

DR. GORAN SEFEROVIC
UNIVERSITÄT ZÜRICH

Direkte Demokratie und Völkerrecht in der Schweiz –

Nationaler Identifikationsfaktor im Widerstreit mit internationalem Recht

Die Verfassungsordnung der Schweiz sieht eine Vielzahl von direkt demokratischen Verfahren vor. Diesen direktdemokratischen Rechten kommt nicht nur eine zentrale verfassungsrechtliche Stellung zu, sondern sie stellen auch einen überragenden politischen Identifikationsfaktor dar. Volksentscheide werden mitunter mit „Gottesurteilen“ verglichen und die Volksinitiative als „Perle“ der schweizerischen Demokratie bezeichnet. Die grosse Bedeutung der direkten Demokratie zeigt sich besonders in der Volksinitiative auf Änderung der schweizerischen Bundesverfassung. Den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern steht damit das Recht zu, die Verfassung über den Weg einer ausformulierten Volksinitiative zu ändern. In den letzten Jahren ist es national-konservativen Parteien und Interessengruppen mehrmals gelungen, die Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für Verfassungsinitiativen zu gewinnen, welche Normen in die Verfassung einführten, die in Konflikt mit von der Schweiz abgeschlossenen Staatsverträgen stehen. Verfassungsinitiativen werden vom Parlament lediglich auf Vereinbarkeit mit zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts geprüft. Verstößt eine Initiative gegen das übrige für die Schweiz verbindliche Völkerrecht, so erklärt das Parlament die Initiative nicht für ungültig. Die Verfassung selber löst den Konflikt zwischen Verfassungsrecht und Völkerrecht nicht auf, erklärt diese das Völkerrecht doch aus-

drücklich ebenso für verbindlich. Das Bundesgericht als oberste rechtsprechende Behörde der Schweiz ist in einer neueren Praxis dazu übergegangen, zumindest Menschenrechtskonventionen im Konfliktfall Vorrang einzuräumen. Diese Praxis stößt auf heftigen politischen Widerstand, wird von der Lehre aber weit überwiegend begrüßt.

Die hohe gesellschaftliche und politische Bedeutung der direkten Demokratie steht in der Schweiz einer immer grösser werdenden Bedeutung des Völkerrechts gegenüber. Politisch und wirtschaftlich außerordentlich bedeutende Abkommen wie die EMRK und die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU stehen heute in Konflikt mit geltenden Verfassungsnormen, welche auf Volksinitiativen zurückgehen. Dieser Druck führt zu einer Reihe von Anpassungen am Verfahren der Volksinitiative, wobei diese mangels politischer Mehrheiten ausserhalb des formellen Verfahrens einer Verfassungsänderung stattfinden. Der Beitrag untersucht damit einen besonders akzentuierten Gegensatz zwischen nationalem Verfassungsrecht sowie einer nationalen Verfassungskultur und überstaatlichen Rechtsordnungen. Dabei wird aufgezeigt, welche Möglichkeiten dem nationalen Gesetzgeber und den Gerichten zur Verfügung stehen, um solchen Konflikten zu begegnen.