

## Zusammenfassende Schlussüberlegungen

Aus: „Volksinitiativen und Völkerrecht: die Zeit ist reif für eine Verfassungsänderung.“

Von Prof. Dr. iur. Helen Keller (Universität Zürich), lic. iur. Markus Lanter und lic. iur. Andreas Fischer, in Nr. 3 / 2008 (109. Jahrgang) des Schweizerischen Zentralblatts für Staats- und Verwaltungsrecht (erhältlich bei [zs.verlag@schulthess.com](mailto:zs.verlag@schulthess.com))

Im gegenwärtigen Verfassungsrecht sind allfällige materielle Schranken der Verfassungsrevision nicht klar geregelt. Der Begriff des zwingenden Völkerrechts wird von der Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung zu Recht in einem engen Sinn verstanden, der dem internationalen Begriff des *ius cogens* entspricht. Von einer einseitigen Ausweitung des Begriffes durch die Praxis ist abzusehen.

Der Entscheid, dem Verfassungsgeber eine Initiative vorzulegen, ist kein Versprechen dafür, dass das Volksbegehren im Sinne der Initianten auch umgesetzt werden kann. Das Parlament drückt lediglich seine Ansicht aus, dass eine Auslegung möglich sei, die mit dem zwingenden Völkerrecht vereinbar sei. Darauf und auf die völkerrechtlichen Probleme, die sich bei Annahme einer Initiative für die Schweiz ergeben könnten, ist im Vorfeld der Volksabstimmung unbedingt klar und deutlich hinzuweisen. Nur wenn davon ausgegangen werden kann, Volk und Stände seien sich bei der Annahme einer Verfassungsbestimmung bewusst gewesen, dass und in welcher Weise diese mit dem Völkerrecht in Konflikt geraten könnte, werden die Gerichte überhaupt in Betracht ziehen, im Sinne der Schubert-Praxis dem Landesrecht vor einem älteren Staatsvertrag den Vorzug zu geben.

Die Kritik an der Zuständigkeit des Parlamentes für die Beantwortung der Frage, ob sich eine Volksinitiative mit einzelnen völkerrechtlichen Bestimmungen vereinbaren lässt, ist unüberhörbar geworden. Bei einer Neuregelung der Zuständigkeitsfrage kommt der Verfassungsgeber nicht darum herum, den Weg der Verfassungsänderung einzuschlagen. Bei dieser Gelegenheit würde es sich aufdrängen, die Frage der materiellen Schranken der Verfassungsrevision mit zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund erscheint das hier vorgeschlagene Szenario einer Verfassungsnovelle - in näherer oder fernerer Zukunft - nicht als absolut unrealistisch.

Die vorgeschlagene Verschiebung der Schranken für Verfassungsrevisionen zielt nicht darauf ab, die Entscheidungsfreiheit von Volk und Ständen zu beschneiden. Es soll lediglich das Risiko verkleinert werden, dass über Vorlagen abgestimmt wird, die sich nicht umsetzen lassen. Die Frage der Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit dem Völkerrecht ist und bleibt immer mit einem gewissen Mass an Unsicherheit behaftet. Das liegt in der Natur des Entscheides: Die Fragestellung ist komplex und ihre Beantwortung zielt in die Zukunft. Soweit aber die Frage betroffen ist, welche völkerrechtlichen Regeln überhaupt zu berücksichtigen sind, weil sie für die Schweiz unumstösslich sind, klaffen das angewandte verfassungsrechtliche Kriterium (*ius cogens*) und die real herrschenden Verhältnisse (Vielzahl vitaler Verträge) weit auseinander. Diese Diskrepanz muss verfassungsrechtlich ausgeräumt werden.

Die *praktischen Folgen* einer Ausdehnung der materiellen Schranken der Verfassungsrevision im hier vorgeschlagenen Sinn dürfen nicht überschätzt werden. Würde etwa die EMRK als solche zu den "Bestimmungen des Völkerrechts, die für die Schweiz von vitaler Bedeutung sind" gezählt, so würde dies nicht zwangsläufig dazu führen, dass viele Initiativen für ungültig erklärt würden, die bisher Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden mussten. In den meisten Fällen wäre nämlich weiterhin die Frage entscheidend, ob sich eine Initiative mit der fraglichen völkerrechtlichen Regel *vereinbaren* lässt, nicht, ob diese zu den Bestimmungen von vitaler Bedeutung gehört.

Die Schweiz ist heute mehr denn je in ein System von internationalen Beziehungen eingebunden. Die eingegangenen Verpflichtungen sind sowohl quantitativ als auch qualitativ von so grosser Bedeutung, dass sich die Schweiz faktisch aus diesem System nicht mehr loslösen kann. Diese Einbindung in die internationale Staatengemeinschaft darf aber nicht in dem Sinne verstanden werden, dass die internationalen Verpflichtungen des dispositiven Völkerrechts verabsolutiert werden. In einer postmodernen, dekonstruierten Welt gibt es keine absolute Wahrheit, auch nicht im dispositiven Völkerrecht. Ebenso anachronistisch und falsch wäre aber auch ein absolutes Verständnis des Initiativrechts im modernen Rechtsstaat.

Die Schweiz darf sich vor allfälligen Konflikten, die sich aus dem Landesrecht und dem Völkerrecht ergeben, nicht scheuen, sondern muss sie national und international austragen. Die zunehmende Juridifizierung, d.h. die institutionelle Absicherung völkerrechtlicher Normen durch Gerichte oder gerichtsähnliche Organe, dient gerade dazu, allfällige Konflikte zu lösen. Diese Praxis ist für die Weiterentwicklung des internationalen Rechts unabdingbar. Gleichzeitig sollen Zweifel an der Vereinbarkeit einer Verfassungsinitiative mit dem Völkerrecht nicht dazu führen, dass überhaupt kein Landesrecht entstehen kann, dessen Völkerrechtskonformität in Frage gestellt wird. Setzt die Schweiz Recht, so sind die Behörden gehalten, sich dafür auch auf internationaler Ebene einzusetzen. So kann die Schweiz zur Fortentwicklung des Völkerrechts beitragen.