

## **Menschenrechtskonvention als Schranke für Volksinitiativen ?**

Gibt es Schranken für Volksinitiativen ? Soll man diese Schranken verschärfen ? Nach geltendem Verfassungsrecht besteht nur die Schranke des zwingenden Völkerrechts (ius cogens). Dazu rechnet man das Verbot von Völkermord, von Sklaverei und von Folter. Neuerdings wird postuliert, weitere Schranken aufzustellen. Vorgeschlagen wird, dass Volksinitiativen unzulässig sein sollen, die gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstossen.

Zunächst ist eine Selbstverständlichkeit festzuhalten: Jede zusätzliche Einschränkung des Initiativrechtes bedarf einer Verfassungsänderung, braucht also die Zustimmung von Volk und Ständen. Das hat Konsequenzen schon für das geltende Recht. Es besteht nämlich die Tendenz, das Völkerrecht ständig durch irgendwelche Instanzen ohne jede demokratische Legitimation oder irgendwelche Theoretiker weiterzuentwickeln, und damit den demokratischen Gesetzgeber zu entmachten. Dieser Gefahr unterliegt auch das zwingende Völkerrecht. Bedeutet dies, dass damit die Schranken der Volksinitiative schleichend ohne formelle Änderung der Verfassung erweitert werden können ? Die Antwort darauf lautet: nein. Zwingendes Völkerrecht, das das Initiativrecht einschränkt, ist so zu verstehen, wie es am 18. April 1999, dem Tag der Annahme der neuen Bundesverfassung durch Volk und Stände, gegolten hat. Eine Erweiterung des zwingenden Völkerrechts als Schranke für Volksinitiativen bedürfte einer förmlichen Verfassungsänderung und kann nicht durch nachträgliche Uminterpretation herbeigeführt werden. Mit der Zustimmung zur neuen Bundesverfassung wurde kein Blankocheck für einen nachträglichen Ausbau dieser Schranken erteilt.

Festzuhalten ist ferner, dass sich die Grenzen des Initiativrechtes nicht durch Gesetz verschärfen lassen. Der Versuch, das geltende Verfassungsrecht zu unterlaufen - eine Idee, die offenbar durch die Köpfe einiger Schlaumeier geistert - , indem durch eine Änderung des Parlamentsgesetzes neu auch die EMRK als Schranke für Initiativen gelten soll, wäre deshalb ein krasser Verfassungsbruch.

Was ist von der Idee zu halten, neu auch die EMRK als Schranke des Initiativrechtes vorzusehen ? Die EMRK, geschaffen nach den menschenverachtenden Greueln des Faschismus, hatte ursprünglich die Funktion, einen elementaren Menschenrechtsschutz in Westeuropa zu garantieren. Unter dieser Voraussetzung ist die Schweiz der EMRK beigetreten und hat sie sich der Jurisdiktion des Strassburger Gerichtshofes unterworfen. Dass dies durch simplen Bundesbeschluss und unter Ausschaltung von Volk und Ständen geschehen ist, ist zwar mehr als ein Schönheitsfehler, erklärt sich aber daraus, dass man davon ausgegangen ist, die schweizerische Rechtsordnung sei menschenrechtskonform.

Was ist aus der EMRK geworden ? Die EMRK hat längst ihre ursprüngliche Funktion eines elementaren Menschenrechtsschutzes aufgegeben. Heute gilt nicht mehr die EMRK, der die Schweiz seinerzeit beigetreten ist, sondern ein beliebiges Strassburger Richterrecht, das ganze Gesetzgebungsprogramme entwickelt ohne jede demokratische Legitimation. Ein Grossteil der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) hat nichts zu tun mit dem Schutz elementarer Menschenrechte. Menschenrechtseuphoriker blenden

diese Realität aus. Urteile des EGMR werden von den Staats- und Menschenrechtlern wie göttliche Wahrheiten entgegengenommen. Eine kritische Auseinandersetzung mit dieser Rechtsprechung fehlt grösstenteils und die Entmachtung des demokratischen Gesetzgebers durch einen Gerichtshof, dem das Sensorium für die europäische Vielfalt fehlt, wird gottergeben hingegenommen. Der EGMR huldigt in Bereichen des Zivilrechtes einer „europäischen Leitkultur“, die es in einem Europa der Vielfalt nicht geben kann und mit dem Schutz elementare Menschenrechte nichts mehr zu tun hat. Man kann nicht von Lissabon bis Wladiwostok und von Island bis Malta, Ankara und Tiflis alles über einen europäischen Einheitsleisten schlagen.

Man kann diesen Niedergang des EGMR und damit verbunden der EMRK demonstrieren am Beispiel des Namensrechtes. Im Spannungsverhältnis zwischen Einheit der Familie und Individualinteressen lassen sich schon auf nationaler Ebene keine glatten Lösungen finden; jede Lösung beruht auf einem Kompromiss. Erst recht lassen sich keine überzeugenden europäisch vorgegebenen vom EGMR aufgefundenen und den europäischen Staaten aufoktroierten Lösungen entwickeln. Gerade im Bereich des Namensrechtes ist den kulturellen Verschiedenheiten Rechnung zu tragen und der demokratische Gesetzgeber zu respektieren.

Was der EGMR anrichtet, wenn er in diesem sensiblen Bereich dennoch in die nationale Gesetzgebung hineinfuscht, macht sein Urteil vom 22. 2. 1994 i. S. Burghartz/Schweiz deutlich. Statt Rechtsfrieden zu stiften, hat dieses Urteil einen bereits 16 Jahre andauernden Streit um das „richtige“ Namensrecht angezettelt, dessen Ende nicht abzusehen ist.

Was bedeutet dies für die Idee, neu als Schranke für Initiativen die EMRK vorzusehen ? Die Antwort liegt auf der Hand. Die klassische EMRK existiert nicht mehr; sie ist durch den EGMR ausser Kraft gesetzt worden. Stattdessen besteht eine Rechtsprechung des EGMR, die ebenso unübersichtlich wie unberechenbar ist und die vor allem vielfach nichts mehr mit dem Schutz elementarer Menschenrechte zu tun hat. Eine Initiative, mit der ein klares und einfaches Namensrecht angestrebt würde, müsste als EMRK-widrig für ungültig erklärt werden.

Volksinitiativen zeigen, wo der Bevölkerung der Schuh drückt. Soweit sie wirklich in einem Spannungsverhältnis zu Menschenrechten stehen, lässt sich nicht von vornherein sagen, dass Menschenrechte der Initiative entgegenstehen. Vielmehr stellt sich im Falle der Annahme einer Initiative die Frage, ob nicht der EGMR seine Rechtsprechung selbstkritisch überprüfen müsste. Oder wie im Falle des Minarettverbotes: Ob ein Minarettverbot, das weder die innere noch die äussere Glaubensfreiheit tangiert, da Muslime weiterhin frei sind in ihrem Glauben, diesen auch frei betätigen können und überdies der Bau von neuen Moscheen weiterhin möglich ist, wirklich den Kerngehalt der Religionsfreiheit berührt oder ob es sich dabei nur um eine Einschränkung der religiösen Propagandafreiheit handelt, die von einer vorsichtig interpretierten EMRK nicht geschützt ist.

Martin Schubarth, [www.martinschubarth.ch](http://www.martinschubarth.ch)

Leicht gekürzte Fassung dieses Textes unter Titel „Göttliche Wahrheiten“ erschienen in der Weltwoche Nr. 48 vom 2. 12. 2010, S. 18.

