

Initiativrecht und Rechtsstaat

*Unter dem Titel „**Minarettverbot wäre nicht betroffen**“ erschienen in Weltwoche Nr. 12.13 vom 21. 3. 2013 S. 12*

Die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung, eingeführt 1891, ist ein dynamisches Volksrecht, im Unterschied zum Referendum mit dessen bremsenden Vetofunktion. Sie hat in den über 120 Jahren ihres Bestehens eine immense Bedeutung erlangt. So erfolgte 1918 der grundlegende Wechsel vom Majorz zum Proporz für die Nationalratwahlen auf Grund einer Volksinitiative. Bedeutsam ist die Ventilfunktion der Volksinitiative – das Volk kann mit der Annahme einer Initiative seinen Unmut über von der classe politique ignorierte Zustände zum Ausdruck bringen, wie wir dies etwa beim Minarettverbot gesehen haben.

Volksinitiativen entstehen ausserhalb der Beratungskultur des Parlaments und ohne Mithilfe der fachlich zuständigen Bundesstellen. Sie sind oft inhaltlich zu wenig ausgewogen und gegebenenfalls sogar bewusst undifferenziert abgefasst. Volksinitiativen können deshalb in einem Spannungsverhältnis zu rechtsstaatlichen Grundsätzen stehen, einer Problematik, deren man sich wohl lange zu wenig bewusst war. Hinzukommt die wachsende Bedeutung des Völkerrechtes, zu dem demokratische Entscheide ebenfalls in einem Spannungsverhältnis stehen können.

Mehrere Initiativen der letzten Jahre haben die Sensibilität für diese Problematik geweckt: Initiativen betreffend Verwahrung, Unverjährbarkeit von Sexualstraftaten, Minarettverbot. Ausschaffung, Todesstrafe (zurückgezogen) haben zur Frage führt, ob über das zwingende Völkerrecht hinaus - nach geltendem Verfassungsrecht einzige Schranke für Volksinitiativen – weiterer Grenzen bedarf.

Vor diesem Hintergrund sind die neuesten Vorschläge des Bundesrates zur Änderung des Initiativrechtes zu sehen. Danach sollen das Bundesamt für Justiz

und die Direktion für Völkerrecht eingereichte Initiativen auf ihre Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vorprüfen. Das Initiativkomitee kann dann den Initiativtext entsprechend anpassen. Es kann aber auch am ursprünglichen Text festhalten, doch muss es das Ergebnis der Stellungnahme der beiden Bundesämter auf dem Initiativbogen festhalten.

Neu soll ferner der Kerngehalt der Grundrechte eine weitere materielle Schranke für Verfassungsänderungen bilden.

Was ist von diesem Vorschlägen zu halten ? Aus mehreren Gründen ist zu begrüßen, dass Initiativen, die im Widerspruch zum nicht zwingenden Völkerrecht stehen, weiterhin gültig sein sollen. Denn einmal gibt es „das Völkerrecht“ als ein einheitliches Gebilde gar nicht. Zum zweiten entsteht Völkerrecht vielfach unter demokratiethoretisch fragwürdigen Bedingungen. Und drittens ist nicht einsichtig, weshalb in Strassburg unter fragwürdiger Überdehnung der Menschenrechte fabriziertes schlechtes Völkerrecht über gutem demokratisch beschlossenen Verfassungsrecht stehen soll. Ein kleines Grüppchen von Bundesrichtern hat sich kürzlich in dieser Hinsicht – unter Umgehung des Plenums - ein bisschen verrannt (WW 7.13), was sich in diesem Zusammenhang klarstellen liesse.

Und die Schranke des Kerngehalts von Grundrechten? Die Wiedereinführung der Todesstrafe wäre danach unmöglich und das ist gut so. Das Minarettverbot, das ja nur die religiöse Propagandafreiheit und, falls man dem Slogan „Unsere Minarette sind unsere Bajonette“ folgt, den Waffenbesitz einschränkt, wäre nicht betroffen. Bei einer restriktiven Anwendung des Kerngehalts lässt sich diese Einschränkung des Initiativrechtes rechtfertigen. Elementare Prinzipien des Rechtsstaates gehen insoweit den demokratischen Rechten vor.

Martin Schubarth, www.martinschubarth.ch