

Verfassung und Völkerrecht als Garanten von Demokratie und Minderheitenschutz

Thomas Cottier

Der moderne Verfassungsstaat beruht wesentlich auf gegenseitiger Toleranz und Religionsfrieden. Beide waren zugleich seine wichtigsten Triebfedern und Errungenschaften der Aufklärung. Ueber Jahrzehnte hat die Toleranz unter Christen Demokratie, Rechtsstaat und Wohlfahrt gefördert. Mit der Globalisierung und Zuwanderung von Menschen aus andern Kulturkreisen sind der Religionsfriede und der liberale Verfassungsstaat heute erneut gefährdet. Toleranz droht Intoleranz und Spaltung zu weichen. Die Verfassung ist gefordert. Sie muss sich neu bewähren, namentlich im Verhältnis zu Muslimen und andern Minderheiten aus andern Kulturen. Die direkte Demokratie auf Bundesebene und das Initiativrecht stehen hier vor Herausforderungen, denn sie bedeuten stets Herrschaft einer Mehrheit über Minderheiten. Dies ist akzeptabel bei wechselnden Mehrheiten, wenn Bürgerinnen und Bürger einmal gewinnen und einmal verlieren. Es wird zum Problem, wenn gewisse Minderheiten stets verlieren, vor allem auch, weil sie kein Stimm- und Wahlrecht haben. Das betrifft heute mehr als 20 Prozent der heutigen Wohnbevölkerung. Die Demokratie läuft hier Gefahr, ihre Legitimität zu verlieren.

Der Verfassungsstaat muss daher einen wirksamen Minderheitenschutz gewährleisten. Das ist in der Schweiz auf Ebene von Gemeinden und Kantonen der Fall. Vorlagen und Initiativen, die gegen kantonales oder Bundesrecht verstossen, haben keinen Bestand. Sie werden für ungültig erklärt. Anders ist es auf Bundesebene. Hier fehlen solche Garantien der Verfassung. Auf Bundesebene geht man in der Schweiz von einem Verständnis absoluter Volkssouveränität aus: materielle Schranken der Verfassungsrevision bestehen ebenso wenig wie die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen. Eine Mehrheit kann hier stets jeden Minderheitenschutz verdrängen. Das Minarettverbot ist letztes Beispiel; andere finden sich im Ausländer- und Asylrecht sowie im Strafrecht (lebenslange Verwahrung). Die Ausschaffungsinitiative kommt dazu. All dies birgt das Potential, Minoritäten auszugrenzen, den Religionsfrieden und den Schutz menschlicher Würde von Minderheiten zu missachten. Damit sind wesentliche Grundlagen auch der Demokratie gefährdet.

Hier tritt das Völkerrecht ergänzend auf den Plan. Das war in der Schweiz schon im jungen Bundesstaat der Fall. Die Gleichberechtigung der Juden wurde durch Staatsverträge mit Frankreich und den Niederlanden und auf deren Druck induziert. Sie kam nicht allein aus eigener Kraft zustande. Im 20. Jahrhundert übernahm die Europäische Menschenrechtskonvention diese Auffangfunktion nach dem totalen Zusammenbruch des deutschen Nationalismus und entsprechender Staats- und Völkerrechtslehren, welche mit dem Primat von Volk und Nation in die Katastrophe und den Holocaust geführt hatte. Die EMRK bildet im Bereich der Menschenrechte das moderne Äquivalent gegen Staatsversagen und Gefährdungen von Demokratie und Rechtsstaat in Europa. Sie gewährleistet heute gerade denen Rechte, welche in der direkten Demokratie keine Stimme haben, vom politischen Prozess ausgeschlossen sind und verfassungsrechtlich zu kurz kommen.

Die EMRK ist, so gesehen, notwendiger und unabdingbarer Garant des Gleichgewichts und eines Systems, das zur Sicherung von Freiheit und Gleichheit auf mehreren Ebenen

angesiedelt ist. Sie nimmt gegenüber dem Bundesrecht wahr, was die Bundesverfassung gegenüber Gemeinden und Kantonen tut. Die schmerzliche Geschichte der Juden in Europa hat gezeigt, dass diese Garantien unabdingbar sind. Die sich anbahnende Geschichte der Muslime zeigt, dass sie auch heute nach wie vor notwendig und unverzichtbar sind. Die Frage ist allein, auf welcher Ebene diese Garantien am besten anzusiedeln sind. Solange dies nicht auf Ebene der Verfassung selbst geschieht, muss das Völkerrecht diese Aufgabe gegenüber menschenrechtswidrigen Initiativen allein wahrnehmen. Wer sich weniger stark auf das Völkerrecht verlassen will, muss umso mehr das eigene Haus in Ordnung bringen und einen wirksamen Minderheitenschutz auch auf Bundesebene befürworten. Das Problem lässt sich nicht allein mit Gegenvorschlägen und EMRK-konformer Anwendung lösen. Es bedarf eines Vorranges des unverzichtbaren Kerngehaltes von Grundrechten, der auch durch Volksinitiativen nicht beseitigt werden kann. Zur Durchsetzung bedarf es dazu einer geeigneten Verfassungsgerichtsbarkeit. Das heutige Verfassungsrecht genügt nicht mehr, wenn gemäss Artikel 194 der Bundesverfassung allein Initiativen, die das zwingende Völkerrecht verletzen, ungültig sind. Wer weitergehende verfassungsrechtliche Bemühungen wie auch den völkerrechtlichen Schutz ablehnt oder gar noch zurückfahren will, gefährdet den Frieden und mittelfristig Demokratie und Rechtsstaat. Wer Völkerrecht und Staatsrecht zugleich stärkt und achtet, fördert das friedliche Zusammenleben auch unter den Religionen und schützt die Zukunft des modernen Verfassungsstaates als Demokratie und Rechtsstaat.

Diese Überlegungen zeigen, dass das Verhältnis von Verfassungsrecht und Völkerrecht nicht gegenläufig verstanden werden darf, auch wenn es im Einzelnen zu Normkonflikten kommen kann. Gesamthaft sind beide unabdingbare Voraussetzungen unserer Freiheit und Wohlfahrt, gerade heute als Nicht EU-Mitglied. Beide bilden Bestandteil eines mehrschichtigen Systems vertikaler Gleichgewichte, von *Checks and Balances*. Verfassungsrecht und Völkerrecht gemeinsam garantieren ein ausgewogenes Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat. Die international vernetzte Schweiz ist damit wirtschaftlich gut gefahren. Sie muss diese Erfahrung und Einsicht auch im Minderheitenschutz umsetzen und verwirklichen. Sie muss erkennen, dass ein wirksamer Minderheitenschutz notwendige Voraussetzung einer nachhaltigen und legitimen Demokratie ist.

Ein künftiges Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, welches voraussichtlich das Minarettverbot als ungültig erklärt, ist somit ein notwendiges Korrektiv. Es bedeutet nicht mehr, als dass das Stimmvolk in der Schweiz nicht absolut, sondern ebenfalls in einem bestimmten Rechtsrahmen zu entscheiden hat. Es hat keine absolute Souveränität. Es ist Verfassungsorgan und kann nur in einem festgelegten Kompetenzbereich entscheiden. So wie Referenden verfassungsrechtlich nur gegen Gesetzesvorlagen ergriffen werden können, müssen sich auch Initiativen zum Schutze von Minderheiten an den völkerrechtlichen Rahmen halten. Eine künftige Verfassungsrevision kann dafür sorgen, dass diese Einsicht auch im Hause selbst umgesetzt wird und Strassburg nicht bemüht werden muss.

Januar 2010

(erschieden am 15. Januar 2010 in „Der Bund“)