
Minarettverbot in der Schweiz: Argument gegen Volksentscheide in Deutschland? – Zur Diskussion über Volksgesetzgebung, Minderheitenschutz und Völkerrecht –

Von Hermann K. Heußner, Osnabrück/Kassel

I. Einleitung

Die SchweizerInnen haben am 29.11.2009 in einem durch ein Volksbegehren lancierten Volksentscheid ihre Bundesverfassung (BV) geändert. Der mit 57,5 % Ja-Stimmen bei einer Abstimmungsbeteiligung von 53,4 % angenommene Art. 72 III BV lautet: "Der Bau von Minaretten ist verboten."¹ Dieses Verbot hat national und international Aufsehen erregt.² In Deutschland dient es verschiedentlich dazu, klassische Argumente gegen direkte Demokratie wieder in die Diskussion zu bringen.³ Im Folgenden geht es um die Frage, ob Minderheitenrechte im Rahmen von Volksgesetzgebung hinreichend Schutz finden können und in welchem Verhältnis Volksgesetzgebung und Völkerrecht zueinander stehen.⁴ Eine vergleichende Betrachtung zeigt, dass die Schweiz Spannungen zum Völkerrecht nicht hinreichend reduziert und an einem Rechtsstaatsdefizit leidet. Dies gilt sowohl für die notwendigen Mehrheiten zur Änderung der BV als auch für die Kontrolle von Gesetzen bzw. Verfassungsänderungen. Diese Mängel lassen sich bei Einführung von Volksgesetzgebung ins Grundgesetz vermeiden.⁵

II. Verfassungsändernde Mehrheiten

1. Schweiz

In der Schweiz dürfen das Parlament und das Volk Änderungen der Verfassung initiieren, Art. 194 I BV. Eine Volksinitiative erfordert 100.000 Unterschriften, Art. 139 I BV, die Initiative des Parlaments die Mehrheit der stimmenden Mitglieder, Art. 159 I, II BV. Beide Vorlagen benötigen

die Zustimmung der BürgerInnen. Dafür ist die Mehrheit der Abstimmenden insgesamt notwendig (Volksmehr) und die Mehrheit der Abstimmenden in einer Mehrheit der Kantone (Ständemehr), Art. 140 I a., 142, 195 BV.

Die Änderung der BV mit einfachen Mehrheiten ist möglich, weil in der Schweiz das demokratische Prinzip vorherrscht.⁶ Zwar scheint das Ständemehr ein Erschwernis darzustellen. Bis 2008 scheiterten jedoch nur acht vom Volk angenommene Vorlage daran.⁷ Bei allein bis Mitte 2008 insgesamt 165 abgestimmten Volksinitiativen⁸ erweist sich diese Hürde als sehr niedrig. Nur wegen dieser geringen Anforderungen konnte sich auch das Minarettverbot mit 57,5 % Ja-Stimmen durchsetzen. An einer 2/3-Mehrheit wäre es deutlich gescheitert. Dasselbe gilt für andere Volksinitiativen, die Minderheiten betreffen. So erzielte z.B. die 2008 angenommene "Unverjährbarkeitsinitiative" für pornografische Straftaten an Kindern lediglich 51,9 % und die 2004 angenommene Initiative für eine lebenslange Verwahrung nicht therapierbarer, extrem gefährlicher Sexual- und Gewaltstraftäter 56,2 %.⁹

2. Deutschland

Eine wesentliche Funktion des Grundgesetzes ist der Minderheitenschutz. Diesem dienen auch die Grundrechte,¹⁰ die der Rechtsstaat zu gewährleisten hat.¹¹ Um den Minderheitenschutz zu sichern, sind für Verfassungsänderungen qualifizierte Mehrheiten notwendig, nämlich eine 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat, Art. 79 II GG. Die dadurch erzeugten Sperrminoritäten sichern einen breiten Konsens.¹² Anderenfalls liefe der