

Will «das Volk» wirklich Minarette verbieten?

Rechtsordnung und Toleranz gegenüber Minderheiten

René Rhinow · Der Ausgang der Minarett-Abstimmung hat ein politisches Erdbeben ausgelöst. Die zum Teil heftigen Reaktionen sind verständlich. Trotzdem sind vorschnelle Schlussfolgerungen und überstürzte Handlungsempfehlungen nicht angebracht. Es lohnt sich vielmehr, das Abstimmungsergebnis nüchtern zu analysieren.

Wer ist «das Volk»?

Erstens ist in Erinnerung zu rufen, dass unsere an der Urne obsiegenden Mehrheiten immer Minderheiten sind: So beträgt der Prozentanteil der Ja-Stimmenden bei der Minarettinitiative zwar 57,5 Prozent, setzt man jedoch diese obsiegende Mehrheit mit dem Total der Stimmberechtigten in Beziehung, so ergibt sich ein Prozentsatz von rund 30 Prozent - 70 Prozent haben also entweder Nein gestimmt oder nicht teilgenommen. Gewiss ist das an der Urne Beschlossene rechtlich verbindlich und nicht in Zweifel zu ziehen. Die repetierte Schlussfolgerung, «das Schweizervolk» stehe zum Minarettverbot, ist aber falsch. - Zweitens erzeugt eine gewonnene Volksabstimmung keinen Gesinnungsgehorsam. Resultate von Abstimmungen bilden in unserer Demokratie oft den Start für weitere Diskussionen, lösen Lernprozesse aus und wirken dadurch insofern integrierend, als der gesellschaftliche Dialog gerade nicht beendet, sondern weitergeführt wird. Gerade die FDP wäre gut beraten, sich ihrer liberalen Wurzeln zu besinnen und sich an vorderster Front für die Freiheit Andersdenkender, die Chancen eines interkulturellen und interreligiösen Austausches sowie gegen den Verbotsstaat einzusetzen.

Drittens ist es verfehlt, alle Ja-Stimmenden in einen Topf zu werfen. Weder dürfen sie verteufelt und disqualifiziert werden, weil sie Ja gestimmt haben, noch darf ihnen eine einheitliche Meinung unterstellt werden. Der Argumente-Bogen der Befürworter dürfte recht gross und unterschiedlich sein, von der konkreten Ablehnung der Minarette über allgemeine Angstgefühle bis hin zum so beliebten Zeichensetzen, etwa gegen eine sogenannt schleichende Islamisierung, deren konkrete Bedeutung aber bisher im Dunkeln geblieben ist.

Es kommt viertens hinzu, dass die gegnerische Seite, vor allem die Parteien, den Bedarf nach Aufklärung über den Islam und dessen Angehörige in der Schweiz sowie die konkreten Probleme wie Zwangsehe, Frauendiskriminierung und Genitalverstümmelung unterschätzt haben. Gewiss liegt es auch an den Muslimen selbst, sich darzustellen und einzubringen, um diffuse Ängste abzubauen. Ängste und Vorurteile entstehen und wuchern dort, wo ein Halbwissen

vorliegt, keine Transparenz gegeben ist. Ein Dialog über die derzeitige Situation des muslimischen Bevölkerungsanteils in der Schweiz und dessen Integration tut also dringend not. Integration heisst aber nicht blinde Anpassung an unsere Lebensformen, wohl aber Anerkennung unserer verfassungsmässigen Grundwerte. Zu diesen gehören sowohl die ausnahmslose Beachtung unserer Rechtsordnung als auch Respekt und Toleranz gegenüber Minderheiten. Insofern sind die Befürworter der Initiative ernst zu nehmen. Ernst zu nehmen sind fünftens aber auch die unterlegenen Gegner der Initiative (und viele der Abstimmung Ferngebliebene). Sie sorgen sich zu Recht darüber, dass mit dieser Entscheidung das Ansehen der Schweiz im Ausland und unser Ruf als freiheitliche und rechtsstaatliche Demokratie stark beschädigt worden sind. Offenbar meinen immer noch viele Schweizer, wir seien «am mächtigsten allein». Welch fataler Irrtum! Wir sind fundamental auf unsere internationalen Beziehungen in menschenrechtlicher, politischer und wirtschaftlicher Hinsicht angewiesen.

Warum setzen sich die Parteien nicht vermehrt mit der wachsenden Abhängigkeit und Marginalisierung der Schweiz auseinander? Warum überlassen sie dieses Feld der rechtsnationalen Seite, welche die Definitionsmacht über das Verständnis unserer Demokratie in Anspruch nimmt, ein gespaltenes Verhältnis zum Rechtsstaat besitzt und eine Autonomie der Schweiz vorgaukelt, die mit der Realität in eklatantem Widerspruch steht? Auch da besteht ein grosser Handlungs- und Dialogbedarf.

Damit wird ein sechster Punkt berührt. Seit je war im Bewusstsein des Schweizervolkes die Idee der Demokratie stärker verankert als die der Menschenrechte. Die geschichtliche Erfahrung zeigt, dass Menschenrechte sich dann bewähren müssen, wenn sie von Minderheiten in Anspruch genommen werden. Rechtsstaatliche Demokratien haben dafür Verfassungsgerichte eingesetzt, die diesen Schutz notfalls auch gegenüber Mehrheiten gewährleisten. Die Schweiz überantwortet diesen Schutz teilweise auch den politischen Organen, namentlich dem Parlament und dem Volk - eine sehr anspruchsvolle, ja die Politik letztlich überfordernde Aufgabe. Schon lange wird zu Recht gefordert, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit im Interesse des Freiheitsschutzes auszubauen ist.

Menschenrechte

Schliesslich wird siebentens kontrovers diskutiert, ob diese Initiative überhaupt rechtlich zulässig gewesen ist und ob das Minarettverbot nicht gegen die EMRK verstösst. Diese Diskussion findet reichlich spät statt, aber warum? Es ist schon vor der Abstimmung darauf hingewiesen worden, dass das Minarettverbot gegen den internationalen Menschenrechtsschutz verstösst. Gemäss Verfassung dürfen

aber Volksinitiativen (in diesem Zusammenhang) nur dann ungültig erklärt werden, wenn sie gegen zwingendes Völkerrecht verstossen; es ist strittig, ob die Religionsfreiheit der EMRK und das Diskriminierungsverbot dazuzuzählen sind. Die Problematik ist längst bekannt: Müssen Volksinitiativen dem Volk auch dann unterbreitet werden, wenn deren rechtliche Unzulässigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gegeben ist? Diese Frage muss geklärt werden - nach meiner Überzeugung in dem Sinne, dass Initiativen schon vor der Unterschriftensammlung auf ihre rechtliche Zulässigkeit hin überprüft werden müssten.

Es drängt sich die Frage auf, ob die grassierende Verunsicherung nicht damit zu tun hat, dass es uns an einer selbstbewussten Verankerung in unseren Grundwerten fehlt. Wer bereit ist, aktiv an der Gemeinschaft mitzuwirken, Demokratie ebenso zu leben wie die Rechte anderer zu anerkennen, muss sich nicht angstvoll abschotten. Wer an sein Christentum glaubt und darin lebt, der muss auch keine sogenannte Islamisierung fürchten. Mehr gesundes Selbstvertrauen würde uns guttun.

René Rhinow ist emeritierter Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Basel; von 1987 bis 1999 war er Ständerat.