

The people can do no wrong?

„Der Bau von Minaretten wird verboten, das Waffenexport-Verbot abgelehnt“ – eine denkwürdige Volksabstimmung in der Schweiz am 29.11.2009! Bei einer überdurchschnittlich hohen Wahlbeteiligung von 53 % haben 57,5 % der Abstimmenden für einen neuen Verfassungsartikel gestimmt, der den Bau von Minaretten verbietet; 42,5 % lehnten die Initiative ab. Lediglich in vier Kantonen (Basel Stadt, Neuenburg, Waadtland und Genf) fand die Initiative keine Mehrheit. Die Ablehnung der Anti-Minarett-Initiative war dort am höchsten, wo Muslime leben, wo man also den Umgang mit ihnen gewohnt ist. Infolge des Abstimmungsergebnisses ist jetzt ein neuer Artikel 72 III in die Bundesverfassung eingefügt worden, der lapidar lautet: „Der Bau von Minaretten ist verboten.“ Ein solches religiöses Bauverbot auf Verfassungsebene ist mir noch nie irgendwo begegnet. Wäre es nicht so ernst, wäre es einfach lächerlich. Eine vergleichbare Form der Diskriminierung einer Religionsgemeinschaft und der Verweigerung des Menschenrechtes auf Religionsfreiheit gibt es derzeit weltweit in keinem Rechtsstaat. Das Volk hat gesprochen, *the people can do no wrong*. Oder?

Die Initianten der Anti-Minarett-Initiative zeigten sich am Wahlabend selbst vom Ergebnis überrascht. Institutionen, die die Initiative deutlich abgelehnt hatten und nun irritiert waren, wie etwa der Schweizerische Evangelische Kirchenbund und der Rat der Religionen, mutmaßten sogleich übereinstimmend, dass das Abstimmungsergebnis vor allem auf eine tiefe Verunsicherung in der Bevölkerung hinsichtlich des Islam zurückzuführen sei. Aber vielleicht waren und sind die Abstimmenden mehrheitlich gar nicht verunsichert, sondern sich ihrer Sache vielmehr nur allzu sicher. Man konnte einmal auftrumpfen, vermeintlich ohne unmittelbare politische Nachteile und wirtschaftliche Kosten erwarten zu müssen und überdies zulasten einer Minderheit, die sich schwer tut, dagegen aufzubegehren. Die Abstimmung war eine Gelegenheit, „denen in Bern“ und zugleich den Muslimen einmal zu zeigen, was in der Schweiz gilt, wer Herr im Haus ist.

Noch am Abstimmungsabend beeilten sich die Politiker, zu bestätigen, dass nun selbstverständlich der neue Artikel der Bundesverfassung gelte und dies alles nicht gegen die

Muslime gerichtet sei. Man versichert sich damit einer Toleranz, die nur noch selektiv gilt. Über die Geltung und Gewährleistung von Menschenrechten entscheidet nunmehr in der Schweiz letztlich der Souverän, das heisst das Volk, das heisst eine Mehrheit, die als solche niemand Rechenschaft schuldet. Des Volkes Wille ist vielleicht nicht heilig, hat aber das letzte Wort. Man muss schon sehr, sehr viel Vertrauen in ein Volk setzen, wenn man diesen Volksabsolutismus und diese Souveränitätsauffassung akzeptieren will. Das Volk der Eidgenossenschaft ist nicht eindeutig und verlässlich an die Verfassung gebunden, die es selbst kraft seiner originären Zustimmung über sich beschlossen hat, sondern es kann diese Verfassung auch durch neue Bestimmungen ergänzen, welche elementaren menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprechen. Das Volk kann die Verfassung aushebeln. Das Volk hat das Recht, sich zu widersprechen. Es hat damit sogar die Macht, seine eigene Verfassung zu zerstören. Ernst-Wolfgang Böckenförde hat in einer Schrift von 1986 die verfassunggebende Gewalt des Volkes einen "Grenzbegriff des Verfassungsrechts" genannt. Was geschieht, wenn das Volk – eine Mehrheit am Abstimmungstag, dieses Mal in vielfach erklärtem Gegensatz zum größten Teil seiner gewählten Repräsentanten – die Grenzen der Verfassung ignoriert, indem es das Recht der Glaubens- und Religionsfreiheit usurpiert und der Willkür preisgibt? *The people can do no wrong?*

Die eidgenössischen Räte haben vor dieser Abstimmung die Anti-Minarett-Initiative übereinstimmend abgelehnt, weil sie der Überzeugung waren – und immer noch sind? –, dass ein Minarett-Verbot grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung widerspricht und mit dem Völkerrecht, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention, die auch die Schweiz ratifiziert hat, unvereinbar ist. Es war schon ein bemerkenswerter Selbstwiderspruch der rechtsstaatlichen Institutionen und der gewählten Politiker, eine nach Überzeugung der meisten politischen Mandatsträger verfassungswidrige Vorlage überhaupt zur Abstimmung zuzulassen. Wird man jetzt vor dem Volk kuschen, weil der mehrheitliche Volkswille neues „Recht“ zu setzen zwingt? Genau dies ist zu erwarten. Vielleicht ist gar die Courage vor Fürstenthronen leichter als gegenüber dem Volk. Wie kann man als Politiker eine Verfassungsänderung akzeptieren, die man zuvor für menschenrechtswidrig erklärt hat? Welches Rechts- und Unrechtsverständnis gibt sich damit zu erkennen?

Von den Kirchen wird man in den nächsten Tagen viele Äußerungen des Bedauerns vernehmen über das Abstimmungsergebnis einerseits, die Verunsicherung und die Ängste der

Bevölkerung andererseits. Auch hier muss man jetzt feststellen, dass die offiziellen kirchlichen Positionen – von vielen Einzelgemeinden bis zum Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund und zur Katholischen Bischofskonferenz – und die Mehrheitsmeinung des Kirchenvolkes sich nicht decken. Auch das ist Volkskirche. Ich bin gespannt, ob man nun in den Kirchen auch diejenigen Personen, Parteien und gesellschaftlichen Kräfte, die hinter der Anti-Minarett-Initiative stehen, ausdrücklich nennen und zur Rechenschaft auffordern wird. Es waren nicht zuletzt Vertreter einer sich auf das Evangelium berufenden politischen Partei, die die (angebliche) Verunsicherung und Ängste geschürt und instrumentalisiert haben, indem sie dem Volk Mut machten, die Faust in der Tasche zu ballen und mit einem grundlegenden Menschenrecht im Blick auf eine Minderheit kurzen Prozeß zu machen. Vor allem bin ich gespannt, ob die Kirchen sich auch selbstkritisch fragen, inwieweit sie vielleicht selbst durch manche unübersehbare Zweideutigkeit ihrer Äußerungen zu dem Ergebnis, das nun vorliegt, fahrlässig beigetragen haben. Appelle an Integrationswilligkeit, Einsatz für religiösen Frieden und ähnliche gut gemeinte Ziele nützen nichts, wenn man nicht bereit ist, verfassungsrechtliche Grundsätze wie die Religionsfreiheit gegen deren Gegner unzweideutig zu verteidigen.

Die alte Formel *the king/queen can do no wrong* schützte die Immunität des Staatsoberhauptes auch im Falle eines Irrtums, manchmal auch im Falle von rechtswidrigen Handlungen, zumindest so lange, als die betreffende Person im Amt war. Daneben gab und gibt es geordnete Verfahren wie das *impeachment* in den USA für den Fall, dass der Präsident schwerwiegend gegen Verfassung und Recht verstößt. Was aber ist, wenn das Volk nicht nur irrt, sondern selbst (mehrheitlich) wider geltendes Recht handelt? Bert Brecht hat in der DDR nach dem Volksaufstand des 17. Juni 1953 ironisch dazu geraten, die Regierung möge doch das Volk auflösen und ein neues wählen. Damals ging es um den Widerstand des Volkes gegen ein Unrechtsregime. Heute in der Schweiz ist es genau umgekehrt: Ein freies Volk schränkt das Menschenrecht auf Religionsfreiheit für eine Minderheit ein.

Wenn eine Sonntagsmehrheit eine Verfassungsänderung beschliessen kann, für die es in den meisten Rechtsstaaten eines komplizierten Verfahrens mit qualifizierten Mehrheiten bedarf, dann stimmt etwas Fundamentales im Gefüge des liberalen Staates nicht mehr. Wenn eine solche Verfassungsänderung ein Menschenrecht verletzt, gibt es in zahlreichen Staaten den Beschwerdeweg zu einem Verfassungsgericht. Wenn aber überdies eine Mehrheit durch teilweise irreführende oder bewusst tendenziöse Behauptungen zu ihrer Meinungsbildung und

Stimmabgabe motiviert und gedrängt wird, dann bedarf es einer verfassungsmässigen, unabhängigen Prüfungsinstanz, die dafür sorgt, dass dem Volk zumindest keine verfassungsändernden Entscheidungen zur Abstimmung vorgelegt werden können, die auf sachlich unzutreffenden Informationen beruhen. (Ich habe das „Argumentarium“ der Minarett-Gegner näher untersucht in: Streit um das Minarett, Zürich 2009, 123ff.) Auf jeden Fall ist zu prüfen, ob derart schwer wiegende Volksentscheide, die den Kern der Verfassung berühren, nicht eingebettet sein müssen in ein präzises System von *checks and balances*, damit erwartbarer Schaden rechtzeitig vom Volk abgewehrt werden kann. Und wenn das Volk sich selbst zu schaden beschliesst? *The people can do no wrong!*?

Mehrere rechtspolitische Antworten auf die Annahme der Anti-Minarett-Initiative scheinen mir möglich und geboten zu sein. Der zu erwartende Weg einzelner Kläger, die sich in ihrem Recht auf Religionsfreiheit verletzt sehen, zum Europäischen Menschengereichtshof in Strassburg ist zu erwarten, aber er wird viel Zeit brauchen. Eine Option ist die Einfügung eines allgemeinen religionsverfassungsrechtlichen Artikels in die Bundesverfassung bzw. eine Ergänzung des Art. 72 BV, der dem Bund eine Rahmenkompetenz in Sachen Religionsrecht geben würde, welche sich auch auf sakrale Bauten beziehen könnte. Zu dieser Möglichkeit einer Religionsartikels hat es vor der letzten grossen Revision der Bundesverfassung etliche gut begründete Vorstellungen gegeben, die dann allerdings nicht berücksichtigt worden sind. Eine andere Option wäre die Einfügung eines ausdrücklichen Toleranzgebotes in die BV im Blick auf alle Religionsgemeinschaften, bei gleichzeitiger Rücknahme des neuen Art. 72 III. Eine dritte Option wären auf kantonaler Ebene Ausweitungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung für muslimische Gemeinden mit entsprechenden Konsequenzen in ihrer rechtlichen Gleichstellung. Eine vierte, wegen ihrer grundsätzlichen staatspolitischen Bedeutung allerdings sehr viel Beratungszeit erfordernde Option wäre die Einführung eines Verfassungsgerichtes, welches u.a. die Kompetenzen der Prüfung individueller Klagen wegen Verletzung von Grundrechten, einer Normenkontrolle im Blick auf neue gesetzliche Bestimmungen und einer Vorprüfung von Initiativen im Blick auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der BV haben könnte. Alle derartigen rechtspolitischen Initiativen brauchen freilich Zeit und viel Kraft, und bis dahin wird es an den Kantonen und Gemeinden liegen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die diskriminierenden Auswirkungen der Anti-Minarett-Initiative zu neutralisieren oder wenigstens den Schaden zu begrenzen.