

Die herbeigeredeten Drohkulissen nach der Annahme der Anti-Minarett-Initiative befremden. Nun wäre der Moment, die direkte Demokratie zu verteidigen. Die angeblichen Vollblutdemokraten wollen sie lieber beschneiden.

## Wer schützt die Demokratie vor den Demokraten?

Andreas Kley

Die Mehrheit des Schweizer Stimmvolkes hat mit seiner Entscheidung vom 29. November 2009 schon eine ganze Tracht verbaler Prügel abbekommen. Das Abstimmungsergebnis stiess im Aus- und Inland auf heftigste Kritik. In den Worten der deutschen Wochenzeitung «Die Zeit»: *«Wer glaubt, ein Plebiszit wie in der Schweiz sei auch in Deutschland möglich, der übersieht den Unterschied zwischen Hetzparolen und Verfassungsgrundsätzen. Die reiche Schweiz ist ein ziemlich armes Land.»* Auch die (Staats- und Völkerrechts-)Wissenschaft brachte keinerlei Verständnis auf. Dabei erschien die Kritik wie eine verspätete Abstimmungspropaganda.

Die Initiative wird von Seiten ihrer Gegner mit einer diffusen «Angst» oder der «Verunsicherung» vor der Tatsache der islamischen Einwanderung erklärt. Diese Wertung reicht freilich nicht bis an die Wurzel des Problems, das die Politik bis vor kurzem beharrlich nicht wahrnehmen wollte. Denn die Einwanderung führt zu effektiven und nicht etwa bloss fiktiven Problemen, die von einem Teil der Bevölkerung real erlebt werden. Aber die meisten Politiker, vor allem des linken und mittleren Spektrums, und die Wissenschaft erklären diese Tatsachen für unreal und gestehen grosszügigerweise der Bevölkerung lediglich «Angst» zu.

Es ist allzu fürsorglich, im Abstimmungsergebnis bloss Ausdruck von «Angst» zu sehen. Vielmehr wollte ein Teil der zustimmenden Bevölkerung der realen Situation eine Absage erteilen. Die Politik weigert sich weiterhin, dies zur Kenntnis zu nehmen, und übt sich mit dieser Haltung in Bevormundung. Damit wären wir beim Kern der Sache angelangt.

Ein schwedischer Minister kommentierte den Ausgang der Abstimmung so, dass man ebendiese Frage dem Volk

gar nicht hätte vorlegen dürfen. Es gebe Dinge, die seien für eine Volksabstimmung ungeeignet. Tatsächlich endet hier das Verständnis für die (direkte) Demokratie, und es beginnt die Herrschaft der Besserwissenden über das Volk.

Der österreichische Rechtswissenschaftler Hans Kelsen erörterte diese Frage in der zugespitzten Situation von 1932, nämlich für den Fall, dass die Mehrheit des Stimmvolkes an die Stelle der Demokratie einen Diktator setzt. Kelsen dachte konsequent: *«Eine Demokratie, die sich gegen den Willen der Mehrheit behauptet ... hat aufgehört, Demokratie zu sein. Eine Volksherrschaft kann nicht gegen das Volk bestehen bleiben ... Man muss seiner Fahne treu bleiben, auch wenn das Schiff sinkt; und kann in die Tiefe nur die Hoffnung mitnehmen, dass das Ideal der Freiheit unzerstörbar ist und dass es, je tiefer es gesunken, um so leidenschaftlicher wieder aufleben wird.»\** Ein präventives Mittel für die freiwillige Aufrechterhaltung der Demokratie sah Kelsen in der Erziehung zur Demokratie.

Die Annahme der Anti-Minarett-Initiative ist in erster Linie eine innerschweizerische demokratische «Herausforderung», um den Vorgang mit einem Modewort zu bezeichnen. Diese umfasst sodann zwei Dimensionen, nämlich (I) eine aussenpolitisch-völkerrechtliche und (II) eine symbolische.

(I) Die Annahme der Initiative hat eine völkerrechtliche Tragweite; denn die Initiative dürfte mit der Religionsfreiheit nach Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 18 des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte kollidieren. Wird der Fall einer Nichtbewilligung für den Bau eines Minarett, die mit dieser neuen Verfassungsbestimmung motiviert ist, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgelegt, so bestehen gute Gründe zur Vorhersage, dass das Gericht eine Verletzung der Religionsfreiheit feststellen wird.

Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf hatte für diesen Fall bereits prophylaktisch den Austritt der Schweiz aus dem Europarat erwogen. Das wäre jedoch eine gar heftige Reaktion mit unabsehbaren Konsequenzen. Denn die Feststellung einer Verletzung hat nichts Ehrenrühiges für den betroffenen Staat. Solches kommt laufend vor und zwar eben auch recht häufig bei Staaten, die gar nicht willens sind, ihre (Rechts-)Lage den Anforderungen der Konvention anzupassen, so wie sie der Gerichtshof interpretiert. Es mag angezeigt sein, in diesem Zusammenhang auf einzelne solche Fälle hinzuweisen.

So hatte vor einigen Jahren der liechtensteinische Landesfürst einen Richter des Ländles mit einem lebenslangen Berufsverbot bestraft, weil er sich von ihm kritisiert fühlte. Der Gerichtshof stellte daraufhin 1998 eine Verletzung der Meinungsfreiheit fest. Der Fürst antwortete darauf, dass er nicht daran denke, das Berufsverbot zurückzunehmen. Weder der Europarat noch die andern Staaten reagierten darauf.

Die Mitgliedstaaten Russland und Türkei verletzen die Konvention dauernd und auf gravierende Art und Weise.

In ihrem Staatsgebiet herrschen kriegsähnliche Zustände; es kommt immer wieder zu Gewaltakten und Morden, mit denen die betreffende Regierung durchaus in Verbindung gebracht werden kann. Der Gerichtshof hatte stets Verletzungen der Konvention festgestellt. Diese Staaten sind vielleicht nicht in der Lage oder willens, die vergangenen Verletzungen zu beheben und künftige zu vermeiden. Russland blockiert aus diesem Grund ein verfahrenbeschleunigendes Zusatzprotokoll zur Konvention mit der an sich einleuchtenden Begründung, dass dieses zu noch mehr Verurteilungen Russlands führen würde.

Im Falle von Italien bestehen Tausende von Beschwerden wegen einer innerstaatlich übermässigen Verfahrensdauer. Italien sieht sich auch für die Zukunft ausserstande, die Verfahren zu beschleunigen. Aus diesem Grund hatte es ein neues Gesetz (lex Pinto) geschaffen, das innerstaatlich für eine Geldentschädigung wegen überlanger Verfahrensdauer sorgen sollte. Der Gerichtshof hat 2009 Italien erneut verurteilt, weil ein Verfahren aufgrund des Entschädigungsgesetzes wiederum überlange gedauert hatte.

### Die politische Elite und die Staats- und Völkerrechtslehre möchten diese Bestimmung am liebsten rückgängig machen.

Es handelte sich also um eine Verfahrensverzögerung im Quadrat.

Das schweizerische Bauverbot für Minarette ist angesichts der gravierenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen in etlichen EMRK-Mitgliedstaaten als punktuelle und geringfügige, aber gleichwohl fragwürdige Beschneidung des durch die Religionsfreiheit geschützten Rechts auf Kultusbauten. Es handelt sich mithin der Sache nach um eine Bagatelle und keineswegs um eine Tyrannei der Mehrheit, die die Grundlagen der Demokratie erschüttert. Will die Schweiz deshalb aus dem Europarat austreten, während mutmassliche Staatsmorde in andern Mitgliedstaaten kein Problem darstellen, ja nicht einmal mehr zu internationalen Protesten führen? Diese Reaktion führt zu weiteren Fragen, zum Beispiel jener nach dem Selbstverständnis der Schweiz – ein wenig mehr Souveränität und Realitätssinn könnte jedenfalls nicht schaden.

(II) Die Tragweite des Bauverbots für Minarette liegt, wie die Befürworter selbst zugeben, nicht auf rechtlichem und praktischem Gebiet, sondern auf der symbolischen Ebene. Die praktische Bedeutung und Auswirkung des Verbots ist äusserst geringfügig; bislang waren nur wenige Minarette geplant, und ein Teil der islamischen Gemein-

schaft scheint eigenen Angaben zufolge nicht auf Minarette angewiesen zu sein.

Ironischerweise befindet sich der neue Art. 72 Abs. 3 Bundesverfassung an der Stelle des einstigen, im Jahre 2001 aufgehobenen Bistumsartikels, einer jener zahlreichen Kulturkampfbestimmungen, die 1874 in die Bundesverfassung Eingang gefunden hatten. Jene Bestimmungen beschränkten die romtreuen Katholiken weitaus mehr, als heute das Minarettverbot die Moslems. Allerdings wurden die meisten dieser Bestimmungen 1973 aus der Verfassung gestrichen, damit die Schweiz 1974 der Menschenrechtskonvention beitreten konnte.

In der heutigen ideologieladenen Zeit ist freilich die symbolische Dimension die wohl wichtigste und gefährlichste Seite dieses Artikels. Nicht umsonst war die Reaktion des Auslandes gerade deshalb so geharnischt. Die Bestimmung will nicht etwa ein Problem lösen, sie will vielmehr die in der Schweiz lebenden Muslime durch einen juristischen Fingerzeig in die Schranken weisen. Sie sollen spüren, dass sie in einer andern Kultur leben und dass diese Kultur nicht etwa eine unter vielen ist, sondern eine Vorrangstellung besitzt, was Ehe, Familie, das Geschlechterverhältnis und generell die in den Menschenrechten ausgedrückten westlichen Werte anlangt.

Dass ausgerechnet die Schweiz, genauer das Schweizer Stimmvolk, der Welt diese Botschaft verkündet, passt offensichtlich nicht in das Kalkül der offiziellen Aussenpolitik. Während Jahrzehnten sprachen die Vorsteher des Departements des Äusseren der Schweiz eine Mission gegenüber dem Ausland zu und wollten die Welt in Fragen der Demokratie, des friedlichen Zusammenlebens verschiedener Kulturen und der Menschenrechte belehren. Jetzt hat das Stimmvolk diese Mission auf dem allerdings etwas gefährlichen Gebiet der politischen Symbolik selbst in die Hand genommen.

Die politische Elite und die Staats- und Völkerrechtslehre möchten diese zugegebenermassen problematische Bestimmung am liebsten rückgängig machen. So eröffnet sie die Diskussion über die Beschränkung der Demokratie. Das alles ist problemlos, wenn das Volk selbst den Entscheid rückgängig macht oder selbst zugibt, dass es nicht in der Lage ist, auf diesem oder sonst einem Gebiet einen vernünftigen Entscheid zu fällen. Jeder andere Versuch, die Demokratie zu «korrigieren», ist undemokratisch und führt in eine Eliten- oder Illuminatenherrschaft.

\* Hans Kelsen: Verteidigung der Demokratie. Tübingen: Mohr Siebeck 2006, S. 229 ff., 237.

ANDREAS KLEY, geboren 1959, ist Professor für öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte sowie Staats- und Rechtsphilosophie an der Universität Zürich.