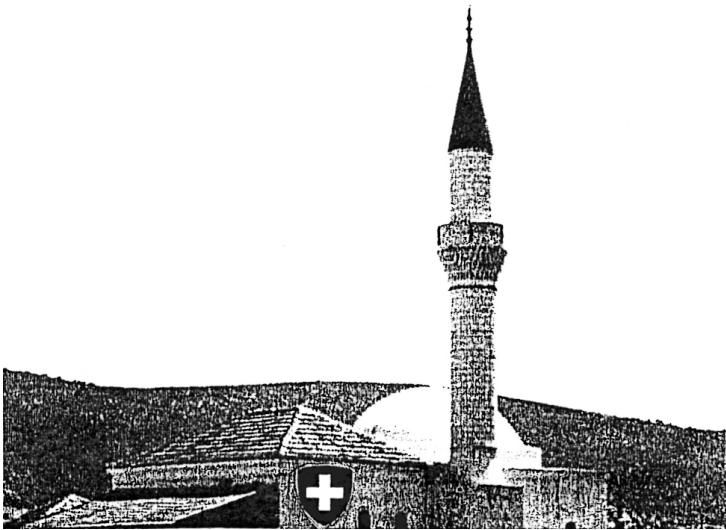


Minarettbau-Verbot: Erreichtes Ziel oder neue Problemquelle?

Studie der Arbeitsgruppe „Demokratie und Rechtsstaat“

Diskussionsbeitrag von nordostschweizerischen Mitgliedern der Neuen Helvetischen Gesellschaft/Treffpunkt Schweiz (NHG/TS), der die NHG/TS als solche nicht verpflichtet und keinen offiziellen Charakter hat.



*Erarbeitet im 95. Jahr der Neuen Helvetischen Gesellschaft
Winterthur: 2010.*

II

Inhaltsübersicht

<i>Worum geht es?</i>	1
Übersicht über die Situation, Verdeutlichung der Problematik, Suche nach Lösungen.	
<i>1. Der Sachverhalt</i>	2
Das Bauverbot für Minarette als Verfassungsnorm.	
<i>2. Die Deutung des Volksentscheids</i>	3
Ein ernst zu nehmendes Signal. Es offenbart Bedenken über die Flut des Neuen, Fremden und Islamischen.	
<i>3. Das Verhältnis zu den Grundrechten in der Verfassung</i>	4
Keine Verfassungswidrigkeit, aber Widersprüche zu Verfassungs-Grundwerten.	
<i>4. Die völkerrechtliche Situation im allgemeinen</i>	6
Den Staaten wird heutzutage international ein rechtlicher Rahmen gesetzt.	
<i>5. Das Minarettbau-Verbot und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)</i>	8
Das Minarettbau-Verbot verstösst wohl gegen die EMRK. Folgen sind möglich.	
<i>6. Das Minarettbau-Verbot und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte</i>	10
Hier ergibt sich Ähnliches wie unter 5.	
<i>7. Welche Folgerungen bieten sich nach dem 29. November 2009 im Umgang mit dem Völkerrecht an?</i>	12
Kündigungen grundrechtlicher Abkommen würden die Schweiz aussenpolitisch ins Abseits verbannen.	

III

8. *Welche landesrechtlichen Folgerungen bieten sich nach dem 29. November 2009 an?* 15
U.a. sollte eine rigorose Vorprüfung von Initiativtexten studiert und einstweilen mit rechtsverträglicheren Gegenvorschlägen operiert werden.
9. *Die Notwendigkeit einer integrativen Wertevermittlung* 22
Konsequente Integrationsmassnahmen mit Sanktionen sollten Eingewanderte mit unseren Werten kompatibel machen, die aber allgemein besser vermittelt werden müssten.
10. *Einwanderungs- und aussenpolitische Gesichtspunkte* 28
Selektivere Immigrations-Zulassung kommt in Frage, kann aber mit der EU-Personenfreizügigkeit konfliktträchtig kollidieren.
11. *Schlussfolgerungen* 30
Neuausmarchung von Volkswille und Recht, aber auch der Einbindung des Landes in die Völkergemeinschaft; Wiederverstehen-Lernen der aufgeklärten Wertvorstellungen und der Gesprächsfähigkeit tun not.
- Hinweise auf neueste Literatur zum Thema* 32
- Zusammenfassung für eilige Leser* 33
Ohne die zur Vertiefung erforderlichen differenzierenden Einzelheiten!
- Die Arbeitsgruppe, welche diese Schrift erstellt hat* 35
Textwiedergabe unter genauer Quellenangabe gestattet.

Minarettbau-Verbot: Erreichtes Ziel oder neue Problemquelle?

Studie der Arbeitsgruppe „Demokratie und Rechtsstaat“

Diese Studie ist von Mitgliedern der NHG/TS in den Monaten nach dem 29. November 2009 erstellt worden. Sie haben sich in der Nachfolge der nordostschweizerischen NHG-Arbeitsgruppen „Direkte Demokratie“ (1994/95) und „Demokratiereform“ (2004/05) spontan zusammengefunden, um sich im helvetischen Geist der ausgleichenden Wahrung der Identität und des Zusammenhalts unseres Landes und Volkes mit dem Minarettbau-Verbot auseinanderzusetzen. Eine Kerngruppe, bestehend aus dem federführenden RA Dr. iur. Dr. iur. h.c. Roberto Bernhard, Dr. oec. publ. Hansrudolf Kübler und RA Dr. iur. Ulrich Weiss, hat den Text entworfen, der nach Konsultation einer am Schluss dieser Arbeit genannten Reihe von Mitgliedern bereinigt worden ist.

Die Studie ist somit ein aus eigenem Antrieb geleiteter Diskussionsbeitrag von Mitgliedern, der die NHG/TS als solche nicht verpflichtet und keinen offiziellen Charakter hat. Die Studie ist auch als Engagement zur staatsbürgerlichen Tätigkeit zu verstehen, die für unsere Zivilgesellschaft unabdingbar ist.

Worum geht es?

Die Aufnahme eines Bauverbots für Minarette in die schweizerische Bundesverfassung hat gezeigt, dass das Schweizer Volk sein Verhältnis zum Islam nicht als problemlos erachtet.

Der offensichtlich zum Schutz einheimischer Wertvorstellungen getroffene Volksentscheid lässt sich indessen mit weiteren, für unser Land wesentlichen Werten nicht leicht in Übereinstimmung bringen.

Die Auseinandersetzung über das Minarettbau-Verbot hat ferner offenbart, dass innerhalb unseres Volkes Auffassungen von dem, was für unseren Staat grundlegend ist, auffällig auseinanderklaffen.

Diese drei Beobachtungen machen deutlich, dass den verantwortungsvoll denkenden Bürgerinnen und Bürgern die Aufgaben gestellt sind: Sie wie die Anhänger des Islams ihrerseits werden ein auf die Dauer für beide harmonisches und zugleich mit der Identität der Schweiz vereinbares Verhältnis finden müssen. Die Vorstellungen über die für unser Land und Volk unabdingbaren Werte sind verstärkt so ins öffentliche Bewusstsein zu heben, dass unter ihnen eine ausgeglichene Gewichtung besteht und nicht etwa ein zu Spannungen und Konflikten einladendes Gefälle bewirkt wird. Dazu braucht es das offene, aber möglichst sachlich bleibende Gespräch; denn nur so ist das Begreifen unterschiedlicher Ausgangs- und Standpunkte möglich, aus dem schliesslich ein allseits tragbares Zusammenleben erarbeitet werden soll.

Die nachfolgenden Ausführungen sind dazu bestimmt, die *Übersicht über die Situation zu erleichtern*, die anstehenden und seither entstandenen *Probleme sichtbar zu machen* und mitzuhelfen, diese *einer tauglichen Lösung zuzuführen*.

1. Der Sachverhalt

Am 29. November 2009 haben die Stimmberechtigten und die Kantone der Eidgenossenschaft mehrheitlich beschlossen, den folgenden neuen Artikel 72 Absatz 3 in die Bundesverfassung aufzunehmen:

„Der Bau von Minaretten ist verboten.“

Diese Bestimmung betrifft die Erstellung neuer Minarette. Jene, die bereits bestehen, sind davon nicht betroffen.

2. Die Deutung des Volksentscheids

Das Abstimmungsergebnis überraschte. Es wurde alsbald zum Gegenstand heftiger Kritik im In- und im Ausland.

Gleichzeitig wurden Überlegungen angestellt, warum es zu diesem Beschlusse gekommen sei. Vordergründig als wirksam erachtet wurde die Abneigung, einen als fremdartig und machtsymbolträchtig empfundenen Baukörper aus einer als exotisch geltenden Kultur in hiesigen Ortsbildern zuzulassen. Dahinter wurden jedoch noch tiefer wurzelnde Beweggründe ausgemacht. Erwähnt wurden Befürchtungen, es stehe eine schleichende Islamisierung unserer Gesellschaft bevor, zu der Minarettbauten nur einen ersten Schritt bedeuteten. Dass aus radikalislamischer Quelle im Ausland die Minarette als „Speerspitzen“ oder „Bajonette“ des Islams ausgegeben wurden, bekräftigte diese Befürchtungen. Die mangelnde Distanzierung massgebender Vertreter des Islams in der Schweiz von derartigen Extremen fiel dabei ins Gewicht. Die Intoleranz und mangelhafte menschenrechtliche Orientierung und Rechtsstaatlichkeit in islamischen Staaten sowie die islamistischen Terroranschläge weckten das Bedürfnis, dem Islam möglichst keinen Türspalt zu öffnen. Auch wurde der Eindruck laut, ein allgemeinerer Unmut über immer schneller und häufiger auf uns einströmende fremde und neue Einflüsse habe sich hier signalhaft entladen. Anzeichen wurden dabei bemerkbar, die direkte Demokratie habe bei dieser Gelegenheit in der Schweiz einen in breiten Volksschichten auch anderer europäischer Länder schwelenden Unwillen sichtbar gemacht.

Jene, die sich für das Bauverbot von Minaretten aussprachen, kümmerten sich nicht darum, dass damit nicht nur einheimische Werte betont, sondern zugleich andere schweizerische Grundsätze verletzt wurden. Die bejahende Mehrheit gab sich zum Teil davon kaum Rechenschaft. Oder sie nahm es in Kauf, weil ihr die Bedeutung des Verbots viel wichtiger war.

Jene Mehrheit, die entschieden hat, ist mit ihren Sorgen ernst zu nehmen. Nicht weniger ernst zu nehmen sind aber auch jene, die aus guter, fachkundiger Erkenntnis heraus tiefe Besorgnis über das äussern, was die nur scheinbar geringfügige Verfassungsänderung alles nach sich ziehen wird oder kann. Diese Sorge ist nicht einfach, wie etwa behauptet worden ist, Ausfluss einer intellektuellen Arroganz, einer im Elfenbeinturm befangenen Gelehrten-Mentalität oder eines blinden Internationalismus. Sie ist vielmehr die Folge einer möglichst weit ausgreifenden Wachsamkeit, die sich nicht mit dem Blick auf das Alltagsgeschehen begnügt. Nun müssen wir aber nicht nur mit den entstandenen Sachproblemen, sondern auch mit der sichtbar gewordenen, tiefen Spaltung zwischen verschiedenen Kreisen unseres Volkes zu einem guten Ende gelangen. Dies wird nur gelingen, wenn alle Beteiligten den Weg zu einem unaufgeregteren Meinungs-austausch in lösungsorientierten Gesprächen finden. Vielleicht bieten jene Gruppen in beiden Lagern, die Verständnis für die Meinung der anderen Seite aufbringen, einen Ansatz dazu.

Hiezu möchten die nachfolgenden Gedanken beitragen.

3. Das Verhältnis zu den Grundrechten in der Verfassung

Nicht wenige kritische Anmerkungen zum neuen Verfassungstext betreffen durch diesen *heraufbeschworene rechtliche Schwierigkeiten*.

Eines der vorgebrachten Argumente lautet, das Minarettbau-Verbot stelle sich in einen Gegensatz zu Grundrechten, die in der Bundesverfassung verankert sind. Es wird dabei darauf verwiesen, die Grundrechte „stünden nicht zur Disposition“. Das heisst indessen bloss, dass eine Verfassungsbestimmung, die ein Grundrecht garantiert, nur durch eine andere Verfassungsnorm eine Ausnahme erleiden kann. Hiezu ist festzuhalten, dass Grundrechte wie jedes Recht nicht schrankenlos sind. Eine solche Ausnahmebestimmung bildet nun seit dem 29. November 2009 der neue Artikel 72 Absatz 3 BV. Eine markante Ausnahme zur Garantie rechtsgleicher

Behandlung durch den Staat (Art. 8 BV) ist die nur die Männer betreffende Wehrpflicht (Art. 59 BV); doch beruht diese Ausnahme auf einem althergebrachten, breiten gesellschaftlichen Konsens. Die Schweizerische Bundesverfassung hat auch lange Zeit Ausnahmeregelungen enthalten, so die 1848 bis 1866 bestehende Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und der kantonalen Gleichstellung aller Schweizer auf solche christlicher Konfession, ferner längere Zeit Ausnahmen zur Freiheit der Religionsausübung (Jesuitenverbot, Klostergründungs-Verbot, Beschränkung der freien Bistumsbildung). Dafür waren nicht allein weltanschauliche, sondern auch politische Gründe ursächlich. Es hat Jahre und Jahrzehnte gedauert, bis auf diese Ausnahmeregelungen verzichtet wurde.

Dass das Minarettbau-Verbot Kritik findet, hängt unter anderem damit zusammen, dass es gleich zu mehreren grundrechtlichen Regeln eine Ausnahme aufstellt. Es handelt sich um die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), d.h. das Verbot einer intensiv schlechter stellenden oder geradezu herabsetzenden Ungleichbehandlung. Vor allem aber steht nun eine Ausnahme von der Freiheit im Raum, der eigenen Religion einen ihr gemässen, nicht an sich schon ordnungswidrig wirkenden Ausdruck zu geben (Art. 15 Abs. 2, Art. 16 Abs. 2 BV).

Diese einen Gegensatz zu sonst geltenden Prinzipien bildende Ausnahmeregelung *in Art. 72 Abs. 3 BV* wird dadurch *nicht im Rechtssinne verfassungswidrig*. Sie ist ja selber Teil der Verfassung geworden. Es lässt sich jedoch sagen, dass sie *vom Wertesystem der Verfassung abweicht* und sich in ihrem Bereich in Widerspruch zu diesem, ja zum Geiste stellt, in dem die Bundesverfassung konzipiert ist. Das ändert zunächst einmal nichts an der verfassungsrechtlichen Gültigkeit der neuen Vorschrift. Es erklärt jedoch sehr wohl das Unbehagen mancher Zeitgenossen.

Andererseits ist zu sagen, dass das Verbot an sich die Freiheit, den Kultus des Islams auszuüben (Art. 15 Abs. 1-3 BV), nur am Rande betrifft. Denn es gibt durchaus Moscheen ohne Minarette, was

deren Status nicht herabsetzt. Die genannte Freiheit ist somit in ihrem unbedingt geschützten Kernbereich nicht tangiert.

Dass dennoch das Abstimmungsergebnis im In- wie im Ausland stellenweise mit Bestürzung aufgenommen worden ist, hängt nicht zuletzt mit etwas Ausserrechtlichem, aber Rechtsnahem zusammen: *Die Vorstellung einer toleranten, mit Minderheiten vorbildlich rücksichtsvoll umgehenden Schweiz hat einen Schlag erlitten.*

Die Einführung des Minarettbau-Verbots hat alsbald zwei Beschwerden ans Bundesgericht hervorgerufen. Auf diese kann indessen nicht eingetreten werden. Denn es gibt in der Schweiz kein Rechtsmittel, mit dem der Inhalt einer Bundesverfassungs-Norm als solcher direkt angefochten werden könnte. In Frage kommen höchstensfalls Beschwerden Betroffener gegen einen Anwendungsakt der Verfassung, so gegen ein Verweigern einer Baubewilligung für ein Minarett, die sich auf den neuen Verfassungsartikel stützen würden.

4. Die völkerrechtliche Situation im allgemeinen

Für die Staaten verbindliches internationales Recht, eben: *Völkerrecht*, kann *in der Gestalt gegen- oder mehrseitiger Verträge*, welche auch die Schweiz geschlossen hat, auftreten. Ferner tritt es als *Völkergewohnheitsrecht* in Erscheinung. Das sind Verhaltensregeln, die sich durch lange Ausübung herausgebildet haben und von den Behörden gewöhnlich als notwendigerweise verbindlich anerkannt sind. Schliesslich kann Völkerrecht auch in *Erlassen einer überstaatlichen Organisation*, vorab der UNO, bestehen.

Für manche derjenigen, die dem Bauverbot für Minarette zugestimmt hatten, war es eher befremdlich, dass dieses landesrechtliche, also interne Verbot unter Berufung auf äusseres Recht beanstandet wurde. Dass die Schweiz wie die anderen Staaten in einem recht dichten Geflecht zwischenstaatlich bindender Regeln lebt, scheint nicht allzu tief ins allgemeine Bewusstsein gedrungen zu

sein. Dieses Netzwerk hat seit dem Zweiten Weltkrieg ganz erheblich und keineswegs heimlich zugenommen. Galt früher eine Kriegserklärung noch als legitimer Weg der Auseinandersetzung zwischen Staaten, so ist dies heutzutage längst geächtet, obschon gerade dies von Zeit zu Zeit missachtet wird. Die Greuel des letzten Weltkrieges, aber auch die gewaltig gewachsenen Möglichkeiten rascher weltweiter Erreichbarkeit haben Regelungen erforderlich gemacht, *um Konflikte möglichst zu vermeiden oder unblutig beilegen zu können*. Zugleich wurde eingesehen, dass ähnliche oder gleiche Standards in verschiedensten Bereichen – von den Masseinheiten bis zum Mindestniveau des Wahrens der Menschenwürde – für eine besser funktionierende und friedlichere Welt wünschbar oder gar unentbehrlich geworden sind. Dass die Um- und die Durchsetzung immer wieder einmal mühsam und unvollkommen ist, ändert daran nichts.

Es liegt auf der Hand, dass ein kleiner, von grösseren Ländern umgebener Staat, der wirtschaftlich in hohem Masse vom Austausch mit dem Ausland, ja der ganzen Welt abhängt, sich solchem nicht einfach entziehen konnte und kann. Dies insbesondere, wenn seine Umgebung sich über die Geltungskraft solcher internationaler Regelungen einigermaßen einig ist.

Demgegenüber ist in letzter Zeit in Diskussionen des öfteren auf die *Souveränität der Schweiz*, das heisst, auf ihr Selbstbestimmungsrecht, gepocht worden. Nun lässt sich aber dieses sicher vorhandene und anerkannte Recht nur im Rahmen der vom Umfeld gesetzten Bedingungen verwirklichen. Diese Bedingungen können aus den Kräften der Natur stammen, können aber auch von Menschen, durch andere Staaten, geschaffen sein und sich eben als unverrückbar erweisen. Es verhält sich mit der staatlichen Souveränität nicht viel anders als mit der Privatautonomie der menschlichen Individuen: Diese bestimmen zwar selber über die Gestaltung ihres Lebens, kommen aber um die natürlichen Voraussetzungen (etwa ihres eigenen Charakters, ihrer Gesundheit, ihres Wohngebietes) wie um die Gegebenheiten ihres menschlichen, ihres gesellschaftlichen Umfelds (Arbeitsgelegenheiten, Verkehrsmittel, Versorgungs-Infrastruktur und Regelwerke aller Art)

nicht herum. Diese *äusseren Rahmen begrenzen die Freiheit* des einzelnen Menschen wie *des einzelnen Staates*. Auch Grossstaaten sind heute in erheblichem Ausmasse solchen Interdependenzen unterworfen, aus denen sie andererseits auch viele Vorteile und Nutzen ziehen.

5. Das Minarettbau-Verbot und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), der die Schweiz beigetreten ist, erteilt in Artikel 9 Absatz 1 jedermann den Anspruch auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst ausdrücklich die Freiheit, die eigene Religion oder Weltanschauung einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen öffentlich auszuüben.

Absatz 2 desselben Artikels lässt nur gesetzliche, in einer demokratischen Gesellschaft notwendige Massnahmen im Interesse der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Moral (d.h. der sog. Polizeigüter und ihres Schutzes) oder für den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer als Beschränkung der Religions- und Bekenntnisfreiheit zu.

Die Ausübung der islamischen Religion fällt ohne Zweifel unter Artikel 9 EMRK. Die Errichtung eines Minaretts ist ein öffentliches Zeichen, dass das zugehörige Gebäude ein Ort dieser Religionsausübung ist. Ein solcher Ort benötigt allerdings, wie bereits bemerkt, nicht unbedingt ein solches Zeichen. Dieses ist offensichtlich nur ein vielfach gebräuchliches, aber durchaus nicht immer und überall verwendetes Kennzeichen. Es ist somit kein zwingender Bestandteil der islamischen Religion oder ihrer Ausübung.

Es ist behauptet worden, daraus ergebe sich, dass ein Verbot des Minarettbaus die EMRK nicht verletzen könne. Das ist jedoch ein Trugschluss. *Ein Minarett kennzeichnet den Ort einer Religionsausübung und ist damit Teil von deren Ausdruck. Es geniesst somit den Schutz von Art. 9 Abs. 1 EMRK.* Ein dem Abs. 2

entsprechende Grund, diesen Schutz hier einzuschränken, ist nicht ersichtlich. Vorbehalten bleibt im Interesse der öffentlichen Ordnung, dass ein solcher Bau mit dem Raumplanungs- und Baupolizeirecht, dem Nachbarrecht und dem Umweltschutzrecht vereinbar ist. Darauf wird hier später zurückgekommen. Das Minarettbau-Verbot ist lediglich als kulturpolitische Signalnorm erlassen worden. Eine solche kann in der Abwägung gegen die von Art. 9 geschützten Werte durchaus leichter wiegen als diese. Und vor allem fällt auch eine religiös nicht zwingend vorgeschriebene Form der Religionsausübung unter den Schutz von Abs. 1. Denn dieser schützt zweifellos nicht bloss die Obligatorien einer Religion. Als freiheitlich orientierte Bestimmung kann er nur im Sinne einer Anerkennung einer gewissen religiösen Gestaltungsfreiheit verstanden werden. Und dass ein Minarett gestaltete Religionsausübung in dem Sinne ist, dass ein solches Bauwerk öffentlich verkündet, hier werde islamischer Kultus angeboten und zelebriert, ist schwerlich bestreitbar. Dies so wenig wie der Umstand, dass ein Minarett ein spezifisch islamisches Zeichen ist. Das haben ja die Befürworter des Minarettbau-Verbots selber zu einer Begründung ihres Vorgehens betont.

Als bauliches Mittel zu einer religiösen Aussage dürften Minarette zudem auch unter die Garantie der freien Meinungsäusserung und Mitteilung von Ideen gemäss Art. 10 EMRK fallen (vgl. auch Art. 16 Abs. 2 BV). Dies selbstverständlich unter Vorbehalt der in Art. 10 Abs. 2 genannten Beschränkungsmöglichkeiten, zu denen auch das Raumplanungs-, Umweltschutz- und Baupolizeirecht gehört.

Abschliessend stellt sich in diesem Kapitel die Frage, was geschieht, wenn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem endgültigen Urteil festgestellt haben sollte, dass die EMRK oder die Protokolle dazu verletzt worden sind. Nach dem Bundesgesetz über das Bundesgericht, Artikel 122 Buchstabe a, kann dann die Revision des dem Strassburger Urteil vorangehenden Bundesgerichts-Entscheides verlangt werden. Dasselbe gilt, wenn es sich zeigt, dass eine Entschädigung nicht geeignet ist, die Folgen der EMRK-Verletzung auszugleichen (Buchst. b) oder die Revision

notwendig ist, um die Verletzung auszugleichen (Buchst. c). *Urteile des Strassburger Gerichtshofs können somit im Inland durchaus praktische Folgen herbeiführen.*

Beizufügen ist hier, dass der Europarat im Juni 2010 dem Ministerkomitee empfohlen hat, die Schweiz zu einem Moratorium des Vollzugs des Minarettbau-Verbots und zur möglichst baldigen Aufhebung der Vorschrift aufzufordern.

6. Das Minarettbau-Verbot und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Artikel 18 dieses für die Schweiz seit 1992 geltenden Paktes erteilt in Absatz 1 unter anderem jedermann das Recht und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden. Die Aufzählung von nur vier Arten der Bekundung bedeutet keine ernsthafte Einschränkung dieses Bekundungsrechtes. Denn diese vier Begriffe haben eine sehr weite Bedeutung. Insofern das Aufstellen von Minaretten bei oder auf Moscheen als religiöser Brauch angesprochen werden kann – er braucht ja nicht geradezu verbindlich zu sein –, fällt er sichtlich unter das „Bekunden“ einer religiösen Präsenz.

Nun ist ja keine Freiheit schrankenlos. Absatz 3 hält dem gemäss in einem in solchem Zusammenhang immer wiederkehrenden Satz fest: *„Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden,“* – hier ohne präzisierende Bekundungs-Beispiele – *„darf nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind.“* Wie bei der Prüfung, ob das Minarettbau-Verbot vor der EMRK standhält, ergibt sich auch hier, dass dieses Verbot den Voraussetzungen für eine Freiheitsbeschränkung gemäss Art. 18 Abs. 3 dieses Pakts nicht standhält.

In diesem Zusammenhang ist auch Art. 19 dieses Pakts von Bedeutung. Sein Abs. 1 erteilt jedermann das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit, Art. 2 noch deutlicher: das Recht auf freie Meinungsäußerungen. Auch hier wird aber (in Abs. 3) dieses Grundrecht der Möglichkeit gesetzlicher Einschränkungen unterworfen. Dabei ist der erste Satz besonders interessant: „Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden.“ Damit wird – was in rechtlichen Normen nicht allzu häufig geschieht – an die allzu oft vergessene Selbstverständlichkeit erinnert, dass Rechte auch mit Pflichten verbunden sind, die der Rechtsausübung Schranken setzen. Daher heisst es in Abs. 3 weiter, es könnten der Ausübung von Freiheitsrechten (wie jener zur Meinungsäußerung) gesetzliche Einschränkungen auferlegt werden „a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer“, sowie „b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit“. *Es gibt islamische oder von Muslimen, allerdings aus eher ethnischen Gründen, ausgeübte Praktiken, die nach hiesigen Rechten, Sitten und Gebräuchen Beschränkungen unterstehen müssen, andere aber nicht. Das Aufstellen eines Minaretts fällt, sofern es die planungs- und baurechtlichen Anforderungen erfüllt, nicht unter diese Limitierungen.*

Das Verbot des Minarettbaus widerspricht somit dem hier behandelten internationalen Pakt, was von dessen Art. 26 über die Gleichheit vor dem Gesetz und das Verbot religiöser Diskriminierung bekräftigt wird. Die Frage ist nun, was dies für Folgen haben kann. Die Antwort ergibt sich aus Art. 28, der einen Ausschuss für Menschenrechte einsetzt. Nach Art. 41 kann jeder Vertragsstaat dessen Zuständigkeit anerkennen, Mitteilungen eines dieselbe Anerkennung aussprechenden anderen Vertragsstaates zu prüfen, wonach er (der erstgenannte Staat) seinen Paktverpflichtungen nicht nachkomme. Laut Art. 42 sucht dann der Ausschuss die Sache zur Zufriedenheit der beteiligten Vertragsstaaten zu regeln. Gelingt dies nicht, wird eine Kommission eingesetzt, die eine gütliche Regelung weiterverfolgt. Wird diese erzielt, so erstattet sie kurzen Bericht darüber. Misslingt eine

Einigung, so gibt die Kommission ihre Meinung kund. Es kommt also nicht zu eigentlichen Vollstreckungsmassnahmen. Der angezeigte Staat hat dagegen zu gewärtigen, dass sein in Frage stehender Rechtszustand der Weltöffentlichkeit autoritativ mitgeteilt wird.

7. Welche Folgerungen bieten sich nach dem 29. November 2009 im Umgang mit dem Völkerrecht an?

Das Bauverbot für Minarette *kann mit der Zeit eine Verurteilung der Schweiz durch die Europäische Menschenrechts-Gerichtsbarkeit in Strassburg nach sich ziehen*. Um dies zu verhüten, möchten Anhänger jenes Verbots die Schweiz möglichst aus den Fesseln des Völkerrechts befreien. Dies ist in diesem Kapitel näher zu prüfen, ebenso die Möglichkeit, den Rahmen des Völkerrechts dadurch zu respektieren, dass das jetzt geltende schweizerische Recht völkerrechtsgemäss ausgelegt wird.

Die Bundesverfassung bindet die rechtsanwendenden Behörden an das Völkerrecht (Art. 191 BV). *Volksinitiativen, die zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzen, sind von der Bundesversammlung ganz oder teilweise ungültig zu erklären* (Art. 139 Abs. 3 BV). Als zwingend gelten die Verbote von Angriffskriegen, des Völkermords, der Sklaverei und der Folterung sowie nach der Auffassung der Bundesversammlung auch das sog. Refoulement-Verbot, das heisst die Regel, wonach ein illegal Anwesender nicht in ein Land zurückgeschafft werden soll, in dem ihn grausame oder menschenunwürdige Behandlung erwartet. Unter *nicht zwingendem Völkerrecht* versteht man hingegen Regeln, zu deren Einhaltung die Schweiz sich zwar verpflichtet hat, deren Verbindlichkeit sie jedoch, rein rechtlich gesehen, *aufkündigen könnte*.

Zum Refoulement-Verbot ist anzumerken, dass Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention verbietet, eine Person, die nach Art. 1 dieser Konvention als Flüchtling gilt, in Gebiete aus- oder zurückzuweisen, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, ihrer Zugehörigkeit zu einer

bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht sein würde. Dies wird durch die UN-Antifolterkonvention ergänzt. Deren Artikel 1 bezeichnet als Folter jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich grosse körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, wenn diese Zufügung amtlich oder mit ausdrücklicher oder stillschweigender amtlicher Duldung erfolgt. Nicht darunter fallen die normalen gesetzlichen Sanktionen. Aus Art. 2-4 geht hervor, dass niemand in einen Staat ausgewiesen, abgeschoben oder ausgeliefert werden darf, wenn stichhaltige Gründe die Annahme ermöglichen, dort bestehe Gefahr, dass er oder sie gefoltert werde. Art. 16 verbietet zudem jegliche sonstige grausame und unmenschliche Behandlung unterhalb der Schwelle zur Folter.

Das Minarettbau-Verbot ist nun nicht die einzige Bestimmung, die aus einer zugelassenen Initiative stammt, aber mit dem Völkerrecht spätestens im Anwendungsfall in Konflikt geraten kann. Unter den Urhebern solcher Initiativen gibt es daher solche, welche diese Konfliktmöglichkeit am liebsten dadurch ausschalten möchten, dass die Art. 139 Abs. 3 und 191 aus der Bundesverfassung entfernt würden.

Gegenüber dem zwingenden Völkerrecht wäre dies jedoch wegen seiner übergeordneten Allgemeinverbindlichkeit höchstens vordergründig oder kosmetisch wirksam. Letzten Endes liesse sich nämlich der Konflikt, da diese Bestimmungen unabhängig vom Willen des Schweizer Verfassungsgebers bestehen, nicht vermeiden.

Anders verhält es sich gegenüber „nachgiebigen“ völkerrechtlichen Verpflichtungen, sofern man sich von diesen durch Kündigung löst.

Gerade die Verträge, welche international einen Mindeststandard menschenwürdigen Verhaltens des Staates sicherzustellen suchen, wie etwa die Europäische Menschenrechtskonvention oder die Genfer Konventionen, können indessen faktisch, aus politischen Gründen, kaum aufgekündigt werden. Denn dadurch würde sich unser Land aus den Standards der

westeuropäischen oder gar der abendländischen Zivilisation verabschieden. Ausgerechnet unser Land, aus dem im 19. Jahrhundert die Genfer Konvention hervorgegangen ist, auf die das Internationale Rote Kreuz zurückgeht, eine der nachhaltigsten Institutionen internationaler Humanitätssicherung! Die Schweiz würde durch solches Ausscheren in ihren Aussenbeziehungen schwersten Schaden erleiden. Der Umstand, dass grössere und mächtigere Staaten es mit solchen Verpflichtungen nicht immer genau nehmen, entbindet uns von ihrer Einhaltung nicht. Abgesehen von den moralischen Gründen: Als kleines, vom Export abhängiges Land sind wir auf unser Ansehen und gute Beziehungen zu anderen Nationen angewiesen. Wir können uns nicht leisten, einen guten Ruf, auf den Verlass ist, zu verspielen.

Der Gedanke, sich möglichst vom Völkerrecht zu lösen, erweist sich somit als teils illusorisch, teils als untragbares Risiko. Er widerspricht auch unserer bewährten Tradition, Streitigkeiten zwischen Staaten durch Schiedsgerichte beizulegen und auch Grossmächte in solche Verfahren einzubeziehen.

Näher liegt, was jetzt schon in der Praxis mit Rechtssätzen geschieht, die trotz Warnungen geschaffen worden sind, sie könnten zumindest unter einzelnen Gesichtspunkten mit dem Völkerrecht in Widerspruch geraten: Sie werden nach Möglichkeit völkerrechtskonform ausgelegt oder angewendet. So hat der Bundesrat sich beispielsweise dafür ausgesprochen, im Falle der Annahme der Ausschaffungs-Initiative in einzelnen Situationen, in denen das Refoulement-Verbot verletzt würde, vom Vollzug der Ausschaffung abzusehen. Diese fall- oder teilweise Versöhnung mit Völkerrechtsnormen ist natürlich für die Initianten solcher Regelungen und für deren Anhänger unbefriedigend. Rechtssetzungstechnisch ist es nicht elegant und rechtspolitisch kein schöner Kompromiss. Denn es bleibt dabei eine innere unaufgelöste Spannung zwischen rechtlichen Grundauffassungen bestehen.

Deshalb sind Bestrebungen deutlich geworden, welche solchen Unausgewogenheiten mittels landesrechtlicher, vor allem

institutioneller Neuerungen vorbeugen möchten. Wir betrachten sie im nächsten Kapitel.

8. Welche landesrechtlichen Folgerungen bieten sich nach dem 29. November 2009 an?

Es gibt nun neben den Stimmen, die aus dem Urnengang vom 29. November 2009 ableiten, es sei der direkten Demokratie der Vorrang vor dem Völkerrecht, insbesondere vor der Europäischen Menschenrechts-Konvention, zu erteilen (vgl. oben Kapitel 7!), auch andere. Diese erblicken in jenem Volksentscheid keine Aufmunterung zum Verabsolutieren des Volkswillens. Sie sind überzeugt, dass *jede staatliche Willensäußerung vor dem Ausüfern in Beliebigkeit, Willkür und widerspruchsvolle Zusammenhangslosigkeit behütet werden muss*. Sie halten sich vor Augen, dass die direkte Demokratie sich in den letzten 200 Jahren als Korrektiv der bis Ende des 18. Jahrhunderts immer bedrückender gewordenen Machtvollkommenheit und der von willkürlichem Gutdünken beherrschten Obrigkeits-Herrschaft entwickelt hat.

Die erste demokratische Verfassung modernen Zuschnitts ist jene der Vereinigten Staaten von Amerika, die 1787 geschaffen und 1848 auch beim Entwerfen der ersten schweizerischen Bundesverfassung als Musterbeispiel herangezogen wurde. Diese US-Verfassung zeichnet sich wohlweislich durch die Einführung getrennter und föderativ verteilter Staatsgewalten aus, den sogenannten „checks and balances“: *Die Organe des Staates wurden so angelegt, dass sie gegenseitig die Versuchung zu Macht-Einseitigkeiten hemmen und ausgleichen. Dies ist eine der grundlegenden Errungenschaften des modernen, freiheitlich demokratischen Rechtsstaates*. Sie hat sich als eine unentbehrliche Sicherung einer geordneten, korrekten, nicht von Leidenschaften gesteuerten Staatlichkeit bewährt. *So auch in der Schweiz*.

Diese Sicherung scheint unauffällig, so lange sich die Staatsorgane massvoll und den Verhältnissen angemessen verhalten. Unter dem Eindruck rascher, schwer verkraftbarer Veränderungen und Auffälligkeiten im Gesellschaftsgefüge haben indessen *in den*

letzten Jahren sich von solch Neuem besonders betroffen Fühlende sich mehrfach mit radikalen, einseitig zugespitzten Lösungswünschen gemeldet, namentlich auf dem Initiativwege. Medial angeheizte Bewegungen haben Derartigem dann zum Durchbruch verholfen. Zugleich hat die wachsende Polarisierung unter den politischen Parteien Politiker veranlasst, nicht so sehr für alle akzeptable mittlere Problemlösungen zu suchen, sondern gruppenspezifische, nicht austarierte Vorlieben durchzuboxen. Dabei wurde in hierzulande eher unüblicher Weise auch an der Gewaltentrennung und dem Ansehen anderer Behörden und Entscheidungsträger gerüttelt. Das ist ein gefährliches Vorgehen, weil es Sicherungen eines wohlfunktionierenden Staatsgefüges schwächt – nota bene ohne etwas Besseres an deren Stelle zu setzen.

Ausserdem fügt es der direkten Demokratie Schaden zu, wenn man sie dazu benützt, Regeln durchzusetzen, deren vollständiger Vollzug in voraussehbarer Weise an übergeordneten Bestimmungen oder daran scheitern wird, dass sie mit anderen Vorschriften in Widerspruch stehen. *Man hält die Stimmberechtigten zum Narren, wenn man ihnen Vorlagen unterbreitet, deren Gutheissung absehbar nicht zum Ziele führen kann.*

Dies hat der Überzeugung Auftrieb gegeben, man sollte die Stimmberechtigten vor solchen Narrengängen und die direkte Demokratie vor derartigen Leerläufen schützen. An sich wäre dies heute schon die Aufgabe der Bundesversammlung. Sie hat nämlich nach der Bundesverfassung (Art. 173 Ziff. 1 Buchstabe f) über die Gültigkeit zu Stande gekommener Volksinitiativen zu befinden. Dabei steht auch Art. 170 BV im Hintergrund: „Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.“ Ein Volksbegehren, das sein Ziel nicht oder nicht voll erreichen kann, vermag von vornherein einer vorausschauenden Prüfung dieser Art nicht standzuhalten.

Es hat sich indessen gezeigt, dass die Bundesversammlung nur ungern die Gültigkeit von Volksinitiativen verneint. Sie scheut davor zurück, ein derartiges Begehren der Volksentscheidung vorzuenthalten. Das hat einerseits mit dem Respekt vor dieser zu tun.

Andererseits ist es aber auch bequemer, die heikle Verantwortung für einen solchen Entscheid den Stimmberechtigten weiterzureichen. Diese dürften allerdings eine verfassungsmässig gestützte Erwartung hegen, die Bundesversammlung schütze sie vor nicht zielführenden Zumutungen. Man darf indessen Verständnis haben, wenn die Bundesversammlung den Grundsatz pflegt, im Zweifel für eine Volksabstimmung zu entscheiden. Doch wo eine Initiative auf offensichtliche Unvereinbarkeiten stösst, sollte die Bundesversammlung nicht davor zurückschrecken, ihre verfassungsmässige Pflicht auch in dieser Beziehung zu erfüllen.

Zu Obigem kommt hinzu, dass so grosse Entscheidungs-Gremien wie die Bundesversammlung wenig geeignet sind, eher richterliche Aufgaben wahrzunehmen. Diese Erfahrung wird dadurch verstärkt, dass die Parlamentarier ihrer Funktion entsprechend primär politisch denken. Das heisst, dass sie nicht zuletzt Interessenvertreter sind und klar ausserrechtliche Überlegungen einfliessen lassen. Dies ist nicht die beste Voraussetzung, um mit hochbrisanten Rechtsfragen fertig zu werden. Das trifft selbst zu, wo mit der Beantwortung dieser Fragen auch politische Konsequenzen verbunden sind.

Wenn ein Parlament von seiner Kopfzahl her, aber auch aus seiner Einstellung zu politisch-rechtlichen Problemen schon nicht der geeignetste Entscheidungsträger ist, um wieviel mehr muss dies dann für die vielen Tausend Stimmberechtigten zutreffen. Deren erfahrungsgemäss sehr oft glückliche Hand lässt sich nämlich weniger durch grundsätzliche rechtliche Überlegungen leiten als durch konkrete Wünsche, die durch andere Beweggründe angeregt werden.

Aus diesen Gründen sind Vorschläge erarbeitet worden, um auf verlässlichere Weise auszuschliessen, dass der umständliche direktdemokratische Prozess umsonst in Gang gesetzt oder Teile unserer Rechtsordnung in Widerspruch mit anderen Teilen geraten.

Im Vordergrund steht die Idee, *Initiativtexte einer verbindlichen, allenfalls auch nur einer – allerdings wenig*

wirksamen – empfehlenden *Vorprüfung zu unterwerfen*. Diese wäre einer geeigneten Kollegialbehörde anzuvertrauen, die aus einer kleinen Anzahl von Mitgliedern bestünde. Diese hätten über rechtliche Fachkenntnisse zu verfügen. Ins Gespräch gebracht wurden auch gemischte Kollegien, etwa aus Rechtskundigen, erfahrenen Politikern und sonstigen angesehenen Persönlichkeiten. Ob es sich dabei um ein Gericht, um eine Spitzenstelle der Bundesverwaltung, eine parlamentarische Spezialkommission oder einen besonderen „Rat der Weisen“ handeln sollte, ist ebenfalls zur Diskussion gestellt worden. Der Staatsrechtsprofessor René Rhinow hat angeregt, eine allfällige, Bundesverfassungs-Vorlagen betreffende Verfassungsgerichtsbarkeit auf „konstitutive Grundwerte“ der Bundesverfassung (zum individuellen Rechtsschutz und zum Schutz der kantonalen Autonomie) zu beschränken (so auf Freiheitsrechte, politische Rechte und kantonale Kompetenzen). Auf eine Anfechtbarkeit sämtlicher eidgenössischen Verfassungsvorlagen wäre demnach zu verzichten, um das Fuder nicht zu überladen und die Schranken der Volksrechte niedrig zu halten. Besonders einleuchtend wirkt der Gedanke, dass eine solche Vorprüfungsbehörde möglichst früh eingeschaltet werden sollte, womöglich vor der Unterschriftensammlung. Denn so könnte vermieden werden, die zahlreichen Unterzeichner, die Bundesversammlung oder gar die Stimmberechtigten, die sich für eine Initiative aussprechen, zu desavouieren. Denn dies wäre der Fall, wenn erst eine nachträgliche Verfassungsgerichtsbarkeit sich negativ über einen Initiativtext aussprechen würde. Eine obligatorische, verbindliche Vorprüfung von Initiativtexten könnte dagegen als weise Selbstbeschränkung einer auch dann weit ausgreifenden Demokratie verstanden werden.

All die Diskussionen um ein Vorprüfungsverfahren für Verfassungsinitiativen flammten in den Wochen nach der Abstimmung vom 29. November 2009 auf und wurden durch namhafte Stimmen aus der Rechtswissenschaft angeführt. Zudem gab am 29. Mai 2010 der Club Helvétique zusammen mit anderen Menschenrechts-Organisationen eine „Solothurner Erklärung ab, in deren Kielwasser *die Lancierung einer eidgenössischen Initiative*

geprüft wird. Dies soll es ermöglichen, Volksbegehren, die elementare Grundrechte verletzen, ungültig zu erklären.

*Das ergäbe eine tiefgreifende Veränderung des schweizerischen Grundrechtsgefüges. Dieses kennt bis jetzt lediglich den Vorrang zwingenden Völkerrechts, das entgegenstehendes Landesrecht nichtig macht. Das sind ganz wenige völkerrechtliche Vorschriften. Eine unterschiedliche Gewichtung der Grundrechte über das Kriterium hinaus, ob sie auf zwingendem Völkerrecht beruhen oder nicht, wäre jedoch fragwürdig. Die wechselnden Situationen lassen die Bedeutung von Grundrechten von Zeit zu Zeit steigen oder fallen. (Der bedeutende Schweizer Staatsrechtler Zaccaria Giacometti hatte schon 1941 und 1949 darauf hingewiesen, dass es Freiheiten gibt, die „aktuell“ oder „praktisch“ werden – und andere. Jede praktisch werdende, d.h. durch die Staatsgewalt gefährdete Freiheit und nicht nur die in der Verfassung aufgezählten Freiheitsrechte müssten als durch das liberale Wertesystem der Verfassung geschützt gelten.) Das Ergebnis eines an die Aktualität gebundenen politischen Vorgangs wird im Hinblick auf den Wandel der Zeit besser nicht rechtlich zementiert. *In der auf längere Dauer angelegten Rechtsordnung stehen die Grundrechte nicht ohne Absicht in gleichem Rang, ebenso die Ausnahmebestimmungen zu Grundrechten. Ergeben sich doch Konflikte zwischen einzelnen Grundrechten, so werden diese nach altbewährten Auslegungsregeln gelöst: Die speziellere Bestimmung geht der allgemeineren, die spätere der früheren vor. Eine Gewichtung käme allenfalls in Frage, wenn diese formale Abstufung krass stossende Ergebnisse zeitigen würde, oder wenn zwei Grundrechte formal gleichrangig blieben. Man kann sich so vorstellen, dass das Recht auf Leben der Eigentumsgarantie voringe. Im übrigen würde eine Vorrangstellung eines Grundrechts gegenüber einem anderen nur durch Verfassungsänderung erreichbar. Darüber aber haben nach wie vor Volk und Stände die Definitionsmacht. – Das Problem ist 2010 durch den Versuch, eine Initiative auf Wiedereinführung der Todesstrafe zu ergreifen, erneut aktualisiert. Denn der Initiativtext hätte *Grundfesten* des rechtsstaatlichen Strafrechts *gesprengt*. Dies rief Anregungen, wichtigere unter den Grundrechten selbst mit dem Initiativrecht unangreifbar zu machen. Weniger weit gingen Vorschläge, den**

Kerngehalt von Grundrechten so zu schützen. Doch auch solchen Schutz müsste wohl zuerst der Verfassungsgeber selber beschliessen.

Dies macht auch ein neueres Votum aus der Rechtswissenschaft (von Robert Baumann) klar. Es warnt davor, Volk und Ständen diese Definitionsmacht zu nehmen, weil sich dann unser Land von einer Demokratie zu dem von alt Ständerat Carlo Schmid an die Wand gemalten „Illuminatenstaat“ wandeln würde, in dem gewissermassen Hohepriester des Verfassungsrechts dem Volke das Korrekte vorgeben würden. Diese Stimme gibt nach eingehender Prüfung der Rechtslage und der grundlegenden Wesenszüge unserer Demokratie einem anderen Wege den Vorzug. Wo eine Volksinitiative etwas verlangt, das mit dem Völkerrecht nicht harmoniert, sollte die Bundesversammlung eben *dem Souverän eine völkerrechtskonforme Variante als Gegenvorschlag unterbreiten*. Im weiteren erinnert Baumann daran, dass die anderen Staaten das Verhältnis von Völker- und Landesrecht nicht dogmatisch, sondern in pragmatischem Abwägen der anstehenden Interessen behandeln. Ausserdem kann ein Land, wenn es vom Völkerrecht abweicht, unter Umständen Anlass zu dessen Umgestaltung bieten. – Man sieht: Der Gesichtspunkte, die überlegt sein wollen, sind manche, und es ist nötig, sich – wie hier versucht – Übersicht zu verschaffen.

Ihres grossen Gewichtes wegen sei hier noch eine weitere, auf Änderung des Landesrechts abzielende interessante Reaktion auf das Minarettbau-Verbot erwähnt. Die Staatsrechts-Professoren Jörg Paul Müller und Daniel Thürer haben *vorgeschlagen, dem Art. 15 der Bundesverfassung (über Glaubens- und Gewissensfreiheit) einen zusätzlichen Absatz 5, eine Toleranzklausel, anzufügen*. Klugerweise halten sie es nicht für angemessen, unmittelbar nach Annahme der neuen Verfassungsbestimmung eine Initiative zu deren Aufhebung zu lancieren. Sie regen vielmehr eine Ersatzbestimmung anstelle des zu streichenden Minarettbau-Verbots an, die legitime Bedürfnisse der Befürworter desselben befriedigen sollte, doch ohne diskriminierende Formulierung. Unsererseits meinen wir aber, die adäquate Korrektur des Ergebnisses vom 29. November 2009 bedürfe eines vorherigen Reifungsprozesses.

Die vorgeschlagene Toleranzklausel würde *sämtliche Religionsgemeinschaften verpflichten*, in ihrer Selbstdarstellung im öffentlichen Raum (etwa auch mit Gebäuden) *„auf einander und auf das Empfinden und das Wohl der übrigen Bevölkerung“ Rücksicht zu nehmen. Sie hätten „ein bedrängendes Auftreten“ zu vermeiden* und zu einem von Toleranz getragenen Zusammenleben das Ihre beizusteuern. *Schliesslich hätte ihr Wirken sich den Anforderungen einer demokratischen Gemeinschaft zu fügen und die Menschenrechte aller zu respektieren.*

Diese Formulierung kommt einem Ei des Kolumbus nahe. Sie bindet alle Religionsgemeinschaften ein, tritt aggressivem Missionieren entgegen und hilft, nicht landesübliche, dominant wirkende Bauformen in unaufdringliche Massstäbe zu verweisen, ohne sie zu unterdrücken. Die Urheber dieses Vorschlags lassen durchblicken, warum sie mit dessen Verwirklichung nicht zu lange zuwarten möchten: Sie finden ihre *Idee geeignet, unser Demokratie-Problem für alle akzeptabel selber zu lösen*, bevor uns ein Urteil einer internationalen Gerichtsbarkeit und die vom Ministerrat des Europarates kontrollierte Pflicht zur Umsetzung eines derartigen Entscheids erteilt. – Der vorgeschlagene Text erstrebt eine genügende Wirkungsbreite und verwendet deshalb – fast notwendigerweise – grundsätzliche Formulierungen, die in einer ausführenden Gesetzgebung wie im einzelnen Anwendungsfall noch der Konkretisierung bedürften. Dabei müsste man wohl unvermeidlicherweise lebhafteste Diskussionen darüber gewärtigen, was allgemeinere Begriffe wie „bedrängendes Auftreten“ umfassen und was nicht. Was der Text nicht erfasst, ist ebenso friedensstörendes Auftreten nicht religiöser Gemeinschaften gegen religiöse.

Die beiden Staatsrechtskenner stellen aber noch zusätzlich zur Diskussion, ob es nicht angezeigt wäre, *die Lebensfähigkeit unserer pluralistischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch vier Ergänzungen der Bundesverfassung zu stärken*. Diese würden folgendes statuieren: Erstens jedermanns *Pflicht zur Rücksicht auf die andern*, zweitens die Wahrung der *Allgemeinverträglichkeit des öffentlichen Auftretens*, drittens das *Wecken gegenseitigen*

Verständnisses und die Einsicht in die Notwendigkeit gewaltfreien Zusammenlebens durch den Unterricht der Grundschule sowie viertens bei der Ausübung der politischen Rechte die Pflicht aller zur Beachtung des Minderheitenschutzes und der Grundrechte.

Dieses Vorhaben sucht die Anliegen derjenigen, die das Minarett verbieten, wie jene ihrer Gegner so weit wie möglich zufrieden zu stellen und so, ausgleichend, Frieden herzustellen. Einzelheiten können in dem im Literaturhinweis am Schluss dieser Schrift genannten Buch von Andreas Gross und anderen auf Seite 277 ff. nachgelesen werden.

9. Die Notwendigkeit einer integrativen Wertevermittlung

Um dem beizukommen, was hinter der erfolgreichen Minarett-Bauverbotsinitiative steht, braucht es indessen noch anderes als auf die Rechtsordnung als solche bezogene Erwägungen und Reformen. Einwanderer aus andersartigen Kulturen bringen deren Eigenheiten mit sich. Solche vermögen im hiesigen Milieu verschieden zu wirken: Sie können wenig auffällig bleiben, eine farbige Bereicherung bilden oder aber als *störender Fremdkörper* wirken. Als solcher wird zumindest ein militanter Islam aufgefasst. Gleich wirken Befürchtungen, ein solcher könnte sich erst noch entwickeln. Eines der Mittel, *um dem vorzubeugen, ist eine taugliche Integrationspolitik.*

Es gehört wohl auch zu den Mängeln der bisherigen inländischen Integrationspolitik, dass sie es nicht zustande gebracht hat, die Ausbildung der Imame, die in unserem Lande wirken, zur Sache der Schweiz zu machen. Was diese *benötigt, ist, wenn nicht ein „helvetisierter“ Islam, so doch ein „helvetokompatibler“.*

Im Bereiche der Glaubens- und Religionsfreiheit bleibt der Islam insofern ein Sonderfall, als in dieser Glaubensrichtung ein Gesamtkonzept der menschlichen Lebensführung vorhanden ist. Es ist darauf ausgerichtet, alle Bereiche des Daseins normativ zu bestimmen. Diese voraufklärerische Religionsauffassung kommt, konsequent verwirklicht, nicht darum herum, mit den

Grundstrukturen, also auch den staatlichen Normen einer Gesellschaft zu kollidieren, die weite säkularisierte Lebensbereiche aufweist und schützt. *Die Gefahr, dass die Schweiz „islamisiert“ würde, ist zwar ein blosses Phantom. Die Möglichkeit, dass der relativ stark entwickelte säkulare Status unserer Gesellschafts-Organisation erhebliche Einbrüche durch einschneidende oder zu viele Ausnahmen erleiden könnte, ist dagegen ernst zu nehmen.* Wir haben es jedoch in der Hand, es nicht so weit kommen zu lassen.

In dieser Beziehung ist eines wohl noch zu wenig beachtet worden: In unserem Land oft Beanstandetes wird mit dem Islam in Zusammenhang gebracht. In Wirklichkeit sind es aber nicht selten *Vorfälle ethnischen Ursprungs*. Es sind Verhaltensweisen eines fremden Volkstums. So weit sie *mit unserer Gesellschaft nicht kompatibel* sind, sind sie *in der Schweiz ohnehin strafbar oder sonst rechtswidrig: Weibliche Beschneidungen, Ehrenmorde, Steinigungen und Zwangsverheiratungen. Anderem, das nur als unerwünschte Störung erscheint, wie Muezzinrufen, steht unsere Rechtsordnung ebenfalls bereits gewappnet gegenüber* – in diesem Fall mit den Vorschriften der Bauzonenordnung, des Nachbarrechtes des Zivilgesetzbuches und des Lärmschutzrechtes. Die Abstimmung vom 29. November 2009 kann auch als Anstoss dafür gelten, mit mehr oder weniger religiös motivierten Dispensen von den Pflichten der Schulordnung zurückhaltender umzugehen. Ebenso kann geschlossen werden, dass *voreiligem Ausräumen landesüblichen Kulturgutes mit herkömmlichen christlichen Bezügen* (z.B. Weihnachtsfeiern) aus dem Geschehen in den öffentlichen Schulen *ein Riegel zu schieben ist*.

Man wird sich aber bewusst bleiben müssen, dass *Grenzbereiche bleiben werden, in denen zwischen Erlauben und Untersagen ein gewisser Ermessensspielraum besteht*, wenn man nicht in einen unter Umständen absurden Rigorismus verfallen will. Das zeigt sich etwa am oft kritisierten Kopftuch: Soll man, weil die Beweggründe, aus denen eine Frau ein Kopftuch trägt, unerforschlich bleiben können, etwa Kopftücher allgemein verbieten? Ganz anders sieht es bei Gesichtsverhüllungen aus, die als befremdendes Verhindern der mitmenschlichen Identifizierbarkeit

wirken. Man wird sich am besten an den Rechtsgrundsatz halten, dass *staatliches Eingreifen den Anforderungen der Verhältnismässigkeit zu genügen hat*. Dies erfordert differenziertes Abwägen.

Die Diskussion dreht sich in einem liberal geprägten, stark vom Toleranzgedanken durchdrungenen Staat wie dem unsrigen meist darum, wann oder von wann an diese Notwendigkeit eingetreten sei. Es gibt dabei eine gewisse Grauzone, in der unterschiedliche Meinungen vertretbar erscheinen und die Bedürfnisse auch nicht überall gleich gelagert sein dürften. Das zeigt sich, wie bereits erwähnt, etwa in der Frage des Kopftuchtragens. Es gibt hier aber auch Bereiche, wo eine bisher vorkommende Grosszügigkeit, die durch echte Einzelfälle gerechtfertigt war, durch die Häufung solcher Fälle beginnt, zu einer verallgemeinerten Regel zu werden. Das Risiko, so – womöglich unter Berufung auf rechtsgleiche Behandlung und Gleichstellung der Sonderfälle – Grundprinzipien auszuhebeln, rief der strikteren, der ausnahmslosen Handhabung dessen, was im Grunde für alle gelten soll. Ein Beispiel liefert die nunmehrige Abkehr von früher bereitwilligen Dispensierungen von Schulpflichten, z.B. vom Schwimmunterricht.

Die Religionsfreiheit und das Toleranzgebot sind grundrechtliche Errungenschaften der von der Aufklärung geprägten heutigen Gesellschaftsordnung. Sie sind gegen Einbrüche oder die Unterwanderung durch Weltanschauungen zu schützen, die den Menschen imperativ und integral beanspruchen. Die Religionsfreiheit und der Anspruch auf Toleranz können aber in unserem Rechtssystem auf keinen Fall höher gestellt werden als andere Grundrechte. Sämtliche Grundrechte müssen sich in jenen Grenzbereichen, in denen ihre Ausübung andere Grundrechte – oder die Grundrechte anderer – beeinträchtigen würde, ausgleichende Einschränkungen gefallen lassen. Darum lässt z.B. Art. 9 Ziff. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention gesetzliche Beschränkungen der Religionsfreiheit zu, sofern dies in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit und Moral oder zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist.

Der freiheitliche Rechtsstaat, wie gesagt, ist das Produkt der Philosophie der Aufklärung. Diese *ist jedoch auf dem Urgrund der abendländischen Weltanschauung, nämlich der christlichen, gewachsen*. Deren zentraler Appell an den Menschen für sein Verhalten gegenüber Mitmenschen ist jener der *Nächstenliebe*. Die rechtsstaatlichen, grundrechtlichen und menschenrechtlichen Satzungen gehen alle von einem Menschenbild aus, das dem Mitmenschen Respekt zollt, doch diesem Mitmenschen den gleichen Respekt gegenüber anderen abverlangt. Darin spiegeln sich zwei andere *Schritte der geistigen Entwicklung des Abendlandes*. Der eine ist die *Renaissance und der Humanismus*, die dem Anerkennen der Bedeutung des Individuums den Weg geebnet haben. Der andere ist die *Glaubensreformation*, welche einem Auswachsen der christlichen Glaubensorganisation in einen hierarchischen Machtapparat mit absoluten Ansprüchen die Spitze gebrochen hat. So wurde dem forschenden Geist der abendländischen Menschheit schliesslich freie Bahn geschaffen, einem Geist, der dann die wissenschaftlichen *Erkenntnisse der aufgeklärten Epoche* ermöglichte. (Nicht aus den Augen zu verlieren ist indessen, dass die islamische Welt zwischen dem 10. und dem 13. Jahrhundert ganz wesentlich aufgeklärter dachte und forschte als die damalige christliche. Letztere empfing daraus für ihre eigene weitere Entwicklung höchst wichtiges Gedankengut. Die doktrinäre Erstarrung des im übrigen völlig uneinheitlichen Islams folgte später. Sie schaltete eine eigene Entwicklung eines wissbegierigen Bürgertums aus, und damit auch eine eigenständige Entfaltung echt demokratischer Gemeinwesen.)

Auf dem Boden der abendländischen Geistigkeit konnte dann die grossartige Botschaft des Aufklärers Gotthold Ephraim Lessing (1729-1781) entstehen, die in seinem Drama „Nathan der Weise“ enthalten ist. Aus seiner Sicht liegt das Wesen des Religiösen in der Liebe zu Gott und zum Nächsten. Die Religionen sieht er als historisch gewachsene Gestaltungen dieser ewigen Wahrheit. Die Qualität einer Religion erweist sich, Lessing zufolge, in der Art und im Ausmass, worin sich ihre Anhänger in der Umsetzung jener ewigen Wahrheit im Alltag bewähren. Um diese Bewährungsprobe

abzulegen, benötigen sie Toleranz. *Die Bewährung zeigt sich in bewiesener Menschlichkeit.*

Ein Verhalten, das der Menschlichkeit offensichtlich zuwiderläuft – seien es nun Taten oder Verkündigungen – wird also nicht auf Toleranz zählen können. Doch was ist Menschlichkeit? Ein weites Feld, das wohl besser sinngemäßem vernünftigen, ausgewogenem Ermessen im konkreten Einzelfall überlassen bleibt, wenn man sich nicht in Haarspaltereien verlieren will.

Unverkennbar ist, dass der Toleranzbegriff dem menschlichen Verhalten einen Spielraum eröffnet. Irrigerweise neigen aber gerade liberal Gesinnte nicht ganz selten dazu, im Toleranzgebot einen Aufruf zu fast schrankenloser Duldsamkeit zu erblicken. Da ist daran zu erinnern, was die Techniker *unter Toleranz verstehen: Es sind die noch zulässigen Grenzwerte für Abweichungen von vorgeschriebenen Sollwerten.* Überschreiten diese Abweichungen die Toleranzgrenze, so ist das betreffende Werkstück für die vorliegende Zweckbestimmung unbrauchbar und unzulässig. Toleranz kann nur innerhalb abgrenzender Rahmenbedingungen geübt werden.

Will man nun nicht, dass ein kleiner, aber doch ins Gewicht fallender Bevölkerungsteil wegen seiner aus einem anderen Kulturbereich stammenden Religion ein Fremdkörper im Lande bleibt und als solcher zu einem ernst zu nehmenden Störfaktor auswächst, so ist dies zu beachten: *Mit Verboten und der Androhung von Sanktionen kann sinnvoll nur groben Fehlentwicklungen entgegengetreten werden.* Es braucht mehr: Immigranten aus erheblich oder doch in einzelnen Beziehungen von hiesigen Massstäben friktionsträchtig abweichenden Kulturen müssen sich *obligatorischen Massnahmen zur Einführung in die hiezulande herrschenden Verhältnisse* unterziehen. Damit leisten wir nicht nur uns selber, sondern auch ihnen einen Dienst. Die Meinung, es sei allein die Sache der Einwanderer, selber dafür zu sorgen, dass sie den „Rank“ bei uns finden, blendet eines vollständig aus: dass vielen von ihnen, namentlich jenen aus bildungsfernen Schichten, jegliches Vorwissen und auch die nötigen Vorstellungen, nicht selten auch der

Wille dazu fehlt, in solchen Dingen privat den Weg dazu aufzunehmen. Ausserdem ist es an der Schweiz, die Kriterien dessen zu bestimmen, was als Integration zu gelten hat.

Das Gemeinwesen wie private Organisationen müssen da besorgt sein, das Erforderliche in Gang zu setzen. Ein Muster bietet der Kanton Basel-Stadt. Dieser besorgt die frühe Erfassung, Begrüssung und Information jener Ausländer, die Integrationsmassnahmen benötigen. Mit Hilfe Kundiger, oft bereits integrierter Landsleute, erfolgt die Orientierung über inländische Institutionen, den Umgang damit, die Vernetzung mit dem Leben im Wohnquartier und nicht zuletzt sowohl die Vermittlung von Sprachkursen als auch die Klarstellung der hier gültigen Werte. *Mit Hilfe von Integrationsverträgen und der Kontrolle*, ob sie eingehalten werden, wird dem Nachachtung verschafft. Das Ausscheren Integrationspflichtiger kann zu deren Übergabe an die Fremdenpolizei veranlassen. *Die Respektierung bestimmter Grundregeln muss unmissverständlich eingefordert werden.*

Bei Integrationsmassnahmen dieser Art werden Unterscheidungen zwischen Ausländern, bei denen diese erforderlich sind und anderen, unumgänglich. Unter diese anderen fallen Personen aus nahen bzw. verwandten Kulturen, Kurzeitauenthalter und vielfach auch Angehörige fremder Ethnien, die bereits auf die eine oder andere Weise akkulturiert sind. Dazu können auch bereits aus familiärer oder örtlicher Tradition in Massstäben westlicher säkularisierter, pluralistischer Zivilisation lebende Muslime gehören. Solche Unterscheidungen sollten nicht an fehlgeleiteten Auffassungen von der Rechtsgleichheit scheitern. Was im Sachzusammenhang der Kompatibilität mit dem hiesigen Leben relevant verschieden ist, ist gerade nach der Gleichbehandlungsregel eben nicht gleich zu behandeln. Diese will ja nur Gleiches gleich, Ungleiches jedoch ungleich gehandhabt wissen.

Die von vielen gewünschte Wahrung unserer Eigenart gelingt umso besser, wenn sie den mit Integrationsmassnahmen in Berührung Gebrachten in einem ansprechenden Klima nahegebracht wird, so dass die Integrationskandidaten dem Vorgang selber positiv

gegenüberzustehen vermögen. Bei allen im Hintergrund bereitzustellenden Durchsetzungsmitteln heisst das doch, dass auf der primären Handlungsebene *schweizerischerseits ein offenes Wohlwollen vorherrschen sollte.*

Man muss sich bei alledem im Klaren sein, dass Integrationsmassnahmen an Grenzen ihrer Effektivität stossen werden. Dies nicht nur, weil es ihnen gegenüber *resistente Menschen gibt, deren Anwesenheit schliesslich in Frage gestellt wird.* Man spricht heute ohnehin von „Integration“, um den Begriff der „Assimilation“ zu vermeiden, der an ein wohl eher selten erreichbares Ziel einer gänzlichen „Verschweizerung“ der betreffenden Personen denken lässt. Es geht jetzt nur um eine zureichende Angleichung, eine wirklichkeitsnähere Zielsetzung. Auch ist nicht ausser Acht zu lassen, dass Menschen, die sich bei uns und in einer anderen Kultur auskennen, unserem Land manches einzubringen vermögen. Es geht in erster Linie darum, das Verstehen und Akzeptieren hiezulande vorgegebener Wertgefüge zu erlangen. Dies erfordert natürlich Kontakte zwischen Immigranten und Einheimischen, um sich besser kennen zu lernen und Fremdheit abzubauen. Es ist jedoch nicht zu verkennen, dass Integrationswirkungen an der Oberfläche bleiben können. Das vermag nicht nur in Krisensituationen zu Überraschungen führen. Daraus ergeben sich indessen keine Argumente gegen eine *konsequente Integrationspolitik.* Sichtbar werden lediglich *deren inhärente Grenzen.*

10. Einwanderungs- und aussenpolitische Gesichtspunkte

Die Annahme des Minarettbau-Verbots zeigt schliesslich *Grenzen einwanderungspolitischer Grosszügigkeit* an. Es liegt ein Zeichen vor, dass nicht jede fremde menschliche Gemeinschaft für geeignet erachtet wird, Immigranten mit dauerhafter Wohnsitznahme in der Schweiz zu stellen. Mit anderen Worten: Für die freiwillige Einwanderung werden Selektionskriterien verlangt.

Integrationspolitisch heisst das, man möchte nur jenen in der Schweiz Wohnsitz gewähren, die sich zur Integration in unsere

Gesellschaft eignen oder schon von vornherein passende Eigenschaften mit sich bringen. Es ist nicht zu verkennen, dass aus der Sicht vieler am 29. November 2009 Ja Stimmender sogar nicht einmal alle Europäer ohne weiteres als Dauereinwanderer willkommen sein dürften, was wiederum neue Konfliktlinien nach sich ziehen könnte.

Auf weitere Sicht muss auf Grund dieses Volksentscheids bedacht werden, was *eine allfällige Aufnahme der Türkei in die Europäische Union* nicht nur einwanderungspolitisch, sondern ganz allgemein aussenpolitisch bedeuten könnte. Um die unentbehrlichen Bilateralen Verträge mit der EU aufrecht zu erhalten, müsste die Personenfreizügigkeit auch hier gewährt werden. Sollte dies zu merklicher Einwanderung mit unseren Gepflogenheiten in hohem Masse unvertrauter, in ihrem eigenen Herkommen fest verankerter Personen führen, würden bedeutende innenpolitische Spannungen in der Schweiz – allenfalls mit aussenpolitischen Folgewirkungen – absehbar. Selbst wer Fremdenfeindlichkeit aufs Strikteste ablehnt, muss sich Rechenschaft davon ablegen, dass der Integrationskapazität, ja sogar dem Willen, Immigranten wirksam zu integrieren, Grenzen erwachsen können.

Gegenüber *Muslimen mit schweizerischem Bürgerrecht* sind natürlich integrative Unterfangen nicht am Platz, sofern man konsequent darauf besteht, dass eine Einbürgerung eine vorhandene Integration voraussetzt. Erst recht gilt das Gesagte bei Schweizer Konvertiten zum Islam. Die Wahl ihrer Religion ist ihre Freiheit, ihre Privatangelegenheit. Wenn es unter Schweizer Muslimen Fundamentalisten oder Extremisten gibt, so ist dies, wie bei jedem Inländer, nicht eine Frage der Integrations-, sondern der Sicherheitspolitik. Was nicht ausschliesst, *den abendländischen Werten überhaupt mehr fassbare Präsenz zu verschaffen*.

Die obigen einwanderungspolitischen Überlegungen sollten nicht kurzerhand auf echte Asylsuchende angewendet werden. Diese können nicht unter den Begriff der freiwilligen Einwanderung gestellt werden. Die Tradition der Asylgewährung gehört zu den noblen Werten unseres Landes, obwohl sie zu keiner Zeit ohne

Probleme blieb und oft zu herben Meinungsverschiedenheiten Anlass gab, insbesondere bei Auftauchen von Fragen der Aufnahmekapazität oder gar bei Ansinnen, selektiv vorzugehen. Im Zusammenhang mit dem Verbot neuer Minarettbauten stehen jedoch die Einzelheiten der Asylgewährung nicht zur Diskussion, wenn man von der Unterscheidung echter von unechten Asylsuchenden absieht. Dabei ist freilich beizufügen, dass diese Unterscheidung durchaus dornenvoll sein kann. Denken wir nur daran, dass die Ablehnung sogenannter Wirtschaftsflüchtlinge dann, wenn sie aus Gebieten mit einer Hungerkatastrophe kommen, an Limiten stossen kann oder muss. Oder erinnern wir uns, was die frühere offizielle schweizerische Auffassung, auf Grund ihrer ethnischen oder rassischen Zugehörigkeit Verfolgte seien keine (aufzunehmenden) politischen Flüchtlinge, in den 1930er und 1940er Jahren angerichtet hat!

11. Schlussfolgerungen

Der Volksentscheid vom 29. November 2009 war der Ausbruch eines aufgestauten Unmuts darüber, dass sich eine zahlenmässig beachtliche, wegen ethnischer und herkunftsmässiger Verschiedenheit als fremd empfundene, fast nur aus Immigranten bestehende Glaubensgemeinschaft in unserem Land ansiedeln konnte. Dies ohne dass die Voraussetzungen einer wohlwollenden Aufnahme gesichert waren. Die Tatsache, dass *die überwiegende Zahl dieser Einwanderergruppe zu keiner Klage Anlass gibt*, hat anscheinend zu wenig beeindruckt. Die tägliche Konfrontation mit den Nachrichten über die *weltweite grausame und terroristische Aggressivität gewisser Leute* aus diesem weltanschaulichen Kreis hält Misstrauen wach. Dieses wird unterstützt durch die Kenntnisnahme von einigen *für uns inakzeptabel kämpferischen Glaubenssätzen*, aber auch durch *das (allzu lange) Schweigen der hiesigen Muslimgemeinden zu all den Untaten*. Besorgnisse schürt zudem die überproportionale Beteiligung von Personen aus diesem Einwanderer-Umfeld an der inländischen Kriminalität.

Die Einwanderungspolitik kann infolgedessen im Bereiche der Sicherheit, aber auch der Integrationsfähigkeit, nicht auf jede

Selektivität verzichten. In letzterem Bereich und einigen anderen setzt aus praktisch-politischen Gründen unverzichtbares internationales Vertragsrecht der Einführung z.B. von Qualifikations-Voraussetzungen für eine Einwanderung enge Schranken. Ausserhalb solcher Vertragsverhältnisse kann das nicht eben einfache Aufstellen solcher Zulassungskriterien eher erwogen werden, um die *Immigration möglichst auf Personen mit Chancen zur Integration zu konzentrieren*. Das Erfordernis einer konsequenten Förderung der Integration von Dauerimmigranten ergibt sich auf jeden Fall zwingend.

Die Mehrheit der Stimmberechtigten wollte am 29. November 2009 *schweizerische Werte*, die sie in Frage gestellt glaubte, *verteidigen*. Sie hat nicht beachtet, dass sie *sich dabei zu anderen, nicht weniger zur Schweiz gehörenden Werten in Widerspruch setzte*. Der dadurch offenbar gewordene Zwiespalt wird dadurch verschärft, dass er nun durch den Gegensatz zwischen jenen überlagert wird, die den mehrheitlichen nationalen Volkswillen über alles setzen, und jenen anderen, die schrankenlose Willenskundgebungen des Staates zurückbinden möchten. Dies läuft auf eine *Neuausmarchung des Verhältnisses zwischen Volkssouveränität, Rechtsstaatlichkeit und Rechtsschutz des Individuums sowie der Einbindung des Landes in die Völkergemeinschaft hinaus*.

Man kann den Erlass des Verbots, Minarette zu bauen, als Aufwallung des unbändigen Selbständigkeitswillens der Schweizer verstehen, der ihre politische Gemeinschaft durch die Jahrhunderte lebendig erhalten hat. Aus der Sicht, wonach *dieses Verbot jedoch nicht das adäquateste Mittel ist, um das zu erreichen, was die es Bejahenden erstreben*, fragt es sich immerhin: Ist in diesen Selbständigkeitswillen alles eingebaut worden, was man als Schweizer von der Schweiz zu erwarten berechtigt sein dürfte? Gemeint ist damit das, was die geistige Entwicklung seit der *Aufklärung als unabdingbare Standard-Wertvorstellungen* erbracht hat. Sind diese in unserem praktisch eingestellten, aber keineswegs unimaginativen, oft so kreativen Volk breit und tief genug verankert worden? Es könnten hier *durchaus noch Aufgaben auf unser*

Bildungswesen zukommen. Dies betrifft nicht nur die Prinzipien eines aufgeklärten Denkens und die der Aufklärung entsprechenden Verfassungsrechte beziehungsweise -strukturen (Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Justiz, Rechtsschutz und dergleichen). Verstärkte, objektive Unterrichtung über wichtige fremde Weltanschauungen ist ebenfalls am Platz. Überhaupt ist die *staatsbürgerliche Bildung noch vielfach verbesserungswürdig.* Indessen muss man sich vor Augen halten, dass unser Volk auch nach dem ein Nachdenken erzwingenden Paukenschlag des Minarettbau-Verbots seine *erprobte Fähigkeit, ausgleichende Wege zu finden, nicht verloren* haben sollte.

Diese Dinge bedürfen einlässlicher Ergründung, das heisst, des *intensiven Gesprächs in diesem Lande, um eine Kopfklärung und eine allseits taugliche Marschrichtung zu erzielen.* Diese Schrift will ein Beitrag dazu sein.

* * *

Hinweise auf neueste Literatur zum Thema

Dr. iur. Robert Baumann, „Die Umsetzung völkerrechtswidriger Volksinitiativen“, im „Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht“, 111. Jg., Nr. 5 (Schulthess Juristische Medien AG, Zürich, Mai 2010), S. 241 ff. Baumann ist Rechtsanwalt und wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bundesamtes für Justiz, vertrat aber damit lediglich seine persönliche, letztlich den nationalen Volksrechten freundliche Meinung.

Andreas Gross/Fredi Krebs/Martin Schaffner/Martin Stohler (Herausgeber), „Von der Provokation zum Irrtum. Menschenrechte und Demokratie nach dem Minarett-Bauverbot“ (Editions le Doubs, CP 65, 2882 St-Ursanne, Mai 2010, ISBN 978-2-940455-00-3). Taschenbuch von 300 Seiten, in dem 44 Verfasserinnen und Verfasser in 89 kurzen Aufsätzen die Problematik facettenreich kommentieren.

Zusammenfassung für eilige Leser

Rasch orientierender Kurzttext ohne die für eine Vertiefung erforderlichen differenzierenden Einzelheiten.

Am 29. November haben die Schweizer ein Verbot, Minarette zu bauen, in die Bundesverfassung eingefügt. Dies ist offenbar ein Signal gegen Einflüsse, die als fremdartig und unzumutbar wachsend empfunden werden. Dieses Signal wurde deshalb gegen das Auftauchen eines markanten Symbols einer unvertrauten, derzeit befremdend wirkenden Weltanschauung gerichtet.

Weil das Minarettbau-Verbot Verfassungsrang hat, verstösst es nicht gegen die Bundesverfassung. Es bildet aber eine Ausnahmebestimmung gegenüber den von dieser Verfassung festgeschriebenen Grundwerten. Das sind insbesondere die Rechtsgleichheit, der Verzicht auf diskriminierende Massnahmen und die Freiheit, der eigenen Religion Ausdruck zu geben. Auch die in der Schweiz grundlegende Toleranz gegenüber Minderheiten wird so eingeschränkt.

Das Minarettbau-Verbot lässt ferner ausser Acht, dass – infolge der Erfahrungen mit dem II. Weltkrieg und wegen der stark gewachsenen gegenseitigen Abhängigkeit – die souveränen Staaten heute in einen strikteren Rahmen völkerrechtlicher, namentlich Konflikten vorbeugender Regeln eingebunden sind. So ist die Schweiz selbstverständlich der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten beigetreten sowie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Beide versuchen, Mindeststandards des staatlichen Umgangs mit Menschen festzulegen, übrigens bisher in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung. Infolgedessen gerät der neue Minarettartikel in Gegensatz zu der Schweiz obliegenden vertraglichen Verpflichtungen. Die Bundesverfassung verpflichtet indessen nur dazu, gegen zwingendes Völkerrecht verstossende Volksinitiativen ungültig zu erklären. Das zwingende Völkerrecht umfasst nur ganz wenige Regeln, zu denen jene dieser beiden Verträge nicht zählen. Daher war die Minarettinitiative zuzulassen, trotz ihres Widerspruchs zu diesen. Dieser Widerspruch kann der Schweiz jedoch internationale Verurteilungen einbringen, die ihre

Stellung in der Völkergemeinschaft schädigen. Rechtlich ist unser Land zwar befugt, die genannten Verträge zu kündigen. Dies käme jedoch einem Austritt aus der Gemeinschaft zivilisierter, freiheitlicher Demokratien nahe und würde der Schweiz schweren Schaden zufügen.

Die sich mehrende Annahme grund- und völkerrechtlich mangelhafter Initiativen führt zu deren unvollkommener Umsetzung und düpiert die Stimmberechtigten. Um dem vorzubeugen, drängt sich eine striktere unabhängige, objektive und verbindliche Vorprüfung geplanter Initiativtexte auf. Eine solche Vorprüfung würde verhüten, dass mit der übrigen Rechtsordnung nicht übereinstimmende Vorschriften in die Verfassung gelangen und in der Umsetzung enttäuschen. Bereits ist ein rechtlich wahrscheinlich einwandfreier Ersatztext für das Minarettbau-Verbot zur Diskussion gestellt worden. Er würde die Religionsgemeinschaften verpflichten, auf einander sowie auf das Empfinden und die Werte der übrigen Bevölkerung Rücksicht zu nehmen, sich den demokratischen und menschenrechtlichen Anforderungen zu fügen und bedrängendes Auftreten zu vermeiden. Ausserdem wird es dringend, Immigranten integrativ unsere Werte zu vermitteln, notfalls mit Sanktionen. Dabei sollte die Asyltradition nicht angetastet werden. Doch ist es unverkennbar, dass auch im Bewusstsein der einheimischen Bevölkerung die freiheitlichen Errungenschaften der Aufklärung und die Rechtsstaatlichkeit wieder präsenter gemacht werden sollten. Man wird aber selektive Grenzen der Einwanderung bezüglich der Integrationsfähigkeit in Betracht ziehen müssen. Immerhin sind dabei die Anforderungen der EU-Personenfreizügigkeit zu beachten. Das alles läuft auf eine Neuausmarchung zwischen Volkswille, Rechtsordnung und Einordnung des Landes in die Völkergemeinschaft hinaus. Ebenso bedarf in der Schweiz die gegenseitige Gesprächsfähigkeit einer stärkenden Erneuerung.

Die Arbeitsgruppe, welche diese Schrift erstellt hat

Diese Studie wurde von der auf Seite 1 genannten Kerngruppe erarbeitet unter Mitwirkung und Zustimmung folgender Mitglieder der Neuen Helvetischen Gesellschaft/Treffpunkt Schweiz, einer staatsbürgerlichen, überparteilichen und konfessionell neutralen Vereinigung, die sich für den Zusammenhalt der Schweiz und die Lösung nationaler Probleme einsetzt:

Dr. oec. HSG *Daniel Brühlmeier*, lic. ès lettres

Lieselotte Greuter-Koradi

Dr. phil. I *Ernst Hablützel*

Ruth Hablützel-Ammann

Dr. phil. I *Dieter Kläy*, executive MBA HSG

Ruth Kübler-Grütter (NHG/TS Zürich)

Paul Neubert

Dr. phil. I *Alfred Richli* (NHG/TS Schaffhausen)

Dr. phil. I *Guiu Sobiela-Caanitz* (NHG/TS Graubünden)

Wo nichts anderes vermerkt ist, gehören alle der NHG/TS Winterthur an (von der Kerngruppe *H. Kübler* der NHG/TS Zürich).

Kontaktadresse: R. Bernhard, Mythenstrasse 56, 8400 Winterthur.

Die Studie wurde finanziell unterstützt durch die *Vereinigung Libertas Winterthur*.

Druck:

Printhaus Rohner & Spiller AG
Technikumstr. 74, 8400 Winterthur

