

1. Kapitel: Untersuchungsgegenstand

A. Begrenzung auf die Politik

«Chancengleichheit» ist in den letzten Jahrzehnten ein zunehmend diskutiertes Schlagwort geworden. Die Verletzung des Grundsatzes wird von Parteien, Bewegungen und Stimmberechtigten regelmässig beanstandet, um tatsächliche oder vermeintliche Missstände und Ungerechtigkeiten zu geisseln. Der Anspruch auf gleiche Chancen wird dabei zumeist als etwas Selbstverständliches und Allgemeinverbindliches dargestellt.¹ Die über Jahrzehnte der politischen Diskussion erlangte Bedeutung hat anlässlich der Ausarbeitung der neuen schweizerischen Bundesverfassung dazu geführt, dass die Verwirklichung einer möglichst grossen Chancengleichheit als Staatsziel verankert worden ist.² Die entsprechende Formulierung in der Bundesverfassung ist allgemein gehalten und zielt grundsätzlich auf *alle* Lebensbereiche, seien es das gesellschaftliche Zusammenleben,³ die Wirtschaft,⁴ die Medien,⁵ die Bildung,⁶ die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren,⁷ soziale Fragen,⁸ oder auch die politischen Rechte.⁹ Staatsziele verpflichten den Staat indes nicht unmittelbar, sondern sind bloss ungefähre Orientierungspunkte, wohin sich das Gemeinwesen entwickeln soll.¹⁰ Genauere Vorgaben und Aufträge ergeben sich erst aus anderen Bestimmungen der Verfassung, aus einem Gesetz oder aus der Rechtsprechung.

¹ Vgl. auch KIELMANNSEGG, Grammatik, S. 229.

² Art. 2 Abs. 3 BV. Es sind auch Ausländerinnen und Ausländer gemeint.

³ Vgl. BIANCHI, S. 96 ff. (Ausländerinnen und Ausländer); auch Art. 8 Abs. 3 BV.

⁴ Im Sinne gleicher wirtschaftlicher Wettbewerbschancen; vgl. SCHOTT, Wettbewerb, S. 467 ff.; WEBER-DÜRLER, Chancengleichheit, S. 210 ff.

⁵ Vgl. PEDUZZI, S. 324 ff.; ZELLER/DUMERMUTH, BS-Kommentar, Rz. 22 zu Art. 93 BV.

⁶ HÄNNI, BS-Kommentar, Rz. 14 ff. zu Art. 62 BV, Rz. 14 zu Art. 64a BV sowie Rz. 3 f. zu Art. 66 BV; HÖRDEGEN, insb. 227 ff.; WEBER-DÜRLER, Chancengleichheit, S. 217 f.; WYTTENBACH, BS-Kommentar, Rz. 12 ff. zu Art. 19 BV.

⁷ Vgl. Art. 29 Abs. 1 BV; WEBER-DÜRLER, Chancengleichheit, S. 208 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Rz. 67; WALDMANN, BS-Kommentar, Rz. 21 zu Art. 29 BV; WIEDERKEHR, S. 25 ff.

⁸ Vgl. ENGELS, S. 25 f.; GÄCHTER/WERDER, BS-Kommentar, Rz. 1 zu Art. 41 BV; MAYER-BLASER/GÄCHTER, Rz. 18; J.P. MÜLLER, Soziale Grundrechte, S. 223.

⁹ Vgl. BIAGGINI, Kommentar, Rz. 8 zu Vorbem. Art. 136–142 BV; WEBER-DÜRLER, Chancengleichheit, S. 218 ff.

¹⁰ BERTSCHI/GÄCHTER, Worte, S. 17 f.; BIAGGINI, Kommentar, Rz. 12 zu Art. 2 BV; vgl. auch EHRENZELLER, SG-Kommentar, Rz. 22 zu Art. 2 BV; PEDUZZI, S. 322 ff.; BIANCHI, S. 94; WALDMANN, Diskriminierungsverbot, S. 82 ff.

Je nach Anwendungsgebiet verlangt das Ziel der Chancengleichheit unterschiedliche Umsetzungen: In Gerichtsverfahren etwa sind präzise Vorgaben notwendig, während im Bereich der Wirtschaft weniger schlagkräftige Normen Anwendung finden. Je nach Lebenssachverhalt und Rechtsgebiet ist daher eine verschiedenartige Bewertung des Grundsatzes gleicher Chancen vorzunehmen.

In der vorliegenden Untersuchung liegt der *Fokus auf den politischen Rechten*. Diese Beschränkung geschieht im Bewusstsein, dass zwischen den verschiedenen Wirkungsbereichen der Chancengleichheit wechselseitige Abhängigkeiten bestehen. So ist beispielsweise eine ausreichende Schulbildung unabdingbare Grundlage dafür, dass eine Person ihre politischen Rechte selbstbestimmt wahrnehmen kann.¹¹ Wirtschaftliche oder soziale Unterschiede wiederum können sich auf den politischen Wettbewerb auswirken: Wer im Alltag um das wirtschaftliche Überleben kämpft, wird sich kaum an der politischen Auseinandersetzung beteiligen können.¹² Umgekehrt kann eine finanzkräftige Person überschüssige Geldmittel einsetzen, um ein politisches Anliegen zu unterstützen. Zudem kann sich etwa gesellschaftliches Ansehen positiv auf die politischen Ambitionen einer Person auswirken. Trotz solcher Wechselwirkungen lässt sich *politische Chancengleichheit* von anderen Chancengleichheiten aber dadurch abgrenzen, dass sie nicht auf die Frage der Möglichkeiten des Erwerbs von Gütern, Wissen oder Fähigkeiten ausgerichtet ist.¹³ Vielmehr wirkt der Grundsatz auf die demokratische Entscheidungsfindung und die staatliche Machtverteilung.

In einer demokratischen Gesellschaft kann sich niemand eigenmächtig politischen Einfluss verschaffen. Wer ein politisches Anliegen durchsetzen will, muss sich in jedem Fall um die Unterstützung durch andere Stimmberechtigte bemühen, da politische Macht nur mittels Wahlen im Rahmen verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Vorgaben und zeitlich begrenzt verliehen wird. Politischer Einfluss kann also nicht wie ein materielles oder immaterielles Gut eigenhändig erworben, bewahrt und dann bei passender Gelegenheit eingesetzt werden. Einem solchen Verständnis zu folgen, würde etwa bedeuten, dass politischer Einfluss über den Einsatz von Geldmitteln gesteuert werden könnte. Auch wenn der Geldeinsatz möglicherweise die faktischen Chancen auf einen Erfolg zu verbessern vermag, so dürfen politische Ämter und politische Entscheidungen in einer Demokratie jedoch weder direkt noch indirekt käuflich sein.¹⁴

¹¹ Vgl. z.B. HÖRDEGEN, S. 107 ff.; J.P. MÜLLER/SCHEFER, S. 783.

¹² Vgl. auch SALADIN, Funktion, S. 554; BGE 121 I 367, 371.

¹³ Jedoch kann mit Wahlen und Abstimmungen die Allokation von Wirtschaftsgütern demokratisch koordiniert werden; vgl. SCHOTT, S. 23 mit Hinweisen.

¹⁴ Vgl. dazu auch Art. 281 StGB (Wahlbestechung).

rechtigter eines Gemeinwesens ermächtigt ist, sich auf politische Chancengleichheit zu berufen. Andererseits geht es um die Frage, inwieweit die politischen Chancen der Stimmberechtigten in den politischen Entscheidungsverfahren tatsächlich gleich sind. Dafür ist von Bedeutung, ob ein (mehr) formales Gleichheitsverständnis oder ein (mehr) materielles Gleichheitsverständnis verwirklicht wird. Die vorherrschende Freiheitsvorstellung wird hingegen in den Möglichkeiten sichtbar, über welche die Stimmberechtigten in den politischen Entscheidungsverfahren verfügen, um ihre politischen Chancen wahrzunehmen. Politische Chancengleichheit setzt demgemäss einen autonom nutzbaren Spielraum und politische Instrumente voraus, die frei genutzt werden können, um (mehr) politischen Einfluss zu gewinnen.

Um den Grundsatz politischer Chancengleichheit greifbarer zu umschreiben, bieten sich vor diesem Hintergrund drei Ansatzpunkte an:

- (1) Mit Blick auf die Gleichheitsvoraussetzung ist der Fokus auf die *Art der Gleichheit* zu legen, der in einem politischen System für die Verwirklichung politischer Chancengleichheit Geltung verschafft werden muss.
- (2) Mit Blick auf die Freiheitsvoraussetzung ist zu fragen, über welche Möglichkeiten der politischen Einflussnahme die Stimmberechtigten verfügen, das heisst, welcher *Umfang der Beteiligungschancen* in einem politischen System vorhanden ist.
- (3) Diese beiden Kriterien zeigen sich in der spezifischen *Ausgestaltung der politischen Entscheidungsverfahren* in einem politischen System, weshalb zu untersuchen ist, ob daraus Rückschlüsse auf ein bestimmtes Verständnis politischer Chancengleichheit gezogen werden können.

II. Zusammenspiel mit Gleichheits- und Freiheitsansprüchen

Das Wort «Toleranz» beschreibt gemäss einer gängigen Formel jenen Spielraum, den eine Gesellschaft Menschen und Gruppierungen zugesteht, die mit ihrem Anderssein in einem Widerspruch zu einer mehrheitlich oder durch eine Autorität anerkannten Norm oder Normalität stehen. Toleranz kommt ins Spiel gegenüber dem Anderen, dem Fremden und dem Störenden. Die gewährte Toleranz verschafft den tolerierten Personen eine gewisse Freiheitssphäre, die es ihnen erlaubt, ihre Normabweichung unbehelligt leben zu können. Insofern erscheint Toleranz als ein *Spiegelbild der Freiheit*. Andererseits kann Toleranz aber auch als *Gegenbild der Gleichheit* verstanden werden: Wird eine Person oder ein Verhalten als «gleich» eingeschätzt, ist Toleranz nicht erforderlich. Wo Gleichheit vorliegt, braucht es mit anderen Worten keine Toleranz. Die Frage der Toleranz stellt sich mit Blick auf politische Systeme also dort, wo keine Übereinstimmung (mehr) zwischen den politischen Akteuren vorhanden ist. Wer etwa als Stimmberechtigter nicht mit der Mehrheit wählt oder stimmt, ist zumindest in Bezug auf diesen Entscheid ungleich.

Allerdings beeinflusst Toleranz auch die Gleichheitsvorstellung selbst. Toleranz ist massgebend für die Antwort auf die Frage, wie viel Abweichung noch geduldet wird, damit noch von Gleichheit ausgegangen wird. Gleichheit bedeutet nämlich kaum je eine Identität verschiedener Sachverhalte oder Personen. So werden beispielsweise nicht nur identisch sprachige, identisch rassistische oder identisch geschlechtliche Menschen als gleiche Personen oder gleiche Stimmberechtigte anerkannt, sondern ganz verschiedenartige Menschen. Was Identität und Gleichheit somit unterscheidet,⁹⁵ ist die Anwendung einer *Toleranzmarge*: Gleichheit verlangt nach der Festsetzung von bestimmten Normen und Massstäben, nach denen die Unterscheidung von gleich und ungleich vorgenommen wird. Abweichungen, die innerhalb eines entsprechenden Vergleichsmassstabes liegen, werden ausgeblendet beziehungsweise toleriert. Mit anderen Worten: Je nachdem, ob ein Tatbestand oder eine Eigenschaft in den Duldungsbereich fällt oder nicht, wird ein Sachverhalt, ein Objekt oder eine Person als gleich oder ungleich bewertet. Insofern ist Toleranz nicht nur Gegenstück, sondern auch Voraussetzung für die Annahme, dass Gleichheit vorliegt.

Toleranz umfasst demgemäss als eine ihrer Komponenten die *Ablehnung* von bestimmten (ungleichen) Eigenschaften, Überzeugung oder Praktiken – andernfalls wäre sie gar nicht nötig. Toleranz setzt andererseits aber als weitere Komponente ein Minimum an *Akzeptanz* voraus, weil die Ablehnung nicht dazu

⁹⁵ Vgl. vorne S. 8 f.

Land mit dir.» Der Fürst und Herr konnte sich nach Luther gar auf einen göttlichen Auftrag stützen: Die Obrigkeit sei «Gottes Amtmann und Diener seines Zorns». Luther wandelte sich zu einem Ideologen für ein eigentliches Gotteskriegerum, indem er den Fürsten gar zusicherte, sie würden sich durch diesen Krieg «den Himmel mit Blutvergiessen verdienen» und dies «besser als andere mit Beten». ¹¹⁷⁰ Seine Kritiker an diesem Aufruf zur gewalttätigen Niederschlagung des Bauernaufstandes forderte er auf, das «Maul stille» zu halten, ¹¹⁷¹ es gehe um «Gottes Wort». ¹¹⁷² Luthers anfängliche Duldsamkeit schlug somit vollständig um und er sprach einer brutalen Intoleranz das Wort. Er wollte die Aufständischen nicht nur geschlagen, sondern vernichtet wissen. Die spätere Rechtfertigung, er habe mit seiner Schrift keine unchristliche Racheakte von Fürsten unterstützt, ist vor diesem Hintergrund fragwürdig. ¹¹⁷³

Ein friedliches Zusammenleben mit Angehörigen anderer Glaubensrichtungen erschien Luther umso unmöglicher, je stärker sich die Reformation durchgesetzt hatte. Ein weltlicher (lutherischer) Herrscher sollte nicht mehr dulden, dass religiöse Uneinigkeit unter seinen Untertanen herrscht, denn daraus entstehe nur «Aufruhr und Rottrey». ¹¹⁷⁴ Luther verfiel augenscheinlich immer mehr einem Schwarz-Weiss-Denken. Er dachte nur noch in den Kategorien gut oder böse, gläubig oder ungläubig, Freund oder Feind. Luther war sich dabei gewiss, dass er allein der Verkünder der christlichen Wahrheit war. Wer ihm nicht folgte, der folgte zwangsläufig Satan. Wer nicht in Luthers Sinn für Christus war, der musste notwendig gegen Christus sein. ¹¹⁷⁵ Die weltliche Obrigkeit konnte und sollte deswegen Gotteslästerungen, falsche Lehren und Ketzerei verfolgen und deren Anhänger körperlich strafen. ¹¹⁷⁶ «Dem frechen Haufen, der des Evangelii nit achtet, dem muss man mit dem weltlichen Schwert wehren (...)» ¹¹⁷⁷

Im Kampf gegen die Täuferbewegung befürwortete Luther bereits ab 1530 die Todesstrafe. ¹¹⁷⁸ Er forderte die weltliche Obrigkeit zudem auf, die Ausübung aller abweichenden Glaubensbekenntnisse in ihrem Gebiet zu unterdrücken. ¹¹⁷⁹ Das galt selbst gegenüber den Zwinglianern, zu deren Ausweisung er 1532

¹¹⁷⁰ LUTHER, Rotten, S. 195 f.

¹¹⁷¹ LUTHER, Verantwortung, S. 200.

¹¹⁷² LUTHER, Verantwortung, S. 204.

¹¹⁷³ Vgl. OTTMANN, Neuzeit I, S. 75.

¹¹⁷⁴ Zit. nach LECLER I, S. 243.

¹¹⁷⁵ LUTHER, Willen, S. 37 mit Verweis auf Matthäus 12, 30; Lukas 11, 23.

¹¹⁷⁶ Vgl. LECLER I, S. 237 ff. und S. 250.

¹¹⁷⁷ LUTHER, Willen, S. 32; vgl. auch HEER, S. 234 f.

¹¹⁷⁸ MACCULLOCH, S. 289; LECLER I, S. 248 f.; BÖCKENFÖRDE, Geschichte, S. 422.

¹¹⁷⁹ Vgl. LECLER I, S. 250 zu Luthers augustinischer Auslegung des Unkrauts im Weizen.

riet.¹¹⁸⁰ Auch gegenüber den Katholiken, die dem «Antichristen in Rom» weiterhin anhängen wollten, musste die Duldung ein Ende nehmen.¹¹⁸¹ Das Nebeneinander verschiedener Konfessionen sah Luther nun als «geistliche Tyranney».¹¹⁸² Bei dieser intoleranten Haltung handelte es sich allerdings nur um einen scheinbaren Wandel von Luthers Ansichten. Seine anfängliche Toleranz war nämlich eng mit der unerschütterlichen Überzeugung verbunden gewesen, die richtige Auslegung der Bibel und insbesondere des Alten Testaments gefunden zu haben und die Menschheit bekehren zu müssen.

Diese prophetische Mission prägte insbesondere Luthers Einstellung zu den Juden.¹¹⁸³ Bevor er zum Reformator wurde, nahm Luther zunächst eine vorsichtig tolerante Haltung ein. So kritisierte er Reuchlins Gegner, die sich «in ihrem blöden Eifer» nicht schämen würden, «die Juden Verfluchte» zu nennen.¹¹⁸⁴ Luther war in diesen frühen Jahren zwar überzeugt, dass die Juden bekehrt werden sollten, dies sollte aber mit Geduld geschehen.¹¹⁸⁵ Im Jahr 1523 verfasste er gar die reformatorische Schrift *Dass Jesus Christus ein geborner Jude sei*, in der er hervorhob, dass die Juden als Menschen vollständig in die Gesellschaft eingliedert werden sollten.¹¹⁸⁶ Allerdings deutete sich bereits in dieser Schrift an, dass Luthers Haltung nicht von Dauer sein sollte: Sein Ziel bleibt auch hier die Missionierung, und er glaubte insbesondere aus einer Stelle im Buch des Propheten Jeremias unzweifelhaft belegen zu können, dass Jesus der Messias der Juden sei.¹¹⁸⁷ Bei richtiger Erklärung *mussten* die Juden dies endlich einsehen. Sein erster (und wohl einziger¹¹⁸⁸) Versuch der Bekehrung blieb jedoch erfolglos. Die betreffenden Rabbiner zeigten sich in den Augen Luthers verstockt, da sie seine Beweisführungen ablehnten und ihre eigene Glaubensüberzeugung hervorhoben.¹¹⁸⁹ Nach diesem Fehlschlag schlug Luthers dulddende Haltung ins

¹¹⁸⁰ KAMEN, S. 41. Zwingli war für Luther ein ewig verdammter Ketzer; BLANKE, S. 77; vgl. Luthers *Kurzes Bekenntnis vom heiligen Sakrament* (1544).

¹¹⁸¹ Vgl. dazu nur *Wider das Papsttum zu Rom, vom Teufel gestiftet* (1543); die *Heerpredigt wider die Türken* (1530) zu Luthers Meinung zum Islam.

¹¹⁸² Zit. nach HWPh, Toleranz, S. 43302. Luther verwendete im Jahr 1541 das Wort «tolerantz» als Bezeichnung für die Duldung anderer Religionen; LUTHER, Brief an die Fürsten Johann und Georg von Anhalt vom 12. Juni 1541, S. 441, zit. nach FORST, Konflikt, S. 162. Es ist bezeichnend, dass er solche Toleranz negativ wertete.

¹¹⁸³ Vgl. eingehend THOMAS KAUFMANN, *Luthers Juden*, Stuttgart 2014.

¹¹⁸⁴ Zit. nach OSTEN-SACKEN, S. 79 f.

¹¹⁸⁵ OSTEN-SACKEN, S. 84 f.

¹¹⁸⁶ OSTEN-SACKEN, S. 93 f.; vgl. auch T. KAUFMANN, *Reformation*, S. 434 ff.

¹¹⁸⁷ Vgl. Jeremia 23, 6: «In seinen Tagen wird Juda gerettet werden, und Israel wird sicher wohnen. Und dies ist sein Name, den man ihm geben wird: Der HERR ist unsere Gerechtigkeit!» Vgl. auch Jesaja 7, 14.

¹¹⁸⁸ Vgl. OSTEN-SACKEN, S. 108; T. KAUFMANN, «Judenschriften», S. 157.

¹¹⁸⁹ Vgl. dazu OSTEN-SACKEN, S. 103 ff.

oder «der Grossteil des Volkes das tut, sofern er damit einen ungeordneten Aufstand verhindern kann».¹²⁹⁹ Wenn sich das Volk jedoch nicht wehrt, so fehlt es ihm an «Liebe zur öffentlichen Gerechtigkeit», weshalb es vom Tyrannen zu Recht geschunden wird. Zwingli ermahnt die Herrscher ferner ausdrücklich, dem Evangelium gemäss rechtschaffen zu werden, ansonsten sie mit Füßen getreten werden würden.¹³⁰⁰ In einer späteren Schrift führte er aus, ein Christ müsse einem Tyrannen nur bis zu der Gelegenheit gehorchen, die ihm die Freiheit ermögliche. Diesen Zeitpunkt werde Gott genauso deutlich anzeigen, wie er es tat, als er Saul verwarf und David zum Nachfolger annahm.¹³⁰¹

Die republikanischen Ansichten Zwinglis zeigen eine grosse Distanz zu den obrigkeitsstaatlichen Ausführungen Luthers. Diese andere Sichtweise lässt sich wohl nicht zuletzt darauf zurückführen, dass die Reformation in Zürich durch öffentliche Streitgespräche vorbereitet wurde, sodass sie vom Grossen Rat in Zürich anschliessend vollzogen werden konnte.¹³⁰² Die Zürcher Reformation stützte sich also auf eine gemeinschaftliche Willensbildung, nicht auf den Befehl eines Fürsten. Nach erfolgter Reformation unterstützte Zwingli infolgedessen eine Organisationsstruktur, die keine eigentliche kirchliche Hierarchie einführte, sondern eine konzilsähnliche Kirchensynode. Darüber hinaus motivierten ihn die Erfahrungen in Zürich dazu, im Ersten Kappeler Landfrieden von 1529 festhalten zu lassen, dass in den Gemeinen Herrschaften nicht den regierenden Orten, sondern den einzelnen Pfarreien und Gemeinden das Recht zuerkannt wurde, über ihre Religionszugehörigkeit zu entscheiden.¹³⁰³ Dabei kam das Mehrheitsprinzip zur Anwendung; über die Religionszugehörigkeit der Gemeinde wurde also «demokratisch» beschlossen.¹³⁰⁴

Selbstverständlich wäre es aber falsch, in Zwingli einen Vorkämpfer für politisch chancengleiche Entscheidungsverfahren zu sehen. Solche Prozesse waren für ihn höchstens Mittel zum Zweck. Zwinglis bevorzugte Staatsform war nicht die

¹²⁹⁹ Zwingli dachte einerseits an spartanische Ephoren und römische Tribunen, andererseits an ständische Repräsentanten wie den Zürcher Rat sowie an die Landsgemeinden; vgl. SCHULZE, S. 201; HODLER, S. 441.

¹³⁰⁰ ZWINGLI, Begründung, Art. 42, S. 394.

¹³⁰¹ ZWINGLI, Rechenschaft, S. 127 mit Hinweis auf Paulus; vgl. aber ders., Ursache, S. 425 wonach Gott einen Führer wie Moses sendet, der das Volk befreit. Die Zurückhaltung dürfte u.a. mit dem Bauernkrieg zusammenhängen; LAUBE, S. 261.

¹³⁰² Vgl. LECLER I, S. 428 f.

¹³⁰³ PEYER, S. 90; vgl. LOCHER, Zwingli, S. J 69 und 71.

¹³⁰⁴ MACCULLOCH, S. 243. Die Minderheit musste sich unterwerfen oder auswandern; LECLER I, S. 434. Bereits ab 1526 war Graubünden so vorgegangen; MACCULLOCH, S. 229.

Williams' Toleranzdenken war stark von seinen religiösen Ansichten geprägt: So führt er etwa aus, es sei «der Wille und das Gebot Gottes», dass alle «heidnischen, jüdischen, türkischen oder antichristlichen Überzeugungen und Kulte allen Menschen in allen Nationen und Ländern erlaubt werden». Seine Toleranzargumentation vermag aber noch mehr, als nur einen Begründungsrahmen für Protestanten zu liefern,²¹⁷⁷ da er sich nicht allein auf eine biblische Beweisführung stützt. Er beruft sich darüber hinaus – wie Bodin und der holländische Autor des *Discours contenant le vray entendement*²¹⁷⁸ – auf das Schreiben von Tertullian an den Konsul Scapula und auf das Gesetz der natürlichen Gerechtigkeit:²¹⁷⁹ «By the Law of *natural equitie*, Men are not to be compelled to any *Religion*, but permitted to *believe* or not *believe* at all.»²¹⁸⁰ Damit, so Williams, habe Tertullian nicht nur einer privaten Gewissensfreiheit das Wort gesprochen. Gestützt auf das Naturrecht habe er darüber hinaus ausdrücklich für alle Menschen das Recht auf freien Gottesdienst und freie Religionsausübung gefordert.²¹⁸¹ Tertullian habe bewiesen, dass die christliche Religion das heidnische römische Kaiserreich nicht gefährdete, weil jeder Mensch mit seiner eigenen Religion steht oder fällt, während diese umgekehrt einem Andersgläubigen weder schaden noch helfen kann.²¹⁸² Williams' Ausführungen enden jedoch nicht mit der Bezugnahme auf die antike, naturrechtliche Begründung der Gewissensfreiheit. Er stützt seine Ansichten auch auf eigene, sozusagen frühsoziologische Beobachtungen menschlichen Verhaltens.

Nach seiner Ankunft in Amerika trat Williams in Kontakt mit den ansässigen Indianern. Er erlernte deren Sprache und erhielt dadurch Einblick in ihre Gedankenwelt und gesellschaftliche Kultur. Wie der Spanier Bartolomé de Las Casas²¹⁸³ anerkennt Williams aufgrund seiner Erfahrungen die Eingeborenen als grundsätzlich *gleichwertige Menschen* mit von Natur aus gleichen Neigungen und Fähigkeiten.²¹⁸⁴ Williams führt aus, dass die Indianer wie alle Menschen fleischlichen Begierden folgen und von Natur aus Kinder des Zorns, das heisst durch schlechte Emotionen geleitet und daher erlösungsbedürftig sind.²¹⁸⁵ Gott hat diesbezüglich alle Menschen aus einem und demselben Blut geschaffen. Es

²¹⁷⁷ So aber FORST, *Konflikt*, S. 242 f.

²¹⁷⁸ Vgl. vorne S. 230 und S. 258.

²¹⁷⁹ R. WILLIAMS, *Tenent*, S. 15 und S. 119 f.

²¹⁸⁰ R. WILLIAMS, *More bloody*, S. 217 [*Hervorhebungen i. O.*].

²¹⁸¹ Vgl. R. WILLIAMS, *Tenent*, S. 119 f.

²¹⁸² R. WILLIAMS, *More bloody*, S. 223.

²¹⁸³ Vgl. vorne S. 222 Fn. 1643; DELGADO, *Weltmission*, S. 277.

²¹⁸⁴ Vgl. R. WILLIAMS, *Key*, S. 1; vgl. dazu auch T. WAGNER, *Irokesen*, S. 209 f.

²¹⁸⁵ Vgl. R. WILLIAMS, *Key*, S. 53. Dem bösen Verlangen sind *alle* Menschen ausgeliefert, bis ihnen Gott in seiner Gnade die Wiedergeburt im Glauben eröffnet; a.a.O., S. 87 f. Die Erbsünde begründet «augustinisch» eine Menschengleichheit in der Verworfenheit.

gibt zwischen Europäern und eingeborenen Amerikanern weder Unterschiede des Blutes noch der Geburt oder des Leibes. Bei Williams hat die menschliche Gleichheit indes nicht nur diesen augustinischen, negativen Gehalt. Seine poetischen Betrachtungen über die Indianer vermitteln eine deutlich positivere Sicht auf den Menschen als soziales Wesen. Selbst die Wildesten unter den Indianern sind nämlich, so Williams, durch die Geselligkeit ihrer menschlichen Natur geprägt.²¹⁸⁶ Der Engländer hat also keinen Grund, auf seine Geburt und sein Blut besonders stolz zu sein, denn der Indianer ist ihm darin gleich: «Boast not proud English, of thy birth & blood; / Thy brother Indian is by birth as Good. / Of one blood God made Him, and Thee and All, / As wise, as fair, as strong, as personal.»²¹⁸⁷

Die indianische Gesellschaft hatte für Williams darüber hinaus eine Form des Zusammenlebens beibehalten, die sich durch sittliche Einfachheit, kulturelle Unverdorbenheit und bewahrte Natürlichkeit von der europäischen Kultur positiv abhob.²¹⁸⁸ Die Indianer verfügten ausserdem über eine schnelle Auffassungsgabe und die Fähigkeit zu richtigen Entscheidungen. Auch diesbezüglich hatte sie Gott nicht den Europäern unterlegen geschaffen.²¹⁸⁹ Der Wunsch nach Neuigkeiten ist bei den Indianern zudem nicht weniger ausgeprägt, als er es bei den Bürgern Athens war.²¹⁹⁰ Diese Beobachtung von Williams ist bemerkenswert, weil er damit den Indianern auch alle jene Eigenschaften ausdrücklich zuspricht, die eine Einbindung in die politische Entscheidungsfindung ermöglichen.

Tatsächlich verfügen für Williams grundsätzlich alle Menschen über eine Begabung für die Politik.²¹⁹¹ Die moralische Tugend, die notwendige Treue, Fähigkeit und Ehrlichkeit können nach seiner Ansicht durch gute Ausbildung, durch gute Gesetze und gute Beispiele genährt und geschult werden. Vertrauenswürdige und sichere Bürgergemeinden dürfen daher nicht einseitig durch Kirchenmitglieder vereinnahmt werden, sodass alle anderen Menschen ihrer natürlichen und bürgerlichen Rechte und Freiheiten beraubt sind.²¹⁹² Die Grundlage der bürgerlichen Gewalt liegt vielmehr alleine im (religiös heterogenen) Volk. Dieses

²¹⁸⁶ R. WILLIAMS, Key, S. 47 f.

²¹⁸⁷ R. WILLIAMS, Key, S. 53.

²¹⁸⁸ Vgl. etwa R. WILLIAMS, Key, S. 16 f., S. 45, S. 49 und S. 76; vgl. vorne S. 231 Fn. 1702 zu ähnlichen Überlegungen bei Montaigne, die Williams womöglich sogar kannte.

²¹⁸⁹ R. WILLIAMS, Key, S. 49.

²¹⁹⁰ R. WILLIAMS, Key, S. 54 f.

²¹⁹¹ Die Stadt Providence legte 1652 gesetzlich fest, dass «kein schwarzer Mensch» ewig versklavt werden dürfe. Nach spätestens zehn Jahren sei ein Sklave freizulassen; HANDELMANN, S. 245 f. Dem Gesetz wurde indes nicht Nachachtung verschafft. Auch war in den anderen Teilen der Kolonie die Sklaverei unbeschränkt erlaubt.

²¹⁹² Vgl. R. WILLIAMS, More bloody, S. 216.

Menschen. Milton befürwortete vielmehr eine Elitenrepublik, da das Volk noch nicht genug gebildet sei. Auch James Harrington wählte einen solchen Weg. Nach Machiavellis Beispiel wollte er den antiken Republikanismus zum Modell eines neuen Gemeinwesens machen. In seiner Staatsvision *Oceana* entwarf er demgemäss kein politisch chancengleiches Gemeinwesen, sondern einen an aristotelischen Gleichheits- und Gleichgewichtsvorstellungen ausgerichteten Staat nach dem Vorbild Venedigs.

Die republikanischen Denker in England und später auch in Frankreich beriefen sich neben Venedig vor allem auf die Römische Republik und Sparta. Die Hochachtung, die republikanische Denker der spartanischen Republik entgegenbrachten, mag zwar aus heutiger Sicht «ganz unverdient»³⁸¹⁰ erscheinen. Namentlich Sidney, Mably und Rousseau benötigten Rom und Sparta jedoch als Gegenmodelle zur absoluten Monarchie. Die römische Republik und der spartanische Militärstaat zeigten auf, dass eine homogene und militarisierte Republik dem Absolutismus überlegen war – nicht zuletzt wegen der Tugendhaftigkeit ihrer Bürger. Das antike Tugendideal prägte diese republikanischen Staatsdenker daher tiefgreifend. Die Sicherung der für die Republik unverzichtbaren Tugend überlagerte daher wiederum die Möglichkeiten der Toleranz. Es mussten alle erdenklichen Sicherungsmassnahmen ins Auge gefasst werden, bis hin zur Nutzbarmachung der Religion für das Staatswesen. Damit war und ist die Gefahr verbunden, dass der Republikanismus in Intoleranz im Namen einer solchen staatsbürgerlichen Tugend umschlägt.³⁸¹¹ Rousseaus Zivilreligion erscheint als eine noch relativ harmlose Ausformung solcher Intoleranz, da sie mit Blick auf ein utopisches und tiefgreifend demokratisiertes Gemeinwesen vorgeschlagen wird. Die grausame und unmenschliche Fratze des republikanischen Tugendideals offenbarte erst der jakobinische Terror.

2. Individualistische und säkulare Sichtweisen

Was im Zeichen des Humanismus als Aufbruch begonnen hatte, endete während der Reformation in einer allseitigen religiösen Parteilichkeit mit entsprechenden Auswirkungen auf die weltliche Politik. Dieses Ergebnis war jedoch keine geschichtliche Zwangsläufigkeit, wie die Beispiele des Strassburger Reformators Wolfgang Capito und weiterer origineller Denker wie Sebastian Franck, Sebastian Castellio oder Jacobus Acontius belegen, die sich dezidiert für Toleranz einsetzten. Vor allem Franck verfocht ein radikal individualistisches Menschenbild,

³⁸¹⁰ ARENDT, *Revolution*, S. 289.

³⁸¹¹ Voltaire hielt dieser Ansicht entgegen, die Republik werde nicht durch die Tugend begründet, sondern durch den individuellen Ehrgeiz, der den Ehrgeiz der anderen in Schranken halte; VOLTAIRE, *Denken*, S. 54 f.

das auch seine Toleranzauffassung prägte. Mit dem individualistischen Religionsverständnis ging die Überwindung der Idee einer göttlichen Erwählung oder Verdammung bestimmter Menschen oder Menschengruppen einher. Massgebend ist der Mensch, der als Einzelner vor Gott steht, und nicht dessen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Kirche oder einem sozialen Stand.

Für Sebastian Franck war die Wahrheit weder durch die Bibel bestimmbar noch durch einen platonischen Weisen erkennbar. Die Wahrheit wird, wenn überhaupt, erst in der Gegenüberstellung mit Unwahrheiten als Wahrheit sichtbar. Das menschliche Wissen bleibt allerdings beschränkt und niemand kann in sämtlichen Dingen richtig liegen. Vielmehr irren alle Menschen und alle Sekten notwendig mit gewissen Lehren. Ob es sich bei einer bestimmten Lehre überhaupt um einen Irrtum handelt, ist zudem meist eine (religiöse) Standpunktfrage. Vor diesem Hintergrund benannte Franck das Problem der *Gegenseitigkeit der Intoleranz* als Ursache der Glaubenskriege. Folgerichtig kann nur deren Umkehrung in eine allseitige Toleranz die Gewalttätigkeit zwischen den Glaubensparteien beenden. Jeder Krieg ist für Franck ohnehin wider Gott, denn dieser liebt alle Menschen *unparteiisch* und gleich. Infolgedessen sind für Franck nur jene Menschen Ketzer, die sich selbst für wertvoller halten als ihre Mitmenschen. Wenn Gott keine Unterschiede zwischen den Menschen macht, so steht es dem Menschen von vorneherein nicht zu, solche Wertunterschiede zu machen. Es verwundert daher nicht, dass Franck daraus auch (vorsichtige) Konsequenzen für die Politik ableitete. So sprach er sich gegen den Erbadel aus, da kein Mensch die höheren Fähigkeiten und Eigenschaften erbt, sondern diese als Individuum selbst haben beziehungsweise entwickeln muss. Erst wenn sich die Menschen ihren Mitmenschen auf gleicher Höhe zuwenden, kann nach Franck eine neue Staatsform entstehen.

Francks *spirituelle* Toleranzbegründung ergänzte und beschränkte Sebastian Castellio in der Folge durch humanistische Argumentationen. Castellio erfasste einerseits, dass die augustinische Auslegung biblischer Gleichnisse widerlegt werden musste, um das Vorgehen gegen Ketzer (Gleichnis vom Unkraut im Weizen) und den kirchlichen Eintritts- und Gewissenszwang (Gleichnis vom Gastmahl) als unchristlich brandmarken zu können. Andererseits ist es das Verdienst von Castellio, dass er die *Goldene Regel* ausdrücklich für die Frage der Toleranz fruchtbar machte: Wer sein Gewissen keinem Zwang durch Andersgläubige oder den Herrscher ausgesetzt sehen will, muss umgekehrt auch das Gewissen des Andersgläubigen dulden. Eine wechselseitige Duldung des Gewissens konnte nach Castellios Ansicht also die religiös-politischen Konflikte der Reformationszeit lösen. Sein Zeitgenosse Acontius erkannte im Wettbewerb der religiösen Meinungen das beste Mittel, um die Glaubenswahrheit zu erkennen. Während Acontius damit als Vorläufer Miltons verstanden werden kann,

erscheint Castellio als ein Vorläufer Pierre Bayles, dessen Werk zur Toleranz eine einzige Abrechnung mit dem augustinischen Religionszwang darstellt.

Auch in *politischer Hinsicht* waren es religiöse Aussenseiter, die den Grundsatz einer politischen Gleichwertigkeit zumindest aller Männer befürworteten. Zum Schutz dieses Prinzips schien ihnen eine Auftrennung von Politik und Religion notwendig. Entsprechende Ansätze fanden sich unter anderem bei Marsilius von Padua, Francisco de Vitoria oder Michel De L'Hôpital, die ausgeführt hatten, die politischen Rechte müssten von einem allfälligen Kirchenausschluss gänzlich unberührt bleiben. Aus der nominalistischen Philosophie in der Nachfolge von Ockham liess sich ableiten, dass der Staat eine säkulare Einrichtung ist. Insbesondere in den Niederlanden trafen hugenottische Widerstands- und Bundestheorien auf den Boden einer humanistisch geprägten Kultur und auf eine politische Situation, in der katholische und reformierte Niederländer gleichermaßen für den Widerstand gegen das spanische Königreich gewonnen werden mussten. Als Folge wurde ein *politisches* Widerstandsrecht beworben. Dieser Wandel wiederum ermöglichte es, die Frage der Widerstandsberechtigung mit der Forderung nach *gegenseitiger Tolerierung* zu verbinden. Um ein friedliches Zusammenleben aller Bürger zu gewährleisten, schien weiten Kreisen in den Niederlanden die *Trennung der politischen und der religiösen Sphären* angezeigt. Unter Rückgriff auf die voraugustinische Argumentation von Tertullian wurde daher die Wiederherstellung der Religionsfreiheit gefordert.³⁸¹²

Aus diesem reformiert-republikanischen Denken in den Niederlanden entwickelte sich in England einerseits die Idee einer staatskontrollierten Kirche. Namentlich nach den Vorstellungen Harringtons, Lockes oder Tolands sollten auf diese Weise religiöse Minderheiten vor intoleranten politischen Aktivitäten der Mehrheitskirche geschützt werden. Andererseits fürchteten sich kongregationalistische und baptistische Kreise vor Eingriffen des Staates in ihre Kirchen, weshalb sie eine strikte Trennung von Kirche und Staat forderten.³⁸¹³ Nur so schien ihnen eine vollständige religiöse Toleranz des Staates erreichbar. Roger Williams etwa verwendete das eingängige Bild einer lückenlosen Trennmauer (*wall of separation*), die zum Schutz der Gläubigen vor der Regierung errichtet werden musste. Die Idee der Trennung von Religion und Politik beziehungsweise von Kirche und Staat ging mit der Annahme einher, dass religiöse und politische Toleranz untrennbar zusammen gehörten. Ohne religiöse Toleranz konnte der Mensch auch politisch nicht frei sein, da er seine religiöse Identität unterdrückt sah. Ohne politische Toleranz griff der Staat früher oder später auch auf die Religion der Einzelnen zu, ohne dass diese sich politisch zu Wehr setzen konnten.

³⁸¹² Vgl. vorne S. 258.

³⁸¹³ Vgl. dazu auch JELLINEK, Erklärung, S. 46 ff.

Nach Auffassung der Levellers sollte aus diesem Grund der vor Gott freie Gläubige gleichzeitig ein politisch freier Bürger im Staat sein. Sie forderten daher die vollständige Ausmerzung des Herrschafts- und Verfolgungsanspruchs im religiösen *und* politischen Bereich.

Das Mass an Toleranz und politischer Chancengleichheit, für das sich insbesondere Roger Williams und die Levellers einsetzten, stellt einen ideengeschichtlichen Höhepunkt dar. Allerdings fehlte diesen Argumentationen die Basis für eine allgemeine Anerkennung, denn wer das religiöse Weltbild dieser Individualisten nicht teilte, konnte auch deren religiös geprägten Beweisführungen nicht zustimmen. Nicht nur die Bereiche von Politik und Religion mussten also entkoppelt sein, es galt auch eine von religiösen Überzeugungen losgelöste Begründung zu finden. Spuren einer säkularen und gesellschaftsvertraglichen Staatsbegründung waren seit dem Mittelalter an verschiedenen Universitäten wie Paris oder Oxford gelehrt worden. Vor allem der Nominalismus hatte sich als eine treibende Kraft individualistischer und säkularer Entwicklungen erwiesen.³⁸¹⁴ Es verwundert daher nicht, dass nicht nur der schottische Monarchomache George Buchanan, sondern noch die späteren Vertragstheoretiker Hobbes und Locke aus dieser nominalistischen Tradition schöpften.³⁸¹⁵ Hobbes bekämpfte den religiös geprägten Individualismus mit einer säkularen Herrschaftsvertragslehre, wobei der Individualismus zugunsten des absoluten Souveräns rechtlich aufgehoben wird. Aus dem Blickwinkel von Toleranz und politischer Chancengleichheit bedeutete die an Hobbes orientierte Säkularisierungswelle zunächst einen erheblichen Rückschritt gegenüber den religiösen Toleranzbegründungen. Alle Vertreter der säkularen Theorie des Absolutismus gingen nämlich von einer politischen Gehorsamsverpflichtung des Volkes gegenüber dem Herrscher aus.

Spinoza versuchte in seinem bahnbrechenden Werk, diesen Absolutismus mit der Freiheit des Individuums in Übereinstimmung zu bringen, indem er zusätzlich auf das republikanische Ideal der Volksherrschaft zurückgriff. Der verlangte Gehorsam gegenüber der Obrigkeit wurde in diesem Fall zumindest mittelbar über das politische Beteiligungsrecht etwas gemildert. Allerdings bleibt für Spinoza der Gehorsam das Hauptgebot Gottes. Die von Rousseau und auch Kant im Anschluss an Spinoza entwickelten säkular-individualistischen Staatstheorien enthielten infolgedessen ebenfalls einen Gehorsamszwang, der nach

³⁸¹⁴ Vgl. SIEDENTOP, S. 392 und S. 424.

³⁸¹⁵ Vgl. WELZEL, S. 109.

Menschen die Möglichkeit zum Guten und zu freier Willensbildung zutraut.³⁸²⁴ Dieser Zusammenhang hatte sich bereits bei Marsilius von Padua gezeigt, der die meisten Menschen durch gesunden Menschenverstand geleitet sah und deshalb politische Mitwirkungsrechte befürwortete. Alle Bürger vermögen gemäss dieser Sichtweise im Rahmen ihrer Fähigkeiten zu einem guten Gesetz und zur Verwirklichung des Gemeinwohls beizutragen. Der mehrere Generationen spätere Nikolaus von Kues hingegen hielt das Volk für zu töricht, um ihm politische Rechte zu belassen. Platonische Weise sollen das Volk repräsentieren, ohne dass dafür eine Wahl notwendig wäre. Ihre Legitimation beziehen diese Repräsentanten aus einer höheren Sphäre und aus ihren grösseren intellektuellen, gesellschaftlichen und politischen Fähigkeiten.

Das Menschenbild prägt also die Einschätzung politischer Toleranz.³⁸²⁵ Mit Hobbes und Kant änderte darum zwar die Begründung menschlicher Bosheit, indem deren Ursache nicht mehr mit der Erbsünde im augustinischen Sinn begründet wurde, jedoch nicht das Ergebnis: Wer die Menschen grundsätzlich als böse beurteilt, wird den Staat (verstärkt) als Zwangsanstalt ausgestalten wollen, wo zum Schutz der Menschen mit allen notwendigen Mitteln ein absolutes Gehorsamsverhältnis gegenüber der weltlichen Obrigkeit durchgesetzt wird. Umgekehrt gestattet erst ein mehr wertungsfreier Blick auf den Menschen und eine grundsätzlich positive Einschätzung der Möglichkeiten des freien Willens ein politisches System mit politischer Toleranz. Die Angst vor Andersgläubigen oder der Masse der ärmeren Menschen kann dann einer Haltung weichen, die zumindest allen Bürgern eine Beteiligung an der staatlichen Willensbildung ermöglicht. Je positiver das Menschenbild ist, desto mehr Einflussmöglichkeiten können dem Einzelnen zugestanden werden. An die Stelle der Unterordnung tritt die individuelle, politische Gleichwertigkeit der Bürger über religiöse und politische Unterschiede hinweg. Im gleichen Zug wandelt sich unweigerlich auch das Verständnis der Rolle der staatlichen Institutionen. Diese sind nicht mehr auf ein religiös und politisch intolerantes Instrumentarium zur Durchsetzung eines Gehorsamszwangs angewiesen. Sie werden im Gegenteil selbst zum Instrument der Verwirklichung und Sicherung politischer Toleranz.

4. Revolutionäres Erneuerungsdenken

Ein gewichtiges Toleranzhindernis neben dem religiösen oder politischen Wahrheitsanspruch ist das damit einhergehende Ewigkeitsdenken. Die erkannte Wahrheit muss als eigentliche Wahrheit konsequenterweise schon immer wahr

³⁸²⁴ Vgl. SCHMITT, Begriff, S. 59, wonach sich politische Ideen von der Voraussetzung her verstehen lassen, ob der Mensch von Natur aus als böse oder als gut betrachtet wird.

³⁸²⁵ Vgl. WELZEL, S. 116 f.

gewesen sein und ewig wahr bleiben. Diese Überzeugung rechtfertigt es, nicht nur für die eigene Generation religiöse und politische Dogmen bindend festzulegen, sondern auch für alle künftigen. Obschon er ein Anhänger der absoluten Monarchie blieb, entzog jedoch namentlich Pierre Bayle diesem Ewigkeitsdenken die Grundlage. Er stellte strikte in Abrede, dass der Souverän über das Gewissen seiner Untertanen verfügen und eine bestimmte Staatsreligion unwiderruflich festsetzen darf: Kein Mensch kann sich selbst auf Lebensdauer oder gar seine Nachkommen auf einen bestimmten Glauben verpflichten. Das Gewissen muss seinen eigenen Regeln folgen können: Was heute als wahr erscheint, kann sich in dreissig Jahren völlig anders darstellen. Da alle Menschen sterben, können sie eingegangene Verpflichtung ohnehin nur während ihrer Lebensspanne erfüllen. Keinem Menschen kommt über den Tod hinaus noch Macht über andere Menschen zu. Bayle erklärte daher solche Verpflichtungen in Bezug auf die Religion für *null und nichtig*.³⁸²⁶

Obgleich Bayle (wie nach ihm auch Kant) seine Ausführungen strikte auf die Religion beschränkte, waren diese Überlegungen zugleich von grosser politischer Sprengkraft: Warum sollten langfristige Gehorsamsverpflichtungen nur in Bezug auf die religiöse Gewissensfreiheit unzulässig sein? Weshalb sollten Menschen sich und ihre Nachkommen politisch auf ewig einem Herrscher und dessen Erben verpflichten? Politische Wahrheiten können nicht ewiger sein als religiöse Wahrheiten – im Gegenteil. Die dem herrschaftsvertraglichen Denken entstammende, aufklärerische Ansicht von Bayle wurde daher in der Folge durch jene republikanischen Auffassungen ergänzt, die dem Volk die Souveränität im Staat und damit auch das Recht zuerkannten, die eigene Verfassung und die Gesetze zu ändern sowie eine missliebige Regierung abzusetzen und eine neue zu wählen.

Den Anfang der republikanischen Entwicklungslinie hatte Machiavelli in seinen *Discorsi* gesetzt mit dem Rat, dass sich jedes Gemeinwesen alle fünf bis zehn Jahre von Verfallserscheinungen reinigen und erneuern solle, indem es zu seinen Gründungsprinzipien zurückkehre. In der englisch-republikanischen Freiheitsliteratur wurde namentlich von Algernon Sidney und in den *Cato's Letters* ausdrücklich auf dieses Erneuerungsdenken Machiavellis hingewiesen. Die Empfehlung fand schliesslich Eingang in die Virginia-Erklärung, wonach zur Bewahrung der Freiheit häufig auf die gesellschaftlichen Grundprinzipien zurückgegriffen werden soll.³⁸²⁷ Auch die abstossend klingende Aussage von Jefferson, dass der Baum der Freiheit von Zeit zu Zeit mit dem Blut von Patrioten und

³⁸²⁶ Vorne S. 326. Diese Ansicht war nicht neu; John Goodwin hatte sie schon während der englischen Revolution vertreten; vgl. vorne S. 272.

³⁸²⁷ Vgl. vorne S. 408.

Tyrannen getränkt werden müsse, geht letztlich auf diesen machiavellisch-republikanischen Gedanken zurück.³⁸²⁸

Eine zweite Argumentationslinie zugunsten der Möglichkeit von Regierungsänderungen findet sich im monarchomachischen Widerstandsdenken, in das die Möglichkeit der Regierungsänderung einfluss. Hatte nach verbreiteter Ansicht – zu denken ist etwa an Bartolus oder Vermigli – ein Widerstandsrecht nur der Wiederherstellung der alten Ordnung dienen dürfen,³⁸²⁹ findet sich zunächst bei Menius und Melancthon und dann bei Bèze unter Verweis auf die Alte Eidgenossenschaften die Aussage, dass berechtigter Widerstand zu einer Änderung der Regierungsweise ermächtigt. Die folgenden Monarchomachen verbanden diese Ansicht mit der nominalistischen Vorstellung eines Herrschaftsvertrags,³⁸³⁰ der bei vertragswidrigen Handlungen des Herrschers ein Widerstands- und Absetzungsrecht aktiviert.

Diese republikanischen und nominalistischen Ansichten flossen in die Unabhängigkeitserklärung der Niederlande von 1581 ein. Weil der spanische König nicht gesetzmässig regierte, die Niederländer zu versklaven und ihrer alten Freiheiten zu berauben versuchte, durfte er dieser Erklärung zufolge rechtmässig abgesetzt und eine neue Obrigkeit gewählt werden. Während des englischen Bürgerkrieges stellte sich namentlich John Milton auf den monarchomachischen Standpunkt, dass die Herrschaft des Königs auf einem Vertrag zwischen Volk und König beruhe. Nicht nur die Bibel, sondern auch die Vernunft zeigen nach Milton auf, dass das Volk seine Regierungsweise selbst wählen können muss. Für die Levellers wiederum war der Staat aufgrund des Bürgerkrieges in den Naturzustand zurückgefallen, was einen neuen Gesellschaftsvertrag ermöglichte, der vom Volk bestätigt werden sollte. Nach der Vorstellung der Levellers waren die Zeitgenossen (*men of the present age*) durch die Vergangenheit nicht gebunden.³⁸³¹ Sie hatten die Freiheit, ungerechte und falsche Institutionen abzuschaffen und die notwendigen Veränderungen vorzunehmen. Alle staatliche Autorität musste letztlich auf dem immer wieder zu erneuernden Vertrauen des Volkes beruhen.

Nach dem Scheitern von Cromwells Republik nahm Algernon Sidney dieses revolutionäre Veränderungsdenken auf, indem er über Machiavelli hinausgehend nicht nur die regelmässige Wiederauffrischung der ursprünglichen Verfassungsgrundsätze für sinnvoll hielt, sondern auch die Ursprünge selbst für änder-

³⁸²⁸ LLANQUE, S. 268; vgl. dazu auch ARENDT, *Revolution*, S. 300 ff.

³⁸²⁹ Vgl. auch MÜNKLER, *Widerstandslehren*, S. 692.

³⁸³⁰ Vgl. dazu schon Ockham, vorne S. 124 zur Zeitbedingtheit der Kirchenverfassung.

³⁸³¹ Vgl. vorne S. 301.

bar erklärte. Sidney begründete seine Meinung mit dem Wunsch der jeweils lebenden Menschen, dem sich eine hergebrachte Verfassungsordnung anzupassen habe. Im Falle der Unterdrückung besteht eine eigentliche Verpflichtung auch gegenüber den Nachkommen, alle notwendigen Mittel bis hin zum Krieg zu ergreifen, um die Tyrannei zu beenden. Jede Nation verfügt letztlich über das Freiheitsrecht auf staatliche Selbstorganisation. John Toland rief auf dieser Grundlage gar zu einer europäischen Revolution gegen den Absolutismus auf. John Locke seinerseits bezog in sein Vertragsdenken die nominalistische Gemeinwohlbindung, die Idee der Vertrauensbindung der staatlichen Institutionen und ein monarchomachisches Widerstandsrecht ein. Wenn der Herrscher gegen das Gemeinwohl verstösst, die staatlichen Institutionen vertrauenswidrig handeln oder die Regierung den Katholizismus fördert, ist das Volk zum Widerstand berechtigt. In einem solchen Fall tritt die Gesellschaft wieder in ihre ursprünglichen Rechte ein. Das Volk kann entweder eine neue Regierung einsetzen oder ein gänzlich neues Regierungssystem festsetzen. Locke geht also nicht ganz so weit wie Algernon Sidney, indem bei ihm das Veränderungsrecht an den Eintritt des Widerstandsfalls gebunden bleibt.

In Frankreich forderte der Abbé de Mably auf der Grundlage von Sidneys Werk ein Widerstandsrecht bis hin zum Bürgerkrieg. Das Volk soll jederzeit gegen eine tyrannische Herrschaft vorgehen und eine Revolution durchführen können. Mit einer gelenkten Revolution wollte Mably den Absolutismus ohne die Gefahren eines Krieges überwinden. Rousseau wiederum verband Lockes Gesellschaftsvertrag mit Sidneys Veränderungsdenken und Machiavellis Republikanismus. Demgemäss bestand seine Vision darin, dass in regelmässigen Zeitabständen an Volksversammlungen über die Beibehaltung der Regierungsform und die Amtsweiterführung durch die bisherigen Verwaltungsmitglieder entschieden werden sollte; sogar der Gesellschaftsvertrag selbst sollte der Veränderung bis hin zur seiner Auflösung zugänglich sein. Allerdings lehnte Rousseau revolutionäre Umwälzungen im Sinne eines Volksrechts strikte ab. Die bestehenden staatlichen Gesetze fordern nach seiner Überzeugung absoluten Gehorsam, unabhängig von ihrem Inhalt, der Art des Zustandekommens und der Möglichkeit der Revision.

Die amerikanische Unabhängigkeitserklärung erscheint vor diesem Hintergrund als ein Übergangsdokument, das noch stark vom Widerstandsdenken geprägt ist, wie es durch mittelalterliche, nominalistische und monarchomachische Gemeinwohllehren überliefert worden war. Hintergründig spielten zudem die gesellschaftsvertragliche Weiterentwicklungen von Locke und das Revolutionsrecht von Sidney eine bedeutende Rolle. Erst nach Erreichen der Unabhängigkeit löste sich die Verbindung von Widerstand und Revolutionsrecht endgültig.

Die neuen nordamerikanischen Staaten gaben sich Verfassungen, denen ein tatsächliches oder theoretisches Selbstkonstituierungsrecht des Volkes zugrunde lag. Desgleichen setzte sich nicht ausnahmslos, aber weitgehend die Ansicht durch, dass die Verfassungsbestimmungen grundsätzlich der Veränderung zugänglich bleiben mussten. Namentlich bei Thomas Paine gipfelt das amerikanische Erneuerungsdenken in der Ansicht, dass sich jede Generation ihre eigene Verfassungsordnung geben können muss. Keine Generation hat einen Monopolanspruch auf Verfassungsgebung. Ähnlich wie Goodwin, Bayle und Kant in Bezug auf die Religionsfrage erklärt Paine verfassungsrechtliche Ewigkeitserklärungen samt und sonders für null und nichtig. Jede Ewigkeit endet im politischen Bereich spätestens nach dreissig Jahren.

In Frankreich war es zunächst der Journalist Louis-Sébastien Mercier, der die Frage nach der Verfassungsbindung einer Nachfolgeneration schriftlich aufwarf. Im Anschluss entwickelten neben Paine auch Condorcet, Sieyès und vor allem Jefferson Generationenlehren, welche die regelmässige Erneuerung und Anpassung der Verfassung vorsahen. Die Diskussionen zur Frage der Veränderbarkeit der Verfassung gipfelten während der französischen Revolution im Postulat der jederzeitigen Veränderbarkeit und in der Verfassungsinitiative des Volkes.³⁸³² Grundlage war das Bewusstsein, nicht an einem geschichtlichen oder gesellschaftlichen Entwicklungsende angekommen zu sein. Deshalb konnte es den Aufklärern um Condorcet zufolge nur darum gehen, «auf lange Sicht glücklicheren und fruchtbareren Ideenverbindungen den Weg zu bereiten».³⁸³³ Mit der Anerkennung des Rechts des Volkes auf jederzeitige Verfassungsänderung sollten die grausamen, zerstörerischen Revolutionen überflüssig gemacht und das Revolutionsrecht des Volkes in verfassungsrechtlich abgestützte Verfahren gegossen werden.³⁸³⁴ In diesem Sinne erscheint die Französische Revolution tatsächlich als «die einzige revolutionäre Tradition, die es überhaupt gibt»³⁸³⁵.

Mit der ausformulierten Volksinitiative auf Verfassungsänderung wurde schliesslich die radikal-demokratische Idee eines Antrags aus dem Volk an das Volk verwirklicht.³⁸³⁶ Die Voraussetzung war eine allmähliche Abkehr von der Vorstellung der Verfassung als eines quasi- oder zivilreligiösen Dokumentes, das von einem Verfassungsgeber für die Ewigkeit geschaffen

³⁸³² Vgl. dazu vorne S. 416 f.

³⁸³³ CONDORCET, *Amerika*, S. 132.

³⁸³⁴ Paine forderte in seinen späten Jahren keine Revolution mehr, sondern (erfolglos), dass die 1790 geänderte pennsylvanische Verfassung mittels der vorgesehenen Verfassungsrevision auf ihre radikalen Ursprünge zurückzuführen sei.

³⁸³⁵ ARENDT, *Revolution*, S. 284

³⁸³⁶ Vgl. dazu BGE 25 I 64, 75; FLEINER/GIACOMETTI, S. 398.

wurde. Davon ausgehend entfaltete sich das demokratische Fortschrittsdenken über die Idee einer sich fortlaufend entwickelnden Verfassung bis hin etwa zu Theodor Curtis (1848–1914) «Theorie der ‹permanenten Bewegung›». ³⁸³⁷ Die Idee einer solchen Dynamisierung der Verfassung durch politische Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten hat sich hauptsächlich in der Schweiz durchgesetzt, nicht aber in den meisten anderen Staaten. Es lohnt sich deshalb, einen Blick auf die ideengeschichtlichen Traditionen zu werfen, welche die schweizerische Entwicklung ermöglichten.

IV. Einfluss und Widerstreit der Toleranztraditionen in der Schweiz

Mit Blick auf die Fragen der Toleranz und der politischen Chancengleichheit zeigte die Alte Eidgenossenschaft unter dem *Ancien Régime* ein vielfältiges Bild: Auch wenn es wenigstens in den Alten Orten keinen eigentlichen Adel gab, waren die Unterschiede im Hinblick auf den politischen Einfluss im Allgemeinen gross. Selbst in den Landsgemeindedemokratien verfügten nur Angehörige der obersten Gesellschaftsschicht über die vollen politischen Rechte, während aus anderen Gemeinden zugezogene «Beisässen» und aus anderen Kantonen und dem Ausland stammende «Hintersässen» fast keine solchen Rechte besaßen. Namentlich in Schwyz und Appenzell wurden diese Abstufungen gar noch von familienaristokratischen Strukturen überlagert. ³⁸³⁸ In den städtischen Zunftaristokratien von Basel, Zürich, Schaffhausen oder St. Gallen war hingegen die Zugehörigkeit zu einer Zunft Bedingung, um politische Rechte wahrnehmen zu können. In Bern, Luzern, Freiburg und Solothurn hatten sich darüber hinaus eigentliche Aristokratien herausgebildet. Noch düsterer sah es in jenen Gegenden der Alten Eidgenossenschaft aus, wo es noch Untertanen und Leibeigene gab. ³⁸³⁹ Am Vorabend der Revolution existierten in der Alten Eidgenossenschaft höchstens «Aristodemokratien», ³⁸⁴⁰ aber selbst in den Landsgemeindekantonen keine eigentlichen Demokratien. ³⁸⁴¹ Das Staatsverständnis war immer noch mittelalterlich. Tocqueville bezeichnete die Landsgemeinden kurz vor Erlass der Bundesverfassung von 1848 demgemäss als «die letzten und achtenswerten Trümmer einer Welt, die es nicht mehr gibt». ³⁸⁴²

³⁸³⁷ SCHMID, Verfassung, S. 37 ff.

³⁸³⁸ HIs I, S. 329 f.

³⁸³⁹ Vgl. HIs I, S. 330 ff.

³⁸⁴⁰ KÖLZ I, S. 16 f.; Peyer, insb. S. 55, S. 108 ff.

³⁸⁴¹ Vgl. KLEY, Verfassungsgeschichte, S. 261; PAHUD DE MORTANGES, S. 73 ff.

³⁸⁴² TOCQUEVILLE, Schweiz, S. 168.

beabsichtigte die alten Ängste und Feindbilder zu überwinden, was eine allmähliche Regeneration der individualistischen Toleranztradition einleitete. Mit Blick auf die Art der Gleichheit führte diese Entwicklung im Jahr 1971 zum Abstimmungsentscheid der Männer, die zumindest auf Bundesebene noch immer ausgegrenzten Frauen in den Kreis der Stimmberechtigten aufzunehmen,³⁸⁸⁹ mit Blick auf die Ausgestaltung der politischen Entscheidungsverfahren im Jahr 1987 zur Einführung des *Doppelten Ja mit Stichfrage* bei Abstimmungen über Volksinitiativen.³⁸⁹⁰

Der Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989 erschütterte das konservativ-bündische Selbstverständnis in den Grundfesten. Die Folgen scheinen auch heute noch nicht bewältigt.³⁸⁹¹ Wie schwierig die Ablösung gerade von republikanisch-humanistischen Einheitsidealen ist,³⁸⁹² zeigt sich besonders anschaulich am Beispiel des Kantons Appenzell Innerrhoden. Dort musste das Bundesgericht im Jahr 1990 das kantonale Frauenstimmrecht einerseits gegen den Willen der Männer durchsetzen,³⁸⁹³ andererseits legen noch heute Landammann und Landleute einen Eid ab, der sozusagen *staatskultisch* die religiöse (sprich katholische) Homogenität der Republik gewährleisten soll.³⁸⁹⁴

Gerade mit Blick auf die politische Chancengleichheit gilt es jedoch auch festzuhalten, dass die Stimmberechtigten im Bund und in den Kantonen eine geschichtliche Leistung erbracht haben, die sich sehen lässt: Grundsätzlich haben alle vernunftbefähigten Menschen in der Schweiz heute die Möglichkeit, das politische Stimmrecht unter fairen Bedingungen zu erwerben und frei und gleich auszuüben. Dieses Stimmrecht umfasst zudem eine noch nie dagewesene Fülle politischer Beteiligungschancen auf allen staatlichen Ebenen. Die demo-

³⁸⁸⁹ Erst seit 1971 ist es zudem strafrechtlich Verurteilten möglich, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen; vgl. POLEDNA, S. 213; auch HANGARTNER/KLEY, Rz. 61 ff. zum Abbau von weiteren Stimmrechtsausschlüssen.

³⁸⁹⁰ Die alte Regelung hatte bei den Abstimmungen über Volksinitiativen eine Spaltung der veränderungswilligen Stimmberechtigten bewirkt und so deren Chancen für verfassungsrechtliche Veränderungen stark geschmälert; vgl. KÖLZ II, S. 645.

³⁸⁹¹ KLEY/SIGRIST, S. 24.

³⁸⁹² Auch der rechtliche Stimmzwang erscheint übrigens als ein solches republikanisches Erbe; vgl. Art. 23 Abs. 2 KV SH i.V.m. Art. 9 Wahlgesetz SH.

³⁸⁹³ Vgl. BGE 116 Ia 359, 382.

³⁸⁹⁴ Art. 17 Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014; RS AI 160.410 sowie Anhang Ziff. 1 und 2. Die Eidesbelehrung wird mit der *Anrufung der Dreifaltigkeit* eröffnet: Geschworen wird zu den «drei göttlichen Personen», angedroht werden schreckliche Strafen «in diesem und im jenseitigen Leben» bei einem Meineid. Sodann bitten alle «Gott und die Heiligen» um Beistand bei der Erfüllung des Eides.

kratische Entwicklung ist freilich nicht abgeschlossen. Einerseits muss jede Generation ihre politische Chancengleichheit für sich aufs Neue in Anspruch nehmen und erhalten wollen. Andererseits führen die neuen Möglichkeiten der Kommunikationstechnologie zu neuen Möglichkeiten der Beteiligung.³⁸⁹⁵

Es gibt verschiedene Theorien, weshalb sich gerade in der Schweiz ein politisches System mit einer solchen Vielzahl und Vielfalt von direktdemokratischen Beteiligungschancen hat verwirklichen lassen. Einigkeit besteht wohl darin, dass es sich um ein Zusammenspiel von bereits bestehenden Traditionen und revolutionären Ideen gehandelt hat. Dabei scheinen die Geschichtswissenschaftler bevorzugt die hergebrachten Traditionen und deren Weiterentwicklung in den Vordergrund zu stellen,³⁸⁹⁶ während neuere Verfassungshistoriker den Fokus stärker auf die Herkunft der geschaffenen Institutionen und Rechtsgrundsätze legen.³⁸⁹⁷ Für die sogenannte Verdrängungstheorie spricht etwa,³⁸⁹⁸ dass alteidgenössische Begriffe häufig beibehalten, aber mit neuem, revolutionärem und individualistischem Inhalt verbunden wurden. So trat etwa an die Stelle der alten genossenschaftlich-republikanischen Freiheiten die neue naturrechtlich geprägte Freiheitsvorstellung.³⁸⁹⁹ Der neue Wein der Revolution wurde also in vorhandene, alteidgenössische Schläuche abgefüllt.³⁹⁰⁰ Im Sinne von Thomas Paines Veranschaulichung des Verhältnisses von Demokratie und Repräsentation kann dieser Vorgang mit dem Bild umschrieben werden, dass die modernen repräsentativen und direktdemokratischen Institutionen auf den Wurzelstock der alteidgenössischen Republikanismen «gepfropft» wurden. Andererseits ist sicherlich auch zutreffend, dass die modernen Institutionen der Demokratie nicht vom (französisch-revolutionären) Himmel gefallen sind, sondern von den Stimmberechtigten stets erkämpft, den Gegebenheiten angepasst und weiterentwickelt werden mussten (und müssen).

³⁸⁹⁵ So wären in Zukunft beispielsweise versammlungsdemokratisch gefällte Entscheidungen denkbar, bei denen das Stimmgeheimnis gewahrt werden kann – etwa durch eine jeweilige Abgabe entsprechender anonymisierter Geräte.

³⁸⁹⁶ Vgl. ADLER, S. 11; SUTER, S. 367; wohl auch SPRECHER, S. 17.

³⁸⁹⁷ KÖLZ I, S. 616 f. und II, S. 8; vgl. dazu auch HIS II, 766 und III, S. 200 f.

³⁸⁹⁸ Vgl. KÖLZ I, S. 627 ff.

³⁸⁹⁹ Vgl. dazu KÖLZ, Schweiz, S. 65 f.; GIACOMETTI, Staatsrecht, S. 547 f.

³⁹⁰⁰ Vgl. dazu den Rat von Philipp Albert Stapfer an Paul Usteri vom 29.11.1800: «Hüten Sie sich vor allem, was gar zu sehr als Nachahmung der französischen Constitution erschiene (...) Rufen Sie die alten Benennungen überall, wo es angeht, zurück (...)», zit. nach SCHLÄPPI, S. 144; allgemein KÖLZ I, S. 622 f.

einer beständigen Mehrheit langfristig nicht geschützt bleiben kann.³⁹⁵³ Politische Toleranz darf deshalb nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Im Gegenteil muss sich das Ideal stets neu in der Gesellschaft verankern, es muss immer wieder gefestigt oder allenfalls gar wiedererrungen werden. Wenn davon gesprochen wird, es sei «auch die Souveränität der Mehrheit» begrenzt,³⁹⁵⁴ so ist festzuhalten, dass es sich letztlich nur um einen moralischen Appell handeln kann und nicht um eine verbindliche und durchsetzbare Verpflichtung. Als traditionsgeprägtes Demokratiegebot³⁹⁵⁵ muss das politische Toleranzverständnis durch das vorbildliche Handeln und Verhalten vorgelebt und auf diese Weise an kommende Generationen weitergegeben werden.³⁹⁵⁶

Die politisch intolerante politische Grundstimmung in der Schweiz während der Zeiten der Geistigen Landesverteidigung, die in einer Gesinnungspolizei und der Fichen-Affäre gipfelte,³⁹⁵⁷ zeigt beispielhaft, dass politische Toleranz gerade in der Demokratie steten Gefährdungen ausgesetzt ist und wiederkehrend erkämpft werden muss. Das Beispiel zeigt aber auch, dass eine kurzzeitige Abkehr oder eine teilweise Beschränkung noch nicht das Ende politischer Toleranz bedeutet: So wie die Demokratie am Menschen kranken kann, so vermag sie am Menschen auch wieder zu gesunden.³⁹⁵⁸ Ist eine Mehrheit der Stimmberechtigten wieder zu grösserer politischer Toleranz bereit, so werden die Rechte von (politischen) Minderheiten besser geachtet und die Freiheit erscheint wieder gesichert.³⁹⁵⁹ Um die Gefahren einer Toleranzabkehr für die Einzelnen zu mindern und politisch weniger tolerante Phasen zu überwinden, spielt nach meinem Dafürhalten «die Gewährleistung einer möglichst grossen staatsgewaltfreien Sphäre»³⁹⁶⁰ eine ausschlaggebende Rolle. Die individualistische Demokratie muss sich zugunsten der Freiheitssphäre der Einzelpersonen zurücknehmen,³⁹⁶¹ damit die Toleranz nicht nur theoretisch bleibt, sondern auch praktisch als eigene Freiheit *erfahren* wird. Nur auf diese Weise kann sich das Ideal der Toleranz genügend fest in der Gesellschaft verankern, sodass der Grundsatz auch in stürmischen Zeiten standzuhalten vermag.

³⁹⁵³ Vgl. auch DAHL, S. 28 f.

³⁹⁵⁴ Vgl. statt vieler KÄGI, Minderheiten, S. 23.

³⁹⁵⁵ Vgl. dazu auch HIDALGO, S. 546.

³⁹⁵⁶ Vgl. dazu vorne S. 412 zu Paine.

³⁹⁵⁷ Vgl. vorne S. 526.

³⁹⁵⁸ So BAUHOFFER, S. 97; vgl. dazu auch vorne S. 484 zu Tocqueville.

³⁹⁵⁹ Vgl. zu diesem Zusammenhang auch SEN, S. 363.

³⁹⁶⁰ F. FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 316; ders., Tradition, S. 299.

³⁹⁶¹ Vgl. MÖLLERS, Rz. 56.

Die *Verteidigung der Toleranz* fällt aus diesem Grund in jenen Ländern leichter, deren Bewohner und Stimmberechtigte vom Staat traditionell keine paternalistische Lenkung für ihr eigenes Leben erwarten, sondern wo an die Stelle gesetzlicher Leitlinien, wenn immer möglich, der Grundsatz der Selbstverantwortung und möglichst grosser gesellschaftlicher Toleranz tritt. Von Normierungen der Privatbereiche der Personen wird deshalb im Idealfall abgesehen, wenn diese nicht unbedingt notwendig erscheinen.³⁹⁶² Umgekehrt ist jedoch auch Zurückhaltung in Bezug auf eine ausdrückliche staatliche Anerkennung oder gar Förderung von Meinungen oder Gruppierungen zu üben, gerade wenn diese zur politischen Haltung der Mehrheit oder gesellschaftlichen Traditionen im Widerspruch stehen: Toleranz heisst nicht Haltungslosigkeit. Dulden bedeutet in diesem Zusammenhang nicht eine indifferente Anerkennung jeder Meinung und jeder Gruppierung, sondern solche Meinungen oder Gruppierungen trotz ausdrücklicher und geäusselter Ablehnung nicht staatlich zu verbieten und zu unterdrücken.

Der Staat oder die politische Mehrheit kann also abweichenden Meinungen oder oppositionellen Gruppierungen auf verschiedene Arten begegnen. In Frage steht *erstens* ihre ausdrückliche Anerkennung, *zweitens* ihre blosser Duldung und *drittens* ihre Unterdrückung. Diese drei möglichen Handlungsweisen dürfen nicht vermischt werden, soll nicht Intoleranz oder Indifferenz die Folge sein. Der Toleranz im Sinne einer blosser Duldung sollte im Zweifelsfall stets der Vorrang zukommen, um eine möglichst grosse Freiheitssphäre der Personen zu gewährleisten und zu bewahren. Der Freiheit der Einzelnen wird jedenfalls in grösserem Mass zum Durchbruch verholfen, wenn eine möglichst grosse Vielfalt an Lebensentwürfen toleriert wird und die Freiheitsbereiche nicht ohne Not staatlich reguliert werden. Eine weitere Schutzwehr zugunsten solcher politischer Toleranz stellt daher die institutionalisierte Einbindung aller (relevanten) Minderheiten in die politischen Verfahren dar.³⁹⁶³ Diese sollen sich direkt für ihre Interessen politisch einsetzen können. Weisen verschiedene Minderheiten gemeinsam eine genügende politische Stärke auf, sollen sie staatliche Eingriffe und einschränkende Regulierungen verhindern können. In diesem Sinne verbinden sich in der schweizerischen Verfassungstradition denn auch das Recht auf politische Teilnahme und die Freiheit vor staatlicher Einwirkungen.³⁹⁶⁴

³⁹⁶² Vgl. dazu vorne S. 466 zu Condorcet.

³⁹⁶³ F. FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 19 mit Blick auf das Verhältniswahlssystem.

³⁹⁶⁴ F. FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 25.

Der Grundsatz staatlicher Unparteilichkeit gilt zusammengefasst für alle staatlichen Leistungen. Wenn etwa politische Werbung in Fernsehen und Radio erlaubt würde, wäre genauso auf eine strikte Einhaltung der politischen Chancengleichheit zu achten,⁴²⁸⁷ wie im Falle einer Parteien- oder Politikfinanzierung.⁴²⁸⁸ Ob solche Unterstützungsleistungen eingeführt werden, ist nach dem vorliegenden Verständnis keine Frage politischer Chancengleichheit. Wenn sie aber eingeführt werden, dann ist im Sinne der Toleranzgrundlage politischer Chancengleichheit sicherzustellen, dass sich solche Leistungen nicht zuungunsten politischer Minderheiten auswirken können.

Alle staatlichen Eingriffe in politische Entscheidungsverfahren haben Auswirkungen auf den politischen Wettbewerb, weil dadurch die Beteiligungschancen der privaten Akteure verändert beziehungsweise neue Vor- oder Nachteile für die eine oder andere Seite geschaffen werden. Aus diesem Grund müssen zumindest die Grundzüge der Entscheidungsverfahren durch den Verfassungsgeber selbst erlassen werden.

II. Anforderungen bei Wahlen

2. Kongruenz des Wahlsystems

In Bezug auf die kantonalen Parlamentswahlverfahren hat das Bundesgericht zutreffend festgehalten, dass bei Wahl des Verhältniswahlverfahrens dieser «Grundentscheid konsequent» umzusetzen sei.⁴²⁸⁹ Die Aufnahme proporzfremder Elemente und ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht bedürften einer besonderen Rechtfertigung.⁴²⁹⁰ Das gewählte Verfahren muss also grundsätzlich systemgerecht verwirklicht werden. Aus dem Grundsatz politischer Chancengleichheit ist in diesem Sinn abzuleiten, dass das Wahlsystem, über das ganze Wahlgebiet gesehen, überall gleich funktionieren muss. Ein Mischsystem, in welchem in den einen Wahlkreisen nach dem Majorz, in den anderen aber nach dem Proporz gewählt wird (sog. *Grabensystem*),⁴²⁹¹ ist vor diesem Hintergrund mit dem Grundsatz politischer Chancengleichheit unvereinbar.⁴²⁹² Wenn für die Wahl des gleichen Parlamentes oder der gleichen Behörde im einen Wahlkreis

⁴²⁸⁷ KUONI, S. 182.

⁴²⁸⁸ Vgl. dazu L. SCHAUB, Finanzierung, S. 404 ff.

⁴²⁸⁹ BGE 136 I 352, 363, vgl. auch 357.

⁴²⁹⁰ BGE 136 I 352, 357 f.; BGE 136 I 364, 366 f.; BGE 131 I 85, 87; je mit Hinweisen.

⁴²⁹¹ Vgl. dazu BUNDI, S. 44 f.; GARRONE, S. 108 ff.; NOHLEN, S. 519.

⁴²⁹² Vgl. a.A. BGE 143 I 93, 102 f.; BGE 140 I 394, 407, wonach ein solches Mischsystem «gesamthaft betrachtet ausgewogen und sachlich nachvollziehbar ausgestaltet sein» müsse.

die Stimmen von Minderheiten dank dem Proporzwahlrecht verwertet werden, im anderen Wahlkreis jedoch wegen des Majorzwahlsystems nur eine abstrakte Erfolgchance gewährleistet ist, dann sind die Chancen der Stimmberechtigten je nach Wohnort ungleich.⁴²⁹³ Das Bundesgericht hat jedoch zu Recht festgehalten, dass die Erfolgswertgleichheit wahlkreisübergreifend spielen muss.⁴²⁹⁴ Unabhängig davon, ob es sich um ein Majorz- oder Proporzwahlsystem oder ein Mischsystem handelt, müssen also die *Chancen der Stimmberechtigten im gesamten Wahlgebiet gleich* sein.

a) Wahlkreise und Quoren

Eine grosse Gefahr für die Verwirklichung politischer Chancengleichheit stellt die Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise dar. In einem systemgerechten Majorzwahlverfahren müssen daher (Ein-Sitz-)Wahlkreise geschaffen werden, die in etwa die gleiche Anzahl Personen umfassen.⁴²⁹⁵ Die Anpassung der Wahlkreise an Bevölkerungsveränderungen ist eine elementare Forderung, um die Stimmkraftgleichheit zu bewahren.⁴²⁹⁶ Sogenanntes *Gerrymandering*⁴²⁹⁷ ist unbedingt zu verhindern, das heisst, Wahlkreisgrenzen müssen unparteilich gezogen werden.⁴²⁹⁸ In Proporzwahlssystemen wäre es hingegen die einfachste Lösung, auf eine Unterteilung in Wahlkreise zu verzichten. Wenn jedoch bei Wahlen viele Mandate vergeben werden, ist dieser Verzicht häufig unbefriedigend. Wahlkreise fördern die Nähe der Repräsentanten zu den Vertretenen.⁴²⁹⁹ Zudem wird dafür gesorgt, dass die Stimmberechtigten nicht einfach ihre politische Meinung durch Parteien und Parlamentarier vertreten sehen, sondern auch allfällige örtliche Interessen. Die Nachteile der Einteilung eines Wahlgebietes in Wahlkreise werden also je nachdem durch erhebliche Vorteile aufgewogen.

⁴²⁹³ Vgl. dazu TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 706; POLEDNA, S. 135; KÖLZ, Wahlrecht, S. 17.

⁴²⁹⁴ Vgl. BGE 143 I 92, 96 f.; BGE 140 I 394, 403; BGE 131 I 74, 78 f.; BGE 129 I 185, 199 f.; a.A. BIAGGINI, Majorz, S. 424 ff.

⁴²⁹⁵ Vgl. dazu TÖNDURY, Proporzinitiative, S. 72 ff.

⁴²⁹⁶ Vgl. LOEWENSTEIN, S. 280.

⁴²⁹⁷ Vgl. dazu BUCHSTEIN, S. 406.

⁴²⁹⁸ Vgl. dazu TÖNDURY, K(r)ampf, S. 55 f. Im jungen Bundesstaat von 1848 wurde noch «allerlei sehr kühne politische Geometrie getrieben»; Bericht der ständeräthlichen Kommissionmehrheit über die Wahlkreise für den Nationalrath vom 12./13.12.1889, BBl 1890 I 273, 275. Um eine parteipolitische Zuschneidung von Wahlkreisen zu verhindern, könnte im Übrigen «der gezielte Einsatz des Faktor Zufalls» mittels eines entsprechenden Computerprogramms hilfreich sein. Der damit allenfalls einhergehende Verlust historisch gewachsener Ortsverbindungen würde durch das Vertrauen in die unparteiliche Ziehung der Wahlkreisgrenzen wohl aufgewogen; BUCHSTEIN, S. 407.

⁴²⁹⁹ Vgl. u.a. B. MÜLLER, Wahlkreisprobleme, S. 1308.

Künstliche Quoren sollen verhindern, dass kleine Minderheitsparteien – trotz eines grundsätzlichen Anspruchs aufgrund ihres Wähleranteils – eine Vertretung im Parlament erhalten. Das Bundesgericht hat die Hürden für die Anwendung massvoller Sperrklauseln äusserst tief angesetzt. Nach der Rechtsprechung stellt bereits «die allgemeine Gefahr der durch eine grosse Zersplitterung der politischen Kräfte verursachten Beeinträchtigung der Effizienz des Ratsbetriebs (...) einen ausreichenden sachlichen Grund dar für die mit einem massvollen gesetzlichen Quorum verbundene Einschränkung der Erfolgswertgleichheit.»⁴³¹⁴

Vor dem Hintergrund der Toleranzgrundlage politischer Chancengleichheit ist die bundesgerichtliche Argumentation abzulehnen. Ist wie in der Schweiz die Wertschätzung des politischen Engagements prägend für die Demokratie, sollte politischen Minderheiten der Einzug ins Parlament keinesfalls erschwert werden. Die Entstehung neuer Parteien wie auch das Wachstum ehemals kleiner Parteien ist keine Gefahr für die demokratische Gesellschaft, sondern vielmehr der Ausdruck eines lebendigen politischen Wettbewerbs, der neue und kleine Akteure an ihre Erfolgchance glauben lässt. Zudem verstärkt der Ausschluss der zu kleinen Parteien den Erfolg der grossen Parteien und verfälscht damit den politischen Wettbewerb. Während die Stimmen der Wähler einer zu kleinen Partei verloren gehen und ohne Einfluss auf das Ergebnis bleiben, erhalten die grösseren Parteien mehr Mandate als es ihrem Wähleranteil entsprechen würde.⁴³¹⁵

Obschon ein öffentliches Interesse an einem effizienten Parlamentsbetrieb besteht, muss in Frage gestellt werden, ob dieses genügend gewichtig sein kann für eine erhebliche Beschränkung der Erfolgswertgleichheit und der politischen Chancengleichheit. Um eine genügende Effizienz beziehungsweise die Funktionsfähigkeit des Parlamentes sicherzustellen, ist primär bei der Parlamentsorganisation anzusetzen und nicht beim Wahlverfahren. Für die parlamentarische

der Stimmen erreichen, um im jeweiligen Wahlkreis nicht von der Sitzverteilung ausgeschlossen zu werden. Im Kanton Schwyz gilt gemäss § 16 Abs. 3 KRWG SZ ein gesamt-kantonales Quorum von 1%. Der Kanton Wallis sieht eine Sperrklausel von 8% im Wahlkreis vor (Art. 155 Abs. 2 GPR VS), der Kanton Waadt von 5% (Art. 93 Abs. 4 KV VD), der Kanton Neuchâtel von 10% (Art. 60 Abs. 1 lit. a LDP NE) und der Kanton Genf – mit nur einem Wahlkreis – von 7% (Art. 158 LEDP GE).

⁴³¹⁴ BGer. Urteil 1C_369/2014 vom 28.11.2014, in: ZBl 2015, S. 77 ff., S. 82; BGE 124 I 55, 65 ff.; kritisch HAUSER/JAAG, S. 78; auch B. MÜLLER, Wahlkreisprobleme, S. 1321, wonach das BVerfG im Jahr 2008 die Möglichkeit von Sperrklauseln auf Kommunal-ebene ohne spürbare Folgen verboten hat. Vgl. BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26.02.2014, insb. Rz. 46 f. und Rz. 50 ff. zur Unzulässigkeit einer 3%-Sperrklausel bei der Europawahl wegen einer Verletzung der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit.

⁴³¹⁵ Vgl. dazu das Beispiel bei B. MÜLLER, Wahlkreisprobleme, S. 1320. In den Kantonen ist die Regierungsbildung im Übrigen nicht von einer Parlamentsmehrheit abhängig.

Arbeit ist nun aber nicht die Parteizugehörigkeit eines Parlamentariers massgebend, sondern die Mitgliedschaft in Fraktionen.⁴³¹⁶ Die Fraktionsmitgliedschaft ist Bedingung für die Einsitznahme in die vorbereitenden und beaufsichtigenden Kommissionen.⁴³¹⁷ Erreicht eine kleine Partei die Fraktionsstärke nicht,⁴³¹⁸ muss sie sich daher entweder mit einer anderen kleinen Partei zu einer Fraktion zusammenschliessen oder sich der Fraktion einer grösseren Partei anschliessen,⁴³¹⁹ wenn sie vollen parlamentarischen Einfluss erreichen will.⁴³²⁰ Auf diese Weise kann daher eine genügende Konzentration der politischen Kräfte erreicht werden, ohne dass Stimmberechtigte ihres mittelbaren politischen Einfluss beraubt werden müssen.

Darüber hinaus könnten Sperrklauseln auf eine Weise ausgestaltet werden, die Minderheitenwähler zumindest einen gewissen Erfolgswert gewährleistet. Ohne weiteres möglich wäre etwa die Einführung einer Hilfs- oder Eventualstimme, das heisst, jeder Stimmberechtigte dürfte eine Eventualliste aufführen, an die seine unverwerteten Stimmen gehen, sollte die von ihm bevorzugte Parteiliste am künstlichen Quorum scheitern.⁴³²¹

In Anbetracht dieser Möglichkeiten lassen sich die bestehenden, minderheitenbenachteiligenden Sperrklauseln in den schweizerischen Kantonen mit dem Grundsatz politischer Chancengleichheit nicht vereinbaren.⁴³²²

b) Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren

Einen wesentlichen Einfluss auf die politische Chancengleichheit haben die verwendeten Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren. Im Sinne staatlicher Unparteilichkeit müssen diese Verfahren neutral ausgestaltet sein, das heisst, sie dürfen keinesfalls zu systematischen Bevorteilungen irgendeiner politischen Seite

⁴³¹⁶ Vgl. SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, S. 359 ff. zur Fraktionenbildung.

⁴³¹⁷ Vgl. auf Bundesebene Art. 61 Abs. 3 ParlG und Art. 43 Abs. 3 ParlG.

⁴³¹⁸ Im Bund liegt die minimale Fraktionsgrösse bei 5 Mitgliedern; Art. 61 Abs. 3 ParlG.

⁴³¹⁹ Vgl. Art. 61 Abs. 2 ParlG, wonach Parteilose und Angehörige verschiedener Parteien, wenn sie eine ähnliche politische Ausrichtung haben, eine Fraktion bilden können.

⁴³²⁰ Nach Art. 62 Abs. 5 ParlG erhalten (nur) die Fraktionen einen Geldbetrag zur Deckung der Kosten ihres Sekretariats; SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, S. 377 ff.

⁴³²¹ Vgl. OPPLIGER, S. 142 mit Hinweisen.

⁴³²² Vgl. dazu auch B. MÜLLER, Wahlkreisprobleme, S. 1321 ff. dazu auch JAAG, S. 86, wonach das Bundesgericht (implizit) anerkannt habe, dass mit einer Sperrklausel von 5% in einem Wahlkreis als Bedingung für die Zulassung zur gesamtkantonalen Mandatsverteilung die Erforderlichkeit der Massnahme als Teilaspekt der Verhältnismässigkeit nach Art. 36 Abs. 3 BV verletzt sei. Die (direkte) Anwendung der Einschränkungs Voraussetzungen von Art. 36 BV auf die politische Chancengleichheit ist jedoch abzulehnen; vgl. vorne S. 564.

sen mit dem «Doppelten Pukelsheim» ein erprobtes Wahlverfahren zur Verfügung, dass die föderalistische Wahlkreiseinteilung mit dem Anspruch auf politische Chancengleichheit in Übereinstimmung zu bringen vermag. In Anbetracht der Tatsache, dass der föderalistische Minderheitenschutz bereits mit dem Ständerat verwirklicht ist,⁴³⁵⁵ ist die Anwendung des Grabensystems für die Nationalratswahlen heute zweifelhaft. Die Einführung eines «Doppelten Pukelsheim» für die Nationalratswahlen würde nach der hier vertretenen Ansicht daher keine Verfassungsänderung voraussetzen:⁴³⁵⁶ Die Kantone blieben, wie in der Bundesverfassung vorgesehen, uneingeschränkt die massgebenden Wahlkreise, in denen insbesondere der Wahlkampf stattfindet. Jedoch würde in einer Oberzuteilung zunächst der gesamtschweizerische Mandatsanspruch einer Partei berechnet, bevor in einer Untertzuteilung die Mandate innerhalb der Kantone verteilt würden.⁴³⁵⁷

Freilich ist kein Wahlsystem perfekt: Wie das *Ei des Kolumbus* nur steht, weil es an einem Ende leicht eingedrückt ist, sind auch bei Wahlverfahren zugunsten der elementaren Zielvorgaben zumindest leichte Abweichungen von einem theoretischen Idealzustand in Kauf zu nehmen. Der Vorsatz muss dennoch sein, solche wahlrechtlichen Mängel möglichst gering zu halten. Die Schwäche des «Doppelten Pukelsheim» besteht nun darin, dass es vereinzelt zu Verschiebungen von Parteimandaten zwischen den Kantonen kommen könnte,⁴³⁵⁸ auch wenn solche «Diskonkordanzen» in der Praxis relativ selten vorkommen. Sie treten zudem unvorhersehbar und unabhängig von Parteistärken und Wahlkreisgrößen auf, bevorteilen und benachteiligen also keine Seite.⁴³⁵⁹ Damit erfüllt der «Doppelte Pukelsheim» vollumfänglich die elementare Anforderung an die Unparteilichkeit des Wahlverfahrens. Das bisherige Wahlsystem nach *Hagenbach-Bischoff* in Kombination mit den unterschiedlich grossen Wahlkreisen stellt mit Blick auf die politische Chancengleichheit hingegen einen geradezu unhaltbaren Zustand dar. Die Vorteile des Doppelproporz überwiegen daher den Nachteil möglicher gegenläufiger Mandatsverschiebungen, zumal mit der Verankerung einer Majorzbedingung und einer Einengung des Mandatsausgleichs auf bestimmte Regionen gewährleistet werden könnte, dass Parteimandate nur innerhalb eines verhältnismässig homogenen Gebiets – zum Beispiel innerhalb der Romandie – verschoben werden könnten. Auf diese Weise würde

⁴³⁵⁵ Art. 148 Abs. 2 BV; vgl. AUBERT, Commentaire, Rz. 7 zu Art. 148 BV.

⁴³⁵⁶ A.A. BIAGGINI, Kommentar, Rz. 16 zu Art. 149; SÄGESSER, Bundesbehörden, Rz. 147 zu Art. 149 BV; KLEY, Politische Rechte, S. 602.

⁴³⁵⁷ Vgl. BOCHSLER, S. 7 ff. zur Anwendungsmöglichkeit auf die NR-Wahlen.

⁴³⁵⁸ Vgl. KLEY, Instrumentarium, S. 368; TÖNDURY, K(r)ampf, S. 64.

⁴³⁵⁹ PUKELSHEIM, Sitzzuteilungsverfahren, S. 94.

von vorneherein verhindert, dass etwa ein bürgerliches Mandat im französischsprachigen Genf in die Deutschschweiz nach St. Gallen wandert.

Die Bundesverfassung sieht in Art. 149 Abs. 2 BV vor, dass die Abgeordneten vom Volk «nach dem Grundsatz des Proporz bestimmt» werden. Eine Ausnahme ist nicht verankert. In den Ein-Sitz-Kantonen mit nur einem Nationalrat wird bisher aber dennoch nach einem Majorzverfahren mit relativem Mehr gewählt.⁴³⁶⁰ Der Doppelproporz mit Majorzbedingung würde jedoch die Durchführung einer Verhältniswahl auch in diesen kleinen Kantonen ermöglichen. Aufgrund dieser wahlrechtlichen Entwicklung müsste daher – wenn schon – eine Verfassungsänderung in Betracht gezogen werden, um das bisherige gemischte Wahlverfahren beibehalten zu können.⁴³⁶¹ Die Abweichung vom Verfassungstext und vom Grundsatz politischer Chancengleichheit lässt sich jedenfalls heute sachlich nicht mehr begründen.⁴³⁶²

3. Verbot jeglicher behördlicher Einflussnahme

Staatliche Unparteilichkeit wirkt sich nicht nur in Bezug auf die Ausgestaltung der Verfahren aus, sondern auch auf das Verhalten der Behörden in Wahlkämpfen. Da Wahlen die politischen Kräfteverhältnisse in den Behörden selbst betreffen, ist es diesen vollständig untersagt, inhaltlich einzugreifen.⁴³⁶³ Nur wenn eine Behörde mit der Durchführung der Wahlen betraut ist, kann ihr eine gewisse Beratungsfunktion im Sinne von Hilfestellungen zukommen. Diese beschränkt sich freilich von vornherein auf das rein Organisatorische. Mit dem Grundsatz vereinbar ist höchstens die Abgabe von Wahlleitungen, was bei anspruchsvollen Wahlverfahren erwünscht sein kann.⁴³⁶⁴ Im Falle ungewöhnlicher Konstellationen kann die Abgabe von Informationen über das Vorgehen und das Wahlverfahren gar notwendig erscheinen. Insofern wurde aus dem Bundesverfassungsrecht im Einzelfall zu Recht auch eine Informationspflicht abgeleitet.⁴³⁶⁵ So hielt das Bundesgericht etwa fest, dass die Stimmberechtigten bei

⁴³⁶⁰ Vgl. Art. 47 Abs. 1 BPR zu den Ein-Sitz-Wahlkreisen («Gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhält»).

⁴³⁶¹ A. WEBER, *Wahlrecht*, S. 203 f.

⁴³⁶² A.A. THURNHERR, *BS-Kommentar*, Rz. 11 zu Art. 149 BV; kritisch auch VATTER, *Resultate*, S. 70, der «eine Schwächung der gemässigten Mitteparteien und eine zunehmende Instabilität der Regierungsbildung» befürchtet. Vatter blendet indes die föderalistische Ausgleichs- und politische Konzentrationsfunktion des Ständerats aus.

⁴³⁶³ BGE 117 Ia 452, 457 f.; BIAGGINI, *Kommentar*, Rz. 21 zu Art. 34 BV; J.P. MÜLLER/SCHEFER, S. 617.

⁴³⁶⁴ BGer. Urteil 1P.298/2000, 1P.374/2000, 1P.390/2000 vom 31.08.2000, E. 3.c; BGE 124 I 55, 58; BGE 113 Ia 291, 297; STEINMANN, *Interventionen*, S. 267.

⁴³⁶⁵ BGE 129 I 232, 244.