

Dritter Teil:
**Überlegungen mit Blick auf die
schweizerische Verfassungsordnung**

1. Kapitel: Demokratiegebot als Verfassungsgrundlage

Die ideengeschichtliche Untersuchung zeigt, dass politische Chancengleichheit erst durch ein Zusammenwirken politischer Toleranzvorstellungen und Gleichheitsvorstellungen hat entstehen und verwirklicht werden können. Dabei hat der Toleranzgedanke auf das politische Gleichheitsverständnis dergestalt gewirkt, dass politische Gleichheit im Sinne absoluter Gleichwertigkeit der Stimmberechtigten zu verstehen ist.³⁹²¹ Insofern handelt es sich im Bereich der Politik um ein «differenz-blindes»³⁹²² Gleichheitsgebot und daher um eine Identitätsfiktion. Die politischen Gleichheitsansprüche können «überhaupt nur von Ungleichen realisiert werden».³⁹²³ Die politische Gleichwertigkeit der Stimmberechtigten als Teilgehalt politischer Chancengleichheit ist geradezu das Merkmal der modernen Demokratien und kennzeichnend auch für den Gehalt der anderen (politischen) Gleichheitsansprüche.³⁹²⁴ Eine unterschiedliche Bewertung und Behandlung der Stimmberechtigten aufgrund ihrer tatsächlichen Ungleichheiten darf nicht vorgenommen werden. Politische Chancengleichheit ist deshalb kein Grundsatz, der aus dem Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV hergeleitet werden sollte: Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz in der heutigen Bundesverfassung ist (zu) stark auf ein Gleichheitsverständnis ausgerichtet, das nach Differenzierungen zwischen Gleichem und Ungleichem verlangt.³⁹²⁵

Der Anspruch auf politische Chancengleichheit ist ebenfalls nicht aus dem Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV abzuleiten. Vielmehr schliesst bereits die allgemeine Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 Abs. 1 BV jede politische Diskriminierung von Stimmberechtigten von vorneherein aus.³⁹²⁶ «Vorrechte»³⁹²⁷ aller Art sind grundsätzlich untersagt. Alle tatsächlichen individuellen, sozialen und gesellschaftlichen Unterschiede bleiben im Bereich der

³⁹²¹ Vgl. STOURZH, Isonomie, S. 131; BGE 140 I 58, 62 («Wertgleichheit»).

³⁹²² TAYLOR, Anerkennung, S. 29 f.

³⁹²³ ARENDT, Vita, S. 272; vgl. auch MÖLLERS, Rz. 12 ff.

³⁹²⁴ Vgl. dazu KÖLZI, S. 581 f. und S. 588 f., wonach das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot 1848 aus den Diskussionen um die politische Gleichheit hervorgegangen ist und nicht umgekehrt; auch F. FLEINER/GIACOMETTI, S. 404; OESCH, S. 14 ff.

³⁹²⁵ Vgl. dazu nur TOBLER, S. 125, die zugunsten von Frauenquoten eine Berücksichtigung «der aristotelischen Formel» des Rechtsgleichheitsgebots fordert.

³⁹²⁶ Vgl. WALDMANN, S. 169 ff., S. 173 zur menschlichen Gleichwertigkeit und ihrem Verhältnis zum Diskriminierungsverbot; auch NOWAK, S. 200 f.

³⁹²⁷ Vgl. Art. 4 Satz 2 BV 1848/1874.

Politik ausgeblendet. Die politische Gleichwertigkeit gilt in jedem Fall unbesehen von Herkunft, Hautfarbe oder sexueller Präferenzen. Es handelt sich folglich um eine spezifischere Ausformung des allgemeinen Anspruchs auf Nichtdiskriminierung. Jede und Jeder soll seine politischen Chancen im Rahmen seiner individuellen Fähigkeiten und Möglichkeiten frei wahrnehmen können. Kein Stimmberechtigter darf benachteiligt werden. So dürfen beispielsweise – über das allgemeine Diskriminierungsverbot hinausgehend – für Ämter keine Hindernisse aufgestellt und keine Qualifikationen verlangt werden, die für die Ausübung einer bestimmten Position nicht zwingend massgebend sind.³⁹²⁸ Im Sinne einer *Reflexwirkung politischer Chancengleichheit auf den Bereich der Bildung* muss zudem staatlich sichergestellt werden, dass alle Stimmberechtigten die reale Möglichkeit haben, die notwendigen Qualifikationen für ein bestimmtes Amt zu erlangen.³⁹²⁹

Der Grundsatz politischer Chancengleichheit der Stimmberechtigten steht überdies auch nicht in einer direkten Abhängigkeit zum Grundsatz der Menschenwürde nach Art. 7 BV.³⁹³⁰ Menschliche Würde kommt nämlich jedem Menschen kraft seines Menschseins zu. Die Nationalität, die Volljährigkeit oder die Urteilsfähigkeit spielen dafür keine Rolle.³⁹³¹ Auch Staatenlose, Säuglinge oder Personen mit geistiger Behinderung sind Menschen mit gleicher Würde, die als Rechtspersonen anzuerkennen sind.³⁹³² Im Bereich der politischen Teilhabe bleibt jedoch einem Teil der Menschen die Rechtsfähigkeit gerade aus solchen Gründen verwehrt, entweder weil sie Ausländer sind, weil sie Kinder oder Jugendliche unter 18 oder 16 Jahre sind³⁹³³ oder weil sie aufgrund einer Geisteskrankheit oder Geistesschwäche nicht in der Lage sind, vernunftgemäss zu handeln.³⁹³⁴ Folglich sind alle Stimmberechtigten zwar Menschen, aber nicht alle

³⁹²⁸ Vgl. auch WALZER, Sphären, S. 217 f.

³⁹²⁹ Vgl. dazu M. MAHLMANN, Rechtsphilosophie, S. 342 f.; B. WILLIAMS, Gleichheitsgedanke, S. 322 f.; auch HÖRDEGEN, S. 22 f.

³⁹³⁰ A.A. OESCH, S. 217; L. SCHAUB, Finanzierung, S. 222 ff. und S. 416; ders., Ordnung, S. 1606; vgl. auch WIEDERKEHR, S. 205 f.

³⁹³¹ Vgl. vorne S. 537.

³⁹³² Vgl. dazu KIENER, Anerkennung, S. 437 f. und S. 445; DWORKIN, Gerechtigkeit, insb. S. 703 ff., S. 712, wonach alle Herrschaftsunterworfenen durch die Regierung «mit gleicher Berücksichtigung und Achtung» zu behandeln sind.

³⁹³³ Der Kanton GL hat im Jahr 2007 das *aktive* Stimm- und Wahlrecht ab dem 16. Altersjahr eingeführt; Art. 56 Abs. 1 KV GL. Für das *passive* Wahlrecht ist das zurückgelegte 18. Altersjahr vorausgesetzt; Art. 57 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 lit. a KV GL.

³⁹³⁴ Vgl. Art. 136 Abs. 1 BV und Art. 2 BPR; Die Uno-Behindertenrechtskonvention, die für die Schweiz am 15. März 2014 in Kraft getreten ist, verpflichtet die Vertragsstaaten indes dazu, auch Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte zu garantieren sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu geniessen; insb. Art. 29 BRK.

Menschen auch Bürger beziehungsweise politisch Stimmberechtigte. Daraus erhellt, dass politische Chancengleichheit ein Bürgerrecht und kein eigentliches Menschenrecht ist. Nicht der Status als Mensch, das Menschsein an sich, sondern der Status als Stimmberechtigter ist der Anknüpfungspunkt. Infolgedessen unterschied bereits die Rechte-Erklärung von 1789 zwischen den Rechten der Menschen und den Rechten der Bürger (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*).³⁹³⁵ Auch wenn aber eine direkte Herleitung politischer Chancengleichheit aus der Menschenwürde ausgeschlossen ist, so spielt diese dennoch eine wesentliche indirekte Rolle, weil daraus Ansprüche im Hinblick auf die Erlangung des Stimmberechtigten-Status' abgeleitet werden können.³⁹³⁶

Politische Chancengleichheit fliesst nach der hier vertretenen Ansicht also nicht aus einem in der Bundesverfassung ausdrücklich verankerten Gleichheitsanspruch.³⁹³⁷ Die Nähe des Grundsatzes zur Idee der Demokratie zeigt vielmehr auf, dass sich der Anspruch der Stimmberechtigten auf politische Chancengleichheit unmittelbar aus dem Demokratiegebot ergibt. Ausdrückliche Hinweise auf die Demokratie finden sich in der Bundesverfassung zwar nur wenige.³⁹³⁸ Dessen ungeachtet ist das Stimmvolk aber unübersehbar die «Wurzel», aus welcher «der ganze Baum» der Staatsordnung der Schweiz emporwächst.³⁹³⁹ Das Demokratiegebot ist so sehr die selbstverständliche Grundlage der schweizerischen Verfassungsordnung, dass die explizite Erwähnung wohl meist überflüssig erschien.

Die elementare Folge der Demokratieforderung ist die Durchsetzung der politischen Gleichwertigkeit aller Stimmberechtigten. Für die Bundesebene stellt Art. 136 Abs. 1 Satz 2 BV die Gleichheit der politischen Rechte (und Pflichten) denn auch klar und deutlich hervor. Für die Kantone hingegen ergibt sich das

³⁹³⁵ Bereits Pufendorf unterschied mit Blick auf die Pflicht nach dem Naturgesetz Mensch und Bürger; vgl. vorne S. 319 und S. 441; HEUSSER, S. 10 f. mit Hinweisen auf Art. 3 des 1. ZP zur EMRK sowie Art. 25 UNO-Pakt II, welche die politischen Rechte ebenfalls auf die Staatsbürger beschränken; vgl. zu den völkerrechtlichen Bestimmungen auch HANGARTNER/KLEY, Rz. 1378 f.

³⁹³⁶ Vgl. dazu hinten S. 573.

³⁹³⁷ Vgl. aber immerhin das Staatsziel nach Art. 2 Abs. 3 BV.

³⁹³⁸ Vgl. dazu auch die Präambel BV, wonach u.a. die Demokratie mit der Bundesverfassung gestärkt werden soll sowie Art. 54 Abs. 2 BV zum Einsatz des Bundes zugunsten einer Förderung der Demokratie in auswärtigen Angelegenheiten.

³⁹³⁹ F. FLEINER/GIACOMETTI, S. 490. Auch das Ständemehr wird dementsprechend demokratisch eruiert, da das Mehrheitsprinzip gilt und die Abstimmungsresultate in den Kantonen massgebend sind; vgl. Art. 142 Abs. 3 BV.

umfassende Demokratiegebot daraus, dass ihnen eine «demokratische Verfassung» vorgeschrieben ist.³⁹⁴⁰ Die grundrechtliche Absicherung übernimmt für alle Staatsebenen die Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 Abs. 1 BV, der die politische Chancengleichheit als Kern der demokratischen Gleichheit- und Freiheitsansprüche miteinschliesst.³⁹⁴¹ Diese allgemeine Garantie setzt also voraus,³⁹⁴² dass die gewährten politischen Rechte in Bund und Kantonen durch die Stimmberechtigten chancengleich ausgeübt werden können. Art. 34 Abs. 2 BV verstärkt diese Garantie noch, indem für den Bereich der kommunikativen Chancengleichheit die freie Willensbildung und für den Bereich der dezisionalen Chancengleichheit die *unverfälschte* Stimmabgabe als besonders schützenswerte Güter hervorgehoben werden.³⁹⁴³

³⁹⁴⁰ Art. 51 Abs. 1 Satz 1 BV; TÖNDURY, *Einheit*, S. 174 ff.; vgl. aber BIAGGINI, *Kommentar*, Rz. 12 zu Art. 51 BV, wonach das Adjektiv «demokratisch» in dieser Bestimmung eine «geradezu unschweizerische Bedeutung» haben soll.

³⁹⁴¹ Vgl. auch L. SCHAUB, *Finanzierung*, S. 286.

³⁹⁴² Vgl. SCHEFER, *Kerngehalte*, S. 84 ff. zur Unterscheidung von Minimalgarantien und Kerngehalten.

³⁹⁴³ Vgl. L. SCHAUB, *Ordnung*, S. 1605, der die *dezisionale* Chancengleichheit Art. 34 Abs. 1 BV und die *kommunikative* Chancengleichheit Art. 34 Abs. 2 BV zuordnet.

2. Kapitel: Verständnis der Toleranz

A. Unterschiedliche Formen

I. Traditionsabhängigkeit

Politische Toleranz unterscheidet sich von der gesellschaftlichen und religiösen Toleranz in einem wesentlichen Punkt: Sie verlangt nach *gemeinsamen* Entscheidungen. Von allen politischen Wegen und möglichen Kompromissen wird sich am Ende nur eine Variante durchsetzen, die dann aber dennoch für alle Personen gelten muss. Während die gesellschaftliche und die religiöse Toleranz es grundsätzlich erlauben, das Normabweichende oder Andere zu ignorieren oder unter Nichtbeachtung passiv zu dulden, ist dies im Falle der Politik nicht möglich. Es herrschen bis zu einem gewissen Grad ein Zwang zur Auseinandersetzung mit abweichenden politischen Meinungen und ein Zwang zur Einbindung politischer Minderheiten. Andernfalls würde ein unterdrückerisches Herrschaftssystem vorliegen. Anders gesagt, verlangt politische Toleranz zum einen nach einer Anerkennung des politischen Gegners als (gleichwertiger) Teil des Gemeinwesens. Zum anderen sind andere politische Meinungen nicht nur passiv zu dulden, sondern aktiv in dem Sinne, dass eine (wettbewerbliche) Auseinandersetzung mit ihnen stattfinden muss. Politische Toleranz ist somit nicht mit Gleichgültigkeit oder Interesselosigkeit zu verwechseln, sie umfasst vielmehr die kritische Beschäftigung mit dem Gegenüber in allen politischen Wettbewerb- und Streitsituationen.³⁹⁴⁴ Die damit verbundene Bereitschaft gegnerische Argumente auch anzuhören, um sie dann zu widerlegen oder zu bekämpfen, kann jedoch nicht staatlich verordnet werden, sondern muss eine gewachsene politische Tradition sein.³⁹⁴⁵

Toleranz ist ein stark von vorausgesetzten Inhaltsvorstellungen geprägter Begriff. Ohne entsprechende Werthaltungen bleibt der Grundsatz gehaltlos und kraftlos. Der elementaren Bedeutung der Toleranz für die politische Chancengleichheit liegt also ein häufig unausgesprochener «Hintergrundkonsens»³⁹⁴⁶

³⁹⁴⁴ Vgl. BECKER, S. 17.

³⁹⁴⁵ Nur wenn diese Tradition in einer Gesellschaft fest verankert ist, ist politische Toleranz «einfacher» zu handhaben als religiöse Toleranz; vgl. vorne S. 431.

³⁹⁴⁶ VORLÄNDER, S. 94.

zugrunde. Dieser leitet sich von den lebendigen sozialen Traditionen der Gesellschaft her,³⁹⁴⁷ die insbesondere gewährleisten, dass es für die jeweiligen Verwalter staatlicher Macht unmöglich oder zumindest schwierig wäre, die bestehenden politischen Verfahren und Einrichtungen zu zerstören.³⁹⁴⁸ Unter politischer Toleranz kann demgemäss der Ausfluss der gesellschaftlichen Traditionen verstanden werden, welche die politischen Institutionen eines Landes tragen. Verschiedene Ansichten über politische Chancengleichheit lassen sich deshalb auch auf unterschiedliche Traditionen politischer Toleranz zurückführen.

Die Traditionsabhängigkeit politischer Toleranz kann mit dem Diktum kenntlich gemacht werden, dass der freiheitliche Staat von Voraussetzungen lebt, «die er selbst nicht garantieren kann».³⁹⁴⁹ Diese richtige wie letztlich banale Aussage fusst jedoch selbst bereits auf einer bestimmten, traditionsbedingten Vorstellung – nämlich einem liberalen Staatsbild: Das verselbstständigte Staatswesen steht dabei einer eigensinnigen Zivilgesellschaft gegenüber, wobei sich beide misstrauisch beäugen. Der Blick auf die schweizerischen Traditionen verlangt zumindest nach einer Klärung dieser Abhängigkeitsvorstellung. Gerade die Instrumente der direkten Demokratie dienen nicht zuletzt dazu, eine solche «Frontstellung zwischen Gesellschaft und Staat zugunsten ihrer Verschränkung zu überwinden»³⁹⁵⁰. Wenn sich die Stimmberechtigten als Grundlage des Staates verstehen, so garantieren sie selbst die politische Toleranz. Der Staat und seine Institutionen sind dann bloss Ausdruck des entsprechenden Willens der Stimmberechtigten. Sie haben lediglich dienende Funktion und keinen verselbstständigten Eigenwert. Im Gironde-Entwurf wurde diese Abhängigkeit damit zum Ausdruck gebracht, dass die Verfassung ausdrücklich unter die Garantie der Bürger gestellt wurde.³⁹⁵¹ Unabhängig von einer bestimmten Toleranztradition gilt aber selbstverständlich, dass die Stimmberechtigten letztlich die politische Toleranz im Staat grossmehrheitlich mittragen müssen.³⁹⁵²

Die Abhängigkeit der demokratischen Verfassungsordnung vom Einverständnis der Stimmberechtigten hat zur Folge, dass politische Toleranz gegen den Willen

³⁹⁴⁷ Vgl. POPPER, Tradition, S. 205 f.

³⁹⁴⁸ POPPER, Souveränität, S. 314.

³⁹⁴⁹ BÖCKENFÖRDE, Säkularisation, S. 112 («Böckenförde-Diktum»). Böckenförde verband damit einen Aufruf an die katholische Kirche, den säkularen Rechtsstaat nicht als Feind zu betrachten, sondern im weitesten Sinn als Folge des Christentums; vgl. auch die Kritiken von FORST, Rechtfertigung, S. 222 f.; A. MÜLLER, Ressourcen, S. 35 ff.

³⁹⁵⁰ SCHMID, Vetopetitionen, S. 209.

³⁹⁵¹ Vgl. vorne S. 457 sowie S. 523 zur Übernahme in die KV TG (1831).

³⁹⁵² Vgl. dazu auch GENDEL, Vorwort, in: ders., Erweiterung, S. 3 ff., S. 5 über die Erweiterung der Volksrechte: «Denn es ist das Volk selbst, welches sie trägt.»

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 BAUHOFER, 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 geäusserter 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.

II. Vertikale und horizontale Ebene

Politische Toleranz kann in einem horizontalen und in einem vertikalen Sinn verstanden werden.³⁹⁶⁵

- *Horizontale Toleranz* wird durch die Elemente der Gleichrangigkeit und Gegenseitigkeit gekennzeichnet. Tolerierende sind zugleich Tolerierte.³⁹⁶⁶ Vorausgesetzt ist dafür letzten Endes die grossmehrheitliche Einsicht in den Sinn eines wechselseitigen Duldens. Horizontale Toleranz umfasst – wie gesagt – eine Ablehnungs-Komponente und eine zumindest minimale Anerkennungs-Komponente.³⁹⁶⁷ Abgelehnt werden die politischen Meinungen, anerkannt wird die gleichberechtigte Zugehörigkeit zum Kreis der Stimmberechtigten. Wechselseitige politische Toleranz kann in verschiedenen Ausformungen einer wettbewerblichen Meinungsduldung geübt werden.
- *Vertikale Toleranz* liegt immer dann vor, wenn eine Beziehung durch eine Stufenfolge gekennzeichnet ist. In diesem Falle sind die geduldeten Handlungen oder Einstellungen jene von Untergeordneten oder Minderheiten. Vertikaler Toleranz können zwei unterschiedliche Ursachen zugrunde liegen. Entweder sind die politischen Machtverhältnisse angesprochen – so bestimmt in einer Demokratie die Mehrheit über die Minderheit, weshalb diese Form von Toleranz durch ein quantitatives Element gekennzeichnet ist. Oder es geht um inhaltliche Fragen von Glauben oder Unglauben und Wahrheit oder Unwahrheit, richtig oder falsch. In diesem Falle kann eine Unterordnung einen qualitativen Charakter annehmen.³⁹⁶⁸ Die liberale Tradition würde eine strikte Neutralität des Staates verlangen. Hingegen fordert die republikanische Tradition keine strikte Trennung, da sie zwischen Zivilgesellschaft und Staat nicht unterscheidet.

Im Folgenden soll auf dieser Grundlage der Versuch einer Einteilung politischer Toleranz in verschiedene Kategorien vorgenommen werden.

III. Konzeptionen politischer Toleranz

Die Minimalanforderung an politische Toleranz in einer Gesellschaft ist die grundsätzliche Duldung abweichender politischer Meinungen. Vorausgesetzt ist

³⁹⁶⁵ Vgl. dazu allgemein GARZÓN VALDÉS, S. 484.

³⁹⁶⁶ Vgl. GARZÓN VALDÉS, S. 474 ff.

³⁹⁶⁷ Vgl. dazu eingehend KING, S. 44 ff. und S. 51 ff.; FORST, Konflikt, S. 32 ff.; ders., Vernunft, S. 120 f.

³⁹⁶⁸ Vgl. BECKER, S. 13.

zumindest eine Art «Gnadenakt». Ein Herrscher, die staatliche Autorität oder die politische Mehrheit verfügt über die Mittel und die Möglichkeit abweichende politische Meinungen oder Betätigungen zu unterdrücken. Dennoch gewährt sie – wohl meist aus pragmatischen Gründen – der politischen Minderheit ein Minimum an politischer Betätigungsmöglichkeit. Am anderen Ende der Skala politischer Toleranz steht die *Indifferenz*, das heisst die politische Gleichgültigkeit: Alle Personen können selbst bei fehlender Urteilsfähigkeit oder fehlendem Bezug zum Gemeinwesen an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen und sämtliche Meinungen gelten unabhängig ihres Inhalts als gleich richtig. Die Stimmberechtigten sollen nicht nur über gleiche Chancen, sondern über identischen Einfluss verfügen. Zwischen den beiden Toleranzextremen der blossen Erlaubnis und der Indifferenz liegen jene Möglichkeiten, die grundsätzlich eine bestimmte politische Chancengleichheit zulassen oder sogar voraussetzen. Es handelt sich um die politischen Toleranz-Konzeptionen der Koexistenz, des Respekts, der Anerkennung und der Wertschätzung.³⁹⁶⁹

Im Einzelnen:

- (1) Im Rahmen der *Erlaubnis-Konzeption* wird Toleranz als einseitige Gewährung von politischem Freiraum verstanden. Solche Duldung ist eine Gnade, die einer Minderheit gegenüber «gewährt» wird. Politische Toleranz als Erlaubnis spielt also nur von oben nach unten, das heisst, sie wirkt bloss vertikal und bleibt gänzlich dem Gutdünken der Tolerierenden anheimgestellt. Basis ist letztlich eine bloss politische Kosten-Nutzen-Rechnung.³⁹⁷⁰ Die *Erlaubnistoleranz* hat ein System politischer *Chancenungleichheit* zur Folge. Der oder die Machthaber verfolgen politische Minderheiten nur solange nicht, wie ihr Machtanspruch nicht in Frage gestellt wird. Politische Systeme mit Erlaubnistoleranz sind entweder durch ein Einparteiensystem oder ein hegemoniales Parteiensystem geprägt.³⁹⁷¹ Das Dulden politischer Minderheiten soll (nur) helfen, die bestehenden (Kräfte-)Verhältnisse zu bewahren, indem der Leidensdruck der politischen Gegner und der Minderheiten reduziert wird. Deshalb wird ihnen ein minimales politisches Äusserungs- oder gar Beteiligungsrecht eingeräumt.

³⁹⁶⁹ Vorliegend werden nicht wie von Rainer Forst vier Konzeptionen unterschieden (vgl. vorne S. 22 ff.), sondern sechs mögliche politische Toleranzvorstellungen. Vgl. SARTORI, *Parties*, S. 124 ff. zu einer möglichen Einteilung der Parteiensysteme.

³⁹⁷⁰ FORST, Einleitung, S. 16.

³⁹⁷¹ Vgl. SARTORI, *Parties*, S. 125. Einparteiensysteme sind typisch für Diktaturen. In hegemonialen Systemen verfügt eine Partei stets sicher über eine absolute Mehrheit. China ist ein Beispiel für einen Einparteiensystem, das heutige Russland weist zugunsten des Präsidenten eine hegemoniale Prägung der Parteienlandschaft auf. Auch Ungarn und die Türkei entwickeln sich in die Richtung einer solchen unfreiheitlichen Staatsidee.

Die Autorität oder die Mehrheit fordert aber im Gegenzug, dass die politische Opposition die Übermachtstellung akzeptiert und kein revolutionäres Widerstandsrecht anrufen wird. Die politische Gnadentoleranz findet denn auch ein Ende, wenn eine Minderheit stärker und für die Autorität oder die Mehrheit gefährlich wird. Ist diese Grenze erreicht, schlägt die Duldung schnell in Intoleranz um.

- (2) Im Falle des Vorliegens einer (reinen) *Koexistenz-Konzeption* tritt an die Stelle einer bloss vertikalen eine vor allem horizontal wirkende Toleranz.³⁹⁷² Nicht mehr die einseitige Erlaubnis des Mächtigeren ist entscheidend, sondern die gegenseitige Duldung. Letztere wird allerdings nicht aufgrund ethischer Erwägungen oder aus demokratischen Beweggründen geübt. Vielmehr ist sie Ausdruck einer machtpolitischen Risikoabwägung: Im Staat stehen sich zwei etwa gleich starke politische Gruppierungen gegenüber, wobei beide wissen, dass sie – obschon sie möchten – die alleinige politische Macht weder gewinnen noch erhalten können. Es handelt sich infolgedessen um eine politische Toleranz im Sinne eines *Gleichgewichts des Schreckens* oder um einen politischen Waffenstillstand.³⁹⁷³ Politische Auseinandersetzungen weisen deswegen rasch den Charakter von politischen Gefechten auf. Mit dem Gegner wird unzimperlich gerungen und vor dem Einsatz zweifelhafter Methoden und massiver Propaganda nicht zurückgeschreckt. Die *Koexistenztoleranz* hat deswegen eine rein *formale politische Chancengleichheit* zur Folge.³⁹⁷⁴
- (3) Im Falle einer *Respekt-Konzeption* tritt eine ideelle Komponente zur pragmatischen Toleranzgrundlage hinzu: Trotz überaus starker politischer Unterschiede, die sich grundsätzlich nicht in Übereinstimmung bringen lassen, wird der Person des Anderen mit grösserem Respekt begegnet. Der politische Gegner wird also nicht mehr als eigentlicher politischer Feind betrachtet. Obwohl sich die Ansichten bedeutend unterscheiden, wird dem Kontrahenten eine minimale Achtung entgegengebracht. Die gegnerischen Meinungen hingegen werden als grundlegend falsch, als unbrauchbar oder gar als gefährlich gebrandmarkt. Entsprechend kompromisslos wird der politische Wettbewerb im Sinne eines eigentlichen Kampfes geführt, da unbedingt verhindert werden muss, dass die Gemeinschaft vom richtigen

³⁹⁷² Vgl. dazu GARZÓN VALDÉS, S. 474 ff.

³⁹⁷³ FORST, Konflikt, S. 44.

³⁹⁷⁴ Vgl. WALZER, Zivilisierung, S. 33 f., wonach zusätzlich ein gewisses Vertrauen in die staatlichen Institutionen gefestigt sein muss. Eine bloss *Koexistenztoleranz* hat ansonsten zur Folge, dass die Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse zu einer Zerstörung der Toleranzgrundlage führt.

Weg abkommt. Zumindest sind aber formell gleiche politische Startchancen bei Wahlen vorhanden. Die *Respekttoleranz* führt demgemäss zu einer mehr *funktionalen politischen Chancengleichheit*. Es handelt sich um eine klassisch liberale Form der Toleranz. Der Gleichheitsgedanke wird also nicht «egalitär» verstanden. Gleichheit ist gleichbedeutend mit der Gleichheit aller Personen vor dem Gesetz.³⁹⁷⁵ Solche Politiksysteme können durch die politische Dominanz einer Partei geprägt sein oder einen minimalen politischen Pluralismus ermöglichen.

- (4) Nach der *Anerkennungs-Konzeption* wird die eigene Ansicht zwar als die klar bessere und richtige, nicht mehr aber als einzige mögliche Lösung angesehen. Es handelt sich um ein Modell mit verstärkter Verfahrensgleichheit und politischer Einbindung, das heisst der politische Gegner wird nicht nur formal gleich in den politischen Prozess einbezogen, sondern es werden überdies gleiche Wegchancen eingeräumt. Die Anerkennung bleibt allerdings dadurch beschränkt, dass die eigenen politischen Ansichten dennoch als die klar besseren angesehen werden. Die *Anerkennungstoleranz* ermöglicht eine *partizipative Chancengleichheit*: Unter verschiedenen Parteien findet ein politischer Wettbewerb statt, der in der Zusammensetzung des Parlaments gespiegelt wird. Die gleichen Ergebnischancen von Minderheitsparteien sind daher im Sinne der Erfolgswertgleichheit durch ein Verhältniswahlssystem sichergestellt.³⁹⁷⁶ Die Regierungsbildung erfolgt meist unter Einbindung verschiedener Parteien. Dennoch erscheint das Parteiensystem eher polarisiert,³⁹⁷⁷ da die ideologischen Unterschiede zur innerparteilichen Identitätsstiftung stark herausgestellt werden.
- (5) Die *Wertschätzungs-Konzeption* bezeichnet eine Form der Toleranz, bei der nicht nur die Person des Anderen respektiert wird, sondern darüber hinaus dessen anderen Meinungen ein politisches Gewicht zugestanden wird.³⁹⁷⁸ Die Wertschätzung des politischen Engagements der Stimmberechtigten ermöglicht den Einbezug aller politischen Kräfte trotz bestehender Meinungsunterschiede. Den politischen Minderheiten kommt ein grosser Einfluss auf die Politik zu, ohne dass aber das Mehrheitsprinzip dadurch in Frage gestellt wäre. Im Idealfall werden im Parlament Kompromissentscheidungen ausgehandelt, die durch eine grosse politische Mehrheit der Stimmberechtigten getragen werden. Die *Wertschätzungstoleranz*

³⁹⁷⁵ Vgl. KÖLZ I, S. 271.

³⁹⁷⁶ Die Verhältniswahl führt daher immer zu einem Vielparteiensystem; DUVERGER, S. 257.

³⁹⁷⁷ Vgl. LUPHART, S. 54 mit der Einschätzung der BRD als semiplurale Gesellschaft.

³⁹⁷⁸ Vgl. FORST, Konflikt, S. 48.

führt in dem Sinne zu einer *konsensualen Chancengleichheit*. Das Verhältniswahlssystem erscheint deshalb als ein wesentliches Toleranzmerkmal, da nur dadurch alle politischen Meinungen in die Entscheidungsverfahren eingebunden werden können. Dafür wird eine Fragmentierung der Parteienlandschaft nicht einfach nur in Kauf genommen, sondern als Ausdruck der Meinungsvielfalt positiv bewertet.

- (6) Politische Toleranz kann im Falle der *Indifferenzkonzeption* zumindest teilweise überschossen und im Extremfall in ein Politsystem münden, indem keine Entscheidungen mehr wettbewerblich gefällt werden. Ausdruck eines solchen Systems wäre einerseits bei Wahlen der Losentscheid oder ein System mit Ernennungen, da die Person des Wählers wie auch des Gewählten keine Rolle spielt. Andererseits müsste für Sachentscheide der Grundsatz der Einmütigkeit gelten: Der Meinung jeder Person und jeder politischen Minderheit wird so viel Gewicht zuerkannt, dass sie von den anderen Personen nicht überstimmt werden darf. Es herrscht dadurch die Gefahr einer *Tyranei der Minderheit* und der politischen Entscheidungsfähigkeit. Je mehr sich ein politisches System einer derartigen Richtung zuneigt, desto stärker wird es daher entdemokratisiert.

Diese dargelegten Toleranzvarianten existieren selbstverständlich nicht in reiner Form. Jedes reale politische System besteht vielmehr aus einer Mischung solcher Konzeptionen. Verschiedene gesellschaftliche und politische Bereiche können sogar durch Toleranzvorstellungen geprägt sein, die in krassem Widerspruch zueinander zu stehen scheinen. Wird indes der *Fokus auf konkrete politische Entscheidungsverfahren oder politische Rechte* gelegt, können diese für sich betrachtet aber häufig einer ganz bestimmten Auffassung politischer Toleranz zugeordnet werden. Die Analyse solcher Institute und Verfahren lässt infolgedessen Rückschlüsse zumindest auf das diesem Verfahren oder diesem Recht zugrunde liegende Toleranzverständnis zu. Die politischen Toleranzvorstellungen prägen in diesem Sinne das Polit- und Parteiensystem eines Landes stark mit. Umgekehrt wirken aber auch die politischen Institutionen und Verfahren auf das gesellschaftliche Verständnis politischer Toleranz und politischer Chancengleichheit zurück. So hat jede konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts oder eines Abstimmungsverfahrens bestimmte Folgen für die Anschauungen über die Art und Weise, wie der politische Wettbewerb stattzufinden hat und wie mit Wahl- oder Abstimmungsverlierern umgegangen wird. Die nachfolgenden Beispiele sollen der Veranschaulichung solcher Wechselwirkungen dienen:

In den USA wird gemäss 1. Zusatz zur Unionsverfassung gegenüber geäußerten Meinungen eine derart umfassende Toleranz entgegen gebracht (*freedom of*

speech), dass sie in anderen Ländern zum Teil wohl als in die Indifferenz überschliessend betrachtet wird.³⁹⁷⁹ Diese Wertschätzungstoleranz in Bezug auf die (politische) Redefreiheit spiegelt sich aber nicht in einer Berücksichtigung von Minderheitsparteien und -meinungen in den politischen Entscheidungsverfahren. Im Gegenteil: Das parlamentarische Wahlsystem insbesondere für das Repräsentantenhaus ist dadurch gekennzeichnet, dass die meisten Mandate in Wahlkreisen vergeben werden, die dank *Gerrymandering*³⁹⁸⁰ und Anwendung des relativen Mehrs klar entweder durch die republikanische oder durch die demokratische Partei beherrscht werden. Lediglich in einer kleinen Anzahl Wahlkreise sind die Mehrheitsverhältnisse zwischen Republikanern und Demokraten tatsächlich veränderlich. In diesen Wahlkreisen wird letztlich über den Machtwechsel zwischen den beiden Parteien entschieden, weshalb sich der Wahlkampf stark auf diese Wahlkreise konzentriert. Die beiden Parteien bekämpfen sich in diesen politischen Arenen mit enormen Finanzmitteln und allen propagandistischen Mitteln, um die Macht zu erhalten oder sie zu erringen.³⁹⁸¹ Dieses auf zwei Parteien zugespitzte Wahlsystem kann als Ausdruck einer Toleranzvorstellung der Koexistenz verstanden werden,³⁹⁸² weshalb die Stimmberechtigten sich nur auf eine rein formale politische Chancengleichheit berufen können. Die Koexistenz-Komponente zeigt sich nicht zuletzt darin, dass die beiden grossen Parteien in den Vereinigten Staaten trotz aller politischen Differenzen ein Duopol bilden. Die Republikaner und die Demokraten haben auf Bundesstaatsebene und in zahlreichen Einzelstaaten mittels der Wahlkreis-Geometrie ein Machtkartell gegenüber dritten Parteien errichtet. Dieses sichern sie durch die Wahlkreiseinteilung analog nach dem Grundsatz von *cuius regio, eius religio* ab.³⁹⁸³ Politische Minderheitsparteien sind deshalb klar benachteiligt.

³⁹⁷⁹ Vgl. ANTHONY LEWIS, *Freedom for the Thought That We Hate. A Biography of the First Amendment*, New York 2007. Als Folge solchen Überschliessens ist andererseits eine Gegenbewegung zu beobachten, die sich in einer übertriebenen politischen Korrektheit etwa an Universitäten äussert; vgl. dazu NZZ, Online-Ausgabe vom 21.06.2016: *Political Correctness in den USA – Hexenjagd auf dem Campus*.

³⁹⁸⁰ Vgl. NOHLEN, S. 89 ff.

³⁹⁸¹ NZZ, Online-Ausgabe vom 21.06.2017: *Trump ist kein Wahlhelfer der Demokraten – US-Republikaner siegen: Es flossen «enorme Summen» in die Wahlkampagnen, «mehr als je zuvor in einem Rennen um einen einzelnen Sitz im Repräsentantenhaus.»*

³⁹⁸² Vgl. dazu auch das in der Einleitung erwähnte «Spoils System», vorne S. 16.

³⁹⁸³ Gemäss einem neueren Urteil des Obersten Gerichts könnte indes Bewegung in die Frage der Zulässigkeit des parteipolitischen *Gerrymandering* kommen; vgl. US Supreme Court, *Arizona State Legislature vs. Arizona Independent Redistricting Commission et al.*, No. 13–1314, June 29, 2015.

Bei Anwendung des «Westminster Modells»³⁹⁸⁴ hingegen können trotz der Anwendung des relativen Mehrs auch Drittparteien den Einzug ins Parlament schaffen, obschon sie durch das Wahlsystem benachteiligt werden.³⁹⁸⁵ Auch wenn in Grossbritannien traditionellerweise grosse Toleranz gegenüber Minderheiten mit anderen Lebenseinstellungen und anderen politischen Meinungen geübt wird, spiegelt sich die pluralistische Gesellschaft politisch nicht in der Zusammensetzung des Parlaments. Vielmehr ist das britische Wahlsystem Ausdruck einer stark dezisionistischen Repräsentationsvorstellung: Nicht die chancengleiche Vertretung der Meinungen im Parlament ist das Ziel, sondern die Bildung einer schlagkräftigen und funktionsfähigen Regierung. Diese muss nicht einmal über die Legitimation einer Volksmehrheit verfügen. Im Gegenteil ist eine Herrschaft der stärksten politischen Minderheit über eine Mehrheit von politischen Minderheiten systembedingt möglich, ja sogar gewollt. Wenn daher unter Demokratie die Herrschaft der Mehrheit verstanden wird, führt das Westminster-Modell noch zu keiner Form *demokratischer* Chancengleichheit.³⁹⁸⁶ Für eine demokratische Einfärbung sorgt erst eine Majorzwahl zum Beispiel mit dem Erfordernis des absoluten Mehrs im ersten Wahlgang,³⁹⁸⁷ die Einführung eines Mehrheitswahlsystems, das Wählern von Minderheitsparteien zum Beispiel eine Eventualstimme zuerkennt oder ein Proporzwahlsystem in kleinen Wahlkreisen beziehungsweise mit hohen Sperrklauseln, das dafür sorgt, dass zumindest die grösseren Parteien im Parlament vertreten sind.

Die macht beteiligten Parteien neigen bei solchen Wahlsystemen allerdings zur Oligopol-Bildung: Trotz der politischen Differenzen sind sie sich darin einig, dass kleinere Parteien oder neue politische Bewegungen zugunsten stabiler politischer Verhältnisse von einer Parlamentsvertretung ausgeschlossen bleiben sollen, bis sie eine langfristige und relativ breite Verankerung in der Bevölkerung bewiesen haben. Wahlsysteme, die durch eine solche *funktionale politische*

³⁹⁸⁴ Vgl. dazu LIJPHART, S. 9 ff.

³⁹⁸⁵ A.A. DUVERGER, S. 237 f., wonach die relative Mehrheitswahl in Grossbritannien langfristig wieder zu einem Zweiparteiensystem führen müsste. Dazu wäre aber m.E. die Duopol-Bildung insb. durch *Gerrymandering* notwendig.

³⁹⁸⁶ Vgl. dazu die Kritik von NOHLEN, S. 301. In England (wie auch den USA) sind zudem noch immer die Strafgefangenen vom Wahlrecht ausgeschlossen.

³⁹⁸⁷ Vgl. aber DUVERGER, S. 219 mit der Feststellung, dass das Parteiensystem aber wegen des Wahlsystems elastisch und labil werden kann. Dadurch werden Umbrüche möglich, die es einer starken Minderheit erlauben, die ganze politische Macht zu erringen. Der neuen Partei «La République en marche» z.B. gelang es bei den Wahlen im Jahr 2017, mit nur knapp einem Drittel der Wählerstimmen die absolute Mehrheit im 577-köpfigen Parlament zu gewinnen; vgl. NZZ, Online-Ausgabe vom 19.06.2017: Wie sich Macron die Mehrheit im französischen Parlament gesichert hat.

Chancengleichheit gekennzeichnet sind, scheinen mehr durch eine *Respekt-Konzeption* der Toleranz geprägt.

Darüber hinausgehend soll ein Wahlverfahren wie in der Bundesrepublik Deutschland eine *partizipative politische Chancengleichheit* der Parteien ermöglichen. Die dahinter liegende *Toleranzvorstellung der Anerkennung* basiert auf der Idee einer Einbindung aller relevanten politischen Strömungen in der Gesellschaft, die sich dafür in Parteien organisieren sollen.³⁹⁸⁸ Aufgrund der geschichtlichen Erfahrungen wird in der Rolle der Parteien und in der Parteienvielfalt ein Sicherungsmittel vor Diktatur, Demagogie und Volksverführung erblickt. Die Ausgestaltung des Wahlverfahrens in der Bundesrepublik Deutschland führt infolgedessen zu einer erheblichen Steigerung der Bedeutung der Parteien,³⁹⁸⁹ was auf das Verständnis des politischen Wettbewerbs zurück wirkt: Der Stimmberechtigte tritt als politischer Entscheidungsträger in den Hintergrund. In Deutschland sind passend dazu direktdemokratischen Einflusschancen der Stimmberechtigten oder der ausserparlamentarischen Opposition mit Hilfe von Quoren und Finanzvorbehalten enge Grenzen gesetzt worden.³⁹⁹⁰

Ein anderes Verständnis wird in den schweizerischen Verfassungsordnungen sichtbar, in denen dem einzelnen Stimmberechtigten bei Wahlen und Abstimmungen eine Vielzahl politischer Rechte zuerkannt wird. Die Folge davon ist eine deutlich schwächere Bedeutung der Parteien. Verschiedene Initiativrechte erlauben es einerseits, das Minderheiten- und Oppositionsanliegen, welche die Unterstützung einer bestimmten Zahl von Stimmberechtigten finden, unter Umgehung der organisierten Parteien und ohne parlamentarische Zustimmung direkt dem Stimmvolk vorgelegt werden können. Die Referendumsrechte haben andererseits die Wirkung, dass auf politische Minderheiten bereits bei der Ausarbeitung von Vorlagen Rücksicht genommen werden muss. Dadurch gewinnt das Verhältniswahlrecht an Bedeutung, um bereits während der Parlamentsdebatten alle Meinungen mit einer gewissen Relevanz einbinden zu können. Den verschiedenen politischen Ansichten muss daher im politischen Prozess über ihre blosser Anerkennung hinaus im Sinne einer *Wertschätzungstoleranz* grössere Bedeutung und grösserer Einfluss zuerkannt werden.³⁹⁹¹ Die Folge davon

³⁹⁸⁸ Die Politik ist auf Bundesebene auf die Parteien ausgerichtet; vgl. dazu FRAENKEL, Komponente, S. 206 mit Hinweisen.

³⁹⁸⁹ Vgl. GLASER, Demokratie, S. 45 f. Dem Persönlichkeitselement wird allerdings durch die Erststimme Rechnung getragen.

³⁹⁹⁰ Vgl. dazu KUONI, S. 231 ff.

³⁹⁹¹ In diesem Sinne könnte die für die Schweiz typische Ausprägung der Konkordanzdemokratie auch als Übertragung einer humanistischen Toleranztradition in die Politik interpretiert werden. Diese Tradition ist durch die Idee geprägt, dass sich Parteien mit ihren Meinungen nicht einfach durchsetzen, sondern gemeinsam auf einen Mittelweg einigen;

ist im Positiven eine *konsensuale Chancengleichheit*, die auf eine Einbindung möglichst breiter Kreise in die politische Entscheidungsfindung setzt.³⁹⁹² Die Gefahr liegt im Negativen darin, dass solche Rücksichtnahme und stetige Rückabsicherung zu weit gehen und dadurch zu Reformunfähigkeit oder politischer Lähmung führen kann.

B. Regulative Wirkung

I. Toleranzvorrang und Grenze zum Nicht-Tolerierbaren

1. Umgang mit (intoleranten) politischen Minderheiten

Politisch starke und bereits verankerte Akteure verfügen über ein entsprechendes politisches Gewicht, weshalb sie ihre politischen Anschauungen in den Meinungsbildungsprozess in der Regel problemlos einbringen können. Politische Minderheiten und neue Meinungen hingegen müssen erst die Aufmerksamkeit der politischen Öffentlichkeit zu erlangen versuchen. Minderheiten bedienen sich daher häufiger als grosse Parteien eines schrillen und überlauten Tones, um Gehör zu finden. Um auf ein Minderheitenanliegen aufmerksam zu machen, wird allenfalls auf das Mittel von Tabubrüchen oder gar von (symbolischen) Regelverletzungen gegriffen. Davon erhoffen sich Minderheiten, dass ein politischer Meinungswettbewerb überhaupt in Gang gesetzt werden kann.³⁹⁹³ Sogar

vgl. dazu vorne S. 435 zu Albrecht Renggers Ideal; auch die zwei prägnanten Sätze von SALIS, S. 55 f., die diese Art des Umgangs beschreiben: «Nur keine Herablassung! Nur kein paternalistisches Wohlwollen!»

³⁹⁹² Vgl. aber die Standesinitiativen der Kantone ZG und UR aus dem Jahr 2014 betreffend Souveränität der Kantone bei Wahlfragen: Zugunsten der grossen Parteien soll die politische Chancengleichheit bei kantonalen Parlamentswahlen nicht im Sinne der Wertschätzungstoleranz konsensual verwirklicht werden müssen, sondern es soll die Verwirklichung einer *bloss funktionalen oder gar nur formalen Chancengleichheit* genügen.

³⁹⁹³ GUGGENBERGER, Minderheit, S. 209; HÖFFE, Gerechtigkeit, S. 115. Als Beispiel bietet sich eine Aktion von Gottlieb Duttweiler am 08.10.1948 an: Nachdem der Nationalrat die Diskussion über eine Motion zur Nahrungsmittelsicherheit verweigert hatte, schlug Duttweiler mit zwei Steinen theatralisch (und ohne Dritte zu gefährden) ein Fenster im Bundeshaus ein. Er begründete die Sachbeschädigung damit, «wenn man das Land verhungern lasse, wisse er auch bald nicht mehr, was er tun solle.» Vgl. NZZ Nr. 2108 vom 09.10.1948, S. 4, Ein Zwischenfall im Bundeshaus. Nationalrat Duttweiler «in Aktion».

eigentliche zivile Ungehorsamsakte einer Minderheit können vor diesem Hintergrund – zumindest im Sinne eines letzten Mittels – politisch legitim erscheinen,³⁹⁹⁴ obschon sie formalrechtlich unzulässig sind und bleiben.³⁹⁹⁵

Im schweizerischen Bundesstaat schafft freilich das Mittel der Volksinitiative eine institutionalisierte Abhilfe, da es auch ausserparlamentarischen Minderheiten ermöglicht, ihre Anliegen in einem geordneten Verfahren in die Politik und den demokratischen Meinungswettbewerb einzuspeisen.³⁹⁹⁶ In einer Rechtsordnung, die neben der Wahl solche zusätzlichen Beteiligungschancen kennt, darf daher ziviler Ungehorsam nicht leichthin als politisch notwendiges Mittel beurteilt werden. Umgekehrt darf aber das politische «Ungehorsams»-Mittel der Initiative auch in keiner Weise behindert werden.³⁹⁹⁷ Dafür sorgt in der Schweiz auf Bundesebene die Beschränkung der Ungültigkeitsgründe auf formale Aspekte wie die Einheit der Form und der Materie, auf das zwingende Völkerrecht und auf die offensichtliche faktische Undurchführbarkeit.³⁹⁹⁸

Die Schwierigkeiten politischer Toleranz nähern sich jenen der religiösen Toleranz stark an, wenn Politik zur weltanschaulichen Glaubensfrage wird oder wenn politische Entscheidungen religiöse Fragen betreffen. Ein solcher politischer Glaube ist häufig mit einem (absoluten) Wahrheitsanspruch verbunden: Toleranz wird gegenüber anderen Überzeugungen nur deshalb geübt, da (und allenfalls solange) die Hoffnung besteht, die Geduldeten von der eigenen Wahrheit überzeugen beziehungsweise zum rechten Glauben bekehren zu können. Wenn nun eine solche intolerante Minderheit oder Gruppierung aufgrund ihrer Weltanschauung die Notwendigkeit politischer Toleranz nicht einsieht: Wie soll sich der Staat beziehungsweise eine tolerante Mehrheit gegenüber dieser verhalten? Auch politische Toleranz muss an einem bestimmten Punkt eine Grenze finden, dann nämlich, wenn ihre Gewährung dazu führt, dass sie durch die Minderheit ausgehebelt werden könnte.³⁹⁹⁹ Uneingeschränkte Toleranz kann also zu ihrem eigenen Verschwinden in einer Gesellschaft beitragen. Es handelt sich um

³⁹⁹⁴ Vgl. dazu RAWLS, *Gerechtigkeit*, S. 401 ff.; KÜHLER, S. 307 ff.

³⁹⁹⁵ Vgl. KÜHLER, S. 319 f.; KLEY, *Geschichte*, S. 280 mit Hinweis, dass mit zivilem Ungehorsam auch die Übernahme der Folgen des Rechtsverstosses verbunden sein muss.

³⁹⁹⁶ In Frankreich hingegen ist es üblich, «dass sich das Volk mangels eines echten Referendums seine Rechte selber holt, und zwar auf den Strassen von Paris»; KÖLZ, *Staatspräsident*, S. 42. Dieses «Strassenreferendum» ist eine Tradition, die auf die Revolutionszeit zurückgeht; vgl. auch RIKLIN, *Sieyes*, S. 139.

³⁹⁹⁷ Gerade im Stadium der Unterschriftensammlung sind daher behördliche Interventionen strikte zu untersagen; vgl. hinten S. 634.

³⁹⁹⁸ Vgl. Art. 139 Abs. 3 BV; etwa HANGARTNER/KLEY, *Rz.* 2115.

³⁹⁹⁹ Vgl. zu diesem Problem u.a. POPPER, *Gesellschaft I*, S. 256; RAWLS, *Gerechtigkeit*, S. 246 ff.; WALZER, *Zivilisierung*, S. 98 ff.

eine Problematik, mit der sich schon Staatsdenker wie Harrington, Locke oder Hume vertieft beschäftigt haben.⁴⁰⁰⁰

Namentlich Rousseau hat die Toleranzgrenze in Bezug auf die religiöse Toleranz dadurch zu bestimmen versucht, dass er ausführte, man müsse (nur) alle tolerieren, die ihrerseits die anderen tolerieren.⁴⁰⁰¹ Diese Grenzziehung erscheint jedoch nur auf den ersten Blick bestechend. Sie führt geradewegs zur Problematik, dass solche politische Toleranz selbst schnell in Intoleranz umschlagen würde, da von den anderen als Vorleistung ausdrücklich die eigene Tolerierung gefordert wird. Wer Toleranz aber nur gegenüber Toleranten üben will, muss sich selbst den Vorwurf der Intoleranz gefallen lassen – und hätte damit nach seiner eigenen Logik wiederum den Anspruch auf die Toleranz der anderen verwirkt. Auch mit dem Umkehrschluss «Intoleranz gegenüber den Intoleranten» ist daher noch nichts gewonnen, sondern eher der Möglichkeit der politischen Intoleranz eine Tür geöffnet.⁴⁰⁰²

In einer Gesellschaft können nur (und müssen) die Voraussetzungen für eine tolerante Haltung gegenüber anderen Meinungen gefördert werden, insbesondere im Bereich der Bildung und der politischen Konfliktbewältigung. Die Einsicht selbst ist hingegen nicht erzwingbar und darf auch nicht «augustinisch» erzwungen werden. Toleranz darf und kann nicht mit intoleranten Mitteln erreicht werden. Toleranz ist auch kein Geschäft, das auf einem Gegenseitigkeitsanspruch beruht. Vielmehr ist sie unabhängig von einer Gegenleistung beziehungsweise einer Gegentolerierung zu üben. Die Wechselfolge kann vom tolerierten Gegenüber nur erhofft, nicht aber erwartet oder gar erzwungen werden. Deshalb ist auch die Schaffung eines «säkularen Bürgerkatechismus»⁴⁰⁰³ mit einer verfassungsrechtlich verankerten *Toleranzpflicht abzulehnen*.⁴⁰⁰⁴ Die Verankerung solcher Pflichten würde die politische Toleranz mehr gefährden, als dass

⁴⁰⁰⁰ Vgl. vorne S. 273 (Harrington), S. 332 (Locke) und S. 355 (Hume).

⁴⁰⁰¹ Vgl. hinten S. 396; ähnlich wie Rousseau z.B. auch SANER, S. 313 f.

⁴⁰⁰² Vgl. FORST, Konflikt, S. 39 f. und S. 742 f. zur «Paradoxie der Grenzziehung».

⁴⁰⁰³ KLEY, Geschichte, S. 461.

⁴⁰⁰⁴ Vgl. dazu den Vorschlag von Thüerer und J.P. Müller für einen neuen Toleranzartikel: «Die Religionsgemeinschaften nehmen in ihrer Darstellung im öffentlichen Raum (...) auf einander und auf das Empfinden und das Wohl der übrigen Bevölkerung Rücksicht. Sie vermeiden ein bedrängendes Auftreten und tragen zu einem von Toleranz getragenen Zusammenleben bei. Sie fügen sich in ihrem Wirken in die Anforderungen einer demokratischen Gesellschaft ein und respektieren die Menschenrechte aller.» THÜERER/J.P. MÜLLER, Toleranz, S. 280. Die Autoren wollen die staatsbürgerliche Einsicht zu einer verfassungsrechtlichen Pflicht erheben, was jedoch den Charakter der Unerzwingbarkeit wechselseitiger Toleranz in Frage stellen würde; vgl. auch die Kritik von SCHÄDLER, S. 81; VISCHER, S. 598.

sie ihr nützt, weil sich mit ihrer Verankerung früher oder später die Frage der Durchsetzung aufdrängt.

Nichtsdestotrotz muss eine mögliche Gefährdung etwa durch eine ideologisierte religiöse Minderheit nicht sehenden Auges und passiv in Kauf genommen werden. So könnte es sich als hilfreich erweisen, neue oder sich womöglich radikalisierte Minderheiten mit einem *Staatskirchenmodell* stärker auch in die politischen Toleranztraditionen einer Gesellschaft einzubinden. Moderate Mitglieder einer solchen Glaubensgemeinschaft hätten dadurch den Anreiz, entsprechende demokratische Gemeindestrukturen zu schaffen und könnten dafür von ihrer staatlichen Anerkennung und steuerlichen Vorteilen profitieren.⁴⁰⁰⁵ Mit einer solchen Einbindung könnte also einer (befürchteten) Radikalisierung ein Riegel geschoben werden. Die staatliche Einbindung als Zeichen einer gesellschaftlichen Anerkennung dürfte zudem zu einer verbesserten Integration führen. Insofern kann sich das Staatskirchenmodell unter dem Blickwinkel der Toleranz auch heute noch gegenüber einer vollständigen Trennung von Kirche und Staat als förderlicher erweisen.

Für eine stabile Demokratie bedeuten gewaltlose politische Aktionen einer intoleranten Minderheit selbst gegen Werte wie Freiheit, Demokratie oder Toleranz noch keine existentielle Gefährdung. Politische Toleranz darf aber keinesfalls mit Indifferentismus verwechselt werden: Es gibt Meinungen, Menschen und Gruppierungen, die zu dulden sind, auch wenn sie abgelehnt, zurückgewiesen oder gar verabscheut werden müssen. Politische Toleranz erlangt jedoch nicht zuletzt dadurch ihren Wert, dass sie so weit wie nur immer möglich auch gegenüber Intoleranten geübt wird.⁴⁰⁰⁶ Deshalb kann und darf ein Vorgehen gegen eine intolerante Minderheit nur das letzte Mittel sein, wenn beispielweise einer *gewaltbereiten* Bewegung religiöser oder politischer Art nicht durch Argumente beizukommen ist und sie durch die öffentliche Meinung nicht in Schranken gewiesen werden kann.⁴⁰⁰⁷

⁴⁰⁰⁵ Als Modell könnte die Zürcher Lösung in Bezug auf die Anerkennung der *Israelitischen Cultusgemeinde* und der *Jüdischen Liberalen Gemeinde* dienen (vgl. Art. 131 KV ZH). Danach ordnen die beiden Religionsgemeinschaften selbst «die Mitwirkung ihrer Mitglieder nach rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen» (Abs. 2). Der Staat hingegen regelt in einem Gesetz unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Autonomie die Wirkungen der Anerkennung und die Aufsicht (Abs. 3 lit. a und b).

⁴⁰⁰⁶ Vgl. BECKER, S. 20 f. mit dem Hinweis, dass von der numerischen Grösse einer solchen Minderheit nicht abstrahiert werden kann. Je kleiner eine Gruppierung, desto einfacher ist deren Tolerierung. Je grösser, desto mehr wird das Augenmerk auf die Gewaltfreiheit als Minimalbedingung gelegt werden müssen.

⁴⁰⁰⁷ Vgl. auch POPPER, Souveränität, S. 313 Fn. 4 und S. 431; ders., Utopie, S. 550 f.

Allerdings bleibt auch mit dieser Präzisierung die Schwierigkeit bestehen, jene Grenzlinie zu ziehen, deren Überschreitung ein Vorgehen gegenüber Intoleranten auslösen muss.⁴⁰⁰⁸ Dabei darf es sich *nicht* um eine eigentliche Intoleranz gegenüber den Intoleranten handeln, sondern nur um ein Tätigwerden *für* die politische Toleranz, das heisst für deren Erhaltung. In diesem Sinne scheint es, auch wenn es um die Verteidigung *politischer* Toleranz geht, sachgerecht von der Grenze der Nicht-Tolerierbarkeit zu sprechen.⁴⁰⁰⁹ Für die Bestimmung dieser Grenze bietet es sich an, zwischen vertikaler und horizontaler Toleranz zu unterscheiden.

2. Vertikale und horizontale Grenzziehung

Vertikale politische Toleranz ist durch jene Regeln geprägt, die den chancengleichen politischen Wahl- oder Abstimmungsentscheid ermöglichen. Sie müssen minimal so ausgestaltet sein, dass es politischen Minderheiten stets oder in bestimmten, zeitlich nicht allzu weit auseinanderliegenden Abständen über regelmässig stattfindende Wahlen ermöglicht wird, einen vergangenen Mehrheitsentscheid umzustossen beziehungsweise zur politischen Mehrheit anzuwachsen.⁴⁰¹⁰ Verfahren und Behörden müssen sich dazu am *Grundsatz der Unparteilichkeit* ausrichten.⁴⁰¹¹ Einem politischen Meinungs- oder Machtwechsel dürfen demgemäss keine Steine in den Weg gelegt werden.⁴⁰¹²

Diese Vorgabe ist deshalb anspruchsvoll, weil die staatlichen Behörden meist von Personen beherrscht werden, die politischen Mehrheiten angehören. Der Grundsatz der Unparteilichkeit stellt deshalb sicher, dass die politischen Verfahrens- und Entscheidungsregeln unabhängig von einer bestimmten Machtverteilung immer gleich funktionieren. Politische Verfahren dürfen also keinesfalls der Machterringung oder -bewahrung einer bestimmten Person, Partei oder Bewegung dienen. Ansonsten läge im Extremfall ein politisches System mit vertikaler Intoleranz vor, was wiederum nicht tolerierbar ist.⁴⁰¹³ Mit anderen Worten müssen die politischen Einflussmöglichkeiten auf die gesellschaftliche Willensbil-

⁴⁰⁰⁸ Es handelt sich um eine «Zurückweisungs-Komponente» der Toleranz; FORST, *Konflikt*, S. 38 ff.; vgl. auch KING, S. 55 ff. allerdings mit Bezug auf die Intoleranz.

⁴⁰⁰⁹ Vgl. zu diesem Begriff RICŒUR, S. 33 ff.

⁴⁰¹⁰ Vgl. CHENEVAL, *Wiederkehr*, S. 11. Erneuerungswahlen sind im besten Sinne machiavellisch-republikanisch, indem sie das Gemeinwesen auf die Grundlage der politischen Macht zurückführen; vgl. dazu vorne S. 217, auch S. 371.

⁴⁰¹¹ Vgl. dazu hinten S. 609 ff.

⁴⁰¹² Vgl. dazu auch KISSLINGER, S. 140.

⁴⁰¹³ Vgl. dazu die Kritik von MARCUSE, S. 151 ff., S. 155, wonach solche Toleranz nur dazu diene, «die herrschende Intoleranz und Unterdrückung möglichst kleinzureden...».

dung stets für alle Beteiligten chancengleich sein und bleiben. Politische Toleranz und politische Chancengleichheit sind in diesem Sinne notwendig aneinander gekoppelt. Vor diesem Hintergrund kann die Grenze Nicht-Tolerierbaren in vertikaler Hinsicht wie folgt umschrieben werden:

- *Nicht tolerierbar* ist einerseits, wenn eine politische Gruppierung unter Missachtung chancengleich ausgestalteter Verfahren und Regeln, also ungesetzmässig und/oder gewalttätig versucht, die politische Macht zu usurpieren. Politische Toleranz fordert bei Überschreitung dieser Grenze, dass solchen Versuchen unbedingt und konsequent die entsprechenden Schranken gesetzt werden. Der Staat muss den chancengleich ausgestalteten Verfahrensregeln zum Schutz der politisch toleranten Gesellschaft somit *mit allen gesetzmässigen, notwendigen Mitteln* Nachachtung verschaffen.⁴⁰¹⁴
- *Nicht tolerierbar* ist andererseits, wenn ein politisches Entscheidungssystem *keine institutionell abgesicherte und greifbare Chance* für politische Minderheiten auf eine Änderung der Politik und der Machtverhältnisse kennt. In diesem Fall legitimiert der Grundsatz politischer Toleranz dazu, sich mit den notwendigen, auch aussergesetzlichen oder gar revolutionären Mitteln für die Errichtung einer chancengleichen Verfassungsordnung einzusetzen.⁴⁰¹⁵ Freilich umfasst ein solches politisches Widerstandsrecht keine Berechtigung, selbst zu gewalttätigen Mitteln zu greifen.⁴⁰¹⁶ Erst wenn zur politischen Intoleranz eines Staates auch eine gesellschaftliche, soziale oder religiöse Intoleranz hinzutritt, das heisst eine (politische) Gruppierung ohne eigenen intoleranten Herrschaftsanspruch staatlicher Verfolgung ausgesetzt ist, erscheint Gewalt als letztes Mittel zur Verteidigung oder zur revolutionären Erringung einer allgemeinen politischen Toleranz nicht ausgeschlossen.⁴⁰¹⁷

Nicht nur im Verhältnis von Staat und Bürger ist politische Toleranz aber unabdingbar, auch *horizontal*, im Verhältnis zwischen den Stimmberechtigten ist der Grundsatz von ausschlaggebender Bedeutung. Bei den politisch Beteiligten muss grossmehrheitlich die Einsicht und Überzeugung vorherrschen, nicht den totalen und endgültigen politischen Sieg und damit eine Diktatur anzustreben. Gefordert ist die formelle Anerkennung des politischen Gegners als politisch gleichberechtigter Mitspieler – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Den gegnerischen Meinungen hingegen muss der Einzelne weder Wertschätzung noch

⁴⁰¹⁴ Vgl. dazu auch LIENEMANN, S. 177.

⁴⁰¹⁵ Vgl. vorne S. 449 zu Paine zum Widerstandsrecht.

⁴⁰¹⁶ Vgl. auch KELSEN, Gerechtigkeit, S. 50.

⁴⁰¹⁷ Vgl. dazu vorne S. 369 zu Algernon Sidney.

Anerkennung noch nicht einmal Respekt entgegenbringen,⁴⁰¹⁸ auch wenn dies für eine lebendige Demokratie vorteilhaft ist. Im horizontalen Wettbewerbsbereich genügt die Einsicht in den Wert der Toleranz im Sinne der blossen Koexistenz unterschiedlicher Meinungen. Es ist letztlich die *Goldene Regel*, welche die horizontale Toleranz im politischen Meinungswettbewerb beherrscht: So wie meine Meinung nicht unterdrückt werden soll, so sollen es auch nicht die Ansichten anderer. Politische Toleranz heisst daher niemals, auf politischen Widerspruch und Konfrontation zu verzichten.⁴⁰¹⁹ Der Grundsatz will es auch keinem Stimmberechtigten verwehren, dank einer charismatischen Persönlichkeit, der Stringenz der Argumente, dem tatkräftigen Engagement oder dem politischen Geschick einen grösseren Einfluss auf die anderen Stimmberechtigten nehmen zu können als ein politischer Konkurrent.⁴⁰²⁰

Die horizontale Ebene der Toleranz ist häufig dann angesprochen, wenn die Grenzen politischer Meinungsfreiheit diskutiert werden. Diese sind möglichst weit zu ziehen, damit die Toleranz nicht ohne Not in Intoleranz umschlägt. Die *rote Linie* zum Nicht-Tolerierbaren wird jedoch spätestens dann überschritten, wenn intolerante Stimmberechtigte zur *gewaltmässigen Durchsetzung* ihrer Anliegen aufrufen oder selbst zu gewalttätigen Mitteln greifen. Niemand muss sich durch Drohungen und Gewalt politisch einschüchtern, verletzen oder an die Wand drücken lassen. Tritt eine solche Situation ein, dürfen die toleranten Stimmberechtigten aber nicht in Selbstjustiz mit gleicher Münze zurückzahlen. Sie sind im Gegenteil weiterhin zur Einhaltung der demokratischen Verfahrensregeln verpflichtet. Jedoch muss der Staat die toleranten Personen zu schützen wissen und daher gegen gewalttätige Intoleranz mit allen notwendigen Mitteln insbesondere des Strafrechts vorgehen.

Die staatliche Unparteilichkeit ist also keinesfalls gleichbedeutend mit einer indifferenten Haltung gegenüber Gewalt. Unparteilichkeit heisst vielmehr, dass der Staat die Einhaltung der politischen Verfahrensregeln stets mit gleichen Massstäben durchsetzen muss. Usurpatorische Mittel und Gewalt dürfen in einer Demokratie jedenfalls nie geduldet werden. Mit dem Griff zu solchen aussergesetzlichen Mitteln würde ansonsten die Gleichwertigkeit der Stimmberechtigten in Frage gestellt: Damit sie davon ausgehen können, andere Stimmberechtigte unterdrücken zu dürfen, müssen nämlich gewaltbereite Personen

⁴⁰¹⁸ Vgl. zu weitgehend KELSEN, *Gerechtigkeit*, S. 50, wonach das Prinzip der Toleranz die Forderung umfasst, «die religiöse oder politische Anschauung anderer *wohlwollend* zu verstehen» [*Hervorhebung Verf.*].

⁴⁰¹⁹ Vgl. FORST, *Konflikt*, S. 501.

⁴⁰²⁰ Vgl. auch DWORKIN, *Gleichheit*, S. 194; WALZER, *Sphären*, S. 431.

von ihrem vermeintlichen politischen Vorranganspruch und der Minderwertigkeit ihrer politischen Gegner ausgehen.

Der demokratische Staat setzt zusammengefasst für die Sicherstellung eines Höchstmasses an politischer Freiheit die gleichzeitige Anerkennung eines minimalen Grundkonsenses voraus.⁴⁰²¹ Die gelebte politische Toleranz bleibt jedoch eine ausserrechtliche Voraussetzung der Demokratie und eine Bürgertugend.⁴⁰²² Die politische Gleichwertigkeit der Stimmberechtigten als Kern politischer Toleranz bildet nach der hier vertretenen Auffassung die absolute Grenze jeden politischen Machtanspruchs.⁴⁰²³

II. Einschränkungen politischer Chancengleichheit

Aus Art. 34 BV lassen sich vielfältige Ansprüche in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte ableiten. Diese sind ihrer Natur nach entweder freiheitsrechtsähnlich, rechtsgleichheitsähnlich oder auch eigenständiger Natur. Infolgedessen erscheint höchstens eine *analoge* Anwendung der Kriterien von Art. 36 BV weder durchwegs möglich noch ausgeschlossen.⁴⁰²⁴ Eine *direkte* Anwendung ist hingegen strikte abzulehnen:⁴⁰²⁵ Art. 36 BV ist auf Einschränkungen von Freiheitsrechten zugeschnitten, deren grenzenlose Wahrnehmung öffentliche Interessen oder Grundrechte Dritter gefährden könnte.⁴⁰²⁶ Nicht nur bei sozialen und verfahrensrechtlichen Grundrechten, gerade auch im Falle der politischen Grundrechte ist eine Anwendung vor diesem Hintergrund mehr als heikel.⁴⁰²⁷ Würde die direkte Anwendbarkeit von Art. 36 BV bejaht, so wäre die Gewährleistung des Grundrechtes unter Beachtung der Kriterien der gesetzlichen Grundlage, des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit in das Ermessen des Gesetzgebers gestellt. Für den Grundsatz der politischen Chancengleichheit ist diese Konsequenz unannehmbar. Jede solche Einschränkung ist letztlich ein problematischer Eingriff in die Demokratie.

⁴⁰²¹ Vgl. HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Rz. 230 f.; dazu RAWLS, Consensus, insb. S. 24 f.

⁴⁰²² Vgl. HÖFFE, Legitimation, S. 73 ff.; KLEY, Geschichte, S. 462.

⁴⁰²³ Für Rainer Forst ist das «Recht auf Rechtfertigung» in seiner Substanz nicht verhandelbar; vgl. dazu FORST, Konflikt, S. 581, ders., Rechtfertigung. Wer es in Frage stellt, sei «politisch nicht tolerierbar»; a.a.O., S. 501 und S. 744; dazu auch die Kritik von M. MAHLMANN, Duldsamkeit, S. 96 f. mit Verweis auf die Menschenwürde.

⁴⁰²⁴ Vgl. BIAGGINI, Kommentar, Rz. 6 zu Art. 34 BV; STEINMANN, SG-Kommentar, Rz. 27 zu Art. 34 BV; KIENER/KÄLIN, S. 299.

⁴⁰²⁵ Vgl. a.A. MAHON, S. 258; SCHEFER, Kerngehalte, S. 66; SCHWEIZER, SG-Kommentar, Rz. 26 zu Art. 8 BV, Rz. 8 zu Art. 36 BV; A. WEBER, Wahlrecht, S. 36.

⁴⁰²⁶ Vgl. Art. 36 Abs. 2 BV.

⁴⁰²⁷ Vgl. ähnlich N. BRAUN, Stimmgeheimnis, S. 187 f.

Eingriffe in die politischen Rechte bedeuten immer auch Eingriffe in den höchstpersönlichen Charakter des Stimmrechts und in die mit dem Stimmrecht einhergehende öffentliche Funktion,⁴⁰²⁸ die eine *uneingeschränkt* freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe voraussetzen.⁴⁰²⁹ Die Bedeutung politischer Chancengleichheit gebietet es daher, dass allfällige Beschränkungen in der Verfassung selbst angelegt sind. Sodann ist aus der Herleitung des Grundsatzes aus der Idee der Toleranz zu fordern, dass Abweichungen höchstens zugunsten von ausgewiesenen strukturellen Minderheiten verankert werden dürfen. Mit anderen Worten: Weil politische Chancengleichheit nur verwirklicht werden kann, wenn der Grundsatz auf einem stabilen Toleranzfundament aufbaut, sollten auch einzig Gründe der Toleranz zu Relativierungen führen können. Weder die politische Gleichwertigkeit der Stimmberechtigten noch die wettbewerbliche Meinungsduldung oder die staatliche Unparteilichkeit dürfen dadurch aber in Frage gestellt werden.

Ein eigentlicher Ausgleich politischer Chancen im Sinne einer *Egalisierung* des politischen Einflusses scheint vor diesem Hintergrund ausgeschlossen.⁴⁰³⁰ Nicht jede gesellschaftliche oder soziale Minderheit ist zudem eine strukturelle und damit toleranzbedürftige Minderheit. Dafür ist ein erhebliches, einheitliches und grossmehrheitlich geteiltes Gruppeninteresse voranzusetzen, dass eine von der Mehrheit und anderen Minderheiten klar und langfristig unterscheidbare Gruppenidentität bewirkt.⁴⁰³¹ Eine solche Minderheit hat politisch in absehbarer Zukunft keine realistische Möglichkeit, für ein Kernanliegen eine Mehrheit zu gewinnen. Die strukturelle Minderheit ist daher zumindest in identitätsbestimmenden Einzelfragen der Mehrheit politisch «ausgeliefert».⁴⁰³²

⁴⁰²⁸ Vgl. dazu HANGARTNER/KLEY, Rz. 11 f. Politische Chancengleichheit entfaltet daher auch eine gewisse Drittwirkung: Niemand kann privatrechtlich auf die chancengleiche Ausübung seiner politischen Rechte verzichten. Eine solche Vereinbarung wäre sittenwidrig und damit nichtig; NOWAK, S. 196.

⁴⁰²⁹ Art. 34 Abs. 2 BV; vgl. F. FLEINER/GIACOMETTI, S. 447.

⁴⁰³⁰ Vgl. BGE 125 441, 448; ST. WIDMER, Abstimmungsfreiheit, S. 227. Allerdings soll nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein staatlicher Eingriff in eine Abstimmung bereits dann möglich sein, wenn in einem Abstimmungskampf eine politische Seite mit ihren Informationen eine besondere Dominanz erreicht; BGE 132 I 104, 112.

⁴⁰³¹ Vgl. RHINOW, Prozess, S. 593.

⁴⁰³² Negative Beispiele sind in der Schweiz etwa das 1893 mit Volksabstimmung eingeführte Schächtverbot oder das 2009 verankerte Minarettverbot gemäss Art. 72 Abs. 3 BV, die nur Juden bzw. Muslime betreffen. In einer Demokratie muss die Mehrheit politisch auch gegenüber strukturellen Minderheiten in Abwägung der Minderheitenrechte mit den Individualrechten *Toleranzgrenzen ziehen* können. Anschaulich zeigt sich diese schwierige Aufgabe z.B. bei der Frage von Beschneidungsverboten: Während die religiös motivierte Knabenbeschneidung m.E. zu Recht toleriert wird, weil bei Knaben nur ein Stück

Der schweizerische Bundesstaat hat dieses Problem der strukturellen Minderheiten dadurch zu lösen versucht, dass zugunsten der Kantone verfassungsrechtlich ein Minderheitenstatus verankert worden ist.⁴⁰³³ Insbesondere das Erfordernis des doppelten Mehrs bei Verfassungsänderung und die gleiche Vertretung der Kantone im Ständerat⁴⁰³⁴ verhindern die Durchsetzung eines Mehrheitsentscheids der Stimmenden oder ihrer Repräsentanten im Nationalrat, sofern sich die Minderheitenkantone oder ihre Vertreter zu einem Ständemehr beziehungsweise einer Mehrheit von Ständeräten zusammenfinden.⁴⁰³⁵ Selbstverständlich handelt es sich dabei nur um die Möglichkeit, eine Verfassungsänderung *im Sinne eines Vetorechts* abzuwehren. Gegen den Willen der Mehrheit der Stimmenden kann umgekehrt keine Minderheit ein Anliegen durchsetzen. Allerdings muss in Frage gestellt werden, ob es sich bei den Bevölkerungen in den Kantonen auch heute noch um strukturelle Minderheiten handelt. Die neuen Kommunikationsmöglichkeiten und die Mobilität insbesondere der Arbeitnehmenden haben die Kantons Grenzen stark aufgelöst. Auch konfessionelle Unterschiede sind in den Hintergrund gerückt. Von grosser Bedeutung erscheinen heute lediglich noch sprachlich-regionale Verschiedenheiten. Eine Anpassung zumindest der Berechnung des Ständemehrs würde sich daher aus dem Blickwinkel politischer Chancengleichheit aufdrängen.⁴⁰³⁶

Weiteren Bestrebungen in Richtung einer politischen *Egalisierung* müssen vor diesem Hintergrund zudem *klare Grenzen* gesetzt werden. Andernfalls würde die politische Chancengleichheit wieder zu einer blossen politischen Toleranz zurückentwickelt. Kaum je sind nämlich Meinungen über politische Fragen in einer bestimmten sozialen oder gesellschaftlichen Gruppe gleich. Vielmehr herrscht innerhalb von sozialen Minderheitengruppen erfahrungsgemäss ebenfalls eine grosse Meinungsvielfalt:

Ein und derselbe Stimmberechtigte kann und darf letztlich unabhängig seines Geschlechts, seiner sozialen Stellung, seiner Lebensform oder seiner grundsätzlichen Parteizugehörigkeit *je nach Sachfrage* sogenannten sozialistische oder kapitalistische, liberale oder konservative, grüne oder wirtschaftsliberale Antworten bevorzugen. Bei Wahlen spielen dementsprechend nicht einfach Parteien

organschützende Vorhaut entfernt wird, muss die Mädchenbeschneidung zwingend verboten werden, weil das Sexualorgan selbst verstümmelt oder gar zerstört wird.

⁴⁰³³ Vgl. dazu nur Art. 1 BV.

⁴⁰³⁴ Vgl. aber Art. 150 Abs. 2 BV, wonach alle Kantone zwei Ständeräte, die Kantone OW und NW, BS und BL sowie AR und AI aber einen Ständerat wählen können.

⁴⁰³⁵ Art. 195 BV bzw. Art. 150 BV i.V.m. Art. 148 Abs. 2 BV.

⁴⁰³⁶ Vgl. dazu etwa den Vorschlag einer «geteilten Standesstimme»; CLAUDIO KUSTER, Legitimeres Ständemehr durch stetige Standesstimmen, in: Napoleons Nightmare, Blogpost vom 17.12.2014.

eine entscheidende Rolle, sondern auch das Vertrauen in einen bestimmten Kandidaten.⁴⁰³⁷ Demgemäss hat das Bundesgericht *Ergebnisquoten* für Geschlechter bei Volkswahlen zu Recht untersagt.⁴⁰³⁸ Das Geschlecht ist nur eine von vielen Identitätsmerkmalen einer Person neben ihrer Herkunft, Sprache, Religion, Lebensform, Kultur oder politischen Meinung und vermag daher für sich alleine noch keine strukturelle politische Gruppenidentität zu bewirken.⁴⁰³⁹ So dürften sich beispielsweise sozialistisch ausgerichtete Frauen von einem sozialistischen Mann besser vertreten sehen als von einer national-konservativen Geschlechtsgenossin und umgekehrt. Weder Frauen noch Männer stellen unter den Stimmberechtigten zudem eine strukturelle Minderheit dar, weshalb sich Einschränkungen der «Auswahlfreiheit»⁴⁰⁴⁰ als Ausfluss der politischen Chancengleichheit jedenfalls nicht mit dem Grundsatz der politischen Toleranz rechtfertigen liessen.⁴⁰⁴¹

Neben der föderalistischen Berücksichtigung der Kantone könnte mit Blick auf die politische Toleranz auf Bundesebene höchstens eine massvolle Förderung einer tatsächlich strukturellen Minderheit wie etwa die der Fahrenden legitimiert werden, wobei der Grundsatz der Zählwertgleichheit als Kern der Gleichwertigkeit aller Stimmberechtigten absolut gewahrt bleiben müsste.⁴⁰⁴² Das Prinzip der politischen Chancengleichheit würde ferner ausschliessen, dass beispielsweise Parlamentssitze durch eine Ernennung von Minderheitsvertretern vergeben werden könnten.⁴⁰⁴³ Wenn einer solchen Minderheit je durch Volk und

⁴⁰³⁷ Das zeigt sich insb. im Vorgang des Panaschierens, d.h. der Berücksichtigung von Kandidaten über die Parteigrenzen hinweg. Bei den Wahlen in den NR 2011 z.B. waren im Kanton Zürich 31% der Wählerschaft keiner Partei eindeutig zuordenbar; vgl. MOSER, S. 3.

⁴⁰³⁸ Vgl. BGE 125 I 21, 34 und 36 f.; BGE 123 I 152, 172; vgl. BGE 125 I 21, 29 ff. zur damaligen Diskussion in der Literatur; auch die Beiträge in Arioli (Hrsg.).

⁴⁰³⁹ A.A. BLÄTTLER/CHRISTENSEN, S. 44 mit der problematischen Annahme eines «Kollektivs der Frauen». Abzulehnen ist m.E. auch eine getrennte Auszählung der Kandidierendenstimmen nach Geschlechtern; vgl. aber den entsprechenden Vorschlag von A. WEBER, Wahlrecht, S. 198.

⁴⁰⁴⁰ BGE 123 I 152, 172; BGE 125 I 21, 40; BUSER, Quoten, S. 208.

⁴⁰⁴¹ Nach der hier vertretenen Ansicht gilt dies bei Volkswahlen auch für *Wahlvorschlagsquoten* für Frauen oder Männer, sofern diese deutlich über 50 Prozent liegen würden; vgl. dazu BGE 125 21, 36 ff.; HANGARTNER/KLEY, Rz. 2473; vgl. dazu auch TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 708 f. Bei *behördlich* vorzunehmenden Wahlen ist hingegen auf Art. 8 BV und insb. den Verhältnismässigkeitsgrundsatz abzustellen, weshalb in diesem Rahmen *Ergebnisquoten* möglich erscheinen; vgl. auch BGE 131 II 361, 373 ff.

⁴⁰⁴² Vgl. u.a. BGE 125 I 21, 33; BURCKHARDT, Kommentar, S. 66; KÖLZ, Wahlrecht, S. 9.

⁴⁰⁴³ Vgl. HANGARTNER/KLEY, Rz. 1376; a.A. offenbar BELSER/MASSÜGER, BS-Kommentar, Rz. 24 zu Art. 51 BV.

Stände eine Parlamentsvertretung zuerkannt würde, so hätte diese Gruppe ihren Repräsentanten ebenfalls demokratisch zu wählen.⁴⁰⁴⁴

⁴⁰⁴⁴ Das Problem der Minderheit in der Minderheit könnte mit Anwendung des Doppelprozesses («Doppelter Pukelsheim») gelöst werden; vgl. dazu hinten S. 621 ff.