

Der Bundesrat als Verfassungsrichter - "Rechtsprechung" wie gehabt

Autor(en): **Bossart, Adolf**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Freidenker [1956-2007]**

Band (Jahr): **71 (1988)**

Heft 8

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-413515>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Der Bundesrat als Verfassungsrichter – «Rechtsprechung» wie gehabt

Der nebenstehend wiedergegebene Bericht über den «Kruzifixstreit von Cadro» berührt uns deshalb sympathisch, weil sich der Autor – zum Unterschied von verschiedenen Presseagenturen – die Mühe genommen hat, den in Frage stehenden Verfahrensweg *korrekt* zu bezeichnen. Denn selbstverständlich stimmt es nicht, dass sich die Tessiner Freidenker beim Bundesrat «erkundigt» hätten, ob das Aufhängen von Kruzifixen in den Unterrichtsräumen öffentlicher Schulen nicht gegen Artikel 27 der Bundesverfassung verstosse, und dass sie längere Zeit auf eine «Antwort» hätten warten müssen. Auch von einem beim Bundesrat eingereichten «Rekurs»¹ der Gemeinde Cadro gegen einen für sie ungünstigen Entscheid des Tessiner Verwaltungsgerichts kann hier nicht die Rede sein. Bei dem diesfalls ergriffenen Rechtsmittel handelt es sich um eine *Beschwerde* gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid im Fall einer behaupteten *Verletzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit im Bereich des öffentlichen Schulwesens*, welches Freiheitsrecht durch Art. 27 Abs. 3 der Bundesverfassung garantiert ist. Diese Beschwerde ist ein Rechtsmittel vom Rang und der Bedeutung einer *staatsrechtlichen Beschwerde*², mit dem Unterschied, dass sie nach Art. 73 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968³ nicht beim Bundesgericht, sondern eben beim *Bundesrat* einzureichen ist, der damit zu seinem Missbehagen zu einem *Verfassungsgericht* umfunktioniert wird. Dieses höchst selten ergriffene Rechtsmittel steht Bürgern zur Verfügung, die sich durch eine das öffentliche Schulwesen betreffende religiöse Vorschrift oder Verfügung betroffen fühlen. Die Beschwerdelegitimation steht beispielsweise Vätern oder Müttern schulpflichtiger oder noch schulpflichtig werdender Kinder zu, ferner Unverheirateten, die noch Kinder

bekommen könnten, sowie Lehrern oder Mitgliedern einer Schulbehörde. Im vorliegenden Fall war es die *Gemeinde Cadro* bei Lugano, vertreten durch ihren Gemeinderat, die gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid beim Bundesrat Beschwerde einlegte, d.h. eben gegen den Spruch des Tessiner Verwaltungsgerichtes, das die Anbringung von Kruzifixen in den Unterrichtsräumen öffentlicher Schulen als Verstoss gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit bezeichnete und damit den Freidenkern Recht gab, die auf der Entfernung derartiger religiöser bzw. konfessioneller Symbole aus den Schulzimmern bestanden.

Für die beim Bundesrat einzureichende Beschwerde gelten besondere Verfahrensvorschriften, aber auch die anerkannten Grundsätze des Prozessrechtes: Beschwerdeführer und -gegner sind Parteien mit allen diesen zustehenden Rechten, vor allem mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör, Akteneinsicht usw. Als «Instruktionsrichter» amtiert das Bundesamt für Justiz beziehungsweise der diesem unterstellte «Dienst für Beschwerden an den Bundesrat».

In seltenen Fällen mag es vorkommen, dass in der gleichen Sache, jedoch mit anderen Beschwerdegründen, sowohl der Bundesrat als auch das Bundesgericht angerufen wird. Das war der Fall, als von Sankt Galler Stimmbürgern eine Bestimmung des (im übrigen voll bejahten) sanktgallischen Volksschulgesetzes vom 13. 1. 1983 angefochten wurde, das heisst ein Satz von Art. 3 Abs. 1 dieses Gesetzes, demzufolge die Schule (das heisst das Volksschulwesen in seiner Gesamtheit) «nach christlichen Grundsätzen» zu führen ist. In dieser Bestimmung – die wohlge-merkt auch als Rechtsgrundlage für das Obligatorium des katholischen bzw. evangelisch-reformierten Religionsunterrichts herhalten muss – sahen die Beschwerdeführer eine

Verletzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit der Schulkinder beziehungsweise ihrer Erzieher und Betreuer⁴ und darüber hinaus eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit nichtchristlicher bzw. konfessionsfreier Lehrer und Kandidaten für einen Sitz in einer Schulbehörde. Zur Beurteilung des letzteren Beschwerdegrundes (Verletzung des Gleichheitsartikels der Bundesverfassung⁵) war nun aber nicht der Bundesrat, sondern das Bundesgericht in Lausanne anzurufen. In der Folge kam es zwischen diesen Behörden zu einem sogenannten *Meinungsaustausch*, mit dem Ergebnis, dass die beiden Beschwerden zusammengelegt und vom Bundesrat zur Entscheidung übernommen wurden (sog. *Kompetenzattraktion*).

Es liegt auf der Hand, dass der von Nichtrichtern besetzte, für administrative und exekutive Aufgaben bestimmte Bundesrat wenig geeignet

Fortsetzung Seite 61 unten

¹ «Neue Zürcher Zeitung» vom 7. 7. 1988

² (vom Rechtswissenschaftler Jean-François Aubert auch so benannt; s. *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1967, Ed. Ides et Calendes, Neuchâtel, Note 1565)

³ (genauer: Art. 73, Abs. 1 Buchstabe a, Ziffer 2)

⁴ An dieser Stelle kommt mit Sicherheit der Einwurf, von einem auf den Schulkindern beziehungsweise den erziehungsberechtigten Personen lastenden Zwang zur Teilnahme an einem Bibel- bzw. Religionsunterricht könne keine Rede sein, weil sich die Kinder von diesen Fächern *dispensieren* lassen können. Dieser Einwand erweist sich jedoch bei näherem Zusehen als *Scheinargument*. Nach Artikel 49 Absatz 2 der Bundesverfassung darf niemand zur Teilnahme an einem religiösen Unterricht verpflichtet werden. Wie nun also sollte es möglich sein, sich von einer Verpflichtung dispensieren zu lassen, die es nach Bundesrecht gar nicht geben darf? Ein solches Tun widerspricht doch nicht nur der juristischen, sondern auch der ganz gewöhnlichen, für den Hausgebrauch ausreichenden Logik. Selbstverständlich ist es auch unzulässig, Eltern bzw. ganz allgemein erziehungsberechtigte Personen dem Zwang zu unterwerfen, die ihnen anvertrauten Kinder in bezug auf einen unerwünschten religiösen Unterricht an «zuständiger» Stelle *abzumelden*. Es ist erstaunlich, dass sich sogar gescheite Leute von der kirchlicherseits geförderten «Dispensierungslogik» beeindrucken lassen.

⁵ Art. 4: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich...»

Mit der freundlichen Erlaubnis des Autors und der Redaktion des «Tages-Anzeigers» übernehmen wir den nachstehenden, am 6. 7. 88 erschienenen Bericht, der sich mit dem «Kruzifixstreit von Cadro» befasst. Die Redaktion

Der Bundesrat nimmt für die Kruzifix-Partei

Dürfen die Gemeindebehörden in den Schulzimmern gegen den Willen der Lehrer ein Kruzifix anbringen? Diese umstrittene Frage, in der im Tessin Regierung und Verwaltungsgericht uneins sind, ist jetzt vom Bundesrat mit einem Ja beantwortet worden. Nach Meinung des Bundesrats wird durch das Aufstellen des Kruzifixes weder die Glaubensfreiheit noch die konfessionelle Neutralität verletzt. Dieser Entscheid wird von Freidenkern jedoch angefochten und vor die Bundesversammlung gezogen werden.

■ VON BEAT ALLENBACH, LUGANO

Im neuen Schulhaus von Cadro nördlich von Lugano werden in den Schulzimmern Kruzifixe angebracht; so wurde es im Herbst 1984 von der Gemeindeexekutive beschlossen. Der Primarlehrer Guido Bernasconi, ein Freidenker, sprach jedoch den Gemeindebehörden das Recht ab, Lehrern und Schülern Kruzifixe – ein Symbol der katholischen Kirche – als Einrichtungsgegenstand aufzuzwingen. Er hängte eigenhändig die Kruzifixe ab und stellte es den Lehrern anheim, diese selber wieder aufzustellen. Seither gibt es nach Bernasconis Aussagen keine Kruzifixe in der Schule in Cadro.

Die Beschwerde des Freidenkers an den Tessiner Staatsrat wurde im Dezember 1984 abgelehnt. Die Tessiner Regierung argumentierte, das Kruzifix sei auch heute noch Bestand der allgemeinen Kultur, und indem man es ausstelle, werde kein Recht verletzt. Zudem umfasse die Gemeindeautonomie auch die Kompetenz, Kruzifixe in den Schulzimmern anzubringen, hiess es weiter.

Verwaltungsgericht: Kruzifix konfessionell nicht neutral

Anderer Meinung war das Tessiner Verwaltungsgericht. Mit Urteil vom 2. Mai 1986 stellte es fest, dass die politischen Behörden die konfessionelle Neutralität zu wahren hätten und keine Konfession bevorzugen dürften. Indem das Anbringen eines Kruzifixes verlangt werde, widerspreche die Behörde diesem Gebot.

Damit wollten sich die Gemeindebehörden von Cadro nicht zufriedengeben. Sie reichten beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde ein und gelangten gleichzeitig an den Bundesrat für den Fall, dass er als Beschwerdeinstanz zuständig sein sollte. Die Angelegenheit wurde dann dem Bundesrat übergeben, der sich über zwei Jahre Zeit nahm, bis er dieser Tage seinen Entscheid den Parteien zustellte. Der Bundesrat bekräftigte angesichts der weitgefassten Gemeindeautonomie das Recht der Gemeindeexekutive von Cadro, das Anbringen von Kruzifixen zu verlangen, und auferlegte dem Gegenspieler der Gemeinde, Guido Bernasconi, die Bezahlung einer Entschädigung von 1000 Franken an die Gemeinde.

Bundesrat: Konfessionelle Neutralität nicht verletzt

Nach Auffassung des Bundesrats verletzt das Anbringen des Kruzifixes weder die Glaubens- und Gewissensfreiheit noch die konfessionelle Neutralität im Unterricht. Erst wenn die Schüler zur Übernahme einer religiösen Idee gezwungen würden, müsste von einer Verfassungsverletzung gesprochen werden. Zudem erinnert der Bundesrat an die christliche Tradition des Tessin und gibt dem Tessiner Staatsrat recht, der festgestellt hatte, das Kruzifix sei nicht als Provokation gegenüber den Nichtglaubenden zu verstehen, sondern als Symbol der Einheit und der Gemeinschaft einer Gesellschaft, die sich traditionsgemäss auf Grundsätze der christlichen Lehre stütze.

Der unterlegene Bernasconi sagte zum

TA, der Bundesrat habe das Thema nicht in seiner juristischen Tragweite behandelt, sondern einen politischen Entscheid gefällt. Nirgends sei die Kompetenz von Gemeindebehörden verankert, Schulzimmer mit Symbolen auszustatten. Für den Unterricht sei der Lehrer zuständig. Als Unterrichtsmittel würden auch Bilder eingesetzt, wie das Kruzifix eines sei, aber darüber müsse jeder Lehrer selber entscheiden können. Auch wegen des Hinweises auf die christliche Tradition macht Bernasconi Vorbehalte. Das Kruzifix sei ein Symbol, das gerade die Protestanten ausschliesse, sei also konfessionell klar festgelegt.

Im Tessin ist zwar die überwiegende Mehrheit der Einwohner katholisch, doch aufgrund der Tessiner Verfassung ist die evangelisch-reformierte Kirche mit der katholischen Kirche gleichgestellt.

Kruzifix auch aus Grossratsaal entfernen

Bernasconi will den Entscheid des Bundesrats bei der Bundesversammlung anfechten. Der Bundesrat hat ihm zudem einen Anstoss für eine neue Auseinandersetzung gegeben. Die Landesregierung bezog sich nämlich unter anderem darauf, dass auch im Saal des Tessiner Grossen Rats ein Kruzifix angebracht sei. Nun wollen sich die Freidenker auch dafür einsetzen, dass dieses katholische Symbol aus dem Saal der gesetzgebenden Versammlung verschwindet.

Genugtuung über den Entscheid des Bundesrats hat das katholische «Giornale del Popolo» geäussert. Gegenwärtig haben die in Gesellschaft und Politik aktiven Katholiken auch dank des bewusst seine Rechte wahrnehmenden Bischofs Eugenio Corecco Aufwind. Auf der anderen Seite beginnt sich ein Teil der Freisinnigen an ihre traditionell kirchenkritische Haltung zu erinnern. Weitere Auseinandersetzungen sind damit programmiert – beispielsweise über die Kirchensteuern oder über Schulfragen.

ist, ein Verfahren vom Rang einer staatsrechtlichen Beschwerde mit der juristischen Brillanz und Sorgfalt des Bundesgerichtes durchzuziehen. Die sieben Ratsmitglieder machen es sich einfach: sie stützen sich auf die Prüfung und Antragstellung der erwähnten untergeordneten Dienststelle, beziehungsweise eines Bun-

deshausjuristen, der sich pflichtschuldigst der Sache annimmt und möglichst viele Argumente zum Nachteil der Beschwerdeführer ausfüttelt, um die Souveränität und Autorität des vor Gericht gezogenen Kantons beziehungsweise seiner freundeidgenössischen Regierung nicht ohne Not zu strapazieren. Mit die-

sem Bericht und Antrag ist für die sieben Weisen die Sache so gut wie gelaufen, vielleicht mit Ausnahme des «Falles Cadro», wo es – wie die «Berner Zeitung» am 7. Juli zu berichten wusste – zu einem «längeren Tauziehen» zwischen dem Innenminister Flavio Cotti und dem «Dienst für Beschwerden an den Bundesrat»

gekommen sein soll. Aus rein juristischen Überlegungen (!) habe sich der Beschwerdedienst dem Tessiner Verwaltungsgericht angeschlossen, während Bundesrat Cotti einen Entscheid zugunsten der Gemeinde Cadro verlangt habe. Um die Situation zu retten (?), wurde die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin, ihre Eigenverantwortung im Bildungswesen, ins Spiel gebracht, obwohl es auch Nichtjuristen völlig klar sein muss, dass die Gemeindeautonomie samt der Souveränität der Kantone vor der bundesrechtlich garantierten Glaubens- und Gewissensfreiheit zurückzustehen hat. Ausserdem wurde – wie gehabt – die christliche Tradition, diesmal des Kantons Tessin, heraufbeschworen, als ob es nicht auch eine Tradition der Aufklärung gäbe. Zur Symbolfigur des Gekreuzigten eine ketzerische Frage: Was würden die Gemeindeväter von Cadro und anderswo tun, wenn Jesus von Nazareth auf eine andere bekannte Weise vom Leben zum Tode gebracht worden wäre? Wären sie dann darauf erpicht, eine Nachbildung des betreffenden Tötungsgerätes zur «Erbauung» der lieben Kinderlein an Schulzimmerwänden aufzuhängen? Wenn das stimmt, was die «Berner Zeitung» berichtete, müsste sich Bundesrat Cotti beziehungsweise der Bundesrat insgesamt vorwerfen lassen, gegenüber den Tessiner Freidenkern das *Menschenrecht auf ein faires Gerichtsverfahren* (Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention) verletzt zu haben. Diese Tatsache würden die Damen und Herren der Europäischen Menschenrechtskommission und ihre schweizerischen Mitglieder sicherlich mit Interesse zur Kenntnis nehmen, falls die Bundesversammlung als nächste und letzte landeseigene Instanz die Sache auf sich beruhen lassen sollte. Dieses Gremium ist allerdings zur prozessualen Austragung eines Rechtsstreits noch weniger geeignet als es der Bundesrat schon war und ist. Zwar muss die Bundesversammlung (gemäss Art. 79 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren) auf Begehren einer Partei aktiv werden, obwohl es dem Selbstverständnis einer vielköpfigen Legisla-

tive zuwiderläuft, mit einem Mal die Aufgabe einer *höchstrichterlichen Entscheidung* zu übernehmen. Wie die Erfahrung lehrt, ist das Ergebnis auch dementsprechend. Die beiden Kammern der Bundesversammlung, das heisst der National- und der Ständerat, überlassen es ihren für Beschwerden und Petitionen zuständigen Kommissionen, über den Rechtsstreit einen Bericht zu erstellen (der, wenn immer möglich, der Rechtsauffassung des Bundesrates bzw. seines hauseigenen Rechtsdienstes nicht widersprechen sollte). Dass dem Anspruch auf rechtliches Gehör, vor allem auf Akteneinsicht, nicht ungerne das so praktische Kommissionsgeheimnis vorgeschoben wird, sei hier nur nebenbei bemerkt. Der Kommissionsbericht wird daraufhin von den Damen und Herren National- und Ständeräten als massgebliche Entscheidungsgrundlage akzeptiert, jedoch selten genug überhaupt gründlich gelesen oder gar inhaltlich geprüft. So kommt es dann, dass das hochrangige verfassungsrechtliche Anliegen der Beschwerdeführer wie eine lästige Bitt-

schrift (Petition) im gleichen Aufwisch, das heisst in der Regel am letzten Tag einer Ratssession, in aufbruchbedingter Eile sang- und klanglos vom Tisch gewischt wird, wenn sich – was bei diesem «Terminplan» verständlich ist – kein Ratsmitglied dazu zum Wort meldet. So geschehen in Zusammenhang mit der Beschwerde der St. Galler Stimmbürger in Sachen Volksschulgesetz ihres Kantons. Bei dieser Art «Rechtsprechung» braucht sich niemand darüber zu wundern, dass sich die Beschwerdeführer veranlasst sahen, sich bei der Europäischen Menschenrechtskommission in Strassburg anzustellen, nicht um gegen den Entscheid der Bundesversammlung zu «rekurrieren» – diese Möglichkeit gibt es nicht –, sondern um ein faires Gerichtsverfahren in einer die Glaubens- und Gewissensfreiheit berührenden Auseinandersetzung zu verlangen. Über den weiteren Verlauf der Angelegenheit werden die «Freidenker»-Leserinnen und -Leser zu gegebener Zeit orientiert werden.

Adolf Bossart, Rapperswil

Lefebvre: Doch Exkommunikation

Im Fall Lefebvre ist es zum Äussersten gekommen: Der heilige Stuhl konnte nicht anders, als den unbotmässigen Prälaten zu exkommunizieren. Presse und Fernsehen weiden sich gehörig an diesem «welthistorischen» Ereignis. Dabei handelt es sich um blosser Trennung (Schisma)

und Ausschluss einer kleinen Splittergruppe der Christenheit. Und doch ist der unvermeidliche Ausschluss für Karol Wojtyla in mehrfacher Hinsicht schmerzlich. Zum einen bedeutet jede Trennung, zumal in Zeiten der Ökumene, einen gewissen Imageverlust für das Mut-

