

Arbeitsgruppe  
 „Demokratie und Rechtsstaat“  
 der Neuen Helvetischen Gesellschaft  
 Winterthur

Studie Nr. 2

## Die Frage des Verbots der Koran- Verteilungsaktion „Lies!“

Der Präsident der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, der bernische Regierungsrat Hans-Jürg Käser, möchte, dass das Für und Wider des Verbots der Koran-Verteilungsaktion „Lies!“ erwogen wird. Denn mittlerweile ist die dahinter stehende **Organisation in Deutschland verboten** worden.

Bei der von Käser gewünschten Diskussion stellt sich die Frage nach dem eigentlichen Gegenstand eines allfälligen Verbots und nach der **Vereinbarkeit eines Verbots mit den verfassungsmässigen Grundrechten**. Zur Antwort, ob diese Vereinbarkeit gegeben sei, ist in der Tat von Bedeutung, was das Objekt eines solchen Verbots wäre.

Das Verteilen der grundlegenden Schrift einer der Weltreligionen ist *an sich* durch die **verfassungsmässige Freiheit religiöser Äusserungen und durch die Freiheit der Meinungsäusserung** gegen Staatseingriffe geschützt. Denn die Demokratie lebt davon, dass eine Vielfalt von Meinungen ihren Ausdruck finden darf und kann. Der Koran kann nicht als staatsgefährliches Schriftstück bezeichnet und als solches verboten werden. (Ein solches Verbot wäre dagegen zum Beispiel bei einem Flugblatt möglich, das zu politischen Morden aufrufen würde.) So viel zum Gegenstand, der verteilt wird.

Das Verteilen selbst ist eine Handlung, die ohnehin **bewilligungspflichtig** ist, sofern sie über eine **Standaktion** abläuft.

Denn das Aufstellen von Ständen auf öffentlichem Grund und Boden ist ein gesteigerter Gemeingebrauch desselben. Ein solcher ist generell von einer Bewilligung abhängig. Denn die Polizeibehörde muss dafür sorgen, dass die Verringerung der von jedermann betretbaren (oder befahrbaren) öffentlichen Bodenfläche durch einen Stand zum Warenvertrieb sich mit der übrigen Zweckbestimmung des öffentlichen Bodens verträgt. **Ein Verbot der Koranstände könnte somit *an sich* nur in Frage kommen, wenn sie Verkehrsflächen übermässig in Anspruch nähme.** Die Tatsache, dass an diesen Ständen der Koran angeboten wird und nicht gebrannte Mandeln oder Unterschriftenbogen für eine Volksinitiative, ergibt keinen Verbotsgrund.

Kommt hinzu, dass die **Verbreitung von Schriften durch Einzelpersonen**, die sich auf öffentlichem Grund aufhalten, aber keinen zusätzlichen Raum mit Tischen, Ständen und dergleichen beanspruchen, **ohne weiteres gestattet** ist. Natürlich muss es sich um Schriften handeln, die ihrerseits nicht rechtswidrig und verboten sind.

Um auf die von Regierungsrat Käser aufgeworfene Frage fundiert antworten zu können, muss tiefer geschürft werden. Das Problem liegt ja nicht darin, dass jemand Korane anbietet und aushändigt. **Die Problematik hängt an den Personen, die das tun, beziehungsweise an dem Zweck, den sie damit verfolgen.** Denn sie benützen diese Gelegenheit, um mit Menschen in Kontakt zu kommen, und dies offenbar für ein bedenkliches Ziel. Sie missionieren – was an sich erlaubt wäre – und rekrutieren so Gefolgsleute mit einer **Zielsetzung, bei der zu prüfen ist, ob sie staatsgefährdend und rechtswidrig ist.** Die Koranverteilung ist also nicht nur ein Mittel, um die Bekanntheit dieses Buches zu erhöhen. Sie erscheint zugleich als ein Vorwand, um Menschen für ein radikales, extremistisches Verhalten zu gewinnen.

**Was somit zu verbieten wäre, ist das Verbreiten einer subversiven Überzeugung und Tätigkeit.** Der Umstand, dass diese Verbreitung anscheinend von einer diffusen, tatsächlich und rechtlich nicht leicht definierbaren Organisation ausgeht, schliesst eine darauf gerichtete Fokussierung eines Verbots nicht aus. Es ist eine Formulierungsfrage, ob nur eine schwer fassbare Organisation oder eben weiter ausgreifend eine bestimmte Tätigkeit (auch von Einzelpersonen) vom Verbot und allfälligen Sanktionen betroffen werde. Ist es eine *Tätigkeit*, die verboten wird, so kann mit geeigneter Umschreibung des Tatbestandes auch eine Tarnaktivität erfasst werden. Normalen Buchhändlern wird man den Verkauf des Korans auf Bestellung nicht untersagen.

Was bleibt, ist unter diesem Gesichtspunkt eine **Abwägung der Rechtsgüter und der Opportunität eines Verbots**. Nicht jede umstürzlerische Bewegung wird in der Schweiz ohne weiteres verboten. Es kommt unter anderem auf die Zeitumstände an. Taktische Überlegungen kommen hinzu. Ist es besser, gewisse Leute offen agieren und damit kontrollieren zu lassen, oder ist die Verdrängung in den Untergrund in Kauf zu nehmen? Zu beachten wird auch sein, wie weit trotz eines anderweitigen Aktivitätsverbots die betreffenden Leute sich trotzdem über die Sozialmedien Gehör verschaffen könnten. Die Tatsache, dass die bekannten Standaktionen immer wieder vorkommen, spricht immerhin dafür, dass diese für deren Urheber weiterhin wichtig bleiben, Sozialmedien hin oder her.

Es ist nicht die Absicht, hier abschliessend abzuwägen, ob ein Verbot angezeigt sei oder nicht. **Die hier vorgelegten Erwägungen möchten nur aufzeigen, welches die freiheitlich rechtsstaatlichen Bedingungen bei einer solchen Verbotsfrage sind und welche Mechanismen dafür existieren. Denn die gegen unsere Gesellschafts- und Staatsordnung gerichteten Aktivitäten**

**sollen uns nicht dazu verführen, die Errungenschaften unseres liberalen Rechtsstaates aufzugeben.**

**Nun stellt sich die Frage, wie und wo ein solches Verbot ausgesprochen werden könnte.** Das Verbot organisierten, staatsgefährlichen Werbens wäre zweckmässigerweise so zu konzipieren, dass gleichzeitig auch die werbende Organisation unzulässig erklärt würde. Dieses Vorgehen des Staates wäre ein Eingriff nicht nur in die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 der Bundesverfassung) sowie in die Freiheit der Meinungsäusserung (Art. 16). Auch die Vereinigungsfreiheit (Art. 23) wäre betroffen. Die gänzliche Unterbindung der genannten Aktivität und ihrer Trägerschaft wäre als schwerer Eingriff in Grundrechte anzusprechen. Ein solcher bedarf laut Art. 36 Abs. 1 BV nicht nur einer gesetzlichen Grundlage. Er muss vielmehr in einem Gesetz selbst vorgesehen sein. Ob dies heisst, im Gesetz müsse wörtlich stehen, die Aktion „Lies!“ und ihre Trägerorganisation seien verboten, mag hier offen bleiben. Denkbar erscheint, dass auch eine allgemeinere, abstrakte Umschreibung genügen könnte, falls sie unmissverständlich genug wäre.

Wenn ein **Gesetz erforderlich** ist, kommen nun auch die Demokratie ins Spiel und nicht allein rechtsstaatliche Überlegungen. Volksinitiativen und Referendumsbegehren vermögen bei dieser Verbotsfrage ihre Rolle spielen. Man sieht, wie Rechtsstaat und Demokratie in einander verzahnt sein können.

**Wer aber müsste ein solches Gesetz erlassen** – der Bund, ein Kanton oder eine Gemeinde? Auf allen drei Stufen unseres Gemeinwesens kann sich das Bedürfnis danach melden. Ein entsprechendes **Bundesgesetz** wäre natürlich zielführend. Angesichts der Polizeihöhe der **Kantone** ist indessen kaum auszuschliessen, dass auch ein Kanton für sein Gebiet ein derartiges Gesetz erlassen darf. Heikler dürfte es werden, wenn eine **Ge-**

**meinde** für ihr Territorium ein Verbot aussprechen möchte. In diesem Fall dürfte es auf den Umfang der autonomen Rechtssetzungsbefugnis ankommen, die der Kanton seinen Gemeinden gewährt. Es könnte massgebend sein, wie präzise eine kantonale Ermächtigung der Gemeinden, selber zu handeln, abgefasst ist.

Wesentlich ist das Verständnis dafür, dass Verärgerung oder Ängste, die auf die Aktion „Lies!“ zurückgehen, zwar unter Umständen zu einem Verbot führen können. Zugleich muss man aber verstehen, dass es für ein solches bestimmte Voraussetzungen gibt, die man einhalten muss. **Die emotionale Aufforderung an Behörden, ohne Federlesen Schluss mit der Aktion zu machen, ist begreiflich, genügt aber nicht.** Diese Einsicht ist der Erkenntnis förderlich, was ein Rechtsstaat ist, wie er – zusammen mit der Demokratie – funktioniert, und dass er dazu da ist, uns vor behördlicher Willkür zu schützen.

\*

*Winterthur, im 1. Quartal 2017*

*Die Arbeitsgruppe „Demokratie und Rechtsstaat“:*

*RA Dr. iur. Dr. iur. h.c. Roberto Bernhard, Winterthur*

*RA Dr. iur. Ulrich Weiss, Winterthur*

*Dr. oec. publ. Hansrudolf Kübler, Wallisellen.*

Die Arbeitsgruppe ist aus eigener Initiative von Mitgliedern der Neuen Helvetischen Gesellschaft Winterthur entstanden. Die Arbeitsgruppe gibt ihre eigene Meinung wieder, welche für die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) nicht verbindlich ist. Die Arbeitsgruppe steht in der Nachfolge der „nordostschweizerischen NHG-Arbeitsgruppe ‚Direkte Demokratie‘“ (1994/95), „Demokratiereform“ (2004/05) und „Demokratie und Rechtsstaat“ (2010).

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