

Das Verbot von «staatsgefährlichen» Vereinigungen unter besonderer Berücksichtigung der Schweizer Praxis

DISSERTATION
der Universität St.Gallen,
Hochschule für Wirtschafts-,
Rechts- und Sozialwissenschaften,
Internationale Beziehungen und Informatik (HSG),
zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Armin Stähli

von

Hilterfingen (Bern)

Genehmigt auf Antrag von

Herrn Prof. Dr. Benjamin Schindler

und

Frau Prof. Dr. Regina Kiener

Dissertation Nr. 5077
Difo-Druck GmbH, Untersiema 2021

Die Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften, Internationale Beziehungen und Informatik (HSG), gestattet hiermit die Drucklegung der vorliegenden Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

St.Gallen, den 19. Oktober 2020

Der Rektor:

Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller

Die gleiche Arbeit wird beim DIKE Verlag in der Schriftenreihe «St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft», herausgegeben von der Juristischen Abteilung der Universität St. Gallen, erscheinen.

Danksagung

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. iur. Benjamin Schindler, der mich während meiner Assistenzzeit an seinem Lehrstuhl an der Universität St. Gallen stets unterstützt und gefördert hat. Ebenso bedanken möchte ich mich bei Frau Prof. Dr. iur. Regina Kiener von der Universität Zürich, die mir als Zweitgutachterin während diversen Diskussionen mit wertvollen Hinweisen zur Seite stand. Hilfreiche Kommentare zu früheren Versionen dieser Arbeit verdanke ich meinen Kollegen RA Raphael Widmer und Dr. iur. Andreas Felder. Für das Lektorat möchte ich mich bei Peter Szekendy recht herzlich bedanken. Einen massgeblichen Beitrag an dieser Arbeit haben überdies meine Familie und Freunde geleistet. Ihnen danke ich bestens für die stetige Unterstützung.

Bern, 31. Dezember 2020

Armin Stähli

Inhaltsübersicht

1. Teil: Einführung und Grundlagen.....	1
A. Einleitung.....	2
B. Forschungsfragen und Rechtfertigung der Arbeit.....	4
C. Aufbau und Methodik	7
D. Terminologie.....	9
2. Teil: Rechtshistorischer Rückblick.....	18
A. Entwicklung der Rechtsgrundlagen	19
B. Verbotspraxis der 1930er und 1940er-Jahre	34
C. Entwicklungen bis zum 11. September 2001	104
D. Zusammenfassung.....	108
3. Teil: Verbote staatsgefährlicher Vereinigungen <i>de lege lata</i>	117
A. Vereinigungsverbote aus rechtlicher Sicht.....	118
B. Vorgaben und Schranken des Verfassungs- und Völkerrechts	123
C. Nationale Rechtsgrundlagen für ein Verbot.....	179
D. Rechtsschutz.....	249
E. Zusammenfassung.....	261
4. Teil: Verbote staatsgefährlicher Vereinigungen <i>de lege ferenda</i>....	263
A. Revision von Art. 74 NDG.....	264
B. Optionen für das weitere Vorgehen	274
C. Vorschlag für eine Neuformulierung	286
5. Teil: Schlussfolgerungen	290

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	IV
Inhaltsübersicht.....	V
Inhaltsverzeichnis	VI
Kurzzusammenfassung	XVIII
Résumé	XIX
Abstract.....	XX
Literaturverzeichnis	XXI
Medienberichte	XL
Materialienverzeichnis.....	XLI
Berichte, Gutachten und Medienmitteilungen	XLV
Abkürzungsverzeichnis.....	XLVIII
1. Teil: Einführung und Grundlagen.....	1
A. Einleitung	2
B. Forschungsfragen und Rechtfertigung der Arbeit	4
C. Aufbau und Methodik	7
D. Terminologie	9
I. Vereinigung.....	9
II. Staatsgefährlichkeit.....	12
1. Herleitung des Begriffs	12
2. Ideengeschichte.....	13
III. Verbot	15
2. Teil: Rechtshistorischer Rückblick	18
A. Entwicklung der Rechtsgrundlagen.....	19
I. Symbiose von Staat und Vereinigungen	19

II. Vorgeschichte bis 1848.....	20
1. Helvetik (1798-1803)	20
2. Mediation (1803-1813).....	21
3. Restauration (1814-1830).....	22
4. Regeneration (1830-1848).....	23
5. Zwischenfazit	25
III. Bundesrechtliche Entwicklungen ab 1848.....	26
1. Vereinsfreiheit in der Bundesverfassung von 1848.....	26
2. Kontroverse um den «Grütli-Verein».....	28
3. Vereinsfreiheit in der Bundesverfassung von 1874.....	30
4. Zwischenfazit	33
B. Verbotspraxis der 1930er und 1940er-Jahre	34
I. Typologisierung.....	34
1. Typus 1: Kantonales Verbot auf Stufe Verfassung	36
2. Typus 2: Kantonales Verbot auf Stufe Gesetz.....	36
3. Typus 3: Kantonales Verbot auf Stufe Verordnung	37
4. Typus 4: Verzicht auf eigenständige Verbote.....	37
5. Typus 5: Auflösung durch Notrecht des Bundes.....	38
II. Vereinsverbote nach kantonalem Recht.....	39
1. Kantonale Verbote auf Stufe Verfassung	39
a. Genfer Kantonsverfassung	39
aa. Entstehungsgeschichte	39
bb. Würdigung.....	44
b. Waadtländer Kantonsverfassung	45
aa. Entstehungsgeschichte	45
bb. Würdigung.....	49
2. Kantonale Verbote auf Stufe Gesetz.....	49

a. Waadtländer Verbotsgesetz vom 21. November 1938	49
aa. Entstehungsgeschichte.....	49
bb. Würdigung.....	51
b. Neuenburger Verbotsgesetz vom 23. Februar 1937	53
aa. Entstehungsgeschichte.....	53
bb. Würdigung.....	57
c. Schwyzer Verbotsgesetz vom 4. November 1937	57
aa. Entstehungsgeschichte.....	57
bb. Würdigung.....	61
d. Urner Verbotsgesetz vom 2. Juni 1938.....	61
aa. Entstehungsgeschichte.....	61
bb. Würdigung.....	63
e. Tessiner Ordnungsgesetz vom 25. Januar 1934.....	64
aa. Entstehungsgeschichte.....	64
bb. Würdigung.....	65
3. Zürcher Verbote auf Stufe Verordnung	65
aa. Entstehungsgeschichte.....	65
bb. Würdigung.....	69
4. Kompetenzrechtliche Spannungsfelder.....	69
a. Verneinung der kantonalen Verbotskompetenz.....	69
aa. Aargau	69
bb. Zürich	70
cc. Bern	71
b. Intervention der Bundesbehörden.....	71
aa. St. Gallen	72
bb. Basel-Stadt.....	75
cc. Obwalden.....	78

III. Vereinsauflösungen durch Notrecht des Bundes	79
1. Grundsätzliches	79
a. Föderale Dynamik	79
b. Rechtsgrundlagen	80
2. Rechtsextreme Vereinigungen	81
a. Entwicklungen bis 1940	81
aa. Verbote von Uniformen, Emblemen und Hoheitszeichen....	81
bb. Kleine Anfrage von Nationalrat Bringolf (1932)	82
cc. Rechtsgutachten von Prof. Burckhardt (1933)	83
dd. Interpellation von Nationalrat Canova (1935)	84
ee. Bericht von Bundesanwalt Stämpfli (1935)	86
ff. Ermordung des NSDAP-Landesgruppenführers (1936)	88
gg. Propaganda- und Versammlungsverbote	90
b. Auflösung von Schweizer Organisationen (1940-1943)	90
c. Auflösung der NSDAP Landesgruppe Schweiz (1945)	96
3. Kommunistische Vereinigungen	97
a. Entstehungsgeschichte	97
aa. Grundsätzliches	97
bb. Massnahmen gegen kommunistische Propaganda	97
cc. Tätigkeitsverbote	98
b. Auflösungen	99
c. Aufhebung der Massnahmen	102
C. Entwicklungen bis zum 11. September 2001	104
D. Zusammenfassung	108
1. Rechtshistorische Entwicklungen	108
2. Unterschiedliche Ausgestaltung der Organkompetenz	109
3. Dynamik der Verbandskompetenz	110

4. Kantone als Experimentierlabore.....	112
5. Nachträgliche Überlegungen zur Zweckmässigkeit.....	114
6. Entwicklungen der Nachkriegszeit	115
3. Teil: Verbote staatsgefährlicher Vereinigungen <i>de lege lata</i>	117
A. Vereinigungsverbote aus rechtlicher Sicht	118
I. Zweck eines öffentlich-rechtlichen Vereinigungsverbots.....	118
II. Arten von Verboten.....	118
III. Vorgehen.....	122
B. Vorgaben und Schranken des Verfassungs- und Völkerrechts.....	123
I. Betroffene Grundrechte.....	123
1. In Frage kommende Grundrechte	123
2. Abgrenzungen.....	123
3. Vereinigungsfreiheit im Besonderen	126
II. Vorgaben und Schranken gemäss Art. 23 BV und Art. 11 EMRK..	127
1. Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit.....	127
a. Rechtlicher Vereinigungsbegriff	127
b. Einzelne Schutzgehalte.....	129
c. Geschützte und nicht geschützte Vereinigungen	131
aa. Geschützte Vereinigungen.....	131
bb. Nicht geschützte Vereinigungen.....	133
2. Schutzwirkung der Vereinigungsfreiheit	136
a. Objektiv-rechtlicher Gehalt	136
b. Abwehr- und Schutzansprüche	136
3. Grundrechtsträger	137
a. Natürliche Personen.....	137
b. Juristische Personen.....	137
4. Grundrechtsadressat.....	138

5. Eingriff in die Vereinigungsfreiheit.....	138
a. Eingriff in die positive Vereinigungsfreiheit.....	139
aa. Grundsätzliches	139
bb. Mittelbare Eingriffe.....	139
cc. Unmittelbare Eingriffe	141
b. Eingriff in die negative Vereinigungsfreiheit.....	143
6. Rechtfertigung einer Einschränkung	143
a. Grundsätzliches	143
b. Gesetzliche Grundlage	145
aa. Erfordernis des Rechtssatzes	145
(1) Generell-abstrakte Norm.....	145
(2) Genügende Bestimmtheit	146
bb. Erfordernis der Gesetzesform.....	147
c. Verfolgung eines legitimen Zwecks.....	149
aa. Öffentliches Interesse	149
bb. Schutz der Grundrechte und Freiheiten Dritter	150
cc. Praxisbeispiele zur Verfolgung eines legitimen Zwecks.....	151
d. Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft	152
aa. Bedeutung	152
bb. Notwendigkeit	152
(1) Immanentes Risiko für die Demokratie.....	154
i. Bedeutung	154
ii. Praxisbeispiele zu immanenten Risiken	154
(2) Zurechnung	157
(3) Unvereinbarkeit mit den Prinzipien einer demokratischen Gesellschaft	158
cc. Verhältnismässigkeit	159

(1)	Grundsätzliches	159
(2)	Elemente der Verhältnismässigkeit	160
i.	Eignung	160
ii.	Erforderlichkeit.....	161
iii.	Zumutbarkeit	161
(3)	Praxisbeispiele zur Verhältnismässigkeit	162
i.	Verhältnismässigkeit bejaht.....	162
ii.	Verhältnismässigkeit verneint	164
e.	Kerngehalt	165
f.	Abweichen im Notstandsfall?.....	166
III.	Vorgaben und Schranken der Vereinigungsfreiheit gemäss ausgewählten völkerrechtlichen Abkommen.....	170
1.	Grundsätzliches.....	170
2.	UNO-Menschenrechtsabkommen.....	170
3.	Regionale Menschenrechtsabkommen.....	172
4.	Empfehlungen der Venedig-Kommission.....	173
a.	Vorbemerkungen zum Soft Law.....	173
b.	Empfehlungen von 1999.....	174
c.	Empfehlungen von 2015.....	175
IV.	Zusammenfassung.....	177
C.	Nationale Rechtsgrundlagen für ein Verbot	179
I.	Überblick.....	179
II.	Normen für ein abstraktes Verbot.....	180
1.	Notrecht	180
a.	Grundsätzliches	180
b.	Voraussetzungen.....	180
aa.	Notrecht gemäss Art. 184 Abs. 3 BV	180

bb.	Notrecht gemäss Art. 185 Abs. 3 BV	181
cc.	Gemeinsame Bestimmungen	183
c.	Beispiele von notrechtlichen Verboten	183
aa.	Notrechtliche Vereinigungsverbote	183
bb.	Notrechtliche Einschränkungen politischer Aktivitäten	184
d.	Würdigung	188
2.	Dringliches Bundesgesetz am Beispiel des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen	189
a.	Entstehungsgeschichte	189
b.	Voraussetzung	191
aa.	Verbotene Organisationen und Gruppierungen	191
(1)	Organisationen und Gruppierungen	191
(2)	Tarn- und Nachfolgegruppierungen	192
bb.	Strafhandlungen	193
(1)	Unterstützung	193
(2)	Propaganda	194
(3)	Auf andere Weise fördern	195
c.	Würdigung	195
3.	Nachrichtendienstgesetz	198
a.	Übersicht	198
b.	Prüfverfahren	199
aa.	Entstehungsgeschichte	199
bb.	Voraussetzungen	199
cc.	Würdigung	201
c.	Beobachtungsliste	202
aa.	Entstehungsgeschichte	202

bb. Voraussetzungen.....	205
cc. Würdigung.....	206
d. Tätigkeitsverbot.....	206
aa. Entstehungsgeschichte.....	206
bb. Voraussetzungen.....	208
cc. Exkurs: Das erste Tätigkeitsverbot der Schweiz	210
dd. Würdigung.....	211
e. Organisationsverbot.....	212
aa. Entstehungsgeschichte.....	212
(1) Hintergrund.....	212
(2) Erster Entwurf	212
(3) Erste Änderungen	213
i. Zuständige Verbotsinstanz	214
ii. Voraussetzungen.....	214
iii. Rolle der Bundesversammlung.....	216
bb. Voraussetzungen.....	217
(1) Art. 74 Abs. 1 NDG.....	217
i. Grundsätzliches	217
ii. Organisation oder Gruppierung	217
iii. Terroristische Aktivitäten	219
iv. Gewalttätig-extremistische Aktivitäten	220
v. Propaganda, Unterstützung und Förderung auf andere Weise	221
vi. Mittelbar oder unmittelbar.....	221
vii. Konkrete Bedrohung.....	222
viii. Innere oder äussere Sicherheit.....	222
(2) Art. 74 Abs. 2 NDG.....	223

cc. Durchsetzung.....	224
dd. Würdigung.....	225
4. Seitenblicke in das Zivil-, Straf- und Personalrecht	226
a. Zivilrecht	227
aa. Vereinsauflösung durch Urteil	227
bb. Voraussetzungen	228
(1) Zweck.....	228
(2) Widerrechtlichkeit.....	229
(3) Unsittlichkeit.....	230
cc. Klageberechtigung	230
dd. Auflösungsverfahren	231
ee. Kompatibilität mit übergeordnetem Recht	233
ff. Würdigung.....	233
b. Strafrecht	234
aa. Grundsätzliches	234
bb. Entstehungsgeschichten von Art. 99 MStG und Art. 275 ^{ter} StGB	235
cc. Objektiver Tatbestand	237
(1) Der strafrechtliche Vereinigungs-Begriff.....	237
(2) Strafbare Handlungen.....	238
dd. Subjektiver Tatbestand.....	240
ee. Konkurrenzen.....	241
ff. Strafmass	241
gg. Würdigung.....	242
c. Personalrecht	242
III. Zusammenfassung	247
D. Rechtsschutz.....	249

I. Grundsätzliches	249
II. Rechtlicher Gehalt des Rechtsschutzes	249
1. Völkerrechtlicher Gehalt.....	249
2. Verfassungsrechtlicher Gehalt	251
III. Rechtsschutz bei einem Organisationsverbot.....	254
1. Legiferierungsprozess	254
a. Gerichtliche Überprüfung.....	254
b. Aufschiebende Wirkung	255
2. Ausgestaltung des Rechtsschutzes bei einem Verbot	256
3. Würdigung	258
E. Zusammenfassung	261
4. Teil: Verbote staatsgefährlicher Vereinigungen <i>de lege ferenda</i>	263
A. Revision von Art. 74 NDG	264
1. Vorgehen.....	264
a. Koranverteilkaktion «Lies!».....	264
b. Parlamentarische Vorstösse	266
2. Revisionspunkte.....	268
a. Ausgangslage.....	268
b. Kompetenzregelung.....	269
c. Voraussetzungen.....	271
d. Sanktionen	272
B. Optionen für das weitere Vorgehen.....	274
1. Parlamentarischer Revisionsprozess	274
2. Option 1: Streichung von Art. 74 NDG	275
3. Option 2: Revision von Art. 74 NDG	277
a. Anforderungen an ein künftiges Vereinigungsverbot.....	277
b. Kompetenzordnung	277

aa. Verbandskompetenz	277
bb. Organkompetenz	281
c. Voraussetzungen	283
d. Sanktionen	284
C. Vorschlag für eine Neuformulierung	286
5. Teil: Schlussfolgerungen	290
1. Rechtshistorischer Rückblick	291
2. Verbote staatsgefährlicher Vereinigungen <i>de lege lata</i>	295
3. Verbote staatsgefährlicher Vereinigungen <i>de lege ferenda</i>	298
Anhang: Lebenslauf	301

Kurzzusammenfassung

Das Verbot einer staatsgefährlichen Vereinigung ist eines der drastischsten Mittel, das einem Staat zum Selbstschutz zur Verfügung steht. Bislang kannte die Schweiz kein formalisiertes Verbotsverfahren, weshalb Behörden auf Stufe Kanton und Bund zu rechtsstaatlich bedenklichen *ad-hoc* Vorgehen gezwungen waren. Kaum diskutiert wurde deshalb auch, welches Organ nach welchem Verfahren für das Verbot einer Vereinigung zuständig sein sollte.

Mit dem Nachrichtendienstgesetz (NDG) trat im Jahr 2017 erstmals eine generell-abstrakte Norm in Kraft, die dem Bundesrat ermöglicht, bestimmte, die innere und äussere Sicherheit bedrohende Vereinigungen zu verbieten. Der einschlägige Artikel 74 NDG, der erst in der parlamentarischen Beratung eingebracht wurde, war jedoch derart mangelhaft ausformuliert, dass eine Revision bereits eingeleitet werden musste, bevor das Gesetz in Kraft trat.

Die vorliegende Arbeit soll einen Diskussionsbeitrag für die Neukonzeption von Art. 74 NDG und die künftige Verbotspolitik leisten. Hierzu werden in einem ersten Schritt die bisherigen Verbote auf Stufe Kanton und Bund einer rechtshistorischen Analyse unterzogen, in einem zweiten Schritt werden die Vorgaben des Verfassungs- und Völkerrechts diskutiert und in einem dritten Schritt ein Vorschlag für eine Verbotsnorm *de lege ferenda* vorgestellt.

Ausschlaggebend für künftige Verbote sollte nach dem hier präsentierten Lösungsansatz primär die Frage sein, ob Vereinigungen ein Gesellschaftsbild widerspiegeln, das mit der *Demokratie* und der *Rechtsstaatlichkeit* unvereinbar ist. Der Vorschlag plädiert ferner für ein Modell, in dem alle *drei Staatsgewalten* involviert sind: Die Regierung entscheidet über das Verbot, das Parlament genehmigt dieses, und im Beschwerdefall kann es vom Gericht auf seine Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit überprüft werden. Aufgrund der historischen Erfahrungen sowie mit Blick auf die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung spricht sich diese Arbeit schliesslich gegen die vom Bundesrat geforderte Bundesgerichtsbarkeit aus. Vielmehr sollte den Kantonen im Sinne eines *Plädoyers für den Föderalismus* zumindest für lokal agierende Vereinigungen, welche die innere Sicherheit bedrohen, auch künftig die Kompetenz eingeräumt werden, staatsgefährliche Vereinigungen zu verbieten.

Résumé

L'interdiction d'une association dangereuse est l'un des moyens les plus drastiques dont dispose un État pour se protéger. Jusqu'à présent, la Suisse n'a pas été en mesure de mettre en œuvre une procédure d'interdiction formalisée, raison pour laquelle les autorités cantonales et fédérales ont été contraintes de prendre des mesures *ad hoc* qui semblent être peu compatibles avec les fondements de l'État de droit. C'est pourquoi il n'y a guère eu de discussion sur la question de savoir quel organe devrait être chargé d'interdire une association et selon quelle procédure.

Avec la loi fédérale sur le renseignement (LRens), une norme générale et abstraite est entrée en vigueur pour la première fois en 2017, permettant au Conseil fédéral d'interdire certaines associations qui menacent la sécurité intérieure et extérieure. Cependant, l'article 74 LRens, qui n'a été introduit que lors des délibérations parlementaires, était si mal formulé qu'une révision a dû être entreprise avant l'entrée en vigueur de la loi.

La présente thèse a pour but de contribuer à la discussion sur la nouvelle élaboration de l'art. 74 LRens et sur la future politique d'interdiction. Dans une première étape, les interdictions précédentes aux niveaux cantonal et fédéral seront soumises à une analyse juridico-historique; dans une deuxième étape, les exigences du droit constitutionnel et du droit international seront examinées; et dans une troisième étape, une proposition pour les interdictions *de lege ferenda* sera présentée.

Selon l'approche présentée, le facteur décisif pour les interdictions futures devrait être en premier lieu la question de savoir si les associations reflètent une image sociale incompatible avec la *démocratie* et les *principes de l'activité de l'État régi par le droit*. La proposition préconise également un modèle dans lequel les trois pouvoirs étatiques sont impliqués: Le gouvernement décide de l'interdiction, le parlement l'approuve et, en cas d'appel, la légalité et la proportionnalité de l'interdiction peuvent être examinées par un tribunal. À la lumière de l'expérience historique et compte tenu de la répartition constitutionnelle des compétences, la présente thèse plaide contre la soumission à la juridiction fédérale demandée par le Conseil fédéral. Dans l'esprit d'un *plaidoyer en faveur du fédéralisme*, les cantons devraient pouvoir se voir attribuer la compétence d'interdire les associations subversives également à l'avenir, au moins pour les associations localement actives et menaçant la sécurité intérieure.

Abstract

The banning of a subversive association is one of the most drastic measures a state can take to protect itself. To date, Switzerland has never had a formalized procedure for such a measure. This resulted in both cantonal and federal authorities taking ad-hoc action, which was questionable from a legal viewpoint. For this reason, there has hardly been any discussion as to which body should be responsible for banning a subversive association and which procedure should be applicable.

In 2017, the Intelligence Service Act brought into force for the first time a general and abstract norm enabling the Federal Council to ban certain associations that pose a specific threat to internal or external security. However, the relevant article of the Intelligence Service Act (article 74), which was introduced late during the parliamentary deliberations, was so poorly formulated that a revision had to be initiated even before the law was set into force.

This thesis seeks to contribute to the discussion on the reformulation of article 74 of the Intelligence Service Act and Switzerland's future policy on the banning of subversive associations. It first undertakes a legal-historical analysis of previous bans at the cantonal and federal levels. Subsequently, it discusses the relevant requirements under constitutional and international law for such a ban. Finally, it proposes a solution for bans of subversive associations *de lege ferenda*.

The proposed approach recommends that the question of whether associations reflect a social image incompatible with *democracy* and the *rule of law* be the decisive factor for future bans. The approach also advocates a model involving all three state powers; the government decides on the ban, parliament approves it, and in the event of appeal, a court can review the ban based on its legality and proportionality. Drawing on historical experience and the constitutional division of powers, this thesis ultimately argues against the federal jurisdiction called for by the Federal Council. Rather, in the spirit of a *plea for federalism*, the cantons should also be granted the competence to ban at least locally active associations that pose a danger to state security.

Literaturverzeichnis

- ABDERHALDEN ERNST, Die Vereinigungsfreiheit im schweizerischen Verfassungsrecht, insbesondere im Verhältnis zum Zivilrecht, Diss. Bern 1938. (zit. Diss.)
- AMSTEIN ANDRÉ, Die strafrechtlichen Erlasse gegen die kommunistischen Umtriebe und das Verbot der Kommunistischen Partei der Schweiz, SJZ 40 (1944), S. 181-203. (zit. SJZ)
- ARBER CATHERINE, Frontismus und Nationalsozialismus in der Stadt Bern, Viel Lärm, aber wenig Erfolg, Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde 65 (2003), S. 2-62. (zit. Berner Zeitschrift für Geschichte)
- ARTA HANS-RUDOLF, Die Vereins-, Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit der Ausländer, Diss. St. Gallen 1983. (zit. Diss.)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (Loseblattsammlung ab 1987, Stand 1996), Basel 1987-1996. (zit. AUTOR, in: Aubert et al., Komm. BV 1874)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, L'institutionnalisation des partis politiques en Suisse, in: Aubert et al. (Hrsg.), Schweizerische Beiträge zum fünften internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung, Zürich 1958, S. 167-185. (zit. partis politiques en Suisse)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Traité de Droit Constitutionnel Suisse, Volume I, Neuchâtel 1967. (zit. Traité I)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Traité de Droit Constitutionnel Suisse, Volume II, Neuchâtel 1967. (zit. Traité II)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL (éds.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003. (zit. AUTOR, in: Aubert/Mahon [éds.], Petit commentaire)
- AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016. (zit. Staatsrecht)
- AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Volume II, Les droits fondamentaux, 3^e éd., Berne 2013. (zit. Droit constitutionnel II)
- AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2. Aufl., Zürich 2018. (zit. AUTOR, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG)
- BÄCKER MATTHIAS, Weitere Zentralisierung der Terrorismusbekämpfung?, Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht 6 (2018), S. 213-218. (zit. GSZ)

- BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, Grundrechte II, Die einzelnen Grundrechte, Zürich/Basel/Genf 2012. (zit. Grundrechte II)
- BERNHARDT RUDOLF, Europäische Verbote nationaler Parteiverbote, in: Blanke-nagel Alexander/Pernice Ingolf/Schulze-Fielitz Helmuth (Hrsg.), Verfassung im Diskurs der Welt, Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2004, S. 381-388. (zit. Parteiverbote)
- BESSON SAMANTHA, Liberté d'association et égalité de traitement, Une dialectique difficile, Une comparaison des modèles théoriques américain et suisse, ZSR 120 (2001), S. 43-75. (zit. ZSR)
- BIAGGINI GIOVANNI, «Ausserordentliche Umstände» – oder: Gefangen in der «Notrechts-Falle»? ZBl 113 (2012), S. 109-110. (zit. ZBl 2012)
- BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017. (zit. Kommentar BV)
- BIAGGINI GIOVANNI, Die Al-Qaïda-Verordnung, ius.full Fallsammlung (2005), S. 1-7. (zit. ius.full)
- BIAGGINI GIOVANNI, Die Vereinigungsfreiheit – Streiflichter auf ein Bundes-Grundrecht der ersten Stunde, in: Zäch Roger et al. (Hrsg.), Individuum und Verband, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2006, Zürich/Basel/Genf 2006, S. 415-433. (zit. Streiflichter)
- BIAGGINI GIOVANNI, Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht, Versuch einer Standortbestimmung zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999, ZBl 111 (2010), S. 1-41. (zit. ZBl 2010)
- BIAGGINI GIOVANNI, Vereinigungsfreiheit und Koalitionsfreiheit, in: Merten Detlef/Papier Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg 2007, S. 587-609. (zit. Vereinigungsfreiheit)
- BIAGGINI GIOVANNI/GUTMANN SBAUER HEIDRUN, Die Bedeutung der Grundrechtsgarantien der basellandschaftlichen Kantonsverfassung in der Verfassungsrechtsprechung, in: Biaggini Giovanni/Achermann Alex/Mathis Stephan/Ott Lukas (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, S. 5-32. (zit. Grundrechtsgarantien)
- BLUMER JOHANN JAKOB, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, 1. Bd., 3. Aufl., Basel 1891. (zit. Handbuch)
- BLUNTSCHLI JOHANN CASPAR, Allgemeines Staatsrecht, 2. Bd., 2. Aufl., München 1857. (zit. Staatsrecht)
- BLUNTSCHLI JOHANN CASPAR/BRATER KARL, Deutsches Staats-Wörterbuch, 10. Bd., Stuttgart/Leipzig 1867. (zit. Wörterbuch)
- BOESCH JOSEPH, Epochen der schweizerischen Aussenpolitik, in: Riklin Alois/Haug Hans/Biswanger Hans Christoph (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1975, S. 81-120. (zit. Aussenpolitik)

- BOFILL HÈCTOR LÓPEZ, Parteiverbot ohne Grundlage in der Verfassung?, in: Blankenagel Alexander/Pernice Ingolf/Schulze-Fielitz Helmuth (Hrsg.), Verfassung im Diskurs der Welt, Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2004, S. 389-393. (zit. Parteiverbot)
- BOLLIER PETER, Die NSDAP unter dem Alpenfarn, Geschichte einer existenziellen Herausforderung für Davos, Graubünden und die Schweiz, Chur 2016. (zit. NSDAP)
- BONHÔTE SERGE, La Liberté d'Association en Droit Public Fédéral Suisse, Etude de l'article 56 de la Constitution Fédérale du 29 mai 1874, Diss. Neuchâtel 1920. (zit. Diss.)
- BOYLE KEVIN, Human Rights, Religion and Democracy, The Refah Party Case, Essex Human Rights Review 1 (2004), S. 1-16. (zit. EHRR)
- BRUNNER ERICH EDWIN, Die Problematik der verfassungsrechtlichen Behandlung extremistischer Parteien in den westeuropäischen Verfassungsstaaten, unter Berücksichtigung Westdeutschlands, Österreichs, Frankreichs und der Schweiz, Diss. Zürich 1965. (zit. Diss.)
- BUCHER SILVIO, Frontisten im «Gau Ostschweiz», in: Wissenschaftliche Kommission der Sankt-Galler Kantonsgeschichte (Hrsg.), Sankt-Galler Geschichte, Die Zeit des Kantons 1914-1945, Bd. 7, St. Gallen 2003, S. 205-224. (zit. Frontisten)
- BUOMBERGER THOMAS, Die Schweiz im Kalten Krieg, 1945-1990, Baden 2017. (zit. Schweiz im Kalten Krieg)
- BURCKHARDT WALTHER, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931. (zit. Kommentar)
- COMTESSE FRÉDÉRIC HENRI, Das Schweizerische Militärstrafgesetz, Zürich 1946. (zit. Militärstrafgesetz)
- COMTESSE FRÉDÉRIC HENRI, Der strafrechtliche Staatsschutz gegen hochverräterische Umtriebe im schweizerischen Bundesrecht, Habil. Zürich 1942. (zit. Habil.)
- CORBOZ BERNARD, Les infractions en droit suisse, Volume II, 3^e éd., Berne 2010. (zit. infractions)
- CUPA BASIL, Rechtsschutz gegen präventive Überwachungsmaßnahmen am Beispiel des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB), Diss. Zürich 2014. (zit. Diss.)
- DEVORE MARC/STÄHLI ARMIN, From Armed Neutrality to External Dependence, Swiss Security in the 21st Century, Swiss Political Science Review 17/1 (2011), S. 1-26. (zit. SPSR)
- DIETRICH JAN-HENDRIK/EIFFLER SVEN-R. (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, Stuttgart 2017. (zit. AUTOR, in: Dietrich/Eiffler [Hrsg.], Handbuch Nachrichtendienste)

- DONATSCH ANDREAS/JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN (Hrsg.), PolG, Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018. (zit. AUTOR, in: Donatsch/Jaag/Zimmerlin [Hrsg.], Kommentar PolG-ZH)
- DONATSCH ANDREAS/THOMMEN MARC/WOHLERS WOLFGANG, Strafrecht IV, Delikte gegen die Allgemeinheit, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2017. (zit. Strafrecht)
- DONATSCH MARCO, Privatrechtliche Arbeitsverträge und der öffentliche Dienst, Berechtigtes Anliegen oder juristischer Irrweg?, jusletter vom 3. Mai 2010. (zit. jusletter)
- DÖRR OLIVER/GROTE RAINER/MARAUHN THILO (Hrsg.), EMRK/GG, Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, 2. Aufl., Bd. I, Tübingen 2013. (zit. AUTOR, in: Dörr/Grote/Marauhn [Hrsg.], EMRK/GG-Kommentar)
- DREIER HORST (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 1. Bd., Artikel 1-19, 3. Aufl., Tübingen 2018. (zit. AUTOR, in: Dreier [Hrsg.], GG-Kommentar I)
- DREIER HORST (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Bd., Artikel 20-82, 3. Aufl., Tübingen 2018. (zit. AUTOR, in: Dreier [Hrsg.], GG-Kommentar II)
- E. G., Waadt, Unbefristetes Verbot öffentlicher Versammlungen der kommunistischen Partei auf Kantonsgebiet, ZBl 39 (1938), S. 50-51. (zit. ZBl)
- EGLI PATRICIA, Drittwirkung von Grundrechten, Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten im Schweizer Recht, Diss. Zürich 2002 (zit. Diss.)
- EGLI PATRICIA, Hausbesetzungen, Ein Problemaufriss aus öffentlich-rechtlicher Sicht, Sicherheit & Recht 1 (2018), S. 38-47. (zit. S&R)
- EHRENZELLER BERNHARD, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, ZBl 110 (2009), S. 1-31. (zit. ZBl)
- EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008. (zit. AUTOR, SGK [2. Aufl.])
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014. (zit. AUTOR, SGK)
- EICKER ANDREAS, Zur Interpretation des Al-Quaïda [sic]- und IS-Gesetzes durch das Bundesstrafgericht im Fall eines zum Islamischen Staat Reisenden, Eine Besprechung des Entscheids des Bundesstrafgerichts, SK.2016.9 vom 15. Juli 2016, jusletter vom 21. November 2016. (zit. jusletter)
- EIFFLER SVEN, Die «wehrhafte Demokratie» in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, Zugleich Besprechung von EGMR Refah Partisi/Türkei, Urteile vom 31. Juli 2001 und 13. Februar 2003, Kritische Justiz 2 (2003), S. 218-225. (zit. Kritische Justiz)

- EMEK ŞEYDA DILEK, Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention, Die Entwicklung europäischer Parteiverbotsstandards nach Art. 11 Abs. 2 EMRK unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und türkischen Parteienrechts, Diss. München 2006. (zit. Diss.)
- ENGELER URS PAUL, Grosser Bruder Schweiz, Wie aus wilden Demokraten überwachte Bürger wurden, Die Geschichte der Politischen Polizei, Zürich 1990. (zit. Grosser Bruder Schweiz)
- ENGELI GEORG, Die innere Sicherheit der Schweiz, Diss. Basel 1987. (zit. Diss.)
- ENGELSTÄTTER TOBIAS/MASLOW CHRISTINA, Islamistische Propaganda, Strafbarkeit de lege lata – Handlungsimpulse de lege ferenda, Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht 4 (2018), S. 138-143. (zit. GSZ)
- ERNE EMIL/GULL THOMAS, «Vereine», Historisches Lexikon der Schweiz, <<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/025745/2014-10-03/>> (Version vom 3. Oktober 2014). (zit. Vereine)
- EVANS MALCOLM D., International Law, 5. Aufl., Oxford 2018. (zit. International Law)
- FANG-BÄR ALEXANDRA/WEISS MARCO, Das Verbot politischer Parteien unter besonderer Berücksichtigung verfahrensrechtlicher Aspekte, Sicherheit & Recht 1 (2017), S. 30-40. (zit. S&R)
- FLEINER FRITZ, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923. (zit. Bundesstaatsrecht)
- FORSTER MARC, Zur Abgrenzung zwischen Terroristen und militanten «politischen» Widerstandskämpfern im internationalen Strafrecht, Am Beispiel des serbisch-kosovo-albanischen Bürgerkriegs, ZBJV 141 (2005), S. 213-238. (zit. ZBJV)
- FRITZSCHE BRUNO et al., Geschichte des Kantons Zürich, Bd. 3, Zürich 1994. (zit. Zürich)
- FROWEIN JOCHEN/PEUKERT WOLFGANG (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 3. Aufl., Kehl am Rhein 2009. (zit. AUTOR, in: Frowein/Peukert [Hrsg.], EMRK-Kommentar)
- GÄCHTER THOMAS, Selbstständiges Ordnungsrecht des Bundesrates und Gesetzesvorbehalt für Freiheitsstrafen, in: Ackermann Jürg-Beat (Hrsg.), Strafrecht als Herausforderung, Zürich 1999, S. 231-247. (zit. Ordnungsrecht)
- GERTSCH GABRIEL/StÄHLI ARMIN, Nachrichtendienstlicher Staatsschutz, in: Kienner Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Bd. III, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 2 (Besonderer Teil), Basel 2018, S. 367-467. (zit. Staatsschutz)
- GIACOMETTI ZACCARIA, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941. (zit. Staatsrecht der Kantone)

- GIACOMETTI ZACCARIA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werkes von Dr. F. Fleiner, Zürich 1949. (zit. Bundesstaatsrecht)
- GIACOMETTI ZACCARIA, Ueber das Rechtsverordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaate, in: Giacometti Zaccaria/Schindler Dietrich (Hrsg.), Festgabe Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag am 24. Januar 1927, Tübingen 1927, S. 360-399. (zit. Rechtsverordnungsrecht)
- GIACOMETTI ZACCARIA, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der schweizerischen Eidgenossenschaft, Das autoritäre Bundesstaatsrecht, in: Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich (Hrsg.), Festgabe Fritz Fleiner zum siebzigsten Geburtstag am 24. Januar 1937, Zürich 1937, S. 45-84. (zit. Verfassungsrecht und Verfassungspraxis)
- GIACOMETTI ZACCARIA, Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit eines selbständigen Polizeiverordnungsrechts des Bundesrates, SJZ 31 (1934/35), S. 369-376. (zit. SJZ)
- GILG PETER/GRUNER ERICH, Nationale Erneuerungsbewegungen in der Schweiz 1925-1940, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 14 (1966), S. 1-25. (zit. VfZG)
- GLAUS BEAT, Die Nationale Front, Eine Schweizer faschistische Bewegung 1930-1940, Zürich 1969. (zit. Nationale Front)
- GODENZI GUNHILD, Strafbare Beteiligung am kriminellen Kollektiv, Eine Explikation von Zurechnungsstrukturen der Banden-, Organisations- und Vereinigungsdelikte, Habil. Zürich 2015. (zit. Habil.)
- GONIN LUC/BIGLER OLIVIER (éds.), Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire des articles 1 à 18 CEDH, Berne 2018. (zit. AUTOR, in: Gonin/Bigler [éds.], Commentaire CEDH)
- GRABENWARTER CHRISTOPH/PABEL KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl., Basel 2016. (zit. EMRK)
- GRAF MARTIN/THELER CORNELIA/VON WYSS MORITZ (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014. (zit. AUTOR, in: Graf/Theiler/von Wyss [Hrsg.], Kommentar ParlG)
- GRIFFEL ALAIN, Rechtsschutz, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, Bd. 2, § IV.8, S. 1073-1094. (zit. Rechtsschutz)
- GRISEL ETIENNE, Droits fondamentaux, Libertés idéales, Berne 2008. (zit. Libertés idéales)
- GUERY MICHAEL, Wie weiter mit dem schweizerischen Al-Qaïda Verbot?, Anwaltsrevue 11/12 (2005), S. 427-438. (zit. Anwaltsrevue)

- GUTTMANN AVIVA, The origins of international counterterrorism, Switzerland at the forefront of crisis negotiations, multilateral diplomacy, and intelligence co-operation (1969-1977), Leiden 2018. (zit. international counterterrorism)
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016. (zit. Bundesstaatsrecht)
- HAFTER ERNST, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil, Zweite Hälfte, Berlin 1943. (zit. Strafrecht)
- HAGEMANN HANS-RUDOLF, Zur Entwicklung der Vereinsfreiheit und eines freiheitlichen Vereinsrechts in der Schweiz, in: Trappe Paul (Hrsg.), Social Strategies, Monographien zur Soziologie und Gesellschaftspolitik, Bd. 22, Politische und gesellschaftliche intermediäre Gewalten im sozialen Rechtsstaat, Basel 1990, S. 23-31. (zit. Vereinsfreiheit)
- HARRIS DAVID/O'BOYLE MICHAEL/BATES ED/BUCKLEY CARLA, Law of the European Convention on Human Rights, 4th ed., Oxford 2018. (zit. ECHR)
- HAUSHEER HEINZ/AEBI-MÜLLER REGINA E., Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 4. Aufl., Bern 2016. (zit. Personenrecht)
- HEINI ANTON/PORTMANN WOLFGANG/SEEMANN MATTHIAS, Grundriss des Vereinsrechts, Basel 2009. (zit. Vereinsrecht)
- HERZOG RUTH, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungspflege, Diss. Bern 1995. (zit. Diss.)
- HIS EDUARD, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte 1798 bis 1813, 1. Bd., Basel 1920 (zit. Geschichte I)
- HIS EDUARD, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Die Zeit der Restauration und der Regeneration 1814 bis 1848, 2. Bd., Basel 1929 (zit. Geschichte II)
- HIS EDUARD, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Der Bundesstaat von 1848 bis 1914, 3. Bd., Basel 1938 (zit. Geschichte III)
- HONSELL HEINRICH/VOGT NEDIM PETER/GEISER THOMAS (Hrsg.), Zivilgesetzbuch I, Art. 1-456 ZGB, Basler Kommentar, 5. Aufl., Basel 2014. (zit. AUTOR, in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], BSK ZGB I)
- HUBER HANS, Die Vereinsfreiheit der Ausländer, in: Eichenberger Kurt/Bäumlin Richard/Müller Jörg P. (Hrsg.), Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, Ausgewählte Aufsätze 1950-1970, zum 70. Geburtstag des Verfassers, Bern 1971, S. 271-287. (zit. Vereinsfreiheit der Ausländer)
- HUG MARKUS, Der Ausländer als Grundrechtsträger, Diss. Zürich 1990. (zit. Diss.)
- JAAG TOBIAS, Verwaltungsrechtliche Sanktionen, Einführung, in: Häner Isabelle/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Verwaltungsstrafrecht und sanktionierendes

- Verwaltungsrecht, Zürich 2010, S. 1-18. (zit. Verwaltungsrechtliche Sanktionen)
- JACCARD PIERRE-PHILIPPE, La mise en danger de l'ordre constitutionnel en droit pénal suisse, Diss. Lausanne 1983. (zit. Diss.)
- JACOBS FRANCIS GEOFFREY/WHITE ROBIN C.A./OVEY CLARE, The European Convention on Human Rights, 7th ed., Oxford 2017. (zit. ECHR)
- JOSEPH ROGER, Le fascisme en Valais, 1933-1941, in: Société d'histoire du Valais romand, Annales Valaisannes, Bulletin annuel de la Société d'histoire du Valais romand, 52^e année, 1977, S. 137-159. (zit. Le fascisme en Valais)
- KAISER SIMON, Die Wissenschaft des Schweizerischen Rechts, Das Schweizerische Staatsrecht, Bd. I, St. Gallen 1858. (zit. Staatsrecht)
- KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz, Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 4. Aufl., Basel 2019. (zit. Menschenrechtsschutz)
- KAPPELER RUDOLF, Der Begriff der Staatsgefährlichkeit, Diss. Zürich 1952. (zit. Diss.)
- KARLEN PETER, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes, Zürich 2018. (zit. Verwaltungsrecht)
- KARPENSTEIN ULRICH/MAYER FRANZ C. (Hrsg.), Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl., München 2020. (zit. AUTOR, in: Karpenstein/Mayer [Hrsg.], EMRK)
- KAUER HANS, Der strafrechtliche Staatsschutz der Schweizerischen Eidgenossenschaft unter besonderer Berücksichtigung der legislatorischen Entwicklung zwischen 1933/1945, Diss. Bern 1948. (zit. Diss.)
- KELLER ANDREAS, Die Politische Polizei im Rahmen des schweizerischen Staatsschutzes, Diss. Basel 1996. (zit. Diss.)
- KERN MARKUS, Kommunikationsgrundrechte als Gefahrenvorgaben, Umgang mit kommunikationsbedingten Gefahren in den Rechtsordnungen der USA, Deutschlands und der Schweiz, Diss. Zürich 2012. (zit. Diss.)
- KICK MARKUS, Die verbotene juristische Person, Unter besonderer Berücksichtigung der Vermögensverwendung nach Art. 57 Abs. 3 ZGB, Diss. Freiburg i.Ü. 1993. (zit. Diss.)
- KIENER REGINA, Gesellschaft und Sicherheit im föderalistischen Staat in: Fink Daniel et al. (Hrsg.), Kriminalität, Strafrecht und Föderalismus, Bd. 36, Zürich 2019, S. 1-26. (zit. Sicherheit im föderalistischen Staat)
- KIENER REGINA, Grundrechtsschranken, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, Bd. 2, § V.6, S. 1293-1316. (zit. Grundrechtsschranken)
- KIENER REGINA, Zugang zur Justiz, ZSR 138 (2019), S. 5-99. (zit. ZSR)

- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER, Grundrechte, 2. Aufl., Bern 2013. (zit. Grundrechte)
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018. (zit. Grundrechte)
- KIENER REGINA/LEUZINGER ANDREAS, Verdeckte polizeiliche Massnahmen, in: Kiener Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Bd. III, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 2 (Besonderer Teil), Basel 2018, S. 469-562. (zit. Verdeckte polizeiliche Massnahmen)
- KIENER REGINA/RÜTSCHÉ BERNHARD/KUHN MATHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich 2015. (zit. Verfahrensrecht)
- KILBERG JOSHUA, Terrorist Group Structures, Balancing Security and Efficiency, in: Silke Andrew (ed.), The Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism, London 2019, S. 165-173 (zit. Terrorist Group Structures)
- KLEY ANDREAS, Schutz der Kommunikation, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, S. 494-510. (zit. Kommunikation)
- KLEY ANDREAS, Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, S. 369-383. (zit. Prozesse)
- KLEY ANDREAS, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Grossbritannien, die USA, Frankreich, Deutschland und die Schweiz, 3. Aufl., Bern 2013. (zit. Verfassungsgeschichte)
- KOÇAK MUSTAFA/ÖRÜCÜ ESİN, Dissolution of Political Parties in the Name of Democracy, Cases from Turkey and the European Court of Human Rights, European Public Law 9/3 (2003), S. 399-423. (zit. EPL)
- KÖLZ ALFRED, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004. (zit. Verfassungsgeschichte)
- KRATZ BRIGITTA/MERKER MICHAEL/TAMI RENATO/RECHSTEINER STEFAN/FÖHSE KATHRIN (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Bd. II, CO₂-Gesetz/KEG/ENSIG, Bern 2016. (zit. AUTOR, in: Kratz et al. [Hrsg.], Kommentar Energierecht)
- KREIS GEORG (Hrsg.), Staatsschutz in der Schweiz, Die Entwicklung von 1935-1990, Bern 1993. (zit. Staatsschutz)
- KREIS GEORG, Zensur und Selbstzensur, Die Schweizerische Pressepolitik im Zweiten Weltkrieg, Frauenfeld 1973. (zit. Selbstzensur)
- KREYDEN AILEEN, Das Nachrichtendienstgesetz im Spannungsverhältnis zwischen Geheimhaltungsinteresse und Recht auf Rechtsschutz, Zürich 2017. (zit. Nachrichtendienstgesetz)

- KUGELMANN DIETER, Parteiverbote und EMRK, in: Grewe Constance/Gusy Christoph (Hrsg.), Menschenrechte in der Bewährung, Die Rezeption der Europäischen Menschenrechtskonvention in Frankreich und Deutschland im Vergleich, Baden-Baden 2005, S. 244-272. (zit. Parteiverbote)
- KUMPF TOBIAS, Verbot politischer Parteien und Europäische Menschenrechtskonvention, Deutsches Verwaltungsblatt 21 (2012), S. 1344-1348. (zit. DVBl)
- LACHMANN GÜNTER, Der Nationalsozialismus in der Schweiz, 1931-1945, Ein Beitrag zur Geschichte der Auslandorganisation der NSDAP, Diss. Berlin 1962. (zit. Diss.)
- LAMPERT ULRICH, Das schweizerische Bundesstaatsrecht, Systematische Darstellung mit dem Text der Bundesverfassung im Anhang, Zürich 1918. (zit. Bundesstaatsrecht)
- LAMPERT ULRICH, Wie gründet und leitet man Vereine? Darstellung des Schweizerischen Vereinsrechtes mit Mustern, Formularen und Gesetzestext, Zürich 1935. (zit. Vereine)
- LASSERRE ANDRÉ/STUDER BRIGITTE, Soul l'oeil de Moscou, le parti communiste et l'internationale 1931-1943, Zürich 1996. (zit. parti communiste)
- LAUBER MICHAEL/MEDVED ALEXANDER, Schnittstellen Bund und Kantone, Terrorismusbekämpfung, Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen in: Fink Daniel et al. (Hrsg.), Kriminalität, Strafrecht und Föderalismus, Bd. 36, Zürich 2019, S. 179-196. (zit. Terrorismusbekämpfung)
- LEHNDORFF-FELSKO ANGELIKA/RISCHE FRITZ, Der KPD-Verbotsprozeß 1954 bis 1956, Wie es dazu kam – sein Verlauf – die Folgen, Frankfurt a.M. 1981. (zit. KPD)
- LEHNER CAROLINE, Notverordnungsrecht, Die Kompetenzen des schweizerischen Bundesrats, des spanischen Ministerrats und des französischen Staatspräsidenten, Diss. Bern 2016. (zit. Diss.)
- LEIGH IAN, National courts and international intelligence cooperation, in: Hans Born/Ian Leigh/Aidan Wills (eds.), International Intelligence Cooperation and Accountability, London 2011, 231–251. (zit. National Courts)
- LEU NICOLAS/PARVEX DENIS, Das Verbot der «Al-Qaïda» und des «Islamischen Staates», Eine kritische Würdigung unter besonderer Berücksichtigung der Strafbarkeit djihadistischer Propaganda und der vereitelten Ausreise in ein Konfliktgebiet, AJP 6 (2016), S. 756-767. (zit. AJP)
- LIENHARD ANDREAS, Innere Sicherheit und Grundrechte, recht 4 (2002), S. 125-136. (zit. recht)
- LIENHARD ANDREAS/HÄSLER PHILIPP, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsrechts, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Bd. III, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 1 (Allgemeiner Teil), Basel 2008, S. 95-154. (zit. Sicherheitsrecht)

- LIENHARD ANDREAS/ZIELNIEWICZ AGATA, Zum Anwendungsbereich des bundesrätlichen Notrechts, ZBl 113 (2012), S. 111-142. (zit. ZBl)
- LINDER WOLF, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz, Bern/Stuttgart. 1987. (zit. Gesetzesvollzug)
- LOCHER ALEXANDER, Verwaltungsrechtliche Sanktionen, Rechtliche Ausgestaltung, Abgrenzung und Anwendbarkeit der Verfahrensgarantien, Diss. Zürich 2013. (zit. Diss.)
- LOGOZ PAUL, Commentaire du Code Pénal Suisse, Partie Spéciale II, Art. 231 à 332, Neuchâtel 1956. (zit. Commentaire)
- LORZ RALPH ALEXANDER/MAMMEN LARS, Die Bedeutung multilateraler Konventionen für das Vorgehen gegen internationalen Terrorismus, in: von Knop Katharina/Neisser Heinrich/van Creveld Martin (Hrsg.), Countering Modern Terrorism, History, Current Issues and Future Threats, Bielefeld 2005, 321-336. (zit. Terrorismus)
- LÖWER WOLFGANG, Parteiverbote aus der Sicht des Europäischen Rechts, in: Dolde Klaus-Peter/Hansmann Klaus/Paetow Stefan/Schmidt-Aßmann Eberhard (Hrsg.), Verfassung – Umwelt – Wirtschaft, Festschrift für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag, München 2010, S. 51-67. (zit. Parteiverbote)
- MACALUSO ALAIN/MOREILLON LAURENT/QUELOZ NICOLAS (éds.), Code pénal II, Art. 111-392 CP, Commentaire Romand, Bâle 2017. (zit. AUTOR, in: Macaluso/Moreillon/Queloz [éds.], Commentaire Romand CP II)
- MACDONALD RONALD ST. J./MATSCHER FRANZ/PETZOLD HERBERT (eds.), The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht 1993. (zit. AUTOR, in: Macdonald/Matscher/Petzold [eds.], ECHR)
- MAHON PASCAL, Droit constitutionnel, Vol. II, Droits fondamentaux, 3^e éd., Bâle 2014/2015. (zit. Droit constitutionnel)
- MAIER KARL HANS, Die antiliberalen Erneuerungsbewegungen in der Schweiz und das Entstehen des liberal-sozialen «Landesrings der Unabhängigen», Diss. Tübingen 1955. (zit. Diss.)
- MAISSEN THOMAS, Geschichte der Schweiz, Stuttgart 2015. (zit. Geschichte)
- MANFRINI PIERRE LOUIS, La liberté de réunion et d'association, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 739-751. (zit. Liberté d'association)
- MARSDEN SARAH V./SCHMID ALEX P., Typologies of Terrorism and Political Violence, in: Schmid Alex P. (ed.), The Routledge Handbook of Terrorism Research, London 2013, S. 158-200. (zit. Typologies of Terrorism)

- MATTIOLI ARAM, Die intellektuelle Rechte und die Krise der demokratischen Schweiz, Überlegungen zu einem zeitgeschichtlichen Niemandsland, in: Mattioli Aram, Intellektuelle von rechts, Ideologie und Politik in der Schweiz 1918-1939, Zürich 1995, S. 1-28. (zit. Intellektuelle Rechte)
- MEIER HORST, Parteiverbote und demokratische Republik, Zur Interpretation und Kritik von Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes, Diss. Baden-Baden 1993. (zit. Diss.)
- MEIER-HAYOZ ARTHUR (Hrsg.), Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Einleitung und Personenrecht, Bern 1990. (zit. AUTOR, in: Meier-Hayoz [Hrsg.], Berner Kommentar ZGB)
- MEIER-HAYOZ ARTHUR/FORSTENMOSER PETER, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 12. Aufl., Bern 2018. (zit. Gesellschaftsrecht)
- METZGER THOMAS, Antisemitismus in der Stadt St. Gallen, 1918-1939, Fribourg 2006. (zit. Antisemitismus)
- MEYER-LADEWIG JENS/NETTESHEIM MARTIN/VON RAUMER STEFAN (Hrsg.), EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. Aufl., Basel 2017. (zit. AUTOR, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer [Hrsg.], EMRK-Handkommentar)
- MOECKLI DANIEL, Sicherheitsverfassung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, Bd. 3, § VIII.8, S. 2259-2282. (zit. Sicherheitsverfassung)
- MOKHTAR ALY, Human Rights Obligations v Derogations, Article 15 of the European Convention on Human Rights, International Journal of Human Rights 8 (2004), S. 65-87. (zit. IJHR)
- MÜLLER FELIX, «Grütliverein», Historisches Lexikon der Schweiz, <<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017397/2010-12-22/>> (Version vom 22. Dezember 2010). (zit. Grütliverein)
- MÜLLER JÖRG PAUL, Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 621-645. (zit. Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten)
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008. (zit. Grundrechte)
- MÜLLER MARKUS, Legalitätsprinzip – Polizeiliche Generalklausel – Besondere Rechtsverhältnisse, ZBJV 136 (2000), S. 725-755. (zit. ZBJV)
- MÜLLER MARKUS, Religion im Rechtsstaat, Von der Neutralität zur Toleranz, Bern 2017. (zit. Religion im Rechtsstaat)

- MÜLLER RETO PATRICK, Innere Sicherheit Schweiz, Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848, Diss. Basel 2009. (zit. Diss.)
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/UEBERSAX PETER/WIPRÄCHTIGER HANS/KNEUBÜHLER LORENZ (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2018. (zit. AUTOR, in: Niggli et al. [Hrsg.], BSK BGG)
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Strafrecht II, Art. 111-392 StGB, Basler Kommentar, 4. Aufl., Basel 2019. (zit. AUTOR, in: Niggli/Wiprächtiger [Hrsg.], BSK StGB II)
- NOWAK MANFRED, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2nd ed., Kehl 2005. (zit. CCPR Commentary)
- PABEL KATHARINA, Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 63 (2003), S. 921-944. (zit. ZaöRV)
- PAHUD DE MORTANGES RENÉ, Schweizerische Rechtsgeschichte, Ein Grundriss, 2. Aufl., Zürich 2017. (zit. Rechtsgeschichte)
- PETERS ANNE/ALTWICKER TILMANN, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., München 2012. (zit. EMRK)
- PICHONNAZ PASCAL/FOËX BÉNÉDICT (éds.), Code civil I, Art. 1-359 CC, Commentaire Romand, Bâle 2010. (zit. AUTOR, in: Pichonnaz/Foëx [éds.], Commentaire Romand CC I)
- POPP PETER, Kommentar zum Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927, Besonderer Teil, St. Gallen 1992. (zit. MStG-Kommentar)
- PORTMANN WOLFGANG/UHLMANN FELIX (Hrsg.), Bundespersonalgesetz (BPG), Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG), Stämpfli Handkommentar SHK, Bern 2013. (zit. AUTOR, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Handkommentar BPG)
- PORTMANN WOLFGANG, Das Schweizerische Vereinsrecht, Aufgrund der Vorauflage 1988 von Anton Heini, 3. Aufl., Basel 2005. (zit. Vereinsrecht)
- RAPPARD WILLIAM E., Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1848-1948, Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung, Zürich 1948. (zit. Bundesverfassung)
- RAUBER ANDRÉ, Formierter Widerstand, Geschichte der kommunistischen Bewegung in der Schweiz 1944-1991, Zürich 2003. (zit. Widerstand)
- RECHSTEINER DAVID, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, Diss. St. Gallen 2016. (zit. Diss.)
- REID KAREN, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, 5th ed., London 2015. (zit. ECHR)
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016. (zit. Verfassungsrecht)

- RIDDER HELMUT, Aktuelle Rechtsfragen des KPD-Verbots, Luchterhand 1966. (zit. KPD)
- RIEMER HANS MICHAEL, Vereins- und Stiftungsrecht (Art. 60-89^{bis} ZGB) mit den Allgemeinen Bestimmungen zu den juristischen Personen (Art. 52-59 ZGB), Stämpfli Handkommentar SHK, Bern 2012. (zit. Handkommentar)
- ROTH WOLFGANG, Vereinsrechtliche Verbote von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht 3 (2019), S. 89-94. (zit. GSZ)
- RUCH ALEXANDER, Äussere und innere Sicherheit, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 889-901. (zit. Äussere und innere Sicherheit)
- RUCH ALEXANDER, Sicherheit in der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Demokratie, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Bd. III, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 1 (Allgemeiner Teil), Basel 2008, S. 1-52. (zit. Sicherheit)
- RÜTHEMANN WALTER, Volksbund und SGAD, Nationalsozialistische Schweizerische Arbeiter Partei, Schweizerische Gesellschaft der Freunde einer autoritären Demokratie, Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Erneuerungsbewegungen in der Schweiz, 1933-1944, Zürich 1979. (zit. SGAD)
- RÜTSCHÉ BERNHARD, Verhältnismässigkeitsprinzip, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, Bd. 2, § IV.7, S. 1049-1072. (zit. Verhältnismässigkeitsprinzip)
- RUTZ MAGDALENA, Die Gefährdung der verfassungsmässigen Ordnung, Art. 275-275^{ter} StGB, Diss. Basel 1968. (zit. Diss.)
- RUTZ MAGDALENA, Notwendigkeit und Grenzen des strafrechtlichen Schutzes der verfassungsmässigen Ordnung, ZStrR 86 (1970), S. 347-402. (zit. ZStrR)
- SALADIN GERHARD M., Einsatz der Armee zur Unterstützung ziviler Sicherheitsorgane des Bundes, in: Kiener Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Bd. III, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 2 (Besonderer Teil), Basel 2018, S. 315-365. (zit. Sicherheitsorgane)
- SCHABAS WILLIAM A., The European Convention on Human Rights, A Commentary, Oxford 2017. (zit. ECHR)
- SCHIESS RÜTIMANN PATRICIA M., Politische Parteien, Privatrechtliche Vereinigungen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, Habil. Bern 2011. (zit. Habil.)
- SCHIESS RÜTIMANN PATRICIA M., Von Ausländern mit Wohnsitz in der Schweiz gegründete Vereinigungen, Insbesondere «Ausländerorganisationen» und das auf diese anwendbare Recht, recht (2003), S. 59-68. (zit. recht)

- SCHINDLER BENJAMIN, «Von Jahr zu Jahr werden die Gesetze komplizierter», ZBl 120 (2019), S. 233-234. (zit. ZBl)
- SCHINDLER BENJAMIN, Entstehung und Entwicklung der Rechtsstaatsidee in der Schweiz, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, Bd. 2, § IV.1, S. 907-934. (zit. Rechtsstaatsidee)
- SCHINDLER BENJAMIN, Polizeibegriff(e) im Verwaltungsrecht – Versuch einer Klärung, Sicherheit & Recht 2 (2017), S. 63-70. (zit. S&R)
- SCHINDLER BENJAMIN, Verwaltungsrechtswissenschaft und Geschichtsschreibung, Narrative über Vergangenes, Versuch einer Typologie, Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte 1 (2016), S. 54-77. (zit. Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte).
- SCHINDLER DIETRICH (jun.), Ein Schweizer Staats- und Völkerrechtler der Krisen- und Kriegszeit, Dietrich Schindler (sen.) 1890-1948, Zürich 2005. (zit. Staats- und Völkerrechtler)
- SCHINDLER DIETRICH (sen.), Die selbstständige Polizeiverordnung nach schweizerischem Staatsrecht, SJZ 31 (1934/35), S. 305-313. (zit. SJZ)
- SCHLÄPPI ERIKA/ULRICH SILVIA/WYTENBACH JUDITH (Hrsg.), CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Allgemeine Kommentierung – Umsetzung in der Schweiz, Umsetzung in Österreich, Bern 2015. (zit. AUTOR, in: Schläppi/Ulrich/Wytenbach, [Hrsg.], CEDAW)
- SCHMID STEFAN G., Parlament und Regierung im Clinch, Das Verordnungsveto in seinen Grundzügen und im Licht der Gewaltenteilung, ZBl 119 (2018), S. 163-183. (zit. ZBl)
- SCHMID STEPHAN G., Entstehung und Entwicklung der Demokratie in der Schweiz, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, Bd. 1, § II.1, S. 287-316. (zit. Demokratie)
- SCHOLLENBERGER JAKOB, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar mit Einleitung, Berlin 1905. (zit. Bundesverfassung)
- SCHOLLENBERGER JAKOB, Das schweizerische öffentliche Recht, Hannover 1909. (zit. Öffentliches Recht)
- SCHOTT MARKUS/KÜHNE DANIELA, An den Grenzen des Rechtsstaates, exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrecht in der Kritik, ZBl 111 (2010), S. 409-450. (zit. ZBl)
- SCHUMACHER BEATRICE, Was die Schweiz zusammenhält, NZZ Geschichte 12 (2017), S. 58-68. (zit. NZZ Geschichte)
- SCHÜRMAN FRANK, Der Begriff der Gewalt im schweizerischen Strafgesetzbuch, Diss. Basel 1986. (zit. Diss.)

- SCHWEIZER RAINER J., Notwendigkeit und Grenzen einer gesetzlichen Regelung des Staatsschutzes, Überlegungen vor der Neuordnung, ZBl 92 (1991), S. 285-309. (zit. ZBl)
- SCHWEIZER RAINER J./SUTTER PATRICK/WIDMER NINA, Grundbegriffe, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Bd. III, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 1 (Allgemeiner Teil), Basel 2008, S. 53-94. (zit. Grundbegriffe)
- SOLAND ROLF, Zwischen Proletariern und Potentaten, Bundesrat Heinrich Häberlin 1868-1947 und seine Tagebücher, Zürich 1997. (zit. Häberlin)
- SOTTIAUX STEFAN, Anti-Democratic Associations, Content and Consequences in Article 11 Adjudication, Netherlands Quarterly of Human Rights 22/4 (2004), S. 585-599. (zit. NQHR)
- SPÜHLER KARL/TENICHO LUCA/INFANGER DOMINIK (Hrsg.), Schweizerische Zivilprozessordnung, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2017. (zit. AUTOR, in: Spühler et al. [Hrsg.], BSK ZPO)
- STADLER HANS, «Freischaren», Historisches Lexikon der Schweiz, <<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/024629/2010-08-26/>> (Version vom 26. August 2010). (zit. Freischaren)
- STADLER-PFLANZER HANS, Geschichte des Landes Uri, Von der helvetischen Umwälzung in die Gegenwart, Schattdorf 2015. (zit. Geschichte des Landes Uri)
- STÄMPFLI FRANZ, Ausserordentlicher Staatsschutz, ZStrR 61 (1946), S. 145-164. (zit. ZStrR 1946)
- STÄMPFLI FRANZ, Fragen des strafrechtlichen Staatsschutzes, ZStrR 58 (1944), S. 417-435. (zit. ZStrR 1944)
- STETTLER PETER, Die Kommunistische Partei der Schweiz, 1921-1931, Bern 1980. (zit. KPS)
- STRATENWERTH GÜNTER/BOMMER FELIX, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II, Straftaten gegen Gemeininteressen, 7. Aufl., Bern 2013. (zit. Strafrecht)
- STREIFF ULLIN/VON KAENEL ADRIAN/RUDOLPH ROGER, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319-362 OR, 7. Aufl., Zürich 2012. (zit. Praxiskommentar)
- THEUERKAUF SARAH, Parteiverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention, Analyse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte unter Berücksichtigung der Rolle politischer Parteien in Europa, Diss. Zürich 2006. (zit. Diss.)
- THORMANN PHILIPP/VON OVERBECK ALFRED (Hrsg.), Das Schweizerische Strafgesetzbuch, 2. Bd., Besondere Bestimmungen, Art. 111-332, Zürich 1941. (zit. Strafgesetzbuch)
- THURNHERR DANIELA, Verfahrensgrundrechte, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz,

- Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, Bd. 2, § V.13, S. 1477-1498. (zit. Sicherheitsverfassung)
- TIEFENTHAL JÜRGE MARCEL, Ausbürgerung terroristischer Kämpfer, AJP 1 (2017), S. 73-89. (zit. AJP)
- TODESCINI MARA, Terrorismusbekämpfung im Strafrecht, Eine Erörterung des Art. 260^{ter} StGB und des Al-Qaïda/IS-Gesetzes sowie zur Diskussion stehender Gesetzesanpassungen, in: Sutter-Somm Thomas (Hrsg.), Impulse zur praxisorientierten Rechtswissenschaft, Bd. 45, Zürich 2019, S. 47-60. (zit. Terrorismusbekämpfung)
- TRECHSEL STEFAN/PIETH MARK (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 3. Aufl., Zürich 2018. (zit. Praxiskommentar)
- TRÜMLER RALPH, Notrecht, Eine Taxonomie der Manifestation und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda, Diss. Zürich 2012. (zit. Diss.)
- TSCHANNEN PIERRE, «Öffentliche Sittlichkeit», Sozialnorm als polizeiliches Schutzgut?, in: Bovay Benoît/Nguyen Minh Son (éds.), Mélanges en l'honneur de Pierre Moor, Théorie du droit, Droit administratif, Organisation du territoire, Bern 2005, S. 553-568. (zit. Sittlichkeit)
- TSCHANNEN PIERRE, Normenarchitektur des Bundes, in: Kiener Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Bd. III, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 2 (Besonderer Teil), Basel 2018, S. 2-53. (zit. Normenarchitektur)
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016. (zit. Staatsrecht)
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014. (zit. Verwaltungsrecht)
- UEBERSAX PETER, Privatisierung der Verwaltung, ZBl 102 (2001), S. 393-422. (zit. ZBl)
- ULLMER RUDOLF EDUARD, Die Staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden aus den Jahren 1848-1863, Zürich 1862. (zit. Praxis I)
- ULLMER RUDOLF EDUARD, Die Staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden aus den Jahren 1848-1863, Zürich 1866. (zit. Praxis II)
- ULLRICH NORBERT, «Extremismus», Ein Rechtsbegriff und seine Bedeutung, Juristenzeitung 71 (2016), S. 169-176. (zit. JZ)
- VAN DIJK PIETER/VAN HOOFF FRIED/VAN RIJN ARJEN/ZWAAK LEO (eds.), Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 4th ed., Antwerpen/Oxford 2006. (zit. AUTOR, in: van Dijk et al. [eds.], ECHR)
- VATTER ADRIAN, Kantonale Demokratien im Vergleich, Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen, Habil. Bern 2002. (zit. Habil.)

- VEST HANS, Terrorismus als Herausforderung des Rechts, Zürich 2005. (zit. Terrorismus)
- VILLIGER CAROLE, Une Suisse pas si paisible, la violence comme moyen de revendication politique (1950-2000), Diss. Lausanne 2014. (zit. Diss.)
- VILLIGER MARK E., Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechtslage, 2. Aufl., Zürich 1999. (zit. EMRK)
- VON ARNAULD ANDREAS, Völkerrecht, 3. Aufl., Heidelberg 2016. (zit. Völkerrecht)
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015. (zit. AUTOR, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], BSK BV)
- WALTER CHRISTIAN, Defining Terrorism in National and International Law, in: Walter et al. (Hrsg.), Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?, Berlin 2004, 23-44. (zit. Terrorism)
- WEBER HERMANN, Europäische Menschenrechtskonvention und religiöse Vereinigungsfreiheit, in: Dolde Klaus-Peter/Hansmann Klaus/Paetow Stefan/Schmidt-Aßmann Eberhard (Hrsg.), Verfassung – Umwelt – Wirtschaft, Festschrift für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag, München 2010, S. 19-36. (zit. Vereinigungsfreiheit)
- WENGER JEAN-CLAUDE, Die Gefährdung der verfassungsmäßigen Ordnung, Art. 275-275^{ter} StGB, Diss. Aarau 1954. (zit. Diss.)
- WIEDEMANN CARL PAUL, Beiträge zur Lehre von den idealen Vereinen, Die Voraussetzungen der Eintragung in Deutschland und der Schweiz, Diss. Zürich 1906. (zit. Diss.)
- WILDHABER LUZIUS, Politische Parteien, Demokratie und Art. 11 EMRK, in: Bovenschulte Andreas et al. (Hrsg.), Demokratie und Selbstverwaltung in Europa, Festschrift für Dian Schefold zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2001, S. 257-263. (zit. Parteien)
- WILLMS GÜNTHER, Zur strafrechtlichen Absicherung von Organisationsverboten, in: Küper Wilfried/Puppe Ingeborg/Tenckhoff Jörg (Hrsg.), Festschrift für Karl Lackner zum 70. Geburtstag am 18. Februar 1987, Berlin 1987, S. 471-480. (zit. Organisationsverbot)
- WOLF WALTER, Faschismus in der Schweiz, Die Geschichte der Frontenbewegung in der deutschen Schweiz, 1930-1945, Zürich 1969. (zit. Faschismus)
- WOLTER KATHLEEN M., Parteiverbote in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, EuGRZ 43 (2016), S. 92-103. (zit. EuGRZ)

- WYTTEBACH JUDITH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten, Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Einordnung im Föderalismus, Zürich 2017. (zit. Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten)
- ZELLWEGER IVO, Die strafrechtlichen Beschränkungen der politischen Meinungsäusserungsfreiheit (Propagandaverbote), Diss. Zürich 1975. (zit. Diss.)
- ZEUGIN GOTTFRIED, Das Jesuitenverbot der schweizerischen Bundesverfassung, Diss. Zürich 1933. (zit. Diss.)
- ZIELNIEWICZ AGATA, Zur stärkeren Beteiligung der Bundesversammlung in ausserordentlichen Lagen, Parlament 13 (2010) H. 2, S. 24-30. (zit. Parlament)
- ZOLLINGER KONRAD, Frischer Wind oder faschistische Reaktion? Die Haltung der Schweizer Presse zum Frontismus 1933, Zürich 1991. (zit. Frontismus)

Medienberichte

- FAKI SERMÎN, Türkei fordert PKK-Verbot in der Schweiz, Blick online vom 28. September 2018. (zit. Blick online)
- GERNY DANIEL, Deutschland geht kompromisslos gegen «Lies!» vor, In der Schweiz hingegen werden islamistische Gruppierungen nur ausnahmsweise verboten, NZZ vom 18. August 2017, 14. (zit. NZZ 18.8.2017)
- GERNY DANIEL, Islamistische Gruppen entgehen Verbot, Das neue Nachrichtendienstgesetz ist noch nicht in Kraft und muss bereits revidiert werden, NZZ vom 17. August 2017, 13. (zit. NZZ 17.8.2017)
- GERNY DANIEL/FLÜCKIGER JAN, «Wir brauchen höhere Strafen», Bundesanwalt Lauber über den Kampf gegen die Mafia, den Terrorismus – und Probleme im eigenen Haus, NZZ vom 25. November 2016, 13. (zit. NZZ)
- HORAT ERWIN, Das Verbot der kommunistischen Partei, Schwyzer Zeitung 15. April 1988, S. 25. (zit. Schwyzer Zeitung)
- KNELLWOLF THOMAS/REICHEN PHILIPPE, Staatsfeind Nummer eins, Brahmadagh Bugti, meistgesuchter Mann Pakistans, lebt als Flüchtling in Genf. Die Schweiz macht etwas Einmaliges: Sie verbietet Bugti, politisch aktiv zu sein, Tages-Anzeiger vom 20. November 2017, 3. (zit. Tages-Anzeiger)
- KUCERA ANDREA, Bern geht gegen pakistanischen Separatisten vor, Die Affäre Brahmadagh Khan Bugti spitzt sich zu, NZZ vom 21. November 2017, 14. (zit. NZZ)
- STÄHLI ARMIN, «Lies!» ist kaum zu verbieten, Ein Verbot der Koran-Verteilaktion ist juristisch problematisch, Tages-Anzeiger vom 20. Mai 2017, 12. (zit. Tages-Anzeiger)

Materialienverzeichnis

- Botschaft des Bundesrates vom 8. Mai 1933 an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes zum Schutze der öffentlichen Ordnung, BBl 1933 I 753. (zit. Botsch. BG zum Schutze der öff. Ordnung 1933)
- Richtlinien vom 26. September 1935 betreffend politische Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz, BBl 1935 II 457. (zit. Richtlinien EJPD 1935)
- Botschaft des Bundesrates vom 7. Dezember 1936 an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, BBl 1936 III 393. (Botsch. BB über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit 1936)
- Botschaft des Bundesrates vom 18. August 1937 an die Bundesversammlung über die Gewährleistung der drei in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1937 angenommenen Verfassungsgesetze des Kantons Genf, BBl 1937 II 621. (Botsch. Gewährleistung KV-GE 1937)
- Botschaft des Bundesrates 13. September 1938 an die Bundesversammlung über die Gewährleistung des neuen Artikels 8^{bis} der Verfassung des Kantons Waadt, BBl 1938 II 431. (zit. Botsch. Gewährleistung KV-VD 1938)
- Vierter Bericht des Bundesrates vom 21. Mai 1941 an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen, BBl 1941 372. (zit. Vierter Vollmachtenbericht 1941)
- Richtlinien des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 7. August 1945 betreffend die Tätigkeit politischer Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz, BBl 1945 951. (zit. Richtlinien EJPD 1945)
- Bericht des Bundesrates vom 28. Dezember 1945 an die Bundesversammlung über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizern und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939-1945 (Motion Boerlin), Erster Teil (Nationalsozialistische Umtriebe), BBl 1946 I 1. (zit. Mo. Boerlin I 1945)
- Bericht des Bundesrates vom 17. Mai 1946 an die Bundesversammlung über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizern und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939-1945 (Motion Boerlin), Zweiter Teil (Faschistische Umtriebe), BBl 1946 II 171. (zit. Mo. Boerlin II 1946)
- Bericht des Bundesrates vom 21. Mai 1946 an die Bundesversammlung über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizern und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939-1945 (Motion Boerlin), Dritter Teil (Kommunistische Umtriebe), BBl 1946 II 212. (zit. Mo. Boerlin III 1946)
- Bericht des Bundesrates vom 9. Dezember 1968 an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BBl 1968 II 1057. (zit. Bericht EMRK 1968)

Vorkommnisse im EJPD, Bericht vom 22. November 1989 der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK EJPD), BBl 1990 I 637. (zit. Bericht PUK EJPD 1989)

Weisungen vom 9. September 1992 über die Durchführung des Staatsschutzes, BBl 1992 VI 154. (zit. Staatsschutz-Weisungen 1992)

Botschaft vom 7. März 1994 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative «S.O.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei», BBl 1994 II 1127. (zit. Botsch. BWIS 1994)

Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1. (zit. Botsch. BV 1996)

Botschaft vom 19. Dezember 2001 zur Revision des Obligationenrechts (GmbH-Recht sowie Anpassungen im Aktien-, Genossenschafts-, Handelsregister- und Firmenrecht), BBl 2002 3148. (zit. Botsch. Revision OR 2001)

Extremismusbericht vom 25. August 2004 (in Erfüllung des Postulats 02.3059 der Christlichdemokratischen Fraktion vom 14. März 2002), BBl 2004 5011. (zit. Extremismusbericht 2004)

Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Verhütung des Terrorismus, BBl 2018 6541. (zit. Terrorismus-Übereinkommen des Europarates 2005)

Botschaft vom 15. Juni 2007 zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) (Besondere Mittel der Informationsbeschaffung), BBl 2007 5037. (zit. Botsch. BWIS II 2007)

Parlamentarische Initiative, 09.402, Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 5. Februar 2010, Stellungnahme des Bundesrates vom 21. April 2010, BBl 2010 1563. (zit. Stellungnahme BR zur Parl. Iv. 09.402, 2010)

Zusatzbotschaft vom 27. Oktober 2010 zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit («BWIS II reduziert»), BBl 2010 7841. (zit. Botsch. BWIS II reduziert 2010)

Botschaft vom 18. Mai 2011 zur Verordnung der Bundesversammlung über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen, BBl 2011 4495. (zit. Botsch. Verordnung AQ/IS-Verbot 2011)

Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010, Innere Sicherheit, Klärung der Kompetenzen, BBl 2012 4459. (zit. Bericht BR zum Po. Malama, 2012)

Nachrichtendienstgesetz (NDG), Bericht zum Vorentwurf vom 8. März 2013. (zit. Bericht Vorentwurf NDG 2013)

Vernehmlassung zum Nachrichtendienstgesetz (NDG), Ergebnisbericht des VBS, September 2013. (zit. Vernehmlassungsbericht NDG 2013)

- Botschaft vom 19. Februar 2014 zum Nachrichtendienstgesetz, BBl 2014 2105. (zit. Botsch. NDG 2014)
- Mitbericht der Geschäftsprüfungsdelegation zum NDG an die SiK-N vom 22. April 2014. (zit. Mitbericht GPDel 2014)
- Protokoll der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates, 27./28. Oktober 2014. (zit. Protokoll SiK-N, 27./28. Oktober 2014)
- Botschaft vom 12. November 2014 zum Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierung «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen, BBl 2014 8925. (zit. Botsch. AQ/IS-Gesetz 2014)
- Protokoll der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates, 30./31. März 2015. (zit. Protokoll SiK-S 30./31. März 2015)
- Protokoll der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates, 19. Mai 2015. (zit. Protokoll SiK-S 19. Mai 2015)
- Protokoll der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates, 24./25. August 2015. (zit. Protokoll SiK-N, 24./25. August 2015)
- Protokoll der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates, 10. September 2015. (zit. Protokoll SiK-S 10. September 2015)
- Zusatzprotokoll vom 22. Oktober 2015 zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus, BBl 2018 6559. (zit. Zusatzprotokoll des Europarates 2015)
- Erläuternder Bericht vom Januar 2017 zur Verordnung über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstverordnung, NDV) und zur Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (VIS-NDB). (zit. Erläuternder Bericht NDV 2017)
- Bundesratsbeschluss vom 12. Januar 2017 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 25. September 2016, BBl 2017 371. (zit. BRB vom 12. Januar 2017)
- Erläuternder Bericht des Bundesrates vom Juni 2017 betreffend die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität. (zit. Erläuternder Bericht BR 2017)
- Botschaft vom 22. November 2017 zur Verlängerung des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen, BBl 2018 87. (zit. Botsch. Verlängerung AQ/IS-Verbot 2017)
- Bericht des Bundesamtes für Justiz vom April 2018 über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen

Zusatzprotokoll sowie Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität. (zit. Vernehmlassungsbericht BJ 2018)

Botschaft vom 14. September 2018 zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, BBl 2018 6427. (zit. Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018)

Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, BBl 2018 6525. (zit. Bundesbeschluss Europarat-Abkommen 2018)

Botschaft vom 22. Mai 2019 zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, BBl 2019 4751. (zit. Botsch. PMT 2019)

Richtlinie des Eidgenössischen Personalamtes vom Dezember 2019 zu Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern (Artikel 91 BPV) sowie Entsendung und Ablieferungspflicht (Art. 92 BPV). (zit. Richtlinie EPA 2019)

Berichte, Gutachten und Medienmitteilungen

- Bericht des schweiz. Bundesrates vom 13. Juli 1853 an die hohe Bundesversammlung betreffend die Beschwerden des Grütlivereins, BBl 1853 III 138. (zit. Bericht BR Grütliverein 1853)
- Bericht und Gutachten des Bundesrates vom 28. Januar 1854 an die hohe schweizerische Bundesversammlung betreffend das bernische Dekret bezüglich des Grütlivereins, BBl 1854 I 441. (zit. Gutachten BR Grütliverein 1854)
- Bundesverfassung, Vereins- und Versammlungsfreiheit der Ausländer nach dem Beitritt zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention). (zit. VPB 39.41, 1975)
- VENEDIG KOMMISSION, Report on Prohibition of Political Parties and Analogous Measures, adopted by the Commission at its 35th plenary meeting, 12./13.6.1998. (zit. Prohibition of Political Parties 1998)
- Sicherheit durch Kooperation, Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 1999 an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), BBl 1999 7657. (zit. SIPOL B 2000)
- Beschlagnahme der Telefaxgeräte, Blockierung des Zugangs zum Mailsystem und zum Internet sowie Androhung der Beschlagnahme der Telefonapparate gegenüber einem Asylbewerber algerischer Staatsangehörigkeit, der mehrere propagandistische Aufrufe für die Islamische Heilsfront (FIS), gegen die algerische Regierung sowie zum gewaltsamen Widerstand gegen letztere verfasst hatte, EGMR 18.01.2001 – 41615/98 – *Zaoui/Schweiz*. (zit. VPB 65.139, 2001)
- HAEFLIGER ARTHUR, Rechtsprechung der Schweizer Gerichte auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts im Umfeld des nationalsozialistischen Unrechtsregimes und der Frontenbewegung, in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hrsg.), *Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht*, Bd. 1, Öffentliches Recht, Zürich 2001, S. 217–259. (zit. Bergier-Bericht)
- Medienmitteilung des EJPD vom 15. Juni 2001, «Der Bundesrat verbietet Fazli Velu politische Aktivitäten in der Schweiz». (zit. Medienmitteilung EJPD vom 15.6.2001)
- Medienmitteilung des EJPD vom 3. Juli 2001, «Der Bundesrat ordnet weitere Massnahmen gegen Aktivisten des Mazedonien-Konflikts an». (zit. Medienmitteilung EJPD vom 3.7.2001)
- Medienmitteilung des Bundesrates vom 7. November 2001, «Die Terrororganisation Al Qaïda wird verboten». (zit. Medienmitteilung BR vom 7.11.2001)
- Medienmitteilung des Bundesamtes für Polizei vom 30. November 2001, «Bundesrat verbietet den Tamil-Tigers Geldsammel- und Propagandaaktion». (zit. Medienmitteilung Bundesamt für Polizei vom 30.11.2001)

- Medienmitteilung des EJPD vom 24. Oktober 2002, «Der Bundesrat schränkt Mourad Dhinas politische Aktivitäten in der Schweiz ein». (zit. Medienmitteilung EJPD vom 24.10.2002)
- Unabhängige Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg (Hrsg.), Schlussbericht, Zürich 2002. (zit. Bergier-Schlussbericht 2002)
- Medienmitteilung des EJPD vom 5. November 2008, «Aktivitäten der PKK in der Schweiz – Bundesrat beschliesst Massnahmen». (zit. Medienmitteilung EJPD vom 5.11.2008)
- BIAGGINI GIOVANNI, Verfassungsrechtliche Abklärung betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Vorlage «BWIS»), Gutachten vom Juni 2009, VPB 4/2009 vom 2. Dezember 2009, S. 238-330. (zit. Gutachten BWIS 2009)
- Bericht vom 21. Juni 2010 der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte, Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, BBl 2010 7665. (zit. ISIS-Bericht 2010)
- Medienmitteilung des Bundesrates vom 28. Juni 2012, «Die Anwerbung und Ausbildung von Terroristen verhindern». (zit. Medienmitteilung BR vom 28.6.2012)
- Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 5. April 2013 zur Auslegung von Art. 11 BWIS (Beobachtungsliste). (zit. Gutachten BJ Beobachtungsliste 2013)
- Jahresbericht 2013 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 31. Januar 2014, BBl 2014 4963. (zit. Jahresbericht GPK/GPDel 2013)
- Jahresbericht 2015 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 29. Januar 2016, BBl 2016 6241. (zit. Jahresbericht GPK/GPDel 2015)
- Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015, BBl 2015 7487. (zit. Strategie Terrorismusbekämpfung 2015)
- Medienmitteilung des Bundesrates vom 14. Oktober 2015, «Bundesrat will konsequenter gegen terroristisch motivierte Reisen vorgehen». (zit. Medienmitteilung BR vom 14.10.2015)
- OSZE/VENEDIG KOMMISSION, Guidelines on Freedom of Association, Warschau, 2015. (zit. Guidelines 2015)
- VENEDIG KOMMISSION, Turkey Opinion No. 865/2016 on Emergency Degree Laws Nos. 667-676, Adopted Following the Failed Coup of 15 July 2016, Adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016), Strasbourg, 12. December 2016. (zit. Turkey Opinion 2016)
- VENEDIG KOMMISSION, Turkey Opinion No. 875/2017 on the Amendments to the Constitution Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017

- and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017, Adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 October 2017), Strasbourg, 13. March 2017. (zit. Turkey Opinion 10.-11. March 2017)
- RÜSSLI MARKUS, Rechtsgutachten zur Verteilung des Korans auf öffentlichem Grund im Rahmen der Aktion «Lies!», Erstattet zuhanden der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, 26. April 2017. (zit. Gutachten 2017)
- Zweitmeinung vom 20. Juli 2017 zum Rechtsgutachten Rüssli (Umbricht Anwälte) zur Verteilung des Korans auf öffentlichem Grund im Rahmen der Aktion «Lies!». (zit. Gutachten BJ «Lies!» 2017)
- VENEDIG KOMMISSION, Turkey Opinion No. 888/2017 on the Provisions of the Emergency Law N° 674 of 1 September 2016 which Concern the Exercise of Local Democracy in Turkey, Adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), Strasbourg, 9. October 2017. (zit. Turkey Opinion 6.-7. Oct. 2017)
- Sicherheit Schweiz, Lagebericht 2017 des Nachrichtendienstes des Bundes, Bern 2017. (zit. Lagebericht NDB 2017)
- Jahresbericht 2018 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 28. Januar 2019, BBl 2019 2729. (zit. Jahresbericht GPK/GPDel 2018)
- Jahresbericht 2019 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 28. Januar 2020, BBl 2020 2971. (zit. Jahresbericht GPK/GPDel 2019)

Abkürzungsverzeichnis

a.M.	anderer Meinung
AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
aBWIS	altes Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (AS 1998 1545 bzw. AS 2012 3745)
AfCRMV	Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker vom 27. Juni 1981, OUA Doc. CAB/LEG/67/3 rev.5.
AG	Aktiengesellschaft
AG	Kanton Aargau
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969, OAS Treaty Series No. 36
AQ	Al-Qaïda
AQ/IS-Gesetz	Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (SR 122)
AQ-Verbotsverordnung I	Verordnung vom 7. November 2001 über das Verbot der Gruppierung «Al-Qaïda» und verwandter Organisationen (gültig bis 31. Dezember 2011; AS 2001 3040)
AQ-Verbotsverordnung II	Verordnung der Bundesversammlung vom 23. Dezember 2011 über das Verbot der Gruppierung «Al-Qaïda» und verwandter Organisationen (gültig bis 31. Dezember 2014; AS 2012 1)

AQ-Verordnung	Verordnung vom 2. Oktober 2000 über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Osama bin Ladin, der Gruppierung «Al-Qaïda» oder den Taliban (SR 946.203)
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
ARCMR	Arabische Charta der Menschenrechte vom 22. Mai 2004
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
Aufl.	Auflage
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BE	Kanton Bern
betr.	betreffend
BG	Bundesgesetz
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110)
BJ	Bundesamt für Justiz
BL	Kanton Basel-Landschaft
Botsch.	Botschaft
BPG	Bundespersönalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersönalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BR	Bundesrat/Bundesrätin
BRA	Baloch Republican Army
BRB	Bundesratsbeschluss
BRP	Baloch Republican Party

BS	Kanton Basel-Stadt
BSK	Basler Kommentar
Bst.	Buchstabe
BStGer	Schweizerisches Bundesstrafgericht
BüG	Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (SR 141.0)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BV-1848	(alte) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1948 (BBl 1849 I 3 ff.)
BV-1874	(alte) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (AS 1875 1)
BVGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesverwaltungsgerichts
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
bzw.	beziehungsweise
CCFIS	Conseil de coordination à l'étranger du FIS
CHF	Schweizer Franken
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
DKP	Deutschen Kommunistischen Partei
DVB1	Deutsches Verwaltungsrechtsblatt
E-	Entwurf
E.	Erwägung
ect.	et cetera
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EG ZGB-BE	Gesetz vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (BSG BE 211.1)

EG ZGB-GE	Loi d'application du 11 octobre 2012 du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (RSG GE E 1 05)
EG ZGB-NE	Loi du 22 mars 1910 concernant l'introduction du code civil suisse (RSN NE 211.1)
EG ZGB-SG	Einführungsgesetz vom 3. Juli 1911 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS SG 911.1)
EG ZGB-ZH	Einführungsgesetz vom 2. April 1911 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (LS ZH 230)
EG	Einführungsgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EHRR	Essex Human Rights Review
eidg.	eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EmbG	Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, SR 946.231)
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, SR 0.101)
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EPL	European Public Law
et al.	et alii
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (Baskenland und Freiheit)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitung
f./ff.	folgende (Seite)/fortfolgende (Seiten)
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
fedpol	Bundesamt für Polizei
FIS	Front Islamique du Salut (Algerien)
FK	Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, in Kraft getreten für die Schweiz am 21. April 1955 (SR 0.142.30)
Fn.	Fussnote
FR	Kanton Freiburg

Fr.	Schweizer Franken
FS	Festschrift
FSS	Fédération socialiste suisse
FYRM	former Yugoslav Republic of Macedonia (heute: Republik Nordmazedonien)
GE	Kanton Genf
gem.	gemäss
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung; zuletzt geändert am 15. November 2019 [BGBl. I S. 1546])
GK	Grosse Kammer (EGMR)
GL	Kanton Glarus
gl. M.	gleicher Meinung
GLP	Grünliberale Partei
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte
GPS	Grüne Partei der Schweiz
GR	Kanton Graubünden
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 12. Dezember 2007, ABI 391 ff.
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht
h. L.	herrschende Lehre
Habil.	Habilitationsschrift
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz, 13 Bde., Basel 2002-2014
Hrsg.	Herausgeber
i.d.S.	in dem/diesem Sinne
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.	in Sachen
i.V.m.	in Verbindung mit

i.w.S.	im weiteren Sinne
IJHR	International Journal of Human Rights
insb.	insbesondere
IS	Islamischer Staat
IS-Verbotsverordnung	Verordnung vom 8. Oktober 2014 über das Verbot der Gruppierung «Islamischer Staat» und verwandter Organisationen (gültig bis 8. April 2015; AS 2014 3255)
IZRS	Islamischer Zentralrat Schweiz
JU	Kanton Jura
jun.	junior
JZ	Juristenzeitschrift
Kap.	Kapitel
KEG	Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (SR 732.1)
KEMR	Kairoer Erklärung der Menschenrechte des Islam vom 5. August 1990
KGSi	Kerngruppe Sicherheit
KKJD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Komm.	Kommentar
KPS	Kommunistische Partei der Schweiz
KV-AG	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SR 131.227)
KV-AI	Verfassung für den Eidg. Stand Appenzell Innerrhoden vom 24. November 1872 (SR 131.224.2)
KV-AR	Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 (SR 131.224.1)
KV-BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (SR 131.212)
KV-BL	Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SR 131.222.2)
KV-BS	Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SR 131.222.1)
KV-FR	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SR 131.219)

KV-GE	Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (SR 131.234)
KV-GL	Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (SR 131.217)
KV-GR	Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (SR 131.226)
KV-JU	Verfassung der Republik und des Kantons Jura vom 20. März 1977 (SR 131.235)
KV-LU	Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SR 131.213)
KV-NE	Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000 (SR 131.233)
KV-NW	Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 (SR 131.216.2)
KV-OW	Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968 (SR 131.216.1)
KV-SG	Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (SR 131.225)
KV-SH	Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (SR 131.223)
KV-SO	Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (SR 131.221)
KV-SZ	Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (SR 131.215)
KV-TG	Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (SR 131.228)
KV-TI	Verfassung von Republik und Kanton Tessin vom 14. Dezember 1997 (SR 131.229)
KV-UR	Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (SR 131.214)
KV-VD	Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (SR 131.231)
KV-VS	Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (SR 131.232)
KV-ZG	Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (SR 131.218)
KV-ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (SR 131.211)

KV	Kantonsverfassung
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
LU	Kanton Luzern
m.E.	meines Erachtens
m.H.	mit Hinweis(en)
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1937 (SR 321.0)
MStP	Militärstrafprozess vom 23. März 1979 (SR 322.1)
N	Nationalrat
N.	Note/Randziffer
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, SR 121)
NDV	Verordnung vom 16. August 2017 über den Nach- richtendienst (Nachrichtendienstverordnung, SR 121.1)
NE	Kanton Neuenburg
NQHR	Netherlands Quarterly of Human Rights
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NW	Kanton Nidwalden
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend Er- gänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Fünfter Teil: Obligationenrecht (SR 220)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OW	Kanton Obwalden
Para.	Paragraph
Parl.Iv.	Parlamentarische Initiative

ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, SR 171.10)
PdA	Partei der Arbeit
PKK	Partiya Karkerên Kurdistanê (Arbeiterpartei Kurdistans)
PMT	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (Entwurf)
PO	Parti ouvrier
PolZ-ZH	Verordnung vom 21. Januar 2009 über die polizeiliche Zwangsanwendung (LS ZH 550.11)
POP	Parti ouvrier et populaire
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafengebäude (1928-1998)
PublG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (SR 170.512)
rev.	revidiert
Rn.	Randnote
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
S	Ständerat
S&R	Sicherheit & Recht
S.	Seite(n) / Satz
s.	siehe
SA-AG	Staatsarchiv des Kantons Aargau
SA-BE	Staatsarchiv des Kantons Bern (Archives d'Etat de Berne)
SA-BL	Staatsarchiv des Kantons Basel-Landschaft
SA-BS	Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt
SA-GE	Staatsarchiv des Kantons Genf (Archives d'Etat de Genève)

SA-GR	Staatsarchiv des Kantons Graubünden (Archiv dal stadi dal chantun Grischun; Archivio di Stato dei Grigioni)
SA-NE	Staatsarchiv des Kantons Neuenburg (Archives de l'État de Neuchâtel)
SA-OW	Staatsarchiv des Kantons Obwalden
SA-SG	Staatsarchiv des Kantons St. Gallen
SA-SH	Staatsarchiv des Kantons Schaffhausen
SA-SO	Staatsarchiv des Kantons Solothurn
SA-SZ	Staatsarchiv des Kantons Schwyz
SA-TG	Staatsarchiv des Kantons Thurgau
SA-TI	Staatsarchiv des Kantons Tessin (Archivio di Stato del Cantone Ticino)
SA-UR	Staatsarchiv des Kantons Uri
SA-VD	Staatsarchiv des Kantons Waadt (Archives cantonales vaudoises)
SA-ZH	Staatsarchiv des Kantons Zürich
SBVR	Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel/Genf/München 1996 ff.
SchlT	Schluss teil
sen.	senior
SG	Kanton St. Gallen
SGAD	Gesellschaft der Freunde einer autoritären Demokratie
SGK	St. Galler Kommentar
SH	Kanton Schaffhausen
SiA	Sicherheitsausschuss des Bundesrates
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
SO	Kanton Solothurn
sog.	sogenannt

Sozialcharta	Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, ETS Nr. 35
SP	Sozialdemokratische Partei
SPSR	Swiss Political Science Review
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (Systematische Rechtssammlung)
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
Sten. Bull.	Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
SVP	Schweizerische Volkspartei
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
u.	und
u.a.	unter anderem
ua	und andere
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës (Befreiungsarmee des Kosovo)
ÜK von 1.2.1995	Rahmenübereinkommen vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Februar 1999 (SR 0.441.1)
ÜK von 1.7.1949	Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen vom 1. Juli 1949, in Kraft getreten für die Schweiz am 17. August 2000 (SR 0.822.719.9)
ÜK von 13.12.2006	Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, in Kraft getreten für die Schweiz am 15. Mai 2014 (SR 0.109)
ÜK von 18.12.1979	Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der

	Frau, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. April 1997 (SR 0.108)
ÜK von 20.12.2006	Internationales Übereinkommen vom 20. Dezember 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Januar 2017 (SR 0.103.3)
ÜK von 21.12.1965	Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassen-diskriminierung, in Kraft getreten für die Schweiz am 29. Dezember 1994 (SR 0.104)
ÜK von 26.3.1989	Übereinkommen vom 20. November 1989 über das Recht des Kindes, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. März 1997 (SR 0.107)
ÜK von 28.9.1954	Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Oktober 1972 (SR 0.142.40)
ÜK von 9.7.1976	Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes vom 9. Juli 1948, in Kraft getreten für die Schweiz am 25. März 1976 (SR 0.822.719.7)
UNO	United Nations Organization
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2)
UR	Kanton Uri
USA	United States of America
VBPV-EDA	Verordnung vom 20. September 2002 des EDA zur Bundespersonalverordnung (SR 172.220.111.343.3).
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VD	Kanton Waadt
VE	Vorentwurf
Vg	Verordnung
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundes-verwaltungsgericht (SR 173.32)
vgl.	vergleiche

VIS-NDB	Verordnung vom 16. August 2017 über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (SR 121.2)
V-NDB	Verordnung vom 4. Dezember 2009 über den Nachrichtendienst des Bundes (gültig bis 31. August 2017; AS 2009 6937)
Vol.	Volume
VOSTRA-Verordnung	Verordnung über das Strafregister vom 29. September 2006 (SR 331)
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VS	Kanton Wallis
VWIS	Verordnung vom 27. Juni 2001 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (gültig bis 31. Dezember 2009; AS 2001 1829)
WV	Verordnung vom 2. Juli 2008 über Waffen, Wafenzubehör und Munition (SR 514.541)
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZG	Kanton Zug
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZH	Kanton Zürich
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung 19. Dezember 2008 (SR 272)
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZStR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht

1. Teil: Einführung und Grundlagen

A. Einleitung

- 1 Die Schweiz tut sich mit der Schaffung einer Rechtsgrundlage für das Verbot von Vereinigungen, welche die innere oder äussere Sicherheit bedrohen, ausgesprochen schwer. Bislang konnte weder der Bund noch die Kantone ein gesetzlich geregeltes Verbotsverfahren, weshalb Behörden zu einem rechtsstaatlich bedenklichen *ad-hoc* Vorgehen gedrängt worden sind. Selbst die Gruppierung «Al-Qaïda» konnte mangels gesetzlicher Grundlage über ein Jahrzehnt lang nur mittels Notrecht verboten werden. Vorläufige Abhilfe sollte ein dringliches Bundesgesetz¹ schaffen, welches aus verfassungsrechtlichen Gründen² befristet werden musste.
- 2 Eine längerfristige Lösung sollte das Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) bieten, in dem erstmals eine generell-abstrakte Norm für ein *Organisationsverbot* verankert worden ist. Der entsprechende, erst in der parlamentarischen Beratung eingebrachte Artikel 74 NDG war jedoch derart mangelhaft ausformuliert, dass dessen Revision bereits eingeleitet werden musste, bevor das Gesetz am 1. September 2017 in Kraft trat.
- 3 Weshalb bekundet die Schweiz derart grosse Schwierigkeiten, eine praktikable Rechtsgrundlage für ein Verbot staatsgefährlicher Vereinigungen zu schaffen? Die Antwort, so wird in dieser Arbeit postuliert, liegt primär darin begründet, dass die grundlegenden Fragen im Zusammenhang mit einem solchen Verbot nie gründlich diskutiert worden sind.
- 4 Einerseits wurde bislang nicht eingehend erörtert, welchem *Organ* auf welcher Staatsebene die Kompetenz für den Erlass eines Organisationsverbots zugesprochen werden soll. Diese kompetenzrechtliche Frage kann am besten mit einem Blick auf die Verfassungsgeschichte und die bisherige Praxis beantwortet werden.

¹ Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen.

² Art. 165 Abs. 1 S. 2 BV.

Andererseits muss der Frage nachgegangen werden, in welchem *Verfahren* 5 und unter welchen Voraussetzungen eine staatsgefährliche Vereinigung verboten werden soll. Hierzu ist es unabdingbar, die vom Verfassungs- und Völkerrecht gesetzten Rahmenbedingungen genauer zu analysieren.

Erst die Reflexion dieser beiden Fragekomplexe erlaubt es, sich ein Bild über 6 die mögliche Ausgestaltung einer Rechtsgrundlage zum Verbot staatsgefährlicher Vereinigungen zu machen.

B. Forschungsfragen und Rechtfertigung der Arbeit

- 7 Das Manko einer hinreichenden Rechtsgrundlage für das Verbot staatsgefährlichen Vereinigungen führt zu folgenden, dieser Arbeit zugrundeliegenden Forschungsfragen:
1. *Gestützt auf welche Rechtsgrundlagen wurden Vereinigungsverbote in der Schweiz in der Vergangenheit erlassen?*
 2. *Welche Rahmenbedingungen setzen das heutige Verfassungs- und Völkerrecht für ein Vereinigungsverbot?*
 3. *Wie sollte ein generell-abstraktes Vereinigungsverbot de lege ferenda ausgestaltet werden?*
- 8 Dass diese Fragen keine Banalität, sondern von grosser rechtsstaatlicher und staatspolitischer Bedeutung sind, ergibt sich unter anderem aus folgenden Überlegungen:
1. *Politische Forderungen:* Die Schweiz wurde in den letzten Jahren verschiedentlich aufgefordert, bestimmte Vereinigungen zu verbieten. Entsprechende Forderungen kamen etwa aus dem Parlament, von ausländischen Regierungen oder aus der Öffentlichkeit. Im Zentrum solcher Debatten standen religiöse Vereinigungen (z.B. Koranverteilaktion «Lies!»), extremistische Gruppierungen (z.B. nationalsozialistische Gruppierungen) sowie ethno-nationalistische Organisationen (z.B. PKK). Besonders im Rahmen politischer Vorstösse wird ein härteres Durchgreifen seitens der Behörden gefordert, da – so die Befürchtung – sich die Schweiz andernfalls zu einem «sicheren Hafen» für staatsgefährliche Vereinigungen entwickeln könnte.
 2. *Rechtliche Schranken:* Das Instrument des Verbots bringt ein gewaltiges Missbrauchspotential in einem grundrechtlich hochsensiblen Bereich mit sich. Angesichts dieser Gefahren stipulieren sowohl die Bundesverfassung (BV) als auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) hohe Anforderungen an ein öffentlich-rechtliches Verbot. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat wiederholt betont, dass sich der

Stand der Demokratie auch dadurch offenbart, wie die nationale Gesetzgebung die Vereinigungsfreiheit verankert und Behörden deren praktische Anwendung regeln.³

3. *Rechtsphilosophische Überlegung*: Die übergeordnete Grundsatzfrage lautet, wann der Staat seine Demokratie und Rechtsstaatlichkeit schützen muss und welcher Mittel er sich hierzu bedienen darf. Zweifelsohne ist ein Verbot eines der drastischsten Mittel, das einem Staat zum Selbstschutz zur Verfügung steht. Problematisch daran ist, dass die staatliche Freiheit gerade durch die Einschränkung oder gar die Abschaffung der Freiheit anderer aufrechterhalten werden soll. Verbote politischer, religiöser oder anderweitig definierter Vereinigungen stehen deshalb in einem genuine Spannungsverhältnis zu jenen Werten, welche in einer liberalen Demokratie gesichert werden müssen. Jean-François Aubert erkannte in dieser Problematik «un des paradoxes les plus dramatiques de la science du Gouvernement».⁴
4. *Geringe Praxis und Aufarbeitung*: Die bislang durch Bund und Kantone erlassenen Vereinigungsverbote gehen weitgehend auf die Krisenzeit der 1930er und 1940er Jahre zurück und sind quantitativ relativ überschaubar. Sie wurden jedoch durch die Behörden⁵ und die Geschichtswissenschaft⁶

³ Vgl. für die jüngere Rechtsprechung beispielsweise EGMR 16.11.2017 – 3532/07, Rn. 94 – *Orthodoxe Erzdiözese von Ohrid (Griechisch-Orthodoxe Erzdiözese von Ohrid des Patriarchats von Peć/Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien)*; EGMR 25.9.2012 – 20641/05, Rn. 48 – *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası/Türkei*; EGMR 12.4.2011 – 12976/07, Rn. 75 – *Republikanische Partei Russlands/Russland*.

⁴ AUBERT, *Traité II*, Rn. 2153.

⁵ Insbesondere die kantonalen Verbote wurden bloss stellenweise nachgezeichnet. Vgl. zu den Kommunisten etwa Mo. Boerlin III 1946, 234; zu den Nationalsozialisten Mo. Boerlin I 1945, 54 ff.; allgemein zur Verbotspolitik ist auf die Unabhängige Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg Bergier-Schlussbericht 2002, 408 ff. sowie KREIS, *Staatsschutz*, 247 zu verweisen.

⁶ Hinzuweisen ist – exemplarisch und nicht erschöpfend – auf die Arbeiten zu den Frontisten von GLAUS, *Nationale Front*; WOLF, *Faschismus und ARBER*, *Berner Zeitschrift für Geschichte*, sowie zu den Kommunisten auf RAUBER, *Widerstand*; STETTLER, KPS und LASSERRE/STUDER, *parti communiste*.

bislang nur punktuell aufgearbeitet. In der Rechtsprechung des Bundesgerichtes finden sich kaum entsprechende Entscheide⁷ und auch in der juristischen Literatur fristet das Verbot von Vereinigungen ein Schattendasein.⁸ Seit den Doktorarbeiten von Bonhôte (1920) und Abderhalden (1938) sowie der rechtsvergleichenden Dissertation von Brunner (1965) gab es keine Monografie mehr, welche sich vertieft mit dem Verbot von staatsgefährlichen Vereinigungen in der Schweiz befasst hat.⁹

5. *Veränderte sicherheitsrechtliche Rahmenbedingungen:* Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs haben sich mit dem Inkrafttreten der EMRK für die Schweiz (1974), der Bundesverfassung (1999) sowie dem Nachrichtendienstgesetz (2017) die völker-, verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Regelwerke stark gewandelt. Überdies wurde das sicherheitspolitische Umfeld u.a. durch das Ende des Kalten Kriegs sowie die Anschläge vom 11. September 2001 stark geprägt. Auch diese veränderten rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen rechtfertigen es, sich mit der Verbotsthematik in der Schweiz vertieft auseinanderzusetzen.

⁷ Zusammenfassend wiedergegeben in BIAGGINI, Streiflichter, 418 f.

⁸ Eine systematische Sichtung der Zeitschriften «Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung» (heute: ZBl), der «Schweizerischen Juristen-Zeitung» (SJZ), der «Schweizerischen Zeitschrift für Strafrecht» (ZStrR) sowie der «Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins» (ZBJV) der Jahre 1920-2000 ergab nur eine sehr überschaubare Anzahl Artikel, welche sich mit der Verbotsthematik beschäftigten.

⁹ Weitere hilfreiche Hinweise auf die Einschränkung der Vereinigungsfreiheit finden sich u.a. in den Verfassungskommentaren zu Art. 23 BV, dem entsprechenden Schrifttum von Prof. GIOVANNI BIAGGINI sowie KLEY, Verfassungsgeschichte, 363 f. Hinzuweisen ist ferner auf die äusserst hilfreichen Verweise in der minutiös aufgearbeiteten Arbeit von MÜLLER, Diss., 291 ff.

C. Aufbau und Methodik

Der Aufbau der vorliegenden Arbeit ist fünfteilig: Der vorliegende erste Teil 9 dient als *Einleitung* sowie der Besprechung der *Grundlagen*, wie insbesondere der Diskussion der angewandten Terminologie.

Der zweite Teil besteht aus einem *rechtshistorischen Rückblick* auf die bishe- 10 rige Schweizer Verbotspolitik. Beginnend mit der Helvetik wird nachgezeichnet, wie die Vereinsfreiheit sowie die Schranken dieses Grundrechtes im Jahre 1832 Eingang in die erste Kantonsverfassung und schliesslich in die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 gefunden haben. Im Fokus stehen die von den Kantonen und vom Bund in den 1930er und 1940er Jahren gegen nationalsozialistische und kommunistische Vereinigungen ausgesprochen Verbote und Auflösungen. Dabei wird sich zeigen, dass den Kantonen in der Schweizer Verbotspolitik eine wichtige und bislang unterschätzte Rolle zukam.

Für diesen Teil wird eine objektiv-rechtshistorische Methode angewandt. 11 Hierzu werden zunächst die einschlägigen Rechtsnormen, gestützt auf welche Behörden Vereinigungen in der Vergangenheit verboten haben, besprochen und gewürdigt. Um diese Normen zusammenzutragen, wurde in 25 kantonalen Staatsarchiven¹⁰ jeweils die Gesetzesregister sowie Indexe der Parlamente und Regierungen für die Zeitperiode vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg (1930 bis 1950) gesichtet. Sofern sich Hinweise auf Verbote verdichteten, wurden die einschlägigen Protokolle der Exekutive und Legislative hinzugezogen und durch Materialien (i.d.R. Akten der politischen Polizei) ergänzt. Weil die auf Bundesstufe verbotenen Vereinigungen rascher eruiert werden konnten, wurde im Bundesarchiv direkt nach den einschlägigen Vereinigungen gesucht. Aufgrund dieser Quellenlage werden die Normen und Vorgänge aus dem zeithistorischen Kontext heraus interpretiert. Dieses Vorgehen soll das Verständnis für die Herausforderungen der Vergangenheit und Gegenwart fördern.¹¹

¹⁰ Weil sich der Fokus des rechtshistorischen Teils auf die 1930er und 1940er-Jahre beschränkt, wurde der Kanton Jura, der 1979 entstand, weggelassen.

¹¹ SCHINDLER, Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte, 65 f., erwähnt mehrere Gründe, weshalb sich die Verwaltungsrechtswissenschaft mit der Vergangenheit der eigenen Disziplin auseinandersetzen sollte, und unterstreicht damit

- 12 Der dritte Teil widmet sich den heutigen Voraussetzungen für den Erlass eines öffentlich-rechtlichen Verbots einer Vereinigung. Hierzu wird die Rechtslage für ein *Verbot staatsgefährlicher Vereinigungen de lege lata* analysiert. In einem ersten Schritt werden die verfassungs- und völkerrechtlichen Voraussetzungen für einen gerechtfertigten Eingriff in die Vereinigungsfreiheit besprochen. In einem zweiten Schritt werden die nationalen Normen, welche für ein Verbot herangezogen werden können, diskutiert und auf ihre Konformität mit den verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben geprüft. In einem dritten Schritt wird erörtert, ob der Rechtsschutz von Vereinigungen und deren Exponenten, die von einem Verbot betroffen sind, gewahrt wird. Diese Auslegeordnung wird mittels analytischer Normtextauslegung vorgenommen: Die Herangehensweise erfolgt durch die Analyse der relevanten EGMR-Rechtsprechung sowie den einschlägigen Bestimmungen des *Soft Laws*. Herangezogen werden auch das Verfassungsrecht auf Stufe Bund und Kantone sowie die einschlägigen Bundesgesetze und -verordnungen, die Materialien und die Rechtspraxis.
- 13 Im vierten Teil wird dargelegt, weshalb das Organisationsverbot im Nachrichtendienstgesetz dringend einer grundsätzlichen Revision bezüglich Kompetenzordnung und Voraussetzungen bedarf. Hierzu wird an die Erkenntnisse aus dem ersten und zweiten Teil angeknüpft und die vorhandenen Materialien aus dem Revisionsprozess analysiert. Abschliessend folgt ein Vorschlag an den Gesetzgeber, wie ein *Verbot staatsgefährlicher Vereinigungen de lege ferenda* in Konformität mit den verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben ausgestaltet und praxistauglich ausformuliert werden kann.
- 14 Schliesslich erfolgt in einer *Schlussfolgerung* eine Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse.

die Bedeutung des allgemeinen Geschichtsverständnisses: Historisches Verwaltungswissen bietet *Erklärungs- und Verständnishilfe*, um die Gegenwart in einen umfassenderen Kontext einzuordnen. Die Auseinandersetzung mit der Geschichte fördert den *Respekt* für die Komplexität des Verwaltungsrechtes. Um den Bogen in die Gegenwart spannen zu können, müssen Quellen gerade im Verwaltungsrecht in ihrem politischen Kontext interpretiert werden.

D. Terminologie

Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit bildet das «Verbot» 15
«staatsgefährlicher» «Vereinigungen». Im Folgenden werden diese zentralen
Begriffe kurz umrissen.

I. Vereinigung

Ein Grundsatz des römischen Rechts lautete *tres faciunt collegium* («Drei bil- 16
den eine Vereinigung»).¹² Diese Trinität des Vereinigungsbegriffs widerspie-
gelte sich bis vor kurzem im Aktienrecht, welches zur Gründung einer Akti-
engesellschaft mindestens drei Aktionäre vorsah.¹³ In der französischsprachigen
Fachliteratur der Schweiz wird teilweise bis heute gefordert, dass eine
Vereinigung aus mindestens drei Personen bestehen muss.¹⁴ In der herr-
schende Lehre erscheint dieses Kriterium heute allerdings überholt
(Rn 293 ff.).

Den Anknüpfungspunkt für die Definition der «Vereinigung» bildet das posi- 17
tive Recht. Massgebend für das Verständnis sind insbesondere die Vereini-
gungsbegriffe aus Art. 23 BV, Art. 11 EMRK und Art. 275^{ter} StGB. Charakte-
ristisch für eine Vereinigung ist folglich, dass sich mindestens zwei natürliche
oder juristische Personen zwecks Erreichung eines gemeinsamen Ziels für eine
gewisse Dauer freiwillig vereinigen. Eine Vereinigung ist nicht an eine be-
stimmte Rechtsform gekoppelt und umfasst daher mehr als bloss zivilrechtli-
che Vereine.¹⁵

¹² MEIER-HAYOZ/FORSTENMOSE, Gesellschaftsrecht, § 1, Rn. 4.

¹³ Seit der Aktienrechtsrevision im Jahr 2008 ist auch die Gründung einer Ein-
zel-AG möglich (Art. 625 Abs. 1 OR), hierzu Botsch. Revision OR 2002,
3226.

¹⁴ Z.B. GRISEL, *Libertés idéales*, Rn. 278 sowie CORBOZ, *infractions*,
Art. 275^{ter}, Rn. 1. Kritisch hierzu GODENZI, *Habil.*, 68 ff., 385 f.

¹⁵ Zum Verein, der noch unter Art. 46 BV-1848 resp. Art. 56 BV-1874 im Zent-
rum der «Vereinsfreiheit» stand, s. ABDERHALDEN, *Diss.*, 34 f.; BRUNNER,
Diss., 244 f.; und BLUNTSCHLI/BRATER, *Wörterbuch*, 755 ff.

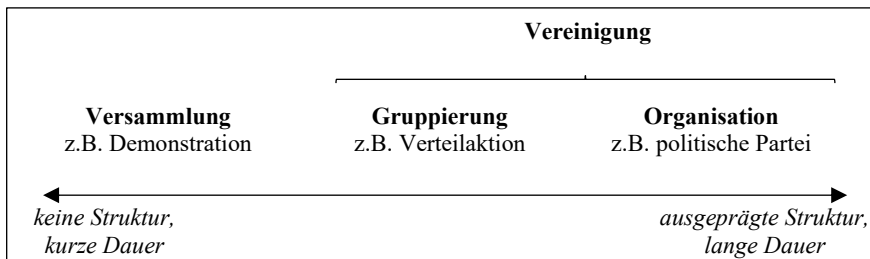


Abb. 1: Schematische Darstellung des Vereinigungs-Begriffs.

- 18 Eine «Vereinigung» bildet nach dem hier vertretenen Verständnis den Oberbegriff für die beiden Begriffe «Gruppierung» und «Organisation», welche dem Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG zugrunde liegen.
- 19 Einem Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz (BJ) von 20. Juni 2017 zufolge sind *Gruppierungen* Zusammenschlüsse von Personen ohne stark ausgeprägte Strukturen, ohne klare Rollenverteilung und mit bloss undurchsichtigen Hierarchien. Dennoch müssen bei solchen Gebilden organisatorische Mindeststrukturen vorhanden sein.¹⁶
- 20 Im Gegensatz dazu charakterisieren sich *Organisationen* durch einen höheren Organisationsgrad: Sie verfügen über einen gefestigten Aufbau, eine minimale Hierarchiestruktur und eine gewisse Funktionsaufteilung. In zeitlicher Hinsicht sind Organisationen in aller Regel auf eine längere Dauer angelegt als Gruppierungen.¹⁷
- 21 Aus diesen Überlegungen folgt, dass eine Vereinigung eine erkennbare *Struktur* aufweisen sowie während einer minimalen *Dauer* Bestand halten muss, damit sie rechtlich fassbar gemacht und mit einem Verbot belegt werden kann.
- 22 Abzugrenzen ist eine Vereinigung deshalb gegenüber einer blossen *Versammlung*, die beispielsweise in Form einer spontanen Kundgebung in Erscheinung treten kann (Rn. 288). Aus rechtspraktischer Sicht sind Verbote gegen solche, in der Regel spontanen Gebilden kaum möglich, weshalb sie im Rahmen dieser Arbeit nicht unter den Vereinigungsbegriff fallen. Zur Regulierung von Versammlungen bieten etwa die kantonalen Polizeigesetze oder die polizeiliche Generalklausel geeignete Handlungsmassnahmen.

¹⁶ Gutachten BJ «Lies!» 2017, 2.

¹⁷ Gutachten BJ «Lies!» 2017, 2.

In der Schwierigkeit, eine Vereinigung definitorisch zu erfassen, manifestiert sich bereits eines der Grundprobleme der hier behandelten Thematik. Speziell im diffusen Umfeld des religiös motivierten Terrorismus, das u.a. durch netzwerkartige Strukturen, Schläferzellen und Einzeltäter geprägt ist¹⁸, bleibt das Erkennen gefestigter Strukturen und temporaler Beständigkeit eine der grössten Herausforderungen.¹⁹

Die Gründe, weshalb diese Arbeit von einem «Vereinigungsverbot» und nicht einem «Organisationsverbot» ausgeht, wie die Marginalie von Art. 74 NDG vorgibt, finden sich sowohl im übergeordneten Recht (Art. 23 BV, Art. 11 EMRK) als auch im breiten inhaltlichen Gehalt des Begriffs «Vereinigung».

Mit Blick auf die geschichtliche Entwicklung muss darauf hingewiesen werden, dass bis zum Inkrafttreten des Zivilgesetzbuches (ZGB) am 1. Januar 1912 der Begriff «Verein» teils als Oberbegriff für unterschiedlichste Gesellschaften, Sozietäten oder Assoziationen verwendet worden war. Während die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 noch die «Vereinsfreiheit» verankerten, hat sich der Begriff der «Vereinigungsfreiheit» erst mit der Bundesverfassung von 1999 durchgesetzt. Im Rahmen dieser Arbeit wird der Begriff «Verein» daher nur im geschichtlichen (d.h. bis zum Jahr 1999) bzw. zivilrechtlichen Kontext benutzt.

Schliesslich sei zur Abgrenzung erwähnt, dass der Fokus dieser Arbeit auf dem Verbot von Vereinigungen resp. auf Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit liegt. Anderweitige Vorbehalte wie etwa Versammlungs- oder Propagandaverbote, welche die Freiheit von Vereinigungen ebenso beschneiden können, werden nur dort angesprochen, wo es für die Kontextualisierung oder zur Beantwortung der jeweiligen Frage notwendig ist.

¹⁸ Anstelle vieler s. MARSDEN/SCHMID, *Typologies of Terrorism*, 186 ff. und KILBERG, *Terrorist Group Structures*, 165 ff.

¹⁹ Gutachten BJ «Lies!» 2017, 2 f.

II. Staatsgefährlichkeit

1. Herleitung des Begriffs

- 27 Zwischen Demokratie, Pluralismus und dem Grundrecht der Vereinigungsfreiheit besteht eine direkte Beziehung. Der EGMR hat deshalb den Grundsatz aufgestellt, dass nur überzeugende und zwingende Gründe Beschränkungen der Vereinigungsfreiheit rechtfertigen können. Es ist meiner Ansicht nach kaum möglich, diese Gründe in einem kurzen, nuancierten Begriff zum Ausdruck zu bringen. In Ermangelung eines treffenderen Begriffs wird deshalb an die «Staatsgefährlichkeit» angeknüpft.
- 28 Als «staatsgefährlich» werden hier all jene Vereinigungen verstanden, von denen eine konkrete Gefahr für den Staat ausgeht. Unter *Gefahr* wiederum wird eine konkrete negative Auswirkung verstanden, welche von einer Vereinigung herkommt. Rudolf Kappeler hat den Gefahrenbegriff als «Zustand, der nach der allgemeinen Erfahrung mit grosser Gewissheit als Ursache einer künftigen Verletzung eines Gutes betrachtet wird», bezeichnet.²⁰ Nach dem hier vertretenen Verständnis muss das positive Recht umschreiben, welche Anforderungen an den Inhalt und die Konkretheit dieser Gefahr gestellt werden.
- 29 Die Gefahr bemisst sich i.d.R. nach dem Zweck einer Vereinigung und den dafür eingesetzten Mitteln. Als staatsgefährlich gelten insbesondere jene Vereinigungen, die sich physischer Gewalt bedienen und damit das *staatliche Gewaltmonopol* in Frage stellen.²¹ Insbesondere der Einsatz von Waffengewalt wird als staatsgefährlich erachtet.²² Im Zentrum dieser Arbeit stehen folglich Verbote gegen staatsgefährliche Vereinigungen, welche das staatliche Gewaltmonopol infrage stellten. Nicht besprochen werden hingegen Verbote gegen Vereinigungen mit primär wirtschaftlichen (z.B. Zünfte) oder religiösen (z.B. Jesuiten) Zwecken.
- 30 Das Objekt dieser Gefährlichkeit ist der *Staat*, in diesem Fall primär die Schweizerische Eidgenossenschaft. Gemeint ist damit aber nicht die Schweiz

²⁰ KAPPELER, Diss., 40.

²¹ SCHINDLER, SJZ, 311.

²² BONHÔTE, Diss., 227 f.; MALINVERNI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 56, Rn. 9 ff.

als Verbandseinheit oder einzelne staatliche Güter wie die Verfassung, die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit.²³ Insofern richtet sich die Staatsgefährlichkeit nicht gegen statische oder gewünschte Elemente. Vielmehr muss sich die Gefahr gegen das Zusammenspiel unverzichtbarer Bestandteile des schweizerischen Staatswesens richten.

Das Gesetzesrecht bezeichnet die «Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen» als primäres Landesinteresse.²⁴ Folglich muss sich die Gefahr gegen den Staat auch nach dem hier vertretenen Verständnis gegen elementare Grundwerte richten, welche sich insbesondere durch eine ernsthafte Bedrohung der beiden Elemente der *Rechtsstaatlichkeit* und der *Demokratie* manifestiert.²⁵

2. Ideengeschichte

Der Begriff der «Staatsgefährlichkeit» hat im Schweizer Verfassungsrecht eine lange Tradition: Schon die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 sowie zahlreiche Gesetze des Bundes und der Kantone erlaubten Einschränkungen der Vereinsfreiheit aufgrund ihrer «Staatsgefährlichkeit».²⁶ Rechtshistorisch betrachtet wies der Begriff immer auch einen Bezug zur Staatsraison auf,²⁷ weshalb ihm im Laufe der Zeit unterschiedliche Bedeutungen zugesprochen worden sind. An dieser Stelle soll die vom Zeitgeist geprägte Ideengeschichte des Begriffs kurz umrissen werden.

Im späten 19. Jahrhundert wurde die Staatsgefährlichkeit noch sehr extensiv ausgelegt: Johann Caspar Bluntschli (1808-1881) befand etwa, dass die Auflösung eines «der herrschenden Parteirichtung unbequem[en]» Vereins das geringere Übel sei als wenn durch die «Lauheit und Schwäche der Regierung es den Vereinen möglich gemacht wird, die Fundamente der Staatsordnung zu untergraben, die Autorität der Staatsgewalt zu verdunkeln, und die Macht des

²³ KAPPELER, Diss., 47 ff. und 73 ff.

²⁴ Vgl. hierzu den NDG-Zweckartikel (Art. 2 Bst. a NDG).

²⁵ Zur Idee des Rechtsstaates in der Schweiz vgl. SCHINDLER, Rechtsstaatsidee, 3 ff.; und zur Bedeutung der Demokratie an Stelle vieler SCHMID, Demokratie, 287 ff.

²⁶ KAPPELER, Diss., 19.

²⁷ ABDERHALDEN, Diss., 122.

Staates zu lähmen».²⁸ Ähnlich gab Johann Jakob Blumer (1819-1875) zu bedenken, dass Behörden über die Möglichkeit verfügen müssen, Verschwörungen von staatsgefährlichen Vereinen im Herd zu ersticken, Handstreich zu vereiteln und Aufstände zu unterdrücken.²⁹

- 34 Im 20. Jahrhundert ging die einschlägige Literatur grösstenteils sachlicher an den Begriff heran und erachtete jene Vereine als staatsgefährlich, welche die bestehende staatliche Ordnung in rechtswidriger Weise abändern wollten.³⁰ Nach Ende des Ersten Weltkriegs wurde vermehrt betont, dass eine kritische Haltung gegenüber dem Staat und seinen Institutionen möglich sein muss und daher für sich alleine noch keine Staatsgefährlichkeit begründet. Als erster bemerkte Fritz Fleiner (1867-1937), dass bloss unerwünschte Vereine, die etwa «politische Gärung und Aufregung» erzeugten, noch zulässig bleiben mussten.³¹ Einen Schritt weiter ging Walther Burckhardt (1871-1939), der betonte, dass die Abänderung der Verfassung durchaus ein Vereinsziel sein darf. In bemerkenswert progressiver Weise statuierte er, dass Vereine jede positive oder negative Meinung über die gesellschaftliche Ordnung verbreiten dürfen. Als staatsgefährlich müssten hingegen jene Vereine qualifiziert werden, welche die Abänderung der bestehenden Rechtsordnung in einer Art anstrebten, welche die öffentliche Ordnung tatsächlich störten.³²
- 35 Erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts setzte sich die Auffassung durch, dass ein Verein nicht nur den Bestand der herrschenden Ordnung in Frage stellen

²⁸ BLUNTSCHLI, Staatsrecht, 520.

²⁹ BLUMER, Handbuch, 514 f. m.H. auf den «Grütli-Verein» (Rn. 69 ff.).

³⁰ Verschiedene Dissertationen haben sich mit dem Thema befasst, u.a. WIEDEMANN, Diss. 165, (1906), der Vereine als staatsgefährlich qualifizierte, welche die innere und äussere Ruhe von Bund und Kantonen bedrohten. Für ABDERHALDEN, Diss., 122 ff. (1938) waren jene Vereine als staatsgefährlich zu betrachten, welche die Existenz des Staates bedrohten. Nach KAUER, Diss. 66 f., (1948) waren Vereine staatsgefährlich, wenn sie auf die verfassungswidrige Änderung der bestehenden Rechtsordnung hinwirkten oder ihr Zweck darin bestand, die Unabhängigkeit des Staates zu untergraben. Geprägt von den Kriegserfahrungen erachtete er insbesondere Vereine als staatsgefährlich, die von fremden Staaten direkt oder indirekt gefördert wurden. Ausführliche Kasuistiken zum Begriff der Staatsgefährlichkeit entwarfen überdies KAPPELER, Diss., 24 ff., (1953) und BRUNNER, Diss., 296 ff. (1965).

³¹ FLEINER, Bundesstaatsrecht, 369 f.

³² BURCKHARDT, Kommentar, Art. 56 BV-1848, 524.

muss, um als staatsgefährlich zu gelten, sondern dafür auch über genügend wirksame Mittel verfügen muss, um diesen Zweck tatsächlich zu verwirklichen.³³

Aufgrund der polyvalenten Bedeutung des Begriffs verfügten die rechtsanwendenden Behörden über einen grossen *Ermessensspielraum*, was in der Lehre zu teils scharfer Kritik führte.³⁴ Staatsrechtler wie Zaccaria Giacometti (1893-1970) erkannten in der Staatsgefährlichkeit sogar ein «spezielles Notrecht im Gebiete der Vereinsfreiheit». Um potentielle Missbräuche zu verhindern, mahnte er zu grosser Zurückhaltung bei der Anwendung des Begriffs.³⁵

Es mag dieser Überlegung geschuldet sein, dass der Begriff der «Staatsgefährlichkeit» heute im positiven Recht kaum mehr vertreten ist. Gegenwärtig findet man ihn nur noch im Strafrecht, namentlich im Zusammenhang mit der staatsgefährlichen Propaganda (Art. 275^{bis} StGB).³⁶ Seine weitgehende Verdrängung aus dem Verwaltungsrecht mag damit begründet werden, dass mit neueren Begriffen wie *Terrorismus* oder *gewalttätigem Extremismus* versucht worden ist, (vermeintlich) präzisere Begriffe einzuführen.³⁷ Nichtsdestotrotz bleibt der Begriff der Staatsgefährlichkeit zur Umschreibung jener unverzichtbarer Güter, welche in einer liberalen Demokratie vor Angriffen geschützt werden müssen, m.E. am geeignetsten.

III. Verbot

Der Duden schreibt dem Begriff «Verbot» zwei Bedeutungen zu: Zum einen geht es um eine «Anordnung, etwas Bestimmtes zu unterlassen», also etwas nicht zu tun. Hier ist die Anordnung ein *konkretes Verbot*. Zum andern wird

³³ AUBERT, *Traité* II, Rn. 2153 f.; MALINVERNI, in: Aubert et al., *Komm. BV* 1874, Art. 56, Rn. 9 ff.

³⁴ Kritisch zum Begriff äusserte sich bereits im 19. Jahrhundert KAISER, *Staatsrecht*, 228 und zu Beginn des 20. Jahrhunderts auch BONHÔTE, *Diss.*, 190.

³⁵ GIACOMETTI, *Bundesstaatsrecht*, 386.

³⁶ Die Staatsgefährlichkeit wird im strafrechtlichen Kontext als Gefahr für die verfassungsmässige Ordnung der Schweiz und der Kantone umschrieben. Vgl. hierzu RUTZ, *Diss.*, 168.

³⁷ Zum raschen Wandel verwaltungsrechtlicher Begriffe, s. SCHINDLER, *ZBl*, 233 f.

ein Verbot als «Anordnung, nach der etwas nicht existieren darf», also als *abstraktes Verbot* umschrieben. Die Dichotomie des Verbotsbegriffs zeigt zwei Kehrseiten derselben Medaille.

- 39 Verbote sind klassischerweise im Strafrecht geregelt, in Art. 111 StGB beispielsweise die vorsätzliche Tötung: *Konkret* sind Handlungen verboten, welche den Tod eines Menschen zur Folge haben. *Abstrakt* formuliert ist die Tötung etwas, das es nicht geben darf und deshalb durch den Gesetzgeber verboten worden ist. Weil solche Abstrakta nur schwer zu pönalisieren sind, wird aus rechtspraktischer Sicht in der Regel an bestimmte Handlungen, also an ein konkretes Tun oder Unterlassen, angeknüpft.
- 40 Auf die hier behandelte Thematik übertragen entspricht das Verbot gewisser Vereinigungen, z.B. in der Schweiz derzeit der Gruppierung «Al-Qaïda», dem abstrakten Verbotsverständnis. Das konkrete Verbot hingegen zielt auf bestimmte Handlungen im Zusammenhang mit staatsgefährlichen Vereinigungen ab, z.B. die personelle Unterstützung der «Al-Qaïda». Wie sich im Rahmen dieser Arbeit zeigen wird, muss das Recht ein abstraktes Verbot stets an konkrete, an eine Vereinigung bezogene Handlungen anknüpfen, damit diese qualifiziert und entsprechend sanktioniert werden kann.
- 41 In definitorischer Hinsicht ist daher die Wirkung solcher Verbote von Bedeutung. Ohne vorweggreifen zu wollen, soll an dieser Stelle lediglich darauf hingewiesen werden, dass sich Sanktionen gegen natürliche Personen von solchen gegen juristische Personen unterscheiden. Die schärfste Folge für juristische Personen ist unzweifelhaft die *Auflösung* der Vereinigung, wodurch diese ihre Rechtspersönlichkeit verliert und in ihrem gesamten Gehalt liquidiert wird. Im Gegensatz zur Auflösung entfacht ein öffentlich-rechtliches *Verbot* bloss polizeiliche Wirkung. Faktisch «lähmt» ein Verbot sämtliche Aktivitäten einer Vereinigung, lässt sie aber in ihrem Bestand weiterbestehen. Ernst Abderhalden bemerkte diesbezüglich, dass die Vereinigung in ihren Tätigkeiten «gefestelt» wird.³⁸
- 42 Widerhandlungen von natürlichen Personen gegen öffentlich-rechtliche Verbote können mit vielfältigen Sanktionen bestraft werden. Wo nötig, wird in

³⁸ ABDERHALDEN, Diss., 131 f.

dieser Arbeit auf solche hingewiesen, eine extensive Abhandlung der möglichen Sanktionsmittel würde den Rahmen sprengen und muss daher zwecks Eingrenzung anderen Arbeiten überlassen werden.

2. Teil:

Rechtshistorischer Rückblick

A. Entwicklung der Rechtsgrundlagen

I. Symbiose von Staat und Vereinigungen

Das Verhältnis zwischen dem Staat und privaten Vereinigungen ist seit jeher ein ambivalentes.³⁹ Vereinigungen können für Individuen wie für das Staatswesen zahlreiche politische, soziale und wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen, aber auch Kräfte entwickeln, welche das staatliche Gewaltmonopol antasten und damit für das Staatswesen zur existenziellen Bedrohung werden können.⁴⁰ Diese Janusköpfigkeit erklärt, weshalb die Regulierung der Vereinsfreiheit seit langem eine staatspolitische Herausforderung darstellt.

Zunächst gilt es festzuhalten, dass das Vereinsverbot die Kehrseite der Vereinigungsfreiheit ist. Um sich an die Geschichte der Vereinsverbote heranzutasten, bedarf es daher einer sorgfältigen Analyse der Entwicklung des einschlägigen Freiheitsrechts. Dieser rechtshistorische Rückblick erörtert zunächst, wie Behörden zwischen 1798 und 1848 Vereine regulierten und durch welche Entwicklungen das Freiheitsrecht sukzessive Eingang in die ersten Kantonsverfassungen fand. Sodann werden die wesentlichen bundesrechtlichen Entwicklungen von 1848 bis 1918 diskutiert.

Der Fokus des Rückblicks liegt jedoch auf den 1930er und 1940er Jahren. Diese Schwerpunktsetzung begründet sich durch die quantitative Häufung behördlicher Verbote von nationalsozialistischen und kommunistischen Vereinigungen. Die Entwicklung einer Typologie soll zudem die zahlreichen Verbote von Bund und Kantonen auf unterschiedlichen Normstufen gegen diverse Vereinigungen fassbar machen.

³⁹ Zu den philosophischen Überlegungen äusserten sich bereits Aristoteles (*Zoon politikon*), Thomas Hobbes (*Leviathan*) oder Jean-Jacques Rousseau (*Du contract social*). Zusammenfassend wiedergegeben in ABDERHALDEN, Diss., 24 f.

⁴⁰ Positiv zu erwähnen sind etwa der Gedankenaustausch zwischen Menschen als soziale Wesen, die Förderung des Fortschrittes oder die Steigerung des politischen Einflusses. Vereinigungen können aber insbesondere dann gefährlich werden, wenn sie das staatliche Gewaltmonopol untergraben. Hierzu ABDERHALDEN, Diss., 26 ff. sowie BONHÔTE, Diss., 1 ff.

- 46 Den Abschluss des rechtshistorischen Teils bilden ein Fazit und eine Überleitung, in der die Entwicklungen bis in das 21. Jahrhundert skizziert werden.

II. Vorgeschichte bis 1848

1. Helvetik (1798-1803)

- 47 In den Wirren der französischen Revolution bildeten politische «Clubs» und «Volksgesellschaften» das Epizentrum des politischen Aufbruchs. Weil sich solche Gebilde zeitweise gesetzgebende Befugnisse anmassten, waren sie in Frankreich bereits in den 1790er Jahren Gegenstand spezieller Verbotsgesetze.⁴¹ Diese Verhältnisse schwappten auch auf die alte Eidgenossenschaft über, wo «Volksgesellschaften» für den Sturz des *Ancien Régimes* mitverantwortlich waren und sich gegenüber Zünften eine zunehmende Abwehrhaltung etablierte. In Kantonen wie Bern oder Fribourg putschten Gesellschaften gegen die Behörden und rissen Befugnisse der Obrigkeit an sich, weshalb sie verboten und aufgelöst wurden.⁴²
- 48 Die Regulierung solcher revolutionären Gesellschaften stellte für die noch junge Helvetische Republik eine Zerreissprobe dar.⁴³ Das Direktorium erkannte, dass Volksgesellschaften als Werkzeuge der Revolution zwar einen edlen Zweck verfolgten, sich jedoch zunehmend zu einer rivalisierenden Gewalt gegenüber der Republik entwickelten.⁴⁴ Während sich der Grosse Rat für

⁴¹ His, Geschichte I, 462 f.

⁴² Ausgesprochen wurden die Verbote im Kanton Bern durch die provisorische Regierung und im Kanton Freiburg durch die helvetische Verwaltungskammer; His, Geschichte I, 464.

⁴³ Die erste helvetische Verfassung vom 12. April 1798 umfasste lediglich einen kurzen Katalog an Freiheitsrechten («natürliche Freiheit des Menschen», Gewissensfreiheit, Pressefreiheit und Privateigentum). Daraus konnte kein Recht zur Bildung von Vereinigungen abgeleitet werden; vgl. hierzu PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte, Rn. 240; KLEY, Verfassungsgeschichte, 453; HAGEMANN, Vereinsfreiheit, 23; sowie BONHÔTE, Diss., 21.

⁴⁴ Am 26. Mai 1798 berichtete Justizminister Franz Bernhard Meyer von Schauensee (1763-1848) dem Direktorium, dass die Vereinsfreiheit als Menschenrecht anzuerkennen sei. Indes dürfe sich der Staat das Recht vorbehalten, über die Gesellschaften ein Aufsichtsrecht auszuüben; His, Geschichte I, 464.

ein Verbot solcher Gesellschaften aussprach, plädierte der Senat zu Zurückhaltung und eine blosse polizeiliche Beaufsichtigung.⁴⁵

Als es im frühen 19. Jahrhundert im Kampf zwischen den zentralistischen und föderalistischen Kräften zu weiteren Staatsstreichern kam,⁴⁶ untersagte der gesetzgebende Rat der Helvetischen Republik im Jahr 1800 politische Vereine.⁴⁷ Die Unterscheidung zwischen unzulässigen politischen und zulässigen nicht politischen Vereinen hemmte einen öffentlichen Diskurs über politische Angelegenheiten und hinderte die Entwicklung politischer Parteien.⁴⁸

2. Mediation (1803-1813)

Die Mediation war durch die Abhängigkeit von Frankreich und die teilweise Rückkehr zu vorrevolutionären Zuständen geprägt, sodass die Handlungsfreiheit von privaten Sozietäten mit grossen Unsicherheiten verbunden war: Zwar konnten Vereine grundsätzlich ohne Bewilligung gegründet, aber von der Obrigkeit auch jederzeit wieder verboten werden.⁴⁹ Von einer garantierten Vereinsfreiheit konnte deshalb keine Rede sein. Die Regierungen überwachten sämtliche Versammlungen minutiös und erliessen nicht selten Sanktionen. Selbst Gemeinde- und Kreisversammlungen wurden nur geduldet, wenn sie ordentlich bestellt und zu einer bestimmten Zeit durchgeführt wurden.⁵⁰

⁴⁵ HIS, Geschichte I, 464 f.

⁴⁶ Zu den Hintergründen MAISSEN, Geschichte, 169 ff.

⁴⁷ «Der gesetzgebende Rat [...] verordnet: 1. Das Zusammentreten mehrerer Personen, um sich in beratende Gesellschaften zu bilden, die über politische Angelegenheiten Beschlüsse fassen, ist verboten. 2. Den bereits bestehenden oder künftig zusammentretenden Gesellschaften, welche besondere, durch die Gesetze nicht missbilligte Zwecke haben, ist es gleichfalls verboten, über politische Angelegenheiten zu beraten und Beschlüsse zu fassen»; HIS, Geschichte I, 467; vgl. ferner MAHON, in: Aubert/Mahon (éds.), *Petit commentaire*, Art. 23, Rn. 1; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel* II, Rn. 718; AUBERT, *Traité* II, Rn. 2122.

⁴⁸ HIS, Geschichte I, 467.

⁴⁹ ABDERHALDEN, Diss., 18.

⁵⁰ HIS, Geschichte I, 468.

3. Restauration (1814-1830)

- 51 Aufgrund des konservativen Geistes der Restauration erlitt die Vereinsfreiheit zwischen 1814 und 1830 einen weiteren Rückschlag:⁵¹ In dem äusserst knapp ausformulierten Bundesvertrag von 1815 blieb die Vereinsfreiheit unerwähnt.⁵²
- 52 Verschiedene Kantone erliessen Vorschriften, wonach die Gründung von Vereinen von einer Bewilligung⁵³ oder anderen Restriktionen⁵⁴ abhängig gemacht wurde. Vielerorts wurden politische Vereine nicht geduldet oder aufgelöst, sobald man in ihnen eine potentielle Gefahr für die öffentliche Ordnung erkannte.⁵⁵
- 53 Trotz diesen Beschränkungen nahm die Popularität des Vereinswesens während der Restauration stark zu. Es kam zur Bildung zahlreicher kantonübergreifender Vereine mit gemeinnützigen, wissenschaftlichen oder patriotischen Zielsetzungen.⁵⁶ Sie gewährleisteten eine Vermittlerfunktion zwischen Bürgern und dem Staat und förderten eine gesellschaftliche Emanzipation, welche den Boden für die Regeneration und die Gründung des späteren Bundesstaates ebnete.⁵⁷

⁵¹ HIS, Geschichte II, 398; ABDERHALDEN, Diss., 19.

⁵² BONHÔTE, Diss., 24.

⁵³ Die Glarner Verfassung von 1836 sah vor, dass die Gründung von «Korporationen für immerwährende Zwecke» einer staatlichen Genehmigung bedurfte. Ähnlichen Bewilligungspflichten unterlagen Gesellschaften in den Kantonen Genf (HIS, Geschichte II, 398), Tessin (BONHÔTE, Diss., 30 f.) und Basel-Stadt (HAGEMANN, Vereinsfreiheit, 24).

⁵⁴ Aufgrund der Révolution Vaudvoise von 1798 verankerte die Waadtländer Verfassung vom 12. Mai 1815 in Art. 35 für bestimmte Vereinigungen ein Korrespondenzverbot. Die Verfassung des Kanton Schaffhausen vom 12. Mai 1814 untersagte heimliche «Verbindungen»; s. hierzu BONHÔTE, Diss., 25 f.

⁵⁵ HIS, Geschichte II, 395 ff.; ERRASS, SGK, Art. 23 BV, Rn. 2; MALINVERNI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 56, Rn. 1.

⁵⁶ Beispiele für Vereinigungen dieser Zeit sind der Schweizerische Zofingerverein (1819) oder der Eidgenössische Schützenverein (1824). Allgemein zur Geschichte des Vereinswesens in der Schweiz: MAISSEN, Geschichte, 186 ff.

⁵⁷ ERNE/GULL, Vereine.

4. **Regeneration (1830-1848)**

Nach der Julirevolution von 1830 in Frankreich schwappte das liberale Gedankengut in die Schweiz über, und zwar so schnell und wirkungsvoll, dass bereits 1831 die Mehrheit der kantonalen Verfassungen revidiert und um diverse Freiheitsrechte erweitert werden mussten.⁵⁸

Erstmals explizit verankert wurde die Vereinsfreiheit in der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 6. Mai 1832. Dies war kein Zufall, denn durch die Kantonstrennung im selben Jahr wurde in eindrucklicher Weise ersichtlich, welche Kräfte Versammlungen und Vereinigungen entfachen konnten.⁵⁹

Die Formulierung von Art. 4 S. 2 der KV-BL-1832 sollte für die spätere Entwicklung der Vereinsfreiheit wegweisend sein:

Art. 4 KV-BL-1832

Die Verfassung anerkennt und gewährleistet die Rechte der Menschen auf Leib, Leben, Ehre und Vermögen. Die Verfassung garantiert insbesondere noch die Befugnis der Bürger, unter sich Vereine zu bilden, welche weder in ihren Zwecken, noch in den dafür bestimmten Mitteln, rechtswidrig oder staatsgefährlich sind.⁶⁰

Diese Verfassungsbestimmung soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Handlungsspielraum von Vereinen vielerorts beschränkt blieb. In den meisten regenerierten Kantonen entwickelte sich ein System, welches der Regierung ein *Einspracherecht* gegen Vereine einräumte, deren Zweck als rechtswidrig angesehen wurde. In vielen konservativen Kantonen war die Vereinsgründung gar von der Einholung einer *Bewilligung* abhängig.⁶¹

⁵⁸ In den Entwürfen zur Bundesurkunde von 1832 und 1833 gab es keine Hinweise auf die Vereinsfreiheit; hierzu HIS, Geschichte III, 560; ABDERHALDEN, Diss., 19; und BONHÔTE, Diss., 32.

⁵⁹ BONHÔTE, Diss., 33; HIS, Geschichte II, 401; zur jüngeren Entwicklung der Grundrechtsgarantien der basellandschaftlichen Kantonsverfassung BIAGGINI/GUTMANNBAUER, Grundrechtsgarantien, 5 ff.

⁶⁰ SA-BL, Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse für den Kanton Basellandschaft, Bd. 1, 39.

⁶¹ HIS, Geschichte II, 401.

- 58 Wegen den zunehmenden Spannungen zwischen konservativen und liberalen Kantonen ergriffen aber zahlreiche Kantone *repressive Massnahmen*; so wurden Vereine etwa aufgrund ihrer politischen Gesinnung⁶² oder der Störung der öffentlichen Ordnung⁶³ aufgelöst. Am weitesten ging der Kanton Wallis, der im Jahr 1844 ein Gesetz erliess, das die Bildung politischer Vereine komplett untersagte.⁶⁴
- 59 Im Gegensatz zu den kantonalen Entwicklungen blieben landesweite Verbote eine Seltenheit. Das erste schweizweite Verbot wurde in den Jahren 1844/1845 durch die Tagsatzung beschlossen und bezog sich auf militärisch organisierte «Freischaren».⁶⁵ Mit der Abschaffung solcher paramilitärischen Einheiten legte die Tagsatzung den Grundstein für ein gefestigtes Gewaltmonopol des Bundesstaates und den Aufbau des künftigen Militärwesens.⁶⁶
- 60 Im Jahr 1846, also erst 14 Jahre nach dem Pionierkanton Basel-Landschaft, verabschiedete der Kanton Bern seine radikale Verfassung mit einer Bestimmung, wonach öffentliche Vereinigungen nicht beschränkt oder untersagt

⁶² Die Waadtländer Regierung verfügte per Arrêté vom 18. September 1845 die Auflösung von Arbeitervereinen aufgrund ihrer kommunistischen Prinzipien; s. hierzu BONHÔTE, Diss., 49 f. und HIS, Geschichte II, 402.

⁶³ Per Dekret vom 9. März 1837 löste der Kanton Bern den sog. «Sicherheitsverein» auf. Aus Sicht der Berner Regierung war der anarchistische Verein versucht, die öffentliche Ordnung zu untergraben (HIS, Geschichte II, 401); Ein Walliser Dekret hob im Jahr 1844 die Vereinigung «Jeune Suisse» auf, weil es sich um eine bewaffnete Gesellschaft handelte, die «Unheil» gestiftet haben soll und ihre Mitglieder «Rebellen» seien (BONHÔTE, Diss., 36 f. und 53 f.; HIS, Geschichte II, 399).

⁶⁴ HIS, Geschichte III, 562.

⁶⁵ SCHOLLENBERGER, Bundesverfassung, 416 f.

⁶⁶ STADLER, Freischaren.

werden durften, wenn sie weder ihrem Zwecke noch ihren Mitteln nach rechtswidrig waren.⁶⁷ In analoger Weise schrieben im Jahr 1848 auch die Kantone Luzern⁶⁸ und Neuenburg⁶⁹ die Vereinsfreiheit auf Verfassungsstufe fest.⁷⁰

5. Zwischenfazit

Der Blick in die Geschichte zwischen 1798 bis 1848 offenbart, dass die Regelung des Vereinswesens weitestgehend eine *kantonale Angelegenheit* war. In revolutionären Zeiten und insbesondere nach dem Sturz des *Ancien Régimes* war die Kontrolle politischer Vereine bis hin zum Verbot ein geeignetes Mittel, um die bestehenden Machtstrukturen zu sichern und die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten.

Mit dem liberalen Gedankengut der Regeneration setzte eine Gegenbewegung ein, mit der die ersten Kantone die Freiheiten und Grenzen von Vereinen in ihren Verfassungen verankerten. Dies erlaubte auf lokale Gefahren zugeschnittene Abwehrmassnahmen, was unterschiedliche regulatorische Entwicklungen auf engstem Raum zur Folge hatte. Gesamtschweizerische Regelungen zum Verbot bestimmter Vereine gab es hingegen kaum. Ausnahmen bildeten Verbote in Zeiten revolutionärer Staatsstreiche (1800) oder massgebliche Bedrohungen der inneren Sicherheit (1844/1845).

Diese grundsätzliche Kompetenz der Kantone für die regulatorische Ordnung des Vereinswesens unter dem Vorbehalt der Bundeszuständigkeit in Zeiten grosser Gefahr sollte für die Zukunft der Schweiz prägend sein.

⁶⁷ HIS, Geschichte II, 397.

⁶⁸ KV-LU vom 13. Februar 1848 (Art. 9): «Die Verfassung garantiert die Befugnis des Bürgers, unter sich Vereine zu bilden, welche weder in ihrem Zweck, noch in den dafür bestimmten Mitteln, rechtswidrig oder staatsgefährlich sind» (BONHÔTE, Diss., 66).

⁶⁹ SA-NE, Bulletin officiel des délibérations de l'Assemblée constituante de la République et canton de Neuchâtel, séance du 18 avril 1848.

⁷⁰ KÖLZ, Verfassungsgeschichte, 478 ff.; ABDERHALDEN, Vereinsfreiheit, 19.

III. Bundesrechtliche Entwicklungen ab 1848

1. Vereinsfreiheit in der Bundesverfassung von 1848

- 64 Die militärische und politische Niederlage der Sonderbundkantone beeinflusste den Prozess, der 1848 die Grundzüge des modernen Bundesstaates festlegte, massgeblich. Nach den negativen Erfahrungen mit militärisch organisierten Freischaren und dem Trauma des Bürgerkriegs sollte primär das staatliche Gewaltmonopol gefestigt werden, sodass die Vereinsfreiheit von der Tagsatzungskommission von 1848 noch unerwähnt blieb.⁷¹
- 65 Die Anträge mehrerer Stände, wonach das Grundrecht auf Vereinsfreiheit in die Bundesverfassung aufgenommen werden sollte, wurden allesamt verworfen.⁷² Die Luzerner Gesandtschaft präsentierte schliesslich einen, der basellandschaftlichen Verfassung nachgebildeten Vorschlag, mit dem sich das Gros der Gesandtschaften einverstanden erklären konnte.⁷³ Im Gegensatz zu den anderen Vorschlägen sah der Entwurf einen eigenständigen Artikel für die Vereinsfreiheit mit klar statuierten Schranken vor.
- 66 Die «Vereinsfreiheit» wurde als eines von zehn Grundrechten in der ersten Bundesverfassung verankert und muss deshalb als «bundesstaatliches Grundrecht der ersten Stunde» betrachtet werden.⁷⁴

Art. 46 BV-1848

Die Bürger haben das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Über den Missbrauch dieses Rechtes trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen.

⁷¹ KLEY, Verfassungsgeschichte, 290 ff.

⁷² KAPPELER, Diss., 20; HIS, Geschichte III, 560; BONHÔTE, Diss., 68.

⁷³ Vgl. hierzu AUBERT, Traité II, Rn. 2124; ABDERHALDEN, Vereinsfreiheit, 20 f.; RAPPARD, Bundesverfassung, 209; BLUMER, Handbuch, 511. A. M. ist offenbar KÖLZ, Verfassungsgeschichte, 478 ff., welcher der Berner Kantonsverfassung als Vorlage für Art. 46 BV-1848 besondere Bedeutung zumisst.

⁷⁴ BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 23, Rn. 1; BIAGGINI, Streiflichter, 416 ff.

Die Verankerung der Vereinsfreiheit in der ersten Bundesverfassung war 67 keine Selbstverständlichkeit, denn mit Artikel 46 fand eine äusserst liberale Bestimmung Eingang in die Verfassung, welche nicht zum Kanon der Menschenrechtskataloge des ausklingenden 18. Jahrhunderts gehörte.⁷⁵ Insbesondere in der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte fehlte die Vereins- und Versammlungsfreiheit.⁷⁶ Bemerkenswert ist ferner, dass Art. 46 BV-1848 zahlreiche Kantone dazu inspirierte, die Vereinsfreiheit bis Mitte des 19. Jahrhunderts ebenfalls in ihren Grundrechtskatalogen aufzunehmen.⁷⁷

Aufgrund der historischen Erfahrungen räumte Art. 46 S. 2 BV-1848 den Kan- 68 tonen das Recht ein, für den Fall des Missbrauchs der Vereinsfreiheit die «erforderlichen Bestimmungen» zu erlassen. Dieser Passus bestätigte die bisherigen Entwicklungen, wonach die «Vereinspolizei» weitgehend durch die Kantone sichergestellt wurde.⁷⁸ Es ist jedoch bemerkenswert, dass sämtliche Kantone davon absahen, spezifische Gesetze zur Regulierung des Vereinswesens zu erlassen.⁷⁹ Das Fehlen spezieller «Vereinsgesetze» mag neben der Bekräftigung der bisherigen Praxis auch dadurch begründet sein, dass es in einer liberalen Demokratie – im Gegensatz etwa zu monarchischen Staatsformen – keinen Gegensatz zwischen Regierung und Volk gab.⁸⁰ Vereine waren im jungen Bundesstaat daher keinen weiteren Beschränkungen unterlegen als der «Rechtswidrigkeit» und der «Staatsgefährlichkeit».

⁷⁵ Dazu BIAGGINI, Streiflichter, 417; AUBERT, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Geschichtliche Einführung, Rn. 131.

⁷⁶ ABDERHALDEN, Diss., 17; KLEY, Verfassungsgeschichte, 297.

⁷⁷ Umfassend nachskizziert sind die Entwicklungen der Vereinsfreiheit in den Kantonsverfassungen des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts in BONHÔTE, Diss., 80 ff.

⁷⁸ Zum Begriff der «Vereinspolizei» s. ABDERHALDEN, Diss., 102 und LAMPERT, Vereine, 35; kritisch zum Polizeibegriff im Verwaltungsrecht auch SCHINDLER, S&R, 63 ff.

⁷⁹ HIS, Geschichte III, 561; ULLMER, Praxis II, Rn. 838.

⁸⁰ FLEINER, Bundesstaatsrecht, 371.

2. Kontroverse um den «Grütli-Verein»

- 69 Auch wenn spezifische Vereinsgesetze fehlten, schreckten die Kantone nicht davor zurück, von ihren verfassungsrechtlichen Kompetenzen Gebrauch zu machen. Bereits fünf Jahre nach Gründung des Bundestaates kam es zu einer politischen Kontroverse, als der Berner Regierungsrat den «Grütli-Verein»⁸¹ auflöste und ihm sämtliche künftigen Tätigkeiten untersagte. Begründet wurde das Verbot mit den kommunistischen und sozialistischen Schriften des Vereins, «offenen Feindseligkeiten gegen die bestehende Staatsordnung» sowie «geheimer Wühlerei gegen die öffentlichen Zustände».⁸² Gegen diesen Beschluss erhoben sowohl das Zentralkomitee als auch verschiedene Sektionen des Vereins Beschwerde an den Bundesrat.⁸³
- 70 Der Berner Regierungsrat argumentierte, die Regulierung des Vereinswesens sei Sache der Kantone, und die Bundeskompetenz beschränke sich darauf, dass die Vereinigungsfreiheit in ihrer grundsätzlichen Geltung unverletzt bleibe.⁸⁴ Würde es dem Bund zustehen, das kantonale Verbot aufzuheben, wäre nicht

⁸¹ Der «Grütliverein» wurde im Jahre 1838 in Genf als patriotische Vereinigung von Handwerksgesellen, Fabrikarbeitern und Landwirten gegründet. Der Verein kompensierte die Schwierigkeit dieser – teilweise mobilen – Berufsgruppen, sich politisch zu engagieren und unterstützte seine Mitglieder finanziell bei Krankheit oder Reisetätigkeiten. Im Jahr 1851 umfasste der Verein in 34 Sektionen 1'282 Mitglieder. Mit dieser Grösse beeinflusste der «Grütli-Verein» massgeblich die Entwicklung der schweizerischen Arbeiterbewegung im 19. Jahrhundert; vgl. MÜLLER, Grütliverein.

⁸² SA-BE, Manual des Regierungsrates, Bd. 157, StAB A II 1291; Dekretensbuch, Bd. 49, StAB A I 573; vgl. auch HIS, Geschichte III, 562 f.

⁸³ Vgl. hierzu den Bericht BR Grütliverein 1853, 138; sowie das Gutachten BR Grütliverein 1854, 444; für Schweizer Bürger bestand unter der BV von 1848 das Rechtsmittel der Beschwerde wegen Verletzung des Vereinsrechts an den Bundesrat und an die Bundesversammlung; der staatsrechtliche Rekurs an das Bundesgericht wurde erst 1875 eingeführt; hierzu HIS, Geschichte III, 561.

⁸⁴ Der Regierungsrat führt in seiner Erklärung vom 27. Juli 1852 aus: «So sehr wir einverstanden sind, dass jede das Vereinsrecht im Grundsatz verletzende Maßnahme vor das Forum der Bundesbehörden gehöre, so entschieden müssen wir umgekehrt dafür halten, daß da, wo eine solche nicht vorliegt, vielmehr ein spezieller Akt der Vereinspolizei in Frage steht, die Erörterung desselben lediglich dem betreffenden Kanton zukomme» (Bericht BR Grütliverein 1853, 144).

mehr die kantonale Exekutive die oberste Polizeinstanz, sondern der Bundesrat; dies, so argumentierte der Berner Regierungsrat, käme einer «Bevogtung der Kantone» gleich.⁸⁵

Zu einer gegenteiligen Einschätzung kam der Bundesrat: Die Landesregierung hielt in ihrem Bericht vom 13. Juli 1853 fest, die Sicherstellung, wonach Kantone ihre vereinsrechtlichen Befugnisse nicht überschreiten, sei eine Bundesaufgabe.⁸⁶ In einem bemerkenswerten Plädoyer zugunsten der Vereinsfreiheit anerkannte der Bundesrat zwar, dass vom «Grütli-Verein» Feindseligkeiten ausgingen, konnte aber darin noch keine Staatsgefahr erkennen.⁸⁷ Für den Bundesrat ging es nicht um die Frage, ob es für das Gemeinwesen wünschenswert sei, einen Verein zu erhalten oder aufzulösen. Entscheidend sei lediglich die verfassungsrechtliche Vorgabe, ob im Zweck eines Vereins oder in den dafür bestimmten Mitteln etwas Rechtswidriges oder Staatsgefährliches zu erkennen sei.⁸⁸

⁸⁵ Bericht BR Grütliverein 1853, 152; ULLMER, Praxis I, 176 f.; BLUMER, Bundesstaatsrecht, 516.

⁸⁶ Bericht BR Grütliverein 1853, 145; Wenig später resümierte der Bundesrat zur Frage der Verbotskompetenz, dass sich die Befugnisse der Kantone auf die Überwachung der Vereine, die Beseitigung von Unordnung, die Überweisung der Vereinsmitglieder an die Gerichte sowie das Ergreifen von Massnahmen bei dringenden Fällen oder plötzlicher Gefahr beschränkten (Gutachten BR Grütliverein 1854, 512; ULLMER, Praxis I, 184). Der Bundesrat hielt ferner fest, dass kantonale Gesetze die Bildung von Vereinen nicht von der Genehmigung der Regierung oder deren Beschränkungen abhängig machen dürfen, welche mit der freien Ausübung des Vereinsrechts innerhalb der verfassungsmässigen Schranken unverträglich waren (Gutachten BR Grütliverein 1854, 511).

⁸⁷ «Feindseligkeiten gegen die Regierung begründet allein für diese keine Staatsgefahr» (Gutachten BR Grütliverein 1854, 504 f.).

⁸⁸ «Aus diesem Grunde wird der Bund Vereine aufrecht erhalten, welche diesen Charakter nicht haben, und wird durch verfassungsmässige und gesetzliche Mittel solche auflösen, welche etwas Rechtswidriges oder Staatsgefährliches enthalten, ohne sich darum zu bekümmern, ob dieselben für oder gegen die kantonale oder Bundesregierung sind; er wird seine Unterstützung solchen Vereinen, gegen welche er eine Antipathie hat, eben so gut gewähren als solchen, für welche er einige Sympathie hegen könnte, so wie er die Auflösung eben sowohl solcher Vereine, welche sich auf ihn stüt[t]zen, als solcher, wel-

- 72 Der Bundesrat kam deshalb zum Schluss, dass dem Verbotsdekret der Berner Regierung aufgrund fehlender Voraussetzungen keine Folge zu leisten sei. Der Berner Regierungsrat, der zwischenzeitlich durch Neuwahlen personell umgestaltet worden war, kam dem Entscheid des Bundesrates mit einem neuen Beschluss zuvor und hob das Verbot am 11. Juli 1854 eigenständig wieder auf.⁸⁹
- 73 Dieser frühe Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kanton zur Regelung des Vereinswesens war besonders wegen der Resolutheit der Bundesbehörden bemerkenswert. Insgesamt blieben solche Auseinandersetzungen aber eine Seltenheit.

3. Vereinsfreiheit in der Bundesverfassung von 1874

- 74 Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung wurde die Vereinsfreiheit von Art. 46 BV-1848 *unverändert* und diskussionslos in Art. 56 BV-1874 überführt.⁹⁰ Angesichts der ideologischen Auseinandersetzungen zwischen den liberalen Strömungen und der katholischen Kirche war dies keine Selbstverständlichkeit, denn ein Resultat des damaligen Kulturkampfes waren neue Verfassungsbestimmungen, welche die Wirksamkeit gewisser religiöser Vereinigungen einschränkten. Besonders der sogenannte «Jesuitenartikel» musste als Ausnahmeregelung zur Vereinsfreiheit betrachtet werden.⁹¹ An der grundsätzlichen Ordnung zur Regulierung der Vereinsfreiheit hat sich dadurch aber nichts geändert.

che ihm entgegen sein werden, zugeben oder herbeiführen wird, stets je nachdem dabei die Verfassung und die Gese[t]ze in Anwendung kommen werden» (Gutachten BR Grütliverein 1854, 460 f.).

⁸⁹ Gutachten BR Grütliverein 1854, 524.

⁹⁰ BURCKHARDT, Kommentar, Art. 56 BV-1874, 522; BONHÔTE, Diss., 71 ff.; und KAPPELER, Diss., 20.

⁹¹ Eine Folge des Kulturkampfes war, dass Verbotsmassnahmen gegen den Jesuitenorden, welche bereits in Art. 58 BV-1848 verankert worden waren, verschärft wurden (Art. 51 BV-1874). Auch wenn umgangssprachlich vom «Jesuitenverbot» die Rede war, wurde nicht der Orden per se verboten, sondern lediglich (aber immerhin) die «Wirksamkeit» des Ordens und seiner affilierten Gesellschaften in Kirche und Schule untersagt. In der Lehre wurde das «Jesuitenverbot» teilweise als Ausnahme zur Vereinsfreiheit aufgefasst, in der Regel aber als Einschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit diskutiert,

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts fand ein gesellschaftliches Umdenken statt, wodurch sich das Verhältnis zwischen Staat und Vereinen zunehmend zu einem «Miteinander» als einem «Gegeneinander» entwickelte. Folgende Punkte sollen diesen Aufbruch veranschaulichen: 75

Zusammenarbeit mit Vereinen: Mit der rasanten Technologisierung und der damit einhergehenden globalen Marktöffnung begannen die administrativ relativ schwach dotierten Bundesbehörden, staatliche Aufgaben an private Vereine zu übertragen. Frühe Beispiele solcher Public-Private-Partnerships gab es bei der sozialen Sicherheit, im Bildungswesen oder auch im Verkehrs- und Versorgungswesen.⁹² Selbst in Bereichen, welche das staatliche Gewaltmonopol betrafen, wurden staatliche Aufgaben an private Vereine übertragen. Nach der Militärreform von 1874 wurden private Schiessvereine für die Durchführung obligatorischer Schiessübungen entschädigt, und bereits im Jahr 1883 wurde «das Obligatorische» komplett durch freiwillige Schiessvereine durchgeführt.⁹³ 76

Rechtsprechung: Die frühe Rechtsprechung des Bundesgerichts befasste sich nur punktuell mit Art. 56 BV-1874. Vereinszwecke wurden etwa dann als rechtswidrig betrachtet, wenn sie ein staatliches (Wirtschafts-)Monopol verletzten.⁹⁴ In anderen Fällen hielt das Bundesgericht in erstaunlich progressiver Weise fest, dass Vereine, deren Zwecke «kulturwidrig oder unvernünftig» oder der Regierung bloss «unsympathisch» waren, nicht aufgelöst werden durften.⁹⁵ 77

weshalb hier auf andere Arbeiten verwiesen wird (ZEUGIN, Diss., 26 ff.; BONHÔTE, Diss., 168; ABDERHALDEN, Diss., 118; WIEDEMANN, Diss. 162 f.).

⁹² Dank eidgenössischen Subventionen begann etwa der Schweizerische Kaufmännische Verband (SKV) ab 1891 mit dem Betrieb von Fortbildungsschulen oder der Schweizerische Elektrotechnische Verein (SEV) schuf im Jahr 1897 das Starkstrominspektorat. Vgl. zu diesen Entwicklungen UEBERSAX, ZBl, 393 ff.

⁹³ SCHUMACHER, NZZ Geschichte, 63.

⁹⁴ Als Beispiele können die Rechtsprechung zur Versicherungskasse Trub (BGE Urteil vom 15. April 1882, 8-249) oder zum Effektenbörsenverein Zürich (BGE Urteil vom 2. Februar 1884 10-28) erwähnt werden; s. hierzu BONHÔTE, Diss., 200).

⁹⁵ Im Fall Obrist und Genossen hielt das Bundesgericht 1881 fest, dass Vereine nicht verboten werden durften, weil die von ihnen verfolgten Bestrebungen

- 78 *Zivilgesetzbuch*: Im Jahr 1907 fand der «Verein» Eingang in das Zivilgesetzbuch. Mehr denn je wurden Vereine zu einem unverzichtbaren Pfeiler für die Organisation und die Willensbildung in allen gesellschaftlichen Bereichen.⁹⁶ Doch während das privatrechtliche Rechtsinstitut relativ klar umrissen wurde, blieb der verfassungsrechtliche Vereinsbegriff vage.⁹⁷ Erst im Laufe des 20. Jahrhunderts wurde das Vereinsrecht, das dem Wortlaut von Art. 56 BV-1874 nach nur «Bürgern» zustand, sukzessive für «Bürgerinnen» sowie Ausländer und Ausländerinnen geöffnet.⁹⁸
- 79 *Landesstreik 1918*: Vereinigungen stellten den Bund nur in politischen Ausnahmesituationen vor Herausforderungen. Das einzige Beispiel aus dem frühen 20. Jahrhundert, das sich dazu finden lässt, war der Streikaufruf des Oltener Aktionskomitees im Rahmen des Landesstreiks von 1918. Als Reaktion darauf wurden lokale Bürgerwehren gebildet, welche sich in einem Dachverband, dem Schweizerischen Vaterländischen Verband, konsolidierten. Obwohl es für solche Bürgerwehren weder Verfassungs- noch Gesetzesgrundlagen gab, wurden sie in einzelnen Kantonen anerkannt und mit Waffen und Munition ausgestattet. Als sich am 24. November 1918 bis zu 12'000 Personen zu einem «Volkstag» versammelten, befürchtete General Ulrich Wille gar einen Bürgerkrieg.⁹⁹ Trotz dieser Gefahr sahen Bund und Kantone davon ab,

nach Ansicht der Staatsbehörde kulturwidrig oder unvernünftig waren (BGE 7 I 502 E. 3, 513). Diese Haltung wiederholte das Bundesgericht 1886 im Zusammenhang mit der Heilsarmee, welche gegen das Zürcher Hausierergesetz verstossen haben soll. In beachtlich progressiver Weise hielt das Gericht am 20. Februar 1886 fest: «Die verfassungsmässige Gewährleistung muss auch dann und gerade ihre Wirksamkeit äussern, wenn es sich um Vereine oder Versammlungen handelt, welche dem Publikum in seiner Majorität oder der Regierungsgewalt nicht sympathisch sind» (BGE 12 I 93, E. 5).

⁹⁶ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 594; zur Entwicklung der politischen Parteien KLEY, Verfassungsgeschichte, 320 f.

⁹⁷ ABDERHALDEN, Diss., 64 f. vertrat die Auffassung, dass unter dem verfassungsrechtlichen Vereinsbegriff nur rechtliche Organisationen verstanden werden können, die das kantonale Recht zur Verfolgung idealer Zwecke gestattete. Nach der Auffassung von GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 375, und BURCKHARDT, Kommentar, Art. 56 BV-1874, 522, erstreckte sich der Schutz auf alle ideellen Vereine.

⁹⁸ BONHÔTE, Diss., 153 ff.; FLEINER, Bundesstaatsrecht, 368; HUBER, Vereinsfreiheit für Ausländer, 271 ff.; ARTA, Diss., 50 ff.

⁹⁹ MÜLLER, Diss., 235 ff. m.w.H.

Bürgerwehren zu verbieten und bestrafen Streikende stattdessen mit militärstrafrechtlichen Mitteln.¹⁰⁰

4. Zwischenfazit

Auf Bundesebene wurde die Vereinsfreiheit bereits in die Bundesverfassung von 1848 aufgenommen und unverändert in die Verfassung von 1874 überführt. Parallel dazu verankerten die meisten Kantone die Vereinsfreiheit im Laufe des späten 19. und frühen 20. Jahrhundert ebenfalls in ihren Verfassungen. Die kantonale Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Vereinsfreiheit wurde in den Bundesverfassungen unmissverständlich festgehalten: *Über den Missbrauch dieses Rechtes trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen* (Art. 46 BV-1848 bzw. Art. 56 BV-1874). Diese Kompetenzregelung wurde nicht nur als kantonales Recht, sondern als kantonale Pflicht verstanden.¹⁰¹

In welchem Umfang auch der Bund befugt war, Bestimmungen gegen den Missbrauch der Vereinsfreiheit zu erlassen, blieb umstritten. Während die Lehre des frühen 20. Jahrhunderts eine Bundeskompetenz durch eine enge, grammatikalische Textauslegung noch ablehnte,¹⁰² setzte sich spätestens in der Zwischenkriegszeit die Auffassung durch, dass der Bund durchaus über die Kompetenz verfügt, gestützt auf das Polizeiverordnungsrecht eigenständige Massnahmen gegen den Missbrauch der Vereinsfreiheit zu treffen.¹⁰³

Mit wenigen Ausnahmen (Grütli-Verein, Landesstreik) war die Handhabung der Vereinsfreiheit im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert ausgesprochen liberal. Grund hierfür war insbesondere die enge Auslegung der Kriterien «Rechtswidrigkeit» und «Staatsgefährlichkeit» durch die rechtsanwendenden Behörden: Sowohl der Bundesrat als auch das Bundesgericht sprachen sich im Zweifelsfall für die Vereinsfreiheit und gegen Einschränkungen aus.

¹⁰⁰ COMTESSE, Habil., 104.

¹⁰¹ SCHOLLENBERGER, Bundesverfassung, 417.

¹⁰² SCHOLLENBERGER, Öffentliches Recht, 56.

¹⁰³ BURCKHARDT, Kommentar, Art. 56 BV-1874, 528; ABDERHALDEN, Diss., 104.

B. Verbotspraxis der 1930er und 1940er-Jahre

I. Typologisierung

- 83 In den 1930er und 1940er Jahren entwickelte sich in der Schweiz eine komplexe, bislang nur spärlich aufgearbeitete Verbotspraxis.¹⁰⁴ Grund für diese Heterogenität waren neben den soeben ausgeführten kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen, welche sowohl den Kantonen als auch dem Bund einen relativ grossen Spielraum offen liessen, der heterogene politische Charakter der Vereinigungen: Sie waren weder ein straff strukturierter Einheitsblock, noch waren sie überall in der Schweiz gleichermassen präsent. Dies zeigte sich sowohl im linken wie auch im rechten politischen Spektrum.
- 84 Obwohl die *kommunistischen Vereinigungen* hierarchisch organisiert waren, war das konzeptionelle Verständnis über die Kommunisten für die Behörden eine grosse Herausforderung. Dies lag zunächst daran, dass die Kommunistische Partei der Schweiz (KPS) der Befehlsgewalt der Kommunistischen Internationale in Moskau unterstand, ihrerseits aber über zahlreiche Untersektionen mit unterschiedlichen Statuten verfügte. Erschwerend kam hinzu, dass sich im Laufe der Zeit diverse Ersatz- und Nachfolgeorganisationen bildeten, die teilweise mit den kommunistischen Vereinigungen verbunden waren, teilweise aber auch nur mit diesen sympathisierten.¹⁰⁵ Eine weitere Herausforderung war der Umstand, dass prominente Kommunisten zeitweise als Parteilose oder in Fraktionen anderer Parteien politisierten, womit ihre Agitationen nur schwer eingeschränkt werden konnten.

¹⁰⁴ BONHÔTE und ABDERHALDEN schlossen ihre Dissertationen vor Ende der Verbotsphase ab. BRUNNER, Diss., 255 f. fokussierte sich auf einen westeuropäischen Rechtsvergleich, in dem das Vorgehen der Kantone nur am Rande erwähnt wird; die jüngere Literatur beschränkt sich weitgehend auf Hinweise auf die Rechtsprechung zu den kantonalen Verbotserlassen, so u.a. AUBERT, *Traité I*, Rn. 235; MALINVERNI, in: Aubert et al., *Komm. BV 1874*, Art. 56, Rn. 16; BIAGGINI, *BV-Kommentar*, Art. 23, Rn. 4 und 17; RHINOW/SCHERER/UEBERSAX, *Verfassungsrecht*, Rn. 1726. Eine Ausnahme bilden die Hinweise in den chronologischen Darstellungen von MÜLLER, Diss., 306 ff.

¹⁰⁵ LASSERRE/STUDER, *le parti communiste suisse*, 13 ff.

Noch schwieriger war die Situation im *rechtsextremen politischen Lager*, in dem sich innert kürzester Zeit ein ganzes Kaleidoskop an äusserst heterogenen Vereinigungen entwickelte. Einige dieser als «Erneuerungsbewegungen»¹⁰⁶ bezeichneten Vereinigungen agierten nur für kurze Zeit, fragmentierten rasch, fusionierten mit anderen Gruppierungen, gründeten sich neu oder stellten ihre Aktivitäten kurzerhand wieder ein.¹⁰⁷ Diese Organisationsmorphologie stellte für die damalige Verbotspolitik eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Verbote rechtswidriger bzw. staatsgefährlicher Vereinigungen während der Krisenjahre nachgezeichnet. In einem ersten Schritt soll eine Typologie einen Überblick über die einzelnen Verbotsformen ermöglichen; als massgebliches Kriterium zur Abgrenzung dient die Form, in der die Verbote erlassen wurden. Sodann werden die damaligen Verbotsnormen, die in dieser Arbeit erstmals konsolidiert wiedergegeben werden, im Detail vorgestellt und diskutiert.

¹⁰⁶ Der Begriff wurde geprägt von GILG/GRUNER, VfZG, 7.

¹⁰⁷ Um die Heterogenität der Erneuerungsbewegungen fassbar zu machen, formulierten verschiedene Historiker/-innen sachdienliche Typologien. ARBER, Berner Zeitschrift für Geschichte, 4 und ZOLLINGER, Frontismus, 23 ff. unterteilen die Erneuerungsbewegungen nach der *Geografie*, in dem sie rechtsextreme Organisationen nach den Landesteilen in der Deutschschweiz, der Romandie und dem Tessin identifizieren; WOLF, Faschismus, 28 ff. 57 ff. misst den *Auslandbeziehungen* grosse Bedeutung zu und differenziert zwischen gemässigten «Fronten ohne Bindung an das Ausland» und extremeren «Fronten mit Bindung an das Ausland»; MATTIOLI, Intellektuelle Rechte, 15 ff. identifiziert *soziale Faktoren* wie die unterschiedlichen kantonalen Traditionen, die Stadt-Land-Unterschiede sowie soziokulturelle Bruchlinien innerhalb des schweizerischen Bürgertums als primäre Gründe, weshalb sich hierzulande kein rechtsgerichteter Einheitsblock bilden konnte; MAIER, Diss., 45 ff., entwickelte eine umfassende *Kasuistik* und differenzierte zwischen (1) überparteilichen Bewegungen, (2) mittelständische Bewegungen, (3) Gruppen der innerparteilichen Erneuerung, (4) Bewegungen mit nationalsozialistischer oder faschistischer Prägung sowie (5) Bewegungen mit katholischer Prägung.

1. Typus 1: Kantonales Verbot auf Stufe Verfassung

- 87 Die Verankerung eines Vereinsverbots auf Verfassungsebene bot die höchste demokratische Legitimation: Zum einen bedurfte eine Verfassungsrevision einer obligatorischen Volksabstimmung, womit zwangsweise ein öffentlicher Diskurs initiiert wurde. Andererseits waren Kantone verpflichtet, für die Änderungen ihrer Verfassungen die Gewährleistung des Bundes einzuholen (Art. 6 BV-1874), wodurch der Bundesrat wie auch die Bundesversammlung sich inhaltlich mit dem Verbot auseinandersetzen mussten. Der Nachteil dieser Form war das lange Verfahren, bis die Verbote in Kraft traten bzw. nach dem Ende der Gefahr wieder aus der Verfassung entfernt werden konnten.
- 88 Nach Massgabe des kantonalen Rechts hatten solche Verbote ihren Ursprung in einem parlamentarischen Vorstoss (Typus 1a: Kanton Genf) oder einem Initiativkomitee (Typus 1b: Kanton Waadt).

2. Typus 2: Kantonales Verbot auf Stufe Gesetz

- 89 Artikel 56 BV-1874 sah in Satz 2 vor, dass die «Kantonalgesetzgebung» die Bestimmungen über den Missbrauch des Vereinsrechts zu treffen hatte. Die Verankerung eines Verbots in einem formellen, referendumpflichtigen kantonalen Gesetz war damit nicht nur konform mit dem Verfassungstext, sondern hatte auch den Vorteil, dass seine demokratische Legitimierung gewährleistet war. Überdies konnten die Kompetenzen, Objekte von Verboten, Verfahren und Sanktionen detaillierter geregelt werden als in einem einzelnen Verfassungsartikel.
- 90 Die jeweiligen Gesetzgebungsverfahren waren unterschiedlich geregelt: Teilweise wurden sie durch Volksinitiativen (Typus 2a: Kantone Waadt und Neuenburg), durch eine parlamentarische Fraktion (Typus 2b: Kanton Schwyz) oder durch die Kantonsregierung (Typus 2c: Kanton Uri, Tessin) initiiert.

3. Typus 3: Kantonales Verbot auf Stufe Verordnung

Das Verbot von Vereinigungen auf Verordnungsstufe war am wenigsten verbreitet. Dieses Vorgehen hatte den Vorteil, rasch auf eine sich ändernde Situation reagieren zu können, hatte aber im Gegensatz zu den ersten beiden Typen die geringste demokratische Legitimation. Dennoch waren sich Lehre und Rechtsprechung einig, dass eine Delegation auf Verordnungsstufe nach Massgabe des kantonalen Staatsrechts möglich sein musste.¹⁰⁸

Das Verbot von Vereinigungen auf Stufe Verordnung bildete eine Ausnahme. Zur Anwendung kam diese Form des Verbots lediglich im Kanton Zürich.

4. Typus 4: Verzicht auf eigenständige Verbote

Die meisten Kantone observierten zwar staatsgefährliche Vereinigungen¹⁰⁹, schränkten ihre Presse- und Versammlungsfreiheit ein¹¹⁰ oder kooperierten anderweitig eng mit den Bundesbehörden,¹¹¹ verzichteten aber auf eigenständige Verbotsmassnahmen (Typus 4a).¹¹² Weil sich in den Staatsarchiven und der

¹⁰⁸ Im Zusammenhang mit dem Verbot der Zürcher Kampfformationen hielt das Bundesgericht fest: «Vielmehr ist für die Frage, ob der Regierungsrat zum Einschreiten berechtigt war, ausschliesslich das zürcherische Staatsrecht massgebend», BGE 60 I 349 E. 2, 353.

¹⁰⁹ Hierzu beispielsweise die ausführlichen Rapporte des Thurgauer Polizeicorps aus den 1930er und 1940er Jahren (SA-TG, 4-517-5/30).

¹¹⁰ Der Solothurner Regierungsrat erliess beispielsweise am 18. Oktober 1940 einen Beschluss, wonach politische Parteien, welche nicht im Kantonsrat oder in Einwohnergemeinderäten vertreten waren, keine generelle Bewilligung für geschlossene Versammlungen erhielten (SA-SO, Regierungsratsbeschluss Nr. 3605 vom 18. Oktober 1940 [keine Paginierung]).

¹¹¹ Z.B. «Bericht des Kleinen Rates über die Tätigkeit der faschistischen und nationalsozialistischen Organisationen in Graubünden und die dagegen getroffenen Massnahmen» vom 18. April 1946 (SA-GR, IV 9 g-h [Politische Polizei: Politische Agitation, Faschismus, Nationalsozialismus, Terrorbekämpfung, Sicherheitsdienst]).

¹¹² Kantone Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Fribourg, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Wallis und Zug.

Geschichtsschreibung dieser Kantone keine Hinweise auf eigenständige Vereinigungsverbote finden lassen, ist auch eine Aussage über die damalige Praxis in diesen Kantonen schwierig.¹¹³

- 94 In einzelnen Kantonen herrschte die Rechtsauffassung vor, dass ausschliesslich der Bund über die Kompetenz verfüge, politische Vereinigungen mit einem Bezug zum Ausland zu verbieten (Typus 4b: Kantone Aargau, Zürich und Bern). Andere Kantone gingen proaktiv gegen ausländische politische Vereinigungen vor. In solchen Fällen behielt sich der Bund aufgrund seiner aussenpolitischen Kompetenzen vor, aktiv zu intervenieren und angedachte kantonale Verbote zu unterbinden (Typus 4c: Kantone St. Gallen und Basel-Stadt). Einen Spezialfall bildete der Rückzug bereits beschlossener Verbotsgesetze aufgrund zwischenzeitlich erlassener Massnahmen auf Stufe Bund (Typus 4d: Kanton Obwalden).

5. Typus 5: Auflösung durch Notrecht des Bundes

- 95 Im Gegensatz zu den Kantonen sah der Bund davon ab, Verbote in der Verfassung, einem Bundesgesetz oder einer ordentlichen Verordnung zu normieren. Stattdessen stützte er sich stets auf selbstständiges Polizeinotverordnungsrecht. Heikel dabei waren nicht nur die fehlende demokratische Legitimation und die Absenz von Rechtsschutzmöglichkeiten, sondern auch die fragliche Verfassungsmässigkeit solcher Verordnungen. Über die Verfassungskonformität selbstständiger Polizeinotverordnungen entbrannte denn auch zwischen den beiden Zürcher Staatsrechtsprofessoren Zaccaria Giacometti und Dietrich Schindler (sen.) eine heftige Kontroverse:¹¹⁴ Während Schindler im Streit konsequent die Haltung der Bundesbehörden vertrat, erkannte Giacometti in diesem extrakonstitutionellen Rechtsetzungsverfahren einen Verfassungsbruch.¹¹⁵

¹¹³ Die Erbringung solcher Negativbeweise ist herausfordernd. Die Aufarbeitung der einschlägigen Archivbestände ist m.E. noch lange nicht abgeschlossen, jedoch primär von Historikern mit dem nötigen Know-How zu erbringen.

¹¹⁴ Zusammenfassend wiedergegeben in SCHINDLER, Staats- und Völkerrechtler, 110 ff.; Unabhängige Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg, Ber gier-Schlussbericht 2002, 409 f.

¹¹⁵ KLEY, Verfassungsgeschichte, 375.

Bei der Abhandlung dieser Typologie wird sich zeigen, dass die Typen 1-3 96 den Verbotstypus 5 massgeblich mitbeeinflusst haben. Umgekehrt hatten die Bundesverbote (Typus 5) ihrerseits Rückwirkungen auf die Massnahmen gemäss Typus 4. Wie kaum jemals zuvor im Bereich des Sicherheitsrechts waren Kantone im Zusammenhang mit den Vereinigungsverboten ein Experimentierfeld für die Regelungen, die später auf Stufe Bund getroffen worden sind. Der Umgang mit staatsgefährlichen Vereinigungen ist mit anderen Worten ein anschauliches Exempel, an dem sich der «helvetische Laborföderalismus» nachzeichnen lässt. Diese Erkenntnis soll mit nachfolgenden Erläuterungen veranschaulicht werden.

II. Vereinsverbote nach kantonalem Recht

1. Kantonale Verbote auf Stufe Verfassung

a. Genfer Kantonsverfassung

aa. Entstehungsgeschichte

Den Grundstein für das Genfer Kommunistenverbot legte Georges Halden- 97 wang als Präsident der Demokratischen Partei in einem Bericht, den er am 6. März 1937 im Genfer Grand Conseil präsentierte. Er verwies darin auf die Gefahr durch die Kommunistische Partei Genf und deren direkte Verbindung zur Sowjetregierung.¹¹⁶ Auf die Lehre von Fleiner und Burekhardt sowie die bereits getroffenen Massnahmen auf Stufe Bund (vgl. Rn. 225 f.) Bezug neh-

¹¹⁶ Das Programm der Kommunistischen Internationale von 1936 stipulierte, dass die Kommunistische Partei (KP) – inkl. ihre Unterabteilung, die Kommunistische Partei Genf (KPG) – den gewalttätigen Umsturz aller nichtkommunistischen Regierungen anstrebe. Aufgrund dieses Ziels sei auch die Kommunistische Partei der Schweiz (KPS) eine politische Formation, die auf nicht legale Modifikationen der bestehenden Ordnung hinarbeite. Stattdessen beabsichtigte die KPS zwecks Etablierung eines kommunistischen Regimes den totalen Umsturz sowie die Vernichtung des Staates (SA-GE, Mémorial des Séances du Grand Conseil de Genève, 1937, Tome I, B.A. 7/282, 301).

mend, verlangte Haldenwang, der kommunistischen Gefahr entschieden entgegenzutreten und ein kantonales Verbot der Kommunistischen Internationale voranzutreiben.¹¹⁷

- 98 Die erste, äusserst turbulente Lesung im Grand Conseil fand am 13. März 1937 statt.¹¹⁸ In seinem Plädoyer verwies Haldenwang als Sprecher der Ratsmehrheit auf die Vereinsfreiheit auf Stufe Bund (Art. 56 BV-1874) und Kanton (Art. 23 KV-GE) und forderte aufgrund der kantonalen Zuständigkeiten ein entschiedenes Vorgehen der Genfer Behörden gegen die kommunistische Gefahr.¹¹⁹
- 99 Die Minderheit im Rat – allen voran der bekannte Kommunist Jean Vincent und der Sozialist Léon Nicole – enervierte sich insbesondere über den Umstand, dass der Bericht nicht darlegte, welche Instanz in welchem Verfahren über das Verbot befinden sollte. Wie könne man nur, so Nicole, mit einer solchen Oberflächlichkeit ein Projekt vortragen, welches die Gesetzgebung eines halben Jahrhunderts umstosse und die Arbeit zahlreicher Professoren, Philosophen und Politiker in Frage stelle, welche allesamt die Prinzipien der Freiheit und Demokratie in der Genfer Verfassung verankert hätten.¹²⁰

¹¹⁷ Hierzu verwies Haldenwang auf die Lehre, die Rechtsprechung des Bundesgerichtes (i.S. Humbert-Droz) sowie die bereits getroffenen Massnahmen auf Stufe Bund (insb. den BRB vom 2. Dezember 1932). Vgl. SA-GE, Mémorial des Séances du Grand Conseil de Genève, 1937, Tome I, B.A. 7/282, 299 f.

¹¹⁸ Dass die Stimmung im Grand Conseil angespannt war, zeigte sich u.a. darin, dass der Initiant in seinem Eröffnungsplädoyer von den 38 sozialistischen Abgeordneten wiederholt unterbrochen und als Faschist und Deutscher bezeichnet worden ist. Der Präsident des Grand Conseils musste nicht nur die Zwischenrufe der Abgeordneten verurteilen, sondern auch die Zuschauer auf der Tribüne mehrmals um Ruhe bitten.

¹¹⁹ SA-GE, Mémorial des Séances du Grand Conseil de Genève, 1937, Tome I, B.A. 7/282, 305.

¹²⁰ SA-GE, Mémorial des Séances du Grand Conseil de Genève, 1937, Tome I, B.A. 7/282, 320.

Für Nicole blieb ebenfalls unklar, wie Haldenwang mit kommunistischen Journalisten oder Delegierten umzugehen gedachte, die beim Völkerbund akkreditiert waren. Wenn irgendwo die Vereinigungsfreiheit aufrechterhalten werden müsse, betonte er, dann wohl sicherlich in Genf.¹²¹ 100

Nach heftigen Wortgefechten wurde eine fünfzehnköpfige Kommission aus Mitgliedern des Grand Conseil berufen, die sich detaillierter mit dem Vorschlag beschäftigen sollte. Die einzige Kommissionsbesprechung fand am 18. März 1937 statt und dauerte gerade mal drei Stunden.¹²² Der hastig verfasste Kommissionsbericht wurde dem Grand Conseil bereits am Folgetag präsentiert. Die Mehrheit beantragte, die vorgeschlagenen Verfassungs- und Gesetzänderungen gutzuheissen und lehnte sämtliche Anträge der Minderheit ab.¹²³ 101

In der zweiten Lesung kritisierte die Minderheit das Vorgehen und forderte erneut, wichtige verfahrensrechtliche Fragen zu klären. Sie monierte in diesem Zusammenhang unter anderem, dass in Übereinstimmung mit Art. 78 ZGB nur ein Zivilgericht einen Verein auflösen könne, was im Verfassungsentwurf nicht erwähnt worden sei.¹²⁴ 102

Drei Wochen später wurde das Kommunistenverbot im Grand Conseil erneut traktandiert. Die Minderheit holte zum Rundumschlag aus und stellte die Frage, ob sich die Ratsmehrheit ernsthaft der Illusion hingebe, durch ein Verbot den *état d'esprit* der Menschen verändern zu können. Man könne der Bevölkerung nicht vorschreiben, wie sie zu denken habe. Diejenigen, die durch die Gesetzgebung betroffen wären, würden einfach den Namen ihrer Organisation ändern oder im Untergrund weitermachen.¹²⁵ Die Debatte war derart 103

¹²¹ SA-GE, Mémorial des Séances du Grand Conseil de Genève, 1937, Tome I, B.A. 7/282, 320.

¹²² SA-GE, Mémorial des Séances du Grand Conseil de Genève, 1937, Tome I, B.A. 7/282, 354.

¹²³ Die Diskussionen in der Kommission müssen derart heftig gewesen sein, dass SP-Vertreter Charles Rosselet umgehend seine Demissionierung einreichte; SA-GE, Mémorial des Séances du Grand Conseil de Genève, 1937, Tome I, B.A. 7/282, 343.

¹²⁴ SA-GE, Mémorial des Séances du Grand Conseil de Genève, 1937, Tome I, B.A. 7/282, 349.

¹²⁵ SA-GE, Mémorial des Séances du Grand Conseil de Genève, 1937, Tome I, B.A. 7/282, 657.

tumultartig – vereinzelt wurden Abgeordnete der Mehrheit mit «Hitlérien!» beschimpft –, dass der Präsident wiederholt für Ruhe sorgen musste. Schliesslich setzte sich die Ratsmehrheit durch: Am 7. April 1937 votierte der Grand Conseil für die Verfassungsänderung.¹²⁶ In der Volksabstimmung vom 13. Juni 1937 sprachen sich fast 60% der Stimmenden für den neuen Art. 14^{bis} der Genfer Kantonsverfassung, in welchem das Kommunistenverbot verankert wurde.¹²⁷

- 104 Am 3. Juli 1937 ersuchte der Conseil d'Etat um die Gewährleistung der Verfassungsänderungen. Der Bundesrat erkannte keinen Verstoss gegen Art. 56 BV-1874 und beantragte deshalb die Gewährleistung der Genfer Verfassungsänderungen.¹²⁸ Im Ständerat betonte der Kommissionsberichtersteller, dass Personen und Parteien den Staat kritisieren durften. Das Ziel der Kommunistischen Partei der Schweiz (KPS) sei jedoch, den Staat mit Gewalt zu beseitigen und ihn durch einen neuen, vom Ausland kontrollierten Staat zu ersetzen. Insofern stehe die Verfassungsänderung des Kantons Genf in Einklang mit Art. 56 BV-1874.¹²⁹
- 105 Die Minderheit monierte u.a., der Bundesrat habe sich nicht vertieft mit den relevanten Grundrechtsfragen befasst. Bedenklich sei insbesondere, dass die

¹²⁶ SA-GE, Mémorial des Séances du Grand Conseil de Genève, 1937, Tome I, B.A. 7/282, 688.

¹²⁷ Von den 30'750 abgegebenen Stimmen votierten 18'337 (59.6%) ja und 12'092 (39.3%) nein. 285 (0.9%) Stimmzettel waren leer und 36 (0.1%) ungültig; SA-GE, Recueil Authentique des Lois et Actes du Gouvernement de la République et Canton de Genève, Tome 123 – Année 1937, 102.

¹²⁸ Botschaft vom 18. August 1937 (Botsch. Gewährleistung KV-GE 1937, 621 ff.). Der Bundesrat prüfte lediglich allfällige Verstösse gegen das Vereinsrecht (Art. 56 BV-1874) und die Rechtsgleichheit (Art. 4 BV-1874) und kam zum Schluss, dass Art. 56 BV-1874 sowie Art. 14^{bis} und Art. 23 Ziff. 4 KV-GE-1847 in Bezug auf die Gefahrenmomente eine ähnliche Tragweite aufwiesen: «Auf jeden Fall muss alles, was die öffentliche Ordnung gefährdet, als rechtswidrig im Sinn von Art. 56 der Bundesverfassung betrachtet werden, weshalb der neue Art. 14^{bis}, Abs. 3, mit Art. 56 BV vereinbar ist. Das gleiche gilt für die Abs. 1 und 2 des genannten Art. 14^{bis}». Die Rechtsgleichheit sah der Bundesrat durch die Genfer Verfassungsbestimmung nicht verletzt, weil vorliegend sachliche Gründe vorlägen, welche eine Verschiedenheit in der rechtlichen Behandlung rechtfertigten würden (Botsch. Gewährleistung KV-GE 1937, 625).

¹²⁹ Votum von Joseph Piller (CVP/FR), SR Sitzung vom 1. Oktober 1937, 187 ff.

Genfer Verfassungsbestimmung eine Partei verbiete, ohne ihr die Möglichkeit zu bieten, sich vorgängig dazu vorgängig zu äussern.¹³⁰ Trotz dieser Bedenken erteilte der Ständerat mit 27 zu 2 Stimmen die Gewährleistung der Verfassungsrevision.¹³¹

Ein halbes Jahr später beschäftigte sich auch der Nationalrat mit der Gewährleistung der Genfer Verfassungsänderung. Die Kommissionsmehrheit hielt fest, es gehöre zum Wesen eines demokratischen Staates, dass seine Grundlagen und Institutionen in aller Freiheit diskutiert und kritisiert werden dürften; sogar Änderungen, die das Fundament des Staates betreffen, müssten postuliert werden können. Organisationen hingegen, die den gewaltsamen Umsturz der verfassungsmässigen Ordnung propagierten, gingen über die in der Verfassung garantierte Vereinsfreiheit hinaus.¹³²

Die Minderheit argumentierte, dass Art. 56 BV-1874 den Kantonen lediglich das Recht gewähre, den Missbrauch der Vereinsfreiheit einzuschränken. Ein Recht, Parteien zu verbieten oder gar aufzulösen, könne daraus nicht abgeleitet werden.¹³³ Diese Bedenken fanden bei der Mehrheit kein Gehör, worauf auch der Nationalrat mit 112 zu 42 Stimmen deutlich für die Gewährleistung stimmte.¹³⁴

Mit dieser Diskussion wurde das erste kantonale Verbot auf Stufe Kantonsverfassung Realität:

Art. 14^{bis}. – L'activité des associations et organisations affiliées directement ou indirectement à l'Internationale communiste étant dangereuse pour l'Etat et pour l'ordre public, ces associations et organisations sont interdites sur le territoire du canton.

Est de même interdite, sur le territoire du canton, l'activité de telles associations et organisations établies hors du canton.

Toute autre association et organisation affiliées directement ou indirectement à une organisation internationale ou étrangère, dont l'activité sera considérée comme dangereuse pour l'Etat ou pour l'ordre public, pourra être interdite par décision du Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat.

¹³⁰ Votum von Gustav Wenk (SP/BS), SR Sitzung vom 1. Oktober 1937, 192 f.

¹³¹ SR Sitzung vom 1. Oktober 1937, 208.

¹³² Votum von Alfred Müller (FDP/TG), NR Sitzung vom 30. März 1938, 236 f.; Votum von Albert Picot (FDP/GE), NR Sitzung vom 31. März 1938, 311.

¹³³ Votum von Arthur Schmid (SP/AG), NR Sitzung vom 30. März 1938, 272 f.

¹³⁴ NR Sitzung vom 31. März 1938, 329 ff.; SR Sitzung vom 1. Oktober 1937, 205 f.

La loi déterminera les peines applicables à ceux qui enfreindront cette interdiction et qui contreviendront aux prescriptions des lois d'exécution.¹³⁵

bb. Würdigung

- 109 Der Kanton Genf war in Bezug auf die Verbotspolitik in vielerlei Hinsicht ein Spezialfall: In keinem anderen Kanton war die kommunistische Szene aktiver als in der Rhonestadt, und nirgends wurde lebhafter, emotionaler und philosophischer über das Verbot gestritten als in der Heimatstadt Jean-Jacques Rousseaus. Das scharfe Vorgehen der Genfer Behörden hatte vor allem damit zu tun, dass prominente Kommunisten nicht nur im Grand Conseil, sondern auch im Nationalrat vertreten waren.¹³⁶
- 110 Durch die Verfassungsänderung wurden nicht nur die Kommunistische Internationale und alle ihr unterstellten Organisationen verboten (Art. 14^{bis} KV-GE-1847), sondern ihren Vertretern auch sämtliche politischen Rechte entzogen (Art. 23 Ziff. 4 KV-GE-1847). Diese drastische Sanktion war in der Schweiz präzedenzlos. Zur Bestrafung von Widerhandlungen gegen das Verbot wurde das kantonale Strafrecht angepasst.¹³⁷ Zuständig für den Erlass weiterer Verbote war gemäss Art. 14^{bis} Abs. 3 KV-GE-1847 der Grand Conseil, wobei die Regierung einen entsprechenden Antrag stellen musste.¹³⁸

¹³⁵ SA-GE, Recueil Authentique des Lois et Actes du Gouvernement de la République et Canton de Genève, Tome 123 – Année 1937, 102.

¹³⁶ Vgl. Fn. 359.

¹³⁷ Art. 91^{bis} aStGB-GE lautete «Quiconque aura participé sciemment à la reconstitution, sous une forme quelconque, après qu'elles auront été interdites, d'associations ou d'organisations affiliées directement ou indirectement à une organisation internationale ou étrangère dont l'activité est dangereuse pour l'Etat ou pour l'ordre public, sera puni de l'emprisonnement jusqu'à deux ans auxquels il pourra être ajouté une amende jusqu'à 5,000 francs ; Les chefs ou instigateurs, de trois à dix ans de réclusion; Les autres personnes, de un à cinq ans d'emprisonnement; La tentative sera punie conformément à la loi» (SA-GE, Recueil Authentique des Lois et Actes du Gouvernement de la République et Canton de Genève, Tome 123, Année 1937, 64 f.).

¹³⁸ Die Frage der Aufhebung des Verbotsgesetzes stellte sich im Kanton Genf erst nach Kriegsende. Der Conseil d'Etat beantragte am 29. Dezember 1945 beim Grand Conseil die Aufhebung der Verbotsbestimmung (SA-GE, Mémorial des Séances du Grand Conseil de Genève, 1946, Tome II, 1602 ff.). Die

b. Waadtländer Kantonsverfassung

aa. Entstehungsgeschichte

Der Kanton Waadt erliess bereits ab Mitte der 1930er Jahre die ersten Massnahmen gegen kommunistische Agitationen.¹³⁹ Für Aufsehen sorgte ein Bundesgerichtsentscheid, welcher 1935 das Verbot des Conseil d'Etat von kommunistischen Schulungskursen stützte.¹⁴⁰ In diesem Kontext begann im Frühling 1937 ein Initiativkomitee mit der Sammlung von Unterschriften, um in der Kantonsverfassung ein Kommunistenverbot zu verankern. Die öffentliche Unterstützung für das Anliegen war enorm: Obwohl für eine gültige Initiative unter der damaligen Waadtländer Verfassung lediglich 6'000 Unterschriften notwendig waren, konnten innerhalb der Frist fast viermal so viele Unterschriften (23'484) zusammengetragen werden.¹⁴¹ 111

Die Kommunistische Partei des Kantons Waadt zweifelte die Legalität eines Verbots sofort an und forderte der Conseil d'Etat in einem Schreiben vom 6. August 1937 auf, die Initiative als unzulässig zu erklären und eine Volksabstimmung zu verhindern. Der Conseil d'Etat vertrat jedoch die Ansicht, dass 112

Gewährleistung zur Streichung der Verfassungsbestimmung durch die Bundesversammlung erfolgte im Frühjahr 1946 (SA-GE, *Récueil Authentique des Lois et Actes du Gouvernement de la République et Canton de Genève*, 1946, Tome 132, 13).

¹³⁹ Mit Arrêté vom 9. April 1935 wurden marxistische Kurse verboten; mit Arrêté vom 7. Oktober 1936 wurde J. Humbert-Droz verboten, auf dem Waadtländer Staatsgebiet öffentlich das Wort zu ergreifen; und per Arrêté vom 20. April 1937 untersagte der Staatsrat der kommunistischen Partei allgemein und ohne zeitliche Befristung, auf dem Kantonsgebiet irgendwelche öffentliche Veranstaltungen zu organisieren (SA-VD, *Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton de Vaud*, Automne 1937, 294). Die staatsrechtliche Beschwerde gegen letzteren Arrêté wurde vom Bundesgericht am 22. Dezember 1937 als unbegründet abgewiesen (wiedergeben in E. G., ZBl, 50 f.).

¹⁴⁰ In BGE 61 I 264 vom 20. September 1935 stützte das Bundesgericht das Verbot von kommunistischen Schulungskursen. Noch 1932 hat das Bundesgericht die Propagierung der kommunistischen Doktrin und Taktik zur Gewinnung neuer Anhänger allerdings als legitime Ausübung eines Freiheitsrechtes anerkannt (BGE 58 I 94). Kritisch hierzu BRUNNER, Diss., 302 f.

¹⁴¹ SA-VD, *Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton de Vaud*, Automne 1937, 294.

er nicht über derartige Kompetenzen verfüge und deshalb dem Anliegen keine Folge leisten könne.¹⁴²

- 113 In der Folge überprüfte der Conseil d'Etat das Initiativbegehren auf seine Verfassungskonformität hin. Nach Ansicht der Waadtländer Regierung zielte die Initiative darauf ab, Art. 8 KV-VD-1885, welcher die Vereinsfreiheit garantierte, durch eine zusätzliche Restriktion einzuschränken.¹⁴³ Ein Widerspruch zur Vereinsfreiheit gemäss kantonalem oder eidgenössischem Verfassungsrecht wurde mit Verweis auf den Genfer Präzedenzfall verneint.¹⁴⁴
- 114 Die parlamentarische Beratung folgte am 10. November 1937. Die Ratsmehrheit verwies im Wesentlichen auf die Gefahr durch den Kommunismus für den Staat und die Armee. Dazu gehöre insbesondere die Absicht, die Schweiz mit Mitteln der Gewalt zu einer Provinz in der Sowjetunion zu machen, die Industrie zu verstaatlichen, die Religion abzuschaffen sowie die Bildung von Zellen in der Armee.¹⁴⁵ Auf die Einwände der Kommunistischen Partei, die Initiative stehe im Widerspruch zum Grundrechtsschutz, wurde ausgeführt, dass gerade die KPS eine diktatorische und tyrannische Organisation befürworte. Dem Staat obliege zum Schutz der demokratischen Freiheitsrechte die

¹⁴² SA-VD, Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, Automne 1937, 293.

¹⁴³ «Le droit d'association est garanti (Abs. 1). Les assemblées dont le but et les moyens ne sont pas contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs ne peuvent être ni restreintes, ni interdites (Abs. 2)».

¹⁴⁴ SA-VD, Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, Automne 1937, 297. Erwähnung fand darin auch eine Passage aus dem Gewährleistungsverfahren der abgeänderten Genfer Kantonsverfassung: «In der Tat ist nicht diejenige Vereinigung, die die Abänderung der politischen Staatsform wünscht, staatsgefährlich, sondern diejenige, die eine Abänderung der bestehenden Rechtsordnung in einer Weise anstrebt, die tatsächlich zur Störung der öffentlichen Ordnung führen kann (Burckhardt, Kommentar 8. Ausgabe, S. 524; BGE 61, Bd. I, S. 35). Auf jeden Fall muss alles, was die öffentliche Ordnung gefährdet, als rechtswidrig im Sinne von Art. 56 der Bundesverfassung betrachtet werden, weshalb der neue Art. 14^{bis}, Abs. 3, mit Art. 56 BV vereinbar ist. Das gleiche gilt für die Abs. 1 und 2 des genannten Art. 14^{bis}» (Botsch. Gewährleistung KV-GE 1937, 621).

¹⁴⁵ SA-VD, Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, Automne 1937, 300 ff.

Pflicht, sich gegen Vereinigungen und Organisationen zu wehren, welche auf die Bildung eines diktatorischen, proletarischen Regimes hinarbeiteten.¹⁴⁶

Eine Minderheit des Grand Conseils aus den Kreisen der Sozialdemokraten 115 vertrat die Ansicht, dass das vorhandene Arsenal an Gesetzen auf Stufe Bund und Kanton ausreiche, um gegen Störer des Ordre Public vorzugehen. Zu denken sei insbesondere an das Strafrecht, aber auch an die Gerichte sowie an die Sicherheitspolizei. Ebenso tragen die Universität, die Schulen und die Presse dazu bei, die Bevölkerung vor gefährlichen Einflüssen zu schützen. Die Schweiz dürfe nicht zum ideologischen Kreuzzug gegen politische Systeme Europas aufrufen. Überdies gelte es, Einmischungen in die internen Angelegenheiten fremder Staaten zu vermeiden.¹⁴⁷

Die Minderheit erachtete überdies die Terminologie – *toute autre organisation internationale ou étrangère* – als unklar. Diese lasse der rechtsanwendenden Behörde einen sehr breiten Spielraum für das Verbot weiterer Organisationen. Die Minderheit befürchtete insbesondere, dass Massnahmen auch gegen Sozialisten ausgeweitet werden könnten, während frontistische Gruppierungen wie der «Front National» oder die «Union Nationale» unbescholten blieben.¹⁴⁸ Gerade weil in den letzten Nationalratswahlen lediglich 1,5% der Stimmbevölkerung für die Kommunisten gestimmt hätten, verfügten sie nicht über das Potential, für den Staat eine Gefahr darzustellen.¹⁴⁹ 116

Nach Abschluss der parlamentarischen Diskussion sprach sich die Mehrheit 117 des Grand Conseils für eine positive Abstimmungsempfehlung aus.¹⁵⁰ An der

¹⁴⁶ SA-VD, Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, Automne 1937, 307 ff.

¹⁴⁷ SA-VD, Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, Automne 1937, 314 und 322.

¹⁴⁸ SA-VD, Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, Automne 1937, 314 ff.

¹⁴⁹ SA-VD, Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, Automne 1937, 325 ff.

¹⁵⁰ SA-VD, Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, Automne 1937, 335.

Volksabstimmung vom 30. Januar 1938 stimmte eine deutliche Mehrheit von 73% der Urnengänger für den neuen Verfassungspassus.¹⁵¹

- 118 Mit Schreiben vom 1. März 1938 ersuchte die Waadtländer Regierung um die Gewährleistung der Verfassungsänderung. Wie bereits im Falle der Genfer Verfassungsbestimmungen prüfte der Bund auch im Waadtländer Verbotsfall lediglich einen möglichen Verstoss gegen Art. 56 BV-1874 (Vereinsrecht) und Art. 4 BV-1874 (Gleichheit vor dem Gesetz).¹⁵² Die Argumente im National- und Ständerat deckten sich in wesentlichen Teilen mit den Ausführungen zum Genfer Kommunistenverbot.¹⁵³ Die Verbotsnorm in der Kantonsverfassung fiel kurz aus:

Art. 8^{bis} KV-VD-1885 – Les associations et organisations affiliées directement ou indirectement à l'Internationale communiste ainsi qu'à toute autre organisation internationale ou étrangère, dont l'activité est contraire à l'ordre public, sont interdites sur le territoire du canton.

La Loi détermine les peines applicables à ceux qui enfreignent cette interdiction.¹⁵⁴

¹⁵¹ SA-VD, S 2710/14, Arrêté du 7 février 1938 proclamant le résultat de la votation cantonale des 29 et 30 janvier 1938 sur l'acceptation ou le rejet de l'initiative populaire demandant l'introduction d'un article 8^{bis} dans la Const. vaudoise, (34'867 Personen stimmten ja [73%] und 12'780 Personen nein [27%]).

¹⁵² In seinen Überlegungen verwies der Bundesrat auf seine Ausführungen in der Botschaft vom 7. Dezember 1936 zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Botsch. BB über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit 1936, 393 ff.) sowie zur Gewährleistung der Verfassungsgesetze des Kantons Genf (Botsch. Gewährleistung KV-GE 1937, 621 ff.). Um die Gefahr, welche von der KPS ausgehe, zu begründen, verwies der Bundesrat auf BGE 63 I 281 vom 3. Dezember 1937. Ein Widerspruch zu Art. 56 BV-1874 war seiner Ansicht nach nicht zu erkennen. Auch eine Verletzung der Rechtsgleichheit nach Art. 4 BV-1874 war für den Bundesrat nicht ersichtlich. Es genüge zur Wahrung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit, dass eine Vorschrift in allen Fällen, in denen die Umstände die gleiche Behandlung rechtfertigen, zur Anwendung gelange (Botsch. Gewährleistung KV-VD 1938, 431 ff.).

¹⁵³ Der Ständerat stimmte der Gewährleistung am 22. September 1938 mit 33 zu 3 Stimmen zu (SR Sitzung vom 22. September 1938, 77); der Nationalrat tat es ihm am 9. November 1938 mit 101 zu 39 Stimmen gleich (NR Sitzung vom 9. November 1938, 71).

¹⁵⁴ SA-VD, S 2710/14, Arrêté du 7 février 1938 proclamant le résultat de la votation cantonale des 29 et 30 janvier 1938 sur l'acceptation ou le rejet de l'initiative populaire demandant l'introduction, dans la Constitution vaudoise, d'un article 8^{bis}.

bb. *Würdigung*

Die wie im Kanton Genf auch in der Waadt aktive Kommunistische Partei 119 wehrte sich erfolglos gegen das Verbot. Die enorme Unterstützung der Volksinitiative und der Erfolg in der Volksabstimmung lassen den Schluss zu, dass der Grossteil der Bevölkerung den Kommunismus tatsächlich für eine reale Gefahr hielt. Mit dem knapp ausformulierten Verbotsparagrafen wurde die Kommunistische Internationale, alle mit ihr affilierten Vereinigungen und Organisationen sowie sämtliche internationalen oder ausländischen *ordre public*-widrigen Organisationen verboten. Spezifiziert wurde das Verbot in einem kantonalen Gesetz, auf das nachfolgend eingegangen wird.

2. Kantonale Verbote auf Stufe Gesetz

a. Waadtländer Verbotsgesetz vom 21. November 1938

aa. *Entstehungsgeschichte*

Kurz nach der Volksabstimmung vom 30. Januar 1938 über die Teilrevision 120 der Kantonsverfassung ernannte der Conseil d'Etat eine vierköpfige Expertenkommission, welche sich aus zwei Richtern, dem Staatsanwalt und einem Rechtsanwalt zusammensetzte.¹⁵⁵ Ihr oblag die Aufgabe, basierend auf der neuen Verfassungsnorm einen Gesetzestext auszuarbeiten, der die institutionelle Zuständigkeit, das Verfahren sowie die Sanktionen festlegte.¹⁵⁶

Gestützt auf diese Vorarbeiten entstand das Waadtländer Verbotsgesetz vom 121 21. November 1938. Mit zehn Artikeln war es das umfangreichste und detaillierteste aller kantonalen Verbotsgesetze und umfasste folgenden Wortlaut:

¹⁵⁵ Die Kommission bestand aus André Chavannes (juge cantonal), Benjamin Méan (juge cantonal), Pierre Boven (procureur général) und Francis Gamboni (avocat et député).

¹⁵⁶ SA-VD, S 132 770/1, Commission d'Experts chargée d'élaborer un projet de loi d'application de l'article 8^{bis} de la Constitution vaudoise. Séance du 5 mai 1938.

LOI
du 21 novembre 1938
sur les associations illicites¹⁵⁷

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD
vu l'article 56 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 ;
vu les articles 52 et 78 du code civil suisse du 10 décembre 1907 ;
vu les articles 8 et 8^{bis} de la Constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885 ;
vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat,

décète:

Article premier. – Les associations, organisations et groupements dont l'activité ou le but est contraire à l'ordre public, notamment ceux qui poursuivent le renversement par la violence des pouvoirs constitutionnels et des institutions publiques sont, quels que soient leur dénomination, leurs moyens et leurs buts apparents, illicites et interdits sur territoire vaudois.

Est également illicite et interdite sur territoire vaudois l'activité de telles associations, organisations et de tels groupements ayant leur siège ou leur direction hors du canton.

En conséquence, toute activité, politique ou autre, publique ou privée, est interdite notamment aux associations, organisations et groupements qui sont affiliés directement ou indirectement à l'Internationale communiste, ainsi qu'à toute autre organisation internationale ou étrangère dont l'activité est contraire à l'ordre public, ou qui travaillent dans l'intérêt des organisations précitées.

Art. 2. – Le Conseil d'Etat est chargé de prévenir et de faire cesser l'activité des associations, organisations et groupements visés à l'article premier.

Il interdit en particulier l'offre, la vente, la remise, l'envoi, l'exposition, l'affichage et la circulation de tous journaux ou autres écrits, figures, images ou emblèmes émanant de ces associations, organisations et groupements, ainsi que l'utilisation par eux de tous autres moyens de diffusion.

Il a le droit de séquestrer et de confisquer les objets ou valeurs servant à l'exercice de l'activité interdite.

Art. 3. – En cas d'urgence, le Département de justice et police est compétent pour prendre les mesures indiquées à l'article précédent, sous réserve de recours non suspensif au Conseil d'Etat.

Ce recours s'exerce par acte écrit, en deux exemplaires, sur papier libre. Il doit être déposé au Département de justice et police ou à la Chancellerie d'Etat dans les 10 jours dès la notification de la décision.

Art. 4. – L'exercice d'une fonction publique (administrative, judiciaire, pédagogique ou autre) est inconciliable avec l'affiliation du titulaire de cette fonction à une association, une organisation ou un groupement visé à l'article premier.

Le fait, pour une personne ne se rattachant pas à une association, une organisation ou un groupement visé à l'article premier, de se livrer à une activité quelconque en leur faveur est également inconciliable avec l'exercice d'une fonction publique.

¹⁵⁷ SA-VD, Recueil des Lois, Décrets, Arrêtés et autres Actes du Gouvernement du Canton de Vaud, Tome CXXXV – 1938, 184 ff.

En conséquence, la présente loi entraîne la révocation d'une fonction publique de quiconque se trouve, un mois après son entrée en vigueur, dans les conditions prévues aux alinéas précédents.

Art. 5. – La destitution d'un fonctionnaire se trouvant dans les cas prévus aux alinéas 1 et 2 de l'article précédent est déclarée par le Conseil d'Etat, après enquête et après un avertissement d'un mois. La destitution des employés communaux est déclarée par la municipalité dont ils relèvent, dans les mêmes conditions.

La destitution d'un fonctionnaire judiciaire a lieu par jugement disciplinaire, conformément aux articles 140 et suivants de la loi sur l'organisation judiciaire.

Art. 6. – Toute infraction à l'article premier de la présente loi tombe sous le coup de l'article 290 du code pénal.

La violation d'une décision prise par le Conseil d'Etat ou le Département de justice et police aux termes des articles 1 à 3 de la présente loi entraîne l'application de l'article 251 du code pénal.

L'article 303 du code pénal est applicable à celui dont les fonctions ont expiré en raison des articles 4 et 5 de la présente loi.

Art. 7. – Celui qui, au cours de l'exécution d'un des délits prévus aux articles 1 et 2 ou à l'occasion de ceux-ci, commet un autre délit, est en outre passible de la peine établie pour ce délit, conformément aux règles sur le cumul.

Art. 8. – La loi sur l'organisation judiciaire, la partie générale du code pénal et le code de procédure pénale sont en outre applicables aux délits prévus par les dispositions qui précèdent.

Art. 9. – La loi d'introduction dans le canton de Vaud du code civil suisse, du 30 novembre 1910, est complétée par un article 8^{bis} de la teneur suivante :

« La Cour civile du Tribunal cantonal est compétente pour connaître des actions en dissolution d'associations dont le but est illicite ou contraire aux mœurs (article 78 C.C.S.). »

Art. 10. – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi, dont il fixera l'entrée en vigueur.

bb. Würdigung

Aufgrund der Expertise der Expertenkommission, muss das Waadtländer Verbotsgesetz als mustergültig beschrieben werden. Hinzuweisen ist insbesondere auf drei Punkte:

Erstens gelang es dem Waadtländer Gesetzgeber, das *Verbotsobjekt* unter Wahrung der Rechtsgleichheit zu bezeichnen. Während der Verfassungstext klar auf die Kommunistische Internationale und alle ihr direkt oder indirekt affilierten Vereine und Organisationen abzielte, war Art. 1 des Gesetzes wesentlich breiter gefasst. Gegenstand eines Verbots sollten nicht nur kommu-

nistische Vereinigungen sein, sondern alle «Vereinigungen», «Organisationen» und «Gruppierungen», welche eine Gefahr für den Staat darstellten.¹⁵⁸ In Art. 1 Abs. 3 wurde die Kommunistische Internationale zwar erwähnt, aber bloss mit einem «notamment» hervorgehoben; den Experten zufolge geschah dies nicht aus juristischen Motiven, sondern aufgrund der «utilité politique».¹⁵⁹

- 124 Zweitens enthielt das Gesetz eine klare *organisatorische Zuständigkeitsregelung*: Die Kommission vertrat die Ansicht, dass für Verbote die Regierung zuständig und deshalb öffentliches Recht anwendbar sein soll (Art. 2), die Auflösung hingegen sei Sache der Zivilgerichte unter Anwendung von Privatrecht. Unter diesem Gesichtspunkt wurde in der Präambel sowohl auf Art. 56 BV-1874 sowie auf Art. 52 und Art. 78 ZGB verwiesen und das kantonale Einführungsgesetz zum ZGB angepasst (Art. 9).¹⁶⁰ Diese Berücksichtigung der zivilrechtlichen Bestimmungen war im Rahmen der Verbotsmassnahmen auf Stufe Bund und Kanton einzigartig.
- 125 Drittens betonten die Experten die Wichtigkeit des *Rechtsschutzes*: Betroffene konnten sich nach Massgabe des kantonalen Rechts zunächst an die Rekurskammer des Kantonsgerichtes wenden und den Verbotsentscheid sodann an das Bundesgericht weiterziehen.¹⁶¹ Solche Überlegungen zum Rechtsschutz wurden ausser im Kanton Waadt nirgendwo sonst angestellt.

¹⁵⁸ SA-VD, S 132 770/1, Commission d'Experts chargée d'élaborer un projet de loi d'application de l'article 8^{bis} de la Constitution vaudoise. Séance du 6 juin 1938, 11.

¹⁵⁹ SA-VD, S 132 770/1, Commission d'Experts chargée d'élaborer un projet de loi d'application de l'article 8^{bis} de la Constitution vaudoise. Séance du 9 juillet 1938, 3.

¹⁶⁰ SA-VD, S 132 770/1, Commission d'Experts chargée d'élaborer un projet de loi d'application de l'article 8^{bis} de la Constitution vaudoise. Séance du 11 mai 1938, 8 f.

¹⁶¹ SA-VD, S 132 770/1, Commission d'Experts chargée d'élaborer un projet de loi d'application de l'article 8^{bis} de la Constitution vaudoise. Séance du 11 mai 1938, 8.

b. Neuenburger Verbotsgesetz vom 23. Februar 1937

aa. Entstehungsgeschichte

In keinem anderen Kanton wurde ein Kommunistenverbot derart früh erlassen wie im Kanton Neuenburg. Ausschlaggebend waren Agitationen des lokalen Ablegers der Kommunistischen Partei: Bereits 1931 haben die Neuenburger Behörden Veranstaltungen des Kommunisten Jules Humbert-Droz untersagt, ein Vorgehen, das später vom Bundesgericht gestützt wurde.¹⁶² Im Nachgang wurden diverse Verfahren gegen Neuenburger Kommunisten eingeleitet. Für die Neuenburger Behörden stand daher früh fest, dass die KPS eine Partei des Umsturzes war und deshalb verboten werden musste.¹⁶³ Anders als in Genf oder der Waadt wurde das Verbot aber nicht mittels Revision der Kantonsverfassung erwirkt, sondern durch den Erlass eines kantonalen Gesetzes.

Ein Initiativkomitee, das innerhalb der Frist fast viermal mehr Stimmen sammelte als notwendig gewesen wären,¹⁶⁵ überreichte der Neuenburger Staatskanzlei am 22. Februar 1937 folgende Initiative:

1. l'interdiction sur le territoire du canton de Neuchâtel du parti communiste et de toutes les organisations qui s'y rattachent ou qui s'en inspirent;
2. l'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat public et d'une fonction administrative ou pédagogique le fait de se rattacher soit au parti communiste soit à l'un des groupements ci-dessus visé.¹⁶⁴

Bereits wenige Tage zuvor, am 11. Februar 1937, präsentierte der Conseil d'Etat dem Grand Conseil einen Gesetzesentwurf mit einer entsprechenden Botschaft. Die Neuenburger Regierung argumentierte im Wesentlichen, dass

¹⁶² BGE 58 I 84.

¹⁶³ SA-NE, Bulletin Officiel des Délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Vol. 102, 1936, 384 ff.

¹⁶⁴ SA-NE, Bulletin Officiel des Délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Vol. 102, 1936, 470.

¹⁶⁵ Im Amtsblatt vom 27. Februar 1937 wurde die Zahl der gültigen Unterschriften mit 11'321 angegeben, wobei für das Zustandekommen einer Volksinitiative nach dem damaligen Recht lediglich 3'000 gültige Unterschriften nötig gewesen wären (SA-NE, Bulletin Officiel des Délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Vol. 102, 1936, 470 f.).

sie gezwungen sei, eigenständige Vorkehrungen zu treffen, weil der Bund bislang keine Verbotsmassnahmen ergriffen habe.¹⁶⁶ Ausserdem wurde bekräftigt, dass das Vorgehen im Einklang mit den relevanten Verfassungsbestimmungen stehe (Art. 56 BV-1874, Art. 11 KV-NE-1858).¹⁶⁷

- 129 Der Gesetzesentwurf wurde am 22. Februar 1937 im Grand Conseil besprochen. Die Vorlage wurde insbesondere von den Freisinnigen begrüsst, welche griffige präventive Massnahmen zum Schutz der Neuenburger Demokratie forderten.¹⁶⁸ Die Sozialisten befürchteten hingegen, mit dem Verbot werde ein Gesinnungsstrafrecht eingeführt, was mit den demokratischen Idealen unvereinbar sei. Die Verfassung und die Demokratie seien die wertvollsten Güter, die es zu verteidigen gelte, aber das angedachte Gesetz beabsichtige genau das Gegenteil, weshalb auf das Geschäft nicht einzutreten sei.¹⁶⁹
- 130 Nach einer scharfen Replik der Ratsmehrheit – mit Kommunisten müsse die einzige Sprache gesprochen werden, die sie verstehen, und das sei jene der Sanktionen¹⁷⁰ – schritt der Grand Conseil zur Detailberatung. Anlass zu Diskussionen gab vor allem Art. 1: Verboten werden sollten nicht nur die kommunistische Partei, sondern auch «toutes les organisations qui s’y rattachent ou qui s’en inspirent». ¹⁷¹ Anlass zu weiteren Diskussionen bot Art. 6, wonach das Gesetz auch auf anarchistische und weitere Gruppierungen anwendbar sei, welche sich mit Gewalt gegen den demokratischen Staat richteten.¹⁷² Nach intensiver Diskussion wurde das Gesetz am 23. Februar 1937 verabschiedet.¹⁷³

¹⁶⁶ SA-NE, Bulletin Officiel des Délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Vol. 102, 1936, 386 ff.

¹⁶⁷ Ausführlich hierzu BONHÔTE, Diss., 235 ff.

¹⁶⁸ SA-NE, Bulletin Officiel des Délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Vol. 102, 1936, 394 ff.

¹⁶⁹ SA-NE, Bulletin Officiel des Délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Vol. 102, 1936, 403 f.

¹⁷⁰ SA-NE, Bulletin Officiel des Délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Vol. 102, 1936, 415 f.

¹⁷¹ SA-NE, Bulletin Officiel des Délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Vol. 102, 1936, 424 f.

¹⁷² SA-NE, Bulletin Officiel des Délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Vol. 102, 1936, 429.

¹⁷³ Insgesamt stimmten 55 Abgeordnete für und 34 Abgeordnete gegen das Gesetz. Eine Person enthielt sich der Stimme und elf Personen waren abwesend.

Gegen das Gesetz wurde das Referendum ergriffen, dessen fristgerechtes Zustandekommen vom Conseil d'Etat am 2. April 1937 bestätigt wurde.¹⁷⁴ Nur kurz darauf, am 25. April 1937, wurde das Gesetz von der Neuenburger Stimmbevölkerung mit über 67% der Ja-Stimmen deutlich angenommen und am 18. Mai 1937 in Kraft gesetzt.¹⁷⁵

Am 16. Juni 1937 reichten zwanzig Personen beim Bundesgericht Beschwerde ein. Sie beanstandeten am Gesetz nicht nur die Verletzung der Vereinsfreiheit, sondern auch einen Verstoß gegen die Gewaltenteilung und die Missachtung der Rechtsgleichheit. Das Bundesgericht wies die Beschwerde in allen Punkten ab. Mittels Verweise auf die Literatur und Stellungnahmen des Bundesrates unterstrich das höchste Gericht detailliert die von der Kommunistischen Internationalen ausgehende Gefahr. In seinen Schlussfolgerungen erkannte es im Neuenburger Verbotsgesetz keine unrechtmässige Einschränkung der in Art. 56 BV-1874 bzw. Art. 11 KV-NE-1858 verankerten Vereinsfreiheit.¹⁷⁶

LOI
portant interdiction des organisations communistes ou subversives.

(Du 23 février 1937)¹⁷⁷

--

LE GRAND CONSEIL, ect.,
Sur la proposition du Conseil d'Etat,
Décrète:

Article premier. – Sont déclarés dangereux pour l'Etat et illégaux, aussi bien dans leur but que dans leurs moyens, le parti communiste et toutes les organisations qui s'y rattachent ou qui s'en inspirent.

En conséquence, toute activité politique ou autre est interdite sur territoire neuchâtelois au parti communiste, à ses sections ou cellules, ainsi qu'aux organisations accessoires ou entreprises qui travaillent entièrement ou partiellement dans l'intérêt du communisme ou qui s'en inspirent.

Le Conseil d'Etat est chargé de dissoudre les organisations illicites.

(SA-NE, Recueil Officiel des Lois, Décrets et Arrêtés de la République et Canton de Neuchâtel, Troisième Edition, Tome Sixième, 1939, 297).

¹⁷⁴ SA-NE, Bulletin Officiel des Délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Vol. 103, 1938, 47.

¹⁷⁵ Das Abstimmungsergebnis lautete 17'524 Ja-Stimmen (67.1%) zu 8'597 Nein-Stimmen (32.9%). SA-NE, 12 CHA-97, Feuille Officielle de la République et Canton de Neuchâtel, 28. April 1937, No. 33, 172 f.

¹⁷⁶ BGE 63 I 281, E. 3, 283; kritisch dazu BRUNNER, Diss., 303 f.; ABDERHALDEN, Diss., 111; MÜLLER, Diss., 306.

¹⁷⁷ SA-NE, Recueil Officiel des Lois, Décrets et Arrêtés de la République et Canton de Neuchâtel, Troisième Edition, Tome Sixième, 1939, 295 ff.

Art. 2. – Sont interdits également l’offre, la remise, l’envoi ou la distribution de tous journaux, écrits, feuilles volantes, manifestes et autre matériel de propagande ayant un caractère communiste ou subversif.

Art. 3. – L’exercice d’un mandat public et d’une fonction administrative ou pédagogique est déclaré incompatible avec le fait d’être membre du parti communiste, d’une organisation qui s’y rattache ou qui s’en inspire.

En conséquence, l’entrée en vigueur de la présente loi emporte de plein droit annulation des mandats publics attribués à des communistes et réalisation des rapports de service des fonctionnaires, employés et ouvriers de l’Etat ou des communes appartenant soit au parti communiste soit aux organisations qui s’y rattachent ou qui s’en inspirent.

Les personnes qui, sans se rattacher à une organisation illicite, se livrent à une activité quelconque destinée à propager le communisme, l’anarchie, ou d’autres doctrines préconisant ou comportant le renversement, par la violence, d’institutions démocratiques, tombent sous le coup des incompatibilités prévues au présent article.

Art. 4. – Les infractions à la présente loi seront punies de l’amende jusqu’à cinq mille francs ou de l’emprisonnement jusqu’à deux ans. Ces deux peines peuvent être cumulées. En outre, la privation de l’exercice des droits civiques jusqu’à dix ans sera prononcée dans tous les cas comme peine accessoire de l’amende ou de l’emprisonnement.

Lorsque l’infraction commise ne présente pas un caractère particulier de gravité la peine sera, indépendamment de la privation jusqu’à deux ans de l’exercice des droits civiques, l’amende jusqu’à cent francs ou l’emprisonnement jusqu’à deux mois.

Toutes les peines prévues au présent article sont applicables à la tentative.

Sont également applicables, sous réserve des dérogations mentionnées ci-dessous, les dispositions générales du code pénal neuchâtelois du 12 février 1891.

Art. 5. – Les dispositions pénales ci-dessus sont applicables également à celui qui aura pris part à un attroupement formé en public et au cours duquel des violences ont été commises collectivement sur des personnes ou sur des propriétés.

Il n’encourra aucune peine s’il s’est retiré sur sommation de l’autorité sans avoir participé aux violences ni les avoir provoquées.

Celui qui aura provoqué un attroupement visé à l’alinéa premier du présent article sera puni des mêmes peines, si en raison des circonstances il était à prévoir que des violences seraient exercées.

Art. 6. – Les dispositions de la présente loi sont également applicables aux groupements anarchistes ainsi qu’à tous autres groupements préconisant la violence dirigée contre l’Etat démocratique.

Art. 7. – Le Conseil d’Etat est chargé de pourvoir, s’il y a lieu, après les formalités du referendum, à la promulgation et à l’exécution de la présente loi.

bb. *Würdigung*

Ähnlich wie die Kantone Genf und Waadt kannte auch der Kanton Neuenburg 133 eine aktive kommunistische Politszene. Ausschlaggebend für den Gesetzgebungsprozess waren sowohl das bundesgerichtlich abgestützte Durchgreifen der Behörden als auch die grosse Unterstützung des Anliegens der Initianten.

Beachtlich am Neuenburger Gesetz waren insbesondere die Kompetenzen, 134 welche das Gesetz der Regierung zusprach. Der Conseil d'Etat hatte in einem ersten Schritt die schwierige Aufgabe, zu eruieren, welche Organisationen mit der Kommunistischen Partei verbunden waren oder sich von ihr inspirieren liessen. In einem zweiten Schritt musste die Regierung die Auflösung solcher Organisationen sicherstellen.

Problematisch an dieser Regelung war, dass das Privatrecht (Art. 78 ZGB) 135 diese Aufgabe ausschliesslich dem Zivilgericht zusprach, weshalb Art. 1 Abs. 3 des Neuenburger Gesetzes im Widerspruch mit übergeordnetem Bundesrecht stand.¹⁷⁸ Diese Problematik wurde im Kanton Neuenburg, anders als durch die Expertenkommission im Kanton Waadt, nicht erkannt.¹⁷⁹ Ebenso wenig äusserte sich das Bundesgericht zu dieser Problematik.¹⁸⁰

c. *Schwyzer Verbotsgesetz vom 4. November 1937*

aa. *Entstehungsgeschichte*

Nachdem in den drei Kantonen der Romandie Verbotserlasse gegen die Kom- 136 munisten bereits Realität waren, begannen auch Kantone der Zentralschweiz,

¹⁷⁸ Das Bundesgericht hielt 1932 im Zusammenhang mit dem Neuenburger Kommunisten Jules Humbert-Droz fest, dass die Auflösung eines Vereins dem Richter zustehe bzw. dass die Kantonsregierung lediglich ein entsprechendes Gesuch stellen dürfe (BGE 58 I 84 E. 5 mit Verweis auf Art. 12 des EG-ZGB NE).

¹⁷⁹ Kurze Zeit nach der Auflösung der Parteiverbote durch den Bundesratsbeschluss sowie im Hinblick auf die anstehenden Wahlen des Grand Conseils beschloss der Conseil d'Etat am 16. März 1945, das kantonale Verbotsgesetz nach fast genau acht Jahren aufzuheben (SA-NE, Bulletin Officiel des Délérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Vol. 109, 1945, 433).

¹⁸⁰ BGE 63 I 281.

Verbotsmassnahmen gegen die Kommunisten zu ergreifen. Den Anfang machte der Kanton Schwyz. Den Impetus für die Diskussion gab ein Bericht der liberalen Fraktion, der sich mit den Statuten der KPS sowie den organisatorischen Grundlagen der Komintern auseinandersetzte.¹⁸¹ Befürchtet wurde insbesondere, dass die KPS zum Generalstreik mobilisieren, auf einen gewaltsamen Umsturz der bestehenden Ordnung oder auf einen Aufstand gegen die Staatsgewalt hinwirken könnte.¹⁸²

- 137 Eine besondere Gefahr erkannte die Fraktion in den «Naturfreunden», die im Kanton Schwyz mehrere Hütten unterhielten, «wo sie das Wochenende, nicht etwa zu Sportzwecken, sondern in erster Linie zu politischen Schulungszwecken verbringen».¹⁸³ Zu diesen Veranstaltungen wurden Emigranten, «über deren Existenzgrundlage man eigentlich nichts Genaues weiss», zu Vorträgen über politische Fragen und über die Sowjetunion eingeladen. «Es wäre ein verhängnisvoller Grundirrtum zu glauben, dass unsere bäuerliche Bevölkerung nicht bereits von diesem Geist in einzelnen Teilen angesteckt worden wäre», räsionierten die liberalen Kreise.¹⁸⁴
- 138 Folglich müsse es mit Blick auf Art. 56 BV-1874 und wegen der Untätigkeit des Bundes möglich sein, die Kommunisten auf dem Schwyzer Kantonsgebiet zu verbieten.¹⁸⁵ Im Bericht legten die Liberalen die Vorteile eines kantonalen Verbots dar.¹⁸⁶ Bemerkenswert war die Überlegung, dass das Schwyzer Verbot auf andere Kantone eine nicht zu unterschätzende «moralische Wirkung»

¹⁸¹ SA-SZ, 1011.8, «Geschichte und Wirksamkeit der kommunistischen Partei der Schweiz» [undatiert], 1 ff.

¹⁸² SA-SZ, 1011.8, «Geschichte und Wirksamkeit der kommunistischen Partei der Schweiz» [undatiert], 3.

¹⁸³ SA-SZ, 1011.8, «Geschichte und Wirksamkeit der kommunistischen Partei der Schweiz», [undatiert], 5.

¹⁸⁴ SA-SZ, 1011.8, «Geschichte und Wirksamkeit der kommunistischen Partei der Schweiz», [undatiert], 6.

¹⁸⁵ SA-SZ, 1011.8, «Geschichte und Wirksamkeit der kommunistischen Partei der Schweiz», [undatiert], 6.

¹⁸⁶ Die Fraktion listete in ihrem Bericht die Vorteile eines schwyzerischen Kom-
munistenverbotes folgendermassen auf: a) Mit einem Verbot verschwinde ein
grosses politisches Ärgernis; b) Unter dem Titel «Kommunistische Partei»
könne keine staatsfeindliche Agitation mehr stattfinden und die öffentlichen
Tätigkeit in Presse, Versammlungen, Cirkeln ect. werde unterbunden; c) Die

haben werde: «Schwyz, eines der Länder des Ursprungs unserer Freiheit, unserer Tradition und unseres Vaterlandes überhaupt kann und wird mit dem Verbot den übrigen eidgen. Ständen, die mit der kommunistischen Gefahr stärker zu kämpfen haben, ein hervorragendes Beispiel geben».¹⁸⁷

An einer ausserordentlichen Session des Schwyzer Kantonsrates plädierten die liberalen Kreise am 4. November 1937 für ein gesetzliches Kommunistenverbot.¹⁸⁸ Die Gegner des Gesetzes argumentierten, dass es im Kanton Schwyz gar keine Kommunisten gebe, weshalb das Verbot in Wahrheit auf die Arbeiterpartei abziele. Der Kommunismus müsse bei seinen Ursachen bekämpft werden, nicht in seinen Wirkungen. Diesbezüglich gelte es insbesondere, gesunde volkswirtschaftliche Zustände zu schaffen. Mit Verboten sei nichts auszurichten; andernfalls erkläre die Demokratie ihren Bankrott.¹⁸⁹

In einem kurzen Votum äusserte sich auch der Vorsteher des Polizeidepartementes wohlwollend zu einem kantonalen Kommunistenverbot: Prävention sei besser als Heilung, und die Vorlage richte sich in keiner Weise gegen die Arbeiterpartei, weshalb entsprechende Befürchtungen unbegründet seien.¹⁹⁰

Das Gesetz wurde in der Schlussabstimmung des Kantonsrates mit 70 gegen eine einzige Gegenstimme und einer Enthaltung klar angenommen.¹⁹¹

In der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 votierten 5'438 Personen für und 3'517 gegen das Gesetz.¹⁹² Obwohl das Ergebnis mit einem Ja-Anteil von

bisherigen Zeitungen und andere Druckerzeugnisse konnten nicht mehr partei-offiziell erscheinen; d) die Aufstellung von Kommunisten als Wahlkandidaten seitens der KPS und deren Hilfsorganisationen werde unterblieben; e) Kommunisten, welche in irgendwelche Behörden gewählt wurden, könnten nicht mehr als Vertreter der KPS auftreten; f) Eine indirekte günstige Wirkung des Verbotes bestehe darin, dass sie sozialdemokratische Partei Farbe bekennen müsse (SA-SZ, 1011.8, «Geschichte und Wirksamkeit der kommunistischen Partei der Schweiz», [undatiert], 6 f.).

¹⁸⁷ SA-SZ, 1011.8, «Geschichte und Wirksamkeit der kommunistischen Partei der Schweiz», [undatiert], 8.

¹⁸⁸ SA-SZ, Protokoll des Kantonsrates des Kant. Schwyz, 1933-1937, 570 ff.

¹⁸⁹ SA-SZ, Protokoll des Kantonsrates des Kant. Schwyz, 1933-1937, 570 f.

¹⁹⁰ Protokoll des Kantonsrates des Kant. Schwyz, 1933-1937, 571 f.

¹⁹¹ SA-SZ, Protokoll des Kantonsrates des Kant. Schwyz, 1933-1937, 572.

¹⁹² SA-SZ, Amts-Blatt des Kantons Schwyz, Register zum 91. Jahrgang, 1938, 144.

knapp über 60% eindeutig ausfiel, beklagten sich die Befürworter nach der Abstimmung über die tiefe Stimmbeteiligung und monierten, die Annahme sei zu wenig klar ausgefallen.¹⁹³ Das Schwyzer Gesetz vom 4. November 1937 trat mit folgendem Wortlaut in Kraft:

**Gesetz über das Verbot der kommunistischen
und anderer staatsgefährlicher Organisationen.¹⁹⁴**

(Vom 4. November 1937.)

Der Kantonsrat des Kantons Schwyz beschließt:

§ 1.

Die kommunistische Partei und alle direkt oder indirekt der kommunistischen Internationale angeschlossenen Vereinigungen und Organisationen sind auf dem Gebiete des Kantons Schwyz verboten.

§ 2.

Der Kantonsrat wird auch jede andere Vereinigung, Organisation oder Partei verbieten, die mit ausländischen Staaten, Parteien oder Organisationen irgend welche Bindungen hat und deren Tätigkeit auf den gewaltsamen Umsturz der bestehenden staatlichen Ordnung gerichtet ist.

§ 3.

Jede Werbetätigkeit, insbesondere die Herstellung, Herausgabe und Verbreitung von Presseerzeugnissen irgend welcher Art, welche der Vorbereitung oder Durchführung eines kommunistischen Umsturzes oder anderer revolutionärer Umtriebe Vorschub leistet, ist auf dem Gebiete des Kantons Schwyz verboten.

§ 4.

Wer in Mißachtung dieses Gesetzes eine verbotene Organisation gründet, leitet oder sich darin betätigt, wer irgendwie eine nach § 3 verbotene Tätigkeit entfaltet oder ihr Vorschub leistet, wird mit Gefängnis bis zu 3 Jahren, verbunden mit Geldbuße bis zu Fr. 5,000.— bestraft. Ausländer werden überdies des Landes verwiesen.

§ 5.

Die Strafverfolgung richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über das Verfahren in Strafrechtsfällen im Kanton Schwyz vom 18. Februar 1908.

Der Untersuch wird durch das Verhöramt geführt. Die Aburteilung erfolgt durch den korrekionellen Richter, soweit nicht die §§ 109 ff. des Kriminalstrafgesetzes Anwendung finden.

§ 6.

Dieses Gesetz wird der Volksabstimmung unterbreitet.

§ 7.

Der Regierungsrat ist mit dem Vollzug beauftragt.

¹⁹³ HORAT, Schwyzer Zeitung, 25.

¹⁹⁴ SA-SZ, Gesetzessammlung des Kantons Schwyz, 12. Bd., 1.9.1937-31.12.1947, 5 f.

bb. *Würdigung*

Das Schwyzer Verbotsgesetz zielte auf die kommunistische Partei und alle direkt oder indirekt der kommunistischen Internationale angeschlossenen Vereinigungen und Organisationen ab. Anders als die Kantone der Romandie kannte die Zentralschweiz aber keine aktive kommunistische Szene, weshalb das Schwyzer Verbot als eigentliches «Präventivverbot» bezeichnet werden muss. Kompetenzrechtlich sah das Gesetz in § 2 vor, dass das Parlament über weitere Verbote befinden konnte. Diese Kompetenz umfasste sogar das Verbot von Parteien mit Verbindungen zum Ausland. 143

Beachtenswert am Schwyzer Kommunistenverbot war nicht nur sein Inhalt, sondern auch seine lange Geltungsdauer: Erst am 7. Dezember 1969 befand das Schwyzer Stimmvolk über die Aufhebung von diversen Erlassen, unter denen sich – fast unscheinbar – das «Gesetz über das Verbot der kommunistischen und anderer staatsgefährlicher Organisationen» befand,¹⁹⁵ und erst am 20. Februar 1970 hob der Kantonsrat das Verbot der kommunistischen Partei formell auf.¹⁹⁶ Mit einer Gültigkeitsdauer von 32 Jahren war das Schwyzer Kommunistenverbot das mit Abstand am längsten geltende Verbotsgesetz im modernen Bundesstaat seit 1848. 144

d. *Uerner Verbotsgesetz vom 2. Juni 1938*

aa. *Entstehungsgeschichte*

Nur wenige Tage nach Inkrafttreten des Schwyzer Verbots wurde auch im benachbarten Kanton Uri über ein Kommunistenverbot debattiert. Am 27. November 1937 unterbreitete der Uerner Regierungsrat dem Landrat eine Vorlage, die auf das Verbot von Organisationen, die der kommunistischen Internationale angehörten, abzielte. 145

Da im Uerner Staatsarchiv keine Protokolle zu den einschlägigen Landratssitzungen auffindbar sind, lassen sich die Ratsdebatten nicht rekonstruieren. Ersichtlich wird aus den Archivalien lediglich, dass der Landrat am 2. Juni 1938 146

¹⁹⁵ SA-SZ, Gesetzesammlung des Kantons Schwyz, 15. Bd., 1.6.1964-31.12.1970, 661.

¹⁹⁶ SA-SZ, Gesetzesammlung des Kantons Schwyz, 15. Bd., 1.6.1964-31.12.1970, 715.

auf die Vorlage eintrat und die «Verordnung über das Verbot der kommunistischen und anderen staatsgefährlichen Organisationen» in ein «Gesetz über das Verbot staatsgefährlicher Organisationen» transformierte.¹⁹⁷

- 147 Im Vorfeld der Volksabstimmung sprachen sich insbesondere die sozialdemokratische Partei und das Gewerkschaftskartell des Kantons Uri gegen ein Verbotsgesetz aus. Unterlagen der Urner Sozialdemokraten war u.a. zu entnehmen, dass es im Kanton Uri keine Kommunisten und erst recht keine Kommunistische Partei gab: «Bevor man etwas verbietet, muß das zu Verbietende überhaupt da sein!». ¹⁹⁸ Es sei schlichtweg lächerlich, nicht vorhandene Kommunistenorganisationen verbieten zu wollen, argumentierten die Sozialdemokraten. Das Gesetz würde das Ansehen des Kantons Uri herabsetzen und ihn der Lächerlichkeit preisgeben. ¹⁹⁹
- 148 Das Verbot einer schweizerischen Partei entspreche ausserdem nicht der «bodenständigen» Schweizerart, sondern sei eine Kopie der Methoden Hitlers und Mussolinis. Die Sozialdemokraten vertraten deshalb die Ansicht, dass in der Schweiz dringendere Aufgaben zu lösen seien, als ein von «Nazi-Geist und Nazi-Methoden» eingegebenes Polizeigesetz zu verabschieden. Dazu zählten neben sozialen Aufbauarbeiten auch wirtschaftliche Massnahmen sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Industrie und Landwirtschaft. Überdies hätte auch der Bundesrat bis dato auf entsprechende Verbote verzichtet, und wenn schon die Landesregierung auf solche Massnahmen verzichte, sollte es der Kanton Uri ebenso tun. ²⁰⁰
- 149 Trotz diesen Gegenargumenten stimmte am 27. November 1938 das Urner Stimmvolk dem Verbotsgesetz mit rund 67% der abgegebenen Stimmen deutlich zu. ²⁰¹ Das Gesetz vom 2. Juni 1938 hatte folgenden Wortlaut:

¹⁹⁷ SA-UR, Protokoll des Landrates d. Kantons Uri, vom Jahr 1932-1940, 730.

¹⁹⁸ SA-UR, P-65, Nr. 113-114, Wahlempfehlung der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Uri.

¹⁹⁹ RAUBER, Widerstand, 82.

²⁰⁰ SA-UR, P-65, Nr. 113-114, Wahlempfehlung der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Uri.

²⁰¹ STADLER-PFLANZER, Geschichte des Landes Uri, 361.

**Gesetz
über das Verbot staatsgefährlicher Organisationen²⁰²**
(Vom 2. Juni 1938.)

Der Landrat des Kantons Uri
b e s c h l i e ß t

Art. 1

Die Tätigkeit von Einzelpersonen, Vereinigungen und Organisationen, die direkt oder indirekt der kommunistischen Internationale angeschlossen sind, wird als staatsgefährlich bezeichnet. Diese Vereinigungen und Organisationen werden auf dem Gebiete des Kantons Uri verboten.

Art. 2

Der Landrat kann auf Antrag des Regierungsrates auch jede andere Vereinigung oder Organisation verbieten, die direkt oder indirekt mit ausländischen Staaten, Parteien oder Organisationen Bindungen irgendwelcher Art hat und die auf gewaltsamen Umsturz der bestehenden Staatsordnung gerichtet ist.

Art. 3

Jede Werbetätigkeit, insbesondere die Herstellung, Herausgabe und Verbreitung von Zeitungen, Flugblättern und Propagandaschriften, die kommunistischen und anderen staatsgefährlichen Charakter haben, ist verboten.

Art. 4

Wer in Mißachtung des Art. 1 und 2 dieses Gesetzes eine verbotene Organisation gründet, leitet oder weiterführt, wer eine nach Art. 3 verbotene Tätigkeit entfaltet oder einer solchen Vorschub leistet, wird mit Gefängnis bis zu 2 Jahren, verbunden mit einer Geldbuße bis zu Fr. 5,000.- bestraft. Ausländer werden des Landes verwiesen.

Art. 5

Die Vergehen werden nach dem ordentlichen Strafverfahren beurteilt.

Art. 6

Für die Beurteilung sind die ordentlichen Gerichte zuständig.

Art. 7

Die Polizeidirektion wird beauftragt, für die Durchführung der Verbotsbestimmungen die notwendigen Massnahmen anzuordnen.

Art. 8

Dieses Gesetz tritt nach Annahme durch das Volk in Kraft.

bb. Würdigung

Die Ausgestaltung des Verbotsgesetzes in Uri wurde zweifelsohne durch das 150
Schwyzer Vorbild inspiriert: Verboten wurden auch hier Vereinigungen und Organisationen, die direkt oder indirekt der kommunistischen Internationale angeschlossen waren. Eine Eigenheit der Urner Vorgehensweise war jedoch der Umstand, dass Art. 1 nicht nur Vereinigungen und Organisationen, sondern auch kommunistische Tätigkeiten von Einzelpersonen untersagte. Das

²⁰² SA-UR, Landbuch des Kantons Uri, 10. Bd., 505 ff.

Parlament hatte die Kompetenz zum Erlass weiterer Verbote, aber gleich wie im Kanton Genf wurde auch hier ein Antrag der Regierung vorausgesetzt.²⁰³

e. Tessiner Ordnungsgesetz vom 25. Januar 1934

aa. Entstehungsgeschichte

- 151 Ein Sonderfall war der Kanton Tessin, auf den hier zwecks Vollständigkeit nur kurz hingewiesen werden soll: Das Ordnungsgesetz vom 25. Januar 1934 verbot keine konkreten Vereinigungen, sondern untersagte in generell-abstrakter Weise die Gründung von Vereinen, welche die Tätigkeit von Behörden in rechtswidriger Weise behinderten oder sich amtliche Befugnisse anmassen. Der Beitritt, die Teilnahme, die Befolgung von Anweisungen oder der Aufruf zur Bildung solcher Vereinigungen wurde mit Geld- oder im Wiederholungsfall mit Haft bestraft.

Legge²⁰⁴

Concernente provvedimenti straordinari per la tutela dell'ordine pubblico.
(Del 25 gennaio 1934).

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE DEL TICINO.
Sulla proposta del Consiglio di Stato,

Decreta:

[...]

Art. 4. – Chiunque fonda un'associazione i cui scopi o la cui attività sono intesi ad ostacolare ad a turbare con mezzi illegali l'azione dell'autorità della Confederazione o del Cantone o l'esecuzione delle leggi o ad esercitare senza l'autorizzazione del Consiglio federale o del Governo cantonale, un potere che ordinariamente è riservato agli organi statali;

chiunque aderisce ad una siffatta associazione o partecipa alle sue mene;
chiunque incita alla costituzione di siffatte associazioni o ne segue le istruzioni,
è punito con la multa fino al fr. 1500 e, in caso di recidiva, con la detenzione fino ad un anno, combinata con la multa fino a fr. 5000.

[...]

²⁰³ Nachdem die Bundesversammlung das Kommunistenverbot auf eidgenössischer Ebene aufgehoben hatte, setzte auch der Urner Landrat im Jahre 1945 das Kommunistenverbot wieder ausser Kraft; STADLER-PFLANZER, Geschichte des Landes Uri, 361.

²⁰⁴ SA-TI, Bollettino Ufficiale delle Leggi e degli Atti Esecutivi della Repubblica e Cantone del Ticino, Vol. 60, 1934, 15 ff.

bb. Würdigung

Im Gegensatz zu den Kantonen der Romandie und der Zentralschweiz, welche 152 ihr rechtliches Abwehrdispositiv vor allem gegen den Kommunismus ausrichteten, war für den Südkanton der Faschismus die grösste Gefahr. Bereits 1921 entstand mit dem *Fascio Lugano* die erste faschistische Organisation in der Schweiz. Nach der Machtübernahme Mussolinis 1922 kamen schweizweit mehrere Sektionen hinzu.²⁰⁵ In den Folgejahren wurden der weitgehend aus Tessinern bestehenden *Partito fascista ticinese* sowie der *Fronte nazionale*, dem zum grössten Teil im Tessin wohnhafte Deutschschweizer angehörten, gegründet.²⁰⁶

Zwar gaben Agitationen von Anhängern solcher Gruppierungen teilweise Anlass zu polizeilichen Ermittlungsverfahren,²⁰⁷ aber die Behörden vertraten generell die Auffassung, dass die Betätigung der faschistischen Partei im Rahmen der verfassungsmässig gewährleisteten Vereinigungsfreiheit zulässig sei.²⁰⁸ Aus den analysierten Unterlagen wird denn auch nicht ersichtlich, dass es jemals zu einem Verbot einer faschistischen Vereinigung oder zur Anwendung von Art. 4 des Tessiner Ordnungsgesetzes gekommen wäre. 153

3. Zürcher Verbote auf Stufe Verordnung

aa. Entstehungsgeschichte

Wie kaum ein anderer Kanton wurde Zürich von der Frontistenbewegung erfasst. Nach der nationalsozialistischen Machtergreifung in Deutschland entstanden mehrere national orientierte Gruppierungen, die durch antidemokratische Parolen bei den Zürcher «Erneuerern» auf breite Resonanz stiessen.²⁰⁹ Im 154

²⁰⁵ Die *Fasci* fassten in sämtlichen grösseren italienischen Kolonien Fuss, namentlich in Neuenburg, Bellinzona, Zürich, Lausanne, St. Gallen, Vevey, Chiasso, Locarno, Bern, Mendrisio, Montreux, Genf und Luzern (Mo. Boerlin II 1946, 173).

²⁰⁶ HAEFLIGER, Bergier-Bericht, 226 f.

²⁰⁷ Mo. Boerlin II 1946, 188 ff.

²⁰⁸ Lediglich das Tragen der Schwarz-Hemden (*camicia nera*) wurde 1923 durch den Bundesrat gesamtschweizerisch verboten. S. Mo. Boerlin II 1946, 179 f.

²⁰⁹ FRITZSCHE, Geschichte, 318.

April 1933 formierte sich die «Nationale Front»,²¹⁰ welche bereits im Folgejahr über 5'000 Mitglieder zählte und dank Listenverbindungen in verschiedenen Gemeinden politische Mandate erzielte.²¹¹ Dieser rasche Zuwachs erlaubte der Front in den folgenden Monaten eine militärisch formierte und mit Stahlruten ausgerüstete Parteimiliz namens «Harst» zu gründen. In der Folge kam es zu teils gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Vertretern der «Nationalen Front» und linksorientierten Gruppierungen; besonders heftig waren die Zusammenstösse während dem sogenannten «Tössemer Krawall» vom 25. Januar 1934.²¹²

- 155 Aufgrund solcher Ereignisse untersagte der Zürcher Regierungsrat mit einer selbstständigen Polizeiverordnung vom 8. Februar 1934 Selbstschutz- und Angriffsformationen politischer Parteien sowie politische Umzüge und Versammlungen.²¹³ In Ziff. I wurden in generell-abstrakter Weise «Selbstschutz- und Angriffsformationen» verboten und in Ziff. II an sich zulässige Umzüge, die aber, falls nachts und im Freien durchgeführt, dazu geeignet waren, schwere Ruhestörungen herbeizuführen.²¹⁴

Beschluß des Regierungsrates über Maßnahmen zum Schutze der öffentlichen Ordnung.²¹⁵ (Vom 8. Februar 1934.) Der Regierungsrat, nach Einsicht eines Antrages der Polizeidirektion und gestützt auf § 24, Ziffer 9, des Gesetzes betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899, b e s c h l i e ß t: I. Selbstschutz- und Angriffsformationen politischer Parteien und ähnlicher Gruppen sind verboten. II. Bei Nacht sind politische Umzüge und politische Versammlungen im Freien verboten. Die zuständige Gemeindebehörde kann Ausnahmen bewilligen. III. Bei Übertretungen dieser Vorschriften werden Veranstalter und Teilnehmer mit Polizeibüße bis zu Fr. 500.- bestraft, wenn nicht ein Vergehen im Sinne der Strafgesetze vorliegt. Fehlbare Ausländer sind auszuweisen. Ausrüstungen, Waffen und Munition sind zu konfiszieren und dem kantonalen Polizeikommando abzuliefern. IV. Dieser Beschluß tritt mit der Publikation im Amtsblatt in Kraft.
--

²¹⁰ ARBER, Berner Zeitschrift für Geschichte, 15.

²¹¹ WOLF, Faschismus, 147; FRITZSCHE, Geschichte, 323 ff.

²¹² GLAUS, Nationale Front, 167 f.; FRITZSCHE, Geschichte, 320 f.

²¹³ FRITZSCHE, Geschichte, 325.

²¹⁴ SCHINDLER, SJZ, 311.

²¹⁵ SA-ZH, Amtsblatt des Kantons Zürich vom Jahre 1934, 201.

Bereits im Juni 1934 kam die Zürcher Polizeidirektion zur Erkenntnis, dass 156
das Verbot von Selbstschutz- und Angriffsformationen häufig missachtet
wurde und deshalb nicht ausreichte, um politische Unruhen ernsthafter Natur
zu vermeiden.²¹⁶ Sie erkannte im Verbot und in der Auflösung die einzigen
Mittel, um solchen Vereinigungen Einhalt zu gebieten.²¹⁷

In ihrem Bericht vom 3. Juli 1934 versuchte die Zürcher Justizdirektion, eine 157
öffentlich-rechtliche Auflösung juristisch zu begründen. Sie hielt fest, dass ge-
mäss Art. 78 ZGB nur Zivilgerichte befugt seien, rechtswidrige oder unsittli-
che Vereine aufzulösen. Das Gericht könne aber nur Vereine auflösen, die zu-
vor Rechtspersönlichkeit erlangt hätten, nicht aber solche, die widerrechtliche
oder unsittliche Zwecke verfolgten (Art. 52 Abs. 3 ZGB). Weil sich die anvi-
sierten Kampforganisationen erst nach dem Regierungsratsbeschluss vom
8. Februar 1934 formiert hätten, seien sie von Anfang an rechtswidrig gewesen
und konnten folglich nie über eine Rechtspersönlichkeit verfügen. Mit diesem
kreativen Kniff folgte die Polizeidirektion, dass eine Verwaltungsbehörde
auch ohne gerichtliche Mitwirkung die Auflösung der Kampfformationen er-
wirken könne.²¹⁸

Nur drei Tage später, am 6. Juli 1934, verfügte die Justizdirektion die Auflö- 158
sung sowie die polizeiliche Einziehung des Eigentums und Besitzes der
Kampforganisationen.²¹⁹

- I. Die beiden Kampforganisationen «Kampfbund gegen Krieg und Faschismus» und
«Harst der Nationalen Front» werden mit den Untersektionen, Gruppen und Zellen,
aus welchen diese Kampforganisationen sich zusammensetzten oder die ihnen an-
geschlossen sind, für das Gebiet des Kantons Zürich polizeilich verboten und auf-
gelöst.

²¹⁶ SA-ZH, P409, 9-11 [1934], Nr. 1764, Schreiben der Direktion der Polizei des
Kantons Zürich vom 26. Juni 1934, 5.

²¹⁷ SA-ZH, P409, 9-11 [1934], Nr. 1764, Schreiben der Direktion der Polizei des
Kantons Zürich vom 26. Juni 1934, 5.

²¹⁸ SA-ZH, P409, 9-11 [1934], Nr. 1764, Antrag der Direktion der Justiz an den
Regierungsrat vom 3. Juli 1934, 6 f. Kritisch hierzu ABDERHALDEN, Diss.,
131 ff.

²¹⁹ SA-ZH, P409, 9-11 (1934), Nr. 1764, Verfügung der Direktion der Polizei des
Kantons Zürich vom 6. Juli 1934.

- II. Eigentum und Besitz der verbotenen Organisationen werden polizeilich eingezogen und in Verwahrung genommen unter Vorbehalt der Herausgabe an allfällige Berechtigte.
- III. Die Stadtpolizei Zürich und Winterthur und für die übrigen Gemeinden das Polizeikommando werden mit dem Vollzug dieser Verfügung beauftragt. Sie haben diese Verfügung den Präsidenten der verbotenen Vereinigungen oder ihren Stellvertretern, soweit sie bekannt sind oder festgestellt werden können, gegen Empfangschein zuzustellen.
- IV. Diese Verfügung ist unter dem Titel «Verfügung der Polizeidirektion des Kantons Zürich über das Verbot des Kampfbundes gegen Krieg und Faschismus und des Harstes der Nationalen Front» im Amtsblatt zu veröffentlichen.

159 Die Empörung gegen das Vorgehen des Regierungsrates war sowohl von linker als auch von rechter Seite gross. Eine Motion vom 16. Juli 1934 forderte den Regierungsrat auf, die gegen den «Kampfbund gegen Faschismus» erlassene Verfügung sofort rückgängig zu machen und die Massnahme stattdessen auf die gesamte «Nationale Front» auszudehnen.²²⁰ Zeitgleich rekurrierten mehrere Harst-Mitglieder gegen die Verbotsverfügung und beantragten, diese aufzuheben, soweit sie sich auf den Harst beziehe.²²¹

160 Beide Rekurse wurden vom Regierungsrat am 9. August 1934 abgelehnt.²²² Mit dem Argument, in ihrer Vereinsfreiheit verletzt worden zu sein, erhoben Vertreter beider Vereinigungen Beschwerde beim Bundesgericht, das in seinem Urteil vom 14. Dezember 1934 die Auflösung der beiden Vereinigungen mit folgender Begründung bestätigte:

«Die in den Beschwerden angerufene Vereinsfreiheit kann sich aber unmöglich auf Vereinigungen beziehen, deren Existenz die staatliche Gemeinschaft in dieser Weise zu bedrohen geeignet ist. Art. 56 BV und ebenso Art. 3 zürch. KV garantieren das Recht freier Vereinsbildung lediglich unter Vorbehalt derjenigen Vereinigungen, die in ihrem Zweck oder den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Zu diesen von der Garantie ausgeschlossenen Formationen gehören sowohl der Harst als [auch] der Kampfbund.»²²³

²²⁰ Motion von K. Mayer vom 16. Juli 1934, SA-ZH, Protokoll des Kantonsrates für die Amtsperiode 1932-1935, Keine Geschäfts-Nr., 1196.

²²¹ SA-ZH, P409, 9-11 (1934), Nr. 1764, Protokoll des Regierungsrates, Sitzung vom 9. August 1934; Nr. 2028, Schutz der öffentlichen Ordnung.

²²² SA-ZH, P409, 9-11 (1934), Nr. 1764, Protokoll des Regierungsrates, Sitzung vom 9. August 1934; Nr. 2028, Schutz der öffentlichen Ordnung.

²²³ BGE 60 I 349.

bb. Würdigung

Das Zürcher Vorgehen stellte eine Ausnahme dar. Einerseits wurde das Verbot 161 lediglich mittels Regierungsratsbeschluss erwirkt, weshalb der Massnahme die geringste demokratische Legitimation zukam. Andererseits wurden die Kampfformationen nicht nur verboten, sondern ohne gerichtliche Mitwirkung aufgelöst, und zwar mit der Begründung, dass sie sich erst nach dem Regierungsratsbeschluss formiert hatten und folglich von Anfang an rechtswidrig waren. Aus diesem Grund hätten sie keine Rechtspersönlichkeit erlangt, sodass die Auflösung keines gerichtlichen Entscheides bedurfte. Das Bundesgericht hat diese Vorgehensweise in seinen kurz gehaltenen Ausführungen gutgeheissen.

4. Kompetenzrechtliche Spannungsfelder

a. Verneinung der kantonalen Verbotskompetenz

Ab Mitte der 1930er Jahren wurden in mehreren Kantonsparlamenten Vor- 162 stösse eingereicht, welche das Verbot *ausländischer Parteiorganisationen* zum Gegenstand hatten. Im Fokus standen primär nationalsozialistische und faschistische Gruppierungen, welche nach der Machtergreifung Hitlers sowie dem sogenannten «Frontenfrühling»²²⁴ im Jahr 1933 zunehmend als ernsthafte Gefahr wahrgenommen wurden.

Auch wenn es in den meisten Kantonen zu keinen Verboten gegen solche Ver- 163 einigungen kam, darf nicht übersehen werden, dass vielerorts ein kritischer Diskurs über den Umgang mit staatsgefährlichen Vereinigungen stattgefunden hat. Am Beispiel der Kantone Aargau, Zürich und Bern wird im Folgenden aufgezeigt, aus welchen Gründen die zuständigen Regierungsräte die Kompetenz für ein kantonales Verbot verneinten.

aa. Aargau

Im Kanton Aargau forderte eine Motion im Frühjahr 1936, dass sämtliche *aus- 164 ländischen und politischen Organisationen*, welche die innere und äussere Sicherheit gefährden, mit sofortiger Wirkung verboten und aufgelöst werden.

²²⁴ Vgl. hierzu WOLF, Faschismus, 207 ff.

Zudem solle der Aargauer Regierungsrat beim Bundesrat beantragen, diese Praxis gesamtschweizerisch einzuführen und durchzusetzen.²²⁵ Der Regierungsrat hielt fest, dass die Kompetenz, Vereinigungen zu verbieten, ausschliesslich den Bundesbehörden zufalle. Ausserdem würden kantonale Verbote die Rechtssicherheit gefährden. Der Grosse Rat befand deshalb, der Motion keine Folge zu leisten.²²⁶

bb. Zürich

- 165 Eine fast identische Motion forderte vom Zürcher Regierungsrat 1936, beim Bundesrat den Erlass eines Verbots von *nationalsozialistischen und faschistischen Organisationen* zu beantragen.²²⁷ Begründet wurde die Motion damit, dass lokale Gruppen in Zürich Hitler die Treue geschworen hätten und militärisch organisiert seien.²²⁸ Der Zürcher Polizeidirektor argumentierte, dass der Kanton von seinen «fremdenrechtlichen Kompetenzen» Gebrauch mache. Verfassungsrechtlich könne der Kanton aber nur eingreifen, wenn kantonale Interessen gefährdet seien, während Gefahren, die primär oder vollständig gesamtschweizerische Interessen bedrohen, von den Bundesbehörden bekämpft werden sollen. Zudem würde es «Schwäche nach außen, und Spannung nach innen bedeuten, wenn jeder Kanton für die auf seinem Territorium wohnhaften

²²⁵ SA-AG, RO5.1.2.595, Auszug aus dem Protokoll des Grossen Rates des Kantons Aargau vom 27. Februar 1936; Motion Hermann Müri und 48 Mitunterzeichnenden von 28. Februar 1936.

²²⁶ Der Regierungsrat argumentierte mit folgender Begründung: «Es wird nicht denkbar sein, dass man die einzelnen Ausländerorganisationen, die sich meist über mehrere Kantone, oft naturgemäss über das ganze Land erstrecken, 26 verschiedenen kantonalen Regelungen unterwirft. Das müsste zu schweren Unzukömmlichkeiten, zu Rechtsunsicherheiten, positiven und negativen Kompetenzkonflikten führen und es wäre nicht undenkbar, dass die Verhältnisse unendlich würden, als sie es vorher waren, besonders denn, wenn einzelne Kantone sich zu Spezialnormen entschliessen würden, andere aber nicht. Deshalb ist der Erlass speziell kantonomaler Verbote oder Normen in dieser Hinsicht nicht am Platze»; SA-AG, RO5.1.2.595, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 19. Mai 1936.

²²⁷ SA-ZH, Protokoll des Kantonsrates für die Amtsperiode 1935-1939, Nr. 255, 780 ff.; Motion Henggeler vom 17. Februar 1936.

²²⁸ SA-ZH, Protokoll des Kantonsrates für die Amtsperiode 1935-1939, Nr. 271, 813 ff.

Ausländer eigenes Recht schaffen würde».²²⁹ Vor diesem Hintergrund sah der Regierungsrat – anders als bei den kantonalen Kampforganisationen – davon ab, eigenständige Regelungen zu erlassen und Bundesbern Weisungen zu erteilen.²³⁰

cc. Bern

Im Sommer 1938 wurde auch der Berner Regierungsrat in einer Motion aufgefordert, aufgrund des zögerlichen Handelns der Bundesbehörden kantonale Massnahmen gegen *ausländische Organisationen* zu ergreifen.²³¹ Der Regierungsrat stellte klar, dass Fragen zu ausländischen Organisationen einen völkerrechtlichen Bezug hätten und deshalb in die Kompetenz des Bundes fallen. Dem Kanton stehe es lediglich zu, Massnahmen zu «Organisationen von Schweizerbürgern» zu treffen.²³² 166

b. Intervention der Bundesbehörden

Im Gegensatz zu den Kantonen Aargau, Zürich und Bern schreckten zwei andere nördliche Grenzkantone nicht davor zurück, eigenständige Verbotsmassnahmen gegen nationalsozialistische Vereinigungen zu ergreifen. Aus Sicht des Bundesrates wurden damit die kantonalen Kompetenzen überschritten, weshalb die beiden Kantone entsprechend gemassregelt wurden. 167

²²⁹ SA-ZH, Protokoll des Kantonsrates für die Amtsperiode 1935-1939, Nr. 314, 945; Antwort des Zürcher Polizeidirektors Briner vom 20. April 1936.

²³⁰ Die Motion wurde in der Folge mit grosser Mehrheit abgewiesen; SA-ZH, Protokoll des Kantonsrates für die Amtsperiode 1935-1939, Nr. 314, 948 ff.

²³¹ «Der Regierungsrat wird im Hinblick auf die zögerliche Haltung beim Bund ersucht, soweit das auf kantonalem Boden möglich ist, dem Grossen Rat Bericht und Antrag zu unterbreiten über durchgreifende Massnahmen zur vollständigen Unterdrückung dieser Propaganda und zur Säuberung des Kantonsgebietes von allen ausländischen Elementen, die sich dadurch zu unserer demokratischen Staatseinrichtung und freiheitlichen Auffassung in Widerspruch setzen»; SA-BE, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, 8. Juni 1938, 241, Motion Brändli und Mitunterzeichnende.

²³² SA-BE, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, 22. November 1938, Votum Seematter, 541.

aa. St. Gallen

- 168 Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen befasste sich in den 1930er Jahren mit mehreren politischen Vorstössen, welche das Verbot politischer Vereinigungen forderten. Im Frühjahr 1933 beauftragte eine Motion die Regierung mit der Auflösung von *Parteiorganisationen kommunistischer oder faschistischer Prägung*²³³ und ein weiterer Vorstoss im Frühjahr 1935 gar ein Verbot der *NSDAP*²³⁴. Beide Vorstösse lehnte der Regierungsrat mit Verweis auf die Bundeszuständigkeit ab.²³⁵
- 169 Unter Verweis auf die ungenügende Abwehr durch die Bundesorgane forderte im Frühjahr 1935 eine Interpellation vom Regierungsrat eine «energische und wirksame Gegenaktion». Der Interpellant verlangte nicht nur die Auflösung der *nationalsozialistischen Vereinigungen* auf dem Kantonsgebiet, sondern auch ein Verbot gegenüber dem nationalsozialistischen Landesführer in der Schweiz, Wilhelm Gustloff, den Kanton St. Gallen zu betreten.²³⁶

²³³ In der Mai-Session 1933 forderte eine Motion, *Parteiorganisationen kommunistischer oder faschistischer Art* aufzulösen. Der Regierungsrat erkannte zum damaligen Zeitpunkt aber noch keinen Missbrauch des verfassungsmässig gewährleisteten Vereines- und Versammlungsrechtes und beantragte deshalb, die Motion abzulehnen. (SA-SG, Gr. Rat Protokoll St.Gallen [1933-1939], Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons St.Gallen in seiner ausserordentlichen Session vom 8. bis 10. Mai 1933, 17, Motion von Johann Wechsler vom 8. Mai 1933; sowie Gr. Rat Protokoll St.Gallen [1933-1939], Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons St.Gallen in seiner ausserordentlichen Sommersession vom 16. und 17. Juli 1934, Votum von Regierungsrat Edwin Ruckstuhl, 7).

²³⁴ SA-SG, Gr. Rat Protokoll St.Gallen (1933-1939), Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons St.Gallen in seiner ausserordentlichen Session vom 21. bis 25. Januar 1935, 22 f., Einfache Anfrage des Kantonsrat Eugen Lendi betr. Betätigung ausländischer Parteiorganisationen in der Schweiz.

²³⁵ Der Regierungsrat argumentierte wie folgt: «In all diesen Dingen sind die eidgenössischen Instanzen zuständig, und wir sind nicht in der Lage, darüber Auskunft zu geben, was von dort aus zur Behebung dieses unhaltbar gewordenen Zustandes getan werden will»; SA-SG, Protokoll des Reg.-Rates, 519 Bd., 1935, II Quartal, N. 593-1114, Sitzung vom 10. April 1955, No. 650.

²³⁶ SA-SG, Gr. Rat Protokoll St.Gallen (1933-1939), Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons St.Gallen in seiner ausserordentlichen Session vom 13. bis 15. Mai 1935, 16, Interpellation des Kantonsrat Hugo Kramer betr. Betätigung ausländischer politischer Vereinigungen in der Schweiz.

Der Vorsteher des St. Galler Justiz- und Polizeidepartements, der sozialdemo- 170
kratische Regierungsrat Valentin Keel, beteuerte, «daß es sich in erster Linie
um eine eidgenössische und nicht um eine kantonale Angelegenheit handle,
daß die kantonalen Organe wohl zur Klarstellung der konkreten Verhältnisse
und Gefahren beitragen können, was hierseits auch geschehe, daß im übrigen
aber entscheidende und wirksame Maßnahmen vom Bunde zu treffen
seien».²³⁷

Allerdings verlangte Keel von Gustloff bereits im Frühling 1935 Auskunft 171
über sämtliche Namen und Adressen der im Kanton St. Gallen wohnenden
Personen, die einen Eid auf Hitler geleistet haben.²³⁸ Gustloff verwies in seiner
Antwort auf das Schrifttum von Fleiner, Burckhardt, Bonhöte und Lampert
und folgerte, dass auch Ausländer Anspruch auf die Vereinsfreiheit hätten.
Bemerkenswert war insbesondere die Art, wie Gustloff den St. Galler Justiz-
direktoren über die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton auf-
klärte:

«Die Landesgruppe der N.S.D.A.P. ist ein Verein im Sinne des Art. 56 der
Schweizerischen Bundesverfassung. Er verfolgt weder in seinem Zwecke, noch
in seinen Mitteln rechtswidrige oder gar staatsgefährliche Ziele. [...] Da es sich
in Art. 56 um eine bundesrechtliche Norm handelt, so kann auch keine kantonale
Bestimmung dieser entgegengesetzt sein, weil – infolge der Kompetenz-Kompe-
tenz des Bundes – Bundesrecht kantonales Recht bricht, d.h. aufhebt.»²³⁹

172 Gustloff ersuchte deshalb den St. Galler Regierungsrat, ihm die einschlägigen
Gesetzesstellen anzugeben,²⁴⁰ worauf Keel seinen Standpunkt präziserte:

«Es handelt sich nicht darum, Sie und Ihre Landsleute irgendwie in der Ausübung
der in der Schweiz staatlich garantierten Vereinsfreiheit zu hindern oder zu be-
einträchtigen. Wir wünschen lediglich von Ihnen ein Verzeichnis der Namen und
Adressen derjenigen Ihrer Vertrauensleute, die sich eidlich zu unbedingtem Ge-
horsam gegenüber einer ausserschweizerischen Instanz verpflichtet und dadurch

²³⁷ SA-SG, Gr. Rat Protokoll St.Gallen (1933-1939), Verhandlungen des Großen
Rates des Kantons St.Gallen in seiner ausserordentlichen Session vom 13. bis
15. Mai 1935, 16 f., Interpellation des Kantonsrat Kramer betr. Betätigung
ausländischer politischer Vereinigungen in der Schweiz.

²³⁸ BAR, E4320(B)1000/851, Bd. 4 C.2.4 (Nationalsozialisten 1935), Schreiben
von Keel an Gustloff vom 12. März 1935, 1.

²³⁹ BAR, E4320(B)1000/851, Bd. 4 C.2.4 (Nationalsozialisten 1935), Schreiben
von Gustloff an Keel vom 17. März 1935, 2.

²⁴⁰ BAR, E4320(B)1000/851, Bd. 4 C.2.4 (Nationalsozialisten 1935), Schreiben
von Gustloff an Keel vom 17. März 1935, 2.

versprochen haben, gegebenenfalls für ihr Verhalten auch in der Schweiz die Anordnung dieser ausserschweizerischen Instanz als die besten Entscheidungen anzuerkennen und zu befolgen.»²⁴¹

- 173 Im Wissen um die sozialdemokratische Gesinnung Keels, beharrte Gustloff – der eine entsprechende Liste bereits ab 1933 unaufgefordert der Bundesanwaltschaft zukommen liess²⁴² – am 30. März 1935 auf die Angabe einer Rechtsgrundlage. Er erkundigte sich ferner, ob dem Schreiben ein Beschluss des Gesamtregierungsrates zu Grunde liege, oder ob dieses lediglich von Keel in seiner Funktion als Chef des Polizeidepartements verfasst worden sei.²⁴³ Als Gustloff dem Schreiben auch noch eine nationalsozialistische Broschüre beilegt, konnte sich der St. Galler Regierungsrat mit Kritik nicht mehr zurückhalten.²⁴⁴ Am 3. April 1935 antwortete Keel, dass seine Schreiben selbstverständlich mit Wissen und Willen des Gesamt-Regierungsrates erfolgt seien und holte zum Gegenschlag aus:

«Da Ihnen das nötige Feingefühl abzugehen scheint, um einzusehen, wie paradox es sich ausnimmt und welch lächerliche Figur ein nationalsozialistischer Landesgruppenführer macht, wenn er sich den schweizerischen Behörden gegenüber auf Rechte und Gesetze beruft, von denen im neuen Deutschland die Nationalsozialisten auch nicht mehr eine Spur übrig gelassen haben, ist es schliesslich auch erklärlich, wenn Sie die einfachsten Anstandsregeln vergessen. [...] Es darf gehofft werden, dass nun die eidgenössischen Instanzen sich dieser Sache annehmen und Ihnen und Ihrem Treiben gegenüber die nötigen Massnahmen ergreifen und mit jeder Gründlichkeit durchführen, wie dies das demokratisch fühlende Schweizervolk erwartet.»²⁴⁵

- 174 Der scharfe Wortwahl Keels erboste Gustloff derart, dass er vom deutschen Gesandten verlangte, bei der zuständigen Bundesbehörde für die «schwere Ehrbeleidigung» eine formelle Beschwerde einzureichen.²⁴⁶ Beim Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) vertrat man die Auffassung, dass sich

²⁴¹ BAR, E4320(B)1000/851, Bd. 4 C.2.4 (Nationalsozialisten 1935), Schreiben von Keel an Gustloff vom 21. März 1935, 1.

²⁴² BAR, E2001(C)4, 1000/1534, Bd. 94, Schreiben der BA an das EJPD vom 24. Mai 1935, 40.

²⁴³ BAR, E4320(B)1000/851, Bd. 4 C.2.4 (Nationalsozialisten 1935), Schreiben von Gustloff an Keel vom 30. März 1935, 1.

²⁴⁴ BOLLIER, NSDAP, 180.

²⁴⁵ BAR, E4320(B)1000/851, Bd. 4 C.2.4 (Nationalsozialisten 1935), Schreiben von Keel an Gustloff vom 3. April 1935, 3.

²⁴⁶ BOLLIER, NSDAP, 181.

Keel zu einem Verhalten habe hinreissen lassen, das ihm seine amtliche Stellung nicht erlaubt hätte und «mit der Würde eines schweizerischen Magistraten» nicht vereinbar sei. Das «schädliche Verhalten» des St. Galler Polizeivorstehers wurde von offizieller Seite her schwer bedauert.²⁴⁷ Keel wurde deshalb vom EPD ersucht, sich künftig aus dem Verhältnis der schweizerischen Behörden und den Organisationen der NSDAP in der Schweiz zurückzuhalten.²⁴⁸ Trotz dem Tadel aus Bundesbern stand die Gesamtregierung des Kantons St. Gallen hinter ihrem Kollegen und unterstützte ein Verbot, wonach Gustloff den Kanton St. Gallen nicht mehr betreten durfte.²⁴⁹

bb. Basel-Stadt

Auch der Kanton Basel-Stadt beabsichtigte, mittels kantonaler Verbote gegen 175 nationalsozialistische Vereinigungen vorzugehen. Im Sommer 1938 kamen genügend Unterschriften für zwei Initiativen zusammen, welche Gesetze zum Verbot von nationalsozialistischen und faschistischen Vereinigungen forderten.²⁵⁰ Eine bürgerliche Initiative verlangte neben dem Verbot auch die Auflösung und die Vermögenskonfiskation zahlreicher *nationalsozialistischer*

²⁴⁷ BOLLIER, NSDAP, 182.

²⁴⁸ BOLLIER, NSDAP, 182 f.

²⁴⁹ BOLLIER, NSDAP, 183.

²⁵⁰ SA-BS, Ratschläge 1946, Nr. 4254, «Bericht des Regierungsrates über die Abwehr staatsfeindlicher Umtriebe in den Vorkriegs- und Kriegsjahren sowie die Säuberungsaktionen nach Kriegsschluss», 19.

*Gruppierungen.*²⁵¹ Die sozialdemokratische Initiative verlangte ein Verbot *deutscher Reichsorganisationen*, die im Kanton aktiv waren.²⁵²

- 176 Der Bundesrat informierte am 2. September 1938 den Basler Regierungsrat, dass die Initiativen gegen die verfassungsmässige Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kanton verstossen. Gestützt auf ein Rechtsgutachten von Prof. Walther Burckhardt ersuchte er den Basler Regierungsrat, den Grossen Rat zu veranlassen, «dass eine Verwirklichung der Initiativen unterbleibe».²⁵³
- 177 Am 6. September 1938 beschloss der Basler Regierungsrat, dem Bundesrat «in unzweideutiger Weise sein Erstaunen über die Art und Weise der Zustellung seines Schreibens auszudrücken».²⁵⁴ Dieser beteuerte, dass er es nicht nur

²⁵¹ Dem Gesetzesvorschlag zufolge sollten im Kanton Basel-Stadt die «Nationale Front», der «Volksbund (Nationalsozialistische Arbeiterpartei der Schweiz)», der «Bund nationalsozialistischer Eidgenossen», der «Bund treuer Eidgenossen nationalsozialistischer Weltanschauung», die «Schweizer Faschisten», der «Morgartenbund» und jede weitere nationalsozialistische oder faschistische Organisation sowie deren Unter- und Ersatzorganisationen verboten werden (§ 1). Diese Vereinigungen seien von Amtes wegen aufzulösen und ihr Vermögen zu beschlagnahmen (§ 2). Gemäss dem Gesetzesentwurf war überdies sämtliche nationalsozialistische und faschistische Propaganda untersagt (§ 3) und sämtliche ihnen angehörigen Beamten des Kantons oder der Gemeinden fristlos zu entlassen (§ 4). Die Strafbestimmungen in § 5 sahen Haftstrafen von bis zu 20 Jahren vor (SA-BS, Grossratsprotokoll, 1938/39, Sitzung vom 7. Juli 1938, 60 f.).

²⁵² Verboten werden sollten die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP), die Nationalsozialistische Frauenschaft, die Hitler-Jugend (HJ), der Bund deutscher Mädchen (BdM), die Deutsche Arbeitsfront, die Nationalsozialistische Gemeinschaft Kraft durch Freude, der Nationalsozialistische Frontkämpferbund sowie die Deutsche Studentenschaft (§ 1). Ebenso verboten wäre die Propaganda für diese Organisationen gewesen (§ 2) und ein Verstoss mit Geldbusse oder Gefängnis bestraft worden (§ 3). (SA-BS, Grossratsprotokoll, 1938/39, Sitzung vom 15. September 1938, 93 f.).

²⁵³ BGE 61 I 106, 109.

²⁵⁴ Der Basler Regierungsrat fühlte sich «peinlich davon überrascht», dass der Bundesrat eine derartige Einsprache erhob, ohne in dieser wichtigen und zugleich delikaten Angelegenheit zuerst mündlich mit dem Regierungsrat Rücksprache zu nehmen. Für «vollends unangebracht» und «unverständlich» erachtete der Regierungsrat den Umstand, dass der Bundesrat seine Einsprache in der Tagespresse hat publizieren lassen, bevor die Kantonsregierung vom

für sein Recht, sondern für seine Pflicht erachte, den Regierungsrat darauf aufmerksam zu machen, dass die angedachten Verbote gegen Bundeskompetenzen verstosse.²⁵⁵

Am 27. Dezember 1938 reichte der Bundesrat am Bundesgericht eine Beschwerde ein und beantragte die Feststellung, dass der Kanton Basel-Stadt nicht zuständig sei, ein Gesetz im Sinne der beiden Initiativen zu erlassen. Der Grosse Rat und der Regierungsrat seien anzuweisen, den Initiativen keine weitere Folge zu geben.²⁵⁶ Der Regierungsrat argumentierte im Wesentlichen, dass die Kantone sehr wohl über die Kompetenz verfügen, zur Wahrung der inneren Sicherheit Massnahmen zu ergreifen. Auch wenn das Verbot von ausländischen Vereinigungen die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten tangieren möge, sei entscheidend, dass der Kanton nicht deutsche, sondern nationalsozialistische Organisationen zu verbieten gedenke.²⁵⁷ 178

Das Bundesgericht befand in seinem Urteil vom 23. Juni 1939, dass die von der sozialdemokratischen Initiative betroffenen Vereine als deutsche Auslandsorganisationen in der Schweiz betrachtet werden müssen. Das Verbot richte sich demnach primär gegen deutsche und italienische Staatsangehörige, weshalb Repressalien und eine Verschlechterung der Beziehungen zu diesen Staaten im Bereich des Möglichen liegen.²⁵⁸ Gerade aufgrund der aussenpolitischen Tragweite der Initiativtexte müsse den Bundesbehörden eine inhaltliche Prüfung vorbehalten bleiben, «[a]ndernfalls könnten hier kantonale Massnahmen der Politik des Bundesrates vorgreifen oder sie durchkreuzen zum Schaden einer einheitlichen und planmässigen Pflege der internationalen Beziehungen des Landes».²⁵⁹ 179

Aus diesen Überlegungen kam das Bundesgericht zum Schluss, dass der Kanton Basel-Stadt nicht zuständig sei, Gesetze im Sinne der vorgebrachten Initiativen zu erlassen, weshalb es den Grossen Rat anwies, den Initiativen keine 180

Inhalt der Beanstandung hat Kenntnisnehmen können (SA-BS, Grossratsprotokoll, 1938/39, Sitzung vom 15. September 1938, 89).

²⁵⁵ BGE 61 I 106, 110; vgl. ENGELER, Grosser Bruder Schweiz, 65.

²⁵⁶ BGE 61 I 106, 110.

²⁵⁷ BGE 61 I 106, 113.

²⁵⁸ BGE 61 I 106, 116 f.

²⁵⁹ BGE 61 I 106, 120.

Folge zu leisten.²⁶⁰ Das Urteil, das besonders im Zusammenhang mit der Rechtsprechung zu den Kommunistenverboten Fragen aufwarf,²⁶¹ erging genau zehn Wochen vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs und muss deshalb in seinem historischen Kontext gesehen werden.

cc. Obwalden

- 181 Ein Spezialfall bildete der Kanton Obwalden, wo sich ein Verbotsgesetz in der Ausarbeitung befand, jedoch aufgrund eines Bundesverbots wieder zurückgezogen wurde. Nach Inkrafttreten der Kommunistenverbote in den Kantonen Schwyz und Uri forderte eine im Frühjahr 1938 eingereichte Motion den Obwaldner Regierungsrat auf, ebenfalls ein Kommunistenverbot zu erlassen.²⁶²
- 182 Im Kantonsrat argumentierte der Motionär, dass sich Obwalden angesichts der bereits bestehenden Verbote in Schwyz und Uri davor hüten müsse, ein Rückzugsort für Kommunisten zu werden.²⁶³ Diese Haltung wurde vom Obwaldner Landammann unterstützt, indem er im Vorstoss einen «Akt der Solidarität im Kampfe gegen den Kommunismus» erkannte.²⁶⁴ Am 14. November 1939 liess der Vorsteher des kantonalen Justiz- und Polizeidepartements allerdings verlauten, dass sich ein kantonales Verbot erübrige, weil der Bundesrat zwischenzeitlich selbst Massnahmen gegen die Kommunisten ergriffen habe

²⁶⁰ BGE 61 I 106, 124.

²⁶¹ Der Einwand des Basler Regierungsrates, das Bundesgericht habe im Zusammenhang mit dem Neuenburger Kommunistenverbot die Kompetenz der Kantone, Verbote zu erlassen, implizit bestätigt, liessen die Richter nicht gelten: Das Neuenburger Kommunistenverbot sei gegen jedermann und nicht vorwiegend gegen Ausländer gerichtet gewesen. Selbst wenn ein indirekter Bezug zu Sowjetrussland in Betracht gekommen wäre, so handle es sich dabei «um einen entfernten Staat, mit dem die Schweiz keinen offiziellen Verkehr unterhält» (BGE 61 I 106, 122).

²⁶² SA-OW, D.03, 52a, Motion von J. Gander und Mitunterzeichnenden vom 14. Februar 1938.

²⁶³ SA-OW, Protokoll des Kantonsrates des Kantons Unterwalden ob dem Wald, 3.6.1933-27.4.1943, 8. Bd., R2.KRP8, 408 f., Sitzung vom 26. Februar 1938.

²⁶⁴ SA-OW, Protokoll des Kantonsrates des Kantons Unterwalden ob dem Wald, 3.6.1933-27.4.1943, 8. Bd., R2.KRP8, 411.

(Rn. 227).²⁶⁵ Dem Motionär wurde daher nahegelegt, die Motion zurückzuziehen, was dieser kurze Zeit später auch tat.²⁶⁶

III. Vereinsauflösungen durch Notrecht des Bundes

1. Grundsätzliches

a. Föderale Dynamik

Der Bundesrat konnte die oben skizzierte Entwicklung der Verbote in den 183 Kantonen nicht ignorieren. Als er ab 1939 immer eindringlicher mit der Forderung konfrontiert wurde, dass der Bund einschreiten und das Wirken staatsgefährlicher Vereinigungen nationalsozialistischer wie kommunistischer Prägung gesamtschweizerisch unterbinden sollte, sah er sich zwischen Ende 1940 und Ende 1943 veranlasst, mittels Bundesratsbeschlüssen gegen zahlreiche als staatsgefährlich angesehene Organisationen vorzugehen.

Angesichts der kantonalen Massnahmen muss davon ausgegangen werden, 184 dass die vom Bundesrat erlassenen Verbote massgeblich durch die Kantone beeinflusst worden waren, die Entwicklung als Ganzes mithin als Prozess einer föderalen Dynamik betrachtet werden muss.

Zwischen 1940 und 1945 prüften die Bundesbehörden die Auflösung politi- 185 scher Vereinigungen aufgrund von innen- und aussenpolitischen Überlegungen und lösten schliesslich 29 nationalsozialistische und 16 kommunistische Vereinigungen auf, darunter neben politischen Vereinen auch kulturelle Clubs (Sport und Musik), Buchhandlungen oder Gaststätten. Den Vollzug solcher Massnahmen hatten weitgehend die Kantone sicherzustellen. Das Resultat dieses Vollzugsföderalismus war, dass selbst Kantone gegen kommunistische und nationalsozialistische Vereinigungen vorgehen mussten, die entsprechende Massnahmen zuvor explizit abgelehnt hatten.

²⁶⁵ SA-OW, D.03, 52a; Schreiben des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartements an die Motionäre vom 14. November 1939.

²⁶⁶ SA-OW, D.03, 52a; Handschriftliche Notiz der Motionäre an den Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements vom 20. November 1939.

b. Rechtsgrundlagen

- 186 Die Verbotsbeschlüsse des Bundesrates stützten sich auf vier unterschiedliche Rechtsgrundlagen: Die Auflösung der KPS sowie der Landesgruppe Schweiz der NSDAP basierte direkt auf *Verfassungsrecht*, namentlich auf Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV-1874, welche die Kompetenzen des Bundesrates in der inneren und äusseren Sicherheit regelten.
- 187 Gestützt auf diese Normen erliess der Bundesrat am 5. Dezember 1938 die sogenannte *Demokratischutzverordnung* (DSchV).²⁶⁷ Sie sollte nur als «vorübergehendes Notrecht» dienen, wurde jedoch dreimal ergänzt und erst 1950 abgelöst.²⁶⁸ In strafrechtlicher Hinsicht zielte die DSchV auf Vorbereitungshandlungen zum Hochverrat ab, das eigentlich zu schützende Objekt war aber die demokratische Staatsform, was den Anwendungsbereich der DSchV enorm ausweitete.²⁶⁹ Die in Art. 5 Abs. 1 verankerten Einschränkungen der Vereinsfreiheit dienten dem Bundesrat als Rechtsgrundlage für zahlreiche weitere Parteiauflösungen und Tätigkeitsverbote.²⁷⁰
- 188 Als die politischen Spannungen im Sommer 1939 ihren Höhepunkt erreichten, erliess der Bundesrat am 30. August 1939 den *Vollmachtenbeschluss*, mit dem die Bundesversammlung dem Bundesrat die Vollmacht und den Auftrag erteilte, Massnahmen zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz zu treffen.²⁷¹ Der generisch gehaltene Art. 3 dieses Beschlusses figurierte bei mehreren Auflösungsbeschlüssen ebenfalls im Ingress.²⁷²

²⁶⁷ BRB vom 5. Dezember 1938 betreffend Massnahmen gegen staatsgefährliche Umtriebe und zum Schutze der Demokratie (AS 54 856).

²⁶⁸ STÄMPFLI, ZStrR 1946, 146; MÜLLER, Diss., 280.

²⁶⁹ COMTESSE, Habil., 78; STÄMPFLI, ZStrR 1944, 434.

²⁷⁰ Art. 5 Abs. 1 DSchV lautete «Der Bundesrat kann Vereinigungen oder Unternehmungen, die die äussere oder innere Sicherheit des Landes gefährden, auflösen oder ihre politische Tätigkeit einschränken oder verbieten und ihr Vermögen einziehen».

²⁷¹ BB vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (AS 55 769).

²⁷² Art. 3 des Vollmachtenbeschlusses lautete «Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrat Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und

Gestützt auf den Vollmachtenbeschluss erliess der Bundesrat sodann am 189
17. Dezember 1940 den *Bundesratsbeschluss über den Vollzug der Auflösung
der kommunistischen Partei*, der für den Vollzug von Auflösungsbeschlüssen
weiterer kommunistischer Vereinigungen diente und analog auch für die Auf-
lösung nationalsozialistischer Vereinigungen beigezogen wurde.²⁷³

Nachfolgend wird diskutiert, wie diese Rechtsnormen in der Praxis auf rechts- 190
extreme und kommunistische Vereinigungen angewandt wurden.

2. Rechtsextreme Vereinigungen

a. Entwicklungen bis 1940

aa. *Verbote von Uniformen, Emblemen und Hoheitszeichen*

Zwischen 1920 und 1940 ergriff der Bundesrat diverse Massnahmen, um die 191
Vereinsfreiheit rechtsextremer Vereinigungen einzuschränken, etwa das Ver-
bot des Tragens fremder Uniformen (1920)²⁷⁴ oder das Tragen von national-
sozialistischen Braunhemden (1932).²⁷⁵ Dem damaligen Führer der Landes-
gruppe Schweiz der NSDAP, Wilhelm Gustloff, wurde bei der Eröffnung des
Beschlusses mitgeteilt, beim Gebrauch nationalsozialistischer Embleme
werde grösste Zurückhaltung erwartet.²⁷⁶ Nach der Machergreifung der Nati-
onalsozialisten in Deutschland sah sich der Bundesrat veranlasst, auch das

der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensun-
terhaltes erforderlichen Massnahmen zu treffen».

²⁷³ BRB vom 17. Dezember 1940 über den Vollzug des Bundesratsbeschlusses
betr. die Auflösung der kommunistischen Partei der Schweiz (AS 56 2005).

²⁷⁴ BRB vom 20. August 1920 betr. das Verbot des Tragens fremder Uniformen
in der Schweiz (AS 36 516).

²⁷⁵ BAR, E1004.1, 1000/9, Bd. 333, BRB vom 17. Juni 1932, No. 1007, «Hitler-
partei in der Schweiz», 3.

²⁷⁶ Mo. Boerlin I 1945, 5.

Tragen von Parteiuniformen (1933)²⁷⁷ sowie das Tragen sämtlicher ausländischer Hoheits- und Parteizeichen gänzlich zu verbieten (1938).²⁷⁸ Im Jahr 1940 beschloss der Bundesrat zudem, den Gebrauch ausländischer Fahnen, Flaggen und Hoheitszeichen einzuschränken.²⁷⁹

bb. *Kleine Anfrage von Nationalrat Bringolf (1932)*

- 192 Ein gesamtschweizerisches Verbot nationalsozialistischer Organisationen wurde im Nationalrat bereits 1932 durch die «Kleine Anfrage» von Walther Bringolf (KP/SH) thematisiert.²⁸⁰ Der Bundesrat vertrat damals die Ansicht, dass die «Pflege der heimatlichen Gesinnung» nicht beanstandet werden könne, denn schliesslich würden Schweizervereine im Ausland das gleiche Recht für sich beanspruchen. Vorbehalte gebe es allerdings gegenüber Ausländervereinigungen, «die auf unserem Boden politische Zwecke verfolgen und auch allfällige Differenzen austragen wollen».²⁸¹ Weil ihm griffige Rechtsgrundlagen für den Staatsschutz fehlten, musste der Bundesrat indirekt seine Handlungsunfähigkeit zum Ergreifen von Massnahmen gegen die Nationalsozialisten eingestehen.²⁸²

²⁷⁷ BRB vom 12. Mai 1933 über das Verbot des Tragens von Parteiuniformen (AS 49 315); Mo. Boerlin I 1945, 7 und 21.

²⁷⁸ BRB vom 1. Juli 1938 betr. Ergänzung des Bundesratsbeschlusses über das Verbot des Tragens von Parteiuniformen (AS 54 306); Mo. Boerlin I 1945, 24.

²⁷⁹ Mo. Boerlin I 1945, 35.

²⁸⁰ Kleine Anfrage von Nationalrat Walther Bringolf vom 7. März 1932; BAR, Protokolle des Bundesrates, Beschlussprotokoll 7.3.-12.3.1932, E1004.1, Band 332b, Nr. 443.

²⁸¹ Antwort des Bundesrates vom 12. März 1932 auf die Kleine Anfrage von Nationalrat Walther Bringolf; BAR, Protokolle des Bundesrates, Beschlussprotokoll 7.3.-12.3.1932, E1004.1, Band 332b, Nr. 443.

²⁸² Das Volk lehnte zwei durch Bundesrat Heinrich Häberlin eingebrachte Gesetze ab: Das «Umsturzgesetz» (1922) sowie das «Ordnungsgesetz» (1934). Der Nationalrat sollte später auch das angedachte Staatsschutzgesetz (1936) verwerfen, um das neue StGB abzuwarten, das allerdings erst 1942 in Kraft treten sollte; hierzu ausführlich MÜLLER, Diss., 251 ff. und ZELLWEGER, Diss., 20 ff.

cc. *Rechtsgutachten von Prof. Burckhardt (1933)*

Als die nationalsozialistische Gesinnung im Laufe des «Frontenfrühlings» 193 (1933) in der Schweiz zunehmend auf fruchtbaren Boden stiess,²⁸³ beauftragte der Bundesrat den Staats- und Völkerrechtsprofessor der Universität Bern, Walther Burckhardt (1871-1939), mit einem Gutachten. Dieses sollte darlegen, «was der Bundesrat gegen Vereinigungen vorgehen könne, die offen als Kampforganisationen auftreten, und insbesondere, wo die Grenze der durch die Verfassung geschützten Gewissensfreiheit, Presse- und Vereinsfreiheit zu ziehen sei».²⁸⁴

Burckhardt betonte in seinem seither nicht mehr beachteten Gutachten aus 194 dem Jahre 1933, dass für die Handhabung von Ruhe und Ordnung – und damit auch für die «Vereinspolizei» – primär die Kantone zuständig seien. Eine Interventionsmöglichkeit des Bundes gebe es jedoch bei interkantonalen Konflikten oder Angriffen auf die Eidgenossenschaft. Folglich könne der Bund vereinspolizeiliche Einschränkungen erst erlassen, wenn der Staat «in der Herrschaft der staatlichen Gewalt» bedroht sei.²⁸⁵

Wie vom Bundesrat gewünscht, formulierte Burckhardt zur Einschränkung 195 der Vereinsfreiheit einen Gesetzesvorschlag mit folgendem Wortlaut:

- a) Der Bundesrat kann Vereinigungen, die ohne behördliche Ermächtigungen die Anwendung von bewaffneter Gewalt vorbereiten, sowie auch ihren Mitgliedern jede Betätigung dieses Zwecks, jede Vorbereitungshandlung dazu und jede Werbetätigkeit, wie Veröffentlichungen, Versammlungen, Uebungen, Umzüge und andere Kundgebungen untersagen.
Gegen Widerhandlungen hat die Polizei einzuschreiten.
- b) Der Bundesrat kann Geld, Waffen, Munition und andere Mittel zur Anwendung von bewaffneter Gewalt, die zum Zwecke unerlaubter Eigenmacht gesammelt worden sind, sowie Druckschriften, die dazu dienen oder dafür werben sollten, einziehen.
- c) Der Bundesrat kann Vereinigungen, die sich ohne behördliche Ermächtigung die Anwendung von bewaffneter Gewalt zu rechtmässigen oder rechtswidrigen Zwecken zum Ziele setzen, aufheben.
Die aufgehobene Vereinigung ist zivilrechtlich ungültig und rechtsunfähig; wenn sie im Handelsregister eingetragen ist, ist sie von Amtes wegen zu löschen.
Der Bundesrat entscheidet, ob das Vermögen der Vereinigung zu belassen, anderen Zwecken zuzuwenden oder einzuziehen sei.²⁸⁶

²⁸³ Hierzu ausführlich GLAUS, Nationale Front, 96 ff.

²⁸⁴ BAR, E4001(A)1, 1000/782, Gutachten Burckhardt vom 23. Mai 1933, 1.

²⁸⁵ BAR, E4001(A)1, 1000/782, Gutachten Burckhardt vom 23. Mai 1933, 13.

²⁸⁶ BAR, E4001(A)1, 1000/782, Gutachten Burckhardt vom 23. Mai 1933, 18.

- 196 Die Idee Burckhardts war in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert: Zunächst betonte er, dass dauernde Einschränkungen der Vereinsfreiheit zwingend in Form eines *generellen Verbotsgesetzes* erfolgen müssten, das im ordentlichen, gesetzgeberischen Verfahren zu erlassen sei.²⁸⁷ Sodann stützte sich der Vorschlag auf eine klare Umschreibung der *Mittel* (Anwendung von bewaffneter Gewalt), unabhängig davon, ob der *Zweck* rechtmässig oder rechtswidrig war. Beachtlich ist ebenfalls die *Terminologie*: Burckhardt benutzte konsequent den Begriff «Vereinigung», der mehr umfasste als zivilrechtlich organisierte Vereine. Es mag denn auch dieser Überlegung geschuldet sein, dass Burckhardt dem Bundesrat sowohl eine Verbots- als auch die Aufhebungskompetenz zuwies.
- 197 Die Überlegungen Burckhardts wurden jedoch nicht beachtet und fanden in der Botschaft und dem Entwurf für das «Bundesgesetz über den Schutz der öffentlichen Ordnung»²⁸⁸ keinen Niederschlag. Die Stimmbürger verwarfen das Gesetz am 11. März 1934 an der Urne nur knapp. Somit musste die Schaffung einer Rechtsgrundlage zum Verbot staatsgefährlicher Vereinigungen auf Bundesstufe bis auf Weiteres auf Eis gelegt werden.²⁸⁹

dd. *Interpellation von Nationalrat Canova (1935)*

- 198 Am 3. April 1935 warf Nationalrat Gaudenz Canova (SP/GR) in einer Interpellation u.a. die Frage auf, ob die Tätigkeit der Landesgruppe Schweiz der NSDAP einen Missbrauch des schweizerischen Gastrechts darstelle.²⁹⁰ Auch wenn der Vorstoss nicht direkt auf ein Verbot abzielte, löste er umfassende

²⁸⁷ BAR, E4001(A)1, 1000/782, Gutachten Burckhardt vom 23. Mai 1933, 12.

²⁸⁸ Der mit nur neuen Artikeln sehr knapp ausformulierte Gesetzesentwurf erwähnte in Art. 4 lediglich Widerhandlungen gegen ein Versammlungsverbot (abgedruckt im Anhang an die Botschaft Ordnungsgesetz, Botsch. BG zum Schutze der öff. Ordnung 1933, 761 f.).

²⁸⁹ Nach der Abstimmung trat Bundesrat Häberlin von seinem Amt zurück und der Schweiz blieb eine gesetzliche Grundlage zum Ergreifen von Massnahmen gegen rechts- und linksextremistische Umtriebe vorenthalten; SOLAND, Häberlin, 290 ff.; und BOLLIER, NSDAP, 144.

²⁹⁰ BAR, E2001(C)4, 1000/1534, Bd. 94, Schreiben des BA an EJPD vom 24. Mai 1935, 1.

Abklärungen aus, während denen sich Bund und Kantone erstmals mit der Frage eines gesamtschweizerischen Verbots befassten.

Im Hinblick auf die Beantwortung der Interpellation forderte der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Johannes Baumann, von der Bundesanwaltschaft einen klärenden Bericht ein.²⁹¹ In einem Kreisschreiben an die Kantone wollte die Bundesanwaltschaft am 13. April 1935 unter anderem wissen, welche nationalsozialistischen Organisationen in welchen Kantonen tätig waren und wie sich die Behörden ihnen gegenüber verhalten.²⁹²

Die Rückmeldungen aus den Kantonen waren sehr heterogen: Die meisten Kantone erachteten die nationalsozialistischen Umtriebe zwar als störend, plädierten aber lediglich für eine stärkere Observation und fremdenpolizeiliche Massnahmen.²⁹³ Lediglich die drei Kantone Appenzell-Innerrhoden, Schaffhausen und Uri forderten ein gesamtschweizerisches Verbot der Landesgruppe.²⁹⁴

Weil sich die Landesgruppe Schweiz der NSDAP in Davos installierte, war die Rückmeldung der Bündner Behörden am detailliertesten. Zunächst äusser-
ten die Bündner gegenüber einem allfälligen Verbot der Landesgruppe grosse

²⁹¹ BAR, E4001(B)1970/187, C.2.4 1935, Nationalsozialisten, Spezial-Akten, Interpellation Canova.

²⁹² BOLLIER, NSDAP, 193.

²⁹³ BAR, E4001(B)1970/187, C.2.4 1935, Nationalsozialisten, Spezial-Akten; beispielhaft etwa die Schreiben der Kantone Solothurn (15. Mai 1935), Luzern (15. Mai 1935), Zürich (10. Mai 1935), St. Gallen (6. Mai 1935) und Basel-Stadt (24. April 1935).

²⁹⁴ Der Kanton Appenzell-Innerrhoden rapportierte am 17. April 1935 nach Bern «Grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass derartige Vereinigungen in der Schweiz nicht geduldet werden sollten». Auch der Kanton Schaffhausen vertrat am 30. April 1935 die Auffassung, dass «die Tätigkeit der nationalsozialistischen Organisationen der Deutschen in der Schweiz nach Möglichkeit eingeschränkt werden sollten». Die pointierteste Rückmeldung kam am 15. April 1935 aus dem Kanton Uri, der die Ansicht vertrat, «dass diese nationalsozialistischen Organisationen der Deutschen in der Schweiz nicht geduldet werden sollten, da ihre Tendenz unseren in der Verfassung niedergelegten Grundsätzen widersprechen und unsere demokratischen Begriffe ungünstig zu beeinflussen droht»; BAR, E4001(B)1970/187, C.2.4 1935, Nationalsozialisten, Spezial-Akten, Schreiben der Kantone Appenzell-Innerrhoden, Schaffhausen und Uri.

Skepsis.²⁹⁵ Ebenfalls störte sich die Regierung in Chur am Wortlaut der Interpellation Canova, wonach die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden das Treiben der Nationalsozialisten wohlwollend dulden würden. Die Bündner Exekutive nutzte die Gelegenheit, um der Bundesanwaltschaft mitzuteilen, dass sie primär die Bundesbehörden zum Ergreifen einschränkender Massnahmen als zuständig erachte:

«Wenn gegen Gustloff bisher keine administrativen Verfügungen getroffen worden sind, so ist zu bemerken, dass hiezu einmal einzig die Bundesbehörden kompetent sind [...]. Es ist Sache der Bundesbehörden, ihr Urteil über die bisherige Tätigkeit Gustloffs zu fällen und zu entscheiden in welchem Umfang die nationalsozialistische Betätigung überhaupt im Lande geduldet werden kann.»²⁹⁶

ee. Bericht von Bundesanwalt Stämpfli (1935)

- 202 In seinem ausführlichen Bericht vom 24. Mai 1935 zuhanden des Bundesrates fasste Bundesanwalt Franz Stämpfli zunächst Stimmen aus der Schweizer Politik und Presse zusammen, welche sich kritisch gegenüber der Landesgruppe der NSDAP äusserten oder gar für deren Verbot plädierten. In detaillierter Weise wurde die Landesregierung sodann über die unterschiedlichen Agitationen der Landesgruppe Schweiz der NSDAP orientiert.²⁹⁷ In einem ersten Zwischenfazit betonte der Bundesanwalt sodann, dass nationalsozialistischen

²⁹⁵ «Unseres Erachtens müssen die Organisationen der N.S.D.A.P. gleich behandelt werden wie die italienischen fascistischen. Mit Bezug auf Parteiuniform und Abzeichen sind ja bereits Vorschriften erlassen worden. Im übrigen wird man diese Organisationen kaum verbieten können, solange sie sich auf die blosser Sammlung der Deutschen in der Schweiz und Pflege des Deutschtums in diesen Organisationen beschränken. Bedingung müsste aber sein, dass kein Druck zum Beitritt auf in der Schweiz lebende deutsche Reichsangehörige ausgeübt wird [...]. Unsympathisch ist auf alle Fälle die Vereidigung der Leiter der Organisation (Stützpunkte und Ortsgruppen) auf Hitler. Es geht dies über gewöhnliche Vereinsorganisation hinaus. Ob diesbezüglich ein Verbot erlassen werden soll und auch durchgeführt werden kann, können wir nicht entscheiden»; BAR, E4001(B)1970/187, C.2.4 1935, Nationalsozialisten, Spezial-Akten, Schreiben des Bündner Justiz- und Polizeidepartements an die BA vom 15. Mai 1935, 2 f.

²⁹⁶ BAR, E4001(B)1970/187, C.2.4 1935, Nationalsozialisten, Spezial-Akten, Schreiben des Kleinen Rates des Kantons Graubünden an die BA vom 10. Mai 1935, 2 f.

²⁹⁷ BAR, E2001(C)4,1000/1534, Bd. 94, Schreiben des BA an EJPD vom 24. Mai 1935.

Organisationen in der Schweiz keine illegalen Tätigkeiten nachgewiesen werden konnten und gegen Gustloff nichts vorliege, das seine Ausweisung rechtfertigen könnte.²⁹⁸

Um die aussenpolitischen Konsequenzen eines allfälligen Verbots gegen die nationalsozialistischen Organisationen abschätzen zu können, verwies der Bericht sodann auf die Massnahmen befreundeter Staaten. Hierzu holte das EPD vorgängig politische Berichte der Schweizer Gesandtschaften in Paris, London, Brüssel, Stockholm und Washington ein.²⁹⁹ Das EPD forderte aufgrund der aussenpolitischen Implikationen, welche ein Verbot mit sich bringen würden, unbedingt konsultiert zu werden.³⁰⁰

Zuletzt widmete sich der Bericht der Bundesanwalt rechtlichen Überlegungen. Er steckte zuerst die Rechte und Pflichten von Ausländervereinen ab,³⁰¹ bevor er die in Art. 56 BV-1874 einschlägigen Begriffe der «Staatsgefährlichkeit» und der «Rechtswidrigkeit» diskutierte und zu folgendem Fazit gelangte:

«Nach den Berichten der Kantone kann heute nicht gesagt werden, dass die nationalsozialistischen Organisationen staatsgefährlich oder rechtswidrig seien, so dass ihre sofortige Auflösung notwendig wäre. Mit blossen Behauptungen und Vermutungen der Presse ist es nicht getan. [...] Die Auflösung von politischen Vereinen ist eine derart ungewohnte und einschneidende Massnahme, dass triftige Gründe vorliegen müssten. Gegenüber den deutschen Verbänden liegen zur Zeit nicht genügend Gründe vor.»³⁰²

²⁹⁸ BAR, E2001(C)4,1000/1534, Bd. 94, Schreiben des BA an EJPD vom 24. Mai 1935, 40 ff.

²⁹⁹ BAR E2001D, 1000/1553, 448, A.45.21.A.

³⁰⁰ «Il nous paraît presque superflu de souligner qu'une modification importante de l'attitude fort tolérante dont les Autorités suisses ont fait preuve jusqu'ici à l'égard des organisations nationales-socialistes en Suisse aurait immédiatement une répercussion sur les relations entre la Suisse et l'Allemagne. Nous pouvons donc considérer comme entendu qu'une décision à cet égard ne sera prise sans que nous ayons eu l'occasion de nous prononcer»; BAR, E2001(C)4,1000/1534, Bd. 94, Zitat wiedergegeben im Schreiben des BA an das EJPD vom 24. Mai 1935, 50.

³⁰¹ Hierzu wurde verwiesen auf BURCKHARDT, Kommentar, Art. 56 BV-1874, 526; FLEINER, Bundesstaatsrecht, 369 f.

³⁰² BAR, E2001(C)4,1000/1534, Bd. 94, Schreiben des BA an EJPD vom 24. Mai 1935, 52 f. Die überaus lesenswerten Recherchen von BOLLIER, NSDAP, 198 knüpfen dieses Zitat an Walther Burckhardt. Dieser wird zwar im Bericht an diversen Stellen zitiert. Die Passage stammt aber aus dem Bericht des von Bundesanwalt Stämpfli signierten Berichtes. Vgl. auch Mo. Boerlin I 1945, 6.

- 205 Aufgrund des Berichts der Bundesanwaltschaft verzichtete der Bundesrat vorerst auf ein Verbot der NSDAP-Landesgruppe. Die Landesregierung erhoffte sich die gewünschte Beruhigung der Situation durch Richtlinien³⁰³, welche politische Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz regulierten, so etwa durch Beschränkungen der Teilnahme ausländischer Redner an politischen Versammlungen³⁰⁴.

ff. Ermordung des NSDAP-Landesgruppenführers (1936)

- 206 Nur wenige Monate nach der Fertigstellung des Berichtes wurde Wilhelm Gustloff am 4. Februar 1936 in seinem Wohnhaus in Davos vom 26-jährigen jüdisch-jugoslawischen Studenten David Frankfurter erschossen.³⁰⁵ Die Ermordung hatte eine harsche diplomatische Offensive des deutschen Auswärtigen Amtes gegen die Schweiz zur Folge,³⁰⁶ wodurch der Ruf in der Schweizer Öffentlichkeit, die Landesgruppe zu verbieten, nochmals lauter wurde.³⁰⁷
- 207 Der Bundesrat konnte das öffentliche Misstrauen gegenüber der Landesgruppe nicht mehr länger ignorieren. Gleichzeitig war ihm bewusst, welche Konsequenzen ein Verbot der Landesgruppe mit sich bringen könnte. Bundesrat Johannes Baumann (FDP/AR) führte dazu an der Bundesratssitzung vom 18. Februar 1936 Folgendes aus:

«Sollte Gustloff einen Nachfolger erhalten und diesem ebenfalls etwas Unangenehmes passieren, so könnten daraus grosse Schwierigkeiten und Gefahren für unser Land entstehen. Es ist klar, dass wir daher eine Landesleitung der NSDAP in der Schweiz nicht mehr dulden dürfen. Mit einem Verbot in dieser Richtung würden wir für die Sicherheit unseres Landes und für die Befriedung der öffentlichen Meinung Bestes leisten.

³⁰³ Richtlinien EJPD 1935, 457.

³⁰⁴ BRB vom 3. November 1936 betr. Teilnahme ausländischer Redner an politischen Versammlungen (AS 52 821).

³⁰⁵ BOLLIER, NSDAP, 216 ff.

³⁰⁶ BOLLIER, NSDAP, 227.

³⁰⁷ In der NZZ vom 13. Februar 1936 war zu lesen «Nur ein Verbot der Auslandsorganisationen auf Grund von Artikel 102, Ziffer 10 der Bundesverfassung wird unsere innere und äussere Sicherheit konsolidieren». Der Bund schrieb am 15. Februar 1936 «Eine ausländische Partei, deren Theorie einen wesentlichen Teil der Schweiz als Bestandteil des künftigen Reichs miterfasst, hat kein Recht auf Schweizerboden». Wiedergegeben in LACHMANN, Diss., 58 f.

Eine andere Frage ist, ob wir nicht nur die Landesführung, sondern auch die nationalsozialistische Partei oder besser überhaupt die ausländischen politischen Vereinigungen in der Schweiz kurzerhand verbieten sollten. Die Frage ist der genauen Prüfung wert. Doch ist sie heute noch nicht der Entscheidung reif. Wenn die Bundesversammlung ein solches Verbot aufstellt, so ist das ihre Sache; zweifelhaft hingegen ist es, ob der Bundesrat dies tun kann.»³⁰⁸

Diese Meinung wurde vom Bundesratskollegium geteilt. Zudem sollte sich ein Verbot auf alle gefährlichen politischen Organisationen beziehen und nicht bloss auf nationalsozialistische und faschistische Verbände. Ferner befand der Bundesrat, dass ein vom Bundesrat erlassenes Verbot durch das Bundesgericht wohl nicht gestützt würde. Deshalb werde entweder ein von der Bundesversammlung erlassenes Bundesgesetz oder ein Bundesbeschluss vorgezogen.³⁰⁹

Wie das Bundesratsprotokoll vom 18. Februar 1936 zeigt, waren trotz diesen Bedenken sämtliche Mitglieder der Landesregierung mit dem Verbot der Landesleitung und von Kreisleitungen der NSDAP in der Schweiz einverstanden.³¹⁰ Das deutsche Auswärtige Amt bekundete am 20. Februar 1936 in einer Protestnote seine ablehnende Haltung: Die Organe der NSDAP hätten gegen die bestehenden Richtlinien nicht verstossen, weshalb ein Verbot nicht statthaft sei und rückgängig gemacht werden müsse.³¹¹ Dennoch wurde die NSDAP Landesgruppenleitung am 29. April 1936 formell aufgelöst.³¹²

Als die Nachfolge Gustloffs als oberster Parteifunktionär dem deutschen Gesandten Sigismund von Bibra übertragen und damit gewissermassen offiziellisiert wurde, musste der Bundesrat die Lage neu einschätzen.³¹³ Bereits ab Weihnachten 1936 machte der Bundesrat erste Zugeständnisse und erlaubte es

³⁰⁸ BAR, E1004.1, 1000/9, Bd. 356, No. 262.

³⁰⁹ BAR, E1004.1, 1000/9, Bd. 356, No. 262.

³¹⁰ BAR, E1004.1, 1000/9, Bd. 356, No. 262. Gleichzeitig wurden fremdenpolizeirechtliche Massnahmen ergriffen, darunter eine Ausweisung, eine Grenzsperrung, die Nichterneuerung einer Aufenthaltsbewilligung sowie eine Verwarnung.

³¹¹ Mo. Boerlin I 1945, 15; LACHMANN, Diss., 60 f.

³¹² BOLLIER, NSDAP, 247.

³¹³ Vgl. hierzu BOLLIER, NSDAP, 250; BOESCH, Aussenpolitik, 115.

den Ortsgruppen und Stützpunkten der NSDAP, ihre Tätigkeit wieder aufzunehmen.³¹⁴ Diese Regelung wurde der Öffentlichkeit allerdings bis 1940 vorenthalten.³¹⁵

gg. *Propaganda- und Versammlungsverbote*

- 211 Nach der Einverleibung Österreichs in das Deutsche Reich im März 1938 sah sich der Bundesrat veranlasst, eine ganze Serie von Beschlüssen gegen staatsgefährliche Agitationen veranlasst.³¹⁶ Nennenswert ist insbesondere der Bundesratsbeschluss vom 9. Juli 1940 über die Kontrolle politischer Versammlungen,³¹⁷ welcher eine Anmeldepflicht für politische Versammlungen von Ausländern nach sich zog.³¹⁸ Um weitere Einmischungen in innerschweizerische Verhältnisse zu unterbinden, erliessen die Behörden diverse Redeverbote³¹⁹ und untersagten zahlreiche Zeitschriften.³²⁰

b. *Auflösung von Schweizer Organisationen (1940-1943)*

- 212 Erst im Spätjahr 1940 begann der Bundesrat mit der Auflösung rechtsextremer Schweizer Organisationen und dem Verbot ihrer Tätigkeiten. Auch wenn es

³¹⁴ Dazu zählte etwa, dass die Ortsgruppen und Stützpunkte – ähnlich wie die faschistischen Vereinigungen – zentral geleitet werden mussten. Zu der nur schwer rekonstruierbaren Ereignisabfolge vgl. BOLLIER, NSDAP, 322 f. m.H.

³¹⁵ LACHMANN, Diss., 65 ff.; BOLLIER, NSDAP, 344.

³¹⁶ BRB vom 27. Mai 1938 betr. Massnahmen gegen staatsgefährliches Propagandamaterial (AS 54 249); BRB vom 8. September 1939 über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiete des Nachrichtendienstes (AS 55 909); BRB vom 4. Dezember 1939 betr. das Verbot der staatsgefährlichen Propaganda in der Armee (AS 55 1461); BRB vom 30. Dezember 1941 betr. die Überwachung der politischen, militärischen und wirtschaftlichen Schriften; BRB vom 30. Dezember 1941 über die Neugründung von Zeitungen, Zeitschriften, sowie von Presse- und Nachrichtenagenturen (AS 57 1556); BRB vom 29. Juli 1941 betr. Strafbestimmungen gegen die Störung der Beziehungen zum Ausland (AS 57 811).

³¹⁷ BRB vom 9. Juli 1940 betr. die Kontrolle der politischen Versammlungen (AS 56 1171).

³¹⁸ Mo. Boerlin I 1945, 35.

³¹⁹ Mo. Boerlin I 1945, 38.

³²⁰ Vgl. hierzu Mo. Boerlin I 1945, 17 ff.; sowie KREIS, Selbstzensur, passim.

sich um Beschlüsse des Bundrates handelte, verdeutlicht eine genauere Betrachtung die wichtige Rolle der Kantone als Wegbereiter für die Verbotspolitik des Bundes.

So löste der Bundesrat am 8. November 1940 die *Gesellschaft der Freunde einer autoritären Demokratie* (SGAD) sowie den *Volksbund* (Nationalsozialistische schweizerische Arbeiterpartei) auf und untersagte ihre Tätigkeiten.³²¹ Der Beschluss betraf auch Ersatzorganisationen, wozu die Bundesbehörden insbesondere die *Nationalsozialistische Bewegung in der Schweiz* (NBidS) zählten.³²² Dafür massgebend waren Erkenntnisse der Politischen Polizei des Kantons Basel-Stadt über die Struktur und Vorgehensweise dieser Organisationen.³²³

Nur wenige Tage später wurde die *Nationale Bewegung der Schweiz* (NBS) aufgelöst.³²⁴ Der Bundesrat betonte, dass die NBS versuchte, die öffentliche Ordnung zu stürzen und dass die Auflösung deshalb aus rein innenpolitischen Gründen erfolgte.³²⁵ Die NBS führte ihre Aktivitäten nach dem bundesrätli-

³²¹ BRB vom 8. November 1940 über die Auflösung der Gesellschaft der Freunde einer autoritären Demokratie und des Volksbundes (AS 56 1784). Als Folge der Auflösung wurden etwa in Basel-Stadt gegen 47 Angeklagte Zuchthaus- und Gefängnisstrafen verhängt; SA-BS, Ratschläge 1946, Nr. 4254, «Bericht des Regierungsrates über die Abwehr staatsfeindlicher Umtriebe in den Vorkriegs- und Kriegsjahren sowie die Säuberungsaktionen nach Kriegsschluss», 68 ff.

³²² Mo. Boerlin I 1945, 61 f.; zu den Agitationen der SGAD nach dem Auflösungsbeschluss s. RÜTHEMANN, SGAD, 232 ff.

³²³ Mo. Boerlin I 1945, 54; SA-BS, Ratschläge 1946, Nr. 4254, «Bericht des Regierungsrates über die Abwehr staatsfeindlicher Umtriebe in den Vorkriegs- und Kriegsjahren sowie die Säuberungsaktionen nach Kriegsschluss», 66 ff. Zur Bildung der «Politischen Abteilung» im Kanton Basel-Stadt s. KELLER, Diss., 17 ff.

³²⁴ BRB vom 19. November 1940 über die Auflösung der Nationalen Bewegung der Schweiz (AS 56 1814); eingehend zur ideologischen Gesinnung der NBS Mo. Boerlin I 1945, 57 ff. sowie WOLF, Faschismus, 81 ff.

³²⁵ BAR E2200.42-01, 1000/582,11, «Nationale Bewegung der Schweiz», Schreiben des EPD an die Schweizer Gesandtschaft in Vichy, 25. November 1940.

chen Beschluss jedoch illegal fort und gründete zahlreiche Ersatzorganisationen.³²⁶ Zur Beobachtung dieser Entwicklung war der Bundesrat auch in diesem Fall massgeblich auf die Rückmeldungen der Kantone angewiesen.

- 215 Derweil beobachteten die St. Galler Behörden die Agitationen der *Nationalen Opposition* mit zunehmender Besorgnis. Die Partei vertrat eine nationalsozialistische Weltanschauung und stand für ein «Neues Europa» unter der Führung des deutschen Reichskanzlers ein.³²⁷ Nachdem der St. Galler Regierungsrat bereits im Frühling 1942 ein Versammlungsverbot erlassen hatte, appellierte er im Sommer an die Bundesanwaltschaft, die Partei rasch zu verbieten. Das entsprechende Schreiben wirkte wie ein Weckruf an die Bundesbehörden:

«Eine Organisation, deren Mitglieder sich unter derzeitigen internationalen Verhältnissen öffentlich als «nationale Sozialisten» nennen und welche [...] gegen innen und außen die Eidgenossenschaft verächtlich macht und damit die historischen und staatspolitischen Grundlagen unserer Demokratie höchstens noch dem Scheine nach anerkennt, ist für die Schweiz untragbar und sollte verboten werden. Bei dieser Sachlage dürften gewisse formaljuristische Bedenken vor der Tatsache, daß derartige «Parteien» künftig möglicherweise eine große Gefahr für unser Staatswesen bilden unbedingt zurücktreten [...]. Wenn Sie glauben, auch jetzt liege für den Erlaß eines gänzlichen Verbotes «zu wenig Material vor», so ist dies eine Auffassung, die wir nicht teilen können.»³²⁸

- 216 Als sich im Herbst 1942 bei Hausdurchsuchungen herausstellte, dass die Partei politischen und militärischen Nachrichtendienst zu Gunsten Deutschlands betrieb, griff der Bundesrat durch und löste die Nationale Opposition am 29. Dezember 1942 auf.³²⁹ Der Beschluss führte dazu, dass dem Vertreter der Nationalen Opposition im Grossen Rat des Kantons St. Gallen das Mandat entzogen wurde.³³⁰

³²⁶ Vgl. hierzu für die Deutschschweiz GILG/GRUNER, VfZG, 24 f. und für die Romandie JOSEPH, *Le fascisme en Valais*, 156 ff.; zu den weiteren Entwicklungen der NBS s. auch Mo. Boerlin, 1946, 63 ff.

³²⁷ SA-SG, A 116/42.52, Schreiben des EJPD an den Bundesrat vom 28. Dezember 1942 betr. Verbot der «Nationalen Opposition», 5.

³²⁸ SA-SG, A 116/42.52, Schreiben des St. Galler Regierungsrates an die Bundesanwaltschaft vom 7. August 1942.

³²⁹ BRB vom 29. Dezember 1942 über die Auflösung der «Nationalen Opposition» (AS 58 1252). Zu den Folgen s. Mo. Boerlin I 1945 72.

³³⁰ Bereits am 9. April 1943 beantragte der St. Galler Regierungsrat dem Grossen Rat, dass der Vertreter der «Nationalen Opposition», Mario Karrer-Sardi, aus dem Grossen Rat auszuschliessen sei. Vor dem Ausschluss kündigte der Rechtsvertreter Karrers beim Präsidenten des Grossen Rates Zweifel an, ob

Mit einer ähnlichen Begründung erfolgte 1943 die Auflösung der *Eidgenössischen Arbeiter- und Bauernpartei*³³¹ (EABP). Obwohl sich die EABP bereits im Sommer 1942 selbst offiziell auflöste, führten primär die Erkenntnisse der Basler Behörden zum Schluss, dass die Partei im Untergrund weiter agierte und sich Vertreter des militärischen Geheimnisverrats zugunsten Deutschlands schuldig machten.³³² In diesem Zusammenhang sollte die Militärjustiz 1942 und 1943 zwei Todesurteile aussprechen.³³³

Die zentrale Rolle der Kantone in der nationalen Verbotspolitik zeigte sich auch im Zusammenhang mit der Auflösung der *Eidgenössischen Sammlung* (ES). An einer Konferenz am 29. Januar 1942 in Bern plädierten die Kantone Luzern und Basel-Stadt für ein Verbot der ES, während die Bundesanwaltschaft sowie die Vertreter der Kantone Zürich, Bern und Schaffhausen noch zuwarten wollten.³³⁴ Im Frühjahr 1943 lieferten der Armeeauditor und mehrere Kantone Berichte über die ES ab; der Direktor der Zürcher Kantonspolizei schrieb am 15. Juni 1943 Folgendes nach Bern:

die Bundesbehörden den Kantonen in dieser Angelegenheit überhaupt Vorschriften machen dürfen. Seiner Ansicht verfügten weder die Bundesbehörden noch der Grosse Rat über die Kompetenz, das Mandat Karrers zu entziehen. Ein solcher Entzug könnte lediglich durch ein ordentliches Gericht auf Grund eines vorangehenden Verfahrens erfolgen. Ebenfalls müsse es seinem Klienten vor dem Beschluss möglich sein, seinen persönlichen Standpunkt vorzutragen. Trotz diesen Einwänden befand der Grosse Rat am 10. Mai 1943 einstimmig über den Ausschluss Karrers (SA-SG, Protokoll des Grossen Rates des Kantons St.Gallen vom Jahr 1943, Sitzung vom 10. Mai 1943, Traktandum Nr. 2 sowie die Beilage zu Nr. 2 [Botschaft des Regierungsrates des Kantons St. Gallen an den Grossen Rat desselben betreffend Ausschluss des Mitgliedes der «Nationalen Opposition», Mario Karrer, aus dem Grossen Rat]. Hierzu auch METZGER, Antisemitismus, 339; BUCHER, Frontisten, 223).

³³¹ BRB vom 25. Mai 1943 über die Auflösung der «Eidgenössische [sic] Arbeiter- und Bauernpartei» (AS 59 414).

³³² SA-BS, Ratschlüsse 1946, Nr. 4254, «Bericht des Regierungsrates über die Abwehr staatsfeindlicher Umtriebe in den Vorkriegs- und Kriegsjahren sowie die Säuberungsaktionen nach Kriegsschluss», 82 f.

³³³ Mo. Boerlin I 1945, 74; Zu den politischen Überlegungen des Bundesrates zur Auflösung der EABP s. BAR, E2001, 1000/1553, 443, Nationale Opposition, Eidg. Arbeiter- und Bauernpartei.

³³⁴ SA-BS, Ratschlüsse 1946, Nr. 4254, «Bericht des Regierungsrates über die Abwehr staatsfeindlicher Umtriebe in den Vorkriegs- und Kriegsjahren sowie

«Ob die ‚Eidgenössische Sammlung‘ verboten werden soll, ist meines Erachtens eine politische Frage und hängt im Wesentlichen weiter davon ab, ob es den Bundesbehörden gelingt, die vermuteten Beziehungen zwischen Landesverräterei und Mitgliedschaft bei der ‚Eidgenössischen Sammlung‘ klarzulegen. [...] Ich bestätigte bei dieser Gelegenheit erneut, dass Zürich gegen ein Verbot der ‚Eidgenössischen Sammlung‘ keinen Einspruch erhebt, sofern sich dies gestützt auf das bei Ihnen liegende Material als notwendig erweisen sollte.»³³⁵

- 219 Nachdem sich der Kanton Schaffhausen für eine Auflösung der Nationalen Gemeinschaft Schaffhausen aussprach,³³⁶ beschloss der Bundesrat am 6. Juli 1943, sowohl die *Eidgenössische Sammlung* als auch die *Nationale Gemeinschaft Schaffhausen* aufzulösen und ihre Tätigkeiten zu verbieten.³³⁷
- 220 Im Herbst 1943 ging die Bundesanwaltschaft zusammen mit den Kantonen Zürich, Schaffhausen und Basel-Stadt der Frage nach, welche Organisationen als *Hilfs- und Unterorganisationen* der ES resp. der Nationalen Gemeinschaft Schaffhausen einzustufen waren. Nachdem dem Bundesrat eine konsolidierte

die Säuberungsaktionen nach Kriegsschluss», 89; BAR E4001C, 1000/793, 359, «Auflösung der Eidg. Sammlung und der Nationalen Gemeinschaft Schaffhausen».

³³⁵ BAR, E4001C, 1000/783, 359, «Auflösung der Eidg. Sammlung und der Nationalen Gemeinschaft Schaffhausen», Bericht des EJPD an den BR vom 2. Juli 1943, 24.

³³⁶ Schreiben der Polizeidirektion des Kantons Schaffhausen am 29. Mai 1943; wiedergegeben in BAR, E4001C, 1000/783, 359, «Auflösung der Eidg. Sammlung und der Nationalen Gemeinschaft Schaffhausen», Bericht des EJPD an den BR vom 2. Juli 1943, 16.

³³⁷ BRB vom 6. Juli 1943 über die Auflösung der «Eidgenössischen Sammlung» und der «Nationalen Gemeinschaft Schaffhausen» (AS 59 539).

Liste überreicht wurde, löste das EJPD am 7. Oktober 1943 mit einer Verfügung zusätzlich neun Organisationen auf.³³⁸ Deren Vollzug, inklusive Liquidation der entsprechenden Gesellschaften und dazugehörigen Liegenschaften, erfolgte durch die Kantone.³³⁹

Zusammenfassend zeigt sich, dass der Bundesrat in knapp drei Jahren folgende rechtsextreme Schweizer Organisationen auflöste: 221

BRB vom 08.11.1940	Auflösung der <i>Gesellschaft der Freunde einer autoritären Demokratie und des Volksbundes</i>
BRB vom 19.11.1940	Auflösung der <i>Nationalen Bewegung der Schweiz</i>
BRB vom 29.12.1942	Auflösung der <i>Nationalen Opposition</i>
BRB vom 25.05.1943	Auflösung der <i>Eidgenössischen Arbeiter- und Bauernpartei</i>
BRB vom 06.07.1943	Auflösung der <i>Eidgenössischen Sammlung</i> und der <i>Nationalen Gemeinschaft Schaffhausen</i>
Vg vom 07.10.1943	Verfügung I des EJPD (<i>Auflösung von neun weiteren Vereinigungen</i>)

³³⁸ Durch die Verfügung I des EJPD vom 7. Oktober 1943 betr. die Auflösung von Organisationen der «Eidgenössischen Sammlung» und der «Nationalen Gemeinschaft Schaffhausen» (AS 59 806) wurden folgende Organisationen aufgelöst: Freunde der Erneuerung, Vaterländischer Arbeiter-Schützenverein Zürich, Genossenschaft Arbeiter-Hilfswerk Union, Nationaler Frontverlag Zürich und Schaffhausen, Genossenschaft Freudenfels Schaffhausen – Immobiliengenossenschaft (mit Einschluss des Wirtschaftsbetriebes); Druckerei Freudenfels Schaffhausen, Freie Landwirtschaftliche Genossenschaft Schaffhausen, Frauengruppe der Nationalen Genossenschaft Schaffhausen, Basler Pfalz-Gesellschaft zur Pflege kultureller Gemeinschaft in Basel.

³³⁹ In Schaffhausen wurde der Betreibungs- und Konkursbeamte mit der Durchführung der Liquidation der Druckerei sowie dem Verkauf der Liegenschaft beauftragt; SA-SH, Regierungsrats-Protokoll 1943 III, Sitzung vom 16. Juli 1943 (Nr. 1072); Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen, 1943, 1292 f.; Durch die Verfügung II des EJPD vom 7. Oktober 1943 betr. die Auflösung von Organisationen der «Eidgenössischen Sammlung» und der «Nationalen Gemeinschaft Schaffhausen» (AS 59 807) wurde überdies die «Arbeitslosen-Versicherungskasse Union» in Zürich für eine Dauer von sechs Monaten unter kommissarische Leitung gestellt. Der durch den Kanton Zürich zu stellende Kommissar hatte sicherzustellen, dass die Versicherungskasse keiner vom Bundesrat verbotenen Organisation mehr Dienstleistungen erbringen konnte.

c. Auflösung der NSDAP Landesgruppe Schweiz (1945)

- 222 Einen Sonderfall bildete die Landesgruppe Schweiz der NSDAP: Während den Kriegsjahren verzichtete der Bundesrat aufgrund von aussen- und sicherheitspolitischen Überlegungen bewusst auf das Verbot oder die Auflösung deutscher Organisationen in der Schweiz.³⁴⁰ Erst nachdem das Dritte Reich militärisch besiegt war, beschloss der Bundesrat am 1. Mai 1945 die Auflösung der «NSDAP Landesgruppe Schweiz» sowie von zwölf weiteren Organisationen.³⁴¹ Der Beschluss trat am 7. Mai 1945 in Kraft, nachdem die Beziehungen der Schweiz zur nationalsozialistischen deutschen Reichsführung eingestellt worden waren.³⁴²

³⁴⁰ Der Bericht des Bundesrates zur Motion Boerlin machte dazu folgende Ausführungen: «Der Vorsteher des eidgenössischen Militärdepartementes hat in seinen Ausführungen im Nationalrat davon gesprochen, dass im deutschen Hauptquartier nicht nur normale, sachliche Erwägungen zu Entschlüssen führten, sondern dass oft aus momentanen Stimmungen, Verstimmungen, im Zorn entschieden wurde. Eine Auflösung der deutschen Organisationen in der Schweiz hätte zu einer solchen stimmungsmässigen Entschlussfassung Hitlers im Sinne einer Aktion gegen unser Land führen können. Dazu kam die Überlegung, dass durch ein Verbot der deutschen Organisationen die Gefahr einer deutschen Fünften Kolonne noch keineswegs beseitigt gewesen wäre»; Mo. Boerlin I 1945, 39 f.

³⁴¹ BRB vom 1. Mai 1945 über die Auflösung der NSDAP Landesgruppe Schweiz (AS 61 295); aufgelöst wurden ferner die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei; die Deutsche Kolonie der Schweiz; die Reichsdeutschenhilfe; die Deutsche Arbeitsfront; der Deutsche Hilfsverein; die Auslandsdeutsche Frauenschaft; die Reichsdeutsche Jugend der Schweiz; die NS-Sportgruppe; der Volksbund Deutscher Kriegsgräberfürsorge; der Deutsche Ruderverein; der Deutsche Reichsverein; und der Deutsche Männergesangsverein Zürich. Zeitgleich wurde der Landesgruppenleiter Wilhelm Stengel, der im September 1943 von Bibra abgelöst hatte, aus der Schweiz ausgewiesen.

³⁴² BAR, E1004.1, 1000/9, Bd. 457, BRB vom 1. Mai 1945, Nr. 949; LACHMANN, Diss., 83 ff.

3. Kommunistische Vereinigungen

a. Entstehungsgeschichte

aa. Grundsätzliches

Parallel zu den Massnahmen gegen rechtsextreme Vereinigungen beschäftigten sich die Bundesbehörden mit der Eindämmung kommunistischer Umtriebe. Aufgrund der kantonalen Kommunistenverbote der Jahre 1937 und 1938 waren die Bundesbehörden über die Dynamik in den Kantonen bestens informiert. Im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Waadtländer Kantonsverfassung (Rn. 118) merkte der Bundesrat am 13. September 1938 Folgendes an:

«Je mehr Verbote wie das vorliegende sich über die Kantone ausbreiten, desto mehr drängt sich die Frage auf, ob es sich nicht um eine das ganze Land angehende Angelegenheit handle. Jedenfalls müssen die Bundesbehörden sich vorbehalten, selbst über die zu treffenden Massnahmen zu entscheiden, falls die Entwicklung zu einer ernsten und dringenden Gefahr für das ganze Land führen sollte.»³⁴³

Trotz diesen Entwicklungen verzichtete die Landesregierung vor dem Zweiten Weltkrieg auf ein schweizweites Verbot kommunistischer Vereinigungen und begnügte sich mit administrativen Massnahmen wie Ausweisungen, Beschlagnahmen und Tätigkeitsverboten.

bb. Massnahmen gegen kommunistische Propaganda

Auf niedriger Schwelle wurden bereits vor Kriegsbeginn zahlreiche Massnahmen gegen die kommunistische Propaganda getroffen,³⁴⁴ welche nach Ausbruch des Kriegs intensiviert wurden.³⁴⁵ Die Bundesanwaltschaft wurde ermächtigt, kommunistisches Propagandamaterial, das geeignet war, die innere

³⁴³ Botsch. Gewährleistung KV-VD 1938, 434.

³⁴⁴ BRB vom 3. November 1936 betr. Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe in der Schweiz (AS 52 819); erweitert durch den BRB vom 27. Mai 1938 betr. Massnahmen gegen staatsgefährliches Propagandamaterial (AS 54 249).

³⁴⁵ Der BRB vom 4. Dezember 1939 betr. Verbot der staatsgefährlichen Propaganda in der Armee (AS 55 1461) untersagte jegliche Propaganda, die geeignet war, die Unabhängigkeit des Landes zu gefährden oder sich gegen die

oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden, zu beschlagnahmen.

cc. *Tätigkeitsverbote*

- 226 Inspiriert durch den Kanton Waadt, der bereits 1935 kommunistische Schulungskurse untersagte (Rn. 111), verbot der Bund im Herbst 1936 seinerseits Schulungskurse für kommunistische Propaganda sowie kommunistische Versammlungen.³⁴⁶ Der entscheidende Schlag gegen die KPS erfolgte am 6. August 1940 mit dem vom Bundesrat erlassenen umfassenden *Tätigkeitsverbot* gegen kommunistische und anarchistische Organisationen.³⁴⁷ Durch diesen Beschluss legte die Landesregierung zwar den gesamten kommunistische Parteiapparat lahm, liess die Partei aber vorerst weiter bestehen.³⁴⁸

rechtswidrige Änderung der verfassungsmässigen Ordnung richtete. Eine Prüfung, ob die Propaganda widerrechtlich oder staatsgefährlich war, musste nicht stattfinden. Das Propagandaverbot wurde insb. durch den BRB vom 6. August 1940 ausgeweitet (s. Rn. 226). Zu den Presseverboten s. Mo. Boerlin III 1946, 235 f.; COMTESSE, Habil, 110 f.; sowie AMSTEIN, SJZ, 181 ff.

³⁴⁶ BRB vom 3. November 1936 betr. Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe in der Schweiz (AS 52 819). Art. 1 dieses Beschlusses ersetzte den BRB betr. Massnahmen gegen staatsgefährliches Propagandamaterial vom 27. Mai 1938, AS 54 249; Mo. Boerlin III 1946, 221.

³⁴⁷ BRB vom 6. August 1940 betr. Massnahmen gegen die kommunistische und anarchistische Tätigkeit (AS 56 1336). Der Beschluss stützte sich auf Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV-1874 sowie Art. 3 des Vollmachtenbeschlusses vom 30. August 1939; Betroffen von diesem Tätigkeitsverbot waren die Kommunistischen Partei der Schweiz (KPS), ihre Hilfs- und Nebenorganisationen, sämtlichen anarchistischen Vereinigungen, die der IV. Internationale (Trotzkisten) angeschlossenen Vereinigungen sowie sämtlichen Ersatzorganisationen.

³⁴⁸ Art. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 des besagten BRB verbot jede «organisierte Tätigkeit», wobei die Art der Tätigkeit oder die Stellung der handelnden Person unerheblich war. Betroffen vom Verbot waren daher nicht nur Propagandatätigkeiten, sondern etwa auch die Geldbeschaffung. Kritisch zur unpräzisen Umschreibung der Straftatbestände AMSTEIN, SJZ, 183 ff.

b. Auflösungen

Weil die Kommunisten ihre Agitationen trotz dem Tätigkeitsverbot weitgehend unbekümmert weiterführten, sah sich der Bundesrat am 26. November 1940 veranlasst, die kommunistischen Organisationen aufzulösen.³⁴⁹ Dem Titel nach bezweckte der Bundesratsbeschluss die Auflösung der *kommunistischen Partei der Schweiz*. Faktisch bezog er sich aber auf «sämtliche in der Schweiz bestehenden kommunistischen Organisationen» sowie deren Ersatzorganisationen. Der Anwendungsbereich des Beschlusses war daher sehr weit.

Der Bundesrat begründete seinen Beschluss mit der Gefahr der kommunistischen Umtriebe für die innere und äussere Sicherheit.³⁵⁰ Aus seiner Sicht war die KPS eine an ausländische Stellen gebundene Partei, die gewaltsam versuchte, das politische Endziel einer Diktatur zu erreichen.³⁵¹ Dieser Ansicht widersprachen die Kommunisten: Sie argumentierten, dass der Auflösungsbeschluss eine Verletzung der Bundesverfassung darstelle. In der Folge missachteten sie die Massnahmen weitgehend und führten ihre Tätigkeiten ungestört fort.³⁵²

Deshalb erliess der Bundesrat am 17. Dezember 1940 einen konkretisierenden *Vollzugsbeschluss*,³⁵³ wonach das EJPD auf Antrag der Bundesanwaltschaft die wegen ihres kommunistischen Charakters aufzulösenden Organisationen bezeichnen konnte.³⁵⁴ Gestützt auf diesen Beschluss erliess das EJPD 1941

³⁴⁹ BRB vom 26. November 1940 betr. die Auflösung der kommunistischen Partei der Schweiz (AS 56 1861).

³⁵⁰ Vierter Vollmachtenbericht 1941, 387; In BGE 68 IV 145, 146 begründete das Bundesgericht die Auflösung mit folgenden Worten: «Der Grund dieser Massnahmen [BRB vom 6. August und 17. Dezember 1940] liegt darin, dass die kommunistische Partei und ihre Hilfs-, Neben- und Ersatzorganisationen ihre Ideale durch gewaltsamen Umsturz der verfassungsmässigen Ordnung zu verwirklichen trachten. Nicht um ihrer Ideale, sondern um ihrer Staatsgefährlichkeit willen sind diese Partei und ihre Organisationen aufgelöst und ist ihnen jede Tätigkeit verboten worden».

³⁵¹ Mo. Boerlin III 1946, 214 ff.

³⁵² Mo. Boerlin III 1946, 238 f.

³⁵³ BRB vom 17. Dezember 1940 über den Vollzug des Bundesratsbeschlusses betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei der Schweiz (AS 56 2005).

³⁵⁴ Art. 1 Abs. 1 lautete «Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bezeichnet auf Antrag der Bundesanwaltschaft diejenigen Organisationen, die

zwei Verfügungen, mit denen neben der KPS dreizehn weitere Vereinigungen aufgelöst wurden,³⁵⁵ darunter etwa die Buchhandlung Stauffacher in Zürich und den Strickzirkel Luzern.

- 230 Der Bundesrat behielt sich sodann das Recht vor, in wichtigen Fällen selbstständig – d.h. ohne Umweg über die Bundesanwaltschaft – über die Auflösung von Vereinigungen zu beschliessen.³⁵⁶ Von diesem Recht machte er zweimal Gebrauch, indem er 1941 die *Fédération socialiste suisse*³⁵⁷ (FSS) und 1942 die *Défense populaire* in Genf³⁵⁸ auflöste. In beiden Fällen spielte der Genfer Regierungsrat, der unter anderem darauf hinwirkte, dass den vier FSS-Nationalräten das Mandat entzogen wurde, eine massgebliche Rolle.³⁵⁹

wegen ihres kommunistischen Charakters unter den Bundesratsbeschluss vom 26. November 1940 betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei der Schweiz fallen».

³⁵⁵ Durch die Verfügung I des EJPD vom 27. Januar 1941 betr. die Auflösung kommunistischer Organisationen (AS 57 79) wurden folgende Vereinigungen aufgelöst: die Rote Hilfe Schweiz; die Freunde der Sowjet-Union; die «Sozialistische Jugend» mit ihren Untergruppen, insbesondere die Sozialistische Studentengruppe; die Rundschaunachrichten-Agentur in Zürich; die Interessengemeinschaft der Spanienfreiwilligen; die Buchhandlung Stauffacher in Zürich; der Arbeitermännerchor Union in Zürich; die Arbeitermusik Union (Schalmeienmusik) in Zürich; die Dreieckbuchhandlung in Basel; sowie die Feriengemeinschaft Basler Arbeiterkinder in Basel; Durch die Verfügung II des EJPD vom 5. September 1941 betreffend die Auflösung kommunistischer Organisationen (AS 57 1006) wurde aufgelöst: die Schalmeienmusik in Zürich; die Sozialdemokratische Partei-Opposition (S. P. O.); sowie der Strickzirkel Luzern.

³⁵⁶ Art. 1 Abs. 2 des BRB vom 17. Dezember 1940 über den Vollzug des Bundesratsbeschlusses betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei der Schweiz (AS 56 2005).

³⁵⁷ BRB vom 27. Mai 1941 betr. die Auflösung der *Fédération socialiste suisse* (AS 57 668).

³⁵⁸ BRB vom 17. April 1942 betr. die Auflösung der Organisation «*Défense populaire*» in Genf (AS 58 379).

³⁵⁹ Nachdem der Bundesrat die KPS aufgelöst hatte, schloss der Genfer Grand Conseil 1940 vier kommunistische und 1941 weitere 27 (!) sozialistische Abgeordnete aus der Legislativbehörde aus (Arrêté Législatif constatant que MM. les députés Vincent Jean, Huissoud Louis, Lentillon Etienne, Pons Albert ne font plus partie du Grand Conseil du 7 décembre 1940 [SA-GE, Recueil Authentique des Lois et Actes du Gouvernement de la République et

Zusammenfassend betrachtet erliess der Bundesrat in anderthalb Jahren folgende Auflösungsbeschlüsse gegen kommunistische Vereinigungen: 231

BRB vom 26.11.1940	Auflösung der <i>Kommunistischen Partei der Schweiz</i>
BRB vom 17.12.1940	Vollzug des BRB betreffend die Auflösung der Kommunistischen Partei
Vg vom 27.01.1941	Verfügung I des EJPD betr. die Auflösung der kommunistischen Parteiorganisationen
BRB vom 27.05.1941	Auflösung der <i>Fédération socialiste suisse</i>
Vg vom 05.09.1941	Verfügung II des EJPD betr. die Auflösung der kommunistischen Parteiorganisationen
BRB vom 17.04.1942	Auflösung der <i>Défense populaire in Genf</i>

Canton de Genève, Tome 125 – Année 1939, 248]; Arrêté Législatif constant que MM. les députés Paul Bard, Charles Bernet, Louis Blondin, Frédéric Born, Frédéric Bornand, Maurice Braillard, Marcel Burtin, Willy Châtelain, Alphonse Chollet, Jacques Dicker, Alfred Fatio, Edouard Ferrazzini, Ernest Hofer, Gustave Kohler, Antoine Logean, César Magnin, Georges Morel, Charles Morier, Arnold Muller, Léon Nicole, Luis Piguët, Charles Pillonel, Jules Pugin, Albert Richardet, Jules Roux, Paul Storz et Herzl Sviatski ne font plus partie du Grand Conseil du 21 juin 1941 [SA-GE, Recueil Authentique des Lois et Actes du Gouvernement de la République et Canton de Genève, Tome 127, 1941, 76 f.]). Zur selben Zeit wirkte insbesondere der liberale Genfer Regierungsrat Paul Balmer (1881-1977) darauf hin, dass kommunistische Volksvertreter auch aus der Bundesversammlung verbannt wurden. Am 12. März 1941 fand ein Treffen zwischen Mitgliedern der Genfer Regierung und des Bundesrates statt. Ein Schreiben mit der Forderung, kommunistische Parlamentarier aus der Bundesversammlung auszuschliessen, leitete der Bundesrat am 24. März 1941 an den Nationalrat weiter (BAR, E4001C, 1000/783, 2022, «Fédération Socialiste Suisse», Schreiben des BR an den NR vom 24. März 1941). Der nationalrätlichen Kommission für das Geschäft «Ausschluss von Nationalräten» bat den Bundesrat am 28. April 1941, die Auflösung der FSS zu prüfen. Nachdem diese am 27. Mai 1941 erfolgte, wurden am 12. Juni 1941 die vier FSS-Vertreter – Léon Nicole (Genf), Jacques Dicker (Genf), Ernest Gloor (Renens) und Eugène Masson (Lausanne) – mit 114 gegen eine Stimme aus dem Nationalrat ausgeschlossen (AB N 1941 171; Mo. Boerlin III 1946, 250). Durch diesen in der Schweiz bis heute einmaligen Vorgang verlor ein Grossteil der Linken aus der Romandie auf einen Schlag ihre politische Präsenz in der Bundesversammlung (JOST, Politik und Wirtschaft im Krieg, 137).

232 Nach dem Auflösungsbeschluss der KPS führten die Bundespolizei und die kantonalen Polizeiorgane eine umfassende Aktion durch. In mehreren Kantonen erfolgten Hausdurchsuchungen und Verhaftungen, in deren Verlauf es teilweise zu Bedrohungen und Misshandlungen gekommen sein soll.³⁶⁰ Insgesamt behandelten das Bundesgericht und die kantonalen Gerichte in den Kriegsjahren 447 Fälle wegen kommunistischer Tätigkeit.³⁶¹ Die Massnahmen waren aber nur von beschränktem Nutzen, gingen doch die Agitationen der aufgelösten Gruppierungen vielerorts unter teils neuen Bezeichnungen ungehindert weiter.³⁶²

c. **Aufhebung der Massnahmen**

233 Nach mehreren parlamentarischen Vorstössen, die Auflösung der kommunistischen Vereinigungen rückgängig zu machen,³⁶³ hob der Bundesrat 1945 – noch vor dem Ende des 2. Weltkriegs – sämtliche bestehende Verbote gegen Schweizer links- und rechtsextremistische Vereinigungen auf und stellte die hängigen Strafprozesse ein.³⁶⁴ Der Bundesrat behielt sich jedoch vor, weiterhin Vereinigungen zu verbieten, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden.³⁶⁵ Damit kehrte er zur Regelung zurück, wonach Vereinigungen nicht mehr aufgrund ihres politischen Charakters, sondern nur noch aufgrund ihrer staatsgefährlichen Ziele verboten werden konnten.³⁶⁶

³⁶⁰ SA-ZH, MM 24.61 KRP 1945/068/0617, Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. September 1944 zur Motion Nr. 534 über Ermittlungs- und Untersuchungsmethoden gegenüber Personen, die sich der kommunistischen Tätigkeit schuldig gemacht haben, 1359 ff.

³⁶¹ Mo. Boerlin III 1946, 263.

³⁶² Mo. Boerlin III 1946, 251 ff.; LASSERRE/STUDER, parti communiste, 29 ff.

³⁶³ Motion von Léon Nicole vom 15. März 1943 und Petition von Nationalrat Carl Miville vom 21. Juni 1943 (vgl. hierzu Mo. Boerlin III 1946, 257 und 261).

³⁶⁴ BRB vom 27. Februar 1945 betr. Massnahmen zum Schutze der verfassungsmässigen Ordnung und die Aufhebung der Parteiverbote (AS 61 117); Aufgehoben wurden insgesamt 17 Bundesratsbeschlüsse, darunter alle in der vorgängigen Tabelle aufgelisteten Beschlüsse.

³⁶⁵ Mo. Boerlin III 1946, 269.

³⁶⁶ Mo. Boerlin III 1946, 269.

Nach Kriegsende erliess das EJPD *Richtlinien betreffend die Tätigkeit politischer Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz*. Politische Vereinigungen von Ausländern mussten sich fortan durch die Einreichung ihrer Statuten und mit Angaben über die Vorstandsmitglieder bei den zuständigen kantonalen Behörden melden. Politische Vereinigungen von Ausländern «mit einseitigem Parteicharakter» waren unzulässig, und dem Bundesrat blieb das Recht vorbehalten, gegen Vereinigungen ein allgemeines Verbot auszusprechen.³⁶⁷ 234

³⁶⁷ Richtlinien EJPD 1945, 951 ff.

C. Entwicklungen bis zum 11. September 2001

- 235 In der Nachkriegszeit waren Überlegungen zum Verbot staatsgefährlicher Vereinigungen trotz dem Kalten Krieg eine Rarität. In der Literatur finden sich für ernsthafte Erwägungen seitens des Bundesrates keine Hinweise.³⁶⁸
- 236 Im Jahr 1957 warf Bundesrat Markus Feldmann (BGB/BE) die Frage auf, ob die aus der KPS hervorgegangene *Partei der Arbeit* (PdA) aufgrund ihrer Verbindungen zu Schwesterparteien im Ostblock untersagt werden sollte. Die Bundesanwaltschaft sprach sich jedoch aus polizeilichen Überlegungen dezi- diert dagegen aus. Sie befürchtete, dass ein Verbot konspirative Tätigkeiten intensiviert und die Anlehnung der PdA an das Ausland verstärkt hätte.³⁶⁹
- 237 Diese Zurückhaltung soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass zahlrei- che politische Gruppierungen während dem Kalten Krieg unter minutiöser Be- obachtung der Sicherheitsbehörden standen. Wie der *Fichenskandal* in der Endphase des Kalten Kriegs zeigen sollte, wurden Vereinigungen wie die «Re- volutionäre Marxistische Liga»,³⁷⁰ jurassische Separatisten³⁷¹ oder die Grüne Bewegung³⁷² intensiv observiert.

³⁶⁸ Das zeigt etwa VILLIGER, Diss., die gewalttätige Agitationen von separatisti- schen (insb. jurassischen Separatisten), linksextremistischen (RAF, Brigade Rosse, Bewegung des 2. Juni), rechtsextremistischen (Skinheads, Volkssozi- alistische Bewegung) sowie ethnonationalistischen (PFLP, ASALA, FLN) Gruppierungen in der Schweiz während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhun- derts analysierte. Gestützt auf erst kürzlich entklassifizierte Staatsschutzakten analysierte GUTTMANN, Diss., die Reaktion der Schweiz auf Gewaltakte pa- lästinensischer und brasilianischer Gruppierungen; daraus ergeben sich eben- falls keine Anhaltspunkte, wonach die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg Vereinigungen verboten hätte. Keine entsprechenden Hinweise finden sich sodann in den Abhandlungen von BOUMBERGER zur Schweiz im Kalten Krieg oder KREIS, Staatsschutz.

³⁶⁹ KREIS, Staatsschutz, 264.

³⁷⁰ BGE 100 Ib 13.

³⁷¹ ENGELI, Diss., 111; KREIS, Staatsschutz, 492 ff.

³⁷² KREIS, Staatsschutz, 472 ff.

Gleichzeitig begann die Schweiz, ihre *Kooperation* im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu verstärken,³⁷³ z.B. durch die Intensivierung des Informationsaustauschs mit internationalen Partnern³⁷⁴ und den Abschluss von Absichtserklärungen mit nachrichtendienstlichen Gremien.³⁷⁵ 238

Erst in den 1990er Jahren wurde das Thema durch eine Häufung politischer Vorstösse zu *ethno-nationalistischen Vereinigungen* wieder aktuell. Im Jahr 1993 wurde der Bundesrat beispielsweise nach den Gründen gefragt, weshalb die Schweiz im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich auf ein Verbot der kurdischen PKK verzichte.³⁷⁶ Der Interpellant forderte von der Regierung ein glaubwürdiges Signal und argumentierte: «Auf die Terror und Gewaltaktionen der PKK gibt es in einem Rechtsstaat nur eine konsequente Antwort: das Verbot».³⁷⁷ Der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller (CVP/AI), bestätigte, dass sich die Landesregierung Ende 1993 mehrfach mit der PKK befasst und auch die Frage eines Verbots diskutiert habe. Letztlich sei der Bundesrat aber zum Schluss gekommen, dass die damalige Bedrohungslage «eine solch schwerwiegende und für die Schweiz unübliche Massnahme» nicht rechtfertige.³⁷⁸ Gleichzeitig sprach sich der Bundesrat dezidiert gegen die Aufnahme einer generell-abstrakten Verbotsnorm in das damalige Staatsschutzgesetz BWIS³⁷⁹ aus: 239

³⁷³ DEVORE/STÄHLI, SPSR, 19 ff.; zu den allgemeinen Entwicklungen hierzu auch LORZ/MAMMEN, Terrorismus, 327 ff.

³⁷⁴ GUTTMANN, international counterterrorism, passim.

³⁷⁵ GERTSCH/STÄHLI, Staatsschutz, Rn. 94 ff.

³⁷⁶ Dringliche Interpellation 93.3556 von Ständerat Rolf Büttiker (FDP/SO) «Rolle der PKK in der Schweiz» vom 30. November 1993.

³⁷⁷ Votum Ständerat Rolf Büttiker (FDP/SO), 13. Dezember 1993, AB 1993 V 994.

³⁷⁸ Stattdessen habe der Bundesrat weniger gravierende Massnahmen ergriffen. Einerseits sollte die Informationslage durch internationale und innerschweizerische Kontakte wesentlich verbessert werden. Andererseits wurden die Polizeikräfte angewiesen, mit einer effizienten Handhabung der gesetzlich vorgesehenen Massnahmen wie Einreisesperren, Durchsetzung des Waffentragverbotes für türkische Staatsangehörige und Beschlagnahmung von zu Gewalt aufrufendem Propagandamaterial den Schutz der inneren Sicherheit zu verstärken. Votum Bundesrat Koller, 13. Dezember 1993, AB 1993 V 995.

³⁷⁹ Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS).

«Wir sehen [...] nicht vor, dass wir irgendwelche Verbotsbestimmungen in das Staatsschutzgesetz aufnehmen, weil wir überzeugt sind, dass Verbote von Organisationen nach unserer schweizerischen Tradition zu Recht Ultima ratio bleiben und dann im Sinne von Polizeinotrecht direkt auf die Verfassung abgestützt werden können.»³⁸⁰

- 240 Ein Jahr später forderten gleich zwei Motionen ein Verbot der *Tamil Tigers* (LTTE).³⁸¹ Der Bundesrat äusserte grosse Skepsis und begründete seine Zurückhaltung ähnlich wie kurz nach dem Krieg mit den zweifelhaften Erfolgsaussichten einer solchen Massnahme: «Ein Verbot führt nicht zu einem Einstellen der Aktivitäten, sondern dazu, dass die Tätigkeit noch besser getarnt und damit noch unberechenbarer wird». Aktivitäten solcher Gruppierungen sollen stattdessen durch die Staatsschutzorgane beobachtet und allenfalls strafrechtlich geahndet werden. Erst im Falle einer Eskalation müsse die Lagebeurteilung angepasst und ein Verbot erneut geprüft werden.³⁸²
- 241 Ende der 1990er Jahre wurde der Bundesrat auch im Zusammenhang mit dem Balkankrieg aufgefordert, geeignete Massnahmen gegen extremistische Organisationen wie die kosovarische *UÇK* zu ergreifen.³⁸³ Auch in diesem Fall erachtete der Bundesrat ein Verbot mit Blick auf Erfahrungen im Ausland weder als geeignet, noch als notwendig: Verbote widersprächen der schweizerischen Tradition, liessen sich polizeilich kaum durchsetzen und drängten Angehörige

³⁸⁰ Votum Bundesrat Koller, 13. Dezember 1993, AB 1993 V 995; i.d.S. auch die Stellungnahmen des Bundesrates vom 15. März 1999 auf die Interpellation 99.3025 von Nationalrat Samuel Schmid (SVP/BE) «Aktionen von Kurden in der Schweiz» vom 2. März 1999; sowie vom 15. März 1999 auf die Interpellation 99.3028 von Nationalrat Ernst Mühlemann (FDP/TG) «Öcalan. PKK und die innere Sicherheit der Schweiz» vom 2. März 1999.

³⁸¹ Motion 94.3397 von Nationalrat René Moser (FPS/AG) «Verbot der ‘PKK’ und der ‘Tamil Tigers’ in der Schweiz» vom 4. Oktober 1994; eine ähnliche Motion wurde am 21. Dezember 1995 abgeschrieben, nachdem der Urheber aus dem Rat ausschied (Motion 94.3334 von Nationalrat Hardi Bischof [SD/ZH] «Separatistenorganisation ‘Tamil Tigers’» vom 19. September 1994).

³⁸² Stellungnahme des Bundesrates vom 23. November 1994 auf die Motion 94.3397 von Nationalrat René Moser (FPS/AG) «Verbot der ‘PKK’ und der ‘Tamil Tigers’ in der Schweiz» vom 4. Oktober 1994. Der Nationalrat lehnte die Motion am 20. Dezember 1995 ab.

³⁸³ Motion 99.3519 von Nationalrat Jakob Freund (SVP/AR) «Extremistische ausländische Organisationen in der Schweiz» vom 7. Oktober 1999.

von Organisationen vermehrt in den Untergrund. Ein Verbot könne deshalb erst dann in Erwägung gezogen werden, wenn andere Massnahmen nicht zum Ziel führten.³⁸⁴

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Schweiz in der zweiten Hälfte 242 des 20. Jahrhunderts die Gefahren, welche von staatsgefährlichen Vereinigungen ausgingen, eher durch Observationen und internationale Kooperation zu meistern versuchte. Politisch geforderte Verbote ethno-nationalistischer Vereinigungen wurden als ungeeignet und unverhältnismässig erachtet. Bemerkenswert ist, dass die Landesregierung mehrfach betonte, dass Verbote einen Widerspruch zur «schweizerischen Tradition» darstellten. Erst nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sollte der Bundesrat mit der Gruppierung «Al-Qaïda» auf dem Verordnungsweg wieder eine Vereinigung verbieten. Wie diese Entwicklungen rechtlich einzuordnen sind, wird im nächsten Teil besprochen.

³⁸⁴ Der Bundesrat erwähnte als mildere Massnahmen etwa die Verstärkung des Staatsschutzes und der Grenzbewachung, Massnahmen der Strafverfolgungsbehörden, die Anwendung des fremdenpolizeilichen bzw. asylrechtlichen Instrumentariums, das Verbot des Erwerbs und Tragen von Waffen für Angehörige bestimmter Staaten sowie die Einziehung von gewaltverherrlichendem Propagandamaterial; Stellungnahme des Bundesrates vom 1. Dezember 1999 auf die Motion 99.3519 von Nationalrat Jakob Freund (SVP/AR) «Extremistische ausländische Organisationen in der Schweiz» vom 7. Oktober 1999). Die Motion wurde am 22. Dezember 1999 vom Nationalrat in ein Postulat überwiesen (AB 1999 N 2671).

D. Zusammenfassung

1. Rechtshistorische Entwicklungen

- 243 Der erste Teil dieser Arbeit ging der Frage nach, gestützt auf welche Rechtsgrundlagen Vereinigungsverbote in der Vergangenheit erlassen worden sind. Dabei hat sich gezeigt, dass Kantone in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts diverse Gesetze und Dekrete zur Regulierung des aufstrebenden Vereinswesens erlassen haben. Gesamtschweizerische Einschränkungen der Vereinsfreiheit gab es nur in Zeiten revolutionärer Staatsstreiche oder militärischer Bedrohungen. Ein erstes Zwischenfazit hat deshalb ergeben, dass die Regelung des Vereinswesens ursprünglich eine inhärent *kantonale Angelegenheit* war.
- 244 Nachdem die Vereinsfreiheit in diversen Kantonen Eingang in das Verfassungsrecht fand, wurde das Freiheitsrecht im Jahr 1848 auch in der ersten Bundesverfassung festgeschrieben. Verankert wurde nicht nur die Vereinsfreiheit als Grundrecht, sondern auch die grundsätzliche Zuständigkeit für die «Vereinspolizei». Demnach war es die kantonale Gesetzgebung, welche gegen den Missbrauch der Vereinsfreiheit die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen hatte. Trotz dieser *originären kantonalen Kompetenz* sahen die Kantone in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts von weitergehenden Beschränkungen der Vereinsfreiheit ab.
- 245 Auch Eingriffe des Bundes in die Vereinsfreiheit blieben eine Seltenheit, weshalb nie ernsthaft erwogen wurde, dem Bund zur Kontrolle der Vereinsfreiheit eine Monopolstellung einzuräumen. In der Praxis und Lehre wurde dem Bund jedoch das Recht zugesprochen, den Missbrauch der Vereinsfreiheit zu regeln, wenn die Gefährdung durch einen Verein gesamtschweizerische Interessen tangierte, die kantonalen Behörden nicht von sich aus einschritten oder die kantonalen Regelungen zu materiellen oder formellen Unterschieden führten.³⁸⁵ Im Rahmen dieser Zuständigkeiten standen dem Bund daher *parallele Kompetenzen* zu.

³⁸⁵ COMTESSE, Habil., 81; ABDERHALDEN, Diss., 104.

2. Unterschiedliche Ausgestaltung der Organkompetenz

Der Fokus auf die Zeit des Zweiten Weltkriegs hat gezeigt, dass die Frage der 246
Organkompetenz kaum Anlass zu Kontroversen bot. Auf Stufe *Kanton* bilde-
ten sich innerhalb kurzer Zeit drei unterschiedliche Systeme heraus: So lag die
Zuständigkeit, über das Verbot bestimmter Vereinigungen zu befinden, teil-
weise bei der *Regierung* (Waadt, Neuenburg und Zürich), teilweise beim *Par-*
lament (Schwyz). Eine dritte Form war die Kombination dieser beiden Sys-
teme. Solche *Mischformen* charakterisierten sich durch die Verbotskompetenz
des Parlamentes, das allerdings erst auf Antrag der Regierung über ein kon-
kretes Verbot befinden konnte (Genf und Uri). Ein Einbezug eines Gerichtes
war nirgendswo vorgesehen, immerhin war es Betroffenen aber zumindest im
Kanton Waadt möglich, den Rechtsweg zu beschreiten.

Auf Stufe *Bund* erliess ausschliesslich der *Bundesrat* Beschlüsse, welche zur 247
Auflösung staatsgefährlicher Vereinigungen führten. Diese bundesrätliche
Kompetenz war dem Vollmachtenbeschluss vom 30. August 1939 geschuldet,
mit dem das Parlament der Regierung die Vollmacht erteilte, die erforderli-
chen Massnahmen zur Behauptung der Sicherheit und Neutralität der Schweiz
zu treffen. Dieser erlaubte dem Bundesrat – notabene unter Ausschluss der
Bundesversammlung – wesentlich weitere Kompetenzen als dies zu Friedens-
zeiten möglich gewesen wäre.³⁸⁶

Die Auflösungen staatsgefährlicher Vereinigungen durch den Bundesrat er- 248
folgten allesamt mittels notrechtlicher Beschlüsse. Der Zürcher Staats-
rechtsprofessor Zaccaria Giacometti beurteilte diese selbstständigen Verord-
nungen des Bundesrates auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit
äusserst kritisch. Seiner Auffassung nach liess sich aus der damaligen Bundes-
verfassung für den Bundesrat kein selbstständiges allgemeines Polizeiverord-
nungsrecht ableiten.³⁸⁷ Folglich widersprachen die Parteiauflösungen durch
den Bundesrat nicht nur staatsrechtlichen, sondern auch liberaldemokratischen
Prinzipien.

Die selbstständigen und unselbstständigen Bundesratsbeschlüsse unter dem 249
Vollmachtenregime standen einerseits im Widerspruch zum *demokratischen*

³⁸⁶ Ausführlich hierzu MÜLLER, Diss., 302 f.

³⁸⁷ GIACOMETTI, SJZ, 275 f.

Moment, weil sie weder einem obligatorischen Verfassungs- noch einem fakultativen Gesetzesreferendum unterstanden. Weil Volk und Stände durch das ekstrakonstitutionelle Notrecht als Verfassungsgaranten faktisch ausgeschlossen wurden, konnte weder ein kritischer Diskurs geführt, noch eine demokratische Vetofunktion wahrgenommen werden.³⁸⁸ Dies widersprach der grundsätzlichen Logik einer Referendumsdemokratie.³⁸⁹

- 250 Andererseits verstiessen derartige Bundesratsbeschlüsse nach der Ansicht Giacomettis auch gegen das *liberale Moment*, wonach der Bundesrat primär oberste vollziehende und leitende Bundesbehörde sei und die Aufgabe der Gesetzgebung der Bundesversammlung vorbehalten blieb. Formaljuristisch betrachtet war die Delegation der Rechtsetzung von der Legislative an die Exekutive durch Rechtsverordnungen eine materielle Abänderung der Verfassungsvorschriften über die Organkompetenzen.³⁹⁰
- 251 Angesichts dieser Kritik sowie aus demokratischen Überlegungen war die Ausgestaltung der Organkompetenz zum Erlass eines Verbots resp. einer Auflösung auf Stufe Kanton besser geregelt als auf Stufe Bund.

3. Dynamik der Verbandskompetenz

- 252 Die kompetenzrechtliche Ordnung gemäss Art. 56 BV-1874 führte in der Zwischenkriegszeit zu äusserst *heterogenen Verbotsmassnahmen* gegen staatsgefährliche Vereinigungen. Die Erstellung einer Typologie hat verdeutlicht, dass einige Kantone das Verbot von Vereinigungen in ihren Verfassungen (Typus 1), in kantonalen Gesetzen (Typus 2) oder mittels Verordnungen (Typus 3) regelten. Die Mehrheit der Kantone hingegen sah aus sicherheitspolitischen oder kompetenzrechtlichen Gründen von Verbotsmassnahmen ab (Typus 4). Der Bund löste staatsgefährliche Vereinigungen nur mittels Notrechts auf (Typus 5) und reagierte damit auf die Dynamik, welche sich zuvor in den Kantonen entwickelt hatte.
- 253 Aus der Besprechung der einzelnen Verbotstypen ergeben sich folgende Erkenntnisse:

³⁸⁸ GIACOMETTI, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis, 78.

³⁸⁹ GIACOMETTI, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis, 74 ff.

³⁹⁰ GIACOMETTI, Rechtsverordnungsrecht, 388 f.

Die Entstehungsgeschichte der hier erstmals konsolidiert wiedergegebenen 254
Verbotsnormen verdeutlicht, dass sich die Regierungen und Parlamente zahl-
reicher Kantone vertieft mit dem Anwendungsbereich von Art. 56 BV-1874
befasst haben. Die vielerorts wahrgenommene Untätigkeit des Bundes führte
dazu, dass Kantone *eigenständige Verbote* erlassen haben (Typen 1-3). Aus
Sicht der Bundesbehörden war dieses Vorgehen in den meisten Fällen unprob-
lematisch.

Zu kompetenzrechtlichen Konflikten kam es lediglich bei angedachten Ver- 255
botsmassnahmen gegen *ausländische Vereinigungen*. Unter Verweis auf die
primären Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der Aussenpolitik lehnten es
verschiedene Kantonsregierungen ab, eigenständige Massnahmen gegen aus-
ländische Vereine zu ergreifen (Typus 4b). Jene Kantone, die gegen Auslän-
dervereine proaktiv vorgehen wollten (Typus 4c), wurden vom Bund getadelt.

In den Kriegsjahren sprach sich der Bund nur dann vereinspolizeiliche Kom- 256
petenzen zu, wenn es zu einer *Intervention mehrerer Kantone* in Bezug auf
inländische Vereinigungen kam oder es sich um ausländische Vereinigungen
oder Gruppierungen mit *überwiegendem Auslandsbezug* handelte (Typus 5). In
solchen Fällen nahm der Bund eine Abwägung zwischen den Vorteilen eines
Verbots und den Nachteilen der befürchteten Reaktionen des Auslandes vor.

Besonders im Zusammenhang mit dem Verbot der Landesgruppe Schweiz der 257
NSDAP musste der Bundesrat – im Gegensatz zu den Kantonen – potentielle
aussenpolitische Implikationen berücksichtigen. Im Falle der Erneuerungsbe-
wegungen und der Kommunisten schien der Bund vielmehr von einer allge-
meinen *Bedrohung für die gesamte Schweiz* auszugehen. Der Erlass eines
schweizweiten Verbots durch den Bund erschien in diesen Fällen effizienter
oder politisch opportuner als kantonale Regelungen.

Aufgrund der von ihm vorzunehmenden aussen- und sicherheitspolitischen 258
Überlegungen wartete der Bund in der Praxis mit der Auflösung lange zu:
Während etwa das Neuenburger Kommunistengesetz bereits am 18. Mai 1937
in Kraft trat, löste der Bundesrat die KPS erst dreieinhalb Jahre später auf.
Ähnlich sah es im rechtsextremen Milieu aus: Der Zürcher Regierungsrat löste
den «Harst der Nationalen Front» bereits am 6. Juli 1934 auf, der Bundesrat
zog erst sechs Jahre später mit ähnlichen Massnahmen gegen die ersten Erneuer-

erungsbewegungen nach. Dies verdeutlicht, dass Bund und Kantone unterschiedliche Aspekte berücksichtigten und so zu teilweise differenzierten Einschätzungen kamen.

4. Kantone als Experimentierlabore

- 259 Zu Beginn des 20. Jahrhunderts verfügten weder die Kantone noch der Bund über Rechtsgrundlagen, um staatsgefährliche Vereinigungen zu verbieten. Aufgrund dieses Mankos entwickelten sich innert kurzer Zeit äusserst heterogene Lösungsansätze, um auf die unterschiedlich wahrgenommenen kommunistischen und rechtsextremen Gefahren angemessen zu reagieren.
- 260 Die Recherchen in den Kantonsarchiven für diese Arbeit haben verdeutlicht, dass es für das jeweilige kantonale Vorgehen primär zwei Gründe gab: Einerseits haben Kantone die *Gefahren unterschiedlich eingeschätzt*, weil kommunistische und rechtsextreme Vereinigungen nicht überall gleichermassen aktiv waren, aber auch, weil das Gefahrenpotential uneinheitlich eingeschätzt worden war. Kantonale Instanzen waren viel näher «an der Front» und entwickelten so ein ausgeprägtes Sensorium für die notwendigen Massnahmen, als das für die Bundesbehörden möglich gewesen wäre. Nicht unwichtig dürfte überdies der Umstand gewesen sein, dass Kantone über wesentlich mehr personelle Ressourcen verfügten als der Bund.³⁹¹
- 261 Andererseits zeigten die Archivalien, dass sich im Laufe der 1930er Jahre in vielen Kantonen ein gewisser Unmut über die *Untätigkeit der Bundesbehörden* verbreitete. Diese Frustration widerspiegelte sich auch in zahlreichen politischen Vorstössen in diversen Kantonsparlamenten. Beachtenswert war auch, dass der Impetus für kantonale Verbotsmassnahmen nicht selten aus dem Volk kam. Das Instrument der Volksinitiative diente somit als «politisches Ventil», mit dem in Kantonen wie Waadt, Neuenburg oder Basel-Stadt innert kurzer Zeit ein Vielfaches der benötigten Unterschriften für Verbotsgesetze gesammelt werden konnte.

³⁹¹ Während den Kriegsjahren verfügten die Kantone und Städte im Jahresschnitt über 150-237 Personen im Polizeidienst, während der Bund lediglich über 20 Inspektoren verfügte (KREIS, Staatsschutz, 207).

Es war somit dem verfassungsrechtlichen Spielraum und der politischen Not geschuldet, dass Kantone in der Verbotspolitik der 1930er und 1940er Jahre eine wesentlich wichtigere Rolle spielten, als ihnen die Geschichtsschreibung bis anhin zugesprochen hat. Bildlich gesprochen entwickelten sie sich in dieser Zeit zu regelrechten *Experimentierlaboren*.³⁹² Die Verbotspolitik ist somit ein anschauliches Beispiel dafür, dass der Föderalismus kreative, auf lokale Verhältnisse angepasste Lösungen hervorbrachte. 262

Der Bund konnte diese kantonalen Entwicklungen nicht ignorieren. Bereits im Zusammenhang mit der Gewährleistung von Kantonsverfassungen stellte sich der Bundesrat Ende der 1930er-Jahre die Frage, ob eine Bundesregelung nicht angezeigt wäre. Im Laufe der Kriegsjahre intensivierten zudem mehrere Kantone die Forderung nach bundesweiten Verboten kommunistischer und nationalsozialistischer Vereinigungen. Unter Berücksichtigung allfälliger aussenpolitischer Implikationen griff der Bund ab 1940 rigoros durch und löste bis Kriegsende 29 nationalsozialistische und 16 kommunistische Vereinigungen auf. Der Umstand, dass die Landesgruppe Schweiz der NSDAP erst nach Hitlers Tod aufgelöst wurde, muss m.E. vor allem vor dem zeithistorischen Hintergrund betrachtet werden. 263

Die Verbotsmassnahmen des Bundes standen aus rechtsstaatlicher und demokratischer Sicht auf dünnem Eis: Dem Bundesrat lag bereits seit 1933 ein von Prof. Burckhardt ausformulierter Gesetzesvorschlag zur Regulierung der Vereinsfreiheit vor (Rn. 195). Weil jedoch das «Bundesgesetz über den Schutz der öffentlichen Ordnung» von 1934 vom Stimmvolk und das Staatsschutzgesetz 1936 vom Nationalrat verworfen wurden, blieb dieser Gesetzesentwurf in der Schublade liegen. Der Bundesrat stützte sich in der Folge bei der Auflösung der einschlägigen Vereinigungen ausschliesslich auf polizeiliches Notverordnungsrecht, welches weder einem Referendum unterstellt war noch Rekursmöglichkeiten vorsah. 264

³⁹² Die Metapher der Kantone als Versuchs- oder Experimentierlabore hat sich erst seit den 1980er Jahre gefestigt. Hierzu etwa LINDER, Gesetzesvollzug, 124; VATTER, Habil., 19 und EHRENZELLER, ZBl, 30. Besten Dank an Prof. Adrian Vatter für diese Hinweise.

5. Nachträgliche Überlegungen zur Zweckmässigkeit

- 265 Nach Ende des Zweiten Weltkriegs befassten sich die Behörden von Bund und Kantonen mit der Frage, ob die Verbote und Auflösungen von Vereinen *zweckmässig* waren. Der Bundesrat stellte 1946 fest, dass politische Bewegungen durch Verbote keineswegs zerschlagen werden konnten, sondern lediglich in den Untergrund getrieben wurden, wo sie illegal weiterarbeiteten. Das EJPD konstatierte gar, dass es aufgrund der Verbote wesentlich schwieriger wurde, gegen unliebsame politische Umtriebe vorzugehen.³⁹³
- 266 Ähnliche Feststellungen machten auch die Kantone. Am kritischsten zum Nutzen politischer Verbote äusserte sich die Politische Polizei von Basel-Stadt im Jahr 1941:
- «Eine Frage für sich ist, ob es tunlich ist, politische Bewegungen, deren Ziele als staatsgefährlich erkannt worden sind, zu verbieten. Diese Frage würden wir mit einem ‚Nein‘ beantworten, und zwar aus der Erwägung heraus, dass jedes Verbot die Möglichkeit der Ueberwachung erschwert. Es hat sich allenthalben gezeigt, dass mit der Verbotspraxis nur dort wirklich etwas erreicht werden kann, wo nicht nur die nötigen Mittel des polizeilichen Durchgriffs bestehen, sondern auch genügend harte Strafsanktionen [...]. Polizeitechnisch betrachtet sind solche Verbote also nicht wünschenswert.»³⁹⁴
- 267 Ein Beispiel dafür sind die kommunistischen Parteien: Trotz dem Verbot der KPS im Jahre 1940 wurden im Jahr 1943 in Genf die *Parti ouvrier* (PO) und

³⁹³ Mo. Boerlin I 1945 75; im Zusammenhang mit der Auflösung der Eidgenössischen Sammlung bemerkte das EJPD 1943 etwa Folgendes: «Wie die Polizeidirektion des Kantons Zürich und die Bundesanwaltschaft wiederholt betont haben, ist mit einer Auflösung der Eidg. Sammlung die Ueberwachung der Spionagetätigkeit und anderer staatsfeindlicher Umtriebe nicht etwa erleichtert. Sie wird durch die Auflösung der Eidg. Sammlung eher erschwert und wird nach wie vor mit aller Aufmerksamkeit und Intensität durchgeführt werden müssen. Trotz diesen Schwierigkeiten geht es nicht an, eine Bewegung mit derartiger Zusammensetzung weiterhin als zulässig bestehen zu lassen»; BAR, E4001C, 1000/783, 359, Auflösung der Eidg. Sammlung und der Nationalen Gemeinschaft Schaffhausen, Bericht des EJPD an den BR vom 2. Juli 1943, 22.

³⁹⁴ Zitiert in SA-BS, Memorandum der Politischen Polizei Basels vom 1. Dezember 1941, wiedergegeben in Ratschläge 1946, Nr. 4254, «Bericht des Regierungsrates über die Abwehr staatsfeindlicher Umtriebe in den Vorkriegs- und Kriegsjahren sowie die Säuberungsaktionen nach Kriegsschluss», 89.

im Kanton Waadt die *Parti ouvrier et populaire* (POP) gegründet.³⁹⁵ Im Kanton Basel-Stadt formierte sich im Hinblick auf die Neuwahlen des Grossen Rates 1944 die «Liste der Arbeit» sowie eine «Sozialistische Kampfliste», auf der sich die Namen bekannter Kommunisten befanden. Obwohl der Basler Regierungsrat 14 Kandidaten von der Liste strich, schaffte die Partei auf Anhieb den Sprung in die Legislative.³⁹⁶

Kritisch hinterfragt wurde die Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit der Verbote auch von der *Unabhängigen Kommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg* (sog. Bergier-Kommission).³⁹⁷ Auch wenn die Folgen der Verbote im Vornherein nur äusserst schwer abzuschätzen waren, hat sich vielerorts gezeigt, dass die politischen Überzeugungen der Anhänger durch den Wegfall der organisatorischen Grundlagen keineswegs wegfielen, sondern in einigen Fällen sogar intensiviert wurden. Pointiert kam dieser Gedanke bereits im Jahr 1938 in einer Debatte des Grossen Rates des Kantons Bern über Agitationen der Nationalsozialisten zum Ausdruck: «Gesetzliche Partei-Verbote schaffen Märtyrer und Heroen, und damit erhalten die Parteien [genau das], was ihnen bis anhin gefehlt hat: einen Führer».³⁹⁸

6. Entwicklungen der Nachkriegszeit

Nach Kriegsende kehrte der Bundesrat zu seiner ursprünglich gelebten, zurückhaltenden Verbotspolitik zurück. Ein Verbot der «Partei der Arbeit» wurde zwar kurzzeitig angedacht, letztlich aber aus polizeilichen Gründen verworfen. Stattdessen wurden politische Vereinigungen vermehrt überwacht, bis der Fichenskandal bzw. dessen Aufarbeitung durch eine Parlamentarische Untersuchungskommission dieser Praxis 1989 ein Ende setzte. Gleichzeitig bauten die Bundesbehörden die Kooperation mit ausländischen Partnern aus, um das Wissen über international agierende bewaffnete nichtstaatliche Vereinigungen zu vernetzen.

³⁹⁵ RAUBER, Widerstand, 146.

³⁹⁶ RAUBER, Widerstand, 147.

³⁹⁷ Unabhängige Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg, Bergier-Schlussbericht 2002, 410.

³⁹⁸ SA-BE, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, 22. November 1938, 530.

270 Nach dem Ende des Kalten Kriegs standen nichtstaatliche Vereinigungen und deren Exponenten, welche sich in ihren Heimatländern an bewaffneten Konflikten beteiligten, im Zentrum des Behördeninteressens. Zahlreiche politische Vorstösse, welche ein Verbot solcher ethno-nationalistischer Vereinigungen aus Sri Lanka, der Türkei oder dem Balkan forderten, wurden jedoch verworfen. Der Bundesrat vertrat in dieser Zeit konstant die Auffassung, dass Verbote im *Widerspruch zur schweizerischen Tradition* stünden, polizeilich kaum durchsetzbar wären und dass die Exponenten dieser Vereinigungen durch Verbote bloss in den Untergrund getrieben würden. Diese Haltung änderte sich erst nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sowie dem Erstarken islamistischer Terrormilizen in der Levante.

3. Teil:
Verbote
staatsgefährlicher
Vereinigungen
de lege lata

A. Vereinigungsverbote aus rechtlicher Sicht

I. Zweck eines öffentlich-rechtlichen Vereinigungsverbots

- 271 Der grundsätzliche Zweck eines Vereinigungsverbots ist die Unterbindung der negativen Auswirkungen von staatsgefährlichen Vereinigungen. Verboten werden soll die *Existenz* von Vereinigungen, die bestimmte Kriterien erfüllen (abstraktes Verbot). Um das Verbot rechtlich greifbar zu machen, d.h. Vereinigungen mit einem Verbot zu belegen, müssen bestimmte *Handlungen*, welche natürliche oder allenfalls auch juristische Personen im Zusammenhang mit solchen Vereinigungen beabsichtigen oder tatsächlich vollziehen, im Recht konkretisiert werden (konkretes Verbot).
- 272 Anders als strafrechtliche Verbote – zu denken ist beispielsweise an das Tätigkeitsverbot gemäss Art. 67 StGB oder das Kontakt- und Rayonverbot gemäss Art. 67b StGB – liegt der Zweck eines öffentlich-rechtlichen Verbots nicht in der repressiven Pönalisierung bestimmter, bereits vollzogener Strafhandlungen. Stattdessen liegt die *ratio legis* eines öffentlich-rechtlichen Verbots in der präventiven Verhinderung schwerer Bedrohungen von bestimmten Polizeigütern. Strafrechtliche und öffentlich-rechtliche Verbote verfolgen damit grundsätzlich unterschiedliche Zwecke.

II. Arten von Verboten

- 273 Der Zweck eines öffentlich-rechtlichen Vereinigungsverbots kann durch unterschiedliche staatliche Massnahmen erfüllt werden. Differenziert werden muss zwischen *Verboten im weiteren Sinn (i.w.S.)*, welche geeignet sind, auf Vereinigungen bzw. deren Exponenten abschreckende oder beeinträchtigende Wirkungen zu erzeugen. Solche Massnahmen verbieten die Existenz von Vereinigung nicht grundsätzlich, sind aber geeignet, die Wirkung von Vereinigungen bzw. ihre Handlungsfreiheit einzuschränken.

Demgegenüber muss einem *Verbot im engeren Sinn (i.e.S.)* eigentlicher Verbotsscharakter zugesprochen werden. Solche Massnahmen sind geeignet, Tätigkeiten von Vereinigungen ganz oder teilweise zu unterbinden oder im Extremfall die Existenz einer Vereinigung zu liquidieren. Um den Begriff des Vereinigungsverbots besser einordnen zu können, werden nachfolgend unterschiedliche Arten von Verboten, losgelöst von den existierenden rechtlichen Bestimmungen, in ihren Grundzügen diskutiert:

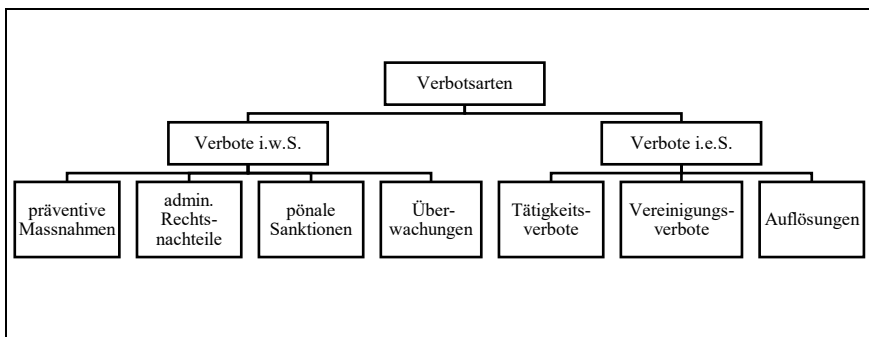


Abb. 2: Übersicht der Verbotssorten.

Präventive Massnahmen: Das Wirken von staatsgefährlichen Vereinigungen kann durch eine Vielzahl von präventiven Massnahmen eingeschränkt werden. Solche Vorkehrungen dienen der Vermeidung von Pflichtverletzungen und sind deshalb keine Sanktionen im eigentlichen Sinne.³⁹⁹ Denkbar sind beispielsweise Offenlegungspflichten, durch welche Vereinigungen gezwungen werden, ihre Mitglieder gegenüber einer Behörde bekannt zu geben. Als weitere präventive Massnahmen kommen Bewilligungs- oder Meldepflichten in Betracht. Solche Massnahmen unterbinden das Wirken staatsgefährlicher Vereinigungen nicht grundsätzlich, schränken die Handlungsfreiheit je nach Ausgestaltung der Massnahme aber ein.

Administrative Rechtsnachteile: Durch administrative Rechtsnachteile können Behörden fehlbaren Personen bestimmte staatlich gewährte Vorteile verweigern oder entziehen.⁴⁰⁰ Beispiele hierfür sind die Verzögerung oder Verweigerung einer staatlichen Registrierungspflicht. Je nach verfassungs- und geset-

³⁹⁹ JAAG, Verwaltungsrechtliche Sanktionen, 3.

⁴⁰⁰ LOCHER, Diss., Rn. 68.

zesrechtlicher Stellung von politischen Parteien kann auch die Nichtanerkennung einer Partei oder die Verweigerung von staatlicher Parteifinanzierung als administrativer Rechtsnachteil betrachtet werden.

- 277 *Pönale Sanktionen*: Pönale Sanktionen dienen der Ahndung eines pflichtwidrigen Verhaltens einer fehlbaren Person. Als direkte Reaktion auf eine Pflichtverletzung kann eine solche Sanktion die Freiheiten des Betroffenen einschränken, ihr Rechte entziehen oder Pflichten auferlegen. Einer pönalen Sanktion kommen damit sowohl Vollstreckungs- als auch Präventionsfunktion zu.⁴⁰¹ Beispiele solcher pönalen Sanktionen sind etwa Bussen für die Mitgliedschaft in bestimmten Vereinigungen oder die Konfiszierung bzw. Einfrierung von Geldern einer bestimmten Vereinigung.
- 278 *Überwachungen*: Die staatliche Informationsbeschaffung zur Überwachung von Vereinigungen und deren Exponenten umfasst diverse Methoden, mit denen in unterschiedliche Grundrechte eingegriffen werden kann. Solche Massnahmen umfassen u.a. die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs,⁴⁰² der Einsatz von Ortungsgeräten⁴⁰³, die Anwendung von Überwachungsgeräten, um das nicht öffentlich gesprochene Wort aufzuzeichnen⁴⁰⁴ oder das Eindringen in Computersysteme. Solche Massnahmen stellen kein Verbot dar, können aber aufgrund der daraus resultierenden *chilling effects* abschreckende Wirkung für Vereinigungen und deren Exponenten erzeugen.⁴⁰⁵
- 279 *Tätigkeitsverbote*: Öffentlich-rechtliche Tätigkeitsverbote ermöglichen staatlichen Stellen, natürlichen Personen oder Vereinigungen spezifische Tätigkeiten zu verbieten. Der Anwendungsbereich solcher Massnahmen ist äusserst breit und reicht von Verboten, welche die Vereinigungstätigkeit kaum tangieren (z.B. Verbot, einer bestimmten Organisation Geld zu spenden) bis hin zu Verboten, welche den Zweck der Vereinigung faktisch verunmöglichen (z.B. Verbot politischer Aktivitäten oder Kommunikationsverbot).

⁴⁰¹ LOCHER, Diss., Rn. 62 m.w.H.

⁴⁰² EGMR 6.9.1978 – 5029/71, Rn. 39 ff. – *Klass ua/Deutschland*.

⁴⁰³ EGMR 2.9.2010 – 35623/05, Rn. 49 ff. – *Uzun/Deutschland*.

⁴⁰⁴ EGMR 10.3.2009 – 4378/02, Rn. 79 – *Bykov/Russland*.

⁴⁰⁵ Primär stellen solche Massnahmen jedoch einen Eingriff in das Recht auf Privatsphäre dar (Art. 13 BV, Art. 8 EMRK). Vgl. hierzu REID, ECHR, Rn. 78-004 ff; eingehend zu verdeckten polizeilichen Massnahmen KIENER/LEUZINGER, Verdeckte polizeiliche Massnahmen, Rn. 1 ff.

Vereinigungsverbote: Ein Vereinigungsverbot entfacht primär polizeiliche 280 Wirkung, d.h. die Existenz einer Vereinigung wird als Abstraktum verboten. Faktisch wird die Vereinigung in sämtlichen Tätigkeiten gelähmt, bleibt aber in ihrer «Hülle» vorerst bestehen. Für Exponenten hat ein Vereinigungsverbot i.d.R. zur Folge, dass sie sich jeglichen Handlungen, die im Zusammenhang mit einer verbotenen Vereinigung stehen, enthalten müssen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung solcher Verbote muss im Einzelfall bestimmt werden, welche Handlungen untersagt werden und welche Folgen Widerhandlungen gegen das Verbot nach sich ziehen.

Auflösungen: Die schärfste Folge für Vereinigungen ist unzweifelhaft die 281 staatlich erzwungene Auflösung. Durch einen entsprechenden Beschluss geht die Rechtspersönlichkeit einer Vereinigung für immer unter, weshalb die Vereinigung in ihrem gesamten Gehalt ausgelöscht wird. Die Liquidation hat i.d.R. die staatliche Konfiskation der vorhandenen vermögenswerten Positionen zur Folge⁴⁰⁶, weshalb diese Massnahme nur als *Ultima Ratio* in Betracht gezogen werden darf.

Zusammenfassend zeigt sich, dass der Staat über zahlreiche Möglichkeiten 282 verfügt, negative Auswirkungen von staatsgefährlichen Vereinigungen zu unterbinden. Der Fokus dieser Arbeit liegt auf dem *öffentlich-rechtlichen Verbot* einer Vereinigung, weshalb sich nachfolgende Ausführungen auf diese Massnahme beschränken. Ausführungen zu anderen staatlichen Massnahmen werden nur dort angebracht, wo es für das Gesamtverständnis hilfreich ist oder wo im Sinne der Verhältnismässigkeitsprüfung auf mildere Massnahmen hingewiesen werden muss.

⁴⁰⁶ Ein Beispiel aus der älteren Schweizer Rechtspraxis findet sich in Fn. 339. Für die jüngere deutsche Praxis vgl. etwa KRÜPER, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch Nachrichtendienste, 203.

III. Vorgehen

283 Nach dem rechtshistorischen Rückblick im zweiten Teil konzentriert sich der dritte Teil dieser Arbeit auf die Auslegung des positiven Rechts.⁴⁰⁷ Im Zentrum der Rechtsauslegung *de lege lata* stehen dabei folgende drei Fragen:

1. *Unter welchen verfassungs- und völkerrechtlichen Voraussetzungen sind Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit zulässig?*

Zur Beantwortung dieser Frage werden sowohl die einschlägigen Bestimmungen des nationalen Verfassungsrechts (BV) als auch des Völkerrechts (EMRK, UNO-Pakt II, *Soft Law*) analysiert. Besondere Berücksichtigung finden in diesem Zusammenhang staatliche Massnahmen, die auf ein Verbot von Vereinigungen hinwirken.

2. *Gestützt auf welche Rechtsgrundlagen hat der Bund seit dem 11. September 2001 staatsgefährliche Vereinigungen verboten? Sind diese Verbote kompatibel mit den Vorgaben des übergeordneten Rechts?*

Hierzu wird auf die einschlägigen rechtlichen Grundlagen im Verfassungs- und Verwaltungsrecht eingegangen. Besondere Beachtung finden im Rahmen dieser Diskussion das verfassungsrechtliche Notrecht, das AQ/IS-Verbotsgesetz sowie das Nachrichtendienstgesetz, bevor Seitenblicke in das Straf-, Zivil- und Personalrecht geworfen werden.

3. *Wird der Rechtsschutz von Vereinigungen und deren Exponenten, die von einem Verbot betroffen sind, gewahrt?*

Weil das Verbot einer Vereinigung einer der gravierendsten Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit darstellt, kommt dem Thema Rechtsschutz eine wichtige Bedeutung zu. Hierbei interessiert insbesondere die Frage, ob die von einem Verbot betroffenen Vereinigungen resp. deren Exponenten eine Möglichkeit haben, die staatliche Sanktionsmassnahme durch eine unabhängige, richterliche Behörde überprüfen zu lassen. Um diese Frage zu beantworten, werden zunächst die Vorgaben des übergeordneten Rechts diskutiert. Anschliessend wird überprüft, ob die einschlägigen Normen des nationalen Rechts diesen Anforderungen gerecht werden.

⁴⁰⁷ Als geltende Rechtsordnung werden jene Normen verstanden, welche per 1. Januar 2020 in Kraft waren.

B. Vorgaben und Schranken des Verfassungs- und Völkerrechts

I. Betroffene Grundrechte

1. In Frage kommende Grundrechte

Vereinigungen können ein breites Spektrum an Zwecken verfolgen. Folglich 284 können öffentlich-rechtliche Vereinigungsverbote unterschiedliche Grundrechte tangieren: Zu denken ist beispielsweise an die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV, Art. 9 EMRK), die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV, Art. 10 EMRK), die Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV, Art. 10 EMRK), die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV, Art. 11 EMRK), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) oder die Koalitionsfreiheit (Art. 28 BV, Art. 11 EMRK). Im Fokus dürfte jedoch bei jedem Vereinigungsverbot der Eingriff in die *Vereinigungsfreiheit* (Art. 23 BV, Art. 11 EMRK) stehen.

2. Abgrenzungen

Die Rechtsprechung des EGMR ist vom Grundgedanken geleitet, denselben 285 Sachverhalt nicht unter dem Blickwinkel verschiedener Konventionsrechte zu prüfen. Wenn also ein Sachverhalt auf die Vereinigungsfreiheit von Art. 11 EMRK geprüft wird, bleiben ergänzende Rügen zu anderen Artikeln in der Regel ungeprüft.⁴⁰⁸

Fragen zu *religiösen Vereinigungen* analysiert der Gerichtshof teils unter 286 Art. 9 EMRK, teils unter Art. 11 EMRK. Obwohl die Religionsfreiheit in erster Linie als Individualgrundrecht konzipiert ist, hat der Gerichtshof in der

⁴⁰⁸ DAIBER, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK-Handkommentar, Art. 11, Rn. 63; SCHABAS, ECHR, 492, 524.

Vergangenheit Art. 9 EMRK auch schon «im Licht» von Art. 11 EMRK ausgelegt.⁴⁰⁹ Auch nach Schweizer Lesart unterstehen Vereinigungen mit religiöser Zweckverfolgung dem Schutz von Art. 15 BV (Glaubens- und Gewissensfreiheit), der als *lex specialis* zur Vereinigungsfreiheit vorzuziehen ist.⁴¹⁰

- 287 Gleich wie die Vereinigungsfreiheit stellt auch die *Meinungsfreiheit* ein fundamentales Recht einer demokratischen Gesellschaft dar.⁴¹¹ In der jüngeren Rechtsprechung wird Art. 10 EMRK als *lex generalis* und Art. 11 EMRK als *lex specialis* betrachtet.⁴¹² Art. 10 EMRK geht besonders in Fällen vor, in denen die Meinungsäußerung gewichtiger erscheint als die Mitgliedschaft in einer Vereinigung.⁴¹³
- 288 Die EMRK behandelt die Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit gesamthaft in Art. 11.⁴¹⁴ Die BV widmet allen drei Teilbereichen je einen

⁴⁰⁹ EGMR 12.6.2014 – 33203/08, Rn. 42 – *Bibelzentrum der Republik Tschuwaschien/Russland*; EGMR 10.6.2010 – 302/02, Rn. 99, 103 – *Zeugen Jehovas Moskau/Russland*; EGMR 26.10.2000 – 30985/96, Rn. 61 – *Hasan ua/Bulgarien*. Im Fall EGMR 13.12.2001 – 45701/99, Rn. 105 – *Metropolitische Kirche von Bessarabien ua/Moldawien* stützte sich der Gerichtshof hingegen nur auf Art. 9 EGMR; ausführlich zur Abgrenzungsdogmatik äussert sich WEBER, Vereinigungsfreiheit, 19 ff.

⁴¹⁰ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 16; KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 23, Rn. 27; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 598; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 550; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rn. 734; SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 16; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rn. 1718; GRISEL, Libertés idéales, Rn. 279; zu vereinsrechtlichen Verboten von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften im deutschen Recht vgl. ROTH, GSZ, 89 ff.

⁴¹¹ EGMR 10.4.2012 – 26648/03, Rn. 41 – *Strezelecki/Polen*.

⁴¹² EGMR 3.10.2013 – 21613/07, Rn. 82 – *Kasparov ua/Russland*.

⁴¹³ EGMR 12.9.2011 – 28955/06 ua (GK), Slg. 11-V Rn. 52 – *Palomo Sánchez ua/Spanien*. Anders noch in EGMR 13.2.2007 – 30067/04 – *Erdel/Deutschland*, EGMR 24.2.2005 – 29918/96 ua – *Tanrikulu/Türkei*; sowie EKMR 26.9.1995 – 17851/91, Rn. 64 f – *Vogt/Deutschland*, in dem sowohl Art. 10, als auch Art. 11 EMRK geprüft worden sind. Zur heterogenen Praxis s. HERINGA/VAN HOOFF in: van Dijk et al. (eds.), ECHR, 819.

⁴¹⁴ Zur Entstehungsgeschichte von Art. 11 EMRK s. SCHABAS, ECHR, 484 ff.

eigenen Artikel (Art. 22, 23 und 28 BV).⁴¹⁵ Trotz dieser unterschiedlichen Ausgestaltung bieten die einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben grundsätzlich keinen weitergehenden Schutz der Vereinigungsfreiheit als das schweizerische Verfassungsrecht.⁴¹⁶ Nach Schweizer Lesart ist Art. 22 BV (*Versammlungsfreiheit*) einschlägig, wenn Versammlungen nicht nur Vereinigungsmitgliedern offenstehen.⁴¹⁷ Zudem verfügen Vereinigungen über eine gewisse Organisation, was bei Versammlungen nicht zwingend erforderlich ist.⁴¹⁸

Selbst wenn der Gerichtshof keinen Verstoss gegen die Vereinigungsfreiheit 289 feststellt, kann ein staatlicher Akt im Zusammenhang mit einer Vereinigung diskriminierend wirken und damit Art. 14 EMRK (bzw. Art. 8 BV) verletzen.⁴¹⁹ Eine *Diskriminierung* ist dann als solche zu werten, wenn es keine vernünftige und objektive Rechtfertigung (*reasonable and objective justification*) für die Ungleichbehandlung gibt.⁴²⁰

Wenn in Folge der Auflösung einer Partei ein *Parlamentsmandat* aberkannt 290 wird, stützt sich der Gerichtshof auf Art. 3 des Zusatzprotokolls Nr. 1.⁴²¹ Aus dieser Gewährleistung kann der Schutz des aktiven und passiven Wahlrechtes abgeleitet werden. Zum passiven Wahlrecht gehört das Recht, ein politisches Mandat auszuüben. Entsprechend stellt der Ausschluss eines Parlamentariers resp. der Verlust eines Mandates einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in Art. 3 des Zusatzprotokolls Nr. 1 dar.⁴²² Hingegen geht Art. 11 EMRK vor,

⁴¹⁵ SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 3. Zur Abgrenzungsproblematik von Versammlungen und Vereinen (bzw. Vereinigungen) bereits ABDERHALDEN, Diss., 69 ff.

⁴¹⁶ BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, Rn. 9.

⁴¹⁷ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 16; SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 18.

⁴¹⁸ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rn. 1717.

⁴¹⁹ EKMR 27.10.1975 – 4464/70, Rn. 44 – *Nationale Belgische Polizeigewerkschaft/Belgien*.

⁴²⁰ EGMR 20.6.2006 – 17209/08, Rn. 71 – *Zarb Adami/Malta*.

⁴²¹ EGMR 8.11.2016 – 18860/07, Rn. 74 f. – *Vereinigte Demokratische Partei Russlands Yabloko ua/Russland*; EGMR 5.4.2007 – 15394/02, Rn. 23 f. – *Ilıcak/Türkei*; EGMR 11.6.2002 – 25144/94 ua, Slg. 02-IV Rn. 31 ff., 47 – *Sadak ua/Türkei* (Nr. 2). Hierzu auch WOLTER, EuGRZ, 96.

⁴²² PABEL, ZaöRV, 940.

wenn das Zusatzprotokoll Nr. 1 nicht anwendbar ist (z.B. bei Kommunalwahlen)⁴²³ resp. primär wenn die Parteauflösung gerügt wurde und der Verlust des negativen Wahlrechts lediglich eine Folge dieses Entscheides war.⁴²⁴ Dies gilt auch für die Schweiz, welche das Zusatzprotokoll Nr. 1 zur EMRK zwar unterzeichnet, nicht aber ratifiziert hat.

3. Vereinigungsfreiheit im Besonderen

- 291 Die Freiheit, sich mit anderen Personen zusammenzuschliessen, ist nicht nur ein fundamentales Menschenrecht, sondern auch eine unerlässliche Voraussetzung für das Funktionieren einer Demokratie. Vereinigungen wie etwa politische Parteien, Nichtregierungsorganisationen, soziale Vereinigungen oder Gewerkschaften spielen eine äusserst wichtige Rolle, um Ziele des öffentlichen Interessens zu verfolgen und den Schutz weiterer Grundrechte zu garantieren.⁴²⁵
- 292 Die Wichtigkeit der Vereinigungsfreiheit wird auch in der Rechtsprechung und der Lehre unterstrichen: Nach konstanter Ansicht des EGMR offenbart die Weise, wie das nationale Recht mit der Vereinigungsfreiheit umgeht, den Zustand der Demokratie in dem betroffenen Europaratsstaat.⁴²⁶ Im Schrifttum wurde die Vereinigungsfreiheit auch schon als «demokratisches Grundrecht

⁴²³ EGMR 7.12.2010 – 51882/07, Rn. 73 f. – *Eusko Abertzale Ekintza –Accion Nacionlista Vasca (EAE-ANV)/Spanien*.

⁴²⁴ EGMR 7.6.2007 – 71251/01, Slg. 07-II Rn. 34 – *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde/Frankreich*; EGMR 3.5.2007 – 51290/99, Rn. 35 – *Demokratik Kitle Partisi ua/Türkei*; EGMR 7.12.2006 – 10504/03, Rn. 22 ff., 54 ff. – *Linkov/Tschechien*; zur Aberkennung parlamentarischer Mandate unter deutschem Recht vgl. MORLOK, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar II, Art. 21, Rn. 156.

⁴²⁵ OSZE/VENEDIG KOMMISSION, Guidelines 2015, Rn. 1 ff. m.w.H.; zur historischen Bedeutung bereits BONHÔTE, Diss., 112 ff.

⁴²⁶ EGMR 25.9.2012 – 20641/05, Rn. 48 – *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası/Türkei*; EGMR 12.4.2011 – 12976/07, Rn. 75 – *Republikanische Partei Russlands/Russland*; EGMR 10.6.2010 – 302/02, Rn. 100 – *Zeugen Jehovas Moskau/Russland*; EGMR 8.10.2009 – 37083/03, Slg. 09-V Rn. 52 – *Tebieti Mühafize Cemiyeti u. Israfilov/Aserbaidshan*; EGMR 20.10.2005 – 74989/01, Rn. 34 – *Ouranio Toxo ua/Griechenland*.

par excellence»⁴²⁷ oder als «Rückgrat der schweizerischen Demokratie»⁴²⁸ bezeichnet. Aufgrund der Bedeutung von Vereinigungen für eine pluralistische Demokratie können nur überzeugende Gründe ein Verbot rechtfertigen.

II. Vorgaben und Schranken gemäss Art. 23 BV und Art. 11 EMRK

1. Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit

a. Rechtlicher Vereinigungsbegriff

Zunächst muss der Frage nachgegangen werden, was rechtlich unter einer *Vereinigung* zu verstehen ist. Von einer Vereinigung ist in der Schweiz gemäss herrschender Lehre auszugehen, wenn sich (i) mehrere natürliche oder juristische Personen (ii) zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks⁴²⁹ (iii) für eine gewisse Dauer⁴³⁰ (iv) freiwillig⁴³¹ zusammenschliessen. Ob es sich bei Vereinigungen um (v) strukturierte Zusammenschlüsse handeln muss, ist umstritten.⁴³² Sicherlich müssen im Gegensatz zu Versammlungen aber minimalste

⁴²⁷ PETERS/ALTWICKER, EMRK, 110.

⁴²⁸ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 595, welche in diesem Kontext insbesondere die Bedeutung des zivilrechtlichen Vereins unterstreichen.

⁴²⁹ BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, Rn. 11; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 597; KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 23, Rn. 8; BELSER/WALDMANN, Grundrechte II, 184; ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 6. Zu kurz greift m.E. die Vereinigungsdefinition von GRISEL, *Libertés idéales*, Rn. 278 ff., der Vereinigungen als (i) Gesellschaften (ii) natürlicher Personen definiert, die (ii) einem ideellen Zweck nachgehen.

⁴³⁰ Eine Vereinigung muss während einer gewissen Dauer bestehen. Damit dürfen sich *ad hoc* Zusammenschlüsse gemäss ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 9 nicht auf die Vereinigungsfreiheit berufen. A.M. wohl MANFRINI, *Liberté d'association*, Rn. 12 sowie MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 597 f., welche *ad hoc* Gruppierungen (z.B. in Form eines Unterstützungskomitees für einen Wahlkampf-Kandidaten) während ihrer Existenz vom Schutz der Vereinigungsfreiheit erfasst sehen.

⁴³¹ MAHON, *Droit constitutionnel*, 185.

⁴³² Die Frage, ob sich auch Vereinigungen ohne juristische Persönlichkeit und mit bloss diffuser oder temporärer Zielsetzung auf die Vereinigungsfreiheit

Strukturen erkennbar sein.⁴³³ Eine bestimmte gesellschaftsrechtliche Form wird indes nicht vorausgesetzt.⁴³⁴

294 In vierzehn Kantonen ist das Grundrecht mit ähnlichen Formulierungen als «Vereinigungsfreiheit» (respektive als *liberté d'association* bzw. *libertà di associazione*) in den Kantonsverfassungen verankert.⁴³⁵ Acht Kantone benutzen noch den alten Terminus «Vereinsfreiheit».⁴³⁶ Vier Kantone⁴³⁷ machen einen Pauschalverweis auf den Grundrechtskatalog der Bundesverfassung, wodurch die Vereinigungsfreiheit mitumfasst ist.⁴³⁸ Aufgrund des Vorranges von Bundesrecht sind die kantonalen Grundrechte allerdings nur dann relevant, wenn sie einen weitergehenden Schutz als die Bundesverfassung bieten würden.⁴³⁹ Dies ist jedoch vorliegend nicht der Fall.

295 Der EGMR hat den Vereinigungsbegriff stets autonom ausgelegt.⁴⁴⁰ Um den Charakter einer Vereinigung i.S.v. Art. 11 EMRK zu ergründen, ist es daher irrelevant, ob ein Gebilde im Recht des betroffenen Konventionsstaates als Vereinigung anerkannt wird oder nicht.⁴⁴¹ Entscheidend ist vielmehr, dass sich

berufen können, wurde in der Botsch. BV 1996, 168, offengelassen; eher verneinend BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 23, Rn. 8; eher bejahend SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 9. Im Zusammenhang mit der Koranverteilkaktion «Lies!» hat das BJ die Frage bejaht (Gutachten BJ «Lies!» 2017, 7), während RÜSSLI, Gutachten 2017, 5 ff., nicht näher darauf einging. Vgl. zu dieser Diskussion auch MÜLLER, Religion im Rechtsstaat, 155.

⁴³³ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 10.

⁴³⁴ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 598.

⁴³⁵ Art. 12 Bst. g KV-UR; Art. 2 Bst. q KV-SG; § 11 Abs. 1 Bst. m KV-BS; Art. 23 KV-FR; Art. 13 Abs. 1 KV-SO; § 6 Abs. 2 Bst. d KV-BL; Art. 12 Abs. 1 Bst. h KV-SH; § 18 KV-AG; § 6 Ziff. 5 KV-TG; Art. 8 Abs. 2 Bst. e KV-TI; Art. 22 KV-VD; Art. 19 KV-NE; Art. 31 KV-GE; Art. 8 Bst. g KV-JU.

⁴³⁶ Art. 19 KV-BE; Art. 13 Bst. d KV-OW; Art. 1 Abs. 2 Ziff. 3 KV-NW; Art. 12 Abs. 1 KV-GL; § 10 KV-ZG; Art. 17 Abs. 1 KV-AR; Art. 2 Abs. 1 KV-AI; Art. 10 Abs. 1 KV-VS.

⁴³⁷ Art. 10 KV-ZH; § 10 Abs. 2 KV-LU; § 10 KV-SZ; Art. 7 KV-GR.

⁴³⁸ AUER, Staatsrecht, Rn. 1464; GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone, 157.

⁴³⁹ BRUNNER, Diss., 245 f.

⁴⁴⁰ Anstelle vieler EGMR 6.12.2011 – 3049/08, Rn. 47 – *Poitevin ua/Frankreich*.

⁴⁴¹ Gemäss EGMR 29.4.1999 – 25088/94 ua (GK), Slg. 99-III Rn. 100 – *Chas-sagnou ua/Frankreich* hat die innerstaatliche Qualifikation einer Vereinigung nur eine relative Bedeutung und kann daher lediglich als «Ausgangspunkt»

(i) zwei oder mehr natürliche oder juristische Personen (ii) zwecks Erreichung eines gemeinsamen Ziels (iii) für eine gewisse Dauer (iv) freiwillig vereinigen.⁴⁴² Während die ältere Lehre zusätzlich betont, dass der Zusammenschluss (v) organisatorisch gefestigt sein muss⁴⁴³, subsumiert ein Teil des jüngeren Schrifttums auch rein informelle Gruppierungen⁴⁴⁴ unter den Vereinigungsbegriff.⁴⁴⁵ Insofern sind die zentralen Wesensmerkmale, die eine Vereinigung charakterisieren, im Verfassungsrecht des Bundes und der Kantone sowie im Konventionsrecht weitgehend identisch.⁴⁴⁶

b. Einzelne Schutzgehalte

Grundrechte widerspiegeln zentrale Aspekte des menschlichen Daseins, die 296 sich aufgrund der historischen Erfahrung als besonders schutzbedürftig erwiesen haben.⁴⁴⁷ Im Falle der Vereinigungsfreiheit umfasst der grundrechtlich geschützte Schutzgehalt sowohl eine positive als auch eine negative Komponente.

Wie in Art. 23 Abs. 2 BV explizit dargelegt wird, umfasst die *positive Vereinigungsfreiheit* das Recht, (i) Vereinigungen zu *bilden*, (ii) Vereinigungen *beizutreten* oder (iii) *anzugehören* und (iv) sich an deren Tätigkeiten zu *beteiligen*. 297

betrachtet werden. Vgl. hierzu DAIBER, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK-Handkommentar, Art. 11, Rn. 7; GRABENWARTER/PABEL, EMRK, § 23, Rn. 86; BRÖHMER, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Kommentar, Kap. 19, Rn. 53; PETERS/ALTWICKER, EMRK, 110; sowie HERINGA/VAN HOOFF in: van Dijk et al. (eds.), ECHR, 824.

⁴⁴² EGMR 12.12.2002 – 56400/00 – *Cesnieks/Lettland*; Vgl. hierzu auch ARNDT/ENGELS, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Art. 11, Rn. 27; BRÖHMER, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Kommentar, Kap. 19, Rn. 49 ff.; TOMUSCHAT, in: Macdonald/Matscher/Petzold (eds.), ECHR, 493 f.; OSZE/VENEDIG KOMMISSION, Guidelines 2015, Rn. 7 und 38.

⁴⁴³ TOMUSCHAT, in: Macdonald/Matscher/Petzold (eds.), ECHR, 494.

⁴⁴⁴ HARRIS et al., ECHR, 704.

⁴⁴⁵ Der Begriff der Vereinigung wird in Art. 22 UNO-Pakts II in ähnlicher Weise umschrieben. Vgl. dazu NOWAK, CCPR Commentary, Art. 22, Rn. 9 ff.

⁴⁴⁶ MAHON, in: Aubert/Mahon (éds.), Petit commentaire, Art. 23, Rn. 6.

⁴⁴⁷ DREIER, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar I, Vorbemerkung zu Art. 1 GG, Rn. 6.

- 298 Im Umkehrschluss muss die Vereinigungsfreiheit auch das Recht umfassen, Vereinigungen aufzulösen und aus ihnen auszutreten.⁴⁴⁸ Als Ausflüsse der Vereinigungsfreiheit werden in der schweizerischen Lehre überdies die Organisationsfreiheit, die Werbefreiheit, die Freiheit des Beitritts einer Vereinigung zu einem übergeordneten Verband sowie die Freiheit, nicht an die Öffentlichkeit zu treten, unter den Schutzgehalt der (positiven) Vereinigungsfreiheit subsumiert.⁴⁴⁹
- 299 Um ihre Ziele zu verfolgen, können sich Vereinigungen im Rahmen der Organisationsfreiheit grundsätzlich sämtlichen Organisationsformen bedienen, welche das Zivilrecht für Personenverbindungen zur Verfügung stellt.⁴⁵⁰ Neben dem Verein (Art. 60 ff. ZGB) erstreckt sich der Geltungsbereich der Vereinigungsfreiheit entsprechend auch auf andere gesellschaftsrechtliche Zusammenschlüsse.⁴⁵¹
- 300 Im Gegensatz zu Art. 23 Abs. 2 BV sind die einzelnen Schutzgehalte der positiven Vereinigungsfreiheit in Art. 11 EMRK (bzw. Art. 22 UNO-Pakt II) nicht explizit festgeschrieben. Gemäss Lehre umfasst die positive Vereinigungsfreiheit aber auch im Konventionsrecht die Freiheit, sich mit anderen Personen zu einer Vereinigung zusammenzuschliessen, selber eine Vereinigung zu bilden oder ihr beizutreten (sofern der Beitritt offensteht).⁴⁵² In der

⁴⁴⁸ BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, Rn. 16; ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 13; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rn. 553.

⁴⁴⁹ MANFRINI, Liberté d'association, Rn. 17; MÜLLER/SCHÉFER, Grundrechte, 598, BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, Rn. 16; ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 13.

⁴⁵⁰ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rn. 733; BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, Rn. 12; RHINOW/SCHÉFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rn. 1706. In diesem Sinne auch EGMR 12.4.2011 – 12976/07, Rn. 105 – *Republikanische Partei Russlands/Russland*.

⁴⁵¹ KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, Grundrechte, § 23, Rn. 9; SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 9; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 23, Rn. 8; ROHNER, SGK (2. Aufl.), Art. 23, Rn. 4; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rn. 551; MANFRINI, Liberté d'association, Rn. 10; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rn. 733.

⁴⁵² BRÖHMER, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Kommentar, Kap. 19, Rn. 55; KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, Rn. 17.39; GONIN, in: Gonin/Bigler (éds.), Commentaire CEDH, Art. 11 Rn. 35; TOMUSCHAT, in: Macdonald/Matscher/Petzold (eds.), ECHR, 498 ff.

Essenz sind damit die Aufzählungen im Verfassungsrecht kongruent mit den Vorgaben des Völkerrechts.

Von besonderer Bedeutung ist sowohl für das Verfassungs- wie auch das Völkerrecht die *Betätigungsfreiheit* innerhalb einer Vereinigung.⁴⁵³ Das Bundesgericht lässt zwar die Interpretation zu, dass Art. 23 BV auch die freie Vereinsaktivität mitumfasst.⁴⁵⁴ Die Tätigkeitsfreiheit erlaubt dem Einzelnen indes nicht mehr, als dem, was ihm ausserhalb einer Vereinigung erlaubt ist.⁴⁵⁵ Eine Tätigkeit, die grundrechtlich nicht speziell geschützt ist, wie beispielsweise das Glücksspiel, darf daher nicht über den Umweg von Art. 23 BV durch kollektives Glücksspiel als Vereinigungsbetätigung erlaubt werden.⁴⁵⁶ Passend brachte dies ein Urteil des Bundesgerichts auf den Punkt: «Ce qui est permis à chacun est permis au groupe».⁴⁵⁷

Als Kehrseite der positiven Vereinigungsfreiheit umfassen sowohl Art. 23 BV als auch Art. 11 EMRK (sowie auch Art. 22 UNO-Pakt II) die *negative Vereinigungsfreiheit*. Demnach darf niemand gezwungen werden, einer Vereinigung beizutreten oder anzugehören.⁴⁵⁸ Explizit normiert ist die negative Vereinigungsfreiheit allerdings nur Art. 23 Abs. 3 BV.

c. Geschützte und nicht geschützte Vereinigungen

aa. Geschützte Vereinigungen

Trotz des relativ klar umschriebenen Schutzbereichs ist nicht immer restlos klar, welche Konstrukte sich auf die Vereinigungsfreiheit berufen können. Zweifelsohne als Vereinigungen qualifiziert werden Zusammenschlüsse mit

⁴⁵³ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 14; PETERS/ALTWICKER, EMRK, 110; VILLIGER, EMRK, Rn. 637; NOWAK, CCPR Commentary, Art. 22, Rn. 7.

⁴⁵⁴ BGE 140 I 201 E. 6.5.2, 211, hierzu auch KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 23, Rn. 12.

⁴⁵⁵ MANFRINI, Liberté d'association, Rn. 15.

⁴⁵⁶ ROHNER, SGK (2. Aufl.), Art. 23, Rn. 8; BONHÔTE, Diss., 199, erläuterte bereits 1920 das gleiche Beispiel mit dem Handel von Absinth.

⁴⁵⁷ BGE 25 II 802.

⁴⁵⁸ BGE 124 I 107 E. 4, 114; ROHNER, SGK (2. Aufl.), Art. 23, Rn. 14; MAHON, Droit constitutionnel, Rn. 117. Zur EGMR-Rechtsprechung vgl. an Stelle vieler EGMR 22.9.2011 – 29953/08, Rn. 52 – *A.S.P.A.S. ua/Frankreich*.

kulturellen, spirituellen, minderheitsschützenden und weiteren, überwiegend sozialen Zwecken.⁴⁵⁹ Vereinfacht gesagt profitieren primär Vereinigungen, die einen ideellen Zweck (*but idéal*) verfolgen, von der Vereinigungsfreiheit.⁴⁶⁰ Dazu gehören insbesondere *politische Parteien*.⁴⁶¹

- 304 Vereinigungen, die sozio-ökonomische⁴⁶² oder kommerzielle⁴⁶³ Ziele verfolgen, können sich grundsätzlich ebenfalls auf die Vereinigungsfreiheit berufen.⁴⁶⁴ Umstritten ist in der Schweizer Lehre jedoch, ob sich auch juristische Personen mit kommerziellen Zwecken (*but économique*) auf die Vereinigungsfreiheit stützen können.⁴⁶⁵ Besonders kritisch diskutiert wird, ob auch Stiftungen vom Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit umfasst sind.⁴⁶⁶

⁴⁵⁹ EGMR 24.11.2009 – 16072/06 ua, Rn. 50 – *Friend ua/Vereinigtes Königreich*; KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 23, Rn. 4; BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, Rn. 3; MANFRINI, Liberté d'association, Rn. 3 f.

⁴⁶⁰ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rn. 726; SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 8; BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, Rn. 13.

⁴⁶¹ EGMR 30.1.1998 – 19392/92, Rn. 27 – *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei ua/Türkei*; EGMR 25.2.1998 – 21237/93, Rn. 27 – *Sozialistische Partei ua/Türkei*; EGMR 12.4.2011 – 12976/07, Rn. 78 – *Republikanische Partei Russlands/Russland*. Zur Definition von Parteien in der Schweiz, deren Aktivitäten nur unter äusserst restriktiven Voraussetzungen eingeschränkt werden dürfen, vgl. SCHIESS RÜTIMANN, Habil., 632 ff.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 605; ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 31; und AUBERT, partis politiques en Suisse, 167 ff.

⁴⁶² EGMR 18.10.2011 – 34960/04, Rn. 33 – *Vereinigte Mazedonische Organisation Ilinden ua/Bulgarien (Nr. 2)*.

⁴⁶³ EGMR 12.12.2002 – 56400/00 – *Cesnieks/Lettland*.

⁴⁶⁴ JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 535 ff.

⁴⁶⁵ Bejahend AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rn. 726; ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 8; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 23, Rn. 9; a.M. wohl ROHNER, SGK (2. Aufl.), Art. 23, Rn. 6 m.w.H.

⁴⁶⁶ Verneinend SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 9; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 23, Rn. 8; sowie ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 8. Dies, weil Stiftungen keine Personenzusammenschlüsse sind und historisch betrachtet kein Anlass bestehe, Sachzusammenschlüsse als Vereinigungen zu behandeln. Bejahend hingegen MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 597, sofern Stiftungen ideellen Zwecken nachgehen. Ähnlich auch MAHON, in: Aubert/Mahon (éds.), Petit commentaire, Art. 23, Rn. 6 sowie ROHNER, SGK (2. Aufl.), Art. 23, Rn. 7.

Spezifisch geregelt ist das Recht, zum Schutz der eigenen Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten (Art. 28 BV, Art. 11 EMRK sowie Art. 22 UNO-Pakt II).⁴⁶⁷ Aufgrund des Fokus auf staatsgefährliche Vereinigungen wird im Rahmen dieser Arbeit nicht näher auf die Koalitionsfreiheit eingegangen. 305

bb. Nicht geschützte Vereinigungen

Das Schweizer Verfassungsrecht kennt keine Vereinigungen mehr, die von Beginn an vom Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit ausgeschlossen wären. 306 Unter Art. 56 BV-1874 waren *rechtswidrige* und *staatsgefährliche* Vereine noch *ex tunc* von der Vereinigungsfreiheit ausgenommen. Bei der Konzeption von Art. 23 BV wurde auf diese Schranke verzichtet.⁴⁶⁸ Sowohl der Bundesrat als auch der herrschende Teil der Lehre vertreten die Auffassung, dass sich durch die Transformation der Vereinigungsfreiheit von Art. 56 BV-1874 auf Art. 23 BV an der Rechtslage nichts Grundsätzliches geändert habe.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ Der Schutzbereich von Art. 11 EMRK erstreckt sich explizit auf Gewerkschaften, die durch gemeinschaftliches Vorgehen die beruflichen Interessen ihrer Mitglieder schützen (EGMR 8.10.2013 – 106884/04, Rn. 41 – *Familia Trade Unions General Federation/Rumänien*). Konventionsrechtlich geschützt ist das Recht zur Gründung von (EGMR 27.2.2007 – 11002/05, Rn. 38 f. – *Associated Society of Locomotive Engineers & Firement [ASLEF]/Verinigtes Königreich*) sowie zum Beitritt zu (EGMR 9.7.2013 – 2330/09 [GK], Slg. 13-V [Auszüge] Rn. 135 – *Sindicatul «Postorul Cel Bun»/Rumänien*) Gewerkschaften. Geschützt ist überdies das Recht, gehört zu werden sowie die Wahl der hierzu notwendigen Mittel (EGMR 8.10.2013 – 10684/04, Rn. 43 – *Familia Trade Unions General Federation/Rumänien*). In der Praxis relevant ist insbesondere die – teils ambivalente – Haltung des EGMR zum Streikrecht. Hierzu auch DAIBER, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK-Handkommentar, Art. 11, Rn. 10.

⁴⁶⁸ Im Parlament war die Überführung von Art. 56 BV-1874 in Art. 23 BV unbestritten, gab es doch zu diesem Thema keine einzige Wortmeldung. Hierzu SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 2; ROHNER, SGK (2. Aufl.), Art. 23, Rn. 5; MAHON, in: Aubert/Mahon (éds.), *Petit commentaire*, Art. 23, Rn. 2 und 10.

⁴⁶⁹ Botsch. BV 1996, 168 f.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rn. 1722; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rn. 559; LIENHARD, recht, 130.

- 307 Nach der hier vertretenen Auffassung war die Streichung dieser Einschränkung nicht komplett folgenlos. Im Gegensatz zu Art. 56 BV-1874 sind rechtswidrige oder staatsgefährliche Vereinigungen dem Geltungsbereich der Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 23 BV nicht mehr von vornherein entzogen. Folglich geniessen auch rechtswidrige und staatsgefährliche Vereinigungen, wie etwa terroristische Gruppierungen, grundsätzlich den Schutz der Vereinigungsfreiheit.⁴⁷⁰ Die Grenzen für die Grundrechtseinschränkung sind heute ausschliesslich in Art. 36 BV normiert. Ob und inwieweit Art. 23 BV Schutz bietet, ist – wie BIAGGINI zutreffend feststellt – verfassungsdogmatisch eine Frage der Grundrechtsbeschränkung und nicht eine Frage des Grundrechtsschutzes.⁴⁷¹
- 308 Anders als das Verfassungsrecht kennt das Konventionsrecht zwei Kategorien von Vereinigungen, die vom Schutzbereich von Art. 11 EMRK ausgenommen sind. Dazu gehören einerseits *öffentlich-rechtliche Vereinigungen*, die mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind.⁴⁷² Ob dieses Kriterium erfüllt ist, entscheidet sich aufgrund der Funktion, Organisation und Mitglieder der Vereinigung.⁴⁷³ In der Praxis erachtete der EGMR beispielsweise staatliche Rentenversicherungen⁴⁷⁴, Universitäten⁴⁷⁵ oder Tourismusverbände⁴⁷⁶ nicht als Vereinigungen i.S.v. Art. 11 EMRK.

⁴⁷⁰ KLEY, Kommunikation, Rn. 61 postuliert sogar, dass sich eine Vereinigung «jeder Sache annehmen» dürfe. A.M. ist GUERY, *Anwaltsrevue*, 432, der – ohne weitere Begründung – die Auffassung vertritt, dass terroristische Organisationen nicht Rechtsträger der Vereinigungsfreiheit sein können.

⁴⁷¹ BIAGGINI, *Streiflichter*, 428; i.d.S. auch ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 11.

⁴⁷² EKMR 30.6.1993 – 16130/90 – *Sigurdur A. Sigurjónsson/Island*; ROHNER, SGK (2. Aufl.), Art. 23, Rn. 10.

⁴⁷³ Massgebend ist, ob die Vereinigung mit Hoheitsrechten ausgestattet ist und im öffentlichen Interesse agiert. Relevant erscheint ferner, ob die Vereinigung durch den Staat gegründet worden ist, in staatliche Strukturen eingegliedert ist und der staatlichen Aufsicht untersteht. Vgl. hierzu JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 528 sowie ARNDT/ENGELS, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Art. 11, Rn. 29.

⁴⁷⁴ EGMR 8.9.2005 – 71477/01 – *Ackermann ua/Deutschland*.

⁴⁷⁵ EGMR 18.11.2004 – 60781/00 – *Slawische Universität in Bulgarien/Bulgarien*.

⁴⁷⁶ EGMR 4.7.2002 – 43311/98 – *Köll/Österreich*.

Andererseits sind Vereinigungen, deren Tätigkeiten dem *Text und Geiste der EMRK widersprechen*, nicht vom Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit umfasst.⁴⁷⁷ Die einschlägige Klausel von Art. 17 EMRK wurde gestützt auf die historischen Erfahrungen mit totalitären Regimen sowie der damals noch real existierenden kommunistischen Gefahr konzipiert.⁴⁷⁸ In diesem Zusammenhang wurde bereits 1957 das Verbot der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) mit Verweis auf Art. 17 EMRK durch die Kommission bestätigt.⁴⁷⁹ Seither wurde der Anwendungsbereich von Art. 17 EMRK auf Art. 8-11 EMRK ausgeweitet. Fälle umfassen u.a. Gruppierungen mit totalitären Zielsetzungen, anti-demokratischen Ambitionen oder nationalsozialistischen Programmen.⁴⁸⁰ Im Fall *W.P. ua/Polen* befand der EGMR beispielsweise, dass sich eine antisemitische Vereinigung aufgrund von Art. 17 EMRK nicht auf die Vereinigungsfreiheit berufen könne.⁴⁸¹ Auch im Fall *Hizb Ut-Tahrir ua/Deutschland* argumentierte der EGMR mit Verweis auf Art. 17 EMRK, dass sich Vereinigungen mit antisemitischen und gewaltglorifizierenden Tendenzen nicht auf die Vereinigungsfreiheit abstützen können.⁴⁸² In einem jüngeren Fall hat die Grosse Kammer jedoch einschränkend betont,

⁴⁷⁷ Die Frage, ob Art. 17 EMRK ein Ausschlussgrund der Beschwerdefähigkeit darstellt (SCHABAS, ECHR, 614 f.) oder bloss als Interpretationshilfe betrachtet werden soll (NOWAK, CCPR Commentary, 112 ff. zum ähnlich lautenden Art. 5 UNO-Pakt II), wird in der Literatur kritisch diskutiert. Zur nicht immer konsistenten Praxis des EGMR bzgl. des Anwendungsvorrangs von Art. 17 resp. Art. 11 Abs. 2 EMRK s. SCHABAS, ECHR, 618 sowie JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 124.

⁴⁷⁸ SCHABAS, ECHR, 611 ff.; HARRIS et al., ECHR, 837 f.

⁴⁷⁹ EKMR 20.7.1957 – 250/57, Jg. 1, 222 – *Kommunistische Partei (KPD)/Deutschland*; kritisch zum Entscheid THEUERKAUF, Diss., 108 ff. und JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 123 f.; zur Vorgeschichte vgl. MEIER, Diss., 47 ff.; LEHNDORFF-FELSKO/RISCHE, KPD, 111 ff. und RIDDER, KPD, passim.

⁴⁸⁰ HARRIS et al., ECHR, 837.

⁴⁸¹ In EGMR 12.9.2004 – 42264/98 – *W.P. ua/Polen* unterstrich der Gerichtshof «that the general purpose of Article 17 is to prevent totalitarian groups from exploiting in their own interests the principles enunciated by the Convention».

⁴⁸² Die Vereinigung rechtfertigte u.a. Suizidattentate mit zivilen Opfern, propagierte Gewalt gegen Juden und forderte die Zerstörung Israels (EGMR 12.6.2008 – 31098/08, Rn. 74 f. – *Hizb Ut-Tahrir ua/Deutschland*). Vgl. in diesem Zusammenhang auch die späteren Entscheide EGMR 14.3.2013 – 26261/05 und 26377/06 – *Kasymakhunov ua/Russland*.

dass Art. 17 EMRK nur «on an exceptional basis and in extreme cases» angerufen werden könne.⁴⁸³

2. Schutzwirkung der Vereinigungsfreiheit

a. Objektiv-rechtlicher Gehalt

310 Damit die Vereinigungsfreiheit verwirklicht werden kann, muss der Staat die erforderliche «zivilrechtliche Infrastruktur» bereitstellen.⁴⁸⁴ Hierzu gehören die notwendigen gesetzgeberischen Rahmenbedingungen wie etwa das Privatrecht, das sicherstellt, dass sich Personen frei vereinigen können.⁴⁸⁵ Gleichzeitig muss der Staat dafür sorgen, dass die Grundrechte Dritter durch die Ausübung der Vereinigungsfreiheit nicht beeinträchtigt werden. Die Ausgestaltung der privatrechtlichen Regelungen ist deshalb sowohl als Grundrechtsverwirklichung (Art. 35 Abs. 3 BV), als auch als Schutz von Grundrechten Dritter (Art. 36 Abs. 2 BV) zu verstehen.⁴⁸⁶

b. Abwehr- und Schutzansprüche

311 Die Vereinigungsfreiheit umfasst einerseits ein gegen den Staat gerichtetes *Abwehrrecht*.⁴⁸⁷ In diesem Zusammenhang bietet die Vereinigungsfreiheit Schutz vor willkürlichen Eingriffen durch staatliche Stellen.⁴⁸⁸ Andererseits umfasst die Vereinigungsfreiheit einen *Schutzanspruch*, beispielsweise indem der Staat Mitglieder einer Vereinigung vor Störungen durch Dritte schützen muss.⁴⁸⁹ Der Anspruch, der aus der Vereinigungsfreiheit abgeleitet werden kann, ist daher dualer Natur.

⁴⁸³ EGMR 6.1.2011 – 34932/04, Rn. 87 – *Paksas/Litauen*.

⁴⁸⁴ BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 23, Rn. 6.

⁴⁸⁵ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 598 sprechen diesbezüglich von einer «Institutsgarantie».

⁴⁸⁶ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 18.

⁴⁸⁷ BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, Rn. 4.

⁴⁸⁸ BIAGGINI, Streiflichter, 419.

⁴⁸⁹ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 17.

3. Grundrechtsträger

a. Natürliche Personen

Auf die Vereinigungsfreiheit kann sich «jede Person» berufen (Art. 23 Abs. 2 BV, Art. 11 Abs. 1 EMRK und Art. 22 UNO-Pakt II).⁴⁹⁰ Dies umfasst zunächst *natürliche Personen*, und zwar unabhängig von deren Staatszugehörigkeit.⁴⁹¹

b. Juristische Personen

Juristische Personen des Privatrechts können sich nach herrschender Lehre ebenfalls auf die Vereinigungsfreiheit berufen.⁴⁹² Einschränkend wird teilweise argumentiert, dass der Schutz nur dann greift, wenn juristische Personen

⁴⁹⁰ Art. 22 Abs. 1 UNO-Pakt II spricht im französischen Originaltext von «toute personne», was in der deutschen Fassung als «jedermann» übersetzt wird.

⁴⁹¹ Zur BV siehe ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 22; ROHNER, SGK (2. Aufl.), Art. 23, Rn. 10; SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 21; KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, Grundrechte, § 23, Rn. 5; HUG, Diss., 296 ff.; SCHIESS RÜTIMANN, recht, 60 f.; GRISEL, Libertés idéales, Rn. 297; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 556. Zur EMRK siehe ARNDT/ENGELS, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Art. 11, Rn. 5; TOMUSCHAT, in: Macdonald/Matscher/Petzold (eds.), ECHR, 497 f. Um den Einschränkungen, welche ab Rn. 315 besprochen werden, vorwegzugreifen, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass Vereinigungen von Ausländerinnen und Ausländern, die politische Ziele verfolgen, Beschränkungen unterworfen werden können. In seinem Bericht an die Bundesversammlung vom 9. Dezember 1968 über die EMRK vertrat der Bundesrat die Auffassung, dass Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz (mit Ausnahme der von der Konvention nicht vorgesehenen Handels- und Gewerbebefreiung) sämtlicher Individualrechte zukommen, die auch Schweizer Bürgern zustehen. Der Bundesrat präzisierte, dass dieser Grundsatz auch für die Vereinsfreiheit gelte, jedoch nicht für Vereine, die politische Zwecke verfolgen (Bericht EMRK 1968, 1076). Vgl. hierzu auch VPB 39.41, 1975, sowie RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rn. 1716, welche m.E. zu recht die Frage aufwerfen, weshalb diese Einschränkungen nur gegenüber ausländischen Vereinigungen gelten sollten und nicht auch gegen Schweizer Vereinigungen, von welchen die gleiche Gefahr ausgeht.

⁴⁹² BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 23, Rn. 11; MAHON, in: Aubert/Mahon (éds.), Petit commentaire, Art. 23, Rn. 4; ROHNER, SGK (2. Aufl.), Art. 23, Rn. 10; KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, Grundrechte, § 23, Rn. 7.

selber Mitglied einer Vereinigung sind oder sein wollen. Demzufolge müsste sich die juristische Person, die sich auf die Vereinigungsfreiheit berufen will, in einer (potenziellen) Beziehung zu einer anderen Person befinden.⁴⁹³

4. Grundrechtsadressat

- 314 Primärer Grundrechtsadressat ist der *Staat*. Ob und falls ja, inwiefern die Vereinigungsfreiheit auch gegenüber *Privaten* eine Drittwirkung entfaltet, ist in der Lehre umstritten.⁴⁹⁴ Betroffen sind daher vorwiegend staatliche Ebenen auf Stufe Bund und Kanton (und in Ausnahmefällen wohl auch auf Stufe Gemeinde⁴⁹⁵) sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften.⁴⁹⁶

5. Eingriff in die Vereinigungsfreiheit

- 315 Der Begriff des Eingriffs wird sowohl vom Bundesgericht als auch vom Gerichtshof breit ausgelegt.⁴⁹⁷ Grundsätzlich berühren sämtliche staatliche Massnahmen den Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit, welche mittelbar oder

⁴⁹³ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 23; a.M. wohl BELSER/WALDMANN, Grundrechte II, 185.

⁴⁹⁴ Vereinigungen können die Aufnahme und den Ausschluss von Mitgliedern im Rahmen ihrer Organisationsfreiheit grundsätzlich autonom regeln. Umstritten ist die Frage, ob die Vereinigungsfreiheit eine direkte Drittwirkung entfaltet. Ein Teil der Lehre vertritt die Auffassung, dass dies nicht der Fall ist (so z.B. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 23, Rn. 6; GRISEL, *Libertés idéales*, Rn. 282). Ein anderer Teil der Lehre argumentiert, dass eine Drittwirkung nicht zwingend ausgeschlossen sei (so etwa SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], BSK BV, Art. 23, Rn. 16; ROHNER, SGK [2. Aufl.], Art. 23, Rn. 20). ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 21 spricht von einer «regulierten Selbstregulierung im Gewande eines Grundrechts». Die staatlich garantierte Vereinigungsfreiheit regle demnach nicht nur das Verhältnis des Einzelnen zum Staat, sondern garantiere auch die Schaffung einer privaten Ordnung von Privatpersonen untereinander. Allgemein zum Thema Drittwirkung s. EGLI, Diss., 135 ff.

⁴⁹⁵ RÜSSELI, Gutachten 2017, Rn. 40 ff.

⁴⁹⁶ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 24.

⁴⁹⁷ DAIBER, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK-Handkommentar, Art. 11, Rn. 15; SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 22 ff.

unmittelbar die durch die Vereinigungsfreiheit gewährleisteten Ansprüche verkürzen oder diese gefährden.⁴⁹⁸ Ausschlaggebend ist nicht die Massnahme einer öffentlichen Gewalt per se, sondern der Effekt, der durch die staatliche Massnahme bewirkt wird.⁴⁹⁹ Von einem Eingriff ist bereits dann auszugehen, wenn mit der Massnahme eine abschreckende (*chilling/dissuasif*)⁵⁰⁰ bzw. beeinträchtigende (*affected/concerné*)⁵⁰¹ Wirkung einhergeht. Folglich muss ein Grundrechtsträger in der Ausübung seiner Vereinigungsfreiheit nicht zwingend gehindert werden; es reicht aus, wenn ihm bei der Ausübung der Vereinigungsfreiheit ernsthafte Schwierigkeiten entgegenstehen.⁵⁰²

a. Eingriff in die positive Vereinigungsfreiheit

aa. Grundsätzliches

Sowohl das Verfassungs- als auch das Völkerrecht anerkennen unterschiedliche Eingriffsformen in die positive Vereinigungsfreiheit. Im Folgenden wird versucht, solche staatlichen Massnahmen in *mittelbare* und *unmittelbare* Eingriffe zu unterteilen. Diese Unterscheidung dient einerseits der Veranschaulichung der Diversität der Eingriffsarten. Andererseits sollte diese Kategorisierung ermöglichen, im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung (Rn. 356 ff.) mildere Massnahmen zu identifizieren. 316

bb. Mittelbare Eingriffe

Durch einen mittelbaren Eingriff in die Vereinigungsfreiheit wird eine Vereinigung weder verboten, noch wird deren Tätigkeit verunmöglicht. Mittelbare 317

⁴⁹⁸ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 25 ff. m.w.H.

⁴⁹⁹ EGMR 20.10.2010 – 35016/03, Rn. 62 ff. – *Saliyev/Russland*; EGMR 20.10.2009 – 39128/05, Rn. 29 – *Lombardi Vallauri/Italien*; EGMR 16.12.2008 – 23883/06, Rn. 33 f. – *Khurshid Mustafa ua/Schweden*.

⁵⁰⁰ EGMR 25.9.2012 – 11828/08, Rn. 60 f. – *Gewerkschaft der Polizei in der Slowakei ua/Slowakei*.

⁵⁰¹ EGMR 27.11.2012 – 38676/08, Rn. 22 – *Disk ua/Türkei*.

⁵⁰² EGMR 12.4.2011 – 12976/07, Rn. 80 – *Republikanische Partei Russlands/Russland*; EGMR 15.1.2009 – 74651/01, Slg. 09-I (Auszüge) Rn. 53 – *Bürgervereinigung Radko ua/FYRM*.

Massnahmen können aber für Vereinigungen oder deren Mitglieder eine abschreckende oder beeinträchtigende Wirkung erzeugen.

- *Verzögerung einer staatlichen Handlung*: Als Eingriff in die Vereinigungsfreiheit kann bereits die Verzögerung einer staatlichen Handlung betrachtet werden. Zu denken ist beispielsweise an staatliche Registrierungspflichten, die nicht fristgerecht vollzogen werden.⁵⁰³ Ähnlich verhält es sich bei einer Partei, die nicht als solche anerkannt und deshalb von Wahlen ausgeschlossen wird.⁵⁰⁴ Eine faktische Lähmung der Vereinigungsaktivität ist dabei nicht erforderlich.⁵⁰⁵
- *Offenlegungspflichten*: Das öffentliche Bekanntgeben sämtlicher Vereinigungsmitglieder oder die Bezeichnung von Interessenbindungen der Mitglieder können als Eingriff in die Vereinigungsfreiheit qualifiziert werden.⁵⁰⁶ Weniger problematisch ist indes die Pflicht, die Grundprinzipien⁵⁰⁷ oder eine Liste der Gründungsmitglieder⁵⁰⁸ offenzulegen.
- *Bewilligungs- oder Meldepflicht*: In der Rechtsprechung und herrschenden Lehre wird die Auffassung vertreten, dass Registrierungs-, Bewilligungs- und Meldepflichten grundsätzlich nicht mit der Vereinigungsfreiheit vereinbar sind.⁵⁰⁹ Von einem Eingriff muss insbesondere dann ausgegangen

⁵⁰³ EGMR 18.12.2008 – 28736/05, Rn. 33 – *Aliyev ua/Aserbaidshan*; EGMR 1.2.2007 – 44363/02, Rn. 60 – *Ramazanova ua/Aserbaidshan*.

⁵⁰⁴ ARNDT/ENGELS, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Art. 11, Rn. 34.

⁵⁰⁵ EGMR 12.4.2011 – 12976/07, Rn. 80 – *Republikanische Partei Russlands/Russland*.

⁵⁰⁶ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 26; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 599.

⁵⁰⁷ EGMR 3.3.2009 – 20984/05 – *Jurai Lajda ua/Tschechien*.

⁵⁰⁸ EGMR 18.10.2011 – 41561/07, Rn. 93 – *Vereinigte Mazedonische Organisation Ilinden – Pirin ua/Bulgarien (Nr. 2)*.

⁵⁰⁹ BGE 96 I 219, E. 7a (Es «wird allgemein angenommen [...], dass es mit der Vereinsfreiheit unvereinbar sei, die Gründung von Vereinen [...] von einer Bewilligung abhängig zu machen»); MAHON, in: Aubert/Mahon (éds.), *Petit commentaire*, Art. 23, Rn. 7; MAHON, *Droit constitutionnel*, Rn. 117; RHI-NOW/SCHEFER/UEBERSAX, *Verfassungsrecht*, Rn. 1721; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse* II, Rn. 725; ROHNER, SGK (2. Aufl.), Art. 23, Rn. 15 ff; ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 31; SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 23; und wohl auch MANFRINI, *Liberté d'association*, Rn. 31 sowie BIAGGINI, *Kommentar*

werden, wenn die Eintragung einer Vereinigung in ein Register durch eine staatliche Behörde in willkürlicher Weise verweigert wird.⁵¹⁰

- *Sanktionen*: Als Eingriff in die Vereinigungsfreiheit können überdies Sanktionen fallen. In Betracht kommen staatliche Massnahmen, die (Nicht-) Mitgliedschaften⁵¹¹ oder Tätigkeiten⁵¹² innerhalb einer Vereinigung sanktionieren. Zu denken ist beispielsweise an willkürliche Bussen oder Abgaben.
- *Suspendierung*: Wenn die staatliche Gewalt verhindert, dass die Vereinigung während eines beträchtlichen Zeitraums nicht tätig sein kann und die damit zusammenhängenden Folgen nicht wiedergutzumachen sind, ist ebenfalls von einem mittelbaren Eingriff auszugehen.⁵¹³ Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Gelder einer politischen Partei konfisziert werden und eine Parteitätigkeit damit faktisch verunmöglicht wird.⁵¹⁴

cc. *Unmittelbare Eingriffe*

Unter unmittelbaren Eingriffen werden Massnahmen verstanden, denen ei- 318
gentlicher Verbotscharakter zugesprochen werden muss. Solche Massnahmen resultieren nicht bloss in einer temporären Lähmung, sondern in einem Verunmöglichen der Vereinigungstätigkeit und damit dem faktischen Ende ihrer Existenz.

BV, Art. 23, Rn. 16, der Bewilligungs- und Offenlegungspflicht an eine Interessenabwägung knüpft. Interessante Hinweise bieten in diesem Zusammenhang auch die Richtlinien der OSZE/VENEDIG KOMMISSION, Guidelines 2015, Rn. 153 ff.

⁵¹⁰ EGMR 9.7.2013 – 2330/09 (GK), Slg. 13-V (Auszüge) Rn. 149 – *Sindicatul «Pastorul Cel Bun»/Rumänien*; EGMR 21.6.2007 – 57045/00, Rn. 37 – *Zhechev/Bulgarien*; EGMR 17.2.2004 – 44158/98 (GK), Rn. 103 ff. – *Gorzeliuk ua/Polen*; PETERS/ALTWICKER, EMRK, Rn. 11.

⁵¹¹ EKMR 26.9.1995 – 17851/91, Rn. 65 – *Vogt/Deutschland*.

⁵¹² EGMR 18.3.2008 – 36370/02, Rn. 62 – *Piroglu ua/Türkei*.

⁵¹³ EGMR 5.10.2004 – 65659/01, Rn. 31 f. – *Präsidentenpartei Mordowiens/Russland*; EGMR 14.2.2006 – 28793/02, Rn. 47 – *Parti Populaire Démocrate-Chrétien/Moldawien*.

⁵¹⁴ EGMR 26.4.2016 – 19920/13 – *Cumhuriyet Halk Partisi/Türkei*; JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 531.

- *Extensive (Tätigkeits-)Verbote*: Verbote, welche die Einstellung der Vereinigungsaktivitäten bewirken, müssen als unmittelbarer Eingriff in die Vereinigungsfreiheit qualifiziert werden. Als Beispiel kann das Verbot für bestimmte Berufsgruppen, einer Vereinigung beizutreten, erwähnt werden.⁵¹⁵ Je nach sozio-kultureller Ausgestaltung kann auch das Verbot für Parteivorsitzende, zukünftig kein ähnliches Amt zu bekleiden, in der Lähmung der Vereinigungstätigkeit enden.⁵¹⁶ Rechtsnormen können weitere Vereinigungstätigkeiten gänzlich oder partiell verunmöglichen.⁵¹⁷
- *Verbote*: Das Verbot einer Vereinigung ist zweifelsohne ein unmittelbarer Eingriff in die Vereinigungsfreiheit und darf nach einhelliger Ansicht nur in den gravierendsten Fällen in Betracht gezogen werden.⁵¹⁸ Wie sich nachfolgend zeigen wird, ist der Prüfmassstab, der sich am Strassburger Gericht entwickelt hat, umso strenger, je grösser der Einfluss und damit die Bedeutung einer Vereinigung für das politische System des Konventionsstaates sind.⁵¹⁹

⁵¹⁵ Im Fall EGMR 2.8.2001 – 35972/97, Slg. 01-VIII Rn. 15 f. – *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani/Italien* ging es um die Zulässigkeit einer Regelung, wonach Mitglieder von Freimaurerlogen nicht als Kandidaten für ein Regionalparlament zugelassen wurden resp. eine Erklärung zu ihrer Mitgliedschaft in Freimaurerlogen oder anderen geheimen Gesellschaften abzugeben hatten. Der Gerichtshof erkannte darin eine Verletzung von Art. 11 EMRK.

⁵¹⁶ EGMR 8.12.1999 – 23885/94 (GK) Rn. 27 – *Partei der Freiheit und der Demokratie (ÖZDEP)/Türkei*.

⁵¹⁷ Die Gründung eines kosovarischen Schützenvereins wäre in der Schweiz faktisch unmöglich, weil Art. 12 Abs. 1 der Waffenverordnung kosovarischen Staatsangehörigen das Schiessen mit Feuerwaffen untersagt. Die gleiche Restriktion gilt für Staatsangehörige aus Serbien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, der Türkei, Sri Lanka, Algerien und Albanien. In ähnlicher Weise können Verhüllungsverbote das Wirken von Fastnachtsgesellschaften einschränken oder Tanzverbote Darbietungen durch Trachtengruppen verunmöglichen.

⁵¹⁸ EGMR 12.4.2011 – 12976/07, Rn. 102 – *Republikanische Partei Russlands/Russland*; NOWAK, CCPR Commentary, Art. 22, Rn. 22; KUGELMANN, Parteiverbote, 258 f.

⁵¹⁹ Vgl. hierzu Rn. 339 ff. sowie EGMR 9.7.2013 – 35943/10, Slg. 13-IV Rn. 58 – *Vona/Ungarn*; und ARNDT/ENGELS, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Art. 11, Rn. 39.

- *Auflösungen*: Die Auflösung einer Vereinigung stellt den offensichtlichsten Eingriff in die Vereinigungsfreiheit dar.⁵²⁰ Sie resultiert in der zur faktischen Existenzauflösung der fraglichen Vereinigung und darf daher nur als *Ultima Ratio* in Betracht gezogen werden.

b. Eingriff in die negative Vereinigungsfreiheit

Vollständigkeitshalber soll hier der Eingriff in die negative Vereinigungsfreiheit nicht unerwähnt bleiben. Von einem entsprechenden (unmittelbaren) Eingriff ist auszugehen, wenn eine Person gezwungen wird, einer Vereinigung beizutreten.⁵²¹ Als unmittelbar wäre der Eingriff wohl zu qualifizieren, wenn Personen aufgrund weiterer staatlicher Massnahmen Nachteile befürchten müssten, wenn sie einer bestimmten Vereinigung nicht beitreten wollen.

6. Rechtfertigung einer Einschränkung

a. Grundsätzliches

Die Ausführungen im vorhergehenden Abschnitt haben verdeutlicht, wie mannigfaltig Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit sein können. Dabei hat sich gezeigt, dass insbesondere *extensive Tätigkeitsverbote*, *Vereinigungsverbote* und *Auflösungen* von Vereinigungen als unmittelbare Eingriffsmassnahmen in die Vereinigungsfreiheit qualifiziert werden müssen. Im nun folgenden Abschnitt soll geprüft werden, unter welchen Voraussetzungen solche Massnahmen gerechtfertigt werden können.

Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit unterliegen strengen Voraussetzungen. Normiert sind diese direkt in den völkerrechtlichen Bestimmungen zur Vereinigungsfreiheit (Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK und Art. 22 Abs. 2 UNO-Pakt II). Aufgrund der Bedeutung der geschützten Rechte sowie des engen Konnexes zum Demokratieprinzip können nur überzeugende und zwingende Rechtfertigungsgründe (*convincing and compelling reasons/raisons convaincantes et*

⁵²⁰ BGE 63 I 281; ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 26.

⁵²¹ EGMR 6.12.2007 – 25708/03 – *Baudinière ua/Frankreich*; SCHABAS, ECHR, 502; TOMUSCHAT, in: Macdonald/Matscher/Petzold (eds.), ECHR, 502 ff.

impératives) herangezogen werden.⁵²² Die Rechtfertigungsgründe sind abschliessend und bedürfen einer restriktiven Auslegung. Entsprechend klein ist der Beurteilungsspielraum (*margin of appreciation*) der Konventionsstaaten.⁵²³

- 322 Gemäss schweizerischem Verfassungsverständnis müssen Einschränkungen von Grundrechten den Anforderungen von Art. 36 BV genügen. Zwar werden diese Rechtfertigungsgründe teilweise anders benannt als jene in den völkerrechtlichen Bestimmungen. Ein Unterschied stellt überdies die Kerngehaltsdogmatik dar, welche der EMRK weitgehend fremd geblieben ist.⁵²⁴ Abgesehen davon sind die Prüfungskriterien in ihrer Essenz jedoch weitgehend identisch. Nachfolgend wird eine zusammenfassende Übersicht präsentiert, bevor die einzelnen Kriterien im Detail besprochen werden.

1. Gesetzliche Grundlage

- Erfordernis des Rechtssatzes
 - generell-abstrakte Norm
 - genügende Bestimmtheit
- Erfordernis der Gesetzesform
 - Schwerwiegende Eingriffe in einem Gesetz im formellen Sinn
 - Weniger schwere Eingriffe in einem Gesetz im materiellen Sinn

2. Verfolgung eines legitimen Zwecks

- Polizeigüter
- Schutz der Grundrechte Dritter

⁵²² EGMR 26.7.2007 – 35082/04, Rn. 64 – *Makhmudov/Russland*; EGMR 26.7.2007 – 10519/03, Rn. 25 – *Barankevich/Russland*; EGMR 20.10.2005 – 74989/01, Rn. 36 – *Ouranio Toxo ua/Griechenland*; EGMR 17.2.2004 – 44158/98 (GK), Slg. 04-I Rn.95 – *Gorzelik ua/Polen*; EGMR 30.1.1998 – 19392/92, Rn. 46. – *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei ua/Türkei*.

⁵²³ Ziel ist nicht, dass alle Konventionsstaaten eine absolute Konformität der Anwendung erreichen, sondern homogene Minimal-Standards durchgesetzt werden können, welche trotz allem die Berücksichtigung von nationalen Besonderheiten zulassen. Hierzu KUMPF, DVBl, 1345.

⁵²⁴ Die EMRK kennt keine inhärente Kerngehaltsdogmatik, weshalb das Thema unter der Notwendigkeit bzw. der Verhältnismässigkeit abgehandelt wird. Vgl. hierzu KIENER, Grundrechtsschranken, Rn. 11 m.w.H.

3. Notwendigkeit der Massnahme in einer demokratischen Gesellschaft⁵²⁵

- Notwendigkeit
 - Immanentes Risiko für die Demokratie
 - Zurechnung
 - Unvereinbarkeit mit den Prinzipien in einer demokratischen Gesellschaft
- Verhältnismässigkeit
 - Eignung
 - Erforderlichkeit
 - Zumutbarkeit

4. Schutz des Kerngehaltes

Abb. 3: Prüfschema zur Rechtfertigung eines Eingriffs in die Vereinigungsfreiheit.

b. Gesetzliche Grundlage

aa. Erfordernis des Rechtssatzes

(1) Generell-abstrakte Norm

Die erste Voraussetzung für die Rechtfertigung eines Eingriffs in die Vereinigungsfreiheit ist das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV, Art. 11 Abs. 2 EMRK, Art. 22 Abs. 2 UNO-Pakt II). Der Gerichtshof verweist diesbezüglich auf das Recht des betroffenen Konventionsstaates.⁵²⁶ Gemäss schweizerischem Grundrechtsverständnis muss eine gesetzliche Grundlage generell-abstrakt ausformuliert sein. *Generell* ist eine Norm, wenn sie sich auf einen offenen und unbestimmten Adressatenkreis bezieht. *Abstrakt* ist sie, wenn sie eine unbestimmte Zahl von Fällen regelt.⁵²⁷

⁵²⁵ Dieses dritte konventionsrechtliche Kriterium entspricht im Wesentlichen der Verhältnismässigkeitsprüfung des nationalen Verfassungsrechts; THEUERKAUF, Diss., 218.

⁵²⁶ EGMR 9.7.2013 – 2330/09 (GK), Slg. 13-V (Auszüge) Rn. 153 – *Sindicatul «Pastorul Cel Bun»/Rumänien*; in dieser Weise auch der UNO-Pakt II; s. NOWAK, CCPR Commentary, Art. 22, Rn. 21 m.w.H.

⁵²⁷ EPINEY, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 36, Rn. 29; SCHWEIZER, SGK, Art. 36, Rn. 15; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 36, Rn. 10; KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 9, Rn. 41 ff.

(2) Genügende Bestimmtheit

- 324 Die Einschränkung der Vereinigungsfreiheit bedarf sodann einer hinreichend klaren und bestimmten Grundlage. Im Schweizer Verfassungsrecht wird diesbezüglich auch vom Erfordernis einer *genügenden Normdichte* gesprochen.⁵²⁸ Folglich soll die grundrechtseinschränkende Norm so präzise formuliert sein, dass der Betroffene sein Verhalten danach ausrichten und die Konsequenzen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit voraussehen kann.⁵²⁹
- 325 Der Gerichtshof schränkt die Vorhersehbarkeit in zweifacher Hinsicht ein: Einerseits muss die Vorhersehbarkeit nur in einem den Umständen angemessenen *Kontext* gegeben sein. Berücksichtigt werden müssen deshalb der betroffene Sachbereich⁵³⁰ sowie die Qualifikation der Adressaten⁵³¹. Andererseits bedeutet Vorhersehbarkeit nicht, dass sich Betroffenen die Rechtslage zwingend ohne Einholung von Expertenrat erschliessen muss.⁵³² Der Umstand, dass mehrere Gesetzesauslegungen möglich sind, macht ein Gesetz nicht zwingend unvorhersehbar.⁵³³
- 326 Die Vorhersehbarkeit wird hingegen verneint, wenn es zur Auslegung der gesetzlichen Grundlage widersprüchliche Gerichtsentscheide gibt,⁵³⁴ Begriffe

⁵²⁸ EPINEY, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 36, Rn. 35; SCHWEIZER, SGK, Art. 36, Rn. 15; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 36, Rn. 10.

⁵²⁹ KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, Grundrechte, § 9, Rn. 53 f.; zur Problematik der Vorhersehbarkeit s. EGMR 3.4.2008 – 40269/02, Rn. 48 – *Koretskyy ua/Ukraine*; sowie EGMR 13.11.2014 – 5548/05, Rn. 46 – *Vereinigung Islam-Ittihad ua/Aserbaidshan*.

⁵³⁰ EGMR 28.9.1999 – 22479/93, Slg. 99-VI Rn. 55 – *Öztürk/Türkei* betr. Bestimmung von separatistischer Propaganda.

⁵³¹ EGMR 19.1.2010 – 16893/06, Rn. 36 – *Laranjeria Marques da Silva/Portugal* betr. Regeln über die Berufsausübung; EGMR 25.1.2011 – 30865/08, Rn. 72 – *Reinboth ua/Finnland* betr. Journalisten.

⁵³² DAIBER, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK-Handkommentar, Art. 11, Rn. 23.

⁵³³ EGMR 17.2.2004 – 44158/98 (GK), Slg. 04-I Rn. 64 f. – *Gorzeliuk ua/Polen*.

⁵³⁴ EGMR 17.1.2006 – 35083/97, Rn. 54 – *Goussev ua/Finnland* betr. Unterschiedlicher Interpretationen einer Ombudsperson und eines Gerichtes; EGMR 28.9.1999 – 22479/93, Slg. 99-VI Rn. 56 – *Oztürk/Türkei* betr. unter-

unklar sind⁵³⁵ oder die Rechtsprechung offensichtlich nicht mit der Gesetzgebung übereinstimmt.⁵³⁶ Trotzdem soll für das richterliche Ermessen genügend Raum bestehen, solange für dessen Ausübung hinreichende Klarheit besteht.⁵³⁷ Sinn und Zweck der genügenden Normbestimmtheit ist ein wirkungsvoller Schutz vor Willkür.⁵³⁸

bb. Erfordernis der Gesetzesform

Sowohl das Verfassungs- als auch das Konventionsrecht stipulieren, dass 327 schwerwiegende Einschränkungen «im Gesetz selbst», d.h. in einem Gesetz im *formellen Sinn*, verankert sein müssen (Art. 36 Abs. 1 S. 1 BV, Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK). Für weniger schwerwiegende Eingriffe genügt eine niedrigere Stufe, wie etwa eine Verordnung (Gesetz im *materiellen Sinn*). Es gilt der Grundsatz, dass je einschneidender die Einschränkung für die Betroffenen ist, desto breiter muss sie demokratisch legitimiert sein.⁵³⁹

schiedlicher Interpretationen von zwei nationalen Gerichten. Keine ungenügende Bestimmtheit liegt vor, wenn ein Teil der nationalen Rechtsprechung von jener des EGMR abweicht. Hierzu EGMR 26.2.2002 – 29271/95, Rn. 30 – *Dichand ua/Österreich*.

⁵³⁵ Der Gerichtshof befand, dass ein italienisches Gesetz sowie eine dazugehörige Verordnung, welche die Mitgliedschaft in geheimen Vereinigungen untersagte, das Kriterium der Vorhersehbarkeit nicht erfüllten. Entsprechend wurden Disziplinarmaßnahmen gegen einen Richter, der sich einer Freimaurerloge anschloss, als Verstoß gegen Art. 11 EMRK gewertet (EGMR 17.2.2004 – 39748/98 [GK], Slg. 04-I Rn. 37 ff. – *Maestri/Italien*). In einem anderen Fall rügte der Gerichtshof die unklare Gesetzesformulierung, aus welcher nicht ersichtlich wurde, welche Dokumente zwecks Registrierung einzureichen waren. Ebenfalls war nicht ersichtlich, welche Konsequenzen eine Nichtbeachtung dieser Regelung für die Vereinigung nach sich ziehen würde. Hierzu EGMR 5.4.2007 – 18147/02, Rn. 92 – *Scientology Kirche Moskau/Russland*.

⁵³⁶ EGMR 11.1.2007 – 6562/03, Rn. 39, 43 – *Mkrtchyan/Armenien*.

⁵³⁷ EGMR 8.10.2009 – 37083/03, Slg. 09-V Rn. 57 – *Tebieti Mühafize Cemiyeti ua/Aserbaidshan*; EGMR 31.7.2001 – 41340/98, Rn. 57 – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*.

⁵³⁸ EGMR 17.6.2008 – 32283/04, Rn. 80 f. – *Meltex ua/Armenien*.

⁵³⁹ Anstelle vieler vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 9, Rn. 56; zum Konventionsrecht s. EGMR 21.4.2009 – 68959/01, Rn. 26 – *Enerji Yapı-Yol Sen/Türkei*; TOMUSCHAT, in: Macdonald/Matscher/Petzold (eds.), ECHR,

- 328 Zum Zeitpunkt des Eingriffs muss die gesetzliche Grundlage bereits *in Kraft* getreten sein.⁵⁴⁰ Der Eingriff ist konventionswidrig, wenn keine gesetzliche Grundlage existiert oder diese erst nachträglich erlassen wird, selbst wenn sie rückwirkenden Charakter hat.⁵⁴¹ Die gesetzliche Grundlage muss nicht nur existieren, sie muss auch *zugänglich* sein.⁵⁴² Dieses Kriterium ist erfüllt, wenn die Grundlage öffentlich gemacht wurde⁵⁴³ oder durch die Betroffenen eingesehen⁵⁴⁴ werden konnte.⁵⁴⁵
- 329 Da Verbote von Vereinigungen zweifelsohne schwerwiegende Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit darstellen, müssen sie zwingend in einem in Kraft getretenen, zugänglichen Gesetz im formellen Sinne verankert werden. Auf Stufe Bund vermag grundsätzlich nur ein von der Bundesversammlung erlassenes, referendumpflichtiges Bundesgesetz der Anforderung eines formellen Gesetzes zu genügen.⁵⁴⁶ Das Bundesgericht hat diese Anforderungen jedoch relativiert, indem unter bestimmten (Delegations-)Voraussetzungen auch Verordnungen als Grundlage für Grundrechtseinschränkungen herangezogen werden können.⁵⁴⁷

508 f.; und DAIBER, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK-Handkommentar, Art. 11, Rn. 23.

⁵⁴⁰ EGMR 12.4.2011 – 12976/07, Rn. 84 – *Republikanische Partei Russlands/Russland*.

⁵⁴¹ EGMR 3.5.2007 – 1543/06, Rn. 71 – *Baczkowski ua/Polen*. Von einer gültigen Rechtslage ist indes temporär dann auszugehen, wenn ein Verfassungsgericht feststellt, dass eine verfassungswidrige Norm für eine Übergangszeit angewendet werden kann. Vgl. hierzu EGMR 3.4.2012 – 43206/07, Rn. 60 – *Kaperzynski/Polen*.

⁵⁴² Vgl. hierzu die Publikationspflicht im Bundesblatt (Art. 13 PublG) sowie die einschlägigen Ausnahmen (Art. 6 PublG) über Erlasse, Verträge und Beschlüsse, die zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz oder aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz geheim gehalten werden müssen.

⁵⁴³ EGMR 17.2.2004 – 39748/98 (GK), Slg. 04-I Rn. 33 – *Maestri/Italien*; EGMR 2.8.2001 – 371198/97, Rn. 28 – *N.F. Italien*.

⁵⁴⁴ EGMR 22.10.2009 – 69519/01, Rn. 82 – *Pasko/Russland*.

⁵⁴⁵ LÖWER, Parteiverbote, 63.

⁵⁴⁶ KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, Grundrechte, § 9, Rn. 57.

⁵⁴⁷ Hierzu ausführlich unter Rn. 400 ff.; KIENER, Grundrechtsschranken, Rn. 30.

c. Verfolgung eines legitimen Zwecks

aa. Öffentliches Interesse

Die zweite Voraussetzung für die Rechtfertigung eines Eingriffs in die Vereinigungsfreiheit ist die Verfolgung eines legitimen Zwecks. Diese Zwecke ergeben sich direkt aus den im Kern identisch lautenden Aufzählungen in Art. 11 Abs. 2 EMRK resp. Art. 22 Abs. 2 UNO-Pakt II und beinhalten die nationale oder öffentliche Sicherheit, die Aufrechterhaltung der (öffentlichen) Ordnung (*ordre public*), die Verhütung von Straftaten, den Schutz der (Volks-)Gesundheit sowie den Schutz der öffentlichen Sittlichkeit bzw. der Moral.

Der EGMR hat es bislang unterlassen, zu diesen Zwecken eine vertiefte Dogmatik zu entwickeln.⁵⁴⁸ Längere Ausführungen zur Subsumtion sind bislang ausgeblieben.⁵⁴⁹ Teilweise überspringt der Gerichtshof die Prüfung gänzlich und geht direkt zur dritten Voraussetzung (Notwendigkeit der Massnahme in einer demokratischen Gesellschaft) über.⁵⁵⁰ Dennoch gilt die Liste als abschliessend und der diesbezügliche Interpretationsrahmen als eng.⁵⁵¹

Im Gegensatz zur EMRK sieht die BV lediglich vor, dass Einschränkungen von Grundrechten durch ein *öffentliches Interesse* gerechtfertigt sein müssen (Art. 36 Abs. 2 BV). Als öffentliche Interessen gelten Anliegen der Rechtsgemeinschaft, die aufgrund ihrer Bedeutung für die Gesamtheit individuelle Grundrechtsansprüche zurückzudrängen vermögen.⁵⁵² Anders als Art. 11 Abs. 2 EMRK listet Art. 36 Abs. 2 BV die öffentlichen Interessen nicht auf,

⁵⁴⁸ DAIBER, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK-Handkommentar, Art. 11, Rn. 30.

⁵⁴⁹ Zur Kritik s. die Minderheitsvoten der Richter Sajo u. Tsotsoria, EGMR 14.9.2010 – 2668/07 – *Dink/Türkei*; der Richter Spilman u. Malinverni, EGMR 8.10.2009 – 11751/03 – *Romanenko ua/Russland*; sowie der Richter Zagrebelsky u. Popovic, EGMR 27.11.2007 – 28582/02 – *Asam/Türkei*.

⁵⁵⁰ EGMR 07.07.2011 – 23459/03, Rn. 117 – *Bayatyan/Armenien*; EGMR 22.11.2011 – 43965/04, Rn. 53 – *Erçep/Türkei*.

⁵⁵¹ EGMR 10.7.1998 – 26695/95, Rn. 37 ff. – *Sidiropoulos ua/Griechenland*; EGMR 15.11.2007 – 26986/03, Rn. 114 – *Galstyan/Armenien*; SCHABAS, ECHR, 511 f.

⁵⁵² MÜLLER, Allgemeine Bemerkungen zu Grundrechten, § 39, Rn. 43.

weshalb die anerkannten Regelungsmotive ausserordentlich breit sind.⁵⁵³ Die Tatsache allein, dass eine Thematik Niederschlag in der schweizerischen Rechtsordnung gefunden hat, bedeutet noch nicht, dass sie ein legitimes Interesse für einen Grundrechtseingriff darstellt. Legalität begründet mit anderen Worten noch nicht zwingend Legitimität.⁵⁵⁴

- 333 Als öffentliche Interessen werden in der Lehre und Rechtsprechung klassische Polizeigüter wie etwa die Ruhe und Ordnung, die öffentliche Gesundheit oder die öffentliche Sittlichkeit betrachtet.⁵⁵⁵ Auch die *öffentliche Sicherheit* wird als klassisches Polizeigut verstanden. Darunter ist nicht nur die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung zu verstehen, sondern auch Rechtsgüter des Staates und des Einzelnen (insb. Leib und Leben, Eigentum, Freiheit und Ehre).⁵⁵⁶ Gerade weil öffentliche Interessen wie etwa der Staatsschutz, die nationale Sicherheit oder der Schutz vor Terrorismus oftmals vage blieben, bedürfen sie einer besonders sorgfältigen und kritischen Abhandlung.⁵⁵⁷

bb. Schutz der Grundrechte und Freiheiten Dritter

- 334 Gemäss Art. 11 Abs. 2 EMRK und Art. 22 Abs. 2 UNO-Pakt II stellt auch der *Schutz der Rechte und Freiheiten anderer* ein legitimer Zweck dar. Ähnlich gefasst ist Art. 36 Abs. 2 BV, welcher den *Schutz von Grundrechten Dritter* als Rechtfertigungsgrund für die Einschränkung von Grundrechten statuiert.⁵⁵⁸

⁵⁵³ KIENER, Grundrechtsschranken, Rn. 33.

⁵⁵⁴ KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 9, Rn. 113.

⁵⁵⁵ EPINEY, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 36, Rn. 49; BIGGINI, Kommentar BV, Art. 36, Rn. 19; KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 9, Rn. 107 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 20, Rn. 4; kritisch zum Begriff der öffentlichen Sittlichkeit TSCHANNEN, Sittlichkeit, 553 ff.

⁵⁵⁶ MÜLLER, Allgemeine Bemerkungen zu Grundrechten, § 39, Rn. 41; KIENER, Grundrechtsschranken, Rn. 33; ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 29; SCHINDLER, S&R, 65.

⁵⁵⁷ KIENER, Grundrechtsschranken, Rn. 35 m.w.H.

⁵⁵⁸ EPINEY, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 36, Rn. 51; SCHWEIZER, SGK, Art. 36, Rn. 35 f.; KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 9, Rn. 114 ff.

cc. *Praxisbeispiele zur Verfolgung eines legitimen Zwecks*

Mit Blick auf die Praxis wird ersichtlich, dass der EGMR oftmals mehrere 335 Aspekte aus Art. 11 Abs. 2 EMRK als einschlägig erachtet, um einen Eingriff in die Vereinigungsfreiheit zu begründen. Als legitimen Zweck stützte der Gerichtshof beispielsweise ein Parteiverbot des türkischen Verfassungsgerichtes aufgrund der Inkompatibilität der verbotenen Partei mit den Prinzipien eines demokratischen Rechtsstaates. Der EGMR argumentierte in diesem Fall mit der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Verhütung von Straftaten und dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.⁵⁵⁹

Im Zusammenhang mit dem Verbot anderer türkischen Parteien (vgl. hierzu 336 Rn. 362) präzisierte der Gerichtshof den Zweck der nationalen Sicherheit mit dem Schutz der territorialen Integrität.⁵⁶⁰ In der Auflösung einer separatistischen, mazedonischen Organisation erkannte der Gerichtshof den legitimen Zweck im Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.⁵⁶¹ In schon fast kreativer Weise stützte der Gerichtshof schliesslich ein italienisches Gesetz, wonach Kandidaten für ein öffentliches Amt keiner Freimaurerloge angehören durften, aus Gründen der nationalen Sicherheit und der Prävention von Unordnung.⁵⁶²

⁵⁵⁹ EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II Rn. 67 – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*.

⁵⁶⁰ Die territoriale Unversehrtheit wird in Art. 10 Abs. 2 EMRK (Freiheit der Meinungsäusserung), nicht jedoch in Art. 11 Abs. 2 EMRK (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) erwähnt. Dennoch hat der EGMR es als legitimes Ziel anerkannt, wenn Konventionsstaaten die Vereinigungsfreiheit mit dem Ziel der Sicherung der territorialen Integrität einschränken, so etwa in EGMR 30.1.1998 – 19392/92, Rn. 40 f. – *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei ua/Türkei*; EGMR 8.12.1999 – 23885/94 (GK) Rn. 32 f. – *Partei der Freiheit und der Demokratie (ÖZDEP)/Türkei*; EGMR 9.4.2002 – 22723/93 ua, Slg. 02-II Rn. 38 f. – *Yazar ua/Türkei*.

⁵⁶¹ EGMR 15.1.2009 – 74651/01, Slg. 09-I (Auszüge) Rn. 62 – *Bürgervereinigung Radko ua/FYRM*.

⁵⁶² EGMR 2.8.2001 – 35972/97, Slg. 01-VIII Rn. 26 – *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani/Italien*.

d. Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft

aa. Bedeutung

- 337 Der Schwerpunkt jeder Grundrechtsprüfung liegt zweifelsohne in der Würdigung der dritten Voraussetzung. Hierbei geht es um die Frage, ob die Notwendigkeit (*necessity/necessité*) für einen Grundrechtseingriff gegeben ist bzw. ob die Eingriffsmassnahmen das Verhältnismässigkeitsgebot (*proportionality/proportionnalité*) beachten.
- 338 Das Konventionsrecht sieht hierfür eine zweistufige Prüfung vor: Untersucht wird zunächst, ob der Eingriff in die Vereinigungsfreiheit in einer demokratischen Gesellschaft *notwendig* ist (Rn. 339 ff.). Sodann wird geprüft, ob der Eingriff auch *verhältnismässig* (Rn. 356 ff.) erfolgt. Im Gegensatz dazu wird nach schweizerischem Verfassungsrecht eine umfassende Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen, welche u.a. das Kriterium der Erforderlichkeit umfasst (Art. 36 Abs. 3 BV). In der Essenz werden damit – trotz unterschiedlichen dogmatischen Ansätzen – dieselben Zwecke verfolgt.

bb. Notwendigkeit

- 339 Von der Notwendigkeit eines Eingriffs in die Vereinigungsfreiheit ist auszugehen, wenn die Massnahme einem dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis (*pressing social need/besoin social impérieux*) entspricht.⁵⁶³ Der Gerichtshof prüft in diesem Stadium lediglich, ob zum Schutz der legitimen Zwecke (Rn. 330 ff.) bzw. zum Schutz der Grundrechte Dritter (Rn. 334) ein Tätigwerden erforderlich ist oder nicht.⁵⁶⁴
- 340 Der Gerichtshof betont, dass im Rahmen der Notwendigkeitsprüfung der *historische Kontext*, in dem die Auflösung bzw. das Verbot einer Vereinigung

⁵⁶³ EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II, Rn. 104 – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*; THEUERKAUF, Diss., 216 f.; LÖWER, Parteiverbote, 64.

⁵⁶⁴ EGMR 7.12.2006 – 10504/03, Rn. 39 – *Linkov/Tschechien*; EGMR 9.7.2013 – 35943/10, Slg. 13-IV Rn. 65 ff. – *Vona/Ungarn*.

stattgefunden hat, berücksichtigt werden muss.⁵⁶⁵ In der Literatur werden hierfür teilweise weitere Kriterien herangezogen, so etwa der Ort und die Häufigkeit der beanstandeten Handlungen, die Stellung und Bedeutung der handelnden Personen, die (mögliche) Popularität der für die gefährlich erklärten Ansichten sowie die Grösse der betroffenen Vereinigung.⁵⁶⁶

Nach meinem Dafürhalten wurde dieser kontextabhängigen Würdigung der 341
Notwendigkeit für Vereinigungsverbote im weiteren Schrifttum bislang zu wenig Beachtung geschenkt. Dies erstaunt, denn zum einen stellen die Garantien der EMRK blosse *Mindeststandards* dar. Zum anderen müssen die Vereinigungsverbote, zu denen sich der Gerichtshof bislang geäußert hat, in dem *spezifischen historischen und politischen Kontext* des betroffenen Europaratsstaates gelesen werden (z.B. Kommunistische Vereinigungen in ehemaligen Ostblock-Staaten, Kurdenparteien in der Türkei oder Freimaurervereinigungen in Italien). Mit Blick auf die unterschiedliche historische Entwicklung der Vereinigungsfreiheit und Differenzen in der Bedrohungssituation für die einzelnen Europaratsstaaten dürfen die Entscheide des EGMR m.E. nicht ohne weiteres auf die Schweiz übertragen werden. Dieser kritische Vorbehalt gilt es bei der weiteren Diskussion zu berücksichtigen.

Generell müssen bei der Überprüfung der Notwendigkeit drei Teilfragen be- 342
antwortet werden: (i) Besteht ein *immanentes Risiko* für die Demokratie? (Rn. 343ff.), (ii) sind die fraglichen Handlungen und Äusserungen einer *Vereinigung als Ganzes zuzuschreiben*? (Rn. 351 ff.) und (iii) sind solche Handlungen und Äusserungen vereinbar mit den *Prinzipien einer demokratischen Gesellschaft*? (Rn. 354 ff.).⁵⁶⁷ Nachfolgend werden diese drei Unterpunkte besprochen.

⁵⁶⁵ EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II, Rn. 105 – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*; EGMR 6.6.2016 – 3840/10 ua., Rn. 105 – *Partei für eine Demokratische Gesellschaft ua/Türkei*.

⁵⁶⁶ EMEK, Diss., 227.

⁵⁶⁷ EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II, Rn. 104 – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*; EGMR 3.2.2005 – 46626/99, Slg. 05-I (Auszüge) Rn. 48 – *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) ua/Rumänien*; EGMR 7.12.2006 – 10504/03, Rn. 37 – *Linkov/Tschechien*; EGMR 30.5.2013 – 36673/04, Rn. 132 – *Malofeyeva/Russland*.

(1) Immanentes Risiko für die Demokratie

i. Bedeutung

- 343 Von einem immanenten Risiko für die Demokratie ist nach Ansicht des Gerichtshofs auszugehen, wenn reale Chancen (*real potential/potentiel réel*) bestehen, dass die Vereinigung ein demokratiefeindliches Programm verwirklichen kann.⁵⁶⁸ Abstrakt ausformuliert bedeutet dies, dass nur Vereinigungen verboten werden können, die eine *demokratiefeindliche Politik* verfolgen und eine *reale Chance* haben, diese Politik auch tatsächlich umzusetzen. Je kleiner folglich der gesellschaftliche Einfluss einer Vereinigung ist, desto höher müssen die Anforderungen an die Gründe sein, welche ein Verbot rechtfertigen.⁵⁶⁹
- 344 Der EGMR betont aber auch den *präventiven Charakter* von Vereinigungsverboten. Konventionsstaaten sind berechtigt, Verbote bereits zu einem Zeitpunkt auszusprechen, zu dem die Vereinigung beginnt, konkrete Schritte zur Umsetzung von konventions- und demokratiewidrigen Taten zu unternehmen. Eine politische Partei beispielsweise muss nicht erst verboten werden, wenn sie bereits an der Macht ist.⁵⁷⁰ Wird die Gefahr für die Demokratie bereits zu einem früheren Zeitpunkt erkannt, können präventive Massnahmen auch eher getroffen werden.⁵⁷¹
- 345 Damit von einem immanenten Risiko für die Demokratie ausgegangen werden kann, müssen jedoch *konkrete Anhaltspunkte* für eine Gefährdung der in Art. 11 Abs. 2 EMRK aufgeführten Rechtsgüter vorliegen.⁵⁷² Ein blosser Verdacht reicht für ein Verbot folglich nicht aus.

ii. Praxisbeispiele zu immanenten Risiken

- 346 In der Vergangenheit stützte der Gerichtshof Verbote gegen Vereinigungen, die zu Gewalt aufstachelten, eine Politik verfolgten, welche die Demokratie

⁵⁶⁸ EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II, Rn. 108 – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*.

⁵⁶⁹ KUMPF, DVBl, 1345.

⁵⁷⁰ EGMR 9.7.2013 – 35943/10, Slg. 13-IV Rn. 54 ff. – *Vona/Ungarn*.

⁵⁷¹ EGMR 30.6.2009 – 25803/04, Rn. 81 – *Herri Batasuna u. Batasuna/Spanien*; EGMR 15.1.2009 – 74651/01, Slg. 09-I (Auszüge) Rn. 76 – *Bürgervereinigung Radko ua/FYRM*.

⁵⁷² EGMR 10.7.1998 – 26695/95, Rn. 41 – *Sidiropoulos ua/Griechenland*.

missachteten, Einschüchterungen betrieben oder demokratische Rechte zerstören wollten.⁵⁷³ Beispielsweise bestätigte der Gerichtshof die Auflösung einer uniformierten, paramilitärischen Vereinigung, welche gegen Minderheiten hetzte.⁵⁷⁴ Inkompatibel mit dem Demokratieprinzip sind ferner Vereinigungen mit faschistischen Grundprinzipien⁵⁷⁵ oder Vereinigungen, welche die Einführung der Scharia als parallele Rechtsordnung⁵⁷⁶ oder die Vertreibung ethnischer Gruppierungen propagieren⁵⁷⁷. Ebenso verhält es sich bei der tatsächlichen Unterstützung einer Terrororganisation⁵⁷⁸ resp. der nicht klaren Distanzierung gegen das gewaltsame Vorgehen einer terroristischen Organisation⁵⁷⁹.

Nicht grundsätzlich von einem immanenten Risiko für die Demokratie geht 347 der Gerichtshof im Zusammenhang mit Vereinigungen aus, die sich gegen die bestehende *Verfassungs- oder Rechtsordnung* aussprechen.⁵⁸⁰ So ist beispielsweise die Propagierung einer monarchischen⁵⁸¹ oder kommunistischen⁵⁸²

⁵⁷³ Vgl. diesbezüglich das Minderheitsvotum der Richter Ress u. Rozakis zu EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*.

⁵⁷⁴ EGMR 9.7.2013 – 35943/10, Slg. 13-IV Rn. 36 – *Vona/Ungarn*; Hierzu auch REID, ECHR, Rn. 53-004; JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 535; HARRIS et al., ECHR, 715 f.

⁵⁷⁵ EGMR 21.5.1976 – 6741/74 – *X./Italien*; FROWEN, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK-Kommentar, Art. 11, Rn. 11; NOWAK, CCPR Commentary, Art. 22, Rn. 20.

⁵⁷⁶ EGMR 11.12.2006 – 13828/04 – *Kalifatstaat/Deutschland*; EGMR 14.3.2013 – 26261/05 ua, Rn. 111 – *Kasymakhunov ua/Russland*; EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II Rn. 113 ff. – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*.

⁵⁷⁷ EGMR 2.10.2001 – 29221/95 ua, Slg. 01-IX Rn. 100 – *Stankov ua/Bulgarien*.

⁵⁷⁸ EGMR 15.1.2013 – 40959/09, Rn. 70 ff. – *Eusko Abertzale Ekintza-Accion Nationalista Vasca (EAE-ANV)/Spanien*.

⁵⁷⁹ EGMR 30.6.2009 – 25803/04, Rn. 85 ff. – *Herri Batasuna u. Batasuna/Spanien*; zu den einschlägigen Entwicklungen im spanischen Verfassungs- und Parteienrecht s. BOFILL, Parteiverbot, 389 ff.

⁵⁸⁰ GRABENWARTER/PABEL, EMRK, § 23, Rn. 99; ARNDT/ENGELS, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Art. 11, Rn. 44; KUGELMANN, Parteiverbote, 267; BRÖHMER, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Kommentar, Kap. 19, Rn. 104.

⁵⁸¹ EGMR 21.6.2007 – 57045/00, Rn. 47 – *Zhechev/Bulgarien*.

⁵⁸² EGMR 3.2.2005 – 46626/99, Slg. 05-I (Auszüge) Rn. 53 ff. – *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) ua/Rumänien*.

Staatsform nicht per se konventionswidrig. Selbst Bestrebungen, welche eine Grenzänderung⁵⁸³ oder gar eine Sezession⁵⁸⁴ zur Folge hätten, rechtfertigen ein Verbot nicht zwingend.

- 348 Dasselbe gilt für das Propagieren gewisser *politischer Ansichten*. Unproblematisch ist beispielsweise, wenn sich eine Partei von den Werten einer Religion leiten lässt.⁵⁸⁵ Vereinigungen, welche die Existenz einer nationalen Minderheit proklamieren,⁵⁸⁶ kulturelle Symbole verteidigen⁵⁸⁷ oder die nationale Identität der Mehrheit bestreiten⁵⁸⁸, stellen ebenfalls kein grundsätzliches Risiko für die Demokratie dar. Als ungerechtfertigt taxierte der EGMR sodann das Verbot einer Vereinigung, die sich für dieselben Ziele wie eine terroristische Organisation einsetzte, dies jedoch mit demokratischen Mitteln forcierte.⁵⁸⁹
- 349 Nach dem herrschenden Teil der Schweizer Lehre rechtfertigt nicht jede kritische Haltung gegenüber dem Staat, seiner Ordnung oder seinen Institutionen das Verbot einer Vereinigung.⁵⁹⁰ Insbesondere muss Raum bleiben, Kritik an der bestehenden Staatsordnung zu üben.⁵⁹¹ Auch tiefgreifende Änderungen der Rechts- und Gesellschaftsordnung, wie beispielsweise die Abschaffung

⁵⁸³ EGMR 21.6.2007 – 57045/00, Rn. 48 – *Zhechev/Bulgarien*.

⁵⁸⁴ EGMR 27.3.2008 – 26698/05, Rn. 55 – *Tourkiki Enosi Xanthis ua/Griechenland*; EGMR 18.10.2011 – 41561/07, Rn. 36 ff. – *Vereinigte Mazedonische Organisation Ilinden – Pirin ua/Bulgarien (Nr. 2)*.

⁵⁸⁵ EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II Rn. 100 – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*.

⁵⁸⁶ EGMR 27.3.2008 – 34144/05, Rn. 30 – *Emin ua/Griechenland*.

⁵⁸⁷ EGMR 10.7.1998 – 26695/95, Rn. 37 f. – *Sidiropoulos ua/Griechenland*.

⁵⁸⁸ EGMR 15.1.2009 – 74651/01, Slg. 09-I (Auszüge) Rn. 69 ff. – *Bürgervereinigung Radko ua/FYRM*.

⁵⁸⁹ EGMR 3.5.2007 – 51290/99, Rn. 32 – *Demokratik Kitle Partisi ua/Türkei*.

⁵⁹⁰ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 31; BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, Rn. 24; MAHON, in: Aubert/Mahon (éds.), *Petit commentaire*, Art. 23, Rn. 10; MÜLLER/SCHEFER, *Grundrechte*, 606.

⁵⁹¹ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, *Bundesstaatsrecht*, Rn. 560.

des Föderalismus oder des Privateigentums, müssen postuliert werden können.⁵⁹² Vereinzelt wird argumentiert, dass grundsätzlich jeder Zweck verfolgbar ist, solange die Mittel dafür erlaubt sind.⁵⁹³

Nach meinem persönlichen Dafürhalten führt dieser letzte Punkt jedoch zu weit. Der Geist unserer liberaldemokratischen Verfassung lässt zwar Platz zur kritischen Hinterfragung der bestehenden Ordnung. Indes müssen fundamentale Rechtspositionen wie etwa die *demokratische Staatsordnung* oder die *Rechtsstaatlichkeit* jederzeit Beachtung finden. Insofern müssten etwa Vereinigungen, welche die Einführung von antidemokratischen Ordnungssystemen, wie etwa dem totalitaristischen Führerprinzip oder einer Gewalt legitimierenden Rechtsordnung, befürworten, frühzeitig unterbunden werden können.⁵⁹⁴ 350

(2) Zurechnung

Von Interesse ist sodann die Frage, inwiefern Handlungen und Äusserungen einer Vereinigung als Ganzes zugeschrieben werden können. Als unproblematisch erweist sich in der Regel die Zurechnung von Dokumenten wie dem *Parteiprogramm* oder einer *Parteisatzung* zu einer entsprechenden Vereinigung.⁵⁹⁵ 351

Um die Ziele einer Vereinigung zu ermitteln, sollte jedoch nicht bloss auf offizielle Publikationen gestützt werden.⁵⁹⁶ Der Gerichtshof erachtet es mit Blick auf die moderne europäische Geschichte als nicht unwahrscheinlich, dass totalitäre Bewegungen unter einem demokratischen Deckmantel wachsen können, ihre wahren Absichten jedoch erst nach der Machtergreifung offenbaren.⁵⁹⁷ 352

⁵⁹² AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rn. 753.

⁵⁹³ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 31; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 606; restriktiverer Ansicht sind AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rn. 751.

⁵⁹⁴ In ähnlicher Weise bereits ABDERHALDEN, Diss., 40 f.

⁵⁹⁵ KUMPF, DVBl, 1346; KUGELMANN, Parteiverbote, 269.

⁵⁹⁶ BERNHARDT, Parteiverbote, 386.

⁵⁹⁷ EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II Rn. 99 – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*.

353 Aus diesem Grund erachtet es der EGMR als wichtig, auch die *Handlungen* und *Positionen* der *Führungsfiguren* einer Bewegung zu analysieren.⁵⁹⁸ In der Regel kann davon ausgegangen werden, dass Aussagen von *Parteivorsitzenden* oder deren Stellvertretern der entsprechenden Vereinigung zugerechnet werden können.⁵⁹⁹ Die Handlungen und Äusserungen von sonstigen Vereinigungsmitgliedern sind indes nur dann der Vereinigung zuzuschreiben, wenn sie in ihrer aggregierten Gesamtschau ein Gesellschaftsbild widerspiegeln, welches die Vereinigung anstrebt.⁶⁰⁰ Eine einzelne Rede eines ehemaligen Parteivorsitzenden im Ausland genügt diesen Anforderungen nicht.⁶⁰¹

(3) Unvereinbarkeit mit den Prinzipien einer demokratischen Gesellschaft

354 Die Handlungen und Äusserungen, welche der Vereinigung zugeschrieben werden können, müssen sodann ein Gesellschaftsmodell widerspiegeln, das mit dem Konzept einer demokratischen Gesellschaft unvereinbar ist. Eine der wichtigsten Quellen zur Eruiierung von demokratischen Prinzipien ist die EMRK.⁶⁰² Gemäss ihrer Präambel soll eine «wahrhaft demokratische politische Ordnung» zur «Wahrung und Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten» beitragen. Überdies verlangen Art. 8 bis 11 EMRK, dass Eingriffe daran gemessen werden, was «notwendig in einer demokratischen Gesellschaft» ist.

355 Der Gerichtshof unterstreicht, dass die Demokratie das einzige politische Modell ist, das mit der Konvention vereinbar ist.⁶⁰³ Ausschlaggebend, ob eine

⁵⁹⁸ EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II Rn. 113 – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*.

⁵⁹⁹ EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II Rn. 113 f. – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*.

⁶⁰⁰ EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II Rn. 115 – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*. Vgl. hierzu auch THEUERKAUF, Diss., 218; und EMEK, Diss., 230 f.

⁶⁰¹ EGMR 10.12.2002 – 25141/94, Rn. 64 – *Dicle für Demokratische Partei der Türkei (DEP)/Türkei*; ob auch Handlungen und Äusserungen von Dritten einer Vereinigung zugerechnet werden können, liess der Gerichtshof bislang offen, vgl. hierzu HARRIS et al., ECHR, 717 f.

⁶⁰² WILDHABER, Parteien, 259.

⁶⁰³ EGMR 30.1.1998 – 19392/92, Rn. 45 – *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei ua/Türkei*.

Vereinigung den Prinzipien einer demokratischen Gesellschaft widerspricht, sind einerseits die angestrebten *Ziele*. Dazu gehören u.a. die Achtung der Menschenrechte, das Rechtsstaatsprinzip, eine unabhängige Justiz, der Pluralismus, freie und allgemeine Wahlen, ein Mehrparteien-System, der Schutz von Minderheiten sowie die Meinungsfreiheit.⁶⁰⁴ Andererseits müssen die *Mittel*, mit denen die Vereinigung ihr Ziel erreichen will, legal und demokratisch sein.⁶⁰⁵ In diesem Zusammenhang wird immer wieder betont, dass auf Gewalt als Durchsetzungsmittel verzichtet werden muss.⁶⁰⁶

cc. *Verhältnismässigkeit*

(1) Grundsätzliches

Falls bejaht werden kann, dass von der fraglichen Vereinigung ein immanentes Risiko für die Demokratie ausgeht, muss in einem zweiten Schritt geprüft werden, ob die anvisierten Massnahmen verhältnismässig sind. Zentrales Element der Prüfung ist die Frage, ob ein Verbot in einem angemessenen Verhältnis (*proportionate/proportionné*) zum verfolgten Zweck steht.⁶⁰⁷ Es reicht nicht

⁶⁰⁴ THEUERKAUF, Diss., 263 ff. m.w.H.

⁶⁰⁵ EGMR 10.12.2002 – 25141/94, Rn. 56 ff. – *Dicle für Demokratische Partei der Türkei (DEP)/Türkei*; EGMR 9.4.2002 – 22723/93 ua, Slg. 02-II Rn. 54 f., 59 – *Yazar ua/Türkei*; EGMR 2.10.2001 – 29221/95 ua, Slg. 01-IX Rn. 102 – *Stankov ua/Bulgarien*; EGMR 8.12.1999 – 23885/94 (GK) Rn. 40 – *Partei der Freiheit und der Demokratie (ÖZDEP)/Türkei*; DAIBER, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK-Handkommentar, Art. 11, Rn. 49; BRÖHMER, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Kommentar, Kap. 19, Rn. 104; HARRIS et al., ECHR, 706; BERNHARDT, Parteiverbote, 386.

⁶⁰⁶ EGMR 11.12.2006 – 13828/04 – *Kalifatstaat/Deutschland*; EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II Rn. 98 – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*; EGMR 25.2.1998 – 21237/93, Rn. 38, 45 – *Sozialistische Partei ua/Türkei*; EGMR 30.1.1998 – 19392/92, Rn. 57 – *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei ua/Türkei*; EGMR 15.1.2013 – 40959/09, Rn. 79 – *Eusko Abertzale Ekintza – Accion Nacionalista Vasca (EAE-ANV)/Spanien*; GRABENWARTER/PABEL, EMRK, § 23, Rn. 99; BRÖHMER, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Kommentar, Kap. 19, Rn. 105; HARRIS et al., ECHR, 706; BERNHARDT, Parteiverbote, 382; KUGELMANN, Parteiverbote, 258.

⁶⁰⁷ EGMR 30.5.2013 – 36673/04, Rn. 132 – *Malofeyeva/Russland*.

aus, wenn die Massnahme bloss nützlich (*useful/utile*) oder wünschenswert (*desirable/opportun*) ist.⁶⁰⁸

357 Aufgrund der rigorosen konventionsrechtlichen Vorprüfung fällt die Verhältnismässigkeitsprüfung beim Gerichtshof teilweise knapp aus.⁶⁰⁹ Im Gegensatz dazu hat sich im schweizerischen Verfassungsrecht, das keine vergleichbare Vorprüfung kennt, eine umfassende Verhältnismässigkeitsprüfung etabliert.⁶¹⁰ Um zu eruieren, ob ein Verbot eine verhältnismässige Eingriffsmassnahme darstellt, muss gestützt auf Art. 36 Abs. 3 BV ein dreistufiges Prüfverfahren mit den Teilbereichen Eignung (Rn. 358), Erforderlichkeit (Rn. 359) und Zumutbarkeit (Rn. 360) durchgeführt werden. Das Ziel der Verhältnismässigkeitsprüfung ist mithin, die staatliche Macht zu begrenzen und ihre Ausübung in geordnete Bahnen zu lenken.⁶¹¹ Dadurch kann verhindert werden, dass Verbote willkürlich gegen Vereinigungen ausgesprochen werden können.

(2) Elemente der Verhältnismässigkeit

i. Eignung

358 Im Rahmen der Eignungsprüfung muss geklärt werden, ob das Mittel des Eingriffs geeignet ist, den im öffentlichen Interesse angestrebte Zweck zu erreichen.⁶¹² Hierzu müssen Prognosen angestellt werden, die auf objektivierbaren Erfahrungswerten beruhen müssen.⁶¹³ Fraglich ist daher, ob ein Verbot geeignet ist, Rechtsgüter wie die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu schützen.

⁶⁰⁸ EGMR 5.4.2007 – 18147/02, Rn. 75 – *Scientology Kirche Moskau/Russland*; EGMR 27.2.2007 – 11002/05, Rn. 42 – *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF)/Vereinigtes Königreich*.

⁶⁰⁹ EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua (GK), Slg. 03-II Rn. 133 f. – *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei)/Türkei*. Der EGMR stellt bei dieser Prüfung oftmals die Eignung in das Zentrum seiner Prüfung, während die beiden anderen Aspekte teilweise nur implizit besprochen werden; hierzu GRABENWARTER/PABEL, EMRK, § 18, Rn. 14 f.; EIFFLER, Kritische Justiz, 224.

⁶¹⁰ Zur Entstehungsgeschichte s. RÜTSCHKE, Verhältnismässigkeitsprinzip, Rn. 10 ff.

⁶¹¹ RÜTSCHKE, Verhältnismässigkeitsprinzip, Rn. 17.

⁶¹² EPINEY, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 36, Rn. 55; SCHWEIZER, SGK, Art. 36, Rn. 38; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, § 9, Rn. 127.

⁶¹³ RÜTSCHKE, Verhältnismässigkeitsprinzip, Rn. 12.

Gerade im Zusammenhang mit staatsgefährlichen Vereinigungen stellt sich jedoch die Frage, ob ein Verbot ein geeignetes Mittel darstellt. Ein Verbot bietet nämlich keine Garantie, dass künftige Gewaltakte ausbleiben. Auch die Erfahrungen mit der Verbotspolitik der 1930er und 40er Jahre haben offenbart, dass sich verbotene Vereinigungen bloss in den Untergrund zurückzogen und von dort ihre subversiven Tätigkeiten weiterführten (Rn. 265 ff.). Unter Umständen können durch Verbote aber präventive Abschreckungs- oder Signalwirkungen erzielt und innen- wie aussenpolitische Interessen befriedigt werden.

ii. Erforderlichkeit

Der Eingriff muss überdies im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein. Entsprechend darf der Eingriff in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen.⁶¹⁴ Auf der Suche nach milderer Massnahmen kommen beispielsweise mittelbare Massnahmen (Rn. 317) oder mildere, unmittelbare Massnahmen (Rn. 318) in Frage.⁶¹⁵ Auch strafrechtliche Massnahmen können unter Umständen als mildere Handlungsalternativen dienen (Rn. 540 ff.). Wie bereits erwähnt, ist das öffentlich-rechtliche Verbot einer Vereinigung eine Massnahme, die nur als *Ultima Ratio* zur Selbstbehauptung des Staates Anwendung finden darf.⁶¹⁶

iii. Zumutbarkeit

Im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung muss schliesslich beurteilt werden, ob die Betroffenen die Grundrechtseinschränkung hinnehmen müssen, damit sich

⁶¹⁴ EPINEY, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 36, Rn. 56; SCHWEIZER, SGK, Art. 36, Rn. 39; KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 9, Rn. 130.

⁶¹⁵ In diese Richtung argumentiert auch der Gerichtshof in EGMR 11.10.2011 – 48848/07, Rn. 62 ff. – *Vereinigung Rhino ua/Schweiz*; EGMR 10.6.2010 – 302/02, Rn. 159 – *Zeugen Jehovas Moskau/Russland*; EGMR 8.10.2009 – 37083/03, Slg. 09-V Rn. 82 – *Tebieti Mühafize Cemiyeti ua/Aserbajdschan*.

⁶¹⁶ EGMR 12.4.2011 – 12976/07, Rn. 102 – *Republikanische Partei Russlands/Russland*; NOWAK, CCPR Commentary, Art. 22, Rn. 22; KUGELMANN, Parteiverbote, 258 f.

das angestrebte Ziel verwirklichen kann.⁶¹⁷ Hierzu müssen die relevanten Interessen ermittelt, gewichtet und gegeneinander abgewogen werden.⁶¹⁸ Angestrebt werden sollte stets ein gerechter Ausgleich (*fair balance/juste équilibre*) zwischen den Rechten und Interessen der Beteiligten.⁶¹⁹ Die Zumutbarkeit einer staatlichen Massnahme setzt daher voraus, dass das Verbot in einem vernünftigen Verhältnis zum Schutz der betroffenen öffentlichen Interessen steht.

(3) Praxisbeispiele zur Verhältnismässigkeit

i. Verhältnismässigkeit bejaht

- 361 Das Verbot einer Vereinigung ist nur dann verhältnismässig, wenn die Vereinigung fundamentale Grundrechtsposition in Frage stellt und das Verbot deshalb eine notwendige Massnahme in einer demokratischen Gesellschaft darstellt. Dies wäre beispielsweise bei Vereinigungen der Fall, die aufgrund ihrer Ziele oder Mittel versucht sind, einen gewaltsamen Umsturz der staatlichen Ordnung herbeizuführen.⁶²⁰ Eine Vereinigung muss also entweder selber Gewalttaten ausüben oder zu solchen aufrufen und dadurch eine ernsthafte und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen.⁶²¹
- 362 Diese hohe Schranke widerspiegelt sich auch bei der Analyse einschlägiger EGMR-Urteile. Im Zusammenhang mit fünf Parteiverboten in der Türkei hat der EGMR eine beachtenswerte Rechtsprechung entwickelt: Verbote allein

⁶¹⁷ EPINEY, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 36, Rn. 57; SCHWEIZER, SGK, Art. 36, Rn. 40; KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 9, Rn. 139 f.

⁶¹⁸ RÜTSCHKE, Verhältnismässigkeitsprinzip, Rn. 14.

⁶¹⁹ EGMR 5.3.2009 – 31684/05, Rn. 42 – *Barraco/Frankreich*.

⁶²⁰ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 31; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rn. 559 ff.

⁶²¹ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rn. 754; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 607.

gestützt auf den (kommunistischen) Parteinamen⁶²² bzw. die öffentliche Debatte über die Situation der Kurden⁶²³ erachtete der Gerichtshof als unverhältnismässig. Ebenfalls als unverhältnismässig taxierte der Gerichtshof das Verbot der sozialistischen Partei, welche u.a. öffentlich über die Macht des Proletariats debattierte.⁶²⁴ In der Essenz stützte die grosse Kammer des Gerichtshofs

⁶²² Das türkische Verfassungsgericht verbot die *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei* aufgrund ihres Namens und der Tatsache, dass die Partei zwischen einer türkischen und einer kurdischen Nation unterscheid (KOÇAK/ÖRÜCÜ, EPL, 409 ff.). Der Gerichtshof befand, dass eine Auflösung allein gestützt auf den (kommunistischen) Parteinamen und die gewaltfreie Debatte über ein politisches Problem nicht gerechtfertigt sei (EGMR 30.1.1998 – 19392/92, Rn. 40 f. – *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei ua/Türkei*). Ausserdem seien Einschränkungen von Parteien, welche die Situation eines Teils der Bevölkerung (Kurden) öffentlich debattiere, ungerechtfertigt (EGMR 30.1.1998 – 19392/92, Rn. 58 f. – *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei ua/Türkei*).

⁶²³ Der türkische Staat warf der ÖZDEP vor, sie betreibe kurdische Propaganda. Ausserdem beabsichtigte die Partei, die staatliche Direktion der religiösen Angelegenheiten abzuschaffen, was nach staatlicher, türkischer Lesart den Grundsatz der Laizität verletzte (KOÇAK/ÖRÜCÜ, EPL, 412 f.). Der EGMR hielt jedoch fest, dass es für ein Verbot nicht ausreichend sei, wenn sich eine Partei gegen die Prinzipien und Strukturen des Staates ausspreche. Solange die Demokratie nicht gefährdet und auf Gewalt verzichtet werde, dürften auch kontroverse Themen diskutiert werden (EGMR 8.12.1999 – 23885/94 [GK] Rn. 37 ff. – *Partei der Freiheit und der Demokratie [ÖZDEP]/Türkei*). Im bislang jüngsten Fall der *Partei für eine Demokratische Gesellschaft* entschied der Gerichtshof im Jahr 2016, dass die Auflösung der prokurdischen Partei konventionswidrig erfolgte. Obwohl sich die Partei nicht von terroristischen Handlungen distanzierte, erachteten die Strassburger Richter die Auflösung als unverhältnismässig (EGMR 6.6.2016 – 3840/10 ua. – *Partei für eine Demokratische Gesellschaft ua/Türkei*).

⁶²⁴ Die Sozialistische Partei propagiere u.a. die Macht des Proletariats (KOÇAK/ÖRÜCÜ, EPL, 412). Der EGMR argumentierte, dass es in der Essenz einer Demokratie liege, unterschiedliche politische Ideen zu debattieren; sogar solche, welche das gegenwärtige System hinterfragen. In diesem Sinne qualifizierte der Gerichtshof die Auflösung der Partei durch das türkische Gericht als unverhältnismässige Massnahme (EGMR 25.2.1998 – 21237/93, Rn. 47 ff. – *Sozialistische Partei ua/Türkei*).

lediglich das Verbot gegen die Wohlfahrtspartei, welche Gewalt als politisches Mittel legitimierte.⁶²⁵

ii. Verhältnismässigkeit verneint

- 363 Neben den soeben erwähnten Fällen hat der EGMR diverse weitere Vereinigungsverbote als unverhältnismässig taxiert. Ein Verbot oder gar eine Auflösung von Vereinigungen, ohne diesen vorgängig die Möglichkeit zu geben, Verstösse zu beheben, erachtet der Gerichtshof als unverhältnismässig.⁶²⁶ Ebenso unverhältnismässig ist die Auflösung, nur weil eine Vereinigung eine gesetzlich vorgesehene Mitgliederversammlung nicht fristgerecht durchgeführt hat.⁶²⁷
- 364 Seit Inkrafttreten der aktuellen Bundesverfassung sind die Anwendungsfälle von Verboten in der Schweiz äusserst überschaubar. Dies ist, wie BIAGGINI zurecht feststellt, nicht mit der geringen Bedeutung der Vereinigungsfreiheit zu begründen, sondern mit dem Umstand, dass es sich bei Art. 23 BV um ein weitgehend unangefochtenes Grundrecht handelt.⁶²⁸ Der einzige, in diesem

⁶²⁵ Die Grosse Kammer bestätigte im Jahr 2003 einstimmig die Auflösung der türkischen Wohlfahrtspartei (*Refah Partisi*). Dies, obwohl die Partei zum damaligen Zeitpunkt bereits seit 14 Jahren existierte und seit über einem Jahr Teil einer Koalitionsregierung war (HARRIS et al., ECHR, 707). Begründet wurde das Verbot insbesondere mit der Legitimierung von Gewalt als politisches Mittel sowie der Inkompatibilität eines auf islamischem Recht (*Scharia*) beruhenden Rechtssystems mit der EMRK. Mehrere, parallele Rechtssysteme untergraben nach Ansicht des Gerichtshofs die Rolle des Staates als unabhängiger Garant für Menschenrechte und neutraler Schlichter (EGMR 13.2.2003 – 41340/98 ua [GK], Slg. 03-II Rn. 123 – *Refah Partisi [Wohlfahrtspartei]/Türkei*). Der Entscheid wurde mit der Argumentation kritisiert, dass die friedliche Befürwortung islamischer Dogmen durch die EMRK nicht geschützt werde (hierzu etwa BOYLE, *Refah Party Case*, 12; SOTTIAUX, NQHR, 591 ff.).

⁶²⁶ EGMR 8.10.2009 – 37083/03, Slg. 09-V Rn. 72 ff. – *Tebieti Mühafize Cemiyeti ua/Aserbaidshan*.

⁶²⁷ EGMR 12.4.2011 – 12976/07, Rn. 87 – *Republikanische Partei Russlands/Russland*.

⁶²⁸ BIAGGINI, Streiflichter, 418 f.

Kontext nennenswerte Fall betrifft die *Association Rhino*⁶²⁹, deren statutarischer Zweck neben sozialen und politischen Zielen die Besetzung von Häusern umfasste.⁶³⁰ Die Aktivitäten von Rhino wurden von den Genfer Behörden über mehrere Jahre toleriert, bevor der Verein aufgelöst wurde. Das Bundesgericht hielt in seinem Entscheid vom 19. Mai 2007 die Auflösung des als widerrechtlich eingestuften Vereins für rechtmässig.⁶³¹ Als Konsequenz wurde den Angestellten gekündigt⁶³² und das Vereinsvermögen in das Gemeinwesen überführt (Art. 57 Abs. 3 ZGB)⁶³³.

Die Vereinsmitglieder wehrten sich erfolgreich gegen diesen Entscheid. Der EGMR erachtete die Auflösung als unverhältnismässig, um den Schutz der Rechte der Hauseigentümer sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sicherzustellen. Die Auflösung war nach Auffassung des Gerichtshofs weder geeignet, die seit 20 Jahren andauernde Besetzung zu beenden, noch bezweckte sie, die Ordnung wiederherzustellen.⁶³⁴ Das Bundesgericht hätte insbesondere prüfen müssen, ob es keine weniger einschneidende Massnahme gegeben hätte, um das angestrebte Ziel zu erreichen.⁶³⁵

e. Kerngehalt

Das Verfassungsrecht listet ein viertes Kriterium auf, das in Art. 11 EMRK und Art. 22 Abs. 2 UNO-Pakt II keinen expliziten Niederschlag findet: den Schutz des Kerngehaltes. Insbesondere die EMRK kennt keine inhärente

⁶²⁹ «Rhino» ist das Akronym sowohl für *Retour des Habitants dans les Immeubles Non Occupés* resp. *Restons Habitants dans les Immeubles que Nous Occupons*.

⁶³⁰ SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 26.

⁶³¹ BGE 133 III 593, E. 5 597 f.

⁶³² SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 26.

⁶³³ BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 23, Rn. 2.

⁶³⁴ EGMR 11.10.2011 – 48848/07, Rn. 62 ff. – *Vereinigung Rhino ua/Schweiz*; hierzu auch EGLI, S&R, 38 ff.

⁶³⁵ EGMR 11.10.2011 – 48848/07, Rn. 65 – *Vereinigung Rhino ua/Schweiz* sowie die «Concurring Opinion» von Richter Pinto de Albuquerque, Ziff. 7; s. hierzu auch MAHON, Droit constitutionnel, Rn. 118.

Kerngehaltsdogmatik, sondern handelt das Thema unter der Zumutbarkeit (*necessity*) ab (Rn. 339).⁶³⁶ Durch die Beachtung des Kerngehaltes soll sichergestellt werden, dass der Eingriff den Wesensgehalt der Vereinigungsfreiheit – also die Vereinigung als Rechtsinstitut – nicht antastet.⁶³⁷ Unzulässig wäre deshalb eine Massnahme, welche das Recht, sich zu vereinen, gänzlich verunmöglichen würde. Derartige absolute Beschränkungen würden das Grundrecht seines Kerngehalts entleeren.⁶³⁸

f. Abweichen im Notstandsfall?

- 367 Ein eigenständiger Rechtfertigungsgrund zur Einschränkung der Vereinigungsfreiheit kann durch den sogenannten *Notstandsfall* begründet werden. Eine Rechtsgrundlage hierzu findet sich in Art. 15 EMRK resp. (in einer leicht restriktiveren Form) in Art. 4 UNO-Pakt II. Die BV kennt neben den im Kapitel Notrecht abgehandelten Rechtsgrundlagen – Art. 184 Abs. 3 sowie Art. 185 Abs. 3 BV (Rn. 400 ff.) sowie der polizeilichen Generalklausel⁶³⁹ – keine spezifische Derogation von Grundrechten, weshalb die Grundrechtsbindung verfassungsrechtlich auch in aussergewöhnlichen Lagen beachtet werden muss.⁶⁴⁰
- 368 Obwohl also Grundrechte in ihrer Funktion als individuelle Schutzrechte gegenüber staatlichen Eingriffen resistent sein müssen,⁶⁴¹ ist es Europaratsstaa-

⁶³⁶ KIENER, Grundrechtsschranken, Rn. 11 m.H.; GRABENWARTER/PABEL, EMRK, § 18, Rn. 15.

⁶³⁷ In dieser Weise argumentiert auch der EGMR in seinem Urteil vom 9.7.2013 – 2330/09 (GK), Slg. 13-V (Auszüge) Rn. 153 – *Sindicatul «Pastorul Cel Bun»/Rumänien*.

⁶³⁸ ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 15; BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, Rn. 21.

⁶³⁹ Anstelle vieler KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, Grundrechte, § 9, Rn. 84 ff.

⁶⁴⁰ KIENER, ZSR, 38.

⁶⁴¹ KIENER, Grundrechtsschranken, Rn. 1.

ten in besonderen Ausnahmezuständen gestattet, von bestimmten Konventionsnormen abzuweichen.⁶⁴² Diese Abweichung von konventionsrechtlichen Garantien ist jedoch an hohe Hürden gebunden.⁶⁴³

Um einen Notstandsfall geltend zu machen, müssen drei hauptsächliche Kriterien erfüllt sein. Erstens muss das Leben der Nation durch *Krieg*⁶⁴⁴ oder durch einen anderen *öffentlichen Notstand*⁶⁴⁵ bedroht sein.⁶⁴⁶ Diese Überprüfung kann im Einzelfall schwierig sein, da sich das Resultat nach innerstaatlichen Kriterien richtet⁶⁴⁷ und Konventionsstaaten folglich ein grosser Ermessensspielraum zukommt.⁶⁴⁸ 369

Damit Staaten einen öffentlichen Notstand erklären und von Konventionsnormen abweichen können, müssen vier Voraussetzungen erfüllt sein: 370

1. Der Notstand muss bereits bestehen oder unmittelbar bevorstehen.
2. Er muss sich auf die gesamte Nation auswirken, nicht aber zwingend das gesamte Staatsgebiet betreffen.

⁶⁴² KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, Rn. 16.52.

⁶⁴³ Zuletzt haben sich beispielsweise die Ukraine nach der Krim-Krise (2015), Frankreich nach dem Bataclan-Anschlag (2015) und die Türkei nach dem versuchten Staatsstreich (2016) auf den Notstandsfall berufen (JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 114; HARRIS et al., ECHR, 806).

⁶⁴⁴ Bislang hatte der EGMR noch nie zu beurteilen, ob eine Derogation aufgrund eines Kriegs geltend gemacht worden war (HARRIS et al., ECHR, 815). Die Lehre subsumiert unter Krieg bewaffnete, extraterritoriale Konflikte, welche nach Auffassung der beteiligten Parteien den Kriegszustand auslösen. Auch bewaffnete Konflikte unterhalb des förmlichen Kriegszustandes können als Krieg i.S. von Art. 15 betrachtet werden. Hierzu FROWEIN, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK-Kommentar, Art. 15, Rn. 6.

⁶⁴⁵ Vgl. hierzu SCHABAS, ECHR, 595.

⁶⁴⁶ Das Vorliegen eines Kriegs oder eines öffentlichen Notstandes muss nicht bloss behauptet werden (ein Beispiel für die ältere Rechtsprechung ist EKMR 1.7.1961 – 332/57 Slg. A-3, Rn. 105 – *Lawless/Irland* [Nr. 3]), sondern überprüfbar sein (ein Beispiel für die neuere Rechtsprechung ist EGMR 19.2.2009 – 3455/05 GK, Rn. 176 – *A. ua/Vereinigtes Königreich*).

⁶⁴⁷ MEYER-LADEWIG/SCHMALTZ, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK-Handkommentar, Art. 15, Rn. 6; zum Schweizer Notstandsverständnis s. LIENHARD/HÄSLER, Sicherheitsrecht, Rn. 109 ff.

⁶⁴⁸ HARRIS et al., ECHR, 818 f. und 826 f.; MOKHTAR, IJHR, 72 ff. m.w.H.

3. Er muss eine Bedrohung für das organisierte Gemeinschaftswesen darstellen, wobei staatliche Institutionen nicht zwingend gefährdet sein müssen.
4. Er muss derart intensiv sein, dass zulässige Massnahmen oder Einschränkungen eindeutig unzureichend sind.⁶⁴⁹

371 Das Vorhandensein eines Staatsnotstandes wurde durch den Gerichtshof im Nordirlandkonflikt (1976)⁶⁵⁰, im Konflikt zwischen der Türkei und der PKK in den frühen 1990er Jahre⁶⁵¹ sowie im Vereinigten Königreich nach den Anschlägen vom 11. September 2001⁶⁵² bejaht. Zwar beinhalteten all diese Konstellationen bewaffnete, nichtstaatliche Akteure, jedoch bezweckte die Ausrufung des Notstandsfalls in keinem dieser Fälle das Verbot einer Vereinigung.

372 Falls ein Staatsnotstand bejaht werden kann, muss zweitens geprüft werden, ob die Derogation erforderlich ist.⁶⁵³ Notwendig ist eine Derogation gemäss Strassburger Rechtsprechung nur, wenn folgende drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

1. Die Massnahme ist eine echte Reaktion (*genuine response*) auf eine Notstandslage;
2. die besonderen Umstände des Notstandes rechtfertigen die Massnahme (*fully justified by the special circumstances of the emergency*)

⁶⁴⁹ Verwiesen wird hierzu auf einen Fall, den der Gerichtshof im Rahmen des Staatsstreiks in Griechenland 1967 zu beurteilen hatte. Vgl. 12 YB [the *Greek case*] I 1969, Com. Rep, CM Res (70) DH 1, Rn. 153; sowie die Ausführungen von HARRIS et al., ECHR, 815 f.; SCHABAS, ECHR, 594 f.; MEYER-LADEWIG/SCHMALTZ, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK-Handkommentar, Art. 15, Rn. 7; und MOKHTAR, IJHR, 68 ff.

⁶⁵⁰ EKMR 1.7.1961 – 332/57 Slg. A-3, Rn. 28 – *Lawless/Irland* (Nr. 3); EKMR 18.1.1978 – 5310/71 Slg. A-25, Rn. 205 – *Irland/Vereinigtes Königreich*.

⁶⁵¹ EKMR 18.12.1996 – 21987/93 Slg. 96-VI, Rn. 69 f. – *Aksoy/Türkei*.

⁶⁵² EGMR 19.2.2009 – 3455/05 GK, Rn. 181 – *A. ua/Vereinigtes Königreich*.

⁶⁵³ Art. 15 Abs. 1 EMRK umschreibt die Erforderlichkeit als «to the extent strictly required by the exigencies of the situation» resp. «dans la stricte mesure où la situation l'exige». In diesem Vorbehalt widerspiegelt sich der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (*proportionality*), der staatlichen Eingriffe in Grundrechte Grenzen setzen soll. Vgl. EGMR 19.2.2009 – 3455/05 GK, Rn. 182 ff. – *A. ua/Vereinigtes Königreich*; REID, ECHR, Rn. 42-007; sowie JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 121; und HARRIS et al., ECHR, 821.

3. und angemessene Sicherungen gegen den Missbrauch (*adequate safeguards against abuse*) sind vorhanden.⁶⁵⁴

Drittens dürfen staatliche Massnahmen *völkerrechtlichen Verpflichtungen* 373 nicht widersprechen (Art. 15 Abs. 1 EMRK). Beachtung finden muss in diesem Zusammenhang insbesondere Art. 4 UNO-Pakt II, der eine «amtliche Verkündung» des Notstandes erfordert.⁶⁵⁵ Eine Erklärung der Regierung oder des Parlamentes wird vom EGMR als ausreichend betrachtet.⁶⁵⁶

Bislang wurde die Derogation vor allem im Zusammenhang mit Art. 5 und 6 374 EMRK geltend gemacht. So wurde ein Notstandsfall beispielsweise im *Lawless*-Fall wegen verfassungswidriger Aktivitäten einer Geheimarmee in der Republik Irland bejaht.⁶⁵⁷ Explizit ausgeschlossen ist die Derogation indes für Fälle des *ius cogens* (Art. 3, Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 EMRK). Von Art. 2 Abs. 1 EMRK (Recht auf Leben) darf nur in Todesfällen infolge rechtmässiger Kriegshandlungen abgewichen werden.⁶⁵⁸ Soweit ersichtlich fand die Derogation bislang keine Anwendung auf Art. 8-11 EMRK.⁶⁵⁹

⁶⁵⁴ EGMR 19.2.2009 – 3455/05 GK, Rn. 184 – *A. ua/Vereinigtes Königreich*.

⁶⁵⁵ Vgl. hierzu ebenfalls die Benachrichtigungspflicht gemäss Art. 15 Abs. 3 EMRK; ausführlich hierzu JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 122 f.; REID, ECHR, Rn. 42-004; und HARRIS et al., ECHR, 829 f.

⁶⁵⁶ EKMR 26.5.1993 – 14553/89, 14554/89 GK, Slg. A 258-BV, Rn. 73 – *Branigan u. McBride/Vereinigtes Königreich*.

⁶⁵⁷ EKMR 1.7.1961 – 332/57 Slg. A-3, Rn. 28 – *Lawless/Irland* (Nr. 3). Gerügt wurden in diesem Fall nicht eine Verletzung der Vereinigungsfreiheit (Art. 11 EMRK), sondern des Rechts auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5 EMRK) sowie das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK).

⁶⁵⁸ Art. 15 Abs. 2 EMRK; zwei weitere, nicht derogierbare Rechte sind durch zwei Protokolle hinzugefügt worden: Art. 3 des Protokolls Nr. 6 (Abschaffung der Todesstrafe) sowie Art. 4 des Protokolls Nr. 7 (*ne bis in idem*). Hierzu HARRIS et al., ECHR, 828 ff.

⁶⁵⁹ JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 115 f.; SCHABAS, ECHR, 599; HARRIS et al., ECHR, 811; im Zusammenhang mit dem gescheiterten Putschversuch in der Türkei vom 15. Juli 2016 unterstrich die Venedig-Kommission die Bedeutung der Vereinigungsfreiheit auch im Notstandsfall (VENEDIG KOMMISSION, Turkey Opinion 10.-11. March 2017, Rn. 33 f.; sowie VENEDIG KOMMISSION, Turkey Opinion 6.-7. Oct. 2017, Rn. 16). Die Kommission äusserte sich be-

375 Grundsätzlich begründet der Notstandsfall daher eine eigenständige Rechtfertigung zur Einschränkung der Vereinigungsfreiheit. Folglich könnte theoretisch auch das Verbot einer staatsgefährlichen Vereinigung mittels Derogation begründet werden.⁶⁶⁰ Faktisch dürfte ein entsprechendes Verbotsverfahren jedoch an der Hürde der Verhältnismässigkeitsprüfung scheitern.

III. Vorgaben und Schranken der Vereinigungsfreiheit gemäss ausgewählten völkerrechtlichen Abkommen

1. Grundsätzliches

376 Neben den bislang besprochenen Normen der BV und der EMRK soll nachfolgend kurz auf weitere völkerrechtliche Resolutionen, Erklärungen und Übereinkünfte eingegangen werden. Spezifisch wird auf das Verständnis der Vereinigungsfreiheit ausgewählter UNO-Menschenrechtsabkommen (Rn. 377) und regionaler Menschenrechtsabkommen (Rn. 380) eingegangen, bevor die Empfehlungen der Venedig-Kommission und der OSZE (Rn. 383 ff.) besprochen werden.

2. UNO-Menschenrechtsabkommen

377 Die Vereinigungsfreiheit ist völkerrechtlich breit verankert. Ausgangspunkt bildet die *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (AEMR)⁶⁶¹ von 1948. Gemäss Art. 20 AEMR verfügen alle Menschen über das Recht, sich friedlich

sonders kritisch zur Auflösung von Privatinstitutionen, welche im Zusammenhang mit dem Gülen-Netzwerk gestanden haben sollen (VENEDIG KOMMISSION, Turkey Opinion 2016, Rn. 178 ff.).

⁶⁶⁰ Bejahend unter historischer Betrachtung auch BRUNNER, Diss., 309 f. m.H.

⁶⁶¹ Resolution 217 A (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948.

zu Vereinigungen zusammenzuschliessen. Umgekehrt darf niemand gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören.⁶⁶² Die AEMR inspirierte zahlreiche weitere UNO-Menschenrechtsabkommen, in denen die Vereinigungsfreiheit ebenfalls verankert ist. Die Genfer *Flüchtlingskonvention*⁶⁶³ (FK) von 1951 garantiert Flüchtlingen im Zusammenhang mit unpolitischen (*but non politique*) und nicht wirtschaftlich ausgerichteten (*but non lucratif*) Vereinigungen die gleiche Behandlung, die auch Ausländerinnen und Ausländern unter den gleichen Umständen gewährt wird (Art. 15). Über das gleiche Recht verfügen Staatenlose gemäss Art. 15 des *Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen*⁶⁶⁴ von 1954.

Die *Rassendiskriminierungskonvention* (RDK)⁶⁶⁵ von 1965 garantiert das 378
Recht jedes einzelnen, ohne Unterschied der Rasse, der Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums, Vereinigungen zu bilden (Art. 5). Wie bereits punktuell besprochen, verankert auch der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (UNO-Pakt II) von 1966 die Vereinigungsfreiheit in umfassender Weise (Art. 22). Die *Frauenrechtskonvention* (CEDAW)⁶⁶⁶ von 1979 enthält keine ausdrückliche Bestimmung zur Vereinigungsfreiheit, garantiert Frauen aber immerhin das diskriminierungsfreie Recht auf Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen

⁶⁶² SCHABAS, ECHR, 507; JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 541; THEUERKAUF, Diss., 6 f.

⁶⁶³ Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, in Kraft getreten für die Schweiz am 21. April 1955.

⁶⁶⁴ Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Oktober 1972.

⁶⁶⁵ Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965, in Kraft getreten für die Schweiz am 29. Dezember 1994, SR 0.104.

⁶⁶⁶ Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. April 1997, SR 0.108.

(Art. 7).⁶⁶⁷ Bemerkenswerterweise anders ausgelegt ist die *Kinderrechtskonvention* (KRK)⁶⁶⁸ von 1989, welche das Recht des Kindes, sich frei mit anderen zusammenzuschliessen, explizit erwähnt (Art. 15).

- 379 Das durch die Schweiz weder unterzeichnete noch ratifizierte *Übereinkommen zum Schutz der Wanderarbeitnehmer* (ICMW)⁶⁶⁹ von 1990 anerkennt das Recht von Wanderarbeitern und ihren Familienangehörigen, unter gewissen Einschränkungen Vereinigungen zum Schutz ihrer wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und sonstigen Interessen zu bilden (Art. 40). Das *Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen* (CED)⁶⁷⁰ von 2006 gewährleistet u.a. das Recht auf Bildung von Organisationen oder Vereinen, deren Ziel es ist, das Schicksal von verschwundenen Personen aufzuklären (Art. 24). Schliesslich garantiert die *Behindertenrechtskonvention* (BRK)⁶⁷¹ von 2006 Menschen mit Behinderungen das Recht auf Bildung und Beitritt zu Organisationen, die sie auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene vertreten (Art. 29).

3. Regionale Menschenrechtsabkommen

- 380 Dass der Vereinigungsfreiheit universeller Charakter zukommt, zeigt sich auch mit Blick auf weitere regionale Menschenrechtsabkommen. In ähnlicher

⁶⁶⁷ Vgl. hierzu ARIOLI, in: Schläppi/Ulrich/Wytenbach, (Hrsg.), CEDAW, 527 ff.

⁶⁶⁸ Übereinkommen über das Recht des Kindes vom 20. November 1989, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. März 1997, SR 0.107.

⁶⁶⁹ Resolution 45/158 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 8. Dezember 1990.

⁶⁷⁰ Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 20. Dezember 2006, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Januar 2017, SR 0.103.3.

⁶⁷¹ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, in Kraft getreten für die Schweiz am 15. Mai 2014, SR 0.109.

Weise wie Art. 11 EMRK garantieren auch die *Amerikanische Menschenrechtskonvention* (AMRK)⁶⁷² von 1969 (Art. 16) sowie die *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (GRC)⁶⁷³ von 2007 (Art. 12) die Vereinigungsfreiheit. Etwas rudimentärer geregelt ist die Vereinigungsfreiheit in der *Afrikanischen Menschenrechtscharta* (AfCRMV)⁶⁷⁴ von 1981, welche in Art. 10 lediglich die positive und negative Vereinigungsfreiheit grob umreißt.

Das vom Europarat verabschiedete *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*⁶⁷⁵ von 1995 verpflichtet Vertragsparteien in Art. 7, das Recht aller Angehörigen einer nationalen Minderheit, sich frei zusammenzuschließen, zu garantieren. Art. 8 postuliert überdies das Recht, religiöse Einrichtungen, Organisationen und Vereinigungen zu gründen. Die *Arabische Charta der Menschenrechte* (ARCMR)⁶⁷⁶ von 2004 verankert die Vereinigungsfreiheit in Art. 28, garantiert das Recht aber nur Bürgern der Signaturstaaten. Keine explizite Erwähnung findet die Vereinigungsfreiheit hingegen in der *Kairoer Erklärung der Menschenrechte des Islam* (KEMR)⁶⁷⁷ von 1990. Indes stehen die in Art. 22 statuierten Kommunikationsgrundrechte der Vereinigungsfreiheit auch nicht entgegen.

4. Empfehlungen der Venedig-Kommission

a. Vorbemerkungen zum Soft Law

Charakteristisch an Normen des *Soft Law* ist, dass sie zumeist nur empfehlend sind und daher keine formale Bindungswirkung entfalten. Indes spielt *Soft Law* in der Praxis als Initiator oder Katalysator zur Herausbildung von verbindlichem Völkerrecht eine wichtige Rolle.⁶⁷⁸ Resolutionen von Organen

⁶⁷² Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969, OAS Treaty Series No. 36.

⁶⁷³ Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 12. Dezember 2007.

⁶⁷⁴ Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker vom 27. Juni 1981.

⁶⁷⁵ Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995.

⁶⁷⁶ Arabische Charta der Menschenrechte vom 22. Mai 2004.

⁶⁷⁷ Kairoer Erklärung der Menschenrechte des Islam vom 5. August 1990.

⁶⁷⁸ Beispielsweise können Standards des *Soft Law* in verbindliche völkerrechtliche Verträge übernommen werden.

internationaler Organisationen können von rechtsanwendenden Behörden überdies als Auslegungshilfe hinzugezogen werden.⁶⁷⁹ Auch die Rechtsprechung kann sich am *Soft Law* orientieren und so im Laufe der Zeit eine Praxis mitgestalten.⁶⁸⁰

b. Empfehlungen von 1999

- 383 Einen wichtigen Beitrag zur Rolle politischer Vereinigungen in den europäischen Rechtssystemen leistet die «Europäische Kommission für Demokratie durch Recht». Die auch unter dem Namen *Venedig-Kommission* bekannte Kommission ist eine Organisation des Europarats, die personell aus unabhängigen Experten besteht.⁶⁸¹ Im Rahmen ihres Mandates führt die Kommission zu ausgewählten Verfassungsfragen rechtsvergleichende Studien durch und entwickelt darauf basierend sowie unter Berücksichtigung der EGMR-Rechtsprechung Leitlinien für die Regelung bestimmter Einzelfragen.⁶⁸²
- 384 Im Jahr 1999 hat die Venedig-Kommission sieben Richtlinien⁶⁸³ erlassen, worin u.a. auf die Voraussetzungen für das Verbot und die Auflösung politischen Parteien eingegangen wird.⁶⁸⁴ In der ersten Leitlinie fordert die Kommission, dass Staaten das *Recht auf freie Bildung* von politischen Parteien anerkennen.
- 385 Jegliche *Einschränkungen* der Ausübung der Vereinigungsfreiheit sollen in Einklang mit den Bestimmungen der EMRK und anderen internationalen Ab-

⁶⁷⁹ VON ARNAULD, Völkerrecht, Rn. 278.

⁶⁸⁰ EVANS, International Law, 132 ff.

⁶⁸¹ Jeder Mitgliedstaat hat Anrecht, ein Mitglied sowie eine weitere Stellvertretung zu entsenden (Art. 2 Abs. 2 des revidierten Statutes vom 21. Februar 2002). Obwohl die Mehrzahl der Mitglieder Staaten des Europarats sind, ist die Venedig-Kommission kein *closed-shop* und steht daher auch aussereuropäischen Staaten offen. Hierzu THEUERKAUF, Diss., 149.

⁶⁸² LÖWER, Parteiverbote, 61; PABEL, ZaöRV, 927; JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 531 f.

⁶⁸³ VENEDIG KOMMISSION, Prohibition of Political Parties 1998; Grundlage für die Richtlinien bilden die Rechtsprechung des EGMR sowie eine rechtsvergleichende Studie über die Regelung in 41 Staaten (inkl. der Schweiz).

⁶⁸⁴ Obwohl diese Richtlinien lediglich empfehlenden Charakter haben, können sie als europaweite Standards betrachtet werden. Hierzu KUGELMANN, Parteiverbote, 266; und PABEL, ZaöRV, 931 ff.

kommen stehen; dies sowohl in normalen Lagen als auch im Falle eines Staatsnotstandes (Richtlinie 2). Ein *Verbot* oder eine *Auflösung* ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Partei den Einsatz von Gewalt als politisches Mittel fordert oder dieses Mittel einsetzt, um die demokratische Verfassungsordnung eines Landes zu zerstören (Richtlinie 3).

Dem Prinzip der *Verhältnismässigkeit* misst die Venedig-Kommission grosse Bedeutung zu. So darf eine Partei grundsätzlich nicht als Ganzes für das Individualverhalten ihrer Mitglieder zur Verantwortung gezogen werden (Richtlinie 4). Bevor deshalb ein Verbot oder eine Auflösung in Betracht gezogen wird, muss geprüft werden, ob andere, weniger einschneidende Massnahmen die Gefahr eindämmen könnten (Richtlinie 5).

Gemäss Richtlinie 6 sollen rechtliche Schritte, die zum Verbot oder zur rechtlich erzwungenen Auflösung einer politischen Partei führen, die Folge einer *richterlichen Feststellung der Verfassungswidrigkeit* sein. Richtlinie 7 präzisiert sogar, dass das Verbot oder die Auflösung einer Partei durch das *Verfassungsgericht* oder ein *ähnliches Gericht* ausgesprochen werden sollte.

Inhaltlich gehen die Richtlinien nicht über die bereits erwähnten Rechtfertigungen zur Einschränkung der Vereinigungsfreiheit hinaus. Bemerkenswert ist jedoch die institutionelle Komponente, wonach ein Verbot oder eine Auflösung durch ein Verfassungsgericht oder ein ähnliches Gericht ausgesprochen werden sollte. Auch wenn dies in Staaten wie Deutschland oder der Türkei der Praxis entsprechen mag, sind diese Vorgaben nach meinem Dafürhalten weder direkt aus der EMRK, noch aus der Rechtsprechung des EGMR abzuleiten. Es wird im Folgenden zu prüfen sein, inwiefern diese Vorgaben in der Schweiz eingehalten werden.

c. Empfehlungen von 2015

Im Jahr 2015 verfasste die Venedig-Kommission zusammen mit der OSZE⁶⁸⁵ neue Leitlinien zur Vereinigungsfreiheit.⁶⁸⁶ Auf über 150 Seiten umfasst das Dokument neben 11 Richtlinien (*principles*) auch Beispiele von besonders positiven Lösungsansätzen (*good practice*). Die Empfehlungen stützen sich wie

⁶⁸⁵ Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, ODIHR.

⁶⁸⁶ OSZE/VENEDIG KOMMISSION, Guidelines 2015, Rn. 26 ff. und 68 ff.

bereits jene aus dem Jahr 1999 auf die Rechtsprechung des EGMR sowie andere internationale Menschenrechtsstandards. Im Gegensatz zu den Richtlinien aus dem Jahre 1999 sind jene von 2015 jedoch bewusst breiter gefasst und beschränken sich nicht auf politische Parteien.

- 390 Empfehlungen 1 bis 8 enthalten allgemeine Bestimmungen, die Staaten und Vereinigungen im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit und weiteren Grundrechten beachten sollten.⁶⁸⁷ Von Interesse für die vorliegende Thematik sind insbesondere die Empfehlungen 9 bis 11, welche präzisieren, unter welchen Voraussetzungen die Vereinigungsfreiheit eingeschränkt werden darf.
- 391 Empfehlung 9 postuliert, dass Einschränkungen in einer *rechtmässigen* und *legitimen Weise* erfolgen sollten. Entsprechend müssen Grundlagen in der Verfassung oder einem Gesetz durch einen demokratischen Prozess zustande gekommen sein. Entsprechende Grundlagen müssen präzise formuliert, vorhersehbar und öffentlich zugänglich sein. Ausserdem müssen sie eng auszulegende, legitime Zwecke verfolgen.⁶⁸⁸
- 392 Dass Einschränkungen in die Vereinigungsfreiheit stets *verhältnismässig* zu erfolgen haben, wird in Empfehlung 10 unterstrichen. Demnach müssen Einschränkungen in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein, wobei stets eine Abwägung zwischen den Interessen der Person, welche sich auf die Vereinigungsfreiheit beruft, der Vereinigung sowie der Gesellschaft vorgenommen werden muss. Besondere Beachtung findet das Kriterium der Erforderlichkeit, wonach immer nach der mildesten Massnahme gesucht werden muss. Folglich darf das Verbot oder die Auflösung einer Vereinigung nur als letzte Option in Betracht gezogen werden.⁶⁸⁹

⁶⁸⁷ Weil diese Empfehlungen weitgehend deckungsgleich mit den oben erwähnten Richtlinien sind, wird auf hierzu nicht näher eingegangen.

⁶⁸⁸ Die einzigen Ziele, welche die Einschränkung einer Vereinigungsfreiheit legitimieren können, sind die nationale Sicherheit (*national security*), die öffentliche Sicherheit (*public safety*), der Ordre Public (*public order*), der Schutz der öffentlichen Gesundheit (*protection of public health*), die Sitte (*morals*) sowie die Grundrechte Dritter (*rights and freedom of others*). Der Umfang dieser Ziele soll jeweils eng ausgelegt werden. Vgl. OSZE/VENEDIG KOMMISSION, Guidelines 2015, Rn. 34 und 108 ff.

⁶⁸⁹ OSZE/VENEDIG KOMMISSION, Guidelines 2015, Rn. 35 und 112 ff.

Schliesslich werden in Empfehlung 11 diverse *Verfahrensgarantien* verankert. 393
Dazu gehört, dass Vereinigungen, die von einem Verbot oder einer Auflösung betroffen sind, ein Rechtsmittel vor einem unabhängigen, unparteiischen Gericht offenstehen muss. Damit der Zugang zu einem Gericht sichergestellt werden kann, muss der Rechtsweg bezahlbar und innert angemessener Zeit möglich sein. Beschwerden gegen Entscheide über Verbote und Auflösungen sollen überdies aufschiebende Wirkung haben. Damit soll verhindert werden, dass die Vereinigungsaktivitäten eingestellt und die Konti eingefroren werden, bevor ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt.⁶⁹⁰

Insgesamt zeigt sich, dass die Richtlinien aus dem Jahr 2015 im Vergleich zu 394
jenen aus dem Jahr 1999 wesentlich breiter gefasst sind, den aktuellen Stand der Rechtsprechung widerspiegeln und Mindestgarantien an den Rechtsschutz beinhalten. Diese Entwicklung ist aus grundrechtlicher Sicht überaus begrüssenswert.

IV. Zusammenfassung

Im vorliegenden Teil wurde der Frage nachgegangen, unter welchen Voraus- 395
setzungen Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit gerechtfertigt sind. Dabei hat sich zunächst gezeigt, dass der Vereinigungsfreiheit eine immanent wichtige Bedeutung für das Funktionieren einer Demokratie zugesprochen wird. Folglich hat sich sowohl im Verfassungs- als auch im Völkerrecht eine kohärente Prüfpraxis mit hohen Hürden entwickelt, um dieses Grundrecht einzuschränken: Vorausgesetzt werden eine *gesetzliche Grundlage*, ein *legitimer Zweck*, die *Notwendigkeit der Massnahme in einer demokratischen Gesellschaft* sowie (unter Verfassungsrecht) der *Schutz des Kerngehaltes*.

Diverse Menschenrechtsabkommen der UNO und Richtlinien regionaler Zu- 396
sammenschlüsse legen ebenfalls dar, unter welchen Voraussetzungen die Vereinigungsfreiheit eingeschränkt werden darf. Mehrere internationale Übereinkommen verlangen, dass Einschränkungen nur gestützt auf einer *gesetzlichen Grundlage* und mit dem *Schutz öffentlicher Interessen* gerechtfertigt werden

⁶⁹⁰ OSZE/VENEDIG KOMMISSION, Guidelines 2015, Rn. 35 und 116 ff.

können.⁶⁹¹ Ähnliche Einschränkungsvoraussetzungen ergeben sich aus einzelnen regionalen Menschenrechtsabkommen.⁶⁹²

- 397 Im Zusammenhang mit dem Verbot von Vereinigungen haben auch die *Venedig-Kommission* sowie die *OSZE* Richtlinien erlassen. Dieses *Soft Law* sieht für solche staatlichen Massnahmen hohe Hürden vor: Dazu gehören insbesondere das Vorhandensein einer *gesetzlichen Grundlage* sowie das Durchführen einer rigorosen *Verhältnismässigkeitsprüfung*. Gefordert wird ebenfalls, dass ein Verbot durch ein *Gericht* erlassen wird und grundlegende *Verfahrensgarantien* beachtet werden.

⁶⁹¹ Beispielsweise verlangen Art. 15 Abs. 2 KRK und Art. 16 Abs. 2 ICMW, dass Einschränkungen nur gestützt auf einer gesetzlichen Grundlage und mit dem Schutz öffentlicher Interessen (nationale Sicherheit, Ordre Public, Volksgesundheit, Schutz der Rechte und Freiheiten Dritter) gerechtfertigt werden können.

⁶⁹² Z.B. Art. 16 Abs. 2 AMRK sowie Art. 28 ARCMR.

C. Nationale Rechtsgrundlagen für ein Verbot

I. Überblick

Wie im vorhergehenden Kapitel dargelegt worden ist, bedürfen Eingriffe in 398 die Vereinigungsfreiheit zunächst einer *gesetzlichen Grundlage* (Rn. 323 ff.). Nachfolgend wird geprüft, welche Möglichkeiten das Bundesrecht *de lege lata* bietet, um staatsgefährliche Vereinigungen in der Schweiz zu verbieten. Gestützt auf die bisherigen Erfahrungen zeigt sich, dass der Bundesrat Verbote seit dem 11. September 2001 entweder auf verfassungsrechtliches *Notrecht* (Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV) oder ein dringliches *Bundesgesetz* (Art. 165 BV) gestützt hat. Eine dritte Verbotsmöglichkeit, zu der es bislang noch keine Praxis gibt, bietet das im Jahr 2017 in Kraft getretene Nachrichtendienstgesetz (NDG), worin erstmals ein generell-abstraktes *Organisationsverbot* normiert worden ist (Art. 74 NDG).

Nachfolgend werden die Entstehungsgeschichten sowie die Voraussetzungen 399 zur Anrufung dieser drei Normen diskutiert und auf ihre Kompatibilität mit übergeordnetem Recht geprüft. Nach drei kurzen Seitenblicken in das Zivil-, Straf- und Personalrecht, wodurch öffentlich-rechtliche Verbote ergänzt werden können, wird ein abschliessendes Fazit gezogen.

II. Normen für ein abstraktes Verbot

1. Notrecht

a. Grundsätzliches

- 400 Die Bundesversammlung kann sich aufgrund ihrer Grösse sowie des zeitintensiven Verfahrens für gewisse Entscheide als unfähig erweisen, rasche Lösungen zu finden.⁶⁹³ Dies betrifft vor allem Situationen, in denen schnelles Handeln zum Schutz bedeutender Rechtsgüter erforderlich ist.⁶⁹⁴ Der Verfassungsgeber autorisiert deshalb den Bundesrat in ausgewählten Bereichen der Aus- (Art. 184 Abs. 3 BV) und der Sicherheitspolitik (Art. 185 Abs. 3 BV) zur verfassungsunmittelbaren Rechtsetzung. Diese bundesrätlichen Kompetenzen reichen bis zur Gründung des Bundesstaats zurück.⁶⁹⁵

b. Voraussetzungen

aa. *Notrecht gemäss Art. 184 Abs. 3 BV*

- 401 Der Bundesrat kann Notrecht gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV erlassen, «wenn die Wahrung der Interessen der Schweiz es erfordert». Hierzu müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein.
- 402 Erstens hat Art. 184 BV die *Beziehungen der Schweiz zum Ausland* zum Gegenstand, weshalb das Notverordnungs- und Notverfügungsrecht gemäss Art. 184 Abs. 3 BV eine aussenpolitische Komponente aufweisen muss. Der Begriff der Landesinteressen ist im Zusammenhang mit den aussenpolitischen Interessen gemäss Art. 54 BV zu lesen, wobei es zu bedenken gilt, dass Aussenpolitik immer auch Interessenpolitik ist.⁶⁹⁶ Weil der Wortlaut *Wahrung der*

⁶⁹³ SCHOTT/KÜHNE, ZBL, 421; RECHSTEINER, Diss., Rn. 337.

⁶⁹⁴ TRÜMLER, Diss., Rn. 259 und 289.

⁶⁹⁵ Vgl. Art. 90 Ziff. 9–11 BV-1848 sowie Art. 70 und 102 Ziff. 9–11 BV-1874; hierzu auch KÜNZLI, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 185, Rn. 2.

⁶⁹⁶ SCHWENDIMANN/TSCHAN-TRUONG/THÜRER, SGK, Art. 184, Rn. 25 m.w.H.

Interessen des Landes in Art. 184 Abs. 3 BV äusserst konkretisierungsbedürftig ist, hat sich eine heterogene Anwendungspraxis entwickelt.⁶⁹⁷

Zweitens muss eine Situation von hoher *zeitlicher* und *sachlicher Dringlichkeit* vorliegen. Damit der Bundesrat Art. 184 Abs. 3 BV anrufen kann, bedarf es daher sowohl einer immanenten Gefahr für die aussenpolitischen Schutzgüter sowie des Fehlens von praktikablen Handlungsalternativen.⁶⁹⁸

Drittens müssen Massnahmen gemäss Art. 184 Abs. 3 BV *befristet* werden. Mit Inkrafttreten des revidierten RVOG am 1. Mai 2011 ist die Geltungsdauer von Verordnungen, die sich auf Art. 184 Abs. 3 BV stützen, konkretisiert worden. Seither gilt eine vierjährige Geltungsdauer mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit (Art. 7c Abs. 2 und 3 RVOG). Die Exekutive wird dadurch gezwungen, die Massnahme nach Ablauf der vierjährigen Frist aufzuheben oder in das ordentliche Recht zu überführen.⁶⁹⁹ Verfügungen, welche der Bundesrat gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV erlässt, unterliegen keiner Befristung, müssen jedoch innert 24 Stunden der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) vorgelegt werden.⁷⁰⁰

bb. *Notrecht gemäss Art. 185 Abs. 3 BV*

Der Bundesrat kann Notrecht überdies zur Wahrung der «äusseren und inneren Sicherheit» erlassen (Art. 185 Abs. 3 BV). Diese Kompetenz der Exekutive

⁶⁹⁷ Der Bundesrat betonte in der Botsch. BV 1996, 416, dass der Inhalt solcher Verordnungen «grundsätzlich nicht begrenzt auf polizeirechtliche Regelungen, sondern auch für Belange der Aussenpolitik offen» ist. Entsprechend breit ist der bisherige Anwendungsbereich von Art. 184 Abs. 3 BV (z.B. Ansehen und Ruf der Schweiz, Unterbindung von Störungen der internationalen Beziehungen zum Ausland, Schutz der völkerrechtlichen Stellung der Schweiz, Wahrung der Beziehungen zu Drittstaaten, Schutz von Rechten und Interessen fremder Staaten). Hierzu SCHWENDIMANN/TSCHAN-TRUONG/THÜRER, SGK, Art. 184, Rn. 24; KÜNZLI, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 184, Rn. 30; sowie TRÜMLER, Diss., Rn. 245.

⁶⁹⁸ TRÜMLER, Diss., Rn. 249 ff. m.w.H.; TSCHANNEN, Staatsrecht § 46, Rn. 30; BIAGGINI, ZBI 2010, 30; KÜNZLI, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 184, Rn. 31.

⁶⁹⁹ TRÜMLER, Diss., Rn. 261 f.; KÜNZLI, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 184, Rn. 46.

⁷⁰⁰ Art. 7e Abs. 2 RVOG i.V.m. Art. 53 Abs. 3^{bis} ParlG.

steht in Konkurrenz zur ähnlich lautenden Kompetenz der Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 Bst. a BV), wobei letztere nach herrschender Lehre Vorrang genießt.⁷⁰¹

- 406 Damit Verordnungen und Verfügungen gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV erlassen werden können, bedarf es auch hier dreier Voraussetzungen. Erstens muss gemäss dem Wortlaut die *öffentliche Ordnung* oder die *innere oder äussere Sicherheit* bedroht sein. Die Norm umfasst daher sowohl den Schutz von klassischen Polizeigütern als auch von über polizeiliche Schutzinteressen hinausgehenden Sicherheitsaspekten (z.B. Sicherheit des Informationsflusses oder Cyberschutz). Angesichts des umfassenden Sicherheitsverständnisses ist der Anwendungsbereich von Art. 185 Abs. 3 BV in der Praxis äusserst heterogen.⁷⁰²
- 407 Kann ein Konnex zur öffentlichen Ordnung resp. zur inneren oder äusseren Sicherheit hergestellt werden, muss zweitens überprüft werden, ob eine *schwere Störung* bereits *eingetreten* ist oder *unmittelbar droht*. Vorausgesetzt wird, dass gewichtige Rechtsgüter durch eine konkrete Gefahr erheblich bis existentiell bedroht sind. Daraus folgt auch hier, dass eine *sachliche* und *zeitliche Dringlichkeit* vorliegen muss.⁷⁰³
- 408 Drittens ist die Geltungsdauer von Massnahmen nach Art. 185 Abs. 3 BV zu *befristen*. Entsprechende Verordnungen treten ausser Kraft, wenn der Bundesrat nicht innerhalb von sechs Monaten nach ihrem Inkrafttreten der Bundesversammlung einen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung oder einen Entwurf einer Verordnung nach Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV unterbreitet (Art. 7d Abs. 2 Bst. a RVOG). Dies ist spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der notrechtlichen Verordnung der Fall (Art. 7d Abs. 3 RVOG). Bundesrätliche Verordnungen treten ebenfalls ausser Kraft, wenn die gesetzliche Grundlage oder die sie ersetzende Verordnung der Bundesversammlung in Kraft tritt (Art. 7d Abs. 2 Bst. c RVOG). Verfügungen, welche

⁷⁰¹ Obwohl sich der Wortlaut in Art. 185 Abs. 3 BV von jenem in Art. 173 Abs. 1 Bst. a BV unterscheidet, geht es bei beiden Normen inhaltlich um das Gleiche. Hierzu AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse* II, Rn. 1571; SCHWENDIMANN/TSCHAN-TRUONG/THÜRER, SGK, Art. 184, Rn. 22.

⁷⁰² RECHSTEINER, Diss., Rn. 444 ff.; TRÜMLER, Diss., Rn. 284.

⁷⁰³ SAXER, SGK, Art. 185, Rn. 81 ff.; TRÜMLER, Diss., Rn. 285.

der Bundesrat gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV erlässt, müssen ebenfalls innerhalb von 24 Stunden der GPDel vorgelegt werden.⁷⁰⁴

cc. *Gemeinsame Bestimmungen*

Berechtigt zum Erlass notrechtlicher Verordnungen und Verfügungen ist ausschliesslich der Bundesrat. Aufgrund der Tragweite der Rechtssätze kommt eine Delegation der Notrechtskompetenz an untere Behörden oder Departemente nicht in Betracht (Art. 164 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 48 RVOG).⁷⁰⁵

Für notrechtliche Massnahmen des Bundesrates kommen weitere Schranken zur Anwendung, welche es sowohl unter Art. 184 Abs. 3 als auch Art. 185 Abs. 3 BV zu beachten gilt. Aus Art. 5 Abs. 2 BV ergibt sich, dass auch notrechtliche Massnahmen des Bundesrates durch ein überwiegendes *öffentliches Interesse* gerechtfertigt und *verhältnismässig* sein müssen. Entsprechend müssen notrechtliche Massnahmen die Vorgaben von Art. 36 Abs. 2-4 BV beachten und dürfen nicht gegen den Grundsatz von Treu und Glauben oder die Rechtsgleichheit verstossen.⁷⁰⁶

c. *Beispiele von notrechtlichen Verboten*

aa. *Notrechtliche Vereinigungsverbote*

Kurz nach den Anschlägen vom 11. September 2001 erliess der Bundesrat gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV und Art. 185 Abs. 3 BV eine Verordnung über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen. Auf diese Entwicklung wird weiter unten vertieft eingegangen (Rn. 422 ff.).

⁷⁰⁴ Art. 7e Abs. 2 RVOG i.V.m. Art. 53 Abs. 3^{bis} ParlG.

⁷⁰⁵ Auch die Rechtsprechung (BGE 137 II 431 E. 3.2.2, 443) und die Lehre (TRÜMLER, Diss., Rn. 235, 277 m.w.H.) schliessen eine Delegation dieser Kompetenz an eine untere Verwaltungseinheit aus.

⁷⁰⁶ KÜNZLI, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 184, Rn. 32; BIGGINI, Kommentar BV, Art. 185, Rn. 10; GÄCHTER, Verordnungsrecht, 244.

bb. Notrechtliche Einschränkungen politischer Aktivitäten

- 412 Der Bundesrat hat in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt auf Notrecht zurückgegriffen, um politische Aktivitäten einzuschränken. Betroffen von diesen Massnahmen waren teilweise Einzelpersonen, teilweise aber auch Personengruppen oder ganze Vereinigungen. Inhaltlich zielten die Massnahmen auf unterschiedliche Einschränkungen ab. Gewählt wurde zumeist das Handlungsinstrument der individuell-konkreten Verfügung. Wie untenstehender Übersichtstabelle entnommen werden kann, griffen die öffentlich bekannten Massnahmen⁷⁰⁷ mit unterschiedlicher Intensität in die verfassungs- und völkerrechtlich geschützte Vereinigungsfreiheit ein.

Bundesratsbeschluss	Hintergrund	Massnahmen des Bundesrates gestützt auf Art. 184 Abs. 3 bzw. Art. 185 Abs. 3 BV
BRB vom 27.04.1998 betreffend <i>Ahmed Zaoui</i> (Algerien)	Zaoui war Abgeordneter der <i>Front Islamique du Salut</i> (FIS), die er im algerischen Parlament vertrat. Nachdem die Todesstrafe gegen ihn verhängt worden war, flüchtete er nach Europa und stellte schliesslich in der Schweiz ein Asylgesuch. In der Schweiz gründete er den <i>Conseil de coordination à l'étranger du FIS</i> (CCFIS), welcher zum Widerstand gegen den algerischen Staat aufrief. ⁷⁰⁸	- Verbot für Zaoui (sowie von ihm bevollmächtigte Personen), Organisationen zu gründen, die terroristische oder gewalttätig-extremistische Taten rechtfertigten, propagierten, förderten oder unterstützten; - Das Verbot bezog sich auch auf die Beteiligung und die Propagandatätigkeit für Organisationen, welche die staatliche Ordnung Algeriens mittels Gewalt störten; - Beschlagnahmung der Telefaxgeräte Zaouis, Blockierung seines Zugangs zum Mailsystem und zum Internet sowie Drohung der Beschlagnahmung seiner Telefone.⁷⁰⁹
BRB vom 23.10.2002 betreffend <i>Mourad Dhina</i> (Algerien)	Der Bundesrat befürchtete aufgrund des Konflikts zwischen der algerischen Regierung und den in der Schweiz lebenden Exponenten des FIS eine Störung in den	- Verbot für den Chef des FIS-Exekutivbüros, von der Schweiz aus Propaganda zu be-

⁷⁰⁷ Verfassungsunmittelbare Verfügungen gestützt auf Art. 184 Abs. 3 resp. Art. 185 Abs. 3 BV sind zumeist klassifiziert. Vgl. Stellungnahme BR zur Parl.Iv. 09.402, 2010, 2809.

⁷⁰⁸ EGMR 18.01.2001 – 41615/98 – *Zaoui/Schweiz*; LEIGH, National Courts, 242.

⁷⁰⁹ VPB 65.139, 2001.

	Beziehungen zwischen der Schweiz und Algerien. ⁷¹⁰	treiben, die Gewalt rechtfertigte, zu solcher aufrief oder diese unterstützte. - Für den Fall einer Widerhandlung wurde ihm die Ausweisung aus der Schweiz angedroht. ⁷¹¹
BRB vom 15.06.2001 betreffend <i>Fazli Veliu</i> (Mazedonien)	Die Schweiz diene albanischstämmigen Vereinigungen während des Balkan-Kriegs als Logistikraum, Rekrutierungsbasis und Propagandagebiet. In einzelnen Fällen wurden Waffen beschafft oder vermittelt. Ferner wurden Geldbeträge für politische Ziele gesammelt. Der Bundesrat sah dadurch die Beziehungen zu Mazedonien und weiteren Drittstaaten gefährdet. ⁷¹²	- Verbot für Veliu, Organisationen zu gründen, zu vertreten oder zu unterstützen, die selber gewaltsam am Konflikt in Mazedonien teilnahmen oder die Parteien, die in diesem Konflikt Gewalt anwandten, propagandistisch, materiell oder finanziell unterstützten; - Für den Fall einer Widerhandlung wurde ihm die Ausweisung angedroht. ⁷¹³
BRB vom 03.07.2001 betreffend <i>Ali Ahmeti, Xhavit Haliti und Musa Dzaferi</i> (Mazedonien)	Die Aktivitäten der betroffenen Personen waren aus Sicht des Bundesrates dazu geeignet, die Beziehungen der Schweiz zu Mazedonien und weiteren Drittstaaten zu gefährden, die sich für eine friedliche Lösung im Balkan einsetzten und kriegsrische Aktivitäten albanischer Nationalisten verurteilten. ⁷¹⁴	- Verbot für Ahmeti, Haliti und Dzaferi, Organisationen zu gründen, zu vertreten oder zu unterstützen, die selber gewaltsam am Konflikt in Mazedonien teilnahmen oder die indirekt gewaltbereite Parteien unterstützten. - Für den Fall einer Widerhandlung wurde Dzaferi die Ausweisung angedroht. - Ahmeti und Haliti wurde überdies untersagt, das Gebiet der Schweiz bis auf Weiteres ohne ausdrückliche Bewilligung zu betreten. ⁷¹⁵

⁷¹⁰ Medienmitteilung EJPD vom 24.10.2002.

⁷¹¹ Medienmitteilung EJPD vom 24.10.2002.

⁷¹² Medienmitteilung EJPD vom 15.6.2001.

⁷¹³ Medienmitteilung EJPD vom 15.6.2001.

⁷¹⁴ Medienmitteilung EJPD vom 3.7.2001.

⁷¹⁵ In BGE 129 II 193, E. 5.3.4, 213 wurde das Verbot mit dem Schutz der Neutralitätspolitik und der Wahrung der guten Beziehungen zu Drittstaaten (insbesondere zu Mazedonien) begründet.

BRB vom 30.11.2001 betreffend <i>LTTE</i> (Sri Lanka)	Der Bundesrat wollte verhindern, dass aus der Schweiz gewaltsame Auseinandersetzungen in Sri Lanka materiell oder ideell unterstützt werden, da solche Aktivitäten die Beziehungen zwischen der Schweiz und Sri Lanka belasteten. ⁷¹⁶	- Geldsammel-Verbot in der Schweiz anlässlich des «Heroes' Day» (2. Dezember 2001). - Verbot von Gewalt verherrlichender Propaganda. ⁷¹⁷
BRB vom 05.11.2008 betreffend <i>PKK</i> (Türkei)	Im Oktober 2008 verübte die PKK resp. verwandte Organisationen diverse (Brand-)Anschläge gegen türkische Institutionen in der Schweiz, wobei eine Person schwere Brandverletzungen erlitt. ⁷¹⁸	- Geldsammel-Verbot in der Schweiz anlässlich von spezifischen kurdischen Feierlichkeiten im November 2008, soweit diese Gelder nicht klar humanitären Zwecken dienten. ⁷¹⁹

Abb. 4: Übersicht über notrechtliche Einschränkungen politischer Aktivitäten.

- 413 Basierend auf diesen Fällen können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden: In der Praxis kommt es häufig vor, dass notrechtliche Massnahmen sowohl aussenpolitische als auch sicherheitspolitische Ziele verfolgen.⁷²⁰ Weil eine strikte Abgrenzung aufgrund der überlappenden Themen Sicherheit und aussenpolitische Interessenwahrung nicht immer möglich ist, kann sich der Bundesrat (i) exklusiv auf Art. 184 Abs. 3 BV, (ii) ausschliesslich auf Art. 185 Abs. 3 BV oder (iii) kumulativ auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV stützen.⁷²¹
- 414 Die vergleichsweise mildeste Form der Einschränkung sind zeitlich beschränkte und anlassbezogene *Tätigkeitsverbote*. Beispiele hierfür sind die Propaganda- und Geldsammelverbote der LTTE und PKK. Dabei gilt es zu bedenken, dass auch die Beschaffung von finanziellen Mitteln, die für die Tätigkeit einer Vereinigung notwendig sind, grundsätzlich unter den Schutz von Art. 23 BV und Art. 11 EMRK fallen.⁷²² Gerade wenn solche Gelder aber der

⁷¹⁶ Medienmitteilung Bundesamt für Polizei vom 30.11.2001.

⁷¹⁷ Medienmitteilung Bundesamt für Polizei vom 30.11.2001.

⁷¹⁸ Medienmitteilung EJPD vom 5.11.2008.

⁷¹⁹ Medienmitteilung EJPD vom 5.11.2008.

⁷²⁰ LEHNER, Diss., 62 ff.

⁷²¹ KÜNZLI, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 184, Rn. 34; SCHWENDIMANN/TSCHAN-TRUONG/THÜRER, SGK, Art. 184, Rn. 23; LEHNER, Diss., 50.

⁷²² MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 598.

Finanzierung von Konflikten dienen, erscheint die Massnahme durch einen legitimen Zweck gerechtfertigt zu sein. Sie ist, so kann im Einzelfall argumentiert werden, in einer demokratischen Gesellschaft überdies notwendig und verhältnismässig.

Schwerwiegendere Eingriffe in mehrere Grundrechte stellen *Kontaktverbote* 415 zu bestimmten Vereinigungen dar. Faktisch können solche Verbote durch die behördliche Einschränkung des Post- und Fernmeldeverkehrs resp. die Blockierung des Internetzugangs erwirkt werden. Zu solchen Massnahmen hat der Bundesrat – damals noch gestützt auf altes Verfassungsrecht⁷²³ – in der Causa *Ahmed Zaoui* gegriffen, indem er sein Telefaxgerät beschlagnahmte und sein Zugriff zum Internet und Mailsystem blockieren liess sowie die Konfiskation seiner Telefone androhte.⁷²⁴ Der EGMR erachtete diese Massnahmen nach Prüfung von Art. 9 und 10 EMRK im Jahr 2001 als zulässig.⁷²⁵

Am invasivsten sind abstrakt formulierte *Vereinigungsverbote*. Solche Ver- 416 bote umfassten in der Vergangenheit spezifische Handlungen von Vereinigungen in Konfliktgebieten, so beispielsweise die Gründung, Vertretung oder Unterstützung gewisser Vereinigungen. Je nachdem wie diese Verbote ausgelegt werden, sind davon eine Vielzahl von Organisationen betroffen. Von derartigen Massnahmen machte die Landesregierung während des algerischen Bürgerkriegs in den 1990er Jahren sowie dem Balkan-Krieg um die Jahrtausendwende mehrmals Gebrauch.

Der Bundesrat hat bei Nichteinhaltung solcher Verbote in der Regel *Sanktio-* 417 *nen* angedroht. Rechtsgrundlagen hierfür gibt es insbesondere im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sowie im Bürgerrechtsgesetz (BüG) und umfassen Massnahmen wie Ausweisungen, Einreiseverbote sowie Massnahmen bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen oder im Rahmen von Einbürgerungsverfahren. Darüber hinaus bieten auch das Verwaltungsrecht (z.B. durch die Berücksichtigung der Vereinigungstätigkeit bei der Erteilung von Kundgebungsbewilligungen) und das Strafrecht (Art. 292 StGB) Sanktionsmöglichkeiten.⁷²⁶

⁷²³ Art. 70 und 102 Ziff. 8 und 10 BV-1874; s. hierzu auch KERN, Diss., 302.

⁷²⁴ VPB 65.139, 2001.

⁷²⁵ EGMR 18.01.2001 – 41615/98 – *Zaoui/Schweiz*.

⁷²⁶ Vgl. hierzu auch Rn. 509 f.

d. Würdigung

- 418 Mit Blick auf das Verfassungs- und Völkerrecht ist kritisch zu hinterfragen, ob faktische Vereinigungsverbote gestützt auf Notrecht zulässig sind. Unproblematisch ist zunächst, dass die Verfassungsbestimmungen zum Notrecht Surrogate einer *gesetzlichen Grundlage* darstellen. Sowohl die polizeiliche Generalklausel (Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV) als auch notrechtliche Verordnungen und Verfügungen (Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV) können Surrogate im Sinne von Art. 36 Abs. 1 S. 1 darstellen.⁷²⁷
- 419 Ob mit den Massnahmen *Polizeigüter*, wie insbesondere die öffentliche Sicherheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder die Verhütung von Straftaten resp. der *Schutz von Grundrechten Dritter* geschützt wurden, erscheint prima vista naheliegend. In den Medienmitteilungen des EJPD unterstrich der Bundesrat jedoch, dass die Aktivitäten der fraglichen Vereinigungen resp. deren Exponenten die Beziehungen zu Drittstaaten belasteten. Diese Feststellung mag zwar Massnahmen nach Art. 184 Abs. 3 BV begründen. In des dürfte die Belastung aussenpolitischer Beziehungen nur in den seltensten Fällen einen legitimen Zweck darstellen, mit dem eine derart gravierende Einschränkung der Grundrechte gerechtfertigt werden kann.
- 420 Ob und inwiefern in den Einzelfällen Verbotsmassnahmen *notwendig in einer demokratischen Gesellschaft* und verhältnismässig ausgestaltet waren, muss aufgrund nicht öffentlich bekannter Fakten der Einzelfälle offengelassen werden. Ungewiss bleibt überdies, ob sich die Massnahmen durch eine sachliche und zeitliche Dringlichkeit rechtfertigen liessen.⁷²⁸ In keinem der Fälle scheint schliesslich der *Kerngehalt* der Vereinigungsfreiheit angetastet worden zu sein.

⁷²⁷ EPINEY, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 36, Rn. 6 und 40. Zumindest in Bezug auf die polizeiliche Generalklausel TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 56 Rn. 4; MÜLLER, ZBJV, 735 und LEHNER, Diss., 17; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, ZBl, 125 bezeichnen Art. 185 Abs. 3 BV als einen modifizierten und auf den Bundesrat zugeschnittenen *lex specialis* der Generalklausel; zur Abgrenzung der polizeilichen Generalklausel und Art. 185 Abs. 3 BV s. KÜNZLI, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 185, Rn. 12 ff.

⁷²⁸ In diesem Sinne auch KIENER/KÄLIN, Grundrechte, 264.

Aufgrund dieser Überlegungen sind Verbote staatsgefährlicher Vereinigungen 421 gestützt auf verfassungsrechtliches Notrecht grundsätzlich kompatibel mit übergeordnetem Recht, sollten aber aufgrund der Restriktionen in Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV nur mit äusserster Zurückhaltung und unter strenger Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips angewandt werden.

2. Dringliches Bundesgesetz am Beispiel des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen

a. Entstehungsgeschichte

Nicht einmal zwei Monate nach den Anschlägen vom 11. September 2001 er- 422 liess der Bundesrat am 7. November 2001 die «Verordnung über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen». ⁷²⁹ Die Verordnung, die sich als selbstständige Polizeinotverordnung sowohl auf Art. 184 Abs. 3 BV als auch auf Art. 185 Abs. 3 BV stützte, wurde in den Jahren 2003, 2005 und 2008 verlängert, zuletzt bis am 31. Dezember 2011. ⁷³⁰ Per 1. Januar 2012 wurde sie in eine namens- und inhaltsgleiche Parlamentsverordnung i.S.v. Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV überführt. ⁷³¹ Eine Verlängerung war aufgrund der dreijährigen Beschränkung solcher Verordnungen gesetzlich nicht mehr zulässig (Art. 7d Abs. 3 RVOG). Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für ein allgemeines Verbot staatsgefährdender Organisationen wurde vom Bundesrat in dieser Phase aus Gründen der Verhältnismässigkeit und wegen potentiellen aussenpolitischen Druckversuchen mehrfach abgelehnt. ⁷³²

⁷²⁹ AS 2001 3040.

⁷³⁰ Im Jahr 2004 argumentierte der Bundesrat noch, dass Verbote von schweizerischen und ausländischen Organisationen und Parteien grundsätzlich der schweizerischen Tradition widersprechen würden. «Sie lassen sich aus polizeilicher Sicht auch kaum wirksam durchsetzen und würden deren Angehörige noch vermehrt in den Untergrund drängen» (Extremismusbericht 2004, 5071).

⁷³¹ AS 2012 1.

⁷³² Im Jahr 2011 sah der Bundesrat aufgrund folgender Überlegung von der Schaffung eines allgemeinen Organisationsverbotes ab: «Das Schaffen einer

423 Durch das Erstarken des sogenannten Islamischen Staates (IS) in der Levante gelangte der Bundesrat – nach ursprünglicher Skepsis⁷³³ und unter Druck des Parlamentes⁷³⁴ – zur Überzeugung, dass die Verbote von Al-Qaïda und dem IS sowie verwandter Organisationen über das Jahr 2014 gerechtfertigt seien. Nachdem der Bundesrat im Oktober 2014 – wiederum gestützt auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV – eine Verordnung über das Verbot der Gruppierung «Islamischer Staat» und verwandte Organisationen⁷³⁵ erliess, sollten beide Verbote in ein dringliches Bundesgesetz überführt werden. Dies geschah mit dem «Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen ‘Al-Qaïda’ und ‘Islamischer Staat’ sowie verwandter Organisationen» (AQ/IS-Gesetz), das nahtlos am 1. Januar 2015 in Kraft trat.⁷³⁶ Das Gesetz war ursprünglich bis am 31. Dezember 2018 befristet (Art. 4 Abs. 2 AQ/IS-Gesetz). Um der Revision von Art. 74 NDG, mit welcher eine neue Grundlage des AQ/IS-Verbots geschaffen werden sollte (Rn. 614 ff.), genügend Zeit einzuräumen, wurde die Geltungsdauer um vier Jahre verlängert. Nach heutigem Stand wird das AQ/IS-Gesetz am 31. Dezember 2022 ausser Kraft treten.⁷³⁷

allgemeinen Rechtsgrundlage für ein solches Organisationsverbot ist ein schwerer Grundrechtseingriff, dessen Verhältnismässigkeit in jedem konkreten Anwendungsfall gesondert geprüft und wegen der allgemeinen Rechtsweggarantie einem Rechtsmittelverfahren geöffnet werden muss» (Botsch. Verordnung AQ/IS-Verbot 2011, 4499 f.).

⁷³³ Noch rund zwei Wochen vor dem Erlass des Bundesgesetzes vertrat der Bundesrat die Ansicht, dass «[i]m Fall der Organisation ‚Islamischer Staat‘ [...] die Kriterien für eine unmittelbar drohende schwere Störung der inneren oder äusseren Sicherheit derzeit nicht erfüllt [sind]» (Antwort des BR vom 22. September 2014 auf die Frage von Nationalrätin Ida Glanzmann-Hunkeler vom 17. September 2014 «Verbot der Organisation ‚Islamischer Staat‘ in der Schweiz» [14.5422]).

⁷³⁴ Motion von Nationalrätin Andrea Martina Geissbühler (SVP/BE) vom 22. September 2014 «Stopp der Terrororganisation ‚Islamischer Staat‘» (14.3753). Kritisch zur Rolle des Parlamentes in dieser Frage LEHNER, Diss., 153 f.

⁷³⁵ AS 2014 3255.

⁷³⁶ Botsch. AQ/IS-Gesetz 2014, 8927 ff.; zum Ganzen auch EICKER, jusletter, Rn. 1 ff.; KLEY, Prozesse, Rn. 52.

⁷³⁷ Art. 4 Abs. 3 AQ/IS-Gesetz; Botsch. Verlängerung AQ/IS-Verbot 2017, 87.

b. Voraussetzung

aa. Verbotene Organisationen und Gruppierungen

Das AQ/IS-Gesetz umfasst lediglich vier Artikel, wobei Art. 1 einzelne Gruppierungen und Organisationen verbietet (*abstraktes Verbot*) und der Art. 2 die verbotenen Strafhandlungen sowie die Sanktionen normiert (*konkretes Verbot*).⁷³⁸ 424

Art. 1 Verbot

Folgende Gruppierungen und Organisationen sind verboten:

- a. die Gruppierung «Al-Qaïda»;
- b. die Gruppierung «Islamischer Staat»;
- c. Tarn- und Nachfolgegruppierungen der Gruppierung «Al-Qaïda» oder der Gruppierung «Islamischer Staat» sowie Organisationen und Gruppierungen, die in Führung, Zielsetzung und Mitteln mit der Gruppierung «Al-Qaïda» oder der Gruppierung «Islamischer Staat» übereinstimmen oder in ihrem Auftrag handeln.

Art. 2 Strafbestimmungen

¹ Wer sich auf dem Gebiet der Schweiz an einer nach Artikel 1 verbotenen Gruppierung oder Organisation beteiligt, sie personell oder materiell unterstützt, für sie oder ihre Ziele Propagandaaktionen organisiert, für sie anwirbt oder ihre Aktivitäten auf andere Weise fördert, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.

² Strafbar ist auch, wer die Tat im Ausland begeht, wenn er oder sie in der Schweiz verhaftet und nicht ausgeliefert wird. Artikel 7 Absätze 4 und 5 des Strafgesetzbuches¹ ist anwendbar.

³ Die Verfolgung und Beurteilung der Handlungen nach den Absätzen 1 und 2 unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit.

[...]

Mehrere Begriffe, auf welche nachfolgend eingegangen wird, sind auslegungsbedürftig. 425

(1) Organisationen und Gruppierungen

In Art. 1 findet das Wort *Gruppierung* gleich neun Mal Niederschlag, ohne das spezifiziert würde, was darunter zu verstehen ist. Der Begriff umfasst nach 426

⁷³⁸ Vgl. Rn. 38 ff.

dem herkömmlichen Wortverständnis lose Zusammenschlüsse ohne Rechtspersönlichkeit und bloss undurchsichtigen Hierarchien.⁷³⁹ Im Gegensatz dazu sind *Organisationen* Zusammenschlüsse, die über einen gefestigten Aufbau, eine minimale Hierarchiestruktur und eine gewisse Funktionsaufteilung verfügen (Rn. 20). Weshalb die Al-Qaïda und der Islamische Staat bloss als Gruppierungen und nicht als Organisationen bezeichnet werden, erschliesst sich weder mit Blick auf das Gesetz noch auf dessen Entstehungsgeschichte.

(2) Tarn- und Nachfolgegruppierungen

- 427 Wortgleich aus den Vorgängerverordnungen wurden auch die Termini *Tarn- und Nachfolgegruppierungen* übernommen. Für die Eruierung, ob eine Gruppierung oder Organisation als Tarn- oder Nachfolgegruppierung von AQ oder IS betrachtet werden kann, muss «insbesondere» auf eine eigens dafür erlassene Verordnung zurückgegriffen werden.⁷⁴⁰ Die hierbei einschlägige Liste⁷⁴¹ stützt sich auf Entscheide des zuständigen Sanktionskomitees des UNO-Sicherheitsrates und beinhaltet natürliche und juristische Personen, Gruppen und Organisationen mit Verbindungen zu Osama bin Ladin, der Gruppierung «Al-Qaïda» und den Taliban.⁷⁴²
- 428 Dieser Verweis ist, wie LEU und PARVEX zutreffend feststellen, wenig überzeugend. UNO-Resolution Nr. 1617 (2005)⁷⁴³ und Nr. 2253 (2015)⁷⁴⁴ setzen

⁷³⁹ BIAGGINI, ius.full, 3.

⁷⁴⁰ AQ-Verordnung vom 2. Oktober 2000.

⁷⁴¹ Anhang 2 der oben erwähnten Verordnung; die aktuelle Liste vom 5. November 2019 umfasst über 130 Seiten.

⁷⁴² Botsch. AQ/IS-Gesetz 2014, 8933.

⁷⁴³ Para. 2: «[A]cts or activities indicating that an individual, group, undertaking, or entity is 'associated with' Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban include: (a) participating in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of; (b) supplying, selling or transferring arms and related materiel to; (c) recruiting for; or (d) otherwise supporting acts or activities of Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban, or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof».

⁷⁴⁴ Para. 3: «[A]cts or activities indicating that an individual, group, undertaking or entity is associated with ISIL or Al-Qaida and therefore eligible for inclusion in the ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions List include: (a) Participating in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or

für die Aufnahme auf die Liste einen sogenannten «*associated with*»-Standard voraus. Dieser Massstab ist wesentlich tiefer als jener von Art. 1 Bst. c des AQ/IS-Gesetzes, welcher entweder ein «Handeln im Auftrag» von AQ oder des IS resp. eine Übereinstimmung in deren «Führung, Zielsetzung und Mitteln» voraussetzt. Aufgrund der unterschiedlichen Kriterien kann es zu abweichenden Interpretationen kommen, ob eine Organisation als Tarn- und Nachfolgeorganisationen von AQ resp. IS angesehen werden kann oder nicht.⁷⁴⁵

bb. Strafhandlungen

Das AQ/IS-Gesetz stellt in Art. 2 drei Tatalternativen unter Strafe: die (i) personelle oder materielle Unterstützung, (ii) das Organisieren von Propagandaaktionen sowie (iii) das Fördern auf andere Weise. 429

(1) Unterstützung

Die unterstützende Handlung muss nicht zwingend auf die Zwecke oder Tätigkeiten der erwähnten Gruppierungen ausgerichtet sein. Dem Wortlaut des Gesetzes nach reicht irgendeine Art der Unterstützung aus.⁷⁴⁶ Damit greift Art. 2 Abs. 1 des AQ/IS-Gesetzes wesentlich weiter als beispielsweise die Unterstützung einer kriminellen Organisation gemäss Art. 260^{ter} Ziff. 1 Abs. 2 StGB.⁷⁴⁷ In der Lehre wird m.E. zurecht kritisiert, dass der Begriff der «Unterstützung» unbestimmt und daher auslegungsbedürftig ist.⁷⁴⁸ Problematisch 430

activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of; (b) Supplying, selling or transferring arms and related materiel to; (c) Recruiting for; or otherwise supporting acts or activities of Al-Qaida, ISIL, or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof».

⁷⁴⁵ LEU/PARVEX, AJP, 757 f.

⁷⁴⁶ Verneint im Fall einer schweizerisch-ägyptischen Doppelbürgerin, die Versucht hat, von Ägypten via Kreta nach Syrien zu gelangen, um sich dort dem IS anzuschliessen, jedoch von den griechischen Behörden daran gehindert worden ist. Urteil des BStGer vom 15. Dezember 2017, SK.2017.43, E. 2.4.

⁷⁴⁷ Als *lex specialis* genießt Art. 2 des AQ/IS-Gesetzes gegenüber Art. 260^{ter} StGB Vorrang (Botsch. AQ/IS-Gesetz 2014, 8934 f.).

⁷⁴⁸ EICKER, jusletter, Rn. 12 diskutiert beispielsweise, ob bereits die Beachtung streng islamischer Kleidervorschriften, die vom IS propagiert worden sind, als aktives Verhalten i.S. einer Unterstützung betrachtet werden könnten. Dies ist

ist dies insbesondere deshalb, weil blossе Sympathiebekundungen nicht strafbar sind.⁷⁴⁹

(2) Propaganda

- 431 Ebenfalls zu Schwierigkeiten führen kann die Abgrenzung zwischen strafloser und strafbarer Propaganda.⁷⁵⁰ Gemäss Gesetzestext macht sich strafbar, wer für die AQ, den IS oder deren Tarn- und Nachfolgegruppierungen oder ihre Ziele Propagandaaktionen organisiert.⁷⁵¹ Das BStrGer hat sich bei der Definition von strafbarer Propaganda am Rassendiskriminierungsartikel (Art. 261^{bis} Abs. 3 StGB) orientiert.⁷⁵² Nach Ansicht des BStrGer ist die Tatvariante spätestens dann erfüllt, wenn sich jemand vom IS «so beeinflussen lässt, dass er dessen Propaganda in objektiv erkennbarer Weise bewusst weiterverbreitet oder sich im vom IS propagierten Sinn gezielt aktiv verhält».⁷⁵³

nach meinem Dafürhalten klar abzulehnen. Kritisch zur Unbestimmtheit von Begriffen im Staatsschutzrecht bereits SCHWEIZER, ZBl, 306 f.

⁷⁴⁹ Ausdrücklich festgehalten in BGer 6B_645/2007, Urteil vom 2. Mai 2008, E. 7.3.1 sowie BStGer SK.2013.39, vom 2. Mai 2014 E. 1.2.5, 34. Zu Unterstützungstätigkeiten von kriminellen Organisationen s. BGE 128 II 355 E. 2.4, 361; BGE 132 IV 132 E. 4.1.3, 135; sowie ENGLER, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 260^{ter}, Rn. 12; FORSTER, ZBJV, 223; sowie RUTZ, ZStrR, 391.

⁷⁵⁰ Kritisch zur Abgrenzung LEU/PARVEX, AJP, 762.

⁷⁵¹ Die Tatvariante zielt darauf ab, das Gedankengut der verbotenen Gruppierungen zu verbreiten, indem etwa die Veröffentlichung von Fotos, Texten und Videos via Internetkanäle und Social Media unter Strafe steht; vgl. hierzu BStGer SK.2019.23, vom 15. Juli 2019, E. 3.2.2.

⁷⁵² Das BStrGer hält fest, dass die beiden Normen auf die gleichen Tätigkeiten abzielen. Dies, obwohl der Wortlaut anders ist: Art. 2 AQ/IS-Gesetz erwähnt «...für sie oder ihre Ziele Propagandaaktionen organisiert...»; Art. 261^{bis} Abs. 3 StGB spricht von «...Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt...». Hierzu BStGer SK.2013.39, vom 2. Mai 2014, E. 1.2.10.

⁷⁵³ Urteil des BStGer vom 15. Juli 2016, SK.2016.9, E. 1.14.2; etwas umständlicher skizziert noch in BStrGer SK.2013.39, vom 2. Mai 2014, E. 1.2.10, 38. Zur strafrechtlichen Verfolgung islamistischer Propaganda im deutschen Recht s. ENGELSTÄTTER/MASLOW, GSZ, 138 ff.

(3) Auf andere Weise fördern

Die dritte Tatvariante, das Fördern auf andere Weise, scheint noch unbestimmt zu sein als jene des Unterstützens.⁷⁵⁴ Das BStGer erachtet diese Tatvariante aufgrund des Bestimmtheitsgebots im Strafrecht (Art. 1 StGB) als «problematisch» und gibt zu bedenken, dass im Falle einer extensiven Auslegung «die Grenze zwischen erlaubten und strafbaren Tätigkeiten bzw. Unterlassungen völlig verwischt» würde.⁷⁵⁵ Erfasst werden sollen deshalb lediglich Handlungen, die unter Berücksichtigung objektiver und subjektiver Kriterien eine gewisse «Tatnähe» zu den Verbrechen der AQ resp. des IS aufweisen.⁷⁵⁶ Straffrei bleiben muss daher das blosses Bewundern von bzw. das Sympathisieren mit den erwähnten Gruppierungen.⁷⁵⁷

c. Würdigung

Mit Blick auf das übergeordnete Recht muss geprüft werden, ob sich das Verbot von AQ und IS auf eine hinreichend bestimmte, gesetzliche Grundlage stützt. Hierzu muss zunächst das *Erfordernis eines Rechtssatzes* erfüllt sein, d.h. einer generell-abstrakten Rechtsnorm, die sich ohne Rücksicht auf einen

⁷⁵⁴ Indes muss sich das Fördern auf andere Weise – im Gegensatz zur Unterstützung – direkt auf die Aktivitäten der verbotenen Gruppierung oder Organisation beziehen.

⁷⁵⁵ Urteil des BStGer vom 15. Juli 2016, SK.2016.9, E. 1.14.3; kritisch hierzu auch TODESCINI, Terrorismusbekämpfung, Rn. 78.

⁷⁵⁶ Eine solche «Tatnähe» erkannte das BGer 6B_948/2016, Urteil vom 22. Februar 2017, E. 4.2.1 bei einer Person, die mit der Absicht, sich später dem IS anzuschliessen, am Flughafen Zürich eine Maschine mit Ziel Istanbul besteigen wollte. EICKER, jusletter, Rn. 17, erkannte im vorgängigen Urteil des BStGer vom 15. Juli 2016 SK.2016.9, E. 1.14.3 die offenkundige Schwierigkeit, die vom Gesetzgeber gewählten Konstrukte («Unterstützung» resp. «Fördern auf andere Weise») mit dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot in Übereinstimmung zu bringen. Bezüglich eines ähnlich gelagerten Falls kommen auch LEU/PARVEX, AJP, 766, zum Schluss, dass das AQ/IS-Gesetz die Problematik nur unbefriedigend löst. In der Art und Weise, wie das Gericht die versuchte Ausreise unter das AQ/IS-Gesetz subsumiert, erkennen sie eine «regelungstechnische Fehlleistung». Zur laufenden StGB-Revision, die auch Reisen im Hinblick auf terroristische Straftaten umfasst, vgl. Fn. 859.

⁷⁵⁷ EICKER, jusletter, Rn. 13.

bestimmten Einzelfall an eine Vielzahl von Adressaten richtet und eine Vielzahl von Fällen regelt (Rn. 323).

434 Art. 1 des heutigen AQ/IS-Gesetzes umfasst nicht nur die beiden im Titel erwähnten Gruppierungen, sondern auch weitere «Tarn- und Nachfolgegruppierungen» sowie «Organisationen und Gruppierungen, die in Führung, Zielsetzung und Mitteln mit der Gruppierung ‘Al-Qaïda’ oder der Gruppierung ‘Islamischer Staat’ übereinstimmen oder in ihrem Auftrag handeln» (Art. 1 Bst. c). Damit wird eine Vielzahl von Organisationen umfasst, die in einer laufend aktualisierten Verordnung festgehalten werden. Die Verbotsnorm kann dadurch als *generell-abstrakt* bezeichnet werden.⁷⁵⁸

435 Sodann muss geprüft werden, ob das *Erfordernis der genügenden Normdichte* erfüllt ist (Rn. 324). In der Lehre wird teilweise postuliert, dass das Verbot hinreichend bestimmt formuliert sei; also so präzise, dass die Rechtsunterworfenen in der Lage sind, ihre Rechte und Pflichten zu erkennen und ihr Verhalten danach auszurichten.⁷⁵⁹ Wie die Rechtsprechung des BStGer jedoch zeigt, sind die unter Strafe stehenden Tatvarianten von Art. 2 ausserordentlich vage ausformuliert.⁷⁶⁰ Angesichts der jüngeren Rechtsprechung des BStGer dürfen m.E. berechnete Zweifel angebracht werden, ob Begrifflichkeiten des AQ/IS-Gesetzes hinreichend bestimmt formuliert sind.

436 Das *Erfordernis der Gesetzesform* fordert, dass «Wichtiges» in ein Gesetz im formellen Sinne geregelt werden muss (Rn. 329). Dazu gehören insbesondere Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte (Art. 164 Abs. 1 Bst. b BV). Das AQ-Verbot stützte sich von 2001 bis 2014 lediglich auf eine Verordnung, weshalb das Verbot während dieser Periode dem Erfordernis nicht genügte. Dieser Umstand wurde im Parlament bereits 2005 moniert.⁷⁶¹ Der Bundesrat

⁷⁵⁸ BIAGGINI, ius.full, 4.

⁷⁵⁹ BIAGGINI, ius.full, 4.

⁷⁶⁰ Vgl. etwa das Urteil des BStGer vom 15. Juli 2016, SK.2016.9, E. 1.14.3; Kritisch hierzu auch MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 607.

⁷⁶¹ Nationalrat Edi Engelberger (FDP/NW) forderte bereits am 2. Juni 2005 mit einer Interpellation (05.3253 Verbot von terroristischen Organisationen), dass die AQ-Verordnung möglichst bald eine gesetzliche Grundlage erhalten sollte. In seiner Antwort vom 31. August 2005 anerkannte der Bundesrat, dass die Verordnung nicht beliebig verlängert werden dürfe und stellte im Rahmen der geplanten BWIS-Revision eine Prüfung in Aussicht, «ob eine allgemeine

schlug deshalb einen entsprechenden Verbotsartikel auf Gesetzesstufe vor, scheiterte mit der BWIS-Revision jedoch in den Räten.⁷⁶²

Die Normstufe muss auch im Hinblick auf die strafrechtlichen Bestimmungen kritisch hinterfragt werden. Das Verhängen von Freiheitsstrafen betrifft nämlich nicht nur die Vereinigungsfreiheit, sondern auch das Grundrecht der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV, Art. 5 EMRK). Da die Strafbestimmungen (Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren) bis Ende 2014 lediglich auf Verordnungsstufe normiert waren, darf zurecht bezweifelt werden, ob dem Grundsatz *nulla poene sine lege* Rechnungen getragen worden ist.⁷⁶³ BIAGGINI sprach angesichts des Umstandes, dass sich der Bundesrat ein ganzes Jahrzehnt nicht von den Verordnungen trennen konnte, von einer «Notrechts-Falle» und plädiert dafür, dass beim Erlass von Notrecht immer auch eine Exitstrategie bereitgestellt werden müsse.⁷⁶⁴

Als «höchst problematisch» muss schliesslich moniert werden, dass die ursprüngliche Verordnung am 8. November 2001⁷⁶⁵ in Kraft trat, allerdings erst am 18. Dezember 2001 in der Amtlichen Sammlung publiziert worden ist.⁷⁶⁶ Dazwischen lag eine Zeitspanne von fast sechs Wochen, weshalb das *Erfordernis der genügenden Kundmachung* (Rn. 328) ebenfalls nicht erfüllt worden war.

Zusammenfassend muss daher festgehalten werden, dass aufgrund der ungenügenden Normstufe (2001-2014), der ungenügenden Normdichte und der ungenügenden Kundmachung massgebliche Kriterien des Verfassungs- und Völkerrechts missachtet worden sind. Durch die Überführung des Verbots in das

Rechtsgrundlage für Verbote der erwähnten Art geschaffen werden soll» (Stellungnahme BR zur Parl.Iv. 09.402, 2010, 1571).

⁷⁶² Der Entwurf zum BWIS vom 15. Juni 2007 beinhaltete nur ein Tätigkeitsverbot (18n E-BWIS) und kein eigentliches Organisationsverbot (Botsch. BWIS II 2007, 5110). Am 3. März bzw. 28. April 2009 wiesen die eidgenössischen Räte diesen Entwurf insgesamt zur Überarbeitung an den Bundesrat zurück. Im BWIS-II reduziert wurde das Tätigkeitsverbot schliesslich in Art. 9 (Botsch. BWIS II reduziert 2010, 7864 ff.) und im Nachrichtendienstgesetz in Art. 73 NDG verankert (Botsch. NDG 2014, 2200 f.).

⁷⁶³ BIAGGINI, ius.full, 3; vgl. aber hierzu auch BGE 123 IV 29.

⁷⁶⁴ BIAGGINI, ZBI 2012, 109 f.

⁷⁶⁵ AS 2001 3040.

⁷⁶⁶ BIAGGINI, ius.full, 6.

Gesetzesrecht wurde die Problematik punktuell entschärft. Aufgrund dieser Erfahrungen mit dem Verbot der Gruppierungen AQ und IS dürfte sich der Bundesrat künftig schwertun, Vereinigungen gestützt auf Notrecht bzw. einem dringlichen Bundesgesetz zu verbieten.

3. Nachrichtendienstgesetz

a. Übersicht

- 440 Das Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) sowie die Verordnung über den Nachrichtendienst (NDV) sehen zum Umgang mit staatsgefährlichen Vereinigungen ein mehrstufiges Verfahren vor: Als erste Massnahme verfügt der NDB über die Möglichkeit, ein *Prüfverfahren* (Rn. 443 ff.) durchzuführen. Dieses Verfahren soll der Abklärung dienen, ob die Kriterien für die Aufnahme einer Organisation oder Gruppierung auf die *Beobachtungsliste* (Rn. 451 ff.) erfüllt sind. Gegen natürliche Personen, Organisationen und Gruppierungen kann der Bundesrat sodann ein *Tätigkeitsverbot* (Rn. 463 ff.) erlassen. Als drastischste Massnahme verfügt der Bundesrat schliesslich über die Kompetenz, ein *Organisationsverbot* (Rn. 477 ff.) zu verfügen.
- 441 Vorausgeschickt werden muss, dass sich die vier Massnahmen nicht gegenseitig bedingen, d.h. sie müssen nicht zwangsläufig in chronologischer Reihenfolge durchlaufen werden. Wird aber beispielsweise gegen eine Vereinigung ein Tätigkeitsverbot erlassen, kann es aus Sicht des Bundesrates hilfreich sein, diese Vereinigung auch auf die Beobachtungsliste zu setzen, weil dadurch Informationen beschafft werden können (Art. 5 Abs. 8 NDG), die andernfalls einer Beschaffungsschranke unterliegen (Art. 5 Abs. 5 NDG).
- 442 Im Folgenden wird näher auf die Entstehungsgeschichte und Anwendungsvoraussetzungen dieser vier Instrumente eingegangen. Dies passiert vor dem bereits mehrfach erwähnten Hintergrund, dass sowohl das Verfassungs- als auch das Völkerrecht der Verhältnismässigkeitsprüfung eine hohe Bedeutung zusprechen.

b. Prüfverfahren

aa. Entstehungsgeschichte

Die Voraussetzungen zur Durchführung sowie die Kriterien zur Beendigung eines Prüfverfahren wurden bereits in den Weisungen des EJPD über die Durchführung des Staatsschutzes vom 9. September 1992 verankert (Ziff. 45).⁷⁶⁷ Mit weitgehend identischem Inhalt wurde die Bestimmung im Jahr 2001 in zwei separaten Artikeln in die aVWIS (Art. 15-16) und im Jahr 2010 in aV-NDB (Art. 25-26) überführt. Die Bestimmungen zum Prüfverfahren in der Nachrichtendienstverordnung (Art. 37 und 38 NDV) wurden im Jahr 2017 diesen Vorgängernormen nachmodelliert. 443

bb. Voraussetzungen

Besteht aufgrund konkreter Anhaltspunkte die Vermutung, dass eine Organisation oder Gruppierung nachrichtendienstlich relevanten Tätigkeiten nachgeht, kann der NDB ein Prüfverfahren durchführen. Ein solches Verfahren dient im Wesentlichen der Abklärung, ob eine Organisation oder Gruppierung auf die Beobachtungsliste aufgenommen werden soll oder nicht.⁷⁶⁸ 444

Das Prüfverfahren ist an mehrere Voraussetzungen geknüpft. Gemäss Art. 37 Abs. 1 NDV muss (i) ein Bezug zu einem *Aufgabenbereich des NDB* gegeben,⁷⁶⁹ (ii) ein *Konnex zur Schweiz* erkennbar;⁷⁷⁰ und (iii) die fraglichen Tätigkeiten von einer gewissen *Systematik* geprägt sein. 445

⁷⁶⁷ Staatsschutz-Weisungen 1992, 165 f.

⁷⁶⁸ Sind die einschlägigen Kriterien erfüllt (Rn. 458 ff.), so kann ein Listing auf die Beobachtungsliste auch ohne vorgängiges Prüfverfahren erfolgen (Erläuternder Bericht NDV 2017, 6 f.).

⁷⁶⁹ Art. 37 Abs. 1 NDV verweist auf Art. 6 Abs. 1 Bst. a NDG, in welchem die Informationsbeschaffung und Bearbeitung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, verbotenem Nachrichtendienst, Proliferation und Angriffen auf kritische Infrastrukturen geregelt sind.

⁷⁷⁰ Art. 37 Abs. 1 NDV nennt Tätigkeiten von schweizerischen Staatsangehörigen, in der Schweiz wohnhaften Personen oder in der Schweiz aktiven Organisationen und Gruppierungen. Nicht erwähnt sind etwa Grenzgänger oder Personen, die sich bloss vorübergehend in der Schweiz aufhalten.

- 446 Wann diese Kriterien erfüllt sind, ist nicht ohne weiteres ersichtlich. Zur Eröffnung eines Prüfverfahrens reicht nämlich eine blossе «Vermutung» aus. Dieser Vermutung müssen jedoch «konkrete Anhaltspunkte» zugrunde liegen. Diese Tautologie muss m.E. dahingehend verstanden werden, dass sich konkrete Anhaltspunkte zu einem Gesamtbild verdichten, welche die Vermutung zulassen, dass die oben erwähnten Voraussetzungen erfüllt sind.
- 447 Der NDB muss mindestens halbjährlich überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Weiterführung des Prüfverfahrens weiterhin erfüllt sind (Art. 37 Abs. 4 NDV). Sollte dies nicht mehr der Fall sein, muss das Verfahren eingestellt werden.
- 448 Im Rahmen eines Prüfverfahrens ist der NDB berechtigt, alle sachdienlichen Informationen zu beschaffen und auszuwerten (Art. 37 Abs. 2 NDV). Dabei verfügt der Dienst über grosse Freiheiten: der Umfang, die Mittel sowie die Dauer des Prüfverfahrens dürfen nämlich durch den NDB eigenständig festgelegt werden (Art. 37 Abs. 3 NDV). Zu beachten sind jedoch die Schranken der Informationsbeschaffung gemäss Art. 5 NDG.⁷⁷¹ Über die Durchführung eines Prüfverfahrens wird die parlamentarische Oberaufsicht (GPDel) durch den NDB informiert.⁷⁷²

⁷⁷¹ Der NDB darf Informationen über die politische Betätigung und die Ausübung der Vereinigungsfreiheit beschaffen und bearbeitet, wenn die Organisationen und Gruppierungen auf der Beobachtungsliste steht (Art. 5 Abs. 8 NDG). Gemäss dem Erläuternden Bericht NDV 2017, 6, ist Art. 5 Abs. 8 NDG auch für das Prüfverfahren anwendbar. Diese Auffassung überzeugt allerdings nicht: Art. 5 Abs. 8 NDG bezieht sich nur auf Organisationen und Gruppierungen, die sich bereits auf der Beobachtungsliste befinden. Ob die entsprechenden Kriterien erfüllt sind, soll im Rahmen eines Prüfverfahrens aber erst eruiert werden. Folglich darf der NDB m.E. im Rahmen eines Prüfverfahrens Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit nicht gestützt auf Art. 5 Abs. 8 NDG, sondern lediglich basierend auf Art. 5 Abs. 6 NDG beschaffen. Hierzu braucht es jedoch «konkrete Anhaltspunkte» und nicht bloss eine «Vermutung».

⁷⁷² Über ein laufendes Prüfverfahren gegen eine Gruppierung in der Schweiz wurde die GPDel z.B. im Oktober 2015 in Kenntnis gesetzt (Jahresbericht GPK/GPDel 2015, 6311).

Einzustellen ist ein Prüfverfahren, sobald Klarheit über das weitere Vorgehen besteht. Denkbar sind folgende Konstellationen: 449

1. *Verdacht bestätigt sich*: Klarheit über das weitere Vorgehen besteht immer dann, wenn eine Aufnahme der Organisation oder Gruppierung auf die Beobachtungsliste erfolgt (Art. 38 Abs. 2 Bst. a NDV);
2. *Verdacht bestätigt sich nicht*: Eine Aufnahme auf die Beobachtungsliste erfolgt nicht, wenn das Prüfverfahren entsprechende Anhaltspunkte entkräftet (Art. 38 Abs. 1 Bst. b NDV) oder die Tätigkeiten aufgrund einer neuen Lagebeurteilung keine Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit darstellen (Art. 38 Abs. 1 Bst. d NDV);
3. *Alternatives Vorgehen*: Das Verfahren wird eingestellt, wenn gegen die betreffende Organisation oder Gruppierung ein anderes straf-, zivil- oder verwaltungsrechtliches Verfahren eröffnet wird, das denselben Zweck verfolgt (Art. 38 Abs. 1 Bst. a NDV);⁷⁷³
4. *Anfangsverdacht wird durch Frist hinfällig*: Das Prüfverfahren ist einzustellen, wenn innerhalb von zwei Jahren nach Eröffnung des Verfahrens keine sicherheitsrelevanten Erkenntnisse gewonnen werden konnten (Art. 38 Abs. 1 Bst. c NDV).

cc. Würdigung

Die Beschaffung und Bearbeitung von Informationen im Rahmen eines Prüfverfahrens kann mehrere Grundrechte tangieren und unter Umständen als mittelbare Beeinträchtigung der Vereinigungsfreiheit qualifiziert werden.⁷⁷⁴ Problematisch ist einerseits, dass das Prüfverfahren lediglich auf Verordnungs- und nicht auf Gesetzesstufe geregelt ist. Andererseits sind verschiedene Begriffe in Art. 37 NDV äusserst vage formuliert. Unklar bleibt etwa, wann von einer «Vermutung» auszugehen ist und ob ein Prüfverfahren tatsächlich dazu berechtigt, Informationen über die Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit zu beschaffen. Prüfverfahren können m.E. abschreckende und 450

⁷⁷³ An was für Verfahren der Ordnungsgeber hier gedacht hat, ist nicht ergründlich (vgl. Erläuternder Bericht NDV 2017, 6 f.).

⁷⁷⁴ Hierzu allgemein ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 27; sowie GERTSCH/STÄHLI, Staatsschutz, Rn. 22 ff.

beeinträchtigende Wirkungen entfalten und sollten daher unbedingt auf Gesetzesstufe normiert werden.

c. Beobachtungsliste

aa. Entstehungsgeschichte

- 451 Das Instrument der Beobachtungsliste hat in der Schweiz eine lange Tradition. Eine entsprechende Rechtsgrundlage beinhalteten bereits die Weisungen des EJPD aus dem Jahre 1992,⁷⁷⁵ welche im Nachgang zur PUK-EJPD⁷⁷⁶ erlassen worden sind. Erstmals in das Gesetz überführt wurde die Beobachtungsliste mit Inkrafttreten des BWIS im Jahr 1998. Die Kompetenz, eine Beobachtungsliste zu erstellen, lag ursprünglich noch beim EJPD, welches die Liste führte und dem Bundesrat zur Genehmigung und der GPDel zur Kenntnisnahme unterbreiten musste.⁷⁷⁷
- 452 Massgebliches Kriterium für ein Listing war der «konkrete Verdacht», dass die fraglichen Organisationen und Gruppierungen «die innere oder die äussere Sicherheit gefährden».⁷⁷⁸ Wann genau ein solcher Verdacht vorlag, liess der Gesetzgeber zunächst offen.⁷⁷⁹ Die Aufnahme einer Organisation oder Gruppierung auf die Beobachtungsliste hatte aber schon damals weitreichende Konsequenzen: Ein Listing bewirkte nämlich, dass Behörden auf Stufe Bund und Kanton über die gelisteten Organisationen und Gruppierungen sowie ihre

⁷⁷⁵ Staatsschutz-Weisungen 1992, 166.

⁷⁷⁶ Bericht PUK EJPD 1989.

⁷⁷⁷ Art. 11 Abs. 3 aBWIS.

⁷⁷⁸ Art. 11 Abs. 2 Bst. b aBWIS sah vor: «Das Departement hält in einer vertraulichen Liste fest: [...] die Organisationen und Gruppierungen, über deren Tätigkeit und deren Exponenten alle Wahrnehmungen zu melden sind, weil der konkrete Verdacht besteht, dass sie die innere oder die äussere Sicherheit gefährden». Die Liste wurde als vertraulich klassifiziert, «[u]m die konkreten Vollzugsaufgaben im Bereich der Verbrechensbekämpfung nicht zu gefährden» (Botsch. BWIS 1994, 1177).

⁷⁷⁹ Erst mit dem Inkrafttreten der VWIS am 1. August 2001 wurde konkretisiert, dass ein Verdacht insbesondere bei international tätigen Terrororganisationen und Nachrichtendiensten gegeben sei.

Exponenten sämtliche verfügbaren Informationen beschaffen und bearbeiten durften; inklusive solcher über politische Betätigungen.⁷⁸⁰

Bedenklich war zudem, dass es bis zur Einführung der Verordnung über 453 Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS) im Jahre 2001 keine Kriterien für ein Delisting gab.⁷⁸¹ Im Jahr 2005 verlangte die GPDeI vom Vorsteher EJPD deshalb, dass jährlich überprüft werde, aufgrund welcher Kriterien Organisationen und Gruppierungen auf der Liste bestehen blieben.⁷⁸² Diese Beanstandung der parlamentarischen Oberaufsicht hatte zur Folge, dass der Bundesrat im Jahr 2007 anlässlich einer Gesamtbeurteilung achtzehn Gruppen von der Beobachtungsliste streichen liess.⁷⁸³

Im Rahmen der BWIS II-Revision im Jahre 2007 wurden die Listing-Kriterien 454 erneut präzisiert.⁷⁸⁴ Neu galt ein Verdacht als begründet, wenn sich eine Organisation oder Gruppierung auf einer Liste befand, die von einer internationalen Organisation für kollektive Sicherheit wie der UNO oder von einer supranationalen Organisation wie der EU erstellt worden ist. Umgekehrt wurden Organisationen und Gruppierungen von der Schweizer Beobachtungsliste gestrichen, wenn sie nicht länger auf den internationalen Listen figurierten.⁷⁸⁵

Diese Regelung führte jedoch zu einem neuen Problem: Nach der damaligen 455 Rechtslage hatte der Bundesrat keine Kompetenz mehr, eigenständig Organisationen und Gruppierungen von der Beobachtungsliste zu streichen, solange

⁷⁸⁰ Art. 3 Abs. 1 aBWIS (vgl. hierzu Botsch. BWIS II reduziert 2010, 7861).

⁷⁸¹ Eine Löschung musste gemäss Art. 17 Abs. 4 aVWIS erfolgen, wenn (a) die bisherigen Anhaltspunkte durch neue Erkenntnisse entkräftet wurden und sich keine neuen belastenden Anhaltspunkte ergeben haben; (b) die Tätigkeit der betroffenen Organisation oder Gruppierung eingestellt wurden oder keine Gefährdung der Sicherheit der Schweiz mehr darstellte; oder (c) wenn in den letzten vier Jahren keine wesentlichen sicherheitsrelevanten Erkenntnisse über die Gefährdung der Sicherheit der Schweiz erkenntlich waren.

⁷⁸² Hintergrund war die Erkenntnis der Oberaufsicht, dass die Organisation «Japanese Red Army» gelistet war, obwohl diese bereits Jahre zuvor ihre Auflösung bekannt gegeben hatte.

⁷⁸³ ISIS-Bericht 2010, 7732.

⁷⁸⁴ Botsch. BWIS II reduziert 2010, 7862.

⁷⁸⁵ Art. 11 Abs. 3 bzw. Abs. 5 aBWIS. Hierzu hatte alle vier Jahre eine Gesamtbeurteilung zu erfolgen (Art. 27 Abs. 3 aV-NDB). Vgl. hierzu auch BWIS II reduziert 2010, 7861.

diese noch auf einer Liste der UNO oder EU zu finden waren. In einem Gutachten hielt das BJ im Jahr 2013 fest, dass die Schweiz völkerrechtlich nicht verpflichtet wäre, den Inhalt der UNO- oder EU-Terrorlisten zu übernehmen. Das BJ erachtete es deshalb als wünschenswert, wenn der Bundesrat den Entscheid über die Aufnahme und Streichung von Organisationen und Gruppierungen auf einer nationalen Beobachtungsliste autonom fällen könnte.⁷⁸⁶

- 456 Angesichts dieser Vorgeschichte postulierte der Bundesrat den Wunsch, auf einen Listing-Automatismus zu verzichten, bereits in der Botschaft zum NDG.⁷⁸⁷ Auch während des Gesetzgebungsprozesses wurde mehrfach betont, dass die Schweiz autonom entscheiden solle, welche Organisationen und Gruppierungen auf die nationale Beobachtungsliste aufgenommen werden und welche nicht.⁷⁸⁸
- 457 Die SiK-N plädierte für ein System, wonach der Bundesrat Organisationen oder Gruppierungen auf einer Liste der UNO oder der EU übernehmen kann, ohne dies speziell begründen zu müssen. Dem Bundesrat sollte aber neu das Recht eingeräumt werden, Organisationen oder Gruppierungen wieder von der Liste zu streichen, wenn die Annahme hinfällig wird, dass sie die innere oder äussere Sicherheit weiterhin bedrohen.⁷⁸⁹ Für diese Kann-Vorschrift sprachen sich letztlich sowohl der National- als auch der Ständerat aus.⁷⁹⁰

⁷⁸⁶ Gutachten BJ Beobachtungsliste 2013, 11; Jahresbericht GPK/GPDel 2013, 5021 ff.

⁷⁸⁷ Botschaft NDG 2014, 2200.

⁷⁸⁸ In ihrem Mitbericht zum NDG verlangte die GPDel Abklärungen, ob Organisationen oder Gruppierungen von der nationalen Beobachtungsliste gestrichen werden können, auch wenn diese nach wie vor auf einer internationalen Liste figurierten (Mitbericht GPDel 2014, 36 f.). Noch weiter ging ein Mitglied der SiK-N, das beantragte, Referenzen auf Listen Dritter wie der UNO oder der EU gänzlich zu streichen. Damit sollte es dem Bundesrat ermöglicht werden, komplett eigenständig über das Listing und Delisting zu entscheiden. Der Antrag blieb mit 17 zu 8 Stimmen jedoch chancenlos. Protokoll SiK-N 27./28. Oktober 2014, 39.

⁷⁸⁹ Votum eines Vertreters des NDB, Protokoll der SiK-N, 27./28. Oktober 2014, 40.

⁷⁹⁰ Der Nationalrat verwarf einen Antrag von Daniel Vischer (GPS/ZH), komplett auf die Referenz einer internationalen Liste zu verzichten (AB 2015 N 413 f. sowie AB 2015 N 417).

bb. Voraussetzungen

Das NDG sieht heute vor, dass Organisationen und Gruppierungen auf die Beobachtungsliste gesetzt werden, bei denen die «begründete Annahme» besteht, dass sie die innere oder äussere Sicherheit bedrohen (Art. 72 Abs. 1 NDG). Von einer solchen Annahme ist insbesondere dann auszugehen, wenn sich während des Prüfverfahrens herausstellt, dass die Organisation oder Gruppierung sicherheitsgefährdenden Tätigkeiten nachgeht, zu Gewalttaten aufruft, gewalttätig-extremistische oder terroristische Aktivitäten unterstützt oder in Anschläge und Entführungen verwickelt ist (Art. 39 Abs. 2 NDV). 458

Eine begründete Annahme für ein Listing besteht überdies, wenn eine Organisation oder Gruppierung auf einer Liste der UNO oder der EU geführt wird (Art. 39 Abs. 2 Bst. a NDV). Allerdings wird in Art. 72 Abs. 2 NDG unmissverständlich von einer Kann-Bestimmung ausgegangen. Verdeutlicht wird die autonome Listing- und Delisting-Befugnis des Bundesrates in Art. 72 Abs. 3 NDG, wonach Organisationen von der Beobachtungsliste gestrichen werden, wenn sie die innere oder äussere Sicherheit nicht mehr bedrohen oder (alternativ) auf keiner Liste der UNO oder EU mehr figurieren. 459

In praktischer Hinsicht besteht die Beobachtungsliste aus einem nationalen und einem internationalen Teil, wobei letzterer weitgehend deckungsgleich mit der einschlägigen Liste der EU ist.⁷⁹¹ Die Schweizer Beobachtungsliste wird jährlich von der Kerngruppe Sicherheit (KGSi)⁷⁹² vorbereitet und anschliessend dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA)⁷⁹³ vorgelegt. So soll eine juristische, aussenpolitische und sicherheitspolitische Beurteilung sichergestellt werden.⁷⁹⁴ Genehmigt wird die Beobachtungsliste durch den Gesamtbundesrat, bevor sie der GPDel zur Kenntnisnahme vorgelegt wird (Art. 70 Abs. 1 Bst. b NDG). 460

⁷⁹¹ Jahresbericht GPK/GPDel 2019, 3035.

⁷⁹² Die KGSi besteht aus der Staatssekretärin bzw. dem Staatssekretär des EDA, der Direktorin bzw. dem Direktor des NDB sowie der Direktorin bzw. dem Direktor des fedpol.

⁷⁹³ Der SiA besteht aus dem Chef bzw. der Chefin von VBS, EJPD und EDA.

⁷⁹⁴ Votum eines Bundesrates, Protokoll der SiK-N, 27./28. Oktober 2014, 41.

cc. *Würdigung*

- 461 Mit der Aufnahme einer Organisation oder Gruppierung auf die Beobachtungsliste gehen zwar keine direkten Sanktionen einher. Aus grundrechtlicher Sicht kann ein Listing dennoch weitreichende Konsequenzen nach sich ziehen. Figuriert eine Organisation oder Gruppierung nämlich auf der Beobachtungsliste, ist der NDB berechtigt, nicht nur über die entsprechenden Organisationen und Gruppierungen, sondern auch über deren Exponentinnen und Exponenten Informationen zu beschaffen und zu bearbeiten (Art. 5 Abs. 8 NDG). Dies schliesst insbesondere Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versamlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz mit ein (Art. 5 Abs. 5 NDG).⁷⁹⁵
- 462 Insgesamt erscheint die Beobachtungsliste den Vorgaben des übergeordneten Rechts gerecht zu werden. Bedenklich an Art. 72 NDG ist jedoch der Umstand, dass den betroffenen Organisationen und Gruppierungen bzw. deren Exponenten vor einem Listing das rechtliche Gehör nicht gewährt wird,⁷⁹⁶ weshalb diese aufgrund der vertraulichen Klassifikation der Liste faktisch kein Rechtsmittel ergreifen können.⁷⁹⁷ Diese Ausgestaltung ist, gerade wegen der Schwere des mit einem Listing einhergehenden Grundrechtseingriffs, nach der hier vertretenen Ansicht inkompatibel mit den verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben des Rechtsschutzes (Rn. 570 ff.).

d. *Tätigkeitsverbot*

aa. *Entstehungsgeschichte*

- 463 Die nächste «Eskalationsstufe» gegenüber staatsgefährlichen Vereinigungen ist das Verhängen eines Tätigkeitsverbots. Auch dieses Instrument existierte bereits vor dem Inkrafttreten des NDG, welches auf die Geldsammel-Aktionen der *Tamil Tigers (LTTE)* in den frühen 2000er Jahren (Rn. 412) zurückzuführen

⁷⁹⁵ TSCHANNEN, Normenarchitektur, Rn. 87.

⁷⁹⁶ Jahresbericht GPK/GPDel 2018, 2795.

⁷⁹⁷ Der Bundesrat bemerkte in der Botsch. BWIS 1994, 1177, dass Organisationen, die in der Berichterstattung über die Staatsschutzfähigkeit ausführlich behandelt werden, zumindest indirekte Schlüsse auf deren Aufnahme in die Beobachtungsliste ziehen können.

ren ist. Diese Sammelaktionen warfen grundsätzliche Fragen zur Abgrenzungsproblematik von präventiven und repressiven Staatsschutztätigkeiten auf. Aus nachrichtendienstlicher Sicht war zwar naheliegend, dass die in der Schweiz gesammelten Gelder der Finanzierung des Bürgerkriegs in Sri Lanka dienten. Allerdings verfügte der NDB über kein Instrumentarium, die vorliegenden Indizien zu einem hinreichenden Tatverdacht zu erhärten. Aus strafrechtlicher Sicht waren die Aktivitäten der LTTE deshalb problematisch, weil keine hinreichenden Beweise für die kriminelle Herkunft oder Verwendung der Gelder erbracht werden konnten.⁷⁹⁸

Um diese «Lücke im präventiven Abwehrdispositiv» zu schliessen – und wohl auch um dem US-amerikanischen Druck etwas entgegenzuwirken⁷⁹⁹ – forderte 464 der Bundesrat im Sommer 2007 «Rechtsgrundlagen für eine strategische, auf längere Wirkung gerichtete, aber gezielte, auf das Notwendige beschränkte und gerichtlich und politisch kontrollierte nachrichtendienstliche Überwachung im Inland».⁸⁰⁰ In der Botschaft zum BWIS II schlug der Bundesrat im Jahr 2007 vor, «einer Person, Organisation oder Gruppierung bestimmte Tätigkeiten zu verbieten (z.B. Geldsammlung), soweit die Tätigkeiten mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewaltextremistische Umtriebe propagieren, unterstützen oder in anderer Weise fördern und so die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz konkret gefährden».⁸⁰¹

⁷⁹⁸ Der NDB bezweckt durch sein Handeln primär die Klärung des Verdachts einer möglichen Gefährdung der Sicherheit der Schweiz durch Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, verbotenen Nachrichtendienst oder durch Proliferation. Diese Abklärungen können sowohl durch strafbares als auch strafloses Verhalten ausgelöst werden. Im Gegensatz dazu bezwecken die Strafverfolgungsbehörden die Informationsbeschaffung der Klärung eines Straftatverdachts bzw. der individuellen Tatschuld (Botsch. BWIS II 2007, 5061 f.; zur Abgrenzungsproblematik s. GERTSCH/STÄHLI, Staatsschutz, Rn. 80 ff.).

⁷⁹⁹ Die Schweiz schien zu diesem Zeitpunkt international unter Druck zu kommen. Angesichts des beschränkten rechtlichen Instrumentariums sei die Glaubwürdigkeit des Schweizer Nachrichtendienstes vor allem von amerikanischer Seite hinterfragt worden (Botsch. BWIS II 2007 5063 f.).

⁸⁰⁰ Botsch. BWIS II 2007 5064.

⁸⁰¹ Botsch. BWIS II 2007 5068 sowie zu Art. 18n E-BWIS 5110 ff.

465 Die nationalrätliche Kommission für Rechtsfragen beschloss zwar am 19. Juni 2008 auf die Vorlage einzutreten, wies sie aber sogleich wieder an den Bundesrat zurück.⁸⁰² Infolgedessen liess der Bundesrat diverse verfassungsrechtliche Fragen prüfen, darunter auch die Verfassungsmässigkeit des Tätigkeitsverbots. Ein Gutachten von Prof. Giovanni Biaggini kam nach eingehender Grundrechtsprüfung zum Schluss, dass die anvisierte Bestimmung durch eine verhältnismässige Anwendung einer «grundrechtskonformen Auslegung und Anwendung zugänglich ist».⁸⁰³ Nach dieser Einschätzung wurden die entscheidungsreifen Anliegen mittels Zusatzbotschaft vom 27. Oktober 2010 («BWIS II reduziert») realisiert und vom Parlament am 23. Dezember 2011 verabschiedet. Das revidierte BWIS – und mit ihm das Tätigkeitsverbot – trat am 16. Juli 2012 in Kraft.⁸⁰⁴

466 Im Rahmen der Ausarbeitung des NDG wurde das Tätigkeitsverbot aus dem BWIS fast unverändert übernommen. Angesichts der detaillierten Auseinandersetzungen, die bereits vorgängig stattgefunden haben, bot das Tätigkeitsverbot im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses kaum Anlass für Diskussionen.⁸⁰⁵

bb. Voraussetzungen

467 Inhaltlich sieht das nunmehr in Art. 73 NDG verankerte Tätigkeitsverbot vor, dass der Bundesrat⁸⁰⁶ gegenüber natürlichen Personen, Organisationen und Gruppierungen, die eine konkrete Bedrohung für die innere oder äussere Sicherheit darstellen, ein Tätigkeitsverbot für maximal fünf Jahre erlassen und

⁸⁰² BIAGGINI, Gutachten BWIS 2009, 245; MÜLLER, Diss., 443 f.

⁸⁰³ BIAGGINI, Gutachten BWIS 2009, 284 ff.

⁸⁰⁴ Botsch. BWIS II reduziert 2010, 7864; Botsch. NDG 2014, 2200.

⁸⁰⁵ Skeptische Stimmen, die befürchteten, dass ein Tätigkeitsverbot je nach Zusammensetzung des Bundesrates gegen eine politische Opposition eingesetzt werden könnte, fanden kein Gehör (Vernehmlassungsbericht NDG 2013, 50); ähnlich bereits im Vorgängergesetz (Botsch. BWIS II reduziert 2010, 7866).

⁸⁰⁶ Eine signifikante Änderung im Vergleich zum aBWIS stellt der Umstand dar, dass neu der Gesamtbundesrat und nicht mehr der resp. die Departementsvorsteher/in EJPD ein Tätigkeitsverbot erlassen kann. Ein Antrag in der SiK-N, wonach der NDB und nicht der Bundesrat als Verfügungsinstantz agieren solle, blieb in der Kommission chancenlos (Protokoll der SiK-N, 27./28. Oktober 2014, Antrag Nr. 83).

dieses jeweils um weitere fünf Jahre verlängern kann, sofern die Voraussetzungen dafür weiterhin erfüllt sind.

Ausgesprochen werden darf ein Tätigkeitsverbot nur, wenn kumulativ zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens muss die fragliche Tätigkeit einem verpönten *Zweck* nachgehen (Tätigkeiten, die mittelbar oder unmittelbar dazu dienen, terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu propagieren, zu unterstützen oder in anderer Weise zu fördern).⁸⁰⁷ In allen anderen Tätigkeiten bleibt die betroffene Person, Organisation oder Gruppierung frei.⁸⁰⁸ Zweitens muss die fragliche Tätigkeit eine bestimmte *Wirkung* erzielen (konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz).⁸⁰⁹ 468

Der Gesetzestext lässt bewusst offen, welche spezifischen Tätigkeiten untersagt werden können.⁸¹⁰ Immerhin wird aber aus den Materialien ersichtlich, dass der *Umfang* und der *Inhalt* der zu verbietenden Tätigkeit(en) in der entsprechenden Verfügung «so genau wie möglich» umschrieben werden müssen, damit das Verbot wirkungsvoll umgesetzt und kontrolliert werden kann.⁸¹¹ 469

Jedes Departement ist berechtigt, einen Antrag für ein Tätigkeitsverbot zu stellen (Art. 73 Abs. 3 NDG). Jedoch muss das antragsstellende Departement jährlich überprüfen, ob die Voraussetzungen zur Anordnung des Tätigkeitsverbots weiterhin erfüllt sind (Art. 40 Abs. 1 NDV).⁸¹² Sollte dies nicht mehr der Fall 470

⁸⁰⁷ Zur Auslegung der Begriffe s. Art. 19 Abs. 2 Bst. a und e NDG sowie Rn. 494 ff.

⁸⁰⁸ Erläuternder Bericht NDV 2017, 7.

⁸⁰⁹ Zum Sicherheitsbegriff vgl. SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, Rn. 17 ff. sowie MÜLLER, Diss., 427 ff.

⁸¹⁰ Die Forderung, die zu verbietenden Handlungen im Gesetz explizit im Gesetz aufzulisten, wurde verworfen (Botsch. NDG 2014, 2201). Auf wenig Gegenliebe stiess die Idee bereits im BWIS (Botsch. BWIS II 2007 5112; Botsch. BWIS II reduziert 2010, 7866).

⁸¹¹ Bericht Vorentwurf NDG 2013, 69. So bereits ausdrücklich in Art. 9 aBWIS (Botschaft BWIS II 2007 5112).

⁸¹² Geprüft werden muss namentlich, ob die Sicherheit der Schweiz immer noch gefährdet wäre, wenn die Person die verbotene Tätigkeit wieder ausüben würde, resp. ob die äusseren Umstände nach wie vor so bestehen, dass eine Wiederaufnahme der verpönten Tätigkeit wahrscheinlich ist (Erläuternder Bericht NDV 2017, 7).

sein, obliegt es wiederum dem antragstellenden Departement, beim Bundesrat die Aufhebung des Tätigkeitsverbots zu beantragen (Art. 40 Abs. 2 NDV).

471 Grundsätzlich gehen mit einem Tätigkeitsverbot keine direkten Sanktionen einher.⁸¹³ Ungehorsam gegen die Verbotsverfügung kann indes – wie allgemein im Verwaltungsrecht – mit Busse bestraft werden (Art. 292 StGB). Je nach Konstellation können u.a. weitergehende Massnahmen in Betracht gezogen werden (Rn. 509 f.).

472 In verfahrensrechtlicher Hinsicht muss darauf hingewiesen werden, dass im Gegensatz zum Prüfverfahren und zur Beobachtungsliste der Rechtsschutz bei einem Tätigkeitsverbot gewährleistet ist. Entsprechende Verbotsverfügungen können beim Bundesverwaltungsgericht angefochten (Art. 83 Abs. 1 NDG, Art. 33 Bst. b Ziff. 4 VGG) und anschliessend an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 83 Abs. 4 NDG; Art. 86 Abs. 1 Bst. a BGG).⁸¹⁴

cc. Exkurs: Das erste Tätigkeitsverbot der Schweiz

473 Das erste und bislang einzig bekannte Tätigkeitsverbot verfügte der Bundesrat im Jahr 2015.⁸¹⁵ Es war – so legen Recherchen des Tages-Anzeigers⁸¹⁶ nahe – gegen den Pakistaner *Nawab Mir Brahamdagh Khan Bugti* gerichtet. Bugti übernahm bereits als Teenager die Führung der *Baloch Republican Party* und nahm seither eine aktive Rolle in den Unabhängigkeitsbestrebungen der pakistanischen Provinz Belutschistan ein. Nachdem sich Bugti mit seiner Entourage im Jahr 2010 nach Genf abgesetzt hatte, stellte er in der Schweiz einen Asylantrag.⁸¹⁷

⁸¹³ Aus den Materialien wird ersichtlich, dass das nachrichtendienstliche Tätigkeitsverbot weder ein strafrechtliches Verfahren noch die bundesrätliche Kompetenz, Verordnungen und Verfügungen gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen, einschränkt (Botsch. BWIS II reduziert 2010, 7865; Botsch. NDG 2014, 2200 f.).

⁸¹⁴ Eine aufschiebende Wirkung ist bei entsprechenden Beschwerden nicht vorgesehen (Art. 83 Abs. 2 NDG). Hierzu ausführlich unter Rn. 589.

⁸¹⁵ Jahresbericht GPK/GPDel 2015, 6310.

⁸¹⁶ KNELLWOLF/REICHEN, Tages-Anzeiger.

⁸¹⁷ Votum eines Vertreters des NDB, Protokoll der SiK-N, 27./28. Oktober 2014, 42; KNELLWOLF/REICHEN, Tages-Anzeiger; Entscheide des BVGer zeigen, dass mehreren Personen Asyl gewährt worden ist: BVGer D-4172/2018, Urteil vom 6. August 2018 zum Fall des Vizepräsidenten der *Baloch Republican*

Bereits im Sommer 2013 stellte das VBS dem Bundesrat einen Antrag, um ein 474
Verfahren gegen Bugti einzuleiten. Nachdem der NDB ab Frühjahr 2014 den
Sachverhalt abgeklärt hatte, verfügte der Bundesrat am 27. Mai 2015 das Tä-
tigkeitsverbot gegen Bugti.⁸¹⁸ Medienberichten zufolge zielt das Tätigkeits-
verbot auf Aktivitäten Bugtis im Zusammenhang mit der *Baloch Republican*
Army ab.⁸¹⁹

Aus rechtlicher Sicht ist klar, dass das Recht, Vereinigungen zu gründen und 475
ihnen beizutreten, bedeutungslos wäre, wenn damit nicht auch das Recht ein-
herginge, Tätigkeiten innerhalb der Vereinigungen wahrzunehmen. Dazu zählt
auch das Recht, in der Verwaltung sowie der Führung einer Vereinigung mit-
zuwirken.⁸²⁰ Ohne zu prüfen, ob *in casu* die einzelnen Eingriffsvoraussetzun-
gen erfüllt worden sind, gibt weniger ein rechtlicher, als ein politischer Aspekt
Anlass zum Stirnrunzeln: Aus den Materialien wird nämlich ersichtlich, dass
der Herkunftsstaat im Fall Bugti aktiv interveniert haben soll.⁸²¹ Medienbe-
richten zufolge soll der pakistanische UNO-Botschafter in Genf bei seinem
Schweizer Kollegen sogar gegen die «ungeheuerliche Attacke auf die Souve-
ränität und territoriale Einheit von Pakistan» protestiert haben.⁸²² Sollten sich
diese Berichte bewahrheiten, wäre das erste Tätigkeitsverbot emblematisch für
letztlich erfolgreiche Druckversuche des Auslands gegen die Schweiz.

dd. Würdigung

Ein nachrichtendienstliches Tätigkeitsverbot geht zwangsweise mit einer 476
Grundrechtseinschränkung einher. Nach meinem Dafürhalten sollten die Vo-

Party sowie BVGer E-4569/2013, Urteil vom 4. Mai 2017 zum Fall eines Mit-
gliedes des *Baloch National Movements*. Beide Beschwerden wurden gutge-
heissen. Der Asylstatus Bugtis ist – soweit ersichtlich – nicht öffentlich be-
kannt.

⁸¹⁸ Votum eines Vertreters des NDB, Protokoll der SiK-N, 27./28. Oktober 2014, 42.

⁸¹⁹ KUCERA, NZZ.

⁸²⁰ TOMUSCHAT, in: Macdonald/Matscher/Petzold (eds.), ECHR, 499; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rn. 555.

⁸²¹ Votum eines Vertreters des NDB, Protokoll der SiK-N, 27./28. Oktober 2014, 42.

⁸²² KNELLWOLF/REICHEN, Tages-Anzeiger.

oraussetzungen für ein Tätigkeitsverbot eng ausgelegt werden. Dies gilt insbesondere für die «konkrete Bedrohung», welche die Tätigkeit für die innere oder äussere Sicherheit darstellen muss. Diese Bedrohung muss sich m.E. gegen die Schweiz richten und nicht bloss gegen den Staat, gegen den die fragliche Tätigkeit gerichtet ist. Gerade dieses Kriterium kann im Zusammenhang mit Exponenten, welche in der Schweiz Zuflucht finden und von hier aus Anweisungen an (para-)militärische Einheiten im Ausland geben (vgl. auch Rn. 412), problematisch sein. Eine sorgfältige Einzelfallabschätzung, welche auch die aussenpolitischen Interessen der Schweiz mitumfassen kann (Art. 54 BV), ist daher unabdingbar. Unter Berücksichtigung dieser Punkte und bei verhältnismässiger Anwendung kann ein Tätigkeitsverbot den verfassungs- und völkerrechtlichen Anforderungen m.E. grundsätzlich genügen.

e. Organisationsverbot

aa. Entstehungsgeschichte

(1) Hintergrund

477 Während die Beobachtungsliste und das Tätigkeitsverbot bereits im aBWIS verankert waren, handelt es sich beim Organisationsverbot um ein Novum in der Schweizer Rechtslandschaft. Wie aus dem rechtshistorischen Rückblick im ersten Teil dieser Arbeit ersichtlich wurde, ist dem Bund eine generell-abstrakte Rechtsgrundlage zum Verbot von staatsgefährlichen Vereinigungen bis zum Inkrafttreten des NDG am 1. September 2017 fremd geblieben. Der Bundesrat und das Parlament haben sich in der Vergangenheit bewusst gegen die Aufnahme einer solchen Norm im Schweizer Recht ausgesprochen und entsprechende Forderungen als widersprüchlich zur schweizerischen Tradition taxiert (Rn. 239 f.).

(2) Erster Entwurf

478 Vor diesem Hintergrund muss beachtet werden, dass die Idee, ein Organisationsverbot im NDG zu normieren, erst sehr spät im Gesetzgebungsprozess eingebracht worden ist. Im gesamten Vorverfahren blieb das Organisationsverbot

noch unerwähnt.⁸²³ Erst anlässlich der Sitzung der SiK-N vom 25. August 2014 postulierte ein Kommissionsmitglied ein generell-abstraktes Organisationsverbot in einem neu zu schaffenden Art. 72a E-NDG.⁸²⁴ Der Entwurf wurde weitgehend dem AQ/IS-Gesetz nachmodelliert, wies aber drei zentrale Abweichungen auf:

- Erstens enthielt der Entwurf im Gegensatz zu Art. 2 Abs. 3 AQ/IS-Gesetz keinen Verweis auf die *Bundeszuständigkeit* für die Verfolgung und Beurteilung entsprechender Straftaten. Folglich ist es Kantonen grundsätzlich (noch) möglich, Organisationsverbote zu verfügen (s. jedoch Rn. 616 ff.).
- Zweitens sieht Art. 74 NDG einen maximalen *Strafrahmen* von bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe vor, während Art. 2 Abs. 1 AQ/IS-Gesetz Freiheitsstrafen von bis zu fünf Jahren beinhaltet (vgl. hierzu Rn. 620 f.).⁸²⁵
- Drittens verpflichtet der Gesetzgeber die rechtsanwendende Behörde nicht, eine bestimmte Organisation oder Gruppierung zu verbieten, sobald die einschlägigen Voraussetzungen erfüllt sind. Vielmehr kommt der zuständigen Behörde aufgrund der *Kann-Bestimmung* ein grosser Ermessensspielraum zu.

(3) Erste Änderungen

An diesem ersten Entwurf wurden im weiteren Gesetzgebungsprozess vier signifikante Anpassungen vorgenommen: Änderungen gab es bezüglich (i) der Verbotsinstanz, (ii) den Voraussetzungen für den Erlass eines Verbots sowie (iii) der Rolle der Bundesversammlung. Auf diese drei Änderungen wird nachfolgend näher eingegangen. Die vierte Änderung betraf den Rechtsschutz, welcher erst an späterer Stelle diskutiert wird (vgl. Rn. 584 ff.).

⁸²³ Keine entsprechenden Hinweise finden sich im Bericht Vorentwurf NDG 2013 (darin erwähnt wird das Organisationsverbot lediglich als Abgrenzung zum Tätigkeitsverbot, 69), im Vernehmlassungsbericht NDG 2013 oder in der Botsch. NDG 2014.

⁸²⁴ Protokoll der SiK-N vom 27./28. Oktober 2014, Traktandum 5 (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Detailberatung, Fortsetzung), Anhang, Nr. 84.

⁸²⁵ Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6487 f.

i. Zuständige Verbotsinstanz

480 Der Entwurf von Art. 72a E-NDG sah ursprünglich vor, dass der NDB – also eine Verwaltungsorganisation auf Stufe Bundesamt – selbstständig, d.h. ohne politische Genehmigung durch den Bundesrat oder gerichtliche Überprüfung, Organisationen oder Gruppierungen hätte verbieten können. Die Kompetenzen der Verwaltung wären in diesem grundrechtlich hoch sensiblen Bereich daher enorm weit gegangen. Aus dieser Überlegung wurde noch in der SiK-N beantragt, nicht dem NDB, sondern dem Gesamtbundesrat die Kompetenz für das Verfügen eines Organisationsverbots zuzusprechen.⁸²⁶

ii. Voraussetzungen

481 Anlässlich der ersten Lesung im Nationalrat wurden zusätzliche Anforderungen diskutiert, die dem Bundesrat beim Beschluss über ein Organisationsverbot eine gewisse Machthemmung auferlegen sollten. Der Einzelantrag von Nationalrätin Corina Eichenberger-Walther (FDP/AG) umfasste folgenden Wortlaut⁸²⁷:

Art. 72a Abs. 1^{bis} E-NDG

^{1bis} Ein Verbot stützt sich auf einen entsprechenden Beschluss der Vereinten Nationen oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; der Bundesrat konsultiert die für die Sicherheitspolitik zuständigen Kommissionen.

482 Der schriftlichen Begründung ist zu entnehmen, dass die Entscheidungsfreiheit des Bundesrates beim Verbot bestimmter Organisationen und Gruppierungen gewahrt werden sollte. Jedoch wollte der Gesetzgeber der Exekutive keine Blankovollmacht erteilen. Die Einschränkung sah deshalb vor, dass sich ein Verbot – in Anlehnung an Art. 1 Abs. 1 des Embargogesetzes – auf einen «entsprechenden Beschluss» der UNO oder der OSZE stützen muss.⁸²⁸

⁸²⁶ Dieser Antrag wurde diskussionslos mit 20 zu 1 Stimme bei vier Enthaltungen angenommen; Protokoll der SiK-N vom 27./28. Oktober 2014, Traktandum 5 (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Detailberatung, Fortsetzung), 43 sowie Anhang, Nr. 88.

⁸²⁷ Antrag Corina Eichenberger-Walther (FDP/AG) zu Art. 72a Abs. 1^{bis} E-NDG, AB 2015 N 417.

⁸²⁸ Antrag Corina Eichenberger-Walther (FDP/AG) zu Art. 72a Abs. 1^{bis} E-NDG, AB 2015 N 417 f.

Der Antrag löste im Nationalrat unterschiedliche Reaktionen aus. Die freisin- 483
nig-liberale Fraktion unterstützte den Antrag, weil die Präzisierung dem Bun-
desrat «einen Rahmen und eine Orientierung» biete.⁸²⁹ Die Ergänzung sei
«sinnvoll und wichtig», weil damit ausgeschlossen werden könne, dass jede
beliebige Organisation verboten werden könne, argumentierte auch die CVP-
Fraktion.⁸³⁰

Wenig Begeisterung löste die Idee eines Organisationsverbots im linken La- 484
ger. Daniel Vischer (Grüne/ZH) stellte den Antrag, Art. 72a E-NDG zu strei-
chen. Vischer warnte davor, dass Verbote aufgrund von kollidierenden Inte-
ressen ausgesprochen werden und deshalb zum *courant normal* werden könn-
ten. Er befürchtete insbesondere mit Blick auf die Türkei und die PKK, dass
politische Verbote aufgrund wirtschaftlicher Opportunitäten ausgesprochen
werden könnten.⁸³¹ Die Streichung des gesamten Artikels wurde auch von der
SP unterstützt.⁸³²

Bundesrat Ueli Maurer, Vorsteher des VBS, bezeichnete den Entwurf zwar als 485
«gewichtiges Element, mit dem es in die richtige Richtung geht»⁸³³. Maurer
vertrat aber die Ansicht, dass der Zweitrat die Frage nach einem «allgemeinen
Organisationsverbot» noch einmal gründlich prüfen müsse.⁸³⁴ Dieser Ansicht
schloss sich die SVP-Fraktion an.⁸³⁵ Nach dieser Diskussion wurde der durch
Abs. 1^{bis} komplettierte Art. 72a E-NDG im Nationalrat mit grosser Mehrheit
angenommen.⁸³⁶

Diese Debatte im Erstrat veranlasste die SiK-S, sich von Experten über die 486
Vor- und Nachteile eines gesetzlichen Organisationsverbots orientierten zu

⁸²⁹ Votum von Corina Eichenberger-Walther (FDP/AG), AB 2015 N 413 f.

⁸³⁰ Votum von Ida Glanzmann-Hunkeler (CVP/LU), AB 2015 N 413.

⁸³¹ Votum von Daniel Vischer (Grüne/ZH), AB 2015 N 412 f.; in diesem Sinne
auch das Votum von Aline Trede (Grüne/BE), AB 2015 N 413. Ein Verbot
der PKK forderte der türkische Aussenministers Mevlüt Çavuşoğlu anlässlich
seines Besuches in Bern im September 2018. Vgl. hierzu FAKI, Blick online.

⁸³² Votum von Eric Voruz (SP/VD), AB 2015 N 415.

⁸³³ Votum von Bundesrat Ueli Maurer (SVP/ZH), AB 2015 N 378.

⁸³⁴ Votum von Bundesrat Ueli Maurer (SVP/ZH), AB 2015 N 378.

⁸³⁵ Votum von Thomas Hurter (SVP/SH), AB 2015 N 370.

⁸³⁶ Insgesamt sprachen sich 134 Stimmen für und 54 Stimmen gegen Art. 72a E-
NDG aus (AB 2015 N 418).

lassen.⁸³⁷ Ein Vertreter des Bundesamtes für Justiz begrüßte die neu unter Abs. 1^{bis} normierte Einschränkungen des Organisationsverbots, wonach sich ein Verbot auf einen entsprechenden Beschluss der UNO oder der OSZE stützen müsse.⁸³⁸ Skeptischer zeigte sich ein Vertreter der Bundesanwaltschaft gegenüber einem generellen Organisationsverbot. Aufgrund der eingeflossenen Schranken von Art. 72a Abs. 1^{bis} E-NDG gab sich die Bundesanwaltschaft aber aus rechtsstaatlichen Gründen mit dem adaptierten Organisationsverbot zufrieden.⁸³⁹ Auf grössere Bedenken stiess das Organisationsverbot bei einem der angehörten Rechtsprofessoren. Seiner Ansicht nach ging das Organisationsverbot nach einer Methode vor, die der schweizerischen Tradition widersprach.⁸⁴⁰ Trotz dieser Bedenken stimmte letztlich sowohl die SiK-S⁸⁴¹ als auch der Ständerat⁸⁴² der Vorlage zu.

iii. Rolle der Bundesversammlung

- 487 Die Bundesversammlung kann beim Erlass eines Organisationsverbots zwar nicht direkt mitentscheiden, immerhin findet aber ein Konsultationsprozess statt. Der Einzelantrag Eichenberger zu Art. 72a Abs. 1^{bis} E-NDG sah ebenfalls vor, dass der Bundesrat – in Anlehnung an Art. 152 Abs. 3 ParlG⁸⁴³ – ver-

⁸³⁷ Die entsprechenden Anhörungen fanden am 30. März 2015 statt.

⁸³⁸ Votum eines Vertreters des BJ, Protokoll der SiK-S vom 30./31. März 2015, Traktandum 2a (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Anhörungen), 23 f.

⁸³⁹ Votum eines Vertreters der BA, Protokoll der SiK-S vom 30./31. März 2015, Traktandum 2a (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Anhörungen), 19.

⁸⁴⁰ Votum eines Rechtsprofessors, Protokoll der SiK-S vom 30./31. März 2015, Traktandum 2a (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Anhörungen), 12 ff.

⁸⁴¹ Abstimmung über Art. 72a E-NDG, Protokoll der SiK-S vom 19. Mai 2015, (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Detailberatung [Fortsetzung]), 21.

⁸⁴² AB 2015 S 632.

⁸⁴³ Art. 152 Abs. 3 ParlG regelt die Informations- und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik. Dabei muss der Bundesrat die Aussenpolitischen Kommissionen (APK) von National- und Ständerat vor «wesentlichen Vorhaben» konsultieren. Der Bundesrat hat die Stellungnahme der APK zur Kenntnis zu nehmen und zu würdigen. Der APK kommt indes kein Weisungs- oder Mitentscheidungsrecht zu. Ebenfalls tragen die Kommissionen keine rechtliche Mitverantwortung (TRIPET CORDIER, in: Graf/Theiler/von Wyss [Hrsg.], Kommentar ParlG, Art. 152, Rn. 31). Analoges müsste m.E. für die SiK-N und SiK-S im Rahmen des Organisationsverbots gelten.

pflichtet werden soll, die relevanten parlamentarischen Kommissionen anzuhören, bevor er ein Organisationsverbot verfügt.⁸⁴⁴ Ein entsprechender Passus ist heute in Art. 74 Abs. 2 S. 2 NDG zu finden.

Ein letztes, aber nicht unwichtiges Detail fügte der Ständerat auf Anregung 488 der Redaktionskommission in der Differenzbereinigung an. Dieses sah vor, dass der Bundesrat auch die GPDel über das Verbot von Organisationen orientiert muss.⁸⁴⁵ Ein entsprechender Hinweis wurde im heutigen Art. 80 Abs. 5 NDG angefügt. Nach diesen Anpassungen gelangte das Organisationsverbot in seiner finalen Version in das NDG. Der Nationalrat stimmte dem Gesetz am 25. September 2015 mit 145 zu 41 bei 8 Enthaltungen zu. Die kleine Kammer folgte gleichentags mit 35 zu 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen. Das Volk segnete das Gesetz nach einem Referendum am 25. September 2016 mit 65.5% der Stimmen ab.⁸⁴⁶

bb. Voraussetzungen

(1) Art. 74 Abs. 1 NDG

i. Grundsätzliches

Aus dem Gesetzgebungsprozess wird ersichtlich, dass das Parlament dem 489 Bundesrat zum Erlass eines Organisationsverbots keine *carte blanche* ausstellen wollte. Folglich muss die Landesregierung vor dem Erlass eines Verbots folgende Schranken beachten.

ii. Organisation oder Gruppierung

Art. 74 Abs. 1 NDG verzichtet darauf, die zu verbotenden Organisationen 490 oder Gruppierungen mittels Legaldefinition zu umschreiben. Damit unterscheidet sich das im NDG geregelte Organisationsverbot von der im Strafrecht normierten kriminellen Organisation. In Art. 260^{ter} StGB werden die zentralen

⁸⁴⁴ Antrag Corina Eichenberger-Walther (FDP/AG) zu Art. 72a Abs. 1^{bis} E-NDG, AB 2015 N 417 f.

⁸⁴⁵ Votum eines Kommissionsmitgliedes, Protokoll der SiK-S vom 10. September 2015, Traktandum 1 (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Behandlung der Differenzen), 2; Votum von Alex Kuprecht (SVP/SZ), AB 2015 S 793.

⁸⁴⁶ BRB vom 12. Januar 2017, 371.

Organisationsmerkmale (verbrecherische Zweckverfolgung, Bereicherungsabsicht, Geheimhaltung der Zusammensetzung) direkt im Gesetzestext abgebildet.

- 491 Da Art. 74 NDG erst in der parlamentarischen Debatte Eingang in das Gesetz fand und sich die anschliessenden Beratungen auf andere Punkte fokussierten, finden sich in den Materialien keine Hinweise auf eine entsprechende Definition. Als wenig hilfreich erweist sich sodann der Blick in das Bundesgesetz über das Verbot der *Gruppierung* «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter *Organisationen*; sowohl im Normtext als auch in der Botschaft werden die beiden Begriffe weitgehend undifferenziert und daher synonym verwendet.⁸⁴⁷
- 492 Das Bundesamt für Justiz legte in einem Gutachten von 2017 dar, dass eine *Gruppierung* ein Gebilde mit bloss mässig stark ausgeprägten Strukturen, keinen klaren Rollenverteilungen und nur undurchsichtigen Hierarchien ist. Trotzdem muss eine Gruppierung als Gebilde mit einer Zweckverfolgung erkenntlich und fassbar sein.⁸⁴⁸
- 493 Auch wenn eine messerscharfe Abgrenzung kaum möglich ist, geht eine *Organisation* über eine lockere Verbindung hinaus und weist im Gegensatz zur Gruppierung einen gefestigten Aufbau, eine Hierarchiestruktur sowie eine Funktionsaufteilung auf. Überdies sind Organisationen in der Regel auf längere Dauer ausgerichtet, was ein systematisches und planmässiges Vorgehen erlaubt.⁸⁴⁹ In der Gesamtbetrachtung bleiben die Unterschiede zwischen den beiden Begriffen aber marginal. Sicherlich nicht unter die beiden Begriffe fallen spontane Versammlungen, welche von kurzer Dauer und geringer Struktur geprägt sind (Rn. 16 ff.).

⁸⁴⁷ Botsch. AQ/IS-Gesetz 2014.

⁸⁴⁸ Gutachten BJ «Lies!» 2017, 2.

⁸⁴⁹ Gutachten BJ «Lies!» 2017, 2.

iii. Terroristische Aktivitäten

Eine international anerkannte, umfassende Definition von *Terrorismus* gibt es 494 nicht. In zahlreichen Übereinkommen internationaler Gremien werden hingegen Straftaten im Bereich des Terrorismus definiert.⁸⁵⁰ Auch das nationale Recht ist bei der Definition des Terrorismusbegriffs zurückhaltend.⁸⁵¹

Das Nachrichtendienstgesetz definiert terroristische Aktivitäten als «Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung, die durch Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen» (Art. 19 Abs. 2 Bst. a NDG).⁸⁵² Diese Definition wird im Entwurf zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) aufgegriffen, inhaltlich aber massiv ausgeweitet (Art. 23e Abs. 2 E-PMT).⁸⁵³ 495

Im Strafrecht fand der Begriff zwar Niederschlag in der Terrorismusfinanzierung (Art. 260^{quinquies} StGB), doch wurde im Normtext auf eine eingehende Definition verzichtet.⁸⁵⁴ Das Bundesgericht fasste terroristische Organisationen auch schon unter den Begriff der kriminellen Organisationen. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht etwa die baskische ETA⁸⁵⁵ oder die italienische «Brigate Rosse»⁸⁵⁶ als terroristische Organisation bezeichnet.⁸⁵⁷ Im Zusammenhang mit der LTTE präzisierte das Bundesgericht im Jahr 2019, dass Art. 260^{ter} StGB ursprünglich zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität mafiösen Charakters geschaffen und sodann auch auf terroristische Organisationen angewandt wurde. Es widerspreche jedoch dem Legalitätsprinzip, wenn die Norm auf Organisationen angewandt werde, die am Rande zwar 496

⁸⁵⁰ Anstelle vieler WALTER, Defining Terrorism, 23 ff.

⁸⁵¹ Vgl. aber die Strategie Terrorismusbekämpfung 2015, 7487 ff.

⁸⁵² In der Botsch. NDG 2014, 2158 wird der Begriff nicht weiter definiert.

⁸⁵³ Botsch. PMT 2019, 4783 ff.

⁸⁵⁴ VEST, Terrorismus, 55 ff.

⁸⁵⁵ BGer 1A_174/2002, Urteil vom 21. Oktober 2002, E. 4.3.

⁸⁵⁶ BGE 128 II 355 E. 2.3, 361; BGE 125 II 569 E. 5c, 573 f.

⁸⁵⁷ Für weitere Beispiele vgl. ENGLER, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 260^{ter}, Rn. 7.

terroristische Akte begehen, ansonsten aber überwiegend andere Ziele verfolgen.⁸⁵⁸

497 Durch die anvisierte StGB-Revision soll eine Definition einer terroristischen Organisationen in das Gesetz aufgenommen werden.⁸⁵⁹ Voraussichtlich wird eine «terroristische Organisation» in Art. 260^{ter} Abs. 2 E-StGB künftig bezeichnet werden als Organisation, «die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen, mit denen die Bevölkerung eingeschüchtert oder ein Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen genötigt werden soll».⁸⁶⁰ Diese Terrorismus-Definition wurde insbesondere vom UNO-Sonderberichterstatter über Folter als problematisch erachtet, weil sie keine drohende Straftat mehr voraussetzt. Neu reiche es aus, wenn man die staatliche Ordnung beeinflussen oder verändern wolle und dabei Furcht und Schrecken verbreite.⁸⁶¹

498 Angesichts dieser rasanten Entwicklungen im präventiven (NDG, E-PMT) und repressivem (StGB) Recht ist davon auszugehen, dass die rechtsanwendenden Behörden in absehbarer Zukunft eine eingehendere Praxis zum Begriff der «terroristischen Aktivitäten» entwickeln werden, als dies bislang der Fall war.

iv. Gewalttätig-extremistische Aktivitäten

499 Im Extremismusbericht des Bundesrates vom 25. August 2004 wird der Begriff *Extremismus* folgendermassen definiert:

«Als extremistisch werden im Allgemeinen Bewegungen und Parteien, Ideen sowie Einstellungs- und Verhaltensmuster bezeichnet, die den demokratischen Verfassungsstaat, die Gewaltenteilung, das Mehrparteiensystem und das Recht auf Opposition ablehnen. An die Stelle politischer Gegnerschaft setzen Extremisten die Unterscheidung

⁸⁵⁸ BGer 6B_383/2019, Urteil vom 8. November 2019, E. 4.5 und 4.8.

⁸⁵⁹ Zu den neuen Straftatbeständen «Kriminelle und terroristische Organisationen» (Art. 260^{ter} E-StGB) sowie «Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat» (Art. 260^{sexies} E-StGB) s. Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6468 ff. und 6483 ff.

⁸⁶⁰ Bundesbeschluss Europarat-Abkommen 2018.

⁸⁶¹ Eingehend zu dieser Kritik vgl. die Medienmitteilung des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte vom 11. September 2020, einsehbar unter <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26224&LangID=E>> m.w.H.

von Freund und Feind. In der Konsequenz lehnen sie andere Meinungen und Interessen strikt ab und glauben an bestimmte, angeblich unwiderlegbare politisch-gesellschaftliche Ziele oder Gesetzmässigkeiten».⁸⁶²

Über den Gewaltbegriff herrscht in der Lehre und Praxis wenig Klarheit.⁸⁶³ Im 500
Strafrecht wird Gewalt häufig als physische Gewalt gegen eine Person bzw.
die Rechtssphäre einer Person beschrieben.⁸⁶⁴ Damit Extremismus als *gewalt-*
tätig qualifiziert werden kann, muss folglich ein solches gewaltbezogenes Ak-
tivierungselement hinzutreten.

Im positiven Recht werden gewalttätig-extremistische Aktivitäten umschrie- 501
ben als «Bestrebungen von Organisationen, welche die demokratischen und
rechtsstaatlichen Grundlagen ablehnen und zum Erreichen ihrer Ziele Gewalt-
taten verüben, fördern oder befürworten» (Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG).⁸⁶⁵ Aus
dem Extremismusbericht und dem NDG kann gefolgert werden, dass unter
gewalttätig-extremistischen Aktivitäten gewaltbezogene Bestrebungen fallen,
welche die Werte der freiheitlichen Demokratie und des Rechtsstaats ableh-
nen.

v. Propaganda, Unterstützung und Förderung auf andere Weise

Damit eine Organisation oder Gruppierung verboten werden kann, muss sie 502
terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten *propagieren*, *unter-*
stützen oder *in anderer Weise fördern*. Zur Auslegung dieser Begriffe wird auf
die vorhergehenden Ausführungen verwiesen (Rn. 429 ff.).

vi. Mittelbar oder unmittelbar

Die Begriffe *mittelbar* oder *unmittelbar* beschreiben den Konnex zwischen der 503
Gruppierung bzw. Organisation und den terroristischen bzw. gewalttätig-ext-
remistischen Aktivitäten. Diese Verbindungen müssen direkt oder indirekt

⁸⁶² Extremismusbericht 2004, 5091; hilfreiche Überlegungen zur Auslegung des
Begriffs im deutschen Recht bietet ULLRICH, JZ, 169 ff.

⁸⁶³ SCHÜRMANN, Diss. 6.

⁸⁶⁴ Z.B. im Zusammenhang mit der Nötigung DELNON/RÜDY, in: Nig-
gli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 181, Rn. 18 m.w.H.

⁸⁶⁵ In der Botsch. NDG 2014, 2158 wird der Begriff nicht weiter definiert.

sein. Ein konkreter Nutzen aus dieser Umschreibung ist nach meinem Dafürhalten für die Praxis nicht erkennbar, weshalb diese Umschreibung unzweckmässig erscheint.

vii. Konkrete Bedrohung

- 504 Die Bedrohung, welche von der fraglichen Gruppierung oder Organisation ausgeht, muss *konkret* sein. Welche Anforderungen an diese Konkretheit gestellt werden müssen, lässt der Gesetzgeber offen. M.E. muss die Gefahr so immanent sein, dass ein einschreitendes, unterbindendes Handeln der Behörden unabdingbar wird, um die Sicherheit des Landes aufrecht zu erhalten. In Anlehnung an Art. 185 Abs. 3 BV kann nach meinem Dafürhalten eine sachliche und zeitliche Dringlichkeit gefordert werden, d.h. eine hohe Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts sowie das Erfordernis eines sofortigen Handelns.⁸⁶⁶

viii. Innere oder äussere Sicherheit

- 505 Von einer konkreten Bedrohung der *inneren Sicherheit* ist auszugehen, wenn das friedliche Zusammenleben, der Schutz der staatlichen Institutionen, die Bewahrung der Gesellschaft und des Einzelnen vor elementaren Gefährdungen und die Abwendung sozialer Notstände nicht mehr gewährleistet ist.⁸⁶⁷ Die Störung muss demnach von staatspolitischer, d.h. qualifizierter Bedeutung sein.⁸⁶⁸ Die *äussere Sicherheit* der Schweiz ist bedroht, wenn Gefahren vorliegen, die ihre Quelle im Ausland haben. Zu denken sind primär an militärische Bedrohungen.⁸⁶⁹ Aus teleologischen Überlegungen muss sich die konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit auf die Schweiz beziehen.
- 506 Die konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit ist das Resultat, welches Organisationen oder Gruppierungen durch die Propagierung, Unterstützung oder Förderung von terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten erzielen. Der Sicherheitsbegriff im Schweizer Rechtsverständnis

⁸⁶⁶ Vgl. hierzu auch TRÜMLER, Diss., 285.

⁸⁶⁷ Botsch. BV 1996, 399.

⁸⁶⁸ TSCHANNEN, Normenarchitektur, Rn. 4.

⁸⁶⁹ MOECKLI, Sicherheitsverfassung, Rn. 4.

ist umfassend zu verstehen.⁸⁷⁰ Auch wenn das Verfassungsrecht den Begriff in innere⁸⁷¹ und äussere⁸⁷² Sicherheit unterteilt, ist die begriffliche Differenzierung gerade bei grenzüberschreitenden Bedrohungen wie Terrorismus seit langem schwierig.⁸⁷³

(2) Art. 74 Abs. 2 NDG

Aufgrund der Befürchtung, dass der Bundesrat das Organisationsverbot miss- 507
brauchen könnte oder vom Ausland unter Druck gesetzt wird, wurde in Art. 74 Abs. 2 NDG eine weitere Schranke eingebaut: Ein nationales Verbot ist nur möglich, wenn auch die *internationale Staatengemeinschaft* bereits ein Verbot gegen die fragliche Organisation oder Gruppierung verhängt hat. Dem Wortlaut nach ist diese Voraussetzung *zwingend*.⁸⁷⁴ Folglich würde es nicht ausreichen, wenn die Organisation beispielsweise bloss von einer UNO-Sanktion (Einfrieren von Vermögen, Reisebeschränkung oder Embargo für Kriegsmaterial) tangiert wäre. Die Schranke, wonach sich ein Verbot auf einen «entsprechenden Beschluss» der UNO oder der OSZE stützen muss, sollte noch vor Inkrafttreten des NDG zu heftiger Kritik führen. Weil dieser Aspekt zentral für die Revision von Art. 74 NDG war, wird erst im nächsten Teil ausführlich darauf eingegangen.⁸⁷⁵

Konkretisiert wurde diese Bedingung ursprünglich im Verordnungsentwurf.⁸⁷⁶ 508
Heute sieht Art. 41 NDV lediglich vor, dass das antragstellende Departement

⁸⁷⁰ RUCH, Äussere und innere Sicherheit, Rn. 8 ff.; TRÜMLER, Diss., 208 ff. und 282 ff.

⁸⁷¹ Art. 57 Abs. 2, Art. 58 Abs. 2, Art. 173 Abs. 1 Bst. b und Art. 185 Abs. 2 und 3 BV.

⁸⁷² Art. 173 Abs. 1 Bst. a und Art. 185 Abs. 1 und 3 BV.

⁸⁷³ Bereits im SIPOL B 2000, 7671.

⁸⁷⁴ Gutachten BJ «Lies!» 2017, 4.

⁸⁷⁵ Siehe hierzu Rn. 607 ff.

⁸⁷⁶ Art. 42 Abs. 1 E-NDV sah vor, dass von einem Beschluss der UNO oder der OSZE auszugehen sei, wenn die zu verbietende Organisation oder Gruppierung (a) im Beschluss ausdrücklich genannt war oder (b) in Zielsetzung und Mitteln mit einer im Beschluss ausdrücklich genannten Organisation oder Gruppierung übereinstimmte. Damit sollte dem Bundesrat insbesondere im Zusammenhang mit Tarn- und Nachfolgeorganisationen die Möglichkeit geboten werden, flexibel auf veränderte Umstände zu reagieren. Als Gegenstück zum Beschluss-Erfordernis verlangte Art. 42 Abs. 3 E-NDV, dass ein Verbot

vor Ablauf der Befristung prüfen muss, ob die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung des Organisationsverbots weiterhin erfüllt sind und ob sich eine Verlängerung des Verbots rechtfertigt.⁸⁷⁷ Faktisch kann so ein Organisationsverbot nur durch (i) Ablauf der verlängerbaren Fünfjahresfrist(en) (Art. 74 Abs. 3 NDG); (ii) den Wegfall der terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivität(en) oder (iii) der Aufhebung des einschlägigen UNO- bzw. OSZE-Beschlusses aufgehoben werden.

cc. Durchsetzung

- 509 Art. 74 Abs. 4 NDG sieht vor, dass der Verstoss gegen ein Organisationsverbot mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe sanktioniert werden kann. Den Behörden bleibt überdies vorbehalten, das Vermögen der verbotenen Organisationen oder Gruppierungen einzuziehen.⁸⁷⁸
- 510 Diese Strafen können grundsätzlich mit weiteren Sanktionen des Strafrechts (Art. 292 StGB) verknüpft und mit Zwangsmitteln des Nebenstrafrechtes (z.B. Art. 41 VwVG) durchgesetzt werden. Möglich sind überdies Rechtsnachteile für Exponenten verbotener Organisationen, wie beispielsweise Einreiseverbote (Art. 67 AIG), die Ausweisung (Art. 68 AIG), die Asylunwürdigkeit (Art. 53 AsylG) oder – für Doppelbürger – der Entzug des Bürgerrechts (Art. 42 BüG)⁸⁷⁹.
- 511 Im Rahmen der laufenden PMT-Vorlage sind weitere verwaltungspolizeiliche Massnahmen vorgesehen, so etwa eine Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht (Art. 23*k* E-BWIS), ein Kontaktverbot (Art. 23/ E-BWIS), eine Ein- und Ausgrenzung zur Hinderung des Aufenthalts an bestimmten Orten (Art. 23*m* E-BWIS), ein Ausreiseverbot, u.U. verbunden mit einer Beschlagnahme von

(zwingend) aufzuheben sei, sobald die verbotene Organisation oder Gruppierung nicht mehr unter den ursprünglichen Beschluss der UNO oder OSZE fiel (Erläuternder Bericht NDV 2017, 7). Beide Bestimmungen wurden nach dem Vernehmlassungsprozess wieder fallen gelassen.

⁸⁷⁷ Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen Art. 42 Abs. 2 E-NDV.

⁸⁷⁸ In der ursprünglich in Kraft getretenen Version von Art. 74 Abs. 6 NDG wurde dies noch explizit mit einem Verweis in das StGB verankert: «Die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches zur Einziehung von Vermögenswerten, insbesondere die Artikel 70 Absatz 5 und 72, sind anwendbar».

⁸⁷⁹ Vgl. hierzu TIEFENTHAL, AJP, 73 ff.

Pass oder Identitätskarte (Art. 23n E-BWIS), sowie ein Hausarrest (Art. 23o E-BWIS).⁸⁸⁰ Sollten diese Normen in Kraft treten, würde das Spektrum zur Durchsetzung eines Verbots erheblich ausgeweitet.

dd. Würdigung

Mit Art. 74 NDG wurde auf Bundesstufe erstmals eine generell-abstrakte Ge- 512
setzesnorm geschaffen, mit der Organisationen und Gruppierungen verboten werden können. Gestützt auf diesen Gesetzesartikel kann der Bundesrat Organisationen oder Gruppierungen, welche durch bestimmte *Mittel* (mittelbare oder unmittelbare Propaganda, Unterstützung oder Förderung in anderer Weise von terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten) ein bestimmtes *Ziel* erreichen (konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit), verbieten. Im Gegensatz zum AQ/IS-Gesetz, das während seiner gesamten Gültigkeitsdauer abstrakte Wirkung entfaltet, muss der Bundesrat bei einem Verbot gemäss Art. 74 NDG aktiv werden und eine entsprechende Verbotsverfügung erlassen.

Organisationsverbote resultieren in der faktischen Lähmung der Vereini- 513
gungstätigkeit. Bei verhältnismässiger Anwendung können die Instrumente grundsätzlich konform mit den verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben sein. Art. 74 NDG ist eine *generell-abstrakte Gesetzesgrundlage* im formellen Sinn, mit der ein schwerwiegender Eingriff in Art. 23 BV und Art. 11 EMRK gerechtfertigt werden kann.⁸⁸¹ Insofern bietet das Verbot einen klaren Vorteil gegenüber notrechtlichen Verordnungen und Verfügungen.⁸⁸²

Überdies kann Art. 74 Abs. 1 NDG entnommen werden, dass mit der inneren 514
oder äusseren Sicherheit *öffentliche Interessen* geschützt werden sollen. Auch dies ist im Gegensatz zu Verboten gestützt auf Notrecht oder dem ad-hoc Gesetz ein Vorteil.

⁸⁸⁰ Botsch. PMT 2019, 4793 ff.

⁸⁸¹ Der Bundesrat begrüsst Art. 74 NDG als «klare und dauerhafte gesetzliche Grundlage zur Statuierung von Verboten terroristischer oder gewalttätig-extremistischer Organisationen und Gruppierungen» (Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6487).

⁸⁸² Der Bundesrat hat betont, dass die notrechtlichen Befugnisse durch die nachrichtendienstlichen Verbotsmöglichkeiten in keiner Weise eingeschränkt werden und parallel weiterbestehen (Botsch. NDG 2014, 2200).

- 515 Allerdings beinhaltet Art. 74 NDG teils unklare oder zumindest auslegungsbedürftige Begriffe, welche mit Blick auf das *Bestimmtheitsgebot* problematisch sind. Ähnlich wie im AQ/IS-Gesetz bleibt auch beim Organisationsverbot unklar, was «in anderer Weise fördern» umfasst oder wann Organisationen oder Gruppierungen «mittelbar oder unmittelbar» terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagieren, unterstützen oder fördern.
- 516 In der Lehre wird teilweise bezweifelt, dass Art. 74 NDG aufgrund der vagen Begriffe genügend präzise formuliert ist, um einen derart schwerwiegenden Eingriff in die Vereinigungsfreiheit zu rechtfertigen.⁸⁸³ Ob dem verfassungs- und völkerrechtlichen Kriterium der gesetzlichen Grundlage Genüge getan wird, muss m.E. im Einzelfall eruiert werden. Gefordert werden muss in jedem Fall, dass vorgängig eine sorgfältige Verhältnismässigkeitsprüfung durchgeführt wird.
- 517 Kritisch erscheint schliesslich der Umstand, dass ein Organisationsverbot durch den Bundesrat nach Konsultation der SiK-N/S ausgesprochen wird (Art. 74 Abs. 2 NDG). Dies steht im Widerspruch zu den Forderungen der Venedig-Kommission, welche in ihren Richtlinien fordert, dass Verbote ausschliesslich durch ein Verfassungsgericht oder einem ähnlichen Gericht erlassen werden müssen (Rn. 387). Die Rolle des Gerichts im Zusammenhang mit einem Organisationsverbot in der Schweiz wird im übernächsten Teil vertieft diskutiert (Rn. 590 ff.).

4. Seitenblicke in das Zivil-, Straf- und Personalrecht

- 518 Die bisher diskutierten Normen – Notrecht, das AQ/IS-Gesetz und das Nachrichtendienstgesetz – können durch die rechtsanwendenden Behörden herangezogen werden, um das Wirken staatsgefährlicher Vereinigungen *präventiv* zu unterbinden. Das nationale Recht bietet allerdings noch weitere Möglichkeiten, um Agitationen staatsgefährlicher Vereinigungen oder deren Exponenten *repressiv* entgegenzuwirken.
- 519 Von Relevanz sind insbesondere das *Zivilrecht* (Art. 78 ZGB), mit dem Vereine aufgelöst werden können, das *Strafrecht* (Art. 275^{ter} StGB, Art. 99 MStG),

⁸⁸³ MOECKLI, Sicherheitsverfassung, Rn. 47.

mit dem Taten im Zusammenhang mit rechtswidrigen Vereinigungen pönalisiert werden können sowie das *Personalrecht* (Art. 24 BPG), durch das die Mitgliedschaft von Angestellten im Sonderstatus in bestimmten Vereinigungen eingeschränkt werden kann. Diese Normen dienen nicht primär dem Staatsschutz, können aber zu solchen Zwecken herangezogen werden. Ausserdem hilft das Verständnis über diese Normen, den Blick auf die grundrechtlichen Aspekte der vorliegenden Thematik zu schärfen.

Weil eine extensive Abhandlung dieser Rechtsgebiete den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, werden nachfolgend kurze «Seitenblicke» geworfen, in denen die wichtigsten Punkte der einschlägigen Rechtsgrundlagen diskutiert werden. 520

a. Zivilrecht

aa. Vereinsauflösung durch Urteil

Das Obligationenrecht sieht für die meisten Gesellschaftsformen eine «Auflösung aus wichtigen Gründen» vor.⁸⁸⁴ Dadurch können illegale oder unsittliche Gesellschaften gerichtlich aufgelöst und aus dem Verkehr gezogen werden.⁸⁸⁵ Bei Vereinen und Genossenschaften hat der Gesetzgeber jedoch auf eine gerichtliche Auflösung aus wichtigen Gründen verzichtet. Ein Grund dafür mag sein, dass das Gesetz für Vereinsmitglieder und Genossenschafter ein Austrittsrecht vorsieht. Dies wirkt der Notwendigkeit einer Auflösung aus wichtigen Gründen entgegen.⁸⁸⁶ 521

Dennoch verankert das ZGB für Vereine drei Auflösungsarten. Namentlich sind dies der Vereinsbeschluss (Art. 76 ZGB), die Auflösung von Gesetzes wegen (Art. 77 ZGB) sowie das richterliche Urteil (Art. 78 ZGB). Von Inte- 522

⁸⁸⁴ Vgl. zur einfachen Gesellschaft Art. 545 Abs. 1 Ziff. 7 und Abs. 2 OR, zur Kollektivgesellschaft Art. 574 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 545 Abs. 1 Ziff. 7 und Abs. 2 OR, zur Aktiengesellschaft Art. 736 Ziff. 4 OR und zur GmbH Art. 821 Abs. 3 OR.

⁸⁸⁵ Anders als etwa FANG-BÄR/WEISS, S&R, 33 f., darlegen, handelt es sich bei Art. 78 ZGB nicht um eine Verbots-, sondern um eine Auflösungsnorm.

⁸⁸⁶ HEINI/PORTMANN/SEEMANN, Vereinsrecht, Rn. 133.

resse ist vorliegend vor allem der letzte Grund, zumal eine Klage auf Vereinsauflösung nur erfolgen kann, wenn der Zweck des Vereins widerrechtlich oder unsittlich ist.⁸⁸⁷

Art. 78 ZGB

Die Auflösung erfolgt durch das Gericht auf Klage der zuständigen Behörde oder eines Beteiligten, wenn der Zweck des Vereins widerrechtlich oder unsittlich ist.

bb. Voraussetzungen

(1) Zweck

- 523 Massgebliches Kriterium zur Eruiierung des Vereinszwecks sind primär die Statuten. Dazu gehören die zentralen Vereinsdokumente, aus welchen der Sinn und Zweck des Vereins abgeleitet werden kann. Relevant ist jedoch nicht nur das geschriebene Wort, sondern auch der tatsächlich verfolgte Zweck, d.h. die effektiven Handlungen des Vereins und seiner Mitglieder.⁸⁸⁸ Damit stützt das nationale Recht auf die gleichen Kriterien wie der EGMR (Rn. 351 f.).
- 524 Relevant für die Beurteilung des Vereinszwecks sind die Taten der Vereinsorgane, von einzelnen Mitgliedern oder sogar von Dritten (z.B. Hilfspersonen, Vertreter), wenn sie für den Vereinszweck eine wesentliche Rolle spielen.⁸⁸⁹ M.E. müssen aber Handlungen einzelner Exponenten einer Vereinigung als Ganzes zugeschrieben werden können, um einen staatlichen Eingriff gegen den Verein zu rechtfertigen (Rn. 353). Der Verein ist in solchen Fällen gehalten, sich von den fehlbaren Personen zu trennen. Hierzu kann er statutarische (Art. 72 Abs. 1 ZGB) oder gesetzliche (Art. 72 Abs. 3 ZGB) Ausschlussgründe geltend machen.

⁸⁸⁷ SCHIESS RÜTIMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 23, Rn. 26.

⁸⁸⁸ HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, Rn. 18.72a; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rn. 560; BESSON, ZSR, 66; RIEMER, in: Meier-Hayoz [Hrsg.], Berner Kommentar ZGB, Art. 76-79, Rn. 41 m.w.H.

⁸⁸⁹ Für ein breites Verständnis von widerrechtlichen Vereinszwecken plädieren RIEMER, in: Meier-Hayoz [Hrsg.], Berner Kommentar ZGB, Art. 76-79, Rn. 41 sowie HEINI/PORTMANN/SEEMANN, Vereinsrecht, Rn. 134.

Der fehlbare Zweck des Vereins muss dauerhaft sein. Einzelne illegale oder unsittliche Verhaltensweisen erfüllen die Kriterien von Art. 78 ZGB noch nicht.⁸⁹⁰ 525

(2) Widerrechtlichkeit

Widerrechtlich ist eine Zweckverfolgung, wenn sie gegen zwingendes, objektives Recht verstösst.⁸⁹¹ Darunter ist nicht bloss ein Verstoss gegen irgendeine Rechtsnorm zu verstehen. Von Rechtswidrigkeit ist vielmehr dann auszugehen, wenn die Zwecke und Mittel von Vereinen gegen Rechtssätze verstossen, die unter dem Gesichtspunkt der «öffentlichen Interessen» auch für Einzelne Schranken der Individualsphäre bilden.⁸⁹² 526

Sind bloss Teile der Statuten widerrechtlich (z.B. Bestimmungen bezüglich Organisation oder Namen), muss von Teilnichtigkeit bzw. Nichtigkeit der betreffenden Bestimmungen ausgegangen werden.⁸⁹³ Die Beurteilung, ob ein Vereinszweck widerrechtlich ist, kann besonders bei Vereinen mit rechtspolitischen Zwecken schwierig sein. Man denke beispielsweise an das *Rassemblement jurassien*, das die Gründung des Kantons Jura bezweckte.⁸⁹⁴ Auch wenn der Verein eine Abänderung der damals existierenden verfassungsrechtlichen Ordnung der Eidgenossenschaft anstrebte, war der Zweck zivilrechtlich betrachtet legal, weil das angestrebte Ziel mittels Revision des geltenden Rechtes verwirklicht werden sollte.⁸⁹⁵ Von einem rechtswidrigen Zweck muss indes ausgegangen werden, wenn die anvisierte Änderung oder Ergänzung des geltenden Rechtszustandes nicht auf einem rechtskonformen Weg – beispielsweise mit Gewalt – erreicht werden soll.⁸⁹⁶ 527

⁸⁹⁰ HEINI/SCHERRER, in: Honsell/Vogt/Geiser (Hrsg.), BSK ZGB I, Art. 78, Rn. 3; HEINI/PORTMANN/SEEMANN, Vereinsrecht, Rn. 137; PORTMANN, Vereinsrecht, Rn. 170.

⁸⁹¹ ABDERHALDEN, Diss., 97 f.;

⁸⁹² BRUNNER, Diss., 248 f.

⁸⁹³ BGE 97 II 108 E. 3, 115.

⁸⁹⁴ BGE 91 I 321, 322; BGE 92 I 24, 25.

⁸⁹⁵ RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), Berner Kommentar ZGB, Art. 76-79, Rn. 43.

⁸⁹⁶ ABDERHALDEN, Diss., 107 f.; BRUNNER, Diss., 297 ff.; RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), Berner Kommentar ZGB, Art. 76-79, Rn. 43 m.w.H.

(3) Unsittlichkeit

528 Unsittlich ist eine Zweckverfolgung, wenn sie gegen zwingendes, ungeschriebenes Recht verstösst. Dazu gehören sittliche Gebote oder herrschende sittliche Anschauungen in der Schweiz.⁸⁹⁷ Der Massstab der Unsittlichkeit unterliegt dem sozialpolitischen Zeitgeist.⁸⁹⁸

cc. *Klageberechtigung*

529 Die Auflösung eines Vereins setzt eine Klageerhebung voraus. Aktivlegitimiert ist einerseits die zuständige Behörde. Gemeint sind damit kantonale und eidgenössische Behörden, die durch die widerrechtliche oder unsittliche Vereinstätigkeit tangiert sind. Einschlägig zur Eruierung der Zuständigkeit ist das kantonale Recht (Art. 52 SchlT ZGB).⁸⁹⁹ Diese Behörden sind nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, unter den gegebenen Voraussetzungen Klage zu erheben.⁹⁰⁰

530 Ferner sind auch *Beteiligte* zur Klage berechtigt, sofern sie eine sachliche Beziehung zum Verein nachweisen und ein schützenswertes Interesse an der Auflösung dartun können. Der französische und italienische Wortlaut (*intéressé* resp. *interessato*) erscheint akkurater, wird doch zumindest in der Lehre ein sehr breites Verständnis von Beteiligten an den Tag gelegt. Umfasst von der Aktivlegitimation sind insbesondere Mitglieder, Gläubiger, Schuldner, Zentralverbände aber auch Konkurrenzvereine. Von einer Popularbeschwerde

⁸⁹⁷ HEINI/SCHERRER, in: Honsell/Vogt/Geiser (Hrsg.), BSK ZGB I, Art. 78, Rn. 5; RIEMER, Handkommentar, Rn. 12.

⁸⁹⁸ Einen umfassenden Überblick zur Auslegung des Sittlichkeitsbegriffs und ein Postulat zur Tilgung der Sittlichkeit aus dem verwaltungsrechtlichen Begriffsrepertoire bietet TSCHANNEN, Sittlichkeit, 553 ff.

⁸⁹⁹ In den Kantonen Zürich (§ 43 Ziff. 1 EG ZGB-ZH) und Genf (Art. 7 Abs. 1 Bst. a EG ZGB-GE) liegt die Zuständigkeit beispielsweise bei der (Ober-)Staatsanwaltschaft; in den Kantonen Bern (Art. 9 Bst. b EG ZGB-BE), St. Gallen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 EG ZGB-SG) und Neuenburg (Art. 12 Abs. 1 Ziff. 2 EG ZGB-NE) beim Regierungsrat resp. einer von ihm bezeichneten Direktion. Für weitere Beispiele s. JEANNERET/HARI, in: Pichonnaz/Foëx (éds.), Commentaire Romand CC I, Art. 78, Rn. 10.

⁹⁰⁰ RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), Berner Kommentar ZGB, Art. 76-79, Rn. 52.

wollte der Gesetzgeber im Zivilrecht bewusst absehen⁹⁰¹; indes steht es Dritten offen, bei der zuständigen Behörde Anzeige zu erstatten.⁹⁰²

dd. *Auflösungsverfahren*

Die Klage ist am Sitz des Vereins (Art. 56 ZGB) einzureichen, weshalb sich 531 das Zivilgericht erster Instanz mit der Sache beschäftigen muss. Das erstinstanzliche Verfahren unterliegt von Bundesrecht wegen der *Offizialmaxime*.⁹⁰³ Der Entscheid des Zivilgerichtes kann mittels *Beschwerde* innert 30 Tagen an das kantonale Obergericht weitergezogen werden. Beschwerdegründe sind die unrichtige Rechtsanwendung sowie offensichtlich unrichtige Feststellungen des Sachverhalts (Art. 320 ZPO). Das Obergericht kann den erstinstanzlichen Entscheid bestätigen, neu entscheiden oder den Entscheid zurückweisen (Art. 327 ZPO).⁹⁰⁴

Gegen den Entscheid des kantonalen Obergerichts kann *Beschwerde in Zivilsachen* 532 an das BGer erhoben werden (Art. 72 ff. BGG). Gerügt werden können insbesondere Verletzungen von Völker- und Bundesrecht (Art. 95 BGG) sowie die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts (Art. 97 BGG). Der Entscheid des BGer kann schliesslich mittels Individualbeschwerde an den EGMR weitergezogen werden (Art. 34 EMRK). Der EGMR prüft, ob eine Verletzung subjektiver Konventionsrechte durch die Vereinsauflösung vorliegt. Damit kann gerichtlich festgestellt werden, ob die Auflösung gerechtfertigt war oder nicht.⁹⁰⁵

⁹⁰¹ RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), Berner Kommentar ZGB, Art. 76-79, Rn. 52 mit Verweisen auf die Protokolle der Expertenkommission; vgl. aber zur jüngeren Entwicklung KIENER, ZSR, 76 f.

⁹⁰² HEINI/SCHERRER, in: Honsell/Vogt/Geiser (Hrsg.), BSK ZGB I, Art. 78, Rn. 7; HEINI/PORTMANN/SEEMANN, Vereinsrecht, Rn. 139; PORTMANN, Vereinsrecht, Rn. 172.

⁹⁰³ HEINI/SCHERRER, in: Honsell/Vogt/Geiser (Hrsg.), BSK ZGB I, Art. 78, Rn. 8; RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), Berner Kommentar ZGB, Art. 76-79, Rn. 55; a.M. HEINI/PORTMANN/SEEMANN, Vereinsrecht, Rn. 140, wonach kantonales Recht die Kompetenz auch einer Verwaltungsbehörde übertragen kann.

⁹⁰⁴ SPÜHLER, in: Spühler/Tenicho/Infanger (Hrsg.), BSK ZPO, Art. 327, Rn. 5 ff.

⁹⁰⁵ PABEL, ZaöRV, 925.

- 533 Mit der Rechtskraft des Urteils ist der Verein aufgelöst (*ex nunc*).⁹⁰⁶ Das Liquidationsverfahren richtet sich aufgrund fehlender konkreter Bestimmungen nach dem Genossenschaftsrecht (Art. 58 ZGB i.V.m. Art. 913 Abs. 1 OR), das wiederum auf die Bestimmungen der Aktiengesellschaft (Art. 742 ff. OR) verweist.⁹⁰⁷ Die Rechtspersönlichkeit des Vereins erlischt erst, wenn die Liquidation vollständig abgeschlossen ist.⁹⁰⁸
- 534 Aufgrund der besonderen Auswirkungen der richterlichen Auflösung fällt dem Richter die Kompetenz zu, geeignete Liquidatoren zu ernennen.⁹⁰⁹ Die Durchführung der Liquidation erfolgt sodann nach Massgabe des Obligationenrechts (Art. 739-745 OR). Das Vermögen eines Vereins, dessen Zweck rechtswidrig oder unsittlich geworden ist, fällt zwingend an das Gemeinwesen (Art. 57 Abs. 3 ZGB). Gemeint ist jenes Gemeinwesen auf Stufe Bund, Kanton oder Gemeinde, welchem der Verein seiner Bestimmung nach angehört.⁹¹⁰ Es ist Aufgabe des Richters, das zuständige Gemeinwesen zu bezeichnen.⁹¹¹ Dieses kann sodann frei über das Vermögen verfügen.⁹¹² Anderslautende Statutenbestimmungen oder Beschlüsse der Vereinsorgane sind irrelevant.⁹¹³ Erst mit dem Abschluss der Vermögensverwendung geht die Rechtspersönlichkeit des Vereins unter.⁹¹⁴

⁹⁰⁶ A.M. JEANNERET/HARI, in: Pichonnaz/Foëx (éds.), *Commentaire Romand CC I*, Art. 78, Rn. 8.

⁹⁰⁷ HEINI/PORTMANN/SEEMANN, *Vereinsrecht*, Rn. 143; RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), *Berner Kommentar ZGB*, Art. 76-79, Rn. 2; JEANNERET/HARI, in: Pichonnaz/Foëx (éds.), *Commentaire Romand CC I*, Art. 78, Rn. 16.

⁹⁰⁸ HEINI/SCHERRER, in: Honsell/Vogt/Geiser (Hrsg.), *BSK ZGB I*, Art. 78, Rn. 8; HEINI/PORTMANN/SEEMANN, *Vereinsrecht*, Rn. 144; JEANNERET/HARI, in: Pichonnaz/Foëx (éds.), *Commentaire Romand CC I*, Art. 78, Rn. 23.

⁹⁰⁹ RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), *Berner Kommentar ZGB*, Art. 76-79, Rn. 119.

⁹¹⁰ RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), *Berner Kommentar ZGB*, Art. 76-79, Rn. 130.

⁹¹¹ RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), *Berner Kommentar ZGB*, Art. 76-79, Rn. 131.

⁹¹² HEINI/SCHERRER, in: Honsell/Vogt/Geiser (Hrsg.), *BSK ZGB I*, Art. 78, Rn. 11.

⁹¹³ BGE 112 II 1; BGE 115 II 401; HEINI/SCHERRER, in: Honsell/Vogt/Geiser (Hrsg.), *BSK ZGB I*, Art. 78, Rn. 9.

⁹¹⁴ PORTMANN, *Vereinsrecht*, Rn. 178; RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), *Berner Kommentar ZGB*, Art. 76-79, Rn. 136.

Offen gelassen hat das Bundesgericht, wie das zivilrechtliche zum verwaltungsrechtlichen Organisationsverbot steht. Im Fall «Harst» im Kanton Zürich (Rn. 154 ff.) hielt das höchste Gericht diesbezüglich fest, dass die zivilrechtlichen Folgen eines von der Exekutive ausgesprochenen Verbots nicht ohne weiteres geklärt seien. Immerhin müsse dem Zivilrichter aber eine «gewisse Entscheidungsbefugnis» vorbehalten bleiben.⁹¹⁵ Nach meinem Dafürhalten hat das öffentlich-rechtliche Verbot keine zwingenden Auflösungsfolgen. Falls eine Auflösung erfolgt, ist dafür aber zwingend das Zivilgericht zuständig.

ee. Kompatibilität mit übergeordnetem Recht

Es ist naheliegend, dass die gerichtliche Auflösung eines Vereins einen schwerwiegenden Eingriff in Art. 23 BV bzw. Art. 11 EMRK darstellt und deshalb den Anforderungen an einen Grundrechtseingriff gerecht werden muss.⁹¹⁶ Für eine grundrechtskonforme Auslegung von Art. 78 ZGB muss – auch im Lichte von Art. 5 Abs. 2 BV – ein strenger Massstab für die Verhältnismässigkeitsprüfung herangezogen werden.⁹¹⁷ Der EGMR hat Art. 78 ZGB im Zusammenhang mit der Genfer Vereinigung *Rhino* (Rn. 364) als ausreichend und genügend präzise qualifiziert.⁹¹⁸ Allerdings muss die Auflösung sowohl konventions- als auch verfassungsrechtlich *Ultima Ratio* bleiben.

ff. Würdigung

Art. 78 ZGB sieht für widerrechtliche oder unsittliche Vereine ein strukturiertes Auflösungsverfahren mit klar normierten Zuständigkeiten vor. Die Schranken für eine Vereinsauflösung sind ausreichend klar formuliert und genügen daher den verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben. Problematisch erscheinen indes zwei Aspekte:

Erstens umfasst Art. 78 ZGB nur Vereine, deren ursprüngliche Zwecke rechtmässig waren und erst nachträglich widerrechtlich oder unsittlich wurden.⁹¹⁹

⁹¹⁵ BGE 60 I 349.

⁹¹⁶ HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, Rn. 18.72b.

⁹¹⁷ KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 23, Rn. 23.

⁹¹⁸ EGMR 11.10.2011 – 48848/07, Rn. 58 – *Vereinigung Rhino ua/Schweiz*.

⁹¹⁹ KICK, Diss., 105; RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), Berner Kommentar ZGB, Art. 76-79, Rn. 47; HEINI/SCHERRER, in: Honsell/Vogt/Geiser (Hrsg.), BSK

Vereine, die von Anfang an widerrechtliche oder unsittliche Zwecke verfolgen, können das Recht der Persönlichkeit gar nicht erst erlangen (Art. 52 Abs. 3 ZGB). Entsprechend konnten solche Vereine auch nicht gerichtlich aufgelöst werden. Diesbezüglich besteht eine gewisse Diskrepanz zu Art. 23 BV, von dessen Schutz grundsätzlich alle Vereinigungen – also auch widerrechtliche und unsittliche – umfasst sind (Rn. 306).

- 539 Überdies bezieht sich Art. 78 ZGB ausschliesslich auf zivilrechtliche Vereine. Das Zivilrecht ist nicht auf lose Strukturen wie Kampagnen oder nebulöse Vereinigungen ohne Rechtspersönlichkeiten ausgerichtet. Entsprechend schwierig gestaltet sich der Umgang mit solchen losen Konstrukten, die nach meinem Dafürhalten in der Schweiz nach aktueller Rechtslage nicht zivilrechtlich aufgelöst werden könnten.

b. Strafrecht

aa. Grundsätzliches

- 540 Während staatsgefährliche Vereinigungen mittels Verfassungs- und Verwaltungsrechts verboten und durch das Zivilrecht aufgelöst werden können, kann das Strafrecht subsidiär oder parallel hinzugezogen werden, um Individuen für Taten zu bestrafen, die sie im Zusammenhang mit rechtswidrigen Vereinigungen begangen haben.⁹²⁰ Ein eigentliches Verbot staatsgefährlicher Vereinigungen kann mit strafrechtlichen Normen aber nicht erzielt werden.

ZGB I, Art. 78, Rn. 1; und wohl auch JEANNERET/HARI, in: Pichonnaz/Foëx (éds.), *Commentaire Romand CC I*, Art. 78, Rn. 5 f.; kritisch zum Verfahren von Vereinen, die von Anfang an rechtswidrige oder unsittliche Zwecke verfolgen HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, *Personenrecht*, Rn. 18.72a; HEINI/PORTMANN/SEEMANN, *Vereinsrecht*, Rn. 132 machen zurecht darauf aufmerksam, dass in Art. 78 ZGB korrekterweise von Vereinen die Rede sein sollte, die «widerrechtlich oder unsittlich geworden sind». Für die Rechtsprechung des Bundesgerichts, die teilweise auch ursprüngliche Widerrechtlichkeit oder Unsittlichkeit unter Art. 78 ZGB subsumierte, vgl. RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), *Berner Kommentar ZGB*, Art. 76-79, Rn. 48.

⁹²⁰ Um strafrechtliche Massnahmen im Zusammenhang mit staatsgefährlichen Vereinigungen einzuleiten, bedarf es keinem administrativen Verbot. Umgekehrt zieht ein öffentlich-rechtliches Verbot gestützt auf das Verfassungs- oder Verwaltungsrecht nicht zwangsweise ein strafrechtliches Verfahren nach

bb. Entstehungsgeschichten von Art. 99 MStG und Art. 275^{ter} StGB

Der Umgang mit rechtswidrigen Vereinigungen wird sowohl im militärischen 541 als auch im bürgerlichen Strafrecht geregelt. Art. 99 MStG pönalisiert die «Untergrabung der militärischen Disziplin». ⁹²¹ Hintergrund des Artikels war der Aufruf des Oltener Aktionskomitees zum *Landesstreik* von 1918, der unter anderem von Wehrmännern die Bildung von «Soldatenräten» forderte. General Ulrich Wille erachtete solche Soldatenräte als unvereinbar mit der militärischen Ordnung und Disziplin. Aufgrund dieser Vorgeschichte war Art. 99 MStG, der am 13. Juni 1927 in Kraft trat, in der Ratsdebatte unbestritten. ⁹²²

Art. 99 MStG

Wer eine Vereinigung gründet, die bezweckt oder deren Tätigkeit darauf gerichtet ist, die militärische Disziplin zu untergraben, insbesondere Dienstpflichtige zum Ungehorsam gegen militärische Befehle, zur Dienstverletzung, zur Dienstverweigerung oder zum Ausreissen zu bewegen oder zu verleiten, wer einer solchen Vereinigung beitrifft oder sich an ihren Bestrebungen beteiligt, wer zur Bildung solcher Vereinigungen auffordert oder deren Weisungen befolgt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Die Vereinigungsdelikte im bürgerlichen Strafrecht wurden jenen im militäri- 542 schen Strafrecht nachmodelliert. Jedoch stiess Art. 275 aStGB ⁹²³, der 1937 in

sich. Strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Massnahmen können folglich nebeneinander einhergehen oder kumuliert zur Anwendung gebracht werden. Im Idealfall ergänzt ein strafrechtliches Verbot die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen. So bereits COMTESSE, Habil., 89 und GUERY, Anwaltsrevue, 436.

⁹²¹ Gesetzessystematisch regelt das militärische Strafrecht im Fünften Abschnitt des zweiten Teils «Verbrechen oder Vergehen gegen die Landesverteidigung und gegen die Wehrkraft des Landes». Unter «Störung der militärischen Sicherheit» befindet sich Art. 99 MStG, der die eher unscheinbare Marginalie «Untergrabung der militärischen Disziplin» trägt.

⁹²² Art. 99 MStG fand – wie übrigens auch Art. 275 aStGB – erst in der parlamentarischen Diskussion Eingang in das Gesetz; COMTESSE, Militärstrafgesetz, Art. 99, Rn. 7; WENGER, Diss., 116 f.; HAFTER, Strafrecht, 682.

⁹²³ Zur Geschichte von Art. 275 StGB s. WENGER, Diss., 116; der Originalartikel kann in THORMANN/VON OVERBECK, Strafgesetzbuch, 384, nachgelesen werden.

Kraft trat, aufgrund seiner ausgesprochen breiten und unpräzisen Formulierung auf Kritik.⁹²⁴ Im Rahmen der StGB-Teilrevision im Jahre 1950 wurde der Artikel deshalb in den heutigen Art. 275^{ter} StGB überführt.⁹²⁵

Art. 275^{ter} StGB

Wer eine Vereinigung gründet, die bezweckt oder deren Tätigkeit darauf gerichtet ist, Handlungen vorzunehmen, die gemäss den Artikeln 265, 266, 266^{bis}, 271-274, 275 und 275^{bis} mit Strafe bedroht sind,
wer einer solchen Vereinigung beitrifft oder sich an ihren Bestrebungen beteiligt,
wer zur Bildung solcher Vereinigungen auffordert oder deren Weisungen befolgt,
wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

- 543 An der Anwendungsproblematik hat dies freilich wenig geändert. Es erstaunt deshalb nicht, dass es auch heute noch schwierig ist, den Anwendungsbereich von Art. 275^{ter} StGB sinnvoll zu umreissen.⁹²⁶ Zwar werden durch das militärische und bürgerliche Strafrecht unterschiedliche Rechtsgüter geschützt.⁹²⁷ Weil aber die deliktischen Handlungen in beiden Normen durch Vereinigung erfüllt werden, sind die Tatbestände in den beiden Artikeln gleich konstruiert.⁹²⁸ Die Begehungsweisen in den Absätzen 2, 3 und 4 der beiden Normen sind sogar Wort für Wort identisch.⁹²⁹

⁹²⁴ HAFTER, Strafrecht, 683, bemerkte diesbezüglich, dass man dem Gesetzgeber angesichts der weiten Ausgestaltung der Tatmöglichkeiten «jedenfalls nicht den Vorwurf der Lückenhaftigkeit machen» könne. Kritisch zu Art. 275 aStGB auch COMTESSE, Habil., 85 ff. und KAUER, Diss., 89.

⁹²⁵ Das bürgerliche Strafgesetzbuch regelt den Staatsschutz im Dreizehnten Teil. Der Dritte Abschnitt ist mit der «Gefährdung der verfassungsmässigen Ordnung» betitelt und umfasst drei Artikel: «Angriffe auf die verfassungsmässige Ordnung» (Art. 275 StGB), «Staatsgefährliche Propaganda» (Art. 275^{bis} StGB) sowie «Rechtswidrige Vereinigungen» (Art. 275^{ter} StGB). Zur Entstehungsgeschichte s. RUTZ, Diss., 17.

⁹²⁶ STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht, § 48, Rn. 16.

⁹²⁷ Art. 99 MStG schützt die militärische Disziplin, Art. 275^{ter} StGB staatliche Einrichtungen; hierzu GODENZL, Habil., 380; WENGER, Diss., 117.

⁹²⁸ THORMANN/VON OVERBECK, Strafgesetzbuch, Rn. 1 ff.; WENGER, Diss., 116.

⁹²⁹ GODENZL, Habil., 381.

In der Praxis kommt den beiden Artikeln keine Bedeutung zu. Seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1951 hat sich das Bundesgericht etwa zu Art. 275^{ter} StGB noch kein einziges Mal geäußert.⁹³⁰ 544

cc. Objektiver Tatbestand

(1) Der strafrechtliche Vereinigungs-Begriff

Die Strafbarkeit bemisst sich in beiden Artikeln an der Vereinigung und deren Zwecken. Einig ist sich die Lehre darin, dass der Vereinigungs-Begriff weit auszulegen ist.⁹³¹ Bei Vereinigungen im strafrechtlichen Sinne handelt es sich um (i) eine Vielzahl von Personen,⁹³² die (ii) während einer gewissen Zeitdauer⁹³³ mit einem (iii) Mindestmass an Organisation⁹³⁴ einen (iv) gemeinsamen Zweck verfolgen. Bloss spontane oder vorübergehend existierende Versammlungen fallen nicht unter den strafrechtlichen Vereinigungsbegriff von 545

⁹³⁰ GODEL, in: Macaluso/Moreillon/Queloz (éds.), *Commentaire Romand CP II*, Art. 275^{ter}, Rn. 2; FREYTAG, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), *BSK StGB II*, Art. 275^{ter}, *Kriminalstatistik*.

⁹³¹ LANDSHUT, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), *BSK StGB II*, Art. 275^{ter}, Rn. 2.

⁹³² KAUER, Diss., 89 und ZELLWEGER, Diss., 171, schreiben in diesem Zusammenschluss von «Gesinnungsgenossen». In der französischsprachigen Literatur wird – wohl gestützt auf sozialpsychologische Überlegungen – ein Minimum von drei Personen vorausgesetzt, damit von einer Vereinigung gesprochen werden kann. So zumindest in CORBOZ, *infractions*, Art. 275^{ter}, Rn. 1. Kritisch dazu GODENZI, *Habil.*, 68 ff., 385 f.

⁹³³ DONATSCH/THOMMEN/WOHLERS, *Strafrecht*, 369; POPP, *MStG-Kommentar*, Art. 99, Rn. 4; GODENZI, *Habil.*, 386 f.

⁹³⁴ Das Mass der Organisation ist irrelevant, weshalb eine Befehlsstruktur oder Gehorsam nicht zwingend vorhanden sein müssen (GODENZI, *Habil.*, 386; ZELLWEGER, Diss., 171; GODEL, in: Macaluso/Moreillon/Queloz [éds.], *Commentaire Romand CP II*, Art. 275^{ter}, Rn. 10; CORBOZ, *infractions*, Art. 275^{ter}, Rn. 1; POPP, *MStG-Kommentar*, Art. 99, Rn. 4). Ebenfalls irrelevant ist die juristische Form der Vereinigung, wobei der Verein (Art. 60 ff. ZGB) bzw. die einfache Gesellschaft (Art. 530 ff. OR) im Vordergrund stehen dürften (DONATSCH/THOMMEN/WOHLERS, *Strafrecht*, 369; LANDSHUT, in: Niggli/Wiprächtiger [Hrsg.], *BSK StGB II*, Art. 275^{ter}, Rn. 2; zu Art. 275 aStGB bereits THORMANN/VON OVERBECK, *Strafgesetzbuch*, Rn. 3).

Art. 275^{ter} StGB.⁹³⁵ Insgesamt ist das strafrechtliche Verständnis einer Vereinigung somit in den wesentlichen Charakteristika identisch mit jenem des Verfassungs- und Völkerrechts (Rn. 293 f.).

(2) Strafbare Handlungen

- 546 Der Katalog von Art. 275^{ter} Abs. 1-3 StGB resp. Art. 99 MStG knüpft in nicht ganz chronologischer Reihenfolge an die verschiedenen Entwicklungsstadien einer Vereinigung an. Denkbar sind fünf Begehungsweisen: (i) die *Gründung*⁹³⁶ (ii) der *Beitritt*⁹³⁷ (iii) die *Beteiligung an Bestrebungen*⁹³⁸ (iv) die *Aufforderung zur Bildung*⁹³⁹ sowie (v) die *Befolgung von Weisungen*⁹⁴⁰ rechtswidriger Vereinigungen.
- 547 Einerseits werden Verhaltensweisen pönalisiert, die auf die Kreierung einer Vereinigung abzielen (Gründung sowie Aufforderung zur Bildung einer Vereinigung). Andererseits umfassen die beiden Artikel aber auch Handlungen im

⁹³⁵ WENGER, Diss., 118; GODEL, in: Macaluso/Moreillon/Queloz (éds.), *Commentaire Romand CP II*, Art. 275^{ter}, Rn. 11.

⁹³⁶ Die Gründung ist erfolgt, wenn sich mehrere Personen zur Förderung eines für alle identischen Zwecks zusammentun und zwecks Förderung dieses Zwecks verpflichten; GODENZI, Habil., 404 ff.; POPP, MStG-Kommentar, Art. 99, Rn. 9.

⁹³⁷ Der Beitritt wird in der Regel mit dem Erwerb der Mitgliedschaft gleichgesetzt; GODENZI, Habil., 418 ff.; POPP, MStG-Kommentar, Art. 99, Rn. 10.

⁹³⁸ Die Beteiligung an Bestrebungen erfordert ein aktives Zutun, welches dazu dient, das Ziel der Vereinigung zu verwirklichen; GODENZI, Habil., 397; POPP, MStG-Kommentar, Art. 99, Rn. 13.

⁹³⁹ Eine Aufforderung zur Bildung einer rechtswidrigen Vereinigung manifestiert sich i.d.R. dadurch, dass der Täter mündliche oder schriftliche Äusserungen von sich gibt, die darauf abzielen, andere zur kollektiven Begehung einer Straftat zu animieren; GODENZI, Habil., 409 ff.; POPP, MStG-Kommentar, Art. 99, Rn. 11. Weshalb bei dieser Tatvariante von der Bildung von Vereinigungen (Plural) gesprochen wird, war bereits für HAFTER, Strafrecht, 683 «unerschliesslich».

⁹⁴⁰ Durch die Befolgung von Weisungen wird ersichtlich, dass ein Individuum der Weisungsgewalt der Vereinigung untersteht und Handlungen zugunsten ebendieser vornimmt; GODENZI, Habil., 397; POPP, MStG-Kommentar, Art. 99, Rn. 14.

Zusammenhang mit einer bereits existierenden Vereinigung (Beitritt, Beteiligung an Bestrebungen, Befolgung von Weisungen).⁹⁴¹ Diese Unterscheidung ist wichtig, weil das Strafrecht dem Täter dadurch eine individuelle Verantwortung für ein kollektives Verhalten zuweist. Bei mehreren dieser Tatvarianten ist nämlich das Verhalten anderer Personen für den Taterfolg mitentscheidend.⁹⁴²

Strafbar macht sich, wer eine Vereinigung gründet, die eine oder mehrere dieser genannten Ziele verfolgt oder deren Tätigkeit faktisch darauf ausgerichtet ist.⁹⁴³ Die Vereinigung des bürgerlichen Strafrechts muss überdies bezwecken oder ihre Tätigkeit darauf ausrichten, eine oder mehrere der in Art. 275^{ter} StGB genannten Staatsdelikte (Art. 265-266^{bis}, 271-275^{bis} StGB) zu begehen.⁹⁴⁴ In ähnlicher Weise umfasst das militärische Strafrecht Vereinigungen, die bezwecken oder ihre Tätigkeit darauf ausrichten, die militärische Disziplin zu untergraben.⁹⁴⁵ Als Beispiele nennt das Gesetz die Bewegung und Verleitung⁹⁴⁶ zu Ungehorsam, Dienstverletzung, Dienstverweigerung und Ausreisen.⁹⁴⁷

Im Gegensatz zur Anstiftung sind solche Handlungen auch dann strafbar, wenn der Aufforderung keine Folge geleistet wird.⁹⁴⁸ Dies bedeutet, dass die

⁹⁴¹ In der h.L. wird, wohl aufgrund der geringen praktischen Relevanz von Art. 275^{ter} StGB, überwiegend auf eine Abgrenzung der einzelnen Tathandlungen verzichtet. Vgl. aber die Hinweise in GODENZI, Habil., 395 f.; CORBOZ, infractions, Art. 275^{ter} StGB, Rn. 3; und RUTZ, Diss., 180 f. Keine Rolle spielen die Tathandlungsvarianten hingegen bei JACCARD, Diss., 109 ff.

⁹⁴² GODENZI, Habil., 402 ff., 425 ff.

⁹⁴³ DONATSCH/THOMMEN/WOHLERS, Strafrecht, 369.

⁹⁴⁴ Worin der Unterschied zwischen dem Bezwecken und der Ausrichtung einer Tätigkeit bestehen soll, war bereits für HAFTER, Strafrecht, 682 f. «nicht erfindlich». Beide Formulierungen sind in ihrer Essenz identisch; so bereits RUTZ, Diss., 178 f.; gl. M. GODENZI, Habil., 388.

⁹⁴⁵ Dass der Zweck «unnützerweise doppelt» aufgeführt wird, bemerkte bereits COMTESSE, Militärstrafgesetz, Art. 99, Rn. 1.

⁹⁴⁶ Auch diese doppelte Ausdrucksweise erachtete bereits COMTESSE, Militärstrafgesetz, Art. 99, Rn. 1, als «überflüssig».

⁹⁴⁷ POPP, MStG-Kommentar, Art. 99, Rn. 6.

⁹⁴⁸ LANDSHUT, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 275^{ter}, Rn. 4; THORMANN/VON OVERBECK, Strafgesetzbuch, Art. 275, Rn. 6.

Strafbarkeit *ausserordentlich früh* einsetzt.⁹⁴⁹ Irrelevant ist, ob die Vereinigung das Ziel bereits erreicht hat bzw. überhaupt jemals verwirklichen wird.⁹⁵⁰ In der Lehre wird die Meinung vertreten, dass selbst der Versuch und die Teilnahme der Anstiftung strafbar seien.⁹⁵¹ Folglich werden mit Art. 275^{ter} StGB und Art. 99 MStG quasi «Vorbereitungshandlungen zu Vorbereitungshandlungen» erfasst, wodurch die *Strafbarkeit* nahezu *grenzenlos* wird.⁹⁵² Dabei besteht das Risiko, dass ideologische Ansichten pönalisiert werden.⁹⁵³ Der Auftrag des Strafrechtes, die strafbare Handlung klar abzugrenzen, bleibt damit unerfüllt.⁹⁵⁴

dd. Subjektiver Tatbestand

550 Der subjektive Tatbestand zur Erfüllung von Art. 275^{ter} StGB und Art. 99 MStG erfordert Vorsatz. Der Täter oder die Täterin muss die rechtswidrige

⁹⁴⁹ Erforderlich ist nur, dass sich eine Vereinigung einer Zielrichtung von Art. 265-266^{bis} resp. 271-275^{bis} StGB annimmt.

⁹⁵⁰ LANDSHUT, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 275^{ter}, Rn. 4; STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht, § 48, Rn. 20; LOGOZ, Commentaire, 629; WENGER, Diss., 121; GODEL, in: Macaluso/Moreillon/Queloz (éds.), Commentaire Romand CP II, Art. 275^{ter}, Rn. 6; POPP, MStG-Kommentar, Art. 99, Rn. 4 ff.; GODENZ, Habil., 391.

⁹⁵¹ RUTZ, Diss., 188 f.; HAFTER, Strafrecht, 683; LANDSHUT, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 275^{ter}, Rn. 4.

⁹⁵² LANDSHUT, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 275^{ter}, Rn. 1 ff.; KERN, Diss., 294 f.; in diesem Sinne bereits COMTESSE, Habil., 88.

⁹⁵³ Da die Schweiz kein Gesinnungsstrafrecht kennt, darf das blosses Sympathisieren mit einer Vereinigung i.S.v. Art. 275^{ter} StGB keine strafbare Handlung darstellen. Ohne Rechtsfolgen muss daher die Teilnahme an einer Versammlung, das Abonnieren einer Zeitung oder eines Newsletters einer rechtswidrigen Vereinigung bleiben (WENGER, Diss., 121; GODEL, in: Macaluso/Moreillon/Queloz [éds.], Commentaire Romand CP II, Art. 275^{ter}, Rn. 9; LANDSHUT, in: Niggli/Wiprächtiger [Hrsg.], BSK StGB II, Art. 275^{ter}, Rn. 7; TRECHSEL/PIETH, Praxiskommentar, Art. 275^{ter}, Rn. 1). Als Mindestanfordernis verlangt RUTZ, Diss., 185, dass der Täter oder die Täterin der Vereinigung materielle Hilfe zur Verwirklichung der verpönten Bestrebungen leistet oder ihre Führung oder Mitglieder psychisch bestärkt.

⁹⁵⁴ STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht, § 48, Rn. 20.

Zweckbestimmung bzw. die Tätigkeit der Vereinigung kennen und ihre Ziele fördern wollen, wobei Eventualvorsatz ausreicht.⁹⁵⁵

ee. Konkurrenzen

Art. 275^{ter} StGB verhält sich aufgrund der unter Umständen äusserst schwer nachweisbaren Tathandlungen subsidiär zu den Art. 265-266^{bis} und 271-275 StGB.⁹⁵⁶ Entsprechend kommt Art. 275^{ter} StGB nicht zur Anwendung, wenn die rechtswidrige Vereinigung Handlungen vornimmt, die unter Art. 265-266^{bis} bzw. 271-275 StGB fallen.⁹⁵⁷ 275^{bis} StGB konsumiert Art. 275^{ter} StGB,⁹⁵⁸ verhält sich aber subsidiär zu Art. 260^{ter} StGB.⁹⁵⁹

ff. Strafmass

Bei strafbaren Handlungen i.S.v. Art. 275^{ter} StGB bzw. Art. 99 MStG droht eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe. Die Artikel unterscheiden zwar zwischen diversen vereinsbezogenen Aktivitäten, dennoch gilt ein einheitlicher Strafraum für sämtliche Tathandlungsvarianten. Der Unrechtsgehalt der einzelnen Handlungen ist also formell identisch.⁹⁶⁰ Das

⁹⁵⁵ LANDSHUT, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 275^{ter}, Rn. 8; DONATSCH/THOMMEN/WOHLERS, Strafrecht, 370; THORMANN/VON OVERBECK, Strafgesetzbuch, Art. 275, Rn. 7; LOGOZ, Commentaire, 629; GODEL, in: Macaluso/Moreillon/Queloz (éds.), Commentaire Romand CP II, Art. 275^{ter}, Rn. 14.

⁹⁵⁶ CORBOZ, infractions, Art. 275^{ter}, Rn. 6; LANDSHUT, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 275^{ter}, Rn. 9; STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht, § 48, Rn. 22; DONATSCH/THOMMEN/WOHLERS, Strafrecht, 370.

⁹⁵⁷ LANDSHUT, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 275^{ter}, Rn. 9 m.w.H.

⁹⁵⁸ Dies hat zur kaum nachvollziehbaren Folge, dass die Aufforderung, eine Propaganda-Vereinigung zu bilden, schwerer bestraft wird, als die Propaganda selber; LANDSHUT, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 275^{ter}, Rn. 10.

⁹⁵⁹ STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht, § 48, Rn. 23; DONATSCH/THOMMEN/WOHLERS, Strafrecht, 370; LANDSHUT, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 275^{ter}, Rn. 10; GODEL, in: Macaluso/Moreillon/Queloz (éds.), Commentaire Romand CP II, Art. 275^{ter}, Rn. 21.

⁹⁶⁰ GODENZI, Habil., 394.

Verfahren richtet sich nach der Strafprozessordnung (StPO) bzw. dem Militärstrafprozess (MStP).

gg. Würdigung

- 553 Auch wenn gelegentlich dargetan wird, dass gestützt auf Art. 275^{ter} StGB Vereinigungen verboten werden können,⁹⁶¹ hat die soeben erfolgte Diskussion gezeigt, dass ein Vereinigungsverbot gestützt auf das (Militär-)Strafrecht nicht erfolgen kann. Pönalisiert werden lediglich – nahezu uferlos – Handlungen, welche in Zusammenhang mit rechtswidrigen Vereinigungen begangen werden.⁹⁶² Anders als etwa bei Art. 74 NDG oder Art. 1 des AQ/IS-Gesetzes handelt es sich daher bei Art. 275^{ter} StGB bzw. Art. 99 MStG nicht um eigentliche Verbotsnormen.
- 554 Nach meinem Dafürhalten sollte, wenn immer möglich, dem öffentlich-rechtlichen Verbot Vorrang zukommen und das Strafrecht nur subsidiär zur Durchsetzung erlassener Verbote hinzugezogen werden. Dadurch kann, soweit notwendig und sinnvoll, ein einheitliches Vorgehen unter Berücksichtigung der innen- und aussenpolitischen Implikationen angestrebt werden, das allein durch die strafrechtliche Herangehensweise nicht gewährleistet werden kann.⁹⁶³

c. Personalrecht

- 555 Das Völkerrecht sieht Spezialbestimmungen für die Einschränkung der Vereinigungsfreiheit von Beamten vor. Sowohl Art. 11 Abs. 2 S. 2 EMRK als auch Art. 22 Abs. 2 S. 2 UNO-Pakt II enthalten Sonderbestimmungen für die Vereinigungsfreiheit von Angehörigen der *Streitkräfte*, der *Polizei* und (im Falle

⁹⁶¹ Z.B. ERRASS, SGK, Art. 23, Rn. 31 oder KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 23, Rn. 19.

⁹⁶² Der Strafrichter kann höchstens der zur Auflösungsklage legitimierten Verwaltungsbehörde Anzeige erstatten, sofern er auf strafbare Handlungen von Vereinen bzw. deren Mitglieder erfährt; vgl. RIEMER, in: Meier-Hayoz (Hrsg.), Berner Kommentar ZGB, Art. 76-79, Rn. 59.

⁹⁶³ In diesem Sinne auch COMTESSE, Habil., 86 ff.; RUTZ, ZStrR, 397 f.; ähnlich für die deutsche Rechtsordnung auch WILLMS, Organisationsverbot, 472.

der EMRK zusätzlich) der *Staatsverwaltung*.⁹⁶⁴ In der jüngeren Rechtsprechung prüfte der Gerichtshof jeweils dieselben Kriterien wie bei der Rechtfertigung gemäss Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK.⁹⁶⁵

Mit Verweis auf die politische Neutralität hat der Gerichtshof mehrere Verbote 556 gestützt, die vorsahen, dass Staatsbedienstete keiner politischen Partei angehören dürfen.⁹⁶⁶ Ebenfalls legitim ist das Gebot, dass sich Staatsbedienstete öffentlich nur in einer unparteiischen und zurückhaltenden Weise äussern sollen.⁹⁶⁷ Selbst ein Streikverbot für bestimmte Beamtengruppen, die Befehlsgewalt im Namen des Staats ausüben, kann mit der Konvention vereinbar sein.⁹⁶⁸

Eine Konventionswidrigkeit erkannte der Gerichtshof im Jahr 1995 in der Entlassung einer Lehrerin, die der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) angehörte. Der Gerichtshof argumentierte, dass der Lehrerin faktisch die Mög- 557

⁹⁶⁴ Der Begriff der Staatsverwaltung ist eng auszulegen (EGMR 2.8.2001 – 35972/97, Slg. 01-VIII, Rn. 31 – *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani/Italien*); Kommunalbeamte fallen beispielsweise nicht unter den Anwendungsbereich der Ausnahme. Anders verhält es sich bei einer Kommunalgarde, die hierarchisch strukturiert ist und Zwangsmassnahmen gegenüber Bürgern ergreifen kann (EGMR 12.11.2008 – 34503/97 (GK), Slg. 08-V, Rn. 97 – *Demir ua/Türkei*). Vgl. auch OSZE/VENEDIG KOMMISSION, Guidelines 2015, Rn. 144 ff.

⁹⁶⁵ EGMR 25.9.2012 – 11828/08, Rn. 63 ff. – *Gewerkschaft der Polizei in der Slowakei ua/Slowakei*; EGMR 10.4.2012 – 26648/03, Rn. 43 ff. – *Strezelecki/Polen*; EGMR 12.11.2008 – 34503/97 (GK), Slg. 08-V Rn. 97 – *Demir ua/Türkei*.

⁹⁶⁶ Beispielsweise im Zusammenhang mit Angehörigen einer Lokalpolizei (EGMR 10.4.2012 – 26648/03, Rn. 40 ff. – *Strezelecki/Polen*); oder bzgl. Angehörigen der Armee und Polizei (EGMR 20.5.1999 – 25390/94 [GK], Slg. 99-III Rn. 46 ff. und 59 ff. – *Rekvenyi/ Ungarn*); Kritisch hierzu SCHABAS, ECHR, 522 f.; HERINGA/VAN HOOFF in: van Dijk et al. (eds.), ECHR, 830.

⁹⁶⁷ EGMR 25.9.2012 – 11828/08, Rn. 63 ff. – *Gewerkschaft der Polizei in der Slowakei ua/Slowakei*.

⁹⁶⁸ EGMR 21.4.2009 – 68959/01, Rn. 32 – *Enerji Yapi-Yol Sen/Türkei*.

lichkeit entzogen wurde, ihren Beruf auszuüben. Ausserdem brachte ihre Stellung keine wesentlichen Sicherheitsrisiken mit sich.⁹⁶⁹ Auch wenn die Abstimmung mit 10:9 Stimmen äusserst knapp war, zählt der Entscheid zum gesicherten Bestand der EGMR-Rechtsprechung.⁹⁷⁰

558 Nicht (mehr) zum gesicherten Bestand der Schweizer Rechtsprechung dürfte hingegen ein Entscheid des Bundesgerichtes aus dem Jahre 1973 zählen, in welchem die fristlose Kündigung einer Telegraphistin der PTT stützte, welche sich aktiv bei der *Jeunesse progressiste* engagierte.⁹⁷¹ Diese Vereinigung wurde zum damaligen Zeitpunkt von der Bundespolizei überwacht und bestand nach Auffassung der Bundesbehörden aus «Linksextremisten prochinesischer Richtung». Weil die oppositionelle politische Haltung die Gefahr mit sich bringe, dass Bundesangestellte ihre dienstliche Position aus politischen Gründen missbrauchen, seien berechtigte Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit der damals knapp neunzehnjährigen Frau angebracht. Das Bundesgericht stützte diese Haltung der Arbeitgeberin, wonach es dem Staat nicht zugemutet werden könne, «Arbeitnehmer in seinen Diensten zu haben, die nach chinesischem Vorbild 'die Umwandlung der kapitalistischen in eine sozialistische Gesellschaftsordnung anstreben'». ⁹⁷²

559 Im Gegensatz zur EMRK kennt das Schweizer Verfassungsrecht für Beamte keine spezifischen Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit.⁹⁷³ Jedoch sieht das Bundespersonalgesetz vor, dass der Bundesrat «dem Personal über den Arbeitsvertrag hinausgehende Pflichten auferlegen» kann (Art. 24 Abs. 2 Bst. b BPG).⁹⁷⁴ In der Lehre wird m.E. zurecht kritisiert, dass dieser Artikel zu unbestimmt formuliert ist. So bleibt völlig unklar, welche Grundrechte –

⁹⁶⁹ EGMR 26.9.1995 – 17851/91 Rn. 60 f. – *Vogt/Deutschland*; ARNDT/ENGELS, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Art. 11, Rn. 37.

⁹⁷⁰ BRÖHMER, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Kommentar, Kap. 19, Rn. 85; BERNHARDT, Parteiverbote, 383.

⁹⁷¹ BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 23, Rn. 19; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, 609.

⁹⁷² BGE 99 Ib 129, 131.

⁹⁷³ Vgl. zur älteren Lehre BONHÔTE, Diss., 278; ABDERHALDEN, Diss., 93 ff.; SCHOLLENBERGER, Bundesverfassung, 414.

⁹⁷⁴ Im kantonalen Personalrecht sind – soweit ersichtlich – keine ähnlichen Normen vorhanden. Vgl. DONATSCH, jusletter, 4 f.

nebst dem Streikrecht (Art. 24 Abs. 1 BPG) und der Niederlassungs- und Wirtschaftsfreiheit (Art. 24 Abs. 2 Bst. a BPG) – der Bundesrat einschränken darf. Teilweise wird sogar von einer «gesetzgeberischen Fehlleistung» gesprochen.⁹⁷⁵

Die Bundespersonalverordnung (BPV) präzisiert, dass der Arbeitgeber von Bundesangestellten, die im Ausland eingesetzt werden, eine Meldung verlangen kann, wenn sie einem Verein angehören (Art. 95 Abs. 1 Bst. a BPV). Für Angestellte des EDA gilt diese *Meldepflicht* explizit, wenn sie sich Vereinen mit Sitz im Ausland anschliessen (Art. 142 Bst. a VBPV-EDA). Am Arbeitsort im Ausland dürfen überdies keine öffentlichen Ämter bekleidet werden (Art. 95 Abs. 2 BPV).⁹⁷⁶ Ebenso kann das EDA für Begleitpersonen der an einer schweizerischen Vertretung im Ausland stationierten Angestellten – also Personen, die in keinem direkten Sonderverhältnis zum Bund stehen – eine *Melde- und Bewilligungspflicht* für öffentliche Ämter im Ausland vorsehen (Art. 95 Abs. 3 BPV).⁹⁷⁷

M.E. sind diese Normen kritisch zu hinterfragen. Melde- und Bewilligungspflichten, wie sie vom EDA für Bundesangestellte und deren Begleitpersonen im Ausland verlangt werden (können), sind als mittelbar eingreifende Massnahmen zu qualifizieren (Rn. 317). Fraglich ist für mein Dafürhalten, ob diese Bestimmungen dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV), insbesondere der genügenden Normdichte und Normstufe, gerecht werden. Wichtige rechtsetzende Bestimmungen, wie beispielsweise die Ausübung der politischen Rechte oder die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte, sind in der Form

⁹⁷⁵ HELBLING, in: Portmann/Uhlmann (Hrsg.), Handkommentar BPG, Art. 24, Rn. 42 ff.

⁹⁷⁶ Die Richtlinien des EPA 2019 definieren ein «öffentliches Amt» in Ziff. 4.1 folgendermassen: «Ein öffentliches Amt bekleidet, wer Mitglied einer (legislativen, exekutiven oder judikativen) Behörde ist oder für eine öffentlich-rechtliche Anstalt von Bund, Kanton, Gemeinde, für eine öffentliche Schule oder eine öffentlich-rechtlich anerkannte Kirche Aufgaben erfüllt, die im öffentlichen Recht begründet sind (hoheitliche Aufgaben). Dabei spielt es keine Rolle, ob die angestellte Person zu dieser Tätigkeit berufen oder als Mitglied einer Behörde gewählt wurde oder ob sie sich selbst darum beworben hat».

⁹⁷⁷ Von dieser Ermächtigung hat das EDA bislang keinen Gebrauch gemacht. E-Mail-Korrespondenz zwischen dem Autor und dem Rechtsdienst EDA vom 15. März 2019.

eines Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 Bst. a-b BV). Art. 24 BPG ist zwar ein Gesetz im formellen Sinne, allerdings ist der Artikel nicht annähernd so bestimmt ausformuliert, dass Einzelne ihr Verhalten danach richten können. Diesen Bedenken ist auch für Personen im besonderen Rechtsverhältnis Rechnung zu tragen.

- 562 Selbstverständlich haben Bundesangestellte die berechtigten Interessen des Arbeitgebers auch unabhängig von diesen Bestimmungen zu wahren (Art. 20 Abs. 1 BPG).⁹⁷⁸ Dieser Treuepflicht misst das Bundesgericht grosse Bedeutung zu.⁹⁷⁹ Jedoch werden diese besonderen Loyalitätsverpflichtungen in den Verordnungen und Weisungen kaum konkretisiert.⁹⁸⁰ Sicherlich findet die Treuepflicht ihre Grenzen in den berechtigten Interessen der Arbeitnehmenden an der freien Persönlichkeitsentfaltung.⁹⁸¹ Entsprechend gibt es kein grundsätzliches Verbot für Beamte, sich politisch zu äussern, politische Überzeugungen darzulegen oder einer politischen Partei beizutreten.⁹⁸² Massgebend ist stets das Verhältnis zwischen der Stellung der Person im Sonderverhältnis und der fraglichen Vereinigung.⁹⁸³

⁹⁷⁸ Art. 20 BPG ist eigentlich unnötig, verweist Art. 6 Abs. 2 BPG doch auf die Bestimmungen des Obligationenrechts, soweit das BPG und andere Bundesgesetze nichts Abweichendes bestimmen. Dieser Verweis in das Privatrecht umfasst auch die arbeitsrechtliche Treuepflicht gemäss Art. 321a OR. Bundesrat Kaspar Villiger sprach deshalb im Nationalrat von einer Norm, die «doppelt gemoppelt» sei. In der Tat unterscheiden sich die Interessenwahrungspflichten nach Art. 20 BPG und Art. 321a OR kaum; vgl. HELBLING, in: Portmann/Uhlmann (Hrsg.), Handkommentar BPG, Art. 20, Rn. 4, 50 f.

⁹⁷⁹ BGE 65 I 236; vgl. grundsätzlich zur Thematik HELBLING, in: Portmann/Uhlmann (Hrsg.), Handkommentar BPG, Art. 6, Rn. 26; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 556; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, Rn. 749 f.

⁹⁸⁰ Die Verordnung des EDA zur Bundespersonalverordnung vom 20. September 2002 sieht lediglich vor, dass Angestellte im Ausland den Interessen der Schweiz nicht schaden dürfen (Art. 133 Abs. 2 VBPV-EDA).

⁹⁸¹ BGE 117 II 72.

⁹⁸² BELSER/WALDMANN, Grundrechte II, 189; STREIFF/VON KAENEL/RUDOLPH, Praxiskommentar, Art. 321a, Rn. 5.

⁹⁸³ ROHNER, SGK (2. Aufl.), Art. 23, Rn. 19.

Zusammenfassend zeigt sich, dass das Bundespersonalrecht für wenige Berufsgruppen zur Unterstützung von notrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verboten hinzugezogen werden könnte. Allerdings ist der einschlägige Gesetzesartikel derart unklar formuliert und die Präzisierung in der Verordnung auf zu tiefer Normstufe angesiedelt, so dass eine entsprechende Restriktion den Anforderungen an die Einschränkung der Vereinigungsfreiheit nicht gerecht wird. 563

III. Zusammenfassung

Im vorliegenden Teil wurde der Frage nachgegangen, ob die Normen, mit denen in der Schweiz staatsgefährliche Vereinigungen verboten werden können, kompatibel mit übergeordnetem Recht sind. Insgesamt konnten drei einschlägige Rechtsgrundlagen identifiziert werden, mit denen Vereinigungen verboten werden können. Dabei handelt es sich um die notrechtlichen Verfassungsbestimmen (Art. 184 Abs. 3/Art. 185 Abs. 3 BV), das AQ/IS-Gesetz (Art. 1 f.) sowie das nachrichtendienstliche Organisationsverbot (Art. 74 NDG). Wie die Seitenblicke in das Zivil-, Straf- und Personalrecht gezeigt haben, bieten weder das ZGB, noch das StGB/MStGB und schon gar nicht das BPG Rechtsgrundlagen für das Verbot einer staatsgefährlichen Vereinigung. Solche Massnahmen könnten jedoch subsidiär zu einem verwaltungsrechtlichen resp. verfassungsrechtlichen Verbot hinzugezogen werden. 564

Insgesamt zeigt sich, dass die identifizierten Rechtsgrundlagen den verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben nur teilweise gerecht werden: Unproblematisch erscheint, dass alle drei Rechtsgrundlagen *Gesetze im formellen Sinne* (oder zumindest Surrogate hierfür) darstellen und als *generell-abstrakte* Rechtssätze qualifiziert werden können. Als relativ unproblematisch erscheint sodann das *öffentliche Interesse* resp. der *legitime Zweck*, auf welche die Verbotsnormen abzielen. In allen Fällen erscheint es zumindest möglich, ein Verbot durch den Schutz der inneren resp. äusseren Sicherheit zu begründen. 565

Problematisch erscheinen indes zwei andere Aspekte: Die *genügende Normdichte* eines Rechtssatzes verlangt, dass grundrechtseinschränkende Normen so präzise formuliert sind, dass die Betroffenen ihr Verhalten danach ausrich- 566

ten und die Konsequenzen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit antizipieren können.⁹⁸⁴ Zwar liegt es in der Natur des Sicherheitsrechts, dass viele Bereiche nicht abschliessend geregelt werden können und Generalklauseln daher oftmals die einzig praktischen Lösungsansätze bleiben. Indes sind zahlreiche Begrifflichkeiten im AQ/IS-Gesetz als auch im NDG dermassen unpräzise formuliert, dass Einzelne kaum in der Lage sind, ihr Verhalten nach den gesetzlichen Vorgaben auszurichten (Rn. 435 und 502).

- 567 Weitere Herausforderungen wurden in der *praktischen Umsetzung* der Verbotsnormen identifiziert: Weil die notrechtlichen Verbotsmassnahmen sowie dringliche Bundesgesetze zeitlich zu befristen sind, muss bereits beim Erlass entsprechender Bestimmungen an eine praktikable Ausstiegsstrategie gedacht werden. Eine «Notrechts-Falle»⁹⁸⁵, wie sie im Falle des Al-Qaïda-Verbots zu Tage trat, darf sich nicht wiederholen. Auch das nachrichtendienstliche Organisationsverbot ist zu befristen, allerdings kann es im Gegensatz zum Notrecht und zum dringlichen Bundesgesetz beliebig oft verlängert werden (Art. 74 Abs. 3 NDG).
- 568 Besonders problematisch an Art. 74 NDG ist sodann die Koppelung eines nationalen Verbots an einen «entsprechenden Beschluss» der UNO oder der OSZE. Wie sich im *de lege ferenda*-Teil zeigen wird, wurden damit völlig unpraktikable Verbotsvoraussetzungen in das NDG aufgenommen.
- 569 Schliesslich erscheint es mit Blick auf das *Soft Law* problematisch, dass Verbote staatsgefährlicher Vereinigungen in der Schweiz nach aktueller Rechtslage durch den Bundesrat und nicht durch ein Gericht ausgesprochen werden. Letzteres verlangt jedoch die Venedig-Kommission (Rn. 387). Der nun folgende Teil geht der Frage nach, ob das Dilemma der fehlenden gerichtlichen Verbotsaussprache durch den Rechtsschutz gelöst oder zumindest abgeschwächt werden kann.

⁹⁸⁴ KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, § 9, Rn. 53 f.; zur Problematik der Vorhersehbarkeit s. EGMR 3.4.2008 – 40269/02, Rn. 48 – *Koretskyy ua/Ukraine*; EGMR 13.11.2014 – 5548/05, Rn. 46 – *Vereinigung Islam-Ittihad ua/Aserbaidshan*.

⁹⁸⁵ BIAGGINI, ZBI 2012, 109 f.

D. Rechtsschutz

I. Grundsätzliches

Unter dem Oberbegriff «Rechtsschutz» wird primär der Schutz des Individu- 570
ums und seiner subjektiven Rechte gegenüber dem Staat und dessen Organen
verstanden. Das Rechtsschutzsystem soll natürlichen sowie juristischen Per-
sonen des Privatrechts ermöglichen, ihren verfahrensrechtlichen Schutz vor
staatlichen Rechtspflegeorganen wahrzunehmen.⁹⁸⁶ Damit gehört das Recht
auf Rechtsschutz zu den grundlegendsten Rechten, welche dem Grundrechts-
träger zukommt.⁹⁸⁷

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob sich Vereinigun- 571
gen bzw. deren Exponenten gegen ein öffentlich-rechtliches Verbot zur Wehr
setzen können. Spezifisch soll analysiert werden, ob eine gerichtliche Über-
prüfung eines Verbots staatsgefährlicher Vereinigungen möglich ist. Hierzu
wird dreistufig vorgegangen: In einem ersten Schritt werden die wichtigsten
Kriterien des Rechtsschutzes – insbesondere der Rechtsweggarantie – umris-
sen (Rn. 572 ff.). Sodann wird untersucht, ob die Kriterien des Rechtsschutzes
bei einem nachrichtendienstlichen Verbot gemäss Art. 74 NDG erfüllt werden
(Rn. 584 ff.), bevor ein abschliessendes Fazit (Rn. 595 ff.) gezogen wird.

II. Rechtlicher Gehalt des Rechtsschutzes

1. Völkerrechtlicher Gehalt

Der Zugang zur Justiz (*access to justice*) ist sowohl verfassungs- als auch kon- 572
ventionsrechtlich verankert.⁹⁸⁸ Konventionsrechtlich garantiert Art. 6 Ziff. 1
EMRK das Recht, «dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen
Ansprüche und Verpflichtungen sowie strafrechtliche Anklagen von einem
unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem

⁹⁸⁶ GRIFFEL, Rechtsschutz, Rn. 5 f.; HARRIS et al., ECHR, 373 ff.

⁹⁸⁷ KIENER, ZSR, 17 m.w.H.

⁹⁸⁸ KIENER, ZSR, 24 ff. und 33 ff.

fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird».⁹⁸⁹ Der Anspruchsgehalt von Art. 6 Ziff. 1 EMRK umfasst verschiedene Teilgehalte, so u.a. das Recht auf Auseinandersetzung mit dem Begehren sowie das Recht auf ein abschliessendes Urteil und dessen Durchsetzung.⁹⁹⁰ Zwar garantiert Art. 6 Ziff. 1 EMRK den Zugang zu einem Gericht nicht *expressis verbis*. Der EGMR hat aber im Jahr 1975 im Fall *Golder/Vereinigtes Königreich* den rechtlichen und faktischen Anspruch auf Zugang zu einem Gericht als Teilgehalt des effektiven Rechtsschutzes anerkannt.⁹⁹¹

573 Seither hat der EGMR das Recht mehrfach konkretisiert: Garantiert wird beispielsweise das Recht von Beschwerdeführern, einen Verwaltungsentscheid in einer klaren, praktischen und effektiven Weise anzufechten.⁹⁹² Konventionsstaaten sind sodann gehalten, die Eingaben, Argumente und Beweise unvoreingenommen zu prüfen.⁹⁹³ Der Umfang der gerichtlichen Kognition bemisst sich dabei an den Umständen des Einzelfalls.⁹⁹⁴ Ziel ist, dass Gerichte durch dieses Vorgehen zu einer *reasoned decision* kommen.⁹⁹⁵

574 Eine Streitigkeit i.S.v. Art. 6 EMRK liegt vor, wenn von einem *dispute in civil rights and obligations* bzw. einer (in der französischen Version breiter gefassten) *contestation sur [les] droits et obligations de caractère civil* auszugehen ist. Diese Begriffe werden durch den EGMR autonom ausgelegt, wobei es der Geist der Konvention verbietet, ein allzu technisches Verständnis anzuwenden. Massgebend für den Streitigkeits-Begriff ist daher eher eine materielle als

⁹⁸⁹ Ein entsprechendes Recht anerkennt auch der inhaltlich weitgehend deckungsgleiche Art. 14 Ziff. 1 UNO-Pakt II.

⁹⁹⁰ KIENER, ZSR, 34; REID, ECHR, Rn. 5-003.

⁹⁹¹ EKMR 21.2.1975 – 4451/70, Rn. 28 – *Golder/Vereinigtes Königreich*; SCHABAS, ECHR, 284 f.; HARRIS et al., ECHR, 399 f.; JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 285; REID, ECHR, Rn. 8-003; KIENER, ZSR, 25.

⁹⁹² Der EGMR hielt im Entscheid vom 16.12.1992 – 12964/87, Rn. 34 – *De Geouffre de la Pradelle/Frankreich* fest: «in particular, he should have had a clear, practical and effective opportunity to challenge an administrative act».

⁹⁹³ In EGMR 12.2.2004 – 47287/99/10, Rn. 80 – *Perez/Frankreich* konkretisierte das Strassburger Gericht: «the effect of Article 6 is, among others, to place the ‘tribunal’ under a duty to conduct a proper examination of the submissions, arguments and evidence adduced by the parties, without prejudice to its assessment of whether they are relevant». Hierzu auch SCHABAS, ECHR, 297.

⁹⁹⁴ EGMR 20.10.2015 – 40378/10, Rn. 78 – *Fazia Ali/Vereinigtes Königreich*.

⁹⁹⁵ JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 294 f.; HARRIS et al., ECHR, 393 ff. m.w.H.

formelle Definition.⁹⁹⁶ Folglich sind unter *disputes* bzw. *contestations* nicht nur zivilrechtliche Streitigkeiten im landesrechtlichen Sinne zu verstehen, sondern auch verwaltungsrechtliche Angelegenheiten.⁹⁹⁷ Im Rahmen eines Vereinigungsverbotes würde Art. 6 EMRK spätestens dann relevant, wenn ein Vermögenswert konfisziert oder eine staatlich verordnete Liquidation angeordnet würde.⁹⁹⁸

Aus der Rechtsschutzperspektive von Bedeutung ist ferner Art. 13 EMRK, 575 wonach jeder Person, die in ihren Konventionsrechten verletzt worden ist, das Recht auf eine *wirksame Beschwerde* bei einer innerstaatlichen Instanz zusteht.⁹⁹⁹ Dabei muss es sich nicht zwingend um ein Gericht handeln; jedoch muss die Stelle unparteilich und unabhängig sein.¹⁰⁰⁰

Erinnert werden soll an dieser Stelle an die Vorgaben des *Soft Law*, wonach 576 Beschwerden gegen Entscheide über Verbote aufschiebende Wirkung erzielen sollten (Rn. 393). Damit soll verhindert werden, dass politische Instanzen Vereinigungen verbieten können, bevor ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt.¹⁰⁰¹

2. Verfassungsrechtlicher Gehalt

Das verfassungsrechtliche Rechtsschutzsystem umfasst mehrere Elemente: 577 Neben diversen allgemeinen Verfahrensgarantien (Art. 29 BV)¹⁰⁰² und dem

⁹⁹⁶ EGMR 23.6.1981 – 6878/75, Rn. 45 – *Le Compte, Van Leuven und De Meyere/Belgien*.

⁹⁹⁷ EGMR 16.7.1971 – 2614/65, Rn. 94 – *Ringelsen/Österreich*; JACOBS/WHITE/OVEY, ECHR, 280; HARRIS et al., ECHR, 382; SCHABAS, ECHR, 273; REID, ECHR, Rn. 7-004; WALDMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 29a, Rn. 10; KLEY, SGK, Art. 29a, Rn. 13; KIENER, ZSR, 33; THURNHERR, Verfahrensgrundrechte, Rn. 10; HERZOG, Diss., 18 ff.

⁹⁹⁸ Für ein historisches Beispiel aus dem Kanton Schaffhausen vgl. Fn. 339.

⁹⁹⁹ Vgl. hierzu BGE 138 I 6 E. 6.1, 31 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR; CUPA, Diss., Rn. 116.

¹⁰⁰⁰ THURNHERR, Verfahrensgrundrechte, Rn. 8; SCHABAS, ECHR, 546 ff.

¹⁰⁰¹ OSZE/VENEDIG KOMMISSION, Guidelines 2015, Rn. 35 und 116 ff.

¹⁰⁰² Die Verfahrensgarantien umfassen gemäss Art. 29 Abs. 1 BV das Recht auf gleiche und gerechte Behandlung (*fair trial*) sowie die Beurteilung innert angemessener Frist. Letzteres umfasst das Verbot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung sowie das Verbot des überspitzen Formalismus. Ferner

Anspruch auf ein gerichtliches Verfahren (Art. 30 BV) soll hier insbesondere auf die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) eingegangen werden.

- 578 Mit dem Betritt zur EMRK verpflichtete sich die Schweiz 1974, die Rechtsweggarantie im Bereich der zivilrechtlichen Ansprüche und strafrechtlichen Anklagen im nationalen Recht umzusetzen. Jedoch wurde die Schweiz erst durch den Fall *Belilos* im Jahre 1988 faktisch dazu gezwungen, auch in gewissen öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gerichtliche Vorinstanzen zu schaffen.¹⁰⁰³ Der Entscheid war ein Katalysator für die Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 und die im Rahmen der Justizreform am 12. März 2000 angenommene Verfassungsnovelle (Art. 29a BV), welche am 1. Januar 2007 durch das BGG und VGG ergänzt worden ist.¹⁰⁰⁴
- 579 Die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV garantiert jeder Person bei sämtlichen Rechtsstreitigkeiten einen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Satz 1), jedoch können Bund und Kantone durch Gesetz in Ausnahmefällen eine richterliche Beurteilung ausschliessen (Satz 2).¹⁰⁰⁵ Solche Aufnahmen liegen grundsätzlich bei schwierig justiziablen Materien vor, wie etwa bei sogenannten *actes de gouvernements*.¹⁰⁰⁶
- 580 Wie die konventionsrechtliche Rechtsweggarantie umfasst auch die verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie primär den Anspruch auf *Zugang zu einem Gericht*. Hierbei muss es sich um eine gerichtliche Instanz handeln, welche den Anforderungen von Art. 30 Abs. 1 BV gerecht wird.¹⁰⁰⁷ Ausserdem darf der Zugang nicht übermässig erschwert werden, was beispielsweise bei kurzen Rechtsmittelfristen der Fall sein kann. Die Rechtsweggarantie umfasst nicht

wird in Art. 29 Abs. 2 BV der Anspruch auf rechtliches Gehör und in Art. 29 Abs. 3 BV der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege geregelt. Vgl. GRIFFEL, Rechtsschutz, Rn. 9 ff.

¹⁰⁰³ EKMR 29.4.1988 – 10328/83 – *Belilos/Schweiz*; HARRIS et al., ECHR, 447.

¹⁰⁰⁴ GRIFFEL, Rechtsschutz, Rn. 17 f.

¹⁰⁰⁵ Eingehend zum sachlichen Schutzbereich s. KIENER, ZSR, 33.

¹⁰⁰⁶ Ausführlich hierzu KLEY, SGK, Art. 29a, Rn. 17 ff.; WALDMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 29a, Rn. 17 ff. Zum Ausschluss der Rechtsweggarantie im nachrichtendienstlichen Bereich vgl. CUPA, Diss., Rn. 215 ff. und KREYDEN, Nachrichtendienstgesetz, Rn. 33 ff.

¹⁰⁰⁷ Vgl. zum inhaltlichen Anspruch auf ein Gericht REICH, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 30, Rn. 11 ff.

einen gerichtlichen Instanzenzug, sondern lediglich die Anrufbarkeit einer Gerichtsstanz.¹⁰⁰⁸

Der Anspruchsgehalt beinhaltet die volle Rechtskontrolle (inkl. Ermessensfehler) sowie die volle Sachverhaltskontrolle, nicht aber eine Angemessenheitskontrolle (Überprüfung der Ermessensausübung).¹⁰⁰⁹ 581

Von Interesse ist sodann die Frage der aufschiebenden Wirkung (Suspensiv- 582
effekt). Das Verfahrensgesetz des Bundes stipuliert, dass Beschwerden grundsätzlich aufschiebende Wirkung erzeugen (Art. 55 Abs. 1 VwVG). Folglich tritt die in der Verfügung angeordnete Rechtsfolge nicht sofort ein, sondern wird bis zum Urteil der Beschwerdeinstanz aufgeschoben.¹⁰¹⁰ Vorbehalten bleiben Bestimmungen anderer Bundesgesetze, nach denen eine Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hat (Art. 55 Abs. 5 VwVG). Dieser Vorbehalt spezialgesetzlicher Regeln ergibt sich aus dem Grundsatz des Vorranges der *lex specialis*.¹⁰¹¹

Zusammenfassend zeigt sich, dass sowohl der verfassungs- als auch der kon- 583
ventionsrechtliche Rechtsschutz den Zugang zu einem Gericht mit wenigen Ausnahmen garantieren. Mitumfasst von dieser Garantie ist die unvoreingenommene Beurteilung von verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten durch eine richterliche Behörde. Bis ein solcher Entscheid einer Beschwerdeinstanz vorliegt, werden die Rechtsfolgen i.d.R. aufgeschoben, sofern das Gesetzesrecht nichts anderes vorsieht. Im Folgenden soll überprüft werden, ob diese Vorgaben im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Verbots einer staatsgefährlichen Vereinigung im nationalen Recht eingehalten werden.

¹⁰⁰⁸ GRIFFEL, Rechtsschutz, Rn. 20.

¹⁰⁰⁹ Botsch. BV 1996, 523; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 29a, Rn. 7 ff.; KLEY, SGK, Art. 29a, Rn. 4; WALDMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 29a, Rn. 13 ff.

¹⁰¹⁰ KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Verfahrensrecht, Rn. 1319.

¹⁰¹¹ KIENER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar VwVG, Art. 55, Rn. 39.

III. Rechtsschutz bei einem Organisationsverbot

1. Legiferierungsprozess

584 Während des NDG-Gesetzgebungsprozesses waren sich die vorberatenden Kommissionen des National- und Ständerates zunächst uneinig, wie der Rechtsschutz bei einem Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG ausgestaltet werden sollte. Erst nach einer Ämterkonsultation und der Anhörung von Experten wurde eine Lösung gefunden, wonach ein Organisationsverbot gerichtlich überprüft werden kann. Allerdings haben Beschwerden gegen entsprechende Verfügungen keine aufschiebende Wirkung. Den völkerrechtlichen Vorgaben wird diese Lösung daher nur partiell gerecht.

a. Gerichtliche Überprüfung

585 In der nationalrätlichen Kommission wurde die Auffassung vertreten, dass der Bundesrat ein Organisationsverbot nicht leichtfertig aussprechen werde. Ein Kommissionsmitglied verlangte deshalb, dass weder das Bundesverwaltungsgericht noch das Bundesstrafgericht dazu ermächtigt werden sollte, ein von der Regierung erlassenes Organisationsverbot zu überprüfen.¹⁰¹²

586 Um eine gerichtliche Überprüfung zu verhindern wurde in der SiK-N ein Antrag eingereicht, welcher den Rechtsschutz durch einen Verweis auf Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG (Ausnahmen von Beschwerden) einschränken sollte.¹⁰¹³ Das zuständige Mitglied des Bundesrates erachtete diese Ergänzung als sinnvoll und empfahl, dem Antrag zu Art. 79 Abs. 1^{bis} E-NDG zuzustimmen, was die Kommission mit 17:0 Stimmen bei sechs Enthaltungen auch tat.¹⁰¹⁴

Art. 79 Abs. 1^{bis} E-NDG

Für Verfügungen des Bundesrates über Organisationsverbote nach Artikel 72a gilt Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe a des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005.

¹⁰¹² Protokoll der SiK-N vom 27./28. Oktober 2014, Traktandum 5 (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Detailberatung, Fortsetzung), 43.

¹⁰¹³ Abstimmung zu Antrag Nr. 89, Protokoll der SiK-N vom 27./28. Oktober 2014, Traktandum 5 (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Detailberatung, Fortsetzung), 56.

¹⁰¹⁴ Protokoll der SiK-N vom 27./28. Oktober 2014, Traktandum 5 (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Detailberatung, Fortsetzung), 55.

Der Antrag führte zu einer Ämterkonsultation und einer vertieften Überprüfung durch die ständerätliche Kommission. In einer Expertenrunde vor der SiK-S gab ein Rechtsprofessor zu bedenken, dass mit der angedachten Lösung eine Rechtskontrolle durch eine unabhängige Justizinstanz ausgeschlossen würde. Besonders, weil Grundrechte eingeschränkt würden, müsse aber ein richterlicher Rechtsschutz möglich sein.¹⁰¹⁵ Auch das BJ erkannte beim Thema Rechtsschutz Nachbesserungsbedarf: Eine Verbotsverfügung habe keinen vorwiegend politischen Charakter, sondern sei eine Massnahme, die der Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben diene. Entsprechend solle Betroffenen die Möglichkeit offenstehen, das Organisationsverbot beim BVGer anzufechten.¹⁰¹⁶ 587

Aufgrund dieser Voten forderte die SiK-S das VBS dazu auf, mögliche Formulierungen für den Rechtsweg auszuarbeiten. Das entsprechende Antwortschreiben des VBS sah vor, dass die angedachte Lösung wieder gestrichen werden sollte.¹⁰¹⁷ Diese Auffassung teilte die kleine Kammer und beschloss, Art. 79 Abs. 1^{bis} E-NDG wieder aus dem Gesetzesentwurf zu streichen.¹⁰¹⁸ 588

b. Aufschiebende Wirkung

Parallel zu diesen Vorgängen wurde eine weitere Idee der SiK-N, Beschwerden gegen Verfügungen eines Organisationsverbots keine aufschiebende Wirkung zu gewähren, durch die Verwaltung geprüft.¹⁰¹⁹ Das VBS empfahl, den 589

¹⁰¹⁵ Votum eines Rechtsprofessors, Protokoll der SiK-S vom 30./31. März 2015, Traktandum 2a (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Anhörungen), 12 ff.

¹⁰¹⁶ Votum eines Vertreters des BJ, Protokoll der SiK-S vom 30./31. März 2015, Traktandum 2a (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Anhörungen), 23 f.

¹⁰¹⁷ Schreiben des VBS an die SiK-S vom 20. April 2015, 5; enthalten in den Beilagen zum Protokoll der SiK-S vom 19. Mai 2015, Traktandum 2 (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Detailberatung).

¹⁰¹⁸ Votum von Alex Kuprecht (SVP/SZ), AB 2015 N 640; Abstimmung des Ständerates, AB 2015 S 639 f.

¹⁰¹⁹ Votum eines Kommissionsmitgliedes, Protokoll der SiK-N vom 27./28. Oktober 2014, Traktandum 5 (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Detailberatung, Fortsetzung), 45.

Ausschluss der aufschiebenden Wirkung im heutigen Art. 83 NDG zu verankern.¹⁰²⁰ Diese Idee erachtete die SiK-S als praktikable Lösung.¹⁰²¹ Der Ständerat folgte dem Antrag seiner Kommission und stimmte der Änderung zu.¹⁰²² Kurze Zeit später stimmte auch die SiK-N¹⁰²³ und der Nationalrat der Kompromisslösung zu.¹⁰²⁴ Das Ergebnis dieser Debatte ist die Verankerung des Gerichtszugangs im heutigen Art. 83 Abs. 1 NDG sowie der Vorbehalt der aufschiebenden Wirkung in Art. 83 Abs. 2 NDG. Letztere ist als *lex specialis* zu Art. 55 Abs. 5 VwVG zu betrachten.

Art. 83 NDG: Rechtsschutz

¹ Gegen die gestützt auf dieses Gesetz von Bundesorganen erlassenen Verfügungen kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

² Die Beschwerde gegen Verfügungen über die besondere Auskunftspflicht Privater sowie über Tätigkeits- oder Organisationsverbote haben keine aufschiebende Wirkung.

[...]

2. Ausgestaltung des Rechtsschutzes bei einem Verbot

590 Beschliesst der Bundesrat ein Organisationsverbot und erlässt eine entsprechende Verfügung, kann diese beim Bundesverwaltungsgericht mittels Beschwerde angefochten werden (Art. 83 Abs. 1 NDG).¹⁰²⁵ Von einem Ausnahmegrund für Verfügungen auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit (Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG) ist aus zwei Gründen nicht auszugehen: Einerseits wurde das VGG mit dem Inkrafttreten des NDG dahingehend angepasst, dass die Beschwerde gegen Organisationsverbots-Verfügungen explizit

¹⁰²⁰ Schreiben des VBS an die SiK-S vom 20. April 2015, 5, enthalten in den Beilagen zum Protokoll der SiK-S vom 19. Mai 2015, Traktandum 2 (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Detailberatung).

¹⁰²¹ Abstimmung über Art. 79 E-NDG, Protokoll der SiK-S vom 19. Mai 2015, Traktandum 2 (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Detailberatung), 37.

¹⁰²² Votum von Alex Kuprecht (SVP/SZ), AB 2015 N 640; Abstimmung des Ständerates, AB 2015 S 639 f.

¹⁰²³ Abstimmung in der SiK-N, Protokoll der SiK-N vom 24./25. August 2015, Traktandum 4 (14.022 n, Nachrichtendienstgesetz, Behandlung der Differenzen), 36.

¹⁰²⁴ Zur Abstimmung im Nationalrat s. AB 2015 N 1332.

¹⁰²⁵ Botsch. Verlängerung AQ/IS-Verbot 2017, 92.

zulässig sind (Art. 33 Bst. b Ziff. 4^{bis} VGG). Andererseits hat das Bundesverwaltungsgericht bereits festgehalten, dass Art. 83 Abs. 1 NDG als jüngere Spezialbestimmung Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG vorgeht.¹⁰²⁶

Das BVGer entscheidet grundsätzlich mit *voller Kognition*. Es überprüft die angefochtene Verfügung sowohl auf Angemessenheit als auch auf Rechtsverletzungen, inklusive der unrichtigen und unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und von Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 VwVG).¹⁰²⁷ Das BVGer stellt überdies den rechtserheblichen Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12-13 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei und von Amtes wegen an, ohne an die rechtliche Begründung der Parteibeghären gebunden zu sein (*iura novit curia*, Art. 62 Abs. 4 VwVG).¹⁰²⁸ 591

Der Entscheid des BVGer kann sodann mittels *Beschwerde in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts* an das BGer weitergezogen werden (Art. 82 Bst. a und Art. 86 Abs. 1 Bst. a BGG).¹⁰²⁹ Auch hier muss Art. 83 Abs. 4 NDG als *lex specialis* der Ausnahmeregelung für Verfügungen auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit von Art. 83 Bst. a BGG vorgehen.¹⁰³⁰ Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – und von Völkerrecht gerügt werden (vgl. Art. 95 Bst. a und b BGG).¹⁰³¹ 592

¹⁰²⁶ BVGer A-6143/2017, Urteil vom 4. Juni 2019, E. 1.1.3.

¹⁰²⁷ SCHINDLER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar VwVG, Art. 49, Rn. 23 ff.

¹⁰²⁸ BVGer A-6143/2017, Urteil vom 4. Juni 2019, E. 2; CAMPRUBI, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar VwVG, Art. 62, Rn. 15 ff.

¹⁰²⁹ Hierzu zählen auch Entscheide in den Bereichen des (besonderen) Verwaltungsrechts (WALDMANN, in: Niggli et al. [Hrsg.], BSK BGG Art. 82, Rn. 19), worunter das Nachrichtendienstrecht zu zählen ist.

¹⁰³⁰ BGer 1C_377/2019, Urteil vom 1. Dezember 2020, E. 1; BVGer A-6143/2017, Urteil vom 4. Juni 2019, E. 1.1.3.

¹⁰³¹ Auf Verfassungsstufe steht eine Verletzung der Grundrechte im Vordergrund, während auf Stufe Völkerrecht eine Verletzung von multilateralen Staatsverträgen wie der EMRK moniert werden kann (SCHOTT, in: Niggli et al. [Hrsg.], BSK BGG Art. 95, Rn. 46, 51).

593 Bei dieser Prüfung wendet das BGer Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Das BGer ist daher weder an die in der Beschwerde vorgebrachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann die Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen oder mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen.¹⁰³² Bei der Rechtsanwendung von Amtes wegen untersucht das BGer – unter Berücksichtigung der allgemeinen Begründungspflicht der Beschwerde (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) – nur die geltend gemachten Rügen, es sei denn, die rechtlichen Mängel lägen geradezu auf der Hand.¹⁰³³ Entsprechend kann die Feststellung des *Sachverhalts* nur gerügt werden, wenn sie *offensichtlich unrichtig* ist oder auf einer Rechtsverletzung i.S.v. Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).¹⁰³⁴

594 Schliesslich können alle natürlichen Person, nichtstaatliche Organisationen oder Personengruppen, die behaupten, in einem durch die EMRK anerkannten Recht verletzt worden zu sein, mittels *Individualbeschwerde* an den EGMR gelangen (Art. 34 EMRK).¹⁰³⁵ Der EGMR prüft im Rahmen dieser Individualbeschwerde, ob eine Verletzung subjektiver Konventionsrechte durch ein verhängtes Verbot vorliegt.¹⁰³⁶ Damit kann gerichtlich festgestellt werden, ob eine innerstaatliche Massnahme in Form eines Verbots gerechtfertigt war oder nicht.¹⁰³⁷

3. Würdigung

595 Im vorliegenden Teil wurde der Frage nachgegangen, ob der Rechtsschutz im Falle eines öffentlich-rechtlichen Verbots durch den Bundesrat gewahrt wird. Die Frage kann m.E. bejaht werden, denn die Verwaltungsrechtspflege erlaubt

¹⁰³² BGE 141 V 234 E. 1, 236 m.H.

¹⁰³³ BGE 140 III 86 E. 2, 88 ff.

¹⁰³⁴ SCHOTT, in: Niggli et al. [Hrsg.], BSK BGG Art. 97, Rn. 9 ff., 16 ff.

¹⁰³⁵ Der EGMR wendet ein breites Verständnis der Beschwerdeberechtigten an. Folglich müssten auch potentiell staatsgefährliche Vereinigungen als nicht-staatliche Organisationen betrachtet und *locus standi* vor dem Gerichtshof zugesprochen werden. Vgl. hierzu SCHABAS, ECHR, 736.

¹⁰³⁶ GRABENWARTER/PABEL, EMRK, § 9, Rn. 2 f.

¹⁰³⁷ PABEL, ZaöRV, 925 m.w.H.

Vereinigungen, die von einem Verbot nach Art. 74 NDG betroffen sind, die Verbotsverfügung via BVGer an das BGER weiterzuziehen. Eine gerichtliche Überprüfung eines Verbots ist also in allen Fällen gewährleistet. Ausserhalb des ordentlichen Rechtsmittelwegs steht sodann die Individualbeschwerde an den EGMR offen.

Die Idee der SiK-N, das Organisationsverbot von der Beschwerdemöglichkeit auszuschliessen, wäre kaum mit den Vorgaben von Art. 6 und 13 EMRK vereinbar gewesen. Verfassungsrechtlich hätte der Ausschluss der Rechtsweggarantie eine gesetzliche Ausnahme i.S. von Art. 29a S. 2 BV dargestellt. Erst die Bedenken eines Rechtsprofessors und eines Experten des BJ führten dazu, dass die SiK-S korrigierend eingriff und die Idee verwarf. Die heutige Ausgestaltung von Art. 83 NDG kann dank dieser Intervention als konventions- und verfassungskonform bezeichnet werden.

Lediglich der Entzug der aufschiebenden Wirkung in Art. 83 Abs. 2 NDG steht in Widerspruch zum *Soft Law* (Rn. 393). Wie im vorhergehenden Kapitel festgestellt worden ist, verlangt die Venedig-Kommission in ihren Richtlinien, dass Verbote und Auflösungen das Resultat einer richterlichen Feststellung der Verfassungswidrigkeit (*judicial finding of unconstitutionality*) sein sollen. Es wird sogar konkretisiert, dass das Verbot durch ein Verfassungsgericht (*constitutional court*) oder ein ähnliches Gericht (*other appropriate judicial body*) nach der Durchführung eines fairen Verfahrens unter Wahrung der aufschiebenden Wirkung ausgesprochen werden soll (Rn. 387). In diesen beiden Punkten sind im innerstaatlichen Recht tatsächlich Diskrepanzen erkennbar.¹⁰³⁸

¹⁰³⁸ Art. 83 Abs. 2 NDG steht im Widerspruch zu den Guidelines der OSZE/VENEDIG KOMMISSION von 2015, Rn. 120: «Any appeal against or challenge to a decision to prohibit or dissolve an association or to suspend its activities should normally temporarily suspend the effect of the decision, meaning that the decision should not be enforced until the appeal or challenge is decided. This avoids the creation of a *fait accompli*, since the freezing of accounts and suspension of activities would extinguish the association in practice before the appeal had been heard. This should not apply to cases where there exists exceptionally strong evidence of a crime having been committed by an association». Eine gewisse Kongruenz könnte mit dem Argument ent-

598 Die entsprechende Empfehlung der Venedig-Kommission bezog sich aber primär auf politische Parteien und nicht auf terroristische oder gewalttätig-extremistische Vereinigungen, welche sich im konventionsrechtlichen Sinn u.U. nicht auf die Vereinigungsfreiheit berufen können (Rn. 309). Insofern ist der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung nach meinem Dafürhalten vertretbar. Vereinigungen und ihre Exponenten, die von einem öffentlich-rechtlichen Verbot gemäss Art. 74 NDG betroffen sind, haben in jedem Fall die Möglichkeit, die Massnahme durch ein unabhängiges Gericht überprüfen zu lassen, auch wenn sie sich bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung mit den Nachteilen eines Verbots abfinden müssen. Den verfassungs- und völkerrechtlichen Anforderungen an den Rechtsschutz wird deshalb hinreichend Genüge getan.

stehen, dass sich Art. 74 NDG auf terroristische und gewalttätig-extremistische Organisationen und Vereinigungen bezieht, die unter den letzten Satz der Rn. 120 fallen dürften.

E. Zusammenfassung

Das vorliegende Kapitel konzentrierte sich auf die Frage, wie staatsgefährliche Vereinigungen *de lege lata* verboten werden können. In diesem Zusammenhang wurden drei Fragen beantwortet: Die Gründe, mit denen Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit gerechtfertigt werden können, sind verfassungs- und konventionsrechtlich sehr ähnlich ausgestaltet. Verlangt werden eine gesetzliche Grundlage, ein öffentliches Interesse, die Notwendigkeit des Verbots in einer demokratischen Gesellschaft sowie (unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten) den Schutz des Kerngehaltes. Das *Soft Law* verlangt teilweise weitergehende Voraussetzungen, so insbesondere, dass ein Verbot durch ein Gericht ausgesprochen wird und die aufschiebende Wirkung gewährt wird. 599

Überprüft wurde sodann, ob die nationalen Normen, mit denen staatsgefährliche Vereinigungen aktuell verboten werden können, den verfassungs- und völkerrechtlichen Anforderungen gerecht werden. Dabei hat sich gezeigt, dass *notrechtliche Verbote* grundsätzlich kompatibel mit den Vorgaben des übergeordneten Rechts ausgestaltet werden können. Sowohl beim *AQ/IS-Gesetz* als auch beim generell-abstrakten *Organisationsverbot gemäss NDG* bestehen jedoch Defizite. Diese Bedenken beziehen sich insbesondere auf die mangelnde Bestimmtheit gewisser Begriffe und grundlegend Fragen bezüglich der praktischen Umsetzbarkeit. 600

Im Zusammenhang mit dem *Rechtsschutz* interessierte schliesslich die Frage, ob die von einem Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG betroffenen Vereinigungen resp. deren Exponenten eine Möglichkeit haben, die staatliche Massnahme durch eine richterliche Behörde überprüfen zu lassen. Dabei zeigte sich, dass jede Verfügung, welche eine Vereinigung verbietet, durch das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht auf ihre Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit überprüft werden kann. Insofern konnte resümiert werden, dass der Forderung des *Soft Laws* indirekt Genüge getan wird. 601

Während langer Zeit war es eine Nebenfolge der liberalen Schweizer Grundhaltung, dass Verbote durch ein rechtsstaatlich fragwürdiges *ad-hoc*-Verfahren erlassen worden sind. Die Problematik wurde insbesondere im Zusammenhang mit dem Al-Qaïda Verbot evident. Abhilfe sollte das Nachrichtendienstgesetz, insbesondere der darin enthaltene Art. 74 NDG, schaffen. Doch auch 602

hier zeichnet sich ab, dass nicht nur in der Beachtung verfassungs- und völkerrechtlicher Vorgaben, sondern auch in der praktischen Anwendung des Instruments unumgängliche Probleme anstehen. Weil nicht davon auszugehen ist, dass in naher Zukunft Vereinigungen mittels Notrecht verboten werden und das AQ/IS-Verbot in Art. 74 NDG überführt werden soll, werden die in diesem Teil der Arbeit erkannten Mängel am nachrichtendienstlichen Organisationsverbot im dritten Teil vertieft analysiert.

4. Teil:
Verbote
staatsgefährlicher
Vereinigungen
de lege ferenda

A. Revision von Art. 74 NDG

1. Vorgehen

603 Im letzten Teil dieser Arbeit wird der Frage nachgegangen, wie ein Verbot staatsgefährlicher Vereinigungen in der Schweiz künftig ausgestaltet werden sollte. Hierzu werden in einem ersten Schritt die Gründe und der Inhalt der Revision von Art. 74 NDG nachgezeichnet. In einem zweiten Schritt werden Optionen vorgestellt, die es im Hinblick auf potenzielle gesetzgeberische Anpassungen in der Zukunft zu berücksichtigen gilt. Abschliessend wird gestützt auf die Erkenntnisse aus dem rechtshistorischen Teil und der Rechtsauslegung *de lege lata* ein eigenständiger Vorschlag für eine Neukonzeption von Art. 74 NDG ausgearbeitet.

a. Koranverteilkaktion «Lies!»

604 Die Notwendigkeit, Art. 74 NDG aufgrund seiner misslungenen Einschränkung zu revidieren, hat sich bereits abgezeichnet, bevor das Nachrichtendienstgesetz in Kraft trat. Um nachvollziehen zu können, weshalb eine Revision des Organisationsverbots unabdingbar wurde, werden im Folgenden zuerst die zentralen Erkenntnisse in der Verwaltung dargelegt, bevor relevante parlamentarische Vorstösse diskutiert werden.

605 Seit dem Jahr 2011 wurden durch Aktivisten der Koranverteilkaktion «Lies!» in Deutschland, Österreich und der Schweiz rund 25 Millionen Exemplare des Korans an Passanten verteilt. Aufgrund der Befürchtung, dass sich Personen im Umfeld dieser Aktion radikalisieren und in den Dschihad ziehen könnten, wurden sowohl in Deutschland als auch in Österreich Verbote erlassen.¹⁰³⁹ In der Schweiz lagen zunächst keine gesicherten Erkenntnisse vor, wonach die Standaktionen eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellten.¹⁰⁴⁰ Von einem Tätigkeitsverbot sah der Bundesrat u.a. deshalb ab, weil in der Schweiz keine

¹⁰³⁹ RÜSSLI, Gutachten 2017, Rn. 1 ff.; GERNY, NZZ 18.8.2017, 14.

¹⁰⁴⁰ Lagebericht NDB 2017, 42.

«gefestigte Struktur» der Koranverteiler vorhanden war und der Adressat daher unklar blieb.¹⁰⁴¹

Die Untätigkeit der Bundesbehörden fiel besonders im Kanton Zürich auf Unverständnis. Der Zürcher Sicherheitsdirektor Mario Fehr suchte deshalb aktiv nach Möglichkeiten, um gegen die Koranverteiler vorzugehen. Ein von ihm in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten präsentierte am 26. April 2017 verschiedene Handlungsvarianten für den Kanton. Unter anderem verwies der Gutachter auf die Möglichkeit, beim Bund darauf hinzuwirken, dass dieser ein Organisationsverbot gegen «Lies!» verfügen solle.¹⁰⁴² 606

Problematisch an diesem Vorschlag war jedoch, dass Art. 74 Abs. 2 NDG für ein nationales Verbot einen «entsprechenden Beschluss» der UNO oder der OSZE voraussetzte. Der französischsprachige Gesetzestext nannte als Bedingung bloss eine «décision des Nations Unies ou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe», was weniger präzise erscheint als ein «entsprechender» (Verbots-)«Beschluss». Unabhängig von dieser sprachlichen Ausgestaltung kann ein entsprechender Beschluss oder eben «une décision» bzw. «una decisione» gar nie vorliegen, weil weder die UNO noch die OSZE über die Kompetenz verfügen, Vereinigungen zu verbieten. 607

Öffentlich hinterfragt wurde die Praktikabilität der Koppelung eines nationalen Organisationsverbots erstmals in einem Meinungsbeitrag im Tages-Anzeiger vom 19. Mai 2017.¹⁰⁴³ Nur drei Wochen nach dem Erscheinen dieses Artikels erkundigte sich der NDB beim Bundesamt für Justiz (BJ), was unter 608

¹⁰⁴¹ Vgl. hierzu die mündliche Antwort des Bundesrates vom 21. September 2017 auf die Motion 17.3583 von Nationalrat Walter Wobmann (SVP/SO) vom 16. Juni 2017 «Verbot der salafistischen Organisation 'Lies!' und Unterbindung der Verbreitung von dschihadistischem Gedankengut».

¹⁰⁴² RÜSSLI, Gutachten 2017, Rn. 47.

¹⁰⁴³ Darin wurde aufgezeigt, dass weder die UNO noch die OSZE Organisationen verbieten können und Art. 74 NDG aufgrund der direkten Bindung an einen «entsprechenden Beschluss» dieser beiden internationalen Organisationen letztlich totus Buchstabe ist (STÄHLI, Tages-Anzeiger, 12). Als gar «nutzlos» bezeichnete später die NZZ die Voraussetzung im NDG (GERNY, NZZ 17.8.2017, 13). Der Bundesrat anerkannte solche Kritikpunkte als zutreffend. In der Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6489 f. hielt er fest: «Nicht nur im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde nun verschiedentlich darauf hingewiesen, dass diese beiden Organisationen [UNO und OSZE]

einem «entsprechenden Beschluss» zu verstehen sei.¹⁰⁴⁴ Das Gutachten des BJ bestätigte am 20. Juni 2017, dass weder die UNO noch die OSZE terroristische Organisationen und Gruppierungen durch einen Beschluss verbieten können:

«Die UNO verhängt [nur] Sanktionen (Einfrieren von Vermögen, Reisebeschränkungen und Embargo für Kriegsmaterial) gegen Personen und Organisationen, die sie auf Listen führt. In concreto belegt sie die Organisationen Al-Qaïda, IS sowie natürliche und juristische Personen, Gruppierungen und Entitäten, die mit den genannten Organisationen in Verbindung stehen, durch Aufnahme in die Sanktionslisten mit Sanktionen.

Die OSZE ihrerseits verbietet keine Organisationen und führt keine Listen. Sie hat lediglich eine ministerielle Erklärung abgegeben, mit der sie die Aktivitäten des IS, der Al-Nosrah-Front sowie der Al-Qaïda und verwandter Organisationen und Gruppierungen verurteilt. In einem einzigen bewaffneten Konflikt hat die OSZE die Vertragsstaaten aufgerufen, gegen die involvierten Parteien ein Waffenembargo zu verhängen (Decisions based on the interim Report on Nagorno-Karabakh, 1992).»¹⁰⁴⁵

- 609 Aus dieser Feststellung folgte das BJ, dass die in Art. 74 Abs. 2 NDG vorgesehenen Voraussetzungen überdacht werden müssten. Das Fazit des Gutachtens war unmissverständlich: «Wir empfehlen Ihnen dringend, Art. 74 NDG bei nächster Gelegenheit zu revidieren».¹⁰⁴⁶

b. Parlamentarische Vorstösse

- 610 Aufgrund der medialen Berichterstattung um die Koranverteilung kam es in der gleichen Zeitspanne zu mehreren parlamentarischen Vorstössen, welche die Notwendigkeit einer Revision von Art. 74 NDG zusätzlich verdeutlichen.
- 611 Im Sommer 2017 wurden gleich zwei Motionen eingereicht, welche Verbotsmassnahmen gegen die Koranverteilung «Lies!» forderten. In einer ersten Motion wurde der Bundesrat gefragt, ob er bereit sei, ein Verbot des *Islami-schen Zentralrats Schweiz* (IZRS) sowie des Vereins *Die wahre Religion* mit

keine Verbote im engeren Sinne aussprechen. Der Bundesrat erachtet diesen Einwand als zutreffend».

¹⁰⁴⁴ Schreiben des NDB an das BJ vom 8. Juni 2017.

¹⁰⁴⁵ Gutachten BJ «Lies!» 2017, 3 f. Über die Frage, nach welchem Verfahren die Schweiz vorzugehen hätte, um einen «entsprechenden Beschluss» der UNO bzw. OSZE erwirken könnte, erstellte die Direktion für Völkerrecht (DV) am 27. Juni 2017 ein separates Gutachten.

¹⁰⁴⁶ Gutachten BJ «Lies!» 2017, 4.

seiner Koranverteilungskampagne «Lies!» zu prüfen bzw. ein Verbot der besagten Vereinigungen durch die UNO bzw. die OSZE abzuklären.¹⁰⁴⁷ Eine zweite Motion forderte, «Lies!» und anderslautende Organisationen mit gleicher Zielsetzung auf Schweizer Boden zu verbieten und dazu gesetzliche Grundlagen zu schaffen.¹⁰⁴⁸

Der Bundesrat beantwortete am 6. September 2017 beide Motionen negativ. 612 Begründet wurde diese Haltung mit präventiven Massnahmen des NDB und repressiven Massnahmen der Bundesanwaltschaft. In rechtlicher Hinsicht bestätigte der Bundesrat jedoch, dass Art. 74 Abs. 2 NDG unklar formuliert sei: Der damalige Vorsteher des VBS stützte die Einschätzungen des BJ und kündigte eine rasche Revision von Art. 74 NDG an, «damit die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass eines Organisationsverbots gewährleistet sind».¹⁰⁴⁹

Der Umstand, dass sowohl der Bundesrat als auch das Bundesamt für Justiz 613 für eine rasche Revision des Organisationsverbots plädierten, erforderte eine schnelle Anpassung von Art. 74 NDG. Dies war umso dringender, weil die

¹⁰⁴⁷ Motion 17.3385 von Hans-Peter Portmann (FDP/ZH) vom 6. Juni 2017, «Verbot von Organisationen mit extrem islamistischem Gedankengut». Nach Ansicht des Motionärs müssten Organisationen, welche sich nicht deutlich von verfassungswidrigem Verhalten abgrenzen oder gar damit sympathisieren, verboten und deren verantwortliche Personen der Justiz überführt werden.

¹⁰⁴⁸ Motion 17.3583 von Nationalrat Walter Wobmann (SVP/SO) vom 16. Juni 2017, «Verbot der salafistischen Organisation 'Lies!' und Unterbindung der Verbreitung von dschihadistischem Gedankengut».

¹⁰⁴⁹ Antwort des Bundesrates vom 6. September 2017 auf die Motion 17.3385 von Hans-Peter Portmann (FDP/ZH) vom 6. Juni 2017, «Verbot von Organisationen mit extrem islamistischem Gedankengut». Die Diskussion wurde am 21. Juni 2019 abgeschrieben. Ähnlich argumentierte der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 6. September 2017 auf die Motion 17.3583 von Nationalrat Walter Wobmann (SVP/SO) vom 16. Juni 2017, «Verbot der salafistischen Organisation 'Lies!' und Unterbindung der Verbreitung von dschihadistischem Gedankengut». Nach der Suspendierung wurde die Motion am 4. Dezember 2019 vom Ständerat abgelehnt. Zuvor präzierte Bundesrat Guy Parmelin (SVP/VD) in seinen Ausführungen vom 21. September 2017, dass es Art. 74 NDG an Klarheit mangle und die Voraussetzung eines «entsprechenden Beschlusses» der UNO bzw. der OSZE nicht in allen Fällen angemessen sei.

beiden anderen Verbotsmöglichkeiten – das Notrecht¹⁰⁵⁰ und das AQ/IS-Gesetz¹⁰⁵¹ – in Zukunft kaum als brauchbare Alternativen für das Verbot staatsgefährlicher Vereinigungen in Frage kommen dürften.

2. Revisionspunkte

a. Ausgangslage

- 614 Die soeben beschriebenen Erkenntnisse fielen in eine Zeit, in der mehrere Arbeiten zur Terrorismusbekämpfung am Laufen waren: Im Jahr 2012 genehmigte der Bundesrat das *Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus*¹⁰⁵², das die Schweiz u.a. verpflichtete, die Strafbarkeit von terroristischen Handlungen auszuweiten.¹⁰⁵³ Im Jahr 2015 unterzeichnete der Bundesrat überdies das entsprechende *Zusatzprotokoll*¹⁰⁵⁴, wonach Reisen für terroristische Zwecke sowie entsprechende Finanzierungs- und Unterstützungshandlungen unter Strafe gestellt werden mussten.¹⁰⁵⁵
- 615 Im Juni 2017 schickte der Bundesrat in diesem Zusammenhang einen Bericht¹⁰⁵⁶ in die Vernehmlassung, der zur Erfüllung der Vorgaben des Europarats ein umfassendes Massnahmenpaket präsentierte. Im Zentrum der Vorlage

¹⁰⁵⁰ Die Kompetenz des Bundesrates, gestützt auf Notrecht staatsgefährliche Vereinigungen zu verbieten, wird durch Art. 74 NDG nicht tangiert. Indes scheint es aufgrund der Kritik im Zusammenhang mit der AQ-Verordnung und den zwischenzeitlich im RVOG verankerten Fristen unwahrscheinlich, dass sich die Landesregierung in naher Zukunft für das Verbot einer Vereinigung auf Art. 184 Abs. 3 bzw. Art. 185 Abs. 3 BV stützen wird.

¹⁰⁵¹ Nach Ansicht des Bundesrates soll das befristete AQ/IS-Gesetz aufgehoben werden, sobald der revidierte Art. 74 NDG in Kraft tritt (Botsch. Verlängerung AQ/IS-Verbot 2017, 100). Sollte dies bis Ende 2022 geschehen, hätte das AQ/IS-Gesetz nach nunmehr sechsmaliger Verlängerung «keine Daseinsberechtigung» mehr. Vgl. hierzu die Botsch. Verlängerung AQ/IS-Verbot 2017, 94; sowie LAUBER/MEDVED, Terrorismusbekämpfung, 191 f.

¹⁰⁵² Terrorismus-Übereinkommen des Europarates 2005.

¹⁰⁵³ Medienmitteilung BR, 28.6.2012.

¹⁰⁵⁴ Zusatzprotokoll des Europarates 2015.

¹⁰⁵⁵ Medienmitteilung BR, 14.10.2015.

¹⁰⁵⁶ Erläuternder Bericht BR 2017, 1 ff.

standen zwar Anpassungen des Strafgesetzbuches,¹⁰⁵⁷ jedoch nutzte der Bundesrat diese Gelegenheit, um auch die Revision von Art. 74 NDG voranzutreiben.¹⁰⁵⁸ Aus dem Vernehmlassungsbericht¹⁰⁵⁹ sowie der Botschaft des Bundesrates¹⁰⁶⁰ kristallisierten sich drei Aspekte, in denen das Organisationsverbot angepasst werden musste: die *Kompetenzregelung*, die *Voraussetzungen* sowie die *Sanktionen*. Nachfolgend werden diese drei Punkte kurz erörtert.

b. Kompetenzregelung

Bereits in den Vorarbeiten plädierte der Bundesrat für eine Lösung, wonach 616 künftig ausschliesslich Bundesbehörden ein Verbot von Organisationen erlassen dürfen. Die Bundeskompetenz sollte sowohl das Verfügen von Verboten als auch die Verfolgung entsprechender Straftaten umfassen (Bundesgerichtsbarkeit).¹⁰⁶¹ Entsprechende Fälle sollten also ausschliesslich von der Bundesanwaltschaft resp. durch das Bundesstrafericht verfolgt und beurteilt werden.¹⁰⁶² In den einschlägigen Materialien sucht man vergeblich nach Hinweisen, wie dieser Schritt verfassungsrechtlich begründet wurde.¹⁰⁶³ Insbesondere einen Verweis auf den Sicherheitsartikel in der Verfassung (Art. 57 BV) gab es nicht (siehe sogleich unter Rn. 635). Stattdessen begründete der Bundesrat die neue, ausschliessliche Bundeskompetenz mit folgender Überlegung:

¹⁰⁵⁷ Ein neuer Art. 260^{sexies} VE-StGB soll die Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat regeln. Überdies waren Anpassungen von Art. 260^{ter} StGB notwendig, in welchem kriminelle und terroristische Organisationen geregelt werden. Vgl. hierzu die Botsch. Verlängerung AQ/IS-Verbot 2017, 92.

¹⁰⁵⁸ Die Revision von Art. 74 NDG hatte u.a. zur Folge, dass das AQ/IS-Verbotsgesetz bis zum Abschluss dieser Überarbeitung ein weiteres Mal verlängert werden musste. Vgl. hierzu Erläuternder Bericht BR 2017, 50.

¹⁰⁵⁹ Vernehmlassungsbericht BJ 2018.

¹⁰⁶⁰ Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6487 ff.

¹⁰⁶¹ Erläuternder Bericht BR 2017, 50 f.

¹⁰⁶² Votum Daniel Jositsch (SP/ZH), AB 2020 S 71.

¹⁰⁶³ Keine Hinweise finden sich unter Ziff. 8 (Rechtliche Aspekte) der Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6522 ff. oder im gesamten Erläuternden Bericht BR 2017, 1 ff. Zur knappen Begründung der Bundesgerichtsbarkeit im AQ/IS-Gesetz vgl. Botsch. AQ/IS-Gesetz 2014, 8934.

«Es scheint in fachlicher Hinsicht und punkto Ressourcen durchaus sinnvoll und naheliegend, dass spezifische, im Zusammenhang mit terroristischen oder gewaltextremistischen Organisationen und Gruppierungen stehende Delinquenz nicht durch eine Vielzahl von Behörden, wie es bei kantonaler Zuständigkeit der Fall sein könnte, verfolgt und beurteilt werden. Stattdessen sollen, in bewährter Form und unter Konzentration der Kräfte, die Bundeskriminalpolizei und die Bundesanwaltschaft die entsprechenden Fälle verfolgen und das Bundesstrafgericht die Beurteilung vornehmen.»¹⁰⁶⁴

- 617 Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zeigte sich, dass die meisten Kantone dieser Regelung zustimmten.¹⁰⁶⁵ Einige Kantone begrüßten die Kompetenzübertragung an den Bund sogar ausdrücklich.¹⁰⁶⁶ Kritische Stimmen zur Kompetenzübertragung an die Bundesbehörden gab es hingegen kaum.¹⁰⁶⁷ Dass es von Seiten der Kantone nicht zu stärkerer Opposition kam, ist bemerkenswert. In jüngeren Diskussionen – man denke etwa an das Hooligan-Konkordat oder private Sicherheitsdienstleistungen – haben sich Kantone vehement und letztlich erfolgreich für den Erhalt ihrer Zuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit eingesetzt.¹⁰⁶⁸

¹⁰⁶⁴ Erläuternder Bericht BR 2017, 51; Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6488.

¹⁰⁶⁵ Vernehmlassungsbericht BJ 2018, 12.

¹⁰⁶⁶ Explizit begrüßt wurde die Änderungen von Artikel 74 VE-NDG von den Kantonen Solothurn (Schreiben vom 26. September 2017), Waadt (Schreiben vom 13. September 2017) und Genf (Schreiben vom 11. Oktober 2017). Der Kanton Zürich erachtete es grundsätzlich richtig, dass der Bund für den Erlass eines Organisationsverbotes zuständig ist. Angeregt wurde indes, ob anstelle der ausschliesslichen Bundeszuständigkeit für die Strafverfolgung eine gemeinsame Zuständigkeit von Kantonen und Bund nach dem Muster von Art. 24 Abs. 1 StPO vorzuziehen wäre (Schreiben vom 27. September 2017). In diesem Sinne gab die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) zu bedenken, dass parallele Kompetenzen für die Kantone und den Bund aufgrund der aufwändigen Koordination mit ausländischen Partnerbehörden Risiken mit sich bringen (20. Oktober 2017).

¹⁰⁶⁷ Einzig der Kanton Obwalden erachtete die ausschliessliche Bundeskompetenz als «heikel» (Schreiben vom 6. Oktober 2017). Kritisch zur Kompetenzzug der Kantone äusserte sich überdies der Verein «grundrechte.ch» (Schreiben vom 10. Oktober 2017).

¹⁰⁶⁸ Kritisch zur Abtretung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben von den Kantonen an den Bund ist MOECKLI, Sicherheitsverfassung, Rn. 30 m.w.H.

c. Voraussetzungen

Der zweite Revisionspunkt betraf die vom BJ und Bundesrat erkannten Mängel der Voraussetzungen, welche beim Verfügen eines Organisationsverbot erfüllt sein müssen. Wie bereits besprochen (Rn. 608) muss sich ein nationales Verbot gemäss Art. 74 Abs. 2 NDG auf einen «entsprechenden Beschluss» der UNO oder der OSZE stützen. Hohe Anforderungen an das Verbot einer Vereinigung sind zwar begrüßenswert, jedoch hat der Gesetzgeber mit dieser «rechtsetzungstechnisch misslungenen Einschränkung» über das Ziel hinausgeschossen und einen reinen «Papiertiger» geschaffen.¹⁰⁶⁹ 618

Im Vernehmlassungsverfahren forderten einzelne Teilnehmer einen kompletten Verzicht auf entsprechende Referenzen internationaler Organisationen¹⁰⁷⁰ oder hinterfragten die Tauglichkeit der Voraussetzungen zumindest¹⁰⁷¹. Die Botschaft des Bundesrates sah vor, dass die OSZE komplett als Referenz aus Art. 74 Abs. 2 NDG gestrichen werden sollte.¹⁰⁷² Stattdessen sollte sich ein Verbot künftig auf «einen die Organisation oder Gruppierung betreffenden Verbots- oder Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen» stützen.¹⁰⁷³ Diese 619

¹⁰⁶⁹ MOECKLI, Sicherheitsverfassung, Rn. 47.

¹⁰⁷⁰ Der Kanton Zürich forderte beispielsweise einen Verzicht, dass sich ein Schweizer Organisationsverbot auf einen Beschluss einer supranationalen Organisation stützen muss. Es reiche aus, dass der Bundesrat die SiK konsultiere (Schreiben vom 27. September 2017).

¹⁰⁷¹ Exemplarisch hierzu die FDP (Schreiben vom 9. Oktober 2017), der Schweizerische Städteverband (Schreiben vom 2. Oktober 2017) sowie die KKJPD (Schreiben vom 6. Oktober 2017). Die Grünliberale Partei erkannte das Problem mit der Koppelung an einen Beschluss der UNO und OSZE, forderte aber, dass die Lösung nicht bloss aus dem Verzicht des Kriteriums bestand. «Vielmehr ist auf andere Weise dafür zu sorgen, dass ein Organisationsverbot nur aufgrund klarer und strenger Kriterien ausgesprochen werden darf» (Schreiben vom 3. Oktober 2017).

¹⁰⁷² Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6490.

¹⁰⁷³ Als Referenz werden beispielhaft UNO-Resolution 2396 vom 21. Dezember 2017 oder Resolution 2178 vom 24. September 2014 genannt, welche Massnahmen gegen terroristische Kämpfer von Al-Qaida, ISIL und der Al-Nusrah Front resp. deren Zellen, Unterorganisationen, Splittergruppen oder Ablegern fordern. Vgl. die Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6490. Diese Anpassung wurde schliesslich im revidierten Art. 74 Abs. 2 NDG übernommen.

Formulierung löst zwar nach wie vor nicht alle Probleme, stellt aber im Vergleich zur ursprünglich in Kraft getretenen Gesetzesversion zumindest sicher, dass Art. 74 NDG eine praktische Anwendungsmöglichkeit geboten wird.¹⁰⁷⁴

d. Sanktionen

- 620 Der letzte Revisionspunkt betraf die Erhöhung des Strafrahmens. Während das AQ/IS Gesetz (Art. 2 Abs. 1) sowie das Strafrecht (Art. 260^{quinquies} StGB sowie Art. 260^{sixies} VE-StGB) für vergleichbare Handlungen Höchststrafen von fünf Jahren vorsehen, kannte Art. 74 Abs. 4 NDG ursprünglich nur Freiheitsstrafen von lediglich bis zu drei Jahren.¹⁰⁷⁵ Der Bundesrat beabsichtigte zu Beginn des Revisionsprozesses eine Abstufung der Strafandrohung,¹⁰⁷⁶ sprach sich letztlich aber für eine Strafandrohung von maximal fünf Jahren aus.¹⁰⁷⁷
- 621 In Anlehnung an Art. 260^{ter} StGB sah bereits der Vorentwurf vor, dass der Richter die Strafe mildern kann, wenn die Täterin oder der Täter sich bemüht, die weitere Tätigkeit der Organisation oder Gruppierung zu verhindern.¹⁰⁷⁸
- 622 Als obsolet erwies sich schliesslich der ursprüngliche Art. 74 Abs. 6 NDG¹⁰⁷⁹, der ersatzlos gestrichen wurde.¹⁰⁸⁰ Diese Anpassungen der Sanktionen stiessen

¹⁰⁷⁴ Wenig nachvollziehbar ist, weshalb von einem «Verbots- oder Sanktionsbeschluss» gesprochen wird. Nach der hier vertretenen Auffassung würde «Sanktionsbeschluss» ausreichen. Das Gutachten BJ «Lies!» 2017, 4, hat gerade aufgezeigt, dass die UNO keine Organisationen oder Gruppierungen durch Beschluss verbieten kann. Vgl. hierzu Rn. 608.

¹⁰⁷⁵ Erläuternder Bericht BR 2017, 46 ff.

¹⁰⁷⁶ Der Erläuternde Bericht BR 2017, 51, sah für die «anderweitige Förderung» und die «Organisation von Propagandaaktionen» einen Strafraumen von bis zu drei Jahren vor. Mit bis zu fünf Jahren sollte hingegen bestraft werden, wer sich an einer verbotenen Gruppierung oder Organisation beteiligt oder sie personell oder materiell unterstützt. Im Vernehmlassungsprozess wurde dieser Ansatz als impraktikabel kritisiert, weshalb die Idee wieder verworfen wurde.

¹⁰⁷⁷ Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6489.

¹⁰⁷⁸ Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6490. Diese Idee wurde schliesslich im neu eingefügten Art. 74 Abs. 4^{bis} NDG übernommen.

¹⁰⁷⁹ Art. 74 Abs. 6 NDG lautete: «Die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches zur Einziehung von Vermögenswerten, insbesondere die Artikel 70 Absatz 5 und 72, sind anwendbar».

¹⁰⁸⁰ Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6490.

während der Vernehmlassung vereinzelt auf Kritik,¹⁰⁸¹ wurden von den meisten Teilnehmenden aber begrüsst.¹⁰⁸²

¹⁰⁸¹ Der Kanton Basel-Landschaft (Schreiben vom 19. September 2017) hätte bevorzugt, wenn die Strafbestimmungen komplett in das StGB überführt worden wären. Kritisch zur Erhöhung des Strafrahmens äusserte sich auch das Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern (Schreiben vom 13. Oktober 2017).

¹⁰⁸² Positiv über die Angleichung des Strafrahmens sprachen sich etwa der Kanton Luzern (Schreiben vom 26. September 2017) und die CVP (Schreiben vom 11. Oktober 2017) aus.

B. Optionen für das weitere Vorgehen

1. Parlamentarischer Revisionsprozess

- 623 Nach den Vorberatungen der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (SiK-S)¹⁰⁸³ wurde die Revision von Art. 74 NDG am 9. Dezember 2019 im Ständerat traktandiert, jedoch sogleich wieder an die Kommission zurückgewiesen.¹⁰⁸⁴ In der Folge wurden materielle Änderungen von Art. 74 NDG am 9. März 2020 im Ständerat¹⁰⁸⁵ und am 16. Juni 2020 im Nationalrat¹⁰⁸⁶ diskutiert. Nach der Durchführung eines Differenzbereinigungsverfahrens stimmten beide Räte dem revidierten Art. 74 NDG am 25. September 2020 zu.¹⁰⁸⁷ Je nach dem, ob ein Referendum zustande kommt, wird das überarbeitete Organisationsverbot des NDG frühestens im Jahr 2021 in Kraft treten.
- 624 In Anbetracht der Revision von Art. 74 NDG durch das Parlament und im Hinblick auf potenzielle gesetzgeberische Anpassungen in der Zukunft, lohnt es sich an dieser Stelle, über die zentralen Aspekte und die «Verrechtlichung» eines öffentlich-rechtlichen Vereinigungsverbot nachzudenken. Nach meinem Dafürhalten stehen dem Gesetzgeber in Zukunft mit der «Streichung» und der «Revision» von Art. 74 NDG grundsätzlich zwei Optionen offen, die nachfolgend erörtert werden.

¹⁰⁸³ Die SiK-S ist auf die Vorlage des Europarat-Übereinkommens eingetreten, hat jedoch die Detailberatung sistiert, um die Vorlage gemeinsam mit dem «Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus» (PMT) zu behandeln (Medienmitteilung der SiK-S vom 11.01.2019; Botsch. PMT 2019, 4751 ff.).

¹⁰⁸⁴ Hauptgrund war der Antrag von Ständerat Beat Rieder (CVP/VS) zum Geschäft 18.071, «Terrorismus und organisierte Kriminalität, Übereinkommen des Europarates» einen Mitbericht der ständerätlichen Rechtskommission einzuholen (AB 2019 S 1105).

¹⁰⁸⁵ Vgl. hierzu das Votum von Daniel Jositsch (SP/ZH), AB 2020 S 71.

¹⁰⁸⁶ Vgl. hierzu insb. die Voten von Mauro Tuena (SVP/ZH), AB 2020 N 987; Jacqueline de Quattro (FDP/VD), AB 2020 N 988; sowie von Jean-Luc Addor (SVP/VS), AB 2020 N 996.

¹⁰⁸⁷ Der Nationalrat nahm die Änderungen mit 128 zu 34 Stimmen bei 34 Enthaltungen (AB 2020 N 1955) und der Ständerat mit 37 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen an (AB 2020 S 1070).

2. Option 1: Streichung von Art. 74 NDG

Die ersatzlose Streichung von Art. 74 NDG wäre eine radikale Option, die 625 bislang nur vereinzelt von der Politik gefordert worden ist.¹⁰⁸⁸ Nachfolgend wird diskutiert, welche Vor- und Nachteile damit verbunden wären.

Begrüssenswert wäre die Eliminierung des Organisationsverbots aus dem 626 Nachrichtendienstgesetz zunächst aus *polizeitaktischen Gründen*. Durch das Verbot einer Organisation könnte sich die Schweiz international exponieren und würde so in den Fokus staatsgefährlicher Vereinigungen geraten. Ein Verbot könnte aber auch dazu führen, dass sich Vertreter verbotener Vereinigungen in den Untergrund zurückziehen und kollusives Verhalten an den Tag legen, wodurch die Aufgaben der Sicherheitsbehörden erschwert und die Radikalisierung gefördert werden. Vor solchen Gefahren warnten Behördenvertreter bereits im Nachgang zu den Verboten während dem Zweiten Weltkrieg (Rn. 265 ff.). Ähnliche Vorbehalte wurden auch im Rahmen des NDG-Gesetzgebungsprozesses geäussert.¹⁰⁸⁹

Zweitens hätte die Streichung von Art. 74 NDG zur Folge, dass künftige Ver- 627 einigungsverbote nur noch not- oder spezialrechtlich erlassen werden könnten. Solche Massnahmen sind an hohe Voraussetzungen gebunden (Rn. 401 ff.). Die Schweiz wäre damit *ausländischen Druckversuchen*, bestimmte Organisationen zu verbieten, zu einem geringeren Grad ausgesetzt. Der Praxisfall «Bugti» (Rn. 473 ff.) sowie Hinweise während dem Gesetzgebungsprozess (Rn. 484) haben verdeutlicht, dass solche Bedenken ihre Berechtigung haben.

Drittens bleibt das generell-abstrakte Organisationsverbot auf Gesetzesstufe in 628 der Schweizer Rechtslandschaft etwas Systemfremdes, das – wie der Bundesrat in der Vergangenheit wiederholt betont hat – der *schweizerischen Tradition widerspricht* (Rn. 239 ff.). Im Raum steht insbesondere die Befürchtung, dass

¹⁰⁸⁸ Vgl. Rn. 484 und 628.

¹⁰⁸⁹ Bundesanwalt Michael Lauber äusserte sich in einem Interview vom 25. November 2016 skeptisch gegenüber dem Organisationsverbot: «Im Unterschied zu Deutschland existiert in der Schweiz aber kein Organisations-Verbot. Ich halte dies nicht nur aus rechtspolitischer, sondern auch aus praktischer Sicht für richtig: Übertriebene Organisations-Verbote verhindern keine Aktivitäten, sondern treiben sie in den Untergrund. Das würde unsere Arbeit schwieriger machen und die Radikalisierung fördern» (GERNY/FLÜCKIGER, NZZ, 13).

das Organisationsverbot eine unverhältnismässig harte Sanktion darstellt und für politische Zwecke missbraucht werden könnte.¹⁰⁹⁰ Es erstaunt daher nicht, dass Art. 74 NDG während dem Vernehmlassungsverfahren zum Europaratsabkommen von verschiedener Seite als unnötig oder gar kontraproduktiv beschrieben worden ist.¹⁰⁹¹

629 Problematisch an einer Streichung wäre jedoch zunächst, dass die vorhandenen *Alternativen* nicht vielversprechender sind. Die rechtlichen Herausforderungen, die mit notrechtlichen Verboten einhergehen, sind mit dem Verbot der Gruppierung Al-Qaïda evident geworden. Sie wurden im zweiten Teil dieser Arbeit eingehend erörtert (Rn. 422 f.).

630 Ferner könnte eine Streichung des Organisationsverbots aus dem NDG zur Folge haben, dass die Vereinigungsfreiheit künftig vermehrt durch *Tätigkeitsverbote* eingeschränkt wird. Dabei besteht die Gefahr, dass Art. 73 NDG extensiv ausgelegt wird. Berücksichtigt werden muss dabei, dass Tätigkeitsverbote im Vergleich zu Organisationsverboten wesentlich schwächere Sanktionen nach sich ziehen.¹⁰⁹²

631 Letztlich würde eine Streichung von Art. 74 NDG dem *Willen der Stimmbürger* widersprechen, welche das Gesetz am 25. September 2016 mit 65,5% deutlich angenommen hat. Auch im Hinblick auf die Mehrheit der Antworten während dem Vernehmlassungsverfahren im Zusammenhang mit dem Europaratsabkommen sowie dem parlamentarischen Revisionsprozess dürfte eine Streichung von Art. 74 NDG aktuell und in naher Zukunft keine valable Option sein.

¹⁰⁹⁰ Auf die Gefahr, dass aufgrund des grossen behördlichen Ermessens Verbote missbräuchlich angewendet werden, wies bereits GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 386, hin.

¹⁰⁹¹ Schreiben der Grünen Partei im Vernehmlassungsverfahren vom 13. Oktober 2017; Schreiben des Vereins «grundrechte.ch» vom 10. Oktober 2017.

¹⁰⁹² Während ein Organisationsverbot Freiheitsstrafen vorsieht, knüpft das Tätigkeitsverbot lediglich an Art. 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) an. Hierfür können Bussen von maximal CHF 10'000 verhängt werden (Art. 106 Abs. 1 StGB), wobei Geldstrafen von unter CHF 5'000 nicht in das Strafregister eingetragen werden (Art. 3 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 VOSTRA-Verordnung). Vgl. hierzu RIEDO/BONER, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), BSK StGB II, Art. 292, Rn. 258.

3. Option 2: Revision von Art. 74 NDG

a. Anforderungen an ein künftiges Vereinigungsverbot

Unabhängig von den Anpassungen, welche das Parlament im Jahr 2020 an Art. 74 NDG vorgenommen hat, muss ein öffentlich-rechtliches Vereinigungsverbot m.E. drei zentrale Punkte regeln: eine verfassungskompatible *Kompetenzordnung*, verfassungs- und völkerrechtskonforme *Voraussetzungen* sowie verhältnismässige *Sanktionen*. Nachfolgend wird auf diese drei Punkte eingegangen.

b. Kompetenzordnung

aa. Verbandskompetenz

Zunächst muss geklärt werden, ob die Kompetenz, eine Vereinigung zu verbieten, dem Bund oder den Kantonen zusteht. Dieser Aspekt stellt angesichts der ungeklärten Frage, welche Staatsebene in welchem Umfang auf dem Gebiet des Staatsschutzes legislieren darf, eine Herausforderung dar. Meines Erachtens bedarf es hierfür einer separaten Betrachtung, ob eine Vereinigung primär die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet.

Im Bereich der *äusseren Sicherheit* verfügt der Bund heute über eine umfassende, ursprünglich derogatorische Rechtsetzungskompetenz (Art. 54 BV).¹⁰⁹³ Bedroht also eine Vereinigung die äussere Sicherheit, ist ausschliesslich der Bund zum Erlass eines Verbots zuständig.¹⁰⁹⁴ Der Bund wäre m.E. ebenfalls für das Verbot von staatsgefährlichen Vereinigungen zuständig, wenn diese die aussenpolitischen Beziehungen zu Drittstaaten oder Organisationen belasten, das Ansehen der Schweiz in der internationalen Staatengemeinschaft massiv beeinträchtigen oder die Neutralitätspolitik der Schweiz erheblich untermi-

¹⁰⁹³ RUCH, Äussere und innere Sicherheit, Rn. 26.

¹⁰⁹⁴ Die notrechtliche Befugnis, Al-Qaïda zu verbieten, wurde aus genau dieser Organkompetenz abgeleitet. Vgl. Bericht BR zum Po. Malama, 2012, 4489 f.

nieren würden. Unter diesem Gesichtspunkt war es folgerichtig, dass die Bundesbehörden über das Verbot der Gruppierungen Al-Qaïda und des Islamischen Staates befunden haben.¹⁰⁹⁵

- 635 Im Bereich der *inneren Sicherheit* sieht das Verfassungsrecht jedoch vor, dass der Bund und die Kantone ihre Anstrengungen «koordinieren» (Art. 57 Abs. 2 BV). Die herrschende Lehre vertritt die Auffassung, dass aus dieser Bestimmung lediglich Koordinations-, nicht aber eine Rechtsetzungszuständigkeiten abgeleitet werden können.¹⁰⁹⁶ Anders die Ansicht des Bundesrates: Er argumentiert in der Beantwortung des Postulats Malama, dass der Bund sehr wohl in Sicherheitsfragen legislieren dürfe, wenn (i) es sich um Sicherheitsbelange handelt, die mindestens teilweise in die Zuständigkeit des Bundes fallen und (ii) eine Koordination unter Einbezug oder Leitung des Bundes erforderlich ist.¹⁰⁹⁷ Ob Anlass zu einer schweizweiten Regelung besteht, ist freilich eine politische Entscheidung.¹⁰⁹⁸
- 636 Im Rahmen der Revision des Organisationsverbots hat der Bundesrat mehrfach festgehalten, dass aus dem ursprünglichen Art. 74 NDG keine exklusive Bundeszuständigkeit abgeleitet werden konnte.¹⁰⁹⁹ Folglich musste es Kantonen bis zur Revision von Art. 74 NDG möglich sein, eigenständige Verbote

¹⁰⁹⁵ Dass aussenpolitische Überlegungen für die Verbotspraxis massgeblich sein können, zeigte sich auch in der Antwort des Bundesrates auf einen politischen Vorstoss, der ein Verbot der Hamas forderte. Bundesrat Ignazio Cassis (FDP/TI) verwies in seinen mündlichen Ausführungen auf den Umstand, dass ein Verbot die Reputation der Schweiz als neutraler Staat gefährden könnte. Der Nationalrat lehnte das Postulat am 15. März 2018 mit 110 zu 71 Stimmen bei zehn Enthaltungen ab (AB 2018 N 479 f.). Vgl. hierzu die Stellungnahme des Bundesrates vom 23. August 2017 auf das Postulat 17.3309 von Christian Imark (SVP/SO) vom 4. Mai 2017, «Die Hamas verbieten oder als Terrororganisation einstufen».

¹⁰⁹⁶ BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 57, Rn. 10; SCHWEIZER/MOHLER, SGK, Art. 57, Rn. 4 f.; TSCHANNEN, Normenarchitektur, Rn. 15; LIENHARD/HÄSLER, Sicherheitsrecht, Rn. 12; DIGGELMANN/ALTWICKER, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK BV, Art. 57, Rn. 23

¹⁰⁹⁷ Bericht BR zum Po. Malama, 2012, 4486.

¹⁰⁹⁸ LIENHARD/HÄSLER, Sicherheitsrecht, Rn. 16; zum Ganzen auch SALADIN, Sicherheitsorgane, Rn. 13 f.

¹⁰⁹⁹ Erläuternder Bericht BR 2017, 50; Botsch. Europarat-Übereinkommen 2018, 6487.

zu erlassen. Das Gutachten von Markus Rüssli kam ebenfalls zum Schluss, dass aufgrund der *parallelen Zuständigkeit* von Bund und Kantonen im Bereich des Staatsschutzes ein kantonales Organisations- oder Tätigkeitsverbot möglich sein müsse.¹¹⁰⁰

Demgegenüber argumentierte das BJ, dass auf dem Gebiet des Staatsschutzes von einer *praktisch ausschliesslichen Bundeszuständigkeit* zur Gesetzgebung auszugehen sei. Es sei zwar nicht auszuschliessen, dass Kantone gestützt auf eigene Rechtsgrundlagen Tätigkeitsverbote erlassen könnten, allerdings bleibe die Kompetenz zum Erlass eines Organisationsverbots ausschliesslich den Bundesbehörden vorbehalten.¹¹⁰¹ Diese Ansicht vertrat schliesslich auch das Parlament und verankerte im revidierten Art. 74 Abs. 6 NDG, dass die Verfolgung und Beurteilung der Handlungen gemäss den Absätzen 4 und 5 (ausschliesslich) der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen.

Damit scheint sich die allgemeine Wahrnehmung zur föderalistischen Kompetenzverteilung verschoben zu haben: Während noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts die kantonalen Kompetenzen klarerweise im Vordergrund standen (Rn. 252 ff.), werden Verbotsnormen auf Bundesebene heute vielerorts erwartet und eine entsprechende Bundeskompetenz scheinbar unhinterfragt bejaht (Rn. 616 f.).

Nach meinem Dafürhalten ist diese «Dynamisierung von Artikel 57 Absatz 2 BV»¹¹⁰², welche eine erhebliche Ausdehnung von Bundeskompetenzen zu Lasten der Kantone nach sich gezogen hat¹¹⁰³, äusserst kritisch zu würdigen: Der historische Rückblick dieser Arbeit hat verdeutlicht, dass Kantone in der

¹¹⁰⁰ RÜSSLI, Gutachten 2017, Rn. 50. Ein ähnlicher Ansatz verfolgt auch das deutsche Recht: Ist die Tätigkeit eines Vereins auf ein Bundesland beschränkt, ist i.d.R. das Innenministerium des betroffenen Bundeslandes Verbotsbehörde. Erstrecken sich die Tätigkeiten der Organisation über ein Land hinaus, ist der Bundesminister des Innern zuständige Verbotsbehörde. Vgl. KRÜPER in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 203 f.

¹¹⁰¹ Das BJ führte in seinem Gutachten «Lies!» 2017, 12 zu diesem Punkt folgendes aus: «Ein kantonales Organisationsverbot, das sich auf das jeweilige Kantonsgebiet erstrecken würde, schliessen wir hingegen aus. Die Beurteilung, ob eine Organisation oder Gruppierung staatsgefährdend eingestuft werden soll, muss in der Kompetenz des Bundes liegen».

¹¹⁰² Bericht BR zum Po. Malama, 2012, 4551.

¹¹⁰³ Allgemein hierzu vgl. MOECKLI, Sicherheitsverfassung, Rn. 30 m.w.H.

Vergangenheit von ihren Kompetenzen, staatsgefährliche Vereinigungen zu verbieten, Gebrauch gemacht haben. Dies machte auch überaus Sinn. Die Kantone waren mit den örtlichen Verhältnissen wesentlich vertrauter und entwickelten daher ein besseres Sensorium für die notwendigen Schutzmassnahmen, als es den Bundesbehörden möglich gewesen wäre. Sowohl aus rechtsstaatlicher als auch aus demokratischer Sicht entwickelten die Kantone überdies mehrheitlich vorteilhaftere Lösungen, als es der Bund bislang gemacht hat.

- 640 Die Idee, den Kantonen die Kompetenz zum Erlass eigener Verbote abzusprechen, ist nicht nur aus praktischer, sondern auch aus verfassungsrechtlicher Sicht schwer nachvollziehbar. Die Bundesverfassung verpflichtet den Bund aufgrund des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5a BV) und der Aufgabenzuständigkeit der Kantone (Art. 43 und 43a BV) erst zum Ergreifen von Massnahmen, wenn die Bewältigung einer konkreten Störung die Kräfte der Kantone übersteigt.¹¹⁰⁴ Folglich muss es eine Bundesaufgabe sein, staatsgefährliche Vereinigungen zu verbieten, die in mehreren Regionen der Schweiz aktiv sind und damit eine Gefahr für die gesamte Schweiz darstellen.¹¹⁰⁵
- 641 Im Umkehrschluss ist es m.E. geboten, den Kantonen zumindest für lokal agierende Vereinigungen, welche die innere Sicherheit bedrohen, eine parallele Verbotskompetenz zu belassen.¹¹⁰⁶ Dies ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar: Kantone, die ein Verbot erlassen möchten, sind verpflichtet, die völkerrechtlichen Vorgaben und Schranken zu beachten (Art. 5 Abs. 4 BV) und zur Verwirklichung der Grundrechte, insbesondere der Vereinigungsfreiheit, beizutragen (Art. 35 Abs. 2 BV).
- 642 Auch aus Sicht des EGMR sind unterschiedliche gesetzliche Regelungen bzw. heterogene staatliche Massnahmen durch Gebietskörperschaften unproblematisch, solange sie mit dem Ziel und Zweck der menschenrechtlichen Vorgaben

¹¹⁰⁴ RUCH, Äussere und innere Sicherheit, Rn. 33; KARLEN, Verwaltungsrecht, 319 ff.; WYTENBACH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten, 421 ff.

¹¹⁰⁵ GUERY, Anwaltsrevue, 431; BRUNNER, Diss., 256.

¹¹⁰⁶ Auch in Deutschland bleiben für terroristische Phänomene, welche auf das Inland begrenzt sind, die Bundesländer zuständig. Vgl. BÄCKER, GSZ, 213 ff., der sich kritisch zu den Zentralisierungstendenzen äussert.

kompatibel sind und den menschenrechtlichen Mindeststandart respektieren.¹¹⁰⁷ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass der Bund für die innerstaatliche Umsetzung von Pflichten zuständig ist, die völkerrechtliche Übereinkommen mit sich bringen.¹¹⁰⁸ Dasselbe gilt selbstverständlich für die Einhaltung und Durchsetzung von Bundesrecht (Art. 186 Abs. 4 und Art. 173 Abs. 1 Bst. e BV).

Bevor den Kantonen eine historisch gewachsene und sich in der Praxis bewährte Kompetenz entzogen wurde wäre m.E. eine vertiefte Diskussion dieser verfassungsrechtlichen Punkte zwingend notwendig gewesen. 643

bb. Organkompetenz

Zweitens muss die Frage geklärt werden, welches Organ für das Verbot einer staatsgefährlichen Vereinigung welche Zuständigkeit haben soll. Die aktuelle Regelung auf Stufe Bund überlässt die Kompetenz zum Verfügen eines Organisationsverbots ausschliesslich der *Regierung* (Art. 74 Abs. 1 NDG). Das *Parlament* spielt nur eine untergeordnete Rolle: Zwar muss der Bundesrat vor dem Verbot die sicherheitspolitischen Kommissionen konsultieren (Art. 74 Abs. 2 NDG) und die GPDel über das Vorhaben orientieren (Art. 80 Abs. 5 NDG), allerdings haben diese parlamentarischen Gremien kein eigentliches Mitentscheidungsrecht (Rn. 487). Den *Gerichten* bleibt derweil die Kompetenz vorbehalten, Beschwerden gegen Verbotsverfügungen zu beurteilen. 644

Nach meinem Dafürhalten müsste zwecks demokratischer Legitimation eines Verbots die Stellung der Bundesversammlung gestärkt werden: Parlamente spielten im Zusammenhang mit den bisherigen Verboten eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wie im rechtshistorischen Teil ersichtlich wurde, sahen etwa die Verbotsnormen der Kantone Genf¹¹⁰⁹ und Uri¹¹¹⁰ vor, dass die Regierungen bloss einen Antrag stellen konnten, letztlich aber die Parlamente über 645

¹¹⁰⁷ WYTENBACH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten, 148.

¹¹⁰⁸ KIENER, Sicherheit im föderalistischen Staat, 5 ff.

¹¹⁰⁹ Vgl. Rn. 108: «Toute autre association [...] pourra être interdite par décision du Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat».

¹¹¹⁰ Vgl. Rn. 149: «Der Landrat kann auf Antrag des Regierungsrates auch jede andere Vereinigung oder Organisation verbieten».

Verbote befanden. Ein solches Zusammenspiel zwischen Exekutive und Legislative erscheint aus rechtsstaatlicher und demokratischer Sicht durchaus sinnvoll.

- 646 Eine komplette Übertragung der Verbotskompetenz an die Legislative, wie es etwa im Kanton Schwyz der Fall war (Rn. 142), erscheint mir aufgrund der Grösse und Schwerfälligkeit eines Parlamentes allerdings unpraktikabel. Auch weil Verbotsentscheide unter Umständen rasch getroffen werden müssen und Sicherheitsabklärungen umfassen, die nicht öffentlich debattiert werden sollten, erachte ich die genuin *exekutivlastige Entscheidungskompetenz* in Sicherheitsfragen bei der Regierung als geeignet.¹¹¹¹
- 647 Dem Parlament sollte m.E. jedoch eine *Genehmigungskompetenz* eingeräumt werden, die vorsieht, dass ein von der Regierung anvisiertes Verbot durch das Parlament abgesegnet werden muss. Hierzu würde ein demokratischer Diskurs über die Notwendigkeit des Verbots stattfinden, ohne dass geheime Informationen an die Öffentlichkeit getragen würden. Das Parlamentsgesetz sieht nämlich bereits heute den kompletten Ausschluss der Öffentlichkeit für «geheime Beratungen» zum «Schutze wichtiger Sicherheitsinteressen» vor (Art. 4 Abs. 2 ParlG).¹¹¹²
- 648 Zwar stimmt es, dass eine stärkere parlamentarische Involvierung in einer gewissen Hemmung der exekutiven Handlungsfähigkeit im Bereich der Sicherheitspolitik resultieren kann. Für ein gleichberechtigtes Nebeneinander von Demokratie und Effizienz ist dies aber ein geringer Preis.¹¹¹³
- 649 Zusammenfassend erscheint eine Mischform, wonach die Regierung über ein Verbot *entscheidet*, das Parlament das Verbot *genehmigt* und das Gericht – auf

¹¹¹¹ Ausführlich am Beispiel des Verordnungsvetos diskutiert diese Argumente und Gegenargumente SCHMID, ZBl, 163 ff.

¹¹¹² Hierzu werden die Tribünen geräumt und der Zutritt zu den Ratssälen ist eng zu begrenzen. Die anwesenden Personen müssen überdies Stillschweigen bewahren (Art. 4 Abs 4 ParlG). Weder die Verhandlungen noch die Abstimmungsergebnisse werden im Amtlichen Bulletin der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Vgl. hierzu BRUNDEL RE, in: Graf/Theiler/von Wyss [Hrsg.], Kommentar ParlG, Art. 4, Rn. 21.

¹¹¹³ Zum ähnlichen Argument im Bereich der Notrechtskompetenzen vgl. ZIELNIEWICZ, Parlament, 27.

Beschwerde hin – *überprüft*, aus demokratischen wie rechtsstaatlichen Gesichtspunkten insgesamt am wirksamsten und zweckmässigsten.¹¹¹⁴

c. Voraussetzungen

Ferner muss die Frage beantwortet werden, nach welchen Kriterien ein Organisationsverbot ausgesprochen werden soll. Es muss Klarheit darüber herrschen, ob die Schweiz eigenständig über das Verbot staatsgefährlicher Vereinigungen befinden will oder ob sie sich hierzu an einem Beschluss einer internationalen Organisation orientieren soll und damit erst reaktiv tätig werden kann. 650

Ein kompletter Verzicht auf die Koppelung eines Beschlusses einer internationalen Organisation, wie es eine Minderheit im Nationalrat forderte¹¹¹⁵, hätte 651

¹¹¹⁴ Hingewiesen sei hier auf den Umstand, dass das eidgenössische und kantonale Verwaltungsrecht solche Formen des Exekutiventscheides unter parlamentarischem Genehmigungsvorbehalt bereits heute in unterschiedlichen Sachbereichen kennt: Ein Beispiel dieser Mischform findet sich auf Bundesebene im Kernenergiebereich. Für den Bau oder den Betrieb einer Kernanlage ist eine Rahmenbewilligung des Bundesrates nötig (Art. 12 Abs. 1 KEG). Der Bundesrat hat seinen Entscheid der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten, wobei der Beschluss der Bundesversammlung dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 48 Abs. 2 und 4 KEG; vgl. hierzu MÜLLER, in: Kratz [Hrsg.], Kommentar Energierecht, Art. 48, Rn. 13 ff.). Ein Beispiel aus dem kantonalen Recht ist die Zürcher «Verordnung über die polizeiliche Zwangsanwendung», welche für Einsatzmittel, Waffen und Munitionstypen einen Genehmigungsvorbehalt des Kantonsrates enthält. Dadurch wird dem Regierungsrat in einem polizeirechtlich sensiblen Bereich keine *carte blanche* erteilt, sondern mittels Genehmigungsvorbehalt durch die Legislative die demokratische Legitimation des Verfahrens erhöht (vgl. hierzu SCHINDLER, in: Donatsch/Jaag/Zimmerlin [Hrsg.], Kommentar PolG-ZH, § 60, Rn. 4).

¹¹¹⁵ Nationalrat Jean-Luc Addor (SVP/VS) forderte, dass die Handlungsfähigkeit des Bundesrates beim Verfügen eines Organisationsverbotes durch eine Koppelung an einen Beschluss der UNO nicht zu sehr eingeschränkt werde, schliesslich handle es sich bei der Sicherheit um eine Frage der Souveränität. Durch den Zusatz «insbesondere» bzw. «notamment» in Art. 74 Abs. 2 NDG beabsichtigte er, die Handlungsfähigkeit, Flexibilität und Souveränität der Schweiz zu wahren (AB 2020 N 996). Dieser Minderheitsantrag wurde allerdings mit 108 Stimmen für die Mehrheit und 73 Stimmen für die Minderheit verworfen (AB 2020 N 998).

zunächst den Vorteil, dass der Bundesrat den Entscheid über ein Organisationsverbot *autonom* fällen könnte. Ähnlich wie bei der Beobachtungsliste (Rn. 451) hätte der Bundesrat so die Möglichkeit, eigenständige Verbote unter Berücksichtigung innen- und sicherheitspolitischer Überlegungen zu erlassen. Dieser Ansatz hätte mehr Handlungsspielraum und zeitliche Flexibilität geboten, als es unter der Lösung des ursprünglichen und revidierten Art. 74 Abs. 2 NDG möglich war bzw. ist.

- 652 Die komplette Entkoppelung von internationalen Gremien bringt jedoch ein gewisses Missbrauchspotential mit sich: In Extremsituationen könnte der Bundesrat versucht sein, politisch inopportune Vereinigungen handlungsunfähig zu machen. Der Blick in die Materialien des NDG zeigt, dass das Parlament dem Bundesrat zwar Handlungsspielraum einräumen, nicht aber einen Blankoscheck ausstellen wollte. Sollte also künftig auf eine Koppelung an einen internationalen Beschluss verzichtet werden, muss geprüft werden, ob dieses Missbrauchspotential anderweitig eingedämmt werden kann.
- 653 Der Verzicht einer Referenz würde m.E. einerseits durch den soeben besprochenen Genehmigungsvorbehalt der Bundesversammlung kompensiert. Andererseits könnten die Anforderungen, welche das Völkerrecht an das Verbot einer Vereinigung stellt, direkt in Art. 74 NDG verankert werden. Dazu gehört die Voraussetzung des EGMR, dass das Verbot in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und verhältnismässig sein muss. Von entscheidender Bedeutung ist das Kriterium, ob die Ziele und Mittel der Vereinigung mit den Prinzipien einer Demokratie und des Rechtsstaates vereinbar sind (Rn. 337 ff.). Durch die Verankerung dieser Punkte in Art. 74 NDG sowie der Garantie des Rechtsschutzes könnte ein autonomes Handeln gewährleistet werden, ohne dass die Gefahr besteht, dass durch ein Verbot unliebsame politische Gegner ausgeschaltet werden.

d. Sanktionen

- 654 Das Verbot einer Vereinigung hat zur Folge, dass sämtliche Aktivitäten im Zusammenhang mit dieser Vereinigung stillgelegt werden müssen. Im Gegensatz zur zivilrechtlichen Auflösung eines Vereins geht eine verbotene Vereinigung aber nicht unter. Der Gesetzgeber muss sich daher überlegen, welche

Sanktionen ein Verstoss gegen ein vom Bundesrat verfügtcs Organisationsverbot nach sich zieht.

In der Vergangenheit waren Verbote teilweise mit der Kündigung der Beamtenstellung, der Aberkennung eines parlamentarischen Mandates oder gar mit dem Entzug politischer Rechte sanktioniert. Entsprechende Sanktionsmöglichkeiten bietet Art. 74 NDG, der ausschliesslich auf gewalttätig-extremistische und terroristische Gruppierungen und Organisationen ausgerichtet ist, nicht. Indes bleibt nicht auszuschliessen, dass ein Verstoss gegen ein Organisationsverbot beispielsweise ausländerrechtliche Sanktionen nach sich ziehen kann (Rn. 510). Die Gestaltungsoptionen des Verwaltungs- und Strafrechts sind diesbezüglich breit. 655

Der revidierte Art. 74 Abs. 4 NDG sieht vor, Verstösse gegen ein Organisationsverbot mit einer Geldstrafe zu sanktionieren. Überdies wurde die Höchststrafe von drei auf fünf Jahre erhöht. Dies steht in einem gewissen Spannungsverhältnis mit den Strafmassen von Art. 99 MStG und Art. 275^{ter} StGB, welche je drei Jahren Haftstrafe vorsehen (Rn. 552). Die Angleichung des Strafmasses von Art. 74 Abs. 4 NDG an Art. 2 AQ/IS-Gesetz, Art. 260^{quinqüies} StGB sowie den neu vorgeschlagenen Art. 260^{sixies} VE-StGB schafft jedoch Konsistenz mit der jüngeren Gesetzesentwicklung und ist daher in dieser Form zu begrüessen. 656

C. **Vorschlag für eine Neuformulierung**

- 657 Nach meinem Dafürhalten gibt es gute Argumente, Art. 74 NDG ersatzlos zu streichen. Es besteht die Gefahr, dass mit einem generell-abstrakt ausformulierten Organisationsverbot die Arbeit der Sicherheitsbehörden erschwert wird, der Bund sich mit einem ihm bislang fremden Rechtsinstrument politisch erpressbar macht und ungeahntes Missbrauchspotential entsteht. Es erstaunt daher nicht, dass das Organisationsverbot bereits während dem Gesetzgebungsprozess scharfe Kritik auslöste.
- 658 Da der politische Wille an der Festhaltung am generell-abstrakten Vereinigungsverbot jedoch ungebrochen ist, muss überlegt werden, wie das Organisationsverbot von Art. 74 NDG am ehesten mit den verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben in Übereinstimmung gebracht werden kann. Hierzu wird nachfolgend ein eigenständiger Vorschlag zur Neukonzeption präsentiert. Ein analoger Artikel müsste nach meinem Dafürhalten auch in den kantonalen Polizeigesetzen bzw. in den überkantonalen Polizeikonkordaten möglich sein.
- 659 Die Idee dahinter ist, dass in einem ersten Absatz ein verfassungs- und völkerrechtlich abgestützter Grundsatz aufgestellt wird, wonach Vereinigungen, welche mit den Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unvereinbar sind, verboten werden können. Diese Unvereinbarkeit muss nicht nur behauptet werden, sondern sich durch eine konkrete Bedrohung dieser Prinzipien manifestieren.
- 660 In einem zweiten Absatz wird das Parlament als Genehmigungsinstanz verankert. Dies hemmt die Missbrauchsgefahr der Regierung und verleiht dem Verbot eine demokratische Legitimation.
- 661 Durch die Beschreitung des Rechtsweges kann der Entscheid überdies gerichtlich auf Angemessenheit und Rechtsverletzung überprüft werden. Vorgesehen ist das Bundesverwaltungsgericht als erste und das Bundesgericht als zweite Rechtsmittelinstanz. Denkbar wäre alternativ auch eine Lösung, wodurch ein Verbot direkt durch das Bundesgericht überprüft würde, damit sich nicht ein erstinstanzliches Verwaltungsgericht mit einer Akte der Bundesversammlung als «oberste Gewalt im Bund» befassen müsste.

Die Absätze 3-5 sind weitgehend dem revidierten Organisationsverbot entnommen und garantieren durch die Befristung eine verhältnismässige Anwendung (Abs. 3), eine Konkretisierung der zu pönalisierten Handlungen (Abs. 4) sowie eine Präzisierung des räumlichen Geltungsbereiches (Abs. 5). Verzichtet wird jedoch auf die unpräzise Formulierung des «Fördern auf andere Weise» in Abs. 4 (vgl. hierzu Rn. 432). 662

Vereinigungsverbot

¹ Der Bundesrat kann Vereinigungen verbieten, deren Mittel und Zwecke mit den Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unvereinbar sind.

² Er unterbreitet den Entscheid vorgängig der Bundesversammlung zur Genehmigung. In dringenden Fällen kann die Genehmigung bei der nächsten Gelegenheit nachgeholt werden.

³ Ein Verbot ist auf höchstens fünf Jahre zu befristen. Sind die Voraussetzungen nach Ablauf der Frist weiterhin erfüllt, kann im Verfahren von Abs. 1 und 2 jeweils um weitere fünf Jahre verlängert werden.

⁴ Wer sich auf dem Gebiet der Schweiz an einer nach Absatz 1 verbotenen Vereinigung beteiligt, sie personell oder materiell unterstützt, für sie oder ihre Ziele Propagandaaktionen organisiert oder für sie anwirbt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.

⁵ Strafbar ist auch, wer die Tat im Ausland begeht, wenn er in der Schweiz verhaftet und nicht ausgeliefert wird.

Der Vorschlag weist im Vergleich zum ursprünglich erlassenen Art. 74 NDG mehrere Vorteile auf: 663

- *Einheitliche Terminologie:* In Anlehnung an Art. 23 BV und Art. 11 EMRK wird durchwegs von Vereinigungen resp. einem Vereinigungsverbot gesprochen. Damit kann auf die umständliche Terminologie von «Organisationen oder Gruppierungen» verzichtet werden, deren Unterscheidung ohnehin unzweckmässig erscheint. Die heutige Gefahrensituation verlangt nach Begriffen, welche auch netzwerkartige Konstrukte ohne klare Hierarchiestufen umfassen, solange sie eine gewisse Struktur und zeitliche Beständigkeit aufweisen. Der Begriff der Vereinigung vermag diese Kriterien besser zu erfüllen als etwa eine «Organisation» oder «Gruppierung».

- *Genügende Normbestimmtheit:* Mit den Kriterien «Demokratie» und «Rechtsstaatlichkeit» würden griffige Generalklauseln im Gesetz verankert, welche sowohl an das nationale Verfassungsrecht als auch an die langjährige und breit abgestützte Rechtsprechung des EGMR anknüpfen. Dem Bundesverwaltungsgericht bzw. dem Bundesgericht würden mit diesen Voraussetzungen überdies genügend Raum gelassen, das Gesamtbild der Vereinigung zu evaluieren und so eine sorgfältige Einzelfallabwägung vorzunehmen. Wiederaufgelebt würde damit indirekt auch die Terminologie von Art. 56 BV-1874 (Zwecke und Mittel), welche sich bewährt hat und vom EGMR bis heute berücksichtigt wird. Vermieden werden durch die vorgeschlagene Lösung unklare und unbestimmte Rechtsbegriffe, welche dem Erfordernis des Rechtssatzes bislang nicht genügten (z.B. «mittelbare oder unmittelbare Bedrohung» oder «Fördern auf andere Weise»).
- *Einbezug von allen drei Gewalten:* Ein Genehmigungsvorbehalt der Bundesversammlung würde die demokratische Legitimation eines Verbots stärken. Indem der Rechtsweg via Art. 83 NDG offensteht, ist nicht nur eine exekutive und legislative, sondern auch eine judikative Kontrolle des Verbots gewährleistet, wodurch indirekt auch die Forderung der Venedig-Kommission nach einer gerichtlichen Verbotsaussprache berücksichtigt wird.
- *Wahrung der kantonalen Kompetenzen:* Historische Erfahrungen und jüngere Ereignisse (z.B. die Handhabung der Koranverteilkaktion «Lies!» im Kanton Zürich) offenbarten, dass Kantone durchaus gewillt und fähig sind, eigenständige Verbotsmassnahmen zu ergreifen. Diese Möglichkeit sollte ihnen aus verfassungsrechtlichen und praktischen Überlegungen für lokal agierende Vereinigungen, welche die innere Sicherheit gefährden, auch weiterhin zustehen. Für alle anderen Vereinigungen ist von der Bundeszuständigkeit auszugehen. Der hier präsentierte Vorschlag verzichtet deshalb auf den Kompetenzentzug der Kantone, der durch den revidierten Art. 74 Abs. 6 NDG Tatsache geworden ist.
- *Verzicht auf UNO/OSZE-Referenzen:* Möglichst hohe Anforderungen an ein Verbot sind aus grundrechtlichen Überlegungen zwar begrüssenswert, allerdings hat gerade der Fall der «Lies!»-Aktivisten gezeigt, dass die Referenz der UNO ein allzu hoher Anknüpfungspunkt ist. Nach meinem Da-

fürhalten wäre es ein gangbarer Kompromiss, auf die Referenzen internationaler Organisationen zu verzichten und stattdessen die Anforderungen des Verfassungsrechts und der EGMR-Rechtsprechung direkt in Art. 74 zu verankern (vgl. Art. 1 des Vorschlages) sowie das Verbot von der Genehmigung der Bundesversammlung abhängig zu machen (vgl. Art. 2 des Vorschlages).

- *Strafbestimmungen*: Die Erhöhung des Strafrahmens, die vom Parlament im revidierten Art. 74 Abs. 4 NDG verankert worden ist, wurde im Vorschlag übernommen. Indes könnte Art. 74 NDG durch den Verzicht unnötiger Verweise auf das StGB entschlackt werden (Art. 74 Abs. 5 S. 2).
- *Amtshilfe*: Auch die Bestimmungen zur Amtshilfe (Art. 74 Abs. 7 NDG) bleiben anwendbar, ohne dies durch redundante Verweise festhalten zu müssen. Nötigenfalls könnten diese Mitteilungen in der Liste jener Vorgänge und Feststellungen aufgenommen werden, welche dem NDB unaufgefordert zu melden sind (Art. 20 Abs. 4 NDG).

5. Teil:

Schlussfolgerungen

1. Rechtshistorischer Rückblick

In der rechtshistorischen Forschung der Schweiz wurde dem Verbot staatsgefährlicher Vereinigungen bislang kaum Beachtung geschenkt. Daher muss von einer Forschungslücke gesprochen werden, zu deren Schliessung vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten soll. 664

Die Recherchen in den Archiven, welche dieser Dissertation zugrunde liegen, haben verdeutlicht, dass das Vereinswesen historisch betrachtet auf kantonaler Ebene reguliert worden war. Folglich waren die Kantone auch für das Verbot von Vereinigungen zuständig. Auf Stufe Bund wurde nur in Zeiten grosser Gefahr auf das Instrument des Verbots zurückgegriffen. Gesamtschweizerische Verbote, welche sich auf Zeiten revolutionärer Staatsstreiche (1800) und grösserer Bedrohungen der inneren Sicherheit (1844/1845) beschränkten, waren daher eine Seltenheit. Auch wenn Verbote von Vereinigungen in verschiedenen Zeitepochen unterschiedlich gehandhabt wurden, änderte sich an der grundsätzlichen Kompetenzregelung nichts: *Die Regulierung des Vereinswesens war stets eine primär kantonale Angelegenheit.* 665

Im Jahr 1832 fanden die «Vereinsfreiheit» sowie die entsprechenden Schranken – rechtswidrige oder staatsgefährliche Zwecke oder Mittel – erstmals Eingang in eine *Kantonsverfassung*. Der Wortlaut der Bestimmung des Kantons Basel-Landschaft hatte Signalwirkung, denn nicht nur zahlreiche weitere Kantonsverfassungen, sondern auch die *Bundesverfassungen* von 1848 und 1874 regulierten fortan das öffentlich-rechtliche Vereinswesen in ähnlicher Weise. Weil es Sache der Kantone war, gesetzliche Bestimmungen für den Fall des Missbrauchs der Vereinsfreiheit zu treffen, blieb auch die Regelung der «Vereinspolizei» bis Ende des 20. Jahrhunderts weitgehend eine kantonale Aufgabe. 666

Demgegenüber erachtete es der Bundesrat als eine *Bundeskompetenz*, unverhältnismässige Restriktionen des Vereinswesens durch Kantone zu rügen. In einem bemerkenswerten Plädoyer zugunsten der Vereinsfreiheit befand der Bundesrat bereits im Jahr 1853, dass einem kantonalen Verbotsdekret aufgrund fehlender Voraussetzungen keine Folge zu leisten sei. Derartige Kompetenzkonflikte blieben jedoch eine Seltenheit. 667

- 668 Die intensivste Phase von Vereinigungsverboten folgte in den 1930er und 1940er Jahren: Bereits Mitte der 1930er-Jahre erliessen mehrere Kantone eigenständige Verbote gegen *kommunistische Vereinigungen*, sei es mit einem entsprechenden Passus in der Kantonsverfassung (Genf, Waadt), sei es in einem kantonalen Gesetz (Neuenburg, Uri, Schwyz). In der Folge bildeten sich innerhalb weniger Jahre drei unterschiedliche Systeme heraus: Die Zuständigkeit, über ein Verbot zu befinden, konnte bei der *Regierung* (Waadt und Neuenburg) oder beim *Parlament* (Schwyz) angesiedelt sein, oder aber es kam zu einer Kombination dieser beiden Systeme. Solche *Mischformen* charakterisierten sich dadurch, dass die eigentliche Verbotskompetenz beim Parlament lag, das konkrete Verbot jedoch von der Regierung beantragt werden musste (Genf und Uri).
- 669 Bemerkenswerterweise war der Einbezug eines *Gerichts* im Rahmen des Verbotsprozesses in keinem Kanton vorgesehen. Das Fehlen gerichtlicher Zuständigkeiten verdeutlicht, dass das Vereinigungsverbot auf Stufe Kanton (und Bund) traditionell als politische und nicht als justiziable Materie betrachtet worden ist.
- 670 Die von den Kantonen ausgesprochenen antikommunistischen Verbote wurden durch die Bundesbehörden allesamt gestützt: Soweit es sich um verfassungsrechtliche Verbote handelte, äusserte sich der Bundesrat in seinen Botschaften jeweils wohlwollend und die Bundesversammlung erteilte die Gewährleistung der Verfassungsänderungen. Zugleich wies das Bundesgericht sämtliche gegen die Kommunistenverbote eingereichten Beschwerden ab.
- 671 Anders sah es bei *frontistischen, faschistischen und nationalsozialistischen Vereinigungen* aus. Die Kantone erliessen teilweise generell-abstrakte Verbotsgesetze (Tessin) oder untersagten mittels regierungsrätlicher Verordnung Kampfformationen (Zürich). Sobald solche Vereinigungen jedoch einen starken Auslandsbezug aufwiesen, lag ein Verbot gemäss Rechtsauffassung verschiedener Grenzkantone (Aargau, Zürich, Bern) ausserhalb ihres Kompetenzbereichs, weil Verbote im Rahmen der Aussenpolitik primär als Sache des Bundes betrachtet worden sind.
- 672 Kantone, die solche (Ausländer-)Vereinigungen dennoch verbieten (Basel-Stadt) oder ihren Exponenten den Zutritt auf das Kantonsgebiet untersagen

(St. Gallen) wollten, wurden vom Bundesrat bzw. vom Bundesgericht gemassregelt. Ausschlaggebend für die bundesrätlichen Interventionen war weniger die politische Gesinnung der fraglichen Vereinigungen, sondern deren Verbindungen zum Ausland sowie die von Nazideutschland gefürchteten Retorsionsmassnahmen.

Die Recherchen in den Staatsarchiven der Kantone haben überdies verdeutlicht, dass es für die kantonalen Vorgehensweisen primär zwei Motive gab: Einerseits kamen Kantone aufgrund der Vorkommnisse auf ihrem Gebiet zu unterschiedlichen *Gefahrenereinschätzungen*, weshalb sie eigenständig auf die lokalen Verhältnisse angepasste Massnahmen ergriffen. Andererseits verbreitete sich v.a. im Laufe der 1930er Jahre in vielen Kantonen ein gewisser Unmut über die *Untätigkeit der Bundesbehörden*. Diese Frustration widerspiegelte sich in zahlreichen Volksinitiativen und politischen Vorstössen, sodass es auf diesem Umweg zu kantonalen Verboten kam, die teilweise präventiver Natur waren. 673

Derweil lotete der Bundesrat 1933 mit einem Auftrag an Prof. Walter Burckhardt aus, wie weit er mit der Ausarbeitung einer Gesetzesnorm gehen konnte, um staatsgefährliche Vereinigungen auf Bundesstufe verbieten zu können. Weil aber der Verbotspassus keinen Eingang in das «Bundesgesetz über den Schutz der öffentlichen Ordnung» fand, das im Jahr darauf von den Stimmbürgern verworfen wurde, verfügten die Bundesbehörden zu Beginn der Kriegsjahre über *keine Rechtsgrundlage*, um staatsgefährliche Vereinigungen zu verbieten. 674

Mit dem zunehmenden innenpolitischen Druck auf den Bundesrat griff dieser unter dem Vollmachtenregime energisch durch und löste gestützt auf *selbstständige Polizeinotverordnungen* insgesamt 16 kommunistische und 29 frontistische Vereinigungen auf und untersagte Nachfolge- und Ersatzorganisationen sämtliche Tätigkeiten. Die einzige Auflösung einer ausländischen Vereinigung, der Landesgruppe NSDAP Schweiz, wurde zwar früh angedacht, erfolgte letztlich aufgrund der befürchteten aussenpolitischen Implikationen allerdings erst nach der militärischen Niederlage des Dritten Reichs. 675

Nach Kriegsende resümierten sowohl Behörden des Bundes als auch der Kantone, dass die Verbotsmassnahmen politisch notwendig waren. Sie erkannten aber auch die Grenzen dieses Instruments, indem die Vereinigungen durch 676

Verbote und Auflösungen nicht zerschlagen werden konnten, sondern lediglich in den Untergrund getrieben wurden, von wo aus sie illegal weiteragierten. Dazu kam, dass Verbote die Überwachung erheblich erschwerten.

- 677 Insgesamt betrachtet waren diese rechtshistorischen Entwicklungen äusserst bemerkenswert: Die Kantone experimentierten dank ihren rechtlichen Kompetenzen und ihrer politischen Bereitschaft im 19. Jahrhundert mit unterschiedlichen Formen von Vereinigungsverboten, während der Bund äusserst zurückhaltend blieb. Diese gegenläufigen Tendenzen prallten in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts und insbesondere während dem Zweiten Weltkrieg aufeinander, sodass sich der Bund seinerseits gezwungen sah, drastisch durchzugreifen und zahlreiche Vereinigungen aufzulösen. Vor diesem Hintergrund können die Kantone als *föderale Versuchslabore* bezeichnet werden, in denen sich kreative und auf lokale Bedürfnisse zugeschnittene Lösungen entwickelten. Aus demselben Grund entstanden in der kleinräumigen Schweiz unterschiedlichste Systeme auf engstem Raum, sodass sich weder auf Stufe Kanton noch auf Stufe Bund jemals ein formalisiertes Verbotsverfahren etablieren konnte.
- 678 Mit dem Kalten Krieg kehrte der Bundesrat zu seiner zurückhaltenden Politik zurück. Er spielte zwar zeitweise mit dem Gedanken, die «Partei der Arbeit» zu verbieten, sah aber letztlich aus polizeilichen Gründen davon ab. Stattdessen wurden politische Vereinigungen vermehrt überwacht, bis der Fichenskandal bzw. dessen Aufarbeitung durch eine Parlamentarische Untersuchungskommission dieser Praxis 1989 ein Ende setzte. Gleichzeitig bauten die Bundesbehörden die Kooperation mit ausländischen Partnern aus, um das Wissen über international agierende bewaffnete nichtstaatliche Vereinigungen zu vernetzen.
- 679 Nach dem Ende des Kalten Kriegs verschoben sich die politischen Gewichte: Im Zentrum der Diskussionen der 1990er Jahren standen weniger kommunistische oder rechtsextreme Vereinigungen, sondern nichtstaatliche Vereinigungen und deren Exponenten, welche sich in ihren Heimatländern an bewaffneten Konflikten beteiligten. Zahlreiche politische Vorstösse, welche ein Verbot solcher ethno-nationalistischer Vereinigungen aus Sri Lanka, der Türkei oder dem Balkan forderten, wurden jedoch verworfen. Der Bundesrat vertrat in die-

ser Zeit konstant die Auffassung, dass Verbote im *Widerspruch zur schweizerischen Tradition* stünden, polizeilich kaum durchsetzbar wären und dass die Exponenten dieser Vereinigungen durch Verbote bloss in den Untergrund getrieben würden. Diese Haltung änderte sich erst nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sowie dem Erstarken islamistischer Terrormilizen in der Levante. Diese Entwicklungen führten dazu, dass die Schweiz seit 2001 die Gruppierung «Al-Qaïda» und ab 2014 auch den «Islamischen Staat» sowie verwandte Organisationen verbietet.

2. Verbote staatsgefährlicher Vereinigungen *de lege lata*

Angesichts dieser Entwicklungen ist es heute mehr denn je die Aufgabe eines demokratischen Rechtsstaates, eine sinnvolle Balance zwischen dem *kollektiven Schutzbedürfnis* und *individuellen Freiheiten* zu finden. Die Schweiz hat sich in ihrer Strategie zur Terrorismusbekämpfung 2015 dazu entschlossen, das anwendbare internationale Recht zu respektieren und im Zweifelsfall die Freiheit höher zu gewichten.¹¹¹⁶

Das Verbot einer Vereinigung ist eines der drastischsten Mittel, das dem Staat zum Selbstschutz zur Verfügung steht. Sobald ein Verbot zum Repertoire des Staatsschutzes hinzugefügt wird, muss auch ein *Verfahren* entwickelt werden, das den Anforderungen des Verfassungs- wie des Völkerrechts gerecht wird. Insbesondere die Bundesverfassung sowie die EMRK messen Vereinigungen aufgrund ihrer Bedeutung für das Funktionieren einer pluralistischen Demokratie eine zentrale Rolle zu. Der EGMR hat folglich eine kohärente Prüfpraxis mit hohen Hürden entwickelt, wonach für ein Verbot von Vereinigungen *überzeugende und zwingende Rechtfertigungsgründe* vorliegen müssen.

Vom Konventionsrecht nicht geschützt werden Vereinigungen, welche dem Text und dem Geist der EMRK in extremer Weise widersprechen (Art. 17 EMRK). Anders als die EMRK kennt das Schweizer Verfassungsrecht keine Kriterien für einen grundsätzlichen Ausschluss von der Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV); ob und inwieweit diese Bestimmung Schutz bietet, entscheidet

¹¹¹⁶ Strategie Terrorismusbekämpfung 2015, 7487.

sich verfassungsdogmatisch aufgrund der Grundrechtsbeschränkung. Ein Vereinigungsverbot muss daher den Kriterien von Art. 36 BV und von Art. 11 Abs. 2 EMRK gerecht werden.

- 683 Folglich bedarf das Verbot einer Vereinigung einer generell-abstrakten, genügend bestimmten *gesetzlichen Grundlage*, eines *legitimen Zwecks*, der «*Notwendigkeit des Verbots in einer demokratischen Gesellschaft*» und – mit Blick auf das Verfassungsrecht – dem *Schutz des Kerngehalts*. Damit solche Verbote nicht tendenziös oder unverhältnismässig ausfallen, muss den betroffenen Vereinigungen und ihren Exponenten überdies der *Rechtsweg* offenstehen (Art. 29-30 BV, Art. 6 und 13 EMRK).
- 684 Eine eigenständige Rechtfertigung für die Einschränkung der Vereinigungsfreiheit kann theoretisch mit dem sogenannten *Notstandsfall* begründet werden (Art. 15 EMRK, Art. 4 UNO-Pakt II). Soweit im Rahmen dieser Arbeit ersichtlich, wurde diese Derogation bisher nicht auf die Vereinigungsfreiheit angewandt. Faktisch dürfte ein solches Verbot wohl an der Hürde der Verhältnismässigkeitsprüfung scheitern.
- 685 Diverse Menschenrechtsabkommen und regionale Zusammenschlüsse setzen dem Verbot von Vereinigungen weitere Schranken. So fordern etwa die *Venedig-Kommission* und die *OSZE* in ihren jüngsten Richtlinien, dass ein staatliches Verbot durch ein *Gericht* ausgesprochen werden sollte, wobei es bestimmte *Verfahrensgarantien*, etwa die aufschiebende Wirkung, zu beachten gilt. Diesen Anforderungen erfüllt die Schweiz zum heutigen Zeitpunkt nur teilweise.
- 686 Im Schweizer Recht gibt es aktuell drei Rechtsgrundlagen, die das Verbot von Vereinigungen ermöglichen: (i) die *notrechtlichen Verfassungsbestimmungen* (Art. 184 Abs. 3/Art. 185 Abs. 3 BV), (ii) ein dringliches Bundesgesetz wie etwa das *Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen 'Al-Qaïda' und 'Islamischer Staat' sowie verwandter Organisationen* (AQ/IS-Gesetz) sowie (iii) das nachrichtendienstliche *Organisationsverbot* (Art. 74 NDG). Diese Bestimmungen werden den verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben aber nur teilweise gerecht.
- 687 Unproblematisch erscheint zunächst, dass diese Rechtsgrundlagen allesamt *Gesetze im formellen Sinne* – oder zumindest Surrogate dafür – sind und somit als *generell-abstrakte* Rechtssätze qualifiziert werden können. Kritischer zu

beurteilen ist jedoch die *ungenügende Normdichte*: Begriffe im AQ/IS-Gesetz und im NDG sind m.E. zu unpräzise formuliert und erlauben deshalb dem Einzelnen nicht, das tatsächliche Verhalten auf die gesetzlichen Vorgaben auszurichten. So erachtet etwa das Bundesstrafgericht das «Fördern auf andere Weise» mit Hinweis auf das Bestimmtheitsgebot als problematisch. Die Grenzen zwischen dem Erlaubten und dem Strafbaren sollten in den Verbotsnormen klarer umrissen werden.

Kritisch hinterfragt werden muss sodann das *öffentliche Interesse*, mit dem ein Verbot begründet werden soll. Legitime Zwecke sind nach Verfassungs- wie auch nach Konventionsrecht die öffentliche Sicherheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sowie die Verhütung von Straftaten. Die jüngere Schweizer Praxis offenbart jedoch, dass durch Verbote vor allem aussenpolitische Interessen verfolgt worden sind. Für das Verbot der «Al-Qaïda» im Jahre 2001 führte der Bundesrat beispielsweise aus, dass in der Schweiz keine organisatorischen Strukturen festgestellt werden konnten, womit das Verbot vor allem «präventive Wirkung» entfalten sollte.¹¹¹⁷ Daher liegt die Vermutung nahe, dass das Al-Qaïda-Verbot eher ein symbolischer Akt der Solidarität mit der internationalen Staatengemeinschaft war als eine konkrete Massnahme zum Schutz der öffentlichen Sicherheit.¹¹¹⁸

Weitere Verbote betrafen Ausländer, die aus der Schweiz bewaffnete Vereinigungen in ihren Heimstaaten lenkten oder unterstützen. Solche notrechtlichen Verbote begründete der Bundesrat nicht mit der öffentlichen Sicherheit, sondern mit der Belastung der aussenpolitischen Beziehungen zu Drittstaaten (z.B. Algerien und Mazedonien). Auch wenn aussenpolitische Interessen herkömmlicherweise nicht als öffentliche Interessen i.S.v. Art. 36 Abs. 2 BV betrachtet werden, können sie m.E. zur Begründung von Verboten hinzugezogen werden. Der Transparenz und Klarheit halber sollte dies aber entsprechend begründet werden, was vor allem mit Blick auf den Wortlaut von Art. 74 NDG, dem ausschliesslich Sicherheitsinteressen zugrunde liegen können, kaum möglich ist.¹¹¹⁹

¹¹¹⁷ Medienmitteilung BR vom 7.11.2001.

¹¹¹⁸ BIAGGINI, ius.full, 7.

¹¹¹⁹ Im Gegensatz dazu regelt etwa das deutsche Vereinsrecht das Verbot von Vereinen, die sich gegen den «Gedanken der Völkerverständigung» richten. Dies

- 690 Bei jedem Verbot ist die Prüfung der *Notwendigkeit* die grösste Herausforderung. Konventionsrechtlich stellen sich hierbei drei Fragen: (i) Geht von der betroffenen Vereinigung ein immanentes Risiko für die Demokratie aus? (ii) Können die fraglichen Handlungen und Äusserungen der Vereinigung als Ganzes zugeschrieben werden? (iii) Sind diese Handlungen und Äusserungen mit den Prinzipien einer demokratischen Gesellschaft vereinbar? Die Prüfung der *Verhältnismässigkeit* folgt verfassungsrechtlich den Kriterien (i) der Eignung, (ii) der Erforderlichkeit und (iii) der Zumutbarkeit. Ob diese Kriterien erfüllt sind, kann nicht pauschal beurteilt werden, sondern bedarf einer minutiösen Einzelfallabklärung und Berücksichtigung des lokal-historischen Kontextes. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass die verschiedenen Rechtsgrundlagen des Bundes den grundrechtlichen Anforderungen an die Normdichte einer Eingriffsnorm nur partiell genügen.
- 691 Aufgrund der Erfahrungen mit dem Al-Qaïda-Verbot, das wiederholt verlängert und daher die Kriterien des verfassungsmässigen Notrechts mehr schlecht als recht erfüllt, ist nicht damit zu rechnen, dass der Bundesrat künftig Vereinigungen mittels Notrechts oder gestützt auf ein dringliches Bundesgesetz verbieten wird. Diese Optionen bleiben zwar weiterhin offen, doch ist nach der Revision von Art. 74 NDG im Jahr 2020 damit zu rechnen, dass sich künftige Verbote von Vereinigungen ausschliesslich auf das Nachrichtendienstgesetz stützen werden.

3. Verbote staatsgefährlicher Vereinigungen *de lege ferenda*

- 692 Bereits vor dem Inkrafttreten des Nachrichtendienstgesetzes am 1. September 2017 wurde ersichtlich, dass das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG einer umfassenden *Revision* unterzogen werden muss. Grund hierfür waren kantonale, sicherheitspolitisch begründete Bedenken im Zusammenhang mit der

ermöglicht ein Verbot gegen Vereine, die andere Gruppierungen unterstützen, die ihrerseits durch Ausübung von Gewalt das friedliche Miteinander der Völker beeinträchtigen. Vgl. hierzu KRÜPER in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 206 f.

Koranverteilaktion «Lies!», welche auf Bundesebene mehrere politische Vorstösse zur Folge hatten.

Der Bundesrat hat im Rahmen der Genehmigung und die Umsetzung des «Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität» verschiedene Anpassungen an Art. 74 NDG vorgeschlagen, welche vom Parlament weitgehend übernommen wurden.

Dazu gehört zunächst die Verankerung der Bundeskompetenz sowohl für das Verfügen von Verboten als auch für die Verfolgung entsprechender Straftaten in Art. 74 Abs. 6 NDG. Mit der damit verbundenen *Bundesgerichtsbarkeit* wurde den Kantonen erstmals das Recht entzogen, eigenständige Vereinigungsverbote zu erlassen.

Ein weiterer wichtiger Revisionspunkt betrifft die *Voraussetzungen*, unter denen ein Verbot verfügt werden kann. Nach öffentlicher Kritik am ursprünglichen Art. 74 Abs. 2 NDG ist ein nationales Verbot neu nicht mehr von einem «entsprechenden Beschluss» der OSZE abhängig. Stattdessen setzt ein künftiges Verbot einer Vereinigung lediglich «einen die Organisation oder Gruppierung betreffenden Verbots- oder Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen» voraus.

Der dritte Revisionspunkt betrifft die Erhöhung des *Strafrahmens* auf fünf Jahre. Durch diese Anpassung in Art. 74 Abs. 4 NDG soll eine Anpassung an die jüngeren Entwicklungen im Strafrecht erzielt werden.

Die in dieser Arbeit vorgeschlagene Neukonzeption von Art. 74 NDG geht teilweise in eine andere Richtung: Anknüpfungspunkt für ein Verbot sollte erstens die Frage sein, ob die betreffende Vereinigung ein Gesellschaftsbild widerspiegelt, das mit der *Demokratie* und *Rechtsstaatlichkeit* nicht vereinbar ist. Angeknüpft wird damit an die zentralsten Werte des Schweizer Staatswesens, die es unter allen Umständen zu schützen gilt.

Der Vorschlag plädiert zweitens dafür, dass mit der *Vereinigung* an einen verfassungs- und konventionsrechtlichen Begriff angeknüpft wird, der im positiven Recht bereits heute breit abgestützt ist (Art. 23 BV, Art. 11 EMRK und Art. 275^{ter} StGB). Aufgrund des umfassenden Gehalts dieses Begriffs können

auch informelle und netzwerkartige Strukturen verboten werden, sofern sie eine minimale Struktur und eine gewisse Dauer aufweisen.

- 699 Drittens sieht der Vorschlag vor, dass der Bundesrat Verbote *autonom*, also ohne Koppelung an entsprechende Beschlüsse internationaler Organisationen, verfügen kann. Solche verpflichtenden Voraussetzungen haben sich bereits im Zusammenhang mit der Beobachtungsliste als trügerisch herausgestellt und könnten sich auch in praktischer Hinsicht – z.B. im Zusammenhang mit lokal agierenden Vereinigungen, die nicht von einem Sanktionsbeschluss der UNO erfasst sind – als unnötige Einschränkung erweisen.
- 700 Um das Missbrauchspotential der Exekutive abzuschwächen, wird – viertens – ein Verfahren vorgeschlagen, in dem die Rolle der Bundesversammlung und damit die demokratische Legitimation eines Verbots gestärkt wird. Zwar erscheint es sachgerecht, dass die Kompetenz für die Anordnung eines Vereinigungsverbots in der Hand der Regierung liegt, dies aber nur unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch das Parlament und der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung. Indem der Verbotsentscheid des Bundesrates zwingend durch die Bundesversammlung genehmigt werden soll und im Beschwerdefall durch das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht sowie durch den EGMR überprüft werden kann, sind *alle drei Staatsgewalten* involviert.
- 701 Fünftens haben bis in die Gründerzeiten der Eidgenossenschaft zurückreichende historische Erfahrungen sowie jüngere Ereignisse gezeigt, dass die Kantone durchaus gewillt und fähig sind, eigenständige Verbotsmassnahmen zu ergreifen. Der Vorschlag plädiert deshalb im Sinne eines Traditionsanschlusses dafür, dass Kantone unter Beachtung der verfassungs- und völkerrechtlichen Schranken lokal agierende Vereinigungen, welche die innere Sicherheit gefährden, auch in Zukunft verbieten können. Für alle anderen Vereinigungen ist von der Bundeszuständigkeit auszugehen. Im Sinne dieses *Plädoyers für den Föderalismus* verzichtet der hier präsentierte Vorschlag deshalb auf die vom Bundesrat erwogene Idee, den Kantonen diese historische gewachsene und sich in der Praxis bewährte Kompetenz zu entziehen.

Anhang: Lebenslauf

- 2001 – 2005 Maturité bilingue mit Schwerpunkt Wirtschaft & Recht am Gymnasium Thun-Schadau
- 2002 – 2003 Montesano High School (Washington, USA)
- 2006 – 2010 Bachelor of Arts HSG in International Affairs, Universität St. Gallen
- 2008 – 2009 Studienaufenthalt am Center for Arab and Middle Eastern Studies, American University of Beirut (Libanon)
- 2010 – 2012 Master of Arts HSG in Law & Economics mit Zusatzabschluss in Wirtschaftsjournalismus, Universität St. Gallen
- 2013 – 2014 Juristische Praktika am Bundesverwaltungsgericht und Anwaltskanzleien im In- und Ausland
- 2015 – 2019 Doktoratsprogramm in Rechtswissenschaft, Universität St. Gallen
- 2016 – 2018 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für öffentliches Recht von Prof. Dr. Benjamin Schindler, Universität St. Gallen
- seit 2018 Wissenschaftlicher Mitarbeiter für die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) der eidgenössischen Räte