

Der Umgang mit antidemokratischen Vereinigungen: Ein Blick auf das Schweizer Mehrebenensystem

Armin Stähli

Abstract: Der Beitrag untersucht die Schutzmechanismen der Schweiz gegenüber antidemokratischen Vereinigungen im Kontext des föderalen Mehrebenensystems. Im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten verzichtet das schweizerische Verfassungsrecht auf Ewigkeitsklauseln, und auch dem Gesetzesrecht waren Verbotsnormen bis vor Kurzem unbekannt. Stattdessen vertraut die Schweiz bis heute weitgehend auf historisch gewachsene institutionelle Sicherungsmechanismen. Der Blick auf die bisherigen Entwicklungen – insbesondere die Reaktionen auf frontistische und kommunistische Vereinigungen in den 1930er- und 1940er-Jahren – sowie auf die jüngsten Maßnahmen gegen Organisationen wie die Hamas verdeutlicht jedoch, dass zentrale Aspekte des Schutzes der Demokratie nie eingehend diskutiert wurden. Dies betrifft insbesondere die Frage, welche Staatsebene – Bund oder Kantone – für das Verbot antidemokratischer Vereinigungen zuständig sein sollte. Der Beitrag zeigt, dass der Schweizer Rechtsstaat trotz fehlender rigider Verbotsinstrumente durch demokratische Traditionen und ein robustes institutionelles Gefüge resilient bleibt. Der Beitrag plädiert dafür, dass die Verteidigung der Demokratie klare rechtliche Rahmenbedingungen benötigt, ohne dabei die liberalen Grundwerte zu gefährden.

I. Einführung

In Zeiten politischer Polarisierung, extremistischer Strömungen und terroristischer Anschläge mit Auswirkungen auf die demokratische, rechtsstaatliche Staatsordnung stellt sich vielerorts die Frage, wie der demokratische Rechtsstaat mit antidemokratischen Vereinigungen umgehen soll und welcher Mittel er sich zur Selbstwehr bedienen darf. Gerade mit Blick auf das – der Konferenz zugrunde liegende Leitthema – „Zukunftsverfassungsrecht“ muss überdies die Frage aufgeworfen werden, wo die Grenzen liegen, ab welchen sich die Demokratie in ihrem Bestreben nach Selbstschutz selbst gefährdet.

Geprägt wird die Diskussion über den Selbstschutz der Demokratie seit dem Jahr 1937 durch Karl Loewensteins Konzept der *militant democracy*.¹ Das deutsche Grundgesetz (GG) hat sich dabei zu einem zentralen Referenzpunkt entwickelt, nicht zuletzt aufgrund der historischen Erfahrungen mit der Weimarer Republik und dem Aufstieg des Nationalsozialismus.² Diese geschichtlichen Erfahrungen resultierten in Deutschland in der Verankerung normativer Sicherungsmechanismen, um der Auszehrung des demokratischen Systems entgegenzuwirken.³ Insbesondere Art. 79 Abs. 3 GG bildet eine zentrale Voraussetzung für das Konzept der „wehrhaften Demokratie“, in dem die Norm bestimmte Grundstrukturen jeder politischen, gesetzlichen oder verfassungsändernden Disposition entzieht.⁴ Nach den faschistischen Erfahrungen verankerte auch Italien in Art. 139 seiner Verfassung von 1947, dass die „*forma repubblicana*“ nicht Gegenstand einer Verfassungsrevision sein könne.⁵ In ähnlicher Weise hält die Verfassung der fünften Französischen Republik in Art. 89 Abs. 5 fest, dass die „*forme républicaine du Gouvernement*“ unabänderbar sei.⁶

Anders als in den meisten Nachbarstaaten erscheint das schweizerische Instrumentarium zum staatlichen Selbstschutz auf den ersten Blick äußerst rudimentär. Das Schweizer Verfassungsrecht kennt beispielsweise keine vergleichbare „Ewigkeitsklausel“. Die Verwendung von Begrifflichkeiten wie „wehrhafte Demokratie“, „freiheitlich demokratische Grundordnung“, „Brandmauern“ oder gar „Feinde der Demokratie“ ist im schweizerischen Diskurs unüblich. Auch bei der Schaffung spezifischer Rechtsgrundlagen zum Verbot politischer Vereinigungen hat sich die Schweiz bisher ausgesprochen schwergetan. Die Schweizerische Bundesverfassung kennt beispielsweise keine spezifischen Regelungen zu Vereinigungs- oder Parteiver-

- 1 K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, *American Political Science Review* 1937, 417 (638 ff.).
- 2 A. Sajó, *Militant Democracy and Transitions towards Democracy*, in: A. Sajó (Hrsg.), *Militant Democracy*, Utrecht 2004, S. 209.
- 3 U. Schliesky, *Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. XII, 3. Aufl., Heidelberg 2014, § 277 Rn. 2.
- 4 Schliesky, *Demokratie* (Fn. 3), Rn. 27.
- 5 M. Dogliani/C. Pinelli, *Italien*, in: A. von Bogdandy/P. Cruz Villalón/P. M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I, 1. Aufl., Heidelberg 2007, § 5, Rn. 65 ff.
- 6 O. Jouanjan, *Frankreich*, in: A. von Bogdandy/P. Cruz Villalón/P. M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I, 1. Aufl., Heidelberg 2007, § 2, Rn. 94 ff.
- 7 G. Biaggini, *Schweiz*, in: A. von Bogdandy/P. Cruz Villalón/P. M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I, 1. Aufl., Heidelberg 2007, § 10, Rn. 35.

boten. Anders als in Deutschland wird folglich in der Schweiz auch nicht zwischen Vereinsverboten und Parteiverboten unterschieden.

Die Gründe dieser Mankos liegen in den historischen Erfahrungen und werden durch den Umstand akzentuiert, dass Verbote in einem genuinen Spannungsverhältnis zu Werten wie Meinungspluralismus, demokratischer Mitgestaltung und Freiheitsrechten stehen, welche die Essenz einer liberalen Demokratie begründen. Es mag dieser Überlegung geschuldet sein, dass selbst Verbote von Organisationen, die in anderen Ländern als terroristisch eingestuft werden, lange Zeit als widersprüchlich zur Schweizer Tradition betrachtet wurden.

Dieser Beitrag widmet sich den Schutzmechanismen der Schweiz gegen antidemokratische Vereinigungen und unterzieht diese einer kritischen Analyse. Im Anschluss an diese Einleitung (I.) folgt eine Diskussion zur Relevanz des Themas (II.). Daraufhin werden die bisherigen Verbote politischer Vereinigungen durch Schweizer Behörden in den 1930er und 1940er Jahren kurz diskutiert (III.) sowie die Entwicklungen der rechtlichen Abwehrmechanismen im Kontext von Verboten terroristischer Organisationen skizziert. Dabei liegt der Fokus auf den jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Verbot der Hamas (IV.). Abschließend erfolgen Schlussfolgerungen und ein Ausblick (V.).

II. Relevanz

Demokratien sind nicht zwingend selbst-stabilisierende Ordnungen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass demokratische Strukturen im Grundsatz zur Überwindung von demokratischen Ordnungen genutzt bzw. missbraucht werden können.⁸ Die Wichtigkeit, sich Fragen zum Schutz der demokratischen Staatsordnung zu stellen, ergibt sich primär aus vier Gründen:

Politische Forderungen: In den letzten Jahren wurde die Schweiz wiederholt aufgefordert, bestimmte Vereinigungen zu verbieten. Diese Forderungen kamen aus dem Parlament, von ausländischen Regierungen und aus der Öffentlichkeit. Im Zentrum solcher Debatten standen unter anderem extremistische Gruppen wie die Antifa,⁹ ethno-nationalistische Orga-

8 M. Mahlmann, Schutz der Verfassung, in: O. Diggelmann/M. Hertig Randall/B. Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse, Bd. 1, Zürich 2020, S. 211.

9 Vgl. hierzu Postulat 20.3517 Glarner vom 4. Juni 2020.

nisationen wie die Grauen Wölfe¹⁰ oder politisch und religiös motivierte Vereinigungen,¹¹ wie insbesondere die Hamas nach den Anschlägen vom 7. Oktober 2023¹².

Rechtliche Schranken: Das Verbot von Vereinigungen berührt einen grundrechtlich sensiblen Bereich und birgt ein erhebliches Missbrauchspotenzial. Um diesen Gefahren zu begegnen, setzen die Schweizerische Bundesverfassung (BV) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) hohe Hürden an ein öffentlich-rechtliches Verbot. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat wiederholt betont, dass sich der Zustand einer Demokratie daran messen lässt, wie die nationale Gesetzgebung die Vereinigungsfreiheit schützt und die praktische Anwendung durch Behörden geregelt wird.¹³

Rechtsphilosophische Überlegungen: Die übergeordnete Grundsatzfrage lautet, wann und wie der Staat seine Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verteidigen soll. Das Verbot von Vereinigungen ist eine der drastischsten Maßnahmen, die ein Staat zum Schutz seiner Ordnung ergreifen kann. Dieses Instrument ist jedoch problematisch, weil es die staatliche Ordnung durch die Einschränkung oder Beseitigung der Freiheit anderer aufrechterhält. Verbote politischer, religiöser oder anders gearteter Vereinigungen stehen somit in einem genuinen Spannungsverhältnis zu jenen Werten, welche in einer liberalen Demokratie gesichert werden müssen. Der Schweizer Staatsrechtsprofessor Jean-François Aubert beschrieb dieses Dilemma als „*un des paradoxes les plus dramatiques de la science du Gouvernement*“¹⁴.

Geringe Praxis und Aufarbeitung: Die bisherigen Verbote von Vereinigungen in der Schweiz durch Bund und Kantone stammen überwiegend

10 Vgl. hierzu Interpellation 20.4354 *de la Reussille* vom 30. November 2011 sowie Interpellation 21.4252 *Rüegger* vom 30. September 2021.

11 Vgl. hierzu Motion 16.3937 *Quadri* vom 5. Dezember 2016; Interpellation 17.3385 *Portmann* vom 6. Juni 2017; Motion 17.3583 *Wobmann* vom 16. Juni 2017; Interpellation 20.4292 *Quadri* vom 30. Oktober 2020; und Parlamentarische Initiative 20.489 *Marchesi* vom 16. Dezember 2020.

12 Vgl. hierzu Motion 23.4312 *SiK-N* vom 10. Oktober 2024 sowie Motion 23.4329 *SiK-S* vom 27. Oktober 2024; zuvor bereits Postulat 17.3309 *Imark* vom 4. Mai 2017 und Parlamentarische Initiative 21.478 *Reimann* vom 18. Juni 2021.

13 Vgl. 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, Rn. 52 – *Tebieti Mühafize Cemiyyeti u. Israfilov/Aserbajdschan*; EGMR 20.10.2005 – 74989/01, Rn. 34 – *Ouranio Toxo ua/Griechenland*.

14 J.-F. Aubert, *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Volume II, Neuchâtel 1967, Rn. 2153.

aus den Krisenzeiten der 1930er und 1940er Jahre und sind quantitativ relativ überschaubar. Die wissenschaftliche Aufarbeitung dieser Verbote ist jedoch spärlich und wurde bislang nur punktuell von Behörden und Historikern in Angriff genommen. In der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts finden sich kaum entsprechende Entscheide, und auch in der juristischen Literatur fristete das Thema bis vor Kurzem ein Schattendasein.¹⁵

III. Rechtshistorischer Rückblick

1. Die Fronteninitiative als Weckruf

Die Schweizer Verfassungsordnung blieb seit der Gründung des modernen Bundesstaates im Jahre 1848 vergleichsweise stabil. Beigetragen zur Aufrechterhaltung dieses Gefüges haben – ganz nach dem Vorbild der „Schwesterrepublik“ USA – der Dualismus von Bund und Gliedstaaten, der Grundrechtskatalog und das Zweikammerparlament.¹⁶ Im Gegensatz zu den amerikanischen Gründungsvätern schreckte der Schweizer Verfassungsgeber jedoch vor einem starken Präsidialamt zurück und institutionalisierte stattdessen eine siebenköpfige Kollegialregierung. Angeknüpft wurde damit an die kollegialen Regierungssysteme von einigen radikalen Kantonen, an das helvetische Direktoralssystem sowie an die französischen Direktorien des späten 18. Jahrhunderts.¹⁷ Aufgrund der Verteilung der Regierungsmacht auf die Schultern von sieben Personen wurde die Schweizer Exekutive (d.h. der Bundesrat) bewusst geschwächt. Diese „Hydra helvetischer Prägung“¹⁸ half bislang mit, die Machtergreifung einer antidemokratischen Partei, geschweige denn einer einzelnen Person, zu verhindern.

15 Kürzlich immerhin A. Stähli, Das Verbot von „staatsgefährlichen“ Vereinigungen unter besonderer Berücksichtigung der Schweizer Praxis, Zürich/St. Gallen 2022; J. Fellmann, Das Verbot von extremistischen Organisationen im schweizerischen Recht: Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen, Zürich 2023.

16 A. Kley, Geschichtliche Einleitung, in: B. Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023, Rn. 26.

17 A. Stöckli, Bundesrat und Bundesverwaltung, in: O. Diggelmann/M. Hertig Randall/B. Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse, Bd. 3, Zürich 2020, S. 100.

18 F. Uhlmann, Die Zersetzung des Rechts, Neue Zürcher Zeitung vom 17. Juni 2024, S. 18.

Von zentraler Bedeutung für die Stabilität war und bleibt überdies die Möglichkeit, politische Konflikte in verfassungsrechtlichen Verfahren auszutragen.¹⁹ Die Schweizer Verfassungsväter erkannten, dass die Ursache der meisten Revolutionen in allzu hohen Hürden der Verfassungsänderung lag. Deshalb sollte die Revision der Schweizerischen Bundesverfassung erleichtert und eine Kultur der „permanenten Verfassungsrevision“²⁰ geschaffen werden. Das Resultat ist der weitgehende Verzicht auf inhaltliche und zeitliche Revisionsschranken und damit einhergehend ein breit akzeptierter, für weite Gesellschaftskreise auch identitätsstiftender Charakter des Verfassungstextes.²¹

Zweifelsohne wurde die demokratische Ordnung der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert zahlreichen Bewährungsproben ausgesetzt. Zu erinnern ist beispielsweise an den Neuenburger Handel (1859), die Grenzbesetzung während des Deutsch-Französischen Krieges (1870/71) oder an den Generalstreik (1918). Erwähnt werden müssen auch die Entsendungen eidgenössischer Kommissäre in den Kanton Tessin (1870 und 1876) sowie die bewaffneten eidgenössischen Interventionen ebenda (1889 und 1890).²² Politische Gruppierungen vermochten indes nie einen politischen Umsturz herbeizuführen. Auch auf anderen Wegen gelang es antidemokratischen Kräften bislang nicht, substanziell und über längere Zeit hinweg politischen Einfluss zu gewinnen.

Das kritischste Momentum für den demokratischen, rechtsstaatlichen Charakter der Schweizerischen Eidgenossenschaft kam Mitte der 1930er-Jahre, als zur Debatte stand, ob die liberale Verfassungsordnung durch ein autoritäres System ersetzt werden sollte. Die damaligen Vorkommnisse müssen im historischen Kontext verstanden werden und können hier nur lückenhaft wiedergegeben werden. Im Nachgang zur Weltwirtschaftskrise und der Machtergreifung der Nationalsozialisten in Deutschland gab es nämlich auch in der Schweiz Bestrebungen, die ihre Sympathien für die Etablierung eines autoritären Regimes nicht verheimlichten. Die „Na-

19 K. Ehrenzeller/B. Ehrenzeller, Vorbemerkungen zur Verfassungsrevision, in: B. Ehrenzeller et al. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 4. Aufl., Zürich 2023, Rn. 7.

20 S. G. Schmid, „Constitutio semper reformanda“: permanente Verfassungsrevision als wahre Zauberformel der Schweiz? *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 2020, S. 639 ff.

21 W. Burckhardt, *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft*, Zürich 1944, S. 213.

22 R. P. Müller, *Innere Sicherheit Schweiz: Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen des Bundes seit 1848*, Egg bei Einsiedeln 2009, S. 134 ff.

tionale Tatgemeinschaft“, eine Gruppierung bestehend aus verschiedenen frontistischen Organisationen, reichte am 5. September 1934 eine Initiative zur Totalrevision der Bundesverfassung (sog. „Fronten-Initiative“) ein.²³ Die Front fühlte sich durch die Machtergreifung faschistischer Regime in Europa gestärkt und erhoffte sich bei Neuwahlen nach der Totalrevision Wahlgewinne.²⁴ Im Grundsatz strebten diese Kreise eine Staatsorganisation an, die sich insbesondere am deutschen „Führerprinzip“ orientierte, weshalb die „Fronteninitiative“ im Wesentlichen darauf abzielte, die liberale Verfassung von 1874 abzuschaffen und einen autoritären Ständestaat zu etablieren.²⁵

Am 8. September 1935 wurde die Totalrevision von Volk und Ständen jedoch deutlich verworfen.²⁶ Im Endergebnis lehnten 72.3 % der Stimmberechtigten die Vorlage ab. Eine Mehrheit erzielte die Vorlage lediglich in den mehrheitlich katholisch geprägten Kantonen Obwalden, Fribourg, Appenzell-Innerrhoden und Wallis. In der Folge erlitten rechtsextrem-frontistische Gruppierungen eine schwere Niederlage, von der sich die Bewegung nicht mehr erholte.²⁷

Mittels Totalrevision hätte die Schweiz also über formell makelloses Verfassungsrecht in eine Diktatur abrutschen können. Für den demokratischen Rechtsstaat hätte ein Erfolg dieses Vorhabens drastische Folgen gehabt. Im Sinne eines Weckrufes erlaubte das Verfahren immerhin, das bestehende System zu hinterfragen und neue Organisationsformen offen zur Debatte zu stellen. Rückblickend scheinen die Gebärde des faschistischen Italiens und des nationalsozialistischen Deutschen Reichs so abschreckend gewesen zu

23 Vgl. Bericht des Bundesrates vom 8. November 1934 an die Bundesversammlung über das Volksbegehren auf Totalrevision der Bundesverfassung (BBl 1934 III 593) und Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1934 betreffend das Volksbegehren auf Totalrevision der Bundesverfassung (BBl 1934 III 877).

24 Die Initiative kam am 8. November 1934 zustande (vgl. BBl 1934 III 593); vgl. auch A. Kley, *Verfassungsgeschichte der Neuzeit: Großbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz*, Bern 2020, S. 320 ff.; A. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Bern 2004, S. 760.

25 F. Hafner, *Die neue Bundesverfassung im Kontext der Verfassungen, Entwürfe und Reformversuche seit 1798*, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 120/2001, I. Halbband, S. 33; F. Schiller, *Die Volkswahl des Bundesrates seit 1848: Ein staatsrechtliches Problem zwischen direkter Demokratie, Parlamentarismus, Föderalismus und dem Schutz von Minderheiten*, Zürich 2021, S. 131 f.

26 Botschaft des Bundesrates vom 1. Oktober 1935 an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung über das Initiativbegehren auf Totalrevision der Bundesverfassung (BBl 1935 II 446).

27 Kley, *Verfassungsgeschichte* (Fn. 24), S. 321.

sein, dass die Mehrheit der damaligen Stimmbevölkerung und der Kantone es vorzog, bei der überlieferten Staatsform zu bleiben.²⁸

2. Maßnahmen zur Einschränkung politischer Tätigkeiten

Das klare Bekenntnis zur demokratischen Staatsform führte in der Krisenzeit der 1930er und 1940er Jahre zu einer komplexen, bislang nur spärlich aufgearbeiteten Verbotspraxis gegenüber rechts-nationalistischen und kommunistischen Gruppierungen. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Maßnahmen des Bundes oft erst erfolgten, nachdem Kantone bereits Schritte gegen entsprechende Personen und Vereinigungen ergriffen haben, weshalb sich Kantone – auch aufgrund des kompetenzrechtlichen Spielraums im Bereich des Vereinswesens – zu veritablen „Experimentierlaboren“ entwickelten.²⁹

Die Verbote folgten diversen Maßnahmen, welche darauf abzielten, den Einfluss gewisser politischer Gruppierungen abzuschwächen. Eine erste solche Maßnahme stellte der Ausschluss von Abgeordneten aus parlamentarischen Verhandlungen dar. Am 8. Juni 1933 wurde etwa das Geschäftsreglement des Nationalrates um einen Art. 9^{bis} ergänzt, wonach Mitglieder des Rates, die ihren Eid oder ihr Gelübde schwer verletztten, für eine vom Rat bestimmten Dauer von den Verhandlungen ausgeschlossen werden konnten.³⁰ Gleichentags wurde der Genfer Nationalrat Léon Nicole (Sozialdemokratische Partei, ab 1939 *Fédération socialiste suisse*), der am Vortag wegen schwerer Störung der öffentlichen Ruhe und Ordnung im Zusammenhang mit den Genfer Unruhen von 1932 zu einer sechsmonatigen Gefängnisstrafe verurteilt worden war,³¹ wegen schwerer Verletzung seines Gelübdes für die Dauer der laufenden Session sowie für die nächste Session von den Verhandlungen des Nationalrates ausgeschlossen.³²

Eine zweite Maßnahme zielte auf die Einschränkung politischer Versammlungen ab. Einzelne Kantone verfügten solche Einschränkungen be-

28 Kley, Verfassungsgeschichte (Fn. 24), S. 321.

29 Vgl. Stähli, Verbot (Fn. 15), Rn. 83 ff. und 243 ff.

30 StenBull NR 1933 II 301–312.

31 Vgl. A. Lasserre/B. Studer, *Sous l'œil de Moscou: le Parti communiste suisse et l'Internationale, 1931–1943*, Zürich 1996, S. 17.

32 StenBull NR 1933 II 312–314.

reits ab den frühen 1930er Jahren.³³ Ab dem Sommer 1940 wurden die Kontrollen über politische Versammlungen auch auf Stufe Bund verschärft.³⁴ Beispielsweise wurden für alle öffentlichen und geschlossenen politischen Versammlungen sowie für Umzüge und öffentliche Kundgebungen eine Anmeldepflicht eingeführt. Primärer Zweck dieser Maßnahmen war das Unterbinden von Äußerungen, welche die innere oder äußere Sicherheit gefährden konnten.³⁵

Eine dritte Maßnahme stellte der Ausschluss bestimmter Personen aus staatlichen Organen dar. Nachdem bereits auf kantonaler Stufe Kommunisten und Frontisten aus Parlamenten³⁶ und Verwaltungsbehörden³⁷ ausgeschlossen wurden, beschäftigten sich ab dem Spätjahr 1940 auch die Bundesbehörden mit entsprechenden Maßnahmen. Ein Bundesratsbeschluss vom 26. November 1940 sah vor, dass Kommunisten nicht mehr Mitglied

33 Allgemein K. Fleischmann, Das Recht der öffentlichen Versammlung in der Schweiz, Schweizerische Juristen-Zeitschrift (SJZ) 32/1936, 193 ff.; zum Rekurs des „Aktionskomitees für die sozialdemokratische Landsgemeinde“, welche eine Veranstaltung „gegen den Fascismus und für die sozialistische Schweiz“ abhalten wollte, sowie zum ablehnenden Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Basel-Stadt vom 21. November 1933 siehe N. N., Polizeiwesen, ZBl 1933, 204 ff. und ZBl 1935, 254 ff.; zur Beschwerde der „Nationalen Front“ betreffend Verbot eines Fackelzuges durch Zürich und der Abweisung durch das Bundesgericht vom 3. April 1935 siehe N. N., Polizeiwesen, ZBl 1935, 411 ff.; zum Rekurs der Kantonalleitung Basel der Kommunistischen Partei Schweiz betreffend Verbot von Wahlpropagandaumzügen und die Ablehnung durch den Regierungsrat siehe N. N., Polizeiwesen, ZBl 1936, 138 f.; zur Beschwerde der kommunistischen Partei der Stadt Lausanne betreffend unbefristetes Verbot öffentlicher Versammlungen auf dem Waadtländer Kantonsgebiet und der Abweisung durch das Bundesgericht vom 22. Dezember 1937 siehe E. G., Polizeiwesen, ZBl 1938, 50 f.; zum Rekurs der rechtsextremen „Union Nationale Neuchâteloise“ betreffend Verbot von öffentlichen Versammlungen und der Abweisung durch das Bundesgericht am 18. Februar 1938 siehe E. G., Polizeiwesen, ZBl 1938, 172 f.

34 Vgl. Bundesratsbeschluss vom 9. Juli 1940, AS 56 1171.

35 Dritter Vollmachtenbericht, BBl 1940 I 1196 (1208).

36 Zum Ausschluss von vier kommunistischen und 27 sozialistischen Abgeordneten aus dem Genfer *Grand Conseil* in den Jahren 1940 und 1941 vgl. Stähli, Verbot (Fn. 15), Rn. 230; zum Ausschluss eines Vertreters der „Nationalen Opposition“ aus dem Grossen Rat des Kantons St. Gallen im Jahre 1943 vgl. Stähli, Verbot (Fn. 15), Rn. 216; zum Ausschluss von vier Nationalräten der *Fédération socialiste suisse* 1941 vgl. Stähli, Verbot (Fn. 15), Rn. 230.

37 Zur Beschwerde eines kommunistischen Lehrers aus Solothurn wegen Einstellung der Lehrertätigkeit und dem ablehnenden Entscheid des Bundesgerichtes vom 15. Januar 1937 siehe E. G., Beamtenrecht, ZBl 1937, 219 ff.; zur Beschwerde der „Nationalen Front“ betreffend Ausschluss vom öffentlichen Dienst und Ablehnung durch das Bundesgericht vom 17. November 1939 siehe E. G., Beamtenrecht, ZBl 1940, 89 ff.

von Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sein durften.³⁸ Welche Organisationen als kommunistisch galten, verfügte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) in einer Verfügung vom 27. Januar 1941.³⁹ Bemerkenswert ist, dass nicht nur Mitgliedern von aufgelösten oder designierten kommunistischen Organisationen, sondern allen Bürgern, die „nach ihrer Tätigkeit oder Gesinnung als Kommunisten bekannt“ waren, die Mitgliedschaft in staatlichen Behörden untersagt wurde.⁴⁰

3. Typologisierung der Parteienverbote

In diesem Spannungsfeld begannen in den 1930er Jahren diverse Kantone, kommunistische und frontistische Gruppierungen zu verbieten. Bei der Analyse, welche Behörden wann welche Vereinigungen verboten, zeigen sich große Unterschiede, insbesondere in Bezug auf die Organ- und die Verbandskompetenz.

a) Organkompetenz

Bezüglich der Frage, welches Organ für das Verbot einer Vereinigung zuständig sein sollte, bildeten sich auf Stufe Kanton innerhalb kurzer Zeit drei unterschiedliche Systeme: So lag die Zuständigkeit, über das Verbot bestimmter Vereinigungen zu befinden, teilweise bei der Regierung (Kantone Waadt, Neuenburg und Zürich) und teilweise beim Parlament (Kanton Schwyz). Eine dritte Form war die Kombination dieser beiden Systeme. Solche Mischformen charakterisierten sich durch die Verbotskompetenz des Parlamentes, das allerdings erst auf Antrag der Regierung über ein

38 Protokoll des Bundesrates vom 26. November 1940, 1893.

39 AS 1941 57, 79; wiedergegeben in *Stähli*, Verbot (Fn. 15), Rn. 229.

40 Vierter Vollmachtenbericht, BBl 1941 I 373 (387); zum Rekurs von neun Mitgliedern der kommunistischen Fraktion im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt und zur Ablehnung durch das Bundesgericht vom 31. Januar 1941 siehe *N. N.*, Staatsrecht, ZBl 1941, 182 ff.; zur Beschwerde von fünf Bediensteten des Kantons Basel-Stadt, die zunächst der kommunistischen Partei und später den „Linksunabhängigen“ angehörten, und zur Abweisung durch den Bundesrat vom 10. Oktober 1941 siehe *N. N.*, Basel-Stadt, ZBl 1941, 473 ff.; zum Rekurs einer parteilosen, aber als Kommunist bekannter Person wegen Unzulässigkeit der Kandidatur für die Kantonsregierung von Basel-Stadt und das Nichteintreten des Verwaltungsgerichtes vom 11. März 1941 siehe *N. N.*, Wahlrecht, ZBl 1941, 240.

konkretes Verbot befinden konnte (Kantone Genf und Uri). Der Einbezug eines Gerichtes war indes in keinem Kanton vorgesehen. Immerhin war es Betroffenen aber im Kanton Waadt möglich, den Rechtsweg zu beschreiten.⁴¹

Auf Stufe Bund erließ in den 1930er und 1940er Jahren ausschließlich der Bundesrat Beschlüsse, welche nicht nur zum Verbot, sondern gleich zur Auflösung zahlreicher Vereinigungen führten. Diese bundesrätliche Kompetenz war dem Vollmachtenbeschluss von 1939 geschuldet, mit dem das Parlament der Regierung die Vollmacht erteilte, die erforderlichen Maßnahmen zur Behauptung der Sicherheit und Neutralität der Schweiz zu treffen.⁴²

b) Verbandskompetenz

In Bezug auf die Verbandskompetenz lässt sich Folgendes festhalten: Recherchen in den kantonalen Staatsarchiven haben verdeutlicht, dass einige Kantone Verbote von Vereinigungen in ihren Verfassungen, in kantonalen Gesetzen oder mittels Verordnungen regelten. Primärer Grund für die unterschiedlichen Normstufen war das kantonale Staatsrecht. Die Mehrheit der Kantone hingegen sah aus sicherheitspolitischen oder kompetenzrechtlichen Gründen von Verboten politischer Vereinigungen ab.⁴³ Der Bund löste Vereinigungen ausschließlich gestützt auf das damalige Notrecht auf und reagierte damit auf die Dynamik, welche sich zuvor in den Kantonen entwickelt hatte.⁴⁴

Der Bund konnte die kantonalen Entwicklungen nicht ignorieren. Bereits Ende der 1930er Jahre stellte sich der Bundesrat die Frage, ob eine einheitliche Bundesregelung nicht angezeigt wäre. Im Laufe der Kriegsjahre intensivierten zudem mehrere Kantone die Forderung nach gesamtschweizerischen Verboten kommunistischer und frontistischer Vereinigungen. Unter Berücksichtigung allfälliger außenpolitischer Implikationen griff der Bund ab 1940 rigoros durch und löste bis Kriegsende 29 frontistische und 16 kommunistische Vereinigungen auf.⁴⁵

41 Vgl. *Stähli*, Verbot (Fn. 15), Rn. 83 ff.

42 Vgl. *Stähli*, Verbot (Fn. 15), Rn. 183 ff. und 246 ff.

43 Vgl. *Stähli*, Verbot (Fn. 15), Rn. 83 ff.

44 Vgl. *Stähli*, Verbot (Fn. 15), Rn. 183 ff.

45 Vgl. *Stähli*, Verbot (Fn. 15), Rn. 183 ff.

Der Bundesrat stützte sich bei der Auflösung der einschlägigen Vereinigungen ausschließlich auf polizeiliches Notverordnungsrecht, welches weder einem Referendum unterstellt war noch Rekursmöglichkeiten vorsah. Sowohl bezüglich des Rechtsschutzes als auch in Bezug auf die demokratische Legitimierung waren einige der kantonalen Verbote daher wesentlich vorteilhafter als das rigide Vorgehen des damaligen Bundesrates.⁴⁶

4. Zwischenfazit

Das unterschiedliche Vorgehen der Kantone in Bezug auf politische Verbote hatte primär zwei Ursachen: Zum einen schätzten die Kantone die Bedrohungslage unterschiedlich ein, da rechtsextreme und kommunistische Gruppierungen nicht überall gleichermaßen aktiv waren und das Gefahrenpotenzial in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich bewertet wurde. Da kantonale Instanzen näher am Geschehen waren, entwickelten sie ein besseres Sensorium für die notwendigen Maßnahmen, als dies den Bundesbehörden möglich gewesen wäre. Zudem verfügten die Kantone über deutlich mehr personelle Ressourcen als der Bund, was für das unterschiedliche Vorgehen ebenfalls eine maßgebliche Rolle spielte.⁴⁷

Zum anderen zeigen Archivquellen, dass sich in den 1930er Jahren in vielen Kantonen Unzufriedenheit über die Untätigkeit der Bundesbehörden breit machte. Diese Frustration spiegelte sich in zahlreichen politischen Vorstößen in kantonalen Parlamenten wider. Besonders bemerkenswert ist, dass der Impuls für kantonale Verbotsmaßnahmen oft aus der Bevölkerung kam. Das Mittel der Volksinitiative diente hierbei als „politisches Ventil“, das es ermöglichte, in kurzer Zeit ein Vielfaches der erforderlichen Unterschriften für Verbotsgesetze zu sammeln.⁴⁸ Insgesamt führten der verfassungsrechtliche Spielraum und der politische Druck dazu, dass die Kantone in den 1930er und 1940er Jahren eine weitaus bedeutendere Rolle in der Verbotspolitik einnahmen, als dies bisher in der Geschichtsschreibung anerkannt wurde.⁴⁹

46 Vgl. Stähli, Verbot (Fn. 15), Rn. 639.

47 Vgl. Stähli, Verbot (Fn. 15), Rn. 260.

48 Vgl. Stähli, Verbot (Fn. 15), Rn. 261.

49 Vgl. Stähli, Verbot (Fn. 15), Rn. 262.

IV. Entwicklungen im Abwehrdispositiv

1. Entwicklungen in den 1990er Jahren

In der Nachkriegszeit waren Überlegungen zum Verbot antidemokratischer Vereinigungen, trotz des Kalten Krieges, selten. Zwar wurde in den 1950er Jahren erwogen, die aus der Kommunistischen Partei der Schweiz hervorgegangene Partei der Arbeit (PdA) aufgrund ihrer Verbindungen zu kommunistischen Parteien im Ostblock zu verbieten, doch die Bundesanwaltschaft sprach sich aus polizeilichen Gründen entschieden gegen ein entsprechendes Verbot aus.⁵⁰

Erst in den 1990er Jahren rückte die Thematik von Vereinsverboten durch ein Gesetzgebungsprojekt sowie eine Häufung politischer Vorstöße wieder in den Fokus. Im Rahmen der Diskussion zum Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) wurde die Idee eines generell-abstrakten Organisationsverbots kurz erörtert. Der damalige Justizminister sprach sich jedoch entschieden gegen die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung aus. Auch in verschiedenen politischen Vorstößen der 1990er Jahre wurden Verbote gefordert, jedoch ausschließlich im Kontext der Terrorismusbekämpfung – etwa gegen die PKK⁵¹, die Tamil Tigers⁵² oder die UÇK⁵³. Der Bundesrat lehnte solche Forderungen konsequent ab, insbesondere mit der Begründung, dass Verbote schwer durchsetzbar seien, dazu führten, dass Organisationen in den Untergrund abgedrängt würden, und im Widerspruch zur schweizerischen Tradition stünden.⁵⁴

2. Entwicklungen seit dem 11. September 2001

Die Anschläge vom 11. September 2001 und die Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft verdeutlichten, dass der Bund auch im 21. Jahrhundert über keine Rechtsgrundlage verfügte, um Organisation wie die Al-Qaïda zu verbieten. In der Folge konnte die Organisation über ein

50 G. Kreis, Staatsschutz in der Schweiz, Die Entwicklung von 1935–1990, Bern 1993, S. 264.

51 Vgl. hierzu Interpellation 93.3556 Büttiker vom 30. November 1993.

52 Vgl. hierzu die Motionen 94.3334 Bischof vom 19. September 1994 und 94.3397 Moser vom 4. Oktober 1994.

53 Vgl. hierzu die Motion 99.3519 Freund vom 7. Oktober 1999.

54 Vgl. Stähli, Verbot (Fn. 15), Rn. 239 ff.

Jahrzehnt lang nur mittels verfassungsmässigen Notrechts verboten werden. Zunächst geschah dies gestützt auf notrechtliche Verordnungen der Regierung,⁵⁵ später mit parlamentarischem Notrecht⁵⁶. Aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen musste das Verbot bei jeder Verlängerung befristet werden.⁵⁷ Dies hat in der Wissenschaft teilweise zur berechtigten Frage geführt, ob der Bundesrat in einer „Notrechts-Falle“ gefangen war.⁵⁸ Abhilfe sollte im Jahr 2015 ein dringliches „Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen ‚Al-Qaïda‘ und ‚Islamischer Staat‘ sowie verwandter Organisationen“⁵⁹ (AQ/IS-Gesetz) schaffen, das allerdings ebenfalls befristet und bis Ende 2022 mehrfach verlängert werden musste. Das Gesetz sah vor, dass die Verfolgung bestimmter, im Gesetz statuerter Handlungen der Bundesgerichtsbarkeit unterstand (Art. 2 Abs. 3).

Eine längerfristige Lösung sollte das Nachrichtendienstgesetz (NDG)⁶⁰ bieten, in dem erstmals eine generell-abstrakte Norm für Verbote von gewalttätig-extremistischen oder terroristischen Organisationen und Gruppierungen verankert wurde (Art. 74 NDG). Der entsprechende, erst in der parlamentarischen Beratung eingebrachte Passus war jedoch derart mangelhaft ausformuliert, dass dessen Revision bereits eingeleitet werden musste, bevor das Gesetz am 1. September 2017 in Kraft trat. Insbesondere beinhaltete die ursprüngliche Version von Art. 74 NDG keinen Verweis auf die Bundeszuständigkeit für die Verfolgung und Beurteilung entsprechender Straftaten. Folglich war es für Kantone auch weiterhin möglich, kantonale Organisationsverbote zu verfügen.⁶¹

Seit Inkrafttreten des revidierten Art. 74 Abs. 6 NDG am 1. Juli 2021 hat sowohl das Verfügen von Verboten als auch die Verfolgung entsprechender Straftaten ausschließlich durch Bundesbehörden zu erfolgen. Kantonale Verbote von Organisation oder Gruppierung, welche mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagieren, unterstützen oder in anderer Weise fördern und damit die innere oder

55 AS 2001 3040.

56 AS 2012 I.

57 Art. 7d Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010).

58 G. Biaggini, „Ausserordentliche Umstände“ – oder: Gefangen in der „Notrechts-Falle“?, ZBl 2012, S. 109 f.

59 AS 2014 3255.

60 AS 2017 4095.

61 Vgl. Stähli, Verbot (Fn. 15), Rn. 478.

äußere Sicherheit konkret bedrohen, sind seither nicht mehr möglich.⁶² Diese Regelung mag zur Verhinderung einer Rechtszersplitterung sinnvoll erscheinen, wurde jedoch im Rahmen der Revisionsarbeiten verfassungsrechtlich unzureichend begründet.⁶³

3. Entwicklungen seit dem 7. Oktober 2023

a) Hintergrund

Die Schwierigkeit der Schweiz, eine Vereinigung, die in zahlreichen Staaten als terroristisch eingestuft wird, zu verbieten, zeigte sich zuletzt infolge der Anschläge der Hamas vom 7. Oktober 2023. Bereits drei Tage nach dem Angriff reichte die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) einstimmig eine Kommissionsmotion⁶⁴ ein, welche den Bundesrat beauftragte, die Hamas zu verbieten. Der Nationalrat nahm diese Motion am 19. Dezember 2023 an.⁶⁵ Auch die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) reichte am 27. Oktober 2023 einstimmig eine gleichlautende Motion⁶⁶ ein, welche der Ständerat am 12. Dezember 2023 annahm.⁶⁷ Parallel zu diesen parlamentarischen Vorstößen begann die Bundesverwaltung an der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs.

b) Vorentwurf

Am 10. Oktober 2023 beauftragte das Generalsekretariat des EJPD das Bundesamt für Justiz (BJ), eine grobe Auslegeordnung betreffend mögliche Rechtsgrundlagen für Maßnahmen gegenüber der Hamas vorzunehmen.⁶⁸ Noch gleichentags erfolgten erste Einordnungen zum nachrichtendienstlichen Organisationsverbot (Art. 74 NDG), zur Möglichkeit eines Verbotes gestützt auf verfassungsrechtliches Notrecht (Art. 184 Abs. 3 und Art. 185

62 Vgl. AS 2021 360; BBl 2018 6427.

63 Vgl. Stähli, Verbot (Fn. 15), Rn. 616 f. und 633 ff.

64 Vgl. hierzu Motion 23.4312 SiK-N vom 10. Oktober 2023; Medienmitteilung der SiK-N vom 10. Oktober 2023.

65 AB 2023 N 2472.

66 Vgl. hierzu Motion 23.4329 SiK-S vom 27. Oktober 2023; Medienmitteilung der SiK-S vom 27. Oktober 2023.

67 AB 2023 S 1154.

68 E-Mail-Korrespondenz zwischen dem GS-EJPD und dem BJ vom 10. Oktober 2023.

Abs. 3 BV) sowie zu politischen Deklarationen (Art. 184 Abs. 1 BV), wobei betont wurde, dass die Wahl der Rechtsgrundlage davon abhängig sei, welche konkreten Maßnahmen ergriffen werden sollen.⁶⁹ Schon damals zeigte sich, dass bei der geltenden Rechtslage ein Verbot der Hamas gestützt auf Art. 74 NDG nicht erfolgen konnte. Eine zentrale Voraussetzung – ein Verbots- oder Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen (Art. 74 Abs. 2 NDG) – lag nämlich nicht vor.

Nach seiner Sitzung vom 11. Oktober 2023 beschloss der Bundesrat, die vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eingesetzte Taskforce Naher Osten (TFNO) zu einer Taskforce des Bundesrates zu erweitern.⁷⁰ In diesem Setting wurde ein Aussprachepapier erstellt, in welchem die rechtlichen Grundlagen für ein Verbot der Hamas zusammengetragen wurden.⁷¹ Auf dieser Grundlage beschloss der Bundesrat am 22. November 2023, dem Parlament einen neuen Gesetzesentwurf über das Verbot der Hamas zu unterbreiten. Vor diesem Hintergrund beauftragte die Exekutive das EJPD und das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), in Zusammenarbeit mit dem EDA bis Ende Februar 2024 einen Entwurf für ein Bundesgesetz auszuarbeiten.⁷²

Bis Ende des Jahres 2023 erarbeiteten diese Behörden einen ersten Vorentwurf zu einem Verbotsgesetz. Gemäß Art. 1 Abs. 1 sollten die Hamas (Bst. a) sowie Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas, Organisationen und Gruppierungen, die in Führung, Zielsetzung und Mittel mit der Hamas übereinstimmen, sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln (Bst. b), verboten werden. Art. 1 Abs. 2 des Vorentwurfes sah vor, dass der Bundesrat weitere mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen verbieten konnte, welche mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagieren, unterstützen oder in anderer Weise fördern und damit die innere oder äußere Sicherheit konkret bedrohen. Art. 2 enthielt eigenständige Strafbestimmungen und hielt in Abs. 4 fest, dass die Ver-

69 E-Mail-Korrespondenz zwischen dem BJ und dem GS-EJPD vom 10. Oktober 2023.

70 Medienmitteilung des Bundesrates vom 11. Oktober 2023, „Der Bundesrat verurteilt die Terroranschläge der Hamas gegen Israel und stärkt seine Handlungsfähigkeit“.

71 E-Mail-Korrespondenz zwischen dem EDA und der BA, dem BJ und fedpol vom 17. Oktober 2023.

72 Medienmitteilung des Bundesrates vom 22. November 2023, „Der Bundesrat beschliesst ein Verbot der Hamas per Bundesgesetz“.

folgung und Beurteilung der Strafhandlungen der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen.⁷³

c) Ämterkonsultation

Dieser Vorentwurf wurde zusammen mit dem Entwurf zum Bundesratsantrag, dem Entwurf zum Bundesratsbeschluss sowie dem Entwurf zum erläuternden Bericht zwischen dem 3. und 24. Januar 2024 in eine Ämterkonsultation geschickt. Im Rahmen dieser Rückmeldungen wurden bereits zahlreiche Änderungswünsche postuliert, welche die Grundproblematik der Verbotspraxis widerspiegeln.

Seitens EDA wurden insbesondere die Ausführungen über die Auswirkungen auf die Außenpolitik ergänzt, um im Ingress den Verweis auf Art. 54 BV begründen zu können. Zudem wurden Präzisierungen bei der Ausnahmeregelung für humanitäre Dienste gefordert.⁷⁴ Aus Sicht des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) waren die Ausführungen zu den Auswirkungen auf die Außenpolitik „total unzureichend“ und der Bundesratsantrag weder ausgewogen noch sachlich.⁷⁵

Kritische Rückmeldungen kamen auch aus dem VBS: Der vom Bundesamt für Polizei (fedpol) vorgeschlagene Gesetzesentwurf sei „zu weit gefasst“ und führe zu „Unklarheiten“, monierte das Verteidigungsdepartement. Das VBS befürchtete insbesondere, dass das Gesetz dahingehend interpretiert werden könnte, dass auch Organisationen wie die Hisbollah-Milizen, die dem Iran nahestehen, sowie andere Akteure in der Region als verbotene Organisationen eingestuft werden könnten. Dieses Vorgehen könnte zu diplomatischen Verstimmungen führen, weshalb das VBS die Doppelunterschrift zur damaligen Entwurfsfassung zu verweigern gedachte.⁷⁶

Das BJ bemerkte unter anderem, dass die spezialgesetzliche Strafbestimmung gegenüber dem Strafgesetz Abgrenzungsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten mit sich bringen könnte. Zur Klärung der Frage, ob die Hamas eine terroristische Organisation sei oder nicht, sei eine zusätzliche Strafbestimmung nicht notwendig. Es stelle sich daher die Frage, ob anstelle der Strafbestimmung in Art. 2 des Vorentwurfs nicht auf Art. 260^{ter} StGB

73 Vorentwurf zum Bundesgesetz über das Verbot der „Hamas“ sowie verwandter Organisationen (undatiert).

74 E-Mail-Korrespondenz zwischen dem EDA und fedpol vom 24. Januar 2024.

75 E-Mail-Korrespondenz zwischen dem GS-EDI und fedpol vom 24. Januar 2024.

76 E-Mail-Korrespondenz zwischen dem GS-VBS und fedpol vom 24. Januar 2024.

verwiesen werden könne. Mit dieser Variante könnte ein Rechtsbegriff des Kernstrafrechts („kriminelle oder terroristische Organisation“) konkretisiert werden.⁷⁷ Der Gesetzgeber könnte sich hierzu auf die Bundeskompetenz im Gebiet des Strafrechts stützen (Art. 123 BV). Allerdings bestünde die Gefahr, dass die Schweiz unter politischen Druck geraten könnte, weitere Gruppierungen durch eine Ergänzung von Art. 1 als Organisation i.S.v. Art. 260^{ter} StGB zu definieren und das Gesetz so nach und nach die Form einer „Terrorliste“ – ein Instrument, das der Schweiz bislang fremd ist – annehmen könnte.⁷⁸

d) Vernehmlassung

Im Rahmen der Bereinigungsarbeiten wurde der Vorentwurf massiv gekürzt und bestand nunmehr noch aus zwei Artikeln. Einem Art. 1, welcher die Hamas sowie Tarn- und Nachfolgeorganisationen verbot sowie diese Organisationen als „terroristische Organisation“ i.S.v. Art. 260^{ter} StGB designierte, und einem Art. 2, der das Referendum, das Inkrafttreten und die Geltungsdauer regelte. Eine Bestimmung über die Bundesgerichtsbarkeit war – aus nicht nachvollziehbaren Gründen – nicht mehr enthalten.

Gestützt auf diesen abgekürzten Entwurf wurde zwischen dem 21. Februar bis am 28. Mai 2024 eine Vernehmlassung durchgeführt. Rückmeldungen kamen von Kantonen (26), Parteien (7), gesamtschweizerischen Dachverbänden (1), der Bundesanwaltschaft und den Gerichten (4), weiteren Organisationen (23) und Privatpersonen (3).⁷⁹ Die Rückmeldungen der Kantone und Parteien fielen mehrheitlich positiv aus. Gegen den Gesetzesentwurf sprachen sich indes verschiedene Organisationen aus dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit aus, insbesondere aufgrund der Befürchtung, ihre Tätigkeit würde strafbar und somit verunmöglicht werden. Weitere Nichtregierungsorganisationen vertraten die Auffassung, dass mit dem vorgeschlagenen Gesetz rechtsstaatliche Grundsätze verletzt würden. Insbesondere würde der Gesetzesentwurf einen Einzelfall anstatt eines generellen Sachverhaltes regeln.⁸⁰

77 Schreiben BJ an fedpol vom 22. Januar 2024.

78 Bemerkungen des BJ zum Erläuternden Bericht vom 22. Januar 2024.

79 Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen: Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens [undatiert], S. 3.

80 Bericht über das Vernehmlassungsverfahren (Fn. 79), S. 4.

Mehrere Kantone und die Bundesanwaltschaft monierten, dass die Verfolgung und Beurteilung von Beteiligungs- und Unterstützungshandlungen zu Gunsten der Hamas sowie verwandter Organisationen und Gruppierungen der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen sollten. Begründet wurde diese Ansicht mit dem Argument, dass die Bundesanwaltschaft bereits über entsprechendes Know-how in der Untersuchung von Unterstützungshandlungen zu Gunsten terroristischer Organisationen verfüge, wodurch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen vereinfacht würde.⁸¹ Nur der Kanton Zürich begrüßte die Zuständigkeit der kantonalen Behörden, sofern ein eindeutiger Schwerpunkt der verfolgten Taten in einem Kanton erkennbar wäre.⁸²

e) Kommissionsarbeit und parlamentarische Debatte

Diese Rückmeldungen führten dazu, dass der Gesetzesentwurf nochmals maßgeblich überarbeitet werden musste. Bevor der Bundesrat weitere Organisationen und Gruppierungen verbieten kann, deren Führungspersonen, Zielsetzungen oder Mittel mit denjenigen der Hamas übereinstimmen und die mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unterstützen und damit die innere oder äußere Sicherheit bedrohen, müssen nun vorgängig die für die Sicherheit zuständigen parlamentarischen Kommissionen konsultiert werden (Art. 1 Abs. 2). Außerdem wurde ein neuer Art. 2 eingefügt, in dem die Bundesgerichtsbarkeit explizit festgehalten wird. Im überarbeiteten Vorentwurf wird überdies die Beschwerdemöglichkeit gegen Verbotsverfügungen vor Bundesverwaltungsgericht explizit verankert. Schließlich sieht Art. 4 vor, dass das Gesetz dem Referendum untersteht. Dieser Vorentwurf wird im Herbst 2024 in den sicherheitspolitischen Kommissionen diskutiert und voraussichtlich in der Wintersession 2024 durch die eidgenössischen Räte beraten.

V. Schlussfolgerungen und Ausblick

Zusammenfassend betrachtet gibt es keine überzeugenden Gründe, weshalb sich eine Demokratie nicht gegen antidemokratische Vereinigungen wehren dürfte. Das (Zukunfts-)Verfassungsrecht sollte jedoch klare Vor-

81 Bericht über das Vernehmlassungsverfahren (Fn. 79), S. 7.

82 Bericht über das Vernehmlassungsverfahren (Fn. 79), S. 7.

aussetzungen schaffen, um individuelle Freiheitsrechte zu schützen, die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten und die Stärkung antidemokratischer Tendenzen zu unterbinden.

Gegen die Abschwächung oder gar Aushöhlung der demokratischen Staatsordnung wirken in der Schweiz weder Ewigkeitsklauseln noch verfassungsrechtliche Verbotsnormen, sondern ein historisch gewachsenes Verhältnis zu und ein bewusstes Festhalten an der demokratischen Staatsform. Zum Schutz der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Freiheitsrechte haben sich auf allen Staatsebenen Institutionen und Verfahren entwickelt, welche einer Abschwächung der bestehenden Staatsordnung entgegenwirken. Diese Korrektive charakterisieren sich durch eine Kombination von partizipativen Elementen, Machthemmungsmechanismen und direkt-demokratischen Kontrollverfahren. Diese „helvetischen Brandmauern“ sind nicht unüberwindbar. Sie sind aber doch ein starkes Bollwerk, das radikale Änderungen der etablierten Staats- und Regierungsform bislang erfolgreich abwehren konnte.

Wie ein kurzer Blick in die Geschichte verdeutlicht, hemmten das föderale Mehrebenensystem und kantonale Kompetenzen in den Bereichen Sicherheit und Vereinswesen lange Zeit einheitliche Regelungen gegen frontistische und kommunistische Vereinigungen. Umgekehrt verhinderte der föderale Staatsaufbau, die kollegiale Regierungsform und die demokratischen Mitwirkungsrechte, dass antidemokratische Vereinigungen über mehrere Landesteile oder Staatsebenen hinweg eine ernstzunehmende Machtbasis hätten ausbauen können. Überdies entschied sich im Rahmen der „Fronteninitiative“ eine klare Mehrheit des Stimmvolkes und der Kantone aufgrund der demokratischen Überzeugung, Überlieferung und Erfahrungen für das Festhalten an der demokratischen Staatsform. Gerade die Bedeutung der demokratischen Erfahrung und politischen Bildung darf in diesem Kontext nicht unterschätzt werden. Eine demokratische, rechtsstaatliche Ordnung kann nur erhalten werden, wenn sich Bürgerinnen und Bürger über die Geschichte, Funktionsweise und Bedeutung eines demokratischen Rechtsstaates im Klaren sind.⁸³

83 Vgl. hierzu Z. *Giacometti*, Die Demokratie als Hüterin der Menschenrechte, in: A. Kölz (Hrsg.), *Zaccaria Giacometti (1893–1970): Ausgewählte Schriften*, Zürich 1994, S. 5 (13); in diesem Sinne auch *Schliesky*, Demokratie (Fn. 3), Rn. 42; sowie M. *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie: Strategien gegen die populistische Übernahme, München 2024, S. 161.

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts stellt sich auch in der Schweiz im Rahmen der Terrorismusbekämpfung vermehrt die Frage, wie der demokratische Rechtsstaat mit entsprechenden Vereinigungen umgehen soll. Solche Diskussionen haben sowohl aufgrund des Gefahrenpotentials als auch wegen der Auslandbezüge zweifellos eine andere Qualität als Überlegungen zu Verboten von inländischen, antidemokratischen Vereinigungen. Nichtsdestotrotz muss der Rechtsstaat auch in diesem Kontext auf die Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien und Verfahren achten.⁸⁴

Auch wenn die Schweiz Organisationen wie die Al-Qaïda und den Islamischen Staat über Jahre hinweg nur mittels Notrechts verboten hat, ist doch festzuhalten, dass zwischenzeitlich eine Überführung dieser Verbote in das ordentliche Gesetzesrecht erfolgt ist. Der Umstand, dass selbst solchen Organisationen vor dem Inkrafttreten der Verbote⁸⁵ das rechtliche Gehör⁸⁶ gewährt wurde, ist aus rechtsstaatlichen Gründen begrüßenswert. Das gilt auch für den Umstand, dass der Bundesrat ein Verbot der Hamas und verwandter Organisationen von Anfang an mit einem Bundesgesetz angestrebt hat, das dem fakultativen Referendum unterstehen wird, klare Regelung betreffend der Bundesgerichtsbarkeit enthält und – mit Blick auf die Gewaltenteilung – die Exekutive vor dem Verbot weiterer Organisationen die zuständigen parlamentarischen Kommissionen konsultieren muss.

Die Herausforderung für das künftige Verfassungs- und Gesetzesrecht liegt primär in der richtigen Kalibrierung spezifischer Instrumente gegen antidemokratische Vereinigungen und der Formulierung der Voraussetzung ihrer Anwendung.⁸⁷ In Bezug auf den Umgang mit antidemokratischen Vereinigungen bedingt dies insbesondere die Entwicklung von rechtlichen Regimen, welche die Freiheiten nicht zu stark beschränken, aber den Miss-

84 Im Leitbild der „Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung“ wird betont, dass die Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der Verfassung und des Völkerrechts unter besonderer Berücksichtigung der Grund- und Menschenrechte zu erfolgen habe. Die Schweiz muss dabei die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit wahren und im Zweifelsfall die Freiheit höher gewichten. Vgl. Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015, Ziff. 2 (BBl 2015 7487) bzw. vom 31. Mai 2024, Ziff. 2 (BBl 2024 1396).

85 Allgemeinverfügung vom 19. Oktober 2022 betreffend das Verbot der Gruppierungen „Al-Qaïda“ und „Islamischer Staat“ sowie verwandter Organisationen (BBl 2022 2548).

86 Allgemeinverfügung vom 25. Juli 2022 betreffend das Verbot der Gruppierungen „Al-Qaïda“ und „Islamischer Staat“ sowie verwandter Organisationen, Rechtliches Gehör nach Artikel 30a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (BBl 2022 1802).

87 *Mahlmann*, Verfassung (Fn. 8), S. 234.

brauch zu politischen Zwecken doch zu unterbinden vermögen. Die Suche der richtigen Balance zwischen Freiheit und Sicherheit stellt dabei eine permanente Gratwanderung dar. Letztlich ist dabei nicht nur der Staat, sondern die Gesellschaft als Ganzes gefordert. Zutreffend bringt dies der Berner Rechtsprofessor Pierre Tschannen auf den Punkt, indem er betont: „Die politischen Akteure – Behörden, Parteien, Stimmbürger – müssen die Bereitschaft haben, nicht alles zu tun, was nicht ausdrücklich verboten ist.“⁸⁸

88 P. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 44, Rn. 29b.