

S. 197 / Nr. 30 Gewaltentrennung (d)

BGE 60 I 197

30. Urteil vom 1. Juni 1934 i. S. Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt gegen Regierungsrat und Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt.

Regeste:

Allgemeines Verbot des baselstädtischen Regierungsrates, Versammlungen, von denen zu erwarten ist, dass sie zur Beleidigung eines fremden Volkes oder einer fremden Regierung führen werden, auf Strassen oder an sonstigen öffentlichen Orten abzuhalten. Rüge der Verfassungswidrigkeit dieses Verbotes hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung und der Versammlungsfreiheit. Anwendung des Verbotes auf einen einzelnen Fall.

A. - Das Polizeistrafgesetz für den Kanton Basel-Stadt vom 23. September 1872 bestimmt in:

§ 67.

«Wer den polizeilichen Anordnungen' welche im Interesse der öffentlichen Ordnung bei Volksfesten oder

Seite: 198

sonstigen Ansammlungen von Menschenmassen getroffen werden, zuwiderhandelt, wird mit Geldbusse bis zu dreissig Franken bestraft.

Die Polizei ist befugt, solche Zuwiderhandelnde sofort zu verhaften, und bis die Gefahr weiterer Störung vorüber ist, jedenfalls aber längstens 24 Stunden in Haft zu halten.»

Durch Novelle vom 15. Januar 1931 ist folgende Bestimmung hinzugefügt worden:

§ 67a.

«1. Wer auf Strassen, Plätzen oder an sonstigen öffentlichen Orten Veranstaltungen, von denen er wusste oder hätte wissen können, dass sie nicht bewilligt oder verboten seien, veranlasst oder an solchen teilnimmt,

wer den durch die Bewilligung für solche Veranstaltungen gestellten Bedingungen zuwiderhandelt, wer zu solcher Teilnahme oder Zuwiderhandlung auffordert, wird mit Geldbusse oder mit Haft bestraft.

2. Erfolgt die Aufforderung zu solcher Teilnahme oder Zuwiderhandlung öffentlich oder in Mitteilungen, welche für eine grössere Zahl von Personen bestimmt sind, so ist die Strafe Haft. In leichteren Fällen kann auf Geldbusse erkannt werden.

3. Mit Geldbusse oder Haft wird bestraft, wer öffentlich ankündigt, er werde an einer unerlaubten Veranstaltung teilnehmen oder den durch die Bewilligung gestellten Bedingungen zuwiderhandeln.

4. Die Aufforderung und die Ankündigung sind strafbar, auch wenn sie ohne Erfolg bleiben.

5. Die Polizei ist befugt, gegen Teilnehmer an unerlaubten Veranstaltungen gemäss § 67 Abs. 2 dieses Gesetzes vorzugehen. Drucksachen, Schriften, Bilder und dergleichen, in welchen sich die verbotene Aufforderung oder Ankündigung vorfindet, unterliegen der Konfiskation.»

Seite: 199

Das Kantonsblatt vom 19. August 1933 enthält nachstehenden Beschluss des Regierungsrates von Basel-Stadt vom 18. August 1933:

«Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, gestützt auf § 67a des Polizeistrafgesetzes, beschliesst was folgt:

1. Versammlungen, Kundgebungen, Aufzüge und ähnliche Veranstaltungen, von denen zu erwarten ist, dass sie zur Beleidigung eines fremden Volkes oder einer fremden Regierung führen, sind auf Strassen und Plätzen sowie an sonstigen öffentlichen Orten verboten.

2. Wer solche Veranstaltungen veranlasst oder daran teilnimmt, ebenso wer zur Teilnahme auffordert oder wer öffentlich ankündigt, er werde an einer derartigen Veranstaltung teilnehmen, wird nach § 67a des Polizeistrafgesetzes mit Geldbusse oder Haft bestraft.

Die Aufforderung und die Ankündigung sind strafbar, auch wenn sie ohne Erfolg bleiben.

3. Die Polizei ist befugt, Teilnehmer an solchen Veranstaltungen sofort zu verhaften und bis die Gefahr weiterer Störungen vorüber ist, längstens 24 Stunden in Haft zu halten.

4. Drucksachen, Schriften, Bilder u. dgl., in welchen sich eine verbotene Aufforderung oder Ankündigung vorfindet, unterliegen der Konfiskation.

Dieses Verbot ist zu publizieren, es tritt sofort in Wirksamkeit.»

Am 21. August 1933 richtete ein von der Sozialdemokratischen Partei Basel-Stadt bestelltes «Aktionskomité» an das kantonale Polizeidepartement ein Schreiben, worin es heisst: «Die Sozialdemokratische Partei des Kts. Baselstadt beabsichtigt, Sonntag den 10. September 1933, vormittags 10½ Uhr, auf dem Marktplatz in Basel eine Massen-Landsgemeinde gegen des

Faschismus und für die sozialistische Schweiz abzuhalten, an der für die 12 Forderungen der schweizerischen Arbeit demonstriert werden soll. Auf dem Marktplatz sprechen: Nationalrat Ernst Reinhard (Bern) und Grossrat Ernst Herzog (Basel).

Seite: 200

Ein Demonstrationzug nach der Kundgebung ist nicht beabsichtigt. Wir ersuchen um Bewilligung für diese Veranstaltung.»

Das Polizeidepartement erwiderte am 23. August 1933, dass mit Rücksicht auf den Regierungsratsbeschluss vom 18. August die in Aussicht genommene Veranstaltung nur zugelassen werden könne, «wenn Sie sich ausdrücklich verpflichten, dass Ihre Redner jede Beleidigung eines fremden Volkes oder einer fremden Regierung unterlassen und dass solche Beleidigungen auch nicht in anderer Form (etwa durch Mitführen von Transparenten und dergl.) erfolgen. Wir gewärtigen deshalb in erster Linie eine derartige, auch die Redner verpflichtende verbindliche Erklärung des Aktionskomitées.» Auch könne der Marktplatz aus verkehrspolizeilichen Gründen nicht zur Verfügung gestellt werden; für den Fall, dass die Veranstaltung überhaupt gestattet werden könne, möchten deshalb andere Vorschläge gemacht werden.

Namens der Sozialdemokratischen Partei Basel-Stadt rekurrierte das Aktionskomité für die Landsgemeinde vom 10. September am 28. August 1933 an den Regierungsrat, indem es dem Polizeidepartement das Recht bestritt, die Bewilligung der Versammlung von einer solchen «Wohlverhaltensklärung» abhängig zu machen.

Inzwischen war in der «Arbeiterzeitung», Organ der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Basel-Stadt, am 26. August ein redaktioneller Artikel erschienen, der im Anschluss an einen Protest gegen die Departementsverfügung Worte schärfster Kritik gegenüber dem «italienischen und deutschen Faschismus» enthielt.

Durch Entscheid vom 1. September 1933 wies der Regierungsrat den Rekurs ab.

B. - Mit Eingabe vom 18. September 1933 hat die Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt beim Bundesgericht die Anträge gestellt, es sei

1. der Beschluss des Regierungsrates von Basel-Stadt vom 18. August 1933 betreffend Versammlungsverbot

Seite: 201

aufzuheben, eventuell wenigstens das Fehlen einer zeitlichen Beschränkung als unzulässig zu erklären;

2. festzustellen, dass der Rekursentscheid des Regierungsrates vom 1. September 1933 und die durch ihn geschützte Verfügung des Polizeidepartements vom 23. August 1933 verfassungswidrig seien.

Aus der Begründung ist hervorzuheben:

Der Regierungsratsbeschluss vom 18. August 1933 stelle ein allgemeines Versammlungsverbot und damit einen Rechtssatz auf. Zu einem solchen Erlass habe dem Regierungsrat die Ermächtigung gefehlt. Es liege ein Verstoss gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung und gegen den Satz «nulla poena sine lege» vor. Ausserdem sei die Versammlungsfreiheit verletzt. Der Beschluss könne auch nicht mit dem Bestehen einer ausserordentlichen Lage als Noterlass gerechtfertigt werden; denn hiefür seien die Voraussetzungen nicht erfüllt. Zudem wäre alsdann der Erlass nur als provisorischer zulässig und müsste zeitlich beschränkt sein.

Die Verfügung des Polizeidepartements vom 23. August und der Rekursentscheid des Regierungsrates vom 1. September 1933 stützten sich auf den Regierungsratsbeschluss vom 18. August 1933. Verstosse er gegen die Verfassung, so gelte dasselbe für diese Anwendungsakte. Auch abgesehen davon seien beide verfassungsrechtlich nicht haltbar; die kantonalen Behörden hätten zu Unrecht angenommen, dass bei der geplanten Versammlung Beleidigungen fremder Völker oder Regierungen zu erwarten gewesen seien. Verletzt sei auch hier wiederum die verfassungsmässige Versammlungsfreiheit, ferner der Art. 4 BV (Grundsatz der Rechtsgleichheit, Verbot der Willkür).

C. - Gleichzeitig mit der staatsrechtlichen Beschwerde wurden der Rekursentscheid des Regierungsrates vom 1. September und die Departementsverfügung vom 23. August 1933 von der Sozialdemokratischen Partei beim kantonalen Appellationsgericht als

Seite: 202

Verwaltungsgericht angefochten. Das Appellationsgericht wies den Rekurs ab, worauf die Sozialdemokratische Partei erklärte, die staatsrechtliche Beschwerde auch auf diesen Entscheid auszudehnen.

D. - Der Regierungsrat und das Appellationsgericht von Basel-Stadt haben die Abweisung der Beschwerde beantragt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

...

3./Regierungsratsbeschluss vom 18. August 1933:

a) Wenn § 67a des baselstädtischen Polizeistrafgesetzes denjenigen mit Strafe bedroht, der auf Strassen, Plätzen oder an andern öffentlichen Orten eine Versammlung, von der er wusste oder hätte wissen können, dass sie nicht bewilligt oder verboten sei, veranstaltet, an einer solchen Versammlung teilnimmt, zur Teilnahme daran auffordert oder seine Teilnahme öffentlich ankündigt, so hat das die Möglichkeit der Verweigerung der administrativen Erlaubnis für eine derartige Veranstaltung, ihres polizeilichen Verbotes zur notwendigen Voraussetzung. Es kann auch nicht die Meinung der Bestimmung sein, dass das polizeiliche Verbot zu seiner Rechtsbeständigkeit sich seinerseits noch auf eine weitere gesetzliche Ermächtigung stützen müsste, die es den Polizeibehörden besonders gestattet, das Versammlungsrecht aus dem dafür geltend gemachten Grunde einzuschränken. Der Kanton Basel-Stadt besitzt, wie die übrigen Kantone (FLEINER, Bundesstaatsrecht S. 371 unter II) kein besonderes Vereins- und Versammlungsgesetz. Die §§ 57, 58 der Verordnung über den Strassenverkehr vom 17. September 1929 (Kantonale Gesetzessammlung Bd. 34 S. 547), wonach für grössere Umzüge, sowie für die Durchführung von Wettgehen, Wettrennen und dergleichen, wenn dafür Allmend beansprucht und ein grösserer Kreis von Personen als Teilnehmer oder Zuschauer eingeladen wird, eine

Seite: 203

Polizeibewilligung erforderlich ist, beziehen sich nur auf die Sicherstellung des Verkehrs auf den öffentlichen Wegen. Da es als ausgeschlossen erscheint, dass man der Polizei zwar aus solchen Rücksichten eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit hätte gestatten, die Behörde im übrigen aber, gegenüber der drohenden Gefährdung unter Umständen weit wichtigerer öffentlicher Interessen, hätte machtlos lassen wollen, kann auch die erwähnte Bestimmung des Polizeistrafgesetzes nicht wohl anders ausgelegt werden, als es im Urteil des kantonalen Verwaltungsrichters geschehen ist: nämlich als Vorbehalt der allgemeinen polizeilichen Schranken auch gegenüber solchen Veranstaltungen und damit als Anerkennung eines selbständigen, von keiner weiteren speziellen Ermächtigung mehr abhängigen Verbotungsrechtes der Polizeibehörden im Falle, wo sich dies zur Erfüllung ihrer Aufgabe, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Ruhe als erforderlich erweist. Zur Wahrung der öffentlichen Ordnung gehört aber mit und vor allem die Verhütung von Handlungen, die nach allgemeinem Recht, gleichgültig ob sie sich anlässlich einer Versammlung oder sonst ereignen, strafbar sind, ein Vergehen darstellen. Ein solches ist nach Art. 42 BStrR die Beleidigung fremder Völker oder Regierungen. Dass Bestrafung nur auf Antrag («Verlangen») der fremden Regierung eintritt, ändert an der Rechtswidrigkeit der Handlung, ihrem Deliktcharakter, nichts. Bei den Interessen des Landes selbst, welche durch solche Äusserungen wegen der möglichen internationalen Verwicklungen verletzt werden und die auch der Strafnom zu Grunde liegen, braucht es die Polizei nicht darauf ankommen zu lassen, ob ein derartiger Strafantrag gestellt werde. Es muss ihr gestattet sein, schon die Entstehung des Tatbestandes, der hiezu Anlass geben könnte, durch die geeigneten vorbeugenden Anordnungen zu verhindern. Und ebensowenig kann etwas darauf ankommen, dass die Verfügung über die Einleitung einer Strafverfolgung wegen der verübten Beleidigung

Seite: 204

nach Art. 44 BStrR nur dem Bundesrat, nicht den kantonalen Behörden zusteht. Der Kanton ist verpflichtet, auch die Einrichtungen des Bundes, sein öffentliches Recht, insbesondere seine Strafrechtsordnung vor Angriffen zu schützen und dafür zu sorgen, dass Vorgänge, die danach einen strafbaren Tatbestand enthalten, sich überhaupt nicht ereignen. Ob der Bundesrat aus Gründen, welche ausserhalb der Rechtswidrigkeit der Handlung selbst liegen und sich nicht zum voraus übersehen lassen, allenfalls von einer Strafverfolgung absehen könnte, ist unerheblich.

Die Fassung von § 67a des Polizeistrafgesetzes bietet auch keinen Anhalt dafür, dass das hier neben der Nichtbewilligung der Veranstaltung erwähnte «Verbot» derselben nur in einer gerade für den einzelnen Anlass getroffenen besonderen Verfügung bestehen könnte und nicht auch der Erlass eines allgemeinen Befehles zulässig sei, durch den Versammlungen mit einem bestimmten Zwecke, oder bei denen doch entsprechende Handlungen nach den Umständen erwartet werden müssen, ein für alle Mal, überhaupt mit den Folgen des § 67a untersagt werden, wenn dieser Zweck oder diese Handlungen derartig sind, dass sie ein Einzelverbot der Versammlung in dem von der Rekurrentin geforderten Sinne rechtfertigen würden. Rechtlich unterscheidet sich dieser allgemeine Befehl insofern nicht von einer derartigen Einzelverfügung, als er gleich ihr eine Strafsanktion nicht schon als solcher, sondern erst durch die hinzutretende gesetzliche Bestimmung des § 67a Polizeistrafgesetz nach sich zieht. Sachlich aber spricht für jene weitere Auslegung des Begriffes des «Verbotes» in der genannten Bestimmung die vom Appellationsgericht angeführte Erwägung, dass die Polizeibehörden nicht immer von einer beabsichtigten Versammlung so früh Kenntnis erhalten werden, um ein gegen

dieselbe gerichtetes Einzelverbot noch rechtzeitig erlassen und bekanntgeben zu können. Es würde alsdann nur noch die gewaltsame Auflösung der Versammlung und die Strafanzeige

Seite: 205

gegen diejenigen Personen bleiben, welche sich den hiezu getroffenen Anordnungen widersetzt haben. Hiefür hätte es aber der Einfügung des neuen § 67a in das Polizeistrafgesetz nicht bedurft. Es würde schon der alte § 67 genügt haben, wonach sich strafbar macht, wer den bei Ansammlungen von Menschenmassen im Interesse der öffentlichen Ordnung getroffenen polizeilichen Anordnungen zuwiderhandelt.

Die Auslegung, welche der Regierungsrat und das Appellationsgericht dem § 67a Polizeistrafgesetz geben, ist somit selbst bei freier Überprüfung nicht zu beanstanden. Es braucht deshalb nicht zur Frage Stellung genommen zu werden, ob dem Bundesgericht eine solche freie Überprüfung überhaupt zustehe oder ob es nicht bei einfachem kantonalem Gesetzesrecht selbst da, wo von der Feststellung des Sinnes desselben die Begründetheit einer Beschwerde wegen Verletzung der verfassungsmässigen Gewaltentrennung abhängt, die Auffassung der kantonalen Behörden solange hinzunehmen habe, als sie sich nicht als offensichtlich unrichtig erweist (vgl. BGE 48 I S. 560; 51 I S. 224; 53 I S. 69; 55 I S. 162; BGE vom 23. Februar 1934 in Sachen Moser und Atzli, nicht veröffentlicht; GIACOMETTI, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 76 Anm. 33).

Mit dem Gesagten erledigt sich zugleich die fernere Behauptung, dass der Regierungsrat durch den angefochtenen Beschluss eine neue Strafnorm aufgestellt habe (wozu er allerdings nach baselstädtischem Recht selbst zur Sanktion von ihm zuständigerweise erlassener polizeilicher Gebote und Verbote, den Fall eines staatlichen Notstandes vorbehalten, nach seinem eigenen Zugeständnis nicht befugt wäre). Auch diese Rüge beruht, so wie sie begründet wird, auf der Voraussetzung, dass die Straffolgen des § 67a Polizeistrafgesetz nur an ein gegen die einzelne konkrete Veranstaltung gerichtetes besonderes Verbot und nicht an einen allgemeinen Polizeibefehl der hier vorliegenden Art gegen eine bestimmte Kategorie von

Seite: 206

Versammlungen überhaupt anknüpfen könnten; sie fällt daher, sobald man diese Auslegung der Bestimmung ablehnt. Umfasst der Begriff des «Verbotes» in ihr auch eine solche Anordnung, so ist, wer eine durch dieselbe getroffene Versammlung trotzdem veranlasst oder daran teilnimmt, eben Veranstalter oder Teilnehmer einer verbotenen Versammlung im Sinne des § 67a Polizeistrafgesetz und unterliegt der Bestrafung nach dieser gesetzlichen Norm. Strafbar macht er sich auf den vorliegenden Beschluss des Regierungsrates angewendet nicht, weil er wusste oder hätte wissen können, dass die Versammlung zu Kundgebungen der im Beschluss erwähnten Art führen werde, sondern wegen der Missachtung der vorangegangenen polizeilichen Verfügung, durch die Versammlungen, von denen solche Ausschreitungen erwartet werden müssen, untersagt sind. Diese Rechtsfolge aber würde als Wirkung des in Ziff. 1 des Beschlusses ausgesprochenen Verbotes auch eintreten, wenn sie im Beschluss nicht besonders erwähnt wäre. Die Ziff. 2-4 des letzteren begnügen sich, auf sie hinzuweisen. Es ist darin nichts, was über den Inhalt des § 67a Polizeistrafgesetz hinausgehen würde, keine neue Strafsatzung enthalten.

Es lässt sich auch nicht einwenden, der Verbotstatbestand des Regierungsratsbeschlusses sei derart allgemein und unbestimmt gefasst, dass daran eine Strafsanktion deshalb nach feststehenden, allgemein anerkannten strafrechtlichen Grundsätzen nicht hätte angeknüpft werden dürfen. Im übrigen hätte man es hiebei nicht mit einer Frage der Gewaltentrennung zu tun: in Betracht könnte nur die Anfechtung aus Art. 4 BV kommen. Verboten sind nach dem angefochtenen Beschluss nicht schon Versammlungen, von denen die Polizeibehörde erwartet, dass sie Ausschreitungen der im Beschluss erwähnten Art zur Folge haben werden, sondern nur diejenigen, von denen solche Ausschreitungen «zu erwarten sind», also nach dem objektiven Sachverhalt, wie insbesondere dem angekündigten Verhandlungsgegenstand und

Seite: 207

den gesamten Umständen befürchtet werden müssen; darüber kann sich aber auch der Teilnehmer bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit Rechenschaft geben. Im Zweifel darf ihm zugemutet werden, die Bestrafung dadurch zu vermeiden, dass er der Kundgebung fern bleibt. Die Veranstalter aber, die sich auf eine Ungewissheit der blossen Teilnehmer über den Zweck der Veranstaltung von vorneherein nicht berufen können, haben es in der Hand, sich über die Auffassung der Polizeibehörde dadurch Klarheit zu verschaffen, dass sie um die Bewilligung der Veranstaltung einkommen.

Der Vorwurf, dass der Regierungsrat durch den angefochtenen Beschluss seine gesetzlichen Befugnisse überschritten und in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt übergegriffen habe, ist demnach nach den verschiedenen Richtungen, in denen er erhoben wird, unbegründet. Es bleibt die weitere Rüge der Verletzung der verfassungsmässigen Versammlungsfreiheit.

b) Die baselstädtische Verfassung enthält eine dahingehende Garantie nicht. Ob sie aus Art. 56 BV für Versammlungen, die nicht blosse Vereinsanlässe, sondern öffentliche sind, d. h. bei denen die Teilnahme auch anderen Personen als den Vereinsmitgliedern offensteht, hergeleitet werden kann, ist bestritten und vom Bundesgericht bisher offen gelassen worden (BGE 53 I S. 354 Erw. 2 mit Zitaten). Die Frage braucht auch im vorliegenden Falle nicht entschieden zu werden. Ebensowenig, ob eine solche aus Art. 56 BV herzuleitende Gewährleistung auch auf Versammlungen auf öffentlichem Grund bezogen werden können oder ob hier nicht dem Kanton als Herrn des öffentlichen Bodens eine weitergehende Möglichkeit der Beschränkung zur Wahrung allgemeiner Interessen (nicht nur der verkehrspolizeilichen) zugestanden werden müsste, als sie gegenüber Versammlungen in geschlossenem Raum besteht. Denn auf alle Fälle kann der Schutz des Art. 56 BV für Versammlungen nicht weiter reichen als für Vereine, also Versammlungen, die

Seite: 208

in ihren Zwecken oder Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind, nicht umfassen. Gleichwie nach dem klaren Wortlaut des Art. 56 BV die Polizei nicht abzuwarten braucht, ob ein Verein den rechtswidrigen Zweck, den er sich gesetzt hat, auch verwirklicht, sondern schon gegen die Bildung von Vereinen mit solchem Zwecke einschreiten kann («Die Bürger haben das Recht Vereine zu bilden, sofern usw.»), so kann sie auch gegenüber Versammlungen nicht auf deren Auflösung durch Gewalt bei tatsächlich vorkommenden Rechtswidrigkeiten beschränkt sein; es muss ihr darüber hinaus auch ein präventives Einschreiten durch das Verbot der Veranstaltung selbst in gewissem Umfange gestattet sein. Wenn die blosse Möglichkeit, dass die Durchführung einer Versammlung vielleicht zu verbotenen Handlungen Anlass geben könnte, hiezu regelmässig noch nicht ausreichen wird, so verhält es sich doch anders, wo Ausschreitungen dieser Art nach dem Verhandlungsgegenstand und den Umständen sozusagen notwendig erwartet werden müssen, die Möglichkeit sich also in eine unmittelbar drohende Gefahr verwandelt. Dies hat das Bundesgericht für den analogen Art. 18 der aargauischen Kantonsverfassung, der neben andern Freiheitsrechten auch das Versammlungsrecht gewährleistet und beifügt, dass seine Ausübung keinen andern Beschränkungen als denjenigen des allgemeinen Rechtes und der Sittlichkeit unterliege, noch vor kurzem ausgesprochen in dem Urteile in Sachen Moser vom 10. Juli 1931 (BGE 57 I S. 266 ff.). Der Regierungsrat von Aargau hatte eine nach Baden einberufene kommunistische Tagung verboten, weil nach den darauf bezüglichen öffentlichen Ankündigungen und den vorausgegangenen Ereignissen damit gerechnet werden müsse, dass es zu gewalttätigen Ausschreitungen der Teilnehmer kommen werde, durch welche die Sicherheit des Strassenverkehrs, wenn nicht noch weiterer Personen als der Strassenbenützer erheblich gestört und gefährdet würde. Die gegen dieses Verbot gestützt auf Art. 18 KV erhobene Beschwerde

Seite: 209

wurde abgewiesen mit der Begründung: Zu den hier vorbehaltenen Schranken des allgemeinen Rechtes gehöre zweifellos auch die Aufrechterhaltung der allgemeinen Sicherheit, Ruhe und Ordnung im Staate, deren Wahrung als eine primäre Staatsaufgabe in Art. 39 litt. b KV dem Regierungsrat übertragen sei. «Versammlungen, bei denen es auf eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ruhe abgesehen ist oder von denen eine solche Störung, auch wenn sie von den Veranstaltern nicht geradezu bezweckt sein sollte, doch von Seite der Versammlungsteilnehmer nach den Umständen mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit vorauszusehen ist, müssen infolgedessen polizeilich verhindert, verboten werden können, ohne dass dagegen Art. 18 KV angerufen werden könnte.»

Was hier für die Störung der öffentlichen Sicherheit ausgeführt wurde, muss auch für Rechtswidrigkeiten, strafbare Handlungen anderer Art gelten. Der angefochtene Beschluss geht aber nicht über diese Grenzen des präventiven Einschreitens hinaus. Er enthält nicht etwa ein allgemeines Verbot politischer Versammlungen auf Allmend überhaupt oder wenigstens derjenigen gewisser Parteien wegen der Möglichkeit, dass sich dabei strafbare Äusserungen und Kundgebungen im Sinne von Art. 42 BStrR ereignen könnten. Untersagt werden vielmehr nur diejenigen Versammlungen, bei denen solche Handlungen nach den besonderen Umständen erwartet werden müssen, mit Sicherheit oder doch hoher Wahrscheinlichkeit vorauszusehen sind.

Da es sich nicht um einen Noterlass zur Bekämpfung einer vorübergehenden ausserordentlichen Lage, sondern um die Verhinderung von Vorgängen handelt, die immer strafbar, rechtswidrig bleiben werden, entbehrt auch das Begehren nach einer zeitlichen Beschränkung des Beschlusses der Begründung.

4./Verfügung des Polizeidepartementes vom 23. August und Rekursentscheid des Regierungsrates vom 1. September 1933:

Seite: 210

a) Das Eintreten auf die Beschwerde gegen diese Entscheide kann nicht etwa deshalb abgelehnt

werden, weil der Tag, an welchem die fragliche Versammlung abgehalten werden sollte, bereits verstrichen ist und sie auch nicht mehr nachgeholt werden kann. Wenn Voraussetzung der staatsrechtlichen Beschwerde grundsätzlich das Vorliegen eines aktuellen praktischen Interesses der Rekurrenten an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung ist, so kann dieses Erfordernis doch nicht durchwegs festgehalten werden. Es muss davon da eine Ausnahme gemacht werden, wo Eingriffe in Frage stehen, die sonst regelmässig überhaupt der Überprüfung des Bundesgerichtes auf ihre Verfassungsmässigkeit nicht unterstellt werden könnten, andererseits nach ihrer Art und ihrem Gegenstand sich jederzeit wiederholen können, wie es z. B. für das Verbot einer auf einen bestimmten Tag angesetzten Versammlung zutrifft (BGE 49 I S. 364 Erw. 2; 51 I S. 391 Erw. 1). Ist dem die Beschwerde gutheissenden Urteil ein unmittelbarer praktischer Erfolg versagt, so behält es doch insofern seine Bedeutung, als es der kantonalen Behörde eine Wegleitung für ihr Verhalten in der Zukunft bieten kann.

b) Materiell kann, soweit die Anfechtung der fraglichen Entscheide sich auf die angebliche Verfassungswidrigkeit des damit angewendeten allgemeinen Regierungsratsbeschlusses vom 18. August stützt, auf das oben unter 3 Gesagte verwiesen werden. Es ist zudem nicht richtig, dass beide mit dem letzteren stehen und fallen. Da die Kompetenz des Polizeidepartementes zum Verbote einer einzelnen bestimmten Versammlung auch von der Rekurrentin grundsätzlich nicht bestritten wird und in dem oben gezogenen Rahmen als gegeben angesehen werden muss, ohne dass es dafür noch einer weiteren gesetzlichen Ermächtigung als der in § 67a Polizeistrafgesetz enthaltenen bedürfte, hätte das Polizeidepartement das ihm von der Rekurrentin am 21. August 1933 unterbreitete Gesuch auch ohne den Regierungsratsbeschluss vom 18. August ablehnen dürfen, wenn die dringende Gefahr bestand, dass

Seite: 211

die angesagte Versammlung zu beleidigenden Ausfällen gegen fremde Völker oder Regierungen (Art. 42 BStrR) führen werde. Das Vorhandensein einer solchen dringenden Gefahr konnte aber sehr wohl angenommen werden. Im Gesuch selbst hatte die Rekurrentin als Zweck der Versammlung nicht bloss die Propaganda für die 12 Forderungen der schweizerischen Arbeit, sondern auch die Massendemonstration «gegen den Faschismus» bezeichnet. Ebenso im Rekurse an den Regierungsrat gegen die Departementsverfügung. Wenn die Ankündigungen der «Arbeiterzeitung» auf die Landsgemeinde selbst keine beleidigenden Ausfälle gegen die betreffenden auswärtigen Regierungen enthielten, so hat doch die Rekurrentin die schon im Entscheid des Regierungsrates getroffene und im Urteil des Appellationsgerichtes wiederholte Feststellung nicht bestreiten können, dass das Parteiorgan derartigen Äusserungen während des vorangehenden Zeitabschnittes in anderem Zusammenhang sozusagen täglich Raum gegeben hatte. Sie geht hieran einfach mit Still schweigen vorbei. Die Annahme, dass auch die angekündigte Massenkundgebung «gegen des Faschismus» sich nicht auf eine sachliche Erörterung des Problems beschränken, sondern in der gleichen Weise ausarten werde, musste sich deshalb geradezu aufdrängen und war wohl begründet, ohne dass zu ihrer Rechtfertigung noch der Artikel der «Arbeiterzeitung» vom 26. August herangezogen zu werden braucht. Nachdem es sich dabei um redaktionelle Äusserungen in dem von einem Mitglied des Aktionskomitès für die Landsgemeinde und heutigen Mitunterzeichner des Rekurses geleiteten Parteiorgan handelte, muss es sich übrigens die Rekurrentin auch gefallen lassen, dass daraus Rückschlüsse auf die Absichten der Veranstalter der Versammlung oder doch eines Teils derselben gezogen wurden. Dass die Veranstaltung dann in der übrigen Schweiz und auch in Basel (in geschlossenem Raum) einwandfrei verlief, vermag an der Zulässigkeit der Annahme, von der das Polizeidepartement ausging, nichts

Seite: 212

zu ändern. Nachdem die Partei sich entschlossen hatte, die Departementsverfügung und den Rekursentscheid des Regierungsrates im Rechtsmittelwege anzugreifen, konnte sie es selbstverständlich nicht darauf ankommen lassen, dass dieselben durch tatsächliche Vorgänge an der Veranstaltung gerechtfertigt würden. Unter diesen Umständen durfte aber die Bewilligung der Versammlung von der Zusicherung der Veranstalter abhängig gemacht werden, dass sich rechtswidrige Handlungen, wie sie nach den Umständen befürchtet werden mussten, nicht ereignen und unterbleiben werden, und es geht diese Auflage über eine auch vor der verfassungsmässigen Versammlungsfreiheit zulässige Präventivmassnahme nicht hinaus, selbst wenn die KV eine solche Garantie enthielte oder man sie aus Art. 56 BV herleiten wollte.

Dafür, dass das Polizeidepartement nicht gewillt wäre, den Regierungsratsbeschluss vom 18. August 1933 auch gegenüber andern Parteien mit gleicher Strenge zur Geltung zu bringen, liegt nichts vor. Nur wenn dies der Fall wäre, könnte aber von einer ungleichen Behandlung der Rekurrentin gesprochen werden. Und ebenso kann von einem willkürlichen, durch keinerlei hinlängliche sachliche Gründe gerechtfertigten polizeilichen Eingreifen und damit von einer materiellen Rechtsverweigerung

nicht die Rede sein. Dass so der Redefreiheit an Versammlungen präventiv engere Grenzen gezogen werden, als es zum Schutze der inländischen Behörden vor Verunglimpfung geschieht, erklärt sich hinlänglich aus den internationalen Schwierigkeiten, die durch unter Art. 42 BStrR fallende Vorgänge für die Schweiz ausgelöst werden können. Und wenn sich das Polizeidepartement als Gewähr gegen solche Vorfälle mit einer «Wohlverhaltensklärung» der Veranstalter der Versammlung begnügen wollte, so kann sich über das damit der Vertrauenswürdigkeit der betreffenden Personen ausgestellte Zeugnis die Rekurrentin am wenigsten beklagen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerden werden abgewiesen