

S. 106 / Nr. 19 Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen (d)

BGE 65 I 106

19. Urteil vom 23. Juni 1939 i. S. Schweiz. Eidgenossenschaft gegen Kanton Basel-Stadt.

Regeste:

Kompetenzkonflikt (Art. 175, Zif. 1 OG) zwischen dem Bunde und dem Kanton Basel-Stadt über die Befugnis des Kantons zum Erlass von Rechtssätzen, die den Gegenstand einer kantonalen Volksinitiative bilden.

Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet des Fremdenrechts (Initiativen gegen die nationalsozialistischen und die faschistischen Vereinigungen).

Kognition, des Bundesgerichts bei derartigen Konflikten.

Conflit de compétence (art. 175 ch. 1 OJ) entre la Confédération et le Canton de Bâle-Ville relatif à la compétence du canton pour édicter les prescriptions légales qui font l'objet d'une initiative populaire cantonale.

Compétence réciproque de la Confédération et des Cantons en matière de police des étrangers (initiatives relatives à l'interdiction des associations national-socialistes et fascistes).

Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral dans de pareils conflits.

Seite: 107

Conflitto di competenza (art. 175 cp. 1 OGF) tra la Confederazione ed il Cantone di Basilea-Città circa la facoltà del cantone di emanare le disposizioni legali che formano l'oggetto di una iniziativa popolare cantonale.

Competenza reciproca della Confederazione e dei Cantoni in materia di polizia degli stranieri (iniziative contro le associazioni nazionalsocialiste e fasciste).

Esame di siffatti conflitti da parte del Tribunale federale.

A. - Gestützt auf § 28 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt sind im Laufe des Sommers 1938 im genannten Kanton zwei Initiativen zustande gekommen, die sich gegen die nationalsozialistischen und faschistischen Vereinigungen richten. Man spricht von einer bürgerlichen und einer sozialdemokratischen Initiative. Beide Initiativen erstreben den Erlass von kantonalen Gesetzen, deren Wortlaut von den Initianten schon festgelegt worden ist. Die bürgerliche Initiative formuliert den Vorschlag für das Gesetz wie folgt:

a § 1. Im Kanton Basel-Stadt sind folgende Vereinigungen verboten: «Nationale Front», «Volksbund» (Nationalsozialistische Arbeiter Partei der Schweiz), «Bund nationalsozialistischer Eidgenossen», «Bund treuer Eidgenossen nationalsozialistischer Weltanschauung», «Schweizer Faschisten», «Morgartenbund», sowie jede weitere nationalsozialistische oder faschistische Organisation. Unter dieses Verbot fallen ebenfalls sämtliche Unter- und eventuellen Ersatzorganisationen obiger Vereinigungen.

§ 2. Soweit solche Vereinigungen im Gebiete des Kantons Basel-Stadt existieren, sind diese von Amtes wegen aufzulösen und ihr Vermögen zu beschlagnehmen.

§ 3. Im Kanton Basel-Stadt verboten ist jede nationalsozialistische oder faschistische Propaganda in Wort und Schrift, insbesondere der Druck, der Verkauf, die Verleihung und Gratisverteilung von national sozialistischer oder faschistischer Literatur (Bücher, Zeitungen, Broschüren, Flugblätter und andere Propagandaschriften). Soweit solche Literatur vorhanden ist, wird sie von Amtes wegen beschlagnahmt.

§ 4. Im Dienste des Kantons Basel-Stadt (oder einer basel-städtischen Gemeinde) stehende Beamte, Angestellte und Arbeiter, die nach Inkrafttreten des

Seite: 108

vorliegenden Gesetzes noch einer der obigen Vereinigungen angehören oder sich im Sinne solcher Vereinigungen betätigen, sind fristlos und ohne irgendwelche Entschädigungs- oder Pensionsansprüche zu entlassen.

Strafbestimmungen:

§ 5. a) Wer nach Inkrafttreten vorliegender Gesetzesbestimmungen versucht, solche ungesetzlichen Vereinigungen offen oder getarnt weiter zu führen, wird mit Gefängnis nicht unter 10 Jahren bestraft;

b) wer trotz Verbot weiterhin offen oder versteckt nationalsozialistische oder faschistische Propaganda in irgend einer Form betreibt, wird mit Gefängnis nicht unter fünf Jahren bestraft;

c) wer zur Weiterführung solcher verbotener Organisationen oder zu Propaganda oder andern Zwecken im Sinne solcher Vereinigungen von ausländischen Stellen finanzielle Unterstützung

entgegennimmt, vermittelt, oder um solche nachsucht, oder vom Ausland Weisungen, Ratschläge, Instruktionen usw. empfängt, wird mit Zuchthaus nicht unter 20 Jahren bestraft.

§ 6. Vorliegendes Gesetz tritt mit dem Tage seiner Annahme in der Volksabstimmung sofort in Kraft.»

Die sozialdemokratische Initiative verlangt ein Gesetz folgenden Wortlautes:

§ 1. Die nationalsozialistischen, vorwiegend von Ausländern gebildeten Organisationen und Vereine, die als Auslandstellen, Ortsgruppen oder Stützpunkte deutscher Reichsorganisationen tätig sind, wie Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, Nationalsozialistische Frauenschaft, Hitler-Jugend, Bund deutscher Mädchen, Deutsche Arbeitsfront, Nationalsozialistische Gemeinschaft Kraft durch Freude, Nationalsozialistischer Frontkämpferbund, Deutsche Studentenschaft, werden als staatsgefährlich erklärt und im Gebiet des Kantons Basel-Stadt verboten.

Ebenso sind verboten Organisationen anderer Art, die tatsächlich oder ihrer Zweckbestimmung nach eine ähnliche Tätigkeit wie die in Absatz 1 genannten Organisationen und Vereine entfalten, sofern ihre Mitglieder vorwiegend Ausländer sind.

Nicht unter das Verbot fallen die geselligen, künstlerischen,

Seite: 109

wissenschaftlichen, wohltätigen und andere unpolitische Vereinigungen von Ausländern, sofern die Mitgliedschaft bei diesen Vereinigungen ins Belieben des einzelnen ausländischen Staatsangehörigen gestellt ist.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Vereine bleibt das Bundesrecht vorbehalten.

§ 2. Herstellung, Einfuhr und Vertrieb der Presse-Erzeugnisse der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei und ihrer Gliederungen sind im Gebiete des Kantons Basel-Stadt verboten. In anderen Kantonen hergestellte derartige Presse-Erzeugnisse werden den ausländischen gleichgestellt.

Das Verbot gilt auch für die Presse-Erzeugnisse von Organisationen der in § 1 Absatz 2 genannten Art.

§ 3. Wer entgegen den Bestimmungen der §§ 1 und 2 eine verbotene Organisation gründet, weiterführt oder sonst fördert oder an der verbotenen Tätigkeit teilnimmt oder im Kanton Basel Stadt verbotene Presse-Erzeugnisse herstellt, einführt oder vertreibt, wird mit Geldbusse oder Gefängnis bestraft. Beide Strafen können verbunden werden. Wer rechtskräftig verurteilt ist, ist überdies aus dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt auszuweisen.

Das Werbematerial, die Gelder, die zur Förderung verbotener Tätigkeit dienen, sowie die trotz Verbot hergestellten, eingeführten oder vertriebenen Presse-Erzeugnisse werden beschlagnahmt und konfisziert.

§ 4. Dieses Gesetz tritt sofort in Kraft. Der Regierungsrat wird mit seinem Vollzug beauftragt.»

Nachdem der Bundesrat aus der Presse von den beiden Initiativen Kenntnis erhalten hatte, hat er mit einem Schreiben an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, vom 2. September 1938, darauf aufmerksam gemacht, dass die Initiativen gegen die verfassungsmässige Kompetenzausscheidung zwischen dem Bund und den Kantonen verstossen. Es wurde in aller Form Einsprache erhoben, und der Regierungsrat wurde ersucht, dem Grossen Rat von diesem Einspruch Kenntnis zu geben und zu veranlassen, dass die Verwirklichung der Initiativen unterbleibe.

Seite: 110

Am 8. September 1938 antwortete die baselstädtische Regierung mit einem Schreiben, das materiell nicht Stellung bezog, sondern sich mit der Erklärung begnügte, dass die Einsprache dem kantonalen Justizdepartement zur Berichterstattung überwiesen worden sei, sobald der Bericht vorliege, werde dem Bundesrat vom Ergebnis Kenntnis gegeben. Im übrigen, heisst es in der Antwort, seien Behandlung und Erledigung von kantonalen Gesetzesinitiativen eine Angelegenheit des Grossen Rates und der Stimmberechtigten und der Regierungsrat werde (nach seinen vorläufigen rechtlichen Überlegungen) kaum in der Lage sein, «in den verfassungsmässigen Ablauf dieses Verfahrens entscheidend einzugreifen».

Der Bundesrat erwiderte am 21. September 1938 auf die Antwort von Basel, dass er es nicht nur als sein Recht, sondern als seine Pflicht erachtet habe, dem Regierungsrat noch vor der Behandlung der Initiativen durch den Grossen Rat von der Überzeugung Kenntnis zu geben, dass ein Erlass der vorgeschlagenen Gesetze gegen die Bundeskompetenzen verstossen würde.

B. - Mit Klage vom 27. Dezember 1938 hat der Bundesrat gegen Basel-Stadt den Kompetenzkonflikt erhoben und beantragt, es sei festzustellen, dass der Kanton Basel-Stadt unzuständig ist, ein Gesetz im Sinne der beiden Initiativen zu erlassen und der Grosse Rat und der Regierungsrat von Basel-Stadt seien anzuweisen, den Initiativen keine weitere Folge zu geben. - Nach der Auffassung des Bundesrates sind beide Initiativen bundesrechtswidrig, die sozialdemokratische im ganzen Umfang, die andere insoweit, als sie sich gegen Ausländer richtet. Der Kanton Basel-Stadt sei im Begriffe, sich Kompetenzen anzumassen, die des Bundes sind und den Kantonen daher nicht zukommen.

C. - Der Regierungsrat von Basel Stadt hat beantragt: Die Klage sei in allen Teilen abzuweisen. Es wird ausgeführt:
Mit dem Hinweis auf BV Art. 85 6 und 7 , 102 8-10 sei

Seite: 111

der vorliegende Kompetenzkonflikt nicht entschieden. Allerdings würden nach diesen Bestimmungen die Sorge für die äussere Sicherheit, die Behauptung der Unabhängigkeit der Schweiz, die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten, dann aber auch die Massregeln für die innere Sicherheit, die Handhabung von Ruhe und Ordnung dem Geschäftsbereich der Bundesversammlung und des Bundesrates, also von Bundesbehörden, zugeteilt. Oft bestehe aber lediglich eine Ermächtigung an den Bund, zur Erfüllung gewisser Aufgaben tätig zu werden. Solange der Bund von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch mache, dauere die Kompetenz der Kantone fort, sich dieser Aufgaben anzunehmen. Bis zur positiven oder negativen Regelung der in Frage stehenden Materie durch den Bund blieben die Kantone frei, zuständig. Weiter sei es für eine befriedigende Lösung der Kompetenzausscheidung immer dann, wenn die Kompetenz des Bundes keine exklusive sei, unerlässlich, dass der Bund seine Kompetenz geltend mache durch die Aufstellung eines allgemein verbindlichen Rechtssatzes. Die Kantone brauchten sich nicht damit abzufinden, dass ihre Kompetenz durch eine blosser Verfügung der Bundesbehörde ausgeschlossen werde.

Der Beklagte anerkenne, dass der Bund zur Behauptung seiner Unabhängigkeit, zur Wahrung der äusseren Sicherheit alles vornehmen könne, was zur Erfüllung seiner Aufgabe nötig sei, ohne an die normale Kompetenzverteilung gegenüber den Kantonen gebunden zu sein. Aber auf diesem Gebiet sei die Kompetenz des Bundes keine ausschliessliche. Es handle sich darum, unter welchen Voraussetzungen der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch machen könne, unter welchen Voraussetzungen dagegen die Kantone kompetent bleiben.

Für die Kompetenz des Bundes bestehe die materielle Voraussetzung, dass eine Gefährdung der äusseren Sicherheit durch tatsächliche Erscheinungen vorhanden sei; die Kompetenz des Bundes sei nur gegeben zur Beseitigung einer solchen Gefährdung. Diese Voraussetzung fehle

Seite: 112

hier. Dass der Kampf um die beiden Initiativen im Ausland einen üblen Eindruck machen und eine bedenkliche Pressepolemik hervorrufen könnte, genüge in dieser Beziehung nicht. Die Behandlung der beiden Initiativen könne die auswärtigen Beziehungen berühren; das sei aber mit einer Gefährdung nicht identisch. Der Bund habe auch die Materie bisher nicht positiv, durch Aufstellung allgemein verbindlicher Rechtssätze geregelt. Die in der Klage angerufenen neun bundesrechtlichen Erlasse könnten nicht als abschliessende, erschöpfende Regelung der Materie anerkannt werden.

Was das Fremdenrecht anlange, so werde anerkannt, dass der Bund allgemein zum Erlass von Bestimmungen über die Rechtsstellung der Ausländer in der Schweiz zuständig sei. Aber auch hier sei die Kompetenz des Bundes nicht exklusiv und bestehe diejenige der Kantone, soweit der Bund von der seinen nicht positiv und in klarer Weise Gebrauch gemacht habe durch allgemein verbindliche Rechtssätze.

Hier bestehe dann für die Bundeskompetenz auch die materielle Schranke: Der Bund könne unter Berufung auf die ihm zustehende Verpflichtung zur Pflege der internationalen Beziehungen nur dann gegenüber einem Kanton tätig werden, wenn dieser in der Behandlung von Ausländern solche Differenzierungen vornehmen wollte, dass der Heimatstaat der betroffenen Ausländer Grund zu gerechtfertigten Beschwerden hätte. Von einer wegen des Verhältnisses nach aussen unzulässigen Behandlung der Ausländer könne dann von vornherein nie die Rede sein, wenn der Kanton die Inländer nicht besser behandle als die Ausländer. Der Bund könne es deshalb dem Kanton Basel-Stadt nicht verwehren, dass er sich mit seinem kantonalen Strafgesetz zur Wehr setze nicht nur gegenüber Inländern, sondern auch gegenüber Ausländern, die es z. B. unternehmen sollten, den Staat und die öffentliche Ordnung durch Hochverrat, Landesverrat oder durch Begehung von Verbrechen bei Wahlen und Abstimmungen

Seite: 113

zu gefährden. Nun sehe aber auch die sogenannte bürgerliche Initiative eine unterschiedliche Behandlung von Ausländern und Schweizern nicht vor.

Die Kantone seien indessen auch kompetent, Differenzierungen zwischen Inländern und Ausländern vorzunehmen, sofern nur alle Ausländer unter sich gleichgestellt werden, und der Bund habe eine solche zulässige Differenzierung dem Ausland gegenüber zu vertreten. Nach der sozialdemokratischen Initiative würden die In- und Ausländer insofern gleichbehandelt, als ihnen allen die Beteiligung an einer verbotenen Organisation verwehrt sei, wenn diese vorwiegend aus Ausländern bestehe. Es werde auch rechtlich kein Unterschied gemacht zwischen Deutschen und andern Ausländern; alle fielen unter das Verbot. Entscheidend sei nicht der deutsche, sondern der

nationalsozialistische Charakter der Organisation, der nach Auffassung der Initianten staatsgefährlich sei. Auch nationalsozialistische Organisationen von Franzosen, Belgiern usw. würden nicht geduldet. Unzulässig wäre es nur, je nach der Nationalität der Beteiligten, die einen zu dulden, die andern aber nicht.

Entsprechend verhalte es sich mit der kantonalen Kompetenz in Hinsicht auf die Wahrung der innern Sicherheit. Da eine rechtssatzmässige Willensäusserung des Bundes nicht vorhanden sei, womit er die ausschliessliche Kompetenz für die Regelung in bezug auf die fraglichen Organisationen in Anspruch nehme, könne dem Kanton Basel-Stadt aus dem Gesichtspunkt der Kompetenzausscheidung auf dem Gebiete der Wahrung der innern Sicherheit nicht verwehrt sein, die beiden Initiativen zu behandeln und ihren Inhalt zum Gesetz zu erheben.

Die Richtigkeit der Auffassung des Beklagten in der vorliegenden Kompetenzfrage ergebe sich auch aus der Beurteilung, welche die sog. Kommunistenverbote einzelner Kantone durch das Bundesgericht und den Bundesrat gefunden hätten. Die Kompetenz der Kantone, solche Verbote zu erlassen, sei nicht in Abrede gestellt werden,

Seite: 114

speziell nicht in dem Urteil BGE 63 I 281 betr. das neuenburgische Verbot, das sich auf alle umstürzlerischen Vereinigungen beziehe und ohne Frage auch auf Ausländer Anwendung finde; in diesem Urteil werde namentlich auch Gewicht gelegt auf die Abhängigkeit der kommunistischen Partei von der kommunistischen Internationale und damit auch einer fremden Macht, Sowietrussland, weshalb sogar die Möglichkeit einer Gefährdung der äussern Sicherheit der Schweiz bestehe. Die Analogie mit den durch die Basler Initiativen bezweckten Verboten sei offensichtlich. Verwiesen wird ferner auf die Botschaft des Bundesrates betr. die genferischen Verfassungsgesetze über das Verbot von kommunistischen und andern direkt oder indirekt einer internationalen oder fremden Organisation angeschlossenen Vereinigungen (BBI 1937 II 621), wo der Bundesrat, im Gegensatz zur Klage, nicht daran gedacht habe, die kantonale Kompetenz zum Erlass solcher Bestimmungen zu bestreiten. Dieselbe Stellungnahme habe der Bundesrat noch nach seinem Einspruch beim Regierungsrat von Basel Stadt in der Botschaft vom 13. September 1938 (BBI 38 II 431) eingenommen in bezug auf eine waadtländische Verfassungsrevision. Der Bundesrat habe also bis dahin den Kantonen die Kompetenzen nicht streitig gemacht, die heute Basel-Stadt beanspruche.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Der vorliegende, vom Bundesrat erhobene Kompetenzkonflikt betrifft die Frage, ob der Kanton Basel-Stadt zur Aufstellung gewisser Rechtssätze zuständig sei. Diese Rechtssätze sind aber noch nicht erlassen. Sie sind erst Gegenstand zweier Gesetzesinitiativbegehren, die nach § 28 KV zunächst vom Grossen Rat zu behandeln sind und über die in Letzter Linie die Gesamtheit der Stimmberechtigten zu entscheiden haben wird. Die Lösung des Kompetenzkonfliktes zu Gunsten des Bundes würde also nicht zur Folge haben, dass geltende kantonale Rechtssätze aufgehoben werden, sondern nur, dass das kantonale. auf Erlass

Seite: 115

der fraglichen Gesetze gerichtete Verfahren eingestellt wird. Der Grosse Rat dürfte die Initiativen, wenn und soweit der Kanton unzuständig ist, nicht im Sinne von § 28 KV behandeln und der Volksabstimmung unterbreiten (BGE 63 I 172; 61 I 335 ff.).

Der Regierungsrat hat mit Recht keine Einwendungen dagegen erhoben, dass schon in diesem Stadium der Angelegenheit das Bundesgericht als Kompetenzkonfliktsbehörde angerufen wird. Der Grosse Rat ist mit den, wie es scheint formell gültigen Initiativen befasst. Der Bundesrat bestreitet die kantonale Kompetenz zum Erlass der fraglichen Bestimmungen. Der Regierungsrat nimmt, mit Ermächtigung des Grossen Rates, diese Kompetenz für den Kanton in Anspruch. Es liegt also ein Konflikt in einer konkret-aktuellen Kompetenzfrage zwischen einer Bundesbehörde und einer kantonalen Behörde vor (OG Art. 1751). Der Entscheid des Bundesgerichtes hat hier nicht die Bedeutung einer Meinungsäusserung in einem bloss abstrakt-virtuellen Kompetenzanstand; er verpflichtet gegebenenfalls den Grossen Rat zu einer bestimmten Stellungnahme bei Behandlung der Initiativen.

2.- Die sog. sozialdemokratische Initiative verlangt den Erlass eines Gesetzes, dessen § 1 I die «nationalsozialistischen, vorwiegend von Ausländern gebildeten Organisationen und Vereine, die als Auslandstellen, Ortsgruppen oder Stützpunkte deutscher Reichsorganisationen tätig sind, wie Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, Nationalsozialistische Frauenschaft, Hitler-Jugend, Bund deutscher Mädchen, Deutsche Arbeitsfront, Nationalsozialistische Gemeinschaft Kraft durch Freude, Nationalsozialistischer Frontkämpferbund, Deutsche Studentenschaft» im Gebiete des Kantons Basel-Stadt verbietet. Es handelt sich um deutsche Auslandsorganisationen in der Schweiz, die durch Reichsstellen in nationalsozialistischem Geiste geleitet oder beaufsichtigt werden. Die Mitglieder dieser Vereinigung werden regelmässig Deutsche sein; nur ganz ausnahmsweise werden

ihnen Nichtdeutsche spez. Schweizer

Seite: 116

angehören. Wenn die Bestimmung von «vorwiegend» ausländischen Mitgliedern spricht, so ändert das nichts daran, dass das Verbot sich in der Hauptsache gegen deutsche Staatsangehörige richtet. In § 1 II wird das Verbot erstreckt auf «Organisationen anderer Art, die tatsächlich oder ihrer Zweckbestimmung nach eine ähnliche Tätigkeit, wie die in Absatz 1 genannten Organisationen und Vereine entfalten, sofern ihre Mitglieder vorwiegend Ausländer sind». Worin das Kriterium der «ähnlichen Tätigkeit» besteht, ob es auf dem weltanschaulichen oder nur dem taktischen Gebiet zu suchen sei, ist nicht angedeutet. Immerhin ist nach dem Zusammenhang mit Absatz 1 zu vermuten, dass vorwiegend an faschistische Vereinigungen gedacht ist, die zu Stellen in Italien in analoger Beziehung stehen wie die in Absatz 1 genannten Organisationen zu solchen in Deutschland.

Das Verbot des § 1 geht somit ausdrücklich gegen die Auslandsorganisationen eines bestimmten Landes und wird in einer Weise erweitert, die tatsächlich die analogen Organisationen eines andern bestimmten Landes im Auge hat.

Frägt man nach dem Motiv des Verbotes, so gibt § 1 selber die Antwort: Die erwähnten Organisationen werden «als staatsgefährlich erklärt», offenbar im Hinblick auf ihre, von Stellen der beiden Staaten in einem bestimmten Sinn dirigierte oder inspirierte Tätigkeit.

Der Materie nach gehört das Verbot der Vereinspolizei an: Es werden Vereinigungen, bei denen gewisse Voraussetzungen zutreffen, verboten, weil sie als staatsgefährlich erachtet werden. Was die betroffenen Personen anbetrifft, so hat man es mit Fremdenrecht zu tun: Das Verbot ist ganz überwiegend gegen Ausländer und zwar ausdrücklich oder der Sache nach gegen die Angehörigen zweier Staaten gerichtet. Nach dem zu schützenden Rechtsgut ist es wohl in erster Linie eine Massnahme im Interesse der innern Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und Ruhe im Kanton, von denen angenommen wird, sie könnten durch jene

Seite: 117

Tätigkeit der fraglichen Organisationen gestört werden. Es scheint aber, und die Antwort des Regierungsrates bestätigt es, dass dem Verbot auch Erwägungen äusserer Sicherheit nicht ganz fremd sind, die von der Auffassung ausgehen würden, dass hier innere Herde der Beunruhigung entstehen möchten, die u. U. geeignet sind, das Land auch nach aussen zu gefährden.

Indessen ist nicht zu verkennen, dass das Verbot noch in anderer Hinsicht eine aussenpolitische Seite hat. Es betrifft so ausdrücklich und entschieden, man möchte fast sagen in demonstrativer Art, Organisationen und Angehörige eines bestimmten Staates, daneben in analoger Weise auch solche eines zweiten Staates mit ähnlichen weltanschaulich-politischen Grundlagen, dass diplomatische Vorstellungen, Repressalien und eine Verschlechterung der Beziehungen zu diesen Staaten im Bereiche des möglichen liegen (mit dieser Feststellung soll natürlich über die Begründetheit solcher allfälliger Schritte des betreffenden Staates nichts ausgesagt sein).

Das Verbot hat somit neben der innern eine äussere Tragweite. Wenn es in letzterer Hinsicht, als Nebenzweck, den Schutz der äussern Sicherheit im Auge hat, so kann es zugleich auch die Beziehungen der Schweiz mit andern Staaten trübend beeinflussen. Bei der Kompetenzfrage darf auch dieser Gesichtspunkt nicht ausser Beachtung bleiben. Der Kanton mag zu einer Ordnung, als interne Massnahme betrachtet, kompetent sein und vielleicht steht dieser Zuständigkeit auch nicht im Wege, dass die in erster Linie zum Schutze der innern Sicherheit gedachte Ordnung mehr nebenbei auch die äussere Sicherheit fördern soll. Trotzdem kann sich die kantonale Inkompetenz aus allfälligen Rückwirkungen auf die Beziehungen nach aussen ergeben.

3.- Allerdings ist nicht jede Massnahme, die im übrigen in die kantonale Kompetenz fällt, dieser entzogen, wenn es denkbar ist, dass sie irgendwie die Beziehungen des Landes nach aussen berühren könnte. Die Vorschriften.

Seite: 118

welche die Rechtsstellung der Ausländer ordnen, beschlagen immer auch das Verhältnis zu andern Staaten, und doch sind die Kantone im Fremdenrecht im allgemeinen zuständig, soweit die Kompetenz nicht nach einzelnen Richtungen dem Bunde zukommt (BV 69ter, 70) oder nicht materielle bundesrechtliche Bestimmungen, zu denen auch die Staatsverträge gehören, entgegenstehen. Nicht bei allen internen Anordnungen, die zugleich eine aussenpolitische Seite haben, hat diese eine Verschiebung der Kompetenz zur Folge. Es kommt auf die Art und die Intensität der Richtung nach aussen an.

Ob die kantonale Massnahme innerpolitischer Natur auf das Verhältnis zum Ausland eine so erhebliche Rückwirkung habe, dass dem Bunde vorbehalten sein muss, sie allfällig zu treffen, ist eine Frage, deren Beantwortung bereits auf einer Würdigung aussenpolitischer Gesichtspunkte beruht. Da die Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, die Sorge und Verantwortung für die

auswärtigen Angelegenheiten und die äussere Sicherheit der Schweiz in erster Linie beim Bundesrat liegen (BV 102 8,9). so muss der Bundesrat auch befugt sein, die kantonale Massnahme auf jene Frage hin zu prüfen, und Einspruch gegen sie zu erheben; wenn er findet, sie berühre dermassen das Verhältnis nach aussen, dass mit Rücksicht auf die internationale Lage, die Gestaltung der Beziehungen zu andern Staaten, nur der Bund zu verfügen habe, ob und was im fraglichen Punkte geschehen soll. Es sind nicht rechtliche Momente, sondern Erwägungen aussenpolitischer Zweckmässigkeit die bei dieser Vorfrage der Kompetenzabgrenzung den Ausschlag geben.

Hat eine solche Einsprache des Bundesrates nicht zur Folge, dass die beanstandete Massnahme unterbleibt, oder zurückgenommen wird, und kommt es zu einem Kompetenzkonflikt vor Bundesgericht, so fragt es sich dann, welches die Kognition des Richters sei. Wollte er die Stellungnahme des Bundesrates in jener aussenpolitischen Ermessensfrage frei nachprüfen, so würde er aus der richterlichen

Seite: 119

Sphäre heraustreten und durch seinen Entscheid in ein Gebiet eingreifen, das ausschliesslich dem Befinden und der Verantwortlichkeit der politischen Bundesbehörden untersteht. Würde er sich dagegen auf die Feststellung beschränken, dass der Bundesrat unter Berufung auf die Interessen des Landes nach aussen Einspruch erhoben habe, und dass demnach der Bund kompetent sei, so wäre in allen Fällen, wo die Grenzziehung in solcher Weise von einer aussenpolitischen Vorfrage abhängt, der Kompetenzanstand von vornherein zu Gunsten des Bundes entschieden. Ist die Stellungnahme des Bundesrates in dieser Vorfrage unbedingt massgebend, so bliebe überhaupt kein Raum für einen vom Bundesgericht materiell zu entscheidenden Kompetenzkonflikt. Da aber das Bundesgericht nach Verfassung und Gesetz (BV Art. 113 1 . OG Art. 175 1) allgemein berufen ist, die Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden und Kantonalbehörden zu beurteilen, so ist jene Frage seiner Kognition in einem mittleren Sinn zu lösen: Das Bundesgericht kann zwar nicht mit seinem eigenen Ermessen an den aussenpolitischen Präjudizialpunkt herantreten; aber es kann doch prüfen, ob der Bundesrat bei dessen Würdigung in demjenigen Ermessensrahmen verblieben ist, der nach allgemeinen, auch der richterlichen Beurteilung zugänglichen Gesichtspunkten einer solchen Würdigung zu ziehen ist (vgl. BGE 64 I 374). Es wird Fälle geben, wo die Richtung einer (im übrigen internen) kantonalen Massnahme nach aussen so klar und bedeutsam ist, dass von vornherein kaum ein Zweifel darüber bestehen kann, dass die Angelegenheit nicht von einem Kanton für sein Gebiet, sondern gegebenenfalls nur einheitlich vom Bund geordnet werden kann. In Grenzfällen, wo die Trennungslinie fliessend ist, wird die Stellungnahme des Bundesrates für die Kompetenzfrage massgebend sein müssen. Das Bundesgericht kann einschreiten, wenn der Bundesrat ohne jede ersichtliche aussenpolitische Notwendigkeit Einspruch erheben sollte. Hier hätten die Kantone ein Interesse daran, in ihrer Kompetenz geschützt zu werden,

Seite: 120

während man von ihren Behörden sollte erwarten dürfen, dass sie sich im übrigen in Fragen, welche die äussere Politik beschlagen der Einsicht der verantwortlichen Bundesbehörden unterordnen.

4.- Das Verbot des § 1 der sozialdemokratischen Initiative hat, wie bereits bemerkt, eine starke und ausgesprochene aussenpolitische Tragweite. Die Sachlage ist hier so, dass der Gesetzgeber, bevor er das Verbot erlässt, sorgfältig prüfen sollte, ob nicht aussenpolitische Bedenken bestehen; je nach dem Ergebnis dieser Prüfung wird er etwa von einem radikalen Verbot absehen und allfälligen Schutzbedürfnissen durch weniger weitgehende, wohl auch allgemeiner formulierte Beschränkungen zu genügen suchen. Die Überlegungen des Gesetzgebers sind daher hier in eminentem Masse mitbestimmt durch Erwägungen, die auf der Ebene der auswärtigen Angelegenheiten liegen und nicht von einem kantonalen, sondern nur von einem gemein schweizerischen Standpunkt aus angestellt werden können, der in Übereinstimmung steht mit der Politik der Eidgenossenschaft nach aussen. Die Bundesbehörden können daher allein berufen sein, jene Prüfung vorzunehmen, und daraus folgt dann, dass ein, Rechtssatz; bei dessen Aufstellung die Frage der Wirkung nach aussen eine so wesentliche Rolle spielt, in die Kompetenz des Bundes fällt und nicht in diejenige des Kantons. Andernfalls könnten hier kantonale Massnahmen der Politik des Bundes vorgreifen oder sie durchkreuzen zum Schaden einer einheitlichen und planmässigen Pflege der internationalen Beziehungen des Landes. Das vorliegende Verbot gehört danach zu jenen Vorschriften, bei denen es ohne weiteres einleuchtet, dass sie vermöge ihrer erheblichen aussenpolitischen Bedeutung der Zuständigkeit des Bundes zuzuweisen sind. Davon, dass der Bundesrat bei seinem Einspruch gegen das Verbot über die Grenzen seines aussenpolitischen Ermessens hinausgegangen sei, kann keine Rede sein.

5.- Die vorliegende Zuständigkeit des Bundes ist der Natur der Sache nach eine ausschliessliche. Es kann nicht

Seite: 121

darauf ankommen, ob und welche Vorschriften von seiten des Bundes aufgestellt sind, die ähnliche Zwecke verfolgen, wie das vorliegende Verbot. Immerhin zeigen die vom Bundesrat angeführten Bundeserlasse, dass allgemeine Vorschriften bestehen, die auch auf gewisse Übergriffe, welche von der gedachten Seite ausgehen sollten, anwendbar sind, so das Verbot des Tragens von Parteiuniformen (BRB vom 12. Mai 1933); die Bestimmungen betreffend verbotene Amtshandlungen für einen fremden Staat und den politischen, militärischen und wirtschaftlichen Nachrichtendienst (BB betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft vom 21. Juni 1935); diejenigen des BG betreffend Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft vom 8. Oktober 1936; die Beschränkungen betreffend die Teilnahme ausländischer Redner an Versammlungen (BRB vom 3. November 1936); die Massnahmen gegen staatsgefährliches Propagandamaterial (BRB vom 27. Mai 1938) und betreffend staatsgefährliche Umtriebe und zum Schutze der Demokratie (BRB vom 5. Dezember 1938). Mit den politischen Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz befassen sich speziell die vom Bundesrat genehmigten Richtlinien, die das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 26. September 1935 bekanntgegeben hat (BBl 35 II 457): Solche Vereinigungen haben sich danach jeder Einmischung in schweizerische Verhältnisse und jeder propagandistischen Aufmachung zu enthalten; sie dürfen auf Andersgesinnte keinen Zwang ausüben; öffentliche Veranstaltungen sind ihnen verboten; aus dem Ausland kommende Redner haben sich polizeilich rechtzeitig anzumelden usw. Die Richtlinien stellen einen Versuch dar, den Gefahren, die mit politischen Vereinigungen von Ausländern verbunden sein könnten, durch eine Reihe von Beschränkungen zu begegnen. Das Zuwiderhandeln gegen diese Richtlinien ist nach dem bereits erwähnten BRB betreffend Massnahmen gegen staatsgefährliche Umtriebe und zum Schutze der Demokratie. Art. 2 mit Strafe bedroht. Der Bundesrat

Seite: 122

hat mit ihrer Genehmigung bereits auch kundgegeben, dass er das Problem der Rechtsstellung der politischen Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz und ihrer Mitglieder, wohl auch gerade wegen der aussenpolitischen Seite, als eine Angelegenheit des Bundes betrachtet und für seine Lösung die Bundeskompetenz in Anspruch nimmt. Ob man aus den angeführten bundesrechtlichen Vorschriften den Schluss ziehen könnte, dass sie in ihrer Gesamtheit eine zurzeit abschliessende Regelung sein wollen dergestalt, dass für die Ausübung einer subsidiären kantonalen Kompetenz hier kein Raum bliebe, kann dahingestellt bleiben, weil eben für das in Frage stehende Verbot die kantonale Kompetenz überhaupt zu verneinen ist, ohne Rücksicht darauf, was der Bund in der Sache bereits vorgekehrt hat.

6.- Aus den Ausführungen unter Ziff. 4 folgt sodann, dass auch der Hinweis auf die sog. Kommunistenverbote verschiedener Kantone für den Standpunkt von Basel-Stadt unbehelflich ist. Das Bundesgericht hat in seinem das neuenburgische Verbot betreffenden Urteil (BGE 63 I 281) die Kompetenzfrage nicht geprüft, weil sie von den Rekurrenten nicht aufgeworfen worden war. Wenn -der Bundesrat in den Botschaften betreffend die Gewährleistung der betreffenden Verfassungsgesetze von Genf (BBl 37 II 621) und Waadt (BBl 38 II 431) die kantonale Kompetenz nicht in Frage gestellt hat, so erklärt sich das, wie der Replik zu entnehmen ist, daraus, dass die Verbote, die sich gegen jedermann, nicht «vorwiegend» gegen Ausländer richten, das Verhältnis der Schweiz nach aussen in sehr viel weniger intensiver Weise berühren als das vorliegende Verbot. Mag eine ganz indirekte Richtung gegen Sowietrussland in Betracht kommen, so handelt es sich zudem um einen entfernten Staat, mit dem die Schweiz keinen offiziellen Verkehr unterhält. Richtig ist, dass die kantonalen Verbote sich in zweiter Linie auch gegen Vereinigungen richten, die nicht der kommunistischen Internationale, sondern einer andern internationalen oder

Seite: 123

fremden Organisation angeschlossen sind und deren Tätigkeit der öffentlichen Ordnung zuwiderläuft. Die Formulierung ist aber ganz allgemein und betrifft nicht, wie § 1 der sozialdemokratischen Initiative, die Organisationen der Angehörigen bestimmter Staaten. Auch ist es eine offene Frage, ob diese Organisationen unter das Verbot fallen. Der Bundesrat konnte, im Rahmen seines Ermessens, finden, es liege keine Veranlassung in aussenpolitischen Erwägungen, die Bundeskompetenz hier in Anspruch zu nehmen.

7.- Die bürgerliche Initiative will in § 1 folgende Vereinigungen für das Gebiet von Basel-Stadt verbieten: «Nationale Front», «Volksbund» (Nationalsozialistische Arbeiter-Partei der Schweiz), «Bund nationalsozialistischer Eidgenossen», «Bund treuer Eidgenossen nationalsozialistischer Weltanschauung», «Schweizer Faschisten», «Morgartenbund» sowie jede weitere nationalsozialistische oder faschistische Organisation, einschliesslich eventueller Ersatzorganisationen.

Nach der Formulierung des Rechtsbegehrens wäre der Kompetenzkonflikt inbezug auf § 1 der

bürgerlichen Initiative allgemein erhoben. Nach der Begründung der Klage geschieht es aber nicht, soweit die Bestimmung sich gegen schweizerische Organisationen richtet, sondern nur, soweit ausländische Vereinigungen betroffen sind mit der Bezeichnung «jede weitere nationalsozialistische oder faschistische Organisation». Die Meinung kann nur sein, dass die Bundeskompetenz in Anspruch genommen wird soweit die bürgerliche Initiative u. a. sachlich das gleiche Verbot dieser Auslandsorganisationen enthält, wie die sozialdemokratische. In der Tat würde § 1 dieselbe Wirkung haben wie die sozialdemokratische Initiative: die in der Letztern genannten Vereinigungen fallen auch unter den allgemeinen Begriff «jeder weiterer nationalsozialistischen oder faschistischen Organisation».

Es liegt in dieser Beziehung bei der bürgerlichen Initiative die gleiche Sachlage vor wie bei der sozialdemokratischen.

Seite: 124

Die inbezug auf die letztere gemachten Ausführungen treffen auch hier zu und führen zur Verneinung der kantonalen Kompetenz. Diese Folge kann aber nur ausgesprochen werden für den sachlich angefochtenen Teil der Initiative, nicht für den Rest. Ob die teilweise Ungültigkeit der Initiative bewirkt, dass die ganze Initiative dahinfällt, ist eine Frage des kantonalen Staatsrechtes (s. BGE 61 I 338), die mit der Kompetenzfrage nichts zu tun hat.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1. Der Kanton Basel-Stadt ist unzuständig, ein Gesetz im Sinne der sog. «sozialdemokratischen Initiative» betr. Verbot der «nationalsozialistischen, vorwiegend von Ausländern gebildeten Organisationen und Vereine, die als Auslandstellen, Ortsgruppen oder Stützpunkte deutscher Reichsorganisationen tätig sind, wie Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, Nationalsozialistische Frauenschaft, Hitler-Jugend, Bund deutscher Mädchen, Deutsche Arbeitsfront, Nationalsozialistische Gemeinschaft Kraft durch Freude, Nationalsozialistischer Frontkämpferbund, Deutsche Studentenschaft» sowie der «Organisationen anderer Art, die tatsächlich oder ihrer Zweckbestimmung nach eine ähnliche Tätigkeit wie die genannten Organisationen und Vereine entfalten, sofern ihre Mitglieder vorwiegend Ausländer sind», zu erlassen.
2. Der Kanton Basel-Stadt ist unzuständig, ein Gesetz im Sinne von § 1 der sog. «bürgerlichen Initiative» zu erlassen, soweit damit dieselben Auslandsorganisationen in Basel-Stadt verboten werden wie durch § 1 der sog. «sozialdemokratischen» Initiative.
3. Der Grosse Rat von Basel-Stadt wird angewiesen, den beiden Initiativen im Sinne der vorstehenden Unzuständigkeitserklärungen keine weitere Folge zu geben