

## Die bundesgerichtliche Praxis zur Demonstrationenfreiheit

Von Dr. RENÉ A. RHINOW, Reinach (BL)

### I. Vorbemerkung

Die Frage nach Gewährleistung, Inhalt und Schranken eines Demonstrationenrechts ist (auch) in der Schweiz in den letzten Jahren in den Mittelpunkt eines allgemeinen Interesses gerückt. Dabei wird oft übersehen oder vergessen, daß öffentliche politische Versammlungen und Umzüge seit der Gründung unseres Staatswesens als Lebenselement jeder Demokratie zum Bild der Staatswirklichkeit gehört haben. So hat sich auch das Bundesgericht vom Beginn seiner Tätigkeit an mit Rechtsfragen um politische Kundgebungen befassen müssen. Es mag daher nicht uninteressant sein, einen Blick auf die Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu werfen und namentlich zu untersuchen, ob und wie der oberste Gerichtshof zu heute wieder aktuellen Streitfragen, wie sie zum Beispiel in der Garantie einer Demonstrationenfreiheit in der Bundesverfassung, in der Zulässigkeit einer Bewilligungspflicht oder in den Schranken des Demonstrationenrechts erblickt werden können, Stellung bezieht<sup>1</sup>.

Vorerst bedarf der Begriff der Demonstrationenfreiheit einer kurzen Erörterung. Das Bundesgericht verwendet in seinen Entscheiden den Begriff der «Demonstration», subsumiert ihn aber im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Garantie der Vereins- und Versammlungsfreiheit regelmäßig unter den Terminus der «Versammlung»<sup>2</sup>. Es soll hier nicht näher untersucht werden, ob sich diese beiden Begriffe decken oder wo allenfalls Divergenzen entstehen können. Wesentlich für die Demonstration ist auf jeden Fall immer ihre spezifische «Appellfunktion»: Sie will eine bestimmte Meinung äußern und eine Beeinflussung der Umwelt durch eindringliche Verbreitung politischer Meinungsgehalte bewirken.

<sup>1</sup> Dabei wird im allgemeinen von einer wertenden Stellungnahme abgesehen. Immerhin sollen gelegentlich Fragezeichen gesetzt oder Lücken aufgezeigt werden, um die Bedeutung der bundesgerichtlichen Praxis veranschaulichen zu können.

<sup>2</sup> Eine Ausnahme stellt der Entscheid *Nöthiger* vom 24. Juni 1970 (BGE 96 I 219 ff.) dar, in dem speziell und erstmals die Frage der Geltung einer besonderen, von der Versammlungsfreiheit getrennten Demonstrationenfreiheit aufgeworfen wird (vgl. unten II./1./d).

Diese Appellfunktion gehört nicht zwingend zum herkömmlichen Versammlungsbegriff, da sich dieser auch auf Zusammentreffen mit reiner «Innenwirkung» sowie auf andere, nichtpolitische Ansammlungen wie Fasnachtsumzüge oder Sportversammlungen beziehen kann. Die nachfolgende Übersicht beschränkt sich deshalb auf die Praxis des Bundesgerichts zu denjenigen Versammlungen und Umzügen, welche ihrer Außenwirkung zufolge als Demonstrationen bezeichnet werden können, läßt also andere Versammlungen außer Betracht.

## II. Die Gewährleistung der Demonstrationsfreiheit in der Schweiz

### 1. Die Verankerung der Demonstrationsfreiheit im Bundesverfassungsrecht

Während verschiedene Kantonsverfassungen die Versammlungsfreiheit ausdrücklich gewährleisteten<sup>3</sup>, enthält die Bundesverfassung (BV) in Art. 56 nur eine Garantie der Vereinsfreiheit. In der Literatur war bis anhin umstritten, ob diesem Verfassungsartikel durch Interpretation auch eine Garantie der Versammlungsfreiheit entnommen werden könne<sup>4</sup>. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Frage läßt sich in 4 Phasen aufgliedern:

a) In zwei frühen Urteilen aus den Jahren 1881 und 1886 i. S. *Obrist* (BGE VII, 512) und *Schaaff* (BGE XII, 107) untersucht das Bundesgericht das Verhältnis von Art. 56 BV und Art. 3 der Zürcher Kantonsverfassung (KV)<sup>5</sup>. Es kommt dabei zum Schluß, daß die kantonale Verfassungsnorm das Vereins- und Versammlungsrecht in weiterem Umfang garantiere als Art. 56 BV. Art. 3 KV (ZH) beschränke nämlich das Vereins- und Versammlungsrecht «subjektiv nicht auf die Staatsbürger», sondern gewährleiste «dasselbe allen Staatseinwohnern». In dieser Formulierung darf m. E. bereits eine Anerkennung der Versammlungsfreiheit auf Bundesverfassungsebene erblickt werden. Ausdrücklich bestätigt wird diese Meinung ein Jahr später im Entscheid *Gentil* (BGE XIII, 9), wo ausgeführt wird, die Kultusfreiheit «ne saurait être confondu avec le droit d'association et de réunion garanti aux art. 56 de la Constitution fédérale...»<sup>6</sup>. Eine ähnliche Formulierung findet sich auch im Fall *Märki* (1889; BGE XV, 690): «Die in Art. 56 BV niedergelegte Gewährleistung des Vereins- und Versammlungsrechts» entscheide nicht darüber, inwiefern Versammlungen zu gottesdienstlichen Handlungen Beschränkungen unterworfen werden können.

b) In der weiteren Entwicklung rückt das Bundesgericht von dieser Ansicht ab und läßt offen, ob Art. 56 BV nur die Vereinsfreiheit oder zusätzlich auch die Versammlungsfreiheit gewährleiste. In verschiedenen Entscheiden hatte es überhaupt nur die Verletzung der kantonalen Verfassungsgarantien zu überprüfen<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Vgl. Z. *Giacometti*, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 157.

<sup>4</sup> Namentlich *Schollenberger*, *Lampert*, *Affolter*, *Burckhardt* und *Ruck* verneinten dies, während *Kaiser*, *Blumer-Morel*, *Bonhôte* und *Fleiner* der Ansicht waren, ohne das Versammlungsrecht sei die Vereinsfreiheit (mindestens bezüglich politischer Vereine) weitgehend illusorisch. Vgl. die Nachweise bei *K. Hoerni*, Das Versammlungsrecht in der Schweiz, Aarau 1938, S. 73f.

<sup>5</sup> Art. 3 KV (ZH) lautet: «Die freie Meinungsäußerung durch Wort und Schrift, das Vereinsrecht und Versammlungsrecht sind gewährleistet. Ihre Ausübung unterliegt keinen andern Beschränkungen als denjenigen des allgemeinen Rechts.»

<sup>6</sup> Vgl. auch BGE 61 I 38, wo die Rede von der Vereins- und Versammlungsfreiheit ist, «tels que le législateur fédéral et le législateur cantonal les ont compris».

<sup>7</sup> Entscheide *Moser* vom 10. Juli 1931 (BGE 57 I 266), *Humbert-Droz* I vom 20. Mai 1932 (BGE 58 I 84).

In anderen Urteilen jedoch stellt es ausdrücklich fest, es könne «dahingestellt bleiben, ob Art. 56 BV das Versammlungsrecht nur den Vereinsmitgliedern zu Vereinszwecken gewährleistet ... oder ob es sich auch auf die Einberufung und Abhaltung öffentlicher Versammlungen bezieht»<sup>8</sup>. Maßgebend sei, daß die Versammlungsfreiheit, «wie sie die Bundesverfassung im Auge hat», nicht von der Beobachtung der allgemeinen polizeilichen und strafrechtlichen Bestimmungen entbinde<sup>9</sup>. Der Gerichtshof dispensiert sich von der Prüfung, ob die Bundesverfassung eine allgemeine Garantie der Versammlungsfreiheit enthalte, mit dem Hinweis auf deren Schranken: «Denn auf alle Fälle kann der Schutz des Art. 56 BV für Versammlungen nicht weiter reichen als für Vereine, also Versammlungen, die in ihren Zwecken oder Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind, nicht umfassen»<sup>10</sup>. Das Bundesgericht argumentiert hypothetisch: Falls die Bundesverfassung die Versammlungsfreiheit garantieren sollte, so würde diese durch die öffentliche Ordnung und die guten Sitten beschränkt<sup>11/12</sup>.

c) Im Jahre 1961 kündigt das Bundesgericht die entscheidende Wendung an: Nachdem es schon in den vorherigen Jahren die Existenz ungeschriebener Verfassungsrechte anerkannt hatte<sup>13</sup>, stellt es im Entscheid *Sphinx-Film* (BGE 87 I 114) fest, die Meinungsäußerungsfreiheit «constitue un principe fondamental du droit fédéral et cantonal, écrit ou non, et une extension de la protection assurée par la liberté de la presse»<sup>14</sup>. Obwohl mit dieser Formulierung noch nicht ausdrücklich auf Meinungsäußerungen mittels Versammlungen Bezug genommen wird, werden diese wohl auch der verfassungsrechtlichen Garantie zu unterstellen sein. In den beiden Entscheiden *Rassemblement Jurassien I* (BGE 91 I 321) und II (BGE 92 I 24) untersucht interessanterweise der Gerichtshof die Geltung der Versammlungsfreiheit im Bundesrecht gar nicht, sondern setzt diese stillschweigend voraus. Beide Entscheide stehen unter dem Marginalie «Versammlungsfreiheit»; in der Urteilsbegründung werden aber nur die Schranken der Freiheitsrechte allgemein, insbesondere in Form der öffentlichen Ordnung, geprüft. Im neuesten Entscheid *Nöthiger* (BGE 96 I 219) hingegen anerkennt das Bundesgericht die Versammlungs-

<sup>8</sup> Entscheide *Wörter* vom 23. Dezember 1927 (BGE 53 I 354), *Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt* vom 1. Juni 1934 (BGE 60 I 197), *Union des chômeurs* vom 22. März 1935 (BGE 61 I 32), *Nationale Front* vom 3. April 1935 (BGE 61 I 103), *Nicole* vom 12. Juli 1940 (ZBI 1940, 354).

<sup>9</sup> BGE 53 I 355.

<sup>10</sup> BGE 60 I 207.

<sup>11</sup> BGE 61 I 35, ZBI 1940, 355. Demgegenüber war das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Jahre 1923 der Ansicht, weder die BV noch die luzernische KV garantiere die Versammlungsfreiheit. Für die Veranstaltung öffentlicher Versammlungen durch Vorträge oder ähnliche Darbietungen bestehe keine verfassungsmäßige Garantie (*Burckhardt*, Schweizerisches Bundesrecht, 2. Bd. 1930, Nr. 541, II.).

<sup>12</sup> Ein solches Vorgehen erscheint allerdings nicht unproblematisch. Die Frage nach der Substanz des Grundrechts, nach Inhalt und Schranken der Versammlungsfreiheit wird im Effekt gar nicht gestellt, sondern es wird nur geprüft, ob die im Streit stehende Versammlung irgendwie gegen die öffentliche Ordnung verstoßen hat. Das kommt in einer Formulierung des Bundesgerichts auch mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck: «La question est donc en dernière analyse de savoir ... si le Conseil d'Etat a eu raison d'admettre que la manifestation projetée était contraire à l'ordre public» (BGE 61 I 35f.).

<sup>13</sup> Vgl. die Übersicht bei *J.F. Aubert*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel et Paris 1967, Nr. 311 und 1753.

<sup>14</sup> BGE 87 I 117. Man könnte allerdings auch bereits in BGE 58 I 94 eine Garantie der Meinungsfreiheit erblicken, wenn gesagt wird, die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Kultusfreiheit «ne garantissent pas à la manifestation de convictions religieuses une plus grande liberté que la Constitution fédérale n'en assure à la manifestation d'opinion dans d'autres domaines».

freiheit als ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes, da sie zu den Freiheiten gehöre, «die eine Voraussetzung für die Ausübung anderer Freiheitsrechte bilden oder die sonst als unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes erscheinen»<sup>15</sup>.

d) Im letztgenannten Entscheid *Nöthiger* wird erstmals die Frage aufgeworfen, ob das ungeschriebene Verfassungsrecht des Bundes neben der Meinungsäußerungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit auch eine besondere Demonstrationsfreiheit gewährleiste. Eine solche Garantie hätte nach bundesgerichtlicher Ansicht zum Inhalt, daß für Demonstrationen in der Form von Versammlungen und namentlich Umzügen der öffentliche Grund beansprucht werden dürfte. Der Gerichtshof läßt die Frage aber offen und stützt sich auf dieselbe Argumentation, mit welcher er früher die Frage der Anerkennung der Versammlungsfreiheit nicht entscheiden wollte<sup>16</sup>. «Dieses Demonstrationsrecht stünde jedenfalls, wie alle persönlichen Freiheitsrechte, unter dem allgemeinen Polizeivorbehalt...»<sup>17</sup>.

## 2. Der Umfang der Versammlungsfreiheit

a) Das Bundesgericht hat in seiner langjährigen Praxis den Begriff der Versammlung, das geschützte Rechtsgut der Versammlungsfreiheit, nicht präzise umschrieben. Ein Blick auf die Fälle, die zur Beurteilung gelangten, zeigt ein weites Feld verschiedenartiger «demonstrativer» Betätigungen. Im Entscheid *Obrist*<sup>18</sup> ging es um ein regierungsrätliches Verbot des Weltkongresses der Sozialisten auf dem Gebiet des Kantons Zürich, im Entscheid *Schaaff*<sup>19</sup> um ein Versammlungsverbot für die Heilsarmee im Kanton Zürich, im Entscheid *Wörler*<sup>20</sup> um die Strafbarkeit der Versammlungsveranstalter wegen «Straßenverstellung»<sup>21</sup>, weil bei einer zulässigen Protestdemonstration auf dem Basler Marktplatz durch Splittergruppen die Straßenzugänge abgesperrt wurden, im Entscheid *Mewoly*<sup>22</sup> um ein freiburgisches Verbot von Demonstrationen «mit umstürzlerischer Absicht» und der Zurschaustellung der roten Fahne, im Entscheid *Moser*<sup>23</sup> um ein Demonstrationsverbot für Kommunisten in Baden, im Entscheid *Humbert-Droz I*<sup>24</sup> um ein neuenburgisches Verbot von öffentlichen Versammlungen, die vom Kommunisten Humbert-Droz organisiert würden oder an welchen dieser das Wort ergreifen würde (Redeverbot), im Entscheid *Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt*<sup>25</sup> um ein Basler Verbot von Veranstaltungen, «von denen zu erwarten ist, daß sie zur Belädigung eines fremden Volkes oder einer fremden Regierung führen», im Entscheid *Nationale Front*<sup>26</sup> um ein zürcherisches generelles Verbot von öffentlichen

<sup>15</sup> BGE 96 I 107.

<sup>16</sup> Im gleichen Urteil wird aber an anderer Stelle ausgeführt, die Bewilligungspflicht verstoße nicht gegen eine allfällige Demonstrationsfreiheit, da diese keinen unbedingten Anspruch auf Inanspruchnahme des öffentlichen Grundes umfasse (96 I 230); vgl. auch unten III./1./b.

<sup>17</sup> BGE 96 I 224.

<sup>18</sup> BGE VII, 502.

<sup>19</sup> BGE XII, 93.

<sup>20</sup> BGE 53 I 351.

<sup>21</sup> § 130 des Basler Polizeistrafgesetzes.

<sup>22</sup> BGE 55 I 228.

<sup>23</sup> BGE 57 I 266.

<sup>24</sup> BGE 58 I 84.

<sup>25</sup> BGE 60 I 197.

<sup>26</sup> BGE 61 I 109.

Demonstrationen bei Nacht, im Entscheid *Humbert-Droz II*<sup>27</sup> um ein waadtländisches Verbot von marxistischen Kursen, im Entscheid *Union Nationale Neuchâteloise*<sup>28</sup> um ein Verbot von öffentlichen Versammlungen dieser Organisation, an welcher kantonsfremde (!) Personen teilnehmen sollten, im Entscheid *Nicole*<sup>29</sup> um ein waadtländisches Rede- und Versammlungsverbot für Léon Nicole «auf unbestimmte Zeit hinaus», in den Entscheiden *Rassemblement Jurassien I und II*<sup>30</sup> um Berner 24stündige Demonstrationsverbote für die genannte Organisation, jeweils mit Geltung für einen genau umschriebenen Teil des Kantonsgebietes, und schließlich im Entscheid *Nöthiger*<sup>31</sup> um eine Bestrafung wegen einer nicht bewilligten Demonstration Einzelner vor dem spanischen Konsulat in Zürich.

b) Einer besonderen Erwähnung bedarf immerhin der Fall *Union des chômeurs de Lausanne*<sup>32</sup>. Hier untersagte der waadtländische Regierungsrat einen projektierten Marsch der Arbeitslosen auf Bern. Das Bundesgericht bestritt in casu das Vorliegen einer «Versammlung» i.S. der kantonalen Garantie der Versammlungsfreiheit und definierte den Begriff der Versammlung als «rencontre d'un nombre plus ou moins grand de personnes qui se réunissent pour un court laps de temps (quelques heures au plus, en général), à un endroit déterminé (dans un local fermé ou à ciel ouvert) pour écouter des orateurs, pour discuter et pour prendre des décisions»<sup>33</sup>. Bei diesem Marsch auf Bern handle es sich um eine Kundgebung besonderer Art. Man könne ihn nicht mit einem bloßen Umzug («qui traverse simplement les rues d'une localité pour se rendre au lieu de l'assemblée») vergleichen; denn der Marsch auf Bern habe eine andere Bedeutung: «elle devait par elle-même frapper les imaginations, créer un mouvement favorable aux chômeurs, impressionner l'opinion publique, entraîner les paysans, rallier partout des renforts et, en une masse sans cesse grandissante, faire pression sur les autorités»<sup>34</sup>. Ein solches Unternehmen würde bezüglich seines Umfangs, seiner Dauer, seiner Fortbewegung von Ort zu Ort usw. den herkömmlichen Rahmen der Vereins- und Versammlungsfreiheit sprengen. «En vain objecterait-on que c'est là une forme moderne d'exercice de ces droits. Le juge dénaturerait les libertés constitutionnelles si, devant les interpréter et les protéger aujourd'hui, il perdait de vue ce que, vraisemblablement, le législateur a pu envisager lorsqu'il les a instituées.»<sup>35</sup>

c) Die bundesgerichtliche Praxis zur Versammlungsfreiheit hat – mit Ausnahme des vorstehenden Urteils – unbewußt zum Teil die mit der Demonstration

<sup>27</sup> BGE 61 I 264.

<sup>28</sup> ZBI 1938, 172.

<sup>29</sup> ZBI 1940, 354.

<sup>30</sup> BGE 91 I 321 und 92 I 24.

<sup>31</sup> BGE 96 I 219.

<sup>32</sup> BGE 61 I 32.

<sup>33</sup> BGE 61 I 36.

<sup>34</sup> BGE 61 I 37.

<sup>35</sup> BGE 61 I 38. Dieses Urteil ist in verschiedener Hinsicht bemerkenswert. Einmal schränkt es den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit stark ein, wenn es dieser einen Versammlungsbegriff zugrundelegt, der das Wesen der Demonstration, deren Appellfunktion und Außenwirkung, deren beabsichtigte Einflußnahme auf den öffentlichen Meinungsbildungsprozeß, gerade nicht umfaßt. Zum anderen klammert sich hier das Bundesgericht an eine extreme historische Verfassungsinterpretation, die durch seine modernere Verfassungsrechtsprechung, mindestens im Bereich der Grundrechte, inzwischen überholt worden ist. Es darf heute als unbestritten gelten, daß ein Grundrecht nicht dadurch denaturiert wird, daß ihm (neue) Gehalte entnommen werden, an die der Verfassungsgesetzgeber bei der Verfassungsschöpfung noch nicht gedacht hat.

verknüpften Elemente der Meinungsäußerungsfreiheit mitberücksichtigt. Das läßt sich an verschiedenen Beispielen anschaulich belegen: Im Entscheid *Schaaff*<sup>36</sup> wird (1886!) ausgeführt, Versammlungen dürften nicht etwa deshalb verboten oder beschränkt werden, weil ihre Tätigkeit nach dem Dafürhalten der Regierung oder der Allgemeinheit eine «unvernünftige oder kulturwidrige» sei<sup>37</sup>. «Die Garantie individueller Grundrechte will ja eben die Machtsphäre der Staatsgewalt zu Gunsten der freien, ungehinderten Bethätigung des Individuums beschränken; sie schließt das freie, nur von Zweckmäßigkeitserwägungen geleitete, Eingreifen der Staatsgewalt auf bestimmten Lebensgebieten aus, um diese, innerhalb der Schranken der bestehenden Rechtsordnung, der freien Bethätigung der einzelnen zu wahren.»<sup>38</sup> «Die verfassungsmäßige Gewährleistung muß auch dann und gerade dann ihre Wirksamkeit äußern, wenn es sich um Vereine oder Versammlungen handelt, welche dem Publikum in seiner Majorität oder der Regierungsgewalt nicht sympathisch sind; gerade in solchen Fällen hat sich die verfassungsmäßige Garantie des individuellen Rechtes des Bürgers praktisch zu bewähren»<sup>39</sup>.

46 Jahre später wird diese Ansicht bekräftigt: «...selon les principes régissant le droit public suisse actuel, la propagande de n'importe qu'elle doctrine, par la presse ou la parole, est permise tant qu'elle ne dégénère pas en actes illégaux». Man verstehe zwar die Entrüstung der nichtkommunistischen Zuhörer beim Vortragen einer kommunistischen Doktrin, «mais ... les principes de liberté qui régissent actuellement la démocratie suisse obligent le citoyen à tolérer même l'exposé de théories contraires à l'ordre établi»<sup>40</sup>.

### III. Die Schranken der Demonstrationsfreiheit

#### 1. Die Bewilligungspflicht

a) Verschiedene Kantone statuieren eine ausdrückliche Bewilligungspflicht für Versammlungen auf öffentlichem Grund. Die Frage der Zulässigkeit dieser präventiven Schranke ist kontrovers<sup>41</sup>, ebenso der effektive Unterschied zwischen einer Regelung mit Bewilligungspflicht und einer solchen mit einer bloßen Anmeldepflicht<sup>42</sup>. Das Bundesgericht hat sich bis zum neuesten Entscheid *Nöthiger* nicht expressis verbis zu dieser Frage ausgesprochen. Immerhin hat es stets beide Lösungen als möglich und bundesrechtskonform erachtet. Im Entscheid *Wörler* (BGE 53 I 351) stützte es die Ansicht des Basler Strafrichters, auf Grund von § 130 des Basler Polizeistrafgesetzes<sup>43</sup> seien diejenigen, die ohne polizeiliche Bewilligung

<sup>36</sup> BGE XII, 93.

<sup>37</sup> So schon BGE VII, 513.

<sup>38</sup> BGE XII, 107.

<sup>39</sup> BGE XII, 109.

<sup>40</sup> BGE 58 I 94. Vgl. dazu auch unten III./1./d.

<sup>41</sup> Vgl. *R.A. Rhinow*, Ist die Bewilligungspflicht für Demonstrationen verfassungswidrig?, in: *National-Zeitung* Nr. 258 vom 10. Juni 1970. Das deutsche Versammlungsgesetz verzichtet auf eine Bewilligungspflicht und statuiert in § 14 nur eine Anmeldepflicht.

<sup>42</sup> Unbestritten ist, daß die zuständige Behörde auch bei bloßer Anmeldepflicht eine geplante Demonstration beschränken oder verbieten kann, wenn eine Gefahr der Verletzung anderer, gleichwertiger Rechtsgüter besteht.

<sup>43</sup> «Wer öffentlich Straßen, Plätze... auf eine den Verkehr störende Weise ohne polizeiliche Bewilligung benützt ... wird mit Geldbuße bis zu Fr. 30.- und bei Wiederholung ... mit Geldbuße bis zu Fr. 100.- bestraft.»

eine Volksversammlung auf verkehrsreichem Platz veranstalten, verpflichtet, Maßnahmen gegen eine eventuelle Störung des Verkehrs zu treffen<sup>44</sup>. Es sei daher mit Recht der Präsident der Organisatoren wegen Straßenverstellung, begangen durch pflichtwidriges Unterlassen, gebüßt worden.

Der 1931 neu in das Basler Polizeistrafgesetz aufgenommene § 67a bedroht denjenigen mit Strafe, der an öffentlichen Orten eine Versammlung, von der er «wußte oder doch hätte wissen können, daß sie nicht bewilligt oder verboten» sei, veranstaltet oder an einer solchen Versammlung teilnimmt (usw.). Diese Bestimmung habe nun, erklärt das Bundesgericht im Entscheid *Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt*, «die Möglichkeit der Verweigerung der administrativen Erlaubnis für eine derartige Veranstaltung, ihres polizeilichen Verbotes zur notwendigen Voraussetzung»<sup>45</sup>. Eine weitere gesetzliche Grundlage für die Statuierung einer Bewilligungspflicht oder sogar für ein allgemeines Versammlungsverbot sei nicht erforderlich. Art. 67a des Polizeistrafgesetzes könne nur als Vorbehalt der allgemeinen polizeilichen Schranken und damit als «Anerkennung eines selbständigen, von keiner weiteren speziellen Ermächtigung mehr abhängigen Verbotungsrechtes der Polizeibehörden» zur Wahrung der öffentlichen Ordnung ausgelegt werden<sup>46</sup>.

Andererseits kommt im Entscheid *Rassemblement Jurassien II* zum Ausdruck, daß das Bundesgericht die Statuierung einer Bewilligungspflicht als kantonale Regelungsmöglichkeit, nicht als notwendige (bundesrechtliche) Schranke der Versammlungsfreiheit versteht. Es erklärt nämlich hier den Regierungsrat des Kantons Bern, welcher keine Bewilligungspflicht kennt, als berechtigt, sich – «en face d'une situation alarmante» – über die Intentionen von Organisatoren über den Verlauf einer Versammlung zu erkundigen<sup>47</sup>. Damit ist ein kantonaler Verzicht auf die Bewilligungspflicht bundes(verfassungs)rechtskonform.

b) Im Entscheid *Nöthiger* wird nun andererseits ausdrücklich festgestellt, eine staatliche Bewilligungspflicht für Demonstrationen sei mit den im Bundesverfassungsrecht gewährleisteten Freiheitsrechten und mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren. Neben Freiheitsrechten, welche jeglicher präventiver Überwachung entzogen seien, wie etwa der Pressefreiheit oder dem Recht auf freie Meinungsäußerung allgemein, sei bei anderen Grundrechten eine vorgängige Kontrolle üblich und zulässig (Niederlassungsbewilligung, Baubewilligung, Berufs- und Gewerbebewilligung). Daß die Ausübung der Versammlungsfreiheit durch präventive Maßnahmen im Einzelfall beschränkt werden dürfe, hat das Bundesgericht wiederholt bejaht<sup>48</sup>. «Ein generelles Verbot stellt trotz des Erlaubnisvorbehaltes einen schwereren Eingriff in das Freiheitsrecht dar, als wenn Versammlungen und Umzüge zwar auch präventiv, aber bloß von Fall zu Fall verboten werden können»<sup>49</sup>. Eine allgemeine Bewilligungspflicht verstoße aber deshalb nicht gegen die Versammlungs- und eine «allfällige» Demonstrationfreiheit, weil diese Rechte «jedenfalls keinen unbedingten Anspruch auf Inanspruchnahme des öffentlichen Grundes» umfaßten.

<sup>44</sup> BGE 53 I 357; dies gelte allerdings nur für «Verkehrsstörungen, die von Organisationsangehörigen selbst (nicht von Drittpersonen oder gar Gegnern der Veranstaltung) herbeigeführt werden».

<sup>45</sup> BGE 60 I 202.

<sup>46</sup> BGE 60 I 203.

<sup>47</sup> BGE 92 I 34.

<sup>48</sup> Vgl. unten III./3.

<sup>49</sup> BGE 96 I 229.

Das Verhältnis der Bewilligungspflicht zum Verhältnismäßigkeitsprinzip wird vom Bundesgericht einer einläßlicheren Prüfung unterzogen. Demonstrationen auf öffentlichem Grund würden die polizeiliche Ordnung stärker und unmittelbarer gefährden als Versammlungen auf privatem Boden. Nicht nur sollen Gegner und Gleichgültige gezwungen werden, die Meinung der Veranstalter über politische Angelegenheiten zur Kenntnis zu nehmen und sich mit ihr auseinanderzusetzen. Die Veranstalter öffentlicher Versammlungen hätten auch ihre Teilnehmer weniger «in der Hand» als bei geschlossenen Versammlungen und es bestehe eine relativ große Gefahr von Ausschreitungen, Gegendemonstrationen und u. U. von Angriffen gegen einen fremden Staat. Ob jedoch diese Momente für sich allein die streitige Bewilligungspflicht zu rechtfertigen vermögen oder ob nicht präventive Sicherungsmaßnahmen im Einzelfall<sup>50</sup> genügen, könne offenbleiben. Hinzu komme nämlich, daß die öffentlichen Straßen und Plätze in erster Linie nicht für Demonstrationen, sondern für andere Zwecke bestimmt seien, «die sich mit der Abhaltung jener Veranstaltungen nicht vertragen, verstößt doch derjenige, der an einem Umzug teilnimmt, fast unausweichlich gegen Verkehrsvorschriften des Bundesrechts (Art. 49 SVG und Art. 46 ff. VRV)»<sup>51</sup>. Da somit in jedem Falle ein polizeiwidriger Zustand geschaffen werde, sei die öffentliche Ordnung und Sicherheit durch Demonstrationen «nicht nur in Ausnahmefällen, sondern regelmäßig gestört»<sup>52</sup>. Auf Grund dieser verkehrspolizeilichen Erwägungen vor allem erachtet das Bundesgericht die Einführung der Bewilligungspflicht, «jedenfalls in Ortschaften mit größerem Verkehr», als gerechtfertigt.

c) Nicht entschieden wird im Fall *Nöthiger* die Streitfrage, ob es zur Einführung einer Bewilligungspflicht einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Grundsätzlich gelte die – auch vom Bundesgericht immer wieder hervorgehobene – Regel, daß die Behörde, welche die staatliche Aufsicht über die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch ausübe, auch ohne besondere gesetzliche Grundlage befugt sei, eine über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung von einer Bewilligung oder Konzession abhängig zu machen<sup>53</sup>. Das Gericht bejaht aber in casu das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage, so daß es offenließ, ob der obgenannte Grundsatz auch dann gelte, «wenn der gesteigerte Gemeingebrauch zur Ausübung von Rechten beansprucht wird, die wie die Versammlungs- oder Meinungsäußerungsfreiheit unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung sind»<sup>54</sup>.

d) Unmißverständlich hält das Bundesgericht fest, daß eine Bewilligung nicht nach freiem Belieben erteilt, mit Auflagen versehen oder verweigert werden dürfe. Das polizeiliche Ermessen müsse pflichtgemäß ausgeübt werden, «das heißt nicht nach Laune und Willkür, speziell auch nicht nach Gesichtspunkten politischer Sympathie und Antipathie»<sup>55</sup>. Die verfügende Behörde habe die entgegenstehenden Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen. Bei dieser Interessenabwägung stehen sich das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung des Verkehrs und das Interesse der Veranstalter, ihre Meinung mittels Demonstra-

<sup>50</sup> Vgl. oben Anm. 42 und unten III./1./c.

<sup>51</sup> BGE 96 I 231.

<sup>52</sup> BGE 96 I 231.

<sup>53</sup> Vgl. BGE 95 I 249 und dort zit. Entscheide.

<sup>54</sup> BGE 96 I 225.

<sup>55</sup> BGE 61 I 108.

tionen einem möglichst großen Teil der Bevölkerung bekanntzugeben, gegenüber. Dem Verkehr dürfe kein unbedingter Vorrang eingeräumt werden<sup>56</sup>.

e) Nicht geprüft hat das Bundesgericht im Entscheid *Nöthiger*: die Rechtsnatur der Demonstrationsbewilligung<sup>57</sup>, die – in der bundesgerichtlichen Verhandlung aufgeworfene – Frage, ob eine nichtbewilligte Demonstration an sich rechtswidrig (und daher aufzulösen) sei<sup>58</sup>, sowie die Frage, ob anstelle einer Bewilligungspflicht nicht auch eine Anmeldepflicht der Veranstalter dem polizeilichen Ordnungsbedürfnis genügen könnte<sup>59</sup>.

## 2. Die gesetzlichen Schranken der Demonstrationsfreiheit

a) Bereits in seinen frühesten Urteilen hat der oberste Gerichtshof zum Ausdruck gebracht, daß die Abhaltung einer Versammlung dann verboten oder bestraft werden dürfe, wenn «dieselbe eine nach dem geltenden allgemeinen Recht rechtswidrige, insbesondere strafbare Handlung involviert»<sup>60</sup>. Erscheint daher eine Maßnahme als «rechtswidrig», weil sie gegen ein geltendes *Gesetz* des Bundes oder des Kantons verstößt, so ist sie auch eo ipso verfassungswidrig, das heißt, sie untersteht dem verfassungsrechtlichen Schutz der Versammlungs- und Meinungsfreiheit gar nicht<sup>61</sup>. Der Entscheid *Humbert-Droz I* zeigt anschaulich die dieser Ansicht adäquate Methode auf, um den Umfang der verfassungsrechtlichen Garantie zu bestimmen: Das Bundesgericht sucht nach einer Norm, nach welcher die im Streit stehende Versammlung als «illegal» zu werten wäre. «Il faut chercher le critère de cette notion dans le droit positif (fédéral ou cantonal) en vigueur<sup>62</sup>.»

<sup>56</sup> BGE 96 I 232.

<sup>57</sup> Die Bezeichnung als «Polizeierlaubnis» scheint auf das Institut der «Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt», das heißt auf die Zulassung einer grundsätzlich erlaubten, aber mit präventiver Überwachung versehenen Tätigkeit, hinzuweisen. In Erw. 7a hingegen wird ausdrücklich von einem generellen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt gesprochen, also von einer «Ausnahmebewilligung». Vgl. zu dieser Differenzierung: *H. J. Wolff*, Verwaltungsrecht I, 7. Aufl., München und Berlin 1968, § 48, II; *A. Grisel*, Droit administratif suisse, Neuchâtel 1970, S. 195f.

<sup>58</sup> Dabei hätte eine Verneinung dieser Frage wohl zu einem anderen Urteilsergebnis geführt, stellte doch die Vorinstanz fest, die streitige Demonstration hätte bewilligt werden müssen (Erw. 7b).

<sup>59</sup> Das Bundesgericht berührt die Frage der Anmeldepflicht nur im Zusammenhang mit der oft unwirksamen, weil zu spät einsetzenden Rechtsmittelkontrolle (in Erw. 7b). Dieses Problem stellt sich allerdings bei Bewilligungs- und bei Anmeldeergelung gleichermaßen. – Bezüglich der Inanspruchnahme von öffentlichem Grund zur Vornahme von Kultushandlungen (Prozessionen) äußerte das Bundesgericht im Entscheid *Vogel* vom 3. März 1923 (BGE 49 I 138) die Ansicht, eine solche Benützung der Straßen stelle nicht einfach eine bloße Ausübung des Gemeingebrauchs dar. Schon aus dem Aufsichtsrecht der Polizeibehörden über die Straßenbenützung im allgemeinen ergebe sich eine Bewilligungspflicht, wenn öffentliche Wege regelmäßig für einen neuen Zweck benützt werden sollten, der die eigentliche Zweckbestimmung, den öffentlichen Verkehr, zu beeinträchtigen geeignet sei. «Zum mindesten müssen solchen Wünschen gegenüber die Polizeibehörden verlangen dürfen, daß ihnen über Umfang, Maß und Dauer der Inanspruchnahme Angaben gemacht werden, bevor diese erfolgt» (S. 148f.).

<sup>60</sup> BGE VII, 513; XII, 107.

<sup>61</sup> Womit im Resultat das Grundrecht nur nach Maßgabe des Gesetzes garantiert wird; vgl. *H. Huber*, Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, Basel 1936, S. 74a ff.; *J. P. Müller*, Die Grundrechte der Verfassung und der Persönlichkeitsschutz des Privatrechts, Bern 1964, S. 135 ff.; *P. Saladin*, Grundrechte im Wandel, Bern 1970, S. 360 ff. In mehreren Entscheiden werden der Versammlungsfreiheit dieselben Schranken beigelegt, wie sie für die Vereinsfreiheit gemäß Art. 56 BV gelten: Die Versammlungen dürfen weder in ihren Zielen noch in ihren Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sein.

<sup>62</sup> BGE 58 I 92.

Nur wenn die Prüfung ergibt, daß die Versammlung nicht illegal war, untersteht sie der Versammlungsfreiheit. Ja, diese Schranke des allgemeinen Rechts und der Sittlichkeit würde sich von selbst verstehen, «sogar wenn sie in der Verfassung nicht besonders ausgesprochen wäre»<sup>63</sup>.

b) Eine geplante Demonstration nur unter dem Vorbehalt der ausdrücklichen Garantie der Veranstalter dafür zuzulassen, daß während der Veranstaltung auf keinerlei Weise ein fremdes Volk oder eine fremde Regierung beleidigt würde, ist zulässig<sup>64</sup>. Denn eine Versammlung darf verboten werden, wenn die Gefahr<sup>65</sup> besteht, daß dabei rechtswidrige Handlungen begangen werden<sup>66</sup>. Der Gerichtshof erachtet diese präventive Maßnahme auch dann als zulässig, wenn die zu verhindernden Vergehen nur Antragsdelikte darstellen (wie dies in casu der Fall war), ja sogar auch dann, wenn die Verfügung über die Einleitung einer Strafverfolgung nur dem Bundesrat (und nicht der kantonalen Behörde) zusteht<sup>67</sup>.

### 3. Insbesondere der Vorbehalt der öffentlichen Ordnung

a) Das Bundesgericht hat in konstanter Rechtsprechung den Standpunkt vertreten, sämtliche Freiheitsrechte der Bundesverfassung seien in ihrer Ausübung nur unter dem Vorbehalt der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit gewährleistet<sup>68</sup>. Diese Ansicht hat es auch bei seinen Demonstrationsentscheiden wiederholt bekräftigt, und zwar ungeachtet, ob die kantonale Verfassungsgewährleistung oder die Bundesgarantie angerufen worden war. So führt es zum Beispiel im Entscheid *Moser* (BGE 57 I 266) aus, zu den Schranken des allgemeinen Rechts und der Sittlichkeit gehöre «zweifellos auch die Aufrechterhaltung der allgemeinen Sicherheit, Ruhe und Ordnung im Staate», deren Wahrung eine «primäre Staatsaufgabe» darstelle<sup>69</sup>. «Wie andere Verfassungsgarantien, besteht auch die Vereins- und Versammlungsfreiheit nur innerhalb der Schranken der öffentlichen Ordnung und Sicherheit<sup>70</sup>.»

b) Die Sachverhalte und Vorgänge, die unter dem Titel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung vom Bundesgericht der Versammlungsfreiheit entzogen worden sind, erstrecken sich von der einfachen Ruhestörung bis zum gewaltsamen Umsturz. Das Bundesgericht hat es bis jetzt unterlassen, den Begriff der polizeilichen Generalklausel näher zu differenzieren. Insbesondere hat es die von *Hans Huber* vorgeschlagene Unterscheidung zwischen «öffentlicher Ordnung» und «verfassungsmäßiger Ordnung» nicht übernommen<sup>71</sup>. Auch hat das Gericht die Generalklausel in gleicher Weise angewendet, ob es sich um Beschränkungen der Versammlung an sich (auf Grund ihres zeitlichen und örtlichen Umfangs)

<sup>63</sup> BGE 57 I 272.

<sup>64</sup> BGE 60 I 197.

<sup>65</sup> Vgl. dazu nachfolgend III./3./c.

<sup>66</sup> Nach Art. 42 des alten Bundesstrafrechts war die Beleidigung fremder Völker oder Regierungen mit Gefängnis strafbar, allerdings nur auf Verlangen der fremden Regierung.

<sup>67</sup> Art. 44 BStR.

<sup>68</sup> Vgl. *H. Huber*, Grundrechte und Polizeigewalt, in: ZBl 1952, 233ff., Die Grundrechte in der Schweiz, in: *Bettermann/Neumann/Nipperdey*, Die Grundrechte, Bd. I/1, Berlin 1966, S. 207; *Aubert* (Anm. 13), Nr. 1758ff.; *P. Saladin* (Anm. 61), S. 343.

<sup>69</sup> So auch BGE 61 I 39: «devoir élémentaire de l'Etat».

<sup>70</sup> BGE 61 I 110.

<sup>71</sup> *H. Huber*, Die Grundrechte in der Schweiz (Anm. 68), S. 207.

oder um Beschränkungen der mit der Demonstration verknüpften Meinungsgehalte (Umsturzgefahr) gehandelt hat.

Im Fall *Moser* erklärt das Bundesgericht, «die Sorge für den ungestörten und sicheren Verkehr auf den öffentlichen Verkehrswegen» gehöre «in erster Linie mit zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, die zu wahren selbst auf die Gefahr einer Beschränkung des Versammlungsrechts hin Aufgabe und Pflicht der Polizei» sei<sup>72</sup>. Im Entscheid *Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt* wird ausgeführt, zur Wahrung der öffentlichen Ordnung gehöre «mit und vor allem» die Verhütung von strafbaren Handlungen<sup>73</sup>. Im Fall *Nationale Front* wird das nächtliche Demonstrationsverbot mit dessen sicherheitspolizeilichem Charakter begründet, «indem es Ruhestörungen vorbeugen will, die sich anlässlich der nächtlichen Umzüge und Versammlungen ergeben könnten»<sup>74</sup>.

Differenzierter äußert sich das Gericht im Entscheid *Rassemblement Jurassien I*. Wann öffentliche Ordnung ernsthaft bedroht sei, hänge von den Umständen des Einzelfalles ab. Generell könne immerhin gesagt werden, daß die öffentliche Ordnung in folgenden Fällen gestört sei: wenn Mitglieder der Regierung in der öffentlichen Ausübung ihrer Funktionen gehindert werden, wenn zwei feindliche Gruppen in der Öffentlichkeit Beschimpfungen und Schläge austeilten und wenn der öffentliche Verkehr ernsthaft behindert wird<sup>75</sup>.

In anderen Entscheiden steht eindeutig der «Staatschutz» im Vordergrund. So wird etwa im Fall *Humbert-Droz II* festgestellt, ein marxistischer Lehrkurs «sortait des limites que l'ordre public assigne à la liberté de réunion». Ja dieser Kurs, obwohl nach den geltenden Gesetzen als bloße Anstiftung zu rechtswidrigen Handlungen nicht strafbar, dürfe trotzdem verboten werden. Denn wenn hier eine Strafnorm fehle, so liege das darin begründet, «que, lors de l'élaboration du code pénal militaire, la tactique actuelle du communiste n'était pas encore connue; sinon le législateur aurait certainement prévu la répression de ces actes condamnables»<sup>76</sup>. Wenn man sich auf den Boden der durch die öffentliche Ordnung begrenzten Versammlungsfreiheit stelle, so könne «une réunion, dont l'objet implique pareille invitation», der verfassungsrechtlichen Garantie nicht teilhaftig werden, auch wenn diese Provokation selbst kein Delikt darstelle. Die militärische Ordnung gehöre zum «ordre public national». Es sei offensichtlich, «que l'invitation de ruiner la discipline de l'armée présente un danger imminent pour cette institution essentielle de l'Etat et partant pour l'Etat lui-même»<sup>77</sup>.

Gegen die öffentliche Ordnung verstößt auch, wer eine auf gewaltsamen Umsturz zielende revolutionäre Propaganda betreibt (Entscheid *Nicole*)<sup>78</sup>. Das Bundesgericht erblickte eine solche Handlung in der Haltung und Einstellung des Rekurrenten zur Sowjetunion und ihrer kommunistisch-bolschewistischen Machthaber. «...Die Verherrlichung der sowjetischen Außenpolitik ist gleichbedeutend

<sup>72</sup> BGE 57 I 273.

<sup>73</sup> BGE 60 I 203.

<sup>74</sup> BGE 61 I 109. Noch weiter geht der Entscheid *Union Nationale Neuchâteloise* (ZBl 1938, 172), der Beschränkungen der Versammlungsfreiheit generell gestatten will, «wo diese sich einfach im öffentlichen Interesse rechtfertigen lassen» (S. 174).

<sup>75</sup> BGE 91 I 327.

<sup>76</sup> BGE 61 I 268.

<sup>77</sup> BGE 61 I 269.

<sup>78</sup> ZBl 1940, 354.

mit der Werbung für die Ziele der Dritten Internationale, also für den Umsturz der bestehenden staatlichen Einrichtungen und der Errichtung einer Diktatur des Proletariats<sup>79</sup>.» Eine solche Propaganda sei aber rechtswidrig und staatsgefährlich und unterstehe dem Schutz der Versammlungsfreiheit nicht.

c) Die Versammlungsfreiheit darf nur beeinträchtigt werden, wenn es sich um Versammlungen handelt, «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 gerade bezweckt sein sollte, doch von seiten der Versammlungsteilnehmer als Folge nach den Umständen mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit vorauszusehen ist»<sup>80</sup>. Das Bundesgericht hat sich in mehreren Entscheiden auf die (an den amerikanischen Grundsatz der «clear and present danger» erinnernde) Voraussetzung der *ernsthaften und unmittelbaren Gefahr* berufen. Die bloße Möglichkeit, daß die Durchführung einer Versammlung zu einer Störung der öffentlichen Sicherheit oder zu verbotenen Handlungen Anlaß geben könnte, rechtfertigt ein präventives Einschreiten der Polizei nicht; anders verhalte es sich aber, «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»<sup>81</sup>. Auch in den beiden neueren Entscheiden *Rassemblement Jurassien* hat das Bundesgericht unmißverständlich an diesem Grundsatz festgehalten. Auf Grund der polizeilichen Generalklausel könne der Regierungsrat die erforderlichen Maßnahmen treffen «pour rétablir l'ordre public, s'il a été troublé, ou pour le préserver d'un danger sérieux qui le menace d'une façon directe et imminente»<sup>82</sup>.

d) Trotz dieser klaren und grundsätzlichen Einschränkung des Polizeivorbehalts zeigt die bundesgerichtliche Praxis ein schwankendes Bild. Im Entscheid *Meuwly* (BGE 55 I 228) wird diesem Erfordernis der ersten und unmittelbaren Gefährdung kaum entsprochen, wenn ein allgemeines und unbefristetes Verbot der öffentlichen Zurschaustellung der roten Fahne damit gerechtfertigt wird, «que le drapeau rouge, notamment lorsqu'il ne porte aucun emblème de corporation, est le signe extérieur de l'opposition au régime établi et que, suivant les circonstances, son exhibition peut avoir le caractère d'une manifestation agressive, de nature à troubler la tranquillité et l'ordre publics, même si les manifestants ne se proposent aucune action subversive immédiate»<sup>83</sup>.

Auch die Begründung im Fall *Humbert-Droz II* ist nicht über alle Zweifel erhaben, wenn der zugrundeliegende Sachverhalt mit demjenigen im Entscheid *Humbert-Droz I* wie folgt verglichen wird: «Sans doute, dans un cas comme dans l'autre, le conférencier n'a pas poussé ses auditeurs à des actes de violence immédiats et sans doute l'arrêt de 1932<sup>84</sup> insiste-t-il sur ce fait. Mais cela ne provient de ce qu'à cette époque-là la nouvelle tactique communiste n'était pas encore généralement connue, ni en discussion<sup>85</sup>.»

<sup>79</sup> ZBI 1940, 356.

<sup>80</sup> BGE 57 I 272, auch 58 I 92 und 60 I 209.

<sup>81</sup> BGE 60 I 208.

<sup>82</sup> BGE 91 I 327, 92 I 31.

<sup>83</sup> BGE 55 I 239. Vgl. auch Entscheid *Nicole* (oben III./3./b.).

<sup>84</sup> Entscheid *Humbert-Droz I* (BGE 58 I 84).

<sup>85</sup> BGE 61 I 270.

e) In konstanter Rechtsprechung erachtet das Bundesgericht den *Regierungsrat* als kantonale Exekutivbehörde als zuständig, Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu ergreifen<sup>86</sup>. Diese Kompetenz hänge nicht von einer ausdrücklichen verfassungsmäßigen oder gesetzlichen Grundlage ab, sie komme ihm vielmehr als oberster Verwaltungsbehörde im Rahmen seiner Polizeigewalt zu<sup>87</sup>, ja sie leite sich aus dem ungeschriebenen Verfassungsprinzip der polizeilichen Generalklausel ab<sup>88</sup>. Während der Gerichtshof aber in mehreren Fällen<sup>89</sup> der kantonalen Exekutive sowohl das sog. Notverfügungsrecht als auch das Notverordnungsrecht zugestanden hat, läßt er im Entscheid *Rassemblement Jurassien II* die Frage ausdrücklich offen, ob diese Praxis aufrechtzuerhalten sei<sup>90</sup>.

#### 4. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip

a) Daß präventive Maßnahmen gegen geplante Demonstrationen verhältnismäßig sein müssen, hat die frühere Praxis nicht ausdrücklich betont. Im Gegenteil wird etwa die Ansicht vertreten, politische Veranstaltungen stellen eine Inanspruchnahme des öffentlichen Grundes dar, die einem gesteigerten Gemeingebrauch gleichkomme und daher einer weitergehenden polizeilichen Regelung und Beschränkung unterstehe als die gewöhnliche Benützung durch das Publikum. «Die Behörden haben hier eine freiere Stellung, wenn es sich darum handelt, die Interessen des Verkehrs und überhaupt der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit zu wahren<sup>91</sup>.» Oder: «Les usagers de la voie publique, destinée en première ligne à la circulation, doivent se soumettre aux prescriptions de la police qui apparaissent comme opportunes pour assurer l'ordre de la rue<sup>92</sup>.»

b) In Übereinstimmung mit der allgemeinen Tendenz, dem Grundsatz der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der staatlichen Eingriffe im gesamten Staats- und Verwaltungsrecht Geltung zu verschaffen, statuiert das Bundesgericht in den beiden neueren Entscheiden *Rassemblement Jurassien* ausdrücklich die Voraussetzung, präventive Maßnahmen gegen Versammlungen müßten durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip gedeckt sein, «c'est-à-dire qu'elles ne dépassent pas le but visé»<sup>93</sup>. Bemerkenswert erscheint im Entscheid *Rassemblement Jurassien II*, daß die schutzwürdigen Interessen der Demonstranten denjenigen der Polizeigewalt gegenübergestellt werden und somit eine Interessenabwägung vollzogen wird. Das Verbot einer Gegendemonstration in unmittelbarer Nähe der ursprünglichen Demonstration wird folgendermaßen gerechtfertigt: Zwar wäre es möglich gewesen, anstelle eines (Gegendemonstrations-) Verbotes die erforderlichen Sicherungsvorkehrungen zu treffen. «Toutefois, l'intérêt du recourant à tenir sa réunion à Coutelary plutôt que dans une autre localité ne motivait pas la mobilisation des

<sup>86</sup> Vgl. die Übersicht bei *M. Imboden*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 3. Aufl., Basel und Stuttgart 1968/69, Nr. 223.

<sup>87</sup> BGE 57 I 274, 61 I 38f., 63 I 222.

<sup>88</sup> BGE 92 I 31.

<sup>89</sup> BGE 55 I 237, 57 I 274, 60 I 204, 61 I 107. Vgl. auch 64 I 370.

<sup>90</sup> BGE 92 I 32.

<sup>91</sup> BGE 61 I 110. So auch 96 I 225. Vgl. *Imboden* (Anm. 86), Nr. 223, II.

<sup>92</sup> BGE 55 I 239.

<sup>93</sup> BGE 91 I 327, 92 I 35.

forces considérables qui eussent prévenu tout risque de trouble en l'occurrence<sup>94</sup>.» Im Fall *Nöthiger* wird die Notwendigkeit einer Interessenabwägung bestätigt (vgl. oben Ziff. III./1./d.)

##### 5. Die Maßnahmen müssen gegen den Störer gerichtet sein

a) Bereits im Entscheid *Schaaff* von 1886 bekannte sich das Bundesgericht zum Grundsatz, daß sich Eingriffe in die Versammlungsfreiheit gegen den Störer zu richten hätten. In casu war unbestritten, daß nicht von den geplanten Versammlungen, sondern von Dritten die öffentliche Ordnung gestört werden könnte. «Die Ausübung eines verfassungsmäßigen Rechtes darf nun aber gewiß nicht deshalb beschränkt oder aufgehoben werden, weil Dritte dessen berechtigte Ausübung zum Anlasse der Begehung rechtswidriger Handlungen machen; die verfassungsmäßige Vereins- und Versammlungsfreiheit darf nicht deshalb aufgehoben werden, weil Dritte dieselbe mißachten und dadurch zu Störungen der öffentlichen Ruhe und Ordnung Anlaß geben<sup>95</sup>.» Der Polizei komme zwar das Recht zu, eine einzelne Versammlung aufzuheben, sofern sie nicht imstande sei, durch andere Mittel die Ordnung aufrechtzuerhalten und die Teilnehmer an der betreffenden Versammlung zu schützen. «Dagegen geht es nicht an, daß die Staatsgewalt sich ihrer Aufgabe, die durch rechtswidrige Handlungen Dritter gefährdete Ausübung des Vereins- und Versammlungsrechts zu schützen, dadurch entledige, daß sie die betreffenden bedrohten Versammlungen einfach verbietet<sup>96</sup>.»

b) Diese klare Linie verläßt das Bundesgericht indessen in der Folge. Im Entscheid *Nationale Front* erklärt es ein nächtliches Demonstrationsverbot als zulässig, auch wenn damit u. U. Manifestationen verunmöglicht werden, «deren Veranstalter die öffentliche Ordnung wahren wollen, bei denen also die Gefahr besteht, daß Angehörige gegnerischer Gruppen störend eingreifen und daß es so zu Unruhen kommt<sup>97</sup>. Auch im Entscheid *Mewoly* werden mit dem Fahnenverbot die Demonstranten und nicht die Störer «bestraft», die als Dritte die rote Fahne zum Anlaß nehmen, die öffentliche Ordnung zu stören<sup>98</sup>.

c) In den Entscheiden *Rassemblement Jurassien* ist der Gerichtshof wieder zu seiner ursprünglichen Rechtsprechung zurückgekehrt, indem er ausdrücklich betont, daß die Maßnahmen im Rahmen der polizeilichen Generalklausel gegen den Störer gerichtet sein müssen. Wird die Abhaltung einer geplanten Demonstration durch eine in unmittelbarer Nähe angesagte Gegendemonstration gefährdet, so hat die Polizei zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung die *primäre* Versammlung zu schützen. Interessanterweise wird hier auf polizeirechtlichem Wege die Drittwirkung eines Freiheitsrechts aktualisiert: Die Demonstrationsfreiheit richtet sich im Effekt nicht nur gegen den Staat, sondern sie bedarf auch des staatlichen Schutzes gegen private Dritte<sup>99</sup>.

<sup>94</sup> BGE 92 I 35.

<sup>95</sup> BGE XII, 108f.

<sup>96</sup> BGE XII, 109.

<sup>97</sup> BGE 61 I 111.

<sup>98</sup> BGE 55 I 228. Zur Entwicklung und Erweiterung des Begriffs des «Störers» in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung siehe *Imboden* (Anm. 86), Nr. 442, II.

<sup>99</sup> Vgl. auch *H. Huber*, Die Grundrechte in der Schweiz (Anm. 68), S. 201.

## IV. Zum Rechtsschutz bei Demonstrationsbeschränkungen

### 1. Hinweise auf prozessuale Fragen der staatsrechtlichen Beschwerde

Gegen Verordnungen und Verfügungen der kantonalen Verwaltungsbehörden, welche Demonstrationen verbieten, nachgesuchte Bewilligungen verweigern, eine Erlaubnis nur mit Auflagen erteilen usw. steht der normale verwaltungsinterne und – je nach Kanton – der verwaltungsgerichtliche Beschwerdeweg offen<sup>100</sup>. Gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide kann mittels der staatsrechtlichen Beschwerde das Bundesgericht angerufen werden. Besonderheiten des Demonstrationsrechts, die hier kurz betrachtet werden sollen, bestehen bezüglich der *Kognition* des Bundesgerichts (a.) und der *Legitimation* des Rekurrenten (b./c.).

a) In seiner älteren Praxis überprüft das Bundesgericht die Verletzung der Versammlungsfreiheit nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür. Im Entscheid *Wörler* stellt es fest, die Beschwerde aus Art. 56 BV falle mit derjenigen aus Art. 4 BV wegen Willkür und Rechtsverweigerung zusammen, da die Versammlungsfreiheit nicht von der Beobachtung der allgemeinen polizeilichen und strafrechtlichen Bestimmungen entbinde und somit diese Verfassungsgarantie in casu nur durch eine willkürliche Auslegung des Polizeistrafgesetzes verletzt sein könne<sup>101</sup>. Mit der Annahme einer ungeschriebenen Garantie der Versammlungsfreiheit in der Bundesverfassung hingegen überprüft das Bundesgericht die staatsrechtlichen Rekurse gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide frei. Der Befund, ob ein regierungsrätliches Demonstrationsverbot begründet sei, hänge davon ab, ob die verbotene Versammlung die öffentliche Ordnung «d'un danger sérieux, de façon directe et imminente» gefährden konnte. «A cet égard, la Cour de céans ne reverra qu'avec retenue les constatations de fait de l'arrêté attaqué. En revanche, elle examinera librement les questions de droit<sup>102</sup>.»

b) Das Bundesgericht verlangt in konstanter Praxis, daß der Beschwerdeführer ein *aktuelles praktisches Interesse* an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung aufweise<sup>103</sup>. Von diesem Grundsatz ist es jedoch im Zusammenhang mit Demonstrationsverboten schon früh abgewichen. Da der Zeitpunkt, zu welchem eine geplante (und verbotene) Versammlung hätte abgehalten werden sollen, bis zur bundesgerichtlichen Beurteilung längst verstrichen ist, fehlt dem Rekurrenten in der Regel ein aktuelles praktisches Interesse an der Aufhebung des Demonstrationsverbotes. Der Gerichtshof tritt aber auf solche Beschwerden trotzdem ein, weil «Eingriffe in Frage stehen, die sonst regelmäßig überhaupt der Überprüfung des Bundesgerichts auf ihre Verfassungsmäßigkeit nicht unterstellt werden könnten, andererseits nach ihrer Art und ihrem Gegenstand sich jederzeit wiederholen könnten»<sup>104</sup>. Dies treffe gerade für das Verbot einer auf einen bestimmten Tag angesetzten Versammlung zu<sup>105</sup>. Auch wenn dem die Beschwerde guthießenden

<sup>100</sup> Hingegen können selbst in Kantonen mit ausgebauter Verwaltungsgerichtsbarkeit «Verfügungen zur Wahrung der gestörten öffentlichen Ordnung» der Beurteilung des Verwaltungsgerichts entzogen sein: So § 11 Ziff. 4 des baselstädtischen und § 7 Ziff. 6 des basellandschaftlichen Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

<sup>101</sup> BGE 53 I 355. Dem entspricht die vorne erwähnte Grundrechtsgewährleistung «nach Maßgabe des Gesetzes» (Anm. 61).

<sup>102</sup> BGE 92 I 33.

<sup>103</sup> Vgl. dazu *H. Marti*, Die staatsrechtliche Beschwerde, Basel und Stuttgart 1967, S. 103.

<sup>104</sup> BGE 60 I 210; vgl. auch 60 I 120, 80 I 141, 94 I 33.

<sup>105</sup> BGE 91 I 326, 92 I 29.

Urteil ein unmittelbarer praktischer Erfolg versagt sei, so behalte es doch insofern seine Bedeutung, als es der kantonalen Behörde eine Wegleitung für ihr Verhalten in der Zukunft bieten könne<sup>106</sup>.

c) In den Urteilen *Rassemblement Jurassien* hat das Bundesgericht seine Praxis bestätigt, wonach ein *Verein* (mit idealem Zweck) dann einen Erlaß oder eine Verfügung mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechten kann, wenn er dadurch in der freien Ausübung seines statutarischen Zwecks behindert wird. In casu wird die Legitimation des *Rassemblements Jurassien* bejaht, Rekurs gegen ein Versammlungsverbot zu erheben, da mit diesem diese Organisation daran gehindert werde, «d'exprimer les idées que ses statuts le chargent de défendre»<sup>107</sup>.

## 2. Das Problem des ineffizienten Rechtsweges

Im Fall *Nöthiger* spricht sich der Gerichtshof schließlich zur Frage des (zu) lange dauernden und daher oft leerlaufenden Rechtsweges aus, der nach einer nicht bewilligten oder sonstwie beschränkten Demonstration einen Fehler der Polizeiorgane oft nicht mehr rechtzeitig korrigieren könne. «Die Gefahr, daß einer zu engen Bewilligungspraxis der Polizei mit den zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln nicht wirkungsvoll und vor allem nicht rechtzeitig entgegengetreten werden kann, besteht daher<sup>108</sup>.» Sie bestände aber auch bei einer bloßen Anmeldepflicht, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland existiere. Das Bundesgericht verweist immerhin auf die umso größere präjudizielle Bedeutung der Rechtsmittelkontrolle, welche die Polizei abhalte, die Bewilligung wiederholt in ungerechtfertigter Weise zu verweigern. «Dazu kommt, daß die Polizei auch der Kritik der Presse und des Parlaments ausgesetzt ist und diese Kritik, deren Wirkung nicht zu unterschätzen ist, meist sehr rasch einsetzt<sup>109</sup>.»

<sup>106</sup> Vgl. dazu auch unten Ziff. 2.

<sup>107</sup> BGE 91 I 326, 92 I 29.

<sup>108</sup> BGE 96 I 232.

<sup>109</sup> BGE 96 I 232 f.