

Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter

Von Prof. Dr. rer. publ. *Yvo Hangartner*, Gossau SG,
und Dr. rer. publ. *Andreas Kley-Struller*, St. Gallen¹

Inhalt	Seite
I. <i>Demonstrationsfreiheit</i>	101
A. Verankerung	101
B. Schutzobjekt	102
C. Berechtigte	102
D. Ausübung	104
II. <i>Rechte Dritter</i>	105
A. Interessen der Allgemeinheit	105
B. Grundrechtsansprüche betroffener Dritter	107
III. <i>Notwendigkeit der Rechtsgüterabwägung</i>	112
IV. <i>Praktische Probleme der Rechtsgüterabwägung in der Erteilung von Demonstrationsbewilligungen</i>	113
V. <i>Zusammenfassung</i>	115
<i>Literatur</i>	116

I. Demonstrationsfreiheit

A. Verankerung

Die Demonstrationsfreiheit ist in der schweizerischen Verfassungsordnung als solche nicht selbständig grundrechtlich geschützt². Die Bundesverfassung, die meisten Kantonsverfassungen (mit Ausnahmen³), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie der von der Schweiz ebenfalls ratifizierte Weltpakt für bürgerliche und politische Rechte der UNO (CCPR) kennen keine Demonstrationsfreiheit als besonderes Grundrecht⁴. Eine Demonstration untersteht jedoch nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts dem Schutz der *Meinungsäusserungs-* und der *Versammlungsfreiheit*⁵, beides ungeschriebene Grundrechte der Bundesverfassung. In diesem Sinn existiert ein verfassungsmässiges *Demonstrationsrecht*. Beide Grundrechte sind auch von den Art. 10 und 11 EMRK sowie Art. 19 und 21 CCPR geschützt. Diese Konventionsgewährleistungen räumen dem Einzelnen allerdings

¹ Die Abhandlung fusst auf einem Rechtsgutachten, das die Autoren, beide Dozenten an der Hochschule St. Gallen, im Hinblick auf Demonstrationen in einer grösseren Schweizer Stadt erstattet haben.

² Vgl. BGE 100 Ia 399 f.; 107 Ia 230; *Hangartner*, Staatsrecht II, 66; *J.P. Müller*, Grundrechte, 162.

³ Eine Demonstrationsfreiheit anerkennen: Art. 8 lit. g KV JU; § 6 Abs. 2 KV BL; Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV BE; ebenso Art. 13 Abs. 2 VE.

⁴ Vgl. *Malinverni*, Kommentar, N. 20 zur Versammlungsfreiheit.

⁵ BGE 100 Ia 401; 107 Ia 292; *Hangartner*, Vermummungsverbot, 1036; vgl. auch BGE 117 Ia 477 f.

keinen weitergehenden Schutz ein als die entsprechenden verfassungsmässigen Rechte der schweizerischen Rechtsordnung; das Bundesgericht berücksichtigt insbesondere die Rechtsprechung der Konventionsorgane der EMRK⁶.

B. Schutzobjekt

Die Meinungsäusserungsfreiheit schützt die Meinungskundgaben in einem weitesten Sinn; seien dies nun Stellungnahmen, Wertungen, Anschauungen, Auffassungen, andere in kommunikativer Absicht gemachte Mitteilungen, Überzeugungen und künstlerische Äusserungen⁷. Namentlich bei Demonstrationen besteht eine relevante Meinungsäusserung im Verteilen von Flugblättern, in der Organisation eines Protestmarsches mit Plakaten und Spruchbändern, in Sprechchören, in der Aufführung eines Theaterstücks oder in Ansprachen an dazu geeigneten Plätzen⁸. Selbst die Maskierung und Unkenntlichmachung kann Ausdruck einer Meinungsäusserung sein⁹, wenn z. B. mit Gasmasken gegen die Luftverschmutzung protestiert werden soll.

Die Versammlungsfreiheit schützt die Zusammenkunft von Menschen, die untereinander oder gegen aussen politische und andere Meinungen mitteilen, beraten oder kollektiv eine Meinung zum Ausdruck bringen wollen¹⁰. Diese *Appellwirkung an die Öffentlichkeit*, namentlich auch an die Medienvertreter, ist für öffentliche Demonstrationen charakteristisch¹¹. Die Versammlungen sind geschützt, ob sie in geschlossenen Räumen und auf offenem Gelände, im Privateigentum oder auf öffentlichem Grund stattfinden. Die Versammlungsfreiheit schützt sowohl die Organisatoren einer Demonstration in ihrer Gestaltung als auch die Teilnehmer in ihrer Teilnahme¹².

C. Berechtigte

Das Demonstrationsrecht steht Schweizern und grundsätzlich auch Ausländern zu. Nach einer älteren Anschauung wurde die Meinungsäusserungs-, die Vereins- und die Versammlungsfreiheit den Ausländern allerdings nur in nichtpolitischen Angelegenheiten zuerkannt¹³. In politischen Angelegenheiten konnten sich die

⁶ Vgl. BGE 117 Ia 478.

⁷ Vgl. z. B. BGE 101 Ia 150; BG r. v. 20. September 1985, ZBl 1986 129; *Hangartner*, Staatsrecht II, 109 f.; *J.P. Müller*, Grundrechte, 186; *Malinverni*, Kommentar, N. 11 zur Versammlungsfreiheit; *Häfelin/Haller*, 410; *Hug*, 293.

⁸ Vgl. BGE 111 Ia 322; *Bosshart*, 20 ff.

⁹ BGE 117 Ia 479; *Hangartner*, Vermummungsverbot, 1038.

¹⁰ Vgl. *Hangartner*, Staatsrecht II, 125; *J.P. Müller*, Grundrechte, 158.

¹¹ Vgl. z. B. *Hoerni*, 69; *Jacquat*, 31; *Rhinow*, 33.

¹² Vgl. im einzelnen genauer *J.P. Müller*, Grundrechte, 159 f. Der Staat darf die Teilnahme an einer zulässigen Demonstration weder vorschreiben noch verbieten, vgl. das Urteil Ezelin des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A, vol. 202.

¹³ So *Hoerni*, 108. *Jakob Schollenberger/Otto Zoller*, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, 2. Aufl., Berlin 1920, S. 132 f., haben das weitergehende Bundesgerichtsurteil BGE 7 502 scharf kritisiert: Sie

Ausländer dagegen nicht auf diese Grundrechte berufen¹⁴. Auch Art. 16 EMRK spielt noch auf diese ältere Auffassung an. Danach können Art. 10, 11 und 14 EMRK nicht so ausgelegt werden, dass sie den Vertragsstaaten verbieten, die politische Tätigkeit von Ausländern Beschränkungen zu unterwerfen. Diese Bestimmung hat in der Rechtsprechung der Konventionsorgane bislang aber kaum eine Rolle gespielt¹⁵. Mit dem (grund-)rechtlichen Zusammenwachsen der Mitgliedstaaten des Europarats wird Art. 16 EMRK immer problematischer¹⁶.

Nach heutiger schweizerischer Praxis können sich die Ausländer grundsätzlich ebenfalls wie die Schweizer Bürger auf die Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit berufen¹⁷. Allerdings anerkennt die Lehre, dass es zulässig ist, diese Freiheitsrechte unter gewissen Voraussetzungen stärker zu beschränken als bei Schweizer Bürgern. So kann die Zugehörigkeit eines Ausländers zu einem fremden Staat gerade eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Schweiz bedeuten¹⁸. Die politische Tätigkeit von Ausländern kann die ausserpolitischen Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten stören und dadurch die schweizerische Neutralität in Frage stellen. Im Hinblick auf Demonstrationen unterliegen die Ausländer aus *neutralitätsrechtlichen* Motiven stärkeren Einschränkungen. Wenige Autoren anerkennen einen zulässigen Eingriffsvorbehalt sogar bereits, wenn die Tätigkeit von Ausländern der *Neutralitätspolitik* des Bundesrats zuwiderläuft¹⁹. Diese Auffassung ist jedoch problematisch; die Neutralitätspolitik ist rechtlich gerade nicht vorgegeben und erlaubt deshalb nicht, in die Meinungsäusserungsfreiheit einzugreifen²⁰.

Die Ausländer lassen sich nicht in Kategorien (z. B. Flüchtlinge, Staatenlose, Niedergelassene) unterteilen, welche im Hinblick auf Demonstrationen unterschied-

wollten die Versammlungsfreiheit überhaupt nur den Schweizer Bürgern zugesprochen wissen. *Karl Fleischmann*, Das Recht der öffentlichen Versammlung in der Schweiz, SJZ 1935/36, S. 193 ff., insb. S. 196, hat sie unter Berufung auf BGE 7 502 auch bereits den niedergelassenen Ausländern zuerkannt.

¹⁴ Vgl. in diesem Sinn Art. 21 Abs. 3 der Vollzugsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, SR 142.201, aufgehoben durch die Änderung AS 1980 1730; Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1948 betreffend politische Reden von Ausländern, SR 126, der durch die heutige Lehre als verfassungswidrig angesehen wird, vgl. *Hug*, 54 f.; *Thürer*, 1395 mit weiteren Hinweisen; *Rudolf Wertenschlag*, Grundrechte der Ausländer in der Schweiz, Diss. Basel 1980, S. 393 ff.; dagegen anderer Auffassung Justizabteilung vom 30. August 1971, VPB 45/1970-71 Nr. 4, wo u. a. auch auf Art. 16 EMRK hingewiesen wird. Im Geschäftsbericht des Bundesrates 1966 S. 138 werden Richtlinien zur politischen Betätigung von Ausländern wiedergegeben.

¹⁵ Vgl. den Zulassungsentscheid 7729/76, Agee gegen Vereinigtes Königreich, Décisions et Rapports, Volume 7, S. 164.

¹⁶ Vgl. *Jochen Frowein/Wolfgang Peukert*, EMRK-Kommentar, Kehl a. Rh. 1985, N. 1 zu Art. 16 EMRK, S. 336.

¹⁷ Vgl. an Stelle vieler: *Thürer*, 1393; *Hangartner*, Staatsrecht II, 110, 111, 128; *Hug*, 284 ff., 305 ff.

¹⁸ Vgl. *Hangartner*, Staatsrecht II, 128; *Thürer*, 1395.

¹⁹ So *Thürer*, 1395.

²⁰ Gleicher Auffassung *Ott*, Demonstration, 50; Justizabteilung vom 19. April 1974, Verwaltungspraxis der Bundesbehörden 38/1974 Nr. 64; anderer Auffassung eine von *Ott*, Demonstration, 40, angeführte Verfügung; vgl. auch *Bosshart*, 184 ff.

lich behandelt werden dürfen. Das Verbot der politischen Betätigung von Flüchtlingen in Art. 21 Abs. 3 ANAV musste vor Erlass des neuen Asylrechts aufgehoben werden, weil es Art. 7 der Genfer Flüchtlingskonvention²¹ widersprach. Die Flüchtlinge sind im geltenden Asylrecht den übrigen Ausländern gleichgestellt²². Aus Gründen der Rechtsgleichheit muss Entsprechendes auch für andere Kategorien von Ausländern (z. B. Staatenlose, Angehörige bestimmter Länder) gelten; es sei denn, die tatsächliche Sachlage gebiete aus Neutralitätsrechtlichen oder rein polizeilichen Gründen eine Einschränkung des Demonstrationsrechts.

Soweit Demonstrationen die Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz gefährden können, sind Einschränkungen und Verbote von Demonstrationen Sache des Bundesrats (Art. 102 Ziff. 9 BV). Es ist deshalb kantonalen und kommunalen Behörden verwehrt, Verbote mit diesen Argumenten auszusprechen. Hingegen können zum Beispiel Krawalle zwischen verfeindeten Ausländergruppen zu polizeilich motivierten Verboten führen, wenn anders die polizeiliche Störung nicht zu beheben ist.

D. Ausübung

Demonstrationen werden in der Regel auf öffentlichem Grund veranstaltet, damit die Appellwirkung an die Öffentlichkeit möglichst gross wird. Demonstrationen auf öffentlichem Grund können weitergehenden Beschränkungen unterworfen werden als Versammlungen und Meinungsäusserungen auf privatem Grund. Es handelt sich um eine intensivere Nutzung der öffentlichen Sachen als die aufgrund der Widmung erfolgende bestimmungsgemässe Benutzung der Strassen und Plätze. Dieser *gesteigerte Gemeingebrauch* kann einer *Bewilligungspflicht* unterstellt werden, und zwar selbst dann, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage fehlen sollte²³. Sehen kantonale oder kommunale Erlasse eine solche Bewilligungspflicht grundsätzlich vor²⁴, so hat die Behörde diese gemäss dem Rechtmässigkeitsprinzip auch durchzusetzen. Die Bewilligungspflicht hat auch in dem Sinn eine Vorwirkung, dass die Gesuchsteller die Demonstration nicht bereits vor der Bewilligungserteilung publik machen dürfen; andernfalls würde der Eindruck erweckt, die Route sei definitiv. Damit würde die Behörde vor vollendete Tatsachen gestellt, und sie müsste damit rechnen, dass eine von ihr verlangte andere Route nicht eingehalten würde.

So sehen zum Beispiel die Stadtzürcher Vorschriften über die Benützung des öffentlichen Grundes zu politischen Zwecken in Art. 3 vor, dass das Bewilligungsgesuch, abgesehen von unvorhergesehenen Fällen, spätestens 72 Stunden vor Beginn des bewilligungspflichtigen Vorhabens schriftlich beim Polizeivorstand einzureichen

ist. Nachdem diese Frist für besondere Ausnahmefälle unterschritten werden kann, könnte die Dreitagesfrist für die Regelfälle ohne weiteres um einige Tage verlängert werden, etwa auf eine Woche. Damit liesse sich das Gesuch eingehender prüfen und mit Auflagen bezüglich Routen und Ordnungsdienst versehen.

Die Behörde hat die Bewilligung zu erteilen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Hinsichtlich der Einzelheiten steht ihr hingegen Ermessen zu. Die Bewilligung einer Demonstration bedeutet, dass dieser von Staats wegen nichts entgegensteht. Die Erteilung der Bewilligung und allfällige Auflagen hängen freilich nicht vom Gutdünken der Behörde ab; die Bewilligung darf nur verweigert oder mit Auflagen versehen werden, wenn und soweit dies durch allgemeine staatliche und andere rechtlich geschützte Interessen gerechtfertigt ist²⁵. Der *Verhältnismässigkeitsgrundsatz*²⁶ gebietet, eine Demonstration, die lediglich partiell die öffentlichen Interessen tangiert, mit Auflagen zu versehen. Diese Auflagen können vor allem die Route der Demonstration, den Zeitraum ihrer Durchführung und den Ordnungsdienst der Organisatoren betreffen²⁷. Auf diese Weise kann ein Ausgleich mit den geschützten Interessen und der Durchführung der Demonstration erreicht werden, ohne dass diese untersagt werden muss.

II. Rechte Dritter

A. Interessen der Allgemeinheit

Eine Demonstration auf öffentlichem Grund ist nach ständiger Rechtsprechung nicht mehr *gemeinverträglich* im Sinn des jedermann offenstehenden Gebrauchs einer öffentlichen Sache, weil «sich die gleichartige Mitbenützung durch andere auch im Rahmen einer allgemeinen Benützungsordnung nicht mehr gewährleisten lässt»²⁸. Es muss daher eine eigentliche Prioritätenordnung aufgestellt werden, welche die einander widersprechenden Nutzungen ordnet. Die Verwaltung des gesteigerten Gemeingebrauchs und der Sondernutzung als Gegensatz zum schlichten Gemeingebrauch bezweckt die Abwägung der verschiedensten, zum Teil grundrechtlich geschützten Rechtsgüter, vom Bundesgericht gemeinhin als «öffentliches Interesse» bezeichnet²⁹. Im Urteil Plüss spricht sich das Bundesgericht dafür aus, dass nicht nur Gesichtspunkte der polizeilichen Gefahrenabwehr, sondern auch andere öffentliche Interessen, «namentlich dasjenige an einer zweckmässigen Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohner»³⁰, massgebend sind. Die Bewilligungspflicht soll zunächst den Gemeingebrauch zum Zweck des privaten und öffentlichen Verkehrs und der

²¹ Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, SR 0.142.30. Vgl. dazu *Thürer*, 1433, und Anm. 233 mit weiteren Hinweisen.

²² Vgl. Art. 24 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979, SR 142.31.

²³ Vgl. BGE 95 I 249, 100 Ia 398; *Rhinow/Krähenmann*, 357; *Hangartner*, Staatsrecht I, 207.

²⁴ So z. B. für die Stadt Zürich: Vorschriften über die Benützung des öffentlichen Grundes zu politischen Zwecken, Stadtratsbeschluss vom 5. Juli 1972.

²⁵ Vgl. BGE 77 I 287, 100 Ia 402; *Imboden/Rhinow*, II, 829 mit weiteren Hinweisen.

²⁶ Vgl. BGE 97 I 898 f.

²⁷ Vgl. *Hangartner*, Vermummungsverbot, 1038; *Rüesch*, 297; *Ott*, Demonstration, 44 ff.

²⁸ *Imboden/Rhinow*, II, 827.

²⁹ Vgl. *Saxer*, 218; *Bosshart*, 170.

³⁰ BGE 105 Ia 94.

Kommunikation sicherstellen³¹. Eine Demonstration stört insbesondere den privaten Fussgänger- und Autoverkehr und den öffentlichen Verkehr mit Tram und Bussen. Der Privatverkehr hat allerdings bei Demonstrationen keinen absoluten Vorrang³². Das Bundesgericht hat aber auch festgehalten, dass selbst dem öffentlichen Verkehr kein unbedingter Vorrang zuzuerkennen ist³³. Das Transportgesetz befreit eine Transportunternehmung von der Beförderungspflicht, wenn sie durch Umstände verhindert wird, welche die Unternehmung nicht vermeiden und deren Folgen sie nicht abwenden kann³⁴. Dies bedeutet aber keineswegs, dass eine Demonstration den öffentlichen Verkehr ohne weiteres beeinträchtigen darf. Denn der öffentliche Verkehr soll angesichts seiner grossen Bedeutung für die Bevölkerung möglichst nicht gestört werden. Die Bewilligungsbehörde ist daher verpflichtet, mit Auflagen dafür zu sorgen, dass ein Demonstrationzug nicht den öffentlichen Verkehr stilllegt.

Das Bundesgericht hat in zahlreichen Entscheiden den Begriff der öffentlichen Ordnung im Sinn eines Polizeigüterschutzes exemplifiziert³⁵. Danach kann eine Demonstration nur in den durch die Rechtsordnung und die öffentliche Ordnung aufgestellten Schranken durchgeführt werden³⁶. So stellen das Randalieren, das Bekleben von Schaufenstern, Einschlagen von Scheiben, die Beschädigung von Autos, die Stilllegung des Verkehrs oder die Belästigung von Passanten keine grundrechtlich geschützte Ausübung des Demonstrationsrechts dar³⁷. In den Demonstrations-Urteilen zum Jurakonflikt hat das Bundesgericht den Schutz von Behördenmitgliedern bei der Ausübung ihrer Funktion³⁸ und die Abwendung einer unmittelbaren Gefahr von Krawallen und Massenschlägereien als Bestandteile der öffentlichen Ordnung angeführt³⁹, die unbedingt zu respektieren und durchzusetzen sind. Die entsprechenden Demonstrationen und Gegendemonstrationen wurden in jenen Fällen deshalb verboten, weil weniger weitgehende Massnahmen nicht ausgereicht hätten⁴⁰. Die mit rechtswidrigen Handlungen verbundenen Demonstrationen müssen untersagt werden; dadurch wird die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit nicht verletzt. Konkret hängt *von den objektiv zu würdigenden*

³¹ Saxer, 219.

³² Vgl. Konrad Buschbeck, Demonstrationsfreiheit und Strassenverkehr in der Schweiz, Beiträge des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 54, 1970, S. 157 ff., insb. S. 166 f.

³³ BGE 100 Ia 402; 99 I 694; 96 I 232; Jacquat, 83; vgl. auch Ott, Demonstration, 42, für Deutschland ebenso.

³⁴ Vgl. Art. 3 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über den Transport im öffentlichen Verkehr, SR 742.40.

³⁵ Siehe die zahlreichen Beispiele aus der Rechtsprechung bei Jürg Martin, Der gesteigerte Gemeingebrauch, Diss. Zürich 1987, S. 55 ff.

³⁶ Vgl. BGE 96 I 224; 111 Ia 322.

³⁷ Vgl. BGE 111 Ia 322; Rhinow/Krähenmann, 357; Hangartner, Vermummungsverbot, 1037.

³⁸ BGE 91 I 326 ff.

³⁹ Vgl. BGE 92 I 24.

⁴⁰ Vgl. die weiteren Jura-Fälle: BGE 103 Ia 310 und 107 Ia 226.

Umständen des einzelnen Falls ab, ob eine Versammlung auf öffentlichem Grund *voraussehbar* die öffentliche Ordnung und die Polizeigüter gefährdet oder gefährden wird⁴¹. Die *vage und theoretische Möglichkeit*, dass es zu rechtswidrigen Handlungen kommen könnte, *rechtfertigt hingegen noch kein Verbot*.

Es fragt sich in diesem Zusammenhang, ob nicht nur Demonstrationen, die zum Zweck von rechtswidrigen Handlungen abgehalten werden, sondern auch Demonstrationen, welche zu rechtswidrigen Handlungen aufrufen (namentlich zu Besetzungen von fremdem Grundeigentum) verboten werden müssen. Mit Sicherheit sind reine Sympathiekundgebungen, welche die geltende Rechtslage ändern wollen, zulässig. Im demokratischen Verfassungsstaat ist die Änderung der Gesetze und der faktischen Ordnung möglich, und es müssen deshalb auch die entsprechenden politischen Ideen vertreten werden können. Anders ist die Rechtslage, wenn in Demonstrationen das Postulat vertreten wird, die Rechtsordnung sei generell oder in einem Punkt zu missachten. Dies wäre der Fall, wenn die Demonstration zu einer rechtswidrigen Hausbesetzung aufruft oder dazu, eine bestehende Hausbesetzung sei fortzusetzen. Dies ist unzulässig. In einem solchen Fall müsste die Bewilligungsbehörde das Demonstrationsgesuch ablehnen. Insoweit findet also auch eine inhaltliche Kontrolle der von den Demonstranten vertretenen Postulate statt.

In Zeiten schwerer sozialer und politischer Spannungen kann sich der Vorbehalt der öffentlichen Ordnung wie eine Staatsschutzklausel auswirken. In den dreissiger Jahren wurden deshalb Demonstrationen von faschistischen oder kommunistischen Organisationen generell verboten⁴².

Die Aspekte der öffentlichen Ordnung bei der Erteilung von Bewilligungen für gesteigerten Gemeingebrauch treten im sozialstaatlichen Leistungsstaat immer stärker in den Vordergrund. So hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Behörde, welche die Benutzung des öffentlichen Grundes überwacht, beim Entscheid über die Erteilung einer Bewilligung namentlich die zweckmässige Nutzung der öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohner berücksichtigen solle⁴³. Bei der Bewilligung von Demonstrationen ist zu berücksichtigen, dass das knappe öffentliche Gut Strassen und Plätze auch durch den Gemeingebrauch, Informationsstände, Strassencafés, Parkplätze, private und öffentliche Baustellen oder Taxistandplätze genutzt wird. Alle diese Aspekte müssen bei der Erteilung einer Demonstrationsbewilligung miteinbezogen werden.

B. Grundrechtsansprüche betroffener Dritter

Die Literatur hat sich bei der Demonstrationsproblematik weitgehend auf das Verhältnis der Demonstranten zum Gemeinwesen beschränkt⁴⁴. Dies rührt nicht

⁴¹ Vgl. genauer BGE 111 Ia 322 unter Hinweis auf BGE 57 I 272; 60 I 208 f.

⁴² Vgl. Rhinow, 62; Saxer, 221.

⁴³ Vgl. BGE 105 Ia 94.

⁴⁴ Vgl. z. B. Hoemi, passim.

zuletzt von der Konzeption der staatsrechtlichen Beschwerde her, die nach Art. 88 OG nur gegenüber Eingriffen in rechtlich unmittelbar geschützte, nicht aber gegenüber Beeinträchtigungen bloss faktischer Interessen offensteht. Ferner wurde bloss selten darauf hingewiesen, dass nicht nur die öffentliche Ordnung eine Einschränkung von Demonstrationen verlangen kann, sondern dass die ebenfalls grundrechtlich geschützten Rechtssphären der Passanten, Geschäfte und Anwohner zu berücksichtigen sind⁴⁵. In der Bewilligung von Demonstrationen sind indessen auch die rechtlichen Beziehungen zwischen Privaten zu beachten, das heisst die Beziehungen der Demonstranten zu den Nichtdemonstranten. Es handelt sich mithin um eine Frage der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte⁴⁶.

In der Rechtsprechung ist eine besondere Konstellation bei *Gegendemonstrationen* aufgetreten, wo die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit von Demonstranten und Gegendemonstranten auf dem Spiel steht, also neben dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung ebenfalls die Drittwirkung ins Spiel kommt⁴⁷. Im Urteil *Rassemblement jurassien/Unité jurassienne*⁴⁸ hiess das Bundesgericht ein Versammlungsverbot für die ursprüngliche Demonstration und die gleichzeitig geplante Gegendemonstration gut, weil die Polizei ausnahmsweise nicht in der Lage gewesen sei, die ursprüngliche Demonstration gegenüber allfälligen Übergriffen zu schützen. Dieser Polizeinotstand rechtfertigte ein Abweichen vom Störerprinzip⁴⁹. Die Europäische Kommission für Menschenrechte erklärte eine dagegen gerichtete Beschwerde für unzulässig⁵⁰, denn die Lage sei gespannt gewesen und man habe mit Unruhen rechnen müssen. Die schweizerischen Behörden hätten den Ermessensspielraum nicht überschritten.

Es ist fraglich, ob die Konventionsorgane auch heute noch an dieser Rechtsprechung festhielten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat im Urteil «Ärzte für das Leben» das Problem der Gegendemonstrationen behandelt⁵¹. Danach verbietet Art. 11 EMRK nicht bloss die staatliche Einmischung, sondern verpflichtet den Staat auch zu positiven Massnahmen, damit von den Garantien

⁴⁵ Vgl. *Rüesch*, 366 ff., 369 ff.; *Giorgio Malinverni*, *L'exercice des libertés sur le domaine public*, in: *Mélanges André Grisel*, Neuenburg 1983, S. 145 ff., insb. S. 156.

⁴⁶ Die Literatur bezieht die Drittwirkung zum Teil nur auf die *privatrechtlichen* Rechtsbeziehungen, vgl. z. B. *Häfelin/Haller*, 363, oder *Rüesch*, 384 f., 388 f., der hier ebenfalls Drittwirkungsprobleme behandelt, aber auf S. 397 behauptet, es handle sich nicht um Drittwirkung, sondern um «Kollisionsfälle», wo verschiedene Grundrechtsausübungen unvereinbar zusammentreffen. In der vorliegenden Abhandlung wird der Begriff der Drittwirkung umfassender verstanden: Er bezieht sich auf alle Rechtsbeziehungen zwischen Privatpersonen; vgl. in diesem Sinn etwa: *J.P. Müller*, *Grundrechte*, 58, und *J.P. Müller*, *Kommentar*, N. 59 zur Einleitung zu den Grundrechten.

⁴⁷ Vgl. *Malinverni*, *Kommentar*, N. 50 zur Versammlungsfreiheit.

⁴⁸ BGE 103 Ia 310.

⁴⁹ Vgl. *Saxer*, 83.

⁵⁰ Vgl. Zulassungsentscheid 8191/78, *Décisions et Rapports*, Volume 17, S. 93, oder EuGRZ 1980, 36 ff.

⁵¹ Vgl. *Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Série A, vol. 139 (= EuGRZ 1989, 522 ff.).

tatsächlich Gebrauch gemacht werden kann (sog. *Schutzpflichten*⁵², auch als Drittwirkung der EMRK bezeichnet). Der Staat müsse demnach Demonstrationen vor Gegendemonstrationen schützen, die versuchten, die Erstdemonstration zu verhindern oder zu stören. Das Recht auf Gegendemonstration dürfe in der Demokratie nicht das Demonstrationsrecht selbst in Frage stellen. Die Vertragsstaaten müssten vernünftige und geeignete Massnahmen treffen, um den friedlichen Ablauf einer erlaubten Demonstration nach Möglichkeit sicherzustellen. Freilich muss der Staat keine Garantie dafür abgeben. Den nationalen Behörden steht im Hinblick auf die erforderlichen Massnahmen ein weiter Ermessensspielraum zu.

Die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte bedeutet, dass die Grundrechte in Gesetzgebung und Rechtsprechung sinngemäss, über eine grundrechtsgerichtete Auslegung des Gesetzesrechts, auch unter Privaten wirksam werden. Sie wird zunehmend anerkannt⁵³. Etliche neue Kantonsverfassungen gewährleisteten sie ausdrücklich⁵⁴. Das Bundesgericht hat in mehreren Entscheiden die Anliegen grundrechtlich geschützter Freiheit im Verhältnis zwischen Privaten diskutiert⁵⁵, nicht zuletzt auch im hier noch vorzustellenden «privatrechtlichen Enteignungsfall»⁵⁶. Auch die EMRK-Organe berücksichtigen die Drittwirkung, indem sie Pflichten des Staates zu ihrer Durchsetzung anerkennen⁵⁷. Über die Drittwirkungsdiskussion hinaus gilt, dass die Grundrechte als *objektivrechtliche Grundsatznormen nach einer Verwirklichung in der gesamten Rechtsordnung verlangen*⁵⁸. Dies bedeutet in der Erteilung von Demonstrationsbewilligungen, dass nicht nur die Grundrechte der Demonstranten, sondern auch jene betroffener Dritter zu berücksichtigen sind.

Die Grundrechte Drittbetroffener stellen somit einen massgeblichen Gesichtspunkt bei der Erteilung von Demonstrationsbewilligungen dar. Eine Demonstration tangiert in aller Regel unvermeidlicherweise die ebenfalls grundrechtlich geschützten Ansprüche von Passanten, Anwohnern und Ladengeschäften. Soweit solche Demonstrationen nur selten vorkommen, kann die Auffassung vertreten werden, dass diese Beeinträchtigungen infolge der geringen Zeitdauer in Kauf zu nehmen sind. Die Versammlungsfreiheit und die Meinungsäusserungsfreiheit haben einen derart wichtigen Platz in der Demokratie, dass sie in solchen einzel-

⁵² Vgl. *Christian Tomuschat*, *Freedom of Association*, in: *Macdonald R.St.J., Matscher F. and Petzold H. (Editors)*, *The European System for the protection of Human Rights*, Dordrecht usw. 1993, S. 493 ff., insb. 506 f.

⁵³ Vgl. *J.P. Müller*, *Kommentar*, N. 58 ff. zur Einleitung zu den Grundrechten.

⁵⁴ Vgl. z. B. § 7 Abs. 2 KV AG; § 9 KV TG; Art. 27 KV BE; Art. 20 Abs. 2 und 3 KV SO; Art. 14 Abs. 2 KV JU; § 14 Abs. 2 KV BL, Art. 2 Abs. 2 KV GL.

⁵⁵ Vgl. z. B. BGE 86 II 365 (Fall *Vertglas*, Boykottmassnahmen eines Kartells); 111 II 253 ff. (Drittwirkung eines ungeschriebenen Streikrechts?).

⁵⁶ Vgl. nachstehenden Abschnitt IV.

⁵⁷ Vgl. *Pieter van Dijk/Godefridius van Hoof*, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2nd Ed., Deventer 1990, S. 19.

⁵⁸ Vgl. *Georg Müller*, *Zur Problematik der Drittwirkung von kantonalen Grundrechtsgarantien*, ZBJV 1993 153 ff., insb. S. 156, 167; *Hangartner*, *Staatsrecht II*, 27 ff., 74 ff.

nen, seltenen Konfliktkonstellationen zum vornherein einen Vorrang besitzen⁵⁹. Anders ist die Sachlage zu beurteilen, wenn häufige Demonstrationen zu einer regelmässigen Beeinträchtigung von Grundrechtspositionen der betroffenen Personengruppen führen. Die Passanten, Anwohner und Geschäfte können in diesem Zusammenhang den Schutz der *Handels- und Gewerbefreiheit* (Art. 31 BV), der *Eigentumsgarantie* (Art. 22^{ter} BV) und der *persönlichen Freiheit* (ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht des Bundes, sowie Aspekte von EMRK-Garantien, z. B. Art. 8 EMRK) beanspruchen, und diese Ansprüche können zu Beschränkungen des Demonstrationsrechts führen.

Die *Handels- und Gewerbefreiheit* schützt die privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit. Eine Demonstration vor einem Ladengeschäft, einem Gast- oder anderem Gewerbebetrieb reduziert den Umsatz, wenn die Demonstration den Zugang zum Geschäft selbst versperrt oder den privaten und öffentlichen Verkehr beeinträchtigt⁶⁰. Bei der Beurteilung von Demonstrationsgesuchen werden diese grundrechtlich geschützten Interessen von Gewerbetreibenden von manchen Bewilligungsbehörden im allgemeinen zu Unrecht nicht oder zu wenig beachtet. Die Bewilligungsbehörde hat in ihrer Praxis indessen gerade auch diese Interessen zu berücksichtigen. Die Interessen der Gewerbetreibenden haben in die Abwägung miteinzufliessen und dürfen nicht missachtet werden. Dies kann konkrete Beschränkungen von Demonstrationen rechtfertigen. Bezweckt eine Demonstration unmittelbar die Behinderung der Tätigkeit der Geschäfte, so dürfte sie überhaupt nicht bewilligt werden⁶¹. Eine solche Behinderungsabsicht müsste aber eindeutig nachgewiesen werden.

Ähnlich ist das Verhältnis zur Eigentumsgarantie zu beurteilen. Die *Eigentumsgarantie* des Art. 22^{ter} BV sichert als Bestandegarantie die konkreten vermögenswerten Rechte der Einzelnen⁶². Sie wird weitgehend auf die Konfliktlagen zwischen Einzelnem und Staat bezogen; doch werden z. B. im Baurecht auch schutzwürdige Interessen der privaten Nachbarn berücksichtigt. Regelmässige Demonstrationen vor denselben Gebäuden vermindern den Ertrag aus einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit⁶³. Dies ist in der Bewilligung von Demonstrationen zu beachten. Allerdings dürfte deshalb eine Demonstration nicht generell untersagt werden; vielmehr hat die Behörde ähnlich wie bei der Handels- und Gewerbefreiheit alle in Frage kommenden grundrechtlich geschützten Interessen abzuwägen.

Dass die sinngemässe und mittelbare Drittwirkung der Eigentumsgarantie durchaus keine gesuchte und fernab liegende gedankliche Konstruktion darstellt, ist zum Beispiel anhand der mehrfach bestätigten Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 679 ZGB («privatrechtliche Enteignung») leicht zu belegen. Folgen-

der Fall⁶⁴ mag als Beleg dienen: Eine Versicherungsgesellschaft hatte ihre Liegenschaft Bahnhofstrasse 104 und Schützengasse 10/12 in Zürich umbauen lassen. Während 22 Monaten waren um das Gebäude herum und auf öffentlichem Boden Bauinstallationen aufgestellt. Ein Modegeschäft an der Schützengasse 7 verlangte Schadenersatz für die erlittene Umsatzeinbusse, da der Zugang zum Geschäft durch die Installationen stark behindert gewesen sei. Das Bundesgericht hat eine Ersatzpflicht der Bauherrin in unechter Lückenfüllung von Art. 679 ZGB bejaht, obwohl das Handeln der Bauherrin vollkommen gesetzmässig war und alle erforderlichen Bewilligungen vorlagen. Damit hat es die früher eingeleitete Rechtsprechung⁶⁵ bestätigt.

Eine Demonstration und vor allem die regelmässige Durchführung von Demonstrationen in bestimmten Strassenzügen führen, wie betriebswirtschaftlich nachzuweisen ist, zu noch grösseren Umsatzeinbussen als im angeführten Fall: Während einiger Stunden sinkt der Umsatz einer Vielzahl von Geschäften. In gleicher Weise wie im angeführten Enteignungsfall muss die Eigentumsgarantie auch Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Privaten bei Demonstrationen haben. Die Bewilligungsbehörde hat deshalb in ihrer Praxis darauf zu achten, dass Demonstrationen die Eigentumsrechte Dritter nicht unangemessen belasten. Die strikte Reduktion der Grundrechtsproblematik auf das Demonstrationsrecht als reines Abwehrrecht der Demonstranten gegen das Gemeinwesen greift zu kurz und lässt bedeutsame grundrechtliche Anliegen Drittbetroffener ausser acht.

Zu beachten ist ferner, dass der Gemeingebrauch einer Fussgängerzone in der Innenstadt durch die *persönliche Freiheit* geschützt ist⁶⁶. Das individuelle Begehen einer Strasse im Rahmen ihrer Widmung stellt eine elementare Erscheinung der Persönlichkeitsentfaltung des Menschen dar. Das Bundesgericht spricht von der «liberté d'aller et de venir»⁶⁷. Restriktionen betreffen dieses Grundrecht. Deshalb muss die Möglichkeit eines allgemein eröffneten zulassungs- und gebührenfreien Zugangs zum öffentlichen Grund gegeben sein⁶⁸. Freilich muss nicht jeder Quadratmeter des öffentlichen Grundes begangen werden können; rechtmässig bewilligte Bauinstallationen, bewilligte Demonstrationen oder etwa das Verkehrssignal «Verbot für Fussgänger»⁶⁹ können einen Fussgänger faktisch oder rechtlich an der Begehung bestimmter Flächen hindern. Diese Beschränkungen sind unbedenklich, auch wenn sie zwangsläufig den Gemeingebrauch und damit die «liberté d'aller et de venir» vermindern, falls im übrigen ein Grossteil des öffentlichen Grundes begehbar bleibt. Die Bewe-

⁵⁹ Vgl. Ott, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, 142 f.

⁶⁰ Vgl. Rüesch, 384 f.

⁶¹ Vgl. Rüesch, 384.

⁶² Vgl. z. B. Hangartner, Staatsrecht II, 159 f.

⁶³ Rüesch, 388 ff. behandelt nur den Fall, wo Demonstranten fremdes Privateigentum beanspruchen und der Eigentümer damit nicht einverstanden ist.

⁶⁴ Vgl. BGE 114 II 236.

⁶⁵ Vgl. BGE 91 II 100 und Urteile vom 14. November 1986, vgl. Pierre Tercier, La protection contre les nuisances liées à des travaux de construction, in: Baurecht 1987 82 ff.; BGE 114 II 234.

⁶⁶ Vgl. BGE 109 Ia 150.

⁶⁷ BGE 111 Ia 232 mit weiteren Hinweisen.

⁶⁸ So auch Saxer, 176; dieser prüft auch Art. 37 Abs. 2 BV für den privaten Fahrverkehr; Rüesch, 397.

⁶⁹ Vgl. Art. 19 Abs. 3 der Verordnung vom 5. September 1979 über die Strassensignalisation, SR 741.21.

gungsfreiheit der Passanten darf daher durch eine Häufung von Demonstrationen nicht allzusehr eingeengt werden. Einer solchen übermässigen Beschränkung muss der Staat mit einer restriktiven Bewilligungspraxis beugen.

III. Notwendigkeit der Rechtsgüterabwägung

Es ist somit entscheidend, dass die Bewilligungsbehörde nicht nur nach traditioneller Auffassung die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit der Demonstranten gegenüber der öffentlichen Ordnung und den Polizeigütern abwägt, sondern *vielmehr auch die grundrechtlich geschützten Positionen der betroffenen Dritten in die Güterabwägung miteinbezieht*. Als solche Rechte Dritter kommen, wie dargelegt, namentlich die Handels- und Gewerbefreiheit, die Eigentumsgarantie und allenfalls auch die persönliche Freiheit in Frage. Die Grundrechte sollen einander nicht verdrängen, sondern sie sollen im Sinn *praktischer Konkordanz* zusammen mit den andern betroffenen Rechtsgütern zu einer möglichst optimalen Entfaltung gelangen⁷⁰. Dies folgt bereits aus der unbestrittenen Dimension der Grundrechte als Prinzipien objektiver Ordnung⁷¹ und der in Praxis und Lehre anerkannten mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte⁷². Daher sind Extremlösungen in diesem oder jenem Sinn nicht zulässig; auch haben die ideellen Grundrechte gegenüber den wirtschaftlichen Grundrechten keinen generellen Vorrang⁷³. Eine Demonstration in einem ausgesprochenen Einkaufsviertel einer Stadt vermag zwar infolge des zahlreichen Publikums eine maximale Appellwirkung zu erzielen, umgekehrt kann sie aber im Zusammenwirken mit anderen Faktoren die Interessen der Ladeninhaber und Gastwirtschaften an einem guten Geschäftsgang erheblich beeinträchtigen. Es liegt auf der Hand, dass ein Umsatzrückgang, wie er bei Demonstrationen regelmässig festgestellt werden kann, die Handels- und Gewerbefreiheit und allenfalls die Eigentumsgarantie der privaten Geschäftsinhaber beeinträchtigt.

In besonderen Situationen können sich die grundrechtlich geschützten Sphären Dritter somit als Schranken der Demonstrationsfreiheit auswirken⁷⁴. Die konkreten Umstände in den einzelnen Städten können zusätzlich ins Gewicht fallen und die Situation verschärfen. Demonstrationen zusammen mit notwendigen Bauarbeiten an Strassen und Brücken können zu derart schwerwiegenden Behinderungen in einer Innenstadt führen, dass das einkaufswillige Publikum zeitweise überhaupt ferngehalten wird. Die Organisatoren von Demonstrationen haben zwar einen Anspruch darauf, dass ihre Demonstration in einem publikumsfrequentierten

⁷⁰ Vgl. Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl., Heidelberg 1991, N. 317 ff.; Saxer, 224.

⁷¹ Vgl. Hangartner, Staatsrecht II, 27 ff., 74 ff.; Saxer, 225.

⁷² Vgl. Abschnitt II. B.

⁷³ Vgl. Rüesch, 366 ff. mit Hinweisen, 385 mit Hinweisen, 388.

⁷⁴ Vgl. Rüesch, 384 f., 388 f. und 397 für die hier behandelten drei Grundrechte. Diese Konkurrenzsituation deutet immerhin auch Ott, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, 149, an.

Stadtteil zu einem günstigen Zeitpunkt abgehalten werden kann. Die Bewilligungsbehörde hat aber bei besonderen verkehrstechnischen Situationen und in Berücksichtigung der Rechte Dritter relativ unproblematische Routen anzuweisen. So müsste bei besonders häufigen Demonstrationen in bestimmten Strassen für eine regelmässige Abwechslung unter den verschiedenen Strassenzügen gesorgt werden, um den relativ knappen öffentlichen Grund in Berücksichtigung der rechtlichen Interessen aller zu verwalten.

IV. Praktische Probleme der Rechtsgüterabwägung in der Erteilung von Demonstrationsbewilligungen

Die Bewilligungsbehörde muss die von den Gesuchstellern *geplante Route einer Demonstration nicht akzeptieren*, denn es besteht kein Anspruch auf eine Versammlung an einem bestimmten Ort zu einem bestimmten Zeitpunkt⁷⁵. In einer grossen Stadt bestehen genügend öffentliche Plätze und Strassen, auf denen Demonstrationen durchgeführt werden können, ohne dass die grundrechtlichen Ansprüche der Gewerbetreibenden und Ladeninhaber zu sehr beschränkt werden müssen. Die Bewilligungsbehörde hat Demonstrationen auf verschiedene geeignete Stadtteile zu verweisen, damit nicht immer an denselben Orten demonstriert wird. Dies verlangt auch das Gebot rechtsgleicher Behandlung von Gewerbetreibenden (Art. 4 Abs. 1 BV). Dabei sollte die Bewilligungsbehörde auf besondere Situationen Rücksicht nehmen. So hat es das Bundesgericht für durchaus vertretbar angesehen, dass in der Stadt Zug der alte Landsgemeindeplatz überhaupt nicht für Demonstrationen zur Verfügung steht, da dies mit der historischen Würde des Platzes und seiner Benutzung für besondere Anlässe des Gemeinwesens nicht vereinbar sei⁷⁶. Wenn solche Interessen genügen, um Demonstrationen an einem bestimmten Ort ganz zu verbieten, so müssen der besondere wirtschaftliche Wert einer Geschäftslage an einer von Kunden bevorzugten Strasse beziehungsweise die dahinter stehenden Grundrechte der Geschäftsinhaber ebenfalls berücksichtigt werden. Allerdings wäre ein gänzlich Verbot von Demonstrationen auf solchen Strassen nicht zulässig. Wohl ist aber eine Verteilung der Demonstrationen auch auf andere öffentliche Strassen und Plätze geboten, damit nicht jede Demonstration in die bevorzugten Einkaufsstrassen führt.

Im erwähnten privatrechtlichen Enteignungsfall hatte sich das Bundesgericht spezifisch mit der Zürcher Bahnhofstrasse und den anstossenden Gassen auseinandergesetzt, handelt es sich doch wirtschaftlich gesehen um eine ganz besondere Einkaufsstrasse. «Zusammen mit den benachbarten Strassen und Gassen ist die Zürcher Bahnhofstrasse weltbekannt wegen der dort niedergelassenen Banken

⁷⁵ Vgl. Hangartner, Vermummungsverbot, 1037. Allerdings darf eine Demonstration nicht auf ein Gebiet ohne Publikum verwiesen werden, vgl. BGE 100 Ia 401 ff.

⁷⁶ BGE 100 Ia 404; anderer Ansicht Bosshart, 140.

und Ladengeschäfte.»⁷⁷ Anders ist dagegen ein Wohnquartier mit Läden des täglichen Bedarfs zu bewerten.

«Demgegenüber kommt die Kundschaft, welche die Geschäfte an der Zürcher Bahnhofstrasse und in deren nächsten Nähe aufsucht, in grosser Zahl auch aus den übrigen Gebieten der Schweiz und aus dem Ausland. Diese Kundschaft wird . . . von den Wünsche weckenden Auslagen in Schaufenstern und Verkaufsräumen zum Betreten eines Ladengeschäftes veranlasst. Die Ladeninhaber rund um die Bahnhofstrasse haben daher ein ganz besonderes Interesse daran, dass der Zugang zu ihrem Geschäft ohne Schwierigkeiten gefunden wird.»⁷⁸

Es ist somit auch zu berücksichtigen, ob Geschäfte an einer Strasse eher auf Stamm- oder sogenannte Laufkundschaft ausgerichtet sind; letztere werden durch Demonstrationen stärker abgeschreckt. Bei übermässiger Beanspruchung von Einkaufsstrassen können sich die Ansprüche der betroffenen Geschäfte und Anlieger in subjektive Rechte und damit gleichzeitig in Schranken des Demonstrationsrechts verwandeln.

Eine besondere Situation kann sich auch im Zusammenhang mit der Bautätigkeit auf dem öffentlichen Grund ergeben. Wird der Zugang zu einem wichtigen Einkaufsquartier infolge zahlreicher Baustellen bereits stark eingeschränkt, so ist es nicht nur vertretbar, sondern geradezu geboten, dass die Behörde für diesen Zeitraum im betroffenen Gebiet keine Demonstration bewilligt, sondern andere Strassenzüge anweist.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip kann also die Anordnung von Auflagen zu Demonstrationsbewilligungen gebieten. Dazu gehört nicht nur die Anweisung einer bestimmten Route, sondern auch die Verpflichtung zu einem von den Veranstaltern zu organisierenden *Ordnungsdienst*. Damit kann der Aufwand der Polizei vermindert und insbesondere können damit Sachbeschädigungen sowie das Begehen einer nicht bewilligten Route verhindert werden. Ist ein Veranstalter allerdings nicht in der Lage oder nicht willens, einen Ordnungsdienst aufzustellen und die verlangte Ordnungsfunktion auszuüben, so besteht die erhebliche Gefahr, dass die öffentliche Ordnung unmittelbar gefährdet ist. Das Verhältnismässigkeitsprinzip würde es in diesem Fall gestatten, dass eine Demonstration nicht bewilligt würde. Nicht nur die Polizei hat die Pflicht, dafür zu sorgen, dass die öffentliche Ordnung eingehalten wird. Vielmehr können dafür primär die Veranstalter und Teilnehmer einer Demonstration selbst verantwortlich gemacht werden.

Die Behörde darf hingegen in ihrer Bewilligungspraxis keine Unterscheidungen im Hinblick auf die von den Demonstranten vertretenen Meinungen treffen⁷⁹ und beispielsweise die politischen Anliegen der ihr nicht zusagenden Gruppierungen durch eine restriktivere Praxis behindern. Freilich steht der öffentliche Grund für Manifestationen nicht unbeschränkt zur Verfügung; es kann sich eine eigentliche Mangellage anbahnen. Dann ist es ohne weiteres zulässig, dass die Behörde

⁷⁷ BGE 114 II 234 f.

⁷⁸ BGE 114 II 235.

⁷⁹ Vgl. *Hangartner*, Vermummungsverbot, 1038.

– unabhängig von den vertretenen Auffassungen – die immer wiederkehrenden und an bewilligten Demonstrationen vorgebrachten Auffassungen und Gegenauffassungen von Gruppen restriktiver handhabt als von Organisatoren, die bislang nicht oder bloss selten das Demonstrationsrecht beansprucht haben. So ist bei der häufig anzutreffenden Konstellation, wonach eine Demonstration eine zeitlich spätere Gegendemonstration und diese wiederum eine Gegengegendemonstration usw. nach sich zieht, eine restriktivere Bewilligungspraxis angebracht. Damit kann das knappe Gut öffentlicher Grund nach objektiven Kriterien und unter Beachtung des Gebots der rechtsgleichen Behandlung auf alle Gruppierungen verteilt werden, ohne dass infolge übermässiger Demonstrationen die Interessen der Anlieger, Geschäfte und Passanten zu stark leiden.

V. Zusammenfassung

1. Demonstrationen auf öffentlichem Grund sind durch die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit geschützt. Gesuchsteller haben aber keinen Anspruch darauf, dass die Demonstrationen zu einem *bestimmten* Zeitpunkt an einem *bestimmten* Ort abgehalten werden können. Die Behörden sind jedoch verpflichtet, Demonstrationen auf geeigneten Strassen und Plätzen zu geeigneten Zeiten zu ermöglichen.

2. Die Ansprüche Dritter werden nicht nur durch die öffentliche Ordnung und das öffentliche Interesse geschützt. Vielmehr sind Interessen Dritter auch grundrechtlich geschützt, namentlich durch die Handels- und Gewerbefreiheit, die Eigentumsgarantie und die persönliche Freiheit.

3. Die Bewilligungsbehörde hat eine Güterabwägung zwischen den verschiedenen rechtlich geschützten Interessen von Demonstranten einerseits und Anliegern, Inhabern von Geschäften, Grundeigentümern und Passanten andererseits vorzunehmen und für eine optimale Verwirklichung der einzelnen Interessen zu sorgen. Die Verkürzung der Rechtsgüterabwägung auf die Gegenüberstellung der ideellen Interessen der Demonstranten einerseits und der Interessen des Staates an der öffentlichen Ordnung andererseits ist einseitig und kann zu rechtswidrigen Ergebnissen führen.

4. In den zu bewilligenden Einzelfällen hat die Behörde mittels Auflagen für eine verhältnismässige Handhabung des Demonstrationsrechts zu sorgen. So sind bei andauernder Demonstrationstätigkeit jeweils andere Routen vorzuschreiben, damit nicht stets dieselben Strassen und Plätze betroffen sind. Die Behörde muss auch die verkehrstechnische Situation (z. B. infolge von umfangreichen Bauarbeiten auf öffentlichem Grund) berücksichtigen; unter Umständen sind gewisse Strassenzüge für die Dauer dieser Arbeiten von Demonstrationen ganz freizuhalten. Ein ausreichender Ordnungsdienst durch die Organisatoren soll Ausschreitungen, Sachbeschädi-

gungen und ein Abweichen von der bewilligten Route verhindern; er darf und sollte als Auflage in der Bewilligungserteilung verlangt werden.

Literatur

Bosshart Jürg, Demonstrationen auf öffentlichem Grund, Diss. Zürich 1973.

Häfelin Ulrich/Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Aufl., Zürich 1993.

Hangartner Yvo, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band I: Organisation, Zürich 1980; Band II: Grundrechte, Zürich 1982.

Hangartner Yvo, Besprechung des Urteils BGE 117 Ia 472 (Vermummungsverbot), AJP 1992 1036 ff.

Hoerni Karl, Die Versammlungsfreiheit in der Schweiz, Diss. Zürich 1938.

Hug Markus, Der Ausländer als Grundrechtsträger, Diss. Zürich 1990.

Imboden Max/Rhinow René, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 2 Bände, 5. Aufl., Basel 1976, mit einem Ergänzungsband von *René Rhinow/Beat Krähenmann*, 1990.

Jacquat Graziella, La liberté de réunion en droit suisse, Diss. Lausanne 1982.

Malinverni Giorgio, Kommentar zur Versammlungsfreiheit, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.

Müller Jörg Paul, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Bern 1991.

Müller Jörg Paul, Kommentar, Einleitung zu den Grundrechten, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern/Zürich/Basel 1987 ff.

Ott Sieghart, Das Recht auf freie Demonstration, Berlin/Neuwied 1967.

Ott Sieghart, Die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, in: Perels Joachim (Hrsg.), Grundrechte als Fundament der Demokratie, Frankfurt a. M. 1979.

Rhinow René, Die bundesgerichtliche Praxis zur Demonstrationsfreiheit, ZBl 72/1971, S. 33 ff., S. 57 ff.

Rhinow René/Krähenmann Beat, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a. M. 1990.

Rüesch Adrian, Die Versammlungsfreiheit nach schweizerischem Recht, Diss. Zürich 1983.

Saxer Urs, Die Grundrechte und die Benutzung öffentlicher Strassen, Diss. Zürich 1987.

Thürer Daniel, Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz, in: Frowein Jochen/Stein Torsten (Hrsg.), Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht, Band 2, Berlin usw. 1987, S. 1341 ff.