

# **BGE 96 I 219**

Bundesgericht (BGE), 1970-06-24, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_96 I 219](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_96_I_219)

FR: ATF 96 I 219

IT: DTF 96 I 219

## **Regeste**

Regeste Bestrafung wegen Teilnahme an einer nicht bewilligten Demonstration. 1. Die Versammlungsfreiheit und die Meinungsäusserungsfreiheit sind durch ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Freiheitsrechte. Stellt auch die "Demonstrationsfreiheit" ein solches Recht dar? (Erw. 4). 2. Auslegung und gesetzliche Grundlage der vom Stadtrat von Zürich erlassenen Vorschrift, wonach die Veranstaltung von Versammlungen und Umzügen auf dem öffentlichen Grunde der vorgängigen Bewilligung der Polizeibehörde bedarf (Erw. 6). 3. Vereinbarkeit dieser Vorschrift mit dem ungeschriebenen Verfassungsrecht des Bundes und mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Erw. 7).

## **Erwägungen**

### **E. 3**

(Selbständige Willkür rügen).

### **E. 4**

Die weiteren Ausführungen und Rügen der Beschwerdeführer betreffen die Frage der Gesetz- und Verfassungsmässigkeit des den Anordnungen der Polizeibeamten zugrunde liegenden Art. 18bis VBöG sowie die Auslegung dieser Bestimmung. Was die Verfassungsmässigkeit betrifft, berufen sich die Beschwerdeführer auf ein Demonstrationsrecht als ein durch ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes gewährleistetes Freiheitsrecht. Im kantonalen Verfahren haben sie behauptet, dieses Demonstrationsrecht bestehe "nach anerkannter Lehre und Rechtsprechung". Sie haben diese Behauptung indes weder dort noch in der staatsrechtlichen Beschwerde zu belegen versucht. Dieser Mangel schadet jedoch ihnen nicht. Dass es ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes gibt und dieses auch Freiheitsrechte gewährleistet, deren Verletzung mit staatsrechtlicher Beschwerde gerügt werden kann, hat das Bundesgericht schon wiederholt erkannt ( BGE 91 I 485 /6, BGE 96 I 107 ). Es ist daher zu prüfen, ob das ungeschriebene Verfassungsrecht des Bundes die von den Beschwerdeführern angerufenen Freiheitsrechte, das Versammlungs-, Meinungsäusserungs- und Demonstrationsrecht, gewährleistet. Insoweit dies der Fall ist, hat die in Art. 3 zürch. KV enthaltene Gewährleistung der freien Meinungsäusserung und des Versammlungsrechtes keine Bedeutung, es sei denn die KV biete einen weitergehenden Schutz als das ungeschriebene Bundesrecht. Wie das Bundesgericht kürzlich unter Hinweis auf AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse* Nr. 312 ausgeführt hat, ist bei der Anerkennung von durch ungeschriebenes Bundesrecht gewährleisteten Freiheitsrechten Zurückhaltung geboten. Die Annahme einer solchen Gewährleistung rechtfertigt sich BGE 96 I 219 S. 224 nur für Befugnisse und Freiheiten, die eine Voraussetzung für die Ausübung anderer Freiheitsrechte bilden oder die sonst als unentbehrliche Bestandteile der demokratischen

und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes erscheinen ( BGE 96 I 107 ; vgl. Hans HUBER, Probleme des ungeschriebenen Verfassungsrechts, ZBJV 91bis/1955 S. 104/5. Das trifft, wie das Bundesgericht schon früher entschieden hat ( BGE 87 I 117 , BGE 91 I 485 /6), vorab für die Meinungsäusserungsfreiheit zu, denn ohne freie Meinungsäusserung ist die demokratische Willensbildung bei Wahlen und Abstimmungen und die freie Ausübung der politischen Rechte (Initiativrecht, Referendum usw.) nicht denkbar. Und das gleiche gilt für die Versammlungsfreiheit, die den Bürgern die Möglichkeit gibt, politische Fragen auch ausserhalb der unter dem Schutz der Vereinsfreiheit stehenden politischen Parteien gemeinsam zu erörtern und darüber Beschlüsse zu fassen. Dass die Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit durch das ungeschriebene Verfassungsrecht des Bundes gewährleistet seien, wird auch von der neueren Rechtslehre angenommen (Hans HUBER a.a.O.; FLEINER-GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht S. 245, 365 und 379; FAVRE, Droit constitutionnel suisse S. 295 und 313; AUBERT a.a.O. Nr. 2011 und 2159). Eine besondere, durch ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Demonstrationenfreiheit ist bisher weder in der Rechtsprechung anerkannt noch in der schweizerischen Rechtslehre erörtert worden (vgl. BUSCHBECK, Demonstrationenfreiheit und Strassenverkehr in der Schweiz, Beiträge des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 54 S. 157 ff.). Soweit Demonstrationen in der Form von Versammlungen und auf privatem Boden durchgeführt werden, reicht der Schutz der Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit aus. Eine besondere Demonstrationenfreiheit hätte darüber hinaus zum Inhalt, dass für Demonstrationen in der Form von Versammlungen und namentlich Umzügen der öffentliche Grund beansprucht werden dürfte. Ob das ungeschriebene Verfassungsrecht des Bundes ein solches Demonstrationenrecht gewährleiste, braucht nicht entschieden zu werden. Dieses Demonstrationenrecht stünde jedenfalls, wie alle persönlichen Freiheitsrechte, unter dem allgemeinen Polizeivorbehalt und könnte nur in den durch die öffentliche Ordnung geforderten Schranken ausgeübt werden ( BGE 91 I 326 E. 4). Dabei fällt in Betracht, dass die Inanspruchnahme des öffentlichen Grundes für Demonstrationsversammlungen BGE 96 I 219 S. 225 und -umzüge einen gesteigerten Gemeingebrauch darstellt ( BGE 61 I 110 ; AUBERT a.a.O. Nr. 2167, GRISEL, Droit administratif suisse S. 299) und dass den Behörden aus diesem Gesichtspunkt eine weitergehende Möglichkeit der Beschränkung zur Wahrung allgemeiner Interessen zuzugestehen ist als gegenüber Versammlungen auf privatem Boden (vgl. BGE 57 I 272 , BGE 60 I 207 ; AUBERT a.a.O. Nr. 2167). Die Beschwerdeführer anerkennen mit Recht, dass das von ihnen behauptete Demonstrationenrecht unter dem "allgemeinen Polizeivorbehalt" steht. Dagegen machen sie unter Hinweis auf das eben erwähnte Urteil BGE 91 I 325 ff. geltend, gestützt auf diesen Vorbehalt könnten Freiheitsrechte nur von Fall zu Fall in konkreten Verfügungen, nicht aber generell eingeschränkt werden. Der Einwand ist unbegründet. Das Bundesgericht hat dort (S. 326 unten) zunächst ausgeführt, dass die durch die öffentliche Ordnung geforderten Schranken der Ausübung von Freiheitsrechten grundsätzlich durch das Gesetz festgelegt werden müssen, und hat dann, wie auch in BGE 92 I 30 E. 5, geprüft, unter welchen Voraussetzungen einschränkende Massnahmen auch ohne ausdrückliche verfassungs- oder gesetzmässige Grundlage zulässig seien.

## **E. 5**

Im vorliegenden Fall ist streitig, ob die Durchführung einer Demonstration auf öffentlichem Grund von einer vorgängigen Bewilligung abhängig gemacht werden darf. Die Verpflichtung zur Einholung einer Polizeierlaubnis kann, als Beschränkung der Freiheit, im

allgemeinen nur durch Rechtssatz begründet werden (IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtssprechung Nr. 441 VII). Es ist daher in erster Linie zu prüfen, ob Art. 18bis VBöG auf politische Demonstrationen anwendbar und insoweit gesetz- und verfassungsmässig ist. Das Bundesgericht hat freilich wiederholt erklärt, 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 ( BGE 95 I 249 E. 3 und dort angeführte frühere Urteile). Ob dieser Grundsatz auch gilt, wenn der gesteigerte Gemeingebrauch zur Ausübung von Rechten beansprucht wird, die wie die Versammlungs- oder Meinungsäusserungsfreiheit unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung sind, kann dann offen bleiben, wenn sich ergibt, dass BGE 96 I 219 S. 226 die streitige Bewilligungspflicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruht. Dagegen fragt sich auch in diesem Fall, ob eine im kantonalen Recht vorgesehene generelle Bewilligungspflicht sich mit den durch ungeschriebenes Bundesrecht gewährleisteten Freiheitsrechten vereinbaren lässt. Ferner ist die Rüge der Beschwerdeführer zu prüfen, dass die Bewilligungspflicht gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstosse, der nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowohl für generelle wie für konkrete polizeiliche Eingriffe in Freiheitsrechte gilt ( BGE 91 I 327 und 487, BGE 92 I 35 E. 7, BGE 94 I 111 it. b; vgl. AUBERT a.a.O. Nr. 1765, GRISEL a.a.O. S. 184/5.

## E. 6

Auf das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage der Bewilligungspflicht beziehen sich drei Rügen der Beschwerdeführer. a) Sie sprechen dem Stadtrat die Zuständigkeit zum Erlass des Art. 18bis VBöG ab unter Berufung auf Art. 32 lit. e der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 15. Januar 1933, wonach der Erlass von "Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit" dem Gemeinderat (= Gemeindeparlament) zusteht. Das Obergericht erblickt die gesetzliche Grundlage des Art. 18bis VBöG in § 74 des kantonalen Gemeindegesetzes vom 6. Juli 1926 (GG) und § 61 des kantonalen Strassengesetzes vom 20. August 1893 (StrG). Nach § 74 Abs. 1 GG hat der Gemeinderat (= Exekutive) u.a. für die "Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und für die Sicherheit von Personen und Eigentum gegen Schädigungen und Gefahren jeder Art zu sorgen" und "zu diesem Zwecke eine Gemeindepolizeiverordnung" zu erlassen, während nach § 61 StrG die Städte Zürich und Winterthur "Polizeivorschriften über das an die Strassen grenzende Gebiet und über das Strassengebiet selbst und dessen Benützung" aufstellen. § 74 Abs. 1 GG, der die Zuständigkeit zum Erlass der Gemeindepolizeiverordnung der Exekutive zuweist, enthält eine zwingende Ordnung, die eine andere Verteilung der Zuständigkeit in der Gemeindeverfassung ausschliesst (EPPRECHT, Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Zürich S. 80; ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürch. Gemeinde S. 49/50). Der Stadtrat von Zürich war daher aufgrund von § 74 Abs. 1 GG (und § 61 StrG) zum Erlass des Art. 18bis VBöG zuständig, wenn es sich dabei um eine Polizeivorschrift handelt. Das ist, wie ohne jede Willkür angenommen BGE 96 I 219 S. 227 werden kann, der Fall. Erste Aufgabe der Polizei ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit (statt vieler BGE 87 I 364 , BGE 93 I 7 ). Die Kontrolle der Versammlungen, Umzüge usw. auf öffentlichem Grunde gehört insofern zu dieser Aufgabe der Polizei, als sie dazu dient, Störungen des öffentlichen Verkehrs zu vermeiden und die Ruhe und Sicherheit der Anwohner und übrigen Benützer der für solche Veranstaltungen beanspruchten öffentlichen Strassen und Plätze zu schützen. Ebenso verfolgt Art. 18bis

VBöG ein polizeiliches Ziel, denn mit der darin vorgesehenen Bewilligungspflicht werden Veranstaltungen, die erfahrungsgemäss leicht zu polizeiwidrigen Zuständen führen, einer vorbeugenden Überwachung unterstellt. b) Die Beschwerde wiederholt den bereits vor Obergericht erhobenen und von diesem zurückgewiesenen Einwand, Art. 18bis VBöG beziehe sich nicht auf politische Versammlungen und Umzüge. Wie es sich damit verhält, kann das Bundesgericht nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür prüfen, da es sich um die Auslegung kantonalen Rechts handelt und die streitige Bestimmung nicht besonders schwer in die Rechte der Bürger eingreift (vgl. BGE 95 I 16 ). Von Willkür kann jedoch nicht die Rede sein. Zwar spricht Art. 1 VBöG nur von privater Benützung des öffentlichen Grundes zu "Bau- und gewerblichen Zwecken" und findet sich der bei der Revision vom 27. April 1929 eingefügte Art. 18bis im Abschnitt über die "Benützung zu gewerblichen Zwecken". Die in Art. 18bis in erster Linie erwähnten Versammlungen und Umzüge haben aber erfahrungsgemäss nur ganz ausnahmsweise einen kommerziellen Zweck, sondern verfolgen in der Regel politische oder gewerkschaftliche Ziele. Wären solche Versammlungen und Umzüge von der Bewilligungspflicht ausgenommen, so wäre dies in Art. 18bis zweifellos ausdrücklich gesagt, erklärt doch der gleichzeitig mit der Einfügung von Art. 18bis revidierte Art. 18 in Abs. 2 die Verteilung von Drucksachen politischen Inhalts auf öffentlichem Grund ohne besondere Erlaubnis als zulässig im Gegensatz zu der nach Abs. 1 verbotenen Verteilung von Drucksachen, die Erwerbszwecken dienen. Bei dieser Sachlage erscheint die Annahme, Art. 18bis sei auch auf politische Veranstaltungen auf öffentlichem Grunde anwendbar, als zutreffend und hält jedenfalls dem Vorwurfe der Willkür stand. c) Die Beschwerdeführer machen weiter dem Sinne nach BGE 96 I 219 S. 228 geltend, Art. 18bis VBöG sei gewohnheitsrechtlich ausser Kraft getreten; die Polizei habe allein in den Jahren 1967/68 insgesamt 19 politische Demonstrationen ohne Bewilligung geduldet, und zur Zeit der Globus-Krawalle im Jahre 1968 habe der Stadtrat politische Demonstrationen auf öffentlichem Grund ohne Bewilligung ausdrücklich untersagt, was nicht nötig gewesen wäre, wenn Art. 18bis noch gegolten hätte. Ob eine klare Vorschrift des Verwaltungsrechts durch derogierendes Gewohnheitsrecht aufgehoben werden kann, ist in der Rechtsprechung und Lehre umstritten (vgl. BGE 94 I 308 E. 2; IMBODEN a.a.O. Nr. 231 I, GRISEL a.a.O. S. 39; HÖHN, Gewohnheitsrecht im Verwaltungsrecht S. 78 ff. und 87/88). Wie es sich damit verhält, kann dahingestellt bleiben. An die Voraussetzungen für die Entstehung von Gewohnheitsrecht (langanhaltende Übung und *opinio necessitatis*) werden im öffentlichen Recht strenge Anforderungen gestellt ( BGE 83 I 247 , BGE 84 I 95 , BGE 89 I 270 ). Im vorliegenden Falle ist schon die erste Voraussetzung, die lange Dauer der Übung, nicht dargetan. Dazu genügen die zwei Jahre, in denen die Polizei offenbar eine grössere Zahl nicht bewilligter politischer Demonstrationen auf öffentlichem Grund der Stadt Zürich geduldet hat, bei weitem nicht. Soweit die Beschwerdeführer aus der zeitweisen Nichtanwendung des Art. 18bis schliessen durften, die Vorschrift sei hinfällig, hat das Obergericht dem dadurch Rechnung getragen, dass es ihnen Rechtsirrtum zugebilligt und von Strafe Umgang genommen hat. Bedeutungslos ist der Umstand, dass der Stadtrat nach der streitigen Demonstration im Jahre 1968, im Anschluss an die Globus-Krawalle, nicht bewilligte Demonstrationen durch einen besondern Erlass verboten hat. Er hat damit lediglich die Bevölkerung darauf aufmerksam gemacht, dass die Polizei inskünftig nicht bewilligte Demonstrationen auf öffentlichem Grund nicht mehr dulden werde.

Beruhet demnach die Bewilligungspflicht gemäss Art. 18bis VBöG auch für politische Veranstaltungen auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, so bleibt zu prüfen, ob sie sich mit den durch ungeschriebenes Bundesrecht gewährleisteten Freiheitsrechten und mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbaren lässt. a) Indem der Staat die Ausübung einer bestimmten Tätigkeit von einer Bewilligung (Polizeierlaubnis) abhängig macht, unterwirft er sie einer besonders wirkungsvollen präventiven BGE 96 I 219 S. 229 Überwachung zur Verhinderung polizeiwidriger Zustände (vgl. FLEINER, Institutionen S. 405/6). Einer solchen Überwachung kann grundsätzlich auch die Ausübung verfassungsmässiger Freiheitsrechte unterstellt werden. So sind, obwohl Art. 45 BV dies nicht ausdrücklich sagt, die Kantone befugt, die Schweizerbürger, die sich auf ihrem Gebiet niederlassen wollen, zur Einholung einer Niederlassungsbewilligung zu verpflichten (BURCKHARDT, Komm. der BV S. 395/6; FLEINER-GIACOMETTI, a.a.O. S. 252). Die Ausübung der in der Eigentumsfreiheit enthaltenen Baufreiheit setzt regelmässig die Einholung einer Baubewilligung voraus. Ferner darf die Ausübung zahlreicher unter dem Schutz des Art. 31 BV stehender Berufe und Gewerbe der Bewilligungspflicht unterstellt werden (FLEINER-GIACOMETTI a.a.O. S. 306 und dort in Anm. 18 angeführte Urteile). Indessen gibt es auch Freiheitsrechte, deren Ausübung der präventiven Überwachung entzogen ist. Die Pressefreiheit ( Art. 55 BV ) schliesst es aus, Herstellung und Vertrieb von Presseerzeugnissen von einer Bewilligung abhängig zu machen oder einer Vorzensur zu unterstellen (BURCKHARDT a.a.O. 515/6, FLEINER-GIACOMETTI a.a.O. S. 372/3, FAVRE a.a.O. S. 296, AUBERT a.a.O. Nr. 2097 und 2099). Entsprechendes muss für das die Pressefreiheit umfassende Recht der freien Meinungsäusserung gelten. Ferner wird allgemein angenommen (eine Rechtsprechung hierüber scheint nicht zu bestehen), dass es mit der Vereinsfreiheit ( Art. 56 BV ) unvereinbar sei, die Gründung von Vereinen oder die Veranstaltung von Vereinsversammlungen von einer Bewilligung abhängig zu machen (FLEINER-GIACOMETTI a.a.O. S. 384 Anm. 48 und 387 Anm. 66; AUBERT a.a.O. Nr. 2157; a.A. BURCKHARDT a.a.O. S. 525 in bezug auf die Gründung von Vereinen). Dass die Ausübung der hier in erster Linie in Frage stehenden Versammlungsfreiheit durch präventive Massnahmen beschränkt werden darf, hat das Bundesgericht wiederholt bejaht, doch ging es jeweils um das spezielle Verbot einer angekündigten Versammlung oder eines Umzugs oder um die Ausnahme von einem bestimmten Verbot ( BGE 57 I 272 ff., BGE 60 I 202 ff.; BGE 61 I 35 ff., 107 ff., 265 ff.; BGE 91 I 325 ff., BGE 92 I 29 ff.). Ein generelles Verbot stellt trotz des Erlaubnisvorbehalts einen schwereren Eingriff in das Freiheitsrecht dar als wenn Versammlungen und Umzüge zwar auch präventiv, aber bloss von Fall zu Fall verboten werden können. Inwieweit die Bewilligungspflicht mit BGE 96 I 219 S. 230 der Versammlungsfreiheit vereinbar ist, hatte das Bundesgericht bisher noch nicht zu entscheiden. Auch in der Rechtslehre ist die Frage nicht abgeklärt. Nach HOERNI (Die Versammlungsfreiheit in der Schweiz. Diss. Zürich 1938, S. 122 ff.) ist zwar die Abhaltung von Versammlungen auf öffentlichem Grund allgemein bewilligungspflichtig, auf privatem Boden dagegen solange nicht, als kein ausdrücklicher Rechtssatz die Bewilligungspflicht einführt. AUBERT a.a.O. Nr. 2164 und 2167 erklärt indes lediglich, dass auch präventive Einschränkungen zulässig sind und diese bei Versammlungen auf öffentlichem Grund weiter gehen können, äussert sich aber nicht über ihre Natur, und FLEINER-GIACOMETTI a.a.O. S. 378 sowie FAVRE a.a.O. S. 315 befassen sich überhaupt nicht mit der Frage der präventiven Massnahmen. b) Ob Versammlungen auf privatem Boden der Bewilligungspflicht unterstellt werden dürfen, ist hier nicht zu prüfen. Art. 18bis VBöG bezieht sich nur auf Versammlungen und Umzüge auf öffentlichem

Grund, und die Beschwerdeführer machen lediglich geltend, dass für solche Versammlungen und Umzüge die Bewilligungspflicht unnötig, unzweckmässig und unverhältnismässig sei. Dass Art. 18bis mit dem Wesen der Versammlungs- und einer allfälligen Demonstrationsfreiheit unvereinbar sei, kann nicht gesagt werden, da diese Rechte jedenfalls keinen unbedingten Anspruch auf Inanspruchnahme des öffentlichen Grundes umfassen. Zu prüfen bleibt, ob er gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstösst. Das wäre dann der Fall, wenn der mit der Bewilligungspflicht verfolgte polizeiliche Zweck auch mit weniger weit gehenden präventiven Massnahmen wie dem Verbot angekündigter polizeiwidriger Veranstaltungen oder mit repressiven Massnahmen wie der Auflösung solcher Veranstaltungen erreicht werden könnte. Versammlungen und Umzüge auf öffentlichem Grund gefährden die polizeiliche Ordnung zweifellos stärker und unmittelbarer als Versammlungen auf privatem Boden, die zudem meist in geschlossenen Räumen stattfinden. Mit jenen sollen Gegner und Gleichgültige gezwungen werden, die Meinung der Veranstalter über politische Dinge zur Kenntnis zu nehmen und sich mit ihr auseinanderzusetzen. Andererseits haben die Veranstalter von Versammlungen und Umzügen auf öffentlichem Grund die Teilnehmer weniger in der Hand als bei geschlossenen Veranstaltungen, BGE 96 I 219 S. 231 und die Gefahr, dass es zu Gewaltakten gegen Personen oder Sachen oder zu andern Ausschreitungen kommt, ist verhältnismässig gross, zumal da häufig mit der Veranstaltung von Gegendemonstrationen zu rechnen ist (vgl. BGE 92 I 24 ff.). Ferner kann es bei einer Demonstration, die sich wie die hier in Frage stehende gegen einen fremden Staat richtet, zu Angriffen gegen diesen kommen, wodurch die Beziehungen der Schweiz zu ihm gestört werden. Ob all dies für sich allein die streitige Bewilligungspflicht zu rechtfertigen vermag oder ob nicht präventive Sicherungsmassnahmen wie die in BGE 91 I 321 ff. und BGE 92 I 24 ff. beurteilten genügen, kann offen bleiben. Hinzu kommt nämlich, dass die öffentlichen Strassen und Plätze, die für Versammlungen und Umzüge beansprucht werden, in erster Linie für andere Zwecke bestimmt sind, 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 46 ff. VRV). Es wird also in jedem Falle ein polizeiwidriger Zustand geschaffen, der in einer Stadt mit starkem Verkehr bis zum Zusammenbruch desselben mit unter Umständen schwerwiegenden Folgen für einzelne Verkehrsteilnehmer sowie zu Verkehrsunfällen führen kann. Die öffentliche Ordnung und Sicherheit wird demnach durch Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen und Plätzen nicht nur in Ausnahmefällen, sondern regelmässig gestört, und diese Störung kann auch dann, wenn keinerlei politische Bedenken bestehen, für die Bevölkerung oder Teile derselben, z.B. solcher, die auf die Offenhaltung bestimmter Verkehrswege dringend angewiesen sind, unzumutbar sein. Diese verkehrspolizeilichen Gründe vor allem rechtfertigen es, jedenfalls in Ortschaften mit grösserem Verkehr für alle Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen und Plätzen die Bewilligungspflicht einzuführen. Sie ermöglicht es der Polizei, das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung des Verkehrs und das Interesse der Veranstalter, ihre Meinung mittels Versammlungen und Umzügen einem möglichst grossen Teil der Bevölkerung bekannt zu geben, gegeneinander abzuwägen und nötigenfalls die Veranstaltung durch Auflagen und Bedingungen örtlich und zeitlich zu beschränken. Ferner erlaubt sie es der Polizei, für den Fall, dass nach dem Gegenstand der Veranstaltung Ausschreitungen zu befürchten sind, rechtzeitig die BGE 96 I 219 S. 232 erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen zu treffen. Wie die Bewilligungspflicht im einzelnen zu handhaben ist und ob, wie das Obergericht annahm, die streitige Demonstration hätte

bewilligt werden müssen, ist hier nicht zu prüfen, da die Bewilligung nicht nachgesucht worden ist. Bemerket sei lediglich, dass die Polizei selbstverständlich die Bewilligung nicht nach freiem Belieben erteilen oder verweigern oder auch nur dem Verkehr einen unbedingten Vorrang einräumen darf, sondern dass sie, wie schon in BGE 61 I 108 E. 3 betont wurde, die entgegenstehenden Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen und ihren Entscheid nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen hat. Die Beschwerdeführer wenden ein, dass der Rechtsweg, auf den das Obergericht die Veranstalter für den Fall ungerechtfertigter Verweigerung der Bewilligung verweise, in der Regel sehr lange dauere und deshalb die Bewilligungspflicht für Demonstrationsversammlungen und -umzüge darauf hinauslaufe, die in Frage stehenden Freiheitsrechte total aufzuheben. Diesem Einwand ist eine gewisse Berechtigung nicht abzuspüren, da zahlreiche Demonstrationen an ein bestimmtes politisches Ereignis oder an eine bestimmte Situation anknüpfen und später oft keinen Sinn mehr haben. 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. Sie lässt die Bewilligungspflicht aber nicht als unverhältnismässig erscheinen. Sie bestünde übrigens im gleichen Umfange auch dann, wenn diese Pflicht ersetzt würde durch die Pflicht, Versammlungen und Umzüge auf öffentlichem Grunde der Polizei vorher anzumelden (vgl. § 14 des Versammlungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 24. Juli 1953), wobei die Polizei die erforderlichen Weisungen erteilt und allfällige Verbote erlässt, weshalb die Beschwerdeführer mit Recht nicht geltend machen, die Bewilligungspflicht könnte durch eine blosser Anmeldepflicht ersetzt werden. Kommt die Kontrolle der Rechtsmittelinstanzen in der Regel zu spät, so hat sie umso grössere präjudizielle Bedeutung und hält die Polizei ab, 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 BGE 96 I 219 S. 233 einsetzt. Die Beschwerdeführer haben denn auch nicht aufgrund von Entscheiden der Rechtsmittelinstanzen oder auf andere Weise darzutun versucht, dass die bisherige Handhabung des im Jahre 1929 erlassenen Art. 18bis VBöG zu einer unzulässigen Einschränkung der Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit in der Stadt Zürich geführt hätte. Die Beschwerdeführer werfen dem Obergericht schliesslich noch deshalb Willkür und Verletzung der verfassungsmässigen Freiheitsrechte vor, weil es mit seinem Entscheid gestatte, Teilnehmer an Spontandemonstrationen, die naturgemäss nicht bewilligt sein könnten, wegzuweisen und zu bestrafen. Das Obergericht hat indes im angefochtenen Entscheid zur Frage der Spontandemonstrationen in keiner Weise Stellung genommen und hatte auch keinen Anlass dazu, da die streitige Demonstration keine solche war, sondern zwei Tage vorher öffentlich angekündigt wurde. Mit dem Verhältnis der Bewilligungspflicht zur sogenannten Spontandemonstration braucht sich daher auch das Bundesgericht nicht zu befassen.

Dispositiv

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.