

CH_VB JAAC 58.52 vom 12. Juli 1993

Bundesverwaltung, 1993-07-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_58.52__

FR: CH_VB JAAC 58.52 du 12 juillet 1993

IT: CH_VB JAAC 58.52 del 12 luglio 1993

Erwägungen

E. 1

Fragestellung und Vorgeschichte a. Die Rütlikommission stellte dem Bundesrat die Frage: «Soll sie Manifestationen pro und contra EG-Beitritt auf dem Rütli zulassen?» Die Kommission hat sich überlegt, dass das Rütli «1860 der privaten Spekulation entzogen werden» sollte und der Gedanke nahe läge, «dass das Rütli eo ipso auch politischen Spekulationen entzogen werden sollte.» Die Rütlikommission als vom Bund eingesetztes Verwaltungsorgan möchte zu dieser Frage «die Meinung des Rütli-Eigentümers, des Bundes», erfahren. Im Auftrag des Bundesrates klärte das Bundesamt für Justiz (BJ) die Frage im folgenden Gutachten. b. Im Jahre 1860 schenkte die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft der Eidgenossenschaft das zuvor mit Spendengeldern erworbene Rütli. Die Schenkung erfolgte unter folgenden Auflagen: c. Das Rütli wurde seither von einer von der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft eingesetzten Kommission verwaltet. Die Kommission hat am

E. 2

dass es unter der Oberaufsicht des Bundesrates ferner von der Schweizerischen gemeinnützigen Gesellschaft dürfe verwaltet werden, und

E. 3

Zur Nutzung der Rütliwiese als öffentlicher Sache im Gemeingebrauch Die Nutzung öffentlicher Sachen im Gemeingebrauch kann unterschiedlich intensiv sein. Von schlichtem Gemeingebrauch wird gesprochen, wenn die Sache bestimmungsgemäss von mehreren Personen gleichzeitig ohne gegenseitige Behinderung benutzt wird[6]: als Beispiel schlichten Gemeingebrauchs gilt etwa die übliche Benutzung öffentlicher Strassen und Plätze durch Fussgänger oder Fahrzeugführer. Gesteigerter Gemeingebrauch liegt vor, wenn die eine oder die andere der beiden erwähnten Voraussetzungen für den schlichten Gemeingebrauch nicht erfüllt ist[7]; als Beispiele für gesteigerten Gemeingebrauch öffentlicher Sachen werden etwa Demonstrationen auf öffentlichen Strassen und Plätzen genannt. Bei der Sondernutzung schliesslich wird einer Person ein ausschliessliches Recht an der Sache eingeräumt[8]. Für den schlichten Gemeingebrauch ist in der Regel keine Bewilligung erforderlich, während für den gesteigerten Gemeingebrauch normalerweise eine Bewilligung und für die Sondernutzung eine Konzession eingeholt werden muss[9]. Aus diesen Darlegungen folgt, dass (politische) Demonstrationen auf der Rütliwiese als gesteigerter Gemeingebrauch einer öffentlichen Sache zu bewerten sind.

E. 4

Demonstrationen auf öffentlichem Grund Nach heutiger Auffassung kann man sich auch bei der Benützung des öffentlichen Grundes zumindest dem Grundsatz nach (sogenannter «bedingter Anspruch») auf Freiheitsrechte berufen[10]. Das Bundesgericht hat zwar bisher

ein selbständiges Grundrecht auf Demonstration abgelehnt; es schützt aber Demonstrationen als Manifestationen der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit[11]. Beim Entscheid über die Benutzung von öffentlichen Sachen - dies gilt implizit auch für Demonstrationen - hat der Staat die Grundrechte zu berücksichtigen; er muss zwischen dem Interesse der Allgemeinheit am bestimmungsgemässen Gebrauch der öffentlichen Sache und dem Interesse der Gesuchsteller an der Grundrechtsausübung abwägen und dem besonderen Gehalt der Grundrechte Rechnung tragen. Das Bundesgericht anerkennt, dass öffentliche Strassen und Plätze für Demonstrationen grundsätzlich zur Verfügung stehen[12]. Nun schliessen allerdings Demonstrationen während bestimmter Zeit eine andere Nutzung des öffentlichen Grundes aus. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts darf deshalb für den mit einer Demonstration verbundenen gesteigerten Gemeingebrauch eine Bewilligungspflicht eingeführt werden, wobei für die Einführung der Bewilligungspflicht keine gesetzliche Grundlage 3

erforderlich ist, weil sich diese Kompetenz aus der Verfügungsgewalt über die öffentliche Sache ableiten lässt[13]. In der Lehre wird dieser letzte Punkt der bundesgerichtlichen Rechtsprechung teilweise kritisiert[14].

E. 5

Beurteilungskriterien a. Die Verweigerung der Bewilligung für eine Manifestation auf öffentlichem Grund stellt eine Einschränkung von Grundrechten dar und ist nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist[15]. Die dritte Voraussetzung für einen zulässigen Eingriff in ein Grundrecht, das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage, entfällt zumindest nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei der Einführung der Bewilligungspflicht für Demonstrationen auf öffentlichem Grund[16]. b. Ein wesentliches öffentliches Interesse für die Einschränkung beziehungsweise für das Verbot von Demonstrationen ist der Schutz der öffentlichen Ordnung[17]. Eine solche Wertung verlangt aber nach einer sorgfältigen Interessenabwägung: «Die zum Entscheid über ein Bewilligungsgesuch aufgerufene Behörde hat daher nach möglichst objektiver Prüfung des Gesuchs einen unvoreingenommenen Entscheid zu fällen. Sie darf eine Bewilligung nicht deshalb verweigern, weil sie die Ansichten, die an der Versammlung vertreten werden sollen, nicht teilt oder weil sie die Ziele der Veranstalter missbilligt.»[18] Im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips können für die Durchführung Bedingungen und Auflagen gemacht werden[19]. c. Besondere öffentliche Interessen ergeben sich im vorliegenden Fall aus der spezifischen Zweckbestimmung der Rütliwiese. Die Funktion als historische Gedenkstätte, als «Denkmal unserer Freiheit», ist im Schenkungsvertrag festgelegt[20] und in der Benützungsordnung konkretisiert. Daran sind auch Begehren um die Zulassung öffentlicher Kundgebungen auf dem Rütli zu messen. Da nun gerade die offene politische Auseinandersetzung und die entsprechende öffentliche Äusserung eines der Kennzeichen schweizerischen Freiheitsverständnisses sind, kann nach Ansicht des BJ eine Kundgebung auf dem Rütli nicht schon deshalb der Zweckbestimmung der Gedenkstätte widersprechen, nur weil sie politisch motiviert ist. Die Bewilligung wäre dagegen wohl dann in Frage zu stellen, wenn die (politischen) Ziele der Manifestanten das Bestehen der Eidgenossenschaft als solcher in Frage stellen. Wo die Grenze zwischen einer auf legalem Weg angestrebten Veränderung der Rechtsordnung und der Institutionen der Eidgenossenschaft und ihrer faktischen Beseitigung oder Auflösung verlaufen, lässt sich allerdings abstrakt kaum

festlegen, sondern nur in sorgfältiger Prüfung des Einzelfalles. Was die konkret angesprochene Frage von Kundgebungen im Zusammenhang mit dem Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft anbelangt, ist das BJ der Auffassung, dass auch hier dieser Kundgebungs hintergrund allein noch keine Bewilligungsverweigerung rechtfertigt. Wohl kann zwischen dem mit dem Rütli verknüpften Freiheitsgedanken und dem in Art. 2 der Bundesverfassung (BV) postulierten Staatsziel der Unabhängigkeit ein relativ enger Zusammenhang angenommen werden. Zu unterscheiden wäre hier aber zwischen der (von der Verfassung vorgegebenen) politischen Unabhängigkeit und der faktischen (insbesondere 4

wirtschaftlichen) Unabhängigkeit. Eine vollständige faktische Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft war von jeher eine Illusion und ist als solche wohl auch nicht erstrebenswert. Ein Zusammenhang besteht aber insofern, als es denkbar ist, dass die faktische Unabhängigkeit bis zu einem solchen Grade reduziert werden kann, dass die formelle politische Unabhängigkeit zur Farce wird. Im Zusammenhang mit dem Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft dürfte vor allem die faktische Unabhängigkeit tangiert sein. Dabei wäre zu bedenken, dass gerade hier die Einbusse an faktischer Unabhängigkeit nicht ohne weiteres einen verfassungsrechtlich bedenklichen Verlust an politischer Unabhängigkeit darstellt, da eine Kompensation durch Mitentscheidung in grösserem Rahmen möglich erscheint. d. Über die Zulässigkeit beziehungsweise die Verweigerung der Bewilligung für eine Demonstration auf dem Rütli (als Sache im Gemeingebrauch beziehungsweise als öffentlicher Grund) muss also - ungeachtet des Gegenstandes der Demonstration - von Fall zu Fall aufgrund des von den Organisatoren geplanten Ablaufs entschieden werden. Dabei ist im Sinne der obenstehenden Erwägungen zu prüfen, ob das öffentliche Interesse an Ruhe und Ordnung, an der Erhaltung der «ländlichen Stille» und des würdigen Charakters des Ortes als «Wiege» der staatlichen Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft ein jeweiliges Demonstrationsverbot (oder eine Bewilligung mit restriktiven Auflagen) rechtfertigt und ob dieses Verbot beziehungsweise die Einschränkungen wirklich nötig, das heisst verhältnismässig sind.

E. 6

Entscheidungen nicht abnehmen, da sie als Aufsichtsbehörden keine Einzelfälle anstelle der unmittelbar zuständigen Vollzugsbehörde (d.h. hier der Kommission) entscheiden sollen[24].

E. 7

[9] HÄFELIN / MÜLLER, a.a.O., S. 405, Rz. 1876 ff., S. 409, Rz. 1893 ff.; MOOR, a.a.O., S. 301 ff. [10] Jörg Paul MÜLLER, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Bern 1991, S. 162 und 187 ff. und dortige Hinweise; MOOR, a.a.O., S. 297; HÄFELIN / MÜLLER, a.a.O., S. 407, Rz. 1883 ff. [11] J.P. MÜLLER, a.a.O., S. 162; Giorgio MALINVERNI, Versammlungsfreiheit, in: Kommentar BV, Rz. 21 ff. [12] BGE 105 Ia 95. [13] BGE 96 I 223 ff.; BGE 100 Ia 402; BGE 105 Ia 21, 93; BGE 107 Ia 66; BGE 109 Ia 208 E4. [14] vgl. etwa MALINVERNI, a.a.O., Rz. 72; J.P. MÜLLER, a.a.O., S. 193 f.; HÄFELIN / MÜLLER, a.a.O., S. 405, Rz. 1877; Jörg Paul MÜLLER, Einleitung zu den Grundrechten, in: Kommentar BV, Rz. 124. [15] J.P. MÜLLER, Einleitung zu den Grundrechten, a.a.O., Rz. 114, Rz. 127 ff. und 145 ff.; MALINVERNI, a.a.O., Rz. 57 ff. [16] Vgl. Ziff. 4 oben. [17] MALINVERNI, a.a.O., Rz. 66, 69. [18] MALINVERNI, a.a.O., Rz. 65 und dortige Hinweise. [19] MALINVERNI,

a.a.O., Rz. 66. [20] Vgl. Ziff. 2c oben. [21] Vgl. etwa Peter SALADIN, in: Kommentar BV, Art. 3, Rz. 76 ff., insbesondere Rz. 132. [22] Das heisst mit der Verbindlicherklärung durch das Landgerichtspräsidium von Uri, vgl. Ziff. 1c oben. [23] Vgl. Ziff. 7b unten. [24] Vgl. etwa Kurt EICHENBERGER, in: Kommentar BV, Art. 102 Ziff. 2, Rz. 25. [25] Vgl. Ziff. 4 oben. [26] Art. 13 der Europäischen Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101); vgl. auch Walter HALLER, in: Kommentar BV, Art. 113, Rz. 41 und 60 ff., Art. 114bis, Rz. 5 ff.

E. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 58.52 - Bundesamt für Justiz, 12. Juli 1993 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1994 Année Anno Band 58 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 002 195 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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