



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 22 BV

Eine Kommentierung von Patrice Martin Zumsteg
Herausgegeben von Stefan Schlegel / Odile Ammann

Stand der Bearbeitung: 08.09.2023

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20230908-083533-0

ZITIERVORSCHLAG

Patrice Martin Zumsteg, Commentary of art. 22 FC, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann (eds.), Online Commentary of the Swiss Federal Constitution

Kurzzitat: OK-Zumsteg, art. 22 FC N XXX.

Art. 22 Versammlungsfreiheit

¹ Die Versammlungsfreiheit ist gewährleistet.

² Jede Person hat das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Kontext.....	3
A. Begriff der Versammlung	3
B. Versammlungsfreiheit als Kommunikationsgrundrecht	4
III. Gewährleistung der Versammlungsfreiheit	4
A. Verankerung	4
B. Grundrechtliche Ansprüche	5
1. Grundrechtsberechtigte	5
2. Sachlicher Schutzbereich im Allgemeinen	5
3. Abwehransprüche gegen den Staat im Besonderen	7
4. Ansprüche auf ein staatliches Tun im Besonderen	8
a. Ort der Versammlung	8
b. Teilnehmende einer Versammlung	9
C. Einschränkung der Versammlungsfreiheit	10
1. Unmittelbare Einschränkung der Versammlungsfreiheit	11
2. Mittelbare Einschränkung der Versammlungsfreiheit	13
3. Rechtfertigung von Einschränkungen	13
a. Gesetzliche Grundlage	13
b. Rechtfertigendes Interesse	15
c. Verhältnismässigkeit	16
d. Kerngehalt	17
D. Verwirklichung der Versammlungsfreiheit	17
E. Neue Technologien und Versammlungsfreiheit	18
IV. Zukunft der Versammlungsfreiheit	20
Weitere empfohlene Lektüre	21
Literaturverzeichnis	21

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Die Versammlungsfreiheit gehörte nicht zu den wenigen Grundrechtsgarantien, welche explizit in den Bundesverfassungen von 1848 und 1874 verankert waren.¹ Positiviert war hingegen ab 1848 die Kultusfreiheit für die anerkannten christlichen Konfessionen – und entsprechend der Schutz ihrer Zusammenkünfte.² Ebenso hatte das Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 1889, in welchem das höchste Gericht die Versammlungsfreiheit erstmals als Element der Vereinsfreiheit schützte, einen religiösen Hintergrund.³ Erst im Jahr 1970 erfolgte dann die Anerkennung der Versammlungsfreiheit als eigenständiges, **ungeschriebenes Grundrecht** durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung.⁴
- 2 Versammlungen mit dem Zweck, ein ideelles Anliegen gegenüber der Öffentlichkeit zu äussern,⁵ sind nach der Praxis des höchsten Gerichts nicht durch eine eigenständige Garantie der Demonstrationsfreiheit geschützt.⁶ Der Verzicht darauf, Demonstrationen als besondere Form der Versammlung explizit zu adressieren, spiegelt sich in der Historie der letzten Totalrevision der Bundesverfassung. Der vom Bundesrat noch 1996 beantragte Absatz zur Bewilligungspflicht für Kundgebungen auf öffentlichem Grund fand in den eidgenössischen Räten keine Mehrheit.⁷ Die beiden übrigen Absätze stehen – in der Form des erwähnten Entwurfs – **seit dem Jahr 2000 unverändert als Art. 22 BV** in Kraft.

II. KONTEXT

A. Begriff der Versammlung

- 3 Eine Versammlung umfasst begriffsnotwendig **mehr als eine Person**.⁸ Das Zusammenkommen dieser zwei oder mehr Personen muss nicht rechtlich organisiert sein.⁹ Ausgeschlossen sind lediglich zufällige Ansammlungen von Einzelpersonen.¹⁰ Darüber hinaus ist die Anzahl der sich versammelnden Personen nicht relevant.¹¹
- 4 Zeitlich ist die Versammlung begrenzt, wobei die exakte **Dauer** allerdings unerheblich ist.¹² Bildlich gesprochen: Sowohl ein Flashmob von wenigen Minuten als auch ein Protestcamp, das sich über

1. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 22 N. 1; CR-Malinverni, N. 1 zu Art. 22 BV.

2. Vgl. etwa BGE 12 93 (betreffend die Heilsarmee in Zürich) und BGE 20 274 (betreffend die evangelische Kirche im Tessin); Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 29 N. 4.

3. BGE 15 682 E. 2.

4. BGE 96 I 219 E. 4.

5. Zum Begriff der Demonstration vgl. Zick, S. 369; Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 36.

6. BGE 127 I 164 E. 3a; vgl. demgegenüber Art. 19 Abs. 2 Verfassung des Kantons Bern vom 6.6.1993 (KV/BE; SR 131.212); § 11 Abs. 1 lit. m Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23.3.2005 (KV/BS; SR 131.222.1); Art. 21 Verfassung des Kantons Waadt vom 14.4.2003 (KV/VD; SR 131.231) und Art. 32 Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14.10.2012 (KV/GE; SR 131.234).

7. Vgl. Art. 18 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs 1996, Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. 11.1996, BBl 1997 I 1, 592.

8. CR-Malinverni, N. 6 zu Art. 22 BV; Schabas, N. 7 zu Art. 21 CCPR.

9. Hierin liegt ein Unterschied zur Vereinigungsfreiheit i.S.v. Art. 23 BV, vgl. Biaggini, N. 8 zu Art. 23 BV. Zur Vereinigungsfreiheit nach Art. 11 EMRK Arndt/Engels/von Oettingen, N. 1 ff. und 27 ff. zu Art. 11 EMRK.

10. BSK-Hertig, N. 4 zu Art. 22 BV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 22 N. 6 und 8.

11. Biaggini, N. 4 zu Art. 22 BV; BSK-Hertig, N. 3 zu Art. 22 BV.

12. Biaggini, N. 4 zu Art. 22 BV; die genaue Dauer muss auch nicht im Vornherein feststehen, wie dies bei freundschaftlichem Zusammensein die Regel sein dürfte, vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2009.00055 vom 30.4.2009 E. 5.1.

mehrere Tage erstreckt, sind als Versammlung zu qualifizieren.¹³ Der grundrechtliche Schutz beginnt mit den Vorbereitungen und endet nach der vollständigen Auflösung der Versammlung.¹⁴

- 5 Ebenso flexibel ist die **räumliche Ausdehnung** – Versammlungen können auf privatem oder öffentlichem Grund erfolgen und statisch oder in Bewegung sein.¹⁵
- 6 In der Sache dient eine Versammlung «einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden oder meinungsäussernden Zweck».¹⁶ Ein solches **ideelles Ziel** kann auch im losen Zusammenkommen in freundschaftlicher oder unterhaltender Absicht bestehen.¹⁷

B. Versammlungsfreiheit als Kommunikationsgrundrecht

- 7 Versammlungen können nach dem Gesagten ganz unterschiedlichen Zwecken dienen, wobei die Versammlungsfreiheit als Kommunikationsgrundrecht primär auf die kollektive Meinungsbildung und -kundgabe gerichtet ist.¹⁸ Diese **Appellfunktion** ist insbesondere typisch für eine Demonstration, verstanden als Versammlung mit politischer Meinungskundgabe in der Öffentlichkeit.¹⁹
- 8 Gerade für **Minderheiten** kann eine Versammlung eines der wenigen Mittel darstellen, um die Mehrheitsgesellschaft direkt oder über die mediale Berichterstattung auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen.²⁰ Versammlungen und speziell Demonstrationen leisten damit einen wichtigen Beitrag zum freien Diskurs in der Gesellschaft, der eines der Kernanliegen der Kommunikationsgrundrechte ist.²¹

III. GEWÄHRLEISTUNG DER VERSAMMLUNGSFREIHEIT

A. Verankerung

- 9 Art. 22 BV garantiert nach dem Gesagten die **Versammlungsfreiheit in einer allgemeinen Weise** (Abs. 1), wobei einzelne Aspekte dieser Freiheit explizit genannt werden (Abs. 2).²²
- 10 Da der zweite Absatz das Recht, «Versammlungen fernzubleiben», ebenso nennt, wie das Recht, an Versammlungen teilzunehmen, wird schon aus dem Wortlaut klar, dass das Grundrecht aus Art. 22 BV eine **positive Freiheit und eine negative Freiheit** umfasst.²³ Soweit die Versammlung in der Form einer Demonstration erfolgt, steht diese unter dem gemeinsamen Schutz der Versammlungs- und Meinungsfreiheit (Art. 22 und Art. 16 BV).²⁴
- 11 Darin zeigt sich eine Parallele zur **völkerrechtlichen Verankerung** der Versammlungsfreiheit. Diese wird auch durch Art. 11 EMRK und Art. 21 UNO-Pakt II garantiert. Grundsätzlich gehen diese

13. Gl.M. SGK-Errass, N. 19 zu Art. 22 BV.

14. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 22 N. 10; CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 33.

15. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 22 N. 10; EGMR *Djavit An gegen die Türkei*, Nr. 20652/92, 20.2.2003, N. 56.

16. Ständige Rechtsprechung, vgl. etwa BGE 127 I 164 E. 3b oder BGE 137 I 31 E. 6.1.

17. BGE 132 I 49 E. 5.3 (gemeinsame Konsumieren von Alkohol) und BGE 137 I 31 E. 6.1 (gemeinsame Hin- und Rückreise sowie Besuch einer Sportveranstaltung); Harris/O'Boyle/Bates/Buckley, S. 684 f., entscheidend sei der «common cause».

18. BSK-Hertig, N. 1 zu Art. 22 BV; Villiger, Rz. 819.

19. Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 36; vgl. auch Zick, S. 370.

20. CR-Malinverni, N. 3 und 24 zu Art. 22 BV; CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 2. Aus der Rechtsprechung EGMR *Stankov und The United Macedonian Organisation Ilinden gegen Bulgarien*, Nr. 29221/95 und 29225/95, 2.10.2001, N. 107 sowie BGE 100 Ia 392 E. 4c.

21. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 18 N. 4 ff.; Schefer, Kommunikationsgrundrechte, Rz. 5 ff. Vgl. auch den Onlinekommentar zu Art. 16 BV.

22. Biaggini, N. 9 zu Art. 22 BV, m.w.H.

23. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 22 N. 22; CR-Malinverni, N. 13 zu Art. 22 BV.

Garantien als speziellere Grundrechte der Meinungsfreiheit vor, wie sie in Art. 10 EMRK und Art. 19 UNO-Pakt II verankert ist.²⁵ Für Kundgebungen gilt allerdings die Rechtsprechung des EGMR, wonach Art. 11 im Lichte von Art. 10 EMRK verstanden werden müsse.²⁶ Das Bundesgericht hat entschieden, dass diese internationalen Menschenrechtsgarantien keinen weiterreichenden Schutz festschreiben als die BV.²⁷ Gleichzeitig stützt es sich, wenn es die Garantien der EMRK auslegt, regelmässig auf die Rechtsprechung des EGMR.²⁸

- 12 In der Praxis weniger beachtet wurden bis jetzt die **speziellen Garantien der Versammlungsfreiheit** in Art. 5 lit. d Ziff. ix des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDÜ) und Art. 15 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK). Dies, obwohl die Schweiz sowohl für das RDÜ als auch für die KRK den jeweiligen Individualbeschwerdemechanismus anerkennt.²⁹ Dabei haben insbesondere die Schülerproteste im Kontext des Klimawandels gezeigt, dass hier durchaus Potenzial für die Weiterentwicklung der Versammlungsfreiheit vorhanden ist. Die KRK anerkennt nämlich einerseits Kinder als eigenständige Rechtssubjekte, deren (politische) Anliegen zu hören sind, und andererseits die besondere Schutzbedürftigkeit von minderjährigen Personen. Diese Schutzbedürftigkeit ist in verschiedener Hinsicht zu berücksichtigen: Kinder sind in einem allfälligen Bewilligungsverfahren zu unterstützen, unmittelbarer Zwang bei Versammlungen darf nur äusserst zurückhaltend eingesetzt werden und ebenso sollte möglichst von Kostenfolgen abgesehen werden.³⁰

B. Grundrechtliche Ansprüche

1. Grundrechtsberechtigte

- 13 Sämtliche **natürlichen Personen**, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und einem allenfalls bestehenden Sonderstatusverhältnis, können sich auf die Versammlungsfreiheit berufen.³¹
- 14 Dasselbe gilt für spontane Organisationskomitees und **juristische Personen**, wenn sie Veranstalter einer Versammlung sind.³²
- 15 Nicht auf die Versammlungsfreiheit berufen können sich die **Behörden**, insbesondere nicht ausländische Staatsorgane, die eine Veranstaltung in der Schweiz vor ihren Auslandsbürgerinnen und -bürgern abhalten möchten.³³

2. Sachlicher Schutzbereich im Allgemeinen

- 16 Versammlungen dienen einem weit verstandenen meinungsbildenden oder -äussernden Ziel.³⁴ Unerheblich ist die Qualität des geäusserten Inhalts; auch **unwahre, provozierende und**

24. BGE 132 I 256 E. 3; BGE 127 I 164 E. 3; Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 210.

25. Grabenwarter/Pabel, § 23 N. 69; Schabas, N. 11 zu Art. 21 CCPR.

26. EGMR *Ezelin gegen Frankreich*, Nr. 11800/85, 26.4.1991, N. 37; EGMR *Schwabe und M.G. gegen Deutschland*, Nr. 8080/08 und 8577/08, 1.12.2011, N. 101.

27. BGE 127 I 164 E. 3d–e; BGE 132 I 256 E. 3.

28. BGE 124 I 267 E. 3a; BGE 132 I 256 E. 4.3.

29. Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Art. 8 Abs. 1 RDÜ), Zuständigkeit für die Entgegennahme von Petitionen einzelner Personen (Art. 14 Abs. 1 RDÜ i.V.m. der Erklärung betreffend Art. 14 RDÜ); Ausschuss für die Rechte des Kindes (Art. 43 Abs. 1 KRK), Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren (SR 0.107.3).

30. Ausführlich dazu Zumsteg, «Fridays for Future», passim.

31. BSK-Hertig, N. 10 zu Art. 22 BV; Kiener/Kälin/Wytenbach, § 18 N. 8; CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 5.

32. BGE 92 I 24 E. 1; Arndt/Engels/von Oettingen, N. 5 zu Art. 11 EMRK; Biaggini, N. 11 zu Art. 22 BV.

33. Biaggini, N. 11 zu Art. 22 BV; SHK-Gonin, N. 14 zu Art. 11 EMRK.

34. Vgl. oben N. 6.

schockierende Meinungen sind grundrechtlich geschützt.³⁵ Ohne die dazu notwendige Toleranz und Offenheit gibt es, wie der EGMR zu Recht betont, keine demokratische Gesellschaft.³⁶

- 17 Hingegen darf die Gewaltausübung nicht der Zweck einer grundrechtlich geschützten Versammlung sein, wie Art. 11 EMRK und Art. 21 UNO-Pakt II zum Ausdruck bringen, indem sie nur das Recht, sich «friedlich» zu versammeln, schützen.³⁷ Das Erfordernis der **Friedlichkeit** darf aber nicht zu einem restriktiven Verständnis des Schutzbereichs von Art. 22 BV führen.³⁸ Deshalb genügen weder die abstrakte Gefahr, dass es zu einem unfriedlichen Verlauf kommen könnte, noch gewalttätiges Handeln von einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmern und schon gar nicht von aussenstehenden Störern, um den grundrechtlichen Schutz entfallen zu lassen.³⁹ Rechtswidrigkeit ist nicht mit Unfriedlichkeit gleichzusetzen; so kann etwa aus einer fehlenden Bewilligung nicht auf eine nicht-friedliche Versammlung geschlossen werden.⁴⁰ Erst wenn Gewalttätigkeiten der Versammlung als Ganzer zugerechnet werden können oder deren Ausübung sogar von Beginn an der verfolgte Zweck war, rechtfertigt es sich, solche Zusammenkünfte vom sachlichen Schutzbereich des Art. 22 BV auszunehmen.⁴¹ Anderweitige Gewalttätigkeiten sind hingegen auf der Ebene der Rechtfertigung einer Grundrechtseinschränkung zu beurteilen.⁴²
- 18 Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit kann zudem durch Art. 17 EMRK und Art. 5 UNO-Pakt II konturiert sein.⁴³ Wer durch seine Handlungen die in den völkerrechtlichen Verträgen garantierten Rechte und Freiheiten zerstören möchte, kann sich dazu gemäss diesen Bestimmungen gerade nicht auf diese Rechte berufen.⁴⁴ Ein solcher **Missbrauch**, so die Marginalie von Art. 17 EMRK, ist nach der Rechtsprechung des EGMR nur ausnahmsweise anzunehmen.⁴⁵ Der Gerichtshof bejaht dies vor allem bei der Verherrlichung oder Verharmlosung des Nationalsozialismus.⁴⁶ Die BV kennt keine derartige verfassungsinhärente Beschränkung der Schutzbereiche von Art. 22 oder 16 BV.⁴⁷ Die Frage eines Verbots solcher Aussagen ist unter Schweizer Verfassungsrecht auf der Ebene der Einschränkung dieser Grundrechte zu beantworten.⁴⁸ Für diesen Weg hat sich der EGMR auch in der Sache Vona entschieden: Die Auflösung einer Vereinigung, welche zur Verteidigung der «ungarischen Rasse» gegen «Zigeuner-Kriminalität» aufrief und entsprechende Demonstrationen durchführte, war ein gerechtfertigter Eingriff in Art. 11 EMRK durch die ungarischen Behörden.⁴⁹ Es ist demnach grundsätzlich im Einzelfall zu prüfen, ob Auflösungen von Versammlungen und Verbot von Veranstaltungen

35. Schefer, Kommunikationsgrundrechte, Rz. 56; EGMR (Grosse Kammer), *Perinçek gegen die Schweiz*, Nr. 27510/08, 15.10.2015, N. 196.

36. Ständige Rechtsprechung, vgl. etwa EGMR (Plenum), *Handyside gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 5493/72, 7.12.1976, N. 49; EGMR *GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus gegen die Schweiz*, Nr. 18597/13, 9.1.2018, N. 51.

37. Grabenwarter/Pabel, § 23 N. 74; Schabas, N. 12 ff. zu Art. 21 CCPR.

38. BSK-Hertig, N. 8 zu Art. 22 BV; Schabas, N. 14 zu Art. 21 CCPR; abzulehnen sind deshalb BGE 132 I 256 E. 3 und BGE 127 I 164 E. 3b, wonach die öffentliche Ordnung keinen Raum lasse «für Meinungskundgaben, die mit rechtswidrigen Handlungen verbunden sind».

39. Biaggini, N. 10 zu Art. 22 BV; Schabas, N. 14 zu Art. 21 CCPR; Villiger, Rz. 820.

40. SHK-Gonin, N. 24 zu Art. 11 EMRK; Harris/O'Boyle/Bates/Buckley, S. 686; BSK-Hertig, N. 8 zu Art. 22 BV.

41. BSK-Hertig, N. 8 zu Art. 22 BV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 22 N. 18.

42. BSK-Hertig, N. 9 zu Art. 22 BV; Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 225, unter Hinweis auf SGK-Errass, N. 20 zu Art. 22 BV, der dann allerdings doch einem restriktiveren Verständnis folgt.

43. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 18 N. 19; allerdings trennt der EGMR bei der Anwendung von Art. 17 EMRK nicht immer sauber zwischen Schutzbereich und Rechtfertigung, Villiger, Rz. 980 f., m.w.H.; vgl. auch Grabenwarter/Pabel, § 18 N. 24.

44. EGMR *Lawless gegen Irland (Nr. 3)*, Nr. 332/57, 1.7.1961, N. 7; Schabas, N. 9 f. zu Art. 5 CCPR, wendet die EGMR-Rechtsprechung in Sachen Lawless explizit auch auf den UNO-Pakt II an.

45. Villiger, Rz. 976; EGMR (Grosse Kammer), *Perinçek gegen die Schweiz*, Nr. 27510/08, 15.10.2015, N. 113 ff.

46. EGMR *M'Bala M'Bala gegen Frankreich* (Entscheid über das Eintreten), Nr. 25239/13, 20.10.2015, N. 33 ff.; EGMR *Witzsch gegen Deutschland* (Entscheid über das Eintreten), Nr. 7485/03, 13.12.2005, N. 3.

47. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 18 N. 19.

48. Vgl. auch den Onlinekommentar zu Art. 16 BV.

49. EGMR *Vona gegen Ungarn*, Nr. 35943/10, 9.7.2013, N. 49 ff.

gegenüber Neonazi-Gruppen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Grundrechte Dritter gerechtfertigt werden können.⁵⁰

- 19 Schliesslich können Fälle der Grundrechtskonkurrenz die Anwendbarkeit von Art. 22 BV beeinflussen.⁵¹ Eine echte Grundrechtskonkurrenz, eine **Grundrechtskumulation**, liegt regelmässig bei Demonstrationen vor, die ebenso unter dem Schutz der Meinungsfreiheit stehen.⁵² Darüber hinaus ist eine solche Kumulation insbesondere mit dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV; Art. 11 i.V.m. Art. 14 EMRK) denkbar, da Versammlungen gerade für Minderheiten eine attraktive Form der Kommunikation darstellen können.⁵³ Beispielsweise darf die Haltung eines Bürgermeisters zur Homosexualität bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Demonstration keine Rolle spielen.⁵⁴ Für das verpönte Anknüpfungsmerkmal der Rasse existiert der bereits erwähnte Art. 5 lit. d Ziff. ix RDÜ.⁵⁵
- 20 **Unechte Grundrechtskonkurrenz** besteht insbesondere zur Wirtschaftsfreiheit i.S.v. Art. 27 BV.⁵⁶ Versammlungen, welche keinen ideellen, sondern einen kommerziellen Zweck verfolgen, werden nach Schweizer Recht einzig durch die Wirtschaftsfreiheit und nicht durch Art. 22 BV geschützt.⁵⁷ Anders ist dies auf der völkerrechtlichen Ebene: Die EMRK und der UNO-Pakt II kennen die Wirtschaftsfreiheit nicht. Versammlungen mit einem kommerziellen Zweck werden von Art. 11 EMRK und Art. 21 UNO-Pakt II erfasst.⁵⁸

3. Abwehransprüche gegen den Staat im Besonderen

- 21 Die Versammlungsfreiheit ist ein **Freiheitsrecht** und vermittelt den Grundrechtsberechtigten deshalb primär Abwehransprüche.⁵⁹ Der Staat hat Einschränkungen der Einberufung, Organisation, Durchführung von und der Teilnahme an Versammlungen grundsätzlich zu unterlassen.⁶⁰ Dieser positiven Freiheit steht die negative Freiheit gegenüber, an Versammlungen nicht teilzunehmen, sie nicht organisieren zu müssen oder sie wieder absagen zu können – auch diesbezüglich müssen staatliche Einschränkungen grundsätzlich unterbleiben.⁶¹
- 22 Den Teilnehmenden einer Versammlung steht es frei, **Formen und Mittel** ihrer Kommunikation zu wählen: Möglich ist ein Ausdruck in Wort, Schrift, Bild oder rein symbolisch – etwa in einem Sitzstreik oder einem Schweigemarsch – aber auch der Einsatz von Lautsprecheranlagen.⁶² Schliesslich ist die Versammlung an sich schon eine Meinungskundgabe.⁶³ Die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach nur alle erlaubten Mittel vom Schutzbereich umfasst seien, ist kritisch zu sehen.⁶⁴ Wie bei der Friedlichkeit der Versammlung ist auch hier zu verlangen, dass ein allfälliger Gesetzesverstoss beim Einsatz der gewählten Mittel nicht beim Schutzbereich, sondern im Rahmen der Rechtfertigung berücksichtigt wird.⁶⁵

50. Zum Eingriffsinteresse EGMR *Vona gegen Ungarn*, Nr. 35943/10, 9.7.2013, N. 52; für einen Überblick betreffend solcher Massnahmen in der Schweiz Baigger.

51. Zum Begriff der Grundrechtskonkurrenzen statt vieler Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 7 N. 2 ff.

52. Vgl. oben N. 10.

53. Vgl. oben N. 8 und CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, N. 25.

54. EGMR *Baczowski u.a. gegen Polen*, Nr. 1543/06, 3.5.2007, N. 98 ff.; vgl. auch EGMR *Identoba u.a. gegen Georgien*, Nr. 73235/12, 12.5.2015, N. 91 ff.

55. Vgl. oben N. 12.

56. Für weitere Abgrenzungen vgl. SGK-Errass, N. 43 zu Art. 22 BV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 22 N. 37.

57. BGE 128 I 295 E. 5a; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 18 N. 70; a.A. SGK-Errass, N. 12 zu Art. 22 BV.

58. Vgl. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 18 N. 75.

59. Grabenwarter/Pabel, § 23 N. 88; BSK-Hertig, N. 12 zu Art. 22 BV.

60. BGE 137 I 31 E. 6.1; BSK-Hertig, N. 11 zu Art. 22 BV; Grabenwarter/Pabel, § 23 N. 72.

61. Biaggini, N. 9 zu Art. 22 BV; BSK-Hertig, N. 11 zu Art. 22 BV.

62. BSK-Hertig, N. 3 zu Art. 22 BV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 18 N. 12; BGE 107 Ia 64 E. 3b.

63. CR-Malinverni, N. 21 zu Art. 22 BV; EGMR *Tatár und Fáber gegen Ungarn*, Nr. 26005/08 und 26160/08, 12.6.2012, N. 38.

64. BGE 107 Ia 226 E. 4b/aa; BGE 141 I 201 E. 4.1.

- 23 Die durch eine Versammlung kommunizierten Inhalte können auf Widerstand stossen und ihrerseits eine dagegen gerichtete zweite Versammlung provozieren – etwa eine **Gegendemonstration**.⁶⁶ Die Durchführung einer solchen hat der Staat grundsätzlich ebenfalls zu dulden, geht es doch bei der Versammlungsfreiheit auch um das Ermöglichen eines Diskurses.⁶⁷

4. Ansprüche auf ein staatliches Tun im Besonderen

- 24 Neben ihrer negativen Funktion fliessen aus der Versammlungsfreiheit auch **positive staatliche Handlungspflichten**.⁶⁸

a. Ort der Versammlung

- 25 Unter die positiven Pflichten subsumiert die Lehre insbesondere, dass der **öffentliche Raum** zum Zweck von Versammlungen genutzt werden darf, auch wenn dies regelmässig gesteigerten Gemeingebrauch darstellt, d.h., die gleichartige Nutzung durch Dritte einschränkt.⁶⁹ Öffentlicher Raum meint eine nicht abgeschlossene Fläche, die jederzeit und voraussetzungslos für eine unbestimmte Anzahl von Personen zugänglich ist.⁷⁰ Gemeindesäle sind wie öffentlicher Raum zu behandeln, soweit sie für Versammlungen benutzt werden können.⁷¹ Für die Qualifikation als öffentlich soll es keine Rolle spielen, in wessen zivilrechtlichen Eigentum die fragliche Fläche steht.⁷² Das ist bei Räumen nachvollziehbar, welche jederzeit frei zugänglich sind, auch wenn sie in Privateigentum stehen (etwa die Lauben in der Berner Altstadt). Sobald diese freie Zugänglichkeit entfällt oder nur eingeschränkt gilt (etwa im Kundenbereich einer Bank), wird offensichtlich, dass hier ein Spannungsverhältnis zur Befugnis eines zivilrechtlichen Eigentümers besteht, Versammlungen auf seinem Grundstück aus seinem Eigentumsrecht heraus zu untersagen.⁷³ Die Auflösung dieser Spannung muss nicht über eine direkte Horizontalwirkung der Versammlungsfreiheit erfolgen, wie Errass zu Recht festhält; vielmehr ist es am fraglichen Gemeinwesen, die notwendige Infrastruktur und damit auch hinreichenden öffentlichen Raum zur Verfügung zu stellen.⁷⁴ Solange genügend Alternativen gegeben sind, sind keine hinreichenden Gründe ersichtlich, einen grundrechtlichen Nutzungsanspruch gegen den – ebenfalls grundrechtlich geschützten (Art. 26 BV) – Willen des zivilrechtlichen Eigentümers durchzusetzen.⁷⁵
- 26 In jedem Fall ist aber zu berücksichtigen, dass der zur Verfügung stehende Ort «dem Publizitätsbedürfnis der Veranstalter» Rechnung trägt.⁷⁶ Bildlich gesprochen: Eine intendierte

65. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 18 N. 15; EGMR *Christian Democratic People's Party gegen Moldova* (Nr. 2), Nr. 25196/04, 2.2.2010, N. 27; vgl. auch oben N. 17.

66. BGE 132 I 256 E. 4.2; EGMR *Alekseyev gegen Russland*, Nr. 4916/07, 21.10.2010, N. 77.

67. Ebenda und etwa auch EGMR *Fáber gegen Ungarn*, Nr. 40721/08, 24.7.2012, N. 43; CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 22 und 26; vgl. zu den Schutzpflichten bei Hauptdemonstration und Gegendemonstration unten N. 29 f.

68. Biaggini, N. 7 zu Art. 22 BV; Harris/O'Boyle/Bates/Buckley, S. 686 ff., je m.w.H. auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts resp. des EGMR.

69. Biaggini, N. 7 zu Art. 22 BV; BSK-Hertig, N. 12 zu Art. 22 BV. Zum Begriff des gesteigerten Gemeingebrauchs Moor/Bellanger/Tanquerel, S. 696 ff.; Tschannen/Müller/Kern, Rz. 1387 ff. Bei schlichtem Gemeingebrauch ist die Nutzung – in maiore minus – ebenfalls zulässig, vgl. BGE 138 I 274 E. 2.2.2.

70. Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 25, m.w.H.; ausführlich Wyssmann, S. 33 ff.

71. BGE 127 I 164 E. 3b; Moor/Bellanger/Tanquerel, S. 668. Zum Spezialfall des Bahnhofs vgl. Wyssmann, S. 51 ff.

72. BGE 127 I 164 E. 5b/bb; Wyssmann, S. 36 f.; restriktiver hingegen EGMR *Appleby u.a. gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 44306/98, 6.5.2003, N. 46 ff.; Arndt/Engels/von Oettingen, N. 26 zu Art. 11 EMRK.

73. BGE 97 I 911 E. 3a; zustimmend CR-Malinverni, N. 43 zu Art. 22 BV; CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 57. Klimaaktivisten, welche gegen den Willen der Hausherrin in einer Bankfiliale demonstrierten, machten sich des Hausfriedensbruchs schuldig, vgl. BGE 6B_1295/2020 vom 26.5.2021.

74. SGK-Errass, N. 48 f. zu Art. 22 BV; wohl noch anders BGE 101 IV 167 E. 5.

75. SGK-Errass, N. 50 zu Art. 22 BV; vgl. auch EGMR *Appleby u.a. gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 44306/98, 6.5.2003, N. 47; Zick, S. 374 ff.

Appellfunktion kann eine Versammlung nicht wahrnehmen, wenn sie an einem wenig belebten Rand eines Orts stattfinden soll.⁷⁷ Gleichzeitig besteht aber kein Anspruch darauf, eine Versammlung an einem bestimmten Ort, zu einem bestimmten Zeitpunkt und unter von den Grundrechtsträgern bestimmten Randbedingungen durchzuführen.⁷⁸ Unzulässig wäre es allerdings, wenn die Behörden eine besondere Beziehung zu einem Ort fordern würden, um eine Versammlung abhalten zu können.⁷⁹ Hingegen kann ein Grundrechtsträger eine solche geltend machen, um die Nutzung eines ganz bestimmten Ortes – allenfalls auch an einem spezifischen Datum – zu begründen.⁸⁰

- 27 Der dargestellte grundrechtliche Anspruch wird gemeinhin als bedingter **Leistungsanspruch** auf Nutzung des öffentlichen Grunds bezeichnet.⁸¹ Moeckli weist allerdings zu Recht darauf hin, dass das reine Zurverfügungstellen des öffentlichen Raums keine staatliche Leistung darstellt, sondern einer staatlichen Unterlassungspflicht entspricht.⁸² Nach hier vertretener Auffassung ist die Nutzungsüberlassung aber in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle kein reines Unterlassen. Vielmehr müssen gleichzeitig andere Interessen, die sich auf den öffentlichen Raum richten, durch die Behörden beachtet werden. Die Koordination dieser Ansprüche und Erstellung einer Prioritätenordnung sowie die individuell-konkrete Zuordnung des öffentlichen Raums – in der Regel mittels einer Bewilligung – stellen staatliche Leistungen dar, weshalb die Charakterisierung doch zutreffend ist.⁸³
- 28 Die **Bedingtheit** dieses Leistungsanspruchs ergibt sich gemäss höchstrichterlicher Praxis aus drei Elementen: Erstens bezieht sich der grundrechtliche Anspruch nur auf bestehende Infrastruktur. Es gibt keinen Anspruch darauf, dass der Staat neue Einrichtungen schafft. Zweitens gibt es grundsätzlich kein Recht auf Nutzung eines bestimmten Orts zu einer bestimmten Zeit. Schliesslich, drittens, muss eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden, wenn der öffentliche Raum in gesteigerter Form genutzt wird.⁸⁴ Diesbezüglich ist Moeckli grundsätzlich darin zuzustimmen, dass die Formulierung der «Bedingtheit» kaum einen Erkenntnisgewinn bringt. Einen unbedingten Anspruch auf Versammlungen, welche schlichten Gemeingebrauch darstellen oder im Privaten stattfinden, gibt es so nicht. Vielmehr unterstehen auch diese Versammlungen der verfassungsrechtlichen Schrankenregelung, aufgrund derer eine Interessenabwägung im Einzelfall vorzunehmen ist.⁸⁵ Da unter dem Begriff allerdings die drei genannten Elemente der Rechtsprechung zusammengefasst werden können, bietet es sich an, auch an dieser Terminologie festzuhalten.⁸⁶

b. Teilnehmende einer Versammlung

- 29 Weiter ist der Staat verpflichtet, «durch geeignete Massnahmen wie etwa durch Gewährung eines **ausreichenden Polizeischutzes** dafür zu sorgen, dass öffentliche Kundgebungen tatsächlich stattfinden können und nicht durch gegnerische Kreise gestört oder verhindert werden».⁸⁷ Dasselbe ergibt sich aus dem polizeirechtlichen Störerprinzip.⁸⁸ Diese Aufgabe kann «sicherlich beschwerlich»

76. BGE 132 I 256 E. 3; BGE 127 I 164 E. 5c/aa; vgl. auch Grabenwarter/Pabel, § 23 N. 83; Schabas, N. 21 zu Art. 21 CCPR.

77. Vgl. zur Appellfunktion oben N. 7.

78. BGE 132 I 256 E. 3; BGE 127 I 164 E. 5c/aa; vgl. auch EKMR *Anderson u.a. gegen das Vereinigte Königreich* (Entscheid über das Eintreten), Nr. 33689/96, 27.10.1997, N. 1: kein Anspruch sich «anywhere one wishes» zu versammeln.

79. BGE 132 I 256 E. 4.1; Grundrechtsträger sind insb. alle natürlichen Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, vgl. oben N. 13.

80. EGMR *United Macedonian Organisation Ilinden und Ivanov gegen Bulgarien*, Nr. 44079/98, 20.10.2005, N. 103; Bindung an einen Standort durch das Bundesgericht verneint in seinem Urteil 1P.104/2000 vom 30. 5.2000 E. 4c.

81. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 18 N. 29 ff.; Moor/Bellanger/Tanquerel, S. 715 ff.; Wyssmann, S. 68.

82. Moeckli, S. 267 f.

83. Ausführlich Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 247 ff., m.w.H.

84. BGE 138 I 274 E. 2.2.2, m.w.H. auf die Rechtsprechung.

85. Moeckli, S. 269.

86. Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 251.

sein,⁸⁹ ist aber von grosser Bedeutung. Ansonsten könnten gewaltbereite Gruppierungen darüber entscheiden, wer tatsächlich Versammlungen durchführen kann und wer nicht – in einem Rechtsstaat ein unhaltbarer Zustand.⁹⁰ Auf diesen Umstand musste letzthin etwa der Stadtrat von Zürich hingewiesen werden.⁹¹ Dieser wollte zum Nachteil einer friedlichen Kundgebung berücksichtigen, dass sie möglicherweise eine gewalttätige Gegendemonstration ausgelöst hätte. Das korrigierte das Verwaltungsgericht und hielt fest: «Vielmehr sind auch solche Kundgebungen möglichst zu bewilligen, und der Gefahr von Störungen ist etwa mit ausreichendem Polizeischutz und einer sorgfältigen Routenwahl entgegenzuwirken, und zwar unabhängig davon, wie unbeliebt und kontrovers ihre Anschauungen sind».⁹²

- 30 Die Konfrontation mit anderen – möglicherweise provozierenden und für die grosse Mehrheit der Gesellschaft absonderlichen – Ansichten kann demnach nicht nur für die Behörden, sondern auch für private Dritte beschwerlich sein. Die **heftige Ablehnung** einer geäusserten Meinung rechtfertigt aber selbstverständlich nicht, zum Mittel der Gewalt zu greifen oder sich sonst als «Diskurspolizei» zu gebärden.⁹³ Sehr bedenklich ist etwa, wenn an Hochschulen Veranstaltungen verhindert oder derart gestört werden, dass sie abgebrochen werden müssen.⁹⁴
- 31 Wo es trotz staatlichem Schutz zu Gewalttätigkeiten gegen eine Versammlung kommt, sind die Behörden verpflichtet, diese zu **untersuchen** und die Verantwortlichen gegebenenfalls zu bestrafen.⁹⁵ Das gilt auch, wenn die Behörden selbst übermässigen Zwang ausgeübt haben.⁹⁶
- 32 Zusätzliche Schutzansprüche können sich ergeben, wenn sich Teilnehmende einer Versammlung neben der Versammlungsfreiheit noch auf **weitere Grundrechte** berufen können. Dies gilt etwa bei Personen, die aufgrund einer körperlichen Behinderung besonders vulnerabel sind (Art. 8 Abs. 4 BV; Art. 1 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen [BehiK]).⁹⁷

C. Einschränkung der Versammlungsfreiheit

- 33 Den Kommunikationsgrundrechten ist gemein, dass sie nicht nur eine individual-rechtliche, sondern auch eine **demokratisch-funktionale Bedeutung** haben.⁹⁸ Der Versammlungsfreiheit kommt deshalb ein besonderes Gewicht zu.⁹⁹ Dies gilt insbesondere dann, wenn die kollektive Meinungsäusserung Fragen von gesellschaftlichem Interesse betrifft,¹⁰⁰ wie dies bei Demonstrationen der Fall ist.¹⁰¹

87. BGE 143 I 147 E. 3.2 (Hervorhebung des Autors); ebenso EGMR Plattform «Ärzte für das Leben» gegen Österreich, Nr. 10126/82, 21.6.1988, N. 32 ff.; Schabas, N. 19 f. zu Art. 21 CCPR.

88. CR-Malinverni, N. 62 ff. zu Art. 22 BV; Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 230 und 61 ff., m.w.H.

89. So das Bundesgericht in seinem Urteil 1P.304/1990 vom 18. 2. 1991 E. 6c/b, abgedruckt in ZBl 93 (1992), S. 40 ff., S. 47.

90. Ebenda durch das Bundesgericht als «rechtsmissbräuchlich» bezeichnet; vgl. auch *EGMR Alekseyev gegen Russland*, Nr. 4916/07, 25924/08 und 14599/09, 21.10.2010, N. 77.

91. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2019.00453 vom 27. 8.2019 E. 5.3.

92. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2019.00453 vom 27. 8.2019 E. 5.3.3.

93. Begriff nach Schefer, Kommunikationsgrundrechte, Rz. 36; vgl. auch Müller, Demokratische Gerechtigkeit, S. 23 f.; zum Recht auf Gegendemonstration oben N. 23.

94. Vgl. etwa <<https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/vortrag-ueber-geschlecht-und-gender-abgesagt-alle-hintergruende-zum-vorfall-li.242834>>, zuletzt abgerufen am 31.5.2023.

95. EGMR *Promo Lex u.a. gegen Moldova*, Nr. 42757/09, 24.2.2015, N. 23; EGMR *Alekseyev gegen Russland*, Nr. 4916/07, 25924/08 und 14599/09, 21.10.2010, N. 76.

96. Schabas, N. 15 zu Art. 21 CCPR, m.w.H.

97. Vgl. oben N. 19 und Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 233 ff.

98. Vgl. oben N. 16.

99. BGE 96 I 568 E. 6; EGMR *Sergey Kuznetsov gegen Russland*, Nr. 10877/04, 23.10.2008, N. 39.

100. BGE 137 IV 313 E. 2.1.4; EGMR (Plenum), *Lingens gegen Österreich*, Nr. 9815/82, 8.7.1986, N. 42: «freedom of political debate is at the very core of the concept of a democratic society which prevails throughout the Convention».

- 34 Gleichwohl kann die Versammlungsfreiheit als **klassisches Freiheitsrecht** nach Art. 36 BV eingeschränkt werden.¹⁰² Dazu weitgehend identisch ist die Schrankenregelung in Art. 11 Abs. 2 EMRK, weshalb eine gemeinsame Darstellung erfolgt.¹⁰³

1. Unmittelbare Einschränkung der Versammlungsfreiheit

- 35 Die umfangreiche Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit zeigt, dass deren Einschränkung in ganz unterschiedlicher Gestalt auftreten kann.¹⁰⁴ Insbesondere kann sie durch Verfügung, Rechtssatz oder Realakt erfolgen.¹⁰⁵ Zur besseren Übersicht können mögliche Einschränkungen zeitlich unterteilt werden in **Massnahmen vor, während und im Nachgang zu einer Versammlung**.¹⁰⁶ Verkürzungen der Versammlungsfreiheit sind etwa in der Statuierung einer generell-abstrakten Bewilligungspflicht für Versammlungen im öffentlichen Raum, der individuell-konkreten Bewilligungserteilung unter Auflagen und Bedingungen, der polizeilichen Wegweisung und Fernhaltung sowie der Auferlegung von Kosten und Sanktionen zu Lasten von Teilnehmenden zu sehen.¹⁰⁷
- 36 Es ist jeweils im Einzelfall zu beurteilen, ob diese Einschränkungen als **schwerwiegend** zu qualifizieren sind.¹⁰⁸ Allerdings haben sich in Rechtsprechung und Lehre für einzelne unmittelbare Einschränkungen der Versammlungsfreiheit Faustregeln hinsichtlich deren Intensität herausgebildet:
- 37 Besonders schwerwiegende Einschränkungen sind das **präventive Verbot und die repressive Auflösung** einer Versammlung, da mit diesen Massnahmen die Grundrechtsausübung komplett untersagt respektive beendet wird.¹⁰⁹ Insbesondere darf in aller Regel nicht schon die Ankündigung oder Durchführung einer Gegendemonstration dazu führen, dass die ursprüngliche Kundgebung verboten wird.¹¹⁰ Eine Auflösung ist auch bei einer nicht bewilligten Kundgebung nur nach einer sorgfältigen Abwägung sämtlicher Interessen zulässig.¹¹¹ Wird dabei unmittelbarer Zwang eingesetzt, ist dieser vorher anzukündigen.¹¹²
- 38 Allerdings sind nicht nur Versammlungen, die sich an die Öffentlichkeit richten, besonders geschützt. Dies gilt auch für Versammlungen im **privaten Rahmen**; sie können nur aus schwerwiegenden Gründen eingeschränkt werden.¹¹³ So waren in der Corona-Pandemie zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Grundrechte Dritter zeitweise auch private Veranstaltungen und Versammlungen von mehr als fünf Personen untersagt.¹¹⁴
- 39 Ebenfalls als schwerwiegende Einschränkung zu qualifizieren ist m.E. ein **allgemeines Verbot** von Versammlungen durch Festlegung einer «Bannmeile».¹¹⁵ Es ist zwar nicht von vornherein unzulässig,

101. Vgl. zum Begriff der Demonstration oben N. 7.

102. Biaggini, N. 4 zu Art. 36 BV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 7.

103. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 17; vgl. Harris/O'Boyle/Bates/Buckley, S. 691.

104. EGMR (Grosse Kammer), *Navalnyy gegen Russland*, Nr. 29580/12, 15.11.2018, N. 103; EGMR (Grosse Kammer), *Kudrevičius u.a. gegen Litauen*, Nr. 37553/05, 15.10.2015, N. 91.

105. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 24 f.; Schefer, Beeinträchtigung, S. 31 ff.

106. So etwa in EGMR (Grosse Kammer), *Navalnyy gegen Russland*, Nr. 29580/12, 15.11.2018, N. 103; BSK-Hertig, N. 17 ff. zu Art. 22 BV.

107. Weitere Beispiele bei Harris/O'Boyle/Bates/Buckley, S. 689 f.; Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 252 ff.

108. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 33 ff.; Schefer, Beeinträchtigung, S. 26 ff.

109. Wyssmann, S. 109; Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 285 und 317, m.w.H.; für die Auflösung wohl a.A. Mohler, Rz. 537.

110. BGE 132 I 256 E. 4.3; EGMR *Ouranio Toxo u.a. gegen Griechenland*, Nr. 74989/01, 20.10.2005, N. 37. Vgl. zu den Schutzpflichten oben Rz. 29 f.

111. BSK-Hertig, N. 31 zu Art. 22 BV; EGMR *Oya Ataman gegen die Türkei*, Nr. 74552/01, 5.12.2006, N. 39 ff.

112. Mohler, Rz. 543.

113. BGE 127 I 164 E. 3b; BGE 107 Ia 292 E. 6; Biaggini, N. 16 zu Art. 22 BV, m.w.H.

114. Vgl. Zumsteg, COVID-19, N. 7 ff.; CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 45.

bestimmte öffentliche Plätze der allgemeinen Nutzung zu entziehen.¹¹⁶ Ein solches Vorgehen ist aber problematisch: Erstens, weil ein absolutes Verbot keinen Raum für Ausnahmen lässt, auch wenn dies angezeigt wäre.¹¹⁷ Zweitens, weil der öffentliche Raum dem Zweck der Kommunikation dient; seine Inanspruchnahme zur Ausübung der Kommunikationsgrundrechte ist gerade bestimmungsgemäss.¹¹⁸ Drittens wird beim Ausschluss gewisser Nutzungen regelmässig auf deren Inhalt abgestellt,¹¹⁹ was aber gerade keine Rolle spielen dürfte.¹²⁰

- 40 Darüber hinaus hat das Bundesgericht in einer ganzen Reihe von Urteilen, welche in die amtliche Sammlung aufgenommen wurden, Beschränkungen der Personenzahl von Versammlungen während der **Corona-Pandemie** als schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen bezeichnet.¹²¹ Insbesondere hat es festgehalten: «Das Bundesgericht hat seit jeher im Zusammenhang mit Demonstrationen auf den hohen Stellenwert hingewiesen, welcher der Versammlungsfreiheit aufgrund deren zentralen Bedeutung für die Meinungsbildung in einem freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat, besonders auch in politisch unruhigen Zeiten, zukommt».¹²² Als zu weitgehend hat das höchste Gericht in der Folge eine allgemeine Beschränkung von Kundgebungen auf 15 Personen beurteilt.¹²³ Zudem waren aufgrund von Art. 189 Abs. 4 BV die Massnahmen, welche der Bundesrat in seinen Verordnungen verankerte, der abstrakten Normenkontrolle entzogen.¹²⁴ Gerade dieser Mangel an Überprüfbarkeit führte eine Kammer des EGMR dazu, im absoluten Verbot zwischen dem 17. März 2020 und dem 30. Mai 2020 eine Verletzung von Art. 11 EMRK zu sehen.¹²⁵ Auf Ersuchen der Schweiz wird die Grosse Kammer des Gerichtshofs endgültig über die Sache entscheiden – das entsprechende Urteil steht noch aus.
- 41 Schliesslich sind **Sanktionen** im Nachgang zu einer Versammlung in der Regel als schwerwiegende Einschränkung der Versammlungsfreiheit zu betrachten.¹²⁶ Unzulässig ist die Bestrafung der blossen Teilnahme an einer Versammlung, welche nicht verboten wurde, auch wenn es zu Gewalttätigkeiten kommt.¹²⁷ Erforderlich ist ein individuell vorwerfbares Verhalten.¹²⁸

115. Noch sehr grosszügig hingegen BGE 124 I 267 E. 3c; anders die Tonlage dann aber in Urteil 1C_485/2013 vom 3. 12.2013 E. 5.2.

116. Biaggini, N. 15 zu Art. 22 BV, unter Hinweis auf das Kundgebungsverbot auf dem Berner Bundesplatz für die Zeit der Sessionen der eidgenössischen Räte.

117. BSK-Hertig, N. 25 zu Art. 22 BV, unter Hinweis auf Urteil 1C_322/2011 vom 19. 12.2011 (absolutes Verbot für Demonstrationen am Ostersonntag unverhältnismässig, wenn damit gerade Kirchgänger auf Missstände in der Kirchenpflege hingewiesen werden sollen).

118. Moor/Bellanger/Tanquerel, S. 717; Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 237.

119. So etwa in BGE 124 I 267 E. 3c.

120. Vgl. oben N. 16 und Schefer, Kommunikationsgrundrechte, Rz. 84, der «inhaltsbezogene Eingriffe» stets als schwerwiegend qualifiziert; ähnlich Schabas, N. 1 zu Art. 21 CCPR.

121. BGE 147 I 478 E. 3.2 und BGE 147 I 450 E. 3.1 (private Veranstaltungen mit höchstens zehn Personen, öffentliche Veranstaltungen mit höchstens 30 Personen) sowie BGE 148 I 33 E. 5.1 (Verbot von Kundgebungen mit mehr als 15 Personen).

122. Jeweils mit identischem Wortlaut in BGE 148 I 19 E. 5.2 und BGE 148 I 33 E. 7.7.1.

123. BGE 148 I 33 E. 8.1.

124. Dementsprechend trat das Bundesgericht in seinem Urteil 2C_280/2020 vom 15.4.2020 auf eine entsprechende Beschwerde nicht ein; ebenso wenig in Urteil 2C_789/2021 vom 18.10.2021.

125. EGMR *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) gegen die Schweiz*, Nr. 21881/20, 15.3.2022, N. 52 ff. und 85 ff., «une telle mesure générale exigeait une justification solide et un contrôle particulièrement sérieux par les tribunaux autorisés à opérer une pesée des intérêts pertinents en jeu» (N. 86).

126. Der EGMR legt denn auch einen strengen Massstab an solche Sanktionen an, vgl. SHK-Gonin, N. 75 ff. zu Art. 11 EMRK; Villiger, Rz. 823 f., je m.w.H.

127. EGMR (Grosse Kammer), *Kudrevičius u.a. gegen Litauen*, Nr. 37553/05, 15.10.2015, N. 149; EGMR *Ezelin gegen Frankreich*, Nr. 11800/85, 26.4.1991, N. 53.

128. EGMR *Sergey Kuznetsov gegen Russland*, Nr. 10877/04, 23.10.2008, N. 43; EGMR *Ezelin gegen Frankreich*, Nr. 11800/85, 26.4.1991, N. 53.

2. Mittelbare Einschränkung der Versammlungsfreiheit

- 42 Neben den erwähnten direkt grundrechtsbeschränkenden Massnahmen sind auch mittelbare Beeinträchtigungen der Grundrechte möglich.¹²⁹ Eine solche mittelbare Folge staatlichen Handelns kann die **Abschreckungswirkung** sein, welche auch *chilling effect* genannt wird.¹³⁰ Dabei wirkt sich eine Massnahme des Staates über eine psychologische Motivationskette derart aus, dass die Grundrechtsausübung in der Zukunft unterbleibt, was die Figur schwer greifbar macht.¹³¹ Für die Versammlungsfreiheit wurde allerdings in einer Reihe von Konstellationen eine solche Abschreckungswirkung stipuliert:¹³²
- 43 Die Lehre vertritt dies insbesondere für das flächendeckende **Observieren und Registrieren** der Teilnehmenden einer Versammlung.¹³³ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine Videoüberwachung auch im Interesse einer Versammlung sein kann; etwa, wenn sie erforderlich ist, um das Crowd Management in einer grossen Menschenmenge sicherzustellen.¹³⁴
- 44 Zudem hat das Bundesgericht anerkannt, dass die Überwälzung von **Kosten**, die aufgrund eines durch die Versammlung ausgelösten Polizeieinsatzes entstanden sind, einen *chilling effect* haben kann.¹³⁵ «Die Kostenforderungen müssen mithin moderat ausgestaltet sein, so dass die effektive Grundrechtsausübung tatsächlich möglich bleibt.»¹³⁶ Zulässig ist es aber nach Auffassung des höchsten Gerichts, Polizeikosten im Umfang von bis zu CHF 30'000.00 auf Veranstalter zu überwälzen, welche sich pflichtwidrig verhalten haben.¹³⁷
- 45 In vergleichbarer Weise wie die Kosten kann eine **Strafverfolgung** im Nachgang zu einer Versammlung geeignet sein, einen *chilling effect* zu entfalten, wie der EGMR wiederholt festgehalten hat.¹³⁸
- 46 Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass auch ein **mangelnder Schutz** von Demonstrationen für künftige Kundgebungen eine Furcht vor Störungen erzeugen und damit eine Abschreckungswirkung entfalten kann.¹³⁹

3. Rechtfertigung von Einschränkungen

a. Gesetzliche Grundlage

- 47 Nach Art. 36 Abs. 1 Satz 1 und 2 BV bedürfen schwerwiegende Einschränkungen einer Grundlage in einem **Gesetz im formellen Sinn**, während weniger weit gehende Einschränkungen auch auf tieferer Normstufe verankert sein können.¹⁴⁰ Es ist deshalb insbesondere ungenügend, wenn die Möglichkeit

129. Zum Begriff Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 27 ff.; Schefer, Beeinträchtigung, S. 34 ff. und 48 ff., welche auch zahlreiche Beispiele geben.

130. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 31 f.; EGMR *Schwabe und M.G. gegen Deutschland*, Nr. 8080/08 und 8577/08, 1.12.2011, N. 116 ff.; CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 36.

131. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 31; das Bundesgericht prüft denn auch nur, ob eine staatliche Massnahme «geeignet» ist, eine Abschreckungswirkung zu entfalten, vgl. BGE 140 I 2 E. 10.6.3.

132. Vgl. auch Harris/O'Boyle/Bates/Buckley, S. 690 f.; BSK-Hertig, N. 40 zu Art. 16 BV, je m.w.H.

133. BSK-Hertig, N. 30 zu Art. 22 BV; CR-Malinverni, N. 55 zu Art. 22 BV.

134. Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 301 ff., m.w.H.

135. BGE 143 I 147 E. 3.3; vgl. auch Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 322 ff.

136. BGE 143 I 147 E. 3.3; vgl. auch Harris/O'Boyle/Bates/Buckley, S. 697; CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 64.

137. BGE 143 I 147 E. 5.2 und 5.3.

138. EGMR *Frumkin gegen Russland*, Nr. 74568/12, 5.1.2016, N. 141; EGMR *Nurettin Aldemir u.a. gegen die Türkei*, Nr. 32124/02, 18.12.2007, N. 34, m.w.H. auf die Rechtsprechung.

139. Villiger, Rz. 818; EGMR *Plattform «Ärzte für das Leben» gegen Österreich*, Nr. 10126/82, 21.6.1988, N. 32.

140. Statt vieler Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 41 ff.; zu den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gemäss der EMRK Villiger, Rz. 642 ff., je m.w.H.

des Einsatzes von Wasserwerfern und das Beimischen von Reizstoffen zum Wasser erst auf Stufe einer Verordnung und nicht im Gesetz im formellen Sinn verankert werden.¹⁴¹

- 48 Nach Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV kann in Fällen ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr statt auf eine gesetzliche Grundlage auf die **polizeiliche Generalklausel** abgestellt werden.¹⁴² Dies ist allerdings dann ausgeschlossen, wenn der Gesetzgeber – etwa aufgrund regelmässig wiederkehrender Bedrohungen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung – Gelegenheit gehabt hätte, zu legiferieren.¹⁴³ Das Kriterium der Vorhersehbarkeit wird im Rahmen der Verhältnismässigkeit geprüft.¹⁴⁴
- 49 Relevant ist bei Versammlungen im Weiteren, dass nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Anforderungen an die **Bestimmtheit** der gesetzlichen Grundlage im Polizeirecht herabgesetzt sind.¹⁴⁵ Dies ist in der Lehre zu Recht auf Kritik gestossen, weil es sehr wohl möglich ist, die typischen Situationen der Polizeitätigkeit und die dabei zulässigen Zwangsmittel zu regeln; es könnten ansonsten auch keine internen Weisungen diesbezüglich existieren.¹⁴⁶
- 50 Ebenso gelten herabgesetzte Anforderungen an die gesetzliche Grundlage im **Sonderstatusverhältnis**, was sich in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK spiegelt.¹⁴⁷ Eine tiefere Normstufe ist nach hier vertretener Auffassung allerdings nur zulässig, soweit es um Einschränkungen geht, die sich klarerweise aus dem Zweck des Sonderstatusverhältnisses ergeben. Demgegenüber ist eine besondere Normdichte erforderlich, wenn die fraglichen Grundlagen durch juristische Laien angewandt werden, wie dies etwa bei einer Gefängnisordnung die Regel sein dürfte.¹⁴⁸
- 51 Nach geltender bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann zudem ein Gemeinwesen als Folge seiner **Sachherrschaft** über den öffentlichen Raum eine Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch ohne besondere gesetzliche Grundlage einführen. Die Sachherrschaft soll hier an die Stelle der gesetzlichen Grundlage treten.¹⁴⁹ Die – soweit ersichtlich – einhellige Lehre lehnt dies mit guten Gründen ab: Erstens ergeben sich weder aus Art. 36 Abs. 1 BV noch aus Art. 5 Abs. 1 BV Hinweise darauf, dass eine solche Ausnahme vom Legalitätsprinzip in diesem Bereich zulässig wäre. Vielmehr sprechen, zweitens, Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit dafür, auch hier eine hinreichende gesetzliche Norm zu schaffen. Soweit Grundrechte betroffen sind, ist, drittens, zu unterstreichen, dass bereits die Einführung einer Bewilligungspflicht eine Einschränkung dieser Grundrechte darstellt, welche nach Art. 36 BV zu rechtfertigen ist. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts geht, viertens, vom falschen Verständnis aus, dass der Staat wie ein Privater über «seinen» Grund und Boden verfügen kann. Richtigerweise ist seine Stellung aber treuhänderisch zu verstehen: Die Behörden koordinieren die knappe Ressource Boden, damit alle Rechtsunterworfenen dort bestmöglich ihre Interessen und Ansprüche verwirklichen können.¹⁵⁰ Das Bundesgericht hat seine entsprechende Praxis trotz dieser Kritik bisher nicht widerrufen.¹⁵¹

141. So aber § 11 PolZ/ZH; vgl. Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 509 und 600.

142. Ausführlich zu den Voraussetzungen Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 84 ff.

143. EGMR *Gsell gegen die Schweiz*, Nr. 12675/05, vom 8.10.2009, N. 61; demgegenüber behält das Bundesgericht, Urteil 1C_35/2015 vom 28. 10.2015 E. 3.3, die Wahrnehmung von Schutzpflichten ausdrücklich vor.

144. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 89 ff.; Tschannen/Müller/Kern, Rz. 1545 f.

145. BGE 136 I 87 E. 3.1; BGE 128 I 327 E. 4.2; zu den Anforderungen an die Normdichte unter der EMRK Harris/O'Boyle/Bates/Buckley, S. 691 f., m.w.H.

146. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 81; SGK-Schweizer/Krebs, N. 26 zu Art. 36 BV, m.w.H.

147. BGE 99 Ia 262 E. III./5; BGE 118 Ia 64 E. 3; Harris/O'Boyle/Bates/Buckley, S. 731 f.

148. SGK-Errass, N. 76 zu Art. 22 BV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 74 ff.

149. BGE 100 Ia 392 E. 3; BGE 135 I 302 E. 3.2 (Frage offen gelassen).

150. Vgl. etwa Biaggini, N. 9 zu Art. 36 BV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 95; CR-Malinverni, N. 114 zu Art. 22 BV; Moeckli, S. 267; Tschannen/Müller/Kern, Rz. 1393 ff.; Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 157.

151. BGE 138 I 274 E. 3.3 (Zulässigkeit der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung bestätigt).

b. Rechtfertigendes Interesse

- 52 Bei Einschränkungen der Versammlungsfreiheit stehen als öffentliche Interessen die klassischen **Polizeigüter** und die geordnete Nutzung des öffentlichen Raums im Vordergrund.¹⁵² Dabei kam in der Corona-Pandemie dem gewichtigen Interesse der öffentlichen Gesundheit eine herausgehobene Rolle zu.¹⁵³
- 53 Verwirrlich ist die in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anzutreffende Formulierung, dass bei Versammlungen im öffentlichen Raum **weitergehende Einschränkungen** zulässig seien.¹⁵⁴ Richtig daran ist nur, dass im öffentlichen Raum in der Regel mehr Interessen und Ansprüche aufeinandertreffen, die es zu berücksichtigen gilt, als dies im Privaten der Fall ist.¹⁵⁵ Dabei ist allerdings nochmals zu unterstreichen, dass der öffentliche Raum gerade als Forum für den Austausch von Meinungen dient.¹⁵⁶
- 54 Ein weiteres häufiges Eingriffsinteresse bei Versammlungen ist der **Schutz von Grundrechten Dritter**.¹⁵⁷ Zumindest gilt dies im öffentlichen Raum, wo bei Versammlungen typischerweise verschiedene (grundrechtliche) Ansprüche tangiert sind.¹⁵⁸ Dann spricht man auch von mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen.¹⁵⁹ Sind die involvierten Interessen gegenläufig, so führt die Verwirklichung des einen Grundrechts zwangsläufig zu einer Einschränkung bei einem anderen Grundrechtsträger.¹⁶⁰ Der Staat als Adressat der Grundrechte muss zwischen diesen Polen vermitteln.¹⁶¹ Eine unmittelbare Wirkung zwischen Privaten, eine direkte Horizontalwirkung, entfaltet die Versammlungsfreiheit hingegen nicht.¹⁶²
- 55 Das Vorliegen eines rechtfertigenden Interesses zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit rundweg verneint hat der EGMR schliesslich bei unterschiedlichen Vorfällen, welche den russischen Oppositionellen Aleksey Navalnyy betrafen.¹⁶³ Im Gegenteil hat sich der EGMR ausnahmsweise auf Art. 18 EMRK gestützt und festgehalten, dass die staatlichen Einschränkungen von Art. 11 EMRK einen **unzulässigen Zweck** verfolgten.¹⁶⁴ Es sei den Behörden in Wahrheit um die Unterdrückung des politischen Pluralismus gegangen, der unerlässlicher Bestandteil eines demokratischen Rechtsstaats ist.¹⁶⁵

152. CR-Malinverni, N. 49 ff. zu Art. 22 BV; unter Art. 11 EMRK wird meist die Aufrechterhaltung der Ordnung als Interesse angerufen, vgl. Villiger, Rz. 822, m.w.H.

153. Vgl. oben N. 38.

154. BGE 127 I 164 E. 3b; BGE 124 I 267 E. 3a.

155. Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 255, m.w.H.

156. Vgl. oben N. 39.

157. Dazu allgemein Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 114 ff.; SGK-Schweizer/Krebs, N. 50 f. zu Art. 36 BV.

158. Zu denken ist etwa an eine Demonstration, die neben dem Fussgängerverkehr auch den öffentlichen und individuellen Verkehr beeinträchtigt und dadurch auch das an die Demonstrationsroute angrenzende Gewerbe.

159. Müller, Verwirklichung, S. 132 ff., m.w.H.

160. Müller, Verwirklichung, S. 133; eine sogenannte Grundrechtskollision, dazu Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 7 N. 11 ff.

161. Vgl. unten N. 58.

162. Vgl. oben N. 25.

163. EGMR (Grosse Kammer), *Navalnyy gegen Russland*, Nr. 29580/12, 15.11.2018, N. 126.

164. Zum Gehalt von Art. 18 EMRK SHK-Gonin, N. 1 ff. zu Art. 18 EMRK; Villiger, Rz. 982 ff.

165. EGMR (Grosse Kammer), *Navalnyy gegen Russland*, Nr. 29580/12, 15.11.2018, N. 166 ff., insb. N. 175 f. Russland hatte sich auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und den Schutz von Grundrechten Dritter als Eingriffsinteresse berufen, vgl. ebenda, N. 94.

c. Verhältnismässigkeit

- 56 Die Verhältnismässigkeitsprüfung, welche Art. 36 Abs. 3 BV fordert, orientiert sich am Interesse, welches der Staat als Rechtfertigung für die Grundrechtseinschränkung anruft, und setzt sich aus den Elementen der **Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit** zusammen.¹⁶⁶
- 57 Von den genannten typischen Einschränkungen der Versammlungsfreiheit wird in einem Teil der Lehre geltend gemacht, dass eine Bewilligungspflicht nicht erforderlich sei, sondern mit der **Meldepflicht** ein milderes Mittel vorhanden wäre.¹⁶⁷ Das ist auf den ersten Blick nachvollziehbar, weil die Meldepflicht kein Verwaltungsverfahren auslöst, das mit der Erteilung einer Bewilligung abgeschlossen wird. Die Rechtmässigkeit privaten Handelns hängt einzig von einer vorgängigen Meldung an die Behörden ab.¹⁶⁸ Allerdings ist eine Meldepflicht nicht gleich geeignet wie eine Bewilligungspflicht, um einen Ausgleich zwischen den involvierten Interessen zu finden: Erstens ist bei Versammlungen regelmässig ein Gleichgewicht zwischen zahlreichen privaten und öffentlichen Interessen zu finden. Die tatsächliche Situation ist komplex. Deshalb kann nicht gesagt werden, es bedürfe keiner intensiven staatlichen Begleitung und blosser Stichproben würden genügen, wie es für eine Meldepflicht typisch wäre.¹⁶⁹ Zweitens muss der Staat in der Begründung der Bewilligung (oder ihrer Verweigerung) seine Interessenabwägung transparent machen, was zu einer nachvollziehbaren und überprüfbaren Praxis führt. Drittens signalisiert die Bewilligung gegenüber allen anderen betroffenen Personen, dass die bewilligte Versammlung über die notwendige rechtliche Legitimität verfügt und notfalls auch staatlich geschützt wird.¹⁷⁰ Sodann muss und darf das Erfordernis einer vorgängigen Bewilligung, viertens, nicht absolut gehandhabt werden. Spontane Versammlungen müssen weiterhin zulässig sein.¹⁷¹ Ein plötzliches Ereignis, etwa ein Ergebnis einer Volksabstimmung, kann nämlich zum berechtigten Wunsch auf eine unmittelbare Reaktion durch eine Demonstration führen, wobei dann die Zeit fehlt, um entsprechende Fristen des Bewilligungsverfahrens einzuhalten.¹⁷²
- 58 Schliesslich ist noch anzumerken, dass der Ausgleich bei mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen auch mit der **Herstellung praktischer Konkordanz** umschrieben wird.¹⁷³ Damit ist gemeint, dass alle beteiligten Grundrechtsinteressen möglichst optimal verwirklicht werden.¹⁷⁴ Anders als bei einer gewalttätigen Störung, vor welcher eine Versammlung zu schützen ist,¹⁷⁵ ist etwa eine friedliche Gegendemonstration grundsätzlich zulässig.¹⁷⁶ Wird um Durchführung einer solchen ersucht, stehen räumliche und zeitliche Auflagen im Fokus, um beide Versammlungen zu ermöglichen. Ein komplettes Verbot beider Versammlungen muss ultima ratio bleiben.¹⁷⁷

166. Statt vieler Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 119 ff.; zu den Anforderungen an die Notwendigkeit einer Massnahme gemäss der EMRK Villiger, Rz. 650 ff.

167. BSK-Hertig, N. 17 zu Art. 22 BV, m.w.H.; demgegenüber verneint Villiger, Rz. 821, dass nach dem Verständnis der EMRK die blosser Statuierung einer Bewilligungspflicht schon eine Einschränkung darstellt.

168. Zur Abgrenzung von Bewilligungspflicht und Meldepflicht statt vieler Tschannen/Müller/Kern, Rz. 1183 f.

169. Vgl. wiederum Tschannen/Müller/Kern, Rz. 1183 f.

170. Wyssmann, S. 107 ff.; Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 275 f., je m.w.H. Damit soll nicht gesagt werden, dass eine zwar friedliche, aber unbewilligte Demonstration nicht vor allfälligen Gewalttaten geschützt werden müsste. Grundrechtlichen Schutzpflichten können unabhängig von einer Bewilligungserteilung entstehen.

171. Grabenwarter/Pabel, § 23 N. 83; SGK-Errass, N. 69 zu Art. 22 BV.

172. CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 72. Vgl. etwa <<https://www.srf.ch/news/ahv-reform-hunderte-frauen-protestieren-in-bern-gegen-hoeheres-rentenalter>>, zuletzt abgerufen am 31.5.2023.

173. BGE 139 I 16 E. 4.2.2; BGE 129 I 173 E. 5.1, je m.w.H.

174. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 9 N. 144; Müller, Verwirklichung, S. 136 ff.

175. Vgl. oben N. 29.

176. Vgl. oben N. 23.

177. BGE 132 I 256; vgl. auch Harris/O'Boyle/Bates/Buckley, S. 693 f., m.w.H.

d. Kerngehalt

- 59 Was nach Art. 36 Abs. 4 BV zum unantastbaren Kerngehalt der Versammlungsfreiheit gehört, hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung bisher kaum geklärt.¹⁷⁸ Das höchste Gericht hat lediglich festgehalten, dass ein Vermummungsverbot, von welchem Ausnahmen bewilligt werden können, den Kerngehalt der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nicht berührt.¹⁷⁹ Daraus zieht Errass zu Recht den Schluss, dass ein **absolutes Vermummungsverbot** kerngehaltswidrig wäre – es sind Versammlungen denkbar, bei welchen die Unkenntlichmachung gerade der entscheidende Teil der Meinungsäusserung ist und für welche deshalb Ausnahmen möglich sein müssen.¹⁸⁰
- 60 Ebenso gehört nach hier vertretener Auffassung zum Kerngehalt von Art. 22 BV, dass ein **Bewilligungserfordernis** für Versammlungen im Privaten oder für Spontandemonstrationen unzulässig wäre. Ersteres würde die Privatsphäre faktisch ihres Gehalts berauben. Letzteres würde Spontandemonstrationen praktisch unmöglich machen. Versammlungen als Reaktion auf ein plötzliches Ereignis müssen aber möglich bleiben.¹⁸¹
- 61 Kerngehaltswidrig wäre auch ein **unbefristetes und vollständiges Verbot** von Versammlungen an sich.¹⁸²
- 62 Das **Zensurverbot** i.S.v. Art. 17 Abs. 2 BV stellt nach wohl überwiegender Auffassung in der Lehre ein Kerngehalt aller Kommunikationsgrundrechte dar.¹⁸³ Dem kann für die Versammlungsfreiheit insofern gefolgt werden, als dass die präventive und systematische Inhaltskontrolle von an Versammlungen geäusserten Meinungen untersagt ist.¹⁸⁴ Zulässig ist es aber, das Thema einer Versammlung, insbesondere einer Demonstration, zu erfragen, damit die Behörden eine Risikoanalyse durchführen können.¹⁸⁵ Um dies von genauen inhaltlichen Auskünften abzugrenzen, hat der Gesetzgeber den Umfang der vorgängig zu erteilenden Informationen zu umschreiben.¹⁸⁶
- 63 Dem System der EMRK sind Kerngehaltsgarantien fremd, das völkerrechtliche ius cogens und die notstandsfesten Garantien der EMRK weisen aber Parallelen mit den Kerngehalten auf.¹⁸⁷ Bezüglich der Versammlungsfreiheit ist allerdings festzuhalten, dass diese nicht zum ius cogens gehört und Art. 11 EMRK im **Notstandsfall** durch die Staaten derogiert werden kann (Art. 15 EMRK).¹⁸⁸

D. Verwirklichung der Versammlungsfreiheit

- 64 Unabhängig von individual-rechtlich durchsetzbaren Ansprüchen ist der Staat verpflichtet, zur Verwirklichung der Grundrechte und damit auch der Versammlungsfreiheit beizutragen (Art. 35 BV).

178. Biaggini, N. 9 zu Art. 22 BV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 22 N. 27.

179. BGE 117 Ia 472 E. 3f.; vgl. auch CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 60.

180. SGK-Errass, N. 42 zu Art. 22 BV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 18 N. 13, unter Hinweis auf BGE 117 Ia 472 E. 3c. In E. 3g/bb nennt das Bundesgericht als Beispiel «Veranstaltungen gegen die schlechte Luft mittels Gasmasken».

181. Vgl. oben N. 57.

182. SGK-Errass, N. 42 zu Art. 22 BV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 22 N. 28. Ebenso unzulässig sind Massnahmen, die sich wie ein Verbot auswirken, vgl. BGE 148 I 33 E. 7.8.2 und 8.1 (Beschränkung auf 15 Personen entleert Versammlungsfreiheit «faktisch ihres Gehalts» und komme «einem faktischen Verbot» gleich, was aber über Art. 36 Abs. 3 BV gelöst wird).

183. SGK-Errass/Rechsteiner, N. 90 zu Art. 17 BV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 18 N. 28; differenzierend Biaggini, N. 16 zu Art. 17 BV.

184. SGK-Errass, N. 42 zu Art. 22 BV; BSK-Zeller/Kiener, N. 39 zu Art. 17 BV, je m.w.H.

185. Wyssmann, S. 89; Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 296, m.w.H.

186. Vgl. Müller, Verwirklichung, S. 100.

187. Biaggini, N. 24 zu Art. 36 BV; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 6 N. 15 ff. Zum Begriff des ius cogens Kälin/Epiney/Caroni/Künzli/Pirker, S. 86 ff.

188. Kälin/Epiney/Caroni/Künzli/Pirker, S. 88; zu den Voraussetzungen der Derogation SHK-Gonin, N. 10 ff. zu Art. 15 EMRK; Villiger, Rz. 968 ff. Vgl. auch CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 96 f.

- ¹⁸⁹ Die umfassende Wirkung der Kommunikationsgrundrechte in der Rechtsordnung soll die Grundlagen für die **demokratische Willensbildung** – und damit demokratisch legitime Entscheide – sichern.¹⁹⁰
- 65 Diese objektiv-rechtliche Dimension bindet alle Staatsgewalten, richtet sich aber primär an den **Gesetzgeber**.¹⁹¹
- 66 Hinsichtlich der Regelung der Nutzung des öffentlichen Raums sind dabei hauptsächlich die **Kantone und Gemeinden** in der Verantwortung; sie müssen sicherstellen, dass allen Anliegen, die sich auf den öffentlichen Raum richten, Rechnung getragen wird.¹⁹²
- 67 Darüber hinaus kann auch der **Bundesgesetzgeber** zur Verwirklichung der Versammlungsfreiheit tätig werden. So etwa, wenn er in Art. 336 Abs. 1 lit. b OR bestimmt, dass eine Kündigung missbräuchlich ist, wenn eine Partei sie ausspricht, weil die andere Partei ein verfassungsmässiges Recht ausübt, es sei denn, dies verletze eine Pflicht aus dem Arbeitsverhältnis oder beeinträchtige wesentlich die Zusammenarbeit im Betrieb.¹⁹³ Arbeitnehmende haben demnach grundsätzlich das Recht, gegen Zustände im Verantwortungsbereich der Arbeitgeberin zu demonstrieren.¹⁹⁴ Schliesslich ist der Entwurf von nArt. 332a Abs. 2 lit. g StGB (Übertretung des Gesichtsverhüllungsverbot) aus grundrechtlicher Sicht ebenfalls positiv zu werten.¹⁹⁵ Der Bundesrat schlägt darin vor, die Strafbarkeit entfallen zu lassen bei einer «Versammlung im öffentlichen Raum, wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist oder wenn es sich dabei um eine bildliche Meinungsäusserung handelt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt».¹⁹⁶
- 68 Hinzu kommt die **grundrechtskonforme Auslegung** von Rechtsnormen durch Exekutive und Judikative.¹⁹⁷ Im Kontext der Versammlungs- und Meinungsfreiheit stehen dabei insbesondere die Art. 260 StGB (Landfriedensbruch), Art. 181 StGB (Nötigung) und Art. 261^{bis} StGB (Diskriminierung und Aufruf zu Hass) im Vordergrund.¹⁹⁸

E. Neue Technologien und Versammlungsfreiheit

- 69 Die Digitalisierung verändert zahlreiche Lebensbereiche und vor allem auch die Art und Weise, wie wir miteinander kommunizieren.¹⁹⁹ Entsprechend müssen auch die Kommunikationsgrundrechte auf dieses Phänomen reagieren. Allerdings ist schon die Frage, ob **virtuelle Versammlungen** – z.B. über Videokonferenzen – ebenfalls unter den Versammlungsbegriff fallen, in der Rechtsprechung ungeklärt und in der Lehre umstritten.²⁰⁰ Nach hier vertretener Ansicht ist sie zu bejahen und zwar aus folgenden Gründen: Erstens können auch virtuelle Zusammenkünfte «einem weit verstandenen

189. Umfassende Darstellung bei Müller, Verwirklichung, passim.

190. Schefer, Kommunikationsgrundrechte, Rz. 34 f.

191. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 4 N. 42 ff.; Müller, Verwirklichung, S. 62 ff.

192. SGK-Errass, N. 46 zu Art. 22 BV; Zumsteg, Demonstrationen, Rz. 347 und Rz. 359 ff. zu den einschlägigen Regeln in der Stadt Zürich.

193. Beispiel nach SGK-Errass, N. 46 zu Art. 22 BV.

194. Vgl. CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 31. Hassbotschaften auf Facebook eines nach öffentlichem Personalrecht angestellten Assistenten im Sicherheitsbereich können aber zu dessen Entlassung führen, vgl. Urteil 8C_17/2022 vom 16. 8.2022.

195. Zum Stand der Umsetzung von Art. 10a BV vgl. <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/verhuellungsverbot.html>>, zuletzt abgerufen am 31.5.2023.

196. Vgl. Vischer, Rz. 74, und oben N. 59.

197. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 4 N. 49; Schefer, Kommunikationsgrundrechte, Rz. 30.

198. SGK-Errass, N. 47 zu Art. 22 BV; CR-Malinverni, N. 79 ff. zu Art. 22 BV; Nötigung durch Blockade einer Autobahn allerdings bejaht in BGE 134 IV 216.

199. Magarian, S. 351, m.w.H.

gegenseitig meinungsbildenden oder meinungsäussernden Zweck» dienen.²⁰¹ Zweitens schützt das traditionell verstandene Grundrecht Versammlungen im Privaten sowie öffentliche Versammlungen, welche auf privatem Grund stattfinden.²⁰² Deshalb muss es grundsätzlich unerheblich sein, dass das Internet und insbesondere die Sozialen Medien im Wesentlichen durch Private zur Verfügung gestellt werden.²⁰³ Schliesslich, drittens, sind auch Vorbereitungen einer Versammlung bereits grundrechtlich geschützt.²⁰⁴ Dieser Schutz darf nicht entfallen, nur weil etwa eine Besprechung zwecks Organisation einer Demonstration online stattfindet.²⁰⁵

- 70 Eine von der Anwendbarkeit der Versammlungsfreiheit zu trennende Frage ist diejenige, ob und wie das Internet und Soziale Medien staatlicher **Regulierung** unterworfen werden können und sollen. Aus Sicht der Versammlungsfreiheit stehen dabei folgende Probleme im Raum: Auf den ersten Blick ist das Angebot an digitalen Informationsquellen und Austauschmöglichkeiten sehr gross. Dies führt dazu, dass ein eigentlicher Kampf um die Aufmerksamkeit der Nutzenden stattfindet. Der mit diesem Kampf einhergehende Verdrängungsprozess hat wiederum zur Folge, dass die digitalen Foren unserer Zeit von einigen wenigen Privaten kontrolliert werden. Diese sind primär ihrerseits grundrechtsberechtigt und anders als der Staat nicht grundrechtlich verpflichtet, allen Personen unterschiedslos Zugang zu ihrer Infrastruktur zu gewähren.²⁰⁶ Überdies steht jede Regulierung vor der Herausforderung, dass der digitale Raum entgrenzt ist – wie das Smartphone eindrücklich beweist. Ein auf einen einzelnen Staat beschränktes Regelwerk wird deshalb kaum Wirkung entfalten.²⁰⁷
- 71 Schliesslich führt die heute zur Verfügung stehende Technologie dazu, dass der Staat auf neue Art und Weise in die Versammlungsfreiheit eingreifen kann. Zu erwähnen sind insbesondere der Einsatz von Software zum **Gesichtsbildabgleich und Drohnen**. Bereits existieren dazu auch Projekte in der Schweiz: Das Bundesamt für Polizei möchte den manuellen Abgleich von Gesichtsbildern automatisieren und nennt als Anwendungsfeld die Pädokriminalität und Geldautomatensprengungen.²⁰⁸ Diese Technik kann aber auch dazu benutzt werden, laufend oder nachträglich Personen zu identifizieren, welche an einer Versammlung teilnehmen.²⁰⁹ Damit ist eine erhebliche Abschreckungswirkung verbunden, da heute keine standardmässigen Personenkontrollen bei Versammlungen – auch nicht bei Demonstrationen im öffentlichen Raum – durchgeführt werden, neu aber potentiell alle Teilnehmenden einer Versammlung identifiziert werden können.²¹⁰ Ein Einsatz dieser Technik kann deshalb nur gestützt auf eine formell-gesetzliche Grundlage und eine strenge Verhältnismässigkeitsprüfung im Einzelfall erfolgen.²¹¹ Analoges gilt für das Aufklärungs-Drohnen-System (ADS 15) der Schweizer Luftwaffe.²¹² Dieses Gerät kann auf über 7 Kilometer Höhe fliegen und

200. Bejahend etwa BSK-Hertig, N. 6 zu Art. 22 BV; verneinend hingegen Biaggini, N. 8 zu Art. 22 BV; offen gelassen bei Arndt/Engels/von Oettingen, N. 5 zu Art. 11 EMRK, je m.w.H.

201. Zum Versammlungsbegriff und der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts oben N. 3 ff. Zu den besonderen Fragen, die sich stellen, wenn nicht Personen (direkt) kommunizieren, sondern maschinelle Äusserungen zu beurteilen sind, vgl. Schefer, Kommunikationsgrundrechte, Rz. 60 ff. und 103 ff., m.w.H.

202. Vgl. oben N. 25.

203. Der Supreme Court der Vereinigten Staaten hielt denn auch schon dafür, das Internet stelle «vast democratic forums» zur Verfügung, *Reno v. American Civil Liberties Union*, 521 US 844, 868 (1997).

204. Vgl. oben N. 4.

205. Ebenfalls deutlich für ein solches Verständnis des sachlichen Schutzbereichs auch CCPR, General Comment 37, CCPR/C/GC/37, Rz. 10 und 33 f.

206. Magarian, S. 352 ff., m.w.H.

207. Magarian, S. 356 f., m.w.H. Der Autor weist zu Recht darauf hin, dass zumindest die Regulierung in den Vereinigten Staaten von erheblicher Bedeutung ist, «[g]iven the importance of US-based intermediaries for Internet communication».

208. Vgl. <<https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/sicherheit/personenidentifikation-neu/gesichtsbildabgleich.html>>, zuletzt abgerufen am 31.5.2023.

209. Vgl. etwa <<https://www.theguardian.com/uk-news/2023/may/03/metropolitan-police-live-facial-recognition-in-crowds-at-king-charles-coronation>>, zuletzt abgerufen am 31.5.2023.

210. CCPR/C/GC/37, Rz. 10 und 62; Magarian, S. 360 ff. Vgl. zur Abschreckungswirkung oben N. 42.

liefert gleichzeitig bessere Bilder, als sie heute mit dem Hubschrauber gemacht werden können.²¹³ Die Verordnung über die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Tätigkeiten mit militärischen Mitteln (VUM) genügt deshalb nicht als Grundlage, wenn ein Kanton oder eine Gemeinde dieses Mittel der Armee bei Versammlungen nutzen möchte. Dazu muss eine gesonderte – und hinreichende – Rechtsgrundlage bestehen.

IV. ZUKUNFT DER VERSAMMLUNGSFREIHEIT

- 72 Ist die Freiheit, sich in der realen Welt zu versammeln, nach dem Gesagten zukünftig überhaupt noch von Relevanz? Oder werden sich die Menschen endgültig in digitale Filterblasen zurückziehen, in welchen sie sich höchstens noch mit Gleichgesinnten austauschen?²¹⁴ – Nach hier vertretener Auffassung wird die Versammlungsfreiheit auch in der Zukunft eine grosse Bedeutung haben. Die technologische Entwicklung vereinfacht die Organisation von Versammlungen, aber die digitale Präsenz kann ein **reales Zusammenkommen** nicht ersetzen.²¹⁵ Einerseits gilt dies für die sich versammelnden Personen, welche eine reale Gemeinschaft und Solidarität erfahren – und zwar mit allen Sinnen.²¹⁶ Andererseits gilt dies auch für das Aussen: Wenn Menschen sicht- und hörbar ein gemeinsames Anliegen äussern, ist dies von einer anderen Qualität, als ein «Like» auf den Sozialen Medien.²¹⁷ In den Worten des Bundesgerichts: «Der Stellenwert von physischen Demonstrationen als Mittel der demokratischen Meinungsäusserung wird dadurch reduziert, aber nicht aufgehoben, da Online-Aktionen in der Regel auf weniger Resonanz treffen als namentlich Veranstaltungen auf öffentlichem Grund».²¹⁸
- 73 Auch und gerade in einer digitalen Welt können nicht nur virtuelle, sondern auch physische Versammlungen – insbesondere für Minderheiten – ein wirksames Mittel sein, um die breite **Öffentlichkeit** auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen.²¹⁹ Die technischen Möglichkeiten mögen in grossem Tempo immer weiter ausgebaut werden, aber was Jörg Paul Müller bereits vor Jahrzehnten festhielt, bleibt zutreffend: «Es gibt keine objektiven Indizien dafür, daß irgendeine Person oder Gruppe besser als irgendeine andere weiß, was für alle gut ist. In einem demokratischen Kontext bildet die Gleichwertigkeit aller den normativen Kern der Gleichheit. Für die Gestaltung einer Rechtsordnung, in der kein grundsätzlicher Vorrang von Einzelnen oder Gruppen besteht, ist darum unerlässlich, dass die Anliegen aller miteinander vermittelt werden».²²⁰

Zum Autor

Patrice Martin Zumsteg, Dr. iur., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Dozent für Staats- und Verwaltungsrecht an der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften ZHAW, Winterthur, sowie Rechtsanwalt bei AAK Anwälte und Konsulenten AG, Zürich. Er ist erreichbar unter zumung@zhaw.ch

211. Vgl. für die Abschreckungswirkung des Observierens und Registrierens von Teilnehmenden oben N. 42 f. und für die Rechtfertigung oben N. 47 ff.

212. Vgl. <<https://www.vtg.admin.ch/de/einsatzmittel/luft/hermes-900-hfe-ads-15.html>>, zuletzt abgerufen am 31.5.2023.

213. Vgl. <<https://elbitsystems.com/product/hermes-900/>>, zuletzt abgerufen am 31.5.2023.

214. Eindrücklich Pariser, passim; vgl. auch Magarian, S. 367 f.

215. Zick, S. 372 und 387 f., m.w.H.

216. Zick, S. 372; CCPR/C/GC/37, Rz. 1.

217. Zick, S. 387 f.

218. BGE 148 I 33 E. 7.8.1.

219. Harris/O'Boyle/Bates/Buckley, S. 685; Schefer, Kommunikationsgrundrechte, Rz. 34 ff.

220. Müller, Demokratische Gerechtigkeit, S. 22.

Der Autor dankt der Herausgeberschaft, Stefan Schlegel und Odile Ammann, sowie den beiden anonymen Personen, welche den Review übernommen haben, für wertvolle Rückmeldungen zu früheren Versionen des Textes.

WEITERE EMPFOHLENE LEKTÜRE

Bosshart Jürg, Demonstrationen auf öffentlichem Grund, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte zum Problem der Demonstrationsfreiheit, Diss., Zürich 1973.

Daly Aoife, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 15, The Right to Freedom of Association and to Freedom of Peaceful Assembly, Leiden/Boston 2016.

Jaag Tobias, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBl 93 (1992), S. 145 ff.

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

Kern Markus, Kommunikationsgrundrechte als Gefahrenvorgaben, Umgang mit kommunikationsbedingten Gefahren in den Rechtsordnungen der USA, Deutschlands und der Schweiz, Diss., Zürich/Basel/Genf 2012.

Malinverni Giorgio, La liberté de réunion, Etude de droit constitutionnel suisse, Genf 1981.

Moeckli Daniel, Exclusion from Public Space, A Comparative Constitutional Analysis, Habil., Cambridge 2016.

Moser André Werner, Der öffentliche Grund und seine Benützung, im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage im Kanton Bern, Diss., Bern 2011.

Poledna Tomas, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Habil., Bern 1994.

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

Salát Orsolya, The Right to Freedom of Assembly, A Comparative Study, Oxford und Portland (Oregon) 2015.

Saxer Urs, Die Grundrechte und die Benutzung öffentlicher Strassen, Eine Untersuchung der Bundesgerichtspraxis unter Berücksichtigung deutscher Entscheidungen, Diss., Zürich 1988.

Siehr Angelika, Das Recht am öffentlichen Raum, Theorie des öffentlichen Raumes und die räumliche Dimension von Freiheit, Habil., Tübingen 2016.

Thurnheer Simon, Demonstrationsfreiheit in England und der Schweiz, Eine vergleichende Untersuchung und ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik, Diss., Zürich/Basel/Genf 2010.

Uebersax Peter, La liberté de manifestation, RDAF 2006, S. 25 ff.

Wyssmann Ursula, Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum, Dargestellt am Beispiel des Bahnhofs Bern, Diss., Zürich/St. Gallen 2009.

Zumsteg Patrice Martin, Demonstrationen in der Stadt Zürich, Verwaltungsrecht und Behördenpraxis am Massstab der Versammlungs- und Meinungsfreiheit, Diss., Zürich/Basel/Genf 2020.

LITERATURVERZEICHNIS

Arndt Felix/Engels Anja/von Oettingen Anna, in: Karpenstein Ulrich/Mayer Franz C. (Hrsg.), EMRK, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl., München und Basel 2022.

Baigger Katja, Neonazis treffen sich in Waldhütte, NZZ vom 20. Juni 2022, S. 11.

Biaggini Giovanni, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017.

Errass Christoph, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2023.

Errass Christoph/Rechsteiner David, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2023.

Gonin Luc, in: Gonin Luc/Bigler Olivier, Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), Commentaire des articles 1 à 18 CEDH, Stämpfli Handkommentar, Bern 2018.

Grabenwarter Christoph/Pabel Katharina, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl., München und Basel und Wien 2021.

Harris David/O'Boyle Michael/Bates Ed/Buckley Carla, Harris, O'Boyle, and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, 4. Aufl., Oxford 2018.

Hertig Maya, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Kälin Walter/Epiney Astrid/Caroni Martina/Künzli Jörg/Pirker Benedikt, Völkerrecht, Eine Einführung, 5. Aufl., Bern 2022.

Kiener Regina/Kälin Walter/Wyttenbach Judith, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018.

Magarian Gregory P., The Internet and Social Media, in: Stone Adrienne/Schauer Frederick (Hrsg.), The Oxford Handbook of Freedom of Speech, Oxford 2021, S. 350 ff.

Malinverni Giorgio, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Basel 2021.

Moeckli Daniel, Politische Werbung auf öffentlichem Grund, recht 2013, S. 263 ff.

Mohler Markus, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012.

Moor Pierre/Bellanger François/Tanquerel Thierry, Droit administratif, Volume III: L'organisation des activités administratives, Les biens de l'Etat, 2. Aufl., Bern 2018.

Müller Jörg Paul, Demokratische Gerechtigkeit, Eine Studie zur Legitimität rechtlicher und politischer Ordnung, München 1993 (zit. Müller, Demokratische Gerechtigkeit).

Müller Jörg Paul, Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV, Der Freiheit Chancen geben, Bern 2018 (zit. Müller, Verwirklichung).

Pariser Eli, The Filter Bubble, What the Internet is Hiding from You, New York 2011.

Schabas William A., Nowak's CCPR Commentary, U.N. International Covenant on Civil and Political Rights, 3. Aufl., Kehl am Rhein 2019.

Schefer Markus, Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Zur Dogmatik von Art. 36 BV, Bern 2006 (zit. Schefer, Beeinträchtigung).

Schefer Markus, Kommunikationsgrundrechte, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Band II, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, S. 1413 ff. (zit. Schefer, Kommunikationsgrundrechte).

Schweizer Rainer J./Krebs Alina, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2023.

Tschannen Pierre/Müller Markus/Kern Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022.

Villiger Mark E., Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Schweizer Fällen, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf und Baden-Baden und Wien 2020.

Vischer Benedict, Wie ist das Verhüllungsverbot mit den Grundrechten zu vermitteln?, Art. 10a BV im Kontext der Grund- und Menschenrechtsgarantien, Jusletter vom 4. April 2022.

Wyssmann Ursula, Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum, Dargestellt am Beispiel des Bahnhofs Bern, Diss., Zürich/St. Gallen 2009.

Zeller Franz/Kiener Regina, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Zick Timothy, Parades, Picketing, and Demonstrations, in: Stone Adrienne/Schauer Frederick (Hrsg.), The Oxford Handbook of Freedom of Speech, Oxford 2021, S. 369 ff.

Zumsteg Patrice Martin, Demonstrationen in der Stadt Zürich, Verwaltungsrecht und Behördenpraxis am Massstab der Versammlungs- und Meinungsfreiheit, Diss., Zürich/Basel/Genf 2020 (zit. Zumsteg, Demonstrationen).

Zumsteg Patrice Martin, «Fridays for Future» und Menschenrechtsschutz, Sicherheit & Recht 2020, S. 4 ff. (zit. Zumsteg, «Fridays for Future»).

Zumsteg Patrice Martin, Versammlungsfreiheit und persönliche Freiheit, in: Helbing Lichtenhahn Verlag (Hrsg.), COVID-19, Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise, Basel 2020, S. 801 ff. (zit.: Zumsteg, COVID-19).