

S. 103 / Nr. 14 Vereinsfreiheit (d)

BGE 61 I 103

14. Urteil vom 3. April 1935 i. S. Nationale Front gegen Zürich.

Regeste:

Art. 56 BV und Art. 3 zürch. KV: Die Gewährleistung der Vereinsfreiheit, bezw. der Vereins- und Versammlungsfreiheit gilt nur unter Vorbehalt der allgemeinen polizeilichen Beschränkungen. Gegenüber Vereinsveranstaltungen und Versammlungen, für die der öffentliche Grund beansprucht wird, haben die Behörden eine freiere Stellung, wenn es sich darum handelt, die Interessen des Verkehrs und überhaupt der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit zu wahren. - Anwendung dieser Grundsätze auf das vom zürcherischen Regierungsrat erlassene Verbot nächtlicher politischer Umzüge und Versammlungen im Freien.

A. - Am 5. November 1934 stellte die «Nationale Front» beim Polizeivorstand der Stadt Zürich das Gesuch um Bewilligung eines Fackelzuges, der am Samstag den 17. November 1934 abends 20 Uhr 15 im Stadtkreis Zürich 1 als Demonstration für die (am 24. Februar 1936 zur Abstimmung gelangende) eidgenössische «Wehrvorlage» durchgeführt werden sollte. Der Polizeivorstand

Seite: 104

antwortete, dass dem Gesuch keine Folge gegeben werden könne, da der zürcherische Regierungsrat durch Beschluss vom 8. Februar 1934 nächtliche politische Umzüge und Versammlungen im Freien verboten habe und keine genügenden Gründe für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung vorlägen.

Der erwähnte Beschluss des Regierungsrates lautet:

«Der Regierungsrat, nach Einsicht eines Antrages der Polizeidirektion und gestützt auf § 24 Ziff. 9 des Gesetzes betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899, beschliesst:

- I. Selbstschutz- und Angriffsformationen politischer Parteien und ähnlicher Gruppen sind verboten.
- II. Bei Nacht sind politische Umzüge und politische Versammlungen im Freien verboten. Die zuständige Gemeindebehörde kann Ausnahmen bewilligen.
- III. Bei Übertretungen dieser Vorschriften werden Veranstalter und Teilnehmer mit Polizeibusse bis auf 500 Fr. bestraft,...
- IV. ...»

B. - Gegen die Verfügung des Polizeivorstandes der Stadt Zürich hat die Nationale Front am 14. Dezember 1934 die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergriffen mit den Anträgen:

- 1) die Verfügung sei aufzuheben;
- 2) der darin genannte Beschluss des zürcherischen Regierungsrates vom 8. Februar 1934 sei als verfassungswidrig zu bezeichnen;
- 3) der Polizeivorstand sei anzuweisen, dem Gesuch der Rekurrentin um Bewilligung eines Fackelzuges als Demonstration für die Wehrvorlage zu entsprechen.

Zur Begründung wird ausgeführt:

Da der Polizeivorstand sich auf den Regierungsbeschluss vom 8. Februar 1934 stütze, hänge der Entscheid über

Seite: 105

die staatsrechtliche Beschwerde davon ab, ob Ziff. II dieses Beschlusses verfassungswidrig sei. Ein allgemeines Verbot politischer Umzüge und politischer Versammlungen im Freien zur Nachtzeit, wie es Ziff. II ausspreche, verletze die Art. 56 BV und 3 KV. Wenn in Art. 3 KV von «Beschränkungen des allgemeinen Rechts» die Rede sei, so könne dies wohl nicht anders verstanden werden als die Einschränkung zu Art. 56 BV, wonach «Vereine (und Versammlungen) weder in ihrem Zweck noch den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich» sein dürfen. In keinem Falle aber könne der Regierungsrat daraus das Recht zu einem allgemeinen und unbefristeten Verbot politischer Umzüge und Versammlungen im Freien und bei Nacht ableiten, welches dem klaren Wortlaut der Verfassung widerspreche, die die freie Meinungsäusserung, wozu auch Demonstrationen gehören und politische Versammlungen, ausdrücklich gewährleiste.

Leider sei bei Erlass der regierungsrätlichen Verordnung vom 8. Februar 1934 die rechtzeitige Anfechtung versäumt worden. Es bleibe daher nichts anderes als auf dem Umwege über die Anfechtung einzelner Hoheitsakte, die auf der erwähnten Verordnung basieren, das Versäumte nachzuholen. Es sei dies umso nötiger, als die Anwendung der regierungsrätlichen Verordnung durch die Praxis diese zu einem höchst anfechtbaren Mittel der Parteiwillkür mache. Auf Grund der Verordnung würden politische Aktionen einer Minderheit durch die Behördenvertreter der

Mehrheitsparteien einfach unterbunden, ohne dass es dazu noch einer Begründung bedürfe. Die regierungsrätliche Vorschrift treffe insbesondere die «Nationale Front» härter als andere Parteien, da der Kampf gegen sie vor allem auch mittelst des wirtschaftlichen Boykotts gegen Saalbesitzer geführt werde, die ihre Lokale zur Verfügung stellten, sodass die «Nationale Front» an vielen Orten zu feierabendlichen Versammlungen im Freien gezwungen sei. Diese

Seite: 106

Versammlungstätigkeit aber werde durch die angefochtene Verordnung unterbunden. Wohl sehe die Verordnung selbst vor, dass die Gemeindebehörden Ausnahmegewilligungen erteilen. Damit könne die Rekurrentin sich aber in keinem Fall begnügen, so lange das Versammlungsrecht selbst verfassungsmässig garantiert sei. Wie willkürlich diese Ausnahmegewilligungen verweigert und die Aktion eines unliebsamen politischen Gegners unterbunden werde, zeige ja gerade der vorliegende Beschwerdefall.

Die Rekurrentin hat die Verfügung des Polizeivorstandes auch im kantonalen Beschwerdeverfahren weitergezogen, wurde aber von allen kantonalen Instanzen abgewiesen, in letzter Linie durch Entscheid des Regierungsrates vom 21. Februar 1935 mit folgender Begründung:

Die vom Regierungsrat am 8. Februar 1934 beschlossenen Massnahmen zum Schutze der öffentlichen Ordnung bestehen zu Recht. Von einer politischen Entspannung ist zurzeit nicht die Rede. Daher ist es angezeigt, an den getroffenen Massnahmen zum Schutze der öffentlichen Ordnung festzuhalten. Sache der Gemeindebehörde ist es, ob sie Ausnahmen bewilligen will. Der in diesem Falle zuständige Stadtrat hat angesichts der politischen Lage die Bewilligung abgelehnt. Der Regierungsrat hält diesen Beschluss für rechtlich und sachlich begründet und hat daher keine Veranlassung, die Entscheide der Vorinstanzen aufzuheben.

D. - Der Regierungsrat des Kantons Zürich und der Stadtrat von Zürich beantragen die Abweisung der Beschwerde. Der Regierungsrat verweist in seiner Antwort auf eine Reihe von Ruhestörungen politischer Natur, die sich in letzter Zeit in Zürich ereignet hätten und welche das angefochtene Verbot ohne weiteres rechtfertigten. Regierungsrat und Stadtrat bestreiten, dass die Rekurrentin Schwierigkeiten habe, für ihre Versammlungen in Zürich geeignete Lokale zu finden.

Seite: 107

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.-

2.- Die Rekurrentin beschwert sich über die Verfügung des Polizeivorstandes der Stadt Zürich als einer Anwendung des regierungsrätlichen Beschlusses vom 8. Februar 1934, den sie gleichfalls anfecht. Der erwähnte Beschluss des Regierungsrates hat den Charakter einer Polizeiverordnung. Die Frage seiner Verfassungsmässigkeit kann anlässlich einer konkreten Anwendung noch aufgeworfen werden, freilich nur mit der Wirkung, dass im Falle der Verfassungswidrigkeit die konkrete Massnahme, nicht aber die Verordnung, formell aufgehoben wird.

Die Rekurrentin macht nicht geltend, dass der Regierungsrat zum Erlass einer Verordnung der vorliegenden Art nicht die formale Kompetenz habe, sondern behauptet, das Verbot der nächtlichen politischen Umzüge und Versammlungen im Freien sei materiell verfassungswidrig indem es mit Art. 56 BV und 3 KV in Widerspruch stehe, d. h. die Vereins- und Versammlungsfreiheit beeinträchtige. Da Art. 3 KV neben dem Recht der freien Meinungsäusserung und der Vereinsfreiheit ausdrücklich auch die Versammlungsfreiheit gewährleistet, braucht auch im vorliegenden Falle zu der Frage nicht Stellung genommen zu werden, ob in der durch Art. 56 BV garantierten Vereinsfreiheit auch die Versammlungsfreiheit inbegriffen sei (s. BGE 60 I 207 b).

3.- Ziffer II des regierungsrätlichen Beschlusses verbietet politische Umzüge und Versammlungen zur Nachtzeit im Freien. Mit der nähern Umschreibung «im Freien» sind wohl Demonstrationen auf dem öffentlichen Grund und Boden, d. h. auf Strassen und öffentlichen Plätzen gemeint. Jedenfalls ist der Beschluss in diesem Sinne auf die Rekurrentin zur Anwendung gelangt. Das Verbot ist eine Massnahme zum Schutz der öffentlichen Ruhe und Ordnung. Das ergibt sich aus dem Titel und Ingress des Beschlusses, der auf § 24 Ziff. 9 des Gesetzes

Seite: 108

betr. die Organisation und Geschäftsführung des Regierungsrates vom 26. Februar 1899 (Handhabung der allgemeinen Sicherheitspolizei) verweist, und auch aus dem Entscheide des Regierungsrates. Als oberster Hüter der öffentlichen Ordnung und Sicherheit glaubte der Regierungsrat, dass mit Rücksicht auf die äusserst gespannten politischen Verhältnisse, speziell in der Stadt Zürich, ein Verbot der gedachten nächtlichen Veranstaltungen im allgemeinen Interesse nötig sei. Es folgt aus dieser Motivierung des Verbots, dass es nicht als ein dauerndes gemeint ist, sondern wieder aufgehoben werden soll, sobald eine deutliche Entspannung der Lage eingetreten sein wird dergestalt, dass Ruhestörungen anlässlich solcher nächtlicher politischer Manifestationen nicht

mehr zu befürchten sein werden.

Das Verbot ist auch kein absolutes; die zuständige Gemeindebehörde kann Ausnahmen bewilligen. Die Gemeindebehörde, die den Verhältnissen nahesteht, ist ja am besten in der Lage, zu beurteilen, ob eine beabsichtigte Manifestation Bedenken erregt vom Standpunkt der Wahrung der öffentlichen Ordnung aus. Sie hat über die Zulassung im einzelnen Falle zu entscheiden. Es ist das ein typischer Fall des administrativen, speziell polizeilichen Ermessens, das pflichtgemäss ausgeübt werden muss, d. h. nicht nach Laune und Willkür, speziell auch nicht nach Gesichtspunkten politischer Sympathie und Antipathie, sondern nach objektiven Erwägungen und gleichmässig ohne Ansehen der Person.

4.- Die Rekurrentin erhebt indessen nicht Beschwerde darüber, dass der Polizeivorstand der Stadt Zürich, indem er den projektierten Fackelzug nicht zulies, von jenem Ermessen einen verfassungswidrigen Gebrauch gemacht habe. Der Angriff richtet sich, wie bemerkt, gegen den Beschluss des Regierungsrates vom 8. Februar 1934. Die Rekurrentin erklärt ja, das Schicksal des Rekurses hänge ausschliesslich davon ab, ob Ziffer II dieses Beschlusses verfassungswidrig sei. Allerdings wird

Seite: 109

dann am Schlusse der Beschwerde noch gesagt, für die Praxis werde der Beschluss des Regierungsrates zu einem Mittel der Parteiwillkür, wie gerade auch der vorliegende Fall zeige. Aber das ist nach dem Zusammenhang nur ein Beschwerdemotiv gegen den regierungsrätlichen Beschluss. Der eventuelle Standpunkt, dass, auch wenn der Beschluss des Regierungsrates verfassungsmässig haltbar sein sollte, doch die Verfügung des städtischen Polizeivorstandes verfassungswidrig sei, wird nicht eingenommen. Die Frage, die das Bundesgericht zu entscheiden hat, ist daher lediglich die, ob Ziffer II des regierungsrätlichen Beschlusses als solche die Vereins- und Versammlungsfreiheit verletze und deshalb die Verfügung des Polizeivorstandes der Stadt Zürich aufzuheben sei.

5.- Eine von der Rekurrentin für ihre Mitglieder veranstaltete Manifestation, wie der beabsichtigte Umzug, fällt wohl in den Rahmen ihrer Vereinstätigkeit; und in der letzten Phase, wo an die Teilnehmer eine Rede gehalten werden sollte, hätte die Veranstaltung auch den Charakter einer öffentlichen Versammlung angenommen. Insofern würde die Garantie der Vereins- und Versammlungsfreiheit an sich zutreffen. Dem regierungsrätlichen Verbot liegt aber ein Motiv zu Grunde, das einem andern Gebiet angehört als der politischen Überwachung von Vereinen und Versammlungen als solchen. Wenschon es politische Manifestationen betrifft, so richtet es sich doch nicht gegen bestimmte Zwecke und Methoden der Politik; es stellt nicht darauf ab, ob mit der Manifestation staatsgefährliche oder rechtswidrige Zwecke und Mittel verfolgt werden, sondern hat, wie bereits ausgeführt, ausschliesslich sicherheitspolizeilichen Charakter, indem es Ruhestörungen vorbeugen will, die sich anlässlich der nächtlichen Umzüge und Versammlungen ergeben könnten. Auch für die Vereinstätigkeit und die öffentlichen Versammlungen kann aber auf dem allgemein polizeilichen Gebiet keine privilegierte Stellung beansprucht werden. Auch für sie muss man sich diejenigen Beschränkungen gefallen

Seite: 110

lassen, die aus allgemeinen polizeilichen Gründen als zulässig erscheinen. Das ist so auf dem Boden des Art. 56 BV (BURCKHARDT, BV 3. Aufl. 524 f; BGE 53 I 354 ff.; 57 I 272 f) und trifft auch zu für Art. 3 KV von Zürich, wo gerade die Beschränkungen des allgemeinen Rechts vorbehalten sind. Wie andere Verfassungsgarantien, besteht auch die Vereins- und Versammlungsfreiheit nur innerhalb der Schranken der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Das übersieht die Rekurrentin, wenn sie geltend macht, dass Vereine und Versammlungen, die weder in ihrem Zweck, noch den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig und staatsgefährlich seien, nicht in der Weise beschränkt werden dürften, wie das regierungsrätliche Verbot es tut.

Dass nun aber das fragliche Verbot als Massnahme zur Sicherung der öffentlichen Ordnung und Ruhe unstatthaft sei, d. h. dass die ihm zu Grunde liegenden, auch der Rekurrentin wohlbekannten polizeilichen Erwägungen es nicht zu stützen vermöchten, wird im Rekurs im Grunde nicht behauptet. Das Bundesgericht hat denn auch keine Veranlassung, zu einer gegenteiligen Auffassung zu gelangen. Es ist zu beachten, dass man es, wie oben bemerkt, mit einem relativen Verbot zu tun hat, bei dem der Entscheid im einzelnen Falle bei der Gemeindebehörde liegt, die nach ihrem pflichtgemässen Ermessen Ausnahmen bewilligen kann. Die in dieser Weise beschränkten politischen Veranstaltungen stellen sodann eine Inanspruchnahme des öffentlichen Grundes dar, die über die gewöhnliche Benützung durch das Publikum hinausgeht und einen gesteigerten Gemeingebrauch darstellt, der nach allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Grundsätzen einer weitergehenden polizeilichen Regelung und Beschränkung untersteht als die gewöhnliche Benützung. Die Behörden haben hier eine freiere Stellung, wenn es sich darum handelt, die Interessen des

Verkehrs und überhaupt der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit zu wahren (BGE 55 I 238 ff. und Zitate; 57 I 272

Seite: 111

f.; Urteil i. S. Sozialistische Partei von Freiburg vom 1. März 1935 S. 10 ff., nicht veröffentlicht). Angesichts der vom Regierungsrat erwähnten Vorfälle (Unruhen anlässlich des politischen Fackelzuges vom 23. September 1933, Überfall eines katholischen Musikvereins durch Kommunisten am 17. Juni 1934, Bombenattentate gegen Redaktor Grau und gegen die Synagoge, Vorkommnisse im letzten November beim Cabaret «Pfeffermühle» und beim Schauspielhaus anlässlich der Aufführung des Stückes «Professor Mannheim») und der daraus ersichtlichen mit Spannung geladenen politischen Atmosphäre in Zürich kann nicht gesagt werden, dass der Regierungsrat, indem er aus Gründen der Sicherheitspolizei die Benützung der Strassen und öffentlichen Plätze durch nächtliche Umzüge und Versammlungen beschränkte, das ihm als höchster kantonaler Polizeibehörde zustehende Ermessen überschritten habe. Von Bedeutung ist dabei namentlich auch, dass das Verbot ausschliesslich Umzüge und Versammlungen zur Nachtzeit trifft, wo die Gefahr von Ruhestörungen erheblich grösser ist als bei Tage, und wo die auf die Aufrechterhaltung der Ordnung gerichtete Tätigkeit der Polizei stark erschwert ist.

Mit dem regierungsrätlichen Verbot sind unter Umständen auch Manifestationen verunmöglicht, deren Veranstalter selber die öffentliche Ordnung wahren wollen, bei denen aber die Gefahr besteht, dass Angehörige gegnerischer Gruppen störend eingreifen und dass es so zu Unruhen kommt. Auch insofern erscheint das Verbot nicht als unzulässig. Die Veranstalter haben ihre Leute häufig nicht in den Händen (Urteil Nationale Front und Gen. vom 14. Dezember 1934, BGE 60 I S. 352), und es ist in solchen Verhältnissen meistens schwer, auszumachen, wer mit den Tätlichkeiten begonnen hat. Auch weil es sich hier um eine über die gewöhnliche Benützung hinausgehende Inanspruchnahme von Strassen und öffentlichen Plätzen handelt, können keine Bedenken dagegen bestehen, dass überhaupt nächtliche Demonstrationen

Seite: 112

verboten werden (Erlaubnis durch die Gemeindebehörde vorbehalten), die bei der bestehenden politischen Atmosphäre in Zürich Anlass zu Störungen der öffentlichen Ordnung geben können; denn solche Störungen zur Nachtzeit können in gespannten politischen Verhältnissen von der Polizei vielfach überhaupt nicht oder dann nur mit einem ganz unverhältnismässigen Aufwand verhindert werden (BGE 55 I S. 238 f; s. dagegen betr. Versammlungen in geschlossenen Lokalen - speziell zu Kultuszwecken - BGE 20, S. 280 Erw. 2).

Die angebliche (vom Regierungsrat und vom Stadtrat bestrittene) Schwierigkeit für die Rekurrentin, für ihre Versammlungen Lokale zu finden, kann hier keine Rolle spielen. Wenn das regierungsrätliche Verbot als zulässige sicherheitspolizeiliche Massnahme die Vereins- und Versammlungsfreiheit nicht verletzt, kann es nicht aus jenem Grunde der Rekurrentin gegenüber unzulässig sein. Ein solcher Moment wäre etwa im konkreten Falle im Gesuch an die Gemeindebehörde geltend zu machen. Das ist hier nicht geschehen und konnte ja auch nicht geschehen bei einer Veranstaltung, die in einem geschlossenen Saal überhaupt nicht durchführbar war.

Demnach erkennt das Bundesgericht: Die Beschwerde wird abgewiesen