



Markus Mohler*

Entscheiden Gewalt androhende Extreme über die Versammlungsfreiheit?

Zum Urteil des Bundesgerichts 1C_586/2019 vom 3. August 2020 und zum Beschluss des Stadtrates von Zürich vom 30. September 2020

Vor Kurzem sind zwei hoheitliche Entscheide ergangen, welche die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit massiv tangieren. De facto übertragen sie die Macht zum Befinden über Einschränkung oder Verbot einer bewilligungsfähigen Versammlung oder Demonstration an Gewalt androhende Kreise. Es handelt sich um das Urteil des Bundesgerichts 1C-586/2020 vom 3. August 2020 und um die Verfügung des Stadtrates von Zürich vom 30. September 2020. Augenfällig ist bei beiden der unmittelbare Konnex zwischen rechtlichen Erwägungen und polizeipraktischen Beurteilungen.

Deux décisions souveraines, récemment rendues, affectent massivement les libertés de rassemblement et d'expression. Ils transmettent de facto aux groupes qui menacent d'user de la violence le pouvoir de décider de la restriction ou de l'interdiction d'un rassemblement ou d'une manifestation remplissant les conditions pour être autorisée. Il s'agit de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_586/2020 du 3 août 2020 et de l'arrêté du Conseil municipal de Zurich du 30 septembre 2020. Ces deux décisions mettent en lumière la connexité directe entre réflexions juridiques et considérations pratiques en lien avec la police.

Inhalt

- I. Das Urteil des Bundesgerichts 1C_586/2019
 1. Die rechtlichen Verfahren auf der kantonalen Ebene
 2. Zum Inhalt des Bundesgerichtsurteils
 - 2.1 Sachverhalt
 - 2.2 Erwägungen zur Verweigerung des rechtlichen Gehörs
 - 2.3 Erwägungen zur Gefahrenquelle
 - 2.4 Erwägungen zur rechtlichen Grundlage des Verbots und seiner Adressierung
 - 2.5 Zur Schutzpflicht des Staates
 3. Bemerkungen
 - 3.1 Zur Abwehr einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
 - 3.2 Zur Lösung eines komplexen Grundrechtsverhältnisses
 - 3.3 Zur Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel
 - 3.4 Zur Frage der Verwirklichung des Schutzes der Versammlungsfreiheit
 - 3.5 Folgen
- II. Der Beschluss des Stadtrats von Zürich (915) vom 30. September 2020 betreffend Bewilligung der Kundgebung «Marsch fürs Läbe» am Samstag, 18. September 2021
 1. Sachverhalt
 - 1.1 Vor-Vorgeschichte
 - 1.2 Vorgeschichte
 2. Die Begründung des Beschlusses vom 30. September 2020

3. Bemerkungen
 - 3.1 Die Bezeichnung der Kundgebung als Zweckveranlasser
 - 3.2 Zur Begründung der Zulässigkeit eines Verbots der Kundgebung
 - 3.3 Zur Erforderlichkeit des Verbots bzw. zum rechtsstaatlichen Gewaltmonopol
 - 3.4 Zu den polizeilichen Kapazitäten
 - 3.5 Zu den Ausführungen betreffend Recht auf Gegendemonstration

III. Abschliessende Betrachtung

Auch wenn sich die Ausgangssachverhalte massgeblich unterscheiden – im vom Bundesgericht beurteilten Fall handelte es sich um eine Versammlung in einem privaten Raum, der Stadtrat von Zürich verbot einen Demonstrationszug und erlaubte lediglich eine Standkundgebung im öffentlichen Raum –, führen sie zum gleichen Ergebnis: Wegen der blossen Androhung von Gewalt wird eine Rechtspraxis, die gestützt auf das rechtsstaatliche Gewaltmonopol der Gewährleistung des verfassungsrechtlichen Versammlungs- und Demonstrationsrechts dient, aufgegeben. Das rechtsstaatliche Gewaltmonopol hat aber gerade der Durchsetzung dieser Grundrechte zu dienen.¹

* Markus H. F. Mohler, Dr. iur., ehem. Dozent für öffentliches, speziell Sicherheits- und Polizeirecht, an den Universitäten von Basel und St. Gallen, vormals Kommandant der Kantonspolizei Basel-Stadt, zuvor Staatsanwalt.

¹ PATRICE MARTIN ZUMSTEG, Demonstrationen in der Stadt Zürich, Diss., Zürich 2020, N 42 f., N 183.

I. Das Urteil des Bundesgerichts 1C_586/2019

1. Die rechtlichen Verfahren auf der kantonalen Ebene

Eine nicht bewilligungsbedürftige Versammlung (geplant für den 18. März 2017) in einem privaten Raum in Reinach/BL wurde von der Polizei aufgrund einer kurzfristig angekündigten Gewalt androhenden Gegenveranstaltung verboten. Nachdem der Regierungsrat auf eine nach dem 18. März erhobene Beschwerde der Veranstalterin (Türkische Föderation) mangels eines aktuellen Rechtsschutzinteresses nicht eingetreten war, hiess das Verwaltungsgericht die dagegen eingereichte Beschwerde gut und wies die Streitsache zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurück. Die gegen die erneute Abweisung eingereichte Beschwerde wies das Kantonsgericht nun ab. Es verneinte im Wesentlichen, dass der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör (in Bezug auf das vom Regierungsrat neu eingeführte Argument der Ressourcenknappheit) verweigert worden sei und bejahte die Rechtmässigkeit des Verbots, obwohl vom geplanten Anlass der Veranstalter selbst keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausgegangen sei.² Das Verbot erweise sich «aufgrund der mit den Gegenveranstaltungen zusammenhängenden Gefährdungen als verfassungsmässig».³

2. Zum Inhalt des Bundesgerichtsurteils

2.1 Sachverhalt

Die Vereinigung İsviçre Türk Federasyonu (ITF, Türkische Föderation Schweiz) plante für Samstag, 18. März 2017, ab 18.00 Uhr eine Gedenkveranstaltung in einem Saal in Reinach/BL. Nachdem die Polizei zwei Tage zuvor aus den sozialen Medien erfahren hatte, dass aus dem Kreis der Antifa und von Kurdenbewegungen zu Gegendemonstrationen aufgerufen wurde, verbot sie, gestützt auf die *polizeiliche Generalklausel* und den *polizeilichen Notstand*, unter Hinweis auf die Militanz dieser Gruppierungen und das hohe Potenzial gewalttätiger Auseinandersetzungen, die Veranstaltung sowie deren Verlegung an eine andere Örtlichkeit im Kanton Basel-Landschaft. Zugleich untersagte sie sämtliche Veranstaltungen auf dem Gebiet der Gemeinde Reinach an diesem Samstag für oder gegen die verbotene Gedenkveranstaltung. Es sei von einer grossen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszugehen.⁴

² BGer-Urteil, B; vgl. auch den ausführlicheren Entscheid dazu des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (im Folgenden: KG BL), vom 26. Juni 2019 (810 18 278), A–D.

³ BGer-Urteil, B. Vgl. betr. Verweigerung des rechtlichen Gehörs KG BL (FN 2), E. 4–4.6 (S. 5–9).

⁴ BGer-Urteil, A.

2.2 Erwägungen zur Verweigerung des rechtlichen Gehörs

Das Bundesgericht verneint, dass der angefochtene Entscheid gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV verstossen habe.⁵ Angeführt wird u.a., auch wenn Unklarheiten über die Hintergründe und die Gefahrenlage (sc. in der ursprünglichen Verfügung) bestanden hätten, rechtfertigten der Zeitdruck und die Ausgangslage eine gewisse Knappheit der Verfügung.⁶ Die Beschwerdeführer hätten sich vor einer Rechtsmittelinstanz, die freie Kognition über Sachverhalt und Rechtslage habe, dazu äussern können.⁷ Auch dass die Beschwerdeführerin zum Argument des am gleichen Abend angesetzten Fussballspiels nicht vorgängig zum Regierungsratsentscheid angehört worden sei, möge unbefriedigend erscheinen. Es habe sich dabei jedoch um einen öffentlich bekannten Umstand und nicht um eine Geheiminformation gehandelt, weshalb davon ausgegangen werden könne, dass ein Fussballspiel mit einer gewissen Risikokomponente geeignet sei, eine bestimmte Anzahl von Polizeikräften zu binden.⁸

Im Übrigen habe die Beschwerdeführerin vermocht, ihre Argumente vor drei Rechtsmittelinstanzen verständlich vorzutragen, woraus zu schliessen sei, dass sie die tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhänge, die zum strittigen Verbot führten, durchaus verstand und sich sachgerecht dagegen wehren konnte.⁹

2.3 Erwägungen zur Gefahrenquelle

Weder in der Verfügung der Polizei Basel-Landschaft noch in jener des Regierungsrates, durch welche die Versammlung der ITF verboten bzw. das Verbot als Gefahr bezeichnet wurde, wurde die ITF selber als Gefahr bezeichnet.¹⁰ Das KG BL attestierte ausdrücklich, «dass von ihrem rechtmässigen Anlass und dessen Besuchern keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausging und sie auch nicht bewusst in Kauf nahm, dass andere ihretwegen die Polizeigüter gefährdeten».¹¹ Dies wurde vom Bundesgericht übernommen.¹² Im BGer-Urteil wird bestätigt, dass «die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, auch wenn sie mittelbar durch die im privaten Raum angesetzte Veranstaltung der Beschwerdeführerin ausgelöst worden war, nicht direkt von dieser Veranstaltung aus(ging),

⁵ BGer-Urteil, E. 2.7.

⁶ BGer-Urteil, E. 2.4.

⁷ BGer-Urteil, E. 2.3.

⁸ BGer-Urteil, E. 2.5. Hier ist – nebenbei – doch zu fragen, wie viel Wissen über polizeiliche Ressourcenallokation und bestehende vertragliche Verstärkungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit (Risiko-)Fussballspielen ein Veranstalter einer privaten Versammlung (im Voraus) haben muss. Es bleibt offen, ob das Bundesgericht auch kurzfristig mögliche Verstärkungen qua Konkordat (vgl. FN 61) in Betracht gezogen hat.

⁹ BGer-Urteil, E. 2.6. Dieses Argument verlagert das Kriterium der Rechtsstaatlichkeit staatlichen Handelns auf den nachträglichen Rechtsschutz; schon die erste behördliche Rechtsanwendung muss jedoch diesen Anforderungen genügen.

¹⁰ Summarische Wiedergaben in KG BL Urteil, B und D.

¹¹ KG BL Urteil, E. 8.4.1.

¹² BGer-Urteil, E. 3.3.

sondern von den im öffentlichen Bereich vorgesehenen Gegenaktionen».¹³

2.4 Erwägungen zur rechtlichen Grundlage des Verbots und seiner Adressierung

Von der Versammlung der ITF selber ging gemäss den Entscheiden aller Instanzen demnach keine Gefahr aus. Das Bundesgericht bemerkt dazu, dass eine solche mittelbar durch die im privaten Raum angesetzte Veranstaltung ausgelöst worden war. Damit stellte sich die Frage, wie das Verbot dieser ITF Versammlung rechtlich begründet werden konnte. Unbestritten war für die Behörden jedoch (nicht aber für die Beschwerdeführerin¹⁴), dass eine unmittelbar drohende erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorlag.¹⁵

a) Zur Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel

Zunächst führt das Bundesgericht aus, dass die von den basel-landschaftlichen Behörden herangezogene polizeiliche Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV als Rechtsgrundlage für das Verbot «so oder so nicht zu beanstanden» sei.¹⁶ Dazu stellt das Bundesgericht fest, der Staat dürfe nicht untätig bleiben und seine Schutzpflichten verletzen, «nur weil der Gesetzgeber es unterlassen hat, über die erforderlichen Massnahmen rechtzeitig zu legiferieren», sofern es «um die Abwehr einer ernstesten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr für fundamentale Rechtsgüter im Sinn von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV» gehe. Das treffe «insbesondere dann zu, wenn der unmittelbare Schutz existentieller Grundrechte wie der Schutz von Leib und Leben gemäss Art. 10 BV in Frage» stehe.¹⁷

b) Zur bundesgerichtlichen Einordnung des Störertyps

Nach Bejahung der Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel¹⁸ bezieht sich das Bundesgericht auf § 17 Abs. 1 des Polizeigesetzes des Kantons Basel-Landschaft (PolG BL), wonach sich polizeiliches Handeln «gegen diejenige Person zu richten habe, die unmittelbar die öffentliche Sicherheit oder Ordnung stört, gefährdet oder die für das Verhalten einer dritten Person verantwortlich ist, welches zu einer Störung oder Gefährdung führt». Mit Blick auf die Polizeigüter, die es zu schützen galt, habe sich «das strittige Verbot auf öffentliche Interessen zu stützen» vermocht.¹⁹

Danach führt das Gericht aus, die Beschwerdeführerin sei zwar nicht Verhaltensstörerin, doch sei es fraglich, ob sie als unbeteiligte Dritte angesehen werden könne, wovon das KG BL ausgegangen sei.²⁰ «Da die Gefähr-

dung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung indirekt von ihrer Veranstaltung ausgelöst wurde, ist die Beschwerdeführerin Zweckveranlasserin und hat damit eher als Zustandsstörerin zu gelten. Dafür genügt, dass sie durch die geplante Veranstaltung die Gefährdung der Polizeigüter durch andere bewirkte (vgl. BGE 143 I 147 E. 5.1 S. 154²¹), und zwar grundsätzlich unabhängig davon, ob sie selbst eine Verantwortung für die Gefährdungslage trifft.»²² Als Unbeteiligte Dritte hätten im vorliegenden Fall u.a. unbeteiligte Passanten zu gelten, die «durch eine polizeiliche Absperrung am Benutzen von öffentlichem Grund im Gemeingebrauch gehindert» worden wären.²³ «Das Verbot vermochte sich demnach gemäss § 17 Abs. 1 PolG gegen die Beschwerdeführerin als *Zustandsstörerin* zu richten.» Das Bundesgericht stellt überdies fest: «Subsidiär war es mit dem Kantonsgericht auch nicht ausgeschlossen, das Verbot auf der Grundlage von § 17 Abs. 3 PolG mit Wirkung gegenüber möglichen betroffenen unbeteiligten Dritten anzuordnen. Selbst wenn die Beschwerdeführerin vom Kantonsgericht als solche unbeteiligte Dritte eingestuft würde, erwiese sich der angefochtene Entscheid daher nicht deshalb als verfassungswidrig, weil das Verbot die Beschwerdeführerin traf.»²⁴ Schliesslich wird im Urteil darauf verwiesen, dass der *Zweckveranlasser* gemäss Verhältnismässigkeitsprinzip nur in Anspruch genommen werden dürfe, wenn der Eingriff geeignet und erforderlich sei, die Störung zu beheben, und ihm der Eingriff zugemutet werden könne. Das gelte auch für Dritte.²⁵

2.5 Zur Schutzpflicht des Staates

Das Bundesgericht stellt sodann fest, dass «die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, auch wenn sie mittelbar durch die im privaten Raum angesetzte Veranstaltung der Beschwerdeführerin ausgelöst worden war, nicht direkt von dieser Veranstaltung» ausging, sondern von den im öffentlichen Raum vorgesehenen Gegenreaktionen. Die Gefährdungslage im öffentlichen Raum sei genügend konkret gewesen.²⁶ Grundsätzlich hätten sich einschränkende Massnahmen in erster Linie gegen die Gegenveranstaltung als Verhaltensstörerin zu richten. Das sei insofern geschehen, als auch alle anderen Veranstaltungen im Zusammenhang mit der Versammlung der Beschwerdeführerin verboten worden seien. Die Versammlungsfreiheit enthalte indessen auch Leistungselemente, so u.a. die Gewährung eines ausreichenden Polizeischutzes. Auch gegenüber der Veranstaltung der Beschwerdeführer habe eine solche Schutzpflicht bestanden.²⁷

Die Schutzpflicht des Staates sei jedoch an den Kapazitäten und den konkreten Möglichkeiten der Behörden,

¹³ BGer-Urteil, E. 7.2.

¹⁴ KG BL Urteil, E (S. 3).

¹⁵ KG BL Urteil, E. 7.6; BGer-Urteil, E. 5.5.

¹⁶ BGer-Urteil, E. 5.5.

¹⁷ BGer-Urteil, E. 5.1 m.w.H.

¹⁸ BGer-Urteil, E. 5.1 ff.

¹⁹ BGer-Urteil, E. 6.1.

²⁰ BGer-Urteil, E. 6.4.

²¹ Zum Zitieren dieses BGE s. I./3./2.

²² A.a.O.

²³ A.a.O.

²⁴ A.a.O.

²⁵ BGer-Urteil, E. 6.5.

²⁶ BGer-Urteil, E. 7.2.

²⁷ BGer-Urteil, E. 7.4.

namentlich der Polizeikräfte, zu messen. Ein Erfolg versprechender Einsatz als Schutz hätte jedoch ein umfangreiches Sicherheitsdispositiv erfordert. Dazu habe sich die Polizei wegen des gleichentags stattfindenden Hochrisiko-Fussballspiels in Basel ausser Stande gesehen, da es nicht möglich gewesen wäre, innert der ausgesprochen kurzen Frist genügend zusätzliche Polizeikräfte aufzubieten. Unter diesen Umständen sei ein milderer wirksames Mittel als das verfügte Verbot nicht ersichtlich. Diese Massnahme erscheine unter den konkreten Verhältnissen als noch zumutbar.²⁸ Das verfügte Verbot erweise sich als verhältnismässig,²⁹ weshalb die Beschwerde als unbegründet abzuweisen sei.

3. Bemerkungen

Vier Themenkomplexe fallen auf: Zum Ersten die Anwendung der polizeilichen Generalklausel auf eine Nicht-Gefahrenquelle, zum Zweiten die Anwendung des Störerprinzips auf eine (Organisatorin einer) Veranstaltung, die keine voraussehbare Störung verursacht, zum Dritten die unklare Bezugnahme auf zwei verschiedene Störertypen und zum Vierten die Beurteilung der faktischen polizeilichen Möglichkeiten bzw. deren Grenzen zur Gewährleistung des rechtlich gebotenen Schutzes der Versammlungsfreiheit und die sich aus daraus ergebenden Folgen.

3.1 Zur Abwehr einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Inwieweit die Einschätzung der *Beschwerdeführerin als Gefahr* für die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch die Polizei Basel-Landschaft zutreffend war oder nicht, könne hier offenbleiben, hält das Bundesgericht fest.³⁰ Dem kann nicht gefolgt werden. Es ist *entscheidend, wer oder was welche Gefahr auslöst*.³¹

Es folgen Erwägungen im Rahmen der Erörterung der Bedingungen für die Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel: Allgemein ergebe sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip, dass sich eine polizeiliche Massnahme nur gegen den Störer, «nicht aber gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustands richten» dürfe. Das Erfordernis der Unmittelbarkeit bedeute, dass nur solche Handlungen in Betracht fielen, die bereits selber die Grenze zur Gefahr überschritten hätten, entferntere, lediglich mittelbare aber ausschliessen. Als Zweckveranlasser im Sinne eines Störers gelte sodann, «wer durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet».³² Hierauf folgen zwei Sätze, die besonders auffallen:

«Da die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung indirekt von ihrer Veranstaltung ausgelöst wurde, ist die Beschwerdeführerin Zweckveranlasserin und hat damit eher als Zustandsstörerin zu gelten. Dafür genügt, dass sie durch die geplante Veranstaltung die Gefährdung der Polizeigüter durch andere bewirkte und zwar grundsätzlich unabhängig davon, ob sie selbst eine Verantwortung für die Gefährdungslage trifft.»³³ Und: «Im vorliegenden Fall ging die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, auch wenn sie *mittelbar* durch die im privaten Raum angesetzte Veranstaltung der Beschwerdeführerin ausgelöst worden war, *nicht direkt* von dieser Veranstaltung aus, sondern von den im öffentlichen Bereich vorgesehenen Gegenaktionen.»³⁴

Abgesehen davon, dass *Gefährdung und Gefahr nicht dasselbe* sind³⁵ und dass nicht klar wird, ob das Bundesgericht die Veranstalter der rechtmässigen Versammlung als Zustandsstörer oder Zweckveranlasser einstuft, ist festzuhalten, dass das Erfordernis der Unmittelbarkeit für einen *Zustandsstörer* auch nach den bundesgerichtlichen Formulierungen («indirekt») nicht erfüllt ist. Gewalt wurde – von anderer Seite – zwei Tage zuvor erst angedroht. Eine Gefahr bestand also nicht «unmittelbar», sondern es handelte sich vorerst um eine Gefährdung. Die rechtmässige Veranstaltung hat somit auch «selber die Grenze zur Gefahr»³⁶ nicht überschritten.

Die Umschreibung des *Zweckveranlassers*, der durch sein «Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet»,³⁷ ist mit der weiteren Erwägung nicht in Übereinstimmung zu bringen, dafür genüge, dass die geplante Veranstaltung die Gefährdung der Polizeigüter durch andere bewirke, «und zwar grundsätzlich unabhängig davon, ob sie selbst eine Verantwortung für die Gefährdungslage trifft».³⁸ Damit wird die Umschreibung des Zweckveranlassers bis zur gänzlichen Konturlosigkeit ausgeweitet.

Angesichts dessen, dass die Veranstaltung bisher unbestrittenermassen noch nie Anlass für Gewaltandrohungen von anderer Seite war, kann weder von «bewirken» (einer ihr bisher unbekanntem Gefahr für Gewaltanwendungen) noch von «in Kauf nehmen» einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum die Rede sein. Die zur Beurteilung stehende Situation ist mit Sportveranstaltungen bestimmter Vereine, die regelmässig, nahezu unausweichlich und voraussehbar bewirken, dass Anhänger und/oder Gegner ihrer Vereine sich rechtswidrig, auch gewalttätig verhalten, nicht vergleichbar.³⁹ Das Kriterium *des unmittelbaren Zusammenhangs* zwischen dem Verhalten des Störers und den als Zweckveranlassern bezeichneten Perso-

²⁸ BGer-Urteil, E. 7.5.

²⁹ BGer-Urteil, E. 7.6.

³⁰ BGer-Urteil, E. 3.3.

³¹ Vgl. dazu nachfolgend 3./3.3.

³² BGer-Urteil, E. 6.2.

³³ BGer-Urteil, E. 6.4.

³⁴ BGer-Urteil, E. 7.2.

³⁵ Vgl. dazu MARKUS H. F. MOHLER, Vernetzung von Sicherheit, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Band III/Teil I, Basel 2008, 521 ff., N 50 ff.

³⁶ BGer-Urteil, E. 6.2.

³⁷ BGer-Urteil, E. 6.2.

³⁸ BGer-Urteil, E. 6.4.

³⁹ Vgl. etwa BGE 143 I 147, E. 5.1 m.w.N.; BGE 135 I 130, E. 7.3.

nen⁴⁰ genügt allein auch nicht, da ein solcher beliebig vorgegeben werden kann. Der *unmittelbare Zusammenhang* muss in einer *zugehörigen Begleiterscheinung* als polizeiwidriges Verhalten, die zweifelsfrei mit der den Anlass gebenden Veranstaltung verknüpft ist, bestehen. Schon der *rechtliche Begriff Zweckveranlasser* macht deutlich, dass er nicht auf die ITF-Organisatoren zutreffen konnte: Sie wollten weder eine gewalttätige Gegenveranstaltung bewirken – ganz im Gegenteil – noch eine solche in Kauf nehmen, da sie bisher nie solche Reaktionen ausgelöst hatten. Hier liegt beispielsweise der Unterschied zu Sportveranstaltungen gewisser Mannschaften, die notorisch rechtswidrige Verhaltensweisen von Anhängern und/oder Gegnern als zugehörige Begleiterscheinung zur Folge haben und also in Kauf genommen werden.

Das Bundesgericht hält selber fest, die Gefährdung (sic!) der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sei, auch wenn sie mittelbar durch die im privaten Raum angesetzte Veranstaltung der Beschwerdeführerin ausgelöst worden war, *nicht direkt* von dieser Veranstaltung ausgegangen, sondern von den im öffentlichen Bereich vorgesehenen *Gegenaktionen*.⁴¹ Die Aussage, es genüge, dass die geplante Veranstaltung die Gefährdung bewirke, auch unabhängig davon, ob die Veranstalter «selbst eine Verantwortung für die Gefährdungslage trifft»,⁴² führt dazu, dass jede Veranstaltung, jede Institution, jede mediale Verbreitung unleugbarer Tatsachen, ja die demokratisch-rechtsstaatliche Ordnung selber («Macht aus dem Staat Gurkensalat») zu einer Gefährdung oder Gefahr wird, wenn eine gewaltbereite Gruppierung dies als *Vorwand*⁴³ nimmt.

3.2 Zur Lösung eines komplexen Grundrechtsverhältnisses

Komplexe Grundrechtsverhältnisse beziehungsweise mehrfache Grundrechtskollisionen erfordern eine besonders sorgfältige Interessenabwägung und Beachtung der Verhältnismässigkeit.⁴⁴ Darin ist in erster Linie das Prüfkriterium der Geeignetheit in personeller Hinsicht angesprochen.

Die Polizei hat sowohl die Versammlung der ITF wie auch alle anderen Kundgebungen an diesem Tag im Kanton Basel-Landschaft und in diesem sachlichen Konnex verboten. Das verweist auf eine *mehrfache Grundrechtskollision*. Eine solche lag aber im Grunde nicht vor. Eine rechtmässige, nicht einmal bewilligungsbedürftige

Veranstaltung in einem privaten Raum war angesagt. Von ihr ging keine Gefahr aus, war nicht StörerIn. Sie war entgegen der Feststellung im Bundesgerichtsurteil nicht ZustandsstörerIn, die *in casu* «Herrschaft über Sachen hat, welche die Polizeigüter unmittelbar stören oder gefährden». Insofern ist das Zitieren des BGE 143 I 147, E. 5.1 (vorstehend I/2/2.4) nicht zutreffend. Das zitierte Urteil besagt daher das Gegenteil. Umgekehrt fiel die angekündigte Gegenveranstaltung, deren Organisatoren von Anfang an mit Gewalt drohten, nicht in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit. Geschützt sind nur friedliche Manifestationen.⁴⁵ Demgegenüber war die Versammlung der ITF in einer *preferred position*.⁴⁶ Sie allein hätte auch keine Grundrechtspositionen Dritter tangiert.

3.3 Zur Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel

Die Erörterungen über die Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel enden mit der Feststellung, die Berufung der Behörden auf die Generalklausel sei «so oder so» nicht zu beanstanden. Das «so oder so» bezieht sich auf die Rüge der *mangelnden gesetzlichen Grundlage* und damit die Vorhersehbarkeit einer entsprechenden Lage; es habe sich nicht um eine unvorhersehbare Notlage gehandelt.⁴⁷

Die Behörden durften, so das Bundesgericht, «von einer unmittelbar drohenden, erheblichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Zusammenhang mit der Veranstaltung der Beschwerdeführerin ausgehen, auch wenn dieser die Gefährdung nicht unmittelbar selbst zuzuschreiben ist».⁴⁸ Dabei komme es hier nicht darauf an, ob die Gefährdung vorhersehbar war oder nicht. Da es um den unmittelbaren Schutz existenzieller Grundrechte wie denjenigen von Leib und Leben der Teilnehmer und von Dritten ging, sei die Berufung der Behörden auf die polizeiliche Generalklausel so oder so nicht zu beanstanden.

In diesem Zusammenhang ist wieder auf die Wortwahl hinzuweisen: Ging es um die Abwehr einer *unmittelbar drohenden Gefahr* für Leib und Leben oder um eine vorhersehbare zu verhindernde Gefährdung der öffentlichen Sicherheit?⁴⁹

⁴⁰ BGE 143 I 147, E. 5.1 m.w.N.

⁴¹ BGer-Urteil, E. 7.2.; vgl. dazu BGer-Urteil 1C_35/2015 vom 28. Oktober 2015, E. 4.4 f., in dem das BGer das Verbot einer Versammlung des Islamischen Zentralrates Schweiz als unverhältnismässig aufgehoben hat.

⁴² BGer-Urteil, E. 6.4.

⁴³ Siehe dazu nachfolgend III.

⁴⁴ BGE 128 I 327, E. 4.3.2; JÖRG PAUL MÜLLER, Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV, Bern 2018 (im Folgenden: Verwirklichung), 147; vgl. dazu Schema bei MARKUS H. F. MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012 (im Folgenden: Grundzüge), N 701; DERS., Polizeiberuf und Polizeirecht in der Schweiz, Bern 2020 (im Folgenden: Polizeirecht) 42.

⁴⁵ So ausdrücklich Art. 11 Abs. 1 EMRK (SR 0.101), Art. 21 UNO Pakt II (SR 0.103.2), so auch Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBl 1997 I 1), 166; BGer-Urteil 1C_181/2019 vom 29. April 2020, E. 4.2, BGE 143 I 147, E. 31; ERRASS, St. Galler Kommentar zu Art. 22 BV, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, N 15; BSK BV-HERTIG, Art. 22 N 7; MOHLER, Grundzüge (FN 44), N 507; DERS., Polizeirecht (FN 44), 120.

⁴⁶ MÜLLER J. P., Verwirklichung (FN 44), 138. Vgl. auch BGer-Urteil 1C_35/2015 vom 28. Oktober 2015, E. 4.3.

⁴⁷ BGer-Urteil, E. 4.1.

⁴⁸ BGer-Urteil, E. 5.5.

⁴⁹ Zur dogmatischen Streitfrage, ob ein Kriterium für die Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel die Unvorhersehbarkeit eines echten Notfalls sei: GIOVANNI BIAGGINI, Die polizeiliche Generalklausel, ein verkanntes Rechtsinstitut, in: ZBl 113/2012, 35 ff.; BSK BV-EPINEY, Art. 36 N 40 ff.; CHRISTOPH ERRASS/ANDREAS ZÜND, Die polizeiliche Generalklausel, in: ZBJV Bd. 147/2011, 261 ff.; AUGUST MÄCHLER, Besprechung des BGer-Urteils 2C_166/2009, in: ZBl 2010,

Die angedrohte Gefährdung ging – wie die gerichtlichen Instanzen festhielten – von den Organisatoren der Gegenveranstaltung aus. Diese drohten mit Gewalt. Gefährdet waren die Veranstalter der privaten Versammlung und allenfalls Dritte, stellvertretend für die öffentliche Sicherheit.

Nach dem Störerprinzip kann zur Abwehr einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder einer Gefahr dafür nicht das anvisierte Opfer – sehr seltene Ausnahmen vorbehalten⁵⁰ – Adressat grundrechtsbeschränkender behördlicher Eingriffe sein,⁵¹ sondern nur der Störer, hier der Aggressor. Um dessen schon durch die blosser Androhung von Gewalt strafbares Verhalten abzuwehren beziehungsweise zu verhindern, sind im Polizeigesetz des Kantons Basel-Landschaft⁵² in seinem § 3 die dafür nötigen gesetzlichen Bestimmungen enthalten:

§ 3 Aufgaben der Polizei Basel-Landschaft

¹ Die Polizei Basel-Landschaft erfüllt folgende Aufgaben:

- a. Sie ergreift Massnahmen, um unmittelbar drohende Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie für Mensch, Tier und Umwelt abzuwehren und eingetretene Störungen zu beseitigen;
- b. sie trifft Vorkehrungen zur Erkennung, Verhinderung und Bekämpfung von Straftaten;

Demzufolge lagen die Voraussetzungen für die Anwendung der polizeilichen Generalklausel nicht vor. Der Gesetzgeber war für die Bewältigung einer solchen Situation nicht untätig geblieben.

Entgegen den beiden Urteilen waren die Veranstalter der Versammlung auch nicht (unbeteiligte) Dritte.⁵³ Für das Bundesgericht erscheint es zunächst als fraglich, ob die Versammlung als unbeteiligte Dritte angesehen werden könne, kommt dann aber zum Schluss, dass sich der angefochtene Entscheid daher nicht deshalb als verfassungswidrig erweise, weil das Verbot die Beschwerdeführerin traf, die das KG BL als unbeteiligte Dritte einstufte.⁵⁴ Die Rechtsfigur des unbeteiligten Dritten entspricht gegebenenfalls dem Adressaten behördlichen Handelns im *polizeilichen Notstand* und bildet gerade die Ausnahme vom Störerprinzip.⁵⁵ Der

polizeiliche Notstand kann, sofern die entsprechenden Verhältnisse vorliegen, sowohl für gesetzlich geregelte Massnahmen der Gefahrenabwehr wie auch gestützt auf die polizeiliche Generalklausel oder den unmittelbaren Grundrechtsschutz⁵⁶ angerufen werden.⁵⁷

3.4 Zur Frage der Verwirklichung des Schutzes der Versammlungsfreiheit

a) Zur Frage im vorliegenden Fall

Aus dem konstitutiven Verständnis der Grundrechte folgt, dass aus ihnen auch die Verpflichtung des Staates hervorgeht, positiv zu ihrer Verwirklichung zu handeln. So hat der Staat Grundrechte zumindest in bestimmten Fällen gegen Verletzungen durch andere Private «mit seinen Gerichten oder der Polizei in Schutz zu nehmen».⁵⁸ Zu diesen «spezifisch demokratisch-republikanischen» (J. P. MÜLLER) Rechten gehören die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit.⁵⁹

Nach konstanter Rechtspraxis auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte besteht ein Anspruch auf den positiven Grundrechtsschutz u.a. soweit dieser «vernünftigerweise» erwartet werden könne⁶⁰ und möglich sei. Das zweite Kriterium betrifft die Kapazitätsfrage in Bezug auf die zum Handeln verpflichtete Behörde.

Das Bundesgericht verweist die Argumentation der Beschwerdeführerin, es wäre möglich gewesen, innert der ausgesprochen kurzen Frist genügend zusätzliche Polizeikräfte aufzubieten oder vom Fussballmatch an ihre Veranstaltung umzuteilen, als reine Behauptung ins Spekulative. Ob beispielsweise eine ausserkantonale Verstärkung auch innert 24 Stunden möglich gewesen wäre oder nicht, muss hier auch offenbleiben, um nicht ins Spekulative zu verfallen. Indessen sind auch kürzestfristige interkantonale Hilfeleistungen gestützt auf das geltende Polizeikonkordat grundsätzlich möglich.⁶¹ Andere taktische Optionen sind zumindest ebenso denkbar.

469 ff.; MARKUS H. F. MOHLER, Die polizeiliche Generalklausel – vom EGMR anerkannt und deren Anwendbarkeit begrenzt, in: Jusletter 11. Januar 2010; DERS., Grundzüge (FN 44), N 730 ff., 752 ff.; DERS., Polizeiberuf (FN 44), 33 f.; MARKUS MÜLLER, Polizeiliche Generalklausel: Klärende Worte des Bundesgerichts (zu BGE 137 II 431), in: ZBJV Bd. 148 2012, 220 ff.; MARKUS MÜLLER/CHRISTOPH JENNY, Die polizeiliche Generalklausel, ein Institut mit Reformbedarf, in: Sicherheit&Recht, 1/2008, 4 ff.; DIES., Notrecht ... abermals zur polizeilichen Generalklausel, in: Sicherheit&Recht, 2/2010, 101 ff.; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar (FN 45) zu Art. 36 N 27 ff.

⁵⁰ Denkbar ist etwa die Zwangsevakuierung aus einem Gebiet mit akuter Lawinen- oder Erdbebengefahr oder aus einer Region, die bspw. durch giftige Gase als unmittelbare Gefahr das Leben dort Aufenthaltiger bedroht. Vgl. auch das Beispiel bei MOHLER, Polizeirecht (FN 44), 35.

⁵¹ Vorstehend I./3./3.2.

⁵² Vom 28. November 1996 (Stand 1. Januar 2018), SGS BL 700. Die Fassung gemäss Stand vom 1. Januar 2015 lautete gleich.

⁵³ So das KG-Urteil, E. 8.5.2.

⁵⁴ BGer-Urteil, E. 6.4.

⁵⁵ In § 17 PolG BL mit dem Marginalen Störerprinzip jedoch als Abs. 3 eingeordnet.

⁵⁶ MOHLER, Grundzüge (FN 44), N 763 ff.; DERS., Polizeirecht (FN 44), 34 f.; J. P. MÜLLER, Verwirklichung (FN 44), 71.

⁵⁷ MOHLER, Grundzüge (FN 44), N 725 ff.; DERS., Polizeiberuf (FN 44), 48; a.A. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen, N 2633 ff., und PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMELI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 56 N 11 ff., die sie als besonderer Anwendungsfall der polizeilichen Generalklausel bezeichnen.

⁵⁸ BGE 132 I 256, E. 3 («Ferner sind die Behörden 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.»); MÜLLER J. P., (FN 46), 14.

⁵⁹ JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, Ergänzungsband zur dritten Auflage des gleichnamigen Werks, Bern 2005, 434, 571. Auch wenn die Versammlung der ITF nicht der Ausübung der demokratischen Willensbildung in der Schweiz diene, stand sie dennoch unter dem Schutz der Versammlungsfreiheit, denn die Organisation ist nicht verboten.

⁶⁰ Vgl. z.B. EGMR *Mastromatteo v. Italy* (37703/97), 2002, § 74.

⁶¹ Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz (SGS BL 700.12), Art. 2 Abs. 1 lit. h. Zu diesem Kon-

b) Zur Frage nach dem rechtsstaatlichen Gewaltmonopol

Die Veranstaltung, von der gerichtlich festgestellt keinerlei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausging, wurde rund zwei Tage vor ihrer geplanten Durchführung wegen der Androhung extremer Kreise, diese auch mit Gewalt zu verhindern, verboten. Damit stellt sich konkret die Frage, ob der zum Grundrechtsschutz verpflichtete Staat (vorstehend a) das rechtsstaatliche Gewaltmonopol, das diesem Schutz zu dienen hat, aufgibt, weil ihm die dafür nötigen Kräfte fehlen.

Das Kantonsgericht Basel-Landschaft führt in diesem Zusammenhang aus:

«Die Mittel des Staates sind nun einmal faktisch begrenzt. Verhältnismässiges Polizeihandeln verlangt, dass die Einsatzdoktrin den beschränkten personellen und sachlichen Ressourcen Rechnung trägt und Prioritäten setzt (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 56 Rz. 21;⁶² Tiefenthal, a.a.O., § 5 Rz. 40; BGE 132 I 256 E. 4.3;⁶³ BGE 126 II 300 E. 5b⁶⁴). Die zahlenmässige Stärke des Polizeikorps hängt im Übrigen auch nicht in erster Linie von finanziellen Überlegungen ab; es handelt sich vielmehr hierbei weitgehend um ein Politikum. Aus allgemeinen staatspolitischen Gründen kann der freiheitliche Staat nur einen begrenzten Polizeiapparat unterhalten. Das darin inhärente Restrisiko, dass die Polizeikräfte nicht sämtliche Aufträge vollumfänglich erfüllen können, ist hinzunehmen.»

Diese politischen Erwägungen vermögen nicht zu überzeugen. Die Freiheitlichkeit des Staates hängt nicht von der Grösse des Polizeiapparates ab, sondern primär davon, wie die Polizeikräfte eingesetzt werden und handeln oder nicht handeln. Das gilt insbesondere dann, wenn gerade grundlegende Freiheitsrechte geschützt werden müssen. Es geht auch nicht darum, «sämtliche Aufträge vollumfänglich erfüllen zu können». Wenn die Polizeikräfte aber so knapp bemessen sind, dass der Staat auch die in einem freiheitlich-demokratischen Staat konstitutiven Grundrechte nicht schützen kann, dann kommt dieser Staat seinen verfassungsmässigen Pflichten nicht nach.⁶⁵ So hat das Kassationsgericht des Kantons Zürich bereits 1987 entschieden.⁶⁶ Die grund-

kordat gehören ausser Basel-Landschaft und Basel-Stadt auch die Kantone Aargau, Bern und Solothurn. Vgl. dazu FN 8.

⁶² Diese Literaturstelle bezieht sich auf das inzwischen weitestgehend abgelöste Opportunitätsprinzip, vgl. MOHLER, Grundzüge (FN 44), N 1 f.

⁶³ In diesem Urteil ging es um die gerade umgekehrte Situation: Die kantonalen Behörden verboten eine Kundgebung aufgrund gemachter Erfahrungen konkret zu befürchtender Gewalttätigkeiten gegen die zuvor bewilligte Versammlung. Das Verbot richtete sich also gegen die (potenziellen) Störer, nicht gegen einen «Zweckveranlasser» bzw. Bedrohten.

⁶⁴ Dieses Urteil ist insofern *in casu* irrelevant, als es sich nicht um die Frage hinreichender Polizeikräfte zum Schutz eines Grundrechts (in diesem Urteil: Lärmschutz gegenüber dem Banntagsschiessen), sondern um die Rechtsauslegung ging: Hätte das Banntagsschiessen zur Durchsetzung des Lärmschutzes (USG, SR 814.01 und Schallschutz-Verordnung, SR 814.49) verboten werden müssen?

⁶⁵ Vgl. dazu auch MARKUS H. F. MOHLER, Ungenügende Polizeibestände, in: Sicherheit & Recht 2/2013, 62 ff.

⁶⁶ Urteil vom 17. Juni 1987, in: ZBl 1987, 545 ff. (Rote Zora). Die damals gegen das Urteil gerichteten Bemerkungen der Redaktion erscheinen zumindest aus heutiger Sicht aus dem Blickwinkel des

rechtliche Schutzpflicht gewinnt mit den vermehrt gezeigten deliktischen Verhaltensweisen an Bedeutung. Der Staat hat die Pflicht, zumindest für den bestmöglichen Schutz der Grundrechte die notwendigen Kräfte bereitzustellen.⁶⁷ Um diese Pflicht zu erfüllen, steht ihm das *rechtsstaatliche Gewaltmonopol* als Mittel der Staatlichkeit und der innerstaatlichen Souveränität zur Verfügung.⁶⁸ Dieses verpflichtet in qualitativer und quantitativer Hinsicht.⁶⁹

Ein Grundrechtseingriff gegen Bedrohte kann nur in Ausnahmefällen⁷⁰ als *ultissima ratio* in Betracht gezogen werden. Dies ist nach der hier vertretenen Ansicht nicht möglich, sofern eine bewilligungsfähige Versammlung durch die Androhung gewalttätiger Gegenaktivitäten bedroht wird.⁷¹

3.5 Folgen

Das Bundesgerichtsurteil irritiert durch seine Ausführungen zur polizeilichen Generalklausel ebenso wie zum Störerprinzip. Das Kriterium der Unmittelbarkeit, der unmittelbaren Verursachung, soll sicherstellen, dass gegen den Störer und nicht gegen denjenigen, der selbst nicht stört, vorgegangen wird.⁷²

Im Ergebnis wurde eine bisher jährlich problemlos verlaufene und bewilligungsfähige Veranstaltung kurzfristig verboten, da eine politisch anders gelagerte Gruppierung zwei Tage zuvor die gewalttätige Verhinderung dieser Versammlung androhte.

Das bedeutet, dass künftig ähnliche Gewaltandrohungen gegen rechtmässige Veranstaltungen genügen, um die Versammlungsfreiheit für anvisierte Veranstalter oder zu bestimmten Themen zu begrenzen oder gar aufzuheben. Dies kommt, wenn gerichtlich anerkannt,

konstitutiven Grundrechtsschutzes und des Legalitätsprinzips als verfehlt. Vgl. auch MOHLER, Polizeirecht (FN 44), 201.

⁶⁷ MOHLER, Polizeirecht (FN 44), 29. Nun hat das Parlament des Kantons Basel-Landschaft am 28. Januar 2021 in einer Teilrevision des Polizeigesetzes einen neuen § 52 b eingeführt (Amtsblatt BL vom 4. Februar 2021), eine dem Bestimmtheitsgebot nicht genügende Blankettnorm, die das Störerprinzip als Teil des Verhältnismässigkeitsprinzips ignoriert. Damit wird die Versammlungs- und Kundgebungsfreiheit (§ 6 Abs. 2 lit. d KV BL und Art. 22 i.V.m. Art. 16 Abs. 1 und 2 BV) nicht mehr wie vor dem hier besprochen Urteil gemäss konstanter verfassungsrechtlicher Gerichtspraxis gewährleistet.

⁶⁸ MARKUS H. F. MOHLER, «Gewaltmonopol / Garantiefunktion des Staates», in: Martin Schmidt-Kessel (Hrsg.), Vorträge der Plenarsitzung und Eröffnungssitzung der 36. Tagung für Rechtsvergleichung am 14. September 2017 in Basel, Tübingen 2019 (im Folgenden: Gewaltmonopol), 77 ff., 89, 96 f.

⁶⁹ MOHLER, Gewaltmonopol (FN 68), 96.

⁷⁰ S. vorstehend FN 50.

⁷¹ Vgl. auch BGE 20 274, 283: «Tanto per il diritto di associazione, quando per la libertà di culto e di coscienza, è precisamente quanto si tratta di confessioni e di persone non simpatiche alla maggioranza del pubblico che la garanzia costituzionale deve manifestarsi nella sua effi cacia; ...» (1028) und «Il ricorso è ammesso, con obbligo al Consiglio di Stato del Ticino di provvedere coi mezzi opportuni affinché il culto evangelico possa essere celebrato liberamente e senza molestia in tutto il territorio del cantone» (1029). ZUMSTEG (FN 1), N 289; BGER 1P.304/1992, E. 7 (publ. in ZBl 93/1992, 40 ff.).

⁷² HANS REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, Diss., Bern 1993, 175 f. Vgl. dazu FN 71.

einem klassischen Abschreckungseffekt (*chilling effect, effet dissuasif*) gleich.⁷³ Genügt es als Grund für die Einschränkung oder das Verbot einer durchaus bewilligungsfähigen Versammlung oder Demonstration, solche Drohungen so kurzfristig zu äussern, dass es der Polizei nicht mehr möglich sein sollte, ein hinreichend starkes Dispositiv für den Schutz der Veranstaltung aufzuziehen? Oder genügt, wie nachfolgend diskutiert, auf lange Zeit im Voraus bereits die unbelegte Annahme, das zahlenmässige Ungenügen der Polizei führe zu einem Verbot einer rechtmässigen Versammlung oder Demonstration? Damit verlagert sich die Entscheidungsmacht vom Staat mit seinem rechtsstaatlichen Gewaltmonopol auf die extremen, Gewalt androhenden Kreise.

II. Zürcher Stadtratsbeschluss vom 30. September 2020 über das Gesuch eines «Marsch fürs Läbe» am 18. September 2021

Das eben besprochene Urteil des Bundesgerichts hat bereits (vermeintlich) präjudizielle Wirkung entfaltet.

1. Sachverhalt

1.1 Vor-Vorgeschichte

Am 11. Juli 2018 ersuchten die Organisatoren um eine Bewilligung für einen «Marsch fürs Läbe» (Abtreibungsgegner) für den 14. September 2019 (Umzugsroute Münsterhof – Teile der Innerstadt – Münsterhof). Aufgrund einer Mitteilung der Stadtpolizei Zürich wegen sicherheitspolizeilicher Bedenken reichten sie am 23. Oktober 2018 ein weiteres (alternativ geltendes) Gesuch ein mit einem Demonstrationszug in der weiteren Umgebung des Turbinenplatzes. Mit Verfügung vom 19. November 2018 bewilligte die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich eine Standkundgebung auf dem Turbinenplatz, lehnte aber einen Umzug ab. Eine Einsprache (10. Dezember 2018) an den Stadtrat von Zürich lehnte dieser mit Beschluss vom 27. Februar 2019 ab.⁷⁴ Einen dagegen gerichteten Rekurs hiess der Statthalter des Bezirks Zürich mit Verfügung vom 17. Juni 2019 gut. Gegen die Verfügung des Statthalteramtes am 9. Juli 2019 erhob der Stadtrat von Zürich Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Das Verwaltungsgericht hiess am 27. August 2019 die Beschwerde des Stadtrates teilweise insofern gut, als es die vom Statthalter erteilte Bewilligung der Demonstrationsroute als Verletzung der Gemeindeautonomie beurteilte, bestätigte aber dessen Verfügung, durch die er den Turbinenplatz als Ausgangs- und Endpunkt

des Demonstrationszuges und für die Schlusskundgebung bewilligte, und wies die Beschwerde im Übrigen (stillschweigend) ab.⁷⁵ Dieses Urteil ist in Rechtskraft erwachsen.⁷⁶ Dem Urteil folgend erlaubte der Stadtrat einen Demonstrationszug im Gebiet Turbinenplatz. Es kam zu Ausschreitungen durch Gewalt anwendende Gegendemonstranten, was einen Polizeieinsatz zur Folge hatte.⁷⁷

1.2 Vorgeschichte

Am 25. November 2019 stellten die Organisatoren wiederum ein Gesuch für die Durchführung einer Demonstration «Marsch fürs Läbe» am 19. September 2020 analog dem Begehren vom 11. Juli 2018 (vorstehend 1.1). Erneut wurde das Gesuch abgelehnt und aus sicherheitspolizeilichen Gründen lediglich eine Standkundgebung am Turbinenplatz bewilligt. Ein Begehren um Neubeurteilung (2. März 2020) durch den Stadtrat lehnte dieser mit Beschluss vom 24. April 2020 ab.⁷⁸ Am 29. Mai 2020 zogen die Organisatoren das Gesuch für die Demonstration, geplant für den 19. September 2020, zurück und reichten gleichzeitig ein analoges neues für den 18. September 2021 ein.⁷⁹ Mit Verfügung vom 23. Juni 2020 wurde für das neue Datum (2021) eine Standkundgebung auf dem Turbinenplatz bewilligt, eine solche auf dem Münsterhof ebenso wie ein Umzug im Raum Turbinenplatz aus sicherheitspolizeilichen Gründen abgelehnt. Mit einer Eingabe vom 16. Juli 2020 an den Stadtrat beehrten die Organisatoren eine Neubeurteilung der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements, welche der Stadtrat am 30. September 2020 ablehnte.⁸⁰ Dieser Beschluss wurde beim Statthalteramt Zürich mit Beschwerde erneut angefochten.⁸¹

2. Die Begründung des Beschlusses vom 30. September 2020

Angeführt wird, dass sich «anlässlich des Marschs fürs Läbe 2019» gezeigt habe, «dass der Protest gegen den Umzug völlig ausgeartet sei, die Polizei habe wiederholt Tränengas und Gummischrot einsetzen müssen. Die Einsatzkräfte seien mit Steinen, Flaschen und Holzlatten beworfen worden. Ein Polizeifahrzeug sei demoliert worden. Es habe drei leicht verletzte Polizeiangehörige gegeben. Der Demonstrationsumzug habe

⁷⁵ Entscheid VB.2019.00453 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich (im Folgenden: VerwGer ZH).

⁷⁶ Mitteilung des Staathalteramtes an den Verfasser vom 10. Dezember 2020.

⁷⁷ Vgl. watson vom 14.09.2019 (<<https://www.watson.ch/schweiz/userinput/458440164-demo-gegen-marsch-fuers-leben-in-zuerich-eskaliert-juso-kritisiert-polizei>); Blick vom 16.08.2019 (<https://www.blick.ch/schweiz/zuerich/polizei-stellt-im-vorfeld-gegen-taende-sicher-stoermandoever-gegen-anti-abtreibungs-demo-in-zuerich-id15516155.html>).

⁷⁸ Stadtratsbeschluss Nr. 915/2020.

⁷⁹ STRB 915/2020, Ziff. 4.

⁸⁰ STRB 915/2020, Einleitung (S. 1) und Dispositiv (S. 15).

⁸¹ Mitteilung des Statthalteramtes vom 9. Dezember 2020 an den Verfasser. Dieses Verfahren ist zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags noch hängig.

⁷³ MARKUS SCHREIBER/MARA JOSS, Der «Chilling Effect» auf die Grundrechtsausübung, in: ZBL 121/2020, 523 ff., 536; ZUMSTEG (FN 1), N 129,

⁷⁴ Stadtratsbeschluss (im Folgenden: STRB) Nr. 118/2019.

schlussendlich erst verzögert loslaufen können und die Route habe aus Sicherheitsgründen verkürzt werden müssen.» Und: «Die Sicherheit der Teilnehmenden des Demonstrationsumzugs im 2021 werde auch mit einem Grossaufgebot der Stadtpolizei und Inkaufnahme von erheblichen Gefährdungen für Demonstrierende, Polizeiangehörige und Dritte kaum zu gewährleisten sein. Ernsthaft verletzte Demonstrationsteilnehmende und Polizeiangehörige würden früher oder später die Folge sein.»⁸² Die Einschränkung auf eine Platzkundgebung auf dem Turbinenplatz stelle einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar,⁸³ der in der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich eine hinreichende gesetzliche Grundlage habe.⁸⁴ In Bezug auf die Ausführungen im Urteil des Verwaltungsgerichts⁸⁵ sei die Situation keineswegs identisch, weil sich aufgrund der zwischenzeitlichen konkreten Erfahrungen bei der Durchführung des Marschs fürs Läbe vom 14. September 2019 die massgebliche Ausgangslage wesentlich anders präsentiere. «Diese neue, nach wie vor aktuelle Rechtsgüterabwägung gilt unverändert auch für die aktuell strittige Bewilligung 2021, die vor derselben Ausgangslage aus dem Jahr 2019 zu beurteilen ist.»⁸⁶

«Ein Kundgebungsverbot beispielsweise aufgrund einer drohenden Gegendemonstration ist dann zulässig, wenn die Gefahr von Ausschreitungen wahrscheinlich, konkret und ernsthaft ist, und ein Kundgebungsverbot das einzige Mittel ist, um ihr wirksam zu begegnen (vgl. BGE 1C_586/2019, BGE 132 I 256 und 127 I 164).»⁸⁷ Von der Veranstaltung Marsch fürs Läbe gehe zwar direkt durch eigenes Handeln keine massgebliche Gefährdung aus, sie gelte daher nicht als Verhaltensstörerin. Da aber die Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit indirekt vom Marsch fürs Läbe ausgelöst werde, gelte die Veranstaltung als *Zweckveranlasserin von Störungen*. Dafür genüge, «dass durch die geplante Veranstaltung die Gefährdung der Polizeigüter durch andere bewirkt wird (BGE 143 I 147 E. 5.1).»⁸⁸

«Müsste dem Begehrenssteller im 2021 wie im 2019 erneut ein Umzug bewilligt werden, würde faktisch im Sinne der Gleichbehandlung kein Weg daran vorbeiführen, auch wieder eine Gegenveranstaltung in Form eines Umzugs als Protestmöglichkeit gegen die Anliegen des Begehrensstellers zu bewilligen.»⁸⁹ Dann werden ausführlich Ausschreitungen im Jahr 2019 beschrieben.⁹⁰

Auch der EGMR verlange lediglich, dass vernünftige und angemessene Massnahmen und Mittel zur Gewährleistung einer Demonstration zu ergreifen seien. Deshalb sei die vom Begehrenssteller verlangte Ver-

stärkung durch den Beizug von Truppen des Bundes gestützt auf die Militärgesetzgebung ausgeschlossen.⁹¹

3. Bemerkungen

3.1 Die Bezeichnung der Kundgebung als Zweckveranlasser

Von der Veranstaltung Marsch fürs Läbe gehe zwar durch eigenes Handeln keine massgebliche Gefährdung aus. Sie gelte daher nicht als Verhaltensstörerin. Da aber die Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit indirekt vom Marsch fürs Läbe ausgelöst werde, gelte die Veranstaltung als *Zweckveranlasserin von Störungen*.⁹² Dass dem nicht so sein kann, wurde vorstehend (I./3./3.2.) dargelegt.

3.2 Zur Begründung der Zulässigkeit eines Verbots der Kundgebung

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Verhältnismässigkeit des Verbots führte der Stadtrat aus, «ein Kundgebungsverbot beispielsweise aufgrund einer drohenden Gegendemonstration ist dann zulässig, wenn die Gefahr von Ausschreitungen wahrscheinlich, konkret und ernsthaft ist, und ein Kundgebungsverbot das einzige Mittel ist, um ihr wirksam zu begegnen». Angeführt werden als Belege die Urteile «BGE 1C_586/2019, 132 I 256 und 127 I 164».

Beim Urteil BGer 1C_586/2019 handelt es sich um den vorstehend besprochenen Entscheid, der gerade diesbezüglich nicht zu überzeugen vermag. Im Fall des Urteils BGE 132 I 256 (SZ, Brunnen) geht es um das genaue Gegenteil: Das Bundesgericht hielt das Verbot einer *Gegendemonstration*, bei der mit Gewalttätigkeiten ernsthaft zu rechnen sei,⁹³ zum Schutz der bewilligten Kundgebung⁹⁴ für rechtmässig. Dasselbe gilt für den angeführten BGE 127 I 164 (GR, WEF Davos): Die Beschwerde gegen das Verbot der von Globalisierungsgegnern geplanten Demonstration (gegen das WEF) wurde vom Bundesgericht wegen der aufgrund weltweit gemachter Erfahrungen konkreten Gefahr von Ausschreitungen, Tumulten und Sachbeschädigungen durch die daran Teilnehmenden⁹⁵ und da nur friedliche Versammlungen unter den Schutz der Meinungs- und Versammlungsfreiheit fallen,⁹⁶ abgewiesen.

Der auch zitierte BGE 143 I 147, wonach es genüge, dass durch die geplante Veranstaltung die Gefährdung der Polizeigüter durch andere bewirkt wird, betrifft die Kostentragungspflicht eines Zweckveranlassers.⁹⁷ Das ist der Marsch fürs Läbe, wie erwähnt, gerade nicht. Selbst wenn dies zuträfe, müsste der Veranstalter (als Zweckveranlasser) nach diesem Urteil aber gebfahrläs-

⁸² STRB 915/2020, Ziff. II, 1.

⁸³ STRB 915/2020, Ziff. II, 3.

⁸⁴ STRB 915/2020, Ziff. II, 4.

⁸⁵ Vorstehend II./1./1.

⁸⁶ STRB 915/2020, Ziff. II, 6.

⁸⁷ STRB 915/2020, Ziff. II, 7.

⁸⁸ STRB 915/2020, Ziff. II, 7.

⁸⁹ STRB 915/2020, Ziff. II, 7a.

⁹⁰ STRB 915/2020, Ziff. II, 7b.

⁹¹ STRB 915/2020, Ziff. II, 7e.

⁹² STRB 915/2020, Ziff. 7 (S. 7).

⁹³ BGE 132 I 256, E. 4.3.

⁹⁴ A.a.O., E. 3.

⁹⁵ BGE 127 I 156, E. 4b und 6.

⁹⁶ A.a.O., E. 3c und E. 3d und 3e.

⁹⁷ BGE 143 I 147, E. 5.1.

sig gegen die Bewilligungsaufgaben verstossen, damit er haftbar gemacht werden könnte. Dass dies im vorliegenden Fall nicht zutreffen kann, ist offensichtlich.

Ferner verweist der Stadtrat auf BGE 124 I 267 (E. 3a), wonach «die Behörde eine Versammlung sogar ganz verbieten» könne. Davon ist in diesem Urteil nicht die Rede. Es ging nur darum, ob eine politische Demonstration auf dem Klosterplatz als Zugang zur Klosterkirche und Marienwallfahrtsstätte verboten werden dürfe, wobei das Bundesgericht betonte, diesfalls sei ein anderer angemessener Ort zur Verfügung zu stellen, was geschehen sei («Dorfplatz», Hauptstrasse, unmittelbare Nähe zum Bahnhof⁹⁸). Die Zitierung auch dieses Urteils für die Zulässigkeit eines gänzlichen Verbots ist irreführend.

Nach bundesgerichtlicher Praxis ist es willkürlich, wenn ein Entscheid an einem nicht auflösbaren Widerspruch leidet.⁹⁹ Die Anführung der fünf relevanten Bundesgerichtsurteile als Belege für die Zulässigkeit des Verbots des friedlichen Marschs fürs Läbe fällt in diese Kategorie.

3.3 Zur Erforderlichkeit des Verbots bzw. zum rechtsstaatlichen Gewaltmonopol

Unter Hinweis auf die massive Gewaltzunahme¹⁰⁰ sei es erstmals beim letzten Marsch fürs Läbe 2019 zu wesentlichen Verletzungen der körperlichen Integrität der Sicherheits- und Rettungskräfte gekommen. Die erstmaligen Angriffe gegen Rettungskräfte verdeutlichten die nochmals angestiegene Gewaltbereitschaft der Gegendemonstranten.¹⁰¹ Dass die Gewaltbereitschaft und Gewaltintensität gewisser Kreise zugenommen hat, ist schon durch die viel früheren massiven Ausschreitungen beispielsweise im Zusammenhang mit 1.-Mai-Veranstaltungen in Zürich belegt.¹⁰²

Daraus schliesst der Stadtrat, das Gemeinwesen habe «zwar für einen ausreichenden Polizeischutz zu sorgen, kann und muss aber nicht einen x-beliebigen Schutz gewähren. Die Schutzpflicht des Staats ist also an den Kapazitäten und konkreten tatsächlichen Möglichkeiten der Behörden, namentlich der Polizeikräfte, zu messen.» Es geht nicht um einen «x-beliebigen» Schutz, sondern um den Schutz der im demokratischen Rechtsstaat zu gewährleistenden Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit, grundrechtlich eine «*preferred position*».¹⁰³

Die *Erforderlichkeit* polizeilichen Eingreifens bezieht sich jedoch nicht auf das Verbot einer zweifelsfrei friedlichen Kundgebung, sondern auf die Verhinderung von

Gewalt. Die Argumentation des Stadtrates kommt einer Aufgabe des rechtsstaatlichen Gewaltmonopols gleich, oder deutlicher: der behördlichen Zulassung des Faustrechts.¹⁰⁴ Das trifft umso mehr zu, als der Beschluss für eine Kundgebung rund ein Jahr nach dessen Entscheid gilt.

3.4 Zu den polizeilichen Kapazitäten

Der Stadtrat fügt taktische Überlegungen an, die nicht sachgerecht sind: «Auch der Beizug von zusätzlichen Polizeikräften der Kantonspolizei könnte die Sicherheitsproblematik im Zusammenhang mit dem Umzug nicht entscheidend verbessern, da ein sich bewegender Umzug mit einer grösseren Teilnehmendenzahl nie hermetisch gegen Störungen und gefährliche Angriffe ... abgeriegelt werden kann.»¹⁰⁵ Es geht weder um ein hermetisches Abriegeln noch um absolute Sicherheit.¹⁰⁶ Träfe diese Argumentation zu, müssten in Zürich wohl verschiedene Fussballspiele wegen zu befürchtender Gewaltanwendungen (auch gegen die Polizei) von «Hooligans» verboten werden.

Wenn die Stadtpolizei Zürich, nötigenfalls zusammen mit der Kantonspolizei, zwei der grössten Polizeidiensete in der Schweiz, angeblich eine friedliche Kundgebung nicht mehr vor 200 bis 400 gewaltbereiten Gegendemonstranten¹⁰⁷ in der grössten Stadt des Landes zu schützen vermag, bedürfte es dringend der sachpolitischen Entscheide, für die *Verwirklichung des ausreichenden Grundrechtsschutzes* durch die quantitativ und qualitativ notwendigen Ressourcen besorgt zu sein.¹⁰⁸

Der Beizug von Truppen des Bundes ist nicht ausgeschlossen, weil dies «definitiv nicht mehr angemessen und verhältnismässig» wäre,¹⁰⁹ sondern weil dafür in erster Linie die rechtlichen Voraussetzungen nach Art. 52 Abs. 2 BV¹¹⁰ nicht vorlägen.¹¹¹ Vor einem Beizug von Truppen wäre (in einer ausserordentlichen Lage

¹⁰⁴ Vgl. dazu VerwGer ZH, VB.2019.00453 (FN 75), E. 5.5.5.

¹⁰⁵ STRB 915/2020, E. 7e.

¹⁰⁶ Vgl. EGMR Plattform «Ärzte für das Leben» gegen Österreich (FN 73), E. 32–34: Der EGMR befand, dass die eingesetzten Polizeikräfte den Schutz der durchgeführten Kundgebung in ausreichendem Mass gewährleistet hätten.

¹⁰⁷ Annahme der Stadtpolizei Zürich betr. den nicht bewilligten Marsch fürs Läbe 2020, worauf sich der Stadtrat mit seiner Prognose stützt (VerwGer ZH, VB.2019.00453, E. 3.1.). Die Rechtsgüterabwägung gelte unverändert, wie wohl «die Situation keineswegs identisch» sei (E. 6). Zu fragen ist allerdings, worauf die Annahme gestützt wird, dass die Situation am 18. September 2021 nach wie vor so sein werde.

¹⁰⁸ Art. 35 Abs. 2 BV, Art. 10 namentlich Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (ON 101).

¹⁰⁹ STRB 915/2020, Ziff. 7e.

¹¹⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

¹¹¹ Die Voraussetzungen für einen Assistenzdienst nach Art. 67 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG, SR 510.10) liegen ebenso nicht vor, da es sich nicht um eine *ausserordentliche Lage* i.S.v. Art. 58 Abs. 2 BV handelt (vgl. statt vieler: BSK BV-DIGGELMANN/ALTICKLER, Art. 58 N 12). Ergänzend sei festgehalten, dass die Formulierung in dieser MG-Bestimmung «Lagen, in denen die innere Sicherheit *nicht* schwerwiegend bedroht ist» dem Verfassungstext explizit widerspricht.

⁹⁸ BGE 124 I 267, E. 3d.

⁹⁹ Vgl. BGer-Urteil 2C_236/2020 vom 28. August 2020, E. 3.2.

¹⁰⁰ STRB 915/2020, Ziff. 7b.

¹⁰¹ A.a.O., Ziff. 7b (S. 9).

¹⁰² Auch sonst wurde in Zürich massiv Gewalt gegen Sicherheits- und Rettungskräfte angewandt, vgl. z.B. die Meldung der Stadtpolizei Zürich vom 19. August 2018, <www.srf.ch/news/regional/zuerich-schaffhausen/nach-messerstecherei-vermummte-in-fcz-kleidung-attackieren-polizei>, abgerufen am 18.12.2020.

¹⁰³ Vorstehend I./3./3.2.

gemäss Art. 58 Abs. 2 BV) – namentlich mit dieser zeitlichen Distanz – der Zuzug von Polizeikräften anderer Kantone gemäss Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL)¹¹² zu prüfen.

3.5 Zu den Ausführungen betreffend Recht auf Gegendemonstration

Der Stadtrat führt sodann aus, «die Meinungs- und Versammlungsfreiheit gilt nämlich gleichermaßen für alle Personen, die ein Anliegen oder auch einen Protest gegen ein Anliegen anderer in gesetzeskonformer Weise zum Ausdruck bringen wollen».¹¹³ Das trifft zu, doch darum geht es hier nicht. Den Organisatoren einer Gegendemonstration steht es zu, friedlich an einem anderen Ort oder zu einer anderen Zeit eine Manifestation abzuhalten. Wenn eine Bewilligung mit der nötigen zeitlichen und/oder örtlichen Versetzung erteilt wird und sich die Demonstranten daran halten, bedarf es nicht zweier zeitgleicher polizeilicher Schutzvorkehrungen.¹¹⁴ Es sei wiederholt: Nur friedliche Kundgebungen fallen unter den Schutz von Art. 22 BV, Art. 11 EMRK und Art. 22 UNO Pakt II.¹¹⁵

III. Abschliessende Betrachtung

In den letzten Jahren sind Ausschreitungen gewaltbereiter Kreise (noch) häufiger geworden. Vermehrt werden Gewaltandrohungen und Gewalttätigkeiten dazu benützt, bewilligte oder bewilligungsfähige Kundgebungen zu verhindern oder doch massiv zu stören. Die beiden hier besprochenen Entscheide belegen dies auf beklemmende Art. Es darf nicht sein, dass extreme gewaltbereite Gruppierungen, sei es kurzfristig oder gar auf längere Zeit hinaus, *de facto* die Macht usurpieren und darüber entscheiden, wer wann und wo über etwas kundtun darf. Das betrifft nicht nur Demonstrationen, sondern gefährdet auch, wie bereits bemerkt (I./3./3.1.), jede Institution, jede mediale Verbreitung unlegbarer Tatsachen, ja die demokratisch-rechtsstaatliche Ordnung selber.

Beunruhigend ist es, wenn dem Grundrechtsschutz dienende Rechtsfiguren wie die polizeiliche Generalklausel, das Störerprinzip und das rechtsstaatliche Gewaltmonopol in einer das Gegenteil bewirkenden Art ausgelegt werden. Unhaltbar ist, wenn frühere Bundesgerichtsurteile als Belege für die Zulässigkeit eines Demonstrationsverbots angeführt werden, obwohl diese Entscheide gerade das Konträre festhalten. Es macht Mühe, dies bloss als juristische Sorgfaltswidrigkeit in der Begründung des Stadtrates zu lesen.

In beiden Fällen werden zahlenmässig unzureichende Polizeikräfte für das Verbot einer friedlichen, einmal gar im privaten Raum geplanten Versammlung be-

ziehungsweise Demonstration geltend gemacht. Diese Entscheide könnten bewirken, dass künftig solche strafbaren Methoden noch vermehrt dazu missbraucht werden, rechtmässige Verlautbarungen oder behördliche Anordnungen jeglicher Art¹¹⁶ zu bekämpfen. Die Schilderungen der Angriffe auf die Polizeikräfte 2019¹¹⁷ belegt gerade, dass diesen gewalttätigen Kreisen den Marsch fürs Lächerliche bloss als Vorwand für ihren Kampf gegen den Rechtsstaat und seine Ordnungskräfte dient.

Es bedarf der raschen Korrektur, um die Rechtsstaatlichkeit, die Rechtssicherheit, die Rechtsgleichheit, die Sicherung des Friedens im Inneren und den Schutz fundamentaler Grundrechte durch die konsequente Abwehr anderer Gefahr- und Machtpotenziale vor Schaden zu bewahren.¹¹⁸

¹¹² ON 551.18, im Kanton Zürich in Kraft seit 9. November 2006; MÜLLER J. P., Verwirklichung (FN 44), 14.

¹¹³ STRB 915/2020, Ziff. 7a (S. 8).

¹¹⁴ Vgl. die Ausführungen a.a.O., am Ende.

¹¹⁵ Vgl. dazu die Belege in FN 45.

¹¹⁶ Zu denken ist z.B. an gewaltsame Ausschreitungen wie in Deutschland gegen Covid-19-bedingte Massnahmen.

¹¹⁷ Vorstehend II., 2.

¹¹⁸ MOHLER, Gewaltmonopol (FN 68), 100.