

Eine Bedrohung für die Demonstrationsfreiheit

Im Kanton Zürich wird am 3. März 2024 über eine SVP-Initiative und einen Gegenvorschlag abgestimmt, die Einschränkungen der Demonstrationsfreiheit vorsehen. Die Analyse von Amnesty International zeigt, dass die Vorlagen gegen Völker- und Verfassungsrecht verstossen und die Demonstrationsfreiheit ernsthaft gefährden.

Die Volksinitiative der jungen SVP «Durchsetzung von Recht und Ordnung (Anti-Chaoten-Initiative)» kommt am 3. März 2024 zur Abstimmung im Kanton Zürich. Gleichzeitig wird über einen Gegenvorschlag des Kantonsrats abgestimmt. Amnesty International lehnt beide Vorlagen ab, da sie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit in unzulässiger Weise einschränken würden. Eine ähnliche Volksinitiative hat die SVP im Kanton Basel-Stadt lanciert.

Beide Vorlagen – die SVP-Initiative und der Gegenvorschlag – fordern im Wesentlichen eine *generelle Bewilligungspflicht* für Demonstrationen sowie die *Überwälzung der Kosten* für Polizeieinsätze auf die Organisator*innen und Teilnehmer*innen nicht bewilligter Demonstrationen. Der Gegenvorschlag verlangt gar eine *zwingende Kostenüberwälzung* der Polizeieinsätze auf die Verursacher*innen (womit Teilnehmer*innen und Organisator*innen gemeint sind), wenn diese vorsätzlich gehandelt haben.

Abschreckend und völkerrechtswidrig

Amnesty International ist besorgt, dass die angestrebten Gesetzesänderungen das Recht auf Protest ernsthaft gefährden. Aufgrund der abschreckenden Wirkung könnten sie dazu führen, dass Personen sich nicht mehr wagen, an Kundgebungen teilzunehmen oder solche zu organisieren. Die vorgesehene Kostenüberwälzung für Organisator*innen und Teilnehmer*innen, die einen strafenden Charakter aufweist, hat eine erhebliche abschreckende Wirkung auf die Ausübung der Rechte auf freie Meinungsäusserung und friedliche Versammlung. Der UNO-Menschenrechtsausschuss betont, dass Beschränkungen friedlicher Versammlungen nicht «den Kern des Rechts beeinträchtigen oder darauf abzielen dürfen, Personen von der Teilnahme an Versammlungen abzuhalten oder eine abschreckende Wirkung zu erzielen».¹

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte,² der UNO-Menschenrechtsausschuss³ und auch das Bundesgericht⁴ haben anerkannt, dass dieser sog. «Chilling effect» eine Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäusserung und friedliche Versammlung darstellen kann, indem er die Ausübung dieser Rechte verhindert oder einschränkt.

1. Kostenüberwälzung für Polizeieinsätze

1.1. Aufgaben der Polizei, nicht der Veranstalter*innen

Es ist grundsätzlich die Aufgabe des Staates und nicht der Organisator*innen, an Demonstrationen für die Gewährleistung der Sicherheit zu sorgen. Der UNO-Menschenrechtsausschuss hat immer wieder daran erinnert, dass die Hauptverantwortung für die Verwirklichung des Rechts, sich friedlich zu versammeln, bei den Staaten liegt.⁵ Wenn eine Versammlung zu einer schweren Störung der öffentlichen Ordnung führt, ist es somit die Aufgabe des Staates und nicht der Organisator*innen oder des internen Ordnungsdienstes den verursachten Schaden zu begrenzen.⁶

¹ UNO-Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 36.

² Siehe beispielsweise [Tatár and Fáber v Hungary](#), Application nos. 26005/08 and 26160/08, 9 June 2012, para. 41; [Bumbes v. Romania](#), Application no. 18079/15, 3 May 2022, para 101; [Peradze and Others v. Georgia](#), Application no. 5631/16, 15 December 2022, paras. 46-47.

³ UNO-Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 10.

⁴ BGE 143 I 147, E. 3.3. und E. 11; ferner BGer, 22.4.2021, 1B_285/2020, E. 4.4.2.

⁵ UNO-Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 31.

⁶ OSCE/ODIHR – Venice Commission [Guidelines on Peaceful Assembly](#) (3rd edition, 2020), CDL-AD(2019)017rev, Para. 224.

Gemäss EGMR dürfen die Organisator*innen einer Demonstration nicht für das Verhalten der Teilnehmer*innen verantwortlich gemacht werden, vor allem, wenn sie weder explizit durch aktive und direkte Teilnahme noch implizit, z. B. durch Unterlassen von Warnungen oder Aufforderungen, daran beteiligt waren.⁷ Auch friedliche Teilnehmer*innen dürfen nicht für die verwerflichen Handlungen anderer verantwortlich gemacht werden. Die Freiheit, an einer friedlichen Versammlung teilzunehmen, ist von solcher Bedeutung, dass eine Person grundsätzlich für die Teilnahme an einer Demonstration nicht bestraft werden darf (auch nicht mit Disziplinarstrafen), wenn die betreffende Person bei dieser Gelegenheit selbst keine strafbare Handlung begeht.⁸ Dies gilt selbst dann, wenn die Demonstration zu Schäden oder anderen Unruhen führt.⁹

Auch der UNO-Menschenrechtsausschuss sowie das Bundesgericht haben klargestellt, dass einzelne Gewalttaten einiger Teilnehmer*innen nicht anderen Teilnehmer*innen, den Organisator*innen oder der Demonstration als solche angelastet werden dürfen.¹⁰ So kann es vorkommen, dass einige Teilnehmer*innen einer Versammlung vom Recht auf Versammlungsfreiheit geschützt sind und andere nicht.¹¹ Organisator*innen können nur «für ihr eigenes rechtswidriges Verhalten» zur Verantwortung gezogen werden.¹² Sie können unter keinen Umständen verpflichtet werden, für Schäden aufzukommen, die von anderen Versammlungsteilnehmer*innen verursacht wurden (es sei denn, sie haben dazu angestiftet oder sie anderweitig direkt verursacht).¹³

Der UNO-Menschenrechtsausschuss ist entsprechend zum Schluss gekommen, dass Forderungen an Teilnehmer*innen oder Organisator*innen, für die Kosten von Polizeieinsätzen oder Sicherheitsmassnahmen im Zusammenhang mit friedlichen Versammlungen aufzukommen oder sich daran zu beteiligen grundsätzlich nicht mit dem Recht auf Versammlungsfreiheit vereinbar sind.¹⁴ Auch der Uno-Sonderberichtersteller über das Recht auf friedliche Versammlung und Vereinigungsfreiheit hat erklärt, dass den Organisator*innen keine finanziellen Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen während einer Versammlung, wie z. B. Polizeieinsätze und andere Sicherheitsmassnahmen, entstehen sollten.¹⁵

Auch die Venedig Kommission erachtet die Kostenüberwälzung an die Organisator*innen als völkerrechtswidrig. Sie hat in ihren Richtlinien erläutert, dass angesichts der staatlichen Pflicht, Versammlungen zu ermöglichen, und des allgemeinen Auftrags zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung die Behörden von den Organisator*innen einer Versammlung keine Gebühren für die Bereitstellung einschlägiger Dienstleistungen erheben dürfen, einschliesslich angemessener und geeigneter polizeilicher Massnahmen. Auch dürfen sie die Erleichterung einer Versammlung nicht von der Zahlung derartiger Gebühren abhängig machen. Die Erhebung von Gebühren von Organisator*innen kann eine unverhältnismässige vorherige Einschränkung darstellen.¹⁶

1.2. Es droht eine Einschüchterungs- und Abschreckungswirkung

⁷ Mesut Yıldız und andere gegen die Türkei, 2017, § 34; Kemal Çetin gegen die Türkei, 2020, §§ 50-51; ähnlich auch Self-Evaluation OSCE Chairmanship, SKMR, 24. Oktober 2015: «We recommend making the principle of allowing peaceful, but unauthorized demonstrations to go ahead, to not punish participants of such demonstrations and to deal with potentially or actually violent protesters individually (including arrest, prosecution and punishment), the standard rule of police engagement, if not already done so. This principle also should apply if prior permission for the demonstration was sought and rejected, but people, nevertheless, took to the streets, as long as protests are (mostly) peaceful».

⁸ EGMR, Ezelin gegen Frankreich, 1991, § 53; Galstyan gegen Armenien, 2007, § 115; ähnlich auch BGer, 18.10.2023, 6B_138/2023, E. 3.3.2.

⁹ Taranenko gegen Russland, 2014, § 88.

¹⁰ UNO-Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 17; BGE 143 I 147, E. 3.2; Siehe auch OSZE: Self-Evaluation OSCE Chairmanship, SKMR, 24. Oktober 2015, S. 14, 81.

¹¹ UNO-Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 17; ähnlich auch das Bundesgericht, BGE 143 I 147, E. 3.2: «Kleinere Gruppen, die am Rand einer Versammlung randalieren, können den Grundrechtsschutz für die Versammlung als Ganzes hingegen nicht beseitigen».

¹² UNO-Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 65.

¹³ OSZE/ODIHR – Venice Commission [Guidelines on Peaceful Assembly](#) (3rd edition, 2020), CDL-AD(2019)017rev, Para. 224.

¹⁴ UNO-Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 64.

¹⁵ A/HRC/20/27, Para. 31.

¹⁶ OSZE/ODIHR – Venice Commission [Guidelines on Peaceful Assembly](#) (3rd edition, 2020), CDL-AD(2019)017rev, Para. 89.

Es ist unzulässig den Organisator*innen und Teilnehmer*innen von grundrechtlich geschützter Demonstrationen Polizeikosten zu überwälzen, weil damit die Grundrechtsausübung durch die Furcht vor negativen Folgen vereitelt wird. Sie zu verpflichten, solche Gebühren zu zahlen, würde eine erhebliche Abschreckung für diejenigen darstellen, die ihr Recht auf friedliche Versammlung wahrnehmen wollen, und könnte prohibitive Kosten verursachen.¹⁷

1.3. Fehlende Unabhängigkeit der Polizei als Rechnungsstellerin

Verstärkt werden die Bedenken durch die Tatsache, dass die Kosten durch die Polizei selbst in Rechnung gestellt werden sollen. Damit ist es dieselbe Behörde, die bspw. Teilnehmer*innen und Organisator*innen einen Verstoss gegen die Bewilligungspflicht vorwirft, gegen die sie einen Polizeieinsatz geführt hat, strafprozessuale Ermittlungshandlungen vornimmt und nicht zuletzt über ein nicht unerhebliches finanzielles Eigeninteresse verfügt, auch zuständig, um über die abgaberechtliche Haftung zu entscheiden. Es ist offensichtlich, dass der Polizeibehörde dabei nicht über die erforderliche Unabhängigkeit verfügt und der Anschein einer Befangenheit besteht.

1.4. Gravierendes Sonderstrafrecht für Demonstrierende – verpackt als «harmlose» Gebühr

Bei genauer Betrachtung und auch mit Blick auf die Rhetorik der Initiant*innen stellt die Kostenüberwälzung eine als Gebühr verkappte Strafe dar, wobei sämtliche grund- und menschenrechtliche Minimalanforderungen an das Aussprechen von Strafen missachtet werden. Da Polizeikosten typischerweise auf abstrakten Einsatzplänen und Gebührentabellen beruhen, sind sie grundsätzlich unbegrenzt kumulierbar und erreichen schnell immense Höhen. Anders als im Strafverfahren kommt bei einer – zumal zwingenden – Kostenüberwälzung das Schuldprinzip, das eine faire Strafzumessung garantieren soll, nicht zu Anwendung. Mehr noch: Da die Gebühren in einem Verwaltungsverfahren erhoben und überwälzt werden, gelangen auch elementarste Beschuldigtenrechte (wie das Recht, sich nicht selber belasten zu müssen) nicht zu Anwendung.

Dies zeigt, dass die Initiative und der Gegenvorschlag auch an den Grundfesten des schweizerischen Rechtsstaates rütteln und fundamentale Garantien durch Schaffung eines als Gebührenrecht verpackten Sonderstrafrechts aushebeln.

2. Störung bewilligter Demonstrationen

2.1. Demonstrationen dürfen «stören»

Damit die durch Artikel 11 der EMRK garantierte Versammlungsfreiheit nicht ausgehöhlt wird, verlangt der EGMR von Staaten ein gewisses Mass an Toleranz gegenüber friedlichen nicht angekündigten Versammlungen. Diese Toleranz sollte sich auch auf Versammlungen erstrecken, die eine bestimmte Störung des Alltags, einschliesslich des Verkehrs, verursachen.¹⁸ Dieser Rechtsprechung hat sich auch das Bundesgericht explizit angeschlossen.¹⁹

Auch gemäss UNO-Menschenrechtsausschuss können friedliche Versammlungen in einigen Fällen von Natur aus oder absichtlich störend sein und erfordern ein hohes Mass an Toleranz.²⁰ Er betont, dass Versammlungen eine legitime Nutzung des öffentlichen Raumes sind, und da sie von Natur aus ein gewisses Mass an Beeinträchtigung des Alltags mit sich bringen können, müssen solche Störungen in Kauf genommen werden, es sei denn, sie stellen eine unverhältnismässige Belastung dar; in diesem Fall müssen die Behörden in der Lage sein, jede Einschränkung ausführlich zu begründen.²¹

Auch in Bezug auf die Ausübung der Rechte Dritter wie bspw. das Recht auf Privatsphäre und die Bewegungsfreiheit, muss ein gewisses Mass an Störung toleriert werden, wenn der Kern des Rechts auf

¹⁷ OSCE/ODIHR – Venice Commission [Guidelines on Peaceful Assembly](#) (3rd edition, 2020), CDL-AD(2019)017rev, Para. 155.

¹⁸ EGMR, *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 155; *Malofeyeva*, 2013, §§ 136-37.

¹⁹ BGer, 18.10.2023, 6B_138/2023, E. 3.3.2.

²⁰ UNO Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 44.

²¹ UNO Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 47.

Versammlungsfreiheit, nicht seiner Bedeutung beraubt werden soll.²² In einem jüngst ergangenen Urteil hat das Bundesgericht daran erinnert, dass eine nicht bewilligte friedliche Blockade eines Eingangs eines Einkaufszentrums, bei der Kund*innen am Zu- und Weggang gehindert wurden, vom Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit geschützt ist.²³

2.2. Gewalttätige Einzelpersonen können bereits strafrechtlich verfolgt werden

Sollte eine Person während einer Demonstration Gewalt anwenden und Teilnehmer*innen einer (Gegen-)Demonstration stören, ist es die Aufgabe der Polizei, diese unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeitsgrundsatzes zu isolieren sowie den weiteren Verlauf der Demonstration zu ermöglichen. Diese Personen sind individuell haftbar, wenn sie Straftaten begehen und können bereits heute strafrechtlich verfolgt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum ein*e Straftäter*in im Rahmen einer Demonstration für den Polizeieinsatz zahlen sollte, während Straftäter*innen in anderen Kontexten keine Kosten auferlegt werden. Dies führt zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung.

2.3. Gegendemonstrationen müssen ermöglicht werden

Gemäss UNO-Menschenrechtsausschuss schützt das Recht, sich friedlich zu versammeln, die Teilnehmer*innen nicht vor Protesten durch andere Mitglieder der Gesellschaft. Die Staaten müssen Gegendemonstrationen als eigenständige Versammlungen respektieren und gewährleisten und gleichzeitig verhindern, dass die Versammlungen, gegen die sie gerichtet sind, unangemessen gestört werden. Die Staaten müssen grundsätzlich einen inhaltsneutralen Ansatz für Gegendemonstrationen wählen, die so weit wie möglich in Sicht- und Hörweite der Versammlungen, gegen die sie gerichtet sind, stattfinden dürfen.²⁴

Auch der EGMR hat wiederholt daran erinnert, dass der Staat eine positive Verpflichtung hat, das Recht auf Versammlungsfreiheit beider demonstrierender Gruppen zu schützen, und die am wenigsten einschränkenden Mittel finden muss, um die Durchführung beider Demonstrationen zu ermöglichen.²⁵

2.4. Drohende Kostenüberwälzung bei Gegendemonstrationen führt zu deren Vereitelung

Gemäss Initiative sollen Teilnehmer*innen und Organisator*innen von Gegendemonstrationen bereits dann kostenpflichtig werden, wenn die Gegendemonstration eine bewilligte Veranstaltung stört und damit rechtswidrige Handlungen befördert werden. Nicht jede Störung und nicht jede Rechtswidrigkeit führt aber dazu, dass Gegendemonstrationen als Ganzes der grund- und menschenrechtliche Schutz abzusprechen wäre.²⁶ Auch das Bundesgericht hat anerkannt, dass auch Versammlungen, die stören oder zu gewissen Beschränkungen des täglichen Lebens führen, in einem gewissen Rahmen zu tolerieren sind, damit die Versammlungsfreiheit gemäss Art. 11 EMRK nicht ausgehöhlt wird.²⁷ Auch der Umstand, dass es an einer ursprünglich friedlichen Kundgebung zu Gewaltausübung kommt, lässt den Grundrechtsschutz nicht von vorneherein dahinfallen.²⁸

Müssen aber auch friedliche Teilnehmer*innen und Organisator*innen von Gegendemonstrationen, die trotz gewisser Störungen grund- und menschenrechtlich geschützt sind, mit der Überwälzung hoher Polizeikosten rechnen, drohen solche kritischen Kundgebungen im Ergebnis aufgrund des Einschüchterungs- und Abschreckungseffektes vereitelt zu werden.

3. Bewilligungspflicht

3.1. Auch «unbewilligte» Demonstrationen sind vom Recht auf Protest geschützt

Friedlich demonstrieren ist ein grundlegendes Menschenrecht, kein Privileg. Auch spontane und unbewilligte Demonstrationen sind grundrechtlich geschützt. Die friedliche Teilnahme an solchen

²² OSCE/ODIHR – Venice Commission [Guidelines on Peaceful Assembly](#) (3rd edition, 2020), CDL-AD(2019)017rev, Para 143.

²³ BGer 6B_138/2023, Urteil vom 18. Oktober 2023.

²⁴ UNO-Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 26.

²⁵ EGMR Fáber gegen Ungarn, 2012, § 43.

²⁶ Vgl. z.B. BGE 143 I 147, E. 3.2.

²⁷ BGer, 18.10.2023, 6B_138/2023, E. 3.3.2.

²⁸ BGE 143 I 147, E. 3.2.

Demonstrationen darf weder kriminalisiert noch sanktioniert werden. Laut internationalen Menschenrechtsstandards darf die Ausübung der Demonstrationenfreiheit nicht von einer Genehmigung der Behörden abhängig gemacht werden. Eine Bewilligungspflicht «untergräbt die Idee, dass friedliche Versammlungen ein Grundrecht sind».²⁹ Mit einer generellen Bewilligungspflicht werden Spontandemonstrationen zudem gänzlich verunmöglicht, was die Demonstrationenfreiheit im Kern angreift.

Zulässig ist lediglich eine Meldepflicht, die dem Zweck dient, den Behörden die Möglichkeit zu geben, ihrer völkerrechtlichen Pflicht des Schutzes und der Erleichterung des Rechts auf Protest nachzugehen. Gleichzeitig darf diese Vorschrift nicht dazu missbraucht werden, friedliche Versammlungen zu unterdrücken, und muss, wie bei anderen Eingriffen in das Recht auf Versammlungsfreiheit ein legitimes Ziel verfolgen. Schliesslich darf die Durchsetzung der Meldepflicht nicht zum Selbstzweck verkommen.³⁰

Solange eine Demonstration, sei sie bewilligt oder nicht, friedlich ist, fällt sie in den Schutzbereich der Demonstrationenfreiheit. Dies gilt auch, wenn solche Versammlungen stören oder zu gewissen Beschränkungen des täglichen Lebens führen. Auch das Bundesgericht hat festgehalten, dass die Behörden gegenüber solchen friedlichen Versammlungen eine gewisse Toleranz an den Tag legen müssen, damit die Versammlungsfreiheit gemäss Art. 11 EMRK nicht ausgehöhlt wird.³¹

3.2. Unbewilligt bedeutet nicht gewalttätig

Eine «unbewilligte» Demonstration von vornherein als potenzielle gewalttätig einzustufen ist pauschalisierend und widerspricht dem völkerrechtlichen Grundsatz, dass Versammlungen grundsätzlich als friedlich zu betrachten sind. Diese Vermutung zugunsten von friedlichen Versammlungen schliesst eine Verpflichtung zur Toleranz und Zurückhaltung gegenüber friedlichen Versammlungen in Situationen ein, in denen gesetzliche oder administrative Verfahren und Formalitäten nicht eingehalten wurden.³²

Zu erwähnen ist, dass die OSZE in diesem spezifischen Kontext gegenüber der Schweiz ausdrücklich Folgendes empfohlen hat: «Wir empfehlen, den Grundsatz, friedliche, aber nicht bewilligte Demonstrationen zuzulassen, die Teilnehmer solcher Demonstrationen nicht zu bestrafen und mit potenziell oder tatsächlich gewalttätigen Demonstranten individuell umzugehen (einschliesslich Verhaftung, Strafverfolgung und Bestrafung), zur Standardregel des polizeilichen Einsatzes zu machen (...). Dieser Grundsatz sollte auch dann gelten, wenn eine vorherige Bewilligung für die Demonstration beantragt und abgelehnt wurde, die Menschen aber dennoch auf die Strasse gegangen sind, solange die Proteste (überwiegend) friedlich verlaufen.»³³

Das Versäumnis, eine Versammlung bei den Behörden zu melden (oder sie bewilligen zu lassen), macht die Teilnahme an der Versammlung nicht rechtswidrig und darf nicht als Grundlage für die Auflösung der Versammlung oder die Verhaftung der Teilnehmer*innen oder für die Verhängung unangemessener Strafen dienen, wie z.B. die strafrechtliche Verurteilung der Teilnehmer*innen oder Organisator*innen. Eine unterlassene Meldung entbindet die Behörden nicht von der Pflicht, die Versammlung zu ermöglichen und die Teilnehmer*innen zu schützen.³⁴

Amnesty International Schweiz, Dezember 2023

²⁹ UNO Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 70.

³⁰ UNO Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 70.

³¹ BGer, 18.10.2023, 6B_138/2023, E. 3.3.2.

³² OSCE/ODIHR – Venice Commission [Guidelines on Peaceful Assembly](#) (3rd edition, 2020), CDL-AD(2019)017rev, Para 21.

³³ [Self-Evaluation OSCE Chairmanship](#), SKMR, 24. Oktober 2015, S. 14.

³⁴ UNO Menschenrechtsausschuss, [Allgemeine Bemerkung 37](#), UNO Dok. CCPR/C/GC/37, Para. 71.