SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Demonstrationsfreiheit in der Schweiz: Ein Präzedenzfall für den Shrinking Civic Space?

Pfirter, Laura

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Pfirter, L. (2024). *Demonstrationsfreiheit in der Schweiz: Ein Präzedenzfall für den Shrinking Civic Space?* (Opuscula, 184). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-91422-v2-8

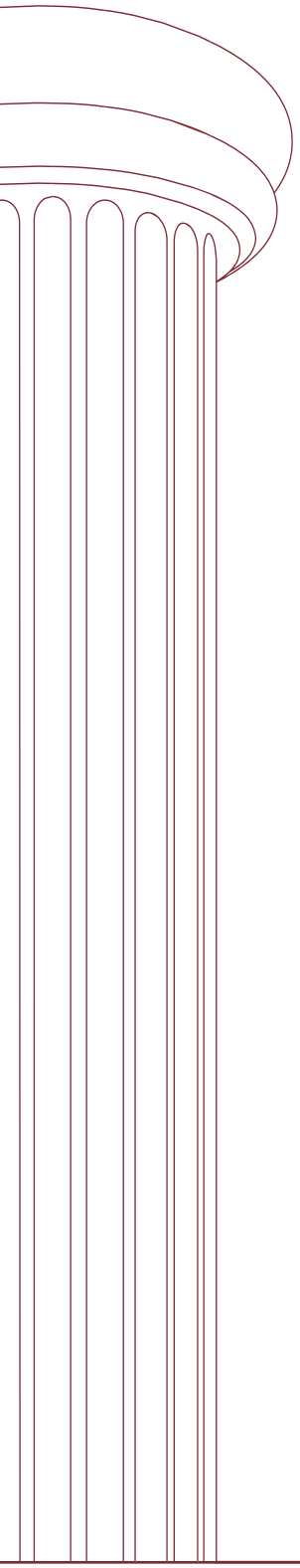
Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

MAECENATA



Laura Pfirter

Demonstrationsfreiheit in der Schweiz: Ein Präzedenzfall für den *Shrinking Civic Space*?

Opusculum Nr. 184

Januar 2024

Die Autorin

Laura Pfirter ist Fellow am Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. Gegenwärtig beschäftigt sie sich mit Fragen der politischen Beteiligung von Jugendlichen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und dessen Folgen. Davor war sie in Projekten rund um das „European Civic Space Observatory“ involviert, welche sich mit Aspekten des *Contested Civic Space* und den allgemeinen Rahmenbedingungen zivilgesellschaftlichen Handelns in Europa beschäftigte. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören neben *Shrinking-Civic-Space*-Phänomenen, digitale Herausforderungen der demokratischen Zivilgesellschaft, die informelle Zivilgesellschaft sowie der Beitrag des Dritten Sektors zur Demokratie.

Das Maecenata Institut

Das **Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin** wurde 1997 als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung gegründet. Das Institut hat die Aufgabe, das Wissen über und das Verständnis für die Zivilgesellschaft und den sogenannten Dritten Sektor mit den Themenfeldern Bürgerschaftliches Engagement, Stiftungs- und Spendenwesen durch Forschung, akademische Lehre, Dokumentation und Information sowie den Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis zu fördern. Das Institut versteht sich als unabhängiger Think Tank.
Das Institut ist eine nicht rechtsfähige Einrichtung der Maecenata Stiftung (München) und hat seinen Arbeitssitz in Berlin. Weitere Informationen unter: https://www.maecenata.eu/ueber-uns/das-institut/

Die Reihe Opuscula

Die **Reihe Opuscula** wird seit 2000 vom Maecenata Institut herausgegeben. Veröffentlicht werden kleinere Untersuchungen und Forschungsarbeiten sowie Arbeitsberichte aus Projekten des Instituts. Die Registrierung dieser in elektronischer Form erscheinenden Reihe unter der ISSN 1868-1840, sowie die Vergabe von Einzelkennungen (URNs) durch die Deutsche Nationalbibliothek sorgen für volle Zitierfähigkeit. Durch die Kooperation mit dem Social Science Open Access Repository (SSOAR) Projekt ist eine dauerhafte Verfügbarkeit aller Ausgaben mit fester URL-Adresse sichergestellt. Eine Übersicht der neuesten Exemplare ist auf der letzten Seite jeder Ausgabe zu finden.

Die gesamte Reihe Opuscula finden Sie zum kostenlosen Download unter:
https://www.maecenata.eu/publikationen/opuscula/

Impressum

Herausgeber
MAECENATA Institut
Rungestraße 17, D-10179 Berlin,
Tel: +49-30-28 38 79 09,
Fax: +49-30-28 38 79 10,

E-Mail: mi@maecenata.eu
Website: www.maecenata.eu

Redaktion: Lisa Klisch, Neil Doughty

ISSN (Web) 1868-1840
URN: urn:nbn:de:0168-ssoar-91422-v2-8

Alle Rechte vorbehalten! Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers. Dieses Werk bzw. Inhalt steht unter einer Creative Commons 3.0 Deutschland Lizenz.
Die Beiträge geben ausschließlich die Meinung der Verfasserin bzw. des Verfassers wieder.

Haftungsausschluss: Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernimmt das Maecenata Institut keine Haftung für die Inhalte externer Links.
Für den Inhalt verlinkter Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Maecenata Institut, Berlin 2024

Abstract

Seit Jahren nimmt der Druck auf die Menschenrechte weltweit zu und mit ihm die Debatte um *Shrinking-Civic-Space*-Phänomene. Immer mehr Studien weisen nach, wie sich durch Grundrechtsbeschränkungen und weitere Entwicklungen der Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft vielerorts zuzieht. Im Gegensatz zu Deutschland, steckt der Diskurs diesbezüglich in der Schweiz jedoch noch in den Kinderschuhen. Erst in jüngster Zeit nehmen Diskurse zu einschränkenden Praktiken zu. Besondere Aufmerksamkeit erhalten dabei Beschränkungen der Versammlungs- und Meinungsfreiheit.

Vor diesem Hintergrund hat sich die vorliegende Studie[1] dem Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft in der Schweiz in Bezug auf die Veranstaltung von und Teilnahme an Demonstrationen und seiner Veränderung im letzten Jahrzehnt gewidmet. Konkret wurden mittels *Desktop Research* die gültigen Rechtsgrundlagen, die Befugnisse und Praktiken von Behörden, die Rechtsprechung sowie der Diskurs rund um Demonstrationsgeschehen in der Schweiz als zentrale Indikatoren des *Shrinking Civic Space* untersucht und die Ergebnisse in drei Experteninterviews kontextualisiert.

Die Studie förderte vielfältige Beschränkungen auf mehreren Ebenen und mit großen regionalen Unterschieden zu Tage. Zu den wichtigsten Erkenntnissen gehören: 1) Restriktive und verschärfte Gesetzesgrundlagen finden sich in vielen relevanten Bereichen; 2) Diverse Verschärfungen in der Bewilligungspraxis ergaben sich durch restriktives Verwaltungshandeln sowie erhöhte Bewilligungsauflagen und -gebühren; 3) Verbote schienen aufgrund von Sicherheitsbedenken zuzunehmen. Auch Auflösungen waren häufig und betrafen besonders unbewilligte, spontane und Gegendemonstrationen; 4) Einschüchterung und Gewaltanwendung gegen Teilnehmende und Veranstaltende von Demonstrationen schienen sich ebenfalls zu häufen; 5) Im Rahmen eines polarisierten öffentlichen Diskurses und einer ungenügend ausgewogenen Berichterstattung nehmen schließlich Fälle der Kriminalisierung und Stigmatisierung zu.

Die Untersuchung erfasste diverse Praktiken und Regulierungen, welche einen durch Gerichte und Rechtspexert:innen mehrfach bestätigten grundrechtswidrigen Abschreckungs- bzw. Einschüchterungseffekt (sog. *Chilling*-Effekt) auf das Recht friedlich zu Demonstrieren zu bewirken vermögen. Auf Basis der Ergebnisse ist in der Schweiz von einem für Demonstrationen zunehmend umkämpften Handlungsspielraum (sog. *Contested Civic Space*) zu sprechen. Widerstand und eine kritische Öffentlichkeit diesbezüglich bilden sich nur langsam, wären neben weiteren Studien und Daten zu Beschränkungen der Versammlungs- und Meinungsfreiheit aber dringend nötig. Mit diesen und weiteren Forderungen schließt der Bericht.

[1] Diese Studie ist als 2. Auflage in korrigierter Fassung erschienen.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung ... 1

1.1 Vorhaben ... 2

1.2 Ausgangslage: Versammlungsfreiheit bis 2013 ... 3

2 Fachliche Grundlagen ... 5

2.1 *Shrinking Civic Space* ... 5

2.1.1 Erscheinungsformen ... 6

2.1.2 *Shrinking Civic Space* messen ... 8

2.1.3 Datenlage zur Schweiz ... 8

2.2 Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit ... 10

2.2.1 Internationale und verfassungsrechtliche Garantien ... 10

2.2.2 Grundlagen der Beschränkung ... 11

2.2.3 Die politische Dimension von Demonstrationen in der Schweiz ... 14

3 Zum Zustand der Versammlungsfreiheit in der Schweiz ... 16

3.1 (Verschärfte) Rechtsgrundlagen ... 16

3.1.1 Bewilligungspflicht, -prozess und -bedingungen ... 16

3.1.2 Auflagen und allgemeine Einschränkungen ... 20

3.1.3 Zentrale Befugnisse der Polizei ... 21

3.1.4 Straf- und verwaltungsrechtliche Maßnahmen ... 30

3.1.5 Weitere relevante Bestimmungen ... 32

3.2 Ausgewählte Fälle schweizerischer Behörden- und Rechtspraxis ... 34

3.2.1 Stadt Bern ... 34

3.2.2 Stadt Zürich ... 38

3.2.3 Basel-Stadt ... 39

3.2.4 Stadt Genf ... 45

3.2.5 Ergänzende Fallbeispiele ... 47

3.3 Einblicke in den öffentlichen Diskurs ... 50

3.3.1 Zivilgesellschaftliche Stimmen ... 51

3.3.2 Stimmen internationaler und nationaler Rechtsexpert:innen ... 52

3.3.3 Politische Stimmen ... 56

3.3.4 (Mediale) Öffentlichkeit ... 60

4 Fazit: Umkämpfter Raum für Demonstrationen in der Schweiz ... 63

5 Forderungen ... 70

6 Quellen ... 75

1 Einleitung

„Demonstrieren ist kein Grundrecht“

(Scheuer 2018, mit Bezugnahme auf Markus Müller, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht)

…oder doch? Das Recht auf friedliche Versammlung und Protest ist als „die Fähigkeit, zusammenzukommen und gemeinsam zu handeln, grundlegend für die demokratische, wirtschaftliche, soziale und persönliche Entwicklung, den Ausdruck von Ideen und die Förderung engagierter Bürgerschaft“ (UN-Sonderberichterstatter Maina Kiai und Christof Heyns zitiert nach AI 2020). Als solche fällt es unter den Grundrechtsschutz. Was für viele Demonstrationsteilnehmende und Aktivist:innen weitgehend klar zu schein scheint, mag den Großteil der Schweizer Bürger:innen überraschen: In der Schweiz wird das Recht auf friedliche Versammlung nicht immer gewahrt und zunehmend bedroht. Kundgebungen verschiedenster Art wie Mahnwachen, unangemeldete und spontane Demonstrationen, Sit-Ins aber auch bewilligte Versammlungen sind von Einschränkungen betroffen. Sie ergeben sich durch die Anwendung von Polizeigewalt, restriktive Bewilligungsvorgaben und -praktiken sowie die Verurteilung von Demonstrationsteilnehmenden und -veranstaltenden zu hohen Strafen und Bußen. All diese Phänomene beschneiden die Versammlungs- und Meinungsfreiheit und gefährden damit die Ausübung von Grundrechten.

Wissenschaftlich werden diese Phänomene im Rahmen von zunehmenden Beschränkungen und Gängelungen zivilgesellschaftlichen Engagements und Aktivismus analysiert. Sie zählen zum *Shrinking Civic Space*, also zu Einschränkungen des bürgerschaftlichen Handlungsspielraums (Carothers/Brechenmacher 2019, vgl. Abschn. 2.1.). In der Schweiz gibt es bisher keine Studien zur Verbreitung von *Shrinking Civic Space*. Drei umfangreichere Publikationen aus dem Jahr 2014, die alle im Rahmen der Schweizer OSZE-Mitgliedschaft entstanden sind, sowie eine Auswertung an Polizeieinsätzen bei Demonstrationen zwischen den Jahren 2003 bis 2014 durch die Menschenrechtsorganisation humanrights.ch befassen sich am Rande mit der Wahrung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit in der Schweiz. Sie sind allerdings 10 Jahre alt und in ihrer Aussagekraft mittlerweile stark vermindert. Daneben liegen zwei Studien vor, die sich aus rechtlicher Perspektive mit der Demonstrationsfreiheit in der Schweiz befassen (Thurnheer 2010, Zumsteg 2020).

Es ist anzunehmen, dass sich, wie in den meisten europäischen Ländern, auch in der Schweiz der Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft in den letzten Jahrzenten verengt hat. Gerade in jüngster Zeit mehrten sich die Anzeichen dafür: Erst Ende 2023 rügte das UNO-Menschenrechtsbüro die Schweiz dafür, durch pauschale Demonstrationsverbote Grundrechte unverhältnismäßig zu beschränken (sda 2023). Der Europäische Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) rügte kurze Zeit

später die Zürcher Polizei für einen den Richtern zufolge zu restriktiven, möglicherweise gar schikanösen Umgang mit einer Demonstration am 01.05.2011 (Arnold et Marthaler c. Suisse, 77686/16, EGMR-Urteil vom 19.12.2023,). Im selben Jahr hat Amnesty International (AI) seine Kampagne *Protect the Protest* auch in der Schweiz gestartet (AI Schweiz 2023g). Die Schweizer Sektion lancierte zusammen mit Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft im Dezember 2023 zudem einen „Appell für die Demonstrationsfreiheit". Die Menschenrechtsorganisation agiert damit dagegen, dass „in der Schweiz das Recht auf Protest durch restriktive Gesetze und unverhältnismäßige Praktiken der Behörden untergraben" wird (AI Schweiz 2023e).

Dabei hat (politischer) Protest historisch viele Errungenschaften hervorgebracht: Von Forderungen nach mehr Demokratie, über die Wahrung von Menschen- und Minderheitenrechten, bis hin zur Verankerung sozialpolitischer Prinzipien. Und seine Bedeutung nahm in den vergangenen Jahren wieder zu: In den letzten Jahren gab es, ausgelöst von Krisen wie der globalen Finanzkrise 2008, weltweit einige der größten Protestmobilisierungen seit Jahrzehnten (Benjamin/Carothers o.J.). Jüngst nahmen die Gründe und mit Ihnen die Zahl der Demonstrationen auch in der Schweiz wieder zu (Aeschlimann 2023). Das Recht auf friedlichen Protest gilt es demnach zu erhalten, unabhängig davon für welche Themen sich dieser engagiert und welche Formen er annimmt. Dies gilt auch für die direktdemokratische Schweiz. Eine genauere Untersuchung der Schweizer Verhältnisse ist daher vonnöten.

1.1 Vorhaben

Vor dem Hintergrund fehlender aktueller Studien zur Versammlungsfreiheit in der Schweiz, einem global angespannten Klima für zivilgesellschaftliches Handeln sowie der Verschärfung bestehender Rechtsgrundlagen in den letzten Jahren, widmet sich diese Studie aus sozialwissenschaftlicher Perspektive dem aktuellen Handlungsspielraum der schweizerischen Zivilgesellschaft in Bezug auf die Veranstaltung von und Teilnahme an Demonstrationen. Durch die Untersuchung des Zustandes der schweizerischen Versammlungsfreiheit auf mehreren Ebenen mittels *Desktop Research* soll eine erste Einschätzung möglich werden, inwiefern in Bezug auf den Umgang mit Demonstrationen in der Schweiz von *Shrinking Civic Space* zu sprechen ist. Die Rechercheergebnisse wurden dazu in drei Interviews mit Expert*innen der Schweizer Sektion von Amnesty International, Lea Schlunegger der Demokratischen Jurist:innen Schweiz sowie dem Rechtsanwalt Viktor Györffy kontextualisiert.

Der nachfolgende Bericht bietet einen groben Überblick über aktuell gültige Rechtsgrundlagen, die wichtigsten Befugnisse von Behörden, ausgewählte Fälle der Behörden- und Rechtspraxis sowie den aktuellen Diskurs rund um das Versammlungsgeschehen in der Schweiz als zentrale Indikatoren des

Shrinking Civic Space. Am Rande werden dabei auch Aspekte der Meinungsäußerung- und Pressefreiheit behandelt, da sie für zivilgesellschaftliche Aktivitäten ebenfalls essenziell und von der Versammlungsfreiheit nicht zu trennen sind. Die erwähnten OSZE-Berichte bilden den Ausgangspunkt der Untersuchungen, da seither keine größere Evaluation mehr vorgenommen wurde. Untersucht werden nachfolgend primär die Entwicklungen des letzten Jahrzehnts (2014 bis 2023). Ausgeklammert wird die Analyse von Sportveranstaltungen sowie damit affiliierte Demonstrationsphänomene aufgrund ihrer Eigenheit und auf Basis einer Konzentration auf politisch-ideelle Versammlungen. Ebenfalls weitgehend außen vor bleibt die Analyse der Demonstrationsfreiheit während der Hochphase der Covid-Pandemie der Jahre 2020/2021, da hierbei pandemische Auflagen galten und ein besonderes Augenmerk auf die Abwägung verschiedener Schutzansprüche wie dem Recht auf Gesundheit, dem Recht auf freie Meinungsäußerung und friedliche Versammlung getroffen werden müsste. Schließlich kann aufgrund des beschränkten Umfangs nicht auf die spezifische Betroffenheit einzelner Gruppen und Minderheiten, wie beeinträchtigten oder minderjähriger Menschen, durch Einschränkungen der Versammlungsfreiheit eingegangen werden.

1.2 Ausgangslage: Versammlungsfreiheit bis 2013

Die erwähnten OSZE-Berichte befassen sich im Rahmen der Evaluation der Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz in Bezug auf die „menschliche Dimension“ der OSZE u. a. mit dem rechtlichen Rahmen und der Praxis rund um die Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Sie sind kurzgehalten, geben aber dennoch Einblicke in die damals bestehenden Probleme und Lösungsansätze. Den dazugehörenden Hauptbericht (sog. Selbstevaluation) von 2013 erarbeitete das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR). Dessen Darstellung wurde durch zwei weitere Berichte der Schweizerischen NGO-Arbeitsgruppe zur OSZE und der Bundesverwaltung kommentiert.

Der Bericht der SKMR untersuchte insbesondere Geschehnisse in den Kantonen Genf, Bern und der Gemeinde Davos. Er kritisiert die generelle Bewilligungspflicht von Demonstrationen in der Schweiz. Die Rechtslage für unbewilligte und spontane Demonstrationen wird grundsätzlich als positiv bewertet, da sie vom Prinzip geleitet sei, solche Demonstrationen nicht „automatisch“ unterbinden oder „verstreuen“ zu dürfen. Gleichzeitig wurden einige bestehende Gesetze als in Konflikt mit den Menschenrechtsstandards zur Meinungs- und Versammlungsfreiheit stehend und daher als problematisch bewertet. Der Umgang mit unbewilligten Demonstrationen und deren Teilnehmenden sollte gemäß SKMR weniger restriktiv werden, mit gewalttätigen Störer:innen müsste individuell umgegangen werden. Ähnliches wird auch in Bezug auf Demonstrationen, die im Rahmen von hochkarätigen

Ereignissen (*high-level events*), wie dem World Economic Forum (WEF) in Davos, stattfinden, gefordert. Dahingehend werden Restriktionen in Bezug auf die Demonstrationsorte und die teils extensive Einrichtung von Sperrzonen beklagt. Demonstrationen müssten in Hör- und Reichweite zur entsprechenden Veranstaltung, auf die sie Bezug nehmen, stattfinden können. Der Zugang von Journalist:innen zu Demonstrationen wird dagegen überwiegend positiv bewertet (Locher et al. 2014: 14). Der Kommentar der zwanzig in der NGO Arbeitsgruppe vertretenen zivilgesellschaftlichen Organisationen stimmt mit den im SKMR-Bericht eruierten Kritiken und Forderungen weitgehend überein.[2] Auch sie betonen die Schutzwürdigkeit von Demonstrationen unabhängig von deren Inhalt und Bewilligung (Swiss NGO Working Group OSCE 2014: 28ff.).

Im Kommentar der Bundesverwaltung werden viele der Kritiken zurückgewiesen, meist mit dem Verweis der kantonalen Zuständigkeiten. Es wird zwar eingeräumt, dass es teils starke Unterschiede im Umgang mit unbewilligten Demonstrationen zwischen den einzelnen Kantonen und Gemeinden gäbe. Und die Bundesverwaltung bestätigt, dass die Gemeinden Demonstrationen prinzipiell erlauben müssten. Dagegen schreibt sie von verbindlichen und transparenten Regeln, die ein Verbot begründen können und postuliert, dass sich Verbote nie aus dem Ziel oder Inhalt der Demonstration selbst ergeben würden. Die Nennung der entsprechenden Regeln bleibt die Bundesverwaltung allerdings schuldig, wenn sie von „compelling reason to refuse“ (EDA 2014: 7) als ein Verbot begründend schreibt. In Bezug auf die Kritik von Beschränkungen der Orte an welchen Versammlungen stattfinden dürfen, wird darauf verweisen, dass diese jeweils von den Behörden und Veranstaltenden gemeinsam festgelegt würden.

Neben den erwähnten Berichten bestehen Daten zu Polizeieinsätzen an Demonstrationen der Jahre 2003 bis 2014 und der späteren Rechtsprechung diesbezüglich. Die Aufarbeitung durch humanrights.ch dokumentiert einige besonders umstrittene Polizeieinsätze, wovon mehrere von den Gerichten rückwirkend als unverhältnismäßig, grobfahrlässig oder gar rechtswidrig abgeurteilt wurden (Humanrights.ch 2014a). Unter anderem wurde einem festgenommenen Demonstranten rechtswidrig der Anspruch auf ein Gericht nach Art. 31 Abs. 4 BV verwehrt (BGE 1C_350/2013). Allerdings ergibt sich durch die selektive Zusammenstellung kein differenziertes Bild in Bezug auf den polizeilichen Umgang mit Demonstrationen in der entsprechenden Zeitperiode.

[2] Sie geben aber zu bedenken, dass ihr Kommentar von eingeschränkter Aussagekraft sei und die Lage nicht vollständig zu erfassen vermöge, da für die Erstellung zu wenig Ressourcen und Zeit vorhanden waren.

2 Fachliche Grundlagen

2.1 *Shrinking Civic Space*

Die meisten der bisher beschriebenen Beschränkungen können in den größeren Rahmen des *Shrinking Civic Space* (kurz *Shrinking Space*) eingeordnet werden. Das Konzept bezeichnet verschiedene Phänomene, welche den bürgerschaftlichen beziehungsweise zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraum einschränken und damit verfassungsrechtlich geschützte Grundrechte bedrohen (Carothers/Brechenmacher 2019). Im weiteren Begriffsverständnis umfasst das Konzept das dynamische Verhältnis zwischen repressiven Methoden und (politischem) Widerstand, einschließlich der Art und Weise wie der politische Kampf auf diese Methoden reagiert (Hayes et al. 2017: 3). Es hilft damit Unterdrückungstendenzen, einschließlich ihrer Quellen, Wirkungen und Mechanismen zu erfassen und einzuordnen.

Nach der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bezeichnet der zivilgesellschaftliche Raum dabei „die rechtlichen, politischen, institutionellen und praktischen Voraussetzungen, die nichtstaatliche Akteure benötigen, um Zugang zu Informationen zu erhalten, sich zu äußern, sich zusammenzuschließen, sich zu organisieren und am öffentlichen Leben teilzunehmen“ (ebd. 2022). Zivilgesellschaft (engl. *civil society*) bezeichnet indes die gesellschaftliche Sphäre, „in der Menschen ihre Anliegen kollektiv selbst zu gestalten und zu vertreten versuchen“ (Hummel et al. 2022). Ihm gehören sehr heterogene Akteur:innen an, wie formal verfasste Organisationen, informelle Gruppierungen, einzelne Aktivist:innen, soziale Bewegungen und Kollektive.

Weltweit werden *Shrinking-Space*-Phänomene ein immer drängenderes Problem. Besonders vor dem Hintergrund des zunehmenden Nationalismus und religiösem Fundamentalismus nehmen die Angriffe auf fortschrittliche Gruppen der Zivilgesellschaft durch staatliche und nichtstaatliche Akteure zu (Carothers/ Brechenmacher 2019). Mittlerweile treten sie auch gehäuft in Demokratien auf. Ein Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte über den Schutz des zivilgesellschaftlichen Raums aus dem Jahr 2021 stellt Verschlechterungen in vielen Bereichen und europäischen Ländern fest (FRA 2021). Die internationale Non-Profit-Organisation Civicus publiziert seit 2017 den Civicus Monitor zum Zustand der Zivilgesellschaft und der bürgerlichen Freiheiten in 196 Ländern. Dieser stuft den zivilen Raum der jeweiligen Länder als geschlossen, verdrängt, obstruiert, eingeschränkt oder offen ein. Im März 2023 warnte Civicus in einer Pressemitteilung vor der weltweit wachsenden Gefährdung bürgerschaftlicher Freiheiten. Besonders kritisch wird der Umgang mit Demonstrierenden, einzelnen Aktivist:innen und der Pressefreiheit bewertet (Civicus 2023a). Auch darüber hinaus steigt weltweit die Zahl von Berichten, welche Beschränkungen dokumentieren

(u. a. AI 2017; Bethke/Wolff 2020) ebenso wie die Bestrebungen diese zu bekämpfen und Forderungen staatlich dagegen vorzugehen (vgl. Case-Coalition against SLAPPs in Europe). Die Zunahme von *Shrinking-Space*-Phänomenen hat dramatische Folgen. Ein eingeschränkter oder sich verengender Handlungsspielraum hindert zivilgesellschaftliche Organisationen an der Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben und damit ganz allgemein gesprochen an der Erfüllung ihrer gesellschaftlichen Funktionen.

2.1.1 Erscheinungsformen

Die Einschränkungen der Zivilgesellschaft ergeben sich aus Kontrollen, Gängelungen, Restriktionen, Verdächtigungen, Bedrängungen und (rechtlichen) Beschränkungen ihrer Organisationen (ZGO), Mitarbeitenden und freiwillig Engagierten sowie einzelner Aktivist:innen (Hummel 2019). Sie werden durch staatliche, wirtschaftliche, mediale oder andere Akteure forciert. Dabei sind die verschiedenen Handlungsbereiche und Akteur:innen der Zivilgesellschaft in unterschiedlich starkem Maße von den Repressionen betroffen (Hayes et al. 2017).

Die Beschränkungen lassen sich nach Phänomenologie ordnen, meist werden die folgenden Erscheinungsformen diskutiert (vgl. Civicus o.J.; Hayes et al. 2017; Strachwitz et al. 2020: 249ff.):

1. **Restriktive Gesetzesgrundlagen und Verwaltungshandeln** (bspw. durch die Einführung von Genehmigungspflichten sowie der Verschärfung von Genehmigungsverfahren);
2. **Entzug der finanziellen Basis** (bspw. durch die Einschränkung der Steuerfreiheit);
3. **polizeiliche Kontrollen und Behinderungen** insbesondere unter der Begründung der Bekämpfung von Terrorismus oder Geldwäsche;
4. **Übernahme und Neuverteilung von Tätigkeiten** (bspw. beim Betrieb von sozialen Einrichtungen oder Umweltschutzprojekten);
5. **philanthropischer Protektionismus** (bspw. durch die Behinderung transnationaler Spenden);
6. **Beschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit** (bspw. durch Verbote);
7. **Beschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Pressefreiheit** (bspw. durch Zensur, selektive Medieninformationen oder den Entzug von Werbeeinnahmen);
8. **Einschüchterung und Gewaltanwendung** gegen Akteur:innen der Zivilgesellschaft;
9. **Kriminalisierung und Stigmatisierung** von Menschen- oder Bürgerrechtsaktivist:innen sowie
10. **gezielte Diskreditierung** von ZGO oder der Zivilgesellschaft insgesamt.

In Bezug auf die Beschränkung der Versammlungsfreiheit sind insbesondere folgende Einschränkungen von Bedeutung (vgl. Civicus 2019, 2022):

1. **Verschärfungen der Gesetzesgrundlagen** (bspw. durch die Ausweitung der Meldepflichten und Überwachungsmöglichkeiten oder dem Ausbau der Haftung von Veranstaltenden);
2. **Verschärfungen der Bewilligungspraxis** (bspw. durch die Aussprache von Auflagen oder der Beschränkung der Örtlichkeit, Laufrouten oder Startzeiten von Demonstrationen);
3. **Häufung von Versammlungsverboten und -auflösungen** (bspw. durch generelle Verbote für bestimmte Daten und Zeiten, Ereignisse, Gruppierungen und Veranstaltende oder Orte sowie der Auflösungen aufgrund von Bagatellen);
4. **Einschüchterung und Gewaltanwendung** gegen Teilnehmende, Veranstaltende und Medienschaffende (bspw. durch Hausbesuche von Sicherheitskräften im Vorfeld, der Anwendung von Polizeigewalt, erkennungsdienstliche Maßnahmen oder dem Abfilmen von Versammlungen);
5. **Kriminalisierung und Stigmatisierung** von Teilnehmenden, Veranstaltenden und Medienschaffenden und Demonstrationen im Allgemeinen (bspw. durch strafrechtliche Verfolgung, öffentliche Kampagnen oder Präventivgewahrsam vor Versammlungen) sowie
6. **Einschränkungen des Internets** (bspw. durch *Shut-Downs* von Seiten, die Veranstaltungen teilen oder des ganzen Internets in bestimmten Regionen).

Die Beschränkungen können im Vorfeld wie auch während und nach dem Versammlungsgeschehen auftreten. Sie ergeben sich sowohl durch geltendes Gesetz, die behördliche und richterliche Praxis sowie aus der gesellschaftlich-politischen Grundstimmung. Auch Einschränkung der Versammlungsfreiheit treffen bestimmte Gruppen (wie Frauen, LGBTQI+, indigene und Schwarze Menschen sowie Migrant:innen) und Demonstrationsthemen (wie Umwelt- und Menschenrechte) häufiger als andere (Civicus 2022). Wenn Veranstaltende und Teilnehmende von Demonstrationen durch die drohenden Repressionen derart abgeschreckt werden, dass sie auf ihre Grundrechtsausübung verzichten (also auf die Anmeldung oder Teilnahme an Kundgebung, auf bestimmte Themen oder generell das Recht sich politisch zu äußern etc.), liegt eine grundrechtswidrige Abschreckung bzw. ein Einschüchterungseffekt (sog. *Chilling*-Effekt) der entsprechenden Praktiken und Regulierungen vor. Dabei vollzieht sich gemäß AI und weiterer Expert:innen global ein Trend, Demonstrationsgeschehen im Namen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit einzuschränken. Demonstrierende werden dabei als Bedrohung für die Sicherheit dargestellt und durch die Anwendung rechtswidriger Gewalt und willkürlicher Verhaftungen eingeschüchtert sowie durch Verweigerung von Genehmigungen,

Stop-and-search-Taktiken, präventive Polizeimaßnahmen und Überwachung an ihrem Recht auf Demonstration gehindert. Die einschüchternden Praktiken zielen auch auf die Kriminalisierung von Demonstrierenden, etwa durch Anschuldigungen von Straftaten wie „Terrorismus" oder „Aufwiegelung". Hinzu kommt ein Trend der Militarisierung worunter die militär-ähnliche Aufrüstung der anwesenden Polizeibeamten (u. a. mit gepanzerten Fahrzeugen, Militärflugzeugen, Überwachungsdrohnen) zählt. Weitere Einschränkungen ergeben sich global gesehen durch verschärfte Gesetze und Rechtspraktiken, etwa durch die Ausweitung von Bewilligungspflichten. In diesem Zusammenhang werden gemäß AI immer häufiger Notstandsbefugnisse als Vorwand genutzt, um abweichende Meinungen zu kontrollieren und zu unterdrücken (AI 2022: 20ff.).

2.1.2 Shrinking Civic Space messen

Wie dargelegt, tauchen *Shrinking-Space*-Phänomene in diversen Formen und Nuancierungen auf und vollziehen sich oft subtil. Sie weisen länder- und kontextspezifische Eigenheiten auf, sehen zwischen zivilgesellschaftlichen Handlungsbereichen desselben Landes anders aus und entfalten auf die jeweiligen Betroffenen ganz unterschiedliche Wirkungen. Sie stellen daher Organisationen und die Wissenschaft vor das Problem der Messbarkeit. Mehrere internationale Organisationen haben dennoch Indizes entwickelt, welche Veränderungen zentraler Freiheits- und Menschenrechte der Zivilgesellschaft (bspw. Civicus-Monitor; ICNL's Non-Profit Law Research Monitor) sowie die Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft (bspw. Varieties of Democracy Database) und damit verknüpft *Shrinking-Space*-Phänomene erfassen. Ihnen zufolge lassen sich *Shrinking-Space*-Phänomene an Veränderung der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, dem Recht auf freie Meinungsäußerung, dem Schutz der Menschenrechte und der Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft festmachen (Keutgen/Dodswhoth 2021: 10ff.). All diese Aspekte sind ebenfalls nur schwer operationalisierbar. Der letzte Aspekt kann zudem um die Frage nach der Einstellung von Öffentlichkeit und Medien gegenüber der Zivilgesellschaft ergänzt werden (Hummel 2019). Diese kann über die Analyse des aktuellen Diskurses erfasst werden. Dieser fungiert neben wichtigen sektoriellen Kennzahlen (bspw. der Beschäftigungszahlen oder dem Fördervolumen; Hummel et al. 2022) und politischen Errungenschaften der Zivilgesellschaft (Civicus 2023b) als weiterer Indikator des *Shrinking Civic Space*.

2.1.3 Datenlage zur Schweiz

Die Einschätzungen, inwiefern die schweizerische Zivilgesellschaft von *Shrinking-Space*-Phänomenen betroffen ist, gehen auseinander. Civicus stuft den bürgerschaftlichen Raum der Schweiz als offen ein (ebd. 2023b). Auch weitere internationale Indizes vom Freedom House, der Weltbank und

V-Dem bewerten die Einhaltung zentraler Freiheits- und Menschenrechte ebenso wie die Beziehung zwischen der Zivilgesellschaft und staatlichen Akteuren fast durchwegs positiv.

Doch es gibt auch einige Hinweise auf Mängel und Beschränkungen, gerade im Bereich der Anwendung von Polizeigewalt und der Wahrung der Versammlungsfreiheit: Der UN-Menschenrechtsrat empfahl 2023 im Rahmen seiner vierten Allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (UPR) die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle für die Untersuchung von Polizeigewalt und die Stärkung des Schutzes der Rechte auf freie Meinungsäußerung, Versammlung- und Vereinigungsfreiheit für alle Bürger:innen (Human Rights Council 2023). In der ebenfalls 2023 erfolgten Überprüfung der Verpflichtungserfüllung der UN-Antifolter-Konvention[3] durch die Schweiz bestätigt der UN-Ausschuss gegen Folter Mängel in Bezug auf die Prävention, Untersuchung sowie statistische Erfassung von Fällen der Polizeigewalt und Folter (Committee against Torture 2023: 8f.). Im Vorfeld dieser UN-Überprüfung hatte die NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz einen Alternativbericht vorgelegt. Darin werden Probleme in Bezug auf die Ausübung öffentlicher Gewalt sowie die gewaltsame Auflösung von Demonstrationen und das Fehlen unabhängiger Beschwerdestellen erwähnt (La Plateforme 2023: 17f.). Auch Civicus kritisierte Fälle, in denen das Recht, sich friedlich zu versammeln, in der Schweiz eingeschränkt wurde (Civicus 2017). Wie beim eingangs erwähnten EGMR-Urteil, stellten die Straßburger Richter auch bei der Bewertung einer Klage der Dachorganisation der Genfer Gewerkschaften (Communauté genevois‘ d'action syndicale, CGAS) gegen die Schweiz, die Verletzung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie eine mangelnde Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Aussprache von Demonstrationsverboten im verhandelten Fall fest (EGMR-Urteil 21881/20, vom 15.03.2022).

Neben einigen internationalen Studien zu *Shrinking Space*, welche die Schweiz nur am Rande erwähnen (Civicus 2017; Fekete et al. 2017; OECD 2022), gibt es kaum Artikel (SGG 2019, 2020) und nur eine ausführlichere Studie (Hecks 2022), die sich spezifisch *Shrinking-Space*-Themen in der Schweiz widmen. Die vorhandene Literatur bestätigt vereinzelte Fälle von *Shrinking Space*, wobei sich gemäß der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG) sehr wohl ein Trend zu mehr Fällen abzeichnet (ebd. 2020). Der Blick auf wichtige Kennzahlen als zusätzlicher Indikator für den Zustand der Zivilgesellschaft kann das Bild nicht komplettieren, weist aber auf eine Vitalität des Sektors hin: Die letzte umfassende Studie zur schweizerischen Zivilgesellschaft liegt mehr als zehn Jahre zurück (Helmig et. al 2010). Darüber hinaus bestehen nur wenige umfassende Längsschnitt-Studien: Im

[3] Die Antifolter-Konvention verpflichtet Vertragsstaaten, Folter vorzubeugen und diese zu ahnden. Alle vier Jahre müssen die Staaten einen sog. CAT-Bericht über die ergriffenen Maßnahmen zur Einhaltung des Übereinkommens vorlegen. Die Schweiz hat seit ihrem Beitritt 1986 acht Berichte eingereicht.

Freiwilligenmonitor der SGG zeigt sich eine stabile Bereitschaft zu spenden und sich formell wie informell freiwillig zu engagieren. Zudem bleibt die Zahl der Vereinsmitglieder konstant hoch (Lamprecht et. al 2020). Hinzu kommt ein stetiges Wachstum des schweizerischen Stiftungssektors und -vermögens (Jakob et al. 2023). Ebenfalls zeigte sich kürzlich das zivilgesellschaftliche Vermögen, politische Prozesse mitzubeeinflussen: Civicus listet hier Errungenschaften wie die Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe, der vereinfachten Registrierung zur Änderung des Geschlechts in Rechtsdokumenten und die Forcierung von Verurteilungen aufgrund von internationalen Verbrechen gegen die Menschlichkeit in der und durch die Schweiz (ebd. 2023c: 9, 55, 78). Es gibt demnach keine Hinweise, die auf eine Schrumpfung der schweizerischen Zivilgesellschaft oder eine starke Verbreitung von *Shrinking Space* hindeuten.

2.2 Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit

Die Versammlungsfreiheit ist ein zentrales Menschenrecht, auf das sich die Zivilgesellschaft in ihrem täglichen Handeln beruft, weshalb ihre Einschränkung den Handlungsspielraum der zivilgesellschaftlich Engagierten sensibel berührt. Die Versammlungsfreiheit schützt das Recht, Kundgebungen einzuberufen, sich vorübergehend zu versammeln und friedlich zu demonstrieren. Die Versammlungen können die Form von Demonstrationen, *Sit-Ins*, Mahnwachen, Märschen oder auch Blockaden annehmen und angemeldet, unangemeldet, spontan oder als Gegendemonstration erfolgen. Die Demonstrationsfreiheit schützt dabei spezifisch Kundgebungen mit „Appellwirkung“ (Hangartner/Kley-Struller 20023: 102), die das Ziel verfolgen, auf öffentlichem Grund untereinander oder gegen außen Meinungen Ausdruck zu verleihen und damit den öffentlichen Diskurs mitzugestalten. Durch ihren „kommunikativen Zweck“ (Art. 16 bis 23 BV) unterscheiden sich diese Versammlungen von kommerziellen Veranstaltungen. Er macht sie zum unverzichtbaren Bestandteil der kollektiven Meinungsäußerung und -bildung. Einschränkungen der Versammlungsfreiheit beschneiden daher auch immer die Meinungsäußerungsfreiheit.

2.2.1 Internationale und verfassungsrechtliche Garantien

Das Recht auf die Organisation von und Teilnahme an Protesten, Versammlungen und Demonstrationen ist in der Schweizer Verfassung primär durch die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) sowie durch die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) geschützt. Demonstrationen fallen allgemein definiert als in der Öffentlichkeit stattfindende Versammlungen mehrerer Personen, zum Zwecke der gemeinsamen Meinungsäußerung, in den Schutzbereich dieser Rechte. Das Demonstrationsrecht gilt für Schweizer:innen und grundsätzlich auch für Ausländer:innen. Allerdings ist die *Demonstrati-*

onsfreiheit in der schweizerischen Verfassung nicht selbständig grundrechtlich geschützt (Hangartner/Kley-Struller 2023: 101f.). Einzelne Kantone wie Basel-Landschaft und der Jura kennen in ihren Verfassungen ein Grundrecht der Demonstrationsfreiheit – die darin formulierten Rechte gehen aber nicht über die in der Bundesverfassung formulierten Ansprüche hinaus. Ferner schützt das Völkerrecht friedliche Versammlungen in Art. 21 UNO-Pakt II, Art. 11der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie in Art. 19 und 20 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Im Rahmen ihrer Mitgliedschaft bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist die Schweiz weitere Verpflichtungen zur Wahrung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit eingegangen (vgl. Bestimmungen zur „menschlichen Dimension"). Relevant sind zudem der *General Comment 37* des UNO-Menschenrechtsausschuss (2020) und die *Guidelines on Freedom of Assembly* der Venedig Kommission und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), welche ihrerseits Leitlinien zur Regelung von Fragen der Versammlungsfreiheit formulieren.

Die Versammlungsfreiheit ist umfassend und eröffnet sowohl Abwehrrechte als auch einen Schutzanspruch und Leistungs- beziehungsweise Gewährleistungsschutz (Kiener 2018). In diesem Sinne verpflichtet das Völkerrecht Staaten nicht nur dazu „keine ungerechtfertigten Eingriffe in Teilnehmer an friedlichen Versammlungen vorzunehmen. (...) [sondern auch], friedliche Versammlungen zu erleichtern und es den Teilnehmern zu ermöglichen, ihre legitimen Ziele zu erreichen" (CCRP 2020: 5, Übers. d. Verf.). Hinzu kommt, dass Teilnehmende einer friedlichen Demonstration grundsätzlich nicht registriert werden dürfen und das Prinzip, in Sicht- und Hörweite zu relevanten Orten und Geschehen sowie mit zeitlicher Nähe, protestieren zu dürfen. Auch Gegendemonstrationen dürfen demnach in Sicht- und Hörweite zu der Demonstration, gegen die sie gerichtet sind, stattfinden. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bestätigte die Relevanz von Zeit und Ort, dafür dass „die Botschaft die stärkste Wirkung entfalten kann" (Lashmankin vs. Russia, 57818/09, Urteil vom 07.02.20217, Übers. d. Verf.).

2.2.2 Grundlagen der Beschränkung

Eine Demonstration beinhaltet gemäß Schweizer Rechtsprechung in der Regel eine sogenannte erhöhte (d. h. über den Gemeingebrauch hinausgehende) Nutzung des öffentlichen Raumes, denn die Durchführung einer Demonstration beschränkt zumindest zeitweise den Gebrauch des öffentlichen Bereichs durch Dritte (vgl. BGE 132 I 256 E. 3; BGE 127 I 164 E. 5). Da sich das Recht der Abhaltung von Kundgebungen auf Grund- und Menschenrechte stützt, ist es im Kerngehalt unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV). Dies betrifft jedoch nur friedliche Demonstrationen, die aber durchaus provozieren dürfen (vgl.

Art. 22 BV; Art. 11 EMRK; Art. 21 UNO-Pakt II). Einschränkungen von Grundrechten dürfen nach Art. 36 BV nur bei Erfüllung folgender Bedingungen erfolgen[4]:

1. Auf Basis einer eigenen gesetzlichen Grundlage, wobei schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen;
2. durch die Rechtfertigung eines öffentlichen Interesses (wie dem Erhalt der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) oder dem Schutz von Grundrechten Dritter sowie
3. unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit.

Die Einschränkungen können neben der Form eines Versammlungsverbots als verpflichtende Auflagen und Bedingungen gesprochen werden und beispielsweise Einschränkung von Marschrouten und Versammlungszeitpunkten beinhalten (vgl. Abschn. 3.1.). Daneben können sie die Rechte der einzelnen Demonstrationsteilnehmenden und Veranstaltenden einschränken und etwa Personenkontrollen, Foto- und Videoaufnahmen, Wegeweisungen oder auch Freiheitsentziehung umfassen (vgl. Abschn. 3.1.3). Gemäß den Bestimmungen zu Eingriffen in die Grundrechte müssen die Maßnahmen zwingend verhältnismäßig sein. Dies verpflichtet Behörden und Polizei stets die mildesten Maßnahmen zu wählen, um die Grundrechte nicht zu verletzen. Gemäß Völkerrechtsstandards kann das Verbot einer Versammlung nur als letztes Mittel in Betracht gezogen werden (CCPR 2020: 7), weniger einschneidende Maßnahmen wie eine Verlegung des Versammlungsortes sind vorzuziehen. Beschränkungen sind ferner nur unter Begründung (ebd.: 4) und im Einklang mit dem Gesetz zulässig, um einen Missbrauch des Ermessensspielraums zu vermeiden (ebd.: 7).

Vor dem Hintergrund der in der Schweiz bestehenden Bewilligungspflicht, wird vor einer Kundgebung eruiert, ob diese „als Ausdruck der Meinungs- und Versammlungsfreiheit grund- und menschenrechtlichen Schutz genießt und inwieweit Auflagen zulässig sind“ (Humanrights.ch 2016). Diese Bewertung geschieht auf der Einschätzung der Einschränkung der Rechte Dritter (vgl. Hangartner/Kley-Struller 2023), dem Risiko für Störungen der Demonstration von außen und gewalttätigen Ausschreitungen sowie verbotener Handlungen aus der Demonstration heraus. Verbote und Auflösungen von Versammlungen erfolgen vor dem Paradigma der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie der Abwendung unmittelbarer Gefahren durch Gewalttätigkeiten, rechtswidrigen Handlungen und anderen Straftaten. Die Polizeigesetze in Schwyz (Art 19 Abs. 1 PolG) sowie St. Gallen (Art. Art. 50quater*Abs. 1 PG) kennen anders als in den meisten Kantonen eigene Regelungen zur Aussprache von Benutzungs- und Veranstaltungsverboten. Sie regeln etwas genauer,

[4] Eine Ausnahme stellt dabei die polizeiliche Generalklausel dar, welche ein Handeln ohne gesetzliche Grundlage und damit eine Ausnahme von Art. 5 BV ermöglicht. Dabei bietet die Generalklausel auch eine Grundlage für schwere Grundrechtseingriffe. Sie kommt jedoch nur in Fällen „ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr“ (Art. 36 Abs. 1 S. 3 BV) zu Anwendung.

welche Bedingungen gegeben sein müssen, damit Veranstaltungsverbote verhängt werden können und erhöhen damit die Rechtssicherheit. In der Praxis werden Verbote und Auflösungen meist aufgrund einer angenommenen oder bestehenden Gewalttätigkeit, beim Fehlen einer Bewilligung oder der Verletzung von Auflagen und Bedingungen gesprochen. Sind Gewalttaten nur Nebenerscheinungen und dient eine Kundgebung selbst nicht zum Begehen von Straftaten oder zum Aufruf ebendieser, genießen die entsprechenden Kundgebungen und ihre Teilnehmenden nach internationaler Rechtsprechung grundsätzlich weiterhin den Schutz der Menschenrechte (Stankov vs. Bulgaria, 29221/95 und 29225/95, EGMR-Urteile vom 02.10.2001). „Die vage und theoretische Möglichkeit, dass es zu rechtswidrigen Handlungen kommen könnte, rechtfertigt hingegen noch kein Verbot“ (Hangartner/ Key-Struller 2023: 107). Die Schweiz ist von diesen Vorgaben und Präzedenzurteilen jedoch schon mehrfach abgewichen und dafür international gerügt worden. Beispielsweise verurteilte ein Sprecher des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte das Vorgehen mehrerer Schweizer Großstädte (Keystone 2023e). Diese hatten im Zuge des sich verstärkenden Nahostkonflikts generelle Demonstrationsverbote am Wochenende um den 21. Oktober 2023 ausgesprochen.

Die Entscheidungen der Bewilligung und der Aussprache von Auflagen im Vorfeld von Demonstrationen und politischen Kundgebungen auf öffentlichem Grund obliegen aufgrund ihres verfassungsrechtlichen Schutzes den politischen Behörden am Durchführungsort, also kommunalen und kantonalen Behörden. Während laufender Demonstrationen ist es dagegen an der Polizei vor Ort zu entscheiden, ob Kundgebungen eingeschränkt oder aufgelöst[5] werden dürfen und sollen. Zudem müssen sie über die Zulässigkeit von Gegen- und Spontandemonstrationen befinden. Und schließlich unterliegt ihnen die Entscheidung, ob die Anwendung von polizeilichen (Zwangs-)Maßnahmen im Rahmen der geltenden lokalen Gesetze zulässig, i.S.v. verhältnismäßig ist. Nach Demonstrationen entscheiden sie über die Kostenauflage, also die Zuweisung von Kosten für Polizeieinsätze an Teilnehmende oder Veranstalter:innen, wie sie in einigen Städten erlaubt ist (vgl. Abschn. 3.1.3.). Schließlich sind es die Staatsanwaltschaften und Gerichte die im Nachfeld über Fragen der Haftung von Veranstaltenden oder Teilnehmenden sowie der Rechtmäßigkeit der von Behörden gesprochenen Auflagen und ergriffenen Maßnahmen befinden.

Dabei bietet die nationale Gesetzgebung viel Spielraum in Bezug auf die Regulierung der Polizeiarbeit und der lokalen Bestimmungen für Versammlungen. Etwa ist der Einsatz von Gummigeschossen

[5] Auflösungen müssen dabei immer für alle Teilnehmenden klar verständlich und frühzeitig angesagt werden.

in der Schweiz grundsätzlich auch bei Demonstrationen zulässig und Schranken für die (biometrische) Überwachung fehlen auf nationaler Ebene ebenso wie eine unabhängige Stelle zur Aufklärung von polizeilichem Fehlverhalten. Dies setzt den Rahmen für die kantonalen und kommunalen Gesetzgebungen und Regulierung in Bezug auf Bewilligungsverfahren und Versammlungsgesetze, die im Abschnitt 3.1. beleuchtet werden.

2.2.3 Die politische Dimension von Demonstrationen in der Schweiz

Demonstrationen respektive Kundgebungen „sind eine Möglichkeit für die Bürger, sich an öffentlichen Debatten über gesellschaftliche und politische Probleme zu beteiligen“ (Mijatović 2019). Ihr Schutz „ist daher von entscheidender Bedeutung für das Wohlergehen demokratischer Gesellschaften“ (ebd.) und ein zentraler Indikator für den Zustand der Demokratie. Das Recht stellt als politische Freiheit eine Möglichkeit dar, auf Missstände hinzuweisen, sozialen Wandel einzufordern und Anliegen gegenüber der Politik und Öffentlichkeit zu artikulieren. Es fördert und sichert die Meinungsvielfalt. Besonders wichtig ist die Versammlungsfreiheit für marginalisierte Gruppen, welche im öffentlichen Diskurs nicht zu Wort kommen oder sich über bestehende Partizipationsrechte nicht ausreichend Gehör verschaffen können. Letzteres betrifft insbesondere Menschen mit geringen Ressourcen, ohne politische Lobby oder Wahlrecht (immerhin fast ein Viertel der Bevölkerung). Auch für die Herstellung von Öffentlichkeit und politischem Druck in Bezug auf Randthemen und kurzfristige Anliegen stellt die Demonstrationsfreiheit ein unverzichtbares politisches Mittel dar. Insofern geben Demonstrationen Marginalisierten, Machtlosen sowie öffentlich-politisch unpopulärer Anliegen eine Stimme.

Die Schweiz mit ihren direktdemokratischen Bürgerrechten verfügt über weitreichendere Möglichkeiten außerhalb von Wahlen den politischen Prozess zu beeinflussen als die meisten Demokratien (Kirchgässer et al. 1999). Das „Verständnis für die Demonstrationsfreiheit mag in der Schweiz“ gerade wegen dieser „ausgebauten, institutionalisierten Volksrechten gering sein“ (Husmann 2018: 82). Viele Schweizer Bürger:innen sehen sich durch direktdemokratische Instrumente ausreichend befähigt, am politischen Leben teilzunehmen, ihre Meinung öffentlich und regelmäßig kundzutun sowie gegen politische Entscheidungen, die ihnen widerstreben, vorzugehen. Die Identifikation mit dem Staat ist daher höher als anderswo, das Institutionsvertrauen überdurchschnittlich (Szvircsev Tresch et al. 2023: 25ff.). Aus dieser Perspektive wird gerne vergessen, dass sich die direkte Demokratie nicht in den institutionalisierten Formen der politischen Meinungsäußerung (neben den Wahlen etwa durch Verfassungsinitiativen und fakultative Gesetzesreferenden) erschöpft, diese zudem nicht allen Personengruppen offenstehen und nicht für alle Anliegen geeignet sind. Ausländer:innen, Minderjährige und Menschen ohne Papiere sind von den meisten dieser Formate ausgeschlossen; andere

Interessengruppen wollen sich nicht in „dieser formalisierten Weise Gehör verschaffen“ (Husmann 2018: 82) und einige Geschehnisse bedürfen Wege der unmittelbaren Thematisierung. Die ausgebaute direkte Demokratie mag auch erklären, weshalb es in Teilen der Schweizer Bevölkerung, den Medien und der Politik neben dem Bewusstsein für den Wert von Demonstrationen auch an der Achtung der politischen Beteiligung der Zivilgesellschaft mangelt (Niederberger 2021). Damit einher geht, dass der Schutz für zivilgesellschaftliche Partizipation inklusive Formen des zivilen Ungehorsams und politischen Protests nicht gemeinhin eingefordert wird.

Das dabei zum Tragen kommende Repräsentationsdenken, nach dem politische Funktionsträger:innen mehr oder weniger als die einzig legitimen Vertreter:innen der Bevölkerung betrachtet werden, besteht in vielen Ländern. Es hängt mit einer Staatsideologie zusammen, welche der Zivilgesellschaft keine Rolle bei der Interessensvertretung zuspricht. Die damit einhergehende Behinderung der Beteiligung der Zivilgesellschaft an Entscheidungsfindungsprozessen birgt jedoch negative Folgen für das Funktionieren der Demokratie (SDC Network 2018: 1). Ganz im Tenor der beschriebenen Denkweise haben die Schweizer Bürger:innen in den vergangenen Jahren auf nationaler (u. a. das Vermummungsverbot 2021) und kantonaler Ebene (u. a. 2013 in Genf und Luzern) mehrere teils gravierende Gesetzesverschärfungen angenommen. Deren Bestimmungen wirken sich mitunter negativ auf das Recht zu Demonstrieren aus. Es wirkt paradox, dass die Bevölkerung damit ihre eigenen Abwehr- und Appellmöglichkeiten gegenüber der Politik beschneidet. Zentral für die hohen Zustimmungswerte scheint jeweils die Annahme gewesen zu sein, dass die Verschärfungen nicht die breite Bürgerschaft treffen, sondern nur jene Demonstrationen und Demonstrierenden, welche von ihrem Versammlungsrecht missbräuchlichen Gebrauch machen und etwa gewalttätig sind.

Hier zeichnet sich ein Demokratieverständnis ab, dass lediglich der politischen Teilhabe von Wahlberechtigten und der Meinungsäußerung auf nicht störende, formalisierte Weise Legitimität zuspricht. Andererseits lassen sich die Entwicklungen als politische Strategie der Einhegung kritischer Stimmen und Befriedung der öffentlichen Debatte begreifen. Im Rahmen dessen werden Demonstrationen zunehmend zu „risikobehafteten, beschwerlichen und zuweilen geächteten Vorhaben“ (Husmann 2018: 82, vgl. Abschn. 3.3.) gemacht. Vor dem Hintergrund der auch in der Schweiz bestehenden Herausforderungen postmoderner Gesellschaften (u. a. durch gesellschaftliche Diversifizierung) und demokratischen Erosionsprozessen ist diese Entwicklung allerdings fatal. Denn „Demonstrationen sind auch ein Gradmesser für Befindlichkeiten an den Rändern des politischen und gesellschaftlichen Spektrums und als solche – gerade in politisch unsicheren Zeiten – von nicht zu unterschätzender Bedeutung“ (ebd.). Sie müssen geschützt werden, um die politische Teilhabe aller zu gewährleisten.

3 Zum Zustand der Versammlungsfreiheit in der Schweiz

3.1 (Verschärfte) Rechtsgrundlagen

Die Schweiz garantiert die Versammlungsfreiheit zwar in der Verfassung, regelt die meisten diesbezüglich relevanten Bereiche allerdings föderal. Nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung in Art. 57 der Bundesverfassung sind für die innere Sicherheit auf ihrem Gebiet primär die Kantone zuständig. Diese erlassen in Übertretungsstrafgesetzen, Polizeigesetzen und -reglementen für Demonstrationen relevante Bestimmungen. Die Verwaltung und Regulierung des öffentlichen Raumes fällt unter die Regulierungshoheit der Gemeinden, welche ihrerseits Kundgebungsreglemente erlassen können. Die Städte verfügen teils über eigene Regelungen (EDA 2014; Hangartner/Kley-Struller 2023: 104ff.). Auf nationaler Ebene kommen weitere relevante Bestimmungen hinzu. Daher gibt es schweizweit in Bezug auf die Versammlungsfreiheit weit über 2.000 relevante Verordnungen, Gesetze und Reglemente. Nachfolgend wird auf eine Auswahl der wichtigsten zur Anwendung kommenden Bestimmungen sowie erfolgten Rechtsverschärfungen eingegangen. Nicht spezifisch eingegangen wird dabei auf die bei Formen des zivilen Ungehorsams zum Tragen kommende Bestimmungen. Ziviler Ungehorsam nimmt im Zusammenhang mit der Demonstrationsfreiheit zweifelsfrei eine wichtige Rolle ein und bezeichnet Formen der politischen Partizipation, welche bewusst Verstöße gegen rechtliche Normen beinhalten und bei welchen Strafen in Kauf genommen werden, um auf Menschenrechtsverletzungen oder sonstiges Unrecht aufmerksam zu machen. Die rechtliche Bewertung ist mitunter komplex, die Rechtsprechung nicht einheitlich, weshalb es hier einer separaten, ausführlicheren Behandlung bedarf.[6]

3.1.1 Bewilligungspflicht, -prozess und -bedingungen

Das schweizerische Gesetz unterscheidet zwischen bewilligten, spontanen und unbewilligten Veranstaltungen. Bewilligte Demonstrationen sind Versammlungen, deren Durchführung vor ihrer Veranstaltung durch die Behörden mittels einer Verfügung erlaubt wurde. In der Schweiz sind Kundgebungen auf öffentlichem Grund, anders als in den meisten EU-Ländern, grundsätzlich bewilligungspflichtig. Spontane Versammlungen sind davon ausgenommen: Diese bedürfen keiner vorherigen Genehmigung, lediglich einer Anmeldung, da sie als Reaktion auf aktuelle Ereignisse entstehen. Das

[6] So sieht das schweizerische Rechtssystem weder explizit ein Recht auf noch einen Straftatbestand des zivilen Ungehorsams vor. Gleichzeitig kann nach Art. 48 StGB Strafmilderung erhalten, wer „aus achtenswerten Beweggründen“ gehandelt hat. Für eine ausführliche rechtliche Bewertung s. h. Demay, Clémence. (2023). Le droit face à la désobéissance civile: quelle catégorisation pour un « objet juridique indéterminé »? Zürich: Schulthess Verlag.
Für Einblicke in die rechtliche Praxis s.h. Bluwstein, Jevgeniy; Demay, Clémence; Benoit, Lucie (2023): Civil Disobedience on Trial in Switzerland. URL: https://verfassungsblog.de. [31.01.2024].

Bundesgericht anerkennt, dass in Einhaltung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit „auch unmittelbare Reaktionen auf besondere Ereignisse öffentlich zum Ausdruck gebracht werden können sollen, ohne ein Bewilligungsverfahren zu durchlaufen“ (BGer Urteil 1C_140/2008 vom 17. März 2009 E. 6 und 8.1). Die Abgrenzung spontaner zu unbewilligten Demonstrationen ist allerdings nicht immer trennscharf möglich, die Beurteilung liegt mitunter im Ermessensspielraum der Polizist:innen vor Ort (Husmann 2018: 80). Spontane sind zu unterscheiden von unbewilligten Demonstrationen. Bei Letzteren handelt es sich um Kundgebungen, die eigentlich einer Bewilligung bedürfen, diese aber nicht eingeholt wurde. Veranstaltende können bei einer Zuwiderhandlung gegen die Bewilligungspflicht mit Bußen belegt werden und haben darüber hinaus die Überwälzung der Polizeikosten zu befürchten (vgl. Abschn. 3.1.3). Unklarer ist die Rechtslage für die Teilnehmenden: Sie können grundsätzlich straffrei an unbewilligten Demonstrationen teilnehmen, machen sich damit aber des Regelverstoßes einer Übertretung schuldig (Schmezer 2017).

Einige Städte und Gemeinden haben härtere oder weichere Bedingungen für Bewilligungen. Zum Teil unterschieden sie in ihren Bestimmungen zwischen verschiedenen Veranstaltungszwecken, also etwa sportlichen und kommerziellen, kulturellen, ideellen und politischen Veranstaltungen. In der Regel wird die Antragsstellung für ideelle und politische Veranstaltungen gegenüber anderen Formaten erleichtert und bedarf der Angabe des Veranstaltungsgröße, des Zeitpunkts und der Dauer sowie der geplanten Route. Die Untersuchung der Bewilligungsprozesse, inklusive der entsprechenden Formulare und Anfragen bei den verantwortlichen Stellen auf kommunaler sowie, wo vorhanden, auf kantonaler Ebene, fördert jedoch große Unterschiede in Bezug auf die Komplexität und Anforderungen zutage. Oft müssen neben diversen Anhängen auch Bewilligungen verschiedener Stellen beigelegt werden. Besonders ausführlich ist das Antragsformular der Stadt Genf: Hier ist ein sechsseitiger Antrag auszufüllen (vgl. Demande d’autorisation de manifestation). Im Kanton Schwyz wird bei der Veranstaltungsanmeldung ein Verkehrskonzept in Form eines „Kartenausschnitt[es] mit den gesperrten Straßenabschnitten, Umzugsstrecke, Aufstellungs- und Auflösungsraum, Umleitungsstrecken und den vorgesehenen Verkehrsposten“ als erforderliche Beilage verlangt und zudem nach den vorgesehenen Regelungen für die Straßenreinigung und Müllentsorgung gefragt (vgl. Bewilligungsgesuch für Verkehrsbewilligungen, Formular V01a). Für außerstädtische Veranstaltungen muss in den meisten Kantonen neben einer Bewilligung des zuständigen Gemeinderates auch eine Bewilligung bei der kantonalen Verkehrspolizei eingeholt werden. Den Gesuchen ist zudem i.d.R. eine Zustimmungserklärung der Betreiber öffentlicher Verkehrsmittel und Straßeneigentümer beizulegen (vgl. Merkblatt Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen und Wegen, Kanton Luzern). Ob auch Anträge bewilligt werden, die solche Vorgaben nicht erfüllen, kann dabei nicht eingeschätzt werden.

Weiter müssen Versammlungen oft schon Wochen vor der Durchführung angemeldet werden (bspw. grundsätzlich zwei Monate im Vorfeld im Kanton Zug oder 40 Tage im Kanton Jura). Dabei kommt es tatsächlich vor, dass Veranstaltungen aufgrund der Nichteinhaltung der Gesuchsfrist untersagt werden, in Basel-Stadt im Jahr 2022 allein in sechs Fällen (JSD/P235007). Problematisch ist auch, dass in der Stadt Bern die Bewilligungsfrist mit sechs Wochen sehr lange und der Antrag eher aufwändig ist. Das Recht auf friedliche Demonstrationen in der Bundeshauptstadt ist besonders schützenswert und darf durch administrative Hürden nicht erschwert werden. Dabei geht es auch anders: die Stadt Zürich setzt eine Anmeldefrist von 72 Stunden an (vgl. Gesuch zur Bewilligung einer politischen Veranstaltung).

Neben den Herausforderungen in Bezug auf Verständlichkeit, Zugänglichkeit, Aufwand und Fristen der Gesuche, zeigten die Recherchen weitere Hindernisse in der Anmeldung und Bewilligung von Demonstrationen. Teils blieben die Bedingungen für die Antragsstellung unklar, Formulare waren online nicht oder nur schwer aufzufinden oder es wurde um eine telefonische Absprache gebeten, wie im Falle des Kantons Uri (Mail liegt vor). Oft konnten die Bedingungen und die korrekte Adresse für eine Gesuchseingabe erst nach mehrmaligem Mailverkehr mit behördlichen Organen eruiert werden. Positiv dagegen ist die Bestrebung vieler Kantone und Kommunen die Anmeldung online oder gar in einem erläuterten digitalen Formular zu ermöglichen. Besonders zugänglich ist das “Portail Cantonal des Mainifestations” des Kantons Waadt, das Gesuche für Demonstrationsbewilligungen zentral entgegennimmt und an die jeweiligen Gemeinden weiterleitet. Schließlich können vielerorts für die Bearbeitung und Bewilligung der Gesuche relativ hohe Gebühren anfallen. Die Stadt Aarau schreibt dazu: „Die Gebühren für die Bearbeitung von Gesuchen für eine Erlaubnis betragen je nach Aufwand und Dringlichkeit Fr. 50.00 bis Fr. 500.00“ (vgl. Gesuchsformular für Standaktionen, Flyerverteilung, Strassenmusik und ähnliches). Die gleichen Bestimmungen gelten etwa in Genf (Art. 6, 4 Abs. 4 RMDPu) und in der Stadt Freiburg (Art. 5 Abs. 4 PolR). Die Stadt Zürich wird dagegen in Kürze im Rahmen einer, beim Gemeinderat hängigen, Revision des Allgemeinen Polizeiverordnung (APV) alle Bewilligungsgebühren für politische Kundgebungen und Demonstrationen aufheben.

Dazu kommen weitere Einschränkungen bürgerlicher und ziviler Rechte und Freiheiten im Zuge von Bewilligungsprozessen. Grundsätzlich können die Namen und Adressen der Gesuchstellenden dem kantonalen Nachrichtendienst auf dessen Antrag oder, gestützt auf die Beurteilung der Antragsbearbeitenden, gemeldet werden. Nur in Einzelfällen dürfen die Namen dagegen für eine nachrichtendienstliche Behandlung nach Bundesrecht (insb. nach Art. 2, 3, 11, 13, 14 BWIS und NDV) an den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) weitergeleitet werden. Von diesen Einzelfällen abgesehen darf

der NDB seit der Revision des BWIS 1999[7] laut der Datenbearbeitungsschranke des Nachrichtendienstgesetzes (Art. 5 Abs. 5 NDG) grundsätzlich keine „Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit“ (Györffy 2022: 4) beschaffen oder bearbeiten. Recherchen zeigten jedoch, dass die Praxis darüber hinausgeht, indem der NDB die „legale politische Betätigung von Einzelpersonen und NGOs überwacht und gespeichert“ hat (Humanrights.ch 2022) – gerade im Zusammenhang mit Demonstrationen. Nach einer Aufsichtseingabe des Vereins grundrechte.ch 2019 an die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK)[8] diesbezüglich analysierte die GPK den Datenbearbeitungspraxis des NDBs vertieft. Die Analyse zeigte, dass der NDB über Jahre teilweise rechtswidrig Informationen über die politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit beschafft und bearbeitet hatte (Györffy 2022: 9ff.). Ein 2022 veröffentlichtes Rechtsgutachten bestätigte, dass der NDB neben öffentlich zugänglichen „Informationen zu politischen Veranstaltungen, Kundgebungen und Medienverlautbarungen von politisch aktiven Organisationen“ (ebd.: 51) auch gesetzeswidrig Namen von Veranstaltenden und in Aktivitäten und Veranstaltungen involvierten Personen (in diesem Falle von Public Eye) gesammelt hat (ebd. 61f.). Ende 2023 wurde ein Fall bekannt, bei welchem einem Klimaaktivisten die Einreise nach Frankreich aufgrund von Informationen des NDB verwehrt wurde. Frankreich führte demnach eine „Fiche S“ (S für Staatssicherheit) über ihn. Veranstaltungsanmeldende und -verantwortliche müssen demnach befürchten, nachrichtendienstlich verfolgt zu werden. Mit der geplanten Revision des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst könnten sich die Befugnisse der Behörde bald noch erheblich ausweiten, was von einer breiten Allianz an ZGOs[9] mit gewichtiger Kritik bekämpft wird (Aberhard 2022).

Wie weit Bestrebungen, die Demonstrationsfreiheit zu beschränken, gehen können und wie wichtig dabei eine wachsame Öffentlichkeit ist, zeigte beispielhaft der Kanton Genf: Neben dem Umstand, dass in Genf Demonstrationen zum Aufgebot eines eigenen Sicherheitsdiensts verpflichtet werden und deren Veranstalter:innen für Polizeikosten haftbar gemacht werden können, sollte im Genfer Polizeigesetz festgelegt werden, dass Organisatoren von Demonstrationen im Fall von Ausschreitungen bis zu fünf Jahre lang keine Bewilligung mehr auszustellen sei (Buchbinder 2013). Diese Bestimmung wurden nach vielfältigem Protest bei einer Prüfung durch das Bundesgericht allerdings als grund-

[7] Mittlerweile abgelöst vom Nachrichtendienstgesetz (NDG).
[8] Geschäftsprüfungskommissionen sind ständige Parlamentskommissionen, welche die politische Oberaufsicht über die Exekutive und Verwaltung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene übernehmen.
[9] Darunter AlgorithmWatch Schweiz, Amnesty International (Schweizer Sektion), Chaos Computer Club, DJS Bern, DJS Schweiz, Digitale Gesellschaft, Frauen für den Frieden Schweiz, Greenpeace, grundrechte.ch, humanrights.ch, pEp Stiftung, Public Eye, Solifonds, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV.

rechtswidrig zurückgewiesen. Die Richter kritisierten, die Verschärfungen seien Ausdruck „überschäumenden Aktionismus von Politikern, die ihren Tatendrang in der Öffentlichkeit auslebten, ohne sich darum zu kümmern, ob sie die Probleme wirklich lösten“ (ebd.).

3.1.2 Auflagen und allgemeine Einschränkungen

Auflagen und Einschränkungen regeln die Aspekte wo, wann und wie Demonstrationen stattfinden können. Sie sollen insbesondere dem Umstand Rechnung tragen, dass Demonstrationen meist auf öffentlichem Grund stattfinden (vgl. gesteigerter Gemeingebrauch) und damit eine Prioritätensetzung in Bezug auf andere Nutzungsansprüche, also eine Interessensabwägung in Bezug auf die Allgemeinheit und Anwohnenden, erfolgen muss. Allgemein gültige Einschränkungen bestehen unabhängig vom Einzelfall. Auflagen werden dagegen für einzelne Veranstaltungen im Rahmen von Verfügungen gesprochen. Sie orientieren sich am „Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügende[n] Gestaltung“ (BGE 143 I 147 E. 3.2) von Kundgebungen und können dazu eine „verhältnismässige Mitwirkung“ der Veranstaltenden verlangen. Laut geltendem Recht dürfen die Auflagen die Appellwirkung einer Demonstration und das Prinzip in Hör- und Sichtweite zu relevanten Geschehnissen demonstrieren zu dürfen jedoch nicht gefährden (vgl. BGE 132 I 256 E. 3, mit Hinweis auf BGE 127 I 164 E. 5). Der UN-Menschenrechtsausschuss führt aus: „Beschränkungen dürfen nicht diskriminierend sein, das Wesen des Rechts beeinträchtigen oder darauf abzielen, von der Teilnahme an Versammlungen abzuschrecken oder eine abschreckende Wirkung zu erzielen“ (CCPR 2020:7, Übers. d. Verf.).

Zu den allgemeinen Einschränkungen gehören das seit September 2023 auf Bundesebene geltende Vermummungsverbot, dessen Verletzung mit bis zu 1.000 CHF gebüßt wird (Art. 3 BVVG). Es sieht prinzipiell die Möglichkeit von Ausnahmen vor, etwa für Demonstrationen, wenn dies zur Ausübung der Grundrechte der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit notwendig ist (Art. 2 Abs. 3 BVVG). Weiter ist es auf nationaler Ebene untersagt, in der Öffentlichkeit und damit auch auf Demonstrationen gewisse Symbole zu zeigen (Art. 261 StGB), bestimmte Inhalte und Äußerungen zu verbreiten (insb. nach Art. 135, 197, 216 StGB) und zu Gewalt oder Straftaten aufzurufen (Art. 111, 259 StGB). Daneben gibt es kantonale wie kommunale Vorgaben die Demonstrationen betreffen. Dazu gehören Sperrzonen und -zeiten, welche ihrerseits de facto generelle Demonstrationsverbote bedeuten können. In einigen Städten und Gemeinden sind politische Veranstaltungen, zu welchen Demonstrationen, Kundgebungen und Mahnwachen zählen, an öffentlichen Feier- und Sonntagen prinzipiell untersagt (bspw. in der Stadt Zürich nach Art. 23 der Vorschriften über die Benutzung des öffentlichen Grundes) und damit anderen Veranstaltungsformen gegenüber diskriminiert. An anderen Orten bestehen Sperrzonen zu bestimmten Zeiten, wie auf dem Berner Bundesplatz während der Sessionen

der Eidgenössischen Räte (Art. 6 KgR)[10]. Bereits für den Bewilligungsprozess relevant sind zudem kantonale Auflagen in Bezug auf Sicherheits-, Straßenverkehrs- und Sauberkeitskonzepte. In den Kantonen Obwalden (Art. 4 PolG), Uri (Art. 65 PolG), Luzern (vgl. Husmann 2018: 78) und Genf (Art. 5 LMDPu) kann die Organisation und Bezahlung eines eigenen Sicherheits- und Ordnungsdienstes verordnet werden; das Polizeigesetz Graubünden formuliert eine generelle Pflicht (Art. 35 Abs. 3). Eine explizite Freisprechung ideeller Veranstaltungen und Demonstrationen findet sich in den Gesetzen nicht. Auch in der Stadt Freiburg können Gesuchsteller „verpflichtet werden, für Sicherheit zu sorgen und auf seine Kosten und unter seiner Verantwortung einen Überwachungsdienst (insbesondere einen Ordnungs-, Park- oder Brandschutzdienst) zu organisieren“ (Art 5 Abs. 1 allg. PolR).

3.1.3 Zentrale Befugnisse der Polizei

Die kantonalen Polizeigesetze regeln den überwiegenden Teil der in Bezug auf Demonstrationsgeschehen relevanten polizeilichen Befugnisse, worunter zugelassene Maßnahmen und Formen des polizeilichen Zwangs ebenso gehören wie Realakte. Bei Letzterem muss keine Schriftlichkeit, Begründung oder Rechtsmittelbelehrung gewahrt werden. Ergänzend kommen Bestimmungen in Polizeiverordnungen und den allgemeinen Polizeireglementen von Städten hinzu. Die Gesetze sind unterschiedlich ausführlich und konkret in ihren Ausführungen. Relevant sind insbesondere folgende Bestimmungen:

1. **Einschränkung der Bewegungsfreiheit und Freiheitsentzug**

   Die meisten Polizeigesetze kennen Bestimmungen, welche die Einschränkung der Bewegungsfreiheit und Formen des Freiheitsentzugs im Zusammenhang mit Demonstrationsteilnahmen regeln. Sie werden insbesondere zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie im Falle von Straftaten angewandt, aber auch wenn Beamt:innen bei der Durchsetzung von Anordnungen gehindert werden. Zu den wichtigsten Gesetzesgrundlagen gehören Bestimmungen zu

   a. **Wegweisung und Fernhaltung**

      Auf Basis der entsprechenden Bestimmung können einzelnen Personen oder Gruppen für eine definierte Zeit aus polizeigesetzlich vorgesehenen Gründen dazu verpflichtet werden, ein bestimmtes Gebiet zu verlassen (Wegweisung) respektive dieses nicht (wieder) zu betreten (Fernhaltung) (Zumsteg 2022: 109). Die Aussprache kann sowohl vor, während, als auch nach Demonstrationsgeschehen erfolgen. Wegweisungen können auf

[10] Seit über 15 Jahren laufen politische Bestrebungen diese Bestimmungen aufzuheben.

Basis der Polizeigesetze i.d.R. für bis zu 48 Stunden mündlich angeordnet werden (bspw. nach Art. 29 Abs. 1 PolG Bern), wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass jemand die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet oder stört, andere Personen erheblich belästigt oder andere Personen unberechtigterweise an der bestimmungsgemäßen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raumes hindert. Faktisch werden Wegweisungen aber auch bei einer suggerierten Teilnahme an unbewilligten Demonstrationen ausgesprochen wie beispielsweise 2021 in Schaffhausen (OGE SH 60/2021/36, vom 15.07.2022). Heute kennen viele Schweizer Kantone und Städte die Praxis der Wegweisung (DJS 2016a).

b. Einkesselung und Blockierung

Bei einer Blockierung werden die Demonstrierenden am Laufen gehindert, ein Polizeikessel (sog. *kettling*) bildet einen engen Ring aus Beamt:innen um die gesamte oder Teile der Versammlung und verhindert damit zusätzlich, dass Teilnehmende den Ort verlassen. Laut Völkerrechtsstandards dürfen Einkesselungen nur als letztes Mittel eingesetzt werden und müssen dem Ziel dienen, (potentiell) gewalttätige Menschen von übrigen Demonstrant:innen zu trennen (vgl. Austin and others vs. the United Kingdom, 39692/09, 40713/09 und 41008/09, EGMR-Urteil vom 15.03.2012). In der Schweiz werden sie jedoch auch zu anderen Zwecken eingesetzt, etwa um Menschenmassen zu kontrollieren (sog. *Crowd-Control*) oder als Auflösetaktik.

c. Haft ohne Urteil

Unter bestimmten Umständen können Personen, auf Basis kantonaler und sich damit unterscheidender Regelungen, ohne gerichtliches Urteil in Polizeigewahrsam genommen werden. Dies trifft beispielsweise auf Personen zu, die sich oder andere ernsthaft und unmittelbar gefährden und damit potenziell auch auf Demonstrationsteilnehmende. Der polizeiliche Gewahrsam kommt nur zum Einsatz, wenn die Gefährdung nicht auf andere Weise abgewendet werden kann. Laut StPO muss die betroffene Person spätestens nach 24 Stunden der Staatsanwaltschaft zugeführt werden. Das eingangs erwähnte EGMR-Urteil veranschaulicht, dass die behördliche Praxis in Bezug auf den Freiheitsentzug von Demonstrant:innen mitunter zu weit geht. Im vorliegenden Fall hatte die Stadtzürcher Polizei die beiden Beschwerdeführer im Vorfeld einer unbewilligten Demonstration am 1. Mai 2011 für rund fünf Stunden festgehalten, erst in einem Polizeikessel, dann in Polizeigewahrsam. Die Festnahme erfolgte laut Gericht nach Art. 5 Abs. 1 lit. C EMRK ungerechtfertigt und verletze damit das Recht auf Freiheit und Sicherheit der

Beschwerdeführer (Arnold et Marthaler c. Suisse, 77686/16, EGMR-Urteil vom 19.12.2023). Das vorgegangene Bundesgerichtsurteil hatte dagegen keine behördliches Fehlverhalten festgestellt und wurde als Grundsatzentscheid publiziert (BGE 142 I 121).

Für bis zu 48 Stunden vorläufig festgenommen werden können Personen, welche bei der Verübung einer Straftat oder direkt danach ergriffen wurden (§ 127 StPO). Wenn die Haftgründe andauern, muss danach ein Antrag auf Anordnung von Untersuchungshaft an das Zwangsmaßnahmengericht gestellt werden.

2. Zugelassene Mittel der Überwachung und Identitätsfeststellung

Teilnehmende von friedlichen Demonstrationen dürfen grundsätzlich nicht registriert werden, die rechtlichen Hürden für deren Erfassung und Überwachung sind entsprechend hoch. Wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind, stehen den Behörden folgende Maßnahmen zur Verfügung:

a. Bild- und Tonaufnahmen

Die Polizei darf im Rahmen der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben öffentliche Orte offen oder verdeckt überwachen und, sofern notwendig, Bild- und Tonaufnahmen machen. Solche Überwachungsmaßnahmen kommen bei Massenveranstaltungen und Versammlungen zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten an öffentlichen Orten zur Anwendung sowie zum Schutz von öffentlichen Gebäuden und ihren Anwesenden und dem *Crowd-Management* (Zumsteg 2020: 104f.). Die Anwendung ist in den Polizeigesetzen und -verordnungen geregelt (bspw. Art. 122 ff. PolG BE, Art. 45 ff. PolV BE oder § 32 PolG ZH). Ohne ausdrückliche gesetzliche Erlaubnis ist der Einsatz von Videokameras nur in Ausnahmefällen zulässig und muss im Rahmen von Demonstrationen von Vorgesetzten zwingend angeordnet werden, denn er stellt einen schweren Grundrechtseingriff dar (Zumsteg 2020: 104f.). Allerdings sind diverse Fälle bekannt, in welchen Demonstrationen präventiv und sehr umfassend per Video aufgezeichnet wurden (u. a. DJS 2023b; Jones 2023). Zur Anwendung kommen etwa Kameras auf Polizeiautos, Bodycams, mobile Kameras sowie die Überwachung mit Helikoptern. Bestrebungen Demonstrationen mittels Drohnen zu überwachen, wie 2020 von der Kantonspolizei in Basel, wurden bisher verhindert (Rosch 2020). Ihr Einsatz wäre polizeirechtlich prinzipiell möglich. Weiter können Behörden zu Ermittlungszwecken auf Aufnahmen durch fix installierte Kameras an Veranstaltungsorten zurückgreifen. Die Anwendung von Videoüberwachung und auch die Technologie der automatischen Gesichtserkennung– die bisher im Rahmen von

Demonstrationen jedoch noch nicht eingesetzt wurde – ist in der Schweiz jedoch nur lückenhaft und nicht auf Bundesebene geregelt (Humanrights.ch 2018a). Im dem revidierten Datenschutzgesetz, das Ende 2023 in Kraft trat, werden biometrische Erkennungssysteme erstmalig explizit erwähnt und die entsprechenden Daten als besonders schützenswert qualifiziert (Art. 5c Ziff. 4 revDSG). Dies ist zentral, da „bereits das Vorhandensein solcher Infrastruktur [biometrischer Datenerfassung und -erkennung] im öffentlich zugänglichen Raum Menschen davon abhalten kann, sich frei zu bewegen und etwa an einer Demonstration teilzunehmen – und damit zentrale Grundrechte, wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit unverhältnismässig beschneiden“ (AI Schweiz 2023a). Bisher sind biometrische Erkennungssysteme lediglich in den Städten Zürich, St. Gallen und Lausanne sowie im Kanton Basel-Stadt verboten, in drei weiteren Städten und Kantonen ist ein Verbot in Diskussion (ebd.). Die Kantonspolizeien Aargau, Neuenburg, Schaffhausen, St. Gallen und Waadt wollen sie dagegen weiterhin in der Strafverfolgung einsetzen.

b. Personenkontrolle und Identitätsfeststellung

Laut Art. 215 Abs. 1 StPO kann die Polizei eine Person anhalten, um ihre Identität festzustellen, sie kurz zu befragen, abzuklären, ob sie eine Straftat begangen hat oder ob sich in ihrem Gewahrsam Gegenstände befinden, nach denen gefahndet wird. Kontrollierte Personen sind verpflichtet, ihren Namen zu nennen und sich auszuweisen, mitgeführte Sachen vorzuzeigen und Behältnisse oder Fahrzeuge zu öffnen (Art. 215 Abs. 2 StPO). Die polizeiliche Anhaltung dient der Ermittlung einer möglichen Verbindung zwischen der angehaltenen Person und einer Straftat (BGE 139 IV 128 E 1.2.). Ein konkreter Tatverdacht wird nicht vorausgesetzt (ebd.), es reicht ein vager Tatverdacht als Anlass. Der UN-Menschenrechtausschuss betont, dass Personen, die an Versammlungen teilnehmen oder im Begriff sind dies zu tun, nur auf der Grundlage eines begründeten Verdachts der Begehung oder Bedrohung einer schweren Straftat polizeilich angehalten und kontrolliert werden dürfen (CCPR 2020: 14). Die kantonalen Polizeigesetze führen eigene Bestimmungen zu Polizeikontrollen.

Nur wenn die Abklärungen vor Ort nicht eindeutig oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten vorgenommen werden können, kann die Polizei Personen zu Polizeigebäuden bringen und im Einzelfall eine erkennungsdienstliche Behandlung außerhalb eines Strafverfahrens vornehmen (bspw. nach Art. 27 PolgG NW). Bei der erkennungsdienstlichen

Erfassung werden die Körpermerkmale einer Person festgestellt und Abdrücke von Körperteilen genommen. Sie ist grundsätzlich in einem schriftlichen, begründeten Befehl anzuordnen und darf nur in dringenden Fällen mündlich angeordnet werden.

c. Öffentlichkeitsfahndung

Im Rahmen der Strafverfolgung kann in der Schweiz die Identifikation von Straftäter:innen mittels der Veröffentlichung von Bildern und Tonaufnahmen unterstützt werden (Art. 2, 74 StPO). Zulässig ist dies nur, wenn alle anderen Fahndungsmittel nicht zum Erfolg geführt haben und eine Genehmigung der Staatsanwaltschaft vorliegt. Zudem muss die Öffentlichkeitsfahndung durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismäßig sein (bspw. nach AK SG 2015.275, vom 03.11.2015). Sie erfolgt i.d.R. über ein Dreistufenmodell: eine öffentliche Ankündigung, dem Aufschalten verpixelter Bilder von Tatverdächtigen und schließlich der Entpixelung (ebd.). Grundsätzlich ist die Maßnahme sehr umstritten, da sie die Persönlichkeitsrechte verletzt und die Unschuldsvermutung tangiert; sie ist daher für schwere Straftaten mit dringendem Tatverdacht bestimmt. Allerdings kann die Öffentlichkeitsfahndung ohne Namensnennung auch bei Tatbeständen wie einfacher Körperverletzung (Art. 123 StGB), Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) oder Gewalt und Drohung gegen Beamte (Art. 285 StGB) eingesetzt werden. Dies gilt ausdrücklich auch für Delikte im Zusammenhang mit Hooliganismus. Bei diesen würde gemäß St. Galler Anklagekammer „ohne die Möglichkeit zur Öffentlichkeitsfahndung ein straffreier Raum drohen, da die fraglichen Straftaten aus der anonymen Masse heraus begangen werden und die sie verübenden Personen aufgrund der begrenzten Ressourcen der Sicherheitskräfte darauf vertrauen könnten, unbehelligt zu bleiben“ (2015.275 E. 4.2, vom 03.11.2015). Diese Begründung lässt sich auf Demonstrationen übertragen. Die Fahndungsmethode kam denn auch erst bei der Suche nach vermeintlichen Hooligans und mittlerweile gehäuft zur Ermittlung von Demonstrationsteilnehmenden zum Einsatz (bspw. in Basel-Stadt nach Conzett/Faulhaber 2020 und der Stadt Bern nach Pressmann 2017). Die Kantone handhaben die Fahndungsmethode sehr unterschiedlich, sie wird jedoch in über der Hälfte eingesetzt und nimmt seit gut 10 Jahren an Bedeutung zu (Fanarbeit Schweiz 2018).

3. Zugelassene Gewaltmittel

Im Rahmen der Erfüllung allgemeiner polizeilicher Aufgaben, insbesondere Schutzaufgaben und Festnahmen, darf die Polizei auf Basis des Zwangsanwendungsgesetzes und -verord-

nung des Bundes sowie der jeweiligen Verordnungen über die polizeiliche Zwangsanwendung „weniger tödliche“ Waffen und Formen körperlicher Gewalt wie Schmerzgriffe anwenden. Zu den in der Schweiz zugelassenen weniger tödlichen Waffen gehören Fesselmittel, Gummigeschosse, Reizstoffe (wie Pfefferspray und Tränengas), Wasserwerfer, Elektroimpulsgeräte (sog. *Tasern*), Schlagstöcke und Diensthunde. Abgesehen von *Tasern* und Hunden kommen sie alle auch bei Versammlungen zum Einsatz, insbesondere zur *Crowd Control* oder bei Auflösungen. Die Anwendung einiger dieser Waffen muss von den Vorgesetzten vor Ort genehmigt werden, für den Einsatz von Tränengas und Wasserwerfern gelten besonders hohe Hürden. Von Schweizer NGOs und internationalen Organisationen wird die Anwendung von unbefugter Polizeigewalt und ein Missbrauch von weniger tödlichen Waffen beklagt (vgl. Abschn. 3.3.1f.). Besonders umstritten ist der Einsatz von Gummischrot. Dieser ist im Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition sowie in Polizeigesetzen und -verordnungen der Kantonspolizeien geregelt. Gummi wird anders als in vielen europäischen Ländern nicht nur zur Verteidigung und Notwehr eingesetzt, sondern auch als Mittel zur Durchsetzung eines Befehls und zur *Crowd-Control*. Es darf nur aus einer Minimaldistanz (je nach Werfsystem zwischen fünf und 20 Metern) und auf einen bestimmten Zielpunkt (je nach Werfsystem auf Rumpf, Oberschenkelmitte oder Gürtellinie) geschossen werden darf. Da in der Schweiz neben Wuchtgeschossen auch Mehrfachgeschosse (sog. Schrotladungen) zugelassen sind, kann trotz dieser Regelungen nicht sichergestellt werden, dass weder Unbeteiligte noch der Oberkörper oder Kopf anvisierter Personen getroffen wird. Schrotladungen bestehen aus vielen kleinteiligen Projektilen und streuen daher stark (Schöni 2022). Die Wuchtgeschosse können ihrerseits einen Durchmesser eines Golfballs haben. Auch sie können nicht immer treffsicher abgefeuert werden: Gemäß der Vereinigung unabhängiger Ärzt:innen besteht eine statistische Wahrscheinlichkeit von 35 % bei 20 Meter Schussdistanz mit Wuchtgeschossen unbeabsichtigt den Hals oder Nacken zu treffen (VUA 2003). Die 40mm-Werfer der Firma Brügger und Thomet, welche in Bern zum Einsatz kommen, bergen gemäß einem Gutachten der Universität Bern bei einer Schussabgabe aus 30 Metern die Gefahr von „Brustbeinbrüchen und Leberrissen“ und auch bei einer Schussdistanz von 60 Metern müsse noch mit Rippenbrüchen und „irreversiblen Augenschäden“ gerechnet werden (Spreiter 2019). Weitere Studien bestätigen die Gefahren durch Gummigeschosse tödliche Verletzungen sowie bleibende Schäden und Behinderungen hervorzurufen (AI/Omega Research Foundation 2023). Die Waffe wird daher mitunter als ungeeignetes Mittel zur Kontrolle von Massen betrachtet (Fierz 2022; Haar et al. 2017). Viele europäische Länder (darunter Österreich, Finnland, Dänemark, Norwegen, Schweden) haben ihre Anwendung verboten

(Schwab et al. 2023). In der Stadt Bern kommt dagegen gar ungeprüfte Gummischrot-Munition zum Einsatz. Zu den dort verwendeten *Rubber-Shot-Hexagonal* Geschossen wurde lediglich eine Einschätzung eines Wundballistikers und Forensikers eingeholt. Ein Anwendungstest, der verlässliche Aussagen über das Verletzungsrisiko und die korrekte Verwendung zuließe, wurde nicht durchgeführt (Weingartner 2023). Die unkritische Haltung in Teilen der Berner Kantonspolizei zum Einsatz von Gummigeschossen deutete auch ein Vorfall aus dem Jahr 2019 an. Damals testete sie die erwähnten 40mm-Brügger und Thomet-Gummigeschosse bei Ausschreitungen um das Kulturzentrum Reitschule. In verschiedenen Medien kursierte vom Einsatz ein Foto eines der golfballgroßen Geschosse, auf das ein Polizist eine Botschaft für die Demonstrierenden gemalt hatte: einen lachenden Smiley (Spreiter 2019). Die Kantonspolizei Basel tauschte indessen Ende 2023 ihre alten Gummigeschoßwerfer gegen den neuen Werfer LL 06 aus, der zielgenauer einsetzbar sein und eine deutlich niedrigere Aufprallwucht haben soll.

4. Kostenüberwälzung und Gebührenerhebung

In den vergangenen 15 Jahren haben in mehreren Kantonen die Versuche zugenommen, einen Teil der Kosten für Polizeieinsätze, besonders im Falle unbewilligter Kundgebungen, im Rahmen welcher Gewalt an Personen oder Dinge ausgeübt wurden, auf die Veranstaltenden oder Teilnehmenden (i.S.d. Störer:innen oder Verursachenden) abzuwälzen. Die Grundlage dafür bieten Revisionen der Polizeigesetze respektive -kostenverordnungen.[11] In Luzern und Bern ist die Kostenüberwälzung nunmehr ausführlich geregelt. In Solothurn wurden entsprechende Regelungen mit der Revision des Polizeigesetzes eingeführt. Das Gesetzt muss allerdings nach einem Bundesgerichtsurteil in Teilen überarbeitet werden, bevor es in Kraft tritt. In der Regel können Polizeikosten von höchstens 10.000 CHF, in besonders gravierenden Fällen 30.000 CHF auf einzelne Veranstaltende und Teilnehmenden übertragen werden. In Luzern, Bern und zukünftig in Solothurn ist eine Kostenbeteiligung an Verstöße gegen Bewilligungspflichten oder -auflagen durch die Veranstaltenden geknüpft.[12] Aufgrund der geltenden Bewilligungspflicht kann daher Veranstaltenden unbewilligter Demonstrationen, sofern

[11] In Genf bestehen seit dem Erlass des neuen Versammlungsgesetzes (Loi sur les manifestations sur le domaine public) ferner Bestimmungen, welche eine Bestrafung von Veranstaltenden für Handlungen Dritter resp. Demonstrationsteilnehmenden ermöglichen. Die Geldstrafen können hierbei bis zu 100.000 CHF (Art. 10 LMDPu) betragen. Auf sie wird hier nicht näher eingegangen. Zurzeit ist ein entsprechender Fall vor dem EGMR hängig (Requête no 30781/22, Batou vs. Suisse). Konkret wurde die Organisatorin in der vorhergehenden Rechtsprechung nach LMDPu Art. 10 für das Versagen des anwesenden Ordnungsdienstes Demonstrierende an der Begehung von Ausschreitungen (Sprayereien, alternative Routen etc.) zu hindern, mit einer Geldstrafe bestraft. Ihr wurde vorgeworfen den Dienst nicht gemäß der Demonstrationsgenehmigung instruiert zu haben (ebd.).

[12] Das Luzerner Verwaltungsgericht hielt im Mai 2023 in einem Entscheid fest, dass bei Ausschreitungen an bewilligten Demonstrationen die Polizei keine Kosten auf die Veranstalter:innen abwälzen dürfe. Es führte aus, dass sich dies andernfalls

sie ermittelt werden können, bei Gewaltausbrüchen auch ohne weitere Verstöße, also unabhängig von ihrer Verantwortung, Polizeikosten auferlegt werden. Rechtsexperten sprechen daher von einer „prinzipiellen Kriminalisierung“ (Husmann 2018: 78) unbewilligter Demonstrationen. Betroffen sind auch spontane Demonstrationen. Eine Kostenzuweisung „an der Gewaltausübung beteiligten Person“, also den Teilnehmenden, darf dagegen nur individuell und nach Entstehung des Schadens (i.S.d. Verursacherprinzips) erfolgen (BGE 143 I 147 E. 12). Im Kanton Zürich wird am 03.03.2024 über eine Vorlage sowie den dazugehörigen Gegenvorschlag abgestimmt. Beide sehen u. a. eine Verschärfung der Kostentragungspflicht bei Polizeieinsätzen vor. Der Kantonsrat empfiehlt die Annahme des Gegenvorschlages (Keystone 2023c). Kommt dieser zu Stande, würden Kosten für außerordentliche Polizeieinsätze im Kanton Zürich zukünftig zwingend an die vermeintlichen Verursacher:innen übertragen werden, sofern diesen ein Vorsatz nachgewiesen werden kann.

Die meisten anderen Kantone und Städte schließen eine Kostenzuweisung für ideelle Veranstaltungen bisher entweder aus, erlauben sie nur zu reduzierten Sätzen oder bleiben in ihren Bestimmungen unklar. Des Weiteren gibt es neuerdings Versuche der Polizei, für die reine Begleitung und den Schutz bewilligter Demonstrationen Gebühren zu erheben. Der Schweizer Sektion von AI sind mindestens zwei Fälle bekannt, in welchen Veranstaltenden in den Kantonen Waadt und Freiburg Rechnungen in Höhe von 1.000 CHF und mehr für den polizeilichen Sicherheitsdienst im Rahmen friedlicher und bewilligter Demonstrationen auferlegt wurden. Im Kanton Wallis (Art 83 und 85 PolG) besteht ferner die Möglichkeit, in Falle einer nicht bewilligten Demonstration oder bei einer bewilligten Demonstration, bei der die Sicherheitsvorschriften nicht eingehalten wurden, für den Ordnungsdienst der Polizei eine Pauschalgebühr zu erheben. In der Stadt Lausanne (Art. 9bis Abs. 6 RGP) gilt der Gebührenerlass nur für bewilligte Kundgebungen sowie Demonstrationen, die für die Gemeinde von Interesse sind oder bei denen eine Befreiung aus Gründen der Zweckmäßigkeit gerechtfertigt ist. Dies eröffnet der Stadt einen gewissen Ermessensspielraum.

Dabei sind im Rahmen der Pflicht des Staats zur Wahrung der Sicherheit, polizeiliche Maßnahmen und Einsätze zugunsten der Allgemeinheit im Sinne einer „unentgeltlichen polizeilichen Grundversorgung“ (KG LU 7H 15 261 E. 4.3.1, vom 19.8.2016; sog. courant normal) grundsätzlich gebührenfrei und aus Steuergeldern zu finanzieren. Die Kontrollgebühr zum

abschreckend auf die Grundrechtsübung auswirken könne. Wie die Regierung das Urteil in Zukunft berücksichtigt und sich in der Praxis auswirkt, ist noch nicht zu bewerten.

Schutz der Polizeigüter ist nur zulässig, wenn sie den üblichen Verwaltungsaufwand übersteigt. Gemäß dem Urteil des Kantonsgericht Luzern richtet sich eine „Kostenüberwälzung (…) denn häufig explizit oder implizit gegen grundrechtlich geschützte Aktionen“ (ebd. E. 5.1.). Es hält fest, dass dies zu einem *Chilling*-Effekt führen kann, womit die Grundrechtsausübung vereitelt würde. Die Regelungen sind entsprechend sehr umstritten und stehen im Wiederspruch zu internationalen Empfehlungen. Beispielsweise geben die von der Schweiz unterzeichneten Leitlinien der OSZE vor, dass Veranstaltende nicht für Schäden haftbar gemacht werden dürfen, außer sie haben direkt dazu angestiftet oder sie anderweitig direkt verursacht.

Während die polizeilichen Kompetenzen in den letzten Jahren ausgebaut wurden, verharren Kontroll- und Sanktionsinstrumente gegenüber der Polizei ebenso wie die behördlichen Rechenschaftspflichten auf einem unzureichenden Niveau. Daher fordern die demokratischen Jurist:innen: „Kein neues Polizeigesetz ohne gleichzeitigen Ausbau des Rechtsschutzes gegen polizeiliche Übergriffe“ (DJS 2016b). Für Bürger:innen ist es schwierig, Beschwerden gegen das Fehlverhalten einzelner Polizist:innen einzureichen. So unterliegen die Polizist:innen im Rahmen von Demonstrationen keiner Kennzeichnungspflicht, welche die Identifizierbarkeit einzelner Beamt:innen auch in größeren Einheiten ermöglichte. Sie existiert dagegen in den meisten anderen Ländern Europas. Hinzu kommt das Fehlen einer unabhängigen Beschwerdestelle zur Aufklärung polizeilichen Fehlverhaltens, weshalb die Ermittlungen zu möglichen Vergehen in den meisten Gemeinden von Beamt:innen selbst durchgeführt werden. Dabei ergibt die Rechtsprechung zu Art. 2 und Art. 3 der europäischen Menschenrechtskonvention diesen Anspruch auf eine „objektiv und subjektiv unabhängig[e]“ (DJS 2016b) Untersuchung. Dass das Fehlen entsprechender Stellen gravierende Folgen hat, zeigt sich in den wenigen vorhandenen Daten zu dem Thema. Im Jahr 2021 verzeichnete die Polizeiliche Kriminalstatistik 140 Anzeigen wegen Amtsmissbrauchs, die Strafverurteilungsstatistik (SUS) weist jedoch nur vier Verurteilungen wegen Amtsmissbrauchs aus (Committee against Torture 2023: 16). Medienberichte bestätigen, dass angezeigte Fälle von Polizeigewalt kaum zu Verurteilungen führen (Hudec 2020). Darüber hinaus fehlen Statistiken und damit Transparenz in Bezug auf Amtshandlungen und ihre Folgen. Beispielsweise geht die Verwendung von Gummigeschossen nicht in die jährliche Statistik der Einsätze von Schusswaffen und Destabilisierungsgeräten (sog. *Taser*) der Schweizer Polizeikorps ein. Ebenfalls liegen keine öffentlichen Daten zu durch Gummigeschosse verursachte schwere Verletzungen vor.

3.1.4 Straf- und verwaltungsrechtliche Maßnahmen

Im Zusammenhang mit der Organisation sowie Teilnahme an Demonstrationen kommen verschiedene Gesetzesparagraphen und Straftatbestände zur Anwendung. Besonders oft werden Organisator:innen von Demonstrationen ohne Bewilligung wegen Übertretungen, also der Verletzung geltender Rechtsnormen und Regeln, verurteilt. Übertretungen sind in den kantonalen Übertretungsstrafgesetzen und kommunalen Kundgebungsreglementen geregelt (bspw. in Art. 8 KgR, Art. 10 LMDPu, Art. 11 Übertretungsstrafgesetz Basel, Art. 26 Benutzungsordnung Zürich). Als „Straftaten geringfügiger Art“ können sie in Einzelfällen mit bis zu 10.000 CHF bestraft werden (Art. 106 StGB), in der Regel sind die Sätze erheblich geringer. Besonders relevant sind darüber Bestimmungen zu:

1. **Sachbeschädigung**
   Im Nachgang von Demonstrationen kommt es oft zu Verurteilungen aufgrund von Art. 144 StGB, also strafbarer Handlungen gegen das Vermögen und Sachbeschädigung im Rahmen derer eine fremde Sache beschädigt oder zerstört wurde. Fällig werden hierfür Geldstrafen und Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren, bei großen Schäden bis zu fünf Jahren.

2. **Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen oder Hinderung einer Amtshandlung**
   Auch die Tatbestände des Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen (Art. 292 StGB) und der Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB) kommen im Zusammenhang mit Demonstrationen häufig vor. Bei einer Hinderung wird gewaltlos und in gewissem Umfang aktiv eine Amtshandlung gestört, so dass sie nicht oder nicht reibungslos durchgeführt werden kann, was mit Geldstrafen geahndet werden kann. Beim Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen wird Anordnungen nicht Folge geleistet und diese dadurch gestört, behindert oder erschwert. Er setzt eine geringere Intensität als die Hinderungen voraus und betrifft damit eher Fälle des passiven statt aktiven Widerstands. Die Abgrenzung ist mitunter fließend. Das Strafmaß für Ungehorsam ist i.d.R. geringer.

3. **Drohung und Gewalt gegen Behörden und Beamte**
   Seltener angewandt wird Art. 285 StGB, wonach „wer eine Behörde, ein Mitglied einer Behörde oder einen Beamten durch Gewalt oder Drohung an einer Handlung, die innerhalb ihrer Amtsbefugnisse liegt, hindert, zu einer Amtshandlung nötigt oder während einer Amtshandlung tätlich angreift“ mit Geld- oder Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren bestraft werden kann. Der Tatbestand formuliert einen „extensiven Gewaltbegriff“ (Thurnheer 2010:67), wodurch er nicht einfach von Formen des passiven Widerstands zu unterschieden ist und eine breite Anwendung eröffnet.

4. Landfriedensbruch

Beim Straftatbestand des Landfriedensbruchs werden Tathandlungen aus einer öffentlichen Zusammenrottung begangen. Letztere ist gekennzeichnet aus einer „räumlichen Verbindung mehrere Personen, die von aussen als vereint und gefährliche Macht erscheint“ (Thurnheer 2010: 69). Dabei setzt weder das Gesetz noch die Praxis eine Mindestteilnehmerzahl voraus (ebd.). Landfriedensbruch ist gekennzeichnet dadurch, dass „mit vereinten Kräften gegen Menschen oder Sachen Gewalttätigkeiten“ (Art. 260 Abs. 2 StPO) begangen werden. Im Zusammenhang mit Demonstrationen besonders relevant ist, dass dabei jeder, der an der Zusammenrottung teilnimmt, bestraft werden kann, auch ohne sich selbst an den Tathandlungen zu beteiligen. Menschen, die in solchen Fällen selbständig oder auf behördliche Aufforderung den Ort verlassen ohne selbst Gewalt angewendet oder zu dieser aufgefordert zu haben respektive sich an Wiedersetzungen beteiligt haben, dürfen nicht belangt werden (Art. 260 Abs. 2 StPO). Per Juli 2023 veranlasste das Parlament mehrere relevante Verschärfungen (sog. „Harmonisierung der Strafrahmen“). Für Gruppen, die Gewalt gegen Sachen ausüben, wurde die Mindestgeldstrafe erhöht. Künftig können dafür zudem Mindestfreiheitsstrafen von drei Monaten verhängt werden (Der Bundesrat 2023). Rechtsexpert:innen sehen die Verschärfungen kritisch, die Möglichkeit auf jeden Fall individuell einzugehen gefährdet und wiesen auf die sozialen Folgen von Freiheitsstrafen hin (Speiter 2021).

Gleichzeitig reicht gemäß Bundesrichterspruch die Einschätzung der Grundstimmung einer Demonstration als friedenstörend, um den Straftatbestand anzuwenden (BGE 108 IV 33 E. 1, 36). Das damit im Kontext der Zusammenrottung zur Anwendung kommende Konzept der Mittäterschaft respektive seine bedenkliche Nähe zum Gesinnungsstrafrecht (Thurnheer 2020:70) ist umstritten, eröffnet es doch Fragen nach dem Schuld- und Verursacherprinzip. Daher trifft der Vorwurf des Landfriedensbruchs mitunter Zufallsopfer und wirkt gemäß Rechtsprofessorin Evelyne Schmid besonders abschreckend (in Jikhareva et al. 2020). Der Strafrechtsprofessor Gerhard Fiolka bestätigt, dass der Tatbestand „damit faktisch ein taugliches Instrument dafür [ist], eine Strafbarkeit für alle in einer Gruppe Anwesenden zu begründen, wenn man nicht nachvollziehen kann, wer tatsächlich Gewaltstraftaten begangen hat“ (zitiert nach Fend 2018). Entsprechend selektiv werde er von der Polizei angewandt. In der Praxis gibt es diverse Fälle, in welchen Menschen aufgrund von passiver Zeugenschaft des Landfriedensbruchs zu teils sehr hohen Strafen verurteilt wurden. Dabei kommt der Straftatbestand besonders oft im Zusammenhang mit der Teilnahme an unbewilligten Demonstrationen zum Einsatz (vgl. Abschn. 3.2.). Zum Verhängnis wird den davon betroffenen

Personen ihre Anwesenheit und der Fakt, dass sie als der Gruppe der Demonstrierenden zugehörig betrachtet werden. Gemäß der Menschenrechtsorganisation Humanrights.ch kann man sich „kaum des Eindrucks erwehren, dass ein solches Urteil vor allem das Ziel verfolgt, politische Aktivisten/-innen und Andersdenkende einzuschüchtern“ (ebd. 2023). Besonders gravierend war ein Fall von 2018, im Rahmen dessen eine bis dahin nicht straffällig gewordene junge Frau zu acht Monaten Gefängnis ohne Bewährung verurteilt wurde, weil sie passiv an „mehrfacher Gewalt und Drohungen gegen Beamte“ (Jikhareva et al. 2020) teilgenommen hatte. Sie hatte sich laut Gericht nicht rechtzeitig vom Geschehen entfernt.

3.1.5 Weitere relevante Bestimmungen

2020 wurde im Bundesparlament eine sehr kontroverse Vorlage im Antiterrorbereich angenommen, das neue Bundesgesetz Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT, kurz Terrorismusgesetz)[13]. Gleichzeitig wurde das Terrorismus-Strafrecht verschärft. Mit der Annahme des Terrorismusgesetzes wurden die Möglichkeiten der präventiven Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit „terroristischen Gefahren“ massiv ausgeweitet (AI Schweiz 2021b). Im Rahmen dessen wird es möglich, außerhalb des Strafrechts präventiv gegen sogenannte Gefährder:innen (ab 12 Jahren) vorzugehen. Damit werden, im Gegensatz zu internationalen Standards, weder der Verdacht einer Straftat noch eine entsprechende Vorbereitungshandlung vorausgesetzt, um eine Zwangsmaßnahme zu erlassen. Dies bedeutet eine Vorverlagerung der Strafbarkeit. Besonders umstritten ist die beim Terrorismusgesetz zur Anwendung kommende unpräzise Definition terroristischer Aktivitäten: Als solche gelten nach Art. 23e Abs. 2 „Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung“, die mit der „Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden“. Dass sich die Schweizer Parlamentarier:innen in ihrem Abstimmungsverhalten um Expertenmeinung mitunter nicht kümmern, zeigte sich im Vorfeld. Der Europarat, ebenso wie fünf Sonderberichterstattende der Vereinten Nationen, einige renommierte Schweizer Rechtsprofessor:innen und viele NGOs, hatten interveniert (zur Übersicht AI Schweiz 2021a). Die Rechtsprofessorin Evelyne Schmid sagte, die neuen Bestimmungen könnten „zur Folge haben, dass Menschen Angst haben, ihre demokratischen Rechte auszuüben“ (zitiert nach Häne 2020). Der im Gesetzestext verwendete Gefährderbegriff ist in seiner Vagheit national wie international kritisiert worden und eröffnet die Möglichkeit einer restriktiven, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit gefährdenden Auslegung.

[13] Nachdem ein Referendum zu Stande kam, folgte 2021 bei der Volksabstimmung die deutliche Zustimmung der Schweizer Bevölkerung zum PMT. Das Gesetz wurde gemeinsam mit der Verordnung über die polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus 2022 vom Bundesrat in Kraft gesetzt.

Mit ihm können gemäss Experten auch legitime Protestgeschehen wie der Klimastreik als „terroristisch“ eingestuft und verfolgt werden (Giraudel 2023).

Hinzu kommen weitere Straftaten, denen sich Teilnehmende und Veranstaltende von Demonstrationen in der Schweiz schuldig machen können wie der Aufruhr oder Verstöße gegen das Sprengstoffgesetz durch den Einsatz pyrotechnischer Geräte. 2017 wurde auf nationaler Ebene das neue Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) angenommen. Es schuf die gesetzliche Grundlage, private Kommunikation von Personen zu überwachen, ohne dass dafür der Verdacht auf eine strafbare Handlung vorliegen muss (Public Eye o.J.). Die Einführung sorgte entsprechend für viel Kritik, etwa vom Bündnis gegen den Schnüffelstaat und Public Eye. Dabei ist für die kommenden Jahre im Namen der Terrorismus- und Extremismusabwehr ein weiterer Ausbau der nachrichtendienstlichen Befugnisse geplant. Im Rahmen einer erneuten Revision des NDG sollen insbesondere die Möglichkeiten der digitalen Überwachung im Zusammenhang mit „gewalttätigem Extremismus“ ausgebaut werden. Wer oder was genau darunterfallen wird, bleibt unklar und damit dem Ermessen des NDB überlassen – eine Definition des Begriffes des „gewalttätigen Extremismus“ gibt es nach Auskunft des Bundesrates bisher nicht (ebd.)

Daneben gibt es weitere teils nur lokale geltende, mitunter als einschränkend zu bewertende Gesetze, welche Demonstrationsteilnehmende und -veranstaltende betreffen. Beispielsweise können Bußen für Vergehen gegen Lärmschutzbestimmungen erhoben werden, wie in Genf über die Bestimmungen der Verordnung über die öffentliche Gesundheit und Ruhe (Art. 16, 19 RSTP). Das kantonale Genfer Versammlungsgesetz sieht darüber hinaus die Möglichkeit vor, eine Geldstrafe gegen jede Person zu verhängen, die Materialien oder Gegenstände trägt, die geeignet sind, Sachschäden zu verursachen (Art. 6 Abs. 1c LMDPU) und verbietet im Rahmen von Demonstrationen Schutzausrüstung sowie Kleidung zu tragen, welche die Identifizierung verhindert (Art. 6 Abs. 1a LMDPu). Die entsprechenden Geldstrafen können bis zu 100.000 CHF betragen (Art. 10 LMDPU).

Die für Demonstrationen, Teilnehmende und Veranstaltende relevanten Gesetzesgrundlagen sind vielfältig und weisen oft große föderale Unterschiede auf. Dies erschwert eine vollständige Darlegung sowie die Nachvollziehbarkeit. Über die Berechtigung der einzelnen Gesetze kann und soll hier keine Bewertung vorgenommen werden. Allerdings zeichnet sich gerade im letzten Jahrzehnt eine Verschärfung relevanter Gesetzesgrundlagen und Verordnungen in verschiedenen Städten und Kantonen ab. Sie befördern nicht nur einen repressiveren Umgang und höhere Strafen für an Demonstrationen Beteiligte, sie bewirken darüber hinaus einen Abschreckungseffekt und können so letztlich dazu führen, dass Menschen an ihrer Grundrechtsausübung gehindert werden.

3.2 Ausgewählte Fälle schweizerischer Behörden- und Rechtspraxis

Nachfolgend werden beispielhaft und chronologisch Fälle beleuchtet, in deren Rahmen es in den letzten zehn Jahren in Schweizer Großstädten zu umstrittenen Polizeieinsätzen, Verurteilungen und Repression durch Behörden gekommen ist. Dazu gehören Fälle, in welchen Gerichte das polizeiliche Vorgehen und erfolgte Anzeigen, Bußen oder Strafbefehle im Nachhinein als falsch, unverhältnismäßig oder abschreckend beurteilt sowie erstinstanzliche Verurteilungen revidiert haben. Es handelt sich um eine Auswahl von Fällen, die besonders gut dokumentiert und medial breit diskutiert wurden und damit eine gewisse Verfolgbarkeit erlauben. Die Beschreibungen basieren hauptsächlich auf Medienberichten, eigens gesichteten Videos, Berichten der DJS, AI sowie CGDM, Positionspapieren oder Interpellationen[14] von Politiker:innen und Parteien sowie Gerichtsprotokollen.[15] Sie wurden ergänzt mit Informationen aus Augenzeugenberichten, Stellungnahmen von Aktivist:innen sowie Posts in sozialen Medien. Ein Anspruch auf Vollständigkeit kann in keiner Weise erhoben werden, da die Datenlage sehr dünn ist und keine Instanz übergreifend Fälle von Gummischroteinsatz, Polizeigewalt oder repressiver Strafverfolgung im Zusammenhang mit Demonstrationsgeschehen in der Schweiz sammelt und publik macht. Einzig die CGDM nimmt sich dieser Aufgabe für den Kanton Genf seit 2015 an. Zudem ist wichtig zu betonen, dass es sich nachfolgend um Einzelfälle handelt, die zwar eine unbedingte Aufklärung und breite Diskussion erfordern, jedoch nicht das generelle Handeln der Behörden in Zweifel ziehen sollen.

3.2.1 Stadt Bern

11.10.2014 Anti-Miss-Schweiz Demonstration: Im Rahmen der Miss Schweiz Wahl 2014 wurde rund um das Geschehen auf dem Bundesplatz eine unbewilligte Sitzdemonstration mit rund 70 Personen abgehalten, welche mit Rufen die Wahl störte. Die Aktion wurde mitunter als Spontandemonstration eingeschätzt (Humanrights.ch 2014b). Nicht aber so von der Polizei: Trotz eines friedlichen Verlaufs wurden 16 Personen, darunter Minderjährige, auf die Wache gebracht, nachdem sie sich weigerten, sich zu entfernen. Einige dieser Personen berichteten von schikanierendem Polizeiverhalten und Leibesvisitationen, bei denen sie sich komplett ausziehen mussten. Zwei wurden in Gewahrsam behalten (ebd.). Begründet wurden die Festnahmen mit mitgeführtem Vermummungs-

[14] Interpellationen sind das Schweizer Pendant zu kleinen und großen Anfragen in Deutschland. Sie sind förmliche parlamentarische Anfragen an die Regierung und stellen ein zentrales parlamentarisches Kontrollmittel dar.
[15] Spezifisch mit klima-aktivistischen Protestformen sowie dem entsprechenden behördlichen Umgang beschäftigt sich die 2023 erschiene Studie „Ziviler Ungehorsam und Klimaprozesse in der Schweiz“ von Jevgeniy Bluwstein, Clémence Demay und Lucie Benoit.

material, Trillerpfeifen und Signalhörnern. Es folgten 16 Anzeigen, mehrere Personen mussten erkennungsdienstliche Angaben machen und sechs Personen DNA-Proben abgeben (kko/miw 2014). Das Vorgehen wurde von vielen Politiker:innen sowie Rechtsexpert:innen, NGOs und Medien verurteilt. Es folgten vier dringende Interpellationen von SP, den Grünen und der Jungen Alternativen (JA!) (2014:SR:000264, 265, 266 und 279). Der Gemeinderat beantwortet sie nur oberflächlich und stellte sich hinter das Vorgehen „die bewilligte [Missen-]Veranstaltung gegen Störungen zu schützen" (zitiert nach Humanrights.ch 2014b). Mehrere Beschwerden von Demonstrationsteilnehmenden gegen die Polizeimaßnahmen landeten vor Gericht. Das Bundesgericht urteilte in Bezug auf das Vorgehen der Polizei und Berner Staatsanwaltschaft in letzter Instanz sehr kritisch und sprach sich gegen eine routinemäßige erkennungsdienstliche Erfassung sowie DNA-Entnahme ohne ausreichenden Anlass aus. Zudem stellte es fest, dass die bis dahin geltende Weisung der Generalstaatsanwaltschaft Bern in sämtlichen Fällen, in welchen eine DNA-Probe entnommen wird, automatisch ein DNA-Profil zu erstellen, bundesrechtswidrig und gegen die notwendige Einzelfallabwägung verstoße (BGE 6B_718/2014).

April 2015 Demonstration „Grenzen töten": In Bern wurde ein Teilnehmer einer unbewilligten weitgehend friedlichen Demonstration in drei Instanzen wegen Landfriedensbruchs verurteilt (RGE BM PEN 17 755, vom 03.09.2018; OGE BE SK 18 423, vom 10.04.2019; BGE 6B_1468/2019). Am Rande der Demonstration kam es zu Sachbeschädigungen, an welchen der Angeklagte selbst nicht teilnahm. Ihm wurde dennoch eine aktive Rolle zugesprochen, weil er im Umfeld der Demonstration Flugblätter verteilt hatte. Trotz der in diesem Zusammenhang in erster Instanz festgestellten „sehr geringen Schuld" des Angeklagten am Demonstrationsgeschehen, wurde er wegen Landfriedensbruchs verurteilt. Dies erfolgte vor der richterlichen Einschätzung einer „unfriedlichen" resp. „friedensstörenden Grundstimmung" der Demonstration und weil daher hypothetisch etwas hätte passieren können (OGE BE SK 18 423 E. 11.3 E. 13). Zudem senkt gemäß Regional- und Obergericht die Teilnahme an einer nicht bewilligten Demonstration den Schutz der Persönlichkeitsrechte des Aktivisten (RGE BM PEN 17 755 S. 228; OGE BE SK 18 423 E. 8.3). Erschwerend kommt hinzu, dass für seine Identifikation Aufnahmen unzulässig angebrachter Kameras des Hotels Schweizerhofs eingesetzt wurden. Das Obergericht begründete den Umstand, diese widerrechtlich angefertigten Aufnahmen als Beweismittel zuzulassen, damit, dass das öffentliche Interesse an der Aufklärung der Straftat höher zu gewichten seien als die privaten datenbezogenen Interessen des Angeklagten (ebd. E. 8.5).

07.04.2018 Demonstration Afrin verteidigen: Die unbewilligte Demonstration, aus der vereinzelte Sachbeschädigungen erfolgten, von der Polizei ansonsten aber als „unaufgeregt" beschrieben wurde (vgl. OGE BE SK 21 397 E 16, vom 21.01.2022), wurde von mehreren hundert Personen besucht.

Sie wurde unter massivem Einsatz von Gummischrot gestoppt, viele Teilnehmende wurden über Stunden eingekesselt und 239 Menschen später für bis zu zwölf Stunden vorübergehend festgenommen. Das harsche Vorgehen wurde mit Sprayereien begründet, die entlang und aus der Demonstration herausgesprüht wurden, traf aber auch daran unbeteiligte Demonstrierende (AL Bern 2018). In einem Video ist zu sehen, wie auf Demonstrierende aus kurzer Distanz Gummigeschosse abgefeuert werden. Gemäß Augenzeugenbericht wurde auch auf Augenhöhe und in bereits gekesselte Menschen geschossen (ct 2018). Der damalige Sprecher der Kantonspolizei Bern wies diese Anschuldigung allerdings als unzutreffend zurück (ebd.). Die Alternative Linke Bern (AL) kritisierte ihrerseits das polizeiliche Vorgehen scharf. Es habe keine Situation geherrscht, welche dieses hätte rechtfertigen können und der vorgeschriebene Mindestabstand von 20 Metern für die Einsetzung von Gummigeschossen sei deutlich unterschritten worden: „Mit solchen Schüssen nehmen die Polizisten fahrlässig schwere Körperverletzungen in Kauf“ (AL Bern 2018: 1) schreibt sie in einer Medienmitteilung. Gravierend in diesem Zusammenhang ist auch die pauschale Diffamierung der Teilnehmenden und ihrer Anliegen durch den Berner Sicherheitsdirektor Reto Nause. In einem Interview auf dem Sender Telebärn vom 08.04.2018 behauptete er, dass die Teilnehmenden „nicht mit friedlichen Absichten“ gekommen seien und das Demonstrationsthema „Solidarität mit Afrin“ ein Vorwand gewesen sei, um im Rahmen der Versammlung „Behörden zu attackieren“ (zitiert nach ebd.). 200 Teilnehmende erhielten im Nachgang der Demonstration einen Strafbefehl wegen Landfriedensbruchs. In 147 Fällen kam es zu erstinstanzlichen Verurteilungen. In einem wegweisenden Revisionsurteil des Berner Obergerichts wurde den meisten Verurteilten jedoch ein Freispruch in Revision und die Rückerstattung der Verfahrenskosten und Geldstrafen in Aussicht gestellt (OGE BE SK 21 397, vom 21.01.2022). Es folgten über 50 Gutsprachen von Revisionsgesuchen, diverse Freisprüche und Entschädigungszahlungen für Ingewahrsamnahmen durch die Polizei.

2022/2023, diverse Demonstrationen im Botschaftsviertel: Die Stadtberner Behörden gestatten Demonstrationen im so genannten Botschaftsviertel so gut wie nie. Dies führt dazu, dass jene Protestaktionen, die im Viertel stattfinden sollen, i.d.R. als unbewilligte Demonstration erfolgen. Sie werden dabei von der Polizei meist sofort aufgelöst und die Teilnehmenden sehen sich mit großem Ermittlungseifer konfrontiert. Dies betrifft auch stille Proteste und solche mit nur ein bis zwei Personen, die auf öffentlichem Grund und mit Sicherheitsabstand zu den Botschaftshäusern stattfinden: Im Februar 2022 wurde eine stille, stehende, unbewilligte Free Assange-Protestaktion, bestehend aus drei Menschen mit Schildern, kontrolliert. Die Polizei vor Ort gestattete den Teilnehmenden ihre Kundgebung eine Stunde lang abzuhalten. Obwohl die zeitliche Vorgabe eingehalten wurde, erhielt eine Teilnehmerin im Nachgang wegen der Teilnahme an einer „Demonstration ohne Genehmigung“ eine Buße von 150 CHF. Dagegen wehrte sie sich gerichtlich. Nach Informationen des Büros des

Hochkommissariats für Menschenrechte soll die Berner Polizei die Anschuldigung mit einem Schreiben an die mit der Überprüfung des Bußbescheides betraute Staatsanwalt untermauert haben, in dem sie darauf hinwies, dass es eine allgemeine Politik gebe, die Ausstellung von Demonstrationsgenehmigungen vor Botschaften aus Sicherheitsgründen zu verbieten (Voule et al. 2023: 2). Ähnlich erging es sechs Menschenrechtsaktivist:innen, die im März 2022 eine Petition bei der russischen Botschaft abgeben wollten. Sie filmten sich dabei, verzichteten darüber hinaus aber auf Merkmale einer Kundgebung (bspw. durch Schilder oder Sprechchöre). Die Polizei, wie auch die russische Botschaft wurden durch die Menschenrechtsaktivistin Lisa Salza im Vorfeld über das Vorhaben informiert. Dennoch wurden alle Anwesenden von der Polizei kontrolliert und ihre Personalien erfasst. Lisa Salza, welche auch vor Ort war, erhielt daraufhin wegen „Organisation einer unbewilligten Kundgebung" einen Bußbescheid von 300 CHF (ebd.).

Das behördliche Vorgehen im Botschaftsviertel wurde von der Schweizer Sektion von AI (2023b) scharf kritisiert: Das generelle Unterbinden friedlicher Versammlungen in Sicht- und Hörweite von Botschaftsgebäuden, ohne Einzelfallprüfung, schränke die Meinungsäußerungs- und Versammlungsfreiheit unrechtmäßig ein. Im Rahmen ihrer Mandate haben sich zudem drei UN-Sonderberichterstatter[16] Mitte 2023 an den Bundesrat gewandt und um Aufklärung der beschriebenen Fälle gebeten. In ihrem Brief wollten sie ihre „Besorgnis über die Strafverfolgung dieser Menschenrechtsverteidigerinnen zum Ausdruck bringen, die offenbar eine ungebührliche und ungerechtfertigte Einschränkung ihrer Rechte auf freie Meinungsäußerung und friedliche Versammlung darstellt" (Voule et al. 2023: 2, Übers. d. Verf.). Sie erinnern die Regierung daran, dass gemäß den internationalen Menschenrechtsstandards die Ausübung des Rechts sich friedlich zu versammeln, nur in Ausnahmefällen Einschränkungen unterliegen dürfe und ein Meldesystem einem Genehmigungssystem vorzuziehen sei, da letzteres eine übermäßig abschreckende Wirkung hätte (ebd.: 3). Das Berner Polizeiinspektorat hält dagegen an seiner Praxis fest, wonach „für Kundgebungen direkt vor ausländischen Botschaften keine Bewilligungen erteilt werden können, da bei der vorzunehmenden Interessenabwägung die Sicherheitslage vor den Botschaften immer überwiegt" (zitiert nach Hürlimann 2023) und demnach gar keine Interessenabwägung vorgenommen werden muss. Diese Praxis wurde zwar vor Gerichten bisher nicht grundsätzlich kritisiert, doch sprach das Regionalgericht Bern-Mittelland alle Free-Assange Aktivist:innen frei und zog in seinen Erläuterungen die Anwesenheit von drei Personen als Kundgebung zu bewerten, in Zweifel (ebd., Urteil n/a).

[16] Die Sonderberichterstatter für das Recht auf friedliche Versammlung und Vereinigungsfreiheit, für die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung und für die Situation von Menschenrechtsverteidigern.

3.2.2 Stadt Zürich

20.07.2020 Extinction-Rebellion-Demonstration: Über 250 Personen blockierten unbewilligt die Zürcher Quaibrücke und damit den öffentlichen und privaten Verkehr für mehrere Stunden. Trotz Abmahnung der Polizei verblieben die Demonstrierenden auf der Brücke. Im Nachgang wurden diverse Personen der Nötigung angeklagt. Das Bezirksgericht erteilte mehrere Freisprüche, da der Richter die Sperrung der Quaibrücke nicht als eine „schwere Störung des öffentlichen Lebens" bewertete und somit als „duldbar" im Rahmen der Versammlungs- und Meinungsfreiheit. In zweiter Instanz wurden jedoch dutzende Personen verurteilt: Sie erhielten wegen Nötigung und Störung von „Betrieben, die der Allgemeinheit dienen" bedingte Geldstrafen von insgesamt 1.000 CHF. Der fallführende Staatsanwalt Daniel Aepli[17] zeigte seine Abneigung gegenüber deutlich, als er davon sprach, dass die Demonstranten „wie kleine Kinder trotzig auf die Strasse gesessen" hätten, um „damit die Welt zu verändern" (zitiert nach Felber 2023) und es andere Möglichkeiten gäbe, um in der Schweiz politisch seine Meinung zu äußern.

Internationaler Tag der Frau 08.03.2021: Mehrere unbewilligte Demonstrationen fanden in der Züricher Innenstadt zu Beginn der Pandemieverordnungen und damit verbotenerweise statt. Im Rahmen der Demonstrationen kam es zu kleineren Vergehen durch Demonstrierende und dem Einsatz von Reizgas, Wasserwerfern und Gummigeschossen durch die Polizei. Im Nachgang wurde ein Video publik, auf welchem ein Polizist einer auf dem Boden sitzenden, auf den ersten Blick nicht gewalttätigen Frau mehrere Male mit der Faust ins Gesicht schlägt. Laut des Kollektivs Feministischer Streik Zürich waren die dadurch verursachten Verletzungen massiv (o.A. 2021). Laut Stadtrat, der sich auf eine Anfrage von Gemeinderät:innen zum Fall äußern musste, habe der Polizist hierbei „Ablenkungsschläge" eingesetzt, da er in den Finger gebissen worden sei. Solche Schläge kommen zum Einsatz „um einen Menschen, der sich massiv zur Wehr setzt, unter Kontrolle zu bringen" (Baumgartner 2021). Die Stadtpolizei teilte die Begründung des Stadtrates. Die Betroffene selbst bestritt den Polizisten angegriffen zu haben und sagte, sie hätte einer anderen Person helfen wollen. Es scheint fraglich, ob eine unbewaffnete Person einen Polizisten in Vollmontur derart gefährden kann, um solch massive Schläge zu rechtfertigen. Im Nachgang wurde ein Strafverfahren gegen den Polizisten und die Aktivistin (wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte) eröffnet. Die Stadtpolizei

[17] Herr Aepli ist Leiter der sogenannten „Krawallgruppe" der Staatsanwaltschaft Zürich, welche seit 2012 besteht. Ihr gehören allgemeine Staatsanwälte an, die gemäß Jahresbericht der Oberstaatsanwaltschaft von 2012 bei Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen, grösseren Fällen der Störung von Ruhe und Ordnung sowie am ersten Mai und bei Spontan-Unruhen zum Einsatz kommen sollen (in Strupler 2016). Ihre Bedeutung im Zusammenhang mit Demonstrationsgeschehen wird unterschiedlich eingeschätzt. Ihr genauer Auftrag bliebt unklar, ein Internetauftritt besteht nicht.

änderte zudem ihre Vorgaben, wodurch Ablenkungsschläge gegen den Kopf nun nur noch in Notwehrsituationen zulässig sind. Der Beamte verblieb im Dienst und das Verfahren gegen ihn wurde eingestellt (ebd.).

01.05.2023 1.Mai-Demonstration: Rund um die genehmigte 1. Mai-Demonstration kam es zu Protestaktionen und diversen Polizeieinsätzen. Eine Gruppe von rund hundert Personen, welche sich am Rande der bewilligten Demonstration formierte, wurde unter Einsatz von körperlicher Gewalt auf einem eingezäunten Gelände gekesselt, auf welchem zu dem Zeitpunkt ein Fest stattfand. Die Personen, inklusive mehrerer unbeteiligter Festbesucher, wurden von der Polizei mithilfe von Wasserwerfern umstellt und mit Gummischrot beschossen. Eine Person erlitt dadurch eine schwere Augenverletzung, an welcher er später erblindete. Laut Augenzeug:innen betrug die Schussdistanz nur vier bis fünf Meter (Augenauf Zürich 2023: 4). Sich mit den Eingekesselten solidarisierende Menschen wurden unter Einsatz von Wasserwerfern und Reizgas vertrieben. 19 Personen wurden verhaftet und über 400 erhielten Wegweisungen. Es folgten weitere Berichte über repressives Polizeiverhalten, unter anderem wurden Demonstrationsteilnehmende auf dem Nachhauseweg anlasslos von der Polizei umstellt, rund zwei Stunden festgehalten und dann weggewiesen. Sich nähernde Passant:innen sollen mit Tränengas zurückgedrängt worden sein. Gemäß Polizei ergab sich der Kontrolleinsatz aufgrund von gebastelten „Häusern", welche die kontrollierten Personen aus Karton und anderen Materialien auf Fahrradanhängern aufgebaut hatten. Während der offiziellen Demonstration sei die Polizei „wiederholt aus diesen mobilen Fahrnisbauten mit Wasserballonen beworfen" (zitiert nach Beck 2023) worden.

14.06.2023, Feministische Demonstration: An feministischen Streiktag der Schweiz wurde eine unbewilligte, gewaltfreie Demonstration am Paradeplatz durch die Polizei aufgelöst. Neben körperlichem Zwang setzte sie auch Reizstoffe ein. Die Stadtpolizei begründete die Auflösung damit, dass eine Teilnehmerin einen Polizisten getreten haben soll. Auf einem kürzeren Video, das den Vorfall zeigt, ist dieser Tritt nicht ersichtlich. Stattdessen ist zu sehen, wie ein Polizist eine Demonstrierende mit viel Kraft an den Haaren zu Boden wirft und mehrere Polizist:innen in die Demonstration drängen. Gemäß Streikkollektiv Zürich wurde die Frau dabei so stark an den Haaren gezogen und zu Boden gerissen, dass sie das Bewusstsein verlor (Müller 2023). Der Vorfall sorgte für mediale Schlagzeilen und wurde im Zürcher Stadtparlament diskutiert.

3.2.3 Basel-Stadt

03.03.2016, Demonstration für Geflüchtete: Im Nachgang einer Festnahme von acht Asylsuchenden in einer Kirche formierte sich am selben Abend eine unbewilligte, friedliche Demonstration. Die

Polizei wies die Teilnehmenden durch Lautsprecherdurchsagen darauf hin, dass es sich um eine unbewilligte Demonstration handle – obwohl sie angesichts des tagesaktuellen Bezugs durchaus als spontan hätte bewertet werden können – und darauf, dass die Teilnehmenden mögliche Schäden selbst zu verantworten hätten. Der Protestzug wurde später durch eine Polizeikette und unter massivem Gummischroteinsatz gestoppt. Demonstrierende berichteten, eine polizeiliche Aufforderung stehenzubleiben, nicht gehört zu haben. Auf Videos soll gemäß WOZ zu sehen sein, dass der Mindestabstand für den Einsatz von Gummigeschossen nicht eingehalten wurde (Jikhareva et al. 2020). Eine ältere Person wurde dabei im Gesicht verletzt. Der Demonstrationszug setzte sich später fort und mündete schließlich in Gewalt und seiner Auflösung. Fünf Menschen reichten im Nachgang Beschwerde gegen den Polizeieinsatz ein und wurden diesbezüglich von der Basler Staatsanwaltschaft als Auskunftspersonen geladen. Allerdings nutzte diese die Befragung, um die Anwesenheit der Geladenen bei der Versammlung vom 03.03 festzustellen. Sie wurden daraufhin per Strafbefehl wegen Landfriedensbruch verurteilt. Dagegen legten sie Einspruch ein und wurden von der nachfolgenden Instanz freigesprochen. Das Gericht hält in seinem Entscheid fest „Das Vorgehen der Staatsanwaltschaft war nicht vertrauenerweckend. (…) Die Angeklagten hätten bei der Befragung auf ihre Rechte als Tatverdächtige aufmerksam gemacht werden müssen“ (in ebd., Urteil n/a). Das Fairnessgebot wurde in kleinster Weise eingehalten, bestätigt auch ein Anwalt eines Betroffenen und wirft der Staatsanwaltschaft ein falsches Spiel vor (ebd.).

24.06.2016, Demonstration „gegen Rassismus, Repression und Gentrifizierung“: Aus einer unbewilligten Demonstration mit einigen hundert Teilnehmenden heraus erfolgten diverse Sachbeschädigungen: Eingeworfene Scheiben, besprühte Fassaden, beschädigte Polizeiwagen und das Basler Strafgericht wurde Opfer einer Farbattacke. Mehrere Teilnehmende erhielten im Nachgang der Demonstration Strafbefehle: 15 Personen wurden wegen Landfriedensbruchs, qualifizierter Sachbeschädigung, einfacher Körperverletzung oder mehrfacher Gewalt und Drohung gegen Beamte zu hohen Gefängnisstrafen verurteilt. Im sogenannten Basel 18-Prozess verurteilte das Basler Strafgericht acht der 18 angeklagten Personen auf Bewährung, sechs erhielten teilbedingte Strafen[18] mit neun Monaten Haft. Ein weiterer Angeklagter wurde zu 27 Monaten unbedingter Haft verurteilt. Neben den harten Strafen wirft die Beweislage und -führung Fragen auf. Dabei gab es mehrere widersprüchliche Zeugenaussagen und verlorene Beweisstücke. Zwei Personen wurden auf Basis von DNA-Spuren auf einer Baseballmütze und einer PET-Flasche verurteilt, obwohl DNA-Spuren gemäß Bundesgerichtsentscheid nur als Indiz und nicht als Beweis gewertet werden dürfen (BGE

[18] Freiheitsstrafen zwischen einem und drei Jahren können in der Schweiz teilbedingt ausgesprochen werden. Die Teilbedingung bezieht sich auf die Hälfte der Strafe, womit bei einer teilbedingten Strafe mindestens die Hälfte der angeordneten Strafe sofort zu vollziehen und die restliche Strafe aufzuschieben ist.

6B_889/2020). Zudem gab es Berichte in Blogs, die der linken Szene zuzurechnen sind, dass den Anwält:innen der Angeklagten vom Gericht nur 30 Minuten Redezeit für ihre Plädoyers zugestanden wurden (o.A. 2018). Die Urteile kamen zudem fast alle auf Basis des Vorwurfs der Mittäterschaft zustande, da den einzelnen Teilnehmenden laut Gerichtspräsidenten des Strafgerichts Kanton Basel „keine individuelle Tat" (in Strupler 2019, Urteil n/a) zugewiesen werden konnte. Er sagte weiter: Obwohl der Sachschaden verhältnismäßig gering sei und Delikte wie Sachbeschädigung oder Körperverletzung individuell nachgewiesen werden müssten, wolle man durch die hohen Strafen darauf reagieren, dass der Umzug „für das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung verheerend" (ebd.) gewesen sei. Das Gericht musste dennoch drei Angeklagte freisprechen, da die Indizien, die zu ihrer Anklage geführt hatten, unzureichend waren.

24.11.2018, Basel Nazifrei Protest: Ende 2018 fand in Basel eine unbewilligte, friedliche Gegendemonstration zu einer Kundgebung der PNOS (welche sich gegen den Uno-Migrationspakt richtete) statt. Die Gegendemonstration fand unter Beteiligung von politischen Verbänden, der Juso sowie antifaschistischen Akteur:innen und rund 2.000 Personen statt. Über mehrere Stunden hinderten Polizeiketten den Demonstrationszug daran, sich der bewilligten PNOS-Demonstration zu sehr zu nähern. Dabei wurde die Gegendemonstration abgefilmt. Später tanzte eine offensichtlich betrunkene Person vor dem Absperrband herum, zwei Personen gesellten sich zu ihr. Aus ungeklärten Gründen eskaliert, ohne dass auf Videos gewalttätiges Verhalten vonseiten der Demonstrierenden zu sehen ist, danach der Einsatz und es kam zu massivem Einsatz von Gummischrot und Tränengas. Auf einem Video ist zu sehen, wie die Polizei eine Warnung ausspricht und vor dem Mitteleinsatz auf drei zählt. Eine Entfernung oder Auflösung wäre in der kurzen Zeit nicht möglich gewesen, was vorher geschah ist auf dem Video nicht ersichtlich. Auf einem weiteren an die Öffentlichkeit gelangten Video sind zwei Polizisten zu hören: „Das ist jetzt knapp aufgegangen" (zitiert nach Eichkorn 2021) kritisiert der eine die Eskalation durch den Mitteleinsatz. Die Polizei erklärte später die Gummigeschosse hätte als Ablenkung zur PNOS-Demonstration funktionieren sollen. Laut anwesenden Journalisten wurden sie jedoch „aus kürzester Distanz, ohne deutliche Vorwarnung und ohne ersichtlichen Grund" (Schmalz 2020) in die Menge sowie teilweise auf Augenhöhe abgeschossen. Ein Mann wurde dabei am Auge getroffen und erlitt bleibende Schäden. Augenzeug:innen berichten, dem Verletzten sei durch die Polizei zeitweise die medizinische Versorgung verwehrt worden (Strupler 2020). In der Folge des Mitteleinsatzes kam es zu Ausschreitungen und Gewalt seitens der Demonstranten. Knapp 200 Personen wurden kontrolliert und zwei festgenommen. Trotz Strafanzeige des Verletzten gegen die Basler Polizei wurden bisher lediglich Demonstrationsteilnehmende verurteilt. Die Strafverfolgung im Nachgang der Demonstration erfolgte sehr umfangreich und mittelintensiv, obwohl keine grösseren Sach- oder Personenschäden entstanden waren. In Basel, Zürich und Luzern kam es zu

Hausdurchsuchungen, die Staatsanwaltschaft Basel veröffentlichte unverpixelte Fotos von 20 Demonstrationsteilnehmenden (Conzett/Faulhaber 2020) und leitete gegen 60 Personen Ermittlungen ein, 40 davon wurden angeklagt. Die Vorwürfe lauten Angriff, Landfriedensbruch, Körperverletzung, Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte, Nötigung sowie Störung des öffentlichen Verkehrs. Die bisher ausgesprochenen Strafen des Strafgerichts Basel-Stadt sind drastisch, oft sind es mehrmonatige Haftstrafen: Eine Person wurde wegen „blosser Anwesenheit an der Kundgebung" und weil sie sich nicht rechtzeitig vom Ort entfernte zu acht Monaten Gefängnis ohne Bewährung verurteilt (Eichkorn 2021). Sie war nicht nachweislich an Gewalttätigkeiten beteilig, nicht vorbestraft und war geständig (ebd.). Ein anderer Demonstrant wurde aufgrund ähnlicher Vorwürfe zu acht Monaten auf Bewährung verurteilt (SRF 2020a). Während der Prozesse kam der Vorwurf auf, die Polizei hätte Beweise gefälscht (Interpellation Nr. 123, November 2022).

Gemäß Medien fallen die Strafen auch aufgrund der fallführenden Staatsanwälte Noto und Cabrera so drastisch aus (Strupler 2020). Sie dienten der Einschüchterung linker, antifaschistischer Proteste, findet auch die SP-Politikerin Danielle Kaufmann (SRF 2020b). Zudem kritisiert die Politikerin den Gummigeschosseinsatz: „Wenn diese Aktion tatsächlich zur Ablenkung stattfand, ist dies hochproblematisch und muss untersucht werden" (Schreier 2020). SP-Politiker:innen haben zwei Interpellationen im Parlament zu diesem Vorfall eingereicht, die unter anderem Auskunft über die Verhältnismäßigkeit des Gummigeschosseinsatzes verlangen.

Weil dem Strafgericht Befangenheit vorgeworfen wurde, stellten einige Verteidiger:nnen Ausstandsgesuche, die jedoch erstinstanzlich abgelehnt wurden. Weitere 16 Angeklagte bzw. ihre Rechtsvertreter:innen riefen nach den Verurteilungen das Appellationsgericht Basel an. Dieses behandelte alle Begehren gemeinsam und genehmigte nur eines. Es folgte eine Rüge des Appellationsgerichts durch das Bundesgericht und die Verpflichtung zu einer erneuten, individuellen und sorgfältigeren Überprüfung (BGE 1B_254/2022, 1B_260/2022, 1B_261/2022, 1B_262/2022, 1B_263/2022, 1B_265/2022, 1B_266/2022, 1B_267/2022, 1B_272/2022, 1B_279/2022)[19]. Das Brisante dabei: die Rüge kam aufgrund von Aussagen des Strafgerichtspräsident René Ernst im Herbst 2020 zu Stande. Durch ein Interview und veröffentlichte gerichtsinterne E-Mails wurde bekannt, dass bei Gerichtsverfahren in Basel-Stadt mit „linksextremen Demonstranten eine gewisse Schiene zu fahren" sei (Schmalz 2021). E-Mails sollen zeigen, dass sich Richter:innen vor der Urteilsverkündung abgesprochen haben (ebd.). Die Veröffentlichungen führten zu einem öffentlichen Skandal, die Entrüstung war groß. Nicht nur

[19] Die Verfahren wurden vor dem Bundesgericht vereinigt und alle am 14.12.2022 entschieden.

zeugt der Fall von einer gewissen Befangenheit der Richter:innen, sondern auch vom politischen Willen, einzelne Demonstrationsgeschehen stärker einzuschränken als andere. Auch 16 Anwält:innen kritisierten in einem offenen Brief das Basler Strafgericht und den Prozessverlauf: Die Prozesse seien unfair geführt worden und das Gericht habe die Angeklagten vorverurteilet, die Unschuldsvermutung verletzt (ebd.).

25.11.2022: Demonstration zum internationalen Tag gegen Gewalt an Frauen: Eine bis auf kleinere Sachbeschädigungen friedliche Demonstration mit rund 200 Personen zog durch Basel. Die Polizei löste die unbewilligte Versammlung auf, nachdem diese der entsprechenden Aufforderung nicht gefolgt war. Als wesentliche Mittel setzte die Polizei Gasgranaten und Gummischrot aus kurzer Distanz ein. Zahlreiche Frauen wurden verletzt, zwei mussten von der Sanität betreut werden. In Sozialen Medien kursierten Bilder, die schwere Verletzungen zeigen, mindestens eine Person soll demnach auch am Kopf verletzt worden sein (Travasci 2021). Die Polizei begründete den Mitteleinsatz damit, dass die Versammlung nicht bewilligt war und man verhindern wollte, dass die Demonstration einen parallel stattfindenden Weihnachtsmarkt stürmte. Der Einsatz wurde vielfach kritisier und war Anlass für eine Interpellation der Partei Basels starke Alternative! (BASTA!), welche u. a. die Frage stellte, ob nicht auch „nicht bewilligte Demonstrationen einen grundrechtlichen Schutz?“ (JSD/P225568, S. 1) genössen und womit die Auflösung der Demonstration vom 25.11 gerechtfertigt werde. Der Basler Regierungsrat bestätigte in seiner Antwort lediglich, dass unbewilligten Demonstrationen „nicht grundsätzliche jeglicher Grundrechtsschutz abgesprochen werden“ könne (ebd.: 2). Die Demonstration vom 25.11.2022 sei aufgrund von Schmierereien und der von ihr anvisierten Route, welche im Konflikt mit kommerziellen Veranstaltungen der Vorweihnachtszeit standen, aufgelöst worden (ebd.).

08.03.2023, Demonstration zum Weltfrauentag: Eine unbewilligte, aber friedliche Demonstration von rund 250 Teilnehmenden, wurde durch die Polizei über Stunden eingekesselt. Im Zuge dessen kam es auch zu Beschränkungen und Bedrohungen von Medienschaffenden sowie Platzverweisen durch die Polizei (Beck 2023). Obwohl die Demonstrierenden bereits eingekesselt waren, wurden sie nach verbalen Provokationen gegen die Polizei aus kürzester Distanz mit Gummischrot beschossen. Begründet wurde der harte Mitteleinsatz durch den Basler Polizeikommandanten unter anderem damit, dass bei Demonstrierenden „Vermummungsmaterial, Schutzbrillen, verstärkte Transparente“ (AI Suisse 2023) gefunden wurden. Dass sich Teilnehmende damit vor Polizeimitteln schützen wollten, sah er als Bestätigung für ihre Gewaltbereitschaft. Dabei hatte die Polizei bereits im Vorfeld der Demonstration darauf hingewiesen, dass es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen kommen

könnte und eine Demonstration nicht stattfinden dürfe. Damit habe sie den Rahmen der Veranstaltung gesetzt, meint die Schweizer Sektion von AI. Sie forderte eine unabhängige Untersuchung des Einsatzes (ebd.). Eine Interpellation von BastA! kritisierte das Polizeivorgehen ebenfalls als eskalativ und unverhältnismäßig. Präventiv sei mit Repression und Gewalt gedroht worden. Zudem seien Medienschaffende durch Absperrungen und gezieltes Blenden an ihrer Arbeit gehindert worden.[20] Die Basler Sicherheitsdirektorin Eymann stützte nach massiver öffentlicher Kritik und Rücktrittsforderungen an den Polizei-Kommandanten das Polizeivorgehen mit der Begründung, es hätte „deutliche Anzeichen für eine gewalttätige Eskalation" (zitiert nach SRF 2023b) gegeben. Die Polizei bestritt ihrerseits, dass es Verletzte gegeben habe. Im Netz kursieren jedoch diverse Bilder massiver Verletzungen von Demonstrationsteilnehmenden.[21]

01.05.2023, 01. Mai-Demonstration: Die gewaltlose, bewilligte Demonstration wurde bereits nach wenigen Metern von der Polizei unter Einsatz von körperlicher Gewalt gestoppt. Die Kundgebung war von einem Bund aus Gewerkschaften, NGOs und linken Parteien organisiert worden, welcher im Vorfeld mit einem „Aktionskonsens" auf eine friedliche Demonstration hinwirkte und damit einen guten Willen zeigte. Der vordere Teil der Demonstration wurde von der Polizei aufgrund vereinzelter Vermummungen und Schutzmaterial eingekesselt. Später stellte sich heraus, dass es sich bei den dafür ausschlaggebenden Gegenständen um Spraydosen und Pyromaterial gehandelt hatte. Der Polizeikessel dauerte mehrere Stunden, laut Demonstrationsbeobachtenden der DJS befanden darin auch Minderjährige, ältere Personen und unbeteiligte Dritte. Die DJS beobachtete weiter, dass es den Menschen im Kessel „nicht gestattet [wurde], während den circa sechs bis acht Stunden, in welchem sie sich im Kessel befanden, auf die Toilette zu gehen oder zu essen (…) Weder erlaubte die Polizei Müttern zu ihren minderjährigen Kindern zu gelangen, um sie bei den Kontrollen zu begleiten, noch liessen sie Anwält:innen, zu ihren eingekesselten Mandant:innen" (DJS 2023b). Gemäß Augenzeug:innen brachen Menschen im Kessel zusammen (Grauer Block Basel 2023). Alle wurden erkennungsdienstlich behandelt und viele erhielten ein weiträumiges, fast zweitägiges und erstaunlicherweise vorgedrucktes Rayonverbot (zu dt. Fernhalteverfügung). Hinzu kam, dass der restliche, nicht eingekesselte Demonstrationszug abgefilmt wurde und mehrfach Reizgas gegen ihn eingesetzt wurde (DJS 2023b).

Das hier beschriebene anlasslose Eingreifen nach dem Demonstrationsstart erfolgte laut Polizei u. a. vor dem Hintergrund von Ausschreitungen bei vorausgegangenen 1.-Mai Demonstrationen und

[20] Die Interpellation wurde nur mündlich beantwortet (Nr. 23/11/16.5G).

[21] Vgl. X-Post von 3 Rosen gegen Grenzen vom 24.03.2023. URL: https://twitter.com/3rosen/status/1639352043297988618Q [14.12.2023].

sollte „Straftaten präventiv verhindern“ (zitiert nach SRF 2023c). Laut der Basler Sicherheitsdirektorin lagen der Polizei Hinweise vor, dass es nicht friedlich zu und hergehen würde. Mehrere Politiker:innen kritisierten das Vorgehen scharf, bürgerlich-rechte Parteien lobten es mehrheitlich (ebd.). Der Einsatz wurde später von mehreren Personen und Organisationen angefochten (Brunner 2023).

Im Vorfeld des Umzuges kam es in Kleinbasel zu zusätzlichen Verhaftungen, deren Begründungen durch die Polizei zumindest fragwürdig erscheinen: In einem Fall war eine mitgeführte Schwimmbrille Anlass für die Verhaftung, in einem anderen ein verdächtiger Schal. Einer weiteren im Vorfeld kontrollierten Person untersagte die Polizei die Demonstrationsteilnahme mit der Begründung, dass auf dem von ihr mitgeführten Transparent kein gewerkschaftlicher Bezug erkennbar sei (DJS 2023b).

3.2.4 Stadt Genf

12.03.2015 Demonstration für bessere Bedingungen in Asylunterkünften und -verfahren: Im Nachgang an eine friedlich verlaufende bewilligte Demonstration erhielt der Veranstalter der Organisation Asylkoordination einen Strafbefehl. Er wurde mit 350 CHF gebüßt, weil sich während der Demonstration Personen auf der Fahrbahn statt auf dem Gehweg aufgehalten haben sollen, Flugblätter an Passant:innen verteilt worden sein sollen, Musik die öffentliche Ruhe gestört habe und er keinen angemessenen Ordnungsdienst zur Verfügung gestellt haben soll. Nach der Anfechtung wurde der Veranstalter vom Polizeigericht freigesprochen, das seinerseits feststellte, er habe sich kooperativ verhalten und die Veranstaltung habe die öffentliche Sicherheit in keiner Weise beeinträchtigt (AJP 2017). Der Strafbefehl hatte auf dem umstrittenen Genfer LMDPu-Gesetz über Veranstaltungen auf öffentlichem Grund beruht. Viele weitere Einsprüche gegen darauf basierende Strafbefehle und Verurteilungen mündeten in Freisprüchen, weshalb unter anderem die Association des juristes progressistes dessen Anwendung scharf kritisiert (ebd.).

24.10.2015 Demonstration für den Erhalt des selbstverwalteten Zentrums Usine: An einer unbewilligten Demonstration für den Erhalt eines kulturellen Zentrums beteiligten sich über 1.000 Personen. Während der Veranstaltung kam es zu Sprühereien an Gebäuden. Im Nachgang der Demonstration erhielten drei ehemalige und zwei bestehende Mitarbeitende des Zentrums einen Strafbefehl mit Geldstrafen über 3.000 CHF, da laut vertraulicher Informationen der Genfer Polizei „die verwendeten Farbdosen (…) von den Initiatoren der Demonstration geliefert und verteilt wurden“ (zitiert nach CGDM 2019: 7, Übers. d. Verf.). Die fünf Betroffenen legten gegen die Bußbescheide Einsprache ein. Das angerufene Gericht stellte fest, dass es sich bei den an der Demonstration verteilten Objekten in Wirklichkeit um Bierdosen gehandelt hatte. Einer der Gebüßten habe sogar gegen die Sprayereien eingegriffen. Bei einem weiteren fehlte laut Gericht gar der Beweis für dessen Anwesenheit (ebd., Urteil n/a). Alle wurden freigesprochen.

19.10.2018 Demonstration gegen eine Abschiebung: Die bewilligte Demonstration richtete sich gegen die Abschiebung des Asylbewerbers Ayop Aziz. Dieser war bei einem Brand im Asylzentrums Les Tattes schwer verletzt worden und litt seither unter posttraumatischem Stress. Bei der Mobilisierung vor dem Großen Rat der Stadt Genf verließen mehrere Demonstrierende den Gehweg und verstießen damit gegen die strengen Bewilligungsauflagen. Die Polizei forderte den Veranstalter auf, die Auflagen durchzusetzen. Da einige Aktivist:innen den Anweisungen nicht nachkamen, erhielt er im Nachgang einen Strafbefehl über 400 CHF (Andrey 2020). Nach dessen Anfechtung wurde er freigesprochen (ebd.).

05.02.2019 Solidaritätsdemonstration mit PKK-Führer Abdullah Öcalan: Rund 20 Personen demonstrierten friedlich, aber unbewilligt in der Stadt Genf. Die Polizei verhaftete einen Demonstranten und verhängte gegen ihn eine Geldstrafe von 650 CHF, da sie ihn als Organisator betrachtete. Auf seinen Wiederspruch hin stellte die Strafrechtsabteilung fest, dass der Sachverhalt nicht bewiesen sei und stellte das Verfahren ein (CGDM 2019: 6).

2019, diverse Strafverfahren gegen Gewerkschafter: Im Zusammenhang mit der Organisation von Streikposten bezüglich Lohnkonflikten im Reinigungssektor erhielten mehrere Gewerkschafter Geldstrafen von bis zu 500 CHF. Ein SIT-Gewerkschafter wurde mit 400 CHF bestraft, weil er 40 Meter vom genehmigten Standort entfernt einen Streikposten abgehalten hatte. Gegen einige Geldstrafen wurden Verfahren eingeleitet (ebd.).

14.06.2022 Feministischer Frauenstreik: Den Veranstaltenden der bewilligten Demonstration wurden sehr restriktive Auflagen gemacht. Etwa wurde ihnen verordnet, Toiletten zu installieren, den Verkehr zu regulieren und rund zehn freiwillige Ärzt:innen zu organisieren (Zaibi 2022).

09.02.2023 Solidaritätsdemonstration mit einer Hausbesetzung: Eine friedlich verlaufende, unbewilligte Demonstration wurde unter polizeilichem Zwang aufgelöst. Mehrere Demonstrant:innen gaben an, dass sie von der Polizei mit Schlagstöcken u. a. an Risikopartien des Körpers wie dem Kopf, geschlagen und teils verfolgt wurden, als sie die Demonstration verließen. Betroffen war laut Medienangaben auch der Genfer Kantonsrat Jean Burgermeister, der während er mit Polizist:innen zu sprechen versuchte mit einem Schlagstock am Kopf verletzt wurde. Zudem soll ein Fotograf der Tageszeitung Tribune de Genève Schläge auf den Rücken erhalten haben und sein Presseausweis soll konfisziert worden sein (AI Schweiz 2023c). Die Schweizer Sektion von AI und die CGDM wandten sich daraufhin an die Generalstaatsanwaltschaft und forderten strafrechtliche Untersuchungen gegen die beteiligten Beamt:innen. Zudem wurde eine interne Administrativuntersuchung und eine Untersuchung bei der Genfer Inspection générale des services (IGS) eingeleitet (La Plateforme 2023: 65).

Allgemeine Einschätzungen zu Genf: Die CGDM stellt in zwei Berichten eine generell beschränkende Behörden- und Rechtspraxis in den Jahren von 2015 bis 2021 in Genf fest, die als Schikane und bewusste Abschreckung von Demonstrierenden bewertet wird. Allgemein bestehe eine Praxis, in der Versammlungen häufig nicht am beantragten Ort stattfinden dürften, obwohl dieser in einem symbolischen Zusammenhang mit der Demonstration stehe (CGDM 2019: 4; 2021: 4). Auch dürften Veranstaltungen aufgrund von kurzfristiger Anmeldung mitunter gar nicht stattfinden (CGDM 2019: 3) und teils würden massive Polizeigewalt und großer Strafverfolgungseifer angewandt (ebd.: 6). Seit 2019 werde in Genf zudem für die Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen, die nach der 30-tägigen Frist eingereicht werden, fast immer das gesetzliche Gebührenmaximum von 500 CHF erhoben (ebd. 2021: 3). Diese Praxis ist im entsprechenden Gesetzestext nicht vorgesehen. Eine Beschwerde gegen eine entsprechende Anmeldegebühr der Vereinigung Solidarité Tattes und der CGDM vor Gericht mündete in einer Aufhebung der entsprechenden Gebühren und der Feststellung des Obergerichts, dass das entsprechende Departement sein Ermessen missbraucht habe und die Gebühren missbräuchlich waren. Das Gericht verzichtete jedoch darauf, einen Grundsatzentscheid betreffend der Gebührenerhebung zu sprechen (OGE GE 274/2020, vom 15.12.2020).

3.2.5 Ergänzende Fallbeispiele

Aktuell besonders relevant sind zudem zwischen Oktober und Dezember 2023 erfolgte Beschränkungen von Demonstrationen in Bern, Zürich und Basel: Im Zusammenhang mit dem Krieg im Nahen Osten wurde in den drei großen, politisch zentralen Städten am Wochenende vom 21. und 22. Oktober ein generelles Demonstrationsverbot ausgesprochen. Auch bereits bewilligte Kundgebungen wurden untersagt. Begründet wurden die Verbote mit der Feststellung eines generellen Sicherheitsrisikos auf Basis einer „umfassenden Sicherheitsbeurteilung“ – ohne jedoch eine Einzelfallprüfung vorzunehmen (SRF 2023a). Gravierenderweise wurde das Vorgehen von der Bundesrätin und Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements Elisabeth Baume-Schneider gestützt (Keystone 2023b). Die DJS (2023a), die Schweizer Sektion von AI und der Sprecher des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Keystone 2023e) sowie einige Medien kritisierten es dagegen scharf. Der Gemeinderat der Stadt Bern ging noch weiter. Er beschnitt das Recht auf Versammlungsfreiheit für größere Kundgebungen in der Innenstadt generell zwischen dem 17.11 und dem 24.12.2023, mit der Begründung in der Stadt sei in dieser Periode so viel los (Birner 2023). Eine privilegierte Behandlung von ideellen Kundgebung gegenüber kommerziellen Veranstaltungen wie dem Berner Weihnachtsmarkt oder dem kulturellen „Rendez-vous Bundesplatz“ wurde demnach nicht in Betracht gezogen. Die Regelung in Bern wurde von medialer Seite und Rechtsexpert:innen als ungerechtfertigt oder gar verfassungswidrig kritisiert (ebd.). Die Stadt Zürich korrigierte ihr

Vorgehen dagegen und ließ nach dem 22. Oktober 2023 auch Demonstrationen mit direktem Bezug zum Nahostkonflikt wieder zu (ebd.).

Zu beachten sind ferner wegweisende Bundesgerichtsurteile zu bestehenden Gesetzen und den Umgang mit Demonstrationen, welche sowohl auf die Praxis der Behörden als auch der Gerichte Einfluss haben können. Zu den wichtigsten gehört der Bundesgerichtsentscheid über das Kostenübernahmegesetz von Luzern (BGE 143 I 147). Dieser hieß eine Beschwerde zahlreicher Organisationen, Gewerkschaften und Einzelpersonen gegen die Kostenüberwälzung in Luzern teilweise gut. Das Bundesgericht stellte in seiner Beurteilung eine kritische Abschreckung und damit einen *Chilling*-Effekt auf Veranstaltende wie Teilnehmende und in diesem Zusammenhang die Verletzung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit durch Teile des Luzerner Gesetzes fest (E. 11, 12). Ferner sei der andauernde Rechtsschutz von Kundgebungen auch ohne Bewilligung oder bei vereinzelten Gewalttätigkeiten zu wahren, sofern die meinungsbildende Komponente erkennbar bleibe.[22] Veranstaltende dürften demnach nur haftbar gemacht werden, wenn Störungen oder Gewaltanwendungen maßgeblich und unmittelbar mit ihrem Verhalten im Zusammenhang stehen (E. 5.1, 5.3.4). Bei spontanen Kundgebungen entfalle die Kostenpflicht in jedem Falle (E. 5.3.2). Im entsprechenden Leitentscheid zur Polizeikostenüberwälzung bemängelte das Gericht zudem eine unzulässige Ausweitung des Störer- und Verursacherprinzips, da das Luzerner Gesetz nicht sicherstellte, dass Kosten tatsächlich nur Störern nach deren individuellem Verschulden zugerechnet würden. Daher wurde Art. 32b Abs. 4 PolG LU, der die Kostenübernahme durch Teilnehmende vorsah, aufgehoben. Die Bestimmungen ließen sich gemäß Bundesrichter nicht verfassungskonform auslegen (E. 13). Der Leitentscheid wird allerdings von Experten kritisiert: „Soweit das Bundesgericht abschließend über den Chilling-Effekt urteilt, bejaht es im Grunde in einem ersten Schritt abstrakt die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung und verneint sodann – ausgehend von dieser Auslegung – einen Chilling-Effekt, da der Veranstalter es selbst in der Hand habe, eine Kostenpflicht zu verhindern“ (Husmann 2018: 77f.). Mit dem Entscheid des Gerichts wurde das Luzerner Gesetz also mit der Möglichkeit seiner verfassungskonformen Anwendung im Grundsatz in Kraft belassen und konnte auf dieser Basis auch in anderen Kantonen umgesetzt werden.

Ebenfalls relevant sind Bundesgerichtsurteile zur Anwendung des Konzepts der Mittäterschaft im Zusammenhang mit Demonstrationen und Blockaden. Sie wurden mehrfach bejaht (BGE 129 IV 6 E. 5

[22] „Entwickelt sich bei einer anfänglich friedlichen Versammlung Gewalt in einem Ausmaß, das die meinungsbildende Komponente völlig in den Hintergrund tritt, kann der Schutz des Grundrechts entfallen. Kleinere Gruppen, die am Rand einer Versammlung randalieren, können den Grundrechtsschutz für die Versammlung als Ganzes hingegen nicht beseitigen. (…) Der Umstand, dass es an einer ursprünglich friedlichen Kundgebung zu Gewaltausübung kommt, lässt den Grundrechtsschutz somit nicht von vorneherein dahinfallen“ (BGE 143 I 147 E.3.2).

S. 19f.; BGE 108 IV 165; BGE 134 IV 216). Dabei hielt das Bundesgericht fest, dass nur Mittäter ist „wer bei der Entschliessung, Planung oder Ausführung eines Deliktes vorsätzlich und in massgebender Weise mit anderen Tätern zusammenwirkt, so dass er als Hauptbeteiligter dasteht. (…). Das bloße Wollen der Tat, der subjektive Wille allein genügt zur Begründung von Mittäterschaft jedoch nicht. Der Mittäter muss vielmehr bei der Entschließung, Planung oder Ausführung der Tat auch tatsächlich mitwirken. Daraus folgt aber nicht, dass Mittäter nur ist, wer an der eigentlichen Tatausführung beteiligt ist oder sie zu beeinflussen vermag. Dass der Mittäter bei der Fassung des gemeinsamen Tatentschlusses mitwirkt, ist nicht erforderlich; es genügt, dass es sich später den Vorsatz seiner Mittäter zu eigen macht“ (BGE 130 IV 58 E. 9.2.1, unter Verweis auf BGE 125 IV 134 E. 3a).

Besondere Aufmerksamkeit muss zudem dem dahingehend wegweisenden und bis heute oft berücksichtigten Bundesgerichtsurteil 108 IV 33 zum Straftatbestand des Landfriedensbruchs von 1982 geschenkt werden. Demnach macht sich des Landfriedensbruchs schuldig, wer sich an Zusammenrottungen beteiligt von welchen Gewalttätigkeiten ausgehen. Als solche zählen auch Versammlungen mit einer „für die bestehende Friedensordnung bedrohlichen Grundstimmung“ (ebd. E. 1). Woran genau diese festzumachen ist, bleibt allerdings vage und damit Auslegungssache der Gerichte. Grundsätzlich könne auch „eine zunächst friedliche Versammlung zu einer Zusammenrottung werden, wenn die Stimmung in der Menge derart umschlägt, dass sie leichthin zu den die öffentliche Ordnung störenden Handlungen führen kann“ (E. 1). Die Kann-Formulierung scheint hier entscheidend und ermöglicht es, den Tatbestand auch anzuwenden, wenn keine Gewalttätigkeiten gegen Sachen oder Menschen stattfanden. Verurteilt werden kann gemäß den Bundesrichtern auch, wer an einer „Zusammenrottung, bei der mit vereinten Kräften Gewalttätigkeiten begangen werden, teilnimmt, auch wenn er selber solche nicht verübt“ (E. 3). Entscheidend für die Strafbarkeit ist hier, wer einer Gruppe beziehungsweise Zusammenrottung zugeordnet werden kann und nicht wer Vergehen begeht. Dies eröffnet prinzipiell die Möglichkeit, Menschen indirekt aufgrund ihrer Gesinnungszugehörigkeit zu verurteilen. Entscheidend ist die Auslegung durch die Gerichte, welche auch Milde walten lassen können, wie dieser Fall zeigt: In einem Urteil aus dem Jahr 2022 sprach das Bundesgericht einen Fußballfan unter Anwendung der Unschuldsvermutung des Landesfriedensbruchs frei, obwohl es feststellte, dass er willentlich an einer „öffentlich gewalttätigen Zusammenrottung“ (BGE 6B_926/2020 E.1.2.) beteiligt war. Es sei nicht klar, dass der Angeklagte während Fan-Ausschreitungen selbst Schottersteine auf Polizist:innen geworfen habe.

Zu den hier erwähnten Beispielen könnte eine Vielzahl weiterer Fälle gelistet werden. In den sozialen Medien finden sich viele Indizien auf behördliches Fehlverhalten und eine repressiv agierende Justiz.

In den meisten Fällen sind die Quellen jedoch nicht glaubwürdig genug, die Angaben nicht abgleichbar und es ist daher auf eine Darlegung zu verzichten. Zusammenfassend lässt sich auf Basis der Recherchen und der beschriebenen Fälle annehmen, dass gewisse Demonstrationen besonders von Repressionen betroffen sind. Besonders stark trifft dies auf unbewilligte Demonstrationen zu. Der überwiegende Teil der hier beleuchteten Demonstrationen hat zudem ein explizit linkes politisches Verständnis und versucht an bestehenden Machtstrukturen zu rütteln. Einige der hier aufgearbeiteten Fälle stützen daher die vereinzelt diskutierte These (u. a. AL Bern 2015), dass Polizei und Staatsanwaltschaften gegen linken Protest härter vorgehen (vgl. Basel-Nazifrei Demonstration von 2018). Auffällig ist auch, dass Demonstrationsteilnehmende immer häufiger ohne Nachweis einer individuellen Schuld auf Basis einer Mittäterschaft zu teils hohen Strafen verurteilt wurden. Der Straftatbestand des Landfriedensbruchs findet seit über 10 Jahren eine zunehmende Anwendung[23] und auch das Konzept des Störers wurde ausgeweitet. Die Höhe der möglichen Strafen bei Landfriedensbruch und der große Spielraum in der Auslegung seiner Bestimmungen, insbesondere in Bezug auf die Feststellung einer „unfriedlichen Grundstimmung" in der Strafverfolgung, wirkt mitunter abschreckend auf die Wahrnehmung der Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Demonstrationsverbote werden meist mit Nutzungsansprüchen Dritter, die im Zusammenhang mit kommerziellen oder kulturellen Veranstaltungen stehen sowie bereits bewilligten Demonstrationen oder auch verpassten Gesuchsfristen legitimiert. Interessant sind schließlich die Argumente, welche angewandt werden, um Demonstrationen aufzulösen und die hohen Straftaten zu rechtfertigen. Dazu gehören Erfahrungen mit Demonstrationen mit ähnlichen Anliegen, ein allgemeiner Eindruck der Stimmung als unfriedlich oder gar gewaltbereit, vereinzelte Verstöße wie Sprühereien und mitgebrachte Gegenstände (wie Schutzausrüstung, verstärkte Transparente). Nicht immer gehen Auflösungen und sonstigen Polizeimaßnahmen gröbere Vergehen aus den Demonstrationen voraus. Ein abschreckender Effekt für die Anmeldung von und Teilnahme an Demonstrationen wird damit wahrscheinlich.

3.3 Einblicke in den öffentlichen Diskurs

Wie erwähnt, fehlen übergeordnete Institutionen, welche sich vertieft und langfristig mit der Umsetzung und Wahrung des Demonstrationsrechts in der Schweiz befassen. Im Rahmen dessen mangelt es an Studien und Publikationen, welche als Basis einer breiten öffentlichen Debatte und einer Verständigung zum Wert der Demonstrationsfreiheit dienen könnten. Entsprechend findet das Thema

[23] In den Jahren 1990 bis 1999 wurden pro Jahr rund 44 Erwachsene wegen Landfriedensbruch verurteilt. Zwischen 2000 und 2009 waren es rund 136. Von 2010 bis 2019 dagegen bereits 195,6 pro Jahr (Conzett/Faulhaber 2020).

nur vereinzelt Eingang in die breitere öffentliche Diskussion. Oft wird über Demonstrationen verkürzt, emotionalisiert und polarisiert, nach massiven Ausschreitungen oder wenn gröberes Fehlverhalten seitens der Behörden publik wird, debattiert. Das Thema wird fast nur in Expertenkreisen ausführlicher diskutiert. Nachfolgend werden, zentrale Stimmen des Diskurses sichtbar gemacht, um die allgemeine Stimmung gegenüber der Demonstrationsfreiheit in der Schweiz erfassbar zu machen. Wiederum wird der Diskurs während der Pandemiephase 2020/2021 weitgehend ausgeblendet, auch wenn in dieser Zeit die Demonstrationsfreiheit sehr breit und kontrovers diskutiert wurde.

3.3.1 Zivilgesellschaftliche Stimmen

Besonders aktiv wird der Umgang mit Demonstrationen von Aktivist:innen, NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen debattiert. Zu den kritischen Stimmen gehören insbesondere der Graue Block Basel, AI, Augenauf.ch, Humanrights.ch, Grundrechte.ch, das Reithallen Bern Kollektiv und Barrikade.info. Sie bemängeln unter anderem das Vorgehen der Polizei als zu repressiv und eine zu leichtfertige, oft unsachgemäße Anwendung von Gummischrot. Viele sind sich einig, dass sich daraus ein *Chilling*-Effekt ergibt, der Menschen vom Demonstrieren abschreckt.

Für humanrights.ch zeigen Entwicklungen, welche die Demonstrationsfreiheit einzuschränken, eine schweizweite Tendenz auf: „Das Berner Polizeigesetz führt auf kantonaler Ebene weiter, was der Bund auf nationaler Ebene mit seiner Gesamtstrategie zur Terrorismusbekämpfung angestoßen hat. Das Motto 'Der Zweck heiligt die Mittel' ist zum roten Faden geworden und wird zur Rechtfertigung einer neuen Interessensgewichtung herangezogen: Sicherheit über Meinungsäußerungsfreiheit“ (ebd. 2018b). Die Kritiken von AI konzentrieren sich insbesondere auf die Behinderung von Protest durch das Bewilligungsgebot (AI Schweiz 2023g), generelle Demonstrationsverbote an bestimmten Orten (ebd. 2023b) und Zeiten (Keystone 2023e) sowie auf die Kriminalisierung unbewilligter Demonstrationen (AI Schweiz 2023c, 2023d). Ebenfalls prangerte AI wiederholt die Verwendung von Gummigeschossen (AI/Omega Research Foundation 2023) sowie Fälle von rechtswidriger Polizeigewalt und Repressionen (AI Schweiz 2023f) an und kritisierte in dem Zusammenhalt das Fehlen einer unabhängigen Institution zur Aufklärung von polizeilichem Fehlverhalten (ebd. 2023e). AI schätzt daher die Versammlungsfreiheit in der Schweiz aktuell als gefährdet ein (ebd.). Die Vereinigung unabhängiger ÄrztInnen schrieb zum Einsatz von Gummigeschossen bereits 2003: „Die ärztliche Ethik gebietet uns, die politische Führung der Polizeikräfte öffentlich auf ihre Verantwortung für fatalen Folgen dieser Polizeiwaffe aufmerksam zu machen. Beim nächsten ausgeschossenen Auge oder gar Todesfall soll kein Politiker, keine Politikerin welcher Couleur auch immer sagen können, sie hätten dies nicht gewusst“ (VUA 2003). Sie fordert seit Jahren eine Meldepflicht für schwere Augenverletzungen durch Gummischrot. Die Augenärztin Anna Fierz bemängelt eine zu geringe Öffentlichkeit rund um

solche Verletzungsfälle und dass die Dunkelziffer unbekannt ist (ebd. 2022). Viele Verletzte würden sich nicht outen, um nicht öffentlich identifiziert oder stigmatisiert zu werden. Das Thema sei auch in den Augenkliniken ein Tabu (ebd.). Mitte 2023 ging eine von 6.437 Menschen unterzeichnete Campax-Petition bei der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektion Bern ein. Sie fordert ein sofortiges schweizweites Verbot des Einsatzes von Gummigeschossen durch die Polizei (Camponovo 2023). Humanrights.ch zeigt ein weiteres Problem der Bestimmungen rund um die Kostenüberwälzung auf: Wenn „dieselbe Behörde, die einen Polizeieinsatz führt und gegebenenfalls den Veranstaltenden einen Verstoß gegen Bewilligungsauflagen vorwirft, auch über die Kostenauflage entscheidet, erweckt [dies] zumindest den Anschein fehlender Unabhängigkeit und kann den Einschüchterungseffekt verstärken“ (ebd. 2013). Der dadurch erwirkte *Chilling*-Effekt zeigt sich beispielsweise daran, dass sich seit der Gesetzesänderung in Luzern kein Organisator mehr für die 1. Mai-Demonstration finden lässt. Dabei ist auch die Arbeit unabhängiger Medien und ihre Dokumentation von Demonstrationsgeschehen und Polizeiverhalten für die Wahrung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit entscheidend. Reporter ohne Grenzen weist im Zusammenhang mit Demonstrationen vereinzelt auf Hinderungen der Pressearbeit sowie Übergriffe von Polizist:innen auf Reporter:innen hin. 2023 wurde beispielsweise ein Medienschaffender durch einen Polizisten mehrfach geschlagen (RSF 2023a). Zudem würde die Medienarbeit vereinzelt durch Demonstrationsteilnehmende verhindert (ebd. 2023b). Wegen dieser und weiterer Mängel im Umgang mit der Pressefreiheit verlor die Schweiz 2022 vier Plätze auf der RSF-Rangliste der Pressefreiheit.

Demgegenüber stehen vereinzelte Stimmen konservativer bis rechtsextremer zivilgesellschaftlicher Akteure, welche das Demonstrationsverbot eingeschränkt und die Gesetzesgrundlagen verschärft sehen möchten. Besonders aktiv ist diesbezüglich die rechte Gruppierung Aktion für die Sicherheit der Schweiz (Sifa). Sie sprach im Zusammenhang mit einer Sitzdemonstration auf dem Bundesplatz 2020 durch Klimaaktivist:innen von der „Schande von Bern“ (Liebrand 2022). Sie diffamierte die Demonstrierenden als „Grünschnäbel“ und kritisierte, dass der Protest den Alltag der arbeitenden Bevölkerung störte. Im Umgang mit der Demonstration sei weder Rechtsstaatlichkeit noch die öffentliche Sicherheit gewahrt und aufgrund der politischen Nähe zur Berner Stadtregierung zu viel Milde angewandt worden. Die Sifa fordert daher die „Einnahmenausfälle der Marktbetreiber sind diesen vollumfänglich zu vergüten: Mittels direkten Lohnabzugs des Berner Stadtpräsidenten Alec von Grafenried“ (ebd.).

3.3.2 Stimmen internationaler und nationaler Rechtsexpert:innen

Besonders wegweisend sind zudem die Einschätzungen von Fachexpert:innen des In- und Auslandes. Sie können das behördliche Verhalten vor einem größeren Zusammenhang einordnen und

rechtlich bewerten. Zu den wichtigsten Stimmen gehören in der Schweiz die DJS, die CGDM, das Comité contre la torture sowie diverse Rechtsanwält:innen und -professor:innen. Daneben sind Berichte des Civicus, des UN-Committee against Torture sowie Stellungnahmen des EGMRs, der Vereinten Nationen und des Europarats zu beachten. Insgesamt schätzt die Mehrheit dieser Akteure die Demonstrationsfreiheit in der Schweiz als zwar gesichert, aber nicht durchgehend gewahrt ein. 2017 schrieb Civicus „People in Switzerland enjoy a vibrant and open space in which they are able to campaign and challenge authority through the exercise of their rights to free association, assembly and expression." (ebd.). Gleichzeitig kritisierte er die Bewilligungspflicht in der Schweiz und stellte vereinzelte Fälle fest, in denen die Versammlungsfreiheit eingeschränkt wurde. Letzteres vollzöge sich insbesondere, wenn staatliche Akteure potenzielle Sicherheitsbedrohungen vermuteten und im Rahmen von Gesetzesverschärfungen (ebd.). Auch darüber hinaus sind Stimmen, welche das generelle Bewilligungsgebot als mit internationalem Recht unvereinbar bewerten und die Kostenüberwälzung kritiseren, besonders häufig. Im Jahr 2012 beanstandete der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf friedliche Versammlung und Vereinigungsfreiheit, Maina Kiai, die damals im neuen Genfer LMDPu-Gesetz verankerte Bewilligungspflicht. Sie gäbe den Behörden die Befugnis, unter bestimmten Umständen alle Proteste vollständig zu verbieten. Dies schränke die Rechte auf friedliche Versammlung und freie Meinungsäußerung übermäßig ein (UN News 2012). Auch die Kommission unabhängiger Experten für Verfassungsrecht des Europarats fordert alle Staaten auf, zu einem Anmeldeverfahren überzugehenden, da „ein Autorisierungsantragssystem eher missbraucht werden kann" (§ 119 in Venice Commission 2010:22). Der EGMR stützt durch seine Rechtsprechung diese Forderung (vgl. Lashmankin vs. Russia, 57818/09 § 28, EGMR-Urteil vom 07.02.20217), ebenso wie das Recht, in Sicht- und Hörweite sowie zeitlicher Nähe zu relevanten Orten und Geschehen protestieren zu dürfen (ebd.) und den Schutzanspruch unbewilligter Demonstrationen, selbst wenn vereinzelte Gewalttaten begangen werden (vgl. Stankov vs. Bulgaria, 29221/95 und 29225/95, EGMR-Urteil vom 02.10.2001). In seinem Entscheid zur Aussprache von Demonstrationsverboten in Genf kritisierte der EGMR die Genfer Behörden für deren restriktives Agieren (Communauté genevois' d'action syndicale (CGAS) gegen die Schweiz, 21881/20, EGMR-Urteil vom 15.03.2022). Darüber hinaus hat er bereits mehrere Bundesgerichtsentscheide kritisiert und die Schweiz auch in Bezug auf die Meinungsfreiheit als „zu restriktiv" agierend bezeichnet (AI Schweiz 2020). Des UN-Ausschuss gegen Folter erhob seinerseits 2023 gegenüber der Schweiz den Vorwurf einer teils übermäßigen Gewaltanwendung durch Behörden und beanstandete polizeiliche Übergriffe, auch unabhängig von Demonstrationen (Committee against Torture 2023: 8).

Andere Kritiken beziehen sich spezifisch auf die Gesetzeslage und Rechtsprechung der Städte Genf, Basel und Luzern. Ein gemeinsamer Bericht unter Führung einer Arbeitsgruppe des Menschenrechtsinformationszentrums REGARD 2019 zur Wahrung der in der Verfassung verankerten Grundrechte in Genf befasste sich intensiv mit der dortigen Praxis und Gesetzeslage.[24] Laut dem Bericht schränkt das Versammlungsgesetz LMDPu die Versammlungsfreiheit erheblich ein, da es unbewilligte Demonstrationen kriminalisiert (REGARD 2019: 75). Ein weiterer Bericht über den Zustand der Versammlungsfreiheit in Genf zwischen 2015 und 2019 des CGDM kommt zum Schluss, dass die Polizei unter der politischen Billigung in Genf eine Praxis der Einschränkung des Rechts auf friedliche Versammlung verfolgt (CGDM 2019). Der Luzerner Rechtsanwalt Markus Husmann beschäftigte sich seinerseits ausführlich mit der Überwälzung von Polizeikosten bei Demonstrationen in Luzern. In Bezug auf den dahingehenden Leitentscheid des Bundesgerichts (vgl. Abschn. 3.2.5) sowie die Möglichkeit der Kostenüberwälzung und der Wahrung der Demonstrationsfreiheit im Allgemeinen, kommt er zu einem ernüchternden Urteil. Er bemängelt, dass durch das Luzerner Gesetz Demonstrationsteilnehmende in „überschiessender" (Husmann 2018:78f.) Weise kriminalisiert und auch Veranstaltende von spontanen Demonstrationen auf Basis des Gesetzes angeklagt würden. Er teilt zudem die Kritik an der fehlenden Unabhängigkeit der Verfügungsinstanz der Kostenüberwälzung. Auch durch die Behördenpraxis werde politischer Protest im öffentlichen Raum in Luzern marginalisiert, teils massiv eingeschränkt und mit (zu) unbestimmten Auflagen belegt. Auch Husmann sieht in der Gesetzeslage sowie der Praxis in Luzern eine beabsichtigte Abschreckungswirkung, welche nicht nur eine „Einschränkung, sondern eine eigentliche Vereitelung hinsichtlich zentralster politischer Grundrechte" (ebd. 2018: 79) bewirke. Besonders oft wurden Polizeieinsätze und Strafprozesse zudem in Basel kritisiert. Der Basler Anwalt und SP-Großrat Christian von Wartburg, welcher bereits mehrfach Demonstrierende vor Gericht vertrat, kritisiert unter anderem die breite Anwendung des Konzepts der Mittäterschaft und damit des Landfriedensbruchsartikels. Er bewertet die darauf beruhenden Strafverfahren als ein Ausdruck einer „überbordenden Kriminalisierung in Zusammenhang mit öffentlichen Kundgebungen und der Ausübung von Grundrechten" (Jikhareva 2020). Die Kritik teilt der Basler Strafprofessor Hans Vest und sieht im Tatbestand des Landfriedensbruchs den Versuch, die Beweisführung der Strafbehörden zu erleichtern. Er sei „eine Konstruktion, um eben gerade jene zu bestrafen, denen man keine Beteiligung an Gewalttätigkeiten vorwerfen kann" (zitiert nach

[24] Der Bericht basiert auf Art. 42 der Genfer Kantonsverfassung der verlangt, dass die Umsetzung der Grundrechte regelmäßig einer unabhängigen Überprüfung unterzogen wird.

ebd.). In Basel kommt laut von Wartenburg zudem eine problematische Nähe von Staatsanwaltschaft und Polizei hinzu.[25] Für eine funktionierende Demokratie seien diese Entwicklungen brandgefährlich (ebd.). Ein weiterer Basler Anwalt, welcher ebenfalls Erfahrung mit Gerichtsprozessen rund um Demonstrationen hat, zieht dazu das Fazit: „In Basel vergeht gefühlt keine Woche mehr, in der sich nicht Personen vor Gericht verantworten müssen, weil ihnen im Zusammenhang mit Kundgebungen auf öffentlichem Grund Straftaten vorgeworfen werden“ (Bürgi zitiert nach ebd.).

Weitere Kritiken beziehen sich auf einzelne Polizeieinsätze. Die Beschwerde von fünf ZGOs, die Behörden in Zug würden Veranstaltungen zu den Themen Ökologie und Gerechtigkeit repressiv behandeln und mitunter diffamieren, wurde vom Rechtsexperten Markus Mohler in einem Interview bekräftigt. Er schätzt mehrere umstrittene Polizeieinsätze als unverhältnismäßig und in Teilen rechtswidrig ein und erhebt den Verdacht des Amtsmissbrauchs (Schuler 2022). Auch die DJS haben wiederholt auf repressive Gesetze und Gerichtsurteile, als auch auf polizeiliches Fehlverhalten hingewiesen. Beispielsweise kritisierten sie die Polizeitaktik bei der 1. Mai Demonstration 2023 in Basel (vgl. Abschn. 3.2.3.) scharf: „Der gestrige Polizeieinsatz stellt einen beispielslosen Angriff auf die grund- und menschenrechtlich geschützte Versammlungs- und Meinungsfreiheit dar. Die präventive Einkesselung zeugt von einer neuen Eskalationsbereitschaft seitens der Polizei (…)“ (ebd. 2023b). Mehrfach und teils erfolgreich sind die DJS bereits gegen die Versammlungs- und Meinungsfreiheit einschränkende Vorfälle auf rechtlichem Wege vorgegangen, jüngst durch einen Rekurs gegen das über das Wochenende vom 21./22. Oktober 2023 in Basel-Stadt verhängte generelle Demonstrationsverbot (ebd. 2023a). Dabei sind die demokratischen Jurist:innen selbst sehr erfahren, was den Umgang von Behörden mit Demonstrationen angeht. Unter anderem sind sie als unabhängige Demonstrationsbeobachtende bei einer Vielzahl an Veranstaltungen zugegen. Dabei kritisieren sie, dass sie in dieser Funktion weder rechtlich geschützt noch behördlich anerkannt sind (ebd. 2023b.).

Ein weiterer großer Kritikpunkt auf internationaler Ebene bezieht sich auf die Transparenz und die Unabhängigkeit von relevanten Akteur:innen rund um den Umgang mit behördlichem Fehlverhalten, Polizeieinsätzen sowie der Umsetzung internationaler Empfehlungen zur Einhaltung von Menschenrechten. Neben einem unabhängigen und allgemein zugänglichen Mechanismus zur Einreichung von Beschwerden gegen polizeiliches Fehlverhalten, fordert das Anti-Folter-Komitee der UN ein zentrales System zur Erhebung statistischer Daten zu Fehlverhalten und Fällen von Folter und Misshandlung durch Beamte sowie eine Datenbank über Beschwerden (Committee against Torture 2023: 9). Für die Umsetzung der internationalen Empfehlungen und der Überprüfung der

[25] Die Kriminalpolizei ist im Kanton Basel in die Staatsanwaltschaft integriert.

internationalen Menschenrechtsverpflichtungen brauchte es laut des Komitees einen wirksamen Koordinationsmechanismus zwischen Bund, Kantonen und Zivilgesellschaft (ebd.: 8). Das 2023 gegründete Schweizerische Institution für Menschenrechte (SIHR)[26] wird als als positives Signal zur Stärkung der Menschenrechte und der Verbesserung der Koordination betrachtet. Das Komitee bemängelt allerdings, dass dem SIHR personelle und finanzielle Ressourcen fehlten, um sein Mandat im Einklang mit den Grundsätzen zum ‚Status nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte' erfüllen zu können. Weiterhin brauche es ein Mandat, um Einzelbeschwerden gegen Menschenrechtsverletzungen prüfen zu können, so das Komitee (ebd.: 4).

Im Sinne der Vollständigkeit sollen hier auch Stimmen von Rechtsexpert:innen aufgeführt werden, welche die bestehenden behördlichen Praktiken, Rechtsverschärfungen und Gerichtsurteile als unproblematisch einschätzen. Im Vergleich zu den Kritiker:innen sind diese jedoch deutlich seltener zu hören. Der ehemalige Staatsanwalt und Kommandant der Kantonspolizei Basel-Stadt wies in einem Interview internationale Kritik am mangelnden Rechtsschutz und polizeilichem Fehlverhalten hierzulande zurück. Forderungen nach mehr Forschung zu Polizeigewalt lehnte er mit der Begründung ab, diese sei aufgrund des hohen Behördenvertrauens in der Schweiz gar nicht notwendig. Zudem betonte er, bei Demonstrationen ohne Bewilliung sei die „Polizei nicht nur zum Eingriff befugt, sondern verpflichtet" (zitiert nach Marti et al. 2018). Allerdings sieht selbst er die Vorteile einer unabhängigen Ombudsstelle zur Aufklärung von Vergehen der Polizei (ebd.). Der in der Einleitung zitierte Markus Müller, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht, urteilt im Zusammenhang mit der Regelung zur Kostenüberwälzung in Bern, diese sei „absolut korrekt" und „verhältnismässig" (zitiert nach Scheuer 2018). Zudem bestünde kein unbedingter grundrechtlicher Anspruch eine Demonstration durchführen zu können, man „erhält das Demonstrationsrecht erst mit einer staatlichen Bewilligung" (ebd.). Das Prinzip, dass Grundrechte vom Staat erst ‚erteilt' werden müssten, spiegelt sich in der schweizerischen Bewilligungspflicht wider, wirft aus einer Grundrechtsperspektive jedoch Fragen auf.

3.3.3 Politische Stimmen

Auf politischer Ebene zeigt sich ein mehrheitlich distanzierter Umgang mit Demonstrationen und kein uneingeschränkter Wille, die Versammlungsfreiheit zu schützen. In weiten Teilen rechter und konservativer Parteien wurden in den vergangenen Jahren Bestrebungen sichtbar, das Versamm-

[26] Das SIHR ist die erste nationale Menschenrechtsinstitution in der Schweiz und wurde auf Begehren des Parlaments gegründet. Es soll das SKMR als dauerhafte Institution zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte ersetzen.

lungsrecht einzuschränken und Vergehen aus Demonstrationen heraus, sowie die Teilnahme an unbewilligten Versammlungen härter zu bestrafen. Als Hauptargumente werden die Kosten für Polizeieinsätze und Sachschäden sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bemüht. Weiter wird das Argument der Sicherheit oder des Sicherheitsempfindens angeführt, um Forderungen nach mehr Beschränkungen zu legitimieren. Demonstrationen und -teilnehmende werden durch Politiker:innen teils diffamiert, ihre politischen Ziele in Abrede gestellt. Teilnehmende an Klimaprotesten sind der SVP ein besonderer Dorn im Auge. Der SVP-Nationalrat Roger Köppel twitterte 2023 zu Klimaprotesten auf dem Bundesplatz „Warum reden so viele dieser Klima-Extremisten auf dem Bundesplatz Hochdeutsch?“ (zitiert nach Jikhareva 2020). Auch FDP-Nationalrat Hans-Peter Portmann teilte damals die Vermutung „ausländische Organisationen“ (ebd.) würden die Platzbesetzung kontrollieren. SVP-Mitglieder beschuldigen auch in anderen Zusammenhängen Demonstrierende, keine echten Aktivist:innen zu sein und diffamierten sie als „Extremisten“ (zitiert nach Häne 2020), „linksextremen Chaoten“ (SVP 2016) oder „Nichtsnutze und Terroristen“ (SVP 2022). Die SVP fordert härtere Strafen und ein radikales polizeiliches Vorgehen gegen Protestierende und besonders gravierend, die Suspension von Richter:innen welche Aktivist:innen nicht verurteilen (ebd.). Mehrfach kritisierte sie das Vorgehen der Polizei als zu demonstrationsfreundlich (Vonarburg 2022). Eine Einschätzung, welche die Partei „Volks-Aktion gegen zu viele Ausländer und Asylanten in unserer Heimat“ in einer Interpellation an den Regierungsrat von Basel-Stadt teilte (JSD/P215152).

Dabei gehen Politiker:innen nicht nur verbal gegen Demonstrationen vor, sondern gestalten auch mit Vorstößen und Initiativen die öffentliche Stimmung mit. Die SVP hat mehrere auf die Versammlungsfreiheit zielende Vorstöße und Initiativen lanciert. Gemeinsam mit weiteren Ständeräten aus dem bürgerlichen Lager, lancierte die SVP-Bern 2016 eine Motion[27], die nicht nur die Teilnahme an unbewilligten Demonstrationen, sondern schon die Interessensbekundung der Teilnahme sowie das Teilen einer entsprechenden Veranstaltung – etwa auf Facebook – unter Strafe stellen wollte (cho 2016). Die ersten Bestimmungen kamen mit der Totalrevision des kantonalen Polizeigesetzes 2019 weitgehend zustande, die restlichen wurden abgewiesen. Die SVP-Fraktion in Zürich Stadt reichte 2020 mehrere Vorstöße ein, die u. a. auf die Anpassung der Benutzungsordnung und Veranstaltungsrichtlinien zielten, um so Bewilligungen von Kundgebungen zu verhindern. Sie wurden alle abgelehnt (olgr 2021). Eine kantonale „Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung“ (sog. Anti-Chaoten-Initiative) der Jungen SVP des Kantons Zürich von 2023 fordert die Einführung einer zwin-

[27] Motionen sind in der Schweiz parlamentarische Vorstöße auf bundes-, kantonaler oder kommunaler Ebene, welche die Regierung beauftragen, tätig zu werden.

genden Kostenüberwälzung und ein härteres Durchgreifen der Polizei gegen „illegale“, also unbewilligte Demonstrationen (Anti-Chaoten Initiative 2023). 2024 wird im Kanton über diese Vorlage sowie ein Gegenvorschlag abgestimmt. Die Stadt-Basler SVP lancierte 2023 ebenfalls eine Anti-Chaoten-Initiative „JA zur Durchsetzung von Recht und Ordnung – NEIN zum Chaotentum“ sowie die die Volksinitiativen für „Mehr Freiheit für Bevölkerung und Gewerbe bei Demonstrationszügen“. Damit sollen u. a. Bewilligungen von Demonstrationen in der Basler Innenstadt eigeschränkt und sichergestellt werden, dass „traditionelle“ Großveranstaltungen wie Märkte und Festivals nicht durch Demonstrationen gestört werden. Weiter sollten Demonstrationen seltener an Samstagen und nur noch in einigen Straßen bewilligt werden. Bereits 2022 hatte der SVP-Großrat Roger Stalder eine Motion eingereicht, welche ähnliche Ziele verfolgte. Sie wurde vom Basler Parlament abgelehnt (Kohler 2022). Insgesamt fallen gerade die SVP-Jugendsektionen mit einem besonders harten Kurs auf. Beispielsweise bot 2017 die JSVP-Bern im Vorfeld einer von linken Gruppierungen organisierten Solidaritäts-Demonstration für G-20-Demonstrierende 300 CHF für jedes „Beweismaterial“ für strafbare Handlungen aus der Demonstration heraus. Explizit forderten sie dazu auf, die Demonstration abzufilmen (gas 2017).

Diesen Stimmungen und Bestrebungen gegenüber stehen Politiker:innen der Alternativen Liste (AL), BastA!, SP und Teile der Grünen, welche sich für den Erhalt und die Stärkung der Versammlungsfreiheit engagieren. Allgemein bewerten sie Einschränkungen der Versammlungsfreiheit kritischer, selbst wenn diese angesichts kleinerer Vergehen aus Demonstrationen heraus angestrengt werden. Die AL bemängelte mehrfach Polizeieinsätze bei Demonstrationen als einschüchternd und unverhältnismäßig. Kritisch wies sie auch auf die teils diffamierende und verkürzte mediale Berichterstattung über Demonstrationen hin, wie 2015 in Zusammenhang mit einem Verbot einer Demonstration in Bern im Vorfeld der Schweizer Parlamentswahlen (AL Bern 2015). Die AL bemängelte ferner wiederholt auf eine Ungleichbehandlung von linkem und rechtem Protest. In einem kritisierten Fall wurde eine antifaschistische Demonstration untersagt, während eine Aktion der rechtsextremen Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (PEGIDA) und Direktdemokratischen Partei Schweiz (DPS) eine Genehmigung erhielt (ebd.). Die SP verwies ebenfalls mehrmals auf vermeintlich zu hartes Polizeiagieren. Im Zusammenhang mit einer Auflösung einer unbewilligten Demonstration in Liestal 2021 kritisierten die SP Baselland und die Jungsozialisten (JUSO) den Polizeieinsatz als aggressiv, unverhältnismäßig und forderten dessen Aufarbeitung (Hausendorf 2021). Die Grünen fordern ihrerseits die Revision der generellen Bewilligungspflicht und der Kostenüberwälzung. Personen, die an unbewilligten Demonstrationen teilnehmen, sollten nicht gebüßt werden, „nur weil sie an einer Ansammlung von Personen teilnehmen, für die niemand eine Bewilligung eingeholt hat“ so die Grünen der Stadt Zürich (Maggi 2020). In der Stadt Genf wiesen die jungen Grünen

jüngst auf zunehmende Einschränkungen des Demonstrationsrechts hin, die unbewilligte, aber auch spontane Demonstrationen, treffen würden (Jeunes vert-e-s Genève o.J.). In Bezug auf die besonders stark debattierten Protestaktionen von Klimaaktivist:innen vertreten linke und grüne Parteien weitgehend die Meinung, dass auch diese schützenswert und legitim seien. Beispielsweise wurden Freisprüche einiger an Straßenblockaden beteiligter Aktivist:innen aus dem Jahr 2022 wurden vom Juso-Präsident Nicola Siegrist und der grünen Nationalrätin Prelicz-Huber als angemessen eingeschätzt (Djurdjevic/Haag 2022). Prelicz-Huber bewertete die Entscheide der Richter als „richtig und enorm mutig" (zitiert nach ebd.), denn auch ziviler Widerstand stünde unter dem Schutz der Versammlungs- und Meinungsäußerungsfreiheit.

Auch von grüner und linker Seite wurden Interpellationen, Motionen, schriftliche Anfragen und in Einzelfällen aufsichtsrechtliche Anzeigen rund um Demonstrationen eingebracht. Alle mir bekannten hatten dabei zum Ziel, die Versammlungsfreiheit zu stärken oder potenzielles Fehlverhalten von Behörden und Gerichten in diesem Zusammenhang zu hinterfragen. Etwa reichte die Berner AL 2018 gemeinsam mit den Fraktionen der Grünen und SP die Motion „Meldepflicht statt Bewilligungspflicht für politische Kundgebungen" ein. Diese wurde vom Gemeinderat abgelehnt. Sie verstoße gegen kantonales Recht und durch Bewilligungen seien Demonstrationen besser zu kontrollieren, so die Begründung (msl 2018). Die St. Galler JUSO forderten die Stadt St. Gallen 2022 auf, ebenfalls zu einem Anmeldeverfahren für Versammlungen überzugehen (ame 2022). Eine ähnliche Motion ging 2021 von den Grünen der Stadt Zürich ein und wurde im Gemeinderat angenommen. Es folgte ein Vorstoß, der zum Ziel hatte, die Möglichkeit Teilnehmende unbewilligter Demonstrationen aufgrund des Tatbestands der Übertretung zu büßen einzudämmen (Maggi 2020). 2018 kritisierten die Berner AL und SP in einer Interpellation die Verletzung der Verhältnismäßigkeit durch den Polizeieinsatz an der erwähnten Afrin-Demonstration vom 07.04.2018 (vgl. Abschn. 3.2.1.) und forderten eine externe Untersuchung sowie die Einrichtung einer unabhängigen Ombudsstelle. Der Regierungsrat wies diese Forderung zurück, da er für eine Untersuchung „keine Veranlassung" sah und es eine Ombudsstelle nicht brauche – es gäbe bereits entsprechende Beschwerdestellen (RRB: RRB-03.04.2019-de). 2020 kritisierten die Berner AL und SP in einer weiteren Interpellation „Pressearbeit bei Polizeieinsätzen" die Wegweisungen von Journalist:innen und deren Hinderung an der Dokumentation der Polizeiarbeit im Rahmen einer Demonstration (RRB: RRB-05.05.2021-de). Die Verhältnismäßigkeit des Polizeieinsatzes und -aufgebots beim Feministischen Streik vom 14.06.2023 stellt schließlich die Interpellation (Nr. 76) der SP in Basel-Stadt infrage.

Der Bundesrat seinerseits äußerte sich bisher selten zum Thema Demonstrationsfreiheit, etwa wenn er durch Parlamentsanfragen dazu verpflichtet war. In der Regel stärkt er dabei die Versammlungs-

und Meinungsfreiheit. Doch auch auf höherer politischer Ebene ist die Tendenz erkennbar, Entwicklungen mitzutragen, die Freiheit zu Demonstrieren im Namen der Sicherung der öffentlichen Ordnung präventiv einzuschränken. Wie bereits dargelegt, unterstützte die Bundesrätin Baume-Schneider die generellen Demonstrationsverbote mehrerer Großstädte des Oktoberwochenendes 2023 (Keystone 2023b). Polizeiangehörige und -organe fordern ihrerseits mehrheitlich einen Ausbau der Kompetenzen im Umgang mit Demonstrationen und eine Verbesserung ihrer Ausrüstung. Zudem weisen sie Kritik an polizeilichem Vorgehen fast immer zurück. Im Sommer 2023 forderte die Polizei nach Veröffentlichung eines Videos eines sehr umstrittenen Polizeieinsatzes, zudem das Filmen von Polizeieinsätzen generell zu verbieten (Rosner 2023).

Wie dargelegt, wird der Wert der Versammlungs- und Meinungsfreiheit entlang des politischen links-rechts Spektrums unterschiedlich hoch gewichtet. Beispielhaft zeigte sich dies kürzlich in der Stadt Bern: Hier wehrte sich ein Bündnis aus linken Parteien im Spätherbst 2023 gegen das mehrwöchige und pauschale Demonstrationsverbot in der Berner Innenstadt. Demgegenüber unterstützen die konservativen und rechten Parteien fast unisono den entsprechenden Entscheid des Gemeinderats. (Kwasny/Klemenz 2023). In Zürich vollzieht sich momentan ein Tauziehen zwischen der rot-grün regierten Stadt und dem deutlich bürgerlicher geprägten Kantonsrat. Nachdem erstere die Bewilligungspflicht für kleinere Demonstrationen gegen eine Meldepflicht tauschte, versucht der Kanton nun mit der Annahme des Gegenvorschlags der Anti-Chaoten-Initiative u. a. Kostenüberwälzungen auf Veranstaltende zu forcieren (Keystone 2023c). Dabei finden Fragen rund um Demonstrationen insbesondere auf lokaler Ebene verhandelt und finden bisher nur wenig Eingang in bundesparlamentarische Debatten. Die politische Polarisierung des Themas ist auch vor der dem Hintergrund der Verflechtung von Richter:innen mit politischen Parteien problematisch. So müssen in der Schweiz alle Bundesrichter:innen von einer Partei nominiert sein und sich regelmäßigen Wiederwahlen stellen. Kaum werden daher parteilose Richter:innen gewählt. Wie die kürzlich abgelehnte Justiz-Initiative, sehen auch ehemalige Bundesrichter die Unabhängigkeit der Gerichte dadurch gefährdet (Vinzenz 2021).

3.3.4 (Mediale) Öffentlichkeit

Um die öffentliche Stimmung tiefgreifend zu erfassen, wäre eine Medienanalyse notwendig, welche dieser Bericht nicht leisten kann. Auf Basis der getätigten Recherchen sowie durch gezielte Suchanfragen zeichnet sich ein Bild ab, wonach viele Medien, wie der Bund, Tagesanzeiger, Beobachter und die öffentlich-rechtlichen Medien, einen eher neutralen Kurs in der Berichterstattung über Demonstrationen verfolgen. In der NZZ gibt es neben einigen demonstrationsfreundlichen (bspw. Gerny 2023) auch diverse diesbezüglich kritische Stimmen (bspw. Fontana 2023). Dazu kommen Medien, welche

Demonstrationsgeschehen nicht nur kritisch, sondern mitunter als unnötige Störung der öffentlichen Ordnung einordnen. Besonders oft finden sich demonstrationskritische bis -feindliche Berichte und Begriffe sowie verkürzte Darstellungen in konservativen und wirtschaftsliberalen Medien sowie rechten Medien wie der Weltwoche (bspw. Renggli 2022, 2023) und dem Blick. Wiederholt werden darin Argumente der Kostenübernahme durch die Allgemeinheit für Polizeieinsätze und Sachschäden (Aeschlimann 2022) und die Beschuldigung von Demonstrierenden als Krawallmacher hervorgebracht, um Stimmung gegen Versammlungen zu nähren. Zudem lesen sich darin viele besonders gegenüber Linken und Klimademonstrierenden feindliche Stimmen. In Onlinemedien wie nau.ch und bluewin.ch sowie in Gratiszeitungen wie 20 Minuten finden sich ihrerseits viele oberflächlich gehaltene, teils einseitige Berichte, welche vereinzelt Diffamierungen reproduzieren. Begriffe wie „Demo Chaoten“ (olgr 2021) oder die Bezeichnung unbewilligter Demonstrationen als „illegal“ (Geisseler 2020) lesen sich auch in den etablierten Medien immer wieder und prägen den Diskurs mit. Die Wirkmächtigkeit dieser, auch von politischer Seite verwendeten Begriffe, darf nicht unterschätzt werden. Und auch über konservative Medien hinaus, zeigt sich mitunter ein Unverständnis für den Wert öffentlichen Protests. Beispielsweise forderte ein in der Basler Zeitung veröffentlichter Kommentar 2020 Klima-Aktivist:innen dazu auf, sie sollen eine „Volksinitiative lancieren statt protestieren!“ (Häne 2020).

Demgegenüber stehen einige wenige Medien, welche die Versammlungs- und Meinungsfreiheit durch ihre Berichterstattung und Recherchen stärken und den behördlichen und gerichtlichen Umgang mit Demonstrationen kritisch begleiten. Dazu gehören insbesondere die die Wochenzeitung (WOZ) und das Onlinemagazin Republik, sowie weitere kleinere Medien, Magazine und Fachjournale wie das Plädoyer der DJS, das Basler Bajour, das Augenauf Bulletin der Menschenrechtsorganisation Augenauf, das an der Westschweizer Sektionen der Schweizerischen Arbeiterpartei angeschlossene Voix Populaire und Work der Gewerkschaft Unia. Die WOZ recherchierte mehrfach ausführlich zu Polizeieinsätzen und Gerichtsprozessen rund um Versammlungsgeschehen (u. a. Jikhareva et al. 2020). Das digitale Magazin Republik seinerseits trug mit mehreren ausführlichen Reportagen dazu bei, Daten und Einschätzungen zu Themen wie Gummigeschossen (vgl. Schöni 2022) zu sammeln.

In den sozialen Medien zeigt sich die Polarisierung zum Thema Demonstrationsfreiheit besonders drastisch, auch wenn die entsprechenden Posts und Kommentare nicht als Repräsentation der öffentlichen Meinung missverstanden werden dürfen. Beispielsweise schrieben Leser:innen unter ein Video auf der Website der Zeitung Blick, welches die gewaltsame Auflösung einer Demonstration am Feministischen Streiktag vom 14.06.2023 (vgl. Abschn. 3.2.2) zeigt: „Halb so wild! Der Polizist hat der

Demonstration sogar einen gefallen gemacht! Mit dem Zerren an den Haaren wurde Ihre Links Alternative Frisur eher verschönert!“ und „Ich verstehe die Diskussionen nicht. Es handelte sich um eine unbewilligte Demo also muss diese mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln aufgelöst werden. Punkt“ (o. A. zitiert nach Müller 2023). Klimaprotestierende werden online als „Klimaterroristen“ und „Demokratieverächter“ verunglimpft (Jikhareva et al. 2020). Die Stimmung in den Kommentaren ist zu einem großen Teil demonstrationsfeindlich und zeigt, dass die Verfasser:innen kein Bewusstsein für den Wert der Demonstrationsfreiheit haben. In einer nicht repräsentativen Leserumfrage zum Demonstrationsgeschehen in Basel gaben 42 Prozent der 78 Befragten an „Alles was nicht bewilligt ist, soll sofort aufgelöst werden – koste es was es wolle“, ganze 13 Prozent finden gar „Es soll ein Demonstrationsplatz gebaut werden, damit die Demos den Alltag nicht stören“ und weitere acht Prozent möchten „überhaupt keine Demonstrationen mehr in Basel“ (Stand 19.11.2023, Ferraro 2023). Dabei zeigten schon die angenommenen Gesetzesrevisionen in Bern, Genf, Solothurn und Luzern, die distanzierte Stimmung breiter Teile der Öffentlichkeit gegenüber der Versammlungsfreiheit. In einem Artikel zur erfolgten Annahme der Polizeikostenüberwälzung in Bern, finden sich fast nur positive Kommentare, die teils sogar noch härtere Rechtsgrundlagen fordern. Die entsprechende Anpassung des Berner Polizeigesetzes war von der Stimmbevölkerung mit deutlichen 76,4 Prozent angenommen worden. Auch die deutliche Annahme des revidierten Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst zeigt, dass die Vorstellung, mehr Staatsschutz sei nötig und diene der Sicherheit statt der Überwachung, in der Bevölkerung überwiegt (Public Eye o.J.).

4 Fazit: Umkämpfter Raum für Demonstrationen in der Schweiz

„Protest wird in der Schweiz häufig eher als Bedrohung angesehen anstatt als Chance,
die Demokratie gemeinsam zu gestalten."
(Amnesty International Schweiz 2023d)

Die vorliegende Studie förderte einige besorgniserregende Entwicklungen in Bezug auf die Sicherung der Demonstrationsfreiheit und eine teilweise versammlungsfeindliche Umgebung zutage. Probleme ergeben sich auf mehreren Ebenen, angefangen bei Rechtsgrundlagen, den Befugnissen und dem Agieren von Behörden, Gerichtsprozessen und -urteilen sowie durch die öffentliche Debatte und Stimmung. All diese Aspekte haben potentiell einen *Chilling*-Effekt für die Wahrnehmung und Wahrung des Rechts der Versammlungs- und Meinungsfreiheit in der Schweiz, wie Gerichte, Menschenrechtsorganisationen und internationale Expert:innen wiederholt bestätigt haben. In Bezug auf das Bestehen von *Shrinking-Space*-Phänomene (vgl. Abschn. 2.1.1.) in der Schweiz lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

1. **Restriktive und verschärfte Gesetzesgrundlagen nahmen besonders in einigen Großstädten und Kantonen zu, gegenteilige Entwicklungen zeichnen sich kaum ab.** Verschärfungen der Gesetzesgrundlagen ergeben sich insbesondere durch Neuerungen in Polizeigesetzen und dem Genfer Versammlungsgesetz LMDPu. Zu den wichtigsten gehört die Ausweitung der Haftung von Veranstaltenden und Demonstrierenden bei Schäden und Vergehen inklusive der Möglichkeit der Kostenüberwälzung in Bern, Luzern, Zürich und Genf. Hinzu kommen Neuerungen im nationalen Terrorismusgesetz in Bezug auf das Konzept des Gefährders und die Höhergewichtung der öffentlichen Ordnung, die sich auch im LMDPu wiederfindet. Sie ergänzen die ohnehin bereits restriktiven Gesetzesgrundlagen, welche eine generelle Genehmigungspflicht, die Bestimmungen zum Straftatbestand des Landfriedensbruchs und die Zulassung von Gummischrot als Gewaltmittel umfassen. Die Entwicklungen werden befeuert durch politische Forderungen, gegen Demonstrationsgeschehen und Teilnehmende rechtlich härter durchzugreifen und vermehrt Haftstrafen auszusprechen. In den vergangenen Jahren scheint es bereits eine Entwicklung zu höheren, beabsichtigt abschreckenden Strafen gegeben zu haben. Zudem wurden Veranstaltende wie Teilnehmende mehrfach rechtskräftig, wenn auch mit eher geringen Beträgen, an Polizeikosten beteiligt (vgl. Keystone 2023a). Die bisher weitgehend intransparenten Regulierungen der Überwachung des öffentlichen Raumes und die ungeregelte Anwendung biometrischer Überwachung, schafft ein zusätzlich unsicheres Handlungsumfeld für Demonstrierende. Besonders

restriktiv ist die Gesetzesgrundlage in Bezug auf Versammlungen in Genf, Bern und Luzern, in Basel werden besonders oft hohe Strafen gesprochen.

2. **Verschärfungen in der Bewilligungspraxis ergaben sich insbesondere durch ein teils restriktives Verwaltungshandeln und mitunter erhöhte Bewilligungsauflagen**. Sie manifestierten sich in Fällen von nicht erteilten Genehmigungen, etwa aufgrund nicht eingehaltener Anmeldefristen, zu konfrontativ eingeschätzten Gegendemonstrationen sowie für bestimmte Orten, Zeiten und Personen. Eine Einzelfallprüfung erfolgt demnach nicht immer. Zu den Restriktionen in diesem Bereich gehören auch Gebühren und teils lange Fristen für die Gesuchsbearbeitungen sowie Verschärfungen von Veranstalterpflichten, etwa in Bezug auf die Bereitstellung von Sauberkeits- und Verkehrskonzepten oder einem eigenen Sicherheitsdienst. Sie ergänzen bereits bestehende Restriktionen, was etwa die Vorgabe von Laufrouten durch die Polizei oder die nachrichtendienstliche Behandlung von Anmelder:innen angeht. Verbreitet sind solche Einschränkungen insbesondere in Bern, Genf, Luzern, Basel, Zürich und Zug.

3. **Versammlungsverbote und -auflösungen scheinen, auch aufgrund der verschärften Bewilligungspraxis zuzunehmen.** Allerdings lassen sich keine verlässlichen Meta-Zahlen finden. Besonders betroffen scheinen spontane und Gegendemonstrationen zu sein sowie unbewilligte Demonstrationen, deren Schutzanspruch durch Polizei, Öffentlichkeit und Gerichte mitunter nicht respektiert wird. Dabei werden letztere, auch ohne dass es zu Gewalttätigkeiten kommt, zuweilen präventiv aufgelöst. Dies geschieht etwa, wenn Gewalttätigkeiten erwartet werden, die Demonstration das Sicherheitsempfinden stört, Teilnehmende Vermummungs- oder Sprühmaterial mit sich führen oder schlicht, weil die Versammlung unbewilligt ist. Es scheint zumindest in einigen Städten, darunter Basel, Bern und Luzern, die Tendenz zu geben, besonders restriktiv bis eskalativ bei der Auflösung von Demonstrationen zu agieren. Von verschiedenen Seiten wird den Behörden und der Öffentlichkeit zudem vorgeworfen gegen linke, emanzipatorische Demonstrationen härter vorzugehen. Auch dieser Vorwurf ließ sich in der vorliegenden Untersuchung nicht ausreichend evaluieren, wenn sich auch diverse Hinweise auf eine feindliche Grundstimmung gegenüber Klimademonstrationen finden ließen. Gravierend ist zudem, dass in der Öffentlichkeit die Bereitschaft besteht, Restriktionen, gerade bei Demonstrationen und Veranstaltenden, die bereits mit Gewalttätigkeiten oder Ausschreitungen aufgefallen sind, mitzutragen. Dies zeigt sich beispielhaft am Genfer Polizeigesetz, dass vorgab, Organisatoren von Demonstrationen im Fall von Ausschreitungen bis zu fünf Jahre lang keine Bewilligung mehr auszustellen. Diese Bestimmung

fand eine Wählermehrheit, wurde jedoch vom Bundesgericht als grundrechtswidrig zurückgewiesen (Buchbinder 2013).

4. **Einschüchterung und Gewaltanwendung gegen Teilnehmende, Veranstaltende und Medienschaffende im Zusammenhang mit Demonstrationen schienen sich zu häufen.** Hier ist es besonders schwer, eine Einschätzung zu treffen, da sich diese hauptsächlich auf Medien- und schwer überprüfbare Augenzeugenberichte sowie auf Videos, welche aufgrund ihrer Kürze und Qualität eine reduzierte Aussagekraft besitzen, stützen muss. Auch sind entsprechende Anzeigen gegen Polizist:innen aufgrund der geringen Erfolgschance und einer zu erwartenden Gegenanzeige, sehr selten und mit ihnen Erkenntnisse aus Ermittlungen zu polizeilichem Fehlverhalten. Weiter fehlen statistische Daten zum Einsatz von Gummischrot, verletzten Demonstrant:innen und Fällen von Polizeigewalt. Wie dargelegt, kommt es besonders bei unbewilligten Demonstrationen zu teils massiver polizeilicher Gewalt, Gummischroteinsätzen und stundenlangen Kesselungen. Zudem scheinen in diesem Zusammenhang besonders oft erkennungsdienstliche Maßnahmen durchgeführt und Demonstrationen abgefilmt zu werden. Dabei sind, neben hartem Durchgreifen während Demonstrationen, auch Fälle von Restriktionen im Vorfeld oder im Nachgang durch anlasslose Kontrollen und Wegweisungen bekannt. Zudem ist festzustellen, dass die Polizei Demonstrationen fast immer in Vollmontur und mit Bewaffnung begegnet und damit eine Drohkulisse aufbaut. Besonders viele Fälle sind aus Basel-Stadt bekannt: Eine 55-jährige Aktivistin schildert die Entwicklungen dort als neue „Eskalationsstufe polizeilicher Gewalt“ (Grauer Block Basel 2023: 2). Auch friedliche Demonstrationen, würden immer häufiger und unabhängig von ihrem Verlauf mit massiver Polzeigewalt verhindert. Auf der 1. Mai-Demonstration 2023 habe die Aktivistin massive Polizeigewalt erlebt und sei im Nachgang erschrocken gewesen über die „unwahre Darstellung der Ereignisse in den meisten Medien“, man habe „kaum etwas gehört oder gelesen“ (ebd.) Die Recherchen bestätigen, dass Einschränkungen der Versammlungsfreiheit und Fälle von Behördengewalt nicht ausreichend öffentlich diskutiert werden und durch konservative Medien und Politiker:innen, sowie Teile der Bevölkerung mehrheitlich mitgetragen werden. Gleichzeitig stellen sich zahlreiche linke und grüne Politiker:innen, NGOs und vereinzelte Medien deutlich gegen diese Entwicklungen.

5. **Im Rahmen des polarisierten öffentlichen Diskurses und einer ungenügend ausgewogenen und profunden Berichterstattung häufen sich Fälle der Kriminalisierung und Stigmatisierung von Teilnehmenden, Veranstaltenden und Demonstrationen**. Der öffentliche Diskurs mitsamt dem politischen Klima und der Medienberichterstattung sind in

Teilen als restriktiv bis feindlich einzuschätzen. Stigmatisierungen scheinen speziell linke und Klimademonstrationen zu betreffen. Ihre ideellen Ziele und Protestmittel werden in Frage gestellt und Teilnehmende öffentlich diffamiert. Die Bestrebungen der Kriminalisierung von Demonstrationsgeschehen zeigt sich besonders stark durch Äußerungen, Vorstöße und Initiativen konservativer und rechter Politiker:innen. Allgemeint mangelt es Demonstrations-Themen, abgesehen von vereinzelten oft emotional aufgearbeiteten Berichten über Demonstrationen, die in Ausschreitungen oder Zerstörung mündeten, an einer breiten Öffentlichkeit und öffentlichem Interesse. Es fehlt bis anhin eine sachliche Diskussion und wissenschaftliches Interesse an Beschränkungen der Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Demonstrierende scheinen zudem immer häufiger mit Freiheitsbeschränkungen (wie Kesselungen oder Wegeweisung), hohem behördlichem Ermittlungseifer und abschreckend hohen Bestrafungen konfrontiert zu sein. Die die generelle Bewilligungspflicht ergibt zudem eine Kriminalisierung von unbewilligten Demonstrationen. Die vielfältige Kritik an der schweizerischen Anmeldepflicht und die wiederholten Hinweise auf den Schutzanspruch unbewilligter Demonstrationen änderten an der Praxis bisher nichts.

6. Einschränkungen des Internets bestehen dagegen nicht.

Es zeigen sich in der Schweiz demnach Anzeichen für fünf der sechs im Zusammenhang mit Demonstrationen diskutierten *Shrinking-Civic-Space*-Phänomene und mit ihnen einige der internationalen *Shrinking Space* Trends (vgl. AI 2022: 20ff.). Einige umstrittene Praktiken und die breite Anwendung von notrechtlichen Maßnahmen aus der Zeit der Corona-Pandemie (vgl. Bethke/Wolff 2020) wurden scheinbar fortgeführt – gerade was die Aussprache von generellen und längeren Demonstrationsverboten angeht. Besonders in Schweizer Großstädten ergaben sich in den letzten rund 10 Jahren teils besorgniserregende Einschränkungen der Freiheit friedlich zu demonstrieren und öffentlich seine Meinung kundzutun. Sie werden weitgehend von der Bevölkerung mitgetragen und politisch gewollt, stehen rechtlich jedoch mitunter auf wackligen Beinen und sind in ihren Folgen für die Versammlungs- und Meinungsfreiheit gravierend. Interviews mit Aktivist:innen zeigen, dass sie sich abschreckend auf das Recht sich friedlich zu versammeln sowie auf weitere Grundrechte auswirken (Jikhareva et al. 2020). Sich zu engagieren, wird damit zunehmend zu einer Frage von Privilegien und der Inkaufnahme von Repressionen. Besonders Menschen ohne Papiere und Ausländer:innen müssen es sich daher besonders gut überlegen, an Demonstrationen teilzunehmen. Geschuldet sind die Entwicklungen unter anderem einem veränderten Sicherheitsdiskurs, der sich an den Entwicklungen um das neue Terrorismusgesetz von 2020 besonders deutlich zeigt. Im Rahmen dessen werden Störungen der öffentlichen Ordnung zunehmend auch auf Kosten geltender Grundrechte

verhindert. Der Trend zeigte sich bereits 2011 in Genf, als das Versammlungsgesetz LMDPu massiv verschärft wurde und den „Vorrang der öffentlichen Ordnung“ verankerte, wodurch die Polizei im Falle einer Störung unverzüglich eingreifen muss (MGC 2009-2010 II A 1553). Gemäß der Ethnologin Monika Litscher manifestiert sich der Trend öffentliche Interessen immer stärker mit Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit zu verbinden, beispielhaft an der Praxis der Wegweisung: „Die von vielen Städten praktizierte Wegweisung führt zur Entwertung des öffentlichen Raums. Dabei bildet dieser ein Übungsfeld für die Demokratie“ (Litscher et al. 2013: 10). Ihre Einschätzung kann auf die Praxis von Behörden und einigen Gerichten im Umgang mit Demonstrationen übertragen werden. Die geschilderten *Shrinking-Space*-Phänomene stehen weiter im Zusammenhang mit Ermüdungserscheinungen seitens der (Stadt-) Bevölkerung gegenüber Versammlungen. Letztere zeigen sich daran, dass Störungen des Alltags, etwa durch Lärm oder Straßensperren sowie das Aufkommen der Steuergemeinschaft für Sachschäden, kam mehr toleriert werden. Die geschilderten Beschränkungen der Versammlungs- und Meinungsfreiheit werden schließlich durch den mehrheitlich demonstrationsfeindlichen öffentlichen Diskurs mitgetragen und gefördert. Der Rechtsprofessor Husmann spricht von einem „punitiven Klima“ gegenüber Demonstrierenden seitens Politik und Medien (ebd. 2018). Civicus fordert Staaten seit langem dazu auf, gegen feindselige Rhetoriken, die friedlichen Proteste stigmatisieren, vorzugehen. Sie müssten sicherstellen, dass Einzelpersonen und Organisationen, die ihr Recht auf friedliche Versammlungsfreiheit wahrnehmen, keinen Angriffen, Schikanen, Drohungen und Einschüchterungen aus staatlichen und nichtstaatlichen Quellen ausgesetzt sind (ebd. 2022: 36f.).

Wie bereits dargelegt, braucht es mehr öffentlich zugängliche Daten, wissenschaftliche Studien, kritische Medienberichte und eine tiefergehende Recherche, um ein vollständiges Bild in Bezug auf die Wahrung der Demonstrationsfreiheit der Schweiz zu erhalten. Die Informationsgrundlage zu der Fragestellung ist unzureichend. Auf Basis der hier zusammengetragenen Ergebnisse und meiner Recherchen lässt sich eine zunehmende Bedrohung der Freiheit sich in der Schweiz friedlich zu versammeln feststellen. Dabei ist weniger von einem Präzedenzfall in Bezug auf das Ausmaß der *Shrinking-Space*-Phänomene in dem Bereich zu sprechen, als auf die Art und Weise wie sich diese vollziehen: schleichend, sublim und auf mehreren Ebenen gleichzeitig. Nach meinen Einschätzungen ergeben sich damit ausreichend Hinweise, um in Bezug auf die Demonstrationsfreiheit in der Schweiz zum jetzigen Zeitpunkt von einem „contested civic space“ (Hummel 2020) zu sprechen. Der Handlungsraum zivilgesellschaftlicher Akteure, in Bezug auf die Freiheit Kundgebungen, Blockaden und Mahnwachen zu organisieren und sich an ihnen zu beteiligen, ist umkämpft und bedroht. Bis jetzt ist er jedoch intakt, bei weitem nicht geschlossen und seine Verfechtung scheint langsam zuzunehmen. Die Fest-

stellung kann für die gesamte Schweiz gelten. Gleichzeitig bestehen große parteipolitische und regionale Differenzen im Umgang mit Demonstrationen, die sich nicht nur im Diskurs, sondern auch im Agieren von Behörden, Staatsanwält:innen und Richter:innen zu manifestieren scheinen. Politische Mehrheiten, die Besetzung von Leitungsfunktionen in Behörden und die Parteizugehörigkeit der entsprechenden Akteure scheinen deren Umgang mit Demonstrationen zu beeinflussen. In Basel, Luzern und Genf besteht heute ein besonders feindliches Klima, in Bern und Zürich ist es stark angespannt. Dies ist gravierend, handelt es sich dabei doch um die größten Schweizer Städte und im Falle Berns um die Bundeshauptstadt.

Im Hinblick auf die Einschätzung der bestehenden Praxen besteht ein alarmierender Gap zwischen dem Problembewusstsein in der Schweiz und den Einschätzungen internationalen Expert:innen. Auf internationalem Parkett fiel der Schweizer Umgang mit Demonstrationen und polizeilichem Vergehen schon mehrfach negativ auf. Dagegen engagieren sich in der Schweiz selbst nur wenige Akteure vehement für den Erhalt der Versammlungs- und Meinungsfreiheit und prangern deren Verletzung an. In der breiten Öffentlichkeit, der Polizei und den Behörden ist bis anhin kein Problembewusstsein entstanden. Dieser Umstand mag auch darin begründet sein, dass es dazu so wenige Daten und Studien, also kaum öffentliche Aufklärung gibt. Ein mangelndes öffentliches Interesse besteht jedoch nicht nur in Bezug auf den Wert der Freiheit zu demonstrieren, sondern auch bezüglich weiterer für die Zivilgesellschaft essenzieller Grundrechte. Gemäß SGG ist das „Bewusstsein für die Behinderung der Zivilgesellschaft durch den Staat in den Medien und in der Öffentlichkeit noch weitgehend inexistent“ (ebd. 2020). Gleichzeitig mehren sich über den Bereich von Demonstrationen hinaus Entwicklungen und Bestrebungen, welche die „politische Einflussnahme der Zivilgesellschaft einschränken oder verbieten wollen“ (ebd.). Die bürgerschaftlichen Freiheiten geraden demzufolge in der Schweiz besorgniserregend unter Druck.

Es gibt allerdings vereinzelte positive Entwicklungen: Dazu gehört die Einrichtung der nationalen Menschenrechtsinstitution SIHR und der geplante Übergang der Stadt Zürich für kleinere Demonstrationen die Bewilligungs- mit einer Meldepflicht zu ersetzen. Es bleibt zu hoffen, dass sich mehr Kantone, Städte und Gemeinden an diesen Entwicklungen ein Beispiel nehmen. Zudem sollte der durch die generellen Demonstrationsverbote im Spätherbst 2023 und sich häufender, mehrheitlich negativer Berichte über Polizeieinsätze vertiefte öffentliche Diskurs weitergeführt werden. Bis sich jedoch die Erkenntnis durchsetzt, dass Beschränkungen der Zivilgesellschaft inklusive der Versammlungsfreiheit schon lange kein alleiniges Problem autoritär regierter Staaten mehr sind, braucht es wohl noch einiges an Zeit und Forschung. Derweil ist und bleibt der Zugang zu öffentlichem Raum gerade für systemkritische Stimmen und angesichts sich polarisierender Meinungen und globaler

Konflikte zentral. Es gilt ihn auch in der direktdemokratischen Schweiz zu erhalten und zu stärken. Es gilt zu verstehen, dass anderweitige politisch-mediale Mittel sich an die Öffentlichkeit zu wenden, nicht für alle Themen geeignet sind und rund ein Viertel der in der Schweiz wohnhaften Menschen, darunter viele Ausländer:innen, von den meisten politischen Partizipationsrechten ausgeschlossen ist. Demonstrationen unterschiedlicher Art werden absehbar nicht aus dem Straßenbild unserer Großstädte verschwinden. Sie können zwar zu hohen Kosten, Unruhen und Störungen der öffentlichen Ordnung führen, zeugen aber auch von der Bereitschaft der Bürger:innen, sich in öffentliche Angelegenheiten einzumischen und ihre Meinung mit friedlichen Mitteln zu äußern. Sie zu unterdrücken bedeutet, den demokratischen Raum und die Widerstandsfähigkeit von Gesellschaften bei der Bewältigung von Problemen einzuschränken (Mijatović 2019).

5 Forderungen

Die dargelegten Ergebnisse ergeben vielfältigen Handlungsbedarf auf mehreren Ebenen. Allen voran müsste die Ausgangslage tiefergehend analysiert werden. Daher ist es nach diesem hier geleisteten ersten Überblick dringend nötig, mehr belegbare Daten und Statistiken rund um Demonstrationen zu schaffen. Gefragt sind hier Behörden, ebenso wie Wissenschaftler:innen diverser Fachrichtungen. Erst dadurch sind eine tiefgehende Untersuchung und eine abschließende Bewertung des Zustands der Versammlungsfreiheit in der Schweiz möglich. Wichtig wäre es zudem, die Disparitäten zwischen den Gemeinden, Städten und Kantonen zumindest dort abzubauen, wo sie direkte Grundrechtsbeschränkungen mit sich bringen und so den von der OSZE beanstandeten „regionalen Flickenteppich" (Locher et al. 2014) in Bezug auf die relevanten Gesetzgebungen und Bestimmungen zu harmonisieren, transparenter und übersichtlicher zu gestalten. Zudem braucht das Thema mehr öffentliche Aufmerksamkeit, wozu ein breiterer und sachlich geführter Diskurs ebenso gehört wie die kritische Begleitung von behördlichem Fehlverhalten durch die mediale Öffentlichkeit und, wo nötig, deren Aufarbeitung durch die Politik. Einzelne Vergehen und gewaltbereite Demonstrierende dürfen nicht weiter dazu genutzt werden, um ganze Demonstrationen zu unterbinden und Gesetze zu erlassen, welche die Versammlungs- und Meinungsfreiheit einschränken. Die Gesetzeslage in der Schweiz reicht bereits heute aus, um mit gewaltausübenden Menschen umzugehen (Husmann 2018: 82).

Darüber hinaus liegen Forderungen zivilgesellschaftlicher Akteure (AI, CGDM, Humanrights.ch) und internationaler Organisationen (Civicus 2022, Swiss NGO Working Group OSCE 2014, OHCHR 2022), dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dem UN-Menschenrechtsausschuss (CCPR 2020) und Rechtsexpert:innen vor, wie das Demonstrationsrecht im Allgemeinen sowie in der Schweiz im Speziellen (wieder) gestärkt werden kann. Die Empfehlungen überschneiden sich vielfach und werden daher gruppiert und zusammengefasst dargelegt:

Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung auf nationaler und lokaler Ebene:

1. Aufhebung der Möglichkeit der Überwälzung von Polizeikosten.
2. Aufhebung der Strafbestimmungen des LMDPu, insb. Art. 10 LMDPu.
3. Verzicht auf die strafrechtliche Verfolgung von Teilnehmenden friedlicher und unbewilligter Demonstrationen, sofern sie nicht persönlich an strafbaren Handlungen beteiligt waren (insb. bei Übertretungen und dem Straftatbestand des Landfriedensbruchs).
4. Anpassung aller Gesetze und Verordnungen, um das Recht auf friedliche Versammlung und Meinungsäußerungsfreiheit in vollem Umfang zu gewährleisten.
5. Verbot von Überwachungsmaßnahmen im öffentlichen Raum, welche die Rechte auf Meinungsäußerung- und Versammlungsfreiheit bedrohen.

Auflagen, Bewilligungspflicht und -praxis

1. Etablierung einfacher, transparenter Verfahren für die Anmeldung (Notifizierung) von Versammlungen anstelle einer Genehmigungspflicht.
2. Aufhebung der Möglichkeit für Bewilligungen, respektive Anmeldungen, von Demonstrationen politisch-ideeller Art, eine Gebühr zu erheben.
3. Beendigung der Praxis öffentliche Notfälle als Vorwand zu nutzen, um das Recht auf friedliche Versammlung zu verletzen oder Aktivist:innen der Zivilgesellschaft zu unterdrücken. Pauschale Versammlungsverbote müssen vermieden werden.
4. Die Genehmigung von Demonstrationen vor symbolträchtigen Orten, insbesondere vor diplomatischen Vertretungen, in Innenstädten sowie in zeitlicher Nähe zu relevanten Geschehen.
5. Beendigung des Trends einer restriktiven Bewilligungspraxis und Einführung einer sorgfältigen Begründung jedes Demonstrationsverbots. Versammlungen sollte grundsätzlich ein friedvoller Charakter zugesprochen werden; einzelne gewalttätige Handlungen machen eine Versammlung als Ganzes nicht unfriedlich oder unrechtmäßig.
6. Gewährleistung einer gerichtlichen Überprüfung und eines wirksamen Rechtsbehelfs, einschließlich der Möglichkeit einer Entschädigung, in Fällen der unrechtmäßigen Verweigerung des Rechts auf friedliche Versammlung durch staatliche Behörden.
7. Versammlungen, die den ausdrücklichen und unmissverständlichen Zweck haben nationalistischen, rassistischen oder religiösen Hass zu propagieren, müssen weiterhin verboten werden. Wenn eine Einzelperson oder eine kleine Gruppe im Zusammenhang mit einer Versammlung derartige Handlungen vornimmt, sollten die Staaten nur gegen diese vorgehen.

Behördliche Kompetenzen und Praxis:

1. Gewährleistung des Schutzes von Versammlungen und Verzicht auf ungerechtfertigte Eingriffe. Die Entscheidung zur Auflösung einer Versammlung oder zur Genehmigung von polizeilicher Gewaltanwendung sollte von einer hochrangigen zivilen Autorität getroffen werden.
2. Klare Protokolle und Leitlinien über die Anwendung von Gewalt und weniger tödlicher Waffen im Einklang mit dem UN-Verhaltenskodex für Strafverfolgungsbeamte und den UN-Menschenrechtsleitlinien Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement und unter Berücksichtigung von Notfallkontexten. Besondere Sicherstellung der Verhinderung des Missbrauchs chemischer Mittel und Gummigeschosse im Zusammenhang mit Versammlungen.

3. Einhaltung der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen beim Einsatz von Überwachungstechnologien wie Spähsoftware und Gesichtserkennungstechnologien. Unterlassung einer präventiven Anwendung, um Organisator:innen und Teilnehmende friedlicher Versammlungen zu identifizieren, kriminalisieren oder anderweitig abzuschrecken.
4. Sensibilisierung von Polizei und Sicherheitskräften für das Recht auf friedliche Versammlungen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung polizeilicher Gewaltmittel und Demonstrationsauflösungen inkl. entsprechender Menschenrechtsschulungen sowie der Vermittlung von Verhandlungstechniken und Methoden zur Deeskalation.
5. Anerkennung und Achtung der zentralen Rolle von Medienschaffenden, Beobachtenden, Anwält:innen und Mediziner:innen im Zusammenhang mit Versammlungen inkl. ihres Schutzes vor Angriffen und der Erleichterung ihrer Arbeit. Dies betrifft auch Situationen, in denen Versammlungen für ungesetzlich erklärt und aufgelöst werden sowie in erklärten Notsituationen.
6. Öffentliche Verurteilung aller Fälle von übermäßiger und brutaler Gewaltanwendung durch Sicherheitskräfte bei Protesten auf höchster politischer Ebene.
7. Verbot Berichte über Tatsachen im Zusammenhang mit der Ausübung der Versammlungsfreiheit an die Verwaltungsbehörden (SEM und OCPM) zu übermitteln, bis ein möglicher verurteilender Beschluss in Kraft tritt.
8. Sicherstellung der Unabhängigkeit der Kostenüberwälzungen sprechenden Instanz.

Transparenz und Unabhängigkeit der Institutionen:

1. Bereitstellung von systematischen statistischen Daten zur Bewilligungspraxis in der Schweiz.
2. Aktuelle, zentralisierte und aufgeschlüsselte statistische Daten über alle Beschwerden, Strafverfolgungen und Verurteilungen im Zusammenhang mit polizeilicher Gewalt und Gewalt gegen Personen, denen die Freiheit entzogen wurde.
3. Einsetzung einer kompetenten, unparteiischen und unabhängigen Untersuchungskommission, die sich mit schwerwiegenden, weit verbreiteten oder systematischen Verstößen und Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Versammlungen befasst und Beschwerden gegen polizeiliches und behördliches Fehlverhalten bearbeitet.[28] Die Sicherstellung, dass diese Stelle ein breites Spektrum der Zivilgesellschaft einbezieht, opferorientiert

[28] Eine unabhängige Beschwerdeinstanz für polizeiliches Fehlverhalten besteht bisher lediglich im Kanton Genf mit der Inspection générale des services (IGS). Sie ist jedoch nur personell, nicht aber administrativ von der Genfer Kantonspolizei unabhängig.

arbeitet und Empfehlungen für Rechtsreformen und strafrechtliche Ermittlungen abgeben kann.

4. Einrichtung und Stärkung regionaler unabhängiger polizeilicher Aufsichts-, Ermittlungs- und Beschwerdeinstanzen. Gewährleistung einer unabhängigen, gründlichen und unparteiischen Untersuchung von polizeilichem Fehlverhalten im Zusammenhang mit Versammlungen.
5. Einleitung einer unabhängigen und wirksamen Untersuchung von Amtes wegen, wann immer strafrechtlich relevantes Verhalten bei der Auflösung einer Demonstration beobachtet wird.
6. Sicherstellung, dass Beschwerden gegen Beamt:innen und Behörden nicht zu Gegenanzeigen oder der Feststellung der Anwesenheit des Beschwerdeführers an der entsprechenden Versammlung missbraucht werden.

Dialog, Kooperation und Weiteres

1. Durchführung von rechtlichen, sicherheitspolitischen und institutionellen Reformen in Absprache mit der Zivilgesellschaft, um eine uneingeschränkte Rechenschaftspflicht und die Nichtwiederholung von Verstößen im Zusammenhang mit Versammlungen zu gewährleisten. Dies kann eine Neubewertung der Art und Struktur der Strafverfolgungsbehörden, ihrer Anweisungen und ihrer Ausrüstung beinhalten.
2. Einstellung der staatlichen Behandlung von Versammlungen und Protest als Bedrohung und Anerkennung ihres grundlegenden Werts für die Gesellschaft. Beendigung und Bekämpfung der Stigmatisierungen friedlicher Versammlungen, sowie von Verleumdungskampagnen oder Hassreden gegen Protestorganisatoren und Aktivist:innen durch staatliche Akteure.
3. Forcierung der Kooperation mit internationalen Menschenrechtsorganisationen, Einladung zu und Erleichterung von Besuchen und Beobachtungen vor Ort sowie die transparente Umsetzung der internationalen Empfehlungen.
4. Sicherstellung, dass Einzelpersonen und Gemeinschaften ihre Meinung frei äußern und an der Entwicklung von Politik und Gesetzen, die sie betreffen, teilnehmen können.

Die Demonstrationsfreiheit ist und bleibt zentral für die Vitalität von Demokratien. An die Adresse der Schweiz mahnte der ehemalige UNO-Sonderberichterstatter Kiai schon 2003, sie habe diesbezüglich eine Vorbildfunktion. Wenn sie leichtfertig Demonstrationen verbiete, „dann gebe dies repressiveren Staaten einen guten Grund, dasselbe zu tun“ (zitiert nach Humanrights.ch 2013). Es ist zu hoffen, dass was 2003 galt, auch heute noch Beachtung findet und die Schweiz ihrem Ruf als „Land der Menschenrechte“ wieder gerecht wird. Wir sollten uns hüten, jetzt und in Zukunft die Aushöhlung der

Versammlungs- und Meinungsfreiheit im Namen von Sicherheit und Ordnung unwidersprochen zu lassen. Damit die Schweiz keine zunehmenden Restriktionen erlebt, sondern eine Stärkung der Grundrechte und der Zivilgesellschaft, bedarf es zuallererst einem Wandel des öffentlichen Diskurses und der Einstellungen gegenüber verschiedenen Formen politischer Partizipation. Dazu benötigt es auch eine kritische Öffentlichkeit und Medienanstalten, die auf bestehende Probleme aufmerksam machen und entsprechende Aufklärung leisten. Die Umsetzung der erwähnten Forderungen helfen den öffentlichen Institutionen schließlich den Übergang zur ermöglichenden und schützenden Praxis in Bezug auf Versammlungen zu meistern und im Einklang mit internationalen Standards und Empfehlungen zu agieren.

6 Quellen[29]

Aeberhard, Marianne (2022): Vernehmlassungsverfahren: Revision des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG) vom 25. September 2015. Humanrights.ch. URL: https://www.humanrights.ch/.

Aeschlimann, Lisa (2023): 2022 wurde so viel demonstriert wie noch nie. Blick.ch. URL: https://www.blick.ch/.

AI, Amnesty International (Hrsg.) (2017): Human rights defenders under threat – A shrinking space for civil society. London: Amnesty International Ltd. URL: https://www.amnesty.ch/.

AI, Amnesty International; Omega Research Foundation (2023): "My eye exploded". The global abuse of kinetic impact projectiles London: Amnesty International Ltd.

AI Schweiz, Amnesty International Schweiz (Hrsg.) (2017): Demonstrationsfreiheit. Wichtiges Mittel für die Verteidigung der Menschenrechte. URL: https://www.amnesty.org/.

AI Schweiz, Amnesty International Schweiz (2020): Meinungsfreiheit: Grundrecht mit Grenzen. URL: https://www.amnesty.ch/.

AI Schweiz, Amnesty International Schweiz (2021a): Polizeigesetz gegen Terrorismus: Vage Begriffe mit gefährlichen Folgen. URL: https://www.amnesty.ch/.

AI Schweiz, Amnesty International Schweiz (2021b): Polizeigesetz: Stellungsnahmen aus dem In- und Ausland. Kritik von Fachpersonen findet kein Gehör. URL: https://www.amnesty.ch/.

AI Schweiz, Amnesty International (2023a): Mehrere Städte und Kantone wollen Gesichtserkennung verbieten. Gemeinsame Medienmitteilung 13. September 2023 von AlgorithmWatch CH, Amnesty International und Digitale Gesellschaft. URL: https://www.amnesty.ch/.

AI Schweiz, Amnesty International Schweiz (2023b): Völkerrechtwidrige Einschränkung von Protesten vor Botschaften. URL: https://www.amnesty.ch/.

AI Schweiz, Amnesty International Schweiz (2023c): Gewalttätige Auflösung einer Demonstration muss dringend untersucht werden. URL: https://www.amnesty.ch/.

AI Schweiz, Amnesty International Schweiz (2023d): Schweiz: Basler Polizei löste friedliche Demonstration zum Weltfrauentag mit Gewalt auf. URL: https://www.amnesty.ch/.

AI Schweiz, Amnesty International (2023e): Pauschale Demonstrationsverbote in der Deutschschweiz. Schwere und unverhältnismässige Eingriffe in das Demonstrationsrecht. Medienmitteilung vom 20.10.2023. URL: https://www.amnesty.ch/.

AI Schweiz, Amnesty International Schweiz (2023f): PROTECT THE PROTEST. SWITZERLAND. URL: https://viewer.mapme.com/.

AI Schweiz, Amnesty International Schweiz (2023g): Neue Kampagne von Amnesty Schweiz, Schützt das Recht auf Protest. URL: https://www.amnesty.ch/.

AI Suisse, Amnesty International Suisse (2023): Communiqué de presse, La police bâloise disperse une manifestation pacifique avec des balles en caoutchouc, 17.03.2023, consulté le 24.04.2023. URL: https://www.amnesty.ch/.

[29] Der letzte Zugriff auf die Online-Quellen erfolgte am 24.11.2023, sofern nicht anders vermerkt.

AJP, Association des juristes progressistes Genève (2017): Loi sur les manifestations: la Coordination asile.ge se réjouit de l'acquittement d'un de ses membres par le Tribunal de police. URL: https://ajp-ge.ch/.

AL Bern, Alternative Linke Bern (2018): Polizeieinsatz gegen Afrin-Demo vom 7.4.: AL gegen Polizeikessel und Diffamierungskampagne + für Sparmassnahmen bei der Polizei. Medienmitteilung Alternative Linke Bern 12.04.2018. URL: https://al-be.ch/.

AL Bern, Alternative Linke Bern (2015): Gegen Faschismus und gegen die Beschneidung von Grundrechten. Stellungnahme vom 16.Oktober 2015. URL: https://al-be.ch/.

ame (2022): Anmeldung statt Bewilligung für Demos in St.Gallen. Top online (25.05.2022). URL: https://www.toponline.ch/.

Andrey, Aline (2020): Face à la répression du droit de manifester, la mobilisation s'accroît. L'événement (02.09.2020). URL: https://www.evenement.ch/.

Anti-Chaoten Intiative (2023): Unsere Argumente. URL: https://www.anti-chaoten-initiative.ch/.

Augenauf Zürich (2023): Gummigeschosse gehören verboten! In: augenauf bulletin Nr. 114, S. 4-6.

Baumgartner, Fabian (2023): Staatsanwaltschaft eröffnet Strafverfahren gegen Zürcher Polizisten wegen «Ablenkungsschlägen» auf den Kopf einer Demonstrantin. NZZ (10.08.2021). URL: https://www.nzz.ch/.

Beck, Renato (2023): Basler Polizei: Beschossen wird, wer stört. WOZ (16.03.2023). URL: https://www.woz.ch/.

Beck, Renato, Jikhareva, Anna; Tobler, Lukas (2023): Repression am 1. Mai: Polizeiliche Absurditäten. WOZ (04.01.2023). URL: https://www.woz.ch/.

Bernd Helmig, Hans Lichtsteiner, Markus Gmür (Hrsg.) (2010): Der dritte Sektor der Schweiz. Schweizer Länderstudie im Rahmen des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Bern: Haupt Berne.

Bethke, Felix; Wolff, Johnas (2020): COVID-19 and shrinking civic spaces: patterns and consequences. Zeitschrift für Friedens und Konfliktforschung 9, 363–374 (2020).

Birner, Maja (2023): Bern verbietet Demos, Zürcher Sicherheitsdirektor hält Kundgebung für «fahrlässig» – doch wo bleibt die Meinungsfreiheit? Aargauer Zeitung (09.11.2023). URL: https://www.aargauerzeitung.ch/.

Brunner, Mario (2023): 1. Mai-Komitee geht rechtlich gegen Polizei-Einsatz vor. Basel jetzt (11.05.2023). URL: https://www.baseljetzt.ch/.

Buchbinder, Sascha (2013): Bundesgericht hebt Teile des Genfer Polizeigesetzes auf. SRF (10.07.2013). URL: https://www.srf.ch/.

Camponovo, Iared (2023): An: Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Verbot des Einsatzes von Gummigeschossen URL: https://act.campax.org/.

Carothers, Thomas (2020): Worldwide Protests in 2020: A Year in Review. Benjamin Press. URL: www.carnegieendowment.org.

Carothers, Thomas; Brechenmacher, Saskia (2019): Defending Civic Space: Four Unresolved Questions. Carnegie endowment for international peace (OECD Development Matters). URL: https://carnegieendowment.org/.

CCPR, Human Rights Committee (2020): General Comment No. 37: Article 21 (Right of peaceful assembly). URL: https://tbinternet.ohchr.org/. [02.02.2024].

CGDM, Coordination genevoise droit de manifester (2019): Manifester, c'etait mieux avant. Rapport sur la régression de la liberté de réunion pacifique à Genève (2015 – 2019). URL: https://renverse.co/.

CGDM, Coordination genevoise droit de manifester (2021): Genf. Genehmigung reimt sich auf Repression. Zweiter Bericht der Genfer Koordination für das Demonstrationsrecht. URL: https://www.djs-jds.ch/.

cho (2016): Verschärfung: Bussen für Teilnehmer illegaler Demos? 20 Minuten (29.03.2016). URL: https://www.20min.ch/.

Civicus (o.J.): Civic Space in numbers. URL: https://monitor.civicus.org/.

Civicus (2017): Switzerland - Overview. URL: https://monitor.civicus.org/.

Civicus (2022): Global assessment on protest rights 2022. URL: https://civicus.contentfiles.net/.

Civicus (2023a): 15 Countries downgraded in new reatings reports as scivic freedoms continue to deteriorate. Press Release 16.03.2023. URL: https://monitor.civicus.org/.

Civicus (2023b): National Civic Space Ratings: 38 rated as Open, 42 rating as Narrowed, 40 rated as Obstructed, 50 rated as Repressed & 27 rated as Closed. URL: www.monitor.civicus.org/.

Civicus (2023c): 2023 State of civil society report. URL: https://www.civicus.org/.

Committee against Torture (2023): CAT/C/CHE/CO/R.8. Concluding observations on the eighth periodic report of Switzerland*. URL: https://tbinternet.ohchr.org/.

Conzett, Anja; Faulhaber, Daniel (2020): Wie in Basel Demonstrieren gefährlich wurde. Bajour (24.11.2020) URL: https://bajour.ch/.

ct (2018): Juso kritisiert Polizei-Einsatz an Afrin-Demo. 20 Minuten (11.04.2018). URL: https://www.20min.ch/.

Der Bundesrat (2023): Harmonisierung der Strafrahmen: Ab Juli 2023 gelten höhere Strafen für Gewalttaten. Bern 24.05.2023. URL: https://www.admin.ch/.

DJS, Demokratische Jurist_innen Schweiz (2016a): Wegweisungen im öffentlichen Raum (lange Version). URL: https://doj.ch/.

DJS, Demokratische Jurist_innen Schweiz (2016b): Revision des Polizeigesetzes – grundrechtliche Perspektiven. Handout Medientermin, 13.12.2016. Basierend auf einem Grundlagenpapier der überparteilichen und überinstitutionellen Arbeitsgruppe. URL: https://www.djs-jds.ch/.

DJS, Demokratische Jurist_innen Schweiz (2023a): Medienmitteilung der demokratischen Jurist*innen Schweiz zu den angekündigten Demonstrationsverboten in Bern, Basel und Zürich am Wochenende vom 21./22.10.2023. URL: https://www.djs-jds.ch/.

DJS, Demokratische Jurist_innen Schweiz (2023b): Medienmitteilung der DJS Basel zum Polizeieinsatz vom 1. Mai 2023. URL: https://www.djs-jds.ch/.

Djurdjevic, Monira; Haag, Tim (2014): Politiker kritisieren milde Urteile und Freisprüche für Klima-Aktivisten. 20 Minuten (01.11.2022). URL: https://www.20min.ch/.

EDA, Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (2014): Self-Evaluation OSCE Chairmanship. Commentary by the Federal Authorities. URL: https://www.eda.admin.ch/.

Eichkorn, Sedrik (2021): «Nazifrei»-Demo. Gummischrot an Demo: Videos belasten Basler Polizei. SRF (20.12.2021). URL: https://www.srf.ch/.

Fanarbeit Schweiz (2018): Internetfahndung. Haltungspapier, August 2018. URL: https://fanarbeit.ch/.

Fehlbaum, Lucie (2019): Les cinq de l'Usine ont tous été acquittés. 20 Minutes (15.08.2019). URL: https://www.20min.ch/fr.

Fekete, Liz; Webber, Frances; Edmond-Pettitt, Anya (2017): Humanitarianism: the unacceptable face of solidarity, London: Institute of Race Relations, https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/.

Felber, Tom (2023): Der Zürcher Bezirksrichter Harris stand in der Kritik. Jetzt ist klar: Sein Freispruch einer Klimaaktivistin hat vor Obergericht keinen Bestand. NZZ (11.04.2023). URL: https://www.nzz.ch/.

Fend, Noah (2018): Landfriedensbruch trifft oft "Zufallsopfer". Der Bund (07.09.2018). URL: https://www.derbund.ch/.

Ferraro, Riccardo (2023): Wie weiter mit den Demos in Basel? Basel jetzt (10.03.2023). URL: https://www.baseljetzt.ch/.

Fierz, Anna (2022): Augenverletzungen durch Gummischrot 1980–2021: Wir brauchen Daten. ophta 1/2022, S. 32–33.

Fontana, Katharina (2023): «Der Staat muss sich tolerant zeigen»: Das Bundesgericht will Klimaaktivisten nicht verurteilen. NZZ (16.11.2023). URL: https://www.nzz.ch/.

FRA, European Union Agency for Fundamental Rights (2021): Protecting Civic Space in the EU. Brüssel: EU. URL: http://fra.europa.eu/.

Gas (2017): Junge SVP setzt Kopfgeld auf Krawallmacher aus. Bund (23.07.2017) URL: https://www.derbund.ch/.

Geisseler, Zeno (2020): Illegale Klima-Demos in Zürich: Rückt die Kantonspolizei aus, gibt es eine Rechnung. Kommt die Stadtpolizei, ist es gratis. NZZ (15.11.2022). URL: https://www.nzz.ch/.

Gerny, Daniel (2023): Kommentar. Demoverbot in Basel und Bern: Abstruse, unerträgliche und extreme Meinungen müssen erst recht geschützt werden. NZZ (19.10.2023). URL: https://www.nzz.ch/.

Giraudel, Alicia (2023): Polizeiliche Massnahmen gegen Grund- und Menschenrechte: Erste Fälle. URL: https://www.djs-jds.ch/.

Grauer Block Basel (2023): Eine neue Dimension. In: Augenauf Bulletin Nr. 114, S. 2-3.

Györffy, Viktor (2022): Rechtsgutachten zur Praxis der Informationsbeschaffung durch den Nachrichtendienst des Bundes (NDB). Erstattet im Auftrag von Public Eye. URL: https://www.publiceye.ch/.

Haar, Rohini; Iacopino, Vincent; Ranadive, Nikhil; Dandu, Madhavi; Weiser, Sheri (2017): Death, injury and disability from kinetic impact projectiles in crowd-control settings: a systematic review. In: BMJ Open Dec 5;7(12).

Häne, Stefan (2020): Kommentar zur Besetzung des Bundesplatzes. Volksinitiative lancieren statt protestieren! Basler Allgemeine Zeitung (21.09.2020) URL: https://www.bazonline.ch/.

Hangartner, Yvo; Kley-Struller, Andreas (2023): Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter. In: (ebd.): Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich: Dike Verlag. S. 101-116.

Hausendorf, Lukas (2021): Polizei wird sexuelle Belästigung und «krasses Fehlverhalten» vorgeworfen. 20 Minuten (13.08.2021). URL: https://www.20min.ch/.

Hayes, Ben; Barat, Frank; Geuskens, Isabelle (2017): On “Shrinking Space”. A framing paper. Transnational Institute. URL: Online verfügbar unter https://www.tni.org/.

HEKS, Brot für alle (2022): SLAPPs: ein neuer Trend in der Schweiz? URL: https://www.bmf.ch/.

Hudec, Jan (2020): Fälle von Polizeigewalt werden in der Schweiz nicht immer sauber untersucht – es ist Zeit, genauer hinzuschauen. Kommentar. NZZ (18.08.2020). URL: https://www.nzz.ch/.

Humanrights.ch (2014a): Polizeieinsätze an Demonstrationen (Archiv 2003-2014). URL: https://www.humanrights.ch/.

Humanrights.ch (2014b): Kein Recht auf friedlichen Protest bei Misswahlen in der Stadt Bern? URL: https://www.humanrights.ch/.

Humanrights.ch (2016): Demonstrationsfreiheit: Eine Tour d'Horizon. URL: https://www.humanrights.ch/.

Humanrights.ch (2018a): Videoüberwachung in der Schweiz - unübersichtlich oder gar nicht geregelt. URL: https://www.humanrights.ch/.

Humanrights.ch (2018b): Ist das neue Berner Polizeigesetz grundrechtekonform? URL: https://www.humanrights.ch/.

Humanrights.ch (2022): Nachrichtendienstgesetz. Argumentarium: URL: https://www.humanrights.ch/.

Humanrights.ch (2023): Sicherheitsfanatiker und Krawallmacher bedrohen das Recht auf friedlichen Protest. URL: https://www.humanrights.ch/.

Human Rights Council (2023): National report submitted pursuant to Human Rights. Council resolutions 5/1 and 16/21*. Switzerland. UN General Assembly. URL: https://documents-dds-ny.un.org/.

Hummel, Siri (2019): Shrinking Space for Civil Society (SCS). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.

Hummel, Siri (2020): Shrinking Spaces? Contested Spaces! Zum Paradox im zivilgesellschaftlichen Handlungsraum. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 33(3), 649–670.

Hummel, Siri; Pfirter, Laura; Strachwitz, Rupert Graf (2022): Deutschlandbericht: Zur Lage und den Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in Deutschland.

Hürlimann, Brigitte (2023): Free speech! Free Assange! Free Ukraine! Republik (02.06.2023). URL: https://www.republik.ch/.

Husman, Micahel (2015). Demokratiefeindliche Polizeikostenüberwälzung - Grenzen und Gefahren der Haftbarkeit des Störers. In: Sicherheit & Recht 03, S. 143-156.

Jakob, Julia; Freiburghaus, Aline; Jakob, Dominique; von Schnurbein, Georg (2023): Der Schweizer Stiftungsreport. CEPS Forschung und Praxis - Band 30. URL: https://www.swissfoundations.ch/.

Jeunes vert-e-s Genève (2020): Nouvelle restriction du droit de manifester. Jeunes vert-e-s. URL: https://www.jeunesverts.ch/.

Jikhareva, Anna; Strupler, Merièm; Widla. Natalia (2020): Protest und Repression:Der grosse Schweizer Landfriedensbruch. WOZ (19.10.2023). URL: https://www.woz.ch/.

Jones, Naomi (2023): Polizei wird für «intensives Filmen» kritisiert. Der Bund (31.07.2023) URL: https://www.derbund.ch/.

Keutgen, Julian; Dodswhoth, Susan (2021): Addressing the global emergency of shrinking civic space and how to reclaim it: A programming guide. London: Westminster Foundation for Democracy.

Keystone (2023a): Überwälzung von Demo-Kosten in Bern sind rechtskräftig. Freiburger Nachrichten (16.02.2023). URL: https://www.freiburger-nachrichten.ch/.

Keystone (2023b): Demonstrationsverbot: Baume-Schneider stärkt Kantonen den Rücken. Nau.ch (19.10.2023). URL: https://www.nau.ch/.

Keystone (2023c): Kantonsrat unterstützt Gegenvorschlag zur «Anti-Chaoten-Initiative». Nau.ch (11.09.2023). URL: https://www.nau.ch/.

Keystone (2023e): UN and Amnesty criticise ban on rallies in Swiss cities- Swissinfo.ch. URL: https://www.swissinfo.ch/.

Kiener, Regina (2018): Polizei und Menschenrechte. Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit. Rechtswissenschaftliches Institut. URL: https://www.ivr.uzh.ch/.

Kirchgässner, Gebhard; Feld, Lars; Savioz, Marcel (1999): Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel/ Genf/ München: Helbling & Lichtenhahn.

kko; miw (2014): Demonstranten müssen zum DNA-Test antraben. 20 Minuten (06.11.2014). URL: https://www.20min.ch/.

Kohler, Mirjam (2022): Das Basler Parlament will kein Teilverbot von Demonstrationen! Basler Allgemeine Zeitung (28.04.2022) URL: https://www.bazonline.ch/.

Kwasny, Lisa: Klemenz, Simone (2023): Jetzt kommt die Demo gegen das Demoverbot. Der Bund (09.22.2023). URL: https://www.derbund.ch/.

La Plateforme (2023): Rapport alternatif. Concernant la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en Suisse. 77ème session du Comité contre la torture (CAT). URL: https://www.acat.ch/.

Lamprecht, Markus; Fischer, Adrian; Stamm, Hanspeter (2020): Freiwilligen-Monitor Schweiz 2020: Genf/Zürich: Seismo Verlag.

Liebrand, Anian (2022): Die «Schande von Bern» muss Konsequenzen haben. Sifa, Sicherheit für alle. Blaulich (23.09.2020). URL: https://sifa-schweiz.ch/.

Litscher, Monika; Grossrieder, Beat; Mösch Payot, Peter; Schmutz, Marco (2023): Wegweisung in öffentlichen Stadträumen. Luzern: Interact Hochschule Luzern.

Locher, Reto; Heim, Lukas; Buchmann, Kathrin; Wiecken, Alma; Schnegg, Brigitte (2014): Self-Evaluation OSCE Chairmanship. Bern: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR). URL: https://skmr.ch/.

Maggi, Luca (2020): Meinungs- und Versammlungsfreiheit stärken. Grüne Schweiz. URL: https://gruenezuerich.ch/.

Marti, Andres; Erdmann, Martin; Gsteiger, Simon (2018): Demonstrationsfreiheit wird gerne überinterpretiert. Der Bund. URL: https://webspecial.derbund.ch/.

Mijatović, Dunja (2019): Shrinking space for freedom of peaceful assembly. The comissioner's human rights comments. URL: https://www.coe.int/.

msl (2018): Demos benötigen weiterhin Bewilligung. Der Bund (04.06.2018). URL: https://www.derbund.ch/.

Müller, Melissa (2023): Linke wollen mit Video Polizeigewalt beweisen – Stapo wehrt sich. «Sieben Sekunden Film fehlen». Blick (16.06.2023). URL: https://www.blick.ch/.

Niederberger, Lukas (2021): Zivilgesellschaft in der Schweiz – die omnipräsente Unbekannte. Observatorium Nr. 48. Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.

o.A. (2018): Eine neue Dimension. Barrikade Bulletin Info (25.10.2018). URL: https://barrikade.info/.

o.A. (2021): Nach Vorwurf von Polizeigewalt in Zürich. Frauenstreik-Kollektiv reicht Beschwerde ein. 20 Minuten (10.03.2021).URL: https://www.20min.ch/.

OECD (2022): The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance, OECD Publishing, Paris. URL: https://doi.org/10.1787/d234e975-en.

OHCHR (2022): Joint declaration on protecting the right to freedom of peaceful assembly in times of emergencies. Unterzeichnet von United Nations Special Rapporteur on the rights of Freedom of Assembly and of Association, Special Rapporteur on Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), Special Rapporteur on Human Rights Defenders and focal point for reprisals in Africa and Chairman of the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). URL: https://www.ohchr.org/.

olgr (2021): Stadtzürcher SVP protestiert fast allein gegen Demo-Chaoten. Bluewin (15.09.2021). URL: https://www.bluewin.ch/.

Pressmann, Thomas (2017): Wachsendes Unbehagen wegen Internetpranger. SRF (14.02.2017). URL: https://www.srf.ch/.

Public Eye (o.J.): Revision des Nachrichtendienstgesetzes. URL: https://www.publiceye.ch/de/.

REGARD, Réseau d'information de Genève sur les activiés relatives aus drotits et libertés (2019): Evaluation Périodique Indépendante (EPI) des droits fondamentaux à Genève. Contribution de la société civile. Genf: Regard.

Renggli Thomas (2022): Frauenkampf mit letzter Konsequenz. An einer Demonstration in Winterthur lassen Gender-Aktivistinnen gegen Polizistinnen die Fäuste sprechen. Die Weltwoche (10.03.2022). URL: https://weltwoche.ch/.

Renggli Thomas (2023): Freipass für Aktivisten: In der Stadt Zürich soll für Demonstrationen mit bis zu 100 Personen künftig keine Bewilligung mehr eingeholt werden müssen. Die Weltwoche (03.11.2023). URL: https://weltwoche.ch/.

Rosch, Benjamin (2020): Überwachung aus der Luft: Polizei plant den Einsatz von Drohnen an Demos. BZ Basel (05.09.2020). URL: https://www.bzbasel.ch/.

Rosner, Yasmin (2024): Polizei will Filmen bei Einsätzen verbieten lassen. 20 Minuten (23.07.2023). URL: https://www.20min.ch/.

RSF Schweiz, Reporter ohne Grenzen Schweiz (2023a): Genf: Pressefotograf von einem Polizisten geschlagen – RSF Schweiz verurteilt inakzeptables Verhalten. URL: https://rsf-ch.ch/.

RSF Schweiz, Reporter ohne Grenzen Schweiz (2023b): RSF Schweiz verurteilt Übergriffe auf Medienschaffende bei Demonstration in Zürich. URL: https://rsf-ch.ch/.

Scheuer, Michael (2018): Demonstrieren ist kein Grundrecht. Der Bund (20.10.2018). URL: https://derbund.ch/.

Schmalz, Sarah (2020): Repression: Reinballern und einsammeln. WOZ (09.07.2020). URL: https://www.woz.ch/.

Schmalz, Sarah (2021): Basel Nazifrei. RichterInnen unter Verdacht. WOZ (15.04.2021). URL: https://www.woz.ch/.

Schmezer, Yannic (2017): Unklare Rechtslage an unbewilligten Kundgebungen. Journal B (20.10.2017). URL: https://journal-b.ch/.

Schöni, Basil (2022): Gummigeschosse: Die Fakten. Republik (01.12.2022). URL: https://www.republik.ch/.

Schuler, Carlo (2022): Vorfälle an Zuger Demonstrationen. Rechtsexperte geht von Amtsmissbrauch aus. Zentralplus (23.08.2022). URL: https://www.zentralplus.ch/.

Schwab, Nico; Bauch, Saya; Gnos, Lea (2023): Erblindung nach 1.-Mai-Demo. Gummischrot: Petition fordert ein Verbot – die Polizei wehrt sich. SRF (03.07.2023). URL: https://www.srf.ch/.

sda (2023): Uno kritisiert Demonstrationsverbote in Bern, Basel und Zürich. Bärn Today (20.10.2023). URL: https://www.baerntoday.ch/.

SDC Network (2018): Restricted/shrinking space for civil society. URL: https://www.shareweb.ch/.

SGG, Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (2019): "Shrinking civic space" also in Switzerland. URL: https://sgg-ssup.ch/.

SGG, Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (2020): Zivilgesellschaft in Bedrängnis: Der "shrinking civic space". URL: https://sgg-ssup.ch/.

Spreiter, Mirjam (2019): Kontroverses Pilotprojekt. Bern streitet über neue Gummigeschoss-Werfer. SRF (11.05.2019). URL: https://www.srf.ch/.

Spreiter, Mirjam (2021): Härtere Strafen für Gewalt gegen Polizeibeamte gefordert. SRF (02.06.2021). URL: https://www.srf.ch/.

SRF (2020a): «Basel Nazifrei». Demonstrant in Basel wegen passiver Gewalt an Polizei verurteilt. SRF (07.07.2020). URL: https://www.srf.ch/.

SRF (2020b): «Nazifrei»-Demo. Basel: Umstrittenes Urteil schlägt hohe Wellen in der Politik. SRF (13.10.2020). URL: https://www.srf.ch/.

SRF (2023a): Frauendemo in Basel. Nach Rücktrittsforderung: Basler Polizei weist Vorwürfe zurück. SRF (10.03.2023). URL: https://www.srf.ch/.

SRF (2023b): Sorge vor Eskalation. Basel, Bern und Zürich verbieten Demos vorübergehend. SRF (18.20.2023). URL: https://www.srf.ch/.

SRF (2023c): Zu hart oder genau richtig? Kontroverse um 1.-Mai-Einsatz der Basler Polizei. SRF (02.05.2023). URL: https://www.srf.ch/.

SRF4 News (2022): Grossaufgebot in Basel. Polizei setzt Gummischrot bei Demo gegen SVP-Veranstaltung ein SRF (21.05.2022). URL: https://www.srf.ch/.

Strachwitz, Rupert Graf; Priller, Eckhard; Triebe, Benjamin (2023): Handbuch Zivilgesellschaft. Band 18 der Reihe Maecenata Schriften. Oldenbourg: De Gruyter.

Strupler, Merièm (2016): Das Gesetz ist hart, die «Krawallgruppe» ist härter. WOZ (14.01.2016). URL: https://www.woz.ch/.

Strupler, Merièm (2019): Urteil im Prozess gegen die «Basel 18»: Im Zweifel für die Staatsanwaltschaft. WOZ (31.01.2019). URL: https://www.woz.ch/.

Strupler, Merièm (2020): «Basel nazifrei»-Prozess: Mitten ins Auge und alles voller Blut. WOZ (26.22.2020). URL: https://www.woz.ch/.

SVP (2016): SVP verurteilt linkes Chaotentum an unbewilligter Demo. URL: https://www.svp.ch/.

SVP (2022): Klima-Terroristen blockieren Strassen – und nichts passiert! Medienmitteilung vom 02.11.2022. URL: https://www.svp.ch/.

Swiss NGO Working Group OSCE (2014): Self-evaluation. Swiss OSCE Chairmanship. NGO Feedback. Humanrights.ch: Bern. URL: https://www.eda.admin.ch/.

Szvircsev Tresch, Tibor; Wenger, Andreas; De Rosa, Stefano; Ferst, Thomas; Rizzo, Emanuela; Robert, Jacques; Roost, Till (2023): Studie «Sicherheit 2023» Aussen-, Sicherheits- und Trend. Bericht zur Medienkonferenz vom 16. März 2023. Zürich: ETH Zürich.

Travasci; Vanessa (2022): «Abmahnung half nichts» – Polizei schiesst mit Gummi auf Frauen-Demo. 20 Minuten (27.11.2022). URL: https://www.20min.ch/.

Thurnheer, Simon (2010): Demonstrationsfreiheit in England und der Schweiz: Eine vergleichende Untersuchung und ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik. Zürich: Schulthess Verlag.

UN News (2012): UN expert warns that new law endangers Swiss freedom of expression. URL: https://news.un.org/.

Venice Commission (2010): Guidlines on freedom of peacful assembly (2nd Edition). CDL_AD(2010)020. URL: https://www.venice.coe.int/.

Vincenz, Crudin (2021): Das halten alt Richterinnen und Richter von der Justiz-Initiative. SRF (01.11.2021). URL: https://www.srf.ch/.

Vonarburg, Fabio (2022): Nach mündlicher Bewilligung für Demonstration kurz vor Beginn: Die SVP fordert eine fixe Frist. Solothurner Zeitung (16.03.2022). URL: https://www.solothurnerzeitung.ch/.

Voule, Clément Nyaletsossi; Khan, Irene; Lawlor, Mary (2023): AL CHE 3/2023. Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme. URL: https://spcommreports.ohchr.org/.

VUA, Vereinigung unabhängiger ÄrztInnen (2003): Der Einsatz von Gummigeschossen und Tränengas durch die Zürcher Polizei. Eine Stellungnahme der Vereinigung unabhängiger ÄrztInnen (VUA). URL: http://www.vua.ch/.

Weingartner, Basil (2023): Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. WOZ (19.10.2023). URL: https://www.woz.ch/.

Zaibi, Sami (2022): A Genève, des organisations de gauche manifesteront sans autorisation. Le Temps (07.10.2022). URL. https://www.letemps.ch/.

Zumsteg, Patrice Martin (2020): Demonstrationen in der Stadt Zürich - Verwaltungsrecht und Behördenpraxis am Massstab der Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Zürich: Zürcher Studien zum öffentlichen Recht.

Paper Series Opuscula

Free download at www.maecenata.eu/publikationen/opuscula/

2023	**Nr. 167**	**Die aktivierte Bürgerin: Eine qualitative Analyse der Motivation von Frauen zu freiwilliger Arbeit mit Geflüchteten** *Malica Christ*
	Nr. 168	**„Zwei Herzen schlagen in meiner Brust“ An analysis of the positions of church asylum actors during policy changes from 2018-2020 affecting sanctuary practice in Germany.** *Bente Kruijer*
	Nr. 169	**Civil Society in Germany: A Report on the General Conditions and Legal Framework** *Siri Hummel, Laura Pfirter and Rupert Graf Strachwitz*
	Nr. 170	**The relationship between violence, peace activism and attitude regarding reconciliation in the context of the Colombian armed conflict** *Alina Bastian*
	Nr. 171	**Community Organizing: Methodenkoffer für Bürgermacht. Auch transformatorisch?** *Wolfgang Chr. Goede*
	Nr. 172	**How Foundations and Funders Listen** A Qualitative Review in Europe and Brazil *Luisa Bonin*
	Nr. 173	**The challenges faced by pro-abortion civil society groups in Poland and Turkey** *Lara Brett*
	Nr. 174	**Da ist Diverses möglich – Wege der Umsetzung von Diversität und Inklusivität in zivilgesellschaftlichen Organisationen** *Siri Hummel, Laura Pfirter, Flavia Gerner*
	Nr. 175	**Diversity und Gender in der Zivilgesellschaft** **Vier Diskussionsbeiträge – Teil 1 & 2** *Jil Perlita Baarz, Sarah Stoll (Teil 1), Laura Goronzy, Rena Linné (Teil 2)*
	Nr. 176	**Begleitforschung Rotary für Ukraine** *Eckhard Priller, Malte Schrader*
	Nr. 177	**A Sense of Justice and Civil Society** *Nadja Wolf*
	Nr. 178	**Der Citizen Science-Niedergang oder wie man eine gute Idee verhunzt** *Peter L. W. Finke*
	Nr. 179	**Im Civic Spirit: Divers. Vital. Pluriversal – Warum Jede und Jeder zählt!** *Wolfgang Chr. Goede*
	Nr. 180	**Diaspora Philanthropie in Deutschland: Waqf – Die islamische fromme Stiftung** *Murat Çizakça, Malte Schrader, Rupert Graf Strachwitz*
	Nr. 181 & 182	**Der Gesellschaft etwas schenken: Ein Theorie-Praxis-Dialog** *Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.)*
	Nr. 183	**Geldgeber – NGO Beziehungen im Bereich Menschenhandel: Eine polit-ökonomische Analyse des Inter-NGO-Konflikts im Politikfeld Menschenhandel** *Michelle Greiner*

URN: urn:nbn:de:0168-ssoar-91422-v2-8

ISSN (Opuscula) 1868-1840