



^b
**UNIVERSITÄT
BERN**

Pierre Tschannen / Fabian Mösching

Kantonale Volksinitiative „Schutz der Rütliwiese“

Gutachten im Auftrag der Justizdirektion des Kantons Uri

Bern, 28. Oktober 2008

Institut für öffentliches Recht
Prof. Dr. iur. Pierre Tschannen
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Tel. +41 31 631 83 77
Fax +41 31 631 38 83
pierre.tschannen@oefre.unibe.ch
www.oefre.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	4
Materialienverzeichnis	5
Gesetzesverzeichnis	5
I. Einleitung	6
1. Ausgangslage und Auftrag	6
2. Vorgehen	7
II. Voraussetzungen für die Gültigerklärung einer kantonalen Verfassungsinitiative	8
1. Auslegung des Initiativtextes	8
2. Einheit der Form	9
3. Einheit der Materie	9
4. Durchführbarkeit der Initiative	9
5. Vereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht	10
III. Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton auf der Rütli-Wiese	10
1. Bundeskompetenzen	10
2. Aufgaben und Befugnisse des Kantons Uri	11
3. Vereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht	11
a. Vorrang des Bundesrechts	11
b. Mögliche Kompetenzkonflikte	12
c. Beurteilung der Initiative	13
4. Fazit	14
IV. Auswirkungen auf die Eigentumsgarantie	14
1. Umfang der Eigentumsgarantie	14
a. Persönlicher Schutzbereich	14
b. Sachlicher Schutzbereich	15
2. Eingriffsvoraussetzungen	15
3. Zulässigkeit des Eingriffes	15
4. Entschädigungspflicht?	16
5. Fazit	16
V. Auswirkungen auf die Grundrechte freier Kommunikation	17
1. Umfang der Grundrechte freier Kommunikation	17
a. Schutzbereich der Versammlungsfreiheit	17
b. Bewilligungspflicht für Versammlungen	18
2. Eingriffsvoraussetzungen	18
3. Gesetzliche Grundlage	19
4. Öffentliches Interesse	19
5. Verhältnismässigkeit	20
a. Eignung	21
b. Erforderlichkeit	21
c. Zumutbarkeit	22
6. Fazit	23
VI. Kann die Initiative für teilungültig erklärt werden?	24

VII. Beantwortung der Gutachterfragen	25
1. Ist die Volksinitiative „Schutz der Rütli-Wiese“ materiell gültig?	25
2. Verträgt sich die Volksinitiative mit der Eigentumsgarantie?	25
3. Wie verhält sich die Eigentumsgarantie zu den hoheitlichen Aufgaben und Befugnissen des Kantons? Wie weit gehen die entsprechenden Eingriffsrechte und -pflichten des Kantons?	25
4. Verträgt sich die Volksinitiative mit der Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit?	25
5. Wie verhält sich die Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit zu den hoheitlichen Aufgaben und Befugnissen des Kantons?	26
6. Sind in diesem Zusammenhang weitere rechtliche Gesichtspunkte zu beachten?	26
7. Teilungültigkeit?	26
8. Weitere Bemerkungen der Gutachter?	27

Literaturverzeichnis

- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution Fédérale de la Confédération Suisse, Zürich/Basel/Genf 2003 (zit. *Aubert/Mahon*).
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten vom 12. Juli 1993, VPB 58.52 (zit. *Bundesamt für Justiz*).
- EHRENEZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008 (zit. *St. Galler Kommentar*).
- GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires, 3. Aufl., Bern 2004 (zit. *Grisel*).
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008 (zit. *Häfelin/Haller/Keller*).
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006 (zit. *Häfelin/Müller/Uhlmann*).
- HANGARTNER IVO/KLEY ANDREAS, Demonstrationsfreiheit und Grundrechte Dritter, ZBI 1995 S. 101 ff. (zit. *Hangartner/Kley*).
- KÄLIN WALTER/KIENER REGINA Grundrechte, Bern 2007 (zit. *Kälin/Kiener*).
- KELLER PETER M. /ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE/FAHRLÄNDER KARL LUDWIG (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997 (zit. *Kommentar NHG*).
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008 (zit. *Müller/Schefer*).
- RHINOW RENÉ A./KRÄHENMANN BEAT, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband zur 5. Aufl., Basel/Frankfurt 1990, (zit. *Rhinow/Krähenmann*).
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. Bern 2007 (zit. *Tschannen*).
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005 (zit. *Tschannen/Zimmerli*).

Materialienverzeichnis

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBI 1997 1).

Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative „für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag (1. August-Initiative)“ vom 20. Mai 1992 (BBI 1992 III 889).

Gesetzesverzeichnis

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

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451).

Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (KV-UR; RB 1.1101).

Gesetz des Kantons Uri über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte vom 21. Oktober 1979 (WAVG, RB 2.1201).

I. Einleitung

1. Ausgangslage und Auftrag

Die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (SGG) hat die Rütliwiese im Jahr 1860 der Eidgenossenschaft geschenkt mit der Auflage, dass das Rütli unveräusserliches Nationaleigentum bleibe und die Verwaltung der SGG übertragen werde. Diese organisiert traditionellerweise eine 1. August-Feier. In den letzten Jahren kam es wiederholt zu Störungen der Feier und Ausschreitungen extremistischer Gruppierungen an verschiedenen Orten in der Nähe des Rütli. Dies zog 2006 Zugangskontrollen zur Rütliwiese und ein massives Polizeiaufgebot der Innerschweizer Kantone nach sich. Als Reaktion auf die Ereignisse wurde am 14. Februar 2008 die kantonale Volksinitiative „Schutz der Rütli-Wiese“ mit folgendem Inhalt eingereicht:

Die Kantonsverfassung (KV) vom 28. Oktober 1984 wird wie folgt geändert:

Artikel 49 Schutz der Umwelt und des Lebensraumes

¹Der Kanton und Gemeinden sorgen bei ihrer Tätigkeit für den Schutz des Menschen, seiner Umwelt und seines Lebensraumes.

²Der Regierungsrat sorgt für einen angemessenen Schutz der Rütli-Wiese.

- a) Insbesondere darauf, dass er für 1. August-Veranstaltungen (Rütli-Bundesfeiern) keine Bewilligungen erteilt.
- b) Er kann ausdrücklich Ausnahmen bewilligen, wenn der Gemeinderat von Seelisberg eine 1. August-Feier ausrichtet, bei der jedoch keine ausserkantonalen Festredner und Festrednerinnen auftreten dürfen.
- c) Indem er für Anlässe oder Andachten politischer Gruppen oder Parteien keine Bewilligung erteilt.

Mit Hilfe dieser Initiative möchten die Initianten erreichen, dass das Rütli frei von politischem Seilziehen ist, das „Gezänk“ zwischen „Links“ und „Rechts“ gestoppt und der alljährlichen unnützen Verschleuderung von Steuergeldern für die Gewährleistung der Sicherheit Einhalt geboten wird. Am 4. März 2008 stellte der Regierungsrat des Kantons Uri fest, dass die Volksinitiative mit 1'291 gültigen Unterschriften formell zu Stande gekommen sei. Der Regierungsrat überwies die Initiative an die Justizdirektion, welche überprüfen soll, ob die Initiative den Anforderungen von Art. 28 KV-UR und Art. 68 Abs. 1 WAVG genügt und für gültig erklärt werden kann. Vor diesem Hintergrund gelangte die Justizdirektion mit folgenden Fragen an die Unterzeichnenden:

1. Ist die Volksinitiative „Schutz der Rütli-Wiese“ materiell gültig?
2. Insbesondere:
 - a) Verträgt sich die Volksinitiative mit der Eigentumsgarantie?
 - b) Wie verhält sich die Eigentumsgarantie zu den hoheitlichen Aufgaben und Befugnissen des Kantons? Wie weit gehen die entsprechenden Eingriffsrechte- und -pflichten des Kantons?

- c) Verträgt sich die Volksinitiative mit der Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit?
 - d) Wie verhält sich die Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit zu den hoheitlichen Aufgaben und Befugnissen des Kantons?
 - e) Sind in diesem Zusammenhang weitere rechtliche Gesichtspunkte zu beachten?
3. Sofern die Volksinitiative zur Hauptsache als materiell ungültig erachtet wird, könnten Teile davon im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dazu dennoch gültig erklärt werden?
 4. Weitere Bemerkungen des Gutachters

2. Vorgehen

In einem ersten Schritt behandeln wir die Voraussetzungen für die Gültigerklärung einer kantonalen Verfassungsinitiative (II.). Anschliessend wenden wir uns der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und dem Kanton in Bezug auf die Rütli-Wiese zu (III.). Als Nächstes geht es um die Auswirkungen der Volksinitiative auf die Eigentumsgarantie (IV.). Danach untersuchen wir die Auswirkungen der Initiative auf die Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit (V.). Zum Schluss erörtern wir die Möglichkeit, die Initiative für teilungsgültig zu erklären (VI.), bevor wir die Gutachterfragen beantworten (VII.).

II. Voraussetzungen für die Gültigerklärung einer kantonalen Verfassungsinitiative

Damit eine kantonale Verfassungsinitiative gültig erklärt werden kann, muss sie folgende Voraussetzungen erfüllen¹:

1. Einheit der Form
2. Einheit der Materie
3. Durchführbarkeit der Initiative
4. Vereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht

Gemäss herrschender Rechtsprechung des Bundesgerichtes gehört Punkt 4 nicht zwingend zum Prüfprogramm. Das Stimmrecht des Bundes alleine gewährt keinen Anspruch darauf, dass nicht über rechtswidrige Initiativen abgestimmt wird. Ein solcher besteht nur, wenn ihn das kantonale Verfassungs- oder Gesetzesrecht vorsieht². Im Kanton Uri schreibt Art. 28 Abs. 2 KV-UR vor, dass die Initiativen auf ihre Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht überprüft werden. Somit untersuchen wir auch diesen Punkt.

1. Auslegung des Initiativtextes

Bei der Gültig- oder Ungültigerklärung einer Initiative stellt sich regelmässig die Frage nach dem wirklichen Sinn eines Volksbegehrens. Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist grundsätzlich von deren Wortlaut auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Begründungen des Volksbegehrens und Wortmeldungen der Initianten dürfen dabei aber mitberücksichtigt werden³. Ansonsten gelten die Massstäbe der abstrakten Normenkontrolle. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist folglich jene zu wählen, die mit dem Sinn und Zweck der Initiative am besten übereinstimmt und sich mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton am ehesten als kompatibel erweist. Kann dem Volksbegehren dabei ein Sinn zugeordnet werden, der sich nicht als unbestritten unzulässig erweist, so ist es für gültig zu erklären und dem Volk zur Abstimmung vorzulegen⁴.

Auf die Auslegungsregeln werden wir u.a. bei der Frage der Teilungsgültigkeit der Initiative (VI.) zurückkommen.

¹ TSCHANNEN, § 51 Rz. 24.

² HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1401; BGE 114 Ia 267 E. 3 S. 271.

³ BGE 129 I 392 E. 2.2 S. 395.

⁴ TSCHANNEN, § 51 Rz. 23.

2. *Einheit der Form*

Art. 28 Abs. 1 KV-UR verlangt, dass die Initiative entweder als ausgearbeiteter Entwurf oder als allgemeine Anregung formuliert wird. Der ausgearbeitete Entwurf ist das Begehren, bestimmte Normen wie eingereicht zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Die erforderliche Bestimmtheit ist erreicht, wenn das Volksbegehren ohne Korrekturen des Parlamentes am Wortlaut in Kraft gesetzt werden kann⁵. Diese Voraussetzungen erfüllt die Initiative „Schutz der Rütli-Wiese“ zweifellos. Der eingereichte Initiativtext ist genügend bestimmt und kann ohne redaktionelle Änderungen in die Verfassung übernommen werden.

3. *Einheit der Materie*

Mit dem Gebot der Einheit der Materie wird Art. 34 Abs. 2 BV konkretisiert, der den Stimmberechtigten den Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe zusichert⁶. Art. 28 Abs. 2 KV-UR hält diesen Grundsatz ebenfalls fest. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Regelungselementen einer Initiative ein *sachlicher Zusammenhang* besteht. Mit diesem Kriterium sollte grosszügig umgegangen werden. Die Praxis anerkennt einen sachlichen Zusammenhang u.a., wenn die einzelnen Regelungselemente der Vorlage ein und dasselbe Ziel verfolgen⁷.

Es liegt auf der Hand, dass die fragliche Initiative diese Voraussetzungen erfüllt. Sowohl bei der Bewilligungsverweigerung für eine Bundesfeier am 1. August als auch beim generellen Demonstrationsverbot auf der Rütli-Wiese soll, gemäss den Initianten, das Rütli möglichst wenig in politische Debatten einbezogen und in seiner Ursprünglichkeit belassen werden. Die Einheit der Materie steht somit einer Gültigerklärung der Initiative nicht im Wege.

4. *Durchführbarkeit der Initiative*

Gemäss der Rechtsprechung handelt es sich bei der Durchführbarkeit einer Initiative um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der keiner ausdrücklichen Erwähnung bedürfte⁸. In Art. 28 Abs. 2 KV-UR wird diese Gültigkeitsvoraussetzung der Vollständigkeit halber festgehalten. Nur eine tatsächliche und völlig zweifelsfrei erwiesene Undurchführbarkeit verhindert die Gültigkeit eines Volksbegehrens. Etwelche praktische Probleme bei der Umsetzung einer Initiative reichen nicht aus⁹.

⁵ TSCHANNEN, § 52 Rz. 35.

⁶ HANGARTNER, in: St. Galler Kommentar zu Art. 139 (neu) Rz. 26.

⁷ TSCHANNEN, § 52 Rz. 44 f; BGE 129 I 366 E. 2.3 S. 372 f.

⁸ GRISEL, Rz. 691

⁹ BGE 128 I 190 E. 5 S. 201 f.

Es sind keine Hindernisse ersichtlich, die die Umsetzung der Initiative verunmöglichen würden. Ein allfälliger Widerspruch zu übergeordnetem Recht, der den Vollzug der Initiative verhindern würde, ist unter der nächsten Gültigkeitsvoraussetzung zu erörtern.

5. Vereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht

Art. 28 Abs. 2 KV-UR hält fest, dass kantonale Volksinitiativen übergeordnetem Recht nicht widersprechen dürfen. Der Landrat als zur Gültigkeitserklärung zuständiges Organ¹⁰ muss somit die Initiative auf die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht überprüfen. Kantonale Volksinitiativen dürfen weder der Bundesverfassung noch dem eidgenössischen Gesetzes- und Verordnungsrecht widersprechen¹¹.

Ob die derogatorische Kraft des Bundesrechts gemäss Art. 49 Abs. 1 BV verletzt wird oder nicht, bedarf einer eingehenden Prüfung. Fraglich ist v.a., wie sich die Kompetenzen von Bund und Kanton zur Bewilligungserteilung für eine Veranstaltung auf dem Rütli zueinander verhalten und ob ein genügendes öffentliches Interesse zur generellen Bewilligungsverweigerung für Veranstaltungen von politischen Parteien und Gruppierungen vorliegt. Weiter muss untersucht werden, ob die vorgesehenen Beschränkungen der Grundrechte verhältnismässig sind. Diesen Fragen werden wir uns in der Folge widmen. Erst nach deren Beantwortung kann die Gültigkeit der Initiative abschliessend beurteilt werden.

III. Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton auf der Rütli-Wiese

1. Bundeskompetenzen

Mit der Annahme der Schenkung der SGG wurde die Erhaltung der Rütli-Wiese eine Aufgabe der Eidgenossenschaft¹². Zum selben Ergebnis gelangt man auch, wenn man die aktuellen gesetzlichen Regelungen betrachtet. Zulasten des Bundes besteht ein Verfassungsvorbehalt¹³. Der Bund darf deshalb nur Aufgaben übernehmen, die ihm die Verfassung ausdrücklich zuweist. Die nicht übertragenen Staatsaufgaben fallen gemäss Art. 3 BV den Kantonen zu. Vorliegend erliess der Bund gestützt auf Art. 24^{sexies} der alten Bundesverfassung (entspricht Art. 78 der neuen Bundesverfassung) das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451). Art. 78 Abs. 1 BV hält die grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone für den Natur- und Heimatschutz fest, mit den in Art. 78 Abs. 2 bis 4 BV festgehaltenen Einschränkun-

¹⁰ Art. 68 WAVG.

¹¹ TSCHANNEN, § 51 Rz. 30.

¹² BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 2c.

¹³ Art. 3 und 42 BV.

gen, welche in die Zuständigkeit der Eidgenossenschaft fallen. Die für den Bund vorgesehenen Kompetenzen sollen voll ausgeschöpft werden¹⁴.

Gemäss Art. 15 NHG, der Art. 78 Abs. 3 BV umsetzt, kann der Bund geschichtliche Stätten von nationaler Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern. Es besteht somit eine Zuständigkeit des Bundes, die Rütli-Wiese zu schützen und zu verwalten¹⁵. Der Bund kann nach dem Erwerb der historischen Stätte von nationaler Bedeutung Gemeinden, Kantone oder private Organisationen mit deren Verwaltung beauftragen. Für die Verwaltung der Rütli-Wiese ist, wie bereits erwähnt, die SGG zuständig. Sie handelt mit den Kompetenzen einer ordentlichen Verwaltungsstelle¹⁶ und kann unter den Voraussetzungen von Art. 16 NHG den öffentlichen Gemeingebrauch an der Rütli-Wiese einschränken¹⁷. Gestützt auf ihre Befugnisse hat die SGG eine Benutzungsordnung erlassen, welche für die Bewilligungserteilung in Bezug auf die Aspekte des Heimatschutzes massgebend ist.

2. Aufgaben und Befugnisse des Kantons Uri

Die Kantone sorgen selbst für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf ihrem Hoheitsgebiet resp. im Wirkungskreis ihrer Staatsgewalt¹⁸. Der Kanton Uri ist deshalb für die Aspekte der Sicherheit bei der Bewilligungserteilung für eine Bundesfeier zuständig. Die SGG und der Kanton Uri koordinieren die verschiedenen Teile des Bewilligungsverfahrens, auch um allfällige widersprechende Ergebnisse zu vermeiden¹⁹.

3. Vereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht

a. Vorrang des Bundesrechts

Für den Fall eines Konfliktes zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht statuiert Art. 49 Abs. 1 BV den Vorrang des Bundesrechts (sog. „derogatorische Kraft“). Am Vorrang des Bundesrechts haben Bundeserlasse aller Stufen in gleicher Weise teil, d.h. Verfassung, Bundesgesetze und Bundesverordnungen gehen widersprechendem kantonalem Recht aller Stufen vor²⁰.

Normalerweise sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig²¹. Wie erwähnt kann der Bund aber gestützt auf Art. 78 Abs. 3 BV und Art. 15

¹⁴ BBI 1965 III 92 f.

¹⁵ FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG Art. 15 Rz. 2; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 6a.

¹⁶ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 6a.

¹⁷ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 6a.

¹⁸ SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 57 Rz. 6.

¹⁹ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 6c.

²⁰ TSCHANNEN, § 22 Rz. 16.

²¹ Art. 78 Abs. 1 BV.

NHG „Objekte von nationaler Bedeutung erwerben oder sichern“. Es handelt sich dabei um eine konkurrierende Kompetenz²², welche nachträglich derogierende Wirkung gegenüber kantonalem Recht entfaltet. Macht der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch, geht die kantonale Kompetenz im selben Umfang unter²³.

b. Mögliche Kompetenzkonflikte

Die vorliegende Initiative kann unter zwei verschiedenen Blickwinkeln gegen Bundesrecht verstossen. Gemäss dem ersten Teilsatz von Art. 78 Abs. 3 BV *unterstützt* der Bund Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes. Insofern besteht eine parallele Kompetenz, die das kantonale Recht nicht berührt²⁴. Der zweite Teilsatz von Art. 78 Abs. 3 BV gibt dem Bund hingegen die Möglichkeit, Objekte von nationaler Bedeutung zu *erwerben* und zu *sichern*. Dabei entscheidet der Bund selbst, ob einem Objekt gesamtschweizerische Bedeutung zukommt.²⁵ Eine solche Ermächtigung stellt aber keine Förderungskompetenz dar, sondern eine abschliessende Bundeskompetenz, auch wenn sie bloss subsidiär zum Zuge kommt²⁶. Die Kantone sind nicht befugt, in diesem Sachbereich noch eigene, dem Bund widersprechende Rechtssätze zu erlassen. Das Regelungsverbot gilt ebenfalls für Rechtsfragen, die der Bundesgesetzgeber in seiner abschliessenden Regelung nicht aufgegriffen hat²⁷.

In Einklang mit Art. 15 NHG hat der Bund die Rütli-Wiese als eidgenössische historische Stätte erworben und die Verwaltung an die SGG übertragen. Für kantonale Regelungen in Bezug auf die Rütli-Wiese als historische Stätte von nationaler Bedeutung besteht kein gesetzgeberischer Spielraum mehr. Bezweckt das in der Initiative vorgesehene Verbot der Bundesfeier und aller Demonstrationen politischer Gruppierungen den *Schutz des Rütli als historische Stätte*, so wird Bundesrecht verletzt.

Anders sieht die Situation aus, wenn mit dem Verbot der Bundesfeier und aller Demonstrationen politischer Gruppierungen die *öffentliche Ordnung und Sicherheit* gewahrt werden soll. Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf der Rütli-Wiese ist weiterhin eine Aufgabe des Kantons Uri. Art. 78 BV kann nicht entnommen werden, dass der Bund den Bereich der öffentlichen Sicherheit bei historischen Stätten von nationaler Bedeutung abschliessend geregelt hat. Somit sind die kantonalen und eidgenössischen Normen kumulativ anzuwenden. Dieselbe Ansicht bezüglich der Kompetenzaufteilung vertritt auch das Bundesamt für Justiz²⁸.

²² AUBERT/MAHON, Art. 78 Rz. 9.

²³ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1095.

²⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1090, 1100.

²⁵ MARTI, in: St. Galler Kommentar, Art. 78 Rz. 13.

²⁶ FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, Art. 15 Rz. 2.

²⁷ TSCHANNEN, § 22 Rz. 36.

²⁸ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 6b.

Die kumulative Anwendung gilt auch dann, wenn eine geplante Demonstration oder Bundesfeier allein an den Voraussetzungen des kantonalen Rechts scheitern sollte²⁹. Eine Ausnahme gilt für die Situation, dass der Kanton unter Berufung auf seine Zuständigkeiten danach trachten sollte, die korrekte Umsetzung des Bundesrechts zu vereiteln. Mit anderen Worten: Die Anwendung des kantonalen Rechts zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung darf dem bundesrechtlich geregelten Schutz der Rütli-Wiese als historische Stätte von nationaler Bedeutung nicht entgegenlaufen. Derartiges Verhalten wäre Kompetenzmissbrauch³⁰.

c. *Beurteilung der Initiative*

Grundsätzlich ist eine Initiative von ihrem Wortlaut ausgehend zu interpretieren (s.o. II.1). Art. 49 KV-UR trägt den Titel „Schutz der Umwelt und des Lebensraumes“, mithin eigentlich ein klarer Hinweis, dass es um Anliegen des Heimatschutzes geht. Dem Initiativtext selbst sind weitere Motive der Initianten nicht zu entnehmen. Zieht man aber die Begründung der Initianten bei, so wird klar, dass für diese wahrscheinlich Überlegungen zur Einhaltung der öffentlichen Sicherheit im Vordergrund standen. Sie führen auch explizit an, dass sie dem „Gezänk zwischen Links und Rechts“ sowie „der Verschwendung von Steuergeldern“ zur Sicherung der öffentlichen Ordnung Einhaltung gebieten wollen. Der Schutz der historischen Stätte kann deshalb nicht alleiniger Beweggrund der Initianten sein. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist denn auch ein wesentliches Motiv für ein allgemeines Verbot. Es wäre nicht ganz ersichtlich, aus welchen Gründen die Bewilligungsverweigerung für die Bundesfeier und ein allgemeines Demonstrationsverbot erforderlich sind, um die Rütli-Wiese als Gedenkstätte angemessen zu schützen. Schliesslich finden viele Demonstrationen auf historischen Plätzen statt (z.B. Berner Altstadt), ohne dass diesen die Entweihung oder gar die Zerstörung droht.

Für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf der Rütli-Wiese kann der Kanton die Kompetenz zur Gesetzgebung für sich beanspruchen. Die Verfasser sind daher der Ansicht, dass die Initiative *unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten* mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Dem Volksbegehren kann bezüglich der derogatorischen Kraft des Bundesrechts ein Sinn zugeordnet werden, der sich nicht als unbestritten bundesrechtswidrig erweist. Die Devise „in dubio pro populo“³¹ wird mit der vorgenommenen Auslegung angemessen berücksichtigt. Ginge es hingegen nur um Anliegen des Heimatschutzes, würde die Initiative gegen Bundesrecht verstossen und müsste für ungültig erklärt werden.

²⁹ TSCHANNEN, § 22 Rz. 45.

³⁰ TSCHANNEN, § 22 Rz. 46.

³¹ Vgl. BGE 111 Ia 292 E. 3c S. 300.

4. *Fazit*

Wird die Initiative dahingehend ausgelegt, dass sie dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf der Rütli-Wiese dienen soll, kann sie kompetenzrechtlich für gültig erklärt werden. Der Kanton Uri ist befugt, diesen Bereich gesetzlich zu regeln. Würde es aber nur um den Schutz der Rütli-Wiese als historische Stätte gehen, müsste das Volksbegehren schon wegen Art. 49 Abs. 1 BV für ungültig erklärt werden. In diesem Bereich ist der Bundesgesetzgeber, wenn auch subsidiär, abschliessend tätig geworden. Eine diesbezügliche Verfassungsbestimmung des Kantons Uri würde gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts verstossen.

IV. *Auswirkungen auf die Eigentumsgarantie*

1. *Umfang der Eigentumsgarantie*

a. *Persönlicher Schutzbereich*

Auf die Eigentumsgarantie können sich natürliche und juristische Personen berufen³², Gemeinwesen aber nur, soweit sie gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen sind³³. Vorliegend ergeben sich aus dieser Anforderung einige Abgrenzungsprobleme. Die Rütli-Wiese wurde als öffentliche Sache im Gemeingebrauch qualifiziert³⁴. Unklar ist aber, ob ein Gemeinwesen (d.h. hier der Bund) sich bei der Beeinträchtigung einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch auf die Eigentumsgarantie stützen kann oder nicht. Die Lehre ist sich in diesem Punkt nicht einig. Ein Teil ist der Ansicht, dass sich Gemeinwesen bei Einschränkungen betreffend öffentlicher Sachen im Gemeingebrauch nicht auf die Eigentumsgarantie berufen können³⁵. Ein anderer Teil geht davon aus, dass die verwaltungsrechtliche Qualifikation des betroffenen Vermögens unerheblich ist³⁶. So könne ein Gemeinwesen, das aufgrund eines hoheitlichen Aktes einer anderen öffentlichrechtlichen Körperschaft einen Eingriff in sein Grundeigentum (inkl. Sachen im Gemeingebrauch) erleidet, zu dessen Abwehr die Eigentumsgarantie geltend machen³⁷.

Die Verfasser neigen der zweiten Ansicht zu, da es nicht nachvollziehbar ist, aus welchen Gründen das Gemeinwesen bei Beeinträchtigungen von öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch nicht die Eigentumsgarantie anführen darf. Einerseits wird der Bund als Eigentümer in seinen Nutzungsrechten eingeschränkt wie ein Privater. Wäre andererseits die Rütli-Wiese noch immer im Eigentum der SGG, könnte sie sich ohne Weiteres auf die Eigentumsgarantie stützen.

³² KÄLIN/KIENER, S. 285.

³³ VALLENDER, in: St. Galler Kommentar, Art. 26 Rz. 28.

³⁴ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 2c.

³⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2040.

³⁶ MÜLLER/SCHEFER, S. 1019 f.

³⁷ Vgl. RHINOW/KRÄHENMANN, S. 353.

b. Sachlicher Schutzbereich

Die Eigentumsgarantie schützt u.a. das sachenrechtliche Eigentum an unbeweglichen Sachen³⁸. Die Rütli-Wiese wurde der Schweizer Eidgenossenschaft zu Eigentum übergeben³⁹ und fällt somit unter den Schutzbereich.

2. Eingriffsvoraussetzungen

Art. 26 BV enthält als justiziable Teilgehalte die Instituts-, die Bestandes- und die Wertgarantie. Die Bestandesgarantie im Besonderen schützt dabei vor staatlichen Eingriffen in die aus dem Eigentum fließenden Rechte und Befugnisse, z.B. die Verfügungsmacht über das Eigentum oder dessen Nutzung⁴⁰. Eingriffe in die Bestandesgarantie sind nur zulässig, wenn sie die üblichen Voraussetzungen zur Einschränkung von Grundrechten, d.h. gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit, erfüllen⁴¹.

3. Zulässigkeit des Eingriffes

Mit Art. 49 Abs. 2 KV wird das Erfordernis einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für einen Eingriff in die Eigentumsgarantie erfüllt, und zwar unabhängig davon, ob es sich um einen schweren oder leichten Eingriff handelt⁴². Die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ist ein öffentliches Interesse, das der Kanton zu sichern hat. Wie bereits oben dargelegt ist es vorliegend das einzige zulässige öffentliche Interesse, auf das sich der Kanton für die Umsetzung der Initiative berufen kann (s.o. III.3.). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass ein Eingriff in das Eigentum zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich und geeignet ist und die Eigentumsbeschränkung dazu in einem vernünftigen Verhältnis steht⁴³.

Das Verbot der Bundesfeier und ein allgemeines Demonstrationsverbot sind geeignet, die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf dem Rütli zu gewährleisten. Dieses Ziel kann aber auch mit einer milderer Anordnung erreicht werden. Die bestehende Bewilligungspflicht gemäss der Benutzungsordnung der SGG unter Einbezug der kantonalen Behörden⁴⁴ reicht zur Sicherung der öffentlichen Ordnung aus. Die Bundesfeiern der letzten zwei Jahre konnten, wenn auch mit grossem Aufwand, ohne Ausschreitungen durchgeführt werden. Gibt es konkrete Anzeichen, dass die Polizei der Bedrohung der öffentlichen Ordnung nicht Herr wird, so könnte die Bewilligung im Einzelfall noch immer verweigert wer-

³⁸ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 597.

³⁹ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 1b.

⁴⁰ KÄLIN/KIENER, S. 286.

⁴¹ TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 63 Rz. 22.

⁴² TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 19 Rz. 42.

⁴³ KÄLIN/KIENER, S. 295.

⁴⁴ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 6c.

den. Dasselbe gilt auch für die Durchführung der Bundesfeiern. Die Initiative stellt folglich einen unzulässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar.

4. *Entschädigungspflicht?*

Wenn Einschränkungen des Eigentums zulässig sind, kommt die Eigentumsgarantie als Wertgarantie zum Zug⁴⁵. Der Vollständigkeit halber ist deshalb abzuklären, ob der Kanton allenfalls den Eigentümer für die Nutzungsbeschränkung entschädigen muss, falls sich die Initiative entgegen den Erwartungen der Gutachter als gültig erweist. Die Wertgarantie gibt einen Anspruch auf Entschädigung für Eingriffe in die Bestandesgarantie, wenn der Eingriff eine formelle Enteignung darstellt oder einer solchen als materielle Enteignung gleichkommt⁴⁶. Eine formelle Enteignung fällt vorliegend ausser Betracht, da sie eine Übertragung von Eigentumsrechten auf den Enteigner voraussetzt⁴⁷. Eine materielle Enteignung liegt vor, wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seiner Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil dem Eigentümer eine wesentliche, aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird⁴⁸. Geht der Eingriff weniger weit, ist also eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle Nutzung der betroffenen Sache noch möglich, liegt grundsätzlich keine materielle Enteignung vor⁴⁹.

Die Rütli-Wiese soll als historische Stätte erhalten bleiben und frei zugänglich sein⁵⁰. Trotz des allgemeinen Demonstrationsverbot und der untersagten Bundesfeier ist die bestimmungsgemässe Nutzung, wenn auch eingeschränkt, weiterhin möglich. Insgesamt wiegt der Eingriff nicht besonders schwer. Daher würde der Kanton selbst bei einer allfälligen Annahme der Initiative nicht entschädigungspflichtig werden.

5. *Fazit*

Das zulässige öffentliche Interesse, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, kann mit einem milderen Mittel erreicht werden. Eine allgemeine Bewilligungspflicht für Demonstrationen und der Bundesfeier reicht allemal aus. Die vorliegende Initiative hat somit einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie zur Folge. All dies unter der Voraussetzung, dass der Bund als Eigentümer einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch überhaupt unter den persönlichen Schutzbereich der Eigentumsgarantie fällt.

⁴⁵ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 606.

⁴⁶ TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 63 Rz. 12.

⁴⁷ TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 61 Rz. 1.

⁴⁸ BGE 125 II 431 E. 3a S. 433.

⁴⁹ MÜLLER/SCHEFER, S. 1031.

⁵⁰ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 2c.

V. Auswirkungen auf die Grundrechte freier Kommunikation

1. Umfang der Grundrechte freier Kommunikation

Als Kommunikationsrechte sind u.a. die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) und die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) anerkannt⁵¹. Die Bundesverfassung sieht hingegen keine ausdrückliche Demonstrationsfreiheit vor, und auch das Bundesgericht hat sie bisher nicht als ungeschriebenes Grundrecht verstanden. Die wesentlichen Aspekte von Demonstrationen sind durch die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit ausreichend geschützt⁵². Demonstrationen unterscheiden sich von übrigen Versammlungen durch ihre Appellfunktion. Die Organisatoren wollen mit der Demonstration die Öffentlichkeit auf ihre Anliegen aufmerksam machen. Der spezifische Gehalt einer Demonstration muss bei der Abwägung mit entgegenstehenden Interessen angemessen berücksichtigt werden⁵³.

Die Meinungsfreiheit stellt die allgemeinste Gewährleistung freier Kommunikation dar. Sie nimmt im System der Grundrechte freier Kommunikation den Platz als Auffanggrundrecht ein und gewährt Schutz für Meinungsäusserungen, die nicht von einem spezifischen Kommunikationsgrundrecht erfasst sind⁵⁴. Es drängt sich somit auf, die Gültigkeit der Initiative v.a. unter dem Aspekt der Versammlungsfreiheit zu überprüfen.

a. Schutzbereich der Versammlungsfreiheit

Der persönliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst primär natürliche Personen. Juristische Personen können sich auf die Versammlungsfreiheit berufen, wenn sie Versammlungen organisieren. Das Gemeinwesen fällt hingegen nicht unter den Schutzbereich⁵⁵.

Versammlungen werden als verschiedenste Formen des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden, -äussernden oder -austauschenden Zweck charakterisiert⁵⁶. Der sachliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit gibt dem Einzelnen das Recht, Versammlungen zu organisieren, daran teilzunehmen oder ihnen auch fernzubleiben⁵⁷. Dem Staat ist es nicht erlaubt, gegen die Einberufung, Durchführung, Organisation, Gestaltung oder Teilnahme an einer Versammlung tätig zu werden⁵⁸. Es ergibt sich vielmehr ein bedingter Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Grundes zur Durchführung von Versamm-

⁵¹ KÄLIN/KIENER, S. 180.

⁵² ROHNER, in: St. Galler Kommentar § 22 Rz. 19; HENGARTNER/KLEY, S. 101.

⁵³ MÜLLER/SCHEFER, S. 333 f.; BGE 132 I 256 E. 3 S. 259.

⁵⁴ MÜLLER/SCHEFER, S. 437.

⁵⁵ ROHNER, in: St. Galler Kommentar, § 22 Rz. 10 f.

⁵⁶ BGE 132 I 49 E. 5.3 S. 56; 132 I 256 E. 3. S. 258 f.

⁵⁷ KÄLIN/KIENER, S. 228.

⁵⁸ BGE 127 I 164 E. 3b S. 168.

lungen und die Verpflichtung des Staates, die Versammlung gegen Störungen durch Dritte zu schützen⁵⁹. Es besteht aber kein Recht darauf, die Versammlung an einem bestimmten Ort zu einem bestimmten Zeitpunkt durchzuführen⁶⁰. Vom Schutzbereich sind weiter nur friedliche Versammlungen umfasst. Verfolgt die Versammlung unfriedliche Ziele oder ist ihr Verlauf unfriedlich, besteht kein Schutz durch die Verfassung⁶¹.

b. Bewilligungspflicht für Versammlungen

Versammlungen auf öffentlichem Grund dürfen bewilligungspflichtig erklärt werden, wenn sie nicht mehr bestimmungsgemäss und gemeinverträglich sind. Sowohl Kundgebungen politischer Gruppen und Parteien als auch die Bundesfeier bewirken eine erhebliche Beeinträchtigung der Nutzung der Rütli-Wiese durch andere zum Gemeingebrauch berechnete Personen⁶². Die Veranstaltungen sind nicht mehr gemeinverträglich und dürfen einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Eine solche besteht auch bereits⁶³.

Nach neuerer Erkenntnis bedarf die Bewilligungspflicht einer gesetzlichen Grundlage⁶⁴. Beim Entscheid über die Benutzung einer öffentlichen Sache muss der Staat zwischen dem Interesse der Allgemeinheit am bestimmungsgemässen Gebrauch der öffentlichen Sache und dem Interesse der Gesuchsteller, ihre verfassungsmässigen Rechte wahrzunehmen, abwägen. Dabei muss dem besonderen Gehalt der Grundrechte Rechnung getragen werden⁶⁵. Weiter müssen bei der Erteilung von Demonstrationsbewilligungen auch die Grundrechte Dritter berücksichtigt werden. Eine Demonstration tangiert normalerweise die ebenfalls grundrechtlich geschützten Ansprüche von Passanten, Anwohnern und Ladengeschäften⁶⁶. Die vorgestellten Grundsätze gelten nicht nur für die Bewilligung im Einzelfall, sondern auch für eine generell-abstrakte Reglementierung der Bewilligungsvoraussetzungen⁶⁷.

2. Eingriffsvoraussetzungen

Es besteht kein absoluter Anspruch zur Benutzung des öffentlichen Grundes. Kundgebungen kann nach Massgabe von Art. 36 BV die Bewilligung verweigert werden⁶⁸. Die Verweigerung der Bewilligung ist folglich nur zulässig,

⁵⁹ KÄLIN/KIENER, S. 228.

⁶⁰ KÄLIN/KIENER, S. 188.

⁶¹ ROHNER, in: St. Galler Kommentar, § 22 Rz. 16 f.

⁶² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2396.

⁶³ Art. 7 des Reglements vom 26. März 2006 für die Nutzung der Anlage Rütli, erlassen durch die SGG.

⁶⁴ ROHNER, in: St. Galler Kommentar, § 22 Rz. 20 f.

⁶⁵ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 4, BGE 124 I 267 E. 3a S. 268.

⁶⁶ HANGARTNER/KLEY, S. 109.

⁶⁷ BGE 102 Ia 50 E. 3 S. 53.

⁶⁸ BGE 132 I 256 E. 4 S. 260.

wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und die Verhältnismässigkeit wahrt. Die Verweigerung der Bewilligung lässt sich, wie bereits erwähnt, auch durch andere als polizeiliche Interessen rechtfertigen, z.B. durch das Interesse am bestimmungsgemässen Gebrauch der öffentlichen Sache oder das Interesse Dritter an der Ausübung ihrer Grundrechte⁶⁹.

3. Gesetzliche Grundlage

Die Initiative soll in die Verfassung Eingang finden. Dies erfüllt die Anforderungen von Art. 36 Abs. 1 BV, welcher für schwerwiegende Grundrechtseingriffe mindestens eine Grundlage in einem formellen Gesetz (Normstufe) verlangt, ohne Weiteres. Die Initiative ist zudem ausreichend präzise formuliert, so dass ein Betroffener sein Verhalten danach richten kann und die Folgen seines Verhaltens mit genügender Gewissheit erkennen kann. Die Anforderungen an die genügende Bestimmtheit des Rechtsatzes sind daher ebenfalls erfüllt⁷⁰.

4. Öffentliches Interesse

Zulässige öffentliche Interessen für Beschränkungen der Kommunikationsgrundrechte auf öffentlichem Grund sind u.a. der Schutz von Polizeigütern und die Koordination unterschiedlicher Nutzungsinteressen. Auch die Wahrung der besonderen Widmung der öffentlichen Anlage kann ein legitimes Eingriffsinteresse darstellen⁷¹. Das Vorhandensein eines bestimmten öffentlichen Interesses alleine rechtfertigt staatliches Handeln indessen noch nicht. Das verfolgte Interesse muss allenfalls entgegenstehende private oder öffentliche Interessen überwiegen. Dazu ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Soweit private Interessen betroffen sind, erfolgt die Abwägung normalerweise bei der Verhältnismässigkeitsprüfung⁷². Die Behörde muss bei ihrer Entscheidung nicht nur das Willkürverbot und den Grundsatz der Rechtsgleichheit befolgen, sondern hat auch den speziellen Gehalt der Versammlungsfreiheit zu beachten. Die verschiedenen Interessen müssen nach objektiven Kriterien gegeneinander abgewogen werden⁷³.

Wie bei III.3. bereits dargelegt, können sich die Initianten nicht auf den Schutz der Rütli-Wiese als historische Stätte berufen. Die Ausgestaltung der Massnahmen unter dem Aspekt des Heimatschutzes ist Sache des Bundes. Ein zulässiges öffentliches Interesse des Volksbegehrens ist hingegen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Als weiteres öffentliches Interesse gilt es die Widmung der Rütli-Wiese zu berücksichtigen. Sie ist eine historische Ge-

⁶⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2413.

⁷⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 308.

⁷¹ KÄLIN/KIENER, S. 193, s.a. BGE 127 I 164 E. 3b. S. 170.

⁷² TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 20 Rz. 11.

⁷³ BGE 124 I 267 E. 3 S. 268 f.

denkstätte und soll frei zugänglich sein⁷⁴. Ebenfalls Beachtung verdient Art. 110 Abs. 3 BV, der den 1. August als Bundesfeiertag festlegt. Mit dieser Regelung soll einem möglichst grossen Teil der Bevölkerung die Gelegenheit gegeben werden, den Bundestag als Tag der Besinnung zu begehen⁷⁵. Zudem könnten allfällige Grundrechte Dritter verletzt werden.

Wie bereits das Bundesamt für Justiz festgehalten hat, widerspricht eine Kundgebung nicht schon deshalb der Zweckbestimmung der Gedenkstätte, nur weil sie politisch motiviert ist⁷⁶. Demonstrationen politischer Gruppierungen oder Parteien sind somit grundsätzlich mit der Widmung der Rütli-Wiese vereinbar. Gemäss unseren Informationen sind keine Anwohner oder Ladengeschäfte vorhanden. Weitere Grundrechte Dritter, insbesondere diejenigen der regulären Besucher, werden durch die seltenen Kundgebungen nicht ernsthaft beeinträchtigt. Solche Einschränkungen müssten aufgrund der relativ kurzen Zeitdauer der Demonstrationen in Kauf genommen werden⁷⁷. Die Ausschreitungen der letzten Jahre rund um die Bundesfeier haben aber gezeigt, dass die öffentliche Ordnung und Sicherheit durch solche Veranstaltungen gefährdet ist. Insgesamt überwiegt somit das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung den Aspekt der uneingeschränkten Nutzung der Rütli-Wiese – zumal eine mehr oder weniger bestimmungsgemässe Nutzung weiterhin möglich ist.

5. *Verhältnismässigkeit*

Dem legitimen Interesse der Initianten an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung stehen die privaten Anliegen der potentiellen Demonstranten gegenüber, die ihre Meinungen in den politischen Diskurs einbringen wollen. Weiter möchten auch viele Personen den 1. August auf der Rütli-Wiese, als symbolischer Ort der Geburt der Schweiz, feiern. Diese Interessen werden bei der Zumutbarkeit der verschiedenen Verbote (unten 5c.) eingehend behandelt, ebenso die Problematik der friedlichen Kundgebung. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit umfasst drei Elemente⁷⁸:

1. Eignung der Massnahme
2. Erforderlichkeit der Massnahme
3. Zumutbarkeit der Massnahme, d.h. Ausgewogenheit zwischen Eingriffszweck und Eingriffswirkung

⁷⁴ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 2c.

⁷⁵ BBI 1992 III 903.

⁷⁶ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 5c.

⁷⁷ HANGARTNER/KLEY, S. 109.

⁷⁸ TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 21 Rz. 4.

a. *Eignung*

Die Initiative muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen⁷⁹. Ein allgemeines Demonstrationsverbot für Veranstaltungen von politischen Gruppierungen und Parteien und die Untersagung der Bundesfeier sind geeignet, Ruhe und Ordnung zu schaffen. Eine Garantie gibt es aber nicht. Es kann sein, dass allenfalls ohne Bewilligung demonstriert wird. Ein Beitrag zur Zielerreichung (sog. „Zwecktauglichkeit“⁸⁰) kann dem Demonstrationsverbot hingegen nicht abgesprochen werden.

b. *Erforderlichkeit*

Eine staatliche Massnahme hat zu unterbleiben, wenn das angestrebte Ziel mit einem gleich geeigneten, aber milderem Mittel erreicht werden kann. Die Massnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen. Zum Beispiel ist es unter dem Aspekt der sachlichen Erforderlichkeit nicht angebracht, ein gänzlich Verbot zu erlassen, wenn das Ziel auch durch Bewilligungen unter Auflagen oder Bedingungen erreicht werden kann⁸¹.

Ein Demonstrationsverbot lässt sich nur rechtfertigen, wenn eine konkrete ernsthafte Gefahr als höchstwahrscheinlich betrachtet werden muss⁸². Auch wenn es im Bereich des Möglichen liegt, dass eine gefährliche Situation allenfalls eintreten kann, bestehen vorliegend keine Hinweise darauf, dass eine solche Bedrohungslage auf der Rütli-Wiese das ganze Jahr über auftritt. Nicht vergessen werden darf, dass die Aufgabe der Polizei auch den Schutz von Veranstaltungen vor Störungen durch Dritte umfasst. Insbesondere litt die Bundesfeier unter Beeinträchtigungen von rechtsextremen Kreisen. Die primäre Aufgabe der Polizei liegt nicht beim Verbot von Demonstrationen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit, sondern bei deren Schutz vor Gewalteinwirkungen Dritter. Nur wenn die Verhütung einer voraussehbaren Gefahr das Aufgebot übermässiger Mittel erfordern würde, kann das Verbot der Versammlung als ultimo ratio ins Auge gefasst werden⁸³. Aber selbst bei dieser Konstellation ist der Einzelfall zu beurteilen und nicht ein allgemeines Verbot auszusprechen. Dies gebietet sich schon deshalb, weil sich Aktionen der Polizei zuerst gegen den Störer richten sollten⁸⁴. Ein allgemeines Demonstrationsverbot für Veranstaltungen politischer Gruppierungen ist deshalb nicht erforderlich, um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten.

Vielmehr ist für die Durchführung von Demonstrationen von Fall zu Fall aufgrund des geplanten Ablaufs zu entscheiden, ob die Bewilligung mit Auflagen

⁷⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 587.

⁸⁰ TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 21 Rz. 6.

⁸¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 591 ff.

⁸² ROHNER, in: St. Galler Kommentar, § 22 Rz. 25.

⁸³ MÜLLER/SCHEFER, S. 434.

⁸⁴ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2488.

zu erteilen oder zu verweigern ist⁸⁵. Als mildere Lösung gegenüber einem Verbot können die Organisatoren einer Demonstration auch dazu verpflichtet werden, einen Ordnungsdienst aufzustellen⁸⁶, wie dies bereits für die Feier im Jahre 2007 geschehen ist⁸⁷.

Ein allgemeines Demonstrationsverbot wie auf dem Klosterplatz Einsiedeln⁸⁸ liesse sich auch mit der Widmung der Rütli-Wiese, die ohnehin in die Kompetenz des Bundes fällt (III.1), nicht vereinbaren. Die Versammlungsfreiheit ist ein zentrales Element der Schweizer Demokratie und sollte auch am „Geburtsort“ der Eidgenossenschaft ausgeübt werden können, selbst wenn dabei politische Meinungen geäussert werden.

c. Zumutbarkeit

Anders sieht es bei einem allgemeinen Kundgebungsverbot für den 1. August aus. Die Versammlungsfreiheit vermittelt das Recht, für Kundgebungen mit Appellwirkung öffentlichen Grund zu benutzen. Dieser Anspruch ist aber insofern „bedingt“, als er potentiellen Demonstranten nicht garantiert, eine Veranstaltung zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort durchzuführen⁸⁹. Es ist zulässig, die Benutzung öffentlichen Grundes für gewisse Zeiten zu verbieten⁹⁰. Im Entscheid BGE 102 Ia 50 beurteilte das Bundesgericht ein Reglement der Stadt Zürich zur Benutzung öffentlichen Grundes, welches ein Demonstrationsverbot an öffentlichen Ruhetagen und generell von 22.00 Uhr bis 07.00 Uhr vorsah. Diese Einschränkung der Versammlungsfreiheit wurde als erforderlich und zumutbar erachtet, um der Bevölkerung Zeiten erhöhter Ruhe zu sichern. Interessant ist aber, dass der 1. August von dieser Vorschrift ausgenommen war – sehr wahrscheinlich weil an diesem Tag aus Tradition gefeiert wird⁹¹. Auch der Kanton Uri sieht den 1. August nicht als offiziellen Feiertag vor⁹². Es erscheint deshalb als unbegründet, die Sicherstellung der öffentlichen Ruhe für ein Verbot der Bundesfeier beizuziehen. Zudem liegt die Rütli-Wiese ausserhalb des Siedlungsraumes. Insbesondere hat auch das Bundesgericht anerkannt, dass ein legitimes Interesse an einer Veranstaltung am 1. August bestehe und mit Bezug auf eine geplante antifaschistische Demonstration Folgendes festgehalten⁹³:

⁸⁵ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 5d.

⁸⁶ HANGARTNER/KLEY, S. 114.

⁸⁷ Regierungsratsbeschluss des Kantons Uri vom 16. Januar 2007 Nr. 34 R-362-10 betreffend die 1. August-Feier auf dem Rütli.

⁸⁸ BGE 124 I 267 E. 3b-e. S. 269 ff.

⁸⁹ BGE 132 I 256 E. 3 S. 260.

⁹⁰ BGE 102 Ia 50 E. 4a S. 54 ff.

⁹¹ BBI 1992 III 893. Gemäss Bundesrecht handelt es sich beim 1. August um einen Feiertag sui generis, welcher den Sonntagen gleichgestellt ist. Er stellt aber keinen Feiertag im Sinne von Art. 20a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) dar. Das eidgenössische Parlament wollte nicht in die kantonale Kompetenz bezüglich der Feiertageregelung eingreifen.

⁹² Art. 6 e contrario Arbeitsverordnung des Kantons Uri (KAV; RB 20.111).

⁹³ BGE 132 I 256 E. 4.1 S. 261.

Im Grundsatz kann auch eine Kundgebung am 1. August – anders als vom Verwaltungsgericht angenommen – nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Die dem Beschwerdeführer zustehende Wahl dieses Datums hat lediglich zur Folge, dass angesichts des Nationalfeiertages in besonderem Ausmasse eine Prioritätenordnung für die Benutzung öffentlichen Grundes zu erfolgen hat und *das – gleichermassen grundrechtlich geschützte – Interesse Dritter an der Begehung des Nationalfeiertages als besondere Form der Meinungsäusserung und die damit verbundene Benutzung öffentlichen Grundes in die Güterabwägung einzubeziehen ist.*

Wird aber die Bundesfeier auf der Rütli-Wiese verboten, ist diesen geschützten Interessen kaum genügend Rechnung getragen. Gleiches folgt aus Art. 110 Abs. 3 BV. Gemäss der Botschaft zur Initiative für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag besteht ein grosses öffentliches Interesse daran, möglichst vielen Bürgern die Möglichkeit zu geben, den 1. August als Tag der Besinnung zu begehen⁹⁴. Wird zusätzlich noch der spezielle Gehalt der Versammlungsfreiheit berücksichtigt, muss das angestrebte Verbot am 1. August als unzumutbar bewertet werden.

Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass für eine Bundesfeier der Gemeinde Seelisberg allenfalls eine Ausnahmegewilligung erteilt werden soll. Ein Erlass ist willkürlich, wenn er sich nicht auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen lässt, an schweren inneren Widersprüchen leidet oder sinn- und zwecklos ist⁹⁵. Die öffentliche Sicherheit wird mit der vorgesehenen Massnahme nicht sichergestellt werden können. Selbst wenn die Gemeinde Seelisberg die Bundesfeier durchführt, kann sie gestört werden – genau gleich, wie wenn sie die SGG organisiert. Die Ausnahmeregelung ist somit sinnlos. Ausserdem beruht sie nicht auf sachlichen Gründen. Wieso ausgerechnet die Gemeinde Seelisberg als Einzige über öffentlichen Grund im Eigentum des Bundes verfügen darf, ist nicht nachvollziehbar. Eine Bundesfeier nur für die lokale Bevölkerung würde zudem den Widmungszweck der Rütli-Wiese, die allen Schweizern zugänglich sein soll, arg strapazieren⁹⁶. Unzulässig ist weiter auch die Beschränkung auf innerkantonale Festredner. Eine solche Regelung verstösst gegen die Versammlungsfreiheit, da alle ausserkantonale Besucher an einer spontanen Meinungsäusserung gehindert würden⁹⁷.

6. Fazit

Es lassen sich drei Schlussfolgerungen ziehen:

- Abs. 2 Bst. c: Ein allgemeines Verbot für Anlässe politischer Gruppen oder Parteien ist nicht erforderlich, um die öffentliche Sicherheit auf der Rütli-Wiese zu garantieren. Die Versammlungsfreiheit würde dadurch unverhältnismässig eingeschränkt.

⁹⁴ BBI 1992 III 903.

⁹⁵ TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 23 Rz. 20.

⁹⁶ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, E. 2c.

⁹⁷ BGE 107 I 292 E. 4 S. 297 ff.

- Abs. 2 Bst. a: Das Verbot, eine Bundesfeier durchzuführen, stellt eine nicht zumutbare Beschränkung der Versammlungsfreiheit dar. Die Bundesverfassung garantiert einen gewissen Anspruch auf eine würdige Bundesfeier und die Widmung der Rütli-Wiese will eine solche für möglichst viele Personen ermöglichen.
- Abs. 2 Bst. b: An der fehlenden Verhältnismässigkeit ändert auch die vorgesehene Möglichkeit zur Erlangung einer Ausnahmegewilligung nichts. Abs. 2 Bst. b der Initiative ist willkürlich, weil die Ausnahmeregelung sachfremd die Gemeinde Seelisberg bevorzugt und unzulässigerweise ausserkantonale Festredner ausschliesst.

Alle drei Absätze der Initiative verstossen gegen die in Art. 22 BV garantierte Versammlungsfreiheit und somit gegen übergeordnetes Bundesrecht. Die Initiative ist folglich für ungültig zu erklären, ausser es lasse sich unter dem nächsten Punkt eine geltungserhaltende Reduktion vornehmen.

VI. Kann die Initiative für teilungültig erklärt werden?

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, dass nur die mangelhaften Passagen einer Initiative für ungültig erklärt werden. Das restliche Begehren soll im Übrigen als gültig betrachtet und zur Abstimmung gebracht werden, sofern der Kern der Initiative, d.h. die für politische Zielsetzung massgeblichen Bestimmungen, bestehen bleibt⁹⁸.

Wie oben dargelegt verstossen alle drei Absätze des Volksbegehrens gegen übergeordnetes Recht. Der einzige gültige Teil der Initiative ist der Ingress von Art. 2, welcher besagt, dass der Regierungsrat für einen angemessenen Schutz der Rütli-Wiese sorgt.

Die Initianten begründeten ihr Anliegen damit, dass die Rütli-Wiese frei von politischem Seilziehen sein soll, das Gezänk zwischen „Links“ und „Rechts“ gestoppt werden soll und der alljährlichen Verschleuderung von Steuergeldern Einhalt geboten werden soll. Diese politischen Zielsetzungen können mit dem übrig gebliebenen Ingress von Abs. 2 offensichtlich nicht mehr erreicht werden. Der Kern der Initiative liegt in Abs. 2 Bst. a bis c, welche als ungültig betrachtet werden müssen. Aus diesem Grund hat es keinen Sinn, den Rest des Volksbegehrens für gültig zu erklären und zur Abstimmung zu bringen.

⁹⁸ TSCHANNEN, § 51 Rz. 32.

VII. Beantwortung der Gutachterfragen

1. Ist die Volksinitiative „Schutz der Rütli-Wiese“ materiell gültig?

Nein. Soweit sich das Volksbegehren auf den Heimatschutz abstützen sollte, würde es von vornherein die Kompetenz des Bundes verletzen. Mit Erlass des NHG gestützt auf Art. 78 BV kommt dem Bund die alleinige Kompetenz zu, historische Stätten, die er erworben hat, zu schützen. Dies gilt auch für die Rütli-Wiese, die sich seit 1860 im Eigentum der Eidgenossenschaft befindet.

Der Kanton Uri besitzt hingegen die Kompetenz zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf der Rütli-Wiese. Vor diesem Hintergrund kann er auch Eingriffe in die Eigentumsgarantie und die Grundrechte freier Kommunikation veranlassen. Die Initiative verstösst aber in verschiedener Hinsicht gegen die Eingriffsvoraussetzungen gemäss Art. 36 BV.

2. Verträgt sich die Volksinitiative mit der Eigentumsgarantie?

Geht man davon aus, dass sich der Bund als Eigentümer einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch überhaupt auf die Eigentumsgarantie berufen kann, so wird diese durch die Initiative verletzt. Ein allgemeines Demonstrationsverbot stellt eine unverhältnismässige Nutzungseinschränkung dar.

3. Wie verhält sich die Eigentumsgarantie zu den hoheitlichen Aufgaben und Befugnissen des Kantons? Wie weit gehen die entsprechenden Eingriffsrechte und -pflichten des Kantons?

Der Kanton Uri kann zur Erfüllung seiner hoheitlichen Aufgaben in die Eigentumsgarantie eingreifen. Dabei hat er die allgemeinen Voraussetzungen für einen Grundrechtseingriff gemäss Art. 36 BV zu berücksichtigen. Sein Handeln muss also auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse stehen und verhältnismässig sein. Unter Punkt IV.2. wurden diese Bedingungen eingehend erörtert und auf den durch das Volksbegehren beabsichtigten Eingriff angewandt.

Dabei hat sich ergeben, dass die vorgesehenen Nutzungsbeschränkungen einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie darstellen.

4. Verträgt sich die Volksinitiative mit der Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit?

Nein. Die Initiative stellt einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die Versammlungsfreiheit gemäss Art. 22 BV dar. Es stehen mildere Mittel zur Verfügung, um die überhaupt zulässigen kantonalen Kompetenzen (s.o. III.) wahrzu-

nehmen. Eine Bewilligungspflicht für Veranstaltungen politischer Gruppen und Parteien reicht allemal aus, um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten. Ergen sich konkrete Hinweise auf eine ernstzunehmende Gefahr, könnte die Bewilligung im *Einzelfall* verweigert werden.

Unter Berücksichtigung des speziellen Gehalts der Versammlungsfreiheit, der Widmung der Rütli-Wiese und dem öffentlichen Interesse aller Bürger an der Begehung des Nationalfeiertages ist ein Verbot der Bundesfeier auf dieser historischen Stätte unverhältnismässig. Daran ändert auch die Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung für eine lokale Feier nichts. Diese Bestimmung ist zusätzlich als solche unverhältnismässig einschränkend und willkürlich.

5. *Wie verhält sich die Meinungsäusserungs-, Versamlungs- und Demonstrationsfreiheit zu den hoheitlichen Aufaben und Befugnissen des Kantons?*

Wie bei Eingriffen in die Eigentumsgarantie hat der Kanton Uri bei der Beschränkung der Grundrechte freier Kommunikation die Eingriffsvoraussetzungen von Art. 36 BV zu berücksichtigen. Bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eines Rechtsatzes muss zudem dem speziellen Gehalt der Grundrechte freier Kommunikation Rechnung getragen werden.

Nicht vergessen werden darf, dass der Staat verpflichtet ist, Veranstaltungen vor gewaltbereiten Dritten zu schützen. Dabei muss er auch gewisse finanzielle Aufwendungen in Kauf nehmen. Dieser Pflicht kann sich der Staat nicht einfach durch ein Verbot mit dem generellen Hinweis auf etwelche vorangegangene Scharmützel entziehen.

6. *Sind in diesem Zusammenhang weitere rechtliche Gesichtspunkte zu beachten?*

Die Verfasser sind der Ansicht, alle für die materielle Beurteilung der Initiative wichtigen Punkte behandelt zu haben.

7. *Teilungültigkeit?*

Die Initiative kann nicht für teilungültig erklärt werden, weil alle drei Buchstaben von Abs. 2 der Initiative gegen Bundesrecht verstossen und diese Buchstaben den eigentlichen Kern des Begehrens bilden. Es ist auch keine verfassungskonforme Auslegung des Volksbegehrens möglich. Die Formulierung lässt keinen grossen Spielraum zu, der ausgenützt werden könnte.

8. Weitere Bemerkungen der Gutachter?

Die Verfasser verzichten auf weitere Bemerkungen.

Bern, 28. Oktober 2008

Prof. Dr. iur. Pierre Tschannen lic. iur. Fabian Mösching, Fürsprecher