

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2022/2 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Translation already published in Newsletter Menschenrechte 2022/2] Permission to republish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC. This translation does not bind the Court.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Traduction déjà publiée dans Newsletter Menschenrechte 2022/2] L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour. La présente traduction ne lie pas la Cour.

Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) gg die Schweiz – 21881/20

Urteil vom 15.3.2022, Kammer III

Sachverhalt

Der Bf, der Schweizerische Gewerkschaftsbund mit Sitz in Genf, verfolgt laut seinen Statuten die Verteidigung der Interessen seiner Arbeitnehmer*innen und Mitgliedsorganisationen insb im Bereich der Gewerkschaftsfreiheit. Zu diesem Zweck hält er jährlich Dutzende von Veranstaltungen im Kanton Genf ab.

In der Schweiz wurde man auf den neuartigen Coronavirus zum ersten Mal am 25.2.2020 aufmerksam. Angesichts der extrem raschen Ausbreitung des Virus erklärte der Bundesrat am 28.2.2020, dass man von einer »besonderen Lage« iSv Art 6 Abs 1 lit b Epidemiengesetz¹ ausgehen müsse, und nahm noch am selben Tag die »VO über Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus« an. Deren Art 2 (Veranstaltungsverbot) untersagte öffentliche oder private Versammlungen in der Schweiz, bei denen sich mehr als 1.000 Personen aufhielten.

Am 11.3.2020 stufte die WHO die Situation rund um den Coronavirus als Pandemie ein. Am 13.3.2020 ersetzte der Bundesrat die VO vom 28.2.2020 durch die »VO 2 über Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus«

(im Folgenden: Corona-Verordnung 2). In ihrem Art 6 war unter anderem ein Verbot von Versammlungen mit mehr als hundert Personen enthalten. Gemäß Art 7 konnten davon gewisse Ausnahmen von der zuständigen kantonalen Behörde gemacht werden, wenn überwiegende öffentliche Interessen – etwa an Veranstaltungen zur Ausübung politischer Rechte – dies geboten.

Am 16.3.2020 erklärte der Bundesrat, dass nun eine »außerordentliche Lage« iSv Art 7 Epidemiengesetz vorliege. Er änderte die Corona-Verordnung 2 vom 13.3.2020 mit Wirkung vom 17.3.2020 dahingehend ab, dass unter anderem die Durchführung öffentlicher oder privater Veranstaltungen einschließlich Vereinsaktivitäten ausnahmslos untersagt wurde, und strich die Ausnahmeregelung in Art 7. Neu eingeführt wurde Art 10d (Strafbestimmung), wonach, sofern keine schwerere strafbare Handlung nach dem Strafgesetzbuch vorliege, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft werde, wer vorsätzlich eine von Art 6 untersagte Versammlung organisiere oder realisiere.

Am 20.3. und 8.4.2020 verschärfte der Bundesrat diese Maßnahmen noch, indem Versammlungen von mehr als fünf Personen auf öffentlichen Plätzen bis zum 19.4.

¹ Bundesgesetz vom 28.9.2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, SR 818.101.

bzw 26.4.2020 untersagt wurden.

Am 29.4. und am 20.5.2020 kündigte der Bundesrat eine Lockerung des Großteils der Notmaßnahmen an. Das Versammlungsverbot war davon nicht umfasst.

Am 26.5.2020 wandte sich der Bf mit auf Art 11 EMRK gestützter Beschwerde an den EGMR. Er brachte vor, sich infolge der Verabschiedung der Corona-Verordnung 2 gezwungen gesehen zu haben, auf die Organisation einer für den 1.5.2020 vorgesehenen Versammlung zu verzichten und seinen Genehmigungsantrag zurückzuziehen. In der Schweiz hätten Verordnungen des Bundesrats allgemeingültigen Charakter und könnten nicht mit einem Rechtsmittel angefochten werden, weshalb von ihm auch nicht die innerstaatlichen Instanzen angerufen worden seien.

Am 27.5.2020 entschied sich der Bundesrat für weitere Öffnungsschritte. So durften etwa an Versammlungen künftig 30 Personen teilnehmen, wobei Veranstaltungen mit mehr als tausend Personen bis Ende August verboten blieben. Am 20.6.2020 wurde das Versammlungsverbot in der Öffentlichkeit aufgehoben, für Teilnehmer*innen bestand jedoch Maskenpflicht.

Rechtsausführungen

(28) Unter Berufung auf Art 11 EMRK (hier: *Versammlungsfreiheit*) beklagte sich der Bf, wegen der unter der Corona-Verordnung 2 getroffenen Maßnahmen des Bundesrats seines Rechts auf Organisation von und Teilnahme an öffentlichen Versammlungen beraubt worden zu sein.

I. Zur behaupteten Verletzung von Art 11 EMRK

1. Zulässigkeit

a. Zur Opfereigenschaft

(29) Die Regierung erinnert daran, dass am 13.3.2020 Versammlungen mit mehr als hundert Personen bis zum 30.4.2020 untersagt worden waren und dass diese Einschränkung am 16.3.2020 [...] durch ein – ursprünglich bis zum 19.4.2020 geltendes – Verbot öffentlicher Versammlungen, welches drei Mal für einen begrenzten Zeitraum verlängert wurde, ersetzt worden war. Im Übrigen habe die Corona-Verordnung 2 nicht in diskriminierender Weise auf gewisse Kategorien der Bevölkerung Anwendung gefunden, sondern vielmehr alle in ihrem Art 6 aufgelisteten Veranstaltungen unterschiedslos erfasst. Zudem konnte die zuständige kantonale Behörde gemäß Art 7 Ausnahmen gewähren. Man könne daher nicht sagen, dass die Corona-Verordnung 2 als solche absolut jede Kundgebung oder öffentliche Versammlung verboten habe.

(30) Laut der Regierung habe der Bf selbst seine Anzeige betreffend [die beabsichtigte] Abhaltung einer öffentlichen Versammlung zurückgenommen. Letzterer habe weder einen konkreten Fall genannt, in dem ihm die Organisation einer öffentlichen Kundgebung untersagt worden wäre, noch vorgebracht, einen Antrag auf Befreiung vom besagten Verbot in Anwendung von Art 7 der Corona-Verordnung 2 gestellt zu haben, im Fall von dessen Ablehnung er vor den Gerichten ein Rechtsmittel hätte erheben können.

(31) Schließlich habe der Bf die Existenz einer Wahrscheinlichkeit, von den strittigen Maßnahmen direkt betroffen zu sein, weder behauptet noch nachgewiesen, obwohl es sich hierbei um eine vom EGMR gemäß seiner stRsp verlangte Zulässigkeitsvoraussetzung handle. Die vorliegende Beschwerde stelle folglich eine *actio popularis* dar, die als solche vom EGMR nicht geprüft werde sollte.

(40) Seitens des GH ist dazu festzuhalten, dass der Bf vor der Pandemie zahlreiche Kundgebungen insb zur Verteidigung der gewerkschaftlichen und demokratischen Freiheiten organisiert hat, was von der Regierung unbestritten blieb. Nach der Einführung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus wurde der Bf an solchen Aktivitäten unter Strafandrohung, die sogar eine Gefängnisstrafe umfassen konnte, gehindert. Er brachte vor, sich dadurch gezwungen gesehen zu haben, auf die Organisation einer für den 1.5.2020 geplanten Kundgebung zu verzichten, worauf er seinen Antrag auf behördliche Genehmigung zurückgezogen habe.

(41) Im Übrigen existiert insoweit, als der Bf sich bedeutender Mittel für die Verfolgung seiner statutenmäßigen Ziele beraubt sah, ein ausreichender Zusammenhang zwischen ihm und den Nachteilen, die er als Folge der behaupteten Verletzung von Art 11 EMRK erleiden musste.

(42) Aufgrund des Vorgesagten kommt der GH zu dem Ergebnis, dass der Bf – indem er verpflichtet wurde, sein Verhalten zu ändern und zwecks Vermeidung strafrechtlicher Sanktionen sogar auf öffentliche Kundgebungen verzichtete, die zu der Verwirklichung seiner statutenmäßigen Ziele beigetragen hätten – behaupten kann, *Opfer* einer Konventionsverletzung zu sein.

b. Zur Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs

(43) Die Regierung räumt zwar ein, dass gesetzgebende Akte des Bundesrats keiner gerichtlichen Kontrolle *in abstracto* unterworfen sind, [...] sie ist aber der Ansicht, dass diese dennoch Gegenstand einer gerichtlichen Vorabkontrolle im Rahmen eines gegen einen Rechtsanwendungsakt eingebrachten Rechtsmittels sein können.

(44) Die Regierung stützt ihre Einrede der Nichtbeachtung von Art 35 Abs 1 EMRK darauf, dass es dem Bf jederzeit möglich gewesen sei, um eine Genehmigung zur Organisation einer öffentlichen Kundgebung kraft der in Art 7 der Corona-Verordnung 2 vorgesehenen Ausnahmen anzusuchen. Die Behörden wären daher in einem solchen Fall gehalten gewesen, einen derartigen Antrag im Lichte des [...] Verfassungs- und Völkerrechts zu prüfen.

(45) Im Konkreten bringt die Regierung vor, dass die Verweigerung einer Ausnahmegenehmigung Gegenstand erstens einer Anrufung der Administrativkammer des Justizhofs des Kantons Genfs sein hätte können [...], die bereits in einem ähnlichen Fall mit Urteil vom 18.8.2020 dem Ansuchen um eine derartige Prüfung nachgekommen sei. Für den Fall, dass der Bf in erster Instanz unterlegen wäre, hätte er sich zweitens an das Bundesgericht [...] wenden und eine Verletzung von Bundes- und Völkerrecht einschließlich der Konvention rügen können [...]. Auf gleiche Weise und aus denselben Gründen wäre es ihm offen gestanden, eine eventuelle strafrechtliche Verurteilung vor das Bundesgericht zu bringen [...]. [...]

(46) Schließlich erinnert die Regierung daran, dass die zuständigen Behörden gemäß Art 35 Abs 2 der schweizerischen Bundesverfassung »an die Grundrechte gebunden und verpflichtet sind, zu ihrer Verwirklichung beizutragen«. Im gegebenen Fall wären die zuständigen Behörden daher gehalten gewesen, einen eventuellen Widerspruch zwischen den von der Bundesverfassung bzw der Konvention garantierten Rechten einerseits und einer Verordnung des Bundesrats andererseits im Lichte dieser Verpflichtung aufzulösen. Laut der Regierung wäre daher die Anstrengung eines Verfahrens betreffend Erlangung einer Ausnahmegenehmigung iSv Art 7 der Corona-Verordnung 2 nicht von vornherein chancenlos gewesen. [...]

(47) Die Regierung kommt daher angesichts des Vorgesagten zu dem Schluss, dass die nationalen Behörden, insb das Bundesgericht, nicht von der Möglichkeit abgehalten gewesen wären, zunächst über einen allfälligen Rechtsstreit [die Angelegenheit der Bf betreffend] zu befinden, bevor eine internationale Instanz darüber befunden hätte.

(56) Seitens des GH ist dazu Folgendes festzuhalten: Was nun zuerst die Möglichkeit [der Erlangung] einer Ausnahmegenehmigung angeht, konnte eine solche – insb zum Zweck von Kundgebungen mit dem Ziel der Ausübung politischer Rechte [...] – von der zuständigen Kantonalbehörde kraft Art 7 lit a der Corona-Verordnung 2 vom 12.3.2020 in der Tat gewährt werden. Sobald jedoch der Bundesrat am 16.3.2020 erklärt hatte, es liege eine »außerordentliche Lage« iSv Art 7 Epidemien-gesetz vor, wurden alle öffentlichen und privaten Kundgebungen untersagt. In der Version der ab 17.3.2020 in

Kraft stehenden Verordnung wurde die Erwähnung einer Ausnahmegenehmigung im Fall der Ausübung politischer Rechte gestrichen. Der GH muss daher feststellen, dass die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung für die Ausübung politischer Rechte nur in der Version der Verordnung vom 12.3.2020 vorgesehen war. Diese blieb nur bis zum 16.3.2020 in Kraft, also nur für einen sehr kurzen Zeitraum. Im Übrigen hat die Regierung keinen Fall als Beispiel aus dem Umkreis des Kantons Genf genannt, wonach die zuständigen Behörden einem Antrag auf Gewährung einer Ausnahmegenehmigung wegen Organisation einer öffentlichen Kundgebung während der einschlägigen Periode stattgegeben hätten. Sie vermochte daher nicht darzulegen, dass eine solche Möglichkeit in der Praxis tatsächlich existiert hätte.

(57) Der GH wird sich nun dem Vorbringen der Regierung zuwenden, wonach es [dem Bf] möglich gewesen wäre, eine allfällige Verweigerung der Genehmigung einer friedlichen Versammlung vor den schweizerischen Gerichten anzufechten. Die Regierung verwies in diesem Zusammenhang auf das Urteil des Bundesgerichts vom 24.3.2021, 2 D 32/2020, in dem dieses zu dem Ergebnis gekommen war, dass die strittige Verordnungsbestimmung im Bereich der Kultur mit Art 29a der schweizerischen Bundesverfassung (Allgemeine Verfahrens-garantien) insoweit unvereinbar gewesen wäre, als sie jegliche Beschwerdemöglichkeit gegen in Durchführung der genannten Verordnung getroffene Maßnahmen ausgeschlossen hatte [...]. Der GH möchte jedoch daran erinnern, dass dieses Urteil erst am 24.3.2021 erlassen wurde, also etwa ein Jahr nach dem für die gegenständliche Beschwerde relevanten Zeitabschnitt, der sich auf die Wochen nach der Verabschiedung der Corona-Verordnung 2 vom 13.3.2020 erstreckt. Sicherlich betraf diese Angelegenheit das Recht auf Zugang zu einem Gericht für den Fall von Darbietungen im Bereich der Kultur – also mit anderen Worten Rechte und Sparten, die sich von solchen im vorliegenden Fall aufgeworfenen Fragen klar unterschieden, geht es doch hier um die Ausübung der Versammlungsfreiheit iSv Art 11 EMRK. Dieses Urteil des Bundesgerichts kann daher nicht als maßgeblich für die Frage angesehen werden, ob sich der Bf unter den Umständen des konkreten Falles auf einen effektiven Rechtsbehelf stützen konnte, um sich über eine Verletzung von Art 11 EMRK zu beschweren.

(58) Was spezieller die Versammlungsfreiheit angeht, hat das Bundesgericht in einem Urteil vom 12.8.2021, IC 524/20, eine Beschwerde wegen fehlenden aktuellen Rechtsschutzinteresses für unzulässig erklärt. In diesem Fall bezog sich der Antrag auf Versammlungsgenehmigung auf ein bereits abgelaufenes Datum zum Zeitpunkt der Verkündung des angefochtenen Urteils und waren die zuvor in Kraft stehenden Einschränkungen

gen aufgehoben worden [...]. Das Bundesgericht traf folglich keine meritorische Entscheidung und nahm keine Vorabprüfung der Verfassungsmäßigkeit der relevanten Verordnung des Bundesrats vor. Der GH möchte auch anmerken, dass in dieser Angelegenheit von der ersten Instanz ein Urteil erst nach dem Tag gefällt worden war, für welchen um Versammlungsgenehmigung ersucht worden war. Nun ist aber eine solche Verspätung mit dem in der Rsp des GH wohletablierten Prinzip unvereinbar, wonach von einem wirksamen Rechtsbehelf nur dann die Rede sein kann, wenn die Überprüfung der Versagung einer Genehmigung vor dem Datum der Zusammenkunft oder der geplanten Versammlung selbst erfolgt (vgl *Lashmankin ua/RU*; *Baczowski ua/PL*). Dieses Beispiel zeigt, dass es wenig wahrscheinlich ist, dass die schweizerischen Gerichte in dem sehr spezifischen Kontext des vorliegenden Falls rechtzeitig eine Vorabprüfung der einschlägigen Verordnung des Bundesrats vorgenommen hätten, obwohl sie sich, insb das Bundesgericht, unter normalen Umständen einer solchen Prüfung gewidmet hätten.

(59) Mit Rücksicht auf das zuvor Gesagte und mit Blick auf den gesundheitlichen und globalen politischen Kontext ist der GH nicht davon überzeugt, dass der Bf zum Zeitpunkt der relevanten Ereignisse über einen wirksamen und in der Praxis zugänglichen Rechtsbehelf verfügte, der es ihm gestattet hätte, sich über eine Verletzung seiner Versammlungsfreiheit iSv Art 11 EMRK zu beschweren. In der Tat geht aus der einschlägigen internen Praxis, insb aus dem Urteil des Bundesgerichts vom 12.8.2021, hervor, dass – obwohl schweizerische Verordnungen im Allgemeinen Gegenstand einer Vorabkontrolle bezüglich ihrer Verfassungsmäßigkeit durch das Bundesgericht sogar in Abwesenheit eines aktuellen Interesses sein können – Letzteres unter den sehr speziellen Umständen des vom Bundesrat erklärten allgemeinen »Lockdowns« zwecks Bekämpfung des Coronavirus weder eine meritorische Prüfung der auf dem Gebiet der Versammlungsfreiheit eingebrachten Beschwerden, noch eine solche betreffend die Vereinbarkeit der Corona-Verordnung 2 mit der schweizerischen Verfassung vorgenommen hat.

(60) Die Einrede der Regierung hinsichtlich der Nichterschöpfung innerstaatlicher Rechtsbehelfe ist daher zu verwerfen.

c. Schlussfolgerungen zur Zulässigkeit

(61) Die vorliegende Beschwerde ist weder offensichtlich unbegründet noch aus einem anderen in Art 35 EMRK genannten Grund unzulässig und muss daher für **zulässig** erklärt werden (mehrheitlich).

2. In der Sache

(75) Von den Parteien wurde nicht bestritten, dass das in Verbindung mit von der Regierung getroffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus erlassene Verbot, sich in der Öffentlichkeit zu versammeln, einen Eingriff in die Ausübung des Rechts auf Versammlungsfreiheit des Bf iSv Art 11 EMRK darstellte.

(76) Ein Eingriff in die Ausübung der Versammlungsfreiheit kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn die Anforderungen des Art 11 Abs 2 EMRK erfüllt wurden. Es bleibt daher zu prüfen, ob der Eingriff gesetzlich vorgesehen, von einem legitimen Ziel oder mehreren legitimen Zielen iS dieses Absatzes getragen und in einer demokratischen Gesellschaft zwecks Erreichung dieses Ziels bzw dieser Ziele notwendig war. [...]

a. Lagen eine innerstaatliche Rechtsgrundlage und ein legitimes Ziel vor?

(77) Im vorliegenden Fall besteht kein Zweifel, dass der Eingriff auf Art 6 ff der Corona-Verordnung 2 beruhte. Zum Vorbringen des Bf bezüglich der Qualität der Rechtsgrundlage, insb dem Umstand, dass das allgemeine Versammlungsverbot lediglich auf einer vom Parlament nicht gebilligten Verordnung der Regierung beruhte, und wonach es den darin vorgesehenen Maßnahmen an Präzision gemangelt habe, erinnert der GH an seine Rsp, wonach der in den Art 8 bis 11 EMRK enthaltene Begriff »gesetzlich vorgesehen« nicht nur verlangt, dass die strittige Maßnahme eine Basis im innerstaatlichen Recht hat, sondern auch auf die Qualität der betreffenden Rechtsgrundlage abzielt: diese muss der bzw dem Rechtsunterworfenen zugänglich und für sie/ihn vorhersehbar sein, was ihre Auswirkungen angeht.

(78) Der GH möchte im Übrigen daran erinnern, dass das innerstaatliche Recht als Reaktion auf die Anforderungen an die Rechtsqualität einen gewissen Schutz gegen willkürliche Eingriffe der öffentlichen Gewalt in die von der Konvention garantierten Rechte bieten muss. Soweit es sich um Fragen handelt, welche die Grundrechte berühren, haben die Gesetze dem Rechtsstaatsprinzip zu folgen, welches eines der Grundprinzipien einer demokratischen Gesellschaft [...] darstellt, wäre doch sonst der der Exekutive gewährte Ermessensspielraum uferlos. Das Recht muss folglich die Reichweite und die Ausübungsmodalitäten eines derartigen Ermessens mit ausreichender Klarheit regeln.

(79) Insoweit der GH die strittigen Einschränkungen ohnehin als überschießend iSd Kriteriums der Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft ansehen wird (siehe die Rn 84-89), sieht er sich nicht zur Entscheidung über die Frage aufgerufen, ob im vorliegenden Fall die Qualität des Rechts mit den Anforderungen des Art 11 Abs 2 EMRK vereinbar war.

(80) [...] Laut der Regierung hätten die strittigen Maßnahmen zwei Ziele iSv Art 11 Abs 2 EMRK verfolgt, näm-

lich einerseits den Schutz der Gesundheit und andererseits den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Der Bf stellt diese Ziele nicht in Frage und der GH wird diese daher akzeptieren.

b. War die strittige Maßnahme in einer demokratischen Gesellschaft notwendig?

(84) Was die gegenständliche Beschwerde angeht, genoss die Schweiz [mit Blick auf die unter anderem im Fall *Kudrevičius ua/LT* aufgestellten Prinzipien] bei ihrer Entscheidung über Einschränkungen der von der Konvention garantierten Rechte und Grundfreiheiten einen gewissen Ermessensspielraum, allerdings war dieser nicht unbegrenzt. [...] Der GH erkennt in diesem Zusammenhang durchaus an, dass die vom Coronavirus ausgehende Bedrohung für die öffentliche Gesundheit äußerst ernst war und das Wissen um die Eigenheiten und die Gefährlichkeit dieses Virus im Anfangsstadium der Pandemie sehr begrenzt war. Die Staaten mussten daher während des der vorliegenden Beschwerde zugrunde liegenden Zeitraums rasch reagieren. [...] Der GH wird im vorliegenden Fall die im Kontext der Pandemie auf dem Spiel stehenden – widerstreitenden – Interessen ebenso berücksichtigen wie die den Konventionsstaaten auferlegte positive Verpflichtung, Sorge für den Schutz des Lebens und die Gesundheit von auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen vor allem unter Art 2 und 8 EMRK zu tragen.

(85) Zuerst ist festzuhalten, dass es sich bei einem generellen Verbot, sich in bestimmter Weise zu verhalten, um eine radikale Maßnahme handelt, die einer fundierten Rechtfertigung und einer besonders ernsthaften Kontrolle seitens der eine Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen vornehmenden Gerichte bedarf. [Im vorliegenden Fall] wurden öffentliche und private Kundgebungen, bei denen sich gleichzeitig hundert Personen oder mehr aufhielten, gemäß Art 6 Abs 1 der Corona-Verordnung 2 (idF vom 13.3.2020) untersagt. Wie bereits in Rn 56 erwähnt, gab es davon gewisse Ausnahmen. So konnten die zuständigen kantonalen Behörden insb bei Veranstaltungen mit dem Ziel der Ausübung politischer Rechte oder zwecks Bildung gemäß Art 7 lit a Corona-Verordnung 2 innerhalb einiger Tage eine Ausnahmegenehmigung erteilen. Hingegen wurden – nachdem der Bundesrat am 16.3.2020 das Vorliegen einer »außerordentlichen Lage« iSv Art 7 Epidemien-gesetz verkündet hatte – alle öffentlichen und privaten Veranstaltungen untersagt. In der Version der Corona-Verordnung 2 vom 17.3.2020 wurde daraufhin die Erwähnung einer Ausnahme im Fall der Ausübung politischer Rechte gestrichen. Am 20.3.2020 verschärfte der Bundesrat nochmals diese Maßnahmen, indem er Versammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum ausnahmslos untersagte. Erst ab dem

30.5.2020 wurden Kundgebungen mit bis zu 30 Personen neuerlich genehmigt, ab dem 6.6.2020 durften diese dann bis zu 300 Personen umfassen.

(86) Daraus folgt, dass in der Zeit vom 17.3. bis zum 30.5.2020 jegliche Aktivitäten, welche der Bf kraft seiner statutenmäßigen Ziele hätte verfolgen können, Gegenstand eines »Blankoverbots« waren. [...] Auch unter der Annahme, dass dafür eine fundierte Rechtfertigung [vgl das in Rn 85 Gesagte] vorlag, nämlich das Bestreben nach einer effektiven Bekämpfung [...] des Coronavirus, geht aus den Schlussfolgerungen des GH anlässlich der Prüfung der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe (Rn 57-59) hervor, dass eine Überprüfung [der strittigen Maßnahmen] durch die innerstaatlichen Gerichte, insb dem Bundesgericht, nicht erfolgte. Eine Interessenabwägung, wie sie der GH im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von derart radikalen Maßnahmen fordert, wurde nicht vorgenommen. Mit Blick auf die Konvention erweist sich diese Tatsache umso bedenklicher, wurde doch das »Blankoverbot« immerhin für eine beträchtliche Zeitspanne aufrechterhalten.

(87) Der Bf hat übrigens auch hervorgehoben, dass der Zugang zum Arbeitsplatz, etwa in Büros oder Fabriken, [von der Corona-Verordnung 2] nach wie vor gestattet wurde, obwohl dort mitunter hunderte Personen ihre Arbeit verrichteten. In dieser Hinsicht ist der GH der Auffassung, dass die Regierung die Frage des Bf nicht beantwortet hat, aus welchen Gründen nun derartige Aktivitäten unter der Voraussetzung möglich waren, dass die Arbeitgeber organisatorische und technische Maßnahmen vornahmen, um die Beachtung der gängigen Empfehlungen in Sache Hygiene und Abstandhalten zu gewährleisten, während dies für die Organisation einer Kundgebung im öffentlichen Raum, also unter freiem Himmel, selbst bei Einhaltung von Anweisungen zum Schutz der Gesundheit nicht galt. Der GH möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass eine Maßnahme erst dann als verhältnismäßig und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig angesehen werden kann, wenn die Existenz von weniger eingriffsintensiven Maßnahmen in das fragliche Grundrecht, mit denen das gleiche Ziel erreicht wird, ausgeschlossen werden kann.

(88) Der GH möchte noch anmerken, dass der Qualität der parlamentarischen bzw gerichtlichen Prüfung der Notwendigkeit von auf nationalem Gebiet realisierten Maßnahmen bei der Entscheidung über die Verhältnismäßigkeit einer generellen Maßnahme – einschließlich der Anwendung des einschlägigen Ermessensspielraums – besondere Bedeutung zukommt. Sicherlich wird man angesichts der Dringlichkeit, eine angemessene Antwort auf die noch nie dagewesene Bedrohung durch den Coronavirus – zu einem Zeitpunkt, zu dem die Pandemie ihren Anfang nahm – nicht notwendiger-

weise erwarten können, dass vor der Verabschiedung von Eilmaßnahmen zur Bekämpfung dieser weltweiten Plage staatlicherseits vertiefte Debatten insb auf parlamentarischer Ebene abgehalten würden. Unter derartigen Umständen wäre jedoch eine unabhängige und effektive Überprüfung der von der Exekutive getroffenen Maßnahmen durch die Gerichte umso notwendiger gewesen.

(89) Was die zu verhängenden Sanktionen im Fall einer Verletzung des von der Corona-Verordnung 2 auferlegten Veranstaltungsverbots angeht, erinnert der GH daran, dass für die Auferlegung von Sanktionen strafrechtlicher Natur eine besondere Rechtfertigung vorliegen muss und eine friedliche Kundgebung prinzipiell nicht Gegenstand einer Androhung strafrechtlicher Mittel sein sollte. Im vorliegenden Fall wurde am 17.3.2020 Art 10d in die Corona-Verordnung 2 eingefügt. Diese in der Folge beibehaltene Bestimmung sah eine Freiheitsstrafe von maximal drei Jahren bzw eine Geldstrafe (bei geringfügigeren Verstößen [...]) für den Fall vor, dass jemand das Verbot der Teilnahme an Kundgebungen iSv Art 6 bewusst missachtete. Nach Ansicht des GH handelte es sich hierbei um sehr schwere Sanktionen, die einen abschreckenden Effekt bei potentiellen Teilnehmern oder Gruppen haben konnten, die solche Kundgebungen zu organisieren beabsichtigten.

(90) Zu guter Letzt möchte der GH hervorheben, dass die Schweiz ungeachtet der weltweiten Gesundheitskrise keinen Gebrauch von Art 15 EMRK gemacht hat, wonach eine Vertragspartei im Fall der Bedrohung durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand gewisse Maßnahmen treffen kann, die von den in der Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen. Folglich war die Schweiz kraft Art 1 EMRK zur Einhaltung der Konvention verpflichtet und hätte – umgelegt auf den gegenständlichen Fall – die sich aus Art 11 EMRK ergebenden Anforderungen innerhalb des ihr zustehenden Ermessensspielraumes vollständig erfüllen müssen.

(91) Der GH will keineswegs die Bedrohung verkennen, welche das Coronavirus für die Gesellschaft und die öffentliche Gesundheit darstellt. Im Lichte der Bedeutung der Freiheit, sich in einer demokratischen Gesellschaft friedlich zu versammeln, und insb angesichts der Themen und Werte, die von dem Bf in seinen Statuten hochgehalten werden, weiters mit Blick auf den generellen Charakter und die beträchtliche Dauer des Verbots der Abhaltung öffentlicher Veranstaltungen, welches sich auf dessen Tätigkeitsbereich erstreckte, sowie unter Berücksichtigung schließlich des Charakters und der Schwere der vorgesehenen Strafen [im Fall einer Zuwiderhandlung] [kommt er zu dem Schluss], dass der Eingriff in die Ausübung der von Art 11 EMRK geschützten Rechte [des Bf] nicht verhältnismäßig zu den gesetzlich verfolgten Zielen war. Dazu kommt, dass von den inner-

staatlichen Gerichten während des relevanten Zeitraums keine effektive Überprüfung der strittigen Maßnahmen durchgeführt wurde. Die Schweiz hat folglich den ihr im vorliegenden Fall zustehenden Ermessensspielraum überschritten. Der Eingriff war daher nicht notwendig in einer demokratischen Gesellschaft iSv Art 11 Abs 2 EMRK. Es hat daher eine **Verletzung von Art 11 EMRK** stattgefunden (4:3 Stimmen; *im Ergebnis übereinstimmendes Sondervotum von Richter Krenc, dem sich Richter Pavli anschloss; gemeinsames abweichendes Sondervotum der Richter Ravarani und Roosma sowie der Richterin Seibert-Fohr*).

II. Entschädigung nach Art 41 EMRK

Die Feststellung einer Verletzung von Art 11 EMRK stellt für sich bereits eine ausreichende gerechte Entschädigung für den vom Bf erlittenen immateriellen Schaden dar. € 3.000,- für Kosten und Auslagen (4:3 Stimmen; *im Ergebnis übereinstimmendes Sondervotum von Richter Krenc, dem sich Richter Pavli anschloss; gemeinsames abweichendes Sondervotum der Richter Ravarani und Roosma sowie der Richterin Seibert-Fohr*).