Urteilskopf

117 Ia 472

73. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 14. November 1991 i.S. Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt und Mitbeteiligte sowie A. gegen Kanton Basel-Stadt (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 2 ÜbBest. BV, Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit, Art. 10 und 11 EMRK, Datenschutz, Unschuldsvermutung; § 40 Abs. 4 des baselstädtischen Übertretungsstrafgesetzes (ÜStG); Vermummungsverbot.

Das in § 40 Abs. 4 ÜStG statuierte Verbot, sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen unkenntlich zu machen, verstösst nicht gegen Art. 2 ÜbBest. BV (E. 2).

Das Vermummungsverbot stellt namentlich im Hinblick darauf, dass Ausnahmen bewilligt werden können, keinen unzulässigen Eingriff in die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit dar (E. 3).

Es verletzt auch den Anspruch auf Datenschutz (E. 4b) und den Grundsatz der Unschuldsvermutung nicht (E. 4d).

Regeste (fr):
Art. 2 Disp. trans. Cst., liberté d'expression et de réunion, art. 10 et 11 CEDH, protection des données, présomption d'innocence; art. 40 al. 4 de la loi de Bâle-Ville sur les contraventions; interdiction de porter un masque.

L'art. 40 al. 4 de la loi de Bâle-Ville sur les contraventions, qui interdit de se déguiser lors des réunions, manifestations et autres rassemblements soumis à autorisation, ne viole pas l'art. 2 Disp. Trans. Cst. (consid. 2).

Dès lors que des exceptions peuvent être autorisées, l'interdiction de porter un masque ne constitue pas une atteinte inadmissible à la liberté d'expression et de réunion (consid. 3).

Elle ne viole pas non plus le droit à la protection des données (consid. 4b), ni la présomption d'innocence (consid. 4d).

Regesto (it):
Art. 2 Disp. trans. Cost., libertà d'espressione e di riunione, art. 10 e 11 CEDU, protezione dei dati, presunzione d'innocenza; § 40 cpv. 4 della legge di Basilea-Città sulle contravvenzioni; divieto di portare una maschera.

Il § 40 cpv. 4 della legge di Basilea-Città sulle contravvenzioni, che vieta di mascherarsi durante riunioni, manifestazioni e altri assembramenti sottoposti ad autorizzazione, non viola l'art. 2 Disp. trans. Cost. (consid. 2).

Poiché possono essere autorizzate eccezioni, il divieto di portare una maschera non costituisce una limitazione inammissibile alla libertà d'espressione e di riunione (consid. 3).

Esso non viola neppure il diritto alla protezione dei dati (consid. 4b), né la presunzione d'innocenza (consid. 4d).

Sachverhalt ab Seite 473

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschloss am 13. September 1989 auf Antrag des Regierungsrates, § 40 des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes vom 15. Juni 1978 durch einen Absatz 4 zu ergänzen, der wie folgt lautet: (Nach diesem Gesetz wird bestraft):
"Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen unkenntlich macht. Es können Ausnahmen bewilligt werden". Gegen diese Gesetzesänderung wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 20. Mai 1990 nahmen die Stimmbürger des Kantons Basel-Stadt die Vorlage mit 33 528 Ja gegen 13 368 Nein an. Das Abstimmungsergebnis wurde im Kantonsblatt vom 23. Mai 1990 veröffentlicht. Mit Beschluss vom 19. September 1990 erklärte der Grosse Rat die Volksabstimmung über die Änderung des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes als gültig. Dieser Beschluss wurde im Kantonsblatt vom 22. September 1990 publiziert. Die Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt und Mitbeteiligte einerseits, Frau A. anderseits reichten gegen das Vermummungsverbot staatsrechtliche Beschwerde ein. Das Bundesgericht weist die Beschwerden ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. In beiden Beschwerden wird vorgebracht, die neue Bestimmung des Übertretungsstrafgesetzes des Kantons Basel-Stadt (im folgenden abgekürzt: ÜStG) verstosse gegen Art. 2 ÜbBest. BV. Diese Rüge ist vorab zu behandeln, denn wenn sie begründet wäre, hätte das die Aufhebung der angefochtenen Norm zur Folge und müsste auf die weiteren Einwendungen der Beschwerdeführer nicht mehr eingegangen werden. a) Der in Art. 2 ÜbBest. BV enthaltene Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts bedeutet, dass die Kantone in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend geregelt hat, nicht zur Rechtsetzung befugt sind (BGE 115 Ia 272 E. 12a mit Hinweisen). Wird mit staatsrechtlicher Beschwerde eine

Verletzung dieses Grundsatzes gerügt, so prüft das Bundesgericht frei, ob die beanstandete kantonale Norm mit dem Bundesrecht vereinbar ist (BGE 115 Ia 272 E. 12a mit Hinweisen). b) Nach Art. 64bis Abs. 1 BV ist der Bund zur Gesetzgebung im Gebiete des Strafrechts befugt. Diese verfassungsrechtliche Ordnung wird durch das Strafgesetzbuch (StGB) näher ausgeführt. Art. 400 Abs. 1 StGB bestimmt, dass mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die strafrechtlichen Bestimmungen der Kantone aufgehoben sind. Vorbehalten bleiben nach Art. 400 Abs. 2 StGB die strafrechtlichen Bestimmungen der Kantone über Gegenstände, die das Strafgesetzbuch der kantonalen Gesetzgebung ausdrücklich überlassen hat. Diese Gegenstände sind in Art. 335 StGB umschrieben. Es handelt sich um das Übertretungsstrafrecht, soweit es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist (Ziff. 1 Abs. 1), die Übertretung kantonaler Verwaltungs- und Prozessvorschriften (Ziff. 1 Abs. 2 sowie die Strafbestimmungen zum Schutze des kantonalen Steuerrechts (Ziff. 2) Im vorliegenden Fall wird eine kantonale Gesetzesbestimmung angefochten, die zum Übertretungsstrafrecht gehört. Es fragt sich daher zunächst, ob der kantonale Gesetzgeber zum Erlass der Norm aufgrund von Art. 335 Ziff. 1 Abs. 1 StGB befugt war. Diese Vorschrift behält den Kantonen die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht insoweit vor, als es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen die Kantone eine Handlung nicht schon dann als Übertretung unter Strafe stellen, wenn sie der eidgenössische

Gesetzgeber nicht als strafbar erklärt. Wenn ein Tatbestand nicht in das Strafgesetzbuch aufgenommen wurde, kann das bedeuten, dass er überhaupt straflos bleiben soll (sog. qualifiziertes Schweigen des Gesetzes). Das trifft dann zu, wenn das Strafgesetzbuch die Angriffe auf ein Rechtsgut durch ein geschlossenes System von Normen regelt. Behandelt es dagegen ein bestimmtes strafrechtliches Gebiet überhaupt nicht oder stellt es nur einen Teil der Tatbestände daraus unter Strafe, um den von Kanton zu Kanton wechselnden Ansichten über die Strafwürdigkeit einer Handlung Rechnung zu tragen, so bleibt Raum für kantonales Übertretungsstrafrecht (BGE 104 IV 290 f. E. 3a; BGE 89 IV 95 f. E. 4a; BGE 81 IV 126 und 165; BGE 74 IV 109, je mit Hinweisen). Nach der angefochtenen Vorschrift des baselstädtischen Übertretungsstrafgesetzes wird bestraft, wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen

BGE 117 Ia 472 S. 475

Menschenansammlungen unkenntlich macht. Diese Handlung ist vom eidgenössischen Gesetz nicht mit Strafe bedroht. Es stellt sich die Frage, ob ein qualifiziertes Schweigen des Bundesgesetzes vorliegt, d.h. ob das Strafgesetzbuch die Angriffe auf das mit der kantonalen Vorschrift geschützte Rechtsgut durch ein geschlossenes System von Normen regelt. Aus der Entstehungsgeschichte des § 40 Abs. 4 ÜStG ergibt sich, dass diese Vorschrift zunächst den öffentlichen Frieden schützen will. Der Regierungsrat führte im Ratschlag und Entwurf vom 16. Mai 1989 zu der hier in Frage stehenden Änderung bzw. Ergänzung des § 40 ÜStG aus, in den letzten Jahren sei es bei Demonstrationen in Basel immer dann zu Gewaltanwendungen gekommen, wenn Vermummte an den Manifestationen teilgenommen hätten. Das Vermummungsverbot solle dazu beitragen, Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen zu vermeiden. Bestimmungen zum Schutze des öffentlichen Friedens enthält auch das Strafgesetzbuch (zwölfter Titel, Art. 258 ff.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt es sich dabei nicht um eine abschliessende Regelung, sondern um eine Auslese von nur wenigen Tatbeständen, die der eidgenössische Gesetzgeber wegen ihrer besonderen Bedeutung zu Verbrechen bzw. Vergehen erhoben hat (BGE 71 IV 102 ff.). Das leuchtet ein, denn die Bedürfnisse, den öffentlichen Frieden mit Strafnormen zu schützen, können in den einzelnen Kantonen ganz unterschiedliche sein, so dass es sich rechtfertigen kann, ihnen eine gewisse Rechtsetzungsbefugnis zu belassen. Die Beschwerdeführerin A. ist der Meinung, die Feststellung des Bundesgerichts, dass für kantonale Übertretungen Raum bleibe, betreffe nur den zwölften Titel des StGB und lasse sich nicht auf dessen einzelne Vorschriften ausdehnen. Die Art. 258 bis 264 StGB machen zusammen den zwölften Titel des Gesetzes aus, und es spricht nichts dafür, dass von diesen Vorschriften der Art. 260 StGB eine abschliessende Ordnung enthielte, wie es die Beschwerdeführerin behauptet. Das erwähnte Urteil des Bundesgerichts bezieht sich klarerweise auch auf Art. 260 StGB. Diese Vorschrift regelt den Vergehenstatbestand des Landfriedensbruchs, der dann gegeben ist, wenn jemand an einer öffentlichen Zusammenrottung teilnimmt, bei der mit vereinten Kräften gegen Menschen oder Sachen Gewalttätigkeiten begangen werden. Die angefochtene kantonale Norm greift nicht in diese Ordnung ein. Sie bildet einen neuen Übertretungstatbestand, der demjenigen Strafe androht, der sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen

BGE 117 Ia 472 S. 476

Menschenansammlungen unkenntlich macht. Sie will, wie Art. 260 StGB, in diesem Sinn den öffentlichen Frieden schützen. Wie dargelegt wurde, regelt das Strafgesetzbuch die Angriffe auf dieses Rechtsgut nicht durch ein geschlossenes System von Normen, so dass kein qualifiziertes Schweigen des eidgenössischen Gesetzes vorliegt und der kantonale Gesetzgeber mithin befugt ist, eine Übertretungsstrafbestimmung zu erlassen. Die beanstandete Norm dient nicht nur dem öffentlichen Frieden, sondern verfolgt noch einen andern Zweck,

wie es im übrigen auch andere Strafnormen gibt, die mehrere Rechtsgüter schützen. Der Regierungsrat hielt im erwähnten Ratschlag und Entwurf fest, bei einer Demonstration im Januar 1988 in Basel seien Vermummte mit beispielloser Aggressivität auf Passanten, Journalisten und Polizeibeamte losgegangen und hätten dabei sechs Menschen verletzt. Da die Täter vermummt gewesen seien, sei es der Polizei nicht gelungen, jemanden ins Recht zu fassen. Mit dem Verbot, sich bei Demonstrationen unkenntlich zu machen, soll verhindert werden, dass jemand aus der Anonymität heraus Straftaten begehen und sich damit leichter einer Strafverfolgung entziehen kann. Geschütztes Rechtsgut ist hier die ordnungsgemässe Tätigkeit der Polizei bei der Abklärung strafbarer Handlungen. Die Beschwerdeführer machen geltend, das Interesse der Polizei an einer Erleichterung ihrer Ermittlungsarbeit sei kein Rechtsgut im Sinne des Strafrechts. Der kantonale Gesetzgeber habe sich ausschliesslich von Überlegungen polizeilicher Opportunität leiten lassen, was unzulässig sei. Dem kann nicht beigepflichtet werden. Das Strafgesetzbuch enthält zum Beispiel Bestimmungen, die Handlungen gegen die Rechtspflege mit Strafe bedrohen (siebzehnter Titel, Art. 303 ff.). Mit diesen Vorschriften will der ordnungsgemässe Gang der Rechtspflege geschützt werden. In gleicher Weise ist es zulässig, wenn im Interesse bzw. zum Schutz einer ordnungsgemässen Ermittlungstätigkeit der Polizei Strafbestimmungen aufgestellt werden. Da das eidgenössische Gesetz die Angriffe auf dieses Rechtsgut nicht abschliessend behandelt (vgl. Art. 285 ff. StGB und BGE 81 IV 163, 165), bleibt auch unter diesem Gesichtspunkt Raum für kantonales Übertretungsstrafrecht. Im weiteren handelt es sich bei der angefochtenen kantonalen Norm nicht nur um eine solche des Polizeiübertretungsstrafrechts, sondern ausserdem um eine Vorschrift des Verwaltungsstrafrechts im Sinne von Art. 335 Ziff. 1 Abs. 2 StGB. Nach dieser Bestimmung sind die Kantone befugt, Strafrechtssätze zu erlassen, welche

der Durchführung verwaltungsrechtlicher Vorschriften dienen (BGE 115 Ia 274 E. 12c/cc). Der Kanton Basel-Stadt hat in § 15 der Verordnung über den Strassenverkehr nähere Bestimmungen zum gesteigerten Gemeingebrauch durch Umzüge und andere Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen und Plätzen erlassen, deren Durchführung die Strafandrohungen in § 40 ÜStG dienen sollen (Ratschlag und Entwurf des Regierungsrats, S. 5). Das gilt auch für den Abs. 4, der die Unkenntlichmachung bei Versammlungen und Demonstrationen strafbar erklärt. Die beanstandete Norm lässt sich demnach auch auf Art. 335 Ziff. 1 Abs. 2 StGB abstützen. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der kantonale Gesetzgeber aufgrund von Art. 335 Ziff. 1 Abs. 1 und 2 StGB zum Erlass des § 40 Abs. 4 ÜStG befugt war. Die Rüge, er habe gegen den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verstossen, ist daher unbegründet.

3. Die Beschwerdeführer machen sodann geltend, § 40 Abs. 4 ÜStG verletze die durch die Bundesverfassung und die Europäische Menschenrechtskonvention garantierten Rechte der freien Meinungsäusserung und der freien Versammlung. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbar erscheinen lässt. Gleich verhält es sich, wenn mit der Beschwerde Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention angerufen werden. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur dann auf, wenn sie sich jeder verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist (BGE 114 Ia 354 f. E. 2, 401 f. E. 5; BGE 113 Ia 131, 324; BGE 111 Ia 25 f. E. 2; BGE 109 Ia 69 E. 2c, 121 E. 3b, 277 E. 2a mit Hinweisen). Ob ein kantonaler Erlass mit Verfassung und Konvention vereinbar ist, prüft das Bundesgericht frei (BGE 114 Ia 354 E. 2; BGE 113 Ia 131; BGE 111 Ia 24 mit Hinweisen). b) Die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit sind durch das ungeschriebene Verfassungsrecht des Bundes sowie durch die Art. 10 und 11 EMRK gewährleistet. Die beiden Vorschriften der EMRK räumen dem Bürger keinen weitergehenden Schutz ein als die verfassungsmässigen Ansprüche auf freie Meinungsäusserung und freie Versammlung (BGE 108 Ia 318 E. 2a; unveröffentlichte Erwägung 2 von BGE 103 Ia 310 ff.). Das Bundesgericht

berücksichtigt indessen bei der Konkretisierung dieser Ansprüche auch die Rechtsprechung der Konventionsorgane (vgl. BGE 108 Ia 67 E. 2c; BGE 105 Ia 29 E. 2b).
c) Es stellt sich zunächst die Frage, ob die angefochtene kantonale Norm in den Schutzbereich dieser Freiheitsrechte eingreift. Die Meinungsäusserungsfreiheit berechtigt den Bürger, seine Meinung frei zu bilden, zu äussern und sie andern bekanntzugeben (BGE 113 Ia 316 E. 4b mit Hinweisen). Der Begriff der Meinung wird weit gefasst. Es sind darunter nicht nur die Ergebnisse von Denkvorgängen sowie rational fassbar und mitteilbar gemachte Überzeugungen in der Art von Stellungnahmen, Wertungen, Anschauungen, Auffassungen und dergleichen zu verstehen, sondern auch das Kunstschaffen und dessen Erzeugnisse (BGE 101 Ia 150 E. 2; Urteile des Bundesgerichts vom 19. September 1962, publiziert in ZBl 64/1963, S. 365, und vom 20. September 1985, veröffentlicht in ZBl 87/1986, S. 129). Als Mittel der geschützten Meinungsäusserung kommen grundsätzlich alle Äusserungsmöglichkeiten in Frage, namentlich das gesprochene und geschriebene Wort, künstlerische Ausdrucksmittel, Tonträger, Filme, Spruchbänder, Lautsprecheranlagen, Ansteckknöpfe, Fahnen (HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2.A., Zürich 1988, S. 390, N 1270; JÖRG PAUL MÜLLER, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 1991, S. 91; BGE 111 Ia 322; BGE 107 Ia 59 ff. u. 64 ff.). Die Versammlungsfreiheit garantiert dem Bürger das Recht, mit andern zur gemeinsamen Verfolgung eines bestimmten Zwecks zusammenzukommen (BGE 107 Ia 229 E. 4b/aa). Unter den Schutz dieses Grundrechts fällt jede Zusammenkunft mehrerer Menschen auf privatem oder öffentlichem Grund mit dem Zweck, untereinander oder gegen aussen Meinungen mitzuteilen, zu diskutieren oder ihnen symbolischen Ausdruck zu geben (JÖRG PAUL MÜLLER, a.a.O., S. 158). Die hier in Frage stehende Vorschrift verbietet, sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen unkenntlich zu machen. Sie untersagt damit dem Bürger, an solchen Veranstaltungen in einer Aufmachung teilzunehmen, die ihn unkenntlich macht. Es gibt Teilnehmer, die deshalb in einer solchen Aufmachung erscheinen, um auf diese Art ihre Meinung zum Thema der Versammlung zum Ausdruck zu bringen. So können zum Beispiel die Teilnehmer einer Kundgebung für saubere Luft Gasmasken tragen, um damit gegen die schlechte Luft zu protestieren, oder bei einer Demonstration gegen den Bau eines

Atomkraftwerks kommt es vor, dass die Teilnehmer mit gänzlich weiss geschminkten Gesichtern erscheinen, was den Tod symbolisieren und auf die Gefahren einer solchen Anlage hinweisen soll. Die Maskierung oder sonstige Unkenntlichmachung ist hier Mittel der Meinungsäusserung und zugleich auch Mittel zur Verwirklichung des Versammlungszwecks, der darin besteht, eine bestimmte Meinung nach aussen kundzutun. In solchen Fällen wird mit dem Verbot, sich bei Versammlungen und Demonstrationen unkenntlich zu machen, eine bestimmte Form der Ausübung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit betroffen und damit in den Schutzbereich dieser Freiheitsrechte eingegriffen. In den übrigen Fällen hat das Verbot zur Folge, dass der Bürger nicht in der von ihm gewünschten Aufmachung an Versammlungen teilnehmen und seine Meinung äussern kann. Auch hier berührt die kantonale Norm den Schutzbereich der genannten Grundrechte am Rande.
d) Die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit gelten wie andere Freiheitsrechte nicht unbegrenzt. Einschränkungen sind zulässig, sofern sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (BGE 113 Ia 317; BGE 104 Ia 103; BGE 102 Ia 53 f. E. 3). Zudem dürfen die berührten Freiheitsrechte weder völlig unterdrückt noch ihres Gehaltes als Institution der Rechtsordnung entleert werden (BGE 115 Ia 247 E. 5b; BGE 102 Ia 53; BGE 100 Ia 402). Die Beschwerde-

führer sind der Meinung, diese Voraussetzungen seien hier nicht erfüllt. Es ist im folgenden zu prüfen, wie es sich damit verhält.
e) Die angefochtene Ordnung ist in § 40 Abs. 4 des baselstädtischen Übertretungsstrafgesetzes festgelegt, mithin in einem formellen Gesetz. Die Beschwerdeführer machen geltend, diese Norm bilde keine genügende gesetzliche Grundlage, weil sie viel zu unbestimmt abgefasst sei. Das Bundesgericht hat zum Gebot der Bestimmtheit rechtlicher Normen erklärt, es dürfe nicht in absoluter Weise verstanden werden. Der Gesetzgeber könne nicht völlig darauf verzichten, allgemeine Begriffe zu verwenden, die formal nicht eindeutig generell umschrieben werden könnten und die an die Auslegung durch die Behörde besondere Anforderungen stellten; denn ohne die Verwendung solcher Begriffe wäre er nicht in der Lage, der Vielgestaltigkeit der Verhältnisse Herr zu werden (BGE 109 Ia 284). In ähnlicher Weise hat sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zur Frage der Bestimmtheit der Gesetze geäussert. Er führte aus, es sei unmöglich, zu absoluter

Bestimmtheit bei der Gestaltung von Gesetzen zu gelangen, denn es sei kaum möglich, ein Gesetz zu formulieren, das jedes mögliche Ereignis abdecke. Es sei daher unvermeidlich, dass viele Gesetze mehr oder minder vage Begriffe enthielten und ihre Auslegung und Anwendung der Praxis zu überlassen seien (Urteil vom 25. März 1983 i.S. Silver und andere, Serie A, Band 61, S. 33, Ziff. 88 = EuGRZ 1984, S. 150). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention muss das Gesetz lediglich so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann (BGE 109 Ia 282 /83 mit Hinweis auf die Rechtsprechung der Strassburger Organe). Nach § 40 Abs. 4 ÜStG wird bestraft, wer sich an bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen unkenntlich macht. Es ist zunächst zu prüfen, ob diese Umschreibung der Veranstaltungen die nötige Bestimmtheit aufweist. Wie die kantonale Behörde ausführt, sind unter den "bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen" jene Veranstaltungen zu verstehen, für die gemäss § 15 der baselstädtischen Verordnung über den Strassenverkehr vom 7. Dezember 1964 (VO) eine Bewilligung des Polizei- und Militärdepartements erforderlich ist. Das Adjektiv "bewilligungspflichtig" bezieht sich somit entgegen den Befürchtungen der Beschwerdeführer auch auf die genannten sonstigen Menschenansammlungen. Einer Bewilligung nach § 15 VO bedürfen öffentliche Umzüge mit mehr als 60 Zugteilnehmern oder mit einer Zuglänge von über 30 m und andere Veranstaltungen (Versammlungen, Kundgebungen usw.) auf öffentlichen Strassen und Plätzen. Der Regierungsrat erklärt in der Duplik, aufgrund einer beim kantonalen Polizeidepartement eingeholten Vernehmlassung sei festzuhalten, dass bei kleineren Gruppen, die eine politische Versammlung oder eine Kundgebung stehend auf einem verkehrsfreien Platz durchführen, auf eine Bewilligung gemäss § 15 VO mangels Gefährdung von Polizeigütern verzichtet werde. Generell würden "ruhende Veranstaltungen" in Analogie zu den Umzügen erst ab einer Teilnehmerzahl von 60 Personen der Bewilligungspflicht nach § 15 VO unterstellt. Es ist demnach davon auszugehen, dass sich § 40 Abs. 4 ÜStG nur auf solche Veranstaltungen bezieht, die auf öffentlichem Grund stattfinden und eine grössere Zahl von Teilnehmern aufweisen. Bei

dieser Auslegung kann nicht gesagt werden, der Tatbestand sei insoweit zu unbestimmt umschrieben. Werden nur Veranstaltungen auf öffentlichem Grund und mit einer grösseren Teilnehmerzahl von § 40 Abs. 4 ÜStG

erfasst, so trifft es entgegen der Meinung der Beschwerdeführer nicht zu, dass "praktisch jede Form, in der Menschen zusammenkommen", unter diese Vorschrift fällt. Was die Basler Fasnacht angeht, so wird nach § 42 ÜStG bestraft, "wer den Vorschriften über die Fasnacht zuwiderhandelt". Damit hat der Gesetzgeber die mit der Fasnacht zusammenhängenden Aktivitäten, welche ohne Maskierung nicht denkbar sind, vom Vermummungsverbot ausgenommen.
Die angefochtene Norm verbietet dem Bürger, sich bei Veranstaltungen der erwähnten Art unkenntlich zu machen. Der Begriff der "Unkenntlichmachung" ist ein allgemeiner Begriff. Es ist jedoch klar, was damit gemeint ist. Der Bürger darf zu den genannten Veranstaltungen nicht in solcher Aufmachung erscheinen, dass sein Gesicht nicht erkannt und seine Identität nicht festgestellt werden kann. Da die Mittel, mit denen sich ein Teilnehmer unkenntlich machen kann, vielfältig sind, ist es praktisch unmöglich, die verschiedenen zur Unkenntlichmachung führenden Handlungen im Gesetz einzeln aufzuzählen. Es ist bei dieser Sachlage unvermeidlich, zur Umschreibung des verbotenen Verhaltens einen allgemeinen Begriff zu verwenden. Der Bürger kann aufgrund des leicht verständlichen Begriffs der Unkenntlichmachung in hinreichender Weise erkennen, was er nicht tun darf, und sein Verhalten danach richten. Das ist entscheidend. Ob eine bestimmte Aufmachung im Einzelfall dazu führt, dass die Person nicht erkannt werden kann, wird die kantonale Behörde bei der Anwendung der Norm zu beurteilen haben. Dabei kann ohne weiteres erwartet werden, dass sie zwischen einer noch tolerierbaren Aufmachung und einer Unkenntlichmachung zu unterscheiden weiss. Bemerkt sei hier lediglich, dass es entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer natürlich nicht gegen das Vermummungsverbot verstösst, wenn bei einer Kundgebung des Spitalpersonals die Teilnehmer in weissen Kitteln erscheinen, da eine solche Aufmachung die betreffende Person nicht unkenntlich macht. § 40 Abs. 4 ÜStG sieht sodann vor, dass Ausnahmen bewilligt werden können. Das bedeutet, dass die Unkenntlichmachung dann nicht strafbar ist, wenn hiefür eine Ausnahmebewilligung erteilt wurde. Die Beschwerdeführer machen zu Unrecht geltend, auch insoweit sei die Norm zu unbestimmt. Es ist auch hier praktisch

unmöglich, im Gesetz im einzelnen festzulegen, wann eine Ausnahmebewilligung erteilt werden kann, hängt doch die Beurteilung dieser Frage jeweils vom Thema der betreffenden Veranstaltung und vom Kreis der zu erwartenden Teilnehmer ab. Das Gebot der Bestimmtheit ist daher nicht verletzt, wenn der Gesetzgeber nicht näher umschrieben hat, unter welchen Voraussetzungen eine Ausnahmebewilligung erteilt werden kann. Dass der Bewilligungsbehörde mit dieser allgemeinen Umschreibung ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt wird, kann sich im übrigen für den Bürger durchaus vorteilhaft auswirken. Hätte nämlich das Gesetz die Ausnahmen in bestimmter Weise umschrieben, wäre die Behörde bei der Erteilung der Ausnahmebewilligung auf die im Gesetz genannten Fälle beschränkt. Mit der hier gewählten Regelung hat sie hingegen die Möglichkeit, eine Ausnahme vom Vermummungsverbot immer dann zu bewilligen, wenn sie berechtigte Gründe hiefür als gegeben erachtet. Nach dem Gesagten ist der Einwand der Beschwerdeführer unbegründet, es fehle deshalb an einer gesetzlichen Grundlage, weil die angefochtene Norm zu unbestimmt formuliert sei. f) Es stellt sich sodann die Frage, ob die beanstandete Einschränkung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit im öffentlichen Interesse liegt und ob dieses das entgegenstehende private Interesse der Beschwerdeführer überwiegt. Mit dem in § 40 Abs. 4 ÜStG statuierten Verbot der Unkenntlichmachung werden, wie sich aus dem Ratschlag und der Beschwerdeantwort des Regierungsrats ergibt, zwei Ziele verfolgt. Zum einen soll das Verbot dazu beitragen, Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen zu verhindern bzw. das einer Menschenansammlung, insbesondere einer Demonstration, inhärente Gefahrenpotential möglichst klein zu halten. Zum andern soll mit der Massnahme verhindert werden, dass jemand aus der Anonymität heraus Straftaten begehen und damit die Ermittlungstätigkeit der Polizei erschweren oder gar vereiteln kann. Kommt es bei Demonstrationen oder sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund zu gewalttätigen Handlungen (z.B. Werfen von Steinen, Farbbeuteln oder Molotowcocktails), wird die öffentliche Ordnung und Sicherheit beeinträchtigt, denn solche Handlungen stellen eine erhebliche Gefahr für die in der Nähe befindlichen Menschen und Sachen und damit für die Rechtsgüter Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum dar. Es liegt daher im öffentlichen Inter-

esse, dass eine Massnahme ergriffen wird, um die

BGE 117 Ia 472 S. 483

Gefahr von Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen möglichst klein zu halten. Das gleiche gilt für den andern Zweck, der mit dem Vermummungsverbot angestrebt wird. Es besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse, dass die Tätigkeit der Polizei bei der Ermittlung von Straftätern nicht erschwert oder gar verunmöglicht wird. Die beanstandete Einschränkung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit ist somit durch ein öffentliches Interesse gedeckt. Dieses hat nach dem Gesagten ein sehr erhebliches Gewicht. Die mit der Massnahme verbundene Grundrechtseinschränkung ist demgegenüber von geringerem Gewicht. Sie hindert den Bürger nicht, seine Meinung frei zu bilden, zu äussern und sie andern bekanntzugeben, und lässt ihm auch die Freiheit, mit andern zur gemeinsamen Verfolgung eines bestimmten Zwecks zusammenzukommen. Der Kerngehalt des Rechts auf freie Meinungsäusserung und freie Versammlung wird durch die Massnahme nicht betroffen, was besonders klar wird, wenn in Rechnung gestellt wird, dass Ausnahmen zugelassen sind, worauf später einzugehen ist. Die Massnahme hat einzig zur Folge, dass der Bürger nicht an einer grösseren Veranstaltung teilnehmen darf, wenn er sich unkenntlich macht. Bei dieser Situation ergibt sich, dass das öffentliche Interesse am Verbot der Unkenntlichmachung das entgegenstehende Interesse des Privaten an einer uneingeschränkten Grundrechtsausübung eindeutig überwiegt. g) Im weiteren ist zu prüfen, ob der Eingriff mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar ist. Allgemein wird unter diesem Gesichtspunkt verlangt, dass die vom Gesetzgeber gewählte Massnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und tauglich ist. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. den zu seiner Erreichung notwendigen Freiheitsbeschränkungen stehen (BGE 112 Ia 70 E. 5c; BGE 101 Ia 176 E. 3; BGE 97 I 508; BGE 93 I 219; BGE 91 I 464 mit Hinweisen). Ein staatlicher Eingriff hat zu unterbleiben, wenn der verfolgte Zweck auch mit einer für die Freiheit der Bürger weniger einschneidenden Massnahme erreicht werden könnte (BGE 107 Ia 67 E. 2b; BGE 101 Ia 176 E. 3). aa) Wie ausgeführt wurde, zielt die hier in Frage stehende Massnahme darauf ab, Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen zu verhindern bzw. das einer Menschenansammlung inhärente Gefahrenpotential möglichst klein zu halten. Die Beschwerdeführer wenden ein, das Vermummungsverbot sei ungeeignet und untauglich, um dieses Ziel zu erreichen, denn es gebe keinen Erfahrungssatz,

BGE 117 Ia 472 S. 484

wonach Vermummte die Gewaltbereitschaft der Menge fördern würden. Das Verbot sei deshalb auch unnötig. Die allgemeine Lebenserfahrung zeigt und wissenschaftliche Untersuchungen über Massendelikte bestätigen, dass sich der Einzelne in der Masse eher zu Ausschreitungen hinreissen lässt (FRITZ FALB, Demonstrationen und Strafrecht, ZStrR 91/1975, S. 238 mit Hinweis auf ERNST HAFTER, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II, S. 454). Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt vertritt die Ansicht, die Gefahr von Ausschreitungen werde beträchtlich erhöht, wenn sich Vermummte unter den Teilnehmern der Veranstaltungen befänden. Er weist darauf hin, seit den Jugendunruhen anfangs der 80er Jahre sei es bei Demonstrationen in Basel immer wieder zu gewalttätigen Ausschreitungen gekommen. Es sei dabei festgestellt worden, dass die Gewalttaten vorwiegend von vermummten Demonstrationsteilnehmern ausgegangen seien. Die Beschwerdeführer bestreiten diese Behauptung, doch bringen sie nichts vor, was Zweifel an der Richtigkeit der Angaben des Regierungsrats zu rechtfertigen vermöchte. Diese sind deshalb als zutreffend zu betrachten. Gleiche Erfahrungen waren übrigens auch in der Bundesrepublik Deutschland gemacht worden und führten dazu, dass § 125 des deutschen Strafgesetzbuches, der den Landfriedensbruch untersagt, im Jahre 1985 durch einen Absatz 2

ergänzt wurde, welcher die Vermummung strafbar erklärt. Auch hier wurde als Argument für die Einführung dieser Bestimmung vorgebracht, es sei vom Erfahrungssatz auszugehen, dass die Teilnahme von Vermummten an öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel in der Regel zu einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit führe. Die Vermummung sei in hohem Masse geeignet, den Zusammenhalt gewalttätiger Demonstrationen zu fördern und die Neigung zu Gewalttätigkeiten zu vergrössern (JÖRN-HENRIK MEYN, Die sogenannte Vermummung und passive Bewaffnung - verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme unter besonderer Berücksichtigung der Änderung des Versammlungsgesetzes von 1985 -, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Bd. 749, 1988, S. 207/8 mit Hinweisen auf Drucksachen des Deutschen Bundestages; RUPERT SCHOLZ, Rechtsfrieden im Rechtsstaat, in: Neue Juristische Wochenschrift 1983, S. 711). Wohl trifft es zu, dass es Versammlungsteilnehmer gibt, die sich nicht deshalb vermummen, um aus der Anonymität heraus Straftaten begehen zu können, sondern weil sie damit verhindern wollen, von der Polizei erkannt und datentechnisch

erfasst zu werden, oder weil sie z.B. durch das Tragen einer Maske ein bestimmtes Thema symbolisch darstellen wollen. Das ändert jedoch nichts daran, dass aufgrund der in den letzten Jahren im Kanton Basel-Stadt bei Demonstrationen gemachten Erfahrungen von der These des Regierungsrats ausgegangen werden muss, wonach die Anwesenheit Vermummter die Gefahr von Ausschreitungen wesentlich erhöht. Verhält es sich so, dann bildet das Verbot, sich bei solchen Veranstaltungen unkenntlich zu machen, eine geeignete und taugliche Massnahme, um die Gefahr von Gewalttaten möglichst klein zu halten und damit die öffentliche Sicherheit besser zu schützen.
Was das Gebot der Erforderlichkeit bzw. Notwendigkeit eines Grundrechtseingriffs anbelangt, so ist auch eine geeignete Massnahme dann unzulässig, wenn eine gleich geeignete, mildere Anordnung für den angestrebten Erfolg ausreicht (ULRICH ZIMMERLI, Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht, ZSR 97/1978 II, S. 14). Die Beschwerdeführer sind der Meinung, der angestrebte Zweck könne auch mit einem weniger einschneidenden Eingriff erreicht werden, nämlich dadurch, dass die Behörde im Einzelfall ein Vermummungsverbot mittels Auflage anordne. Es besteht indessen ein erhebliches Interesse daran, dass aus generalpräventiven Gründen eine generelle Ordnung geschaffen wird und nicht bloss von Fall zu Fall Anordnungen getroffen werden, bei denen im übrigen stets die Gefahr besteht, dass sie nicht zur Kenntnis aller Teilnehmer gelangen. bb) Die Beschwerdeführer vertreten ferner die Auffassung, der mit dem Vermummungsverbot verfolgte Zweck stehe in keinem vernünftigen Verhältnis zu den mit der Massnahme verbundenen Einschränkungen. Das in § 40 Abs. 4 ÜStG statuierte Verbot der Unkenntlichmachung soll verhindern, dass es bei grösseren Veranstaltungen auf öffentlichem Grund zu Ausschreitungen kommt und dass die Teilnehmer aus der Anonymität heraus Straftaten begehen und damit die Ermittlungstätigkeit der Polizei erschweren oder vereiteln können. Der Regierungsrat erklärt, es könne in einem Rechtsstaat wohl kaum toleriert werden, dass Teilnehmer einer Demonstration, welche nachgewiesenermassen für diverse Gewalttätigkeiten verantwortlich seien, zufolge der Vermummung nicht identifiziert und der Strafjustiz übergeben werden könnten. Es muss in einem Rechtsstaat auch nicht geduldet werden, dass durch gewalttätige Handlungen vermummter Teilnehmer die öffentliche Sicherheit

und damit hochrangige Rechtsgüter (Leben, körperliche Unversehrtheit, Eigentum) schwer gefährdet werden.

Wenn zur Abwehr dieser Gefahren das hier in Frage stehende Verbot der Unkenntlichmachung erlassen wurde, kann nicht gesagt werden, die Massnahme stehe in keinem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Zweck. Wie dargelegt wurde, ist die mit der Massnahme verbundene Grundrechtsbeschränkung von geringerem Gewicht als das erwähnte öffentliche Interesse. Entscheidend ist sodann, dass das in § 40 Abs. 4 ÜStG vorgesehene Verbot der Unkenntlichmachung nicht absolut gilt, sondern Ausnahmen bewilligt werden können. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass die Behörde aufgrund der allgemein gehaltenen Regelung die Möglichkeit hat, eine Ausnahmebewilligung immer dann zu erteilen, wenn sie legitime Gründe für eine Unkenntlichmachung als gegeben erachtet. Der Regierungsrat hält denn auch in der Beschwerdeantwort fest, Ausnahmen vom Vermummungsverbot seien nicht nur dann möglich, wenn Interessen des Persönlichkeitsschutzes oder religiöse Anschauungen mitspielten (wie z.B. bei Kundgebungen von Homosexuellen oder von islamischen Frauen), sondern auch dann, wenn es sich um Demonstrationen handle, deren Motiv und Zweck nur durch Unkenntlichmachung des Gesichts in optimaler Weise dargestellt werden könnten (z.B. Veranstaltungen gegen die schlechte Luft mittels Gasmasken). Dies zeigt, dass die kantonale Behörde gewillt ist, beim Entscheid über die Ausnahmebewilligung die verschiedenen Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen und dabei dem legitimen Bedürfnis, Veranstaltungen mit Appellwirkung an die Öffentlichkeit durchführen zu können, angemessen Rechnung zu tragen. In Anbetracht all dieser Umstände kann nicht gesagt werden, der mit § 40 Abs. 4 ÜStG verbundene Eingriff schränke das Recht auf freie Meinungsäusserung und freie Versammlung übermässig und unzumutbar ein und sei deshalb nicht mehr verhältnismässig. h) Daraus ergibt sich, dass die Beschwerdeführer zu Unrecht behaupten, die Vorschrift lasse sich nicht verfassungs- und konventionskonform auslegen. Gerade die von ihnen kritisierte Ausnahmeklausel gibt der Behörde die Möglichkeit, vom Vermummungsverbot abzusehen, wenn es mit Verfassung oder Konvention in Widerspruch geriete. In der Rechtslehre wird denn auch sinngemäss die Auffassung vertreten, ein Vermummungsverbot, das Ausnahmen zulasse, sei mit der Verfassung vereinbar (JÖRG PAUL MÜLLER,

a.a.O., S. 163). Mit der in § 40 Abs. 4 ÜStG vorgesehenen, sehr allgemein gehaltenen Ausnahmeregelung besteht Gewähr dafür, dass das Vermummungsverbot in der Praxis eine sinnvolle und den Umständen des Einzelfalls Rechnung tragende Anwendung finden kann. Dass die Behörde die Vorschrift einmal in verfassungswidriger Art auslegen könnte, ist zwar nicht von vornherein auszuschliessen, doch ist das für die Frage der Aufhebung der Norm ohne Belang, denn diese lässt sich, wie dargelegt wurde, ohne besondere Schwierigkeiten verfassungskonform auslegen (BGE 106 Ia 138 E. 3a). Nach dem Gesagten stellt das in § 40 Abs. 4 ÜStG statuierte Verbot der Unkenntlichmachung keinen unzulässigen Eingriff in die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit dar.

4. Die Beschwerdeführer erheben eine Reihe weiterer Rügen, die im folgenden zu behandeln sind. a) Sie machen geltend, die angefochtene kantonale Norm verletze das verfassungsmässige Recht der persönlichen Freiheit und den Anspruch auf Privatsphäre nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK. Sodann sind sie der Ansicht, das Vermummungsverbot verstosse gegen die Kunstfreiheit sowie gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 49 BV und Art. 9 EMRK. Sie weisen darauf hin, es werde bei Veranstaltungen oft mit Künstlern zusammengearbeitet, welche ihre Darbietungen zum Teil vermummt präsentierten (z.B. Strassentheater). Die Glaubens- und Gewissensfreiheit werde dadurch beeinträchtigt, dass sich das Verbot auch gegen Personen richte, die in Ausübung und Verbreitung ihrer religiösen Überzeugung vermummt an einer Veranstaltung teilnähmen. Die Teilnahme an den hier fraglichen Veranstaltungen steht unter dem Schutz der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit. Neben der Rüge der Verletzung dieser beiden Freiheitsrechte kommt der Berufung auf die persönliche Freiheit, die Kunstfreiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie den Anspruch auf Privatsphäre keine selbständige Bedeutung zu. Selbst wenn man übrigens annähme, das eine oder andere der erwähnten Grundrechte hätte selbständige Bedeutung, so wäre das für den Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens ohne Belang, denn die Einschränkung wäre auch insoweit mit Verfassung und Konvention verein-

bar, und zwar aus den gleichen Gründen, wie sie bei der Überprüfung der Norm unter dem Gesichtspunkt der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit dargelegt wurden (vgl. E. 3).

BGE 117 Ia 472 S. 488

b) Die Beschwerdeführer erachten das Vermummungsverbot als unvereinbar mit dem Anspruch auf Datenschutz. Sie bringen vor, die an einer Versammlung oder Demonstration preisgegebenen Daten müssten als "hochsensibel" eingestuft werden, würden doch an einer solchen Veranstaltung Gesinnung, politische sowie religiöse Anschauungen deutlich. Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Datenschutz bezeichne in Art. 3 lit. e (BBl 1988 II S. 516/17) Daten über religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten und Tätigkeiten als besonders schützenswert. Bevor diese Voraussetzung nicht garantiert werden könne, müsse es jeder Person erlaubt sein, sich bei Versammlungen unkenntlich zu machen. Das Vermummungsverbot habe ferner zur Folge, dass alle Teilnehmer einer Kundgebung gezwungen seien, sich der Möglichkeit von polizeilichen Foto- und Filmaufnahmen und damit deren Sammlung und Speicherung auszusetzen. Für solche polizeilichen Observationen bestünden aber keine gesetzlichen Grundlagen, und solange es an solchen fehle, müsse dem Bürger als Korrelat gestattet sein, sich bei Versammlungen unkenntlich zu machen. Diese Befürchtungen der Beschwerdeführer sind im Lichte der jüngsten Diskussion über das Anlegen und Aufbewahren von Fichen ernst zu nehmen. Das ändert aber nichts daran, dass das Bundesgericht, wie erwähnt, eine kantonale Norm nur aufhebt, wenn sie sich jeder verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht. Bei der Auslegung der Norm hat das Bundesgericht davon auszugehen, dass sich die Behörden an die geltende Rechtsordnung halten und die Vorschriften über den Datenschutz beachten. Sollte das in einem konkreten Fall nicht zutreffen, könnte sich der Betroffene dagegen zur Wehr setzen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat die Behörde darauf zu achten, dass sie keine unnötigen und keine unkorrekten Personendaten aufbewahrt. Die Aufbewahrung personenbezogener Daten kann zu einem Eingriff in das Privatleben führen, und das Recht, von Daten über die eigene Person Kenntnis zu nehmen, erscheint als notwendige Voraussetzung für den Anspruch auf allfällige Berichtigung. Nur soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, darf die Akteneinsicht verweigert werden (BGE 113 Ia 1 ff., 257 ff.). Das Bundesgericht erachtete es im Urteil BGE 113 Ia 1 ff. als mit dem aus Art. 4 BV folgenden Anspruch auf Akteneinsicht unvereinbar, dass einem Bürger die Einsicht in die seine Person betreffenden Eintragungen in einem

BGE 117 Ia 472 S. 489

Polizeiregister verweigert worden war, und im andern zitierten Urteil (BGE 113 Ia 257 ff.) erklärte es eine kantonale Gesetzesvorschrift als verfassungswidrig, die den Behörden in absoluter Weise untersagte, dem Betroffenen Einsicht in die über seine Person bestehenden polizeilichen Akten zu gewähren. Die im vorliegenden Fall angefochtene Norm ist auch unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes nicht zu beanstanden. Das Vermummungsverbot zielt nicht darauf ab, Personendaten zu beschaffen und zu bearbeiten. Sein Zweck besteht darin, das einer Versammlung oder Demonstration inhärente Gefahrenpotential möglichst klein zu halten und zu verhindern, dass Teilnehmer unter dem Schutz der Vermummung unerkannt Straftaten begehen können. Ob die Polizei bei Demonstrationen filmen und fotografieren darf, hängt nicht mit dem Vermummungsverbot zusammen. Wie es sich damit verhält, ist hier nicht zu prüfen, da dies keine Frage der Auslegung des § 40 Abs. 4 ÜStG ist. Nach dem Gesagten trifft es entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer nicht zu, dass die angefochtene Bestimmung mit dem Anspruch auf Datenschutz unvereinbar ist. c) Als unbegründet erweist sich ferner die Rüge, die kantonale Norm verletze Art. 7 EMRK. Diese Vorschrift enthält - ebenso wie Art. 1 StGB - den Grundsatz, dass niemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden kann, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Die angefochtene Norm entspricht

dieser Garantie. Es handelt sich um eine Gesetzesbestimmung, die ein bestimmtes Verhalten ausdrücklich mit Strafe bedroht, hinreichend bestimmt ist und sich verfassungs- und konventionskonform auslegen lässt. Das Gesetz bestimmt in keiner Weise, dass die beanstandete Norm auch auf Handlungen anzuwenden wäre, die vor deren Inkrafttreten begangen wurden. d) Schliesslich beklagen sich die Beschwerdeführer über eine Verletzung der in Art. 6 Ziff. 2 EMRK verankerten Garantie der Unschuldsvermutung. Sie bringen vor, das Vermummungsverbot führe dazu, dass auch ein friedlicher Demonstrationsteilnehmer allein deshalb bestraft werde, weil er sich unkenntlich mache. Dabei werde von der Tatsache ausgegangen, dass sich bei politischen Demonstrationen nur vermumme, wer beabsichtige, Straftaten zu begehen. Es gebe jedoch legitime Gründe für eine Vermummung. Würden aber alle Vermummten als Gewalttäter eingeschätzt, laufe das Vermummungsverbot auf eine Verdachtsstrafe hinaus.

Auch diese Überlegungen gehen fehl. Nach Art. 6 Ziff. 2 EMRK wird bis zum gesetzlichen Nachweis seiner Schuld vermutet, dass der wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte unschuldig ist. Wenn jemandem unter Strafandrohung verboten wird, vermummt an einer Veranstaltung teilzunehmen, wird damit in keiner Weise behauptet, er habe sich einer andern Straftat schuldig gemacht. Das Verbot trägt bloss der Erfahrungstatsache Rechnung, dass bei Demonstrationen die Gefahr von Gewaltanwendung grösser ist, wenn vermummte Personen beteiligt sind. Eine Bestrafung aufgrund des § 40 Abs. 4 ÜStG stellt klarerweise keine Verdachtsstrafe dar. Wenn jemand nach dieser Bestimmung bestraft wird, wird seine Schuld durch ein Gerichtsurteil in einem Verfahren festgestellt, in dem ihm alle Verteidigungsrechte nach Art. 6 EMRK zustehen. Von einer Verletzung des Grundsatzes der Unschuldsvermutung kann deshalb nicht die Rede sein.

5. Auch was die Beschwerdeführer sonst noch vorbringen, ist nicht geeignet, den Nachweis zu erbringen, dass § 40 Abs. 4 ÜStG einer verfassungs- und konventionskonformen Auslegung nicht zugänglich wäre. Die Beschwerden sind daher abzuweisen.