Urteilskopf

142 I 121

11. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. A. gegen Kantonspolizei Zürich (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_230/2015 vom 20. April 2016

Regeste (de):
Art. 10 Abs. 2, Art. 16 Abs. 1 und 2, Art. 22, Art. 31 Abs. 1 und 4 sowie Art. 36 Abs. 1 und 2 BV; Art. 5 Ziff. 1, Art. 10 sowie 11 EMRK; polizeiliche Festhaltung eines potenziellen Teilnehmers einer bevorstehenden unbewilligten Demonstration.

Die rund zweieinhalbstündige Festhaltung des Beschwerdeführers im Rahmen einer polizeilichen Einkesselung sowie die anschliessende knapp dreieinhalbstündige Festhaltung zur sicherheitspolizeilichen Überprüfung stellten gesamthaft betrachtet einen Freiheitsentzug im Sinne von Art. 31 BV dar und waren mit einer Einschränkung in die Bewegungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit und allenfalls die Meinungsfreiheit verbunden (E. 3.1). Gesetzliche Grundlage für die polizeiliche Festhaltung (E. 3.2 und 3.3). Die Festhaltung des Beschwerdeführers lag im öffentlichen Interesse (E. 3.4) und war unter den gegebenen Umständen verhältnismässig (E. 3.5). Der mit der Festhaltung des Beschwerdeführers verbundene Freiheitsentzug war im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 lit. b und c EMRK gerechtfertigt (E. 3.6).

Regeste (fr):
Art. 10 al. 2, art. 16 al. 1 et 2, art. 22, art. 31 al. 1 et 4 ainsi qu'art. 36 al. 1 et 2 Cst.; art. 5 par. 1, art. 10 et 11 CEDH; rétention par la police de participants potentiels à une manifestation prohibée.

Pris conjointement, le maintien du recourant dans un cordon de police, durant environ deux heures et demie, puis la garde policière, aux fins de contrôle, d'environ trois heures trente, constituent une privation de liberté au sens de l'art. 31 Cst. en relation avec une atteinte aux libertés personnelle, de réunion et d'opinion (consid. 3.1). Base légale de la rétention par la police (consid. 3.2 et 3.3). La rétention du recourant répondait à un intérêt public (consid. 3.4) et était proportionnée aux circonstances (consid. 3.5). Légitimité de la privation de liberté découlant de la rétention du recourant sous l'angle de l'art. 5 par. 1 let. b et c CEDH (consid. 3.6).

Regesto (it):
Art. 10 cpv. 2, art. 16 cpv. 1 e 2, art. 22, art. 31 cpv. 1 e 4 nonché art. 36 cpv. 1 e 2 Cost.; art. 5 n. 1, art. 10 e 11 CEDU; fermo preventivo da parte della polizia di un potenziale partecipante ad una manifestazione non autorizzata.

Il mantenimento del ricorrente in un cordone di polizia durante due ore e mezza circa e il successivo fermo di quasi tre ore e mezza ai fini di un controllo della sicurezza da parte della polizia, valutati globalmente, costituivano una privazione della libertà ai sensi dell'art. 31 Cost. e comportavano una restrizione della libertà di movimento, della libertà di riunione ed eventualmente della libertà d'opinione (consid. 3.1). Base legale del fermo preventivo da parte della polizia (consid. 3.2 e 3.3). Il fermo preventivo del ricorrente rispondeva all'interesse pubblico (consid. 3.4) e, nelle concrete circostanze, era proporzionato (consid. 3.5). La privazione della libertà legata al fermo del ricorrente era giustificata sotto il profilo dell'art. 5 n. 1 lett. b e c CEDU (consid. 3.6).

Sachverhalt ab Seite 122

A. Im Anschluss an den offiziell bewilligten Anlass zum "Tag der Arbeit" am 1. Mai 2011 in der Stadt Zürich hielt sich A. in einer grösseren Menschenmenge im Raum Kanzleiareal/Helvetiaplatz auf. Ab ca. 16.30 Uhr bildeten die Stadtpolizei Zürich und Kantonspolizei Zürich um die Anwesenden einen Kordon. In der Folge konnten nur noch Personen, welche nach Einschätzung der Einsatzkräfte klarerweise nicht als Teilnehmer einer unbewilligten Nachdemonstration in Frage kamen, das Gelände ungehindert verlassen. Um 19.06 Uhr wurde A. in Gewahrsam genommen und als eine von insgesamt 542 Personen zur sicherheitspolizeilichen Überprüfung durch die Kantonspolizei in die Polizeikaserne überführt. (...) Während von den 542 in die Polizeikaserne überführten Personen 45 wegen diverser Vergehen und Übertretungen angezeigt und 29 der Jugend- oder Staatsanwaltschaft zugeführt wurden, wurde A. am 1. Mai 2011 um 22.30 Uhr aus der Polizeikaserne entlassen, ohne dass gegen ihn strafrechtliche Vorwürfe erhoben wurden.

B. Am 27. Juli 2011 ersuchte A. bei der Kantonspolizei um die Feststellung, dass die Festnahme sowie die Wegweisung rechtswidrig gewesen seien. Die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich nahm die Eingabe als Rekurs entgegen und wies das Begehren am 30. März 2012 ab. Eine von A. dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich am 7. Februar 2013 ebenfalls ab, wogegen A. mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht gelangte. Mit Urteil vom 22. Januar 2014 hiess das Bundesgericht die Beschwerde teilweise gut. Es kam zum Schluss, die rund zweieinhalbstündige Festhaltung im Rahmen der Einkesselung sowie der anschliessende knapp dreieinhalbstündige polizeiliche Gewahrsam zur vertieften Identitätsfeststellung stellten im Verbund mit den einschneidenden Modalitäten eine Freiheitsentziehung im Sinne von Art. 31 Abs. 4 BV dar. Damit falle die Beurteilung dieser Massnahmen in die Zuständigkeit des Zwangsmassnahmengerichts. Das Bundesgericht hob das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 7. Februar 2013 auf und überwies die Angelegenheit zur materiellen Beurteilung an das Bezirksgericht Zürich als zuständiges Zwangsmassnahmengericht (Urteil 1C_350/2013 vom 22. Januar 2014).

C. Mit Verfügung vom 24. November 2014 stellte das Bezirksgericht als Zwangsmassnahmengericht fest, die A. betreffenden polizeilichen Massnahmen vom 1. Mai 2011 (...) seien rechtmässig gewesen. Mit Beschluss vom 18. März 2015 wies das Obergericht des Kantons Zürich eine von A. gegen die Verfügung des Bezirksgerichts erhobene Beschwerde ab.

D. Gegen den Beschluss des Obergerichts hat A. am 28. April 2015 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Er beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie die Feststellung, dass seine Festhaltung im Rahmen der Einkesselung und der anschliessende Polizeigewahrsam am 1. Mai 2011 rechtswidrig gewesen seien, ihn namentlich in seinen Rechten auf persönliche Freiheit bzw. Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV, Art. 11 EMRK) sowie Meinungs- und Informationsfreiheit bzw. Freiheit der Meinungsäusserung (Art. 16 BV, Art. 10 EMRK) verletzt und einen unzulässigen Freiheitsentzug dargestellt bzw. sein Recht auf Freiheit verletzt hätten (Art. 31 BV, Art. 5 EMRK). (...) Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese nach Vornahme weiterer Abklärungen und Durchführung eines Beweisverfahrens neu

entscheide. Die Vorinstanz hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Die Kantonspolizei liess sich nicht vernehmen. (...) Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten ist. (Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. In der Sache umstritten ist zunächst, ob die rund zweieinhalbstündige Festhaltung des Beschwerdeführers im Rahmen der Einkesselung sowie die anschliessende knapp dreieinhalbstündige Festhaltung zur sicherheitspolizeilichen Überprüfung rechtmässig waren.

3.1 Wie das Bundesgericht in seinem Urteil 1C_350/2013 vom 22. Januar 2014 festgehalten hat, stellten die rund zweieinhalbstündige Festhaltung des Beschwerdeführers im Rahmen der Einkesselung sowie die anschliessende knapp dreieinhalbstündige Festhaltung zur sicherheitspolizeilichen Überprüfung gesamthaft betrachtet einen Freiheitsentzug im Sinne von Art. 31 Abs. 4 BV dar. Als solcher ist er nur in den vom Gesetz selbst vorgesehenen Fällen rechtmässig und sofern er auf die im Gesetz vorgeschriebene Weise erfolgt (Art. 31 Abs. 1 BV). Zufolge der Einkesselung, der Festnahme und der Festhaltung in der Polizeikaserne wurde der Beschwerdeführer in seiner von Art. 10 Abs. 2 BV geschützten Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Von den polizeilichen Massnahmen tangiert waren zudem die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV sowie Art. 11 EMRK) und allenfalls die Meinungsfreiheit (Art. 16 Abs. 1 und 2 BV sowie Art. 10 EMRK) des Beschwerdeführers. Solche Grundrechtseinschränkungen sind gemäss Art. 36 BV nur zulässig, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen (Abs. 1), im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (Abs. 2). Das Verhältnismässigkeitsprinzip besagt, dass die Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet sowie erforderlich und dem Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar sein muss.

3.2 Gemäss § 3 des kantonalen Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (PolG; LS 550.1) trägt die Polizei durch geeignete Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei (Abs. 1). Sie trifft insbesondere Massnahmen zur Verhinderung von Straftaten und zur Abwehr von unmittelbar drohenden Gefahren für Menschen, Tiere, Umwelt und Gegenstände sowie zur Beseitigung

entsprechender Störungen (Abs. 2 lit. a und c). Nach § 21 PolG darf die Polizei, wenn es zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist, eine Person anhalten, deren Identität feststellen und abklären, ob nach ihr gefahndet wird (Abs. 1). Sie darf die Person zu einer Dienststelle bringen, wenn diese Abklärungen vor Ort nicht eindeutig oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten vorgenommen werden können oder wenn zweifelhaft ist, ob die Angaben richtig oder die Ausweispapiere echt sind (Abs. 3). Die Vorinstanz erblickte in § 3 Abs. 1 und 2 sowie § 21 Abs. 1 und 3 PolG eine genügende gesetzliche Grundlage für die Festnahme sowie den Gewahrsam des Beschwerdeführers. Das diesbezügliche Vorgehen der Polizei sei rechtmässig und verhältnismässig gewesen.

3.3 Das Vorliegen einer genügenden kantonalgesetzlichen Grundlage als Voraussetzung für die Grundrechtseingriffe prüft das Bundesgericht mit freier Kognition, da ein schwerer Grundrechtseingriff vorliegt (vgl. BGE 137 I 209 E. 4.3 S. 212; BGE 130 I 360 E. 14.2 S. 362; je mit Hinweisen).

3.3.1 Zwar ist anzunehmen, dass die Polizei nicht bei allen eingekesselten und in der Folge festgehaltenen Personen wissen konnte, ob sie sich der unmittelbar bevorstehenden, unbewilligten Demonstration tatsächlich anschliessen wollten. Aufgrund der erkennbaren klaren Tendenzen zu einer Mobilisierung zwecks einer unbewilligten Nachdemonstration und der Erfahrungen der vergangenen Jahre hat die Polizei aber zu Recht erkannt, dass von der sich im Raum Helvetiaplatz/Kanzleiareal aufhaltenden Menschenmenge, in welcher sich auch der Beschwerdeführer aufhielt, eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausging. Unabhängig davon, ob sich der Beschwerdeführer vor und während der polizeilichen Einkesselungsaktion ruhig verhielt oder nicht, konnte die Polizei nicht ausschliessen, dass er ohne ihr Eingreifen an der unmittelbar bevorstehenden, unbewilligten und wahrscheinlich mit gewalttätigen Ausschreitungen verbundenen Demonstration teilgenommen hätte. Damit dienten die polizeiliche Festhaltung des Beschwerdeführers im Rahmen der Einkesselung sowie die anschliessende Festhaltung zur sicherheitspolizeilichen Überprüfung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. der Verhinderung von Straftaten und Abwehr von unmittelbar drohenden Gefahren im Sinne von § 3 Abs. 1 und 2 PolG.

BGE 142 I 121 S. 126

3.3.2 Selbst wenn der Beschwerdeführer - wie er vorbringt - sich vor Ort ausweisen konnte, erscheint aufgrund der ausserordentlich grossen Zahl der im Rahmen der Einkesselung gleichzeitig festgehaltenen Personen naheliegend, dass die sicherheitspolizeiliche Überprüfung und insbesondere die Abklärung, ob der Beschwerdeführer zur Fahndung ausgeschrieben sei, vor Ort nicht ohne Schwierigkeiten zu bewerkstelligen gewesen wäre bzw. in der Polizeikaserne, wo die entsprechende Infrastruktur zur Verfügung stand, rascher und zuverlässiger erfolgen konnte. Wie die Vorinstanz zu Recht erwog, liessen sich die entsprechenden Abklärungen somit vor Ort nicht eindeutig oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten vornehmen, sodass sich die Überführung des Beschwerdeführers in die Polizeikaserne und der anschliessende polizeiliche Gewahrsam zur vertieften Identitätsfeststellung grundsätzlich auf § 21 Abs. 1 und 3 i.V.m. § 3 PolG stützen liessen (vgl. BGE 136 I 87 E. 5.4 S. 103).

3.4 Die vorübergehende polizeiliche Festhaltung des Beschwerdeführers im Rahmen der Einkesselung sowie die anschliessende Festnahme und vorübergehende Festhaltung in der Polizeikaserne dienten der Verhinderung der unmittelbar bevorstehenden, unbewilligten und wahrscheinlich mit gewalttätigen Ausschreitungen verbundenen Demonstration sowie der sicherheitspolizeilichen Überprüfung des Beschwerdeführers als potenziellem Demonstrationsteilnehmer. Aufgrund der Umstände und der Erfahrungen vergangener Jahre musste die Polizei damit rechnen, dass sich eine beträchtliche Anzahl der auf dem Kanzleiareal versammelten Personen an dieser Demonstration beteiligen wird. Damit lagen die den Beschwerdeführer betreffenden umstrittenen Massnahmen im öffentlichen Interesse, selbst wenn die Polizei letztlich nicht wissen konnte, ob konkret vom Beschwerdeführer tatsächlich eine Gefahr ausging oder nicht.

3.5 Nachfolgend zu prüfen ist, ob die rund zweieinhalbstündige Festhaltung im Rahmen der Einkesselung sowie die anschliessende Verbringung in die Polizeikaserne und knapp dreieinhalbstündige Festhaltung zur vertieften Identitätsfeststellung unter den gegebenen Umständen verhältnismässig waren.

3.5.1 Die umstrittenen polizeilichen Massnahmen waren zur Erreichung der angestrebten Ziele geeignet. Sie können auch als erforderlich gelten, zumal nicht ersichtlich ist, inwiefern die Polizei insoweit ebenso geeignete, aber weniger stark in die Grundrechte des Beschwerdeführers eingreifende Massnahmen hätte ergreifen können.

BGE 142 I 121 S. 127

Personen, welche nach Einschätzung der Einsatzkräfte klar nicht als Teilnehmer einer unbewilligten Nachdemonstration in Frage kamen, durften das Kanzleiareal ungehindert verlassen. Hätte die Polizei es hingegen zugelassen, dass auch potenzielle Demonstrationsteilnehmer unmittelbar nach der Einkesselung den Helvetiaplatz bzw. das Kanzleiareal rasch verlassen konnten, hätte sie damit rechnen müssen, dass diese sich kurz darauf an einem anderen Ort an einer mit gewalttätigen Ausschreitungen verbundenen, unbewilligten Demonstration beteiligten. Sodann wären - wie bereits ausgeführt - aufgrund der grossen Anzahl zu überprüfender Personen und dem Fehlen zudienlicher Einrichtungen die Feststellung der Identität des Beschwerdeführers und insbesondere die Abklärung, ob er zur Fahndung ausgeschrieben sei, vor Ort kaum innert kürzerer Zeit zu bewerkstelligen gewesen. Die Verbringung in die entsprechend ausgerüstete Polizeikaserne ermöglichte es dagegen, die erforderlichen Abklärungen rasch, zuverlässig und auch zum Schutz der betroffenen Personen von der Öffentlichkeit abgeschirmt vorzunehmen.

3.5.2 Die polizeiliche Festhaltung schränkte den Beschwerdeführer stark in seiner Bewegungsfreiheit ein. Zwar konnte er sich zunächst während rund zweieinhalb Stunden innerhalb des Polizeikessels noch frei bewegen. Während des Transports war er jedoch mit Kabelbindern gefesselt und anschliessend befand er sich weitere knapp dreieinhalb Stunden in polizeilichem Gewahrsam und musste sich mit weiteren Personen in einem bestimmten Raum aufhalten. Insgesamt dauerte der Eingriff in die Bewegungsfreiheit des Beschwerdeführers immerhin rund sechs Stunden und war mit unangenehmen Begleitmassnahmen verbunden. Zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit hinzu kommt die mit den umstrittenen Massnahmen verbundene Einschränkung in die Versammlungs- sowie Meinungsfreiheit des Beschwerdeführers. Den gewichtigen privaten Interessen des Beschwerdeführers, sich frei bewegen, sich mit anderen Personen versammeln und seine Meinung ungehindert äussern zu können, standen sehr erhebliche öffentliche Interessen entgegen. Die Erfahrungen vergangener Jahre hatten gezeigt, dass es im Anschluss an den offiziell bewilligten Anlass zum "Tag der Arbeit" am 1. Mai in der Stadt Zürich regelmässig zu schweren Ausschreitungen kam, die nicht nur bedeutende Sachbeschädigungen zur Folge hatten, sondern auch mit Verletzungen bei Demonstranten, Einsatzkräften sowie unbeteiligten Personen einhergingen. Aufgrund ihrer Einschätzung der aktuellen Situation

im Raum Helvetiaplatz/Kanzleiareal mussten die Einsatzkräfte annehmen, dass die unmittelbar bevorstehende, unbewilligte Demonstration erneut mit schweren Ausschreitungen verbunden gewesen wäre, weshalb das öffentliche Interesse an der Festhaltung des Beschwerdeführers sowie weiterer potenzieller Demonstrationsteilnehmer gross war. Unter den gegebenen Umständen sprachen zudem gewichtige öffentliche Interessen dafür, den Beschwerdeführer sowie weitere potenzielle Demonstrationsteilnehmer sicherheitspolizeilich zu überprüfen, namentlich abzuklären, ob sie zur Fahndung ausgeschrieben waren. Eine Abwägung der sich entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen ergibt, dass dem Beschwerdeführer unter den konkreten Umständen die rund sechsstündige polizeiliche Festhaltung noch zumutbar war. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass nur eine konkrete Gefahr für schwere Ausschreitungen derart schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen rechtfertigen kann. Dies gilt umso mehr, wenn davon ausgegangen werden muss, dass die polizeilichen Massnahmen unvermeidbar auch Personen treffen, von denen konkret keine Gefahr ausgeht. Wie bereits ausgeführt, gingen die Polizeikräfte vorliegend zulässigerweise von einer hohen Wahrscheinlichkeit für schwere Ausschreitungen aus. Das entbindet die Behörden allerdings auch künftig nicht davon, im Rahmen von vergleichbaren Einsätzen jeweils sorgfältig abzuwägen, ob die Wahrscheinlichkeit für schwere Ausschreitungen derart hoch ist, dass die mit dem Einsatz verbundenen Grundrechtseinschränkungen gerechtfertigt erscheinen. Für die Annahme, es bestehe eine hohe Wahrscheinlichkeit für schwere Ausschreitungen, bedarf es konkreter Hinweise und Anzeichen, welche von den zuständigen Rechtsmittelbehörden gegebenenfalls müssen überprüft werden können. Allein der Verweis auf die Erfahrungen vergangener Jahre genügt nicht.

3.6 Der Beschwerdeführer geht ohne Weiteres davon aus, die rund zweieinhalbstündige Festhaltung im Rahmen der Einkesselung sowie die anschliessende knapp dreieinhalbstündige Festhaltung zur sicherheitspolizeilichen Überprüfung stellten gesamthaft betrachtet nicht nur einen Eingriff im Sinne von Art. 31 Abs. 4 BV dar, sondern auch einen Freiheitsentzug im Sinne der Minimalgarantie von Art. 5 EMRK, was vom Bundesgericht im bereits erwähnten Urteil 1C_350/2013 vom 22. Januar 2014 ausdrücklich offengelassen worden ist (a.a.O., E. 3.6.2). Der Beschwerdeführer bringt in diesem Zusammenhang namentlich vor, der mit den umstrittenen

Massnahmen verbundene Freiheitsentzug lasse sich nicht auf einen in Art. 5 Ziff. 1 EMRK vorgesehenen Zweck stützen.

3.6.1 Zwar ist Art. 31 BV in weitem Masse Art. 5 EMRK und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sowie des Bundesgerichts nachgebildet (BGE 136 I 87 E. 6.2.5 S. 107). Dies schliesst allerdings nicht aus, dass im Einzelfall bestimmte, die Bewegungsfreiheit einschränkende Massnahmen zwar als Freiheitsentzug im Sinne von Art. 31 BV einzustufen sind, nicht aber als Freiheitsentzug im Sinne der Minimalgarantie von Art. 5 EMRK. Während Art. 5 EMRK einen abschliessenden Katalog zulässiger Haftmotive beinhaltet (Ziff. 1 lit. a-f), bestimmt die Bundesverfassung insoweit nur, dass ein Freiheitsentzug einzig in den vom Gesetz selbst vorgesehenen Fällen rechtmässig sei und sofern er auf die im Gesetz vorgeschriebene Weise erfolge (Art. 31 Abs. 1 BV; vgl. dazu E. 3.3 hiervor). Der Katalog zulässiger Haftmotive gemäss Art. 5 Ziff. 1 lit. a-f EMRK gelangt dementsprechend nur dann zur Anwendung, wenn auch ein Freiheitsentzug im Sinne der Minimalgarantie von Art. 5 EMRK vorliegt.

3.6.2 Nicht jede Einschränkung der Bewegungsfreiheit stellt einen Freiheitsentzug im Sinne von Art. 5 EMRK dar. Ausgangspunkt der Feststellung, ob jemandem im Sinne von Art. 5 EMRK die Freiheit entzogen wurde, muss seine konkrete Situation sein. Nach der Rechtsprechung des EGMR kann unter Umständen auch eine relativ kurzfristige Freiheitsbeschränkung einen Freiheitsentzug im Sinne von Art. 5 EMRK darstellen (Urteile Birgean gegen Rumänien vom 14. Januar 2014, § 91 mit Hinweisen und Ostendorf gegen Deutschland vom 7. März 2013, § 64 mit Hinweisen; FROWEIN/PEUKERT, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl. 2009, N. 14 ff. zu Art. 5 EMRK; JENS MEYER-LADEWIG, EMRK, 3. Aufl. 2011, N. 8 zu Art. 5 EMRK; BJÖRN ELBERLING, in: Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Karpenstein/Mayer [Hrsg.], 2. Aufl. 2015, N. 8 zu Art. 5 EMRK). Neben der Dauer einer Massnahme sind allerdings weitere Kriterien zu berücksichtigen, wie Art, Wirkungen und Modalitäten der Durchführung der Massnahme. Von Bedeutung sind namentlich auch der spezifische Kontext, in dem gehandelt wird, bzw. die konkreten Umstände der Freiheitsbeschränkung (Urteile Birgean, § 88 f. und Austin gegen Vereinigtes Königreich vom 15. März 2012,

Recueil CourEDH 2012-II S. 463 § 57 mit Hinweisen; BGE 136 I 87 E. 6.5.3 S. 108 f.; Urteil 1C_352/2013 vom 22. Januar 2014 E. 3.3). Nach der Rechtsprechung des EGMR muss der Polizei bei operativen Entscheidungen ein gewisses Ermessen eingeräumt werden und kann Art. 5 EMRK nicht so ausgelegt werden, dass es der Polizei praktisch unmöglich gemacht wird, ihre Pflichten zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zum Schutz der Öffentlichkeit zu erfüllen, vorausgesetzt sie befolge das Prinzip des Schutzes des Einzelnen vor Willkür

(Urteil Austin, § 56). Im soeben erwähnten Urteil beurteilte der EGMR die Einkesselung und Festsetzung von ca. 1'500 Personen in der Londoner Innenstadt während rund sieben Stunden nicht als Freiheitsentziehung im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 EMRK. Ob eine bestimmte, die Bewegungsfreiheit einschränkende Massnahme als Freiheitsentziehung im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 EMRK einzustufen ist, kann sodann nicht völlig losgelöst von der Zielsetzung der Massnahme beurteilt werden. Liegt der Schwerpunkt der Zielsetzung der in Frage stehenden Massnahme nicht in der Beschränkung der Bewegungsfreiheit an sich, sondern stellt sich diese lediglich als unumgängliche Nebenfolge dar, spricht dies gegen eine Einstufung der Massnahme als Freiheitsentziehung im Sinne von Art. 5 EMRK (vgl. GRABENWARTER/PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, S. 233 f.).

3.6.3 Wie bereits im Urteil 1C_350/2013 vom 22. Januar 2014 ausgeführt, stellte die Festhaltung des Beschwerdeführers im Polizeikordon allein keinen Freiheitsentzug im Sinne von Art. 5 EMRK dar, zumal die Einkesselung nicht mehr als rund zweieinhalb Stunden dauerte und sich der Beschwerdeführer während dieser Zeit auf dem abgesperrten Areal ohne erhebliche Beeinträchtigung weiterhin bewegen konnte (a.a.O., E. 3.6.1). Die anschliessende Behandlung des Beschwerdeführers durch die Polizei hingegen führte zu einer recht erheblichen Beschränkung seiner Bewegungsfreiheit (vgl. E. 3.5.2 hiervor sowie Urteil 1C_350/2013 vom 22. Januar 2014 E. 3.6.2). Was den spezifischen Kontext betrifft, in welchem die Bewegungsfreiheit des Beschwerdeführers eingeschränkt wurde, ist zu bedenken, dass die Polizei nicht einer einzelnen Person oder einer kleinen Gruppe von Personen gegenüberstand, sondern einer grossen Anzahl von Personen, die sich am 1. Mai 2011 an einem bestimmten Ort versammelt haben, von welchem aus sich in den vergangenen Jahren am gleichen Datum immer wieder unbewilligte, mit gewalttätigen Ausschreitungen verbundene Demonstrationen

gebildet haben. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass konkrete Anzeichen bestanden, wonach eine von diesem Ort ausgehende, unbewilligte und mit gewalttätigen Ausschreitungen verbundene Demonstration erneut bevorstand. Auch unter Beachtung des spezifischen Kontextes, in welchem die Polizei zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zum Schutz der Öffentlichkeit handelte, sowie unter Mitberücksichtigung des Umstands, dass die Verbringung des Beschwerdeführers in die Polizeikaserne die vertiefte Identitätskontrolle bzw. die sicherheitspolizeiliche Überprüfung bezweckte, war die Beschränkung der Freiheit des Beschwerdeführers gesamthaft betrachtet so gravierend, dass die Schwelle zum Freiheitsentzug im Sinne der Minimalgarantie von Art. 5 EMRK überschritten worden ist. Damit stellt sich die Frage, ob sich der Freiheitsentzug auf einen in Art. 5 Ziff. 1 EMRK vorgesehenen Zweck stützen lässt.

3.6.4 Nach Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK darf die Freiheit einer Person wegen Nichtbefolgung einer rechtmässigen gerichtlichen Anordnung oder zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung entzogen werden. Die Rechtfertigung eines Freiheitsentzugs zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung setzt voraus, dass eine ausreichend bestimmte gesetzliche Verpflichtung der betroffenen Person besteht, die sie bis dahin nicht erfüllt hat. Auch die Verpflichtung, eine Straftat nicht zu begehen, kann in diesem Sinne ausreichend bestimmt sein, wenn die Umstände der Tat konkret genug sind. Es ist ausreichend, wenn die betroffene Person deutliche Schritte unternommen hat, die darauf hinweisen, dass sie eine solche Unterlassungspflicht nicht erfüllen wird, wobei ihr die konkrete Handlung, die sie zu unterlassen hat, bekannt gewesen sein muss und sie keinen Willen gezeigt haben muss, dementsprechend zu handeln (zum Ganzen Urteil Ostendorf, § 90 ff.). Der Beschwerdeführer befand sich im Anschluss an den offiziell bewilligten Anlass zum "Tag der Arbeit" am 1. Mai 2011 nicht zufällig im Raum Kanzleiareal/Helvetiaplatz, sondern folgte einem Aufruf, sich zu diesem Zeitpunkt an diesem Ort zu versammeln. Zwar macht er geltend, an einer allfälligen unbewilligten Demonstration habe er sich nicht beteiligen wollen. Dass sich von seinem Aufenthaltsort aus in den vergangenen Jahren am gleichen Datum immer wieder unbewilligte, mit gewalttätigen Ausschreitungen verbundene Demonstrationen gebildet haben, war aber allgemein bekannt und

dem Beschwerdeführer bewusst. Der Beschwerdeführer musste sodann damit rechnen, dass sich am 1. Mai 2011 vom genannten Ort aus erneut eine unbewilligte, mit gewalttätigen Ausschreitungen verbundene Demonstration bilden könnte und dass die Polizei dies nicht dulden würde bzw. dass sie zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zum Schutz der Öffentlichkeit entsprechende Massnahmen ergreifen würde. Indem der Beschwerdeführer unter den gegebenen besonderen Umständen dem Aufruf folgte, sich im Anschluss an den offiziell bewilligten Anlass zum "Tag der Arbeit" am 1. Mai 2011 im Raum Kanzleiareal/Helvetiaplatz zu versammeln, und er sich dort in der Folge in einer grösseren Menschenmenge aufhielt, hat er selber aktiv dazu beigetragen, dass er von der Polizei als möglicher Teilnehmer einer unbewilligten, mit gewalttätigen Ausschreitungen verbundenen Demonstration eingestuft werden musste. Damit hat er - objektiv betrachtet - deutliche Schritte unternommen, die darauf hinwiesen, dass er sich an konkreten strafbaren Handlungen beteiligen werde, von denen er wusste, dass er sie zu unterlassen hatte. Die Verbringung des Beschwerdeführers in die Polizeikaserne diente der vertieften Identitätsfeststellung und damit der Prüfung, ob sich der Beschwerdeführer bereits strafbar gemacht hat. Seine Festhaltung zur Erforschung dieser Möglichkeit erscheint gerechtfertigt, zumal sie wie soeben dargelegt aus einem konkreten Anlass erfolgte (vgl. GRABENWARTER/PABEL, a.a.O., S. 245). Die polizeiliche Festhaltung des Beschwerdeführers ist somit als im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung gerechtfertigt gewesen. Einer solchen Auslegung von Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK entspricht auch der Gedanke, dass die Polizei - wenn sie wie vorliegend konkrete Hinweise hat, dass von einer Personengruppe eine ernsthafte Gefahr für Drittpersonen ausgeht - in der Lage sein muss, angemessene Massnahmen zum Schutz der gefährdeten privaten Interessen zu treffen. Nach Sinn und Zweck der Konvention darf nicht eine allzu restriktive Auslegung von Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK dazu führen, dass die Polizei eine ernsthafte und konkrete Gefährdung von Grundrechten von Drittpersonen tatenlos hinnehmen muss.

3.6.5 Im Übrigen erweist sich die polizeiliche Festhaltung des Beschwerdeführers auch gestützt auf Art. 5 Ziff. 1 lit. c EMRK als gerechtfertigt. Nach dieser Bestimmung darf die Freiheit einer Person

zur Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde entzogen werden, wenn hinreichender Verdacht besteht, dass die betreffende Person eine Straftat begangen hat, oder wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern. Bereits indem sich der Beschwerdeführer im Anschluss an den offiziell bewilligten Anlass zum "Tag der Arbeit" am 1. Mai 2011 auf einen entsprechenden Aufruf hin im Raum Kanzleiareal/Helvetiaplatz mit weiteren Personen versammelt hat, hat er sich der strafbaren Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration verdächtig gemacht, auch wenn deswegen gegen ihn in der Folge kein Strafverfahren eröffnet worden ist. Objektiv betrachtet bestand nach dem bereits Ausgeführten zudem begründeter Anlass zur Annahme, dass er sich an gewalttätigen Ausschreitungen beteiligen könnte, womit seine Festhaltung im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 lit. c EMRK notwendig war, um ihn an der Begehung der befürchteten Straftaten zu hindern. Zwar ist die präventive Festnahme von Personen und Personengruppen aufgrund eines allgemeinen Verdachts nicht zulässig. Unter den bereits beschriebenen Umstände erschien der Verdacht, dass der Beschwerdeführer eine Straftat begehen werde, allerdings hinreichend konkret, zumal auch Art. 5 Ziff. 1 lit. c EMRK nicht derart restriktiv auszule-

gen ist, dass eine konkrete und ernsthafte Gefährdung von Grundrechten von privaten Drittpersonen durch zu erwartende Straftaten tatenlos hingenommen werden muss. (...)