



Antwort

auf die

Interpellation Nr. 98 2004/2008

von Christoph Brun
namens der FDP-Fraktion
vom 22. September 2005

**Wurde anlässlich der
16. Ratssitzung vom
15. Dezember 2005
beantwortet.**

Luzern, Mekka für Demonstranten?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Im Zuge der Verehrung Mekkas als heiliger Stätte des Islams hat sich die Verwendung des Namens als Synonym für besondere, herausragende Anlässe und Orte eingebürgert. Auch wenn die Aussage als Frage formuliert ist, ist es nicht treffend, wegen zweier Kundgebungen, derjenigen vom vergangenen 1. Mai und derjenigen vom 1. August, Luzern als Mekka für Demonstranten zu bezeichnen. Es ist aber durchaus zutreffend, dass Luzern im Zusammenhang mit den 1.-August-Kundgebungen einer von mehreren Brennpunkten ist und wohl noch eine Zeit lang bleiben wird.

Zu 1.:

Allen Überlegungen über die Bewilligungspraxis von Demonstrationen sind folgende Entwicklungen in der Rechtsprechung voranzustellen:

- Das Bundesgericht anerkennt einen bedingten Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Bodens für Versammlungen. Ein Veranstalter oder eine Veranstalterin eines meinungsbildenden Anlasses haben somit Anspruch darauf, dass ihm bzw. ihr öffentlicher Grund zur Verfügung gestellt wird, der dem Publizitätsbedürfnis seiner bzw. ihrer Veranstaltung angemessen Rechnung trägt (so z. B. BGE 127 I 84 E. 4b S. 88).
- Zweitens haben die Behörden durch Gewährung eines ausreichenden Polizeischutzes dafür zu sorgen, dass „öffentliche Kundgebungen tatsächlich stattfinden können und nicht durch gegnerische Kreise gestört oder verhindert werden“ (BGE 127 I 164, E. 3b S. 169).
- Ganz allgemein sind die Bewilligungsinstanzen zu einer versammlungsfreundlichen Kooperation mit den Veranstaltenden einer Kundgebung verpflichtet. Ihnen obliegt es, die verschiedenen Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen und Hand zu bieten für eine einvernehmliche Lösung. Sie haben sich jedenfalls dann mit Alternativen für Routen und Zeitpunkt auseinander zu setzen, wenn

die Gesuchstellenden derartige Optionen anbieten. Ihrer Beurteilung haben sie die beabsichtigte Appellwirkung und die Möglichkeit der tatsächlichen Teilnahme zugrunde zu legen. Sie dürfen also keine Alternativen vorschlagen, welche die Appellwirkung erheblich beeinträchtigen würden oder die einen Grossteil von Interessierten von der Teilnahme abhalten könnten. Kundgebungen und Demonstrationen zeichnen sich durch eine offene Gestaltung und durch einen dynamischen, nur bedingt im Voraus festlegbaren Verlauf aus.

- In Bezug auf das Bewilligungsverfahren ist Folgendes zu beachten: Die Veranstalter einer Kundgebung sind gehalten, ihr Gesuch frühzeitig zu stellen, damit alle Verkehrs- und Sicherheitsfragen gelöst werden können. Die Bewilligungsbehörde ihrerseits ist gehalten, das Verfahren zügig durchzuführen und bewilligungsfähige Abweichungen vom ursprünglichen Gesuch so früh anzukündigen, dass den Organisatoren genügend Zeit bleibt, um die sich aus dem Entscheid ergebenden Konsequenzen ziehen zu können, ihre Anhängerschaft mit entsprechenden Aufrufen darüber zu informieren und einen abschlägigen Entscheid anzufechten.
- Die Sicherheitsdirektorin hat ihre eigene Meinung geäussert. Dabei bezog sich ihre Äusserung einerseits darauf, dass die PNOS eine antidemokratische und rassistische Politik vertritt. Andererseits muss bei einer Bewilligung wie oben ausgeführt das Gefahrenpotenzial beurteilt werden. Eine rechtsextreme Demonstration in der Stadt Luzern würde mit Sicherheit zu Auseinandersetzungen mit Linksparteien führen. Um solche Auseinandersetzungen zu verhindern, wäre eine massive Polizeipräsenz unumgänglich. Mit dieser Begründung wurde im Jahre 2000 ebenfalls ein Demonstrationsgesuch der PNOS von den politischen Behörden in Liestal abgelehnt.

Gestützt auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit besteht also wie erwähnt ein bedingter Anspruch, für Kundgebungen mit Appellwirkung öffentlichen Grund zu benützen. Im Bewilligungsverfahren werden nicht nur die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit, sondern in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips auch die Bedingungen, Auflagen und eventuelle Alternativen geprüft. Die Bewilligungsbehörde hat eine sachliche, umfassende und neutrale Interessenabwägung vorzunehmen und eine dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechende Lösung zu suchen (BGE 127 I 171 E. 3c). Das Verweigern muss durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Im öffentlichen Interesse liegt der Polizeigüterschutz, worunter gemäss bundesgerichtlicher Praxis insbesondere der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung fällt, ferner das Abwenden der unmittelbaren Gefahr von Ausschreitungen, Krawallen und Gewalttätigkeiten sowie Übergriffen und Straftaten jeglicher Art. Der Behörde kommt im Bewilligungsverfahren Ermessen zu. Sie ist indessen nicht nur an das Willkürverbot und das Gleichheitsgebot gebunden, sondern hat vielmehr dem ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um deren Ausübung es geht, Rechnung zu tragen.

Zu 2.:

Art. 22 Abs. 2 BV schützt die individuelle Teilnahme an Versammlungen vor staatlichen

Eingriffen. Bei der Bewilligungserteilung und allfälligen Auflagen ist daher immer zu bedenken, dass grundsätzlich die Veranstalter der Bewilligungspflicht unterstellt sind und nicht die an der Teilnahme interessierten Einzelpersonen. Verfügungsadressat sind die Veranstalter, nicht die Teilnehmenden.

Demonstrationen sind heute vielfach weniger öffentlich ausgetragene Debattierunden, sondern wollen kommunikative Erlebniswelten und Darstellungen mit optimaler Medienresonanz sein. Auch politische Anliegen werden immer häufiger in Form von Partys und Benefizkonzerten propagiert. Dieser Entwicklung haben sich die Auflagen anzupassen.

Es ist Luzerner Praxis, dass alle Veranstaltenden einer Kundgebung eine Ansprechperson für die Polizei zu bezeichnen haben. Diese hat während der ganzen Dauer der Veranstaltung anwesend zu sein.

Im Übrigen richten sich die an die Bewilligung geknüpften Auflagen nach dem Charakter der Kundgebung. Erwähnt seien folgende:

- Es ist ein eigener Sicherheits- und Organisationsdienst zu organisieren und zu unterhalten.
- Falls die Kundgebung mit einer Festveranstaltung verbunden ist,
 - muss für das Betreiben einer Festwirtschaft eine Wirtschaftsbewilligung eingeholt werden,
 - ist ein Toilettenwagen oder eine Toilettenboxe aufzustellen,
 - ist ein Abfall- und Reinigungskonzept zu erarbeiten,
 - ist für den Bezug von elektrischer Energie ein Fachgeschäft zuzuziehen.
- Nach Schluss der Veranstaltung sind alle angebrachten Einrichtungen zu entfernen.
- Der öffentliche Grund ist zu reinigen.
- Hinweis, dass für Beschädigungen des öffentlichen Grundes Schadenersatz zu leisten ist.
- Hinweis auf Haftungsausschluss der Stadt
- Hinweis auf Vermummungsverbot (seit 1. Januar 2005)

Zu 3.:

Es widerspräche Art. 22 Abs. 2 BV, die Kosten für das Polizeiaufgebot den Veranstaltern aufzuerlegen. Wie bereits erwähnt erfordert die Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass die zuständigen Behörden durch Gewährung eines ausreichenden Polizeischutzes dafür sorgen, dass öffentliche Kundgebungen tatsächlich stattfinden können und nicht durch gegnerische Kreise gestört oder verhindert werden.

Bei Kundgebungen als basisdemokratischen, nicht hierarchischen und unstrukturierten Engagements tauchen immer wieder Vollzugsprobleme und interpretativ zu überbrückende Fragen auf. Zu beachten ist, dass gemäss gerichtlicher Praxis die Bewilligungserteilung nicht von der Vorlage eines Sicherheitskonzepts oder anderen Anstrengungen zur Gefahrenabwehr

abhängig gemacht werden darf. Werden Sanktionen gegen Veranstalter erwogen, muss man sich ferner bewusst sein, dass das gewalttätige Verhalten einzelner Teilnehmer nicht der gesamten Versammlung angelastet werden darf; zulässigerweise darf grundsätzlich nur gegen die individuellen Störer vorgegangen werden (§ 6 Gesetz über die Kantonspolizei). Eine Versammlung verliert nicht ihren friedlichen Charakter – und damit den verfassungsrechtlichen Schutz –, wenn einzelne Teilnehmer Gewalt annehmen.

Zu 4.:

Die Erfahrungen mit vergangenen Kundgebungen werden bei der Bewilligungserteilung immer berücksichtigt. Die Idee, Organisatoren, welche sich nicht an die Gesetze sowie Bewilligungsaufgaben halten, inskünftig keine Bewilligungen mehr zu erteilen, ist in dieser absoluten Form mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht vereinbar.

Ziel der Bewilligungserteilung ist, die Kundgebung in Bezug auf Ort und Zeit in geordnete und durchsetzbare Bahnen zu lenken, um Schäden an Personen und Sachen möglichst zu verhindern. Mit der Bewilligung wird die polizeiliche Vorbereitungsarbeit erleichtert, und das erforderliche Polizeiaufgebot kann kleiner gehalten werden.

Zu 5.:

Das Vermummungsverbot ist eine kantonale Gesetzesbestimmung, die zum Übertretungsstrafrecht gehört. Der Verstoss gegen das Vermummungsverbot ist eine Übertretung, die mit Haft oder Busse bestraft wird. Das Verbot der Unkenntlichmachung will verhindern, dass es bei grösseren Veranstaltungen auf öffentlichem Grund zu Ausschreitungen kommt und dass die Teilnehmenden aus der Anonymität heraus Straftaten begehen und damit die Ermittlungstätigkeit der Polizei erschweren oder vereiteln können.

Staatliches Handeln muss immer verhältnismässig sein, auch das polizeiliche Handeln. Nach den durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit stipulierten Prinzipien geht die Stadtpolizei auch im unfriedlichen Ordnungsdienst vor: Es wird das mildeste zur Verfügung stehende und Erfolg versprechende Mittel angewendet. Dazu gehört auch eine gewisse Toleranz, solange keine schweren Sachbeschädigungen entstehen, eben gerade mit dem Ziel, weitere und grössere Sachbeschädigungen oder Verletzungen von Personen zu vermeiden bzw. nicht zu provozieren. Gestützt auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss sich der Polizeieinsatz bei einer Übertretung wie dem Zuwiderhandeln gegen das Vermummungsverbot auf das Festhalten der Personalien beschränken. Eine Festnahme ist nur in Ausnahmefällen zulässig.

Die Durchsetzung des Vermummungsverbots kann zu einem Solidarisierungseffekt der übrigen Teilnehmenden führen und Anlass für gewalttätige Ausschreitungen liefern, bei denen höhere Rechtsgüter verletzt werden als das Vermummungsverbot. Weil der kantonale

Gesetzgeber wusste, dass die Durchsetzung eines absoluten Vermummungsverbots zu Schwierigkeiten führen kann, hat er Ausnahmen zugelassen.

Zu 6.:

Im Bewilligungsverfahren ist die Behörde zu einer neutralen, sachlichen Haltung verpflichtet. Sie darf eine Bewilligungsverweigerung nicht damit begründen, dass ihr die von den Demonstranten vertretenen Anliegen und Auffassungen mehr oder weniger wert- oder sinnvoll erscheinen, kulturwidrig sind oder den Interessen des Tourismus zuwiderlaufen.

Massgebliches Kriterium für die Bewilligungspraxis ist die Friedlichkeit. Die verfassungsrechtliche Garantie erstreckt sich auf friedliche Versammlungen. Dabei ist aber zu beachten, dass nicht jeder strafrechtlich relevante Rechtsverstoss (wie beispielsweise das Missachten des Vermummungsverbots) eine Versammlung unfriedlich werden lässt. Vielmehr ist eine Kundgebung erst dann unfriedlich, wenn sie erheblich und aggressiv körperlich auf Personen oder Sachen einwirkt. Einem Gesuch für eine Demonstration darf die Bewilligung verweigert werden, wenn sie mit hoher Wahrscheinlichkeit einen gewalttätigen Verlauf zu nehmen droht. Bei der antizipierten Gefahrenanalyse sind strenge Massstäbe anzulegen, d. h. das Risiko eines unfriedlichen Verlaufs darf nicht leichtfertig angenommen werden. Allgemeine Befürchtungen, dass Ausschreitungen nicht ausgeschlossen werden können, genügen nicht.

Die Interpellation regt an, die hohen Feiertage sowie den 1. August als demonstrationsfreie Tage zu bestimmen. Eine solche Massnahme würde einer gerichtlichen Überprüfung, beispielsweise im Normenprüfungsverfahren vor Verwaltungsgericht, kaum standhalten. Als Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit berührt sie nämlich den Kerngehalt dieser Grundrechte und wäre zudem nicht verhältnismässig, weil sie auch friedliche Kundgebungen nicht zulässt. Ein derartiges Verbot wäre zudem wenig wirksam, könnte es doch leicht umgangen werden. Da in Luzern im Vergleich zu Bern und Zürich nicht häufig Demonstrationen stattfinden, kann sich ein solches Verbot gar nicht auf ein hinreichendes öffentliches Interesse stützen, zumal an den hohen Feiertagen in Luzern keine Demonstrationen stattfinden, ausgenommen Kundgebungen der Atomkraftwerkgegner und Friedenskundgebungen an Ostern. Massgebliches Kriterium für die Bewilligungspraxis ist, wie schon erwähnt, einzig und allein die Friedlichkeit.

Stadtrat von Luzern
StB 1034 vom 26. Oktober 2005