



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
25. November 2021
beantwortet.**

Antwort

auf die

Interpellation 120

Claudio Soldati und Benjamin Gross
namens der SP-Fraktion
vom 11. August 2021
(StB 791 vom 27. Oktober 2021)

Kundgebungen am 31. Juli 2021

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Am 31. Juli 2021 hat die Stadt eine Laufkundgebung und eine Platzkundgebung in der Stadt Luzern bewilligt. Mit den Gesuchstellenden fanden im Vorfeld Austauschgespräche statt, bei denen auch die Luzerner Polizei eingebunden war. Die Verantwortlichen beider Kundgebungen hatten von der jeweiligen anderen Kundgebung Kenntnis. Vor dem Hintergrund des Demogeschehens in den letzten Wochen und Monaten und der bisherigen Demobewilligungspraxis der Stadt Luzern ergeben sich für die Interpellanten einige Fragen an den Stadtrat.

Ausgangslage

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) beinhaltet zwar keine ausdrückliche Garantie der Kundgebungsfreiheit, doch gewährleistet sie in Art. 16 die Meinungs- und Informationsfreiheit. Danach hat jede Person das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Ebenso findet sich in Art. 22 die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit, wonach jede Person das Recht hat, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben. Das Bundesgericht hat die Grundzüge der Meinungs- und Versammlungsfreiheit hinsichtlich von Kundgebungen auf öffentlichem Grund im Bundesgerichtsentscheid 127 I 164 S. 167 zusammengefasst.

Kundgebungen stellen eine Form des gesteigerten Gemeingebrauchs dar. Weil dazu öffentlicher Grund zur Verfügung gestellt wird, schränken sie die gleichartige Mitbenützung durch unbeteiligte Personen ein und sind lokal und temporär nicht mehr gemeinverträglich. Aus diesem Grund dürfen Kundgebungen grundsätzlich einer Bewilligungspflicht unterworfen werden. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung geht davon aus, dass zumindest ein bedingter Anspruch auf Benützung öffentlichen Grundes für Kundgebungen besteht, im Bewilligungsverfahren aber dem ideellen Gehalt der Meinungs- und Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen ist und die entgegenstehenden Interessen in sachlicher Weise gegeneinander abzuwägen sind.

Die Behörden sind über die Überlassung von öffentlichem Grund hinaus verpflichtet, durch geeignete Massnahmen – namentlich durch Gewährung eines ausreichenden Polizeischutzes – dafür zu sorgen, dass öffentliche Kundgebungen tatsächlich stattfinden können und nicht durch gegnerische Kreise gestört oder verhindert werden.

Auf kommunaler Ebene ist im Reglement über die Nutzung des öffentlichen Grundes vom 28. Oktober 2010 (sRSL 1.1.1.1.1) in Art. 14 Abs. 1 lit. m festgehalten, dass «Kundgebungen, Demonstrationen, Umzüge und dergleichen» einen gesteigerten Gemeingebrauch darstellen und deshalb eine Bewilligung erforderlich ist. Für die Bewilligungserteilung ist die Dienstabteilung Stadtraum und Veranstaltungen (STAV) zuständig.

Zu den einzelnen Fragen:

Zu 1.:

Wie lautet die grundsätzliche Praxis der Stadt bezüglich Demobewilligungen bei Kundgebungen und gleichzeitigen Gegenkundgebungen?

Ob und allenfalls unter welchen Bedingungen einem Gesuch um Durchführung einer Demonstration zu entsprechen ist, steht der Bewilligungsinstanz nicht nach freiem Belieben zu. Vielmehr müssen die verschiedenen Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abgewogen werden. Ob die von den Demonstranten vertretenen Auffassungen und Anliegen der zuständigen Behörde mehr oder weniger wertvoll erscheinen, darf für den Entscheid über eine nachgesuchte Bewilligung einer Manifestation ebenfalls nicht massgebend sein; die Bewilligungsinstanz ist vielmehr zu einer neutralen, sachlichen Haltung verpflichtet (BGE 127 I 171 Erw. 3b).

STAV bewilligt in der Regel nicht mehr als eine Kundgebung pro Tag. Wenn es die Örtlichkeiten, die Veranstaltungszeiten und eine positive Beurteilung der Sicherheitsaspekte – dies erfolgt immer in Absprache mit der Luzerner Polizei – erlauben, ist nicht ausgeschlossen, dass gleichzeitig zwei Kundgebungen bewilligt werden können. In der Stadt Luzern wird konsequent die Praxis der Einzelfallbeurteilung angewendet. Bei den Kundgebungen vom 31. Juli 2021 erfolgten im Vorfeld umfassende Abklärungen und diverse Gespräche mit den Organisatorinnen und Organisatoren sowie mit der Luzerner Polizei. Dabei wurde auch das Vorhaben der jeweiligen anderen Kundgebung besprochen. Die Bewilligungserteilungen erfolgten schliesslich gestützt auf diese Gespräche sowie in Absprache mit der Luzerner Polizei.

Zu 2:

Die Organisator:innen der Demonstration Mühlenplatz/Laufdemo/Inseli haben in den letzten Wochen und Monaten immer wieder unbewilligte Kundgebungen in der Stadt Luzern durchgeführt. Dabei ist es auch zu Gewalt gekommen. Ebenso war bereits im Vorfeld bekannt, dass Personen und Gruppierungen aus dem rechtsextremen Milieu an der Demonstration mitmarschieren werden. Wie beeinflussten diese Kenntnisse die Erteilung und Ausgestaltung der Demonstrationsbewilligung?

Die Verweigerung einer Bewilligung für eine Kundgebung ist nur zulässig, wenn sie die von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen für solche Eingriffe erfüllt. Danach muss die Bewilligungsverweigerung durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt sein. Dazu zählen solche des öffentlichen und privaten Verkehrs, der Vermeidung von übermässigen Immissionen, der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Abwendung unmittelbarer Gefahren von Ausschreitungen, Krawallen und Gewalttätigkeiten sowie Übergriffen und Straftaten jeglicher Art. Dabei

ist das Gewaltrisiko nicht nur abstrakt, sondern anhand konkreter Umstände objektiv zu würdigen. Weiter hat die Verweigerung der Demonstrationsbewilligung dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen und den Kerngehalt der einzuschränkenden Grundrechte unangetastet zu lassen.

Seit März 2021 fanden in der Stadt Luzern wiederholt unbewilligte Kundgebungen statt, indem über die sozialen Medien zu sogenannten «Montagabend-Spaziergängen» aufgerufen wurde. Die Luzerner Polizei hat die unbewilligten Nutzungen jeweils begleitet und im Rahmen ihrer Möglichkeiten sanktioniert. Durch STAV wurden gemeldete Verstösse bei der zuständigen Staatsanwaltschaft zur Anzeige gebracht, bis zum heutigen Zeitpunkt wurden 16 dieser «Spaziergänge» entsprechend geahndet.

Die gesuchstellenden Personen vom «Aktionsbündnis Urkantone» sind bzw. waren weder der Luzerner Polizei noch der Stadt Luzern als Teilnehmende von unbewilligten Kundgebungen in der Stadt Luzern bekannt. Zudem gab es keine Anhaltspunkte, dass sich die Personen in der Vergangenheit nicht korrekt verhalten hätten.

Zu 3.:

Wie lauteten die Auflagen für die Demobewilligung für die Kundgebung Mühlenplatz/Laufdemo/Inseli und die Gegenkundgebung auf dem Kurplatz? Wurden die Auflagen eingehalten?

Bei Kundgebungen werden jeweils Bewilligungen erteilt, welche mit einem Rechtsmittel versehen sind und gegen welche Beschwerde beim Kantonsgericht erhoben werden kann. Zudem werden individuelle Auflagen und Bedingungen festgehalten.

Im vorliegenden Fall wurden u. a. Auflagen zum Ort und zu Zeiten, der Laufroute, dem Stellen eines Aufsichtsdienstes oder den zu befolgenden Covid-19-Schutzmassnahmen festgehalten. Ebenfalls wurde verfügt, dass «... *die verantwortlichen Personen vor Beginn des Abmarsches und bei dessen Auflösung die Teilnehmenden über die Lautsprecheranlage klar und unmissverständlich darauf aufmerksam zu machen haben, dass illegale Handlungen wie z. B. Sachbeschädigungen, Anbringen von Klebern, Sprayereien, Nötigungen, Urinieren auf öffentlichen und privaten Anlagen, Abfeuern von Pyro und Feuerwerken, Färben von Wasser in Brunnen/Gewässern usw. untersagt sind und strafrechtlich verfolgt werden*».

Beide Kundgebungen wurden durch die Einsatzkräfte der Luzerner Polizei begleitet, die Auflagen der Bedingungen sind fast ausnahmslos eingehalten worden.

Zu 4:

Wann hat die Stadt letztmals am Samstag eine Laufkundgebung vor Ladenschluss (16 h resp. 17 h) bewilligt?

Die Stadt Luzern bewilligt regelmässig Laufkundgebungen während der Ladenöffnungszeiten, auch an Samstagen. Letztmals wurde am 29. Mai 2021 eine bewilligte Laufkundgebung durchgeführt. Start war damals um 14.30 Uhr auf dem Mühlenplatz, und die Route führte von der Kramgasse–Reussbrücke–Krongasse–Bahnhofstrasse–Jesuitenplatz (Zwischenhalt mit Rede)–Theaterplatz–Hirschengraben–Winkelriedstrasse–Waldstätterstrasse–Sempacherstrasse hin zum Vögeli-gärtli.

Zu 5:

Gemäss Kenntnis der Interpellant:innen wurden in der Vergangenheit Laufkundgebungen samstags erst nach Ladenschluss bewilligt. Für den 31. Juli 2021 wurde jedoch eine Laufdemobewilligung ab 14 h vom Mühlenplatz zum Inseli erteilt. Was waren die Gründe, dass die Stadt in diesem Fall eine Bewilligung für eine Laufkundgebung, die zeitlich vor Ladenschluss begann, erteilt hat? Inwiefern ist diese Demobewilligung kohärent mit der bisherigen Praxis und der geltenden Rechtsprechung?

Das Bundesgericht stützte mit Urteil vom 3. Dezember 2013 (1C_485/2013) die Praxis der Stadt Luzern, wonach die gut frequentierte Luzerner Altstadt aufgrund der engen Verhältnisse besondere Sicherheitsfragen aufwirft. Es urteilte denn auch, dass sich die Ansetzung des Demonstrationsbeginns nach den Ladenschlusszeiten als geeignet, erforderlich und zumutbar erweist, was grössere (Lauf-)Kundgebungen durch die Luzerner Altstadt betrifft.

Die vorliegend thematisierte Kundgebung startete im peripheren, eher offenen Altstadtbereich (Mühlenplatz) und führte nicht direkt durch die Altstadt, weshalb eine Bewilligungserteilung denn auch infrage kam. Bei anderen, während der Ladenöffnungszeiten durchgeführten Laufkundgebungen, namentlich auch bei der in der Antwort auf Frage 4 aufgeführten Manifestation, wurde eine ähnliche Route bewilligt.

Zu 6.:

Wann hat die Stadt letztmals am Samstag eine Laufkundgebung vor Ladenschluss mit Demoroute über den Bahnhofplatz (Sperrung beide Fahrtrichtungen) bewilligt?

Eine vollständige Sperrung des Bahnhofplatzes während der Ladenöffnungszeiten stellt einen Eingriff in die Verkehrsabwicklung dar, welcher als ungünstig beurteilt werden muss. Deshalb kann eine solche Sperrung nur in Ausnahmefällen bewilligt werden. Vorliegend wurde die Routenwahl nach Erwägung aller Umstände und in Absprache mit den Beteiligten und der Luzerner Polizei getroffen, welche ihrerseits dafür sorgte, dass die Einschränkungen möglichst minimiert werden konnten. Letztmals wurde die Sperrung beider Fahrtrichtungen für eine Laufkundgebung im Jahr 2013 bewilligt.

Zu 7.:

Gemäss Kenntnis der Interpellant:innen wurden in der Vergangenheit Laufkundgebungen samstags erst nach Ladenschluss und nie wurde eine Route über den Bahnhofplatz bewilligt. Dies, weil durch die Sperrung beider Fahrtrichtungen der Verkehr länger und schwerwiegender beeinträchtigt wird. Was waren die Gründe, dass die Stadt in diesem Fall eine Route über den Bahnhofplatz bewilligt hat?

Die Gesuchstellenden des «Aktionsbündnis Urkantone» gingen bei der Gesuchstellung von 1000, höchstens aber 3000 Kundgebungsteilnehmenden aus. Eine Schätzung zur Teilnehmeranzahl war vonseiten der Bewilligungsbehörde und Luzerner Polizei nur sehr schwierig vorzunehmen, dies wegen der Sommerferien und der Covid-19-Ausgangslage (relativ wenig Restriktionen/Einschränkungen). Das Mobilisierungspotenzial war schliesslich grösser als angenommen, und durch die grosse Anzahl an Teilnehmenden (rund 5000) musste die Strasse länger gesperrt werden. Die bewilligte Route tangierte, abgesehen von der Überquerung des Bahnhofplatzes, keine Hauptverkehrsachsen. Anlässlich der Güterabwägung wurde die gewählte Route deshalb als «die beste Variante» beurteilt, zumal auch das Publizitätsbedürfnis der Gesuchstellenden zu berücksichtigen war.

Im Bewilligungsverfahren sind nicht nur die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit, sondern im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ebenso sehr die Rahmenbedingungen, allfällige Auflagen und Alternativen zu prüfen. STAV erkannte kein überwiegendes öffentliches Interesse, welches die grundsätzliche Verweigerung der Demonstrationsbewilligung oder aber eine Routenverschiebung an den Rand der Stadt (bspw. Allmend) gerechtfertigt hätte.

Zu 8.:

Unter welchen Bedingungen könnte sich der Stadtrat vorstellen, zukünftig noch einmal eine Kundgebung von Coronamassnahmenkritiker:innen inkl. Personen/Gruppierungen aus dem rechtsextremen Milieu in der Stadt Luzern zu bewilligen?

Beim Entscheid über die Bewilligung einer Demonstration werden in erster Linie die dagegensprechenden polizeilichen Gründe beurteilt. Darunter fallen solche des öffentlichen und privaten Verkehrs, der Vermeidung übermässiger Immissionen, der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Abwendung von Gefahren durch Ausschreitungen, Krawalle und Gewalttätigkeiten sowie von Übergriffen und Straftaten jeglicher Art. Die öffentliche Ordnung lässt namentlich keinen Raum für Meinungskundgebungen, die mit rechtswidrigen Handlungen verbunden sind, wobei das Gewaltisiko anhand konkreter Umstände objektiv zu würdigen ist (BGE 111 Ia 322).

STAV prüft Anfragen zu Kundgebungen in der Regel zusammen mit der Luzerner Polizei. Die Einschätzung, welche Personengruppen und in welcher Form sich Teilnehmende an Kundgebungen beteiligen, erfolgt zudem in Absprache mit den Organisatorinnen und Organisatoren. Kundgebun-

gen, welche die staatsrechtlichen Normen oder Grundsätze verletzen, sei es beispielsweise durch Aufruf zu Gewalt oder das Kundtun von extremistischen Botschaften, werden in der Stadt Luzern nicht bewilligt.

Stadtrat von Luzern

