



An den Grossen Rat

24.1437.02

JSD/P241437

Basel, 20. August 2025

Regierungsratsbeschluss vom 19. August 2025

**Bericht zur Kantonalen Volksinitiative «JA zur Durchsetzung von
Recht und Ordnung - NEIN zum Chaotenum (Anti-Chaoten-Initia-
tive)»**

Inhalt

1. Begehren	3
2. Ausgangslage	3
2.1 Zustandekommen und Inhalt der Initiative	3
2.2 Rechtliche Zulässigkeit.....	3
2.3 Abstimmung über die Volksinitiative	4
3. Beurteilung der Initiative	4
3.1 Grundsätzliche Bemerkungen	4
3.2 Auswirkungen auf die Grundrechte.....	4
3.2.1 Meinungs- und Versammlungsfreiheit	4
3.2.2 Rechtlicher Rahmen der Bewilligungspflicht.....	5
3.2.3 Indirekte Einschränkungen («Chilling effect»).....	6
3.3 Zurechnung von Verantwortung nach dem Störerprinzip.....	6
3.4 Kostenüberwälzung bei Versammlungen.....	7
3.5 Rechtslage im Kanton Basel-Stadt	7
3.6 Vollzugsfragen und Herausforderungen in der Praxis	8
3.7 Erfahrungen aus anderen Kantonen	9
4. Fazit	10
5. Antrag	11

1. Begehren

Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat am 16. Dezember 2024 beantragt, die unformulierte Initiative «JA zur Durchsetzung von Recht und Ordnung – NEIN zum Chaotentum (Anti-Chaoten-Initiative)» zur Berichterstattung zu überweisen, um deren Auswirkungen auf die Grundrechte, die Verhältnismässigkeit der geforderten Massnahmen sowie die praktische Umsetzbarkeit vertieft zu prüfen. Er hat dabei anerkannt, dass die Initiative ein sicherheitspolitisch relevantes Anliegen aufgreift. Nach vertiefter Prüfung gelangt der Regierungsrat zum Schluss, dass zentrale Forderungen der Initiative mit dem Risiko einer erfolgreichen gerichtlichen Anfechtung behaftet sind und sich vor allem praktisch kaum umsetzen lassen. Teilweise sind die Anliegen zudem bereits durch bestehende Regelungen abgedeckt. Er beantragt deshalb, die Initiative mit der Empfehlung zur Ablehnung der Stimmbevölkerung zur Abstimmung vorzulegen.

2. Ausgangslage

2.1 Zustandekommen und Inhalt der Initiative

Die Kantonalen Volksinitiative «JA zur Durchsetzung von Recht und Ordnung - NEIN zum Chaotentum (Anti-Chaoten-Initiative)» ist innerhalb der am 8. September 2024 abgelaufenen Sammelfrist mit 3'023 gültigen Unterschriften eingereicht worden.

Der Initiativtext lautet wie folgt:

«Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

Der Kanton Basel-Stadt ergreift folgende Massnahmen, damit im Rahmen von Demonstrationen und Kundgebungen illegale Aktionen verhindert werden:

- Der Regierungsrat erarbeitet ein griffiges Konzept, um die hohe Anzahl nicht bewilligter Demonstrationen und Kundgebungen zu reduzieren und berichtet periodisch über den Erfolg des Konzepts.
- Bei unbewilligten Demonstrationen und Kundgebungen haften die Störer für entstandene Polizeikosten und Schäden. Von den Behörden als zulässig erachtete Spontandemonstrationen und Spontankundgebungen bleiben möglich.
- Störer, welche während bewilligten Demonstrationen oder Kundgebungen Gewalt gegen Personen oder Sachen ausüben, haften für die daraus entstandenen Polizeikosten und Schäden.
- Personen oder Gruppen, welche andere Demonstrationen oder Kundgebungen widerrechtlich stören, beispielsweise durch Gewaltausübung oder andere Formen der Nötigung, haften für die daraus entstandenen Polizeikosten und Schäden.»

2.2 Rechtliche Zulässigkeit

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, nicht undurchführbar ist, und überdies die Einheit der Materie wahrt (§ 48 Abs. 2 Kantonsverfassung vom 23. März 2005 [KV; SG 111.100]). Die in unformulierter Form eingereichte Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») wahrt die Einheit der Materie und verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht. Der Grosse Rat hat die Volksinitiative am 15. Januar 2025 für rechtlich zulässig erklärt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung innerhalb von sechs Monaten überwiesen.

2.3 Abstimmung über die Volksinitiative

Das Zustandekommen der Initiative wurde am 21. September 2024 im Kantonsblatt publiziert. Die weitere Behandlung von unformulierten Initiativen ist in § 21 des IRG geregelt: Der Grosse Rat beschliesst aufgrund des vorliegenden Berichts, ob er die Initiative ausformulieren möchte oder nicht. Will er sie ausformulieren, so beschliesst er eine Vorlage, welche die Anliegen der Initiative erfüllt, und legt sie den Stimmberechtigten innert drei Jahren zur definitiven Entscheidung vor. Will der Grosse Rat die Initiative nicht ausformulieren, muss die Initiative den Stimmberechtigten innerhalb von 18 Monaten zur Entscheidung vorgelegt werden. Der Grosse Rat kann ihr dabei einen unformulierten oder formulierten Gegenvorschlag gegenüberstellen. Wird die Initiative gemäss § 21 Abs. 2 IRG nach dem Grossratsbeschluss zurückgezogen, untersteht der Grossratsbeschluss dem fakultativen Referendum.

3. Beurteilung der Initiative

Im Folgenden werden die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die praktischen Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelung näher beleuchtet.

3.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Demonstrationen und Kundgebungen stehen als wesentliche Voraussetzung einer lebendigen Demokratie unter dem Schutz der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit – die Demonstrationsfreiheit ist damit unbestritten ein wichtiges verfassungsmässiges Recht. Der Regierungsrat geht mit den Initiantinnen und Initianten aber einig, dass die Initiative ein berechtigtes Anliegen aufgreift, da Demonstrationen oder Kundgebungen, die ohne Bewilligung stattfinden oder mit Gewalt, Sachbeschädigungen oder erheblichen Beeinträchtigungen im öffentlichen Raum einhergehen, bei Teilen der Bevölkerung auf Unverständnis stossen und das Sicherheitsgefühl beeinträchtigen können. Der Regierungsrat fordert von den zuständigen Behörden denn auch, solchen Lagen konsequent und im Rahmen der geltenden Rechtsordnung zu begegnen. Gleichzeitig gilt es, bei der rechtlichen Beurteilung von Kundgebungen und Demonstrationen sorgfältig zu differenzieren. Nicht jede unbewilligte Versammlung stellt per se eine Störung der öffentlichen Ordnung dar – namentlich dann nicht, wenn sie friedlich und ohne Gefährdung polizeilich geschützter Rechtsgüter verläuft. Der verfassungsrechtlich garantierte Schutz der Meinungs- und Versammlungsfreiheit gilt auch für spontane oder nicht bewilligte Kundgebungen, sofern sie innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken bleiben. In diesem Spannungsfeld zwischen Sicherheitsinteresse und Grundrechtswahrung ist Augenmass gefordert. Ordnungspolitische Massnahmen bedürfen einer genügenden gesetzlichen Grundlage, müssen verhältnismässig sein und im öffentlichen Interesse liegen bzw. dem Schutz von Grundrechten Dritter dienen. Dazu müssen sie in ihrer Umsetzung praktikabel sein. Pauschale oder automatische Sanktionen bergen das Risiko, verfassungsrechtliche Grenzen zu überschreiten und Grundrechte unverhältnismässig einzuschränken. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die Initiative zunächst im Lichte der verfassungsrechtlich geschützten Meinungs- und Versammlungsfreiheit eingehend zu analysieren.

3.2 Auswirkungen auf die Grundrechte

3.2.1 Meinungs- und Versammlungsfreiheit

Die durch die Bundesverfassung garantierte Meinungs- und Versammlungsfreiheit gemäss Art. 16 und 22 (BV; SR 101) sind für die demokratische Willensbildung unerlässlich (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, N 469 ff.). Bereits mehrfach bestätigt hat das Bundesgericht, dass lediglich friedliche Versammlungen vom grundrechtlichen Schutz erfasst werden (vgl. BGE 111 Ia 322 E. 6a). Kommt es bei einer ursprünglich friedlichen Versammlung zu Gewaltausübung, fällt der Grundrechtsschutz allerdings nicht automatisch dahin. Einzelne Exponenten, welche am Rande einer Versammlung randalieren, können den Grundrechtsschutz nicht für die

gesamte Versammlung aufheben. Nimmt aber die Gewalt ein Ausmass an, welche die meinungsbildende Komponente völlig in den Hintergrund drängt, kann der Grundrechtsschutz dahinfallen. Auch lässt nicht jede von einer Versammlung ausgehende Provokation sowie Irritation der Öffentlichkeit oder Störung des Alltags, diese zu einer unfriedlichen Versammlung werden. Zudem fallen auch Demonstrationen, welche vorgängig nicht bewilligt worden sind, nicht automatisch aus dem Schutzbereich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 535, vgl. auch BGE 143 I 147 E. 3.2).

Die Durchführung von Versammlungen und Demonstrationen beanspruchen regelmässig den öffentlichen Raum, etwa Strassen und Plätze, welche als öffentliche Sachen im Gemeingebrauch der Allgemeinheit zur Benutzung offenstehen (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, N 2226). Allen Benutzern steht dabei grundsätzlich das gleiche Recht auf Benutzung zu. Eine gemeinverträgliche Nutzung bedingt dabei, dass die gleichzeitige und gleichartige Benutzung durch andere nicht erheblich erschwert wird (vgl. BGE 135 I 302, 307). Eine solche Analyse erfordert zunächst eine Einordnung der betroffenen Grundrechte und deren Schutzbereich.

3.2.2 Rechtlicher Rahmen der Bewilligungspflicht

Versammlungen und Kundgebungen führen regelmässig zu gesteigertem Gemeingebrauch respektive Sondernutzung von Strassen und Plätzen. Dafür besteht normalerweise eine Bewilligungspflicht, welche sich aus der Notwendigkeit der Prioritätensetzung und Koordination der verschiedenen Nutzungsarten ergibt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2285; BGE 135 I 302, 307; 127 I 164, 169; et al.). Die Meinungs- und Versammlungsfreiheit enthalten damit im Zusammenhang mit Kundgebungen eine über ein reines Abwehrrecht hinausgehende Komponente. Die Behörden werden verpflichtet, durch geeignete Massnahmen dafür zu sorgen, dass Kundgebungen überhaupt stattfinden können (BGE 143 I 147 E. 3.2.). Die Bewilligungspflicht steht dem Grundrechtsschutz von Spontanveranstaltungen, welche als Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse kurzfristig organisiert werden, nicht entgegen (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 535). Die Verweigerung einer Bewilligung für die Durchführung einer Versammlung oder Kundgebung stellt eine Einschränkung von Grundrechten dar, welche nur zulässig ist, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt bzw. dem Schutz von Grundrechten Dritter dient und verhältnismässig ist (vgl. 138 I 274, 283; 127 I 164, 170; BGer, Urteil 2C_61/2012 vom 2. Juni 2012, E. 2.1; Urteil 2C_660/2011 vom 9. Februar 2012 E. 2.1.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN N 2297).

Auf kantonaler Ebene werden die Meinungs-, Vereinigungs-, Versammlungs- und Kundgebungs-freiheit in § 11 Abs. 1 lit. l und m der Kantonsverfassung (KV; SG 111.100) garantiert. Unter Einhaltung der Voraussetzungen gemäss § 13 KV können die Grundrechte auch auf kantonaler Ebene eingeschränkt werden. Die in Basel-Stadt bestehende Bewilligungspflicht für Versammlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund sieht vor, dass gestützt auf § 14 der baselstädtischen Strassenverkehrsverordnung (StVO, SG 952.200) die Bewilligung aus verkehrspolizeilichen Gründen oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verweigert werden kann. Diese Bewilligungspflicht dient dazu, die verschiedenen durch die Durchführung einer Versammlung betroffenen Individualinteressen aller Betroffenen zu koordinieren, so z.B. die Interessen der Demonstrierenden, aber auch der Ladenbesitzer und Anwohner, bei denen ein Demonstrationzug vorbeiführt, sowie der Allgemeinheit, die von der Veranstaltung Kenntnis erhält. Damit wird nicht zuletzt die Durchführung einer Veranstaltung überhaupt ermöglicht (PATRICE ZUMSTEG, Demonstrationen in der Stadt Zürich, Zürich 2020, N 273 f.). Andererseits erfordert die Nutzung des öffentlichen Raums durch die Veranstaltung jeweils eine Abwägung der Interessen aller Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Grundes und der im Rahmen der Veranstaltung durch den gesteigerten Gemeingebrauch Betroffenen (BGE 127 I 164 E. 3b; BGE 132 I 256 E. 3; BGer 1C_463/2020 vom 3. März 2022 E. 7.1).

Die Behörden haben sich bei der Prüfung der Gesuche um Durchführung von Versammlungen und Kundgebungen auf eine Abwägung der verschiedenen, effektiv vorhandenen Interessen nach objektiven Gesichtspunkten zu beschränken. Insbesondere sind das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), das aus der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) fliessende Gebot der Gleichbehandlung der Konkurrenten und das Willkürverbot (Art. 9 BV) zu beachten (BGE 132 I 97, 100; 128 I 136, 141 ff.; 121 I 279, 285; 119 Ia 445, 450 f.) Inhaltliche Werturteile über den Gehalt der beabsichtigten Versammlungen dürfen nicht vorgenommen werden (BGE 127 I 256, E. 3). Entsprechend ist der (ideelle, kommerzielle oder anderweitige) Zweck einer Veranstaltung mit dem Risiko für betroffene Rechts- und Polizeigüter abzuwägen, etwa der Wahrung des Individual- und öffentlichen Verkehrs, der Vermeidung von übermässigen Immissionen, oder der Aufrechterhaltung der Sicherheit (ZUMSTEG, N 10; BGE 127 I 164 E. 3b.).

3.2.3 Indirekte Einschränkungen («Chilling effect»)

Meinungs- und Versammlungsfreiheit können aber nicht nur durch direkte Eingriffe wie Verbote und Sanktionen beeinträchtigt werden. Denkbar sind auch mittelbare Beeinträchtigungen dieser Grundrechte in dem Sinne, dass der Betroffene sich aufgrund einer behördlichen Reaktion nicht mehr getraut, vom Grundrecht Gebrauch zu machen (sog. «chilling effect» oder «effet dissuasif»; vgl. BGE 143 I 147 E. 3.3 S. 152 f.; dazu MARKUS HUSMANN, Überwälzung von Polizeikosten bei Demonstrationen, in: Sicherheit & Recht 1/2018, S. 74). Zu denken ist etwa an behördliche Hürden zur Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, die derart hoch angesetzt werden, dass Personen auf die Ausübung ihrer Grundrechte verzichten. Aus diesem Grund sind zu strenge Vorschriften im Bewilligungsverfahren sowie strenge Haftungsbestimmungen ohne Exkulpationsmöglichkeiten möglichst zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche juristischen Zurechnungsmodelle geeignet sind, Verantwortung differenziert festzulegen – insbesondere das sogenannte Störerprinzip.

3.3 Zurechnung von Verantwortung nach dem Störerprinzip

Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ergibt sich, dass sich eine polizeiliche Massnahme nur gegen den Störer, nicht aber gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustands richten darf (vgl. auch § 10 Abs. 1 PolG BS). Das Störerprinzip konkretisiert damit den Verhältnismässigkeitsgrundsatz in persönlicher Hinsicht (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 2608). Der Störer ist polizeirechtlich verpflichtet, eine Gefahr oder Störung zu beseitigen, oder die Kosten für die Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands zu tragen. Diese Massnahmen umfassen nicht nur diejenigen, welche vom Störer selber hätten vorgekehrt oder veranlasst werden können und lediglich wegen zeitlicher Dringlichkeit direkt von der zuständigen kantonalen Behörde angeordnet worden sind. Sie beinhalten auch Vorkehrungen, welche von vorneherein technisch und rechtlich nur von den polizeilichen Organen und den ihnen beigeordneten Spezialdiensten vorgenommen oder angeordnet werden können (BGE 143 I 147, E. 5.1; 122 II 65 E. 6a S. 70). Als Störer gelten Verhaltensstörer, die durch eigenes Verhalten oder durch das Verhalten Dritter, für die sie verantwortlich sind, die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet (z.B. randalierende Demonstranten). Zweitens werden Zustandsstörer erfasst, welche die tatsächliche oder rechtliche Herrschaft über Sachen haben, welche die Polizeigüter unmittelbar stören oder gefährden (z.B. Eigentümer einer vorschriftswidrigen Baute). Schliesslich gelten Zweckveranlasser als Störer, die durch ihr Tun oder Unterlassen bewirken oder bewusst in Kauf nehmen, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet (z.B. der Organisator einer Veranstaltung). Als Ausprägung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes darf der Zweckveranlasser nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der polizeiliche Eingriff geeignet und erforderlich ist, um die Störung zu beheben, und ihm der Eingriff zugemutet werden kann (vgl. DANIEL MÖCKLI/ANDREA TÖNDURY, Vom Störerbild zum Störerprinzip – und zurück?, in: Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Rüssli/Hänni/Häggi Furrer [Hrsg.], 2012, S. 37; zum Ganzen vgl. BGE 143 I 147, 154 f., E. 5.1).

Die in der Initiative geforderte Möglichkeit, Personen oder Gruppen haftbar zu machen, die andere Kundgebungen durch Gewalt oder Nötigung stören, ist aus rechtlicher Sicht ebenfalls nur dann zulässig, wenn das Verhalten individuell zurechenbar und konkret nachgewiesen ist. Eine pauschale, finanzielle Haftungsregelung für sämtliche Störungen fremder Demonstrationen wäre mit dem Störerprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht vereinbar. An diese Überlegungen knüpft die Diskussion um die Kostenüberwälzung an, da sie unmittelbar mit der Frage verbunden ist, wer bei Veranstaltungen für staatliche Aufwendungen zur Rechenschaft gezogen werden kann.

3.4 Kostenüberwälzung bei Versammlungen

Demonstrationen, Kundgebungen oder andere Veranstaltungen verursachen für die öffentliche Verwaltung regelmässig diverse Kosten (Gesuchprüfung, Vorbereitung und Organisation der notwendigen Massnahmen, Begleitung und Nachbearbeitung).

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind generell-abstrakte Regelungen über die Überwälzung von Kosten auf die Veranstalter einer Versammlung in gewissem Rahmen zulässig, soweit diesen die Entstehung der Kosten als Störer bzw. wegen vorwerfbaren Verhaltens zuzurechnen ist (vgl. BGE 143 I 147; 135 I 130; Urteil des Bundesgerichts 1C 225/2012 vom 10. Juli 2013, in: SJ 2014 I S. 37; JACQUES DUBEY, *Droits fondamentaux*, Volume II, 2018, Rz. 2238 f.; HUSMANN, a.a.O., S. 74 ff.; DERS., *Demokratiefeindliche Polizeikostenüberwälzung*, in: *Sicherheit & Recht* 3/2015, S. 143 ff.). Im Übrigen ist Zurückhaltung geboten, da Versammlungen zu ideellen Zwecken auch im Interesse des demokratischen Rechtsstaates liegen und allfällige damit verbundene staatliche Kosten insoweit aus den allgemeinen Steuererträgen zu tragen sind (BGE 1C_20/18 vom 17. Juli 2018, E. 2.3; vgl. etwa STEFAN LEUTERT, *Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen*, 2005, S. 130 f.). Nicht auf die Veranstalter überwälzbar, sondern Gegenstand des staatlichen Leistungselements der Versammlungsfreiheit sind grundsätzlich Polizeikosten, die entstehen, weil die ideale Versammlung polizeilich geschützt, Absperrungen errichtet oder der Verkehr umgeleitet bzw. geregelt werden müssen (BGE 1C_20/2018 vom 17. Juli 2018, E. 2.3;). Im Rahmen der Bewilligungserteilung zur Ausübung der Versammlungsfreiheit zu ideellen Zwecken sind nur bescheidene Kanzleigebühren verfassungsmässig. Im Kanton Basel-Stadt werden für die Gesuchbearbeitung keine Kosten erhoben. Weitere Leistungen der Kantonspolizei können verrechnet werden, sofern dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Das Bundesgericht bestätigte auch, dass Kosten, die durch vorwerfbares Verhalten von Veranstaltern oder Teilnehmern, wie etwa die Verletzung von Auflagen oder Gewalttätigkeiten, entstehen, grundsätzlich überwälzbar sind. Die Erhebung von Gebühren darf aber auch in diesem Fall nicht abschreckend wirken und muss an das individuell vorwerfbare Verhalten geknüpft sein (BGE 143 I 147, 152 ff.).

Bestehende gesetzliche Regelungen zur Kostenüberwälzung zeigen bereits heute auf, in welchem Rahmen entsprechende Forderungen rechtlich zulässig und praktisch umsetzbar sind. Ein Blick auf das geltende Polizeigesetz des Kantons Basel-Stadt verdeutlicht, welche Möglichkeiten bereits bestehen.

3.5 Rechtslage im Kanton Basel-Stadt

§ 71 PolG bestimmt, dass der Ersatz der Kosten für den Einsatz der Kantonspolizei verlangt werden kann, wenn eine gesetzliche Grundlage dies vorsieht (Abs. 1). Für die Aufwendungen der Kantonspolizei bei Grossveranstaltungen, wie Messen, Kongressen, Openair-Konzerten und Sportveranstaltungen, welche einen aufwendigen Ordnungsdienst, Verkehrsmassnahmen oder Polizeischutz erfordern, kann von den Veranstalterinnen oder Veranstaltern eine Gebühr erhoben werden (Abs. 2). Ausserordentliche Aufwendungen, die bei einem Polizeieinsatz entstehen, namentlich, wenn sie vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht werden, oder wenn sie in überwiegend privatem Interesse liegen, sind der Verursacherin oder dem Verursacher in Rechnung zu stellen (Abs. 3). Die Polizeiverordnung (PolV; SG 510.110) führt dazu aus, dass für sicherheits-, verkehrs-

und kriminalpolizeiliche Massnahmen und Einsätze, welche über die Sicherstellung der polizeilichen Grundversorgung hinausgehen, Kostenersatz verlangt werden kann (§ 18 Abs. 1 PoIV). Auch verursachte Kosten wie Materialschäden oder Reinigungskosten an polizeilicher Infrastruktur können der verursachenden Personen bereits in Rechnung gestellt werden (§ 18 Abs. 3bis PoIV). Polizeiliche Einsätze, die durch eigenes vorsätzliches oder fahrlässiges Verschulden verursacht werden, welches unmittelbar drohende Gefährdungen oder eingetretene Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Umwelt zur Folge haben, können gestützt auf § 18a Abs. 4 PoIV nach effektivem Aufwand in Rechnung gestellt werden.

Bereits mit den geltenden Bestimmungen ist damit die Möglichkeit der Verrechnung von Polizeikosten gegeben. Neben der rechtlichen Möglichkeit stellt sich aber vor allem auch die Frage nach der praktischen Umsetzbarkeit und der Angemessenheit im Vollzug.

3.6 Vollzugsfragen und Herausforderungen in der Praxis

Die erste Forderung der Initiantinnen und Initianten, die Anzahl der unbewilligten Demonstrationen und Kundgebungen zu reduzieren, kann vom Regierungsrat gut nachvollzogen werden. Da es der Polizei mangels Kontakt mit den Veranstalterinnen und Veranstaltern nicht möglich ist, eine adäquate Lagebeurteilung sowie Abwägung aller betroffenen Grundrechte vorzunehmen und damit verhältnismässig und kosteneffizient zu reagieren, gehen unbewilligte Versammlungen regelmässig mit einem grösseren und teilweise im Nachhinein rückblickend unnötigen Aufwand einher. Die Einholung einer Bewilligung sollte auch im Interesse der Veranstaltenden geschehen, indem mangels Parallelveranstaltungen oder bspw. Baustellen im beabsichtigten Perimeter möglichst viele Personen auf die geplante Veranstaltung aufmerksam gemacht und allenfalls dafür mobilisiert werden können.

Aufgrund des grundrechtlichen Schutzes unbewilligter, aber friedlicher Kundgebungen und Demonstrationen, erscheint es problematisch, diese ohne Weiteres reduzieren zu wollen. Die Initiantinnen und Initianten schreiben zwar, dass Spontandemonstrationen möglich blieben, in der Praxis besteht aber die Gefahr, dass eine übermässige Pönalisierung von unbewilligten Demonstrationen und Kundgebungen Veranstalterinnen und Veranstalter aus Furcht vor den Konsequenzen auf ihre Grundrechtsausübung verzichten – ungeachtet des Inhalts des Anliegens. Wird der Bewilligungsprozess zu aufwendig oder unflexibel, steigt das Risiko, dass bewusst auf eine Gesuchstellung verzichtet wird – etwa bei langen Fristen oder komplexen Auflagen. Daher ist es wichtig, dass den Behörden im Einzelfall der für eine verhältnismässige Aufgabenerfüllung notwendige Ermessensspielraum belassen wird.

Es wird zudem durch die Initiantinnen und Initianten nicht näher definiert, wer im Falle von zwar unbewilligten, aber friedlichen Kundgebungen und Demonstrationen als «Störer» gilt. Dazu kommt, dass bei einer kausalen Überwälzung aller Polizeikosten und Schäden im Rahmen von unbewilligten, aber grundrechtlich geschützten Demonstrationen und Kundgebungen auch Kosten verrechnet werden müssten, welche aufgrund des der Grundrechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit inhärenten Leistungsanspruchs eben nicht verrechnet werden dürfen. Auch bei bewilligten Demonstrationen oder Kundgebungen mit Gewalt gegen Personen oder Sachen stellt sich jeweils die Frage, ab welchem Zeitpunkt die polizeilichen Leistungen verrechenbar sind. Nicht jede von einer Versammlung ausgehende Provokation sowie Irritation der Öffentlichkeit oder Störung des Alltags lässt diese zu einer unfriedlichen Versammlung werden.

Ein Auseinanderdividieren von verrechenbaren und nicht verrechenbaren Kosten ist aus grundrechtlicher Sicht unabdingbar, in der Praxis jedoch kaum oder mit einem grossen Aufwand verbunden: Es müssen aufwändige Beweisverfahren bestritten werden, um verlässliche Verrechnungsgrundlagen schaffen zu können. Beispielsweise müssten im Rahmen von unbewilligten Versammlungen jeweils grosse Polizeiaufgebote sicherstellen, dass die potentiellen Haftungssubjekte – also die «Störende» – zweifelsfrei identifiziert werden können, unabhängig davon, ob es

sich um grundrechtlich geschützte Veranstaltungen handelt. Die würde zu einem grossen Mehraufwand für Personalkosten führen, da unbewilligte Demonstrationen und Versammlungen meist erst aufgrund von eigenen Feststellungen oder Meldungen aus der Bevölkerung. Beim heutigen Personalbestand der Kantonspolizei müssten Polizistinnen und Polizisten vermehrt aus Ruhetagen oder Freizeit aufgeboten werden. Alternativ ginge der ständige Einsatz im Rahmen von unbewilligten Versammlungen zu Lasten anderer Aufgaben der Polizei.

Um die Einschätzungen im vorliegenden Bericht zu validieren, ist schliesslich ein Blick auf die Regelungspraxis und Erfahrungen in anderen Kantonen erforderlich.

3.7 Erfahrungen aus anderen Kantonen

Basel-Landschaft

Im Kanton Basel-Landschaft wurde im Jahr 2022 eine Interpellation (2022/316) betreffend eine Kautionspflicht bei bewilligten Demonstrationen eingereicht und dem Landrat zur Beantwortung vorgelegt. In der Beantwortung kam der Landrat zum Schluss, dass die rechtlichen Grundlagen für eine zivilrechtliche Haftung als auch strafrechtliche Verfolgung von Sachbeschädigungen vorhanden seien (Art. 41 Abs. 1 OR resp. Art. 144 StGB). Beide Bestimmungen knüpften bei der Person an, welche den Schaden direkt verursacht. Werde diese Person ausfindig gemacht, werde sie selbstverständlich zur Verantwortung gezogen. In tatsächlicher Hinsicht komme es im Baselbiet selten zu Demonstrationen und noch seltener zu Sachbeschädigungen. Angesichts dieser Ausgangslage und der Tatsache, dass im Falle von unbewilligten Demonstrationen eine Kautionspflicht nicht greifen würde, kam der Landrat zum Schluss, dass im Baselbiet kein Problem bestünde. Desweiteren würde der Kanton mit einer Regelung in die Gemeindeautonomie eingreifen, da Demonstrationen hauptsächlich von den Gemeinden bewilligt würden. Entsprechend sah der Regierungsrat Basel-Landschaft weder die Möglichkeit noch die Zweckmässigkeit der Einführung einer Kausalhaftung für Veranstaltende von Demonstrationen.

Bern

Eine Kostenverrechnung ist im Kanton Bern grundsätzlich möglich. Die Police BE erbringt im Rahmen von Versammlungen ihre Leistungen grundsätzlich gegenüber den Gemeinden, welche danach die Kosten überwälzen. Die Stadt Bern verzichtet bei grundrechtsgeschützten Kundgebungen auf eine Kostenüberwälzung sowohl auf Veranstalter und Veranstalterinnen wie auch auf einzelne Kundgebungsteilnehmende (Kundgebungsreglement der Stadt Bern; KgR; SSSB 143.1; Art. 5a). Die Modalitäten für eine Kostenverrechnung verlangen zudem eine rechtskräftige Verurteilung wegen gewalttätigem Verhalten und Gewaltausübung im Sinne von Art. 54 PolG BE. Einzig im Falle von Corona-Demos im Jahr 2021 hat die Stadt Bern im Jahr 2022 insgesamt 18 Massnahmenkritiker zur Kasse gebeten, die im Rahmen der Demos straffällig wurden. Im Nachgang der gewalttätigen Corona-Demonstrationen wurde es für sachgerecht erachtet – insbesondere auch im Hinblick auf die entstandenen Kosten seitens der Polizei – auf die Artikel 54 ff. PolG zurückzugreifen und straffälligen Demonstranten einen (kleinen An-)Teil der entstanden Polizeikosten zu überwälzen. Der Gemeinderat war der Auffassung, dass die Artikel 54 ff. PolG ein geeignetes Instrument darstellten, um gewalttätigen Demonstrations-teilnehmenden Einhalt zu gebieten und möchte auch in Zukunft bei schweren Fällen von Gewalt, bspw. bei einem gezielten Angriff auf Polizeikräfte, Ultima Ratio darauf zurückgreifen können. Die Beträge der bisher überwälzten Polizeikosten würden den verursachten Verwaltungsaufwand kaum decken. Entsprechend habe das Instrument der Kostenüberwälzung eher symbolischen Charakter und nicht die Funktionen einer Einnahmequelle.

Auch die Stadt Biel verzichtet grundsätzlich bei Kundgebungen und anderen Veranstaltungen im öffentlichen Raum mit einer Appellwirkung sowohl gegenüber Veranstaltern und Veranstalterinnen als auch gegenüber einzelnen Kundgebungsteilnehmenden vollständig auf die Weiterverrechnung der Kosten gemäss Art. 54-57 des kantonalen Polizeigesetzes (Ortspolizeireglement; OPoIR; SGR 5.5-1; Art. 20 Abs. 7).

Zürich

Im Kanton Zürich wurde zur eingereichten Anti Chaoten-Initiative der SVP ein Gegenvorschlag ausgearbeitet, welcher vom Stimmvolk angenommen wurde. Auch dieser verlangt eine zwingende Verrechnung von Polizeikosten im Rahmen von Versammlungen mit Gewalttätigkeiten an Störerinnen und Störer. Der Antrag des Regierungsrates vom 22. Mai 2024 an den Kantonsrat betreffend Änderung des Polizeigesetzes zur Umsetzung des Gegenvorschlags wurde am 30. Juni 2025 in der Schlussabstimmung mit 112 zu 57 Stimmen angenommen. Die Polizei muss gestützt auf den neuen § 58 des Polizeigesetzes (OS 550.1) von der Verursacherin oder dem Verursacher eines ausserordentlichen Polizeieinsatzes Kostenersatz verlangen, wenn diese oder dieser vorsätzlich gehandelt hat. Sie verrechnet die Kosten eines ausserordentlichen Polizeieinsatzes ab dem Zeitpunkt, in dem Leistungen erforderlich werden, die über den Grundauftrag zur Verhinderung polizeiwidriger Zustände hinausgehen. Sie auferlegt die Kosten der Verursacherin oder dem Verursacher anteilmässig nach Massgabe ihres bzw. seines konkreten Beitrags. Bei bewilligten Veranstaltungen, die der Ausübung des verfassungsmässig garantierten Demonstrationsrechts dienen, werden der Veranstalterin oder dem Veranstalter keine Kosten auferlegt, ausser sie bzw. er hat vorsätzlich oder grobfahrlässig gegen Auflagen der Bewilligung verstossen. Es bleibt abzuwarten, wie diese Bestimmungen in der Praxis umgesetzt werden können.

Luzern

Im Kanton Luzern wurde § 32b des Luzerner Polizeigesetzes (PolG; SRL 350) im Nachgang zu einer abstrakten Normenkontrolle durch das Bundesgericht angepasst. Das Bundesgericht kritisierte in seinem Urteil die Modalitäten der Kostenverteilung auf die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltung. Die Behörden hätten «die Kosten nach Massgabe des konkreten Tatbeitrags und damit entsprechend dem Grad der Verantwortung für die Störungssituation zu verlegen». Das Bundesgericht sprach auch von einem «beträchtlichen finanziellen Risiko», womit die Bestimmung grundsätzlich geeignet sei, einen Abschreckungseffekt zu bewirken (BGE 143 I 147). Die Bestimmung wurde daher im aktualisierten Polizeirecht angepasst, sodass die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung unter Berücksichtigung des individuellen Tatbeitrags und der individuellen Verursachung des Polizeieinsatzes auf die einzelnen Personen aufgeteilt werden. Einer einzelnen Person können dabei höchstens 10'000 Franken, in besonders schweren Fällen höchstens 30'000 Franken in Rechnung gestellt werden. Personen, die sich auf behördliche Aufforderung hin von der gewaltausübenden Gruppe entfernen, bleiben kostenfrei, wenn sie weder selbst Gewalt angewendet noch zur Gewaltanwendung aufgefordert haben. Von der Möglichkeit einer Kostenüberwälzung wurde aber bisher aufgrund praktischer Umsetzungsschwierigkeiten kein Gebrauch gemacht.

Ergebnis des Vergleichs

Die Analyse der Regelungen in anderen Kantonen zeigt, dass Kostenüberwälzungen im Zusammenhang mit Demonstrationen grundsätzlich möglich sind – jedoch nur unter engen Voraussetzungen und bei individuell zurechenbarem Fehlverhalten. Insgesamt lässt sich feststellen, dass eine konsequente und rechtssichere Umsetzung pauschaler Kostenüberwälzungen in keinem Kanton etabliert ist und bislang eher symbolischen Charakter haben. Im Lichte dieser Erkenntnisse fasst der Regierungsrat seine Beurteilung wie folgt zusammen.

4. Fazit

Der Regierungsrat anerkennt das ordnungspolitisch motivierte Anliegen der Initiative und teilt das Ziel, rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Demonstrationen wirksam zu begegnen. Die Initiative zielt jedoch auf Massnahmen, die mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden sind und deren Umsetzung praktisch kaum realisierbar erscheint.

Insbesondere die geforderte pauschale und unbegrenzte Kostenüberwälzung auf nicht näher definierte «Störer» steht im Spannungsverhältnis zu den verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten. Es besteht das Risiko, dass auch rechtmässige, friedliche Versammlungen unterbleiben, weil

Unklarheit über mögliche Konsequenzen besteht – ein Effekt, der sich mit dem Schutzgehalt der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nur schwer vereinbaren lässt.

Die Initiative würde jedoch vor allem an der praktischen Umsetzung scheitern. Eine rechtssichere und verlässliche Identifikation haftbarer Personen im Rahmen von Demonstrationen ist erfahrungsgemäss kaum möglich. Auch die Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass vergleichbare Regelungen bisher nicht konsequent angewendet wurden oder an Vollzugsproblemen gescheitert sind. Das geltende Recht bietet bereits heute differenzierte Möglichkeiten, um individuell zurechenbares und vorwerfbares Verhalten zivil-, straf- oder verwaltungsrechtlich zu sanktionieren – inklusive Kostenfolgen.

Der Regierungsrat empfiehlt daher, die Volksinitiative der Stimmbevölkerung mit dem Antrag auf Ablehnung vorzulegen. Gleichzeitig wird er die Entwicklungen in der Rechtsprechung sowie der kantonalen Umsetzungspraxis weiterhin aufmerksam beobachten und ist bereit, die bestehenden Instrumente gezielt und verhältnismässig weiterzuentwickeln.

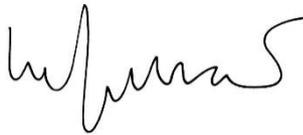
5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlusentwurfs.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Marco Greiner
Vizestaatschreiber

Grossratsbeschluss betreffend die unformulierte kantonale Volksinitiative «JA zur Durchsetzung von Recht und Ordnung – NEIN zum Chaotentum (Anti-Chaoten-Initiative)»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

Die von 3'023 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichte unformulierte Kantonale Volksinitiative «JA zur Durchsetzung von Recht und Ordnung - NEIN zum Chaotentum (Anti-Chaoten-Initiative)!» mit dem folgenden Wortlaut:

«Der Kanton Basel-Stadt ergreift folgende Massnahmen, damit im Rahmen von Demonstrationen und Kundgebungen illegale Aktionen verhindert werden:

Der Regierungsrat erarbeitet ein griffiges Konzept, um die hohe Anzahl nicht bewilligter Demonstrationen und Kundgebungen zu reduzieren und berichtet periodisch über den Erfolg des Konzepts.

Bei unbewilligten Demonstrationen und Kundgebungen haften die Störer für entstandene Polizeikosten und Schäden. Von den Behörden als zulässig erachtete Spontandemonstrationen und Spontankundgebungen bleiben möglich.

Störer, welche während bewilligten Demonstrationen oder Kundgebungen Gewalt gegen Personen oder Sachen ausüben, haften für die daraus entstandenen Polizeikosten und Schäden.

Personen oder Gruppen, welche andere Demonstrationen oder Kundgebungen widerrechtlich stören, beispielsweise durch Gewaltausübung oder andere Formen der Nötigung, haften für die daraus entstandenen Polizeikosten und Schäden.»

ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorzulegen.

Bei Annahme der Volksinitiative arbeitet der Grosse Rat unverzüglich eine entsprechende Vorlage aus.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.