



An den Grossen Rat

24.1437.04

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission
Basel, 30. April 2026
Kommissionsbeschluss vom 28. April 2026

Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

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

Inhalt

1.	AUSGANGSLAGE.....	3
1.1	Initiative	3
1.2	Haltung des Regierungsrats	4
2.	VORGEHEN DER KOMMISSION.....	5
2.1	Erwägungen der Kommission	5
2.1.1	Hearing Initiativkomitee	5
2.1.1.1	Stellungnahme Initiativkomitee	5
2.1.1.2	Fragen und Bemerkungen aus der Kommission	6
2.1.2	Hearing externer Experte	7
2.1.2.1	Stellungnahme externer Experte	7
2.1.2.2	Fragen und Bemerkungen aus der Kommission	9
2.1.3	Zusätzliche Abklärungen der Verwaltung	10
2.1.4	Argumentation und Beschlüsse der JSSK	12
2.1.4.1	Ausformulierung der Initiative	14
2.1.4.2	Gegenvorschlag	15
2.1.4.3	Empfehlung zur Initiative	15
3.	FAZIT	15
4.	ANTRAG.....	16
Beilage:	Entwurf Grossratsbeschluss	17

1. Ausgangslage

Die mit 3'023 gültigen Unterschriften zustande gekommene, unformulierte Kantonale Volksinitiative «JA zur Durchsetzung von Recht und Ordnung – NEIN zum Chaotenum (Anti-Chaoten-Initiative)» (inskünftig Initiative) fordert vom Kanton Basel-Stadt das Ergreifen von Massnahmen zur Verhinderung rechtswidrigen Verhaltens im Rahmen von Demonstrationen und Kundgebungen sowie eine Reduktion der hohen Anzahl unbewilligter Demonstrationen und Kundgebungen. Zur Erreichung dieser Ziele soll der Regierungsrat ein griffiges Konzept erarbeiten sowie die Haftbarmachung von Störerinnen und Störern für die verursachten Polizeikosten und Schäden. Von den Behörden als zulässig erachtete Spontandemonstrationen und Spontankundgebungen sollen möglich bleiben.

Der Grosse Rat erklärte die Initiative auf Antrag des Regierungsrats mit Beschluss vom 15. Januar 2025 für rechtlich zulässig.

Mit Beschluss vom 20. August 2025 legte der Regierungsrat dem Grossen Rat seinen Bericht Nr. 24.1437.02 zur Volksinitiative «JA zur Durchsetzung von Recht und Ordnung – NEIN zum Chaotenum (Anti-Chaoten-Initiative)» (inskünftig Bericht) mit dem Antrag vor, die Initiative den Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Der Regierungsrat anerkennt die Thematisierung des sicherheitspolitisch relevanten Anliegens, kommt aber zum Schluss, dass die Forderungen der Initiative mit den verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten kaum vereinbar sind und sich in der Praxis nicht umsetzen lassen würden.

Der Grosse Rat überwies das Geschäft an seiner Sitzung vom 10. September 2025 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Vorberatung.

Mit Beschluss vom 10. Dezember 2025 hiess der Grosse Rat den Antrag der JSSK, die Frist zur Berichterstattung zur Kantonalen Volksinitiative «JA zur Durchsetzung von Recht und Ordnung - NEIN zum Chaotenum (Anti-Chaoten-Initiative)» bis zum 25. Juni 2026 zu verlängern, gut.

1.1 Initiative

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.»

Auf dem Unterschriftenbogen wurde die Initiative wie folgt begründet:

«Für verursachte Kosten geradestehen!

Während unbewilligten Demonstrationen und Kundgebungen kommt es oft zu gewalttätigen Krawallen und teuren Sachbeschädigungen, für welche der Steuerzahler aufkommen muss. Es

wird Zeit, dass Chaoten zur Rechenschaft gezogen und für Schäden und Polizeieinsätze haftbar gemacht werden.

Stopp der unbewilligten Demo-Flut!

Ein Drittel aller Demonstrationen und Kundgebungen im Jahr 2022 wurden ohne Bewilligung durchgeführt. Oft schaut die Polizeileitung tatenlos zu und lässt die Chaoten gewähren. Damit muss nun Schluss sein! Diese vielen unbewilligten Demos müssen endlich mit klaren Leitlinien unterbunden werden!

Für Konsequenzen geradestehen!

Stört jemand eine bewilligte Demonstration oder Kundgebung, müssen die Störer zur Rechenschaft gezogen werden und die Kosten des notwendigen Polizeieinsatzes übernehmen. Es ist ein Skandal, dass Chaoten immer wieder legale Demonstrationen oder Veranstaltungen stören.

Deshalb ...

... muss endlich ein griffiges Konzept erarbeitet werden, damit illegale Demos unterbunden werden!

... müssen die Chaoten die Kosten für den Polizeieinsatz und die Schäden übernehmen!»

1.2 Haltung des Regierungsrats

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Initiative ohne Gegenvorschlag und mit der Empfehlung auf Ablehnung der Stimmbevölkerung vorzulegen.

Der Regierungsrat anerkennt das ordnungspolitisch motivierte Anliegen der Initiative und teilt das Ziel, rechtswidrigem Verhalten im Zusammenhang mit Demonstrationen wirksam zu begegnen. Demonstrationen oder Kundgebungen, die ohne Bewilligung stattfinden oder mit Gewalt, Sachbeschädigungen oder erheblichen Beeinträchtigungen im öffentlichen Raum einhergehen, können bei Teilen der Bevölkerung auf Unverständnis stossen und das Sicherheitsgefühl beeinträchtigen. Da die Initiative zentrale Aspekte der geltenden Rechtsordnung betrifft, ist ein sorgfältiges Abwägen von Sicherheitsinteressen einerseits und Grundrechtsschutz andererseits erforderlich. Nicht jede unbewilligte Versammlung stellt an sich eine Störung der öffentlichen Ordnung dar; der verfassungsrechtlich garantierte Schutz der Meinungs- und Versammlungsfreiheit gilt auch für spontane oder nicht bewilligte Kundgebungen, soweit sie innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken bleiben. Ordnungspolitische Massnahmen bedürfen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, müssen verhältnismässig sein und dem öffentlichen Interesse dienen bzw. den Schutz der Grundrechte Dritter gewährleisten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass neue Regelungen in der Praxis durchsetzbar sein müssen, um ihre rechtsstaatliche Wirkung entfalten zu können.

Der Regierungsrat bezweifelt einerseits, ob die Initiative grundrechtskonform umsetzbar wäre. Pauschale oder automatische Sanktionen bergen das Risiko, verfassungsrechtliche Grenzen zu überschreiten und Grundrechte unverhältnismässig einzuschränken. Der Regierungsrat kommt daher zum Schluss, dass eine pauschale, finanzielle Haftungsregelung mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur schwer nicht vereinbar wäre. Auch erscheint die gemäss Initiative angestrebte Reduktion von unbewilligten Demonstrationen insoweit als problematisch, als dass auch diese grundrechtlichen Schutz geniessen, solange sie friedlich sind. Eine Pönalisierung von unbewilligten Demonstrationen und Kundgebungen birgt die Gefahr, dass Veranstalterinnen und Veranstalter aus Furcht vor den Konsequenzen auf ihre Grundrechtsausübung verzichten (Abschreckungseffekt, sog. «chilling effect», welcher nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung als Grundrechtseingriff gilt).

Andererseits hegt der Regierungsrat Zweifel an der praktischen Umsetzbarkeit der Forderung der Initiative, insbesondere an der konsequenten Durchsetzbarkeit der Verantwortlichkeit für Kosten und Schäden. Eine rechtssichere und verlässliche Identifikation haftbarer Personen im Rahmen von Demonstrationen ist erfahrungsgemäss kaum möglich, zumal sich Teilnehmende häufig anonym in grösseren Gruppen bewegen und individuelle Verantwortlichkeiten nur schwer eindeutig zugeordnet werden können. Pauschale oder automatische Sanktionen könnten

verfassungsrechtliche Grenzen überschreiten und Grundrechte unverhältnismässig einschränken. Das geltende Recht bietet bereits heute differenzierte Möglichkeiten, um individuell zurechenbares und vorwerfbares Verhalten zivil-, straf- oder verwaltungsrechtlich zu sanktionieren und die Kosten einzufordern.

Der Regierungsrat lehnt die Vorlage auch wegen des für die Umsetzung nötigen hohen finanziellen und personellen Aufwand ab. Eine konsequente Kostenüberwälzung würde zusätzlichen Aufwand erzeugen, da aufwändige Beweisverfahren nötig wären, um verrechenbare Kosten rechtssicher zu bestimmen. Für die Durchsetzung müssten Personen aber zweifelsfrei identifiziert werden, was zu einem grossen Mehraufwand führen würde. Konkret würde dies bedeuten, dass mehr Polizeikräfte eingesetzt werden müssten, etwa durch Aufgebote aus Freizeit oder Ruhetagen. Der damit verbundene Aufwand steht jedoch in keinem Verhältnis zu den tatsächlich einbringlichen Forderungen, da entsprechende Kostenüberwälzungen meist nur unter erheblichen Schwierigkeiten einer rechtlichen Überprüfung standhalten und selbst im Erfolgsfall häufig gar nicht oder nur teilweise realisiert werden können.

Schliesslich zeigt der Blick in andere Kantone, dass selbst dort, wo entsprechende Regelungen bestehen, Kostenüberwälzungen nur sehr zurückhaltend und unter engen Voraussetzungen angewendet werden. Die Erfahrungen zeigen insgesamt, dass solche Instrumente rechtlich stark eingeschränkt sind und in der Praxis häufig nur eine begrenzte, teilweise eher symbolische Wirkung entfalten.

Für die detaillierten Ausführungen und Argumentation wird auf den Bericht des Regierungsrates verwiesen.

2. Vorgehen der Kommission

Die JSSK befasste sich an insgesamt fünf Sitzungen¹ mit der Vorlage. Die Beratungen fanden überwiegend im Beisein der Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartements, des stellvertretenden Generalsekretärs sowie des Leiters Abteilung Recht der Kantonspolizei resp. dessen Stellvertreterin statt. Die Kommission führte zudem im Laufe der Beratungen in Anwesenheit der Verwaltung Hearings mit dem Initiativkomitee und einem externen Experten durch.

2.1 Erwägungen der Kommission

2.1.1 Hearing Initiativkomitee

2.1.1.1 Stellungnahme Initiativkomitee

Am 15. Oktober fand im Anschluss an die Einführung in die Vorlage im Beisein der Verwaltung eine Anhörung mit dem Vertreter des Initiativkomitees, Pascal Messerli, statt.

Der Vertreter des Initiativkomitees legte dar, dass der Entscheid für eine unformulierte Initiative bewusst gefällt worden sei, um gegebenenfalls noch Anpassungen durch einen Gegenvorschlag oder nach einer Annahme der Initiative in der Volksabstimmung zu ermöglichen. Das Initiativkomitee bedauere den Verzicht des JSD auf eine Anhörung und teile die Meinung der Regierung nicht, wonach die Initiative nicht umsetzbar sei.

Generell bezwecke die Initiative die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Haftung von «Chaoten» für Polizeieinsätze, ein faires Miteinander bei Demonstrationen sowie eine Schwerpunktsetzung auf bewilligte Demonstrationen. Es bestehe aber auch Offenheit für zusätzliche Punkte wie z.B. für die Schaffung eines kantonalen Demonstrationsgesetzes, einen besseren Umgang mit Spontandemonstrationen, eine sinnvolle Routenplanung, die Rechtssicherheit von Veranstaltungen, bessere Dialogteams oder die Verankerung einer vorgängigen polizeilichen Abmahnung.

¹ 15. und 22. Oktober, 18. Dezember 2025, 7. und 21. Januar 2022

Die «harmlose» Forderung nach einem «griffigen Konzept» decke sich auch mit der Zielsetzung der Regierung, unbewilligte Demonstrationen in Zukunft reduzieren zu wollen. Die Vorteile bewilligter Demonstrationen lägen in der besseren Koordination von Verkehr und Blaulichtorganisationen, der Wahrung der Grundrechte Dritter sowie der Erhöhung der generellen Sicherheit in der Stadt. Eine entsprechende Schwerpunktsetzung führe zu weniger unbewilligten Demonstrationen, womit sich auch die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber Demonstrationen verbessern lasse.

Personen, die an unbewilligten Demonstrationen teilnehmen und Sachbeschädigungen begehen, sollen in Zukunft zur Rechenschaft gezogen werden können. Die Formulierung, wonach Spontandemonstrationen und Spontankundgebungen möglich bleiben, biete für mit den Behörden kommunizierte, spontane und aus zeitlichen Gründen unbewilligte Solidaritätsdemonstrationen, z.B. gegen einen Angriffskrieg im Ausland, einen gewissen Spielraum.

Der Passus, wonach «Störer, welche während bewilligter Demonstrationen oder Kundgebungen Gewalt gegen Personen oder Sachen ausüben», für die daraus entstanden Polizeikosten und Schäden haften, greife nur, wenn sich gewalttätige Personen unter friedlich Demonstrierende mischen und aus dieser Masse heraus randalieren, gegenüber der Polizei gewalttätig werden oder Sachbeschädigungen begehen. Veranstalterinnen und Veranstalter von bewilligten Demonstrationen seien von der Haftung ausgenommen und sollen nicht kriminalisiert werden.

Bei der Forderung nach der Haftung für entstanden Polizeikosten und Schäden von «Personen oder Gruppen, welche andere Demonstrationen oder Kundgebungen widerrechtlich stören, beispielsweise durch Gewaltausübung oder andere Formen der Nötigung», gehe es um den grundsätzlichen Schutz von Demonstrationen und Kundgebungen. Erfasst werden aggressive Gegendemonstrationen, Nötigungen, Drohungen und Störungen bspw. im Zusammenhang mit öffentlichen Reden oder Gemeindeversammlungen.

Die Initiative sei bewusst moderater formuliert worden als die Anti-Chaoten-Initiative der Jungen SVP des Kantons Zürich und der Fokus explizit auf den in der Lehre relativ gut umschriebenen verwaltungsrechtlichen Begriff «Störer» gelegt worden. Das Initiativkomitee wolle keine pauschale Haftung für Veranstalterinnen und Veranstalter oder Demonstrierende, ebenso wenig wie Kollektivstrafen im Rahmen von Fussballveranstaltungen. Vielmehr sollen Störer oder Störerinnen anlässlich von Demonstrationen haften, wenn es dadurch zu Vorfällen wie Sachbeschädigungen oder Gewalt komme. Im Gegensatz zum zwischenzeitlich angefochtenen Gegenvorschlag in Zürich sei in der Initiative das Störerprinzip an mehreren Stellen verankert und explizit festgehalten, dass es zu Sachbeschädigungen oder Gewaltanwendungen gegenüber Personen kommen müsse, wenn es um den Angriff einer anderen Demonstration oder innerhalb einer bewilligten Demonstration gehe.

2.1.1.2 Fragen und Bemerkungen aus der Kommission

- *Initiative schränkt Meinungs- und Versammlungsfreiheit ein*

Der Vertreter des Initiativkomitees sah bezüglich der Grundrechte keinerlei Probleme, zumal die Initiative klar sage, dass nur Störerinnen und Störer anlässlich von Demonstrationen, nicht aber blosse Teilnehmende und Veranstaltende für Polizeieinsätze haften. Wer sich gesetzeskonform verhalte, friedlich und fair demonstriere, werde von der Initiative gar nicht erfasst und das Demonstrationsrecht somit auch nicht eingeschränkt.

- *Basel-Stadt verfügt bereits über eine Rechtsgrundlage*

Der Vertreter des Initiativkomitees wies darauf hin, dass das geltende Polizeigesetz nicht ausreiche, zumal die Bestimmung sehr schwammig sei und Einzelheiten erst auf Verordnungsebene geregelt werden. Zusätzlich sah er aufgrund des Fehlens einer konkreten gesetzlichen Grundlage für die Verrechnung von Polizeikosten ein gewisses Prozessrisiko und verwies hierzu auf das alte Zürcher Polizeigesetz, welches in einem Anwendungsfall aufgrund der ungenügenden gesetzlichen Grundlage für eine Kostenüberwälzung als unzulässig erachtet worden war. Mit der Initiative könne eine saubere gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

- *Konkrete Umsetzung in der Praxis?*

Der Vertreter des Initiativkomitees bemerkte, die Umsetzung sei die gleiche wie bei allen anderen Gesetzen. An der eigentlichen Polizeiarbeit werde sich mit der Initiative nichts ändern. Wenn der Sachverhalt evaluiert und der Tatbestand gemäss Gesetzesvorlage erfüllt sei, ergehe die Verfügung zur Kostenüberwälzung des Polizeieinsatzes. Mit der Verankerung des Tatbestandes für die Haftung für Polizeieinsätze, könnten die Kosten denjenigen Personen, bei denen der Tatbeweis erbracht werden könne, auferlegt werden.

- *Von der Initiative sind keine grossen Änderungen zu erwarten*

Der Vertreter des Initiativkomitees wies darauf hin, dass die effektive Umsetzung im Detail angeschaut werden müsste, erachtete eine schwierige Umsetzung aber nicht als hinreichende Grund für die Ablehnung der Initiative resp. keine Verbesserungen anzustreben oder untätig zu bleiben, zumal im Umkehrschluss auch das gesamte Übertretungsstrafgesetz (z.B. Taubenfütterungsverbot) abgeschafft werden müsste.

- *Zusätzliche von der Allgemeinheit zu tragenden Kosten aufgrund des grossen Aufwands für die notwendige individuelle Identifizierung*

Der Vertreter des Initiativkomitees wies darauf hin, dass Demonstrationen aufgrund des grossen Aufwandes immer Kosten verursachen. Aufgrund der Unterscheidung nach strafrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Komponente seien im Hinblick auf den polizeilichen Aufwand keine grossen Änderungen zu erwarten. Für die Stadt Bern könnte es beispielsweise durchaus einen Mehrwert bedeuten, dass die am 11. Oktober 2025 entstandenen Polizeikosten den gewalttätigen Verursachern auferlegt werden können. Die Einkesselung sei ein gutes Beispiel für das Agieren der Polizei, um die Kosten überwälzen zu können.

- *Kriterien für die Abgrenzung der von der Allgemeinheit zu tragenden Kosten für den ordentlichen Polizeieinsatz und der von der Verursacherin oder dem Verursacher zu tragenden Kosten für den ausserordentlichen Polizeieinsatz*

Der Vertreter des Initiativkomitees verwies auf die Zürcher Formulierung², wonach nur die zusätzlich anfallenden Polizeikosten überwälzt werden. An der geltenden Verwaltungspraxis werde sich grundsätzlich nicht viel ändern, erachtete eine konsequentere Anwendung auf Demonstrationen aber als wünschenswert.

- *Initiative bringt keinen Mehrwert*

Der Vertreter des Initiativkomitees sah den Mehrwert der Initiative in der klaren Zeichensetzung, dass Steuerzahlenden nicht mehr für Polizeieinsätze aufkommen müssen, wenn es zu Sachbeschädigungen komme, Gewalt gegen Polizei ausgeübt werde und die Polizei zusätzlich ausrücken müsse. Auch für die Polizei, die tagtäglich im Einsatz stehe, bedeute die Initiative ein hervorragendes Zeichen.

2.1.2 Hearing externer Experte

2.1.2.1 Stellungnahme externer Experte

Am 18. Dezember führte die Kommission im Beisein der Verwaltung ein Hearing mit dem externen Experten, Dr. iur. Patrice Martin Zumsteg, Dozent für Staats- und Verwaltungsrecht an der ZHAW, zur juristischen Perspektive und zu verschiedenen kantonalen Varianten durch.

Der Experte wies darauf hin, dass es sich bei den geforderten «Massnahmen, damit im Rahmen von Demonstrationen und Kundgebungen illegale Aktionen verhindert werden» können, klarerweise um ein zulässiges Anliegen handle. Auch wenn Demonstrationen als Teil der Versammlungs- und Meinungsfreiheit dem grundrechtlichen Schutz unterliegen, können diese, abgesehen vom Kerngehalt, eingeschränkt werden. Ebenso könne der Schutz von fremden Personen und fremden Eigentum grundrechtlich aus dem Recht auf Leben und auf körperliche Integrität, aus der Eigentumsgarantie sowie der Wirtschaftsfreiheit begründet werden.

² § 58 PolG/ZH

Für die Reduktion von unbewilligten Demonstrationen verlange die Initiative die Ausarbeitung eines Konzepts sowie Berichterstattung dazu. Auch wenn die Abgrenzung zwischen unbewilligten Demonstrationen und Spontandemonstrationen heikel sei, weil Spontandemonstrationen verfassungs- und konventionsrechtlich zulässig bleiben müssen, sei die Ausarbeitung eines Konzepts und die Berichterstattung dazu nicht unmöglich.

Die bundesrechtlich im Obligationenrecht (Art. 41 OR) geregelte Haftung zwischen Privaten (z.B. zwischen Hauseigentümerin und Sachbeschädiger) schliesse eine diesbezügliche Regelung im kantonalen Polizeirecht aus.

Die rechtliche Frage nach der Kostentragung für den Polizeieinsatz durch Private sei anspruchsvoll. Weil die Kostenüberwälzung eine Abschreckungswirkung resp. einen Abschreckungseffekt, sogenannten «Chilling effect» haben könne, sieht das Bundesgericht darin einen Eingriff in die Versammlungs- und Meinungsfreiheit.

Bei der Kostenüberwälzung auf Private werde einerseits nach Verwaltungsgebühren für Bewilligungsverfahren, Nutzungsgebühren für die Nutzung von öffentlichem Grund sowie Verwaltungsgebühren für den eigentlichen Polizeieinsatz unterschieden. Hierzu vertreten Lehre und Rechtsprechung verschiedene Meinungen.

Die Lehre erachte Kanzleigeühren für Bewilligungsverfahren, max. im dreistelligen Bereich, grundsätzlich für unproblematisch. Der generelle Verzicht des Kanton Basel-Stadt auf die Erhebung von Gebühren für Bewilligungsverfahren für ideelle Veranstaltungen sei sehr grundrechts- und bürgerfreundlich.

Nutzungsgebühren für die Nutzung von öffentlichem Grund zu einem ideellen Zweck seien in der Lehre umstritten.

Das Bundesgericht habe zur Kostentragung eine ganze Reihe von Leitlinien entwickelt (vgl. insbesondere Bundesgerichtsentscheid 143 I 147, Luzerner Polizeigesetz I) und zu weitgehende kantonale Bestimmungen in der Vergangenheit bereits kassiert:

- Kanzleigeühren für Bewilligungsverfahren grundsätzlich unproblematisch.
- Grundsätzlich keine Nutzungsgebühren für Nutzung zu einem ideellen Zweck.
- Keine Abschreckungswirkung durch Kostenüberwälzung für Polizeieinsatz (Spontandemonstrationen müssen weiterhin möglich sein, Kostenüberwälzung nur für den ausserordentlichen Anteil des Polizeieinsatzes, d.h. ab Beginn der Gewalttätigkeiten, Festschreibung einer relativen und absoluten Obergrenze, Kostentragung des Veranstalters nur bei grobfahrlässiger oder vorsätzlicher Verletzung von Auflagen, Haftung nach individuellem Tatbeitrag, Kostenersatz kann durch eigenes Verhalten ausgeschlossen werden).

Im kantonalen Vergleich empfahl der Experte – sollte der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber gestellt werden – im Sinne möglicher Inspirationsquellen die Luzerner Regelung (§ 32b PolG/LU, relative und absolute Obergrenze für die Kostentragung), die Berner Lösung (§ 54 PolG/BE, Anforderungen des Bundesgerichts und die Vorhersehbarkeit – Leute können verstehen, was gegebenenfalls auf sich zukommen könne) sowie § 5 der neuen Gebührenverordnung Pol/ZH (Definition des Begriffs Verursacherin oder Verursacher).

Von der Regelung des Kantons Zürich riet er hingegen ab, zumal er davon ausgehe, dass die neue Zürcher Formulierung des § 58 Abs. 3 PolG/ZH, wonach die Polizei Kostenersatz verlangen «muss», einer richterlichen Überprüfung nicht standhalten so nicht überleben werde, weil damit jegliche Ausnahmen ausgeschlossen würden. Das Bundesgericht sei insbesondere im Polizeirecht gegenüber Automatismen sehr skeptisch und habe im Hooligankonkordat einen derartigen Automatismus auch schon aufgehoben.

Ein Vergleich des § 18d der Polizeiverordnung Basel-Stadt mit den bundesgerichtlichen Anforderungen zeige, dass eine relative und absolute Obergrenze für die Kostentragung fehle. Weil eine verfassungskonforme Auslegung dieser Bestimmung nur ein Notbehelf wäre, empfahl der Experte, im Falle einer Gesetzesanpassung, das Einfügen einer relativen und absoluten Obergrenze für die Kostentragung.

2.1.2.2 Fragen und Bemerkungen aus der Kommission

- *Individuelle Zurechenbarkeit ein ungelöstes Kernproblem?*

Der Experte bestätigte, dass die individuelle Zurechenbarkeit ein Problem für die praktische Umsetzung der Bestimmungen zur Kostenüberwälzung sei und kam zu Schluss, dass auch mit einer angepassten guten rechtlichen Grundlage das praktische Problem der Umsetzbarkeit gleichbliebe wie mit der bisherigen Grundlage.

- *Erheblicher Mehraufwand für die Polizei durch den Nachweis des individuellen Tatbeitrages?*

Der Experte schilderte als Ausgangslage eine Menschenmenge. Die Polizei, die unter einem erheblichen zeitlichen und persönlichen Druck stehe, müsse, um sich überhaupt in die Menschenmenge begeben und Einzelne herauspflücken zu können, zuerst die Situation in den Griff bekommen und die drohende Gefahr abwehren. Weiter müsse Videomaterial beschafft werden, das zeige, was genau welche Person mache. In der Folge müsse eingeschätzt werden, welchen Anteil die einzelne Person an der gesamten Störung trage und dieser auf den ausserordentlichen Teil des Polizeieinsatzes umgelegt werden. Dieses Ergebnis müsse wiederum zum max. zulässigen Obergrenze von 10'000 Franken in Verhältnis gesetzt werden, um letztlich den daraus resultierenden Betrag (300 bis 500 Franken) auf die einzelne Person überwälzen zu können.

- *Gibt es eine Garantie, nicht zu Unrecht verdächtigt zu werden, Steine geworfen zu haben, oder sich rechtzeitig entfernen zu könne, um nicht von der Polizei eingekesselt zu werden?*

Der Experte verwies auf die rechtsstaatlichen Grundsätze, verneinte aber eine 100% Garantie. Der einzelnen Person müsse der konkrete Steinwurf aber nachgewiesen werden, ohne diesen Nachweis könne keine Kostenüberwälzung erfolgen.

- *Abgrenzung zwischen den ordentlichen Kosten des Polizeieinsatzes als Teil des polizeilichen Grundauftrags, der auch während einer Demonstration weiterlaufe, und den übersteigenden Kosten, die ab Beginn der Gewalttätigkeiten überwält werden können, und ob eine Prüfung hinsichtlich der Verhältnismässigkeit des polizeilichen Aufwandes erfolgt?*

Der Experte bemerkte, keine etablierte Verwaltungspraxis zur Abgrenzung zwischen den ordentlichen und ausserordentlichen Kosten eines Polizeieinsatzes zu kennen. Gemäss Bundesgericht entfalle der Schutz der Versammlungsfreiheit ab Beginn der Gewalttätigkeiten. Geschützt sei das Recht, sich friedlich zu versammeln. Einzelne Vorfälle von Gewalt oder Sachbeschädigungen liessen eine Versammlung aber nicht zu einer unfriedlichen werden. Erst wenn eine Versammlung insgesamt gewalttätig werde, entfalle der Schutz der Versammlungsfreiheit oder, wenn das Ausüben der Gewalt von Anfang an das Ziel der Versammlung sei. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit habe aber auch in diesem Fall Geltung. Ab dem Zeitpunkt der Gewalttätigkeiten könne sicher von einem ausserordentlichen Aufwand gesprochen werden. Zuvor sei die Einschätzung schwierig und auch bundesgerichtlich nicht geklärt. Der erhebliche Aufwand anlässlich von grossen Demonstrationen und Kundgebungen (z.B. 1. Mai-Demonstrationen), die die Polizei aufgrund des inhärenten Sicherheitsrisikos begleiten müsse, mache einen grossen Teil des Einsatzes zu einem ordentlichen Polizeieinsatz.

- *Zeitpunkt, ab welchem eine Demonstration in rechtlicher Hinsicht als gewalttätig einzustufen ist?*

Der Experte wies darauf hin, dass einzelne Gewalttätigkeiten sowie Sachbeschädigungen aus einer Menschenmenge heraus, auch bei unbewilligten Demonstrationen, nicht ausreichen, damit eine Versammlung den Schutz der Versammlungsfreiheit verliere. Dieser entfalle erst, wenn die Versammlung insgesamt zu einem eigentlichen Mob, einem rechtsfreien Raum werde. Ein Aufruf zu Gewalt könne, wenn nicht schon bundesrechtlich strafbar, kantonal als strafbar erklärt werden.

- *Auswirkung von Regelungen zur Kostentragung auf Veranstalterinnen und Veranstalter?*

Der Experte bestätigte, dass die Polizei ein sehr grosses Interesse an Ansprechpersonen habe. Eine Nachfrage bei der Luzerner Polizei nach wahrnehmbaren Veränderungen nach dem Luzerner

Urteil³ sei verneint worden. Veranstalterinnen und Veranstalter scheinen durch die Regelung offenbar nicht abgehalten worden zu sein. Insgesamt gehe es um schwierige praktische Fragen, zumal der Charakter einer Versammlung umschlagen oder es zu Abspaltungen kommen könne. Veranstalterinnen oder Veranstalter am Ende der Versammlung hätten überhaupt keinen Einfluss auf das Geschehen vorne am Demonstrationszug. Sofern der individuelle Tatbeitrag nachgewiesen werden könne, könnten dennoch 40% der Kosten auf Veranstalterinnen oder Veranstalter, bspw. bei einer von der Bewilligung abweichenden Route, überwältzt werden.

- *Ist eine Änderung des Polizeigesetzes (Einfügen von Obergrenzen für die Kostentragung) notwendig?*

Der Experte empfahl der Kommission, für den Fall, dass das Polizeigesetz angefasst werden sollte, das Einfügen einer prozentualen und absoluten Obergrenze für die Kostentragung im Polizeigesetz. Basel-Stadt habe ein gewisses Prozessrisiko im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle, weil das Bundesgericht die Obergrenze explizit verlange. Je nach Einschätzung könnte unter Inkaufnahme des Prozessrisikos, basierend auf dem geltenden Recht, wonach aktuell die Möglichkeit der Kostenüberwälzung schon bestehe und diese bisher akzeptiert und vom Bundesgericht noch nie moniert worden sei, so weitergefahren werden, oder die nächste Teilrevision des Polizeigesetzes abgewartet werden. Eine Kostenüberwälzung unter 10'000 Franken könne ein Hinweis auf die bundesverfassungskonforme Handhabung durch die Verwaltung sein und, dass die bestehende Regulierung verfassungskonform verstanden werden könne.

- *Weshalb nicht beim geltenden Polizeigesetz bleiben, wenn eine verfassungskonforme Regelung nichts an der praktischen Umsetzung ändert?*

Der Experte bemerkte, dass es durchaus auch legitim wäre, auf das vergebliche Anwerfen der Gesetzgebungsmaschinerie zu verzichten und beim Status quo zu bleiben, sollte die Kommission zum Schluss gelangen, dass eine Gesetzesanpassung nichts an der jetzigen Praxis ändere, da das Bundesgericht den Nachweis der individuellen Vorwerfbarkeit verlange, dieser Beweis sich in der Praxis aber als zu schwierig erweise und das gleiche Problem auch schon mit dem geltenden Gesetz bestehe.

- *Rechte betroffener Drittpersonen?*

Der Experte wies darauf hin, dass anlässlich einer Demonstration immer zahlreiche Grundrechtsträgerinnen und -träger involviert seien. Der Demonstrationsfreiheit stünden bspw. die Wirtschaftsfreiheit, Eigentumsfreiheit oder die körperliche Integrität gegenüber. Polizistinnen und Polizisten, selbst auch Trägerinnen und Träger von Grundrechten, komme die anspruchsvolle Aufgabe zu, einerseits Demonstrationen gewähren zu lassen und andererseits gleichzeitig aktiv dafür zu sorgen, dass keine Trägerinnen und Träger von Grundrechten zu Schaden kämen.

2.1.3 Zusätzliche Abklärungen der Verwaltung

- *Genügt die geltende gesetzliche Grundlage für eine Kostenüberwälzung?*

Die Kommission sah zwischen dem Standpunkt der Regierung, wonach die geltende gesetzliche Grundlage genüge, und der Einschätzung des Experten, wonach ein gewisses Prozessrisiko aufgrund der fehlenden Festschreibung der Obergrenze im Polizeigesetz bestehe, eine Differenz und ersuchte die Verwaltung deshalb um Stellungnahme zur Frage nach der genügenden Bestimmtheit der geltenden Rechtsgrundlagen im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Die Verwaltung stellte sich in ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 21. Januar 2026 auf den Standpunkt, «die bestehenden Rechtsgrundlagen im PolG und der zugehörigen Verordnung erlauben, Verursacherinnen und Verursachern Kosten für Aufwendungen der Polizei im Rahmen von Kundgebungen in Rechnung zu stellen» und führte zur Einschätzung des Experten weiter aus, «unserer Einschätzung nach würde aber ein Basler Gericht im Falle eines Rechtsstreits um Gebühren, welche die Kantonspolizei gestützt auf die bestehenden Rechtsgrundlagen fordert, wohl im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entscheiden (also die Basler Rechtsgrundlagen bundesgerichtskonform auslegen). Damit würden Gebühren, welche sich im Rahmen der bundesgerichtlich als verhältnismässig beurteilten Höhe

³ BGE 143 I 147, Luzerner Polizeigesetz I

befinden, nach Ansicht der Kantonspolizei aller Wahrscheinlichkeit nach als recht- und verhältnismässig beurteilt werden».

- *Terminierung der Teilrevision des Polizeigesetzes*

Die Frage, ob das vom Experten empfohlene «Einfügen einer prozentualen und absoluten Obergrenze für die Kostentragung» gegebenenfalls bereits im Rahmen der geplanten Revision des Polizeigesetzes berücksichtigt werden könnte, liess die Verwaltung offen, wies aber darauf hin, dass die departementale Vorlage zu der in Arbeit befindlichen Teilrevision des Polizeigesetzes, welche insbesondere die Nachführung von älteren Anpassungen zum Ziel habe, für Sommer 2026 geplant sei.

- *Umfasst der Störerbegriff auch Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer?*

Die Verwaltung verwies für die Definition des Störerprinzips auf die verwaltungsrechtliche Definition und im aktuellen Zusammenhang auf das Polizeigesetz (§ 10 PolG). Demnach gelte als Störerin oder Störer, wer durch eigenes Handeln oder wer für das Verhalten von einer dritten Person verantwortlich sei, die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar störe oder gefährde. Die Definition sei relativ weit und in der Praxis auslegungsbedürftig. Die Initiative fokussiere mit der Formulierung auf *«Personen oder Gruppen, welche andere Demonstrationen und Kundgebungen widerrechtlich stören»*. Das Störerprinzip basiere hingegen auf der individuellen Zurechenbarkeit und Sanktionierung widerrechtlichen Verhaltens. Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer, die mit dem Gesuch oder Aufrufen für Gewalttätigkeiten mobilisieren, können auch als Störerinnen und Störer haftbar gemacht werden. Solange ein Kausalzusammenhang zu schädigenden Ereignissen fehle, könne aus der blossen Gesuchstellung aber keine Haftung abgeleitet werden.

- *Verfügt die Kantonspolizei über die notwendigen Ressourcen für die Bewältigung des Mehraufwandes zur Überwälzung der Kosten?*

Die Verwaltung wies darauf hin, dass die ressourcenmässig anspruchsvolle Umsetzung kein Grund für eine ablehnende Haltung sein dürfe. Basel-Stadt habe bei Demonstrationen oder bspw. grossen Fussballspielen immer auch Unterstützung von anderen Kantonen. Nicht an jeder Spontandemonstration komme es zwangsläufig auch zu Ausschreitungen. Eine Differenzierung zwischen Meinungs- und Versammlungsfreiheit versus Anwendung von Gewalt sei erforderlich.

Die Polizei sei bereits sehr stark mit der Verhinderung von Gewalttätigkeiten und Sachbeschädigungen resp. der Unterbindung von weiteren Ausschreitungen gefordert. Mit der Initiative käme eine zusätzliche Belastung hinzu, die hinsichtlich Stossrichtung zwar verständlich sei, Verwaltung und Gesetzgeber andererseits aber auch in der Pflicht stünden, Gesetze nur dort zu erlassen, wo auch tatsächlich eine Wirkung zu erwarten und eine Umsetzung möglich sei. Der Bevölkerung vorzuspielen, dass mit der Anti-Chaoten-Initiative die Probleme gelöst würden, wäre nicht fair.

Aus Sicht der Kantonspolizei würde eine Verbesserung der Identifikationsmöglichkeiten zur Steigerung der Kostenüberwälzung eine unverhältnismässige und angesichts der aktuellen Personalsituation unrealistische Erhöhung der Ressourceneinsatzes erfordern. Ohne Dauerpräsenz/einsätze wären Beweissicherung und Demonstrationsbegleitung kaum nicht mehr zu erbringen, eine Umplanung der Dienstpläne wäre zwingend.

- *Zusätzlicher Überwachungsaufwand nötig?*

Die Verwaltung verwies auf die Regelung der einsatzbezogenen Videoüberwachung in § 58 PolG, die Strafprozessordnung und auf den Entscheid des Grosse Rats gegen eine flächendeckende ständige Videoüberwachung und vertrat die Meinung, wonach nicht davon auszugehen sei, dass in diesem Bereich im Vergleich zu heute noch viel mehr möglich nötig wäre.

- *Austausch mit anderen Städten, Polizeien und BVB*

Die Verwaltung wies auf den Austausch auf politischer Ebene mit anderen Städten und Polizeien hin. Hinsichtlich des ÖV verfüge Basel-Stadt im Unterschied zu anderen Städten über ein sehr dichtes Netz und vielen Tramlinien, was Umleitungen erschwere. Die Polizei prüfe die Routenwahl anlässlich von Bewilligungsgesuchen, um zu verhindern, dass immer die gleiche Route und somit die gleichen Gewerbetreibenden und Tramlinien betroffen seien, was andererseits wiederum zu

Konflikten mit Gesuchstellenden führen könne. Dennoch werde im Bewusstsein der vielschichtigen Thematik immer versucht, möglichst allseits verträgliche Lösungen zu finden.

Zum Austausch mit der BVB führte die Verwaltung in ihrem Schreiben vom 29. Januar 2026 zudem aus:

«In jedem Fall werden aber die BVB bei bekannten bevorstehenden Kundgebungen durch die Kantonspolizei frühzeitig in die Einsatzplanung einbezogen, um geeignete Massnahmen zu koordinieren und die Einschränkungen für die Fahrgäste möglichst gering zu halten.

Auch während der Einsätze ist der Informationsfluss gewährleistet, indem die Mitarbeitenden des Einsatzabschnitts Verkehr mit dem Netzservice der BVB in Kontakt stehen. Die Einschränkungen des öffentlichen Verkehrs zugunsten von Kundgebungen erfolgen in Absprache mit den BVB und aufgrund der Lagebeurteilung vor Ort. Die von einer Kundgebung betroffenen Linien können so möglichst lange aufrechterhalten werden. Gleichzeitig muss selbstverständlich sichergestellt werden, dass Gewalt gegen Personen und Sachen möglichst ausgeschlossen werden können. Führen Kundgebungen über eine Route, die auch vom öffentlichen Verkehr stark beansprucht wird (z.B. Falknerstrasse, Marktplatz, Mittlere Brücke, Claraplatz), führt dies zwangsläufig zu Behinderungen im öffentlichen Verkehr. Aus diesem Grund ist die Kantonspolizei bestrebt, im Dialog mit den Kundgebungsteilnehmenden Alternativrouten anzubieten».

Weiter wies die Verwaltung darauf hin, dass auch der halbjährliche allgemeine Austausch zwischen der Geschäftsleitung der BVB und der Leitung sowie weiteren Teilnehmenden der Hauptabteilung Verkehr (sowie weiteren Teilnehmenden der Kantonspolizei je nach traktandierten Themen) zur weiteren Verbesserung in der Zusammenarbeit mit der BVB beigetragen habe.

- *Konkrete Verbesserungsmassnahmen*

Die Verwaltung wies auf die Schwierigkeit der Benennung von konkreten Verbesserungsmassnahmen hin. Die Kantonspolizei habe den Auftrag, Störungen zu verhindern, und gebe sich hierfür auch alle Mühe. Im Sinne einer stetigen Entwicklung erfolge nach jedem Einsatz ein Debriefing, um sich zu verbessern und Lehren zu ziehen.

Sowohl seitens der Polizei als auch von demonstrierenden Personen bestehe ein Interesse, möglichst wenig Polizistinnen und Polizisten in den Einsatz schicken zu müssen. Die Dialogteams seien sehr aktiv, insbesondere auch, wenn Ansprechpersonen fehlen.

- *Langfristige Prävention*

Die Verwaltung wies darauf hin, dass die langfristige Prävention vielschichtig sei und nicht in der alleinigen Zuständigkeit des JSD liege. Prävention beginne schon in der Schule und sei bspw. auch Thema am Runden Tisch Radikalisierung und gewaltbereiter Extremismus.

2.1.4 Argumentation und Beschlüsse der JSSK

Die Kommission setzte sich intensiv mit der Initiative auseinander und fasste nach vertieften Diskussionen zu den im Bericht des Regierungsrates sowie unter den Rubriken «Hearing externer Experte» (Ziff. 2.1.2) sowie «Zusätzliche Abklärungen der Verwaltung» (Ziff. 2.1.3) bereits ausführlich dargestellten komplexen rechtlichen und praktischen Fragestellungen folgende Beschlüsse:

- **Eintreten** → **stillschweigend**
- **Verzicht auf die Ausformulierung der Initiative** → **einstimmig** mit 13 Stimmen
- **Verzicht auf einen Gegenvorschlag** → **einstimmig** mit 13 Stimmen
- **Empfehlung auf Ablehnung der Initiative** → **9 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen**
- **Einigkeit** bestand darin, dass Demonstrationen als Teil der Versammlungs- und Meinungsfreiheit dem **grundrechtlichen Schutz** unterliegen und anlässlich von Demonstrationen auch andere Grundrechte (Eigentumsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit, persönliche Freiheit, körperliche Integrität etc.) tangiert sein können.
- **Uneinigkeit** bestand hinsichtlich der **Abwägung der betroffenen Grundrechte**.

Einerseits wurde argumentiert, dass das Demonstrationsrecht, insbesondere auch in den weltweit unruhigen Zeiten, in denen die Versammlungs- und Meinungsfreiheit immer wieder eingeschränkt werde, ein sehr hohes und schützenswertes Gut der Demokratie sei. Den Signalen im Umgang mit demokratischen Rechten, die aus Basel-Stadt sowie der Schweiz ausgesendet würden, kämen eine wichtige Bedeutung zu. In Krisensituationen müsse auch die Möglichkeit bestehen, sofort zu reagieren und ohne vorgängige Bewilligung auf die Strasse zu gehen. Die Demokratie müsse Raum dafür haben und punktuelle Einschränkungen, wie sie bspw. auch bei Grossveranstaltungen vorkämen, aushalten können. In diesem Zusammenhang verübte und heute schon strafbare Handlungen, seien aber klarerweise von den in Kauf zu nehmenden Begleiterscheinungen von Demonstration zu unterscheiden.

Grundrechtlich geschützt seien nicht nur bewilligte Demonstrationen, sondern auch unbewilligte Kundgebungen, solange diese friedlich verlaufen. Insofern sei auch die durch die Initiative angestrebte Reduktion der Anzahl unbewilligter Demonstrationen und Kundgebungen aus grundrechtlicher Sicht heikel.

Die friedliche Teilnahme an Demonstrationen und Kundgebungen dürfe nicht kriminalisiert werden. Eine übermässige Regulierung und unverhältnismässige Sanktionen könne dazu führen, dass demonstrationswillige Personen von der Teilnahme oder der Organisation von Kundgebungen abgeschreckt werden und so von der Ausübung der verfassungsmässigen Rechte abgehalten werden. Dieser sog. «Chilling effect» sei in jedem Falle zu vermeiden. Die mögliche Pönalisierung der Veranstalterinnen und Veranstalter könne zudem dazu führen, dass sich diese gegenüber der Polizei weniger als Ansprechpersonen zur Verfügung stellen würden, was keine wünschenswerte Entwicklung sei, da sich dadurch die Zahl der unbewilligten Demonstrationen womöglich gar erhöhen würde.

Andererseits wurde auf die wichtige Abwägung der verschiedenen Interessen hingewiesen und der Aussage, wonach in einer Demokratie Einschränkungen im Zusammenhang mit Demonstrationen hinzunehmen seien, die Frage gegenübergestellt, inwieweit die Bevölkerung Einschränkungen ihres Lebens hinnehmen müsse, wie bspw. zu bestimmten Zeiten nicht mehr in die Stadt gehen zu können oder dort blockiert zu werden, oder Gewalt gegen Sachen und Personen tolerieren zu müssen. Auch dieser Teil der Bevölkerung habe Rechte. Die Mehrheit der Kommission anerkennt diese Rechte der Bevölkerung sehr wohl, sie war sich aber darin einig, dass die Frage nach der Beanspruchung des öffentlichen Raumes nicht über die Kostentragungspflicht bei Demonstrationen und Kundgebungen beantwortet werden könne. Hinzu komme, dass Einschränkungen im öffentlichen Raum nicht nur durch Demonstrationen, sondern auf unterschiedlichste Weise, wie bspw. durch zahlreiche verschiedene andere Grossveranstaltungen, entstehen können.

Eine Minderheit verwahrte sich jedoch auch gegen die suggerierte Pflicht, sich mit Demonstrationsanliegen auseinanderzusetzen zu müssen, und verwies auf die heute bereits bestehenden diversen Möglichkeiten, Anliegen zu verbreiten und Aufmerksamkeit zu erlangen, ohne dafür jeden Samstag die Stadt - friedlich oder unfriedlich – lahmzulegen.

- **Einigkeit** bestand darin, dass die Finanzierung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als zentrale staatliche Aufgabe grundsätzlich aus dem allgemeinen Staatshaushalt erfolgt und eine **Kostenüberwälzung** auf Private einer **gesetzlichen Grundlage** bedarf, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt, verhältnismässig sein muss und nicht die Regel sein darf.
- **Uneinigkeit** bestand hinsichtlich der Frage, ob die **geltende kantonale gesetzliche Grundlage** im Falle einer konkreten Normenkontrolle den vom Bundesgericht entwickelten Leitlinien (Obergrenze für die Kostentragung) für die Kostentragung **genügen** würde.

Einerseits wurde die Einschätzung der Verwaltung, wonach die geltende gesetzliche Grundlage ausreiche, insofern geteilt, als dass die Notwendigkeit für die Festschreibung von Obergrenzen für die Kostentragung im Polizeigesetz in Frage gestellt wurde, zumal sich die verfassungskonforme Auslegung und Anwendung bereits aus der Praxis ergebe.

Weiter wurde darauf hingewiesen, dass die Vorhersehbarkeit auch mit einer relativen und absoluten Obergrenze nicht schon per se gegeben wäre, zumal daraus bspw. die Kosten für den Einsatz eines Wasserwerfers ebenso wenig ablesbar wären.

Auch mit einer Anpassung der gesetzlichen Grundlage fehle es immer noch an der praktischen Umsetzbarkeit und damit auch am Mehrwert der Initiative.

Zudem wurde die Anpassung der gesetzlichen Grundlage mit Hinweis auf den geringen Ertrag in den Kantonen, die bereits eine derartige gesetzliche Grundlage kennen, nicht als vordringlich eingestuft und eine Änderung im Rahmen der aktuell in Arbeit befindlichen Teilrevision des Polizeigesetzes, als ausreichend erachtet.

Andererseits wurde die Aussage der Verwaltung, aufgrund des Fehlens einer Prognose für das Bundesgericht, an dessen Weiterzug zweifellos zu rechnen wäre, stark relativiert und Zweifel an der genügenden rechtlichen Grundlage im Falle eines Rechtsstreits, zumindest hinsichtlich des Erfordernisses der Vorhersehbarkeit, geäussert.

→ **Einigkeit** bestand darin, dass die **Umsetzbarkeit** der Initiative neben den Bedenken zur Grundrechtskonformität die **zentrale Frage** bildet.

→ **Uneinigkeit** bestand in der Frage, ob die **Initiative umsetzbar** ist und einen Mehrwert bringt.

Einerseits wurde die Meinung der Verwaltung geteilt, wonach die praktische Umsetzung der Initiative, insbesondere mit Blick auf den «Chilling effect» und das Störerprinzip, schwierig wäre. Die Initiative lasse bspw. rechtlich komplexe Fragen, wie weit die Kostenüberwälzung gehen soll, wer Störer (Verursacher, Veranstalter) sei, nach welchen Kriterien die Abgrenzung von Kosten erfolgen soll, die vom staatlichen Grundauftrag getragen werden, und solchen, die überwältigt werden sollen, offen.

Bereits im jetzigen Polizeigesetz würde eine rechtliche Grundlage für die Kostenübertragung bestehen, welche jedoch in der Praxis kaum umsetzbar ist. So würde eine wirksame und dennoch grundrechtskonforme Umsetzung der Kostentragung hohe Kosten verursachen, die in keinem Verhältnis zum Aufwand für die Beweissicherung, den individuellen Tatnachweis und den dafür benötigten personellen Ressourcen stünden.

Dieses Grundproblem würde auch nach der Umsetzung der Initiative bestehen bleiben. Weil es an der praktischen Umsetzbarkeit fehle, bringe die Initiative keinen Mehrwert.

Vielmehr wären mit den bestehenden rechtlichen Grundlagen heute schon Verbesserungen durch Anpassungen der Praxis möglich und wünschenswert, wie bspw. bessere Absprachen zwischen Veranstalterinnen und Veranstaltern oder den öffentlichen Verkehrsbetrieben und der Polizei. Insbesondere im Bereich des ÖV bestehe durchaus noch Verbesserungspotential, bspw. mit einer Rückkehr zur früheren Praxis der kurzen, kleinräumigen Sperrungen von Strassen.

Andererseits wurde die Haltung, aufgrund des schwierigen Nachweises der individuellen Zurechenbarkeit nichts gegen die zunehmenden Ausschreitungen an Demonstrationen zu unternehmen, während bspw. verkehrswidriges Verhalten umgehend geahndet werden soll, als planlos und resignativ kritisiert.

→ **Einigkeit** bestand darin, dass **Ansprechpersonen** für einen möglichst reibungslosen Ablauf einer Demonstration wichtig sind.

Aus der Kommission wurden Bedenken geäussert, dass das Risiko der Kostenüberwälzung für Veranstaltende sich negativ auf die Bereitschaft als Bewilligungsnehmende oder Kontaktpersonen für die Polizei zur Verfügung zu stehen, auswirken und letztlich möglicherweise sogar zu mehr unbewilligten Demonstrationen führen könnte.

2.1.4.1 Ausformulierung der Initiative

→ Bei einer unformulierten Initiative beschliesst der Grosse Rat gemäss § 21 Abs. 1 IRG⁴ aufgrund des regierungsrätlichen Berichts, ob er sie ausformulieren will oder nicht.

Die Kommission beschloss **einstimmig** mit 13 Stimmen, vor dem Volksentscheid **auf eine Ausformulierung** der Initiative zu **verzichten**.

⁴ Gesetz betreffend Initiative und Referendum, SG 131.100

2.1.4.2 Gegenvorschlag

- Will der Grosse Rat die vorliegende, unformulierte Initiative nicht ausformulieren, kann er ihr gemäss § 21 Abs. 3 IRG einen unformulierten oder formulierten Gegenvorschlag gegenüberstellen.

Die Kommission beschloss **einstimmig** mit 13 Stimmen, der Initiative **keinen Gegenvorschlag** gegenüberzustellen.

Aus der Kommission wurde die Haltung der Regierung, von Anfang an keinen Gegenvorschlag geprüft zu haben, zunächst als kapitulativ kritisiert. Auch eine Erarbeitung im Sinne einer Nachbesserung des Polizeigesetzes als Signal an die Bevölkerung, dass die Politik das Problem ernst nehme, wurde teilweise in Erwägung gezogen, zumal eine Ablehnung bei einem Teil der Bevölkerung, welcher nicht mit der juristischen Feinarbeit vertraut ist, auf Unverständnis stossen könnte.

Im Laufe der Beratungen kam die Kommission jedoch zum Schluss, auf einen Gegenvorschlag zu verzichten. Die verfassungskonforme Auslegung des geltenden Polizeigesetzes sei bereits Praxis und kein hinreichender Grund für einen Gegenvorschlag. Zudem bestehe die Gefahr, mit einer symbolischen Ausarbeitung eines Gegenvorschlags falsche Erwartungen bei der Bevölkerung zu wecken, zumal davon auszugehen sei, dass sich in der Praxis de facto nichts ändern werde. Die Kommission kam zum Schluss, dass aus diesen Gründen ein Gegenvorschlag falsche Erwartungen wecken könnte und deshalb auf einen solchen zu verzichten sei.

2.1.4.3 Empfehlung zur Initiative

Die Kommission beschloss **mit 9 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen**, dem Stimmvolk die **Initiative zur Ablehnung zu empfehlen**.

Zur detaillierten Argumentation vgl. Ziff. 2.1.4

3. Fazit

Eine deutliche Mehrheit der JSSK empfiehlt die kantonale «Anti-Chaoten-Initiative» ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Die Kommission folgt damit dem Antrag des Regierungsrates.

Eine *Mehrheit* der Kommission anerkennt zwar das Anliegen, rechtswidrigen Ausschreitungen an Demonstrationen wirksam begegnen zu wollen, teilt aber die Zweifel der Regierung an der praktischen Umsetzbarkeit der Forderung der Initiative und fürchtet negative Auswirkungen auf die Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Die Demokratie muss Raum für Demonstrationen als sehr hohes und schützenswertes Gut der Demokratie haben. Eine pauschale Kostenüberwälzung an Teilnehmerinnen und Teilnehmer oder an Organisatorinnen und Organisatoren von Demonstrationen und Kundgebungen ist rechtlich heikel und könnte dazu führen, dass sich diese nicht mehr trauen, von den besagten Grundrechten Gebrauch zu machen.

Weil das geltende Recht bereits heute differenzierte Möglichkeiten bietet, um individuell zurechenbares und vorwerfbares Verhalten zivil-, straf- oder verwaltungsrechtlich zu sanktionieren und die Kosten einzufordern, bringt die Initiative keinen Mehrwert. Insbesondere wird die Initiative auch nicht dazu beitragen, dass Demonstrationen gewaltfrei werden, möglicherweise sogar eine Verstärkung des Konfrontativen von womöglich gewaltbereiten Personen sowie einer Zunahme von unbewilligten Demonstrationen zur Folge haben.

Eine *Minderheit* der Kommission kritisiert die zunehmenden Einschränkungen der Bevölkerung infolge der grossen Anzahl insbesondere unbewilligter Demonstrationen und gewaltsamer Ausschreitungen und erachtet die ablehnende Haltung der Regierung gegenüber der Initiative und der Erarbeitung eines Gegenvorschlags als Kapitulation. Sie sieht in der Initiative ein wichtiges Signal an die Bevölkerung und die Polizei, den Auswüchsen nicht tatenlos gegenüberstehen zu wollen.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beschloss die Kommission mit 9 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen, dem Antrag des Regierungsrats zu folgen und dem Grossen Rat zu beantragen, der Stimmbevölkerung die unformulierte Kantonale Volksinitiative «JA zur Durchsetzung von Recht und Ordnung – NEIN zum Chaotenum (Anti-Chaoten-Initiative)» unter Verzicht auf eine Ausformulierung und ohne Gegenvorschlag mit der Empfehlung zur Ablehnung zu unterbreiten.

Die JSSK beantragt dem Grossen Rat, die **Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes**.

Die Kommission verabschiedete vorliegenden Kommissionsbericht auf dem Zirkularweg **einstimmig** und bestimmte ihre Präsidentin zur Sprecherin der Kommission.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission
Hanna Bay
Präsidentin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

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

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrats Nr. 24.1437.02 vom 20. August 2025 sowie in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. 24.1437.04 vom 30. April 2026, *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 Ablehnung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorzulegen.

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

Dieser Beschluss ist zu publizieren.