



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Antwort

auf die

Interpellation

Nr. 70 2004/2008

von Hans Stutz und Philipp Federer

vom 7. Juni 2005

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

Zur städtischen Bewilligungspraxis von Kundgebungen, unter besonderer Berücksichtigung eines städtischen Kundgebungsmonopols für einzelne Tage des Jahres

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Zu 1.–4.:

In Luzern besteht kein Kundgebungsmonopol an bestimmten Tagen. Ein solches wäre grundsätzlich mit unserer Rechtsordnung nicht vereinbar und würde der weitestgehend gefestigten Gerichtspraxis über das Demonstrationsrecht widersprechen.

Wer eine Demonstration durchführen oder an ihr teilnehmen will, kann sich sowohl auf die geschützte Meinungsäusserungsfreiheit wie auch auf die Versammlungsfreiheit berufen. Der Begriff der Demonstration umfasst nach der bundesgerichtlichen Praxis die Darlegung der politischen Meinung mehrerer Personen, sei es durch blosses gemeinsames Marschieren auf öffentlichem Grund, sei es durch Tragen von Spruchbändern, durch Sprechchöre oder durch Ansprachen auf dafür geeigneten Plätzen. In diesem Sinne sind Demonstrationen als Manifestation der grundrechtlich geschützten Meinungsäusserungsfreiheit und Versammlungsfreiheit zu verstehen (BGE 102 Ia 292 ff., 100 Ia 401). Demonstrationen stellen eine Form des gesteigerten Gemeindegebrauchs dar. Sie erfordern, dass öffentlicher Grund zur Verfügung gestellt wird, und schränken die gleichartige Benützung durch unbeteiligte Personen ein oder schliessen sie gar aus. Ihre Durchführung erfordert in der Regel umfangreiche sicherheits- und verkehrspolizeiliche Massnahmen. Aus diesen Gründen sind Demonstrationen der Bewilligungspflicht unterworfen. Städtische Rechtsgrundlage für die Bewilligungspflicht ist Art. 14 Abs. 1 lit. h des Reglements über die vorübergehende und die dauernde Benützung des öffentlichen Grundes vom 25. November 1993. Bewilligungsinstanz für Demonstrationen und Kundgebungen ist die Stadtpolizei (Art. 14 Abs. 3 des genannten Reglements).

Ob und allenfalls unter welchen Bedingungen einem Gesuch um Durchführung einer

Stadt Luzern
Sekretariat Grosser Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
Telefon: 041 208 82 13
Fax: 041 208 88 77
E-Mail: SK.GRSTR@StadtLuzern.ch
www.StadtLuzern.ch

Demonstration zu entsprechen ist, steht nicht im freien Belieben der Bewilligungsinstanz. Sie hat vielmehr die verschiedenen Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen. Gestützt auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit besteht grundsätzlich ein bedingter Anspruch, für Kundgebungen mit Appellwirkung öffentlichen Grund zu benützen. Im Bewilligungsverfahren werden nicht nur die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit, sondern in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips auch die Bedingungen, Auflagen und eventuell Alternativen geprüft. Das Verweigern der Bewilligung für eine Demonstration ist nur zulässig, wenn sie die von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen für solche Eingriffe erfüllt. Danach muss die Bewilligungsverweigerung durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein, sie hat das Gebot der Verhältnismässigkeit zu wahren und den Kerngehalt der einzuschränkenden Grundrechte unangetastet zu lassen. Im öffentlichen Interesse liegt einmal der Polizeigüterschutz, worunter gemäss bundesgerichtlicher Praxis insbesondere der Schutz der öffentlichen Ruhe und Ordnung fällt. Die Gewerbe- und Gesundheitspolizei als Bewilligungsinstanz darf und muss bei ihrem Entscheid in erster Linie die gegen eine Bewilligung sprechenden Gründe berücksichtigen. Dazu zählen insbesondere die Aufrechterhaltung der Sicherheit und das Abwenden der unmittelbaren Gefahr von Ausschreitungen, Krawallen und Gewalttätigkeiten sowie Übergriffen und Straftaten jeglicher Art.

Wie bereits in der Antwort auf die Interpellation 62 2004/2008 dargelegt, herrschten am diesjährigen 1. Mai in Bezug auf Demonstrations- und Kundgebungsgesuche besondere Verhältnisse. In chronologischer Auflistung spielte sich Folgendes ab:

- Anfang 2005 stellte die PNOS (Partei National Orientierter Schweizer) ein Gesuch für eine Demonstration am 1. Mai 2005 in der Stadt Luzern. Das Gesuch wurde abgewiesen mit der Begründung, dass traditionellerweise am 1. Mai die Kundgebung der Gewerkschaften und linken Parteien stattfindet und die Gefahr von Ausschreitungen durch das Aufeinanderprallen der Linken und Rechten drohe.
- Das 1.-Mai-Komitee beschloss, keinen Demonstrationzug durchzuführen, da der 1. Mai auf einen Sonntag fiel. Anstelle der Demonstration wurde eine Kundgebung „Unter der Egg“ organisiert.
- Nach der Ablehnung des Gesuchs der PNOS stellte die Phase 1 am 18. April 2005 ein Gesuch für einen Demonstrationzug am 1. Mai zum Tag der Arbeit. Dieses Gesuch wurde ebenfalls abgelehnt, weil davon ausgegangen werden musste, dass es zu massiven Auseinandersetzungen mit der rechtsextremen Szene kommen würde.
- Zudem rief das Überregionale Antifaschistische Netzwerk (Bündnis gegen Rechts) schweizweit im Internet zu einer unbewilligten Antifa-Demo am 1. Mai in Luzern auf. Die Aufrufe erschienen, kurz nachdem bekannt geworden war, dass die PNOS ein Demo-Gesuch gestellt hatte. Diese Organisatoren stehen nicht in Zusammenhang mit der Phase 1.

Zum Gesuch der Phase 1 ist Folgendes anzufügen: Der Verein Phase 1 ist Mitglied des 1.-Mai-Komitees, unter dessen Federführung jeweils die 1. Mai-Feier organisiert und durchgeführt wird. Bereits Ende 2004 hatte das Komitee beschlossen, im Jahre 2005 keinen Demonstrati-

onszug durchzuführen. Der Polizei wurde dies aber erst im Frühjahr 2005 mitgeteilt. Der Phase 1 blieb es unbenommen, in ihrem Namen ein Demonstrationsgesuch zum Tag der Arbeit einzureichen. Dies tat sie am 18. April 2005. Ihr Gesuch wurde abgelehnt, um zu verhindern, dass eine Demonstration der Phase 1 die rechtsextreme Szene zu einem Auftritt provoziert.

Zu 5.:

Die Sicherheitsdirektorin erklärte, sie vertrete die Meinung, dass rechtsextreme Gruppierungen, die sich durch eine nationalistische, antidemokratische und antipluralistische Haltung auszeichnen, antisemitisches und anderes rassistisches Gedankengut vertreten und den Nationalsozialismus verherrlichen, nicht den Anspruch erheben können, in Luzern auf öffentlichem Grund für ihre Haltung in Form einer Demonstration zu werben.

Zu 6.:

Jede Gegendemonstration ist eine bewusste und gewollte Provokation. Es ist Aufgabe der Bewilligungsinstanz zu beurteilen, wie gross das in dieser Provokation verborgene Gefahrenpotenzial ist, und eine Gegendemonstration zu bewilligen, allenfalls unter einschränkenden Auflagen, oder sie zu verbieten.

Wie erwähnt musste damit gerechnet werden, dass eine der Phase 1 erteilte Bewilligung die Anhänger der rechtsextremen Szene zur Gegendemonstration provoziert. Eine solche direkte Konfrontation wäre mit Sicherheit mit gewalttätigen Ausschreitungen verbunden gewesen. Eine solche massive Störung der öffentlichen Sicherheit konnte und durfte nicht in Kauf genommen werden.

Zu 7. und 8.:

Eine Konfrontation zwischen links- und rechtsextremen Gruppierungen wird in der Stadt Luzern nicht geduldet, ist doch dann die Gewaltbereitschaft als hoch einzuschätzen. Aus den kleinräumigen örtlichen Verhältnissen, verbunden mit dem konkreten Gefahrenrisiko, ergaben sich gewichtige Gründe gegen eine Bewilligungserteilung für die PNOS wie auch für die Phase 1. Sie sind sachlicher und objektiver Natur. Die öffentlichen Interessen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit waren höher zu gewichten als das entgegenstehende Interesse Demonstrationswilliger an der Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Nur ein Verbot der Demonstration der Phase 1 wie auch der PNOS setzte die Sicherheitskräfte in die Lage, für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit sorgen zu können. Das befürchtete Zusammentreffen von rechts- und linksextremen Gruppierungen liess den 1. Mai als Grossereignis mit grossem Gefahrenpotenzial einstufen, für das präventiv ein Grossaufgebot von Polizeikräften ausgelöst wurde. Nebst Stadt- und Kantonspolizei wurden auch Angehörige der Zentralschweizer Korps aufgeboden. Damit ist auch erstellt, dass sich die von der PNOS und

der Phase 1 nachgesuchten Demonstrationen nicht mit angemessenen Mitteln schützen liess. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, wie er in BGE 124 I 269 Erw. 3a für das Demonstrationsrecht gefordert wird, war somit eingehalten.

In jahrelanger bewährter Praxis sorgt die Polizei mit den Organisatoren von Kundgebungen dafür, dass Demonstration und Kundgebungen in geordneten Bahnen ablaufen und daher nach Möglichkeit bewilligt werden können. Die Richtigkeit dieser Praxis zeigte sich zuletzt beim „Marche Mondiale des Femmes“ und der „Pride05“.

Stadtrat von Luzern
StB 1032 vom 26. Oktober 2005

