

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2022/316 «Kautionspflicht bei bewilligten Demonstrationen»

2022/316

vom 13. September 2022

1. Text der Interpellation

Am 19. Mai 2022 reichte Rolf Blatter die Interpellation [2022/316](#) «Kautionspflicht bei bewilligten Demonstrationen» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Die Baselbieter Verfassung schützt im §6 Abs 1 die Freiheitsrechte der Einwohner des Kantons. §6 Abs 2 listet auf, welche Rechte insbesondere damit gemeint sind – unter lit. d auch die Vereinigungs-, Versammlungs- und Kundgebungsfreiheit. §6 Abs 3 regelt auch den Schutz von Eigentum.

Regelmässig wird bei Kundgebungen und Demonstrationen mutwillig privates Eigentum beschädigt oder gar komplett zerstört. Teilnehmer solcher Kundgebungen und Demonstrationen nutzen jeweils die Gunst der Stunde, verkleidet (trotz geltendem Verhüllungsverbot) fremdes Eigentum völlig sinnlos zu beschädigen.

Die betroffenen Eigentümer beschädigter Autos, Fassaden, Häuser, etc., müssen die bei solchen Anlässen zugefügten Schäden selbst beheben (lassen) und die entsprechenden Kosten selber tragen, da Versicherungen in solchen Fällen keine Leistungen erbringen. Auf der anderen Seite kommen sowohl die einzelnen Täter als auch die Veranstalter straffrei aus solchen Aktionen.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, die folgenden Fragen zu prüfen und darüber zu berichten:

- **Anerkennt die Regierung dieses Problem?**
- **Kann die Regierung sich vorstellen, die Veranstalter der verfassungsmässig zwar geschützten Veranstaltungen (Kundgebungen, Demonstrationen, etc.) bezüglich Verantwortung für Sicherheit stärker in die Pflicht zu nehmen? Und zwar so, dass die Veranstalter für die während ihrer Kundgebungen und Demonstrationen an fremdem Eigentum erfolgten Beschädigungen instand stellen, und insbesondere die in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten übernehmen müssen?**
- **Könnte sich die Regierung ein ähnliches Modell vorstellen, wie bei den durch Mieter zu leistenden Sicherheiten OR §257e (bis max. 3 Monatszinse), mit welchen Kosten für Beschädigungen durch den Mieter an der Mietsache getragen werden können?**
- **In welcher Höhe könnte eine Sicherheitsleistung der Veranstalter liegen?**

2. Einleitende Bemerkungen

Zuständigkeiten Kanton / Gemeinden

Einleitend ist festzuhalten, welche Behörde Bewilligungen für Kundgebungen erteilt, da die vorgeschlagenen zusätzlichen Auflagen grundsätzlich in einem Bewilligungsverfahren erlassen werden müssten. Die Durchführung von Kundgebungen, Versammlungen oder ähnlichem auf öffentlichem Grund gilt grundsätzlich als so genannter gesteigerter Gemeingebrauch (nicht bestimmungsgemässe oder nicht gemeinverträgliche Benutzung einer öffentlichen Sache) und ist als solche bewilligungspflichtig (vgl. bspw. BGE 126 I 133, S. 139 f. m.w.H.). Im Kanton Basel-Landschaft liegt die Zuständigkeit zur Erteilung von Bewilligungen für gesteigerten Gemeingebrauch gemäss § 40 Strassengesetz (SGS 430) bei den jeweiligen Gemeinderäten für Gemeindestrassen und bei der Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) für Kantonsstrassen. In der Praxis finden allerdings kaum je Kundgebungen oder Veranstaltungen auf Kantonsstrassen statt, die BUD hat in den letzten 20 Jahren kein einziges Gesuch um eine Demonstrationsbewilligung erhalten. Insofern betrifft die angesprochene Thematik grundsätzlich die Gemeinden.

Weiter verfügt die Polizei Basel-Landschaft über die Möglichkeit, Veranstaltungen auf öffentlichem oder privatem Grund zu verbieten oder mit Auflagen zu versehen. Dies allerdings nur, wenn ausserordentliche Sicherheitsprobleme zu erwarten sind (§ 52b Polizeigesetz, SGS 700). Die Polizei hat im Zusammenhang mit Demonstrationen / Kundgebungen bislang noch nie von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Rechtliche Grundlagen

Die Idee einer Kautionspflicht bei Demonstrationen ist nicht neu. Bereits 2003 wurde ein [Postulat](#) mit einer gleichlautenden Frage von der Schweizerischen Volkspartei im Nationalrat eingereicht¹. In seiner ablehnenden Stellungnahme hat der Bundesrat damals darauf hingewiesen, dass eine Kautionspflicht die Meinungs- und Versammlungsfreiheit in unzulässiger Weise einschränken würde. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Sinn einer Kautionspflicht ist, allfällige Schäden auch tatsächlich decken zu können. Dazu müsste die Kautionspflicht allerdings so hoch angesetzt werden, dass die Kautionspflicht die Wirkung eines Abhaltens von der Ausübung des verfassungsmässig zugesicherten Demonstrationsrechts entfalten würde. Da sich die betreffenden Verfassungsgrundlagen seither nicht geändert haben, dürfte diese Auffassung auch heute noch gelten.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Anerkennt die Regierung dieses Problem?*

Grundsätzlich sind die rechtlichen Voraussetzungen für eine zivilrechtliche Haftung und eine strafrechtliche Verfolgung von Sachbeschädigungen vorhanden (vgl. Art. 41 Abs. 1 OR resp. Art. 144 StGB). Beide Bestimmungen knüpfen aber primär bei derjenigen Person an, welche einen allfälligen Schaden direkt verursacht. Wird diese Person ausfindig gemacht, wird sie selbstverständlich zur Verantwortung gezogen. Dass nicht immer alle Fälle aufgeklärt werden können, liegt in der Natur von Ermittlungen.

In tatsächlicher Hinsicht kommt es zudem im Baselbiet selten zu Demonstrationen und noch seltener zu Sachbeschädigungen. In den letzten fünf Jahren wurden bei der Polizei Basel-Landschaft nur gerade fünf grössere Demonstrationen (u.a. Corona Massnahmen Gegner, Häuserbesetzung und Climate Games), sowie zwei 1.-Mai-Umzüge, sechs stationäre Kundgebungen und 17 weitere Kundgebungen zu Corona-Massnahmen, Impfwang und Maskenpflicht in Schulen für den Kanton registriert. Im direkten Zusammenhang mit einer Demonstration wurde eine einzige Sachbeschädigung, ein abgerissener Aussenrückspiegel an einem Polizeiauto, registriert (Demonstration vom

¹ Postulat 03.3338 der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei vom 19. Juni 2003 «Wer bezahlt die Schäden aus Demonstrationen?», abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20033338> (abgerufen am: 17.08.2022).

11. August 2021 im Anschluss an eine Häuserbesetzung, vgl. die entsprechende [Polizeimeldung](#)²). Dabei handelte es sich um eine unbewilligte Demonstration. In solchen Fällen würde eine Kautionspflicht ohnehin nicht greifen, da selbstverständlich bei einer unbewilligten Demonstration die Veranstalter nicht oder nicht vorgängig bekannt sind und daher auch keine Kautionspflicht eingefordert werden kann.

Aufgrund der bereits vorhandenen juristischen Handhabe und der tatsächlich geringen Bedeutung der Thematik im Kanton erkennt der Regierungsrat hier folglich kein Problem. Bestünde ein Problem, wären eine (potenziell verfassungswidrige) Kautionspflicht oder verschärfte Haftungsbedingungen zudem keine angemessenen Lösungen.

2. *Kann die Regierung sich vorstellen, die Veranstalter der verfassungsmässig zwar geschützten Veranstaltungen (Kundgebungen, Demonstrationen, etc.) bezüglich Verantwortung für Sicherheit stärker in die Pflicht zu nehmen? Und zwar so, dass die Veranstalter für die während ihrer Kundgebungen und Demonstrationen an fremdem Eigentum erfolgten Beschädigungen in-stand stellen, und insbesondere die in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten übernehmen müssen?*

Was der Interpellant vorschlägt ist die Einführung einer so genannten Kausalhaftung, was bedeutet, dass eine Person für ein fremdes Verhalten haften müsste, ohne dass ein eigenes Verschulden bspw. an einer Sachbeschädigung vorliegt. Auch diese Idee wurde im einleitend erwähnten Bundes-Postulat behandelt. Der Bundesrat kam dabei zum Schluss, dass auch eine Kausalhaftung tendenziell im Konflikt zur verfassungsrechtlichen garantierten Meinungs- und Versammlungsfreiheit stehen würde. Äusserst fraglich erscheint zudem, ob der Kanton in diesem Bereich überhaupt eine dem Bundesrecht widersprechende Regelung erlassen dürfte. Weiter würde der Kanton mit einer Regelung in die Gemeindeautonomie eingreifen, da wie einleitend erwähnt, Demonstrationen hauptsächlich von den Gemeinden bewilligt werden.

Auch in materieller Hinsicht erscheint die Einführung einer Kausalhaftung mehr als fraglich. Ein Veranstalter hat keine griffigen Möglichkeiten, um die Teilnehmenden einer Demonstration zu kontrollieren und bspw. Sachbeschädigungen zu verhindern. Namentlich dürfen Private keine Zwangsmittel einsetzen und können daher Sachbeschädigungen während einer Demonstration nicht wirksam verhindern. Ohnehin liesse sich darüber hinaus kaum feststellen, wer überhaupt «Teilnehmer der Demonstration» wäre, für welche der Veranstalter haften müsste. Da Demonstrationen im öffentlichen Raum stattfinden, kann grundsätzlich jeder zu einer Demonstration hinzukommen oder während der Demonstration Sachbeschädigungen begehen.

Entsprechend sieht der Regierungsrat weder die Möglichkeit, noch die Zweckmässigkeit der Einführung einer Kausalhaftung für Veranstaltende von Demonstrationen.

3. *Könnte sich die Regierung ein ähnliches Modell vorstellen, wie bei den durch Mieter zu leistenden Sicherheiten OR §257 e (bis max. 3 Monatszinse), mit welchen Kosten für Beschädigungen durch den Mieter an der Mietsache getragen werden können?*

Wie bereits einleitend erwähnt würde eine Kautionspflicht in die Grundrechte (Meinungs- und Versammlungsfreiheit) eingreifen. Selbst wenn eine Kautionspflicht eingeführt werden könnte, wäre diese bei unbewilligten Demonstrationen nicht umsetzbar. Zu guter Letzt würden die oben erwähnten Schwierigkeiten (fehlende Möglichkeit zur Verhinderung von Sachbeschädigungen resp. nicht

² Polizeimeldung «Polizeieinsatz anlässlich unbewilligter Demonstration» vom 11. August 2021, abrufbar unter: <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/sicherheitsdirektion/polizei/polizeimeldungen/polizeieinsatz-anlaesslich-unbewilligter-demonstration> (abgerufen am 17.08.2022).

mögliche Definition der Demonstrationsteilnehmenden) auch im Zusammenhang mit einer Kautionspflicht auftreten.

Entsprechend kann sich der Regierungsrat weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht die Einführung einer Kautionspflicht bei Demonstrationen vorstellen.

4. In welcher Höhe könnte eine Sicherheitsleistung der Veranstalter liegen?

Aufgrund der Antwort zu Frage 3 erübrigt sich grundsätzlich die Beantwortung der Frage. Festzuhalten ist an dieser Stelle einzig nochmals, dass Sinn der Kautions wäre, allfällige Schäden auch tatsächlich decken zu können. Entsprechend müsste diese relativ hoch angesetzt werden, was eine Kautionspflicht umso verfassungswidriger macht.

Liestal, 13. September 2022

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Kathrin Schweizer

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich