



RECHTLICHE ANALYSE DER SVP-INITIATIVE IN BASEL-STADT («ANTI-CHAOTEN-INITIATIVE»)

GEFÄHRLICH, UNNÖTIG UND NICHT UMSETZBAR

Die von der SVP Basel-Stadt lancierte «Anti-Chaoten-Initiative» fordert neue Massnahmen zur Einschränkung der Demonstrationsfreiheit, darunter ein Konzept zur Verhinderung von «unbewilligten» Demonstrationen und eine generelle Haftung von «Störern» für Polizeikosten. Amnesty Schweiz lehnt die Initiative ab, da sie abschreckend auf die Ausübung der Demonstrationsfreiheit wirken würde, und weil sie unnötig und nicht umsetzbar ist.

Im September 2024 hat die SVP Basel-Stadt die kantonale Volksinitiative «JA zur Durchsetzung von Recht und Ordnung – NEIN zum Chaotentum (Anti-Chaoten-Initiative)» eingereicht.¹ Die Initiative verlangt im Wesentlichen Folgendes:

1. Konzept und Berichterstattung zur Reduktion der Zahl nicht bewilligter Demonstrationen;
2. Unbewilligte Demonstrationen: Generelle Haftung der «Störer» für Polizeikosten und Schäden;
3. Bewilligte Demonstrationen: Haftung der «Störer», die Gewalt gegen Personen oder Sachen ausüben, für Polizeikosten und Schäden;
4. Störung von Demonstrationen: Haftung von Personen, die andere Demonstrationen widerrechtlich stören, für Polizeikosten und Schäden.

Der Regierungsrat erachtete in der Folge die Initiative als rechtlich zulässig², beantragte im Rahmen der Berichterstattung aber dem Grossen Rat, die Initiative den Stimmberechtigten ohne Gegenvorschlag mit der Empfehlung auf *Ablehnung* zur Abstimmung vorzulegen³. Er begründet dies im Wesentlichen mit (1.) dem sog. «*chilling effect*», also dem Risiko, dass durch die drohenden Kosten auch friedfertige Teilnehmer*innen rechtmässiger Demonstrationen abgeschreckt werden, (2.) der Tatsache, dass bereits heute *rechtliche Instrumente bestehen*, um individuell zurechenbares und vorwerfbares Verhalten zivil-, straf- oder verwaltungsrechtlich zu sanktionieren und (3.) dass die darüberhinausgehenden Anliegen der Initiative auch *praktisch kaum umsetzbar* sind.⁴

VERFASSUNGSRECHTLICHE UND VÖLKERRECHTLICHE GRUNDLAGEN

Die Initiative greift in die Rechte auf Meinungsäusserungsfreiheit und Versammlungsfreiheit ein, die sowohl durch die Bundesverfassung wie durch das Völkerrecht garantiert sind.⁵ Auch «unbewilligte» Demonstrationen sind durch die Versammlungsfreiheit geschützt.

¹ <https://www.svp-basel.ch/antichaoteninitiative/>

² Regierungsratsbeschluss vom 17.12.2024, einsehbar unter: <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100408/000000408949.pdf>

³ Regierungsratsbeschluss vom 19.8.2025, einsehbar unter: <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100410/000000410412.pdf>

⁴ Regierungsratsbeschluss vom 19.8.2025.

⁵ Meinungsäusserungsfreiheit: Art. 16 Abs. 1 und 2 BV; Art. 10 EMRK sowie Art. 21 UNO-Pakt II; Versammlungsfreiheit: Art. 22 BV; Art. 11 EMRK; Art. 21 UNO-Pakt II



Das Bundesgericht hält in ständiger Rechtsprechung – unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) – fest, dass staatliche Behörden bei unbewilligten, aber gewaltfreien Versammlungen eine gewisse Toleranz üben müssen, damit die Versammlungsfreiheit nicht ihres Gehaltes entleert wird.⁶ Der Freiheit, an einer friedlichen Versammlung teilzunehmen, kommt eine derartige Bedeutung zu, dass eine Person keinerlei Sanktion unterliegen darf, weil sie an einer unbewilligten Demonstration teilgenommen hat, sofern sie selbst dabei keine strafbaren Handlungen begeht.⁷ Diese Toleranz der Behörden muss sich auch auf Versammlungen erstrecken, die zu Störungen des täglichen Lebens, insbesondere des Strassenverkehrs, führen.⁸

Das Bundesgericht hat festgehalten, dass der grund- und menschenrechtliche Schutz einer Demonstration nicht entfällt, wenn bei einer anfänglich friedlichen Versammlung kleinere Gruppen am Rand einer Versammlung randalieren, solange die meinungsbildende Komponente nicht völlig in den Hintergrund tritt.⁹ Umgekehrt kann diese Toleranz gemäss Bundesgericht nicht dazu führen, dass Verstösse, die während der Demonstration oder am Rande derselben begangen wurden, nicht strafrechtlich geahndet werden.¹⁰ Über die unvermeidbaren Unannehmlichkeiten hinausgehende Störungen geniessen demnach nicht denselben privilegierten Schutz.¹¹

Gemäss der Empfehlung des UNO Menschenrechtsausschusses untergräbt bereits die Verpflichtung, eine Genehmigung bei den Behörden zu beantragen, die Vorstellung, dass friedliche Versammlungen ein Grundrecht sind.¹² Wo nichtsdestotrotz Genehmigungsregelungen im innerstaatlichen Recht bestehen bleiben, müssen sie in der Praxis als Anmeldesystem funktionieren.¹³ Ähnlich empfiehlt das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) für Versammlungen im Rahmen von Gesetzesänderungen anstelle von Bewilligungspflichten blosse Anmeldesysteme einzuführen.¹⁴ Vergleichbar äussern sich auch weitere Organisationen, denen die Schweiz angehört.¹⁵

UNBEWILLIGTE, FRIEDLICHE DEMONSTRATIONEN DÜRFEN NICHT SANKTIONIERT WERDEN

Die besondere Problematik der Initiative liegt darin, dass sie sich zur Hauptsache gegen unbewilligte Demonstrationen *an sich* richtet. Mit der Initiative soll bereits die blosse Tatsache, dass eine Demonstration unbewilligt ist, eine Kostenpflicht auslösen.¹⁶ Damit drohen selbst *friedlichen und passiven* Teilnehmer*innen erhebliche Polizeikosten. Hierin unterscheidet sich die Vorlage deutlich von den bestehenden Regelungen anderer Kantone, die zwingend Gewalttätigkeiten für eine Kostenüberwälzung voraussetzen.¹⁷

⁶ Statt vieler: BGer, 12.12.2022, 6B_246/2022, E. 3.2.4 m.Hinw. auf Urteile des EGMR Kudrevičius/Litauen, § 150; Navalnyy et al./Russland, § 63; Bukta et al./Ungarn, § 37; Oya Ataman/Türkei, § 41–42; ferner z.B.: BGer, 18.10.2023, 6B_138/2023, E. 3.3.2.

⁷ Vgl. BGer, 12.12.2022, 6B_246/2022, E. 3.2.4 m.Hinw.

⁸ Statt vieler: BGer, 12.12.2022, 6B_246/2022, E. 3.2.4 m.Hinw.

⁹ BGE 143 I 147, E. 3.2.

¹⁰ BGer, 21.8.2025, 6B_112/2025, E. 4.6.2.1, zur Publikation vorgesehen.

¹¹ BGer, 21.8.2025, 6B_112/2025, E. 4.6.2.1 m.Hinw.

¹² Human Rights Committee, General comment No. 37 on the right of peaceful assembly, 17.9.2020, Ziff. 70: «Having to apply for permission from the authorities undercuts the idea that peaceful assembly is a basic right».

¹³ Human Rights Committee, General comment No. 37 on the right of peaceful assembly, 17.9.2020, Ziff. 73: «Where authorization regimes persist in domestic law, they must in practice function as a system of notification [...] Notification regimes, for their part, must not in practice function as authorization systems».

¹⁴ SKMR, Self-Evaluation OSCE Chairmanship, Bericht v. 24.10.2014, S. 14: «Based on these findings, we encourage authorities to consider the introduction of a notification system for at least for some types of demonstrations beyond spontaneous assemblies», S. 78: «[...] where there are authorization requirement for assemblies, to consider amending legislation to introduce a notification system».

¹⁵ Die gemeinsamen Empfehlungen des Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (ODIHR) sowie der sog. Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Guidelines on freedom of peaceful assembly, CDL-AD(2019)017rev, insb. S. 42 ff., einsehbar unter: [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e).

¹⁶ Gleich interpretiert der Regierungsrat die Initiative (vgl. Regierungsratsbeschluss vom 17.12.2024, S. 6: «[...] pauschale Einschränkung unbewilligter Demonstrationen durch ein neues Demonstrationskonzept».

¹⁷ Die Abgrenzung zwischen gewalttätigem und passivem Verhalten war für das Bundesgericht zudem entscheidend für eine verfassungskonforme Auslegung, vgl. BGE 143 I 147 (Kanton Luzern), BGer, 29.4.2020, 1C_181/2019, E. 6.4.3 f. (Kanton Bern).

Die Androhung von Polizeikosten für derartige Konstellationen steht in klarem Widerspruch zur grund- und menschenrechtlichen Rechtsprechung (vgl. oben). Dies kann dazu führen, dass sich Personen nicht mehr getrauen, von ihrem Grundrecht Gebrauch zu machen (sog. «*Chilling effect*»¹⁸). Hinzu kommt, dass für einzelne Teilnehmer*innen oftmals nicht erkennbar ist, ob eine Demonstration bewilligt ist bzw. ob sie überhaupt bewilligungspflichtig ist oder es sich um eine Spontandemonstration handelt.¹⁹ Weil die Initiative in diesem entscheidenden Punkt mit den verfassungsmässigen und völkerrechtlichen Minimalvorgaben zu den Freiheitsrechten unvereinbar ist, ist sie abzulehnen.

DAS RECHT AUF FRIEDLICHEN PROTEST IST ZU STÄRKEN UND NICHT ANZUGREIFEN

Das von der Initiative angestrebte Konzept zur Reduktion der Zahl nicht bewilligter Demonstrationen ist aus demselben Grund kritisch zu bewerten.²⁰ Aus einer völkerrechtlichen Perspektive wären vielmehr bürokratische Hürden abzubauen, um die Durchführung von Demonstrationen zu *vereinfachen*, etwa indem die Bewilligungspflicht durch eine blosser Meldepflicht ersetzt wird.²¹

EINE HAFTUNG BEI GEWALT ODER SACHBESCHÄDIGUNGEN BESTEHT BEREITS HEUTE

Die Initiative verlangt zudem, dass Personen, die Gewalt gegen Personen oder Sachen ausüben, haftbar gemacht werden. Wie auch der Regierungsrat zu Recht festhält, verlangen die SVP-Initiant*innen damit, was schon geregelt ist.²² Bereits heute besteht einerseits eine *zivilrechtliche* Schadenersatzpflicht für Verursacher*innen von Sachbeschädigungen oder Körperverletzungen²³ und andererseits eine *strafrechtliche* Verantwortung für Täter*innen solcher Handlungen²⁴. Auch die damit verbundenen Polizeikosten können bereits heute grundsätzlich als Gebühren gemäss Art. 422 StPO im Strafverfahren erhoben werden.²⁵ Soweit die Initiative über die Durchsetzung ohnehin bestehender Normen hinaus eine Kostenpflicht installieren möchte, zeigt die Erfahrung anderer Kantone, dass dies praktisch kaum umsetzbar ist. Insbesondere ist der Nachweis der *unmittelbaren Verursachung* ausserhalb eines zivil- oder strafrechtlichen Beweisverfahrens schwer zu erbringen. Abstriche beim Nachweis der individuellen Verantwortlichkeit oder eine pauschale Kostenpflicht hat das Bundesgericht bislang zu Recht abgelehnt.²⁶ So hat der Kanton Luzern von einer verwaltungsrechtlichen Kostenüberwälzung bisher «aufgrund praktischer Umsetzungsschwierigkeiten» kein Gebrauch gemacht und der Kanton Bern hat bislang nur ein einziges Mal Kosten erhoben (gegenüber Corona-Massnahmenkritiker*innen), wobei die Beträge den damit verursachten Verwaltungsaufwand offenbar kaum deckten.²⁷

¹⁸ Vgl. dazu BGE 143 I 147, 3.3.

¹⁹ Ähnlich Regierungsratsbeschluss vom 17.12.2024, S. 6.

²⁰ Ohnehin besteht bereits heute seitens der Kantonspolizei Basel-Stadt ein umfangreiches öffentliches Konzept zum Umgang mit Demonstrationen, einsehbar unter: <https://www.bs.ch/themen/sicherheit-und-demokratie/politische-mitsprache/demonstrationen>.

²¹ Dazu wäre § 14 der Verordnung über den Strassenverkehr (SG 952.200) anzupassen.

²² Regierungsratsbeschluss vom 17.12.2024, S. 5; Regierungsratsbeschluss vom 19.8.2025, S. 3.

²³ Insb. Art. 41-47 OR.

²⁴ Insb. Art. 122-123, Art. 126, Art. 260, Art. 285, Art. 144 StGB.

²⁵ Vgl. BGE 141 IV 465, E. 9.5.3 sowie Verordnung betreffend die Verfahrenskosten für die Strafverfolgungsbehörden (SG 154.980); BSK StPO-DOMEISEN, Art. 422 N 11.

²⁶ BGE 143 I 147; BGer, 29.4.2020, 1C_181/2019, E. 6.4.3 f.

²⁷ Regierungsratsbeschluss vom 19.8.2025, S. 9.

FRIEDLICHE GEGENDEMONSTRATIONEN GEHÖREN ZU EINER LEBHAFTEN DEMOKRATIE

Schliesslich verlangt die Initiative, dass Personen oder Gruppen, die andere Demonstrationen *widerrechtlich* stören, haftbar gemacht werden. Soweit die Störung in Form einer «Gewaltausübung» oder auch Sachbeschädigung geschieht, besteht bereits heute eine zivil- und strafrechtliche Haftung, die grundsätzlich auch eine Abwälzung von Polizeikosten ermöglicht (vgl. oben). Soweit eine Haftung auch bei geringfügigen Störungen greifen soll, ist sie abzulehnen: Unter die Meinungsäusserungsfreiheit fallen auch Aussagen, die verletzen, schockieren und beunruhigen.²⁸

In einer Demokratie ist von zentraler Bedeutung, auch Standpunkte vertreten zu können, die einer Mehrheit missfallen.²⁹ Somit sind in einer demokratischen Gesellschaft Gegendemonstrationen Teil des politischen Spiels und es besteht grundsätzlich eine positive Verpflichtung des Staates zum inhaltsneutralen³⁰ Schutz des Versammlungsrechts *gegenläufiger* Demonstrationsgruppen.³¹ Zwar müssen die Teilnehmer*innen in der Lage sein, die Demonstration abzuhalten, ohne befürchten zu müssen, von ihren Gegner*innen körperlich angegriffen zu werden.³² Das Kriterium der blossen «Widerrechtlichkeit» geht hingegen zu weit. Damit könnte jede unbewilligte Gegendemonstration (etwa Protest gegen einen Nazi-Aufmarsch) als widerrechtliche Störung taxiert werden und eine Kostenpflicht auslösen. Im Kontext von Meinungsäusserungen sind geringfügige Störungen des täglichen Lebens aber zu tolerieren und eine strafbare Handlung ist nicht allzu leichtfertig anzunehmen.³³

Amnesty International Schweiz, 27. Mai 2026

²⁸ Statt vieler: BGE 150 IV 65, E. 7.3.1.

²⁹ BGE 150 IV 65, E. 7.3.1 m.Hinw.

³⁰ CC PF, Observation Générale n. 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique (art. 21), CCPR/c/GC/37, § 26.

³¹ EGMR, Urteil Fáber/Ungarn, § 43.

³² EGMR, Urteil Plattform «Ärzte für das Leben»/Österreich, § 32 m.Hinw.

³³ BGer, 18.10.2023, 6B_138/2023, E. 3.3.2.