



# Ordnung der Freiheit: Die «Gute Polickey» und die Versammlungsfreiheit

## Eine Übersicht über das Polizeirecht der Kantone in Bezug auf öffentliche Kundgebungen

PATRICK BOSSY DELGADO\*  
Rechtsanwalt | MLaw

*In jüngster Zeit waren die Medien voller Meldungen über unbewilligte Demonstrationen und ihre Folgen. Dieses Thema beschäftigt längst auch die Politik, hat bereits zu diversen parlamentarischen Vorstössen in Kantonen und Gemeinden geführt oder ist in laufende Gesetzgebungsprojekte eingeflossen. Doch welche Regelungen sehen die Kantone in ihrem Polizeirecht bereits vor? Der vorliegende Beitrag soll einen allgemeinen und zugleich detaillierten Überblick über die bestehenden versammlungsfreiheitsrelevanten Polizeibestimmungen der Kantone verschaffen.*

*Ces derniers temps, les médias ont fait état de nombreuses manifestations non autorisées et de leurs conséquences. Ce sujet préoccupe depuis longtemps les milieux politiques ; il a déjà donné lieu à diverses interventions parlementaires au niveau cantonal et communal, ou a été intégré dans des projets législatifs en cours. Quelles sont les dispositions prévues par les cantons dans leur loi sur la police ? Le présent article vise à donner un aperçu à la fois général et détaillé des dispositions policières cantonales existantes relatives à la liberté de réunion.*

*Negli ultimi tempi i media sono stati invasi da notizie relative a manifestazioni non autorizzate e alle loro conseguenze. Questo tema è da tempo al centro dell'attenzione anche in ambito politico, ha già dato luogo a diverse iniziative parlamentari a livello cantonale e comunale ed è confluito in progetti legislativi attualmente in corso. Ma quali norme prevedono già i Cantoni nel loro diritto di polizia? Il presente contributo intende fornire una panoramica generale e al contempo dettagliata delle disposizioni di polizia cantonali esistenti in materia di libertà di riunione.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Einleitung .....</b>	<b>5</b>
<b>II. Das Polizeirecht der Kantone: Eine föderalistische und dogmatische Kurzüberschau .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Polizeihöhe der Kantone .....</b>	<b>7</b>
a. Kantonale Organisationsformen .....	7
b. Interkantonales Polizeirecht .....	8
<b>2. Sektorielle Bundeszuständigkeiten .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Rechtsstaatliche Grundlagen und Schranken der Polizei .....</b>	<b>10</b>
a. Legalitätsprinzip, Opportunitätsprinzip und polizeiliche Generalklausel ...	10
b. Verhältnismässigkeit: Insbesondere zum Störerprinzip und Verursacherprinzip.....	12
c. Die notorisch bedeutendsten verfassungsmässigen Grundrechte und Menschenrechte des Völkerrechts bei der Polizeitätigkeit in der Schweiz .	13
<b>4. Zur Nutzung öffentlicher Sachen im Allgemeinen .....</b>	<b>15</b>
a. Begriff und Differenzierung .....	15
b. Zur Bewilligungspflicht bei gesteigertem Gemeingebrauch und ihrer Rechtsgrundlage im Besonderen .....	16
<b>III. Die versammlungsfreiheitsrelevanten Polizeiregelungen in den einzelnen Kantonen .....</b>	<b>16</b>
<b>1. Zürich.....</b>	<b>17</b>
<b>2. Bern .....</b>	<b>21</b>
<b>3. Luzern .....</b>	<b>24</b>
<b>4. Uri.....</b>	<b>25</b>
<b>5. Schwyz .....</b>	<b>26</b>
<b>6. Obwalden .....</b>	<b>28</b>
<b>7. Nidwalden.....</b>	<b>30</b>
<b>8. Glarus .....</b>	<b>30</b>
<b>9. Zug.....</b>	<b>31</b>

<b>10. Freiburg .....</b>	<b>33</b>
<b>11. Solothurn .....</b>	<b>34</b>
<b>12. Basel-Stadt.....</b>	<b>35</b>
<b>13. Basel-Landschaft .....</b>	<b>39</b>
<b>14. Schaffhausen.....</b>	<b>41</b>
<b>15. Appenzell Ausserrhoden .....</b>	<b>43</b>
<b>16. Appenzell Innerrhoden.....</b>	<b>44</b>
<b>17. St. Gallen .....</b>	<b>44</b>
<b>18. Graubünden .....</b>	<b>45</b>
<b>19. Aargau .....</b>	<b>46</b>
<b>20. Thurgau.....</b>	<b>47</b>
<b>21. Tessin .....</b>	<b>48</b>
<b>22. Waadt .....</b>	<b>50</b>
<b>23. Wallis .....</b>	<b>51</b>
<b>24. Neuenburg .....</b>	<b>52</b>
<b>25. Genf .....</b>	<b>53</b>
<b>26. Jura .....</b>	<b>56</b>
<b>IV. Würdigung .....</b>	<b>57</b>
<b>1. Vielfalt in der Einheit: Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den         Kantonen .....</b>	<b>57</b>
<b>2. À propos Freiheit und Ordnung .....</b>	<b>59</b>
<b>Bibliografie .....</b>	<b>61</b>

(...)  
*Da jeder nur für sich will leben,  
Nichts zum gemeinen nutz hingeben,  
Da geht zu grund all policey,  
Und kan, und mag nicht bleiben frey.\**

---

\* Zitat aus dem «Froschmevseler», 2,2, XIII (Cc5a), Magdeburg 1595, von GEORG ROLLENHAGEN (\*1542 †1609), auch tw. wiedergegeben in: KROESCHELL K./CORDES A./NEHLSSEN-VON STRYK K., Deutsche Rechtsgeschichte, Band 2: 1250-1650, 9. Aufl., Köln/Weimar/Wien 2008, S. 306 in initio, mit der weiterführenden historischen Begriffserklärung, dass «hier das Wort *Polizei* offenbar für das [steht], was der Sprachgebrauch des ausgehenden Mittelalters den **gemeinen nutz und notturft** nannte. Hier wird noch eine dritte Variante des vielschichtigen Begriffs sichtbar; *Polizei* kann nämlich sogar für das geordnete Gemeinwesen insgesamt stehen – also das, was man später als *Staat* zu bezeichnen begann»; s. auch KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 2 und SCHINDLER, Polizeibegriff(e), S. 64 f. ROLLENHAGEN geht freilich nicht von einem Polizeibegriff aus, wie er in seinen Grundzügen in unserem modernen und liberalen Rechtsstaat seit spätestens Ende des 19. Jahrhunderts besteht. Bezugnehmend auf die «gute Policey» des Titels des vorliegenden Beitrages s. konzise ZÜND/ERRASS, Polizeiliche Generalklausel, S. 268 f. m.w.H. (Fn. 43–46).

## I. Einleitung

Am 11. Oktober 2025 fand in Bern eine selbst für die Bundeshauptstadt im wahrsten Sinne des Wortes nicht ganz ordentliche Szene statt: Bereits im Vorfeld ist den Behörden bzw. der Stadt Bern zur Kenntnis gelangt, dass am 11. Oktober 2025 ab 15:00 Uhr am Berner Bahnhofplatz zu einer nationalen Palästina-Demonstration aufgerufen wurde.<sup>1</sup> Bis zum Schluss war bei der zuständigen kommunalen Direktion, entgegen früheren Erwartungen,<sup>2</sup> hierfür kein Bewilligungsgesuch eingegangen und die Kantonspolizei stellte den Einsatz eines Grossaufgebotes in Aussicht.<sup>3</sup> Dazu kam es am besagten Datum auch: Ein interkantonales Einsatzteam aus Polizeibeamtinnen und -beamten von diversen kantonalen Polizeikörpern standen an dem Tag in der Berner Innenstadt infolge der unbewilligt abgehaltenen Kundgebung im Einsatz. Die Bilanz: Geschätzte achttausend Teilnehmerinnen und Teilnehmer, dutzende verletzte Teilnehmende und je nach Quelle auch Unbeteiligte, achtzehn verletzte Polizistinnen/Polizisten, siebenundfünfzig beschädigte Gebäude sowie neun beschädigte Polizeifahrzeuge und ein geschätzter Sachschaden von gut CHF 1 Mio. – von den Einsatz- und Folgekosten sowie offenbar vorgekommenen psychischen Folgen für Einzelne ganz zu schweigen.<sup>4</sup> Die Reaktionen sowohl aus der Politik als auch den Medien und diverser Interessenverbände erfolgte prompt. Die NZZ schrieb von der «Schande von Bern».<sup>5</sup>

<sup>1</sup> KELLER K., Problematischer Aufruf, Nationale Palästina-Demo spaltet Gaza-Unterstützer, in: [Der Bund](#) vom 1. Oktober 2025; NEUHAUS CHR., Linksextremisten werben mit krassen Intifada-Aussagen für eine Palästina-Demonstration in Bern, in: [NZZ](#) vom 9. Oktober 2025; «Bern: Palästina-Demo "2 Jahre Genozid, 100 Jahre Widerstand"» auf [sozialismus.ch/veranstaltungen](https://sozialismus.ch/veranstaltungen) (unbekanntes Datum).

<sup>2</sup> Vgl. [Medienmitteilung](#) der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie der Stadt Bern vom 1. Oktober 2025.

<sup>3</sup> [Medienmitteilung](#) der Kantonspolizei Bern «Bern: Unbewilligte Kundgebung führt zu Grosseinsatz und Verkehrseinschränkungen» vom 9. Oktober 2025 und [Medienmitteilung](#) der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie der Stadt Bern vom 10. Oktober 2025

<sup>4</sup> STEINMANN G., In Bern greifen Demonstranten Polizeikräfte an: Bilder einer angekündigten Eskalation, in: [NZZ](#) vom 12. Oktober 2025; VENETZ M., Bei Gaza-Randale in Bern wurden 18 Polizisten verletzt und 57 Gebäude beschädigt, in: [NZZ](#) vom 12. Oktober 2025; 18 verletzte Polizisten, Millionenschaden: Bern zieht Bilanz, in: [SRF News](#) vom 12. Oktober 2025; GERNY D., Nach den Krawallen von Bern: vier Vorschläge für Gesetzesverschärfungen – und wie viel sie bringen würden, in: [NZZ](#) vom 13. Oktober 2025; VONPLON D., Gewaltexzess an der Palästina-Demo: «Nun braucht es ein Verbot der Antifa und des schwarzen Blocks», Interview, in: [NZZ](#) vom 13. Oktober 2025; KÄLIN K., Nach Schande von Bern: Politiker fordern bessere Überwachung von Linksextremen, in: [Freiburger Nachrichten](#) vom 13. Oktober 2025; DIES., Schande von Bern: Regierungsrat will Antifa verbieten – und bringt Kesb ins Spiel, in: [watson](#) vom 13. Oktober 2025; BRIELLMANN S., Der Gaza-Graben: Die Sozialdemokraten mäandern zwischen Mässigung und Extrempositionen, in: [NZZ](#) vom 17. Oktober 2025; SCHÖNI B., Die Skandal-Demo, die keine ist, in: [Republik](#) vom 17. Oktober 2025; CAVALLI R., Die Linken verraten ihre Werte – und merken es nicht, in: [Blick](#) vom 17. Oktober 2025; LUTZKE A., Bitte wegräumen, in: [WOZ](#) vom 23. Oktober 2025; DIES., «Noch nie so viel Blut gesehen», in: [WOZ](#) vom 13. November 2025; MARTI A./BUCHER M./FRÖHLICH C., Gemeinderat verteidigt seinen Entscheid, die Gaza-Demo laufen zu lassen, in: [Berner Zeitung](#) vom 15. Januar 2026; Verletzte, grosser Sachschaden, Eskalierte Pro-Palästina-Demo: Welche Lehren daraus zieht Bern?, in: [SRF News](#) vom 15. Januar 2026; und zum Nachspiel nur schon: FRÖHLICH C./BUCHER M., Auswertung der Einsatzstunden, Berner Polizei im Dauereinsatz: «Ein Merci reicht nicht mehr», in: [Berner Zeitung](#) vom 19. Februar 2026; GERNY D., Gewalteskalation bei Berner Pro-Palästina-Demo: Staatsanwaltschaft will Bilder von 32 verdächtigen Personen veröffentlichen, in: [NZZ](#) vom 16. März 2026; BUCHER M., Aufwendige Videoauswertung, Gewalttätige Gaza-Demo: Warum die Täterverfolgung so schwierig ist, in: [Berner Zeitung](#) vom 20. März 2026.

<sup>5</sup> NEUHAUS CHR., Die Schande von Bern, Kommentar, in: [NZZ](#) vom 12. Oktober 2025; offenbar gab es dort bereits am 11. Oktober 2007 einen gleich titulierten Leserbrief als Reaktion auf die Unruhen in Bern am 6. Oktober

Damit nicht genug: Auch am 17. Januar 2026 und am 11. April 2026 kam es neuerlich (u.a.) zu unbewilligten Kundgebungen.<sup>6</sup> Wer für das Fehlverhalten verantwortlich sein soll oder gar überhaupt der Fehlere war, darüber herrscht kaum Einigkeit. Entweder liegt es an den Kundgebungs- teilnehmerinnen und -teilnehmern, dem Polizeikorps, der Regierung oder gar an einer lückenhaften Rechtslage. Einigkeit scheint also nur hinsichtlich der Unannehmbarkeit der Zustände und der Unzufriedenheit hierüber zu bestehen.<sup>7</sup>

Doch welche kundgebungs- bzw. versammlungsfreiheitsrelevanten Regelungen existieren im Polizeirecht der Kantone eigentlich bereits? Der folgende Beitrag will diese jüngsten Geschehnisse zum Anlass nehmen und mit dem Fokus auf Versammlungen zur Meinungskundgebung, aber auch mit einem Seitenblick auf allgemein veranstaltungsrelevante Normen, die bereits bestehenden Regelungen in den Kantonen herausuchen, vorstellen und, wo sinnvoll, kommentieren. Dazu soll im nächsten Kap. II. zunächst eine kurze kompetenzrechtliche und rechtsdogmatische Einführung in das Polizeirecht in der Schweiz skizziert werden, bevor im Kap. III. die Regelungen aller einzelnen Kantone näher vorgestellt werden. Zum Schluss folgen in Kap. IV. eine Würdigung der gefundenen Regelungen in der Übersicht sowie ein kurzer gedanklicher Streifgang über das Juristische hinaus.

## II. Das Polizeirecht der Kantone: Eine föderalistische und dogmatische Kurzüberschau

**Art. 57** ist die **zentrale Norm** der **formellen Sicherheitsverfassung** und führt die Staatszwecke des Freiheitsschutzes sowie der Wahrung der Unabhängigkeit und Landessicherheit der Schweizerischen Eidgenossenschaft (**Art. 2 Abs. 1** BV) weiter aus.<sup>8</sup> Die öffentliche Sicherheit als Teil der inneren Sicherheit fällt traditionell in die originäre Kompetenz der Kantone (**Art. 3** BV), gemeinhin bezeichnet als **kantonale Polizeihohheit**. Der Bund erfüllt polizeiliche Aufgaben nur subsidiär und gestützt auf eine (explizite oder implizite<sup>9</sup>) Kompetenzermächtigung in der BV.<sup>10</sup> Dies wird insofern in **Art. 57 Abs. 1** BV wiedergegeben, wonach Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung sorgen. Sie

---

2007, zwei Wochen vor den damaligen Bundesparlamentswahlen: Die «Schande von Bern» – Verantwortungen und Konsequenzen, in: [NZZ](#) vom 11. Oktober 2007.

<sup>6</sup> Vgl. [Medienmitteilung](#) der Kantonspolizei Bern «*Bern: Grosseinsatz auf Grund unbewilligter Kundgebung und bewilligter Veranstaltung – Verkehrseinschränkungen zu erwarten*» vom 15. Januar 2026 und [Medienmitteilung](#) «*Bern: Unbewilligte Kundgebung – Mehrere zehntausend Franken Sachschaden*» vom 12. April 2026; ferner: OTT B., Kommentar zum Verhältnis Stadt/Kapo, Umgang mit unbewilligten Demonstrationen: Berner Gemeinderat muss Transparenz schaffen, in: [Der Bund](#) vom 25. April 2026.

<sup>7</sup> Informativ zur allgemeinen Problematik: BRIELLMANN S., Die Polizei als Feindbild? «Sie dient als Projektionsfläche für Vorurteile. Zu Unrecht», sagt der Rechtsprofessor, Interview mit Prof. Dr.iur. BENJAMIN SCHINDLER, in: [NZZ](#) vom 10. April 2026.

<sup>8</sup> ALTWICKER/StÄHLI, BSK-BV, Art. 57 N 1.

<sup>9</sup> Dazu eingehend MOHLER, Föderalismus, S. 19 ff. und insbes. S. 25 m.w.H.; MÜLLER/MOHLER, SG Komm. BV, Art. 57 N 50–52.

<sup>10</sup> ALTWICKER/StÄHLI, BSK-BV, Art. 57 N 4; BLEICKER, CR-Cst., Art. 57 N 17 und 22; MÜLLER/MOHLER, SG Komm. BV, Art. 57 N 32; BIAGGINI, BSK-BV, Art. 3 N 20 und 53; MARTENET, CR-Cst., Art. 3 N 67; SCHWEIZER, SG Komm. BV, Art. 3 N 29 in initio.

koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 57 Abs. 2 BV). Art. 57 BV enthält keine eigentliche Kompetenzregelung, «sondern fordert [in Abs. 1] deren Bestehen ein» und in Abs. 2 eine verfassungsrechtliche Koordinationspflicht (welche die in Art. 44 BV niedergelegten Grundsätze des kooperativen Föderalismus aufgreift)<sup>11</sup>, sowohl vertikal zwischen dem Bund und den Kantonen als auch horizontal zwischen den Kantonen untereinander.<sup>12</sup> Was die Kantone in rechtlicher Hinsicht jeweils unter «Polizei» verstehen<sup>13</sup>, ist dementsprechend vielfältig. Dennoch sind sich die Begriffe sehr oft ähnlich.<sup>14</sup> Daher soll im Folgenden ein kurzer und konziser Überblick über das Zuständigkeitssystem im Schweizerischen Polizeirecht gegeben werden.

## 1. Polizeihochheit der Kantone

Bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung handelt es sich um eine «originäre **Staatsaufgabe**»<sup>15</sup> bzw. «eine primäre und ursprüngliche Aufgabe eines jeden Staatswesens»<sup>16</sup>. Den Kantonen kommt dabei die originäre Kompetenz in diesem Bereich und damit die Hoheit im Bereich des Polizeiwesens («*sécteur policier*») zu.<sup>17</sup> Im Gegensatz zum Bund verfügen sie je eine eigene, umfassend tätige Polizeibehörde als kantonale Institution (teilweise zzgl. kommunaler Organe). Da die Polizeihochheit den Kantonen originär zukommt, können sie auch deren Organisation autonom und rechtlich frei gestalten, d.h. es kommt ihnen die «entsprechende *Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungskompetenz bezüglich der Wahrnehmung des umfassenden Gefahrenabwehrauftrags*» zu.<sup>18</sup>

### a. Kantonale Organisationsformen

In den Kantonen haben sich dabei zwei Organisationsmodelle herausgebildet: die **Einheitspolizei** (Aufgabenerfüllung durch ein singuläres kantonales Korps) und das **dualistische Modell** (Aufgabenerfüllung auf [inter-]kantonaler Ebene durch eine Kantonspolizei und auf [inter-]kommunaler Ebene durch eine Stadt- bzw. Gemeindepolizei).<sup>19</sup> Gemeindepolizeikorps («*police municipale*»; «*polizia comunale*») existieren v.a. in Kantonen, welche ihren Gemeinden grundsätzlich eine

<sup>11</sup> KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 77 f.

<sup>12</sup> ALTWICKER/StÄHLI, BSK-BV, Art. 57 N 23 und 43, je m.w.H.; TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 2 Rz. 24 m.w.H.

<sup>13</sup> Eingänglich differenzierend zum Begriff «Polizei»: SCHINDLER, Polizeibegriff(e).

<sup>14</sup> KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 17 in fine.

<sup>15</sup> ALTWICKER/StÄHLI, BSK-BV, Art. 57 N 23 in intio m.w.H.; nach v. HAYEK, Gesellschaft freier Menschen, S. 82, ist die Verteidigung gegen äussere Feinde («*oder möglicherweise vo[r] inneren Unruhen*») eine «unbezweifelbare Aufgabe der Regierung, (...) selbst in einem <Minimalstaat>[, a]ber (...) nicht die einzige Gefahr (...), der nur durch eine Organisation mit Zwangsgewalt wirkungsvoll begegnet werden kann».

<sup>16</sup> TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 4 Rz. 14 in fine m.H.a. die jeweilige Verfassungsgrundlage aller 24 Kantone, die eine solche kennen.

<sup>17</sup> Statt vieler: KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 76 in fine; ALTWICKER/StÄHLI, N 24; BLEICKER, CR-Cst., Art. 57 N 21 f.; FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 597 in medio: «*In der Entwicklung der Polizeigewalt kommt die historische Priorität den Kantonen zu*».

<sup>18</sup> TIEFENTHAL, Polizeihochheit – Grundpfeiler, S. 154 m.w.H.; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 103.

<sup>19</sup> KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 105 f.

weite Autonomie einräumen oder deren Gebiet geografisch stark zergliedert ist,<sup>20</sup> wobei das sog. **Community Policing** («*police de proximité*»), d.h. die «*auf Nähe zur Bevölkerung, Präsenz im Wohnquartier, Prävention und den Dialog mit der Gemeinschaft*» setzende Polizeiarbeit, besonders in Westschweizer Kantonen ihren Niederschlag in den jeweiligen Polizeierlassen gefunden hat (FR, NE, VS, GE, JU).<sup>21</sup> In anderen Kantonen wiederum (u.a. BE, LU, AR) wurden die Gemeindepolizeibehörden weitgehend aufgelöst und in die Kantonspolizei überführt.<sup>22</sup>

## b. Interkantonales Polizeirecht

Bei der der Erfüllung von Polizeiaufgaben kommt der interkantonalen Kooperation sowohl im originären Zuständigkeitsbereich der Kantone als auch bei den vom Bund an die Kantone übertragenen Vollzugsausgaben aus ressourcentechnischen Gründen sowie wegen den kleinräumigen Verhältnissen des Landes eine gewichtige Bedeutung zu.<sup>23</sup> Dies widerspiegelt sich im beachtlichen Bestand an interkantonalen resp. «*überkantonalen*» Institutionen und Konkordaten im Polizeibereich (nicht abschliessend):<sup>24</sup>

- Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren ([KKJPD](#))
- Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz ([KKPKS](#))
- Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police ([CLDJP](#))
- Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs ([SVSP](#))
- Sicherheitsverbund Schweiz ([SVS](#))
- Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze vom 6. April 2006 («*IKAPOL-Vereinbarung*»)
- [Konkordat](#) über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Westschweiz vom 3. April 2014 (FR, GE, JU, NE, VD, VS)
- [Konkordat](#) über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz vom 20. Januar 1995 (BE, SO, BL, BS, AG und die Stadt Bern)
- Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz ([Polizeikonkordat Zentralschweiz](#): LU, UR, SZ, OW, NW, ZG)
- Interkantonale Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit vom 21. Januar 1976 (GL, SG, AI, AR, GR, SH, TG [[Ostschweizer Polizeikonkordat](#)])
- Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007, Änderung vom 2. Februar 2012 ([iSR 5.3-3](#)), sog. revidiertes Hooligan-Konkordat
- Interkantonale Vereinbarung (bzw. Konkordat) über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS) vom 19. November 2009 ([iSR 5.3-4](#))
- Konkordat über die Sicherheitsunternehmen vom 18. Oktober 1996 ([iSR 5.3-8](#))
- Interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme (POLAP), noch nicht in Kraft<sup>25</sup>

<sup>20</sup> TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonaes Polizeirecht, § 30 Rz. 6.

<sup>21</sup> KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 108 und 44, je m.w.H.

<sup>22</sup> Zu den Gründen hierfür sowie den damit verbundenen Nachteilen s. KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 110 f.

<sup>23</sup> Vgl. TIEFENTHAL, Polizeihöheit – Grundpfeiler, S. 155.

<sup>24</sup> Vgl. TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonaes Polizeirecht, § 2 Rz. 13–22 je mit zahlreichen Hinweisen, KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, N 119–121 und 141–152; TIEFENTHAL, Polizeihöheit – Grundpfeiler, S. 154 f.

<sup>25</sup> Die Vernehmlassung endete am 30. April 2026: Vgl. KKJPD, [Eröffnung Vernehmlassung POLAP+](#); für weitergehende Informationen s. die [POLAP Informationsveranstaltung](#) vom 24. März 2026; s. ferner [BGE 151 I 137 E. 6](#)

- Schweizerisches Polizei-Institut (SPI) in Neuchâtel und die [sechs interkantonalen Polizeischulen](#)

Damit kommt dem **kooperativen Föderalismus** bei der Erfüllung des Polizeiauftrages in der Schweiz eine hohe Bedeutung zu, und zwar sowohl im horizontalen wie im vertikalen Verhältnis. Letztere setzen mindestens eine sachliche Teilzuständigkeit des Bundes in der BV voraus.<sup>26</sup>

## 2. Sektorielle Bundeszuständigkeiten

Der Bund dehnt seine Kompetenzen im Bereich polizeilicher Aufgabenerfüllung gegenüber den Kantonen nicht weiter aus, *«als es das Gesamtinteresse des Landes verlangt»*.<sup>27</sup> Auf Bundesebene bestehen v.a. in sektoriellen Sachbereichen polizeirechtliche Bundeserlasse (Staatschutz [Art. 265 StGB<sup>28</sup>, NDG<sup>29</sup>, BWIS<sup>30</sup>], Zoll [ZG<sup>31</sup>], Überwachung [BÜPF<sup>32</sup>], polizeiliche Informationssysteme [BPI<sup>33</sup>], strafrechtliche Befugnisse [ZentG<sup>34</sup>, ZeugSG<sup>35</sup>, ZAG<sup>36</sup>]), Strafverfolgung [Art. 123 BV, StGB, StPO<sup>37</sup>], Militärpolizei [MG<sup>38</sup>], andere sicherheitspolizeiliche Belange wie Botschaftsschutz), aber kein eigentliches Polizeiaufgabengesetz.<sup>39</sup>

Dem Bund kommt nach der h.L. *«aufgrund seiner Staatlichkeit»* zudem die **sicherheitsrechtliche Letztverantwortung** für das gesamte Schweizer Staatsgebiet zu, was sich in den Instrumenten der Bundesintervention (Art. 52 Abs. 2 BV)<sup>40</sup> und Bundesexekution (abgeleitet aus Art. 49 Abs. 2 BV)<sup>41</sup> ausdrückt: Erstere greift, wenn die verfassungsmässige Ordnung eines Kantons bedroht oder gestört ist und der betroffene Kanton seine Ordnung nicht allein oder mit Hilfe anderer Kantone wiederherstellen kann; Zweitere stellt eine Folge der Bundesaufsicht dar und greift,

---

und die Ausführungen dazu im [Rechtsprechungsobservatorium 2024](#), in: [IFF-Newsletter 1/2025](#) vom 7. April 2025, S. 15.

<sup>26</sup> TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 2 Rz. 4 und 9 m.w.H.

<sup>27</sup> So explizit noch FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 597.

<sup>28</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB] vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0).

<sup>29</sup> Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG) vom 25. September 2015 (SR 121).

<sup>30</sup> Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1987 (SR 120).

<sup>31</sup> Zollgesetz (ZG) vom 18. März 2005 (SR 631.0).

<sup>32</sup> Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) vom 18. März 2016 (SR 780.1).

<sup>33</sup> Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) vom 13. Juni 2008 (SR 361).

<sup>34</sup> Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG) vom 7. Oktober 1994 (SR 360).

<sup>35</sup> Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG) vom 23. Dezember 2011 (SR 312.2).

<sup>36</sup> Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 20. März 2008 (SR 364).

<sup>37</sup> Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0).

<sup>38</sup> Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärsgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (SR 510.10).

<sup>39</sup> TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonale Polizeihoheit, § 2 Rz. 38 f.; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 82 ff.

<sup>40</sup> Vgl. statt vieler BELSER E. M./MASSÜGER N., BSK-BV, Art. 52 N 14 ff. m.w.H.; SCHWEIZER R. J./MÜLLER R. P., SG Komm. BV, Art. 52 N 4 ff. m.w.H.

<sup>41</sup> S. dazu WALDMANN B., BSK-BV, Art. 49 N 33 und 42, je m.w.H.; MARTENET V., CR-Cst., Art. 49 N 72 f. mit zahlreichen Hinweisen. Die letzte Bundesintervention erfolgte 1932 in Genf; zur Übersicht s. WILI H.-U., [Bundesintervention](#), in: [Historisches Lexikon der Schweiz \(HLS\)](#), 1. Eidgenössische Intervention, zuletzt bearbeitet am 21. Februar 2018.

«wenn ein Kanton seinen bundesrechtlichen Pflichten nicht nachkommt und somit selbst als Störer auftritt».<sup>42</sup>

Im Bereich des materiellen und formellen Strafrechts kommt dem Bund die umfassende, nachträglich derogatorische Rechtsetzungskompetenz zu (Art. 123 Abs. 1 BV). Für die Umsetzung (**Vollzugsföderalismus**) sind jedoch grundsätzlich die Kantone zuständig (Art. 46 Abs. 1 BV und Art. 123 Abs. 2 BV).<sup>43</sup> Dies umfasst insbesondere die Polizeiarbeit im Rahmen der Strafverfolgung unter Geltung der StPO (Art. 15 Abs. 1 StPO) und die Gerichtspolizei. Damit verbunden ist auch der Vollzug des vom Bund gestützt auf Art. 82 Abs. 1 BV erlassenen Strassenverkehrsrechts.<sup>44</sup>

Von weitreichender Bedeutung für das Polizeirecht in der Schweiz sind auch diverse völkerrechtliche Verträge, wobei deren Aushandlung und Ratifikation ganz grundsätzlich in die Kompetenz des Bundes (Art. 54 Abs. 1 BV) fallen.<sup>45</sup> Mit Ausnahme von Kap. II./3./c. hiernach wird in diesem Beitrag nicht weiter darauf einzugehen sein.

### 3. Rechtsstaatliche Grundlagen und Schranken der Polizei

#### a. Legalitätsprinzip, Opportunitätsprinzip und polizeiliche Generalklausel

Jede staatliche Handlung muss sich auf eine genügende rechtliche Grundlage stützen und innerhalb deren Schranken vorgenommen werden (Art. 5 Abs. 1 BV). Nur folgerichtig gilt dies ebenso für die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung als auch für die auf Beseitigung von Störungen gerichtete Tätigkeit staatlicher Behörden; zentral für diese ist nach dieser Definition der Tatbestand der Gefahr und dessen Abwehr.<sup>46</sup> Unter öffentlicher Sicherheit versteht die h.L. den Schutz der klassischen Polizeigüter, die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung sowie den Schutz staatlicher Einrichtungen. Die öffentliche Ordnung wiederum umfasst «die Gesamtheit aller Ordnungsvorstellungen (...), deren Befolgung nach der jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauung als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens der Privaten anzusehen ist».<sup>47</sup>

Als **Gefahr** wird im Allgemeinen eine «Sachlage verstanden, die bei ungehindertem Ablauf des zu erwarteten Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an den

<sup>42</sup> KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 82 m.H.a. BGE 117 Ia 202 E. 4a; TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 2 Rz. 25–27; WALDMANN B., BSK-BV, Art. 49 N 42 m.w.H.; vgl. SCHWEIZER R. J./MÜLLER R. P., SG Komm. BV, Art. 52 N 32 und 34. Bisher wurde seit Bestehen des Schweizerischen Bundesstaates noch nie eine Bundesexekution vollzogen: WILI H.-U., Bundesintervention, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), 2. Bundesexekution, zuletzt bearbeitet am 21. Februar 2018

<sup>43</sup> GÖKSU T., BSK-BV, Art. 123 N 3 und 22; GRODECKI St., CR-Cst., Art. 123 N 3 f.; VEST H., SG Komm. BV, Art. 123 N 3; TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 2 Rz. 57 m.w.H.

<sup>44</sup> TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 2 Rz. 74 f.; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 161; TIEFENTHAL, Polizeihoheit – Grundpfeiler, S. 156.

<sup>45</sup> S. hierzu eingehend: TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 3 S. 81 ff.; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 122 ff. und 196 ff.; zu den jüngsten Entwicklungen der Vertragsschlusspraxis bei der internationalen Polizeikooperation der Schweiz s. FISCHER/TIEFENTHAL, Parlament im Abseits.

<sup>46</sup> Für eine konzise und prägnante Zusammenfassung der grundlegenden Herleitung und verfassungsrechtlichen Anforderungen an (wirtschafts-)polizeiliches Handeln im Allgemeinen s. MAYHALL, S. 142–147.

<sup>47</sup> TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 5 Rz. 15 m.w.H.

*polizeilichen Schutzgütern führt*». <sup>48</sup> Unter Schaden als normatives Tatbestandelement versteht man «*die objektive Minderung eines vorhandenen normalen Bestands von Rechtsgütern*», welcher bei einem ungestörten Weiterlauf der Geschehnisse mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit eintreten kann, aber nicht muss (Prävention).<sup>49</sup>

Das polizeirechtliche<sup>50</sup> **Opportunitätsprinzip** besagt, dass der Polizei bei der Gefahrenabwehr ein *Entscheidungsermessen*, ob sie gegen eine Gefahr einschreiten will oder nicht, zukommt und falls ja, ein *Auswahlermessen* bezüglich der konkreten Massnahme, die sie hiergegen ergreifen will. Es erlaubt der Polizei, ihre (begrenzten) Mittel «*den Verhältnissen anzupassen und [ggf.] Prioritäten zu setzen*». <sup>51</sup> Das bedeutet, dass die Polizei **zum Handeln ermächtigt, aber nicht verpflichtet** ist;<sup>52</sup> dennoch: «*In neuerer Zeit wird das polizeiliche Handeln jedoch mehr und mehr zur [staatlichen] Pflicht: einerseits aufgrund ausdrücklicher Gesetzesnormen, andererseits wegen der wachsenden Ohnmacht der Einzelnen gegenüber den modernen Gefahren*», nicht zu vergessen infolge der wachsenden Schutzpflichten, die zunehmend aus den Grundrechten abgeleitet werden.<sup>53</sup> Das Opportunitätsprinzip ist damit ein Ausdruck der verhältnismässigen Ressourcenallokation polizeilichen Handelns, aber (oder eben gerade deswegen auch) ebenfalls eines liberalen Staatsverständnisses<sup>54</sup> (s. [Art. 6 BV](#)).

Die **polizeiliche Generalklausel** ist eine «*besondere Art der Anwendung des Legalitätsprinzips*». <sup>55</sup> Sie vermag trotz fehlender Rechtsgrundlage auch schwere Grundrechtseingriffe zu legitimieren, wenn 1) ein **fundamentales Rechtsgut** 2) von einer **schweren Gefahr zeitlich unmittelbar beeinträchtigt** wird und **daher geschützt werden muss** und 3) die **Gefahr nicht anders abgewendet werden kann** als mit den gesetzlich nicht explizit vorgesehenen Mitteln (**Subsidiarität**). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Anwendung der Generalklausel auf unvorhersehbare (sog. echte) Notfälle beschränkt, was ihre legitime Anwendung aufgrund des höher zu

<sup>48</sup> ZÜND/ERRASS, *Polizeiliche Generalklausel*, S. 266 in fine m.w.H.; zum Begriff der klassischen Polizeigüter zählen Leib und Leben, öffentliche Gesundheit, Freiheit und Eigentum, öffentliche Sicherheit und Ordnung, öffentliche Ruhe, öffentliche Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr: WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap 5. Rz. 62 m.w.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2549 ff. m.w.H.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1483–1496 m.w.H.

<sup>49</sup> So ZÜND/ERRASS, *Polizeiliche Generalklausel*, S. 271; für einen **gewohnheitsrechtlichen Ansatz**: FLEINER, *Bundesstaatsrecht*, S. 321 in initio: «*In der Schweiz hat die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit von jeher kraft Gewohnheitsrecht als oberste Aufgabe der leitenden Regierungsbehörden der Kantone und des Bundes gegolten (...), mag die Verfassung sie ihnen ausdrücklich übertragen oder als stillschweigende Zuständigkeit vorausgesetzt haben*», m.H.a. [BGE 7 I 502](#) (Sozialistischer Weltkongress) und [BGE 12 I 93](#) (Heilsarmee).

<sup>50</sup> In Abgrenzung zum strafrechtlichen Opportunitätsprinzip: [Art. 52 StGB](#), [Art. 8 StPO](#).

<sup>51</sup> TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1558 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2562 in initio; TIEFENTHAL/FISCHER, *Kantonales Polizeirecht*, § 5 Rz. 41 m.w.H.

<sup>52</sup> TIEFENTHAL/FISCHER, *Kantonales Polizeirecht*, § 5 Rz. 40.

<sup>53</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2562; für eine aus Art. 22 BV abgeleitete polizeiliche Schutzpflicht des Staates vgl. [BGE 147 I 161](#) E. 7.4, aber sodann E. 7.5, wo das BGER dem Opportunitätsprinzip dennoch Geltung verschafft hat, indem es erwog, dass die Schutzpflichten des Staates «*jedoch an den Kapazitäten und konkreten tatsächlichen Möglichkeiten der Behörden, namentlich der Polizeikräfte, zu messen*» sind.

<sup>54</sup> KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 249 in initio.

<sup>55</sup> ZÜND/ERRASS, *Polizeiliche Generalklausel*, S. 273 in fine m.H.a. ADOLPH JULIUS MERKL, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien/Berlin 1927 (Nachdruck Darmstadt 1969), S. 249. Nach WEBER, *Generalklauseln*, S. 556, dienen Generalklauseln allgemein als «*Knautschzonen*» im Rechtssystem, damit auch atypische Einzelfälle in einem ansonsten starren Gesetz unter die geltende Rechtsordnung fallen können.

gewichtenden Interesses an der Gesetzmässigkeit des polizeilichen Handelns ausschliesst, wenn der Gesetzgeber eine typische und erkennbare Gefährdungslage nicht geregelt hat.<sup>56</sup> Besteht für den Schutz eine Rechts- bzw. Polizeiguts eine staatliche Schutzpflicht, ist das Kriterium der Unvorhersehbarkeit nach neuerer bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht sachgerecht; es bildet keine Anwendungsvoraussetzung für die polizeiliche Generalklausel, sondern nur ein im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigendes Element unter anderen.<sup>57</sup>

Die polizeiliche Generalklausel stellt ungeschriebenes Verfassungsrecht dar, ist aber an mehreren Stellen des Bundesrechts (insbesondere [Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV](#) oder [Art. 185 Abs. 3 BV](#)) sowie explizit in den meisten kantonalen formellgesetzlichen Polizeierlassen positiviert.<sup>58</sup> Dies obschon Generalklauseln gerade deshalb Einzug in die moderne Rechtsordnung fanden, weil auch nicht der vorausschauendste Gesetzgeber bei «*de[n] immer rascher eintretenden technischen und gesellschaftlichen Wandlungen (...) alle Eventualitäten des Lebens in den Rahmen kassuistisch gefaßter Normen zu zwingen*» vermag.<sup>59</sup>

#### b. Verhältnismässigkeit: Insbesondere zum Störerprinzip und Verursacherprinzip

Staatliches Handeln muss verhältnismässig, d.h. zum Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, erforderlich und zumutbar sein ([Art. 5 Abs. 2](#) in fine BV; vgl. [Art. 36 Abs. 3 BV](#)).<sup>60</sup> Dementsprechend dürfen polizeiliche Massnahmen in zeitlicher, örtlicher, persönlicher und sachlicher Hinsicht nicht über das hinaus gehen, was der polizeiliche Zweck erfordert. Das gilt sowohl für generell-abstrakte Polizeiregelungen als auch für polizeiliche Einzelanordnungen. Somit kommt dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz im Polizeirecht allgemein eine zentrale und gewichtige Bedeutung zu.<sup>61</sup> Die formellen Polizeierlasse der meisten Kantone «*verankern den allgemeinen Rechtsgrundsatz in seiner spezifisch polizeirechtlichen Verankerung*» denn auch positivrechtlich.<sup>62</sup>

Das **Störerprinzip** (*principe du perturbateur, principio del perturbatore*) ist eine Ableitung des Verhältnismässigkeitsprinzips, gemäss welchem sich polizeiliches Handeln gegen diejenigen Personen (Störer/perturbateur/perturbatore) zu richten hat, die einen polizeiwidrigen Zustand – verschuldensunabhängig – zu verantworten haben, wobei sie diesen unmittelbar [direkte

<sup>56</sup> WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 5. Rz. 46–49; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2580–2589; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1543–1547; ZÜND/ERRASS, Polizeiliche Generalklausel, S. 279 ff. Erst nach zunehmender Kritik hat das BGer die Unvorhersehbarkeit als eigenständige Voraussetzung zur Anwendung der Generalklausel fallen gelassen und berücksichtigt dieses Erfordernis seither bei der Interessenabwägung (Verhältnismässigkeitsprüfung): vgl. TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 6 Rz. 11 m.w.H. sowie die Fn. hiernach.

<sup>57</sup> WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 5. Rz. 49 m.w.H.; [BGE 137 II 431 E. 3.3.2](#), BGer, Urteil [2C\\_166/2009](#) vom 30. November 2009, E. 2.3.2.1.

<sup>58</sup> WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 5. Rz. 47; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2580; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1544; mit eingänglichem Bezug auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung ZÜND/ERRASS, Polizeiliche Generalklausel, S. 275 und 277 ff.

<sup>59</sup> WEBER, Generalklauseln, S. 518 in medio.

<sup>60</sup> Statt vieler: WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 5 Rz. 68.

<sup>61</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2599; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 673; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1554 ff.; zur grundlegenden Relevanz in der Eingriffsverwaltung WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 5 Rz. 69 m.w.H.

<sup>62</sup> TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 5 Rz. 20.

Abfolge in der Kausalkette!] verursacht haben müssen.<sup>63</sup> Es bezweckt die sachgerechte Eruiierung des Personenkreises, der eine polizeiliche Massnahme zu dulden und ggf. den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen hat, damit nicht unbeteiligte Dritte hierfür in die Pflicht genommen werden.<sup>64</sup> Lehre und Rechtsprechung unterscheiden in typologischer Hinsicht den **Verhaltensstörer** (Stöorzustand durch eigenes Tun oder Unterlassen oder von Dritten in seiner Verantwortung), den **Zustandsstörer** (Inhaber der rechtlichen oder tatsächlichen Gewalt über die störungsverursachende Sache) und den **Zweckveranlasser** (Störer, der durch sein Tun oder Unterlassen unmittelbar bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet).<sup>65</sup>

Das **Verursacherprinzip** (*principe de causalité, principio di causalità*) leitet sich demgegenüber nicht aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz ab und ist folglich als eigenständiges Prinzip zu betrachten.<sup>66</sup> Es soll eine sachgerechte Verteilung entstandener Kosten («*Kostenanlastung*») herbeiführen; gemeint sind regelmässig die Kosten zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes. Sofern diese aber nicht aus einer vollzogenen Ersatzvornahme herrühren, muss eine solche Kostenanlastung infolge des Legalitätsprinzips spezialgesetzlich geregelt sein (oder gleich verfassungsrechtlich: [Art. 74 Abs. 2 Satz 2 BV](#)).<sup>67</sup> In den Polizeierlassen der Kantone ist der Kostenersatz teilweise sehr unterschiedlich geregelt (dazu Kap. III. und IV. hiernach).<sup>68</sup>

### c. Die notorisch bedeutendsten verfassungsmässigen Grundrechte und Menschenrechte des Völkerrechts bei der Polizeitätigkeit in der Schweiz

Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht ([Art. 5 Abs. 1 BV](#)). Das gilt demnach ebenso für die polizeiliche Aufgabenerfüllung. Die Rechtsbindung bezieht sich auf die jeweiligen Polizeierlasse, aber auch die jeweils anwendbare Kantonsverfassung sowie schweizweit stets die Normen der Bundesverfassung und des Völkerrechts.<sup>69</sup> Polizeiliche Aufgabenerfüllung ist besonders «*grundrechtssensibel*», da der Grundrechtsschutz zur Kernaufgabe der Polizei gehört, aber diese ihre Aufgaben nur unter Anwendung von Zwang erfüllen kann (Zwangsmonopol).<sup>70</sup> Eine

<sup>63</sup> WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 5. Rz. 80 m.w.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2608 ff. m.w.H.; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 272 m.w.H.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1565 f. m.w.H.; TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 5 Rz. 22 ff. m.w.H. und die dortigen Beispiele: Randalierer oder Hooligans; Nachtruhestörer; «Gaffer»; umweltverunreinigender Betrieb (Verhaltensstörer); Eigentümer der zustandsstörenden Sache oder bspw. Fahrzeuglenker eines fahruntüchtigen Autos (Zustandsstörer); Organisator eines Fussballspiels mit einem Klub, der für seine gewalttätige Hooligan-Szene bekannt ist; Teilnehmer an einer Gegendemonstration, wenn die konkrete Gefahr von gewaltsamen Ausschreitungen oder Sachbeschädigungen besteht (Zweckveranlasser).

<sup>64</sup> Statt vieler: TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 5 Rz. 23 m.w.H.; WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 5. Rz. 80 in medio m.w.H.

<sup>65</sup> WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 5. Rz. 81; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2612–2024a m.w.H.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1568–1571 m.w.H.; TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 5 Rz. 26–28 m.w.H.; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 272.

<sup>66</sup> So TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1573; TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 5 Rz. 44, nennen es in diesem Zusammenhang gar ein «*besonderes polizeiliches Handlungsprinzip*».

<sup>67</sup> TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1574; WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 5. Rz. 83; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 274.

<sup>68</sup> TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 5 Rz. 44; grundlegend zum Verursacherprinzip: FRICK M., Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz.

<sup>69</sup> KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 281: Einige Kantone geben die Rechtsbindung der Polizei in ihrem Polizeigesetz explizit wieder.

<sup>70</sup> KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 284 in initio.

effektive Grundrechtsausübung für alle Individuen setzt denn auch «eine grundsätzliche **Stabilität und Sicherheit im Gemeinwesen voraus**». <sup>71</sup> In der Praxis der Polizeiarbeit sind folgende verfassungsmässigen Grundrechte und völkerrechtliche Menschenrechte von grundlegender Bedeutung: <sup>72</sup>

- Schutz und Achtung der Würde des Menschen ([Art. 7 BV](#))
- Willkürverbot ([Art. 9 BV](#))
- Recht auf Leben ([Art. 10 Abs. 1 BV](#); [Art. 2 EMRK](#); [Art. 6 Abs. 1 UNO-Pakt II](#))
- Folterverbot und Verbot grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung ([Art. 10 Abs. 3 BV](#); [Art. 3 EMRK](#); [Art. 7 UNO-Pakt II](#))
- Rechtsgleichheit ([Art. 8 Abs. 1 BV](#); [Art. 26 UNO-Pakt II](#)) und Diskriminierungsverbot ([Art. 8 Abs. 2 BV](#); [Art. 14 EMRK](#))
- Recht auf persönliche Freiheit ([Art. 10 Abs. 2 BV](#); [Art. 5 Ziff. 1 EMRK](#); [Art. 9 Abs. 1 Satz 1 UNO-Pakt II](#)) und Rechte im Freiheitsentzug ([Art. 31 Abs. 1 BV](#); [Art. 5 Ziff. 1 EMRK](#); [Art. 9 Abs. 1 Satz 2 f.](#) sowie Abs. 2–5 und [Art. 10 UNO-Pakt II](#) [menschenwürdige Behandlung und Unterbringung])
- Schutz der Privatsphäre ([Art. 13 BV](#); [Art. 8 EMRK](#); [Art. 17 UNO-Pakt II](#))
- Schutz von Kindern und Jugendlichen ([Art. 3 UNO-KRK](#); [Art. 11 BV](#))
- Eigentumsgarantie ([Art. 26 BV](#))
- Verfahrensgrundrechte ([Art. 29 BV](#))
- und die Versammlungsfreiheit sowie allgemeiner die Meinungs- und Informationsfreiheit ([Art. 22 BV](#); [Art. 11 EMRK](#); [Art. 21 UNO-Pakt II](#) | [Art. 16 BV](#); [Art. 10 EMRK](#); [Art. 19 UNO-Pakt II](#)).

Der vorliegende Beitrag legt den Fokus auf Kundgebungen/Demonstrationen, folglich ist im nachfolgenden Kontext das Grundrecht der Versammlungsfreiheit von besonderer Relevanz. Diese wird in Art. 22 Abs. 1 BV gewährleistet. Nach Art. 22 Abs. 2 BV hat jede Person das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen (**positive Versammlungsfreiheit**) oder Versammlungen fernzubleiben (**negative Versammlungsfreiheit**). <sup>73</sup> Die Versammlungsfreiheit kommt zunächst generell allen natürlichen Personen zu; juristische Personen können sich auf sie berufen, soweit sie Veranstalter einer Versammlung sind. <sup>74</sup> Geschützt sind alle Versammlungen, d.h. alle Formen des Zusammenfindens von Menschen, die meinungsbildend sind oder eine Meinungs- oder auch nur Informationsäusserung bezwecken, wobei bereits freundschaftliche/persönliche Zusammenkünfte zur Unterhaltung vom objektiven Schutzbereich erfasst werden. <sup>75</sup> Art. 11 Ziff. 1 EMRK und Art. 21 UNO-Pakt II schützen zwar nur friedliche Versammlungen, aber die Anforderungen an die Annahme einer **nichtfriedlichen Versammlung** sind im konkreten Einzelfall hoch: die blossе Tatsache, dass rechtswidrige Akte irgendeiner Art

<sup>71</sup> KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 285.

<sup>72</sup> Für eine ausführliche Übersicht mit zahlreichen Hinweisen: KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 279–616 (§ 7).

<sup>73</sup> Vgl. BELSER/WALDMANN, Kap. 5. Rz. 79.

<sup>74</sup> BELSER/WALDMANN, Kap. 5. Rz. 77; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Rz. 1051 m.H.a. [BGE 92 I 24](#).

<sup>75</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Rz. 1053 m.w.H.; BELSER/WALDMANN, Kap. 5. Rz. 74 m.w.H.; [BGE 132 I 49](#) E. 5.3 in medio; [BGE 132 I 256](#) E. 3.; [BGE 137 I 31](#) E. 6.1 m.w.H.; zu Art. 11 EMRK u.a. EGMR, [Urteil 29580/12](#) vom 15. November 2018 *Affaire Navalnyy c. Russie*.

begangen werden, genügt nach Lehre und Rechtsprechung für sich isoliert betrachtet noch nicht, um die Versammlung vom grundrechtlichen Schutz auszunehmen. Aber sobald **Veranstalter** oder **Teilnehmende** «*gewalttätige Absichten haben, Gewalt herbeiführen wollen oder die Grundlage einer demokratischen Gesellschaft auf andere Weise ablehnen*», sind sie von deren Schutzbereich nicht mehr erfasst. Obschon der Wortlaut von Art. 22 BV keine derartige Einschränkung des Schutzbereichs kennt, herrscht ebenso im Bundesverfassungsrecht das Verständnis vor, dass nur friedliche Veranstaltungen schutzwürdig sind;<sup>76</sup> das Randalieren gehört keinesfalls zum Begriff der Demonstration.<sup>77</sup> Unter Einhaltung der Vorgaben von Art. 36 BV ist die Versammlungsfreiheit einschränkbar, wobei die Bewilligungsunterstellung oder Meldepflichten in diesem Zusammenhang die bedeutendsten Formen der (präventiven) Einschränkung darstellen.<sup>78</sup> Die nachträgliche rechtliche Sanktionierung von Versammlungen ist ebenfalls eine unter Einhaltung von Art. 36 BV zulässige und bekannte Einschränkung von Art. 22 BV.<sup>79</sup>

#### 4. Zur Nutzung öffentlicher Sachen im Allgemeinen

Demonstrationen und Kundgebungen finden notorischerweise zumeist auf öffentlichem Grund statt und benötigen i.d.R. eine vorgängige Bewilligung des zuständigen Gemeinwesens. Ob eine solche Veranstaltung von der zuständigen Behörde bewilligt wurde oder nicht, kann Auswirkungen auf die polizeirechtliche Einordnung und Einschätzung haben (vgl. Kap. III.). Daher sollen im Folgenden die Begrifflichkeit sowie die staats- und verwaltungsrechtliche Herleitung der Bewilligungspflicht für die Nutzung öffentlichen Grundes kurz skizziert werden.

##### a. Begriff und Differenzierung

Öffentlicher Grund stellt zumeist eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch dar, d.h. sie steht der Allgemeinheit zur Benützung offen.<sup>80</sup> Der **schlichte Gemeingebrauch** öffentlicher Sachen ist bewilligungsfrei zulässig, solange die Nutzung bestimmungsgemäss und gemeinverträglich erfolgt.<sup>81</sup> **Bei gesteigertem Gemeingebrauch** dagegen ist die Nutzung nicht mehr gemeinverträglich oder bestimmungsgemäss und beeinträchtigt andere Nutzer damit wesentlich, ohne sie aber

<sup>76</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Rz. 1058 f. m.w.H.; BGE 132 I 256, E. 3; BGE 143 I 147 E. 3.2.; dabei sollte nicht vergessen gehen, dass die beabsichtigte Meinungskundgebung nach menschlicher Erfahrung mehr mit einer gewissen Förschheit und weniger mit blosser Sachlichkeit erfolgt – BGE 97 IV 104 E. 3a: «*Wer als Redner an einer öffentlichen Kundgebung (...) eine Masse stimmungsmässig in Bewegung [setzen] will, wird "fordernd" auftreten, sich mit seinem Anliegen in einer durch Tonfall, Lautstärke und Gebärde betonten Weise an seine Zuhörer wenden. Das darin liegende Moment einer gewissen Eindringlichkeit gehört also zum Wesen der Aufforderung und unterscheidet diese von der bloss neutralen Aussage*». Diese können aber auch nachgelagerte Rechtsfolgen zeitigen: vgl. bspw. BGE 138 III 641.

<sup>77</sup> Explizit: BGE 111 Ia 322 E. 6a.

<sup>78</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Rz. 1080 und 1084; s. BGE 147 I 450 E. 3.2.

<sup>79</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Rz. 1083; BGE 143 I 147 E. 3; BGE 147 I 103 E. 10.3; BGE 147 I 372 E. 4.4 f.

<sup>80</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2226, ibd. zur Abgrenzung von öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch zum Verwaltungsvermögen (beschränkter Benutzerkreis und unmittelbarer Gebrauchswert) und zum Finanzvermögen (mittelbarer Nutzen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben).

<sup>81</sup> WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 7. Rz. 32 (vorbehältlich polizeirechtlich motivierter Bewilligungen); HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2260.

auszuschliessen.<sup>82</sup> Sie kann für bewilligungspflichtig erklärt werden, wobei ein bedingter Anspruch auf Erteilung dieser Bewilligung besteht, wenn der gesteigerte Gebrauch an der öffentlichen Sache zur Ausübung eines Grundrechts benötigt wird.<sup>83</sup> Das Vorliegen und die Zulässigkeit von sowohl schlichtem als auch von gesteigertem Gemeingebrauch bestimmen sich nach dem kantonalen Recht.<sup>84</sup> Bei der Bewilligung der (gesteigerten) Nutzung von öffentlichem Grund handelt es sich indes nicht um eine Polizeibewilligung, sondern um eine Bewilligung *sui generis*.<sup>85</sup>

#### **b. Zur Bewilligungspflicht bei gesteigertem Gemeingebrauch und ihrer Rechtsgrundlage im Besonderen**

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts kann das Gemeinwesen auch **ohne gesetzliche Grundlage** eine Bewilligungspflicht vorsehen, aber es bezeichnet das Bestehen einer Rechtsgrundlage dennoch zumindest als wünschenswert. Dies hat zur Folge, dass die Bewilligungspflicht auch auf einer Verwaltungsverordnung beruhen kann oder dass eine gesetzliche Bewilligungspflicht auch bei sehr tiefer Normdichte (u.a. wenn die Bewilligungskriterien nicht genannt werden) rechtsgenügend besteht. Die Lehre kritisiert diese Rechtsprechung überwiegend und bejaht das Erfordernis einer Rechtsgrundlage für das rechtsgültige Bestehen der Bewilligungspflicht.<sup>86</sup>

### **III. Die versammlungsfreiheitsrelevanten Polizeiregelungen in den einzelnen Kantonen**

Im folgenden Kapitel werden sämtliche in Bezug auf die Ausübung sowie die Einschränkung der Versammlungsfreiheit – mit dem Fokus auf das Abhalten von Veranstaltungen im Allgemeinen sowie von Kundgebungen im Besonderen – unmittelbar relevanten generell-abstrakten Bestimmungen des materiellen Polizeirechts jedes einzelnen Kantons aufgelistet und kurz wiedergegeben sowie stellenweise prägnant kommentiert.

Mit dem **Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007** (s. Kap. II./1./b. hiervor) – dem sog. **Hooligan-Konkordat** – existiert zudem eine praktisch bedeutsame versammlungsfreiheitsrelevante interkantonale Rechtsquelle, welche ebenfalls in unterschiedlichem Masse Eingang in die kantonalen Polizeigesetzgebungen gefunden hat. Dem Konkordat sind mittlerweile alle 26 Kantone beigetreten (zuletzt der Kanton Tessin am 15. April 2013), wobei die Kantone beider Basel je der Erstfassung beigetreten sind, nicht aber der revidierten Fassung gemäss der Änderung vom 2. Februar 2012 (Art. B/A-1 sowie B/A-2 e contrario Hooligan-Konkordat; die Parlamente beider Kantone sind nicht auf die entsprechenden Beitrittsvorlagen eingetreten). Da das Konkordat spezifisch auf (grosse bzw. notorisch gewaltbegleitete) Sportanlässe und

<sup>82</sup> WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 7. Rz. 33 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2274 ff.

<sup>83</sup> WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 7. Rz. 37; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2285.

<sup>84</sup> BGE 135 I 302 E. 3.1 in medio; BGer, Urteil 1C\_463/2020 vom 3. März 2022, E. 4.2.

<sup>85</sup> WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 7. Rz. 36 m.w.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2287 m.w.H.; illustrativ: BGer, Urteil 1C\_667/2023 vom 3. Juni 2024, E. 4.1 ab medio.

<sup>86</sup> WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 7. Rz. 37 f. m.w.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2285 f. m.w.H.

eben nicht auf allgemeine oder meinungsbildende Zusammenkünfte im obbeschriebenen Sinne zugeschnitten ist,<sup>87</sup> wird in diesem Beitrag nicht weiter auf dieses eingegangen werden.<sup>88</sup>

## 1. Zürich

Im Kanton Zürich stellen das Polizeigesetz-ZH<sup>89</sup>, das Polizeiorganisationsgesetz-ZH<sup>90</sup> und die Polizeiverordnung-ZH<sup>91</sup> die zentralen allgemeinen Rechtsquellen des Polizeirechts dar.

In den §§ 32–32g PolG-ZH sind die Rechtsgrundlagen für diverse Überwachungsmassnahmen (Titel der Marginalie Kap. F.) niedergelegt. § 32 PolG-ZH stellt die allgemeine kantonale Grundnorm für polizeiliche Observationen dar. Die Observation dient der Verhinderung und Erkennung von Verbrechen und Vergehen [Art. 10 Abs. 2 f. StGB] und ermächtigen die Polizei, Personen und Sachen ausserhalb des Geheim- oder Privatbereichs i.S.v. Art. 179<sup>quater</sup> StGB offen oder verdeckt zu beobachten (§ 32 Abs. 1 PolG-ZH).<sup>92</sup> Mit § 32c PolG-ZH existiert seit dem 1. Januar 2013 in Zürich eine spezifische Regelung für die **Audio- und Videoüberwachung bei Grossveranstaltungen**: Gemäss dieser Norm kann die Polizei bei öffentlich zugänglichen Grossveranstaltungen und Kundgebungen Personen offen oder verdeckt mit Audio- und Videogeräten überwachen, so dass Personen identifiziert werden können (§ 32c Abs. 1 PolG-ZH).

Der Begriff der öffentlichen Veranstaltung erfasst nach der im Kanton vertretenen Meinung in der Praxis inhaltlich kommerzielle wie politische und vom Verhalten her friedliche wie «*unfriedliche*» Anlässe (s. diesbezüglich aber Kap. II./3./c. in fine hiervor), die sich an allgemein zugänglichen Orten abspielen.<sup>93</sup> Obschon § 32c PolG-ZH eine *lex specialis* zu den §§ 32-32b PolG-ZH darstellt, sind auch Observierungen von konkreten Personen i.S.v. § 32 Abs. 2 PolG-ZH möglich.<sup>94</sup> Zeitgleich sind auch strafprozessuale Observationen – gemäss den dort massgeblichen Voraussetzungen – zulässig. Bei dieser Art von Massnahme führt dies aber regelmässig zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen kriminalpräventiver Beobachtung und strafrechtlicher Verfolgung, wobei der Übergang von der polizeirechtlichen präventiven Überwachung zur strafprozessualen Observation regelmässig «*fliegend [ist] und (...) auch nicht förmlich angeordnet*» wird. In der Praxis können somit polizeirechtliche und strafprozessuale Observationen an öffentlichen Veranstaltungen parallel vonstattengehen.<sup>95</sup> **Beispiel:** An einer bewilligten und friedlichen Kundgebung werden an bestimmten Orten Video- und Audioaufnahmen i.S.v. § 32c PolG-ZH gemacht (unter Annahme, dass die Voraussetzungen nach § 32c Abs. 2 PolG-ZH hierfür in diesem Fallbeispiel erfüllt und die entsprechenden Hinweise [§ 32c Abs. 3 i.V.m. §

<sup>87</sup> Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Rz. 1060.

<sup>88</sup> Zum Hooligan-Konkordat s. TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 2 Rz. 19 f., je m.w.H.

<sup>89</sup> Polizeigesetz (PolG [PolG-ZH]) vom 23. April 2007 (LS 550.1).

<sup>90</sup> Polizeiorganisationsgesetz (POG [POG-ZH]) vom 29. November 2004 (LS 551.1).

<sup>91</sup> Kantonspolizeiverordnung (KapoV [KapoV-ZH]) vom 28. April 1999 (LS 551.11).

<sup>92</sup> Die Zürcher Regelung orientiert sich an den Art. 282 f. StPO, erfordern aber im Gegensatz zur strafprozessualen Observation keinen Tatverdacht voraus, sondern stellen i.d.R. «*eine Massnahme der (verdeckten) Ermittlung*» i.S.v. § 4 PolG-ZH dar: RHYNER B., Komm. PolG-ZH, § 32 N 2 und 5 m.w.H.

<sup>93</sup> RHYNER B., Komm. PolG-ZH, § 32c N 2 und 8.

<sup>94</sup> RHYNER B., Komm. PolG-ZH, § 32c N 4; s. BGE 136 I 87 E. 8.3: In diesem Fall hob das BGer die Vorgängerbestimmung von § 32c PolG-ZH auf, da sie mit ihrem viel zu offenem Tatbestand «*zur grenzen- und konturlosen Blankettnorm*» verkam und damit weder vor der BV noch der EMRK standhielt.

<sup>95</sup> RHYNER B., Komm. PolG-ZH, § 32c N 5.

32b Abs. 3 PolG-ZH] angebracht sind). Dabei handelt es sich (noch) um eine kantonrechtliche polizeiliche Observation im Dienste der Kriminalprävention (§ 32 Abs. 1 PolG-ZH). Sobald jedoch eine oder mehrere Personen einen Personen- oder Sachschaden verursachen und die Aufnahmen zur Tataufklärung verwendet werden sollen, liegt eine Observation nach [Art. 282 StPO](#) vor, wobei andernorts die rein präventive Observation ihren Fortlauf nimmt. Schwierig wird die Differenzierung aber besonders, wenn schon im Vorfeld mit strafbaren Handlungen anlässlich einer Kundgebung gerechnet wird. M.E. liegt diesfalls vorab noch eine kanton-polizeirechtliche Observation vor, falls nicht bereits über eine konkret bekannte beschuldigte Person ein hinreichender Tatverdacht besteht (dies ist bei der Observation besonders mit Blick auf [Art. 197 Abs. 2 StPO](#) von grundlegender Bedeutung).

Diese technische Überwachung muss für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, namentlich für die *«Einsatzdisposition»* und die Unterstützung von Sicherheitskräften, erforderlich sein (§ 32c Abs. 2 lit. a PolG-ZH).

Nach RHYNER<sup>96</sup> unterliegt die Überwachung von öffentlichen Veranstaltungen damit dem Subsidiaritätsprinzip. Bei der verwendeten Terminologie wird offenbar zwischen Verhältnismässigkeit und Subsidiarität unterschieden.<sup>97</sup> Dem Subsidiaritätsprinzip ist bei der Observation mittels technischer Überwachungsgeräte nach dem Gesetz genüge getan, wenn *«die Verhinderung und Erkennung zukünftiger strafbarer Handlungen oder die Abwehr einer drohenden Gefahr sonst aussichtslos wäre oder unverhältnismässig erschwert würde»* (§ 32 Abs. 2 in fine PolG-ZH). D.h. der Einsatz technischer Überwachungsgeräte muss ultima ratio zur Erreichung des Observationszwecks darstellen. Das Subsidiaritätsprinzip entspricht damit nach der im Allgemeinen im Staats- und Verwaltungsrecht verwendeten Terminologie der Notwendigkeit bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer staatlichen Handlung.<sup>98</sup> Folglich muss die Überwachung i.S.v. § 32c Abs. 2 lit. a PolG-ZH *conditio sine qua non* für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten öffentlichen Ort darstellen. Wann die öffentliche Sicherheit durch eine Massnahme gewährleistet werden kann und wann nicht, ist rechtlich offen und stark wertungsbedürftig, womit es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, der von der Polizei im konkreten Einsatzfall zu würdigen ist, aber bei einem etwaigen Beschwerdeverfahren der unbeschränkten richterlichen Überprüfung offensteht.<sup>99</sup>

**Alternativ** müssen *«konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte»* (§ 32c Abs. 2 lit. b PolG-ZH).

Gemeint sind hier sog. *«potenziell unfriedliche Veranstaltungen, (...) bei denen mit einem hohen Konflikt- und Gewaltpotenzial zu rechnen ist»*, etwa bewilligte wie unbewilligte Demonstrationen oder Fussballspiele.<sup>100</sup> Wichtig ist hier, dass es sich ex ante um eine präventive polizeiliche Observation handeln muss, die auf der (evidenz- oder erfahrungsbasierten) Annahme beruht, dass von solchen Anlässen eine erhöhte Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausgeht. Die «konkreten

<sup>96</sup> RHYNER B., Komm. PolG-ZH, § 32c N 15.

<sup>97</sup> Vgl. RHYNER B., a.a.O., § 32 N 37 f.

<sup>98</sup> Der verwendete Subsidiaritätsbegriff hat hier insbesondere keinen Zusammenhang zum in Art. 5 KV-ZH verankerten Subsidiaritätsprinzip, das materiell einerseits dem Subsidiaritätsprinzip von [Art. 5a BV](#) und andererseits dem Grundsatz der individuellen sowie gesellschaftlichen Verantwortung nach [Art. 6 BV](#) entspricht.

<sup>99</sup> Vgl. statt vieler: WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 5 Rz. 30 ff.

<sup>100</sup> RHYNER B., Komm. PolG-ZH, § 32c N 17.

Anhaltspunkte» sind daher nicht mit einem strafprozessualen Tatverdacht gleichzusetzen. M.E. fin-  
giert dieser Tatbestand lediglich das Vorliegen der in § 32c Abs. 2 lit. a PolG-ZH genannten Erforder-  
lichkeit der Durchführung von Audio- und Videoüberwachungsmaßnahmen bei gewissen öffentli-  
chen Veranstaltungen (wie unbewilligten Demonstrationen oder grossen Sportanlässen).

Alsdann muss die **Öffentlichkeit** «*durch Hinweistafeln, Anzeigen auf Bildschirmen oder in ande-  
rer geeigneter Weise auf den Einsatz der Audio- und Videogeräte aufmerksam*» gemacht werden  
(§ 32c Abs. 3 i.V.m. § 32b Abs. 3 PolG-ZH). Dieser Hinweispflicht ist genüge getan, wenn das Po-  
lizeikorps auf seiner Internetseite mindestens allgemein auf die Überwachung nach § 32c PolG-  
ZH hinweist oder wenn bspw. uniformierte Polizeikräfte an einer unbewilligten Demonstration  
für jeden ersichtlich Kameras tragen («body cams»).<sup>101</sup>

Am 21. November 2022 wurde im Kanton die sog. **Anti-Chaoten-Initiative**<sup>102</sup> in Form der allge-  
meinen Anregung eingereicht, welche u.a. den Erlass von Regelungen zum Ziel hatte, die eine  
Kostenüberwälzung für Polizeieinsätze und Sachbeschädigung anlässlich unbewilligter («*illega-  
ler*») Demonstrationen bzw. beteiligter Personen vorsah, die bewilligte Demonstrationen «*stö-  
ren und damit Sachbeschädigungen, Gewaltanwendungen oder andere rechtswidrige Handlungen  
befördern*». <sup>103</sup> Diese wurde zwar vom Zürcher Stimmvolk an der Abstimmung vom 3. März 2024  
klar abgelehnt, doch es hat dafür den entsprechenden Gegenvorschlag des Kantonsrats, der die-  
ses zentrale Grundanliegen der Initiative unter Wahrung des übergeordneten Rechts übernahm,  
deutlich angenommen.<sup>104</sup>

Die Novelle wurde vom Kantonsrat am 30. Juni 2025 mit 112 Ja- zu 57 Nein-Stimmen ohne Enthalt-  
ungen verabschiedet<sup>105</sup> und ist erst seit dem 1. Januar 2026 in Kraft. Dagegen wurde zwar kein fa-  
kultatives Referendum innert Frist (vgl. Art. 33 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 33 Abs. 2-4 KV-ZH) ergriffen,  
aber Erlassbeschwerde gegen die Änderung des PolG-ZH sowie die verabschiedete GebV-Pol-ZH er-  
hoben.<sup>106</sup> Die Beschwerde ist zum Zeitpunkt der Publikation des vorliegenden Beitrages noch beim  
BGer rechtshängig.<sup>107</sup>

## B. Kostenersatz

§ 58.<sup>32</sup> <sup>1</sup> Die Polizei kann Kostenersatz verlangen

- a. von der Veranstalterin oder vom Veranstalter eines Anlasses, der einen ausserordentlichen Polizeieinsatz erfordert,
- b. von der Verursacherin oder vom Verursacher eines Polizeieinsatzes, wenn diese oder dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat,
- c. von der Betreiberin oder vom Betreiber einer Alarmanlage für das Ausrücken bei Fehlalarm.

<sup>101</sup> So RHYNER B., Komm. PolG-ZH, § 32c N 23 f.

<sup>102</sup> Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative»); s. [Geschäft des Kantonsrats 5892](#).

<sup>103</sup> [Abstimmungserläuterungen kantonale Volksabstimmung](#) vom 3. März 2024, S. 14 lit. A.

<sup>104</sup> Vgl. [Resultats-Newsletter vom 5. März 2024](#), Kantonale Volksabstimmungen vom 3. März 2024, S. 26.

<sup>105</sup> Vorlage 5960b, Teilprotokoll der 111. Kantonsratssitzung vom 30. Juni 2025.

<sup>106</sup> Im Falle der Anhebung einer Beschwerde ans VGer-ZH oder falls das BGer der hängigen Erlassbeschwerde Suspendenzwirkung zuerkennen hätte, hatte sich der Regierungsrat vorbehalten, die Inkraftsetzung in Wiedererwägung zu ziehen – obschon dem Beschluss zu entnehmen ist, dass im Rahmen der Beschwerde (zumindest bis zum Beschlussdatum) keine aufschiebende Wirkung beantragt worden ist: s. [RRB 2025 1063](#) vom 22. Oktober 2025.

<sup>107</sup> S. dazu den vorgenannten RRB.

<sup>2</sup> Bei Veranstaltungen, die ganz oder teilweise im öffentlichen Interesse liegen oder einem ideellen Zweck dienen, kann der Kostenersatz herabgesetzt oder ganz erlassen werden.

<sup>3</sup> Die Polizei muss von der Verursacherin oder dem Verursacher eines ausserordentlichen Polizeieinsatzes Kostenersatz verlangen, wenn diese oder dieser vorsätzlich gehandelt hat.

<sup>4</sup> Sie verrechnet die Kosten eines ausserordentlichen Polizeieinsatzes ab dem Zeitpunkt, in dem Leistungen erforderlich werden, die über den Grundauftrag zur Verhinderung polizeiwidriger Zustände hinausgehen.

<sup>5</sup> Sie auferlegt die Kosten der Verursacherin oder dem Verursacher anteilmässig nach Massgabe ihres bzw. seines konkreten Beitrags.

<sup>6</sup> 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.

Die als **Kann-Bestimmung**<sup>108</sup> ausgestaltete Kostenersatzregelung kannte das Zürcher Polizeirecht bereits vor Verabschiedung der vorgenannten Novelle. Sie gilt nicht nur für Veranstalter von Anlässen, die einen ausserordentlichen Polizeieinsatz erfordern (§ 58 Abs. 1 lit. a PolG-ZH), sondern auch für vorsätzlich oder grobfahrlässig handelnde Verursacher eines Polizeieinsatzes (§ 58 Abs. 1 lit. b PolG-ZH) oder bei Ausrücken infolge eines Fehlalarms (§ 58 Abs. 1 lit. c PolG-ZH). Mit Umsetzung des Gegenvorschlags zur Anti-Chaoten-Initiative ist die Polizei mit dem neu gefassten Abs. 3 von § 58 PolG-ZH nunmehr verpflichtet, von den Verursachern eines ausserordentlichen Polizeieinsatzes Kostenersatz zu verlangen, wenn diese vorsätzlich handelten. Das PolG-ZH definiert nicht weiter, was als «ausserordentlicher Polizeieinsatz» gelten soll. Dem Bericht des Regierungsrats lässt sich jedoch entnehmen, dass damit Einsätze gemeint sind, die den **Grundauftrag der Polizei** auf «Gewährleistung der Sicherheit zum Schutz der Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit (...) z.B. aufgrund ihrer Grösse oder ihres Gewaltpotenzials» **übersteigen** und die Verursacher diesen Einsatz – aufgrund des Gefährdungspotentials des öffentlichen Anlasses – vorsätzlich herbeigeführt haben. Unter Verursacher versteht der Regierungsrat «Störer», «also Personen, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar durch eigenes Verhalten stören oder gefährden (z.B. randalierende Demonstrierende), aber auch Personen, die durch ihr Tun oder Unterlassen bewirken oder bewusst in Kauf nehmen, dass andere Personen Polizeigüter stören oder gefährden (z.B. die (...) Organisatoren einer gewalttätigen Veranstaltung)». <sup>109</sup> § 58 Abs. 4 PolG-ZH bestimmt, dass die Polizei die Kosten ab dem Zeitpunkt «verrechnet», in dem die Leistungen des ausserordentlichen Polizeieinsatzes, der «über den Grundauftrag zur Verhinderung polizeiwidriger Zustände» hinausgeht, erforderlich werden; damit umreisst die Bestimmung in grober Weise den Zeitpunkt, der für den Beginn der Kostentragungs- und damit einhergehenden Verrechnungspflicht massgeblich ist. Diese erfolgt «anteilmässig nach Massgabe» des «konkreten Beitrags» des [kostenpflichtigen] Verursachers (§ 58 Abs. 5 PolG-ZH). Wurde die Veranstaltung, «die der Ausübung des verfassungsmässig garantierten Demonstrationsrechts dienen», vom zuständigen Gemeinwesen (Art. 7a PolG-ZH) bewilligt, werden

<sup>108</sup> Konzise zum Begriff vgl. statt vieler: WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 5. Rz. 36.

<sup>109</sup> So aus dem [Bericht und Antrag 5960 des Regierungsrates](#) vom 22. Mai 2025, S. 3.

den Veranstaltern keine Kosten auferlegt, ausser sie verstossen vorsätzlich oder grobfahrlässig gegen Bewilligungsauflagen (§ 58 Abs. 6 PolG-ZH).

Zentral für den **Vollzug der formellgesetzlichen Begriffsbestimmungen** über die Kostenaufgabe ist die **GebV Pol-ZH**. Die Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2026 hin erfolgte allerdings bedingt: sie ist nur wirksam, sofern das BGer der gegen die Novelle von § 58 PolG-ZH und die GebV Pol-ZH erhobenen Erlassbeschwerde keine Suspensivwirkung erteilt.<sup>110</sup> Sie definiert insbesondere den Begriff des Polizeieinsatzes (§ 3), des ausserordentlichen Polizeieinsatzes (§ 4), der Verursacher (§ 5) und der Veranstaltung (§ 6). Des Weiteren konkretisieren §§ 7 f. GebV Pol-ZH die Bemessungsgrundlage, und die §§ 9–13 GebV Pol-ZH setzen die einzelnen Gebührentarife fest.

## 2. Bern

Im Kanton Bern besteht im Gegensatz zum Kanton Zürich mit Art. 19 KV-BE<sup>111</sup> eine **kantonalrechtliche Versammlungs- und Vereinsfreiheit**. Abs. 1 entspricht materiell im Wesentlichen den Art. 22 und 23 BV, womit das Berner Verfassungsrecht in dieser Hinsicht nicht über diese bundesrechtlichen Grundrechtsgarantien hinausgeht. Abs. 2 bestimmt wiederum, dass Kundgebungen auf öffentlichem Grund durch Gesetz oder Gemeindereglement für bewilligungspflichtig erklärt werden können und die Bewilligung zu erteilen ist («*sind zu gestatten*»), wenn ein geordneter Ablauf gesichert und die Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer zumutbar erscheint. Damit garantiert der Kanton Bern ausdrücklich die – auch in Art. 22 BV enthaltene – Demonstrationsfreiheit unter den vorgenannten Bedingungen.<sup>112</sup>

In **kundgebungsrelevanter Hinsicht** erweist sich das Berner Polizeirecht zwar ebenfalls als durchnormiert, aber im Vergleich zum Kanton Zürich als relativ schlank: Art. 10 Abs. 2 lit. c PolG-BE<sup>113</sup> bestimmt, dass die Gemeinden (i.S.v. Art. 107 ff. KV-BE) insbesondere für die Erteilung der kommunalen Bewilligung für Kundgebungen und andere Veranstaltungen auf öffentlichem Grund zuständig sind, wobei die Kantonspolizei vor deren allfälligen Erteilung anzuhören ist, «*wenn für die Durchführung Vorkehrungen oder Massnahmen der Kantonspolizei notwendig sind*». Die Kundgebung findet auf öffentlichem Grund statt, wenn die öffentliche Sache im Gemeingebrauch steht, wofür die formelle Zweckwidmung, die natürlich gegebene oder menschlich gestaltete Beschaffenheit oder der traditionelle Gebrauch einer Sache massgebend ist.<sup>114</sup> In welchen Fällen die Gemeinde die Kantonspolizei anzuhören hat, erhellt einerseits aus der Kompetenzrepartition im Polizeibereich (Art. 8 f. PolG-BE) und andererseits aus dem Gewaltmonopol der Kantonspolizei (Art. 12 PolG-BE). Das ist insbesondere bei Kundgebungen auf öffentlichen Strassen<sup>115</sup> sowie etwas allgemeiner grundsätzlich in allen Konstellationen der Fall, in denen eine Kundgebung auf

<sup>110</sup> [Erlass der Gebührenverordnung für die Polizei \(GebV Pol \[GebV Pol-ZH\]\)](#) vom 22. Oktober 2025, lit. F.

<sup>111</sup> Verfassung des Kantons Bern (KV [KV-BE]) vom 6. Juni 1993 ([BSG 101.1](#)).

<sup>112</sup> Vgl. AUER, Rz. 1463 m.w.H.

<sup>113</sup> Polizeigesetz (PolG [PolG-BE]) vom 10. Februar 2019 ([BSG 551.1](#)).

<sup>114</sup> BUCHLI M./STETTLER N./STRECKER M./WYSS K.-M./BRAUN E., Handbuch Polizeiaufgaben der Gemeinden, 3. Aufl., Bern März 2021, Rz. 275 m.H.a. [BGE 74 I 41](#); vgl. [BGE 127 I 60](#).

<sup>115</sup> DIESELBEN, a.a.O., Rz. 274.

öffentlichem Grund aufgrund ihres Inhaltes oder ihrer Teilnehmerzahl die Androhung oder gar den Einsatz von polizeilichem Zwang notwendig erscheinen lassen.<sup>116</sup>

Über **Rahmenbedingungen von Einsätzen** bei sensiblen Ereignissen und Veranstaltungen (Demonstrationen, Grossveranstaltungen etc.) entscheiden ebenfalls die Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und hören auch hier die Kantonspolizei vorgängig an (Art. 45 Abs. 1 f. PolG-BE). Letztere legt die operativen und taktischen Belange (z.B. Einsatzstärke und Mittel) selbstständig fest und kann bei unmittelbarer Gefahr oder zeitlicher Dringlichkeit «*von sich aus handeln*» (Art. 46 Abs. 1 f. PolG-BE). Handelt es sich um eine regionale, kantonale oder interkantonal ausserordentliche Situation, fällt der Entscheid über die zu treffenden Massnahmen in jedem Fall in die Zuständigkeit der Kantonspolizei anstelle der Gemeinde, wobei sie die Entscheidungsbefugnisse der Gemeinde dabei aber so weit wie möglich zu berücksichtigen hat (Art. 46 Abs. 3 f. PolG-BE).

Die **Einsatzkosten** tragen grundsätzlich die **Gemeinden** (Art. 50 PolG-BE), wobei sie diese den Veranstaltern entweder «*weiterverrechnen*» oder ganz oder teilweise erlassen können (Art. 52 Abs. 3 PolG-BE). Das «*finanzkompetente kantonale Organ*» kann den Gemeinden die Kosten bei Veranstaltungen von kantonaler, nationaler oder internationaler Bedeutung ganz oder teilweise erlassen (Art. 52 Abs. 1 PolG-BE). Wenn eine Veranstaltung in mehreren Gemeinden stattfindet, stellt die Kantonspolizei «*die zur Bewältigung der Veranstaltung notwendigen Leistungen*» den Veranstaltern ganz oder teilweise in Rechnung; über die Kostenverteilung haben sich Gemeinden, Veranstalter und die Berner Sicherheitsdirektion vorgängig zu «*verständigen*» (Art. 53 Abs. 1 und 3 PolG-BE). Wurde bei Veranstaltungen Gewalt an Personen oder Sachen verübt, können die Gemeinden den Veranstaltern «*die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung*» zusätzlich zum Kostenersatz «*in Rechnung stellen*» (Art. 54 PolG-BE);<sup>117</sup> die Veranstalter sind aber nur kostenpflichtig, wenn sie vorsätzlich oder grobfahrlässig Bewilligungsaufgaben nicht einhalten oder gar nicht erst über die erforderliche Bewilligung verfügen (Art. 55 Abs. 1 PolG-BE). Entfernen sich Teilnehmende auf behördliche Aufforderung hin, werden diese nicht (persönlich) kostenpflichtig, unter den Voraussetzungen, dass sie selbst [zwangsläufigerweise an der Veranstaltung vor deren Verlassen] weder Gewalt angewendet noch zu Gewaltanwendung aufgerufen haben (Art. 55 Abs. 2 PolG-BE).

Das Entfallen der persönlichen Kostenpflicht ist in auffälliger Weise der objektiven Strafbarkeitsbedingung beim Landfriedensbruch gemäss Art. 260 Abs. 2 StGB (Entfernung auf behördliche Aufforderung hin) nachempfunden.<sup>118</sup> Für den Gewaltbegriff kann man sich daher ebenso an der Praxis und

---

<sup>116</sup> Dies lässt sich m.E. damit vertreten, dass Kantonspolizei und Gemeinden ganz allgemein den übergeordneten Auftrag haben, konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie für Menschen, Tiere und Umwelt zu erkennen, abzuwehren und bei eingetretener Störung zu beseitigen (so Art. 8 Abs. 2 lit. a PolG-BE); da dies bei öffentlichen Kundgebungen in der Realität sehr schnell – vorhersehbar oder nicht – der Fall sein kann, empfiehlt sich folglich ganz grundsätzlich die Anhörung der Kantonspolizei vor allfälliger Bewilligungserteilung, selbst bei einem negativen Entscheid, falls aufgrund der konkreten Umstände dennoch mit der unbewilligten Abhaltung der Kundgebung zu rechnen ist.

<sup>117</sup> Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1576.

<sup>118</sup> Vgl. hierzu statt vieler: FOLKA G., in: Niggli M. A./Wiprächtiger H. (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht, Strafrechtsetzbuch/Jugendstrafgesetzbuch [BSK-StGB], 4. Aufl., Basel 2019, Art. 260 N 23 ff. mit zahlreichen Hinweisen.

Lehre zum dortigen Gewaltbegriff orientieren, insbesondere wenn die in Art. 35 PolV-BE<sup>119</sup> enthaltenen Legaldefinitionen gewalttätigen Verhaltens sich im Einzelfall als weiter auslegungsbedürftig erweisen. Ausgehend von dieser Auslegung folgt daraus, dass «friedfertige» Demonstrantinnen und Demonstranten erst recht ex ante nicht kostenpflichtig werden, wenn sie sich bereits vor behördlicher Aufforderung vor der betreffenden Veranstaltung entfernen. Unklarer scheint allerdings, ob dem ebenso ist, wenn sie vorgängig während der Teilnahme<sup>120</sup> Gewalt ausübten oder dazu aufriefen. Da es sich bei den kostenpflichtbegründenden Normen nicht um materielles Strafrecht, sondern um Verwaltungsrecht handelt, findet besonders auch der strafrechtliche Grundsatz *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* keine Anwendung, womit bei Gewaltanwendung und Verlassen vor behördlicher Aufforderung nicht klar im Umkehrschluss auf Kostenfreiheit geschlossen werden kann. Im Gegenteil, in Anbetracht des der Norm zugrunde liegendem Störerprinzips kann diesfalls gleichwohl von einer persönlichen Kostenpflicht der vormaligen Veranstaltungsteilnehmer ausgegangen werden.

Die **Bemessungsgrundlage** des Kostenersatzes zulasten der Veranstalter erfolgt gemäss Art. 56 Abs. 1 PolG-BE nach Massgabe der Nichteinhaltung der Bewilligungsaufgaben bzw. bei gewaltausübenden Teilnehmenden nach Art. 56 Abs. 2 PolG-BE «nach Massgabe des individuellen Tatbeitrags und der individuellen Verantwortung für den Polizeieinsatz». Zudem ist die Kostenaufgabe an Veranstalter und gewaltausübende Teilnehmende in Art. 57 PolG-BE einerseits anteilmässig in Bezug auf die Einsatzkosten hin begrenzt und andererseits, als absolute Grenze, konkret betragsmässig gedeckelt.

Inwieweit Art. 56 Abs. 1 PolG-BE eine taugliche Bemessungsgrundlage formuliert, erschliesst sich jedoch nicht direkt: Die Norm ist auf im Vorfeld bewilligte, (vorsätzlich oder grobfahrlässig) auflagenverletzende Veranstaltungen ausgelegt, nicht jedoch auf unbewilligte Demonstrationen. Andererseits liesse sich für unbewilligte Demonstrationen daraus schliessen, dass die Kostenaufgabe diesfalls maximal ausgereizt werden kann, da nicht einfach eine Nichteinhaltung von Verfügungsaufgaben, sondern eine direkte Missachtung objektiven Rechts vorliegt. Dies ist umso mehr vertretbar, als dass das BGer entschieden hat, dass die Art. 54–57 PolG-BE den abgaberechtlichen Prinzipien [vgl. Art. 127 BV resp. Art. 69 Abs. 4 lit. b KV-BE] genügen und keinen pönalen Charakter haben, da sie nicht über einen Schadenausgleich hinausgehen.<sup>121</sup> Auch der Eingriff in Art. 22 BV erweist sich in abstracto als gerechtfertigt: «Es ist hier nochmals anzumerken, dass friedliche, von der Meinungsäusserungsfreiheit geschützte Kundgebungsteilnehmende keine Kosten zu befürchten haben (...). Wenn potentielle Gewalttäterinnen und Gewalttäter dagegen durch die drohenden Kosten von der Teilnahme abgeschreckt werden, ist das rechtlich nicht zu beanstanden».<sup>122</sup>

Ähnlich wie der Kanton Zürich kennt der Kanton Bern eine Rechtsgrundlage zur **Video- und Audioüberwachung** an Veranstaltungen, die jedoch deutlich schlanker und konziser ausfällt: Gemäss Art. 122 PolG-BE kann die Kantonspolizei bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Personen oder Personengruppen sowie deren Äusserungen auf Video- und Audioüberwachungsgeräten aufnehmen, wenn konkrete Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, es könne zu strafbaren Handlungen gegen Menschen, Tiere oder Sachen

<sup>119</sup> Polizeiverordnung (PolV [PolV-BE]) vom 20. November 2019 (BSG 551.111).

<sup>120</sup> Anschaulich und informativ zum Begriff der Teilnahme vgl. den das kommunale Ortspolizeireglement der Stadt Thun betreffenden Fall im Urteil des BGer, 1C\_140/2008 vom 17. März 2009, E. 7.3.

<sup>121</sup> BGer, Urteil 1C\_181/2019 vom 29. April 2020, E. 7.4 und 8.3 (nicht in BGE 147 I 103 publ.).

<sup>122</sup> BGer, Urteil 1C\_181/2019 vom 29. April 2020, E. 7.3.4 in fine (nicht in BGE 147 I 103 publ.).

kommen. Die Voraussetzungen und Anordnungszuständigkeiten sowie zulässigen Verwendungszwecke der Video- und Audioüberwachung bei Massenveranstaltungen sind in den Art. 45–48 PolV-BE näher ausgeführt.<sup>123</sup>

Der Wortlaut der Bestimmung ist sichtlich auf die Kriminalprävention hin ausgerichtet, sehr wahrscheinlich, damit aus dem Gesetzestext klar genug hervor geht, dass die technische Überwachung ex ante den polizeirechtlichen Regeln des Kantons und nicht den (Bundes-)Regeln des Strafprozessverfahrens unterliegt. Zur Rechtfertigung – und schlussendlich der Erforderlichkeit – der Aufnahmen sind lediglich konkrete Anhaltspunkte i.S.v. Art. 45 PolV-BE betreffend den konkreten Anlass notwendig. Sobald es jedoch zu strafbaren Handlungen kommt, müssen für die Überwachung die [Art. 282 f. StPO](#) gelten, wobei wie im Kanton Zürich andernorts die polizeirechtliche Überwachung parallel dazu weiterlaufen kann (vgl. [Kap III./1.](#)).

### 3. Luzern

Das Luzerner Polizeirecht kennt einzig **abgaberechtliche Polizeibestimmungen** im Zusammenhang mit Versammlungen i.S.v. Art. 22 BV: Als abstrakte Grundnorm hierzu kann zunächst die Kann-Bestimmung von § 32 Abs. 2 PolG-LU<sup>124</sup> angesehen werden, wonach die Polizei insbesondere die bei einem Polizeieinsatz entstehenden ausserordentlichen Aufwendungen den Verursachern *«in Rechnung stellen [kann], namentlich wenn diese Aufwendungen vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht werden oder wenn sie in überwiegend privatem Interesse liegen»*. Diese Grundbestimmung war nicht Streitobjekt im Beschwerdeverfahren vor BGer gegen die Gesetzesänderung, mit welcher u.a. Abs. 2 von § 32 auf den 1. Januar 2016 hin in Kraft gesetzt wurde.<sup>125</sup>

Für Veranstaltungen im Allgemeinen bestimmt § 32a PolG-LU näher, dass die Luzerner Polizei den Veranstaltern die Kosten des Polizeieinsatzes in Rechnung stellt, wobei zwischen kommerziellen Veranstaltungen (Abs. 1) und Veranstaltungen mit ganz oder teilweise ideellem Zweck (Abs. 2 Satz 1) unterschieden wird; bei Letzteren reduziert sich der Betrag *«je nach Anteil des ideellen Zwecks»*. Bei Kundgebungen erfolgt grundsätzlich keine Rechnungsstellung (Abs. 2 Satz 2; zur Ausnahme sogleich).

Wurden an Veranstaltungen jedoch Gewalt an Personen oder Sachen ausgeübt, können gemäss § 32b Abs. 1 PolG-LU die Kosten des Polizeieinsatzes *«ab Beginn der Gewaltausübung»* den Veranstaltern sowie den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zusätzlich zum vorgenannten Kostenersatz nach § 32a PolG-LU in Rechnung gestellt werden. Die Kostenüberwälzung ist anteilmässig für Veranstalter (40%) und die gewaltausübenden Personen (60%) gedeckelt (§ 32b Abs. 2 PolG-LU). Der Betrag zulasten der Veranstalter kann *«[j]e nach Einhaltung der Bewilligungsaufgaben»* reduziert werden (§32b Abs. 3 Satz 1 PolG-LU). Wie im Kanton Bern ist die

<sup>123</sup> Für den Kanton Bern kann an dieser Stelle weiterführend auf [BGE 147 IV 9 E. 1.4.4](#) verwiesen werden: Dort erwog das BGer, dass auch die den öffentlichen Raum abbildenden Aufnahmegерäte von Privaten zwar rechtswidrig erlangte, aber i.S.v. [Art. 141 Abs. 2 StPO](#) in einem Strafprozess mit dem Vorwurf des Landfriedensbruchs verwertbare Videoaufnahmen darstellen.

<sup>124</sup> Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG [PolG-LU]) vom 27. Januar 1998 ([SRL Nr. 350](#)).

<sup>125</sup> Vgl. BGer, Urteil [1C\\_502/2015](#) vom 18. Januar 2017 (= [BGE 143 I 147](#)).

Kostenüberwälzung auf Veranstalter wie gewaltausübenden Teilnehmenden betragsmässig begrenzt (§ 32b Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4a).<sup>126</sup>

§ 32b Abs. 4a PolG-LU wurde erst eingeführt, nachdem das BGer die zuvor bestehende Kostenaufлагeregelung auf gewaltausübende Personen nach § 32b Abs. 4 PolG-LU aufgehoben hatte, da diese nicht mit dem abgaberechtlichen Äquivalenzprinzip vereinbar war.<sup>127</sup>

Für die Bemessung polizeilicher «Gebühren» verweist § 32 Abs. 1 PolG-LU pauschal auf das GebG-LU<sup>128</sup>.

Betreffend **Videoaufzeichnung** an öffentlich zugänglichen Orten existiert im Kanton Luzern ein **spezifisches Gesetz**<sup>129</sup>, wonach Bildübermittlungs- und aufzeichnungsgeräte an einzelnen öffentlich zugänglichen Orten zur Verhinderung und Ahnung von Straftaten sowie «zur Durchsetzung von Ansprüchen aus Straftaten» eingesetzt werden können (§ 3 Abs. 1). Bei Sportveranstaltungen oder «anderen Veranstaltungen», die ein erhöhtes Sicherheitsdispositiv erfordern, können die technischen Überwachungsgeräte auch «mobil eingesetzt werden» (§ 3 Abs. 3).

#### 4. Uri

Wer im Kanton Uri «einen Anlass veranstaltet», der gesteigerten Gemeingebrauch bedeutet oder die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit beeinträchtigen kann, hat vorgängig von der zuständigen Behörde eine **Bewilligung** hierfür einzuholen (Art. 65 Abs. 1 PolG-UR<sup>130</sup>). Die Gesuchsteller können verpflichtet werden, «einen angemessenen Sicherheits- und Ordnungsdienst einzurichten» (Art. 65 Abs. 3 PolG-UR). Auch Anlässe auf privatem Grund unterstehen der Bewilligungspflicht, wenn sie die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit beeinträchtigen können (Art. 65 Abs. 4 PolG-UR). Wer einen solchen Anlass ohne Bewilligung veranstaltet, wird gemäss Art. 66 Abs. 1 lit. i PolG-UR mit Busse bestraft.

Seit dem 1. Juli 2024 kennt der Kanton Uri ebenfalls eine polizeiliche Rechtsgrundlage zur **Video- und Audioüberwachung** von bestimmten öffentlichen Versammlungen:<sup>131</sup> Gemäss § 23b Abs. 1 PolG-UR kann die Kantonspolizei «im Zusammenhang» mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Personen beobachten sowie diese und deren Äusserungen in Bild und Ton aufzeichnen, «wenn Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte». Der Einsatz technischer Geräte hierfür muss zur Gewährleistung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit erforderlich erscheinen (§ 23b Abs. 2 PolG-UR). Die näheren Modalitäten wie Zuständigkeiten und gesetzliche Präzisierungen offener polizeigesetzlicher Rechtsbegriffe sind in der

<sup>126</sup> Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung verstösst es grundsätzlich nicht gegen Art. 22 BV, wenn Kundgebungsveranstalter vom Gesetz als Störer zur Verantwortung gezogen werden; im Einzelfall muss sich die konkrete Ausgestaltung als verhältnismässig erweisen (BGE 135 I 130 E. 3; BGE 143 I 147 E. 5.2).

<sup>127</sup> BGE 143 I 147 E. 12.4 in medio.

<sup>128</sup> Gebührengesetz (GebG [GebG-LU]) vom 14. September 1993 (SRL Nr. 680).

<sup>129</sup> Gesetz über die Videoüberwachung vom 20. Juni 2011 (SRL Nr. 39).

<sup>130</sup> Polizeigesetz (PolG [PolG-UR]) vom 30. November 2008 (RB 3.8111).

<sup>131</sup> AB vom 13. Oktober 2023, S. 1447.

Videoverordnung<sup>132</sup> geregelt (so insbesondere, wenn im Vorfeld einer Veranstaltung oder Kundgebung zu Gewalttätigkeiten aufgerufen wird: Art. 2 Abs. 2 lit. a). Aufzeichnungen dürfen nur «weiterverarbeitet werden, wenn Delikte vorgefallen sind» (§ 23b Abs. 3 Satz 2 PolG-UR). Die Gemeinden sind gemäss § 23b Abs. 5 PolG-UR ebenfalls befugt, technische Mittel zur Überwachung öffentlich zugänglicher Strassen, Plätze und Räume i.S.v. § 23b Abs. 2 PolG-UR zu ergreifen und sind verpflichtet, entdeckte strafbare Handlungen der Kantonspolizei anzuzeigen (§ 23b Abs. 5 PolG-UR).

In finanzieller Hinsicht bestimmt Art. 54 Abs. 1 PolG-UR als Grundsatz, dass besondere Leistungen der Kantonspolizei kostenpflichtig sind. Kostenersatz kann u.a. eingefordert werden von:

- Veranstaltern für den Ordnung- und Sicherheitsdienst bei (bewilligten oder unbewilligten) Anlässen verlangt werden (Art. 54 Abs. 2 lit. a PolG-UR),
- Verursachern von besonderem Aufwand oder bei Spezialeinsätzen wie Rettungs- und Suchaufwänden (Art. 54 Abs. 2 lit. b PolG-UR), oder von
- Störern bei Vorsatz oder Fahrlässigkeit (Art. 54 Abs. 2 lit. c PolG-UR).

Im Gegensatz zu den vorgenannten Kantonen kann die Kantonspolizei Uri die Kosten bis maximale zu «den Vollkosten des Aufwands» überwälzen (Art. 54 Abs. 3 Satz 1 PolG-UR). Allerdings kann der Kostenersatz namentlich bei Veranstaltungen, die ganz oder teilweise im öffentlichen Interesse liegen oder einem ideellen Zweck dienen, ganz oder teilweise herabgesetzt werden (Art. 54 Abs. 3 Satz 2 PolG-UR).

Hinsichtlich der Abgrenzung zwischen kantonaler Kriminalprävention und bundesrechtlicher Strafverfolgung hat die Urner Regelung eine interessante Konsequenz: Wie in anderen Kantonen ist die Videoüberwachung nach § 23b PolG-UR in Abgrenzung zu den strafprozessualen Observationsbestimmungen auf die Verhinderung bzw. Beweissicherung möglicher strafbarer Handlungen ausgerichtet. Besteht bereits ein hinreichender Tatverdacht (vgl. Art. 197 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 StPO) auf eine strafbare Handlung, ist die Überwachung gestützt auf Art. 282 Abs. 1 StPO anzuordnen. Wer aber einen Anlass i.S.v. Art. 65 PolG-UR ohne Bewilligung veranstaltet, wird nach Art. 66 Abs. 1 lit. i PolG-UR mit Busse bestraft. Das Veranstalten unbewilligter Kundgebungen stellt damit unter bestimmten Voraussetzungen eine strafrechtliche Übertretung und somit eine strafbare Handlung dar. Videoüberwachungen an unbewilligten Veranstaltungen stellen in Bezug auf die – mutmasslichen (!) – Veranstalter bereits eine strafprozessuale und keine (rein) kriminalpräventive Massnahme dar, jedoch nicht bezüglich der übrigen individuellen Teilnehmerinnen und Teilnehmern (Art. 66 Abs. 1 lit. i PolG-UR e contrario).

## 5. Schwyz

Die Schwyzer Kantonspolizei kann im Grundsatz zur Informationsbeschaffung oder Gefahrenabwehr Personen und Sachen ausserhalb des geschützten Geheim- bzw. Privatbereichs offen oder verdeckt beobachten, wobei sie dafür **technische Überwachungsgeräte** einsetzen kann, wenn konkrete Anzeichen möglicher strafbarer Handlungen bestehen oder es sich zur Abwehr

---

<sup>132</sup> Videoverordnung vom 31. März 2010 (RB 3.8115).

drohender Gefahren als geeignet und erforderlich erweist (§ 9a Abs. 1 PolG-SZ<sup>133</sup>). Dasselbe gilt im Wesentlichen für die Überwachung des öffentlichen Raumes allgemein bzw. bei Grossveranstaltungen und Kundgebungen im Besonderen (§ 9a Abs. 2 PolG-SZ), wobei es zur Anordnung technischer Observation alternativ bereits genügt, wenn diese für die Vorbereitung und Durchführung eines Polizeieinsatzes erforderlich ist (§ 9a Abs. 2 lit. b PolG-SZ).

§ 9a Abs. 2 lit. c PolG-SZ sieht sogar explizit vor, dass die technische Observation durchgeführt werden kann, wenn *«es an dem zu überwachenden Ort bereits zu strafbaren Handlungen gekommen ist»*. Steht bereits fest, dass strafbare Handlungen stattgefunden haben, gelten für deren Verfolgung die Regeln des strafprozessualen Vorverfahrens und damit, wie bereits konsistent erwähnt, die dortigen Regeln zur Observation von Tatverdächtigen. Damit die Schwyzer Norm nicht gegen Sinn und Geist der bundesrechtlichen Strafprozessordnung verstösst, kann sie daher nur so verstanden werden, dass damit die Rechtfertigung zur technischen Observation eines bestimmten Ortes oder Anlasses, an welchem bereits strafbare Handlungen festgestellt wurden, aber durch die Überwachung weitere Straftaten verhindert oder mögliche Beweise gesichert werden sollen (**kriminalpräventive Überwachung parallel zur strafprozessualen Observation von Tatverdächtigen**).

Auch der Kanton Schwyz kennt eine **versammlungsfreiheitsrelevante Gebührenregelung**: Für Polizeieinsätze werden von Veranstaltern kommerzieller Anlässe, die einen aufwendigen Ordnungs- oder Verkehrsdienst erforderlich machen (§ 25 Abs. 1 lit. a PolG-SZ), sowie von Verursachern ausserordentlicher Aufwendungen, namentlich bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit oder wenn der Einsatz in überwiegendem privatem Interesse erfolgt (§ 25 Abs. 1 lit. b PolG-SZ) oder wenn gegen einen Verursacher wegen einer Straftat ermittelt wird (§ 25 Abs. 1 lit. c PolG-SZ), **Verwaltungsgebühren** erhoben. Haben Personen ihren Polizeigewahrsam vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht, können ihnen die mit ihm verbundenen Kosten auferlegt werden (§ 25 Abs. 2 PolG-SZ).

Das Schwyzer Polizeirecht kennt sogar eine Rechtsgrundlage für auf Individuen bzw. Vereine/Personengemeinschaften gerichtete Massnahmen mit direkt versammlungsfreiheitsrelevanten Auswirkungen: Gemäss § 19e Abs. 1 PolG-SZ (**Benutzungs- und Verbotungsverbot**) kann die Kantonspolizei einer Person oder Organisation untersagen, den öffentlichen Raum für eine bestimmte Tätigkeit zu benutzen, wenn diese mittelbar oder unmittelbar dazu dient, die Ablehnung oder Missachtung der verfassungsmässigen demokratischen Ordnung, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte zu propagieren (Benutzungsverbot).

Der Tatbestand dieser Bestimmung zielt auf eine individuell-konkrete Untersagung der Benützung öffentlichen Grundes für eine Tätigkeit (individuell in persönlicher Hinsicht und konkret in Bezug auf die beabsichtigte Tätigkeit) hinaus und verbietet damit umgekehrt nicht die beabsichtigte Tätigkeit an sich. Im Lichte von Art. 36 Abs. 2–4 BV muss m.E. aber ein gestützt darauf erlassenes Verbot besonders in zeitlicher und räumlicher Hinsicht proportional zur faktenbasierten Erwägung der *«Ablehnung oder Missachtung»* zentraler (bundes!)verfassungsmässiger Prinzipien sein – oder anders gesagt: je länger das Verbot dauern und je weiter es räumlich gelten soll, desto stärker muss der

---

<sup>133</sup> Polizeigesetz (PolG [PolG-SZ]) vom 22. März 2000 (SRSZ 520.110).

bundesverfassungswidrige, ja geradezu zentral verfassungsmissachtende Inhalt der geplanten Tätigkeit auf öffentlichem Grund ausgeprägt sein.

Auf eine **eigentliche Unterbindung** der geplanten Tätigkeit richtet sich § 19e Abs. 2 PolG-SZ: Veranstaltungen mit einem vorgenannten Zweck dürfen auf privatem Grund verboten werden, wenn eine schwere und unmittelbare Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht anders abgewehrt werden kann oder konkrete Anzeichen bestehen, dass es zu Verbrechen oder schweren Vergehen kommen könnte.

## 6. Obwalden

Als Grundsatz sieht im Kanton Obwalden Art. 4 Abs. 1 PolG-OW<sup>134</sup> vor, dass wer auf öffentlichem Grund einen Anlass veranstaltet, der gesteigerten Gemeingebrauch bedeutet oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit beeinträchtigen kann, vorgängig eine **Bewilligung** der zuständigen Behörde oder Amtsstelle des Kantons oder Gemeinde einzuholen hat. Die gesuchstellende Partei kann verpflichtet werden, einen angemessenen Sicherheits- und Ordnungsdienst einzurichten (Art. 4 Abs. 3 Satz 1 PolG-OW).

Für ihre Tätigkeit erhebt die Obwaldner Kantonspolizei nach Art. 53 Abs. 1 PolG-OW **Verwaltungsgebühren** nach Massgabe des AGG-OW<sup>135</sup> (bzw. i.S.v. Art. 2 AGG-OW). Durch die Kantonspolizei erbrachte besondere Leistungen sind gemäss Art. 53 Abs. 2 Satz 1 PolG-OW «*grundsätzlich abzugelten*», wobei Kostenersatz insbesondere verlangt werden kann von:

- Veranstaltern für den Ordnung- und Sicherheitsdienst bei Anlässen (Art. 53 Abs. 2 lit. a PolG-OW);
- Verursachern von besonderem Aufwand oder bei Spezialeinsätzen (Art. 53 Abs. 2 lit. b PolG-OW);
- Störern bei Vorsatz oder Fahrlässigkeit (Art. 53 Abs. 2 lit. c PolG-OW).

Insoweit entspricht die Obwaldner Polizeikostenüberwälzungsordnung im Wesentlichen derjenigen des Kantons Uri.

Eine wichtige versamlungsrelevante Ausnahme der Kostenerhebung findet sich im Verordnungsrecht: Gemäss Art. 2 Abs. 1 AB KfP-OW<sup>136</sup> wird bei Einsätzen und Dienstleistungen für kirchliche, patriotische und gemeinnützige Anlässe und Veranstaltungen an den «*ordentlichen Faschnachtstagen*» sowie vom Kanton veranstalteten oder mitgetragenen Anlässen auf die Kostenerhebung verzichtet.

Insgesamt erweisen sich diese Ausnahmetatbestände als sehr unscharf und sind damit im Einzelfall stark wertungsbedürftig: Unter kirchlichen Anlässen können zwar aufgrund der öffentlich-rechtlichen

---

<sup>134</sup> Polizeigesetz (PolG [PolG-OW]) vom 11. März 2010 ([GDB 510.1](#)).

<sup>135</sup> Allgemeines Gebührengesetz (AGG [AGG-OW]) vom 21. April 2005 ([GDB 643.1](#)).

<sup>136</sup> Ausführungsbestimmungen über Kosten für Polizeidienste (AB KfB [AB KfB-OW]) vom 11. Januar 2005 ([GDB 510.112](#)).

Anerkennung qua Art. 3 Abs. 1 KV-OW<sup>137</sup> geistliche Anlässe der römisch-katholischen sowie der evangelisch-reformierten Kirche «nach ihrem kirchlichen Selbstverständnis» (Art. 4 Abs. 1 KV-OW) verstanden werden bzw. mit Sicherheit solche, welche vom Kantonsrat festgesetzt worden sind (Art. 9 KV-OW i.V.m. Art. 2 Ruhetagsgesetz<sup>138</sup>). Aufgrund aus Art. 15 BV fließenden Grundsatzes der weltanschaulichen Neutralität des Staates sowie des Identifikationsverbots,<sup>139</sup> aber auch aufgrund des Diskriminierungsverbots in Art. 8 Abs. 2 BV<sup>140</sup> müssen konsequenterweise glaubensbezogene Anlässe aller Glaubensgemeinschaften als kirchliche Anlässe i.S.d. Bestimmung verstanden werden (worunter streng genommen auch die «ordentlichen» Fasnachtstage subsumiert werden könnten). Unter patriotischen Anlässen können Zelebrationen des Gemeinschaftswesens auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene verstanden werden, allerdings wohl mindestens grundsätzlich nicht auslandsbezogene patriotische Anlässe, zumal die Staatsangehörigkeit an sich kein Diskriminierungsmerkmal nach Art. 8 Abs. 2 BV darstellt.<sup>141</sup> Die Gemeinnützigkeit von Anlässen ergibt sich zwangsläufig aus den Zielen ihres kommunikativen Inhalts, primär in Abgrenzung zu kommerziellen Anlässen. Allerdings muss dies hier m.E. klar zu politisch-ideologischen Veranstaltungen – den üblich bekannten Demonstrationen – abgegrenzt werden: Primärer Zweck solcher Veranstaltungen ist die «Zusammenkunft mehrerer Menschen auf privatem oder öffentlichem Grund mit dem Zweck, untereinander oder gegen aussen Meinungen mitzuteilen, zu diskutieren oder ihnen symbolischen Ausdruck zu geben»<sup>142</sup>. Versteht man unter Gemeinnützigkeit jedwede Tätigkeit im Dienste der Allgemeinheit, würden fast alle ideellen Veranstaltungen nicht mit sachlicher Begründung hiervon differenziert werden können. Daher bietet es sich an, auf das ausschliessliche Gemeinnützigkeitsverständnis des BGer in seiner Steuerrechtsprechung zurückzugreifen,<sup>143</sup> womit eine gemeinnützige Veranstaltung einen uneigennütigen Förderungszweck zum Ziel haben muss (bspw. das Aufmerksammachen oder Spendensammeln für Katastrophenopfer, sozial benachteiligte Menschen, usw.). Für Demonstrationen im Sinne einer öffentlichen Meinungskundgabe hat dies zur Folge, dass diese grundsätzlich Kostenfolgen zeitigen, sofern sie besondere Polizeieinsatzleistungen erforderlich machten, da sie nicht unter den relevanten Ausnahmetatbestand fallen.

Ob diese verordnungsrechtliche Ausnahmeregelung nur auf die ordentlichen Einsatzleistungen der Kantonspolizei oder auch auf die von ihr erbrachten besonderen Leistungen i.S.v. Art. 53 Abs. 2 PolG-OW anwendbar ist, erschliesst sich weder aus dem Wortlaut noch dem Sinn und Zweck dieser Bestimmungen in befriedigender Weise. Aus einem interessenausgleichenden und -vermittelnden Kompromissverständnis heraus erscheint es m.E. naheliegend, dass der Kostenersatz für solche besondere Leistungen in Fällen von Art. 2 AB KfP-OW zwar sehr wohl erhoben werden kann, aber nicht, wie in Art. 53 Abs. 2 Satz 1 PolG-OW statuiert, grundsätzlich, sondern nur ausnahmsweise.

<sup>137</sup> Verfassung des Kantons Obwalden (Kantonsverfassung, KV [KV-OW]) vom 19. Mai 1968 (GDB 101.0).

<sup>138</sup> Gesetz über die öffentlichen Ruhetage (Ruhetagsgesetz) vom 27. April 2007 (GDB 975.2).

<sup>139</sup> Vgl. PAHUD DE MORTANGES R., BSK-BV, Art. 15 N 54 f. und 108 m.w.H.; WINZELER CH., BSK-BV, Art. 72 N 2 f.

<sup>140</sup> Vgl. WALDMANN B., BSK-BV, Art. 8 N 79 ff. m.w.H.; WINZELER CH., BSK-BV, Art. 72 N 13 f. m.w.H.

<sup>141</sup> Vgl. WALDMANN B., BSK-BV, Art. 8 N 67 mit zahlreichen Hinweisen.

<sup>142</sup> So BGE 117 Ia 472 E. 3c m.H.a. MÜLLER JÖRG PAUL, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 1991, S. 158.

<sup>143</sup> Illustrativ BGE 113 Ib 7.

## 7. Nidwalden

Das Nidwaldner Polizeirecht kennt in versammlungsfreiheitsrelevanter Hinsicht einzig eine **Kostenerhebungsregelung**: Wie im Kanton Obwalden richtet sich die Erhebung amtlicher Kosten für polizeiliche Tätigkeiten gemäss Art. 61 PolG-NW<sup>144</sup> nach dem GebG-NW<sup>145</sup>. Deren Bezahlung wird insbesondere verlangt u.a. von:

- Verursachern einer polizeilichen Leistung (Art. 61 Abs. 2 Ziff. 1 PolG-NW);
- Verursachern einer Drittleistung, welche die Polizei in Auftrag gegeben hat (Art. 61 Abs. 2 Ziff. 2 PolG-NW);
- Veranstaltern kommerzieller Anlässe wie Ausstellungen, Sportveranstaltungen, Kulturveranstaltungen, die einen aufwendigen Ordnungs- oder Verkehrsdienst erforderlich machen (Art. 61 Abs. 2 Ziff. 3 PolG-NW).

Liegt eine Bewilligung für die Veranstaltung vor und dient diese der Ausübung des verfassungsmässig garantierten Demonstrationsrechts [v.a. Art. 22 BV; Art. 1 Abs. 2 Ziff. 3 KV-NW<sup>146</sup>], werden den Veranstaltern keine Kosten auferlegt, wenn sie nicht grobfahrlässig gegen Auflagen der Bewilligung verstossen haben (Art. 61 Abs. 3 PolG-NW).

Das Nidwaldner Polizeirecht kennt damit eine sehr ähnliche, wenngleich relativ schlanke Einsatzkostenüberwälzungsgrundlage wie der Kanton Uri. Demonstrationen sind grundsätzlich davon ausgenommen. Nicht ausgenommen davon sind einzelne Störer, da diese je nach dem als Verursacher einer polizeilichen Leistung individuell kostenersatzpflichtig sind.

Wird an der Veranstaltung aber grobfahrlässig gegen Auflagen der Veranstaltungsbewilligung verstossen, werden ebenso wie in anderen Kantonen die Veranstalter der Demonstration kostenersatzpflichtig. Im Gegensatz zu anderen kantonalen Polizeigesetzen nennt das PolG-NW einzig Grobfahrlässigkeit als subjektives Verschuldensmass für die Entstehung der Kostenpflicht. Daraus kann aber nicht a contrario geschlossen werden, dass ein vorsätzlicher Auflagenverstoss keine Kostenersatzpflicht zur Folge hätte: Wenn die Veranstalter bereits aufgrund unzureichender Planung oder Kontrolle für subsequente Auflagenverstösse zur Kasse gebeten werden sollen, muss dies erst recht gelten, wenn die Auflagenverstösse mutwillig erfolgen.

## 8. Glarus

Art. 12 Abs. 1 KV-GL<sup>147</sup> gewährleistet die Vereins- und Versammlungsfreiheit, in gleicher Weise wie die [Art. 22 Abs. 1](#) und [Art. 23 Abs. 1](#) BV. Ebenfalls auf Verfassungsstufe geregelt ist die Einschränkung eines Teilgehalts dieses Grundrechts: Versammlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund können von einer Bewilligung abhängig gemacht werden (Art. 12 Abs. 2 Satz 1

---

<sup>144</sup> Gesetz über das Polizeiwesen (Polizeigesetz, PolG [PolG-NW]) vom 11. Juni 2014 ([NG 911.1](#)).

<sup>145</sup> Gesetz über die amtlichen Kosten (Gebührengesetz, GebG [GebG-NW]) vom 27. Juni 2006 ([NG 265.5](#)).

<sup>146</sup> Verfassung des Kantons Nidwalden [KV-NW] vom 10. Oktober 1965 ([NG 111](#)).

<sup>147</sup> Verfassung des Kantons Glarus [KV-GL] vom 1. Mai 1988 ([GS I A/1/1](#)).

KV-GL). Sie dürfen nur verboten oder eingeschränkt werden, wenn eine ernste und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit besteht (Art. 12 Abs. 2 Satz 2 KV-GL).

Daraus folgt m.E., dass es im kantonalen Recht keine generelle Bewilligungspflicht für solche Versammlungen auf öffentlichem Grund im Kanton Glarus gibt. Es liegt damit im Ermessen der zuständigen Gemeinde, ob sie für eine konkrete Veranstaltung eine Bewilligung voraussetzt oder nicht (vgl. Art. 115 Abs. 2 KV-GL).<sup>148</sup>

In polizeirechtlicher Hinsicht beschränken sich die Glarner Regeln auf den **Kostenersatz** bei polizeilichen Massnahmen: Die Veranstalter von Anlässen sind gemäss Art. 38 Abs. 3 PolG-GL<sup>149</sup> verpflichtet, «*einen angemessenen Ordnungs- und Sicherheitsdienst zu stellen*». Der Regierungsrat setzt die Gebühren für Amtshandlungen und Dienstleistungen der Kantonspolizei fest, wobei er die Voraussetzungen für den partiellen oder vollen Kostenerlass regelt, insbesondere bei Veranstaltungen mit ideellem, kulturellem, touristischem oder sportlichem Zweck (Art. 38 Abs. 2 PolG-GL).

Soweit ersichtlich hat der Glarner Regierungsrat bisher keine entsprechende Verordnung geschaffen oder beschlossen. Immerhin kann in diesem Zusammenhang auf die strassenverkehrsrechtliche Bewilligungsgebührenverordnung<sup>150</sup> hingewiesen werden, welche u.a. die Verfahrensgebühr für bestimmte Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen festlegt (Art. 1 Ziff. 1) und auf Gesuch an die Kantonspolizei hin die Möglichkeit der Gebührenfreiheit vorsieht, wenn die Veranstaltung keinen kommerziellen Zweck verfolgt oder massgeblich einem verkehrspolizeilichen Interesse entspricht (Art. 3).

## 9. Zug

Der Kanton Zug gewährleistet in § 10 Satz 1 KV-ZG<sup>151</sup> gleich die freie Meinungsäusserung (Art. 16 Abs. 2 BV) durch Wort und Schrift, das Petitionsrecht (Art. 33 BV) sowie die Vereins- (Art. 23 BV) und Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV), wobei diese keinen Schutz über die bundesverfassungsmässig verbrieften Grundrechte einräumen und damit rein deklaratorische Wirkung haben.

**Spezifisch öffentliche Veranstaltungen betreffende Normen** finden sich im Zuger Polizeirecht formell in **zwei Erlassen**: So bestimmt § 20 Abs. 1 Pol-OrgG-ZG<sup>152</sup>, dass die Veranstalter von Anlässen auf öffentlichem oder privatem Grund der Polizei spätestens zwei Monate vor deren Durchführung zu melden haben, wenn erhebliche Sicherheitsprobleme zu erwarten sind, namentlich wenn eine Gefahr für Leib und Leben eintritt oder beträchtlicher Sachschaden entstehen könnte oder wenn umfangreiche verkehrspolizeiliche Massnahmen notwendig sein könnten.

<sup>148</sup> Bspw. Art. 05 Ziff. 2 lit. b des [Benutzungsreglement für die öffentlichen Infrastrukturen der Gemeinde Glarus Nord](#) vom 26. November 2025; s. auch das «[Handbuch zur Durchführung eines Anlasses – Bewilligungsverfahren](#)» der Gemeinde Glarus Nord.

<sup>149</sup> Polizeigesetz (PolG [PolG-GL]) vom 6. Mai 2007 ([GS V A/11/1](#)).

<sup>150</sup> Verordnung über die Gebühren für die Bewilligung von Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen und von Strassensignalisationen vom 15. Februar 1993 ([GS VII D/12/5](#)).

<sup>151</sup> Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV [KV-ZG]) vom 31. Januar 1894 ([BGS 111.11](#)).

<sup>152</sup> Gesetz über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz [Pol-OrgG-ZG]) vom 30. November 2006 ([BGS 512.2](#)).

Die Polizei kann mit den Veranstaltern eine **verbindliche Vereinbarung** «zur sicheren Durchführung des Anlasses treffen» (§ 20 Abs. 2 Pol-OrgG-ZG). Erst wenn keine (konsensuale) Vereinbarung zustande kommt, wird die Durchführung eines solchen Anlasses durch die Polizei bewilligungspflichtig (§ 20 Abs. 3 Satz 1 Pol-OrgG-ZG). Das Bewilligungsverfahren ist dann allerdings kostenlos (§ 20 Abs. 3 Satz 3 Pol-OrgG-ZG). Bei wiederkehrenden Anlässen verlangt die Polizei von den Veranstaltern «die zur sicheren Durchführung nötigen Ordnungs-, Sicherheits- und Verkehrs- sowie besondere bauliche und betriebliche Massnahmen» (§ 20a Satz 1 Pol-OrgG-ZG).

Das Veranlassen von öffentlichen Anlässen und Kundgebungen ist somit im Kanton Zug nicht generell bewilligungspflichtig bzw. gar nur meldepflichtig. Letztere besteht nur, wenn «erhebliche Sicherheitsprobleme» zu erwarten sind, wobei das Gesetz weiter ausführt, unter welchen abstrakten Annahmen solche angenommen werden müssen.<sup>153</sup> Schlussendlich legt die Zuger Regelung die Meldepflicht zunächst in die Eigenverantwortung der Veranstalter; diese haben im Rahmen ihrer Planung des Anlasses dessen möglichen Auswirkungen zu bedenken und ggf. proaktiv der Zuger Polizei zu melden. Auf Eigenverantwortung und Konsens ausgerichtet ist sodann die Abschlusspflicht eines Verwaltungsvertrages über die Modalitäten des Anlasses, welche über die blosser Mitwirkungspflicht beim Verfahren auf Erlass einer Verfügung hinausgeht. Dies hat den Vorteil, dass einerseits die zu treffenden Massnahmen sowohl von der veranstaltenden privaten Partei als auch von der kontrollierenden Behörde von Anfang an als verhältnismässig angesehen werden und andererseits, dass die beide Parteien bestens über den Zweck der einzelnen Massnahmen im Bilde sind, was deren Durchführung und ggf. Durchsetzung erleichtert. Da das Bewilligungsverfahren erst bei Scheitern der Vereinbarungsverhandlungen rechtlich aktuell wird, relativiert sich auch die dann umfassend geltende Untersuchungsmaxime, da die Bewilligungsbehörde aufgrund der vorangehenden – wenn auch gescheiterten – Verhandlungen bereits mehr oder weniger umfassend über den geplanten Anlass informiert ist.

In Bezug auf den **Kostenersatz** müssen Anlassveranstalter 60% der Polizeikosten bezahlen, wenn Eintritt bzw. Teilnahme entgeltlich sind oder der Anlass über Werbung oder Sponsoren finanziert wird (§ 25 Abs. 2 lit. a f. Pol-OrgG-ZG). Diese Teilkostentragungspflicht stellt somit nicht (nur) darauf ab, ob der Zweck gewerblicher Natur ist oder nicht, sondern auf die Art und Quellen der Mittelfinanzierung. Anteilsmässiger Kostenersatz wiederum wird verlangt bei Anlässen, an denen Gewalt an Personen oder Sachen ausgeübt wird oder bei denen die Absicht zur Gewaltausübung «klar erkennbar» ist (§ 25 Abs. 3a Pol-OrgG-ZG) von:

- Veranstaltern, die nicht über die erforderliche Bewilligung verfügen oder vorsätzlich oder grobfahrlässig die Vereinbarung oder Bewilligungsaufgaben nicht einhalten (gedeckt bei CHF 30'000.00);
- Teilnehmenden, die sich an der Gewaltausübung beteiligen oder «deren Absicht zur Gewaltausübung klar erkennbar ist» (gedeckt bei CHF 3'000.00);
- Teilnehmenden, die sich trotz polizeilicher «Abmahnung» nicht vom Anlass entfernen (gedeckt bei CHF 1'000.00).

In Bezug auf die polizeilichen Massnahmen bestimmt § 23 Abs. 1 PolG-ZG<sup>154</sup>, dass die Polizei bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Personen und Personengruppen sowie deren

<sup>153</sup> Es muss sich dabei um gesetzliche Vermutungen handeln, welche dem Gegenbeweis offenstehen.

<sup>154</sup> Polizeigesetz (PolG [PolG-ZG]) vom 30. November 2006 ([BGS 512.1](#)).

Äusserungen auf **Bild- und Tonträger** aufnehmen kann, wenn konkrete Anhaltspunkte, dass es zu strafbaren Handlungen gegen Menschen oder Gegenstände kommen könne, die Aufnahme rechtfertigen.

## 10. Freiburg

Das Freiburger Verfassungsrecht gewährt jeder Person das Recht, Versammlungen und Demonstrationen zu organisieren, an solchen teilzunehmen und dass niemand zur Teilnahme gezwungen werden darf (Art. 24 Abs. 1 KV-FR<sup>155</sup>). Finden sie auf öffentlichem Grund statt, kann das Gesetz sie einer **Bewilligung** unterstellen (Art. 24 Abs. 2 KV-FR). Die Bewilligung ist zu erteilen, sofern die Interessen der anderen Benützendenden nicht unverhältnismässig beeinträchtigt werden und ein geordneter Ablauf sichergestellt ist (Art. 24 Abs. 3 KV-FR).

Die versammlungsrelevanten materiellen polizeirechtlichen Bestimmungen des Kantons Freiburg entsprechen weitgehend denjenigen der meisten übrigen Kantone, sind jedoch gleichzeitig sowohl sehr dicht als auch relativ konzise gehalten:

Art. 41 Abs. 1 PolG-FR<sup>156</sup> bestimmt, dass die Polizei die Teilnehmer an einer öffentlichen Versammlung **fotografieren oder auf Film aufnehmen** kann, wenn die konkrete Gefahr besteht, dass anlässlich dieser Versammlung oder im Zusammenhang damit Verbrechen oder Vergehen begangen werden.

In Bezug auf die **Einsatzkosten** statuiert Art. 42 Abs. 1 PolG-FR, dass Einsätze grundsätzlich unentgeltlich erfolgen. Die Kosten des Ordnungs- und Schutzdienstes anlässlich von «*kulturellen Veranstaltungen*» können sowohl ganz oder teilweise auf Personen überwältzt werden, die an Gewalttätigkeiten beteiligt waren, als auch ganz oder teilweise an Veranstalter (im Freiburger Recht präziser als in anderen Kantonen «*Organisatoren der Veranstaltung*» genannt) bei schwerwiegender Verletzung ihrer Pflichten «*im Bereich der Sicherheit*» (Art. 42 Abs. 2 lit. c PolG-FR). Die **Gebühren** sowie weitere gesetzliche Konkretisierungen zur Kostenpflicht sind in der Polizeikostenverordnung-FR<sup>157</sup> niedergelegt. Betreffend Versammlungen sind insbesondere die Kostenfreiheit für patriotische, religiöse oder militärische Veranstaltungen, die von einer Gemeinde oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft<sup>158</sup> organisiert werden, und von vom VBS anerkannten ausserdienstlichen Anlässe vorgesehen (Art. 3 Polizeikostenverordnung-FR) zu erwähnen.

---

<sup>155</sup> Verfassung des Kantons Freiburg (KV [KV-FR]) vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1).

<sup>156</sup> Gesetz über die Kantonspolizei (PolG [PolG-FR]) vom 15. November 1990 (SGF 551.1).

<sup>157</sup> Verordnung über die Kosten der Kantonspolizei [Polizeikostenverordnung-FR] vom 15. Dezember 2025 (SGF 551.61).

<sup>158</sup> Hinsichtlich sog. religiöser Feste fallen im Kanton Freiburg solche der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche (Art. 141 Abs. 1 KV-FR) sowie die israelitischen Kultusgemeinde (Art. 142 Abs. 2 KV-FR i.V.m. Art. 1 des Gesetzes über die Anerkennung der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg vom 3. Oktober 1990 [SGF 193.1]) darunter.

Diese Gebührenfreiheitsregelung entspricht in weiten Teilen derjenigen des Kantons Obwalden. Im Gegensatz zu diesem sieht der Kanton Freiburg keine Kostenfreiheit für gemeinnützige, dafür aber militärische Anlässe vor, welche wiederum zumindest teilweise zugleich unter den Begriff der patriotischen Anlässe subsumiert werden können. Auch spricht die Polizeikostenverordnung-FR ausdrücklich von religiösen und nicht bloss «kirchlichen» Anlässen, womit dieser Begriff in dieser Hinsicht offener formuliert ist. Wichtiges Abgrenzungsmerkmal zur Obwaldner Regelung ist allerdings, dass alle drei Arten von Anlässen nur Gebührenfreiheit geniessen, wenn sie von einer Gemeinde (i.S.v. Art. 129 KV-FR) oder einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft organisiert werden. Damit besteht eine Tatbestandsverknüpfung zwischen der Art des Anlasses und des Veranstalters, welche Art. 2 Abs. 1 AB KfP-OW nicht kennt.

Erfolgte die Veranstaltung ohne nötige Bewilligung, wird spezifisch für die Verkehrs-, Ordnungs- und/oder Schutzdienste eine Gebühr pro Stunde und Polizeibeamten erhoben (Art. 20 Polizeikostenverordnung-FR). Mit Blick auf die formellgesetzliche Grundlage betrifft dies die Kostenüberwälzung sowohl auf an Gewalthandlungen beteiligten Individuen als auch auf die Veranstalter unbewilligter Anlässe (natürlich nur, soweit diese eruiert werden können).

## 11. Solothurn

Entsprechend den Art. 22 f. BV gewährleistet Art. 13 Abs. 1 KV-SO<sup>159</sup> die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Versammlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund dürfen nur eingeschränkt oder verboten werden, wenn eine ernste und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit besteht (Art. 13 Abs. 2 KV-SO).

Mit Ausnahme der Sportveranstaltungen kennt das Solothurner Polizeigesetz in versammlungsrelevanter Hinsicht nur eine spezifische Norm: Gemäss § 36<sup>quater</sup> PolG-SO<sup>160</sup> kann die Kantonspolizei im Zusammenhang mit Veranstaltungen und Kundgebungen an allgemein zugänglichen Orten Personen oder Personengruppen sowie deren Äusserungen auf Bild- und Tonträger aufnehmen, wenn «*aufgrund von Anhaltspunkten*» anzunehmen ist, dass es zu Straftaten kommen könnte und die Aufzeichnungen der Beweissicherung dienen (Abs. 1). Solche Aufnahmen sind auch zulässig, wenn Personen «*unvermeidbar betroffen werden*», von welchen keine Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgeht (Abs. 2). Eine Kostenersatzregelung für Polizeidienstleistungen im Rahmen von Veranstaltungen (ausgenommen Sportanlässe i.S.d. Hooligan-Konkordats) kennt das PolG-SO soweit ersichtlich nicht (s. aber sogleich weiter unten).

Die Regelung zum Einsatz von **Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten** bei Veranstaltungen entspricht in wesentlichen Punkten derjenigen der anderen Kantone (Kriminalprävention, Parallelität zur strafprozessualen Observation), womit bezüglich dieser insbesondere auf die weiterführenden Ausführungen zu den Kantonen Zürich und Bern verwiesen werden kann. Hervorzuheben ist, dass § 36<sup>quater</sup> Abs. 2 PolG-SO ausdrücklich eine formellgesetzliche Rechtfertigung für die (audiovisuelle) Aufnahme

---

<sup>159</sup> Verfassung des Kantons Solothurn (KV [KV-SO]) vom 8. Juni 1986 (BGS 111.1).

<sup>160</sup> Gesetz über die Kantonspolizei [PolG-SO] vom 23. September 1990 (BGS 511.11).

unbeteiligter Teilnehmerinnen und Teilnehmer – und damit Nicht-Störer – einer potentiell strafrechtlichen Veranstaltung bietet.

Der Kanton Solothurn kennt ebenfalls eine materiell dem Polizeirecht zuzuordnende Kostenersatzregel, welche aber formell in der kantonalen Gebührengesetzgebung niedergelegt ist: Gemäss § 69 Abs. 1 Satz 1 GT-SO<sup>161</sup> sind besondere polizeiliche Leistungen grundsätzlich kostenpflichtig. Kostenersatz wird nach § 69 Abs. 2 GT-SO insbesondere von Veranstaltern von Anlässen verlangt, «*die einen aufwendigen, ausserordentlichen Polizeieinsatz erforderlich machen*» oder allgemein vom Verursacher, der vorsätzlich oder grobfahrlässig einen anderen ausserordentlichen Polizeieinsatzaufwand herbeigeführt hat. Verfolgen Veranstaltungen einen ideellen Zweck, liegen sie teilweise im öffentlichen Interesse oder werfen sie keinen oder nur einen geringen Gewinn ab, kann die zuständige Behörde auf den Kostenersatz ganz oder teilweise verzichten. Noch bedeutender für Versammlungen i.S.v. Art. 22 BV ist die per 1. März 2021 in Kraft gesetzte Kostenersatzregelung von § 69<sup>bis</sup> GT-SO: Wurde bei einer Veranstaltung Gewalt an Personen oder Sachen ausgeübt, können sowohl den Veranstaltern als auch den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zusätzlich zum vorerwähnten Kostenersatz für ausserordentliche Polizeieinsatzleistungen die gesamten Kosten «*ab Beginn der Gewaltausübung in Rechnung gestellt werden*» (§ 69<sup>bis</sup> Abs. 1 GT-SO). Veranstalter werden nur gesamthaft kostenersatzpflichtig, wenn sie nicht über die erforderliche Bewilligung zur Abhaltung der Veranstaltung verfügen oder sie Bewilligungsaufgaben vorsätzlich oder grobfahrlässig nicht einhalten (§ 69<sup>bis</sup> Abs. 2 Satz 1 GT-SO). Die Gebühr ist anteilmässig sowie betragsmässig gedeckelt (§ 69<sup>bis</sup> Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GT-SO für individuelle Teilnehmerinnen und Teilnehmer).<sup>162</sup>

## 12. Basel-Stadt

Das baselstädtische Verfassungsrecht gewährleistet u.a. die Versammlungs-, Vereinigungs- und Kundgebungsfreiheit im Rahmen der Bundesverfassung und der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen (§ 11 lit. m KV-BS<sup>163</sup>).

Das **Bewilligungsregime** zur zulässigen Abhaltung von Versammlungen im Rahmen von Veranstaltungen wie Kundgebungen oder Messen (und Sportveranstaltungen) ist im Kanton Basel-Stadt **zweigeteilt**:

Für öffentliche Umzüge sowie Versammlungen (Demonstrationen, Kundgebungen) auf öffentlichen Strassen und Plätzen bedarf es gemäss § 14 Abs. 1 Satz 1 StVO-BS<sup>164</sup> einer Bewilligung der Kantonspolizei. «*Bewilligungen für Umzüge (Veranstaltungen) werden im Rahmen des Verfahrens auf Nutzung des öffentlichen Raumes, welches das Tiefbauamt koordiniert, erteilt*» (§ 14

<sup>161</sup> Gebührentarif (GT [GT-SO]) vom 8. März 2016 ([BGS 615.11](#)).

<sup>162</sup> S. SCHLÄFLI H. P., Demonstranten werden bei Ausschreitungen zur Kasse gebeten, in: [Solothurner Zeitung](#) vom 19. März 2019.

<sup>163</sup> Verfassung des Kantons Basel-Stadt [KV-BS] vom 23. März 2005 ([SG 111.100](#)).

<sup>164</sup> Verordnung über den Strassenverkehr (Strassenverkehrsverordnung, StVO [StVO-BS]) vom 17. Mai 2011 ([SG 952.200](#)).

Abs. 1 Satz 2 StVO-BS). Betrifft die Veranstaltung vom öffentlichen Verkehr befahrene Strassen, darf die zuständige Behörde die Bewilligung nur im Einvernehmen mit den betroffenen Verkehrsbetrieben erteilen (§ 14 Abs. 4 StVO-BS). Die Bewilligung kann aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder aus verkehrspolizeilichen Gründen verweigert werden (§ 14 Abs. 3 StVO-BS).

Die formellgesetzliche Grundlage für diese regierungsrätliche Bewilligungsordnung findet sich anders als in allen anderen Kantonen nicht im eigentlichen Polizeirecht, sondern im kantonalen Übertretungsstrafrecht<sup>165</sup>: Nach § 11 ÜStG-BS<sup>166</sup> wird mit Busse ([Art. 103–109 StGB](#)) bestraft, wer

- ohne Bewilligung oder trotz behördlichem Verbot bewilligungspflichtige Versammlungen/Demonstrationen im öffentlichen Raum veranlasst oder durchführt (lit. a),
- eine die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdende Menschenansammlung im öffentlichen Raum verursacht (lit. b),
- behördlichen Auflagen und Anordnungen<sup>167</sup> zuwiderhandelt (lit. c),
- an Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen im öffentlichen Raum Waffen oder Gegenstände, die geeignet sind, Menschen zu gefährden oder Sachen zu beschädigen, mit sich führt (lit. d Satz 1), oder
- sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen im öffentlichen Raum unkenntlich macht, sofern keine Ausnahme davon bewilligt wurde (lit. e).

Wiederum auf polizeirechtlicher Ebene geregelt ist in § 66 PolG-BS<sup>168</sup> die Bewilligungspflicht für Veranstaltungen «*auf Privatareal*» mit mehr als 20'000 erwarteten Personen (Abs. 1), oder mit weniger als 20'000 erwarteten Personen, wenn erhebliche Sicherheitsprobleme zu erwarten sind, welche mit den normalen polizeilichen Mitteln nicht zu bewältigen sind (Abs. 2), namentlich bei Gefahr für Leib und Leben (Ziff. 1), wenn beträchtlicher Sachschaden entsteht (Ziff. 2) oder umfangreiche verkehrspolizeiliche Massnahmen erforderlich sein könnten (Ziff. 3).

Gemäss § 66 Abs. 3 PolG-BS kann die Polizei nicht bewilligte Veranstaltungen jederzeit aufheben.<sup>169</sup>

Dieses kantonale Bewilligungsregime ist in mehrfacher Hinsicht speziell: Einerseits ist die Bewilligungspflicht für die Inanspruchnahme öffentlichen Grundes für Versammlungen (gesteigerter

<sup>165</sup> Dieses wiederum stützt sich nicht auf baselstädtisches Recht, sondern mit dem echten Vorbehalt zugunsten kantonalen Rechts von [Art. 335 StGB](#) auf Bundesstrafrecht: vgl. statt vieler HILF M. J., BSK-StGB, a.a.O., Art. 335, insbesondere N 7 und 12, je m.w.H.

<sup>166</sup> Übertretungsstrafgesetz (ÜStG [ÜStG-BS]) vom 13. Februar 2019 ([SG 253.100](#)).

<sup>167</sup> Die Auflagen und Anordnungen müssen im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung «*bei Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen im öffentlichen Raum*» getroffen worden sein.

<sup>168</sup> Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG [PolG-BS]) vom 13. November 1996 ([SG 510.100](#)).

<sup>169</sup> Diese Bestimmung wurde erst mit Beschluss des Kantonsrats vom 13. Februar 2019 als Reaktion auf die frühen in Basel (und anderswo in der Schweiz) abgehaltenen Klimastreiks per 1. Juli 2020 in Kraft gesetzt: [Beschluss-Protokoll](#) des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt, 1. und 2. Sitzung, vom 13. Februar 2019, S. 7.

Gemeingebrauch) zwar im kantonalen Ausführungsrecht zum SVG und zur ÜStG-BS geregelt, andererseits bestimmt § 2 Abs. 1 Ziff. 3 PolG-BS, dass zu den Aufgaben der Kantonspolizei u.a. auch die Ergreifung von Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im Strassenverkehr sowie bei grösseren öffentlichen Veranstaltungen gehört. Damit kann die Bewilligungspflicht in § 14 StVO-BS materiell dem baselstädtischen Polizeirecht zugewiesen werden. Konsequenterweise ist auch die Kantonspolizei die zuständige Bewilligungsbehörde. Da die StVO-BS aber nicht nur eine (bundes-)strassenverkehrsrechtliche, sondern auch eine strafrechtliche Grundlage hat, stellt sich die Frage nach der Abgrenzung zwischen Kriminalprävention und Strafverfolgung. Das baselstädtische Polizeirecht scheint die Aufgabe der Kantonspolizei bei ideellen Kundgebungen somit im Bereich der Prävention auf die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Strassenverkehr zu fokussieren (vgl. aber sogleich zur Videoüberwachung). Einzig die auf privatem Grund abgehaltenen Veranstaltungen unterliegen unter bestimmten Voraussetzungen einer Polizeibewilligung, die über die Verkehrspolizei hinaus geht.<sup>170</sup> Mit Blick auf den allgemeinen Auftrag sowie die Aufgaben der Polizei (§§ 1 f. PolG-BS) scheint eine verkehrsorientierte Sicht jedoch zu kurz zu greifen. So kann m.E. eine Bewilligung i.S.v. § 14 Abs. 3 StVO-BS verweigert werden, wenn analog zu § 66 Abs. 2 Ziff. 1 PolG-BS erhebliche, über das «normale» Mass hinausgehende Sicherheitsprobleme in Zusammenhang mit der geplanten Veranstaltung erwartet werden. Folglich umfasst der Begriff der öffentlichen Ordnung und Sicherheit wertungsmässig denjenigen der «*verkehrspolizeilichen Gründen*» bzw. geht deutlich über diesen hinaus.

Gemäss § 71 Abs. 2 PolG-BS kann von den Veranstaltern bei Grossveranstaltungen (Messen, Kongressen, Openair-Konzerten und Sportveranstaltungen) eine Gebühr erhoben werden, wenn sie einen aufwendigen Ordnungsdienst, Verkehrsmassnahmen oder Polizeischutz erfordern. Ausserordentliche Aufwendungen eines Polizeieinsatzes sind den Verursachern in Rechnung zu stellen, wenn sie namentlich vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht werden oder in überwiegend privatem Interesse liegen (§ 71 Abs. 3 PolG-BS).

Aus der nicht abschliessenden Aufzählung polizeigebührenpflichtiger Grossveranstaltungen kann abgeleitet werden, dass die Kostenüberwälzungspflicht auf Veranstalter *de lege lata* klar auf Veranstaltungen zugeschnitten ist, die im Polizeirecht anderer Kantone als kommerziell bezeichnet werden. Veranstaltungen mit nicht-gewerblichem Zweck werden zwar nicht explizit von der Gebührentragungspflicht der Veranstalter ausgenommen, aber die genannten Arten von Grossveranstaltungen weisen auch nicht auf solche hin: Messen, Openair-Konzerte und Sportveranstaltungen haben entweder einen direkten oder indirekten gewerblichen Zweck oder verlangen für die Teilnahme, wohl im Gegensatz zu Demonstrationen, zumindest Eintrittsgeld; einzig der Begriff der Kongresse entzieht sich dieser Betrachtungsweise.<sup>171</sup> Mit Blick auf die in den §§ 18 ff. PolV-BS<sup>172</sup> enthaltenen Grundsätze zur Gebührenerhebung sowie zum Kostenersatz (und der in § 17b PolV-BS festgelegten Tarife) kann die Kantonspolizei für alle Veranstaltungen, die i.S.v. § 18 Abs. 1 PolV-BS über den polizeilichen Grundversorgungsauftrag (§§ 1 f. PolG-BS) hinausgehen, Kostenersatz von den Veranstaltern nach dem effektiven Aufwand in Rechnung stellen. § 71 PolG-BS und § 18 PolV-BS sind insofern unbestimmter

<sup>170</sup> Allerdings bestimmt § 14 Abs. 3 StVO-BS, dass die Bewilligung aus verkehrspolizeilichen Gründen oder **aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit** verweigert werden kann, woraus man durchaus schliessen kann, dass diese Bestimmung materiell zum allgemeinen Polizeirecht gehört.

<sup>171</sup> Zumindest wenn man darauf abstellt, was Basel Tourismus in seinem [Kongresskalender](#) alles unter Kongressen versteht.

<sup>172</sup> Verordnung betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeiverordnung, PolV [PolV-BS]) 3. Juni 1997 ([SG 510.110](#)).

formuliert als die einschlägigen Regelungen anderer Kantone (so werden u.a. keine ausdrücklichen Tatbestandsmerkmale wie fehlende Bewilligung oder das Missachten von Bedingungen und Auflagen einer Bewilligung für die gültige Kostenüberwälzung statuiert), dennoch lässt sich eine generelle Kostenfreiheit nicht-gewerblicher (Gross-)Veranstaltungen oder gar unbewilligter Kundgebungen aus den relevanten Normen schliessen. In abstracto kann folglich von einer Kostentragungspflicht für ausserordentliche Polizeieinsätze an Grossveranstaltungen im Allgemeinen ausgegangen werden.

Im Einzelfall könnte je nach den Umständen des Einzelfalls die Kostenüberwälzungsregelung oder die Gebührenerhebung an die Veranstalter dennoch in einer Verletzung des Äquivalenzprinzips münden oder einen unzulässigen Eingriff in die Meinungsäusserungs- sowie Versammlungsfreiheit darstellen («chilling effect»). Insofern erweist sich die baselstädtische Regelung als unkontrastiert und somit präzisierungsbedürftig.

§ 58 Abs. 1 PolG-BS erlaubt der Kantonpolizei sodann in Form eine Kann-Bestimmung, Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer öffentlichen Veranstaltung aus Gründen der Beweissicherung aufzunehmen, sofern die konkrete Gefahr besteht, dass Straftaten begangen werden.

Der Wortlaut der Norm fällt im interkantonalen Vergleich relativ mager aus, entspricht den dortigen Regeln jedoch im Wesentlichen materiell. Die konkrete Gefahr muss noch nicht einem strafprozessualen Tatverdacht entsprechen, ansonsten würde die Bestimmung von den Art. 282 f. StPO übersteuert und verlöre jede eigenständige Bedeutung. Damit muss die hypothetische Annahme aufgrund konkreter Anhaltspunkte und Erfahrungswerten zur Annahme einer konkreten Gefahr und folglich zur zulässigen Bild- und Tonaufnahme genügen.

Im Kanton Basel-Stadt ist bereits seit 2023 die i.S.v. § 47 Abs.1 KV-BS **unformulierte Initiative** «*JA zur Durchsetzung von Recht und Ordnung – NEIN zu, Chaotentum (Anti-Chaoten-Initiative)!*» hängig, welche verlangt, dass der Kanton bestimmte Massnahmen ergreift, um «*illegale Aktionen*» anlässlich von Demonstrationen und Kundgebungen zu verhindern.<sup>173</sup> In seinem Bericht beantragte der baselstädtische Regierungsrat dem Grossen Rat, dem Stimmvolk die Initiative zur Ablehnung ohne Gegenvorschlag zu empfehlen. Der Regierungsrat machte dabei v.a. geltend, dass die von Initiative geforderte umfassende Kostenüberwälzung besonders mit Blick auf die Art. 16 Abs. 1 und 22 BV rechtliche Fragen aufwerfe, welche er als kaum vereinbar mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip erachtet, weswegen die Initiative dann «*vor allem an der praktischen Umsetzung scheitern*» würde. Vergleichbare Regelungen anderer Kantone würden ebendort auch nicht konsequent angewendet oder seien an Vollzugsproblemen gescheitert. Zudem sei individuell vorwerfbares Verhalten bereits im geltenden kantonalen Recht mit Kostenfolgen sanktionierbar.<sup>174</sup>

Diese letzte Aussage des Regierungsrates erweist sich in der interkantonalen Übersicht als kritisch: Die vergleichbaren Kostenüberwälzungsregelungen anderer Kantone sind bisher maximal einige Jahre alt oder gar erst vor Kurzem in ihrer aktuellen Fassung (tw. im Nachgang an einschlägige höchstrichterliche Urteile aus Lausanne) promulgiert worden. De facto lässt sich daher bis dato kaum ein valider Erfahrungswert aus der Vollzugspraxis ziehen, womit sich die Aussage eher als rein politische

<sup>173</sup> Kantonsblatt BS vom 8. März 2023, [Meldungs-Nr. PR-BS20-000000072](#).

<sup>174</sup> Vgl. die [Medienmitteilung](#) des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 19. August 2025.

Wertung herausstellen dürfte. Die Vollzugsschwierigkeiten scheinen entgegen der Meinung des Regierungsrats m.E. aber sehr wohl auf solider allgemeiner Erfahrung im Umgang mit problematischen Kundgebungen, die mittlerweile Jahrzehnte zurückreicht (zählt man den Landesstreik 1919 dazu, kann gar von einer Jahrhundert Erfahrung gesprochen werden), zu basieren: Es ist notorisch bekannt, dass sich gerade an unbewilligten Kundgebungen oder Veranstaltungen mit Gewaltexzessen die Agitatoren – seien dies nun Individuen oder auch die organisierenden Gruppierungen dahinter – nur schwer ausmachen lassen. Allerdings zeigt gerade das hängige Strafverfahren im Falle der unbewilligten Pro-Palästina-Demonstration in Bern, dass die Untersuchungen bis anhin dort alles andere als ins Leere laufen.<sup>175</sup> Ob bestehende polizeirechtliche Kostenauflageregelungen sich also als ungenügend vollzugstauglich erweisen oder nicht, wird sich erst noch zeigen müssen.<sup>176</sup>

### 13. Basel-Landschaft

§ 6 Abs. 1 KV-BL<sup>177</sup> bestimmt allgemein, dass der Staat die Freiheitsrechte schützt, darunter ausdrücklich in § 6 Abs. 2 lit. d KV-BL die Vereinigungs-, Versammlungs- und Kundgebungsfreiheit.

Die basellandschaftliche Polizei kann gemäss 52b PolG-BL<sup>178</sup> Veranstaltungen auf öffentlichem oder privatem Grund mit Auflagen versehen oder verbieten, wenn erhebliche Sicherheitsprobleme zu erwarten sind, welche mit den normalen polizeilichen Mitteln nicht zu bewältigen sind, sowie wenn eine Gefahr für Leib und Leben droht (lit. a), mit grossem Sachschaden zu rechnen ist (lit. b) oder umfangreiche verkehrspolizeiliche Massnahmen zu erwarten sind (lit. c). Die Bestimmung ist erst seit dem 1. Juli 2021 in Kraft.<sup>179</sup>

Damit steht es unter den genannten wertungsbedürftigen Voraussetzungen im Ermessen der Kantonspolizei, ob eine geplante Veranstaltung bewilligungsbedürftig ist oder nicht. Der Wortlaut der Marginalie zu § 52b PolG-BL spricht zumindest expressis verbis von einer «*Bewilligungspflicht für Veranstaltungen*». Der basellandschaftliche Regierungsrat vertrat im Bericht zu seinem Entwurf an den Landrat noch die Meinung, dass die Veranstalter nach § 52b PolG-BL nicht verpflichtet seien, «*die Frage der Bewilligungspflicht zu klären*», sondern dies in der [alleinigen!] Verantwortung der Kantonspolizei hätte liegen sollen, «*punktuell speziell problematische Veranstaltungen für bewilligungspflichtig zu erklären*».<sup>180</sup> Der Justiz- und Sicherheitskommission des Landrats führte auf Anstoss eines seiner Mitglieder aber an, dass es kaum Sinn habe, eine Bewilligung zu verlangen, um diese sodann zu verweigern oder dass bestimmte Veranstalter «*kaum um eine Bewilligung nachsuchen bzw. alles tun [würden], um nicht von der polizeilichen Bewilligungspflicht erfasst zu werden*», weswegen die **Kantonspolizei** unter den Voraussetzungen von § 52b PolG-BL **direkt** «*heikle Anlässe*» mit Auflagen

<sup>175</sup> [Medienmitteilung](#) der Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland vom 30. März 2026; aus den Medien: BRIELLMANN S., Der Internetpranger nach der «Schande von Bern» wirkt: Bereits 5 von 31 mutmasslichen Tätern sind identifiziert, in: [NZZ](#) vom 3. April 2026.

<sup>176</sup> Im Kanton Bern scheint die Kostenüberwälzung auf Störer i.S.v. Art. 54 (i.V.m. 55 Abs. 2 e contrario) PolG bereits vor einigen Jahren funktioniert zu haben: Überwälzung von Demo-Kosten in Bern sind rechtskräftig, in: [SWI swissinfo.ch](#) vom 16. Februar 2023.

<sup>177</sup> Verfassung des Kantons Basel-Landschaft [KV-BL] vom 17. Mai 1984 ([SGS 100](#)).

<sup>178</sup> Polizeigesetz (PolG [PolG-BL]) vom 28. November 1996 ([SGS 700](#)).

<sup>179</sup> [Beschluss des Landrates Basel-Landschaft Nr. 740](#) vom 28. Januar 2021.

<sup>180</sup> [Vorlage des Regierungsrats an den Landrat](#) vom 18. August 2020, Änderung des Polizeigesetzes 2020/399, S. 18.

versehen oder verbieten kann.<sup>181</sup> Folglich kann keine allgemeine Meldepflicht von Veranstaltern öffentlicher oder privater Veranstaltungen angenommen werden, aber die Polizei kann direkt in ihrem Ermessen über diese verfügen.<sup>182</sup> Einerseits ist ein rasches und direktes Handeln für die Polizei zur effektiven Erfüllung ihres Auftrages (§ 1 Abs. 1<sup>bis</sup> und § 3 PolG-BL) vorteilhaft, andererseits stellt sich aus Gründen der Rechtssicherheit und der Verhältnismässigkeit die Frage, wann Veranstalter mit einem entsprechenden Verwaltungshandeln der Polizei rechnen müssen und wann nicht – was diese Kompetenz auch für die Polizei zum Danaergeschenk macht. Aufgrund des der Polizei zukommenden weiten Ermessensspielraums und der grundsätzlichen Bewilligungsfreiheit von Veranstaltungen ist für den Kanton Basel-Landschaft damit eher von einem **Bewilligungsvorbehalt für Veranstaltungen** zu sprechen.

Bereits seit 2015 kennt der Kanton Basel-Landschaft eine **Kostenersatzregel** für Veranstaltungen: Polizeieinsatzkostenersatz wird gemäss § 55 Abs. 3 PolG-BL u.a. verlangt:

- vom Verursacher ausserordentlicher Aufwendungen eines Polizeieinsatzes, wenn diese vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht wurden oder in überwiegend privatem Interesse erfolgt sind (lit. b), oder
- von den Veranstaltern i.S.v. § 55a PolG-BL (lit. a).

Veranstalter müssen diejenigen «*Vollkosten*» ersetzen, welche die normale polizeiliche Grundversorgung überschreiten (§ 55a Abs. 1 PolG-BL). Diese liegt ipso iure stets vor, wenn die Polizei für die Veranstaltung ein spezielles Polizeiaufgebot vorsieht (§ 55a Abs. 2 PolG-BL). Auf Antrag hin reduziert die Sicherheitsdirektion den Kostenersatz um max. 50% [der Vollkosten], sofern die Veranstalter den Massnahmenkatalog der Polizei «*zur Vermeidung von Polizeieinsatzkosten ganz oder teilweise*» umsetzen (§ 55a Abs. 3 PolG-BL). Der Regierungsrat wiederum kann ganz oder teilweise auf diesen Ersatz verzichten, um Veranstaltungen von erheblicher gesellschaftlicher, kultureller, sportlicher oder wirtschaftlicher Bedeutung zu gewinnen oder zu erhalten (§ 55a Abs. 4 PolG-BL). Auf Gesuch hin setzt die Polizei bestimmte Beträge für bestimmte Fälle frankengenau fest (§ 55a Abs. 5 PolG-BL). Diese Rabattregelung soll Veranstalter zur Kooperation mit der Polizei und damit zur Umsetzung von Sicherheitsauflagen motivieren.<sup>183</sup>

Für **Versammlungen und Kundgebungen «zur Ausübung von Grundrechten»** sieht § 55a Abs. 6 lit. a PolG-BL **Kostenfreiheit** vor (und in lit. b für sog. Veranstaltungen «*des Brauchtums*»).

Es scheint offensichtlich, dass mit dem Verzicht auf den Ersatz der Kosten von ausserordentlichen Polizeieinsätzen bei solchen Versammlungen und Kundgebungen (Art. 7–34 BV und §§ 5–10 KV-BL, soweit sie einen weitergehenden Schutzanspruch als die in der BV verbrieften Grundrechte vermitteln; auch über KV-BL und BV allenfalls hinausgehende menschenrechtliche Ansprüche des für die

<sup>181</sup> [Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat](#) vom 6. Januar 2021 betreffend die Revision des Polizeigesetzes 2020/399, S. 8 in medio.

<sup>182</sup> Das ändert nichts daran, dass es den Veranstaltern unbenommen bleibt, die Kantonspolizei proaktiv über die geplante Durchführung einer Veranstaltung in Kenntnis setzen und darüber hinaus um Erlass einer förmlichen Bewilligung zu ersuchen (vgl. § 25 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft [VwVG BL] vom 13. Juni 1988 [SGS 175]).

<sup>183</sup> So kann die entsprechende Ausführung des Regierungsrates betreffend Sportveranstaltungen verstanden und verallgemeinert werden: [Vorlage des Regierungsrates an den Landrat](#) vom 18. August 2020, Änderung des Polizeigesetzes 2020/399, S. 19 in initio.

Schweiz verbindlichen Völkerrechts fallen darunter) die Ausübung der Grundrechte in möglichst keiner Weise eingeschränkt werden sollte. Allerdings definiert das Gesetz nicht weiter, ob damit nur bestimmte Grundrechte oder die Gesamtheit der in der Schweiz geltenden Grundrechte gemeint sind. Aufgrund der simplen Erwähnung des Begriffs ist mindestens vom Wortlaut her auf Letzteres zu schliessen. Für die Anwendbarkeit der vorstehenden Regeln stellt sich damit aber ein Problem: Wohl alle Veranstaltungen auf öffentlichem oder privatem Grund erfolgen in Ausübung mindestens eines Grundrechts, praktisch zumeist mehrerer Grundrechte. Messen und Foren können sowohl unter die Art. 16, 22, 23 und ggf. 27 BV fallen, während Kundgebungen politischen Inhalts wohl stets mindestens unter den Schutzbereich der Art. 16 und 22 BV fallen; subsidiär fällt gar jedwede gewillkürte Zusammenkunft von Menschen unter den Schutz der persönlichen Freiheit (konkret mind. auf die Bewegungsfreiheit: Art. 10 Abs. 2 BV). Auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) wird wohl regelmässig bei diversen Arten von Veranstaltungen tangiert sein.

Daraus ergeben sich zwei kontradiktorische Rechtsfolgen: Entweder wird die Kostenersatzpflicht für Veranstalter nach § 55 Abs. 3 lit. a i.V.m. § 55a PolG-BL durch § 55a Abs. 6 lit. a PolG-BL materiell gänzlich entkräftet und somit faktisch Makulatur oder die Regel geht von einem eingeschränkten Grundrechtsbegriff aus, der sich nicht aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt – in diesem Zusammenhang wäre überhaupt fraglich, ob der Begriff wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung in der Ordnung der Bundesverfassung nicht dem Bundesrecht zugeordnet werden muss und damit vom BGer im Beschwerdefall frei überprüft werden dürfte. In Anbetracht des Umstands, dass das kantonale Gesetz an keiner Stelle eine hinreichend präzise, eingrenzende Begriffsdefinition erlaubt, ist m.E. von ersterer Rechtsfolge auszugehen: Nur Veranstaltern von Veranstaltungen, die nicht in Ausübung von Grundrechten erfolgen, können im eingangs genannten Sinne Polizeieinsatzkosten unter den ebendortigen Voraussetzungen überwältzt werden. Faktisch fällt aber jede Veranstaltung, gar jede Zusammenkunft von Menschen ausnahmslos schlussendlich mindestens unter den Schutzbereich von Art. 10 Abs. 2 BV (selbst wenn wider Erwarten nicht, sollte man immer Art. 7 BV im Hinterkopf haben). Daraus folgt, dass sich basellandschaftliche Kostenersatzpflicht über Veranstalter *de facto* selbst aushebelt und ihr somit keine praktische Relevanz zukommen kann.

Zu guter Letzt ist hier auf § 45b PolG-BL hinzuweisen, welcher die Polizei ermächtigt, im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen (sowie allgemein bei Polizeieinsätzen, «*bei denen keine mildereren Massnahmen mit verhältnismässigem Aufwand durchführbar sind*») allgemein und nicht allgemein zugängliche Orte **mit technischen Geräten offen zu überwachen**, wenn konkrete Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass es zu strafbaren Handlungen gegen Personen, Tiere oder Sachen oder zu einer erheblichen Gefährdung des öffentlichen Sicherheit kommen kann.

## 14. Schaffhausen

Gemäss Art. 12 Abs. 1 KV-SH<sup>184</sup> gewährleistet der Kanton Schaffhausen die Freiheitsrechte, darunter in lit. h insbesondere die Vereinigungs- (Art. 23 BV), Versammlungs- (Art. 22 BV) und Koalitionsfreiheit (Art. 28 BV).

---

<sup>184</sup> Verfassung des Kantons Schaffhausen [KV-SH] vom 17. Juni 2002 ([SHR 101.000](#)).

Unter der Marginalie «*Mitwirkung der Gemeinden*» sieht Art. 9 Abs. 2 PolG-SH<sup>185</sup> vor, dass der Entscheid über «*sensible Polizeieinsätze*» in die **Zuständigkeit** der jeweils kompetenten Gemeindebehörde fällt, wobei diese sich hierüber mit den zuständigen Polizeiorganen abzusprechen hat. Als sensibel gelten von Gesetzes wegen Polizeieinsätze bei Demonstrationen und Grossveranstaltungen «*inkl. Regelung des rollenden Verkehrs*» (lit. a), bei der Räumung besetzter Häuser (lit. b) und Einsätze, welche öffentliche kommunale Einrichtungen betreffen und mit Einschränkungen für grössere Bevölkerungsteile verbunden sein können (lit. c). Im Regelfall verhält es sich nach Art. 9 Abs. 1 PolG-SH im Bereich der Sicherheitspolizei («*Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung*») gerade umgekehrt: Die Entscheidkompetenz über Anordnung eines Einsatzes fällt somit der Polizei zu, wobei die Gemeinden ein Mitspracherecht haben. Die Bewilligungskompetenz zur Durchführung der Veranstaltung wiederum kommt grundsätzlich den Gemeinden zu.

Demonstrationen und damit an die Öffentlichkeit gerichtete Kundgebungen unterstehen damit – in Abgrenzung zu anderen, insbesondere nicht «grossen», Veranstaltungen – im Kanton Schaffhausen ipso iure (Art. 9 Abs. 2 lit. a PolG-SH) einer generellen Bewilligungspflicht unter Zuständigkeit der betroffenen Gemeinde. Nota bene: Hinsichtlich anderer bzw. «kleinerer» Veranstaltungen ist zu beachten, dass diese unter eine kommunalpolizeiliche Aufgabe (Art. 10 PolG-SH) fallen können und folglich nach kommunalem Recht einer Bewilligung bedürfen könnten.

Somit kommt den Schaffhauser Gemeinden beim Entscheid über die Bewilligung von Demonstrationen und Grossveranstaltungen Autonomie zu. Gerade bezüglich der Frage, wann eine Grossveranstaltung vorliegt und wann eine «normale», kommt damit den Gemeinden ein weiter Ermessensspielraum zu, womit dem kommunalen Recht sowie kommunalen Weisungen zentral für die Erueirung der Bewilligungspflicht allgemein sind.<sup>186</sup>

Als Grundregel gilt, dass wer polizeiliche Massnahmen leichtfertig verursacht oder besondere polizeiliche Leistungen beansprucht, i.d.R. zum **Ersatz der Kosten** verpflichtet wird (Art. 28a PolG-SH). Das Tatbestandselement der Leichtfertigkeit genügt allerdings kaum dem Bestimmtheitsgebot.<sup>187</sup> Werden durch private Grossveranstaltungen ausserordentliche Polizeieinsätze notwendig, können den Veranstaltern die dafür anfallenden Kosten auferlegt werden (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 PolG-SH). Die Kosten werden in bestimmten Fällen polizeilichen Handelns unter bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich den Verursachern auferlegt (§ 33 Abs. 1 PolV-SH<sup>188</sup> i.V.m. Art. 26 Abs. 3 PolG-SH). Die Polizei kann bei privaten Grossveranstaltungen Kostenersatz verlangen, wenn durch diese ausserordentlichen Polizeieinsätze i.S.v. Art. 26 PolG notwendig werden (§ 33a Abs. 1 PolV-SH i.V.m. Art. 26 Abs. 3 PolG-SH). Der Kostenersatz kann herabgesetzt oder ganz oder teilweise erlassen werden bei privaten Grossveranstaltungen, die ganz oder teilweise im öffentlichen Interesse liegen oder einem ideellen Zweck dienen (§ 33a Abs. 2 PolV-SH i.V.m. Art. 26 Abs. 3 PolG-SH).<sup>189</sup> Bei bewilligten Veranstaltungen, die der Ausübung des verfassungsmässig garantierten Demonstrationsrechts dienen, werden den Veranstaltern keine Kosten

<sup>185</sup> Polizeigesetz [PolG-SH] vom 21. Februar 2000 ([SHR 354.100](#)).

<sup>186</sup> S. z.B. die Polizeiverordnung der Stadt Schaffhausen (POV) vom 18. März 2008 ([SRR 400.1](#)) und den [Leitfaden zur Organisation von Veranstaltungen auf öffentlichem Grund](#) der Stadt Schaffhausen.

<sup>187</sup> TIEFENTHAL, Kantonale Polizeihöhe, Art. 28a N 11.

<sup>188</sup> Polizeiverordnung (PolV [PolV-SH]) vom 23. Oktober 2012 ([SHR 354.111](#)).

<sup>189</sup> Die Stadt Schaffhausen bspw. sieht für den [Kosten- und Gebührenerlass ein eigenes Formular](#) vor.

aufgelegt, sofern sie nicht vorsätzlich oder grobfahrlässig gegen Auflagen der Bewilligung verstossen haben (§ 33a Abs. 3 PolV-SH i.V.m. Art. 26 Abs. 3 PolG-SH). Darüber hinaus können Veranstalter zu einem angemessenen Ordnungs- und Sicherheitsdienst verpflichtet werden (Art. 26 Abs. 2 PolG-SH).

## 15. Appenzell Ausserrhoden

Der Kanton Appenzell-Ausserrhoden gewährleistet nach Art. 17 Abs. 1 KV-AR<sup>190</sup> die Vereins- und Versammlungsfreiheit. Kundgebungen auf öffentlichem Grund können durch Gesetz oder Gemeindereglement bewilligungspflichtig erklärt werden und sind zu gestatten, wenn ein geordneter Ablauf gesichert und die Beeinträchtigung Dritter zumutbar erscheint (Art. 17 Abs. 2 KV-AR).

Ähnlich wie im Kanton Schaffhausen sieht Art. 43 Abs. 1 PolG-AR<sup>191</sup> vor, dass von den Veranstaltern von privaten Grossveranstaltungen Gebühren erhoben werden können, wenn durch diese ausserordentlichen Einsätze der Polizei für den Ordnungsdienst, Polizeischutz oder dergleichen notwendig werden. Bemessungsgrundlage sind die *«zusätzlichen Kosten[...] nach dem Zweck der betreffenden privaten Grossveranstaltung und dem Mass des öffentlichen Interesses an der Durchführung»* (Art. 43 Abs. 2 PolG-AR). Auch hier können Veranstalter zu einem angemessenen Ordnungs- und Sicherheitsdienst verpflichtet werden (Art. 43 Abs. 3 PolG-AR). Zur Ordnung des Strassenverkehrs enthält Art. 53 PolV-AR<sup>192</sup> noch bewilligungsrelevante Kompetenzbestimmungen.

Die formellgesetzlichen Elemente der Bemessungsgrundlage sind sehr offen formuliert und erweisen sich daher als entsprechend schwammig. Besonders inwiefern der *«Zweck»* der Grossveranstaltung auf die Gebührenhöhe – insbesondere möglichst wertungsneutral – Einfluss haben soll, ist gänzlich unklar (eine Möglichkeit wäre eine blosser Unterscheidung in Grossveranstaltungen mit gewerblichem oder nicht-gewerblichem Zweck, da eine direkte oder indirekte Gewinnabsicht in der Tat im Lichte des Äquivalenzprinzips anders beurteilt werden kann als nicht-gewerblich orientierte Veranstaltungen). Von allzu grosser praktischer Relevanz dürfte diese Frage m.E. allerdings nicht sein, da Art. 14 der Polizeigebührenordnung<sup>193</sup> bereits ein konzises wie differenziertes Gebührenregime vorsieht.

Dem in Art. 28a PolG-AR niedergelegten kantonale Vermummungsverbot kommt mit der Annahme von Art. 10a BV und der auf den 1. Januar 2025 erfolgten Inkraftsetzung des BVVG keine selbstständige Bedeutung mehr zu.<sup>194</sup>

---

<sup>190</sup> Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh [KV-AR] vom 30. April 1995 (bGS 111.1).

<sup>191</sup> Polizeigesetz [PolG-AR] vom 13. Mai 2002 (bGS 521.1).

<sup>192</sup> Verordnung zum Polizeigesetz (Polizeiverordnung, PolV [PolV-AR]) vom 10. Dezember 2002 (bGS 521.11).

<sup>193</sup> Verordnung über die Gebühren der Kantonspolizei (Gebührentarif der Kantonspolizei [Polizeikostenverordnung]) vom 10. Dezember 2002 (bGS 521.13).

<sup>194</sup> Vgl. KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 505 m.w.H.

## 16. Appenzell Innerrhoden

Die Innerrhoder Verfassung anerkennt in Art. 2 Abs. 1 KV-AI<sup>195</sup> «*grundsätzlich volle Freiheit*» und im 2. Teilsatz ausdrücklich das Vereins- und Versammlungsrecht.

Das (noch) geltende PolG-AI<sup>196</sup> sieht keine allgemeine Bewilligungspflicht für Veranstaltungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund vor (s. allgemein hierzu Kap. II./4./b. hiervor). Aktuell ist aber eine geplante Totalrevision des PolG-AI im Grossen Rat des Kantons Appenzell-Innerrhoden hängig; dieser wird erst an der noch kommenden zweiten Lesung über den endgültigen Entwurf befinden, wobei anschliessend die Landsgemeinde über Annahme oder Ablehnung der Totalrevision abzustimmen haben wird.<sup>197</sup> Sollte die totalrevidierte Fassung ohne wesentliche Änderung angenommen werden, wird dann auch Appenzell-Innerrhoden mit Art. 6 E-PolG-AI eine entsprechende Rechtsgrundlage kennen.<sup>198</sup>

Bereits in Kraft ist jedoch eine Kostenersatzregel: Gemäss Art. 25 Abs. 3 lit. a PolG-AI wird insbesondere sowohl von den Veranstaltern von Anlässen, die einen Polizeieinsatz erforderlich machen (wobei bei Veranstaltungen mit ganz oder teilweise ideellen Zwecken keine oder reduzierte Kosten erhoben werden) als gemäss Art. 25 Abs. 3 lit. b PolG-AI auch vom Verursacher, wenn «er» (sic!) vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht worden ist oder in überwiegend privatem Interesse erfolgt ist, Kostenersatz verlangt.<sup>199</sup>

## 17. St. Gallen

Das St. Galler Verfassungsrecht unterscheidet zwischen den von der BV und den von der KV-SG<sup>200</sup> gewährleisteten Grundrechten. So gewährleistet Art. 2 Abs. 1 lit. p KV-SG die Versammlungsfreiheit nach Massgabe der BV und verweist damit auf Art. 22 BV. Weitere Ansprüche gewährleistet das St. Galler Recht in diesem Zusammenhang nicht direkt (Art. 3 KV-SG e contrario).

In versammlungsrelevanter Hinsicht statuiert das St. Galler Polizeirecht systematisch als erstes ein **Veranstaltungsverbot**: Gemäss Art. 50<sup>quater</sup> Abs. 1 PG-SG<sup>201</sup> werden Veranstaltungen mit Auswirkungen auf den öffentlichen Raum von der Polizei verboten, wenn sie nicht mit der

<sup>195</sup> Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. [KV-AI] vom 24. November 1872 (GS 101.000). Die Landsgemeinde hat am 28. April 2024 zwar die totalrevidierte KV-AI (vgl. BBl 2025 1432 sowie die dazugehörige Botschaft in BBl 2025 1430) angenommen, welche aber noch nicht formell in Kraft gesetzt worden ist. Mit Beschluss vom 22. September 2025 hat die Bundesversammlung die neue KV-AI gewährleistet, BBl 2025 2771.

<sup>196</sup> Polizeigesetz (PolG [PolG-AI]) vom 29. April 2001 (GS 550.000).

<sup>197</sup> Grosser Rat erteilt der Polizei mehr Kompetenzen, in: [appenzell14.ch](https://www.appenzell14.ch) vom 20. Oktober 2025; Appenzell Innerrhoder Polizei erhält mehr Kompetenzen, in: [SWIswissinfo.ch](https://www.swissinfo.ch) vom 2. Februar 2026.

<sup>198</sup> [Botschaft der Ständekommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I. Rh. zur Totalrevision des Polizeigesetzes \(PolG\)](#), S. 5 in medio.

<sup>199</sup> Die Formulierung von Art. 25 Abs. 3 lit. b PolG-AI ist relativ unglücklich gelungen: Da die Norm die Anwendung des Ersatzes der Kosten von Polizeieinsätzen regeln soll, kann sich das «er» darin nur auf den Polizeieinsatz beziehen, der durch das Handeln des Verursachers vorsätzlich oder grobfahrlässig initiiert wurde.

<sup>200</sup> Verfassung des Kantons St. Gallen (KV [KV-SG]) vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1).

<sup>201</sup> Polizeigesetz (PG [PG-SG]) vom 10. April 1980 (sGS 451.1).

demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung vereinbart werden können und dadurch das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung massgeblich beeinträchtigen. Veranstaltungen auf privatem Grund können aus demselben Grund nur verboten werden, wenn eine schwere und unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht anders abgewehrt werden kann oder Anzeichen bestehen, dass es zu Verbrechen oder Vergehen kommen könnte (Art. 50<sup>quater</sup> Abs. 2 PG-SG).

Die generalklauselartige Inhaltsstruktur dieser Norm überrascht nicht: Das Veranstaltungsverbot wurde aufgrund der Motion 42.17.01 vom 27. April 2017 eingeführt, welche als Reaktion auf ein am 16. Oktober 2016 im Kanton abgehaltenes «*Rechtsrockkonzert*», eine kurz darauf erfolgte Veranstaltung der PNOS sowie ein als «*Benefiz-Konzert*» bezeichneter Anlass «*für den Kauf eines «Parteihauses» mit unbekanntem Durchführungsort*» – also unter dem Strich innert kurzer Zeit abgehaltene Anlässe mit rechtsradikalem Gedankengut –, erfolgte. Die Anwendung der [in Art. 2 Abs. 2 PG-SG positivierten] polizeilichen Generalklausel zum Verbot solcher Veranstaltungen wurde vom Regierungsrat nach Durchführung des «*Gesetzgebungsverfahrens*» zur Motion als stark eingeschränkt «*oder gar verunmöglich*» angesehen, weshalb er den Erlass des neuen Veranstaltungsverbots als unverzichtbar erachtete; «*es wäre riskant, sich in Zukunft bei derart schweren Eingriffen in die Grundrechte unverändert auf die polizeiliche Generalklausel zu verlassen*». <sup>202</sup>

Formellgesetzlich besteht in Bezug auf den **Kostenersatz** nur eine spezifische Delegationsnorm: Gemäss Art. 52 Abs. 2 lit. a (sowie lit. b) PG-SG regelt die Regierung durch Verordnung die Vergütung für Einsätze der Kantonspolizei u.a. für den Ordnungsdienst bei privaten Veranstaltungen (und den besonderen Schutz Privater). Aktuell scheint, soweit ersichtlich, keine einschlägige regierungsrätliche Verordnung hierzu in Kraft zu sein. <sup>203</sup>

## 18. Graubünden

Im Kanton Graubünden bedürfen Kundgebungen auf öffentlichem Grund gemäss Art. 3a Abs. 1 PolG-GR<sup>204</sup> einer **Bewilligung** der zuständigen Gemeinde. Ist ein polizeilicher Einsatz zu erwarten, muss die Gemeinde vor Erteilung einer Bewilligung mit der Kantonspolizei Rücksprache nehmen (Art. 3a Abs. 2 PolG-GR). Die Bewilligung kann mit Bedingungen und Auflagen versehen werden (Art. 3a Abs. 3 PolG-GR).

Der Wortlaut der Bewilligungspflicht erfasst damit im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen nicht alle Veranstaltungen, sondern spezifisch Kundgebungen, also eine Manifestation auf (öffentlichem) Grund, an der Zuschauer bewusst teilnehmen<sup>205</sup>, um sich «*in der breiten Öffentlichkeit und den Massenmedien Gehör*» verschaffen wollen<sup>206</sup> und bei welcher auch bei zufälligen Passanten eine

<sup>202</sup> XIII. Nachtrag zum Polizeigesetz, [Botschaft und Entwurf der Regierung](#) vom 2. Juli 2019, Kap. 2.6.2 in fine S. 14.

<sup>203</sup> Immerhin s. aber: Kanton St. Gallen will die Kosten für den Polizeieinsatz abwälzen, in: [Tagesanzeiger](#) vom 30. April 2021; VÖGELE A., St. Galler SVP will Polizeikosten bei unbewilligten Demonstrationen auf die Verursacher abwälzen – die Regierung hat Einwände, in: [St. Galler Tagblatt](#) vom 17. November 2020.

<sup>204</sup> Polizeigesetz des Kantons Graubünden (PolG [PolG-GR]) vom 20. Oktober 2004 ([BR 613.000](#)).

<sup>205</sup> Vgl. BGer, [1C\\_140/2008](#) vom 17. März 2009, E. 7.3.

<sup>206</sup> HERTIG M., BSK-BV, Art. 22 N 1 in medio.

politische Appellwirkung erzielt werden soll.<sup>207</sup> Zur Beurteilung der Frage nach der Bewilligungspflicht muss einzig erstellt sein, dass eine Kundgebung (Demonstration) stattfinden soll, welche auf öffentlichem Grund einer Gemeinde abgehalten werden wird.

Soweit eine Veranstaltung auf öffentlichem Grund stattfindet, die zu einer fehlenden Gemeinverträglichkeit und damit zu einem gesteigerten Gemeingebrauch führt, kann eine solche auch ohne explizite gesetzliche Grundlage bewilligungspflichtig sein – so zumindest tendenziell die Rechtsprechung des BGer;<sup>208</sup> gleichgültig wie diese Frage bewertet wird, kann sich eine Bewilligungspflicht auch aus anderen im kantonalen Recht festgehaltenen Gründen ergeben (Strassenverkehr, Gastgewerbe/Ausschank, usw.).

Wer im Kanton Graubünden polizeiliche Massnahmen verursacht, kann nach der Grundregel von Art. 35 Abs. 1 PolG-GR zum Ersatz der Kosten verpflichtet werden. Die Regierung setzt die Gebühren fest und regelt die Voraussetzungen für den teilweisen oder ganzen Kostenerlass, namentlich bei Veranstaltungen, die ideellen, kulturellen, touristischen oder sportlichen Zwecken dienen (Art. 35 Abs 2 PolG-GR). Art. 35 Abs. 3 PolG-GR bestimmt, dass die **Veranstalter verpflichtet** sind, einen angemessenen **Ordnungs- und Sicherheitsdienst** zu stellen. Die Bemessungsgrundlage (Art. 1 ff.), die Tarife (Art. 9 ff.), die Voraussetzungen des Gebührenerlasses (Art. 5 f.) sowie Zuständigkeiten und Verfahren (Art. 8) sind in der Polizeikostenverordnung<sup>209</sup> geregelt.

## 19. Aargau

Der Kanton Aargau garantiert in § 17 Abs. 1 KV-AG<sup>210</sup> explizit die Versammlungsfreiheit. Versammlungen auf öffentlichem Grund können beschränkt werden, sofern sie eine schwere und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit darstellen (§ 17 Abs. 2 KV-AG).

Die Aargauer Polizei (d.h. die Kantonspolizei sowie die Polizei der Gemeinden: §§ 4 f. PolG-AG<sup>211</sup>) kann «*im Zusammenhang*» mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Personen **beobachten** und diese sowie deren Äusserungen aufzeichnen, wenn Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte (§ 36 Abs. 1 PolG-AG; vgl. § 61 Abs. 2 lit. c PolV-AG<sup>212</sup>).

Nach § 55 Abs. 1 Satz 1 PolG-AG sind besondere **polizeiliche Leistungen grundsätzlich kostenpflichtig**. Kostenersatz kann insbesondere von den Veranstaltern für den Ordnungs- und Sicherheitsdienst (§ 55 Abs. 1 Satz 2 lit. a PolG-AG), von den Verursachern bei besonderem Aufwand

<sup>207</sup> BGE 100 Ia 392 E. 2 in initio m.H.a. BOSSHART J., Demonstrationen auf öffentlichem Grund, Diss Zürich, Zürich 1973, und RHINOW R., Bundesgerichtliche Praxis zur Demonstrationsfreiheit, in: ZBI 1971, S. 33 ff.

<sup>208</sup> Vgl. zur Übersicht statt vieler: BGE 135 I 302 E. 3.2 in medio m.w.H.; illustrativ – und auf den vorgenannten BGE zentral Bezug nehmend: BGer, Urteil 1C\_463/2020 vom 3. März 2022, E. 3–7.

<sup>209</sup> Verordnung über die Kosten für Amtshandlungen und Dienstleistungen der Kantonspolizei (Polizeikostenverordnung, PolKostV) vom 18. Dezember 2018 (BR 613.140).

<sup>210</sup> Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV [KV-AG]) vom 25. Juni 2006 (SAR 111.000).

<sup>211</sup> Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG [PolG-AG]) vom 6. Dezember 2005 (SAR 531.200); zur aargauischen Aufgabenteilung vgl. BAUMANN, Praxiskomm. PolG-AG, Rz. 87–90.

<sup>212</sup> Verordnung über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeiverordnung, PolV [PolV-AG]) vom 26. Mai 2021 (SAR 531.211).

oder Spezialeinsätzen (§ 55 Abs. 1 Satz 2 lit. b PolG-AG) von oder den Störern<sup>213</sup> bei Vorsatz oder Fahrlässigkeit (§ 55 Abs. 1 Satz 2 lit. c PolG-AG) verlangt werden.

Das Aargauer Polizeirecht kennt ebenfalls noch ein kantonales Vermummungsverbot (§ 47 PolG-AG), welches mit Inkrafttreten des BVVG im Wesentlichen obsolet geworden ist. Weiterhin anwendbar ist aber der Übertretungsstraftatbestand von § 47a PolG-AG (Zuwiderhandlung gegen polizeiliche Wegweisungen und Fernhaltungen): Wer bei bewilligungspflichtigen Versammlungen und Demonstrationen oder bei sonstigen Menschenansammlungen einer polizeilichen Wegweisung oder Fernhaltung gemäss § 34 PolG-AG zuwiderhandelt, wird mit Busse bis zu CHF 5'000.00 bestraft.

In mehreren anderen Kantonen besteht ein vergleichbarer Tatbestand betreffend den Ersatz von Polizeieinsatzkosten durch Individuen, im Kanton Aargau ist dieser jedoch als kantonaler Übertretungsstraftatbestand ausgestaltet. Als Strafnorm fällt er jedoch eben nicht unter die kantonale Polizeihochheit, sondern unter den echten Vorbehalt von Art. 335 StGB. Nach diesem können die Kantone nur Übertretungsstrafnormen erlassen, soweit diese nicht bereits Gegenstand der Bundesgesetzgebung sind. Die Aargauer Strafnorm schützt primär den öffentlichen Frieden, womit sie aber konsumiert wird, wenn die Missachtung einer Wegweisung oder Fernhaltung anlässlich einer Menschenansammlung zugleich einen Tatbestand (und ggf. objektive Strafbarkeitsbedingungen) des Bundesstrafrechts – allen voran des Landfriedensbruchs nach Art. 260 StGB – erfüllt;<sup>214</sup> nur soweit dies nicht der Fall ist, bleibt dem Kanton kompetenzgemässer Spielraum zur Anwendung dieser Bussennorm.

## 20. Thurgau

Der Kanton Thurgau gewährleistet in § 6 KV-TG<sup>215</sup> die Freiheitsrechte, darunter in Ziff. 5 ausdrücklich die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit.

Je nach dem, welches Gemeinwesen am für eine Veranstaltung in Anspruch genommenen öffentlichen Grund berechtigt bzw. zu dessen Bewirtschaftung zuständig ist, ist der Kanton oder die betroffene Gemeinde für das **Bewilligungsverfahren** zuständig.<sup>216</sup> Die Gemeinden können im Rahmen dieser Bewilligungsverfahren bei Veranstaltungen für die Erstellung des Sicherheitsdispositivs die Kantonspolizei konsultieren (§ 16 Abs. 2 PolG-TG<sup>217</sup>).

Die Kantonspolizei kann allgemein bei polizeilichen Einsätzen **mobile Übermittlungs- und Aufzeichnungsgeräte** zur bild- und tonmässigen Informationsbeschaffung einsetzen, um ihre Angehörigen sowie Dritte vor einer erheblichen Gefahr zu schützen (§ 39b Abs. 1 PolG-TG). Dabei kann sie bei oder in Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Personen oder Personengruppen sowie deren Äusserungen auf Video- und Audioüberwachungsgeräten

<sup>213</sup> Das Störerprinzip ist in § 26 PolG-AG allgemein umschrieben; vgl. dazu BAUMANN, Praxiskomm. PolG-AG, Rz. 252–258.

<sup>214</sup> Vgl. FIOLKA G., BSK-StGB, a.a.O., Art. 260 N 50.

<sup>215</sup> Verfassung des Kantons Thurgau (KV [KV-TG]) vom 16. März 1987 (RB 101).

<sup>216</sup> Vgl. die Kurzerläuterungen der Rubrik «*Öffentlicher Raum*» auf dem digitalen Schalter Thurgau.

<sup>217</sup> Polizeigesetz (PolG [PolG-TG]) vom 9. November 2011 (RB 551.1).

aufnehmen, wenn konkrete Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, es könne zu strafbaren Handlungen kommen.

Die Rechtsgrundlage für die technische Überwachung an öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen in § 39b Abs. 2 PolG-TG enthält dieselben Voraussetzungen wie fast alle anderen Kantone und ist im Vergleich zur Grundregel von § 39b Abs. 1 PolG-TG, der zur entsprechenden «*Informationsbeschaffung*» den Schutz von Polizeiangehörigen oder Dritten vor einer erheblichen Gefahr voraussetzt, weniger streng. Während in den meisten anderen Kantonen allgemein der Schutz von Personen, Tieren oder Sachen als rechtfertigender Überwachungszweck angeführt wird, erwähnt das Thurgauer Recht ausdrücklich den Schutz der Polizeimitglieder vor solchen Gefahren. M.E. sind Polizeibeamtinnen und -beamte davon ebenfalls in anderen Kantonen unter dem allgemeineren Personenbegriff zu subsumieren. Es ist zwar nur konsequent (und begrüssenswert), dass das Gesetz hier den Selbstschutz der betroffenen Einsatzkräfte aufführt, dennoch sollte dies nicht zur Annahme verleiten, die technische Überwachung erfülle damit auch eine Art polizeibezogenen «Selbstzweck». Auch im Kanton Thurgau sorgt die Kantonspolizei für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und unterstützt die Behörden bei der Durchsetzung der Rechtsordnung, soweit die polizeiliche Mitwirkung vorgesehen ist (§ 11 Abs. 1 PolG-TG). Dazu gehören sowohl die physische Integrität (Leib und Leben) der Beamtinnen und Beamten im Einsatz als auch die Integrität ihrer Amtshandlungen (vgl. Art. 285 ff. StGB).

Gemäss § 69 Abs. 1 PolG-TG kann die Kantonspolizei u.a. sowohl von den Veranstaltern eines Anlasses, der einen ausserordentlichen Polizeieinsatz erfordert (Ziff. 1) als auch von den vorsätzlich oder grobfahrlässig handelnden Verursachern (Ziff. 2) **Kostenersatz** verlangen. Der Kostenersatz kann bei Veranstaltungen, die ganz oder teilweise im öffentlichen Interesse liegen oder einem ideellen Zweck dienen, herabgesetzt oder ganz erlassen werden (§ 69 Abs. 2 PolG-TG).

## 21. Tessin

Der Kanton Tessin garantiert in Art. 8 Abs. 2 lit. e Cost-TI<sup>218</sup> explizit die Vereinigungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit sowie das Recht auf öffentliche Kundgebung («*manifestazione pubblica*»). Zuständig für die Erteilung der Bewilligung zur Abhaltung von Veranstaltungen ist die Kantonspolizei (Art. 10b Abs. 5 i.V.m. Art. 10c Abs. 3 LPol-TI<sup>219</sup>).

Das Tessiner Polizeirecht bestimmt, dass im Kanton die Kantonspolizei ein öffentlicher Dienstleister ist mit der Aufgabe, die Sicherheit zu wahren und die verfassungsmässige Ordnung aufrechtzuerhalten (Art. 1 Abs. 1 LPol-TI). Nach Art. 9c Abs. 1 lit. a LPol-TI kann die Polizei **Audio- und Videoaufnahmen** mittels fixer und mobiler technischer Geräte machen, mit dem Zweck, unter Wahrung der Grundrechte, die Identifizierung von Personen ermöglichen, um die Sicherheit und öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, um rechtswidrige Handlungen zu verhindern oder zu verfolgen oder die Integrität von Personen oder Sachen in folgenden Fällen zu schützen:

---

<sup>218</sup> Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino [Cost-TI] del 14 dicembre 1997 (RS 101.000).

<sup>219</sup> Legge sulla polizia (LPol [LPol-TI]) del 12 dicembre 1989 (RS 561.100).

- Massenkundgebungen («*manifestazioni di massa*») u.a. auf öffentlichen Plätzen, wenn ein objektives Risiko («*rischio oggettivo*») besteht, dass Gewaltakte gegen Personen oder Sachen begangen werden können («*possano essere commessi atti violenti contro persone o cose*»), oder
- während Polizeieinsätzen, wenn ein objektives Risiko für die Unversehrtheit («*rischio oggettivo per l'incolumità*») von betroffenen Personen oder Polizeikräften besteht («*delle persone e degli agenti di polizia coinvolti*»).

Der Einsatz technischer Aufnahmegeräte muss verhältnismässig («*idoneo e proporzionato*») sein und durch geeignete Massnahmen erkennbar gemacht werden (Art. 9c Abs. 2 LPol-TI). Die Art. 9c Abs. 3–8 LPol-TI regeln sodann die weiteren Modalitäten der Verwendung dieser Aufzeichnungen. Ein spezifisches Reglement<sup>220</sup> normiert den Einsatz von technischen Audio- und Videoüberwachungsgeräten durch die Kantonspolizei näher; dieses erlaubt u.a. ausdrücklich den Einsatz solcher Geräte während Massenkundgebungen/Massenveranstaltungen («*manifestazioni di massa*») an öffentlichen Orten («*luoghi pubblici*»), Stadien und anderen öffentlich zugänglichen Anlagen («*altri impianti aperti al pubblico*») sowie an anderen öffentlichen Orten («*altri luoghi pubblici*»), wo die öffentliche Sicherheit beeinträchtigt werden könnte (Art. 1 lit. a f. Regolla-TI).

In Bezug auf **Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen** bestimmt Art. 10b Abs. 1 LPol-TI, dass die Polizeibeamtin/der Polizeibeamte («*[l']ufficiale della polizia cantonale*») befugt ist, einer Person zu verbieten, sich zu konkreten Zeiten in einem genau umgrenzten Rayon in der Nähe von Sportveranstaltungen aufzuhalten (lit. a), eine Person zu verpflichten, sich zu bestimmten Zeiten bei der Polizei zu melden (lit. b) oder eine Person in polizeiliche Präventivhaft zu nehmen (lit. c). Nach Art. 10d Abs. 1 1. Teilsatz LPol-TI («*Misure contro la violenza in altre manifestazioni*») sind die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei auch befugt, diese Massnahmen **auch an anderen Veranstaltungen** («*altre manifestazioni*») zu ergreifen, um Gewalttaten oder Schäden («*atti violenti o danni*») an Personen oder Sachen zu verhindern («*prevenire*»).

Zur **Kostenregelung** hält Art. 10 Abs. 1 LPol-TI zunächst allgemein fest, dass die Tessiner Polizei kostenlos handelt. Wer aber nach Abs. 2 1. Teilsatz u.a. einen ausserordentlichen oder ungerechtfertigten oder selbst verschuldeten Polizeieinsatz verursacht («*Chi provoca*»), kann zur Zahlung kostendeckender Gebühren in der vom Verordnungsrecht vorgesehenen Fällen verpflichtet werden. Das einschlägige Reglement<sup>221</sup> legt die Entscheidkosten für die Bewilligung sowie die Gebühren für den Polizeieinsatz fest; auch hier können die Gesamtkosten bei Veranstaltungen ohne Gewinnabsicht reduziert werden (Art. 1 lit. b f. RegolTPPC-TI)

---

<sup>220</sup> Regolamento per l'impiego di apparecchi audio e video a supporto delle operazioni e degli interventi della polizia cantonale [Regolla-TI] dell'8 febbraio 2012 (RS 561.360).

<sup>221</sup> Regolamento concernente le tasse per prestazioni della polizia cantonale [RegolTPPC-TI] del 29 settembre 2016 (RS 561.250).

## 22. Waadt

Die Waadtländer Verfassung garantiert, dass jede Person das Recht hat, eine Versammlung oder eine Kundgebung zu organisieren und daran teilzunehmen; keiner darf hierzu gezwungen werden (Art. 21 Abs. 1 Cst-VD<sup>222</sup>). Das Gesetz oder ein Gemeindereglement können auf öffentlichem Grund organisierte Kundgebungen einer Bewilligungspflicht unterstellen (Art. 21 Abs. 2 Cst-VD). Der Staat und die Gemeinden können Kundgebungen verbieten oder ihnen Beschränkungen auferlegen, wenn der *ordre public* gefährdet ist (Art. 21 Abs. 3 Cst-VD).

Da nach Art. 2 Abs. 2 lit. c LC-VD<sup>223</sup> die Gemeinden für die Verwaltung ihres öffentlichen Grundes («*domaine public*») zuständig sind, kommt ihnen auch grundsätzlich die Kompetenz zur Einführung einer **Bewilligung** zur Abhaltung einer Veranstaltung auf ihrem öffentlichen Grund zu (bzw. dem Gemeinderat nach Art. 42 Ziff. 2 LC-VD).<sup>224</sup> Die Waadtländer Kantonspolizei (zum Waadtländer Polizeibegriff vgl. Art. 4 LOPV-VD<sup>225</sup>) ist im Grundsatz berechtigt, für ihre Einsätze Gebühren zu verlangen, wenn das Verhalten eines Rechtsunterworfenen gegen Regeln des Bundesrechts, des Kantons oder einer Gemeinde verstossen; diese werden erst eingefordert, wenn ein eventuelles Urteil rechtskräftig und vollstreckbar ist (Art. 1b Abs. 1 LPol-VD<sup>226</sup>). Gebühren können auch verlangt werden, wenn der Polizeieinsatz infolge besonderer Umstände oder Anfragen notwendig ist (Art. 1b Abs. 2 LPol-VD: Insofern Relativierung von Abs. 1). Für öffentliche Veranstaltungen («*manifestations publiques*») bestimmen sich die Gebühren für den Polizeieinsatz nach dem Gesetz über den Kostenersatz der materiellen Leistungen staatlicher Dienste bei Veranstaltungen (LFacManif-VD<sup>227</sup>; vgl. Art. 1b Abs. 6 LPol-VD). Demnach fakturiert der Staat eine Gebühr an die Veranstalter von Kundgebungen («*organisateurs de manifestations*») für seine materiell erbrachten Leistungen, die notwendig sind, um die Sicherheit und den *ordre public* an solchen Anlässen sicherzustellen (Art. 1 Abs. 1 LFacManif-VD). Der Staat kann den Veranstaltern diese Gebühr ganz oder teilweise erlassen, wenn die Veranstaltung ein spezifisches Interesse für den Kanton aufweist oder bei Veranstaltungen, für die ein Gebührenerlass angemessen erscheint (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 LFacManif-VD).

Obschon grundsätzlich die Gemeinden für die Erteilung einer Veranstaltungsbewilligung zuständig sind, ist ein entsprechendes Gesuch zwingend unter Verwendung und Einreichung des Pocama-Fragebogens<sup>228</sup> bei der **zuständigen Stelle der Kantonspolizei** einzureichen, wobei dies offenbar **grundsätzlich digital** zu geschehen hat.

<sup>222</sup> CONSTITUTION du Canton de Vaud (Cst-VD) du 14 avril 2003 (BLV 101.01).

<sup>223</sup> LOI sur les communes (LC [LC-VD]) du 28 février 1956 (BLV 175.11).

<sup>224</sup> Vgl. bspw. die Art. 41 ff. des règlement général de la police de la commune de Lausanne (RGP) vom 27. November 2001 (RSDC 500.1) ; noch etwas «diverser» die einzelnen Polizeireglemente der an der interkommunalen Police Lavaux beteiligten Gemeinden. In bestimmten Fällen sind auch Bewilligungen kantonaler Behörden einzuholen: s. allgemein die Rubrik «*Organiser une manifestation*» des bureau des manifestations des Kantonspolizei Waadt.

<sup>225</sup> LOI sur l'organisation policière vaudoise (LOPV [LOPV-VD]) du 13 septembre 2011 (BLV 133.05).

<sup>226</sup> LOI sur la police cantonale (LPol [LPol-VD]) du 17 novembre 1975 (BLV 133.11).

<sup>227</sup> LOI sur la facturation des prestations matérielles fournies par les services de l'Etat lors de manifestations (LFacManif [LFacManif-VD]) du 19 mars 2013 (BLV 172.56).

<sup>228</sup> Ich kann an dieser Stelle nur vermuten, dass es sich beim Kunstwort «*POCAMA*» um ein Akronym aus den Anfangsbuchstaben der Wörter *Police cantonale manifestations* handelt.

## 23. Wallis

Im Kanton Wallis wird das Versammlungsrecht in Art. 10 Abs. 1 KV-VS<sup>229</sup> ausdrücklich gewährleistet, wobei dessen Ausübung durch das Gesetz geregelt wird, was in Art. 10 Abs. 2 KV-VS festgehalten wird.

Da die **Gemeinden** nach Art. 73 Abs. 2 lit. i PolG-VS<sup>230</sup> für die «*Veranstaltungspolizei*» zuständig sind, kommt ihnen auch grundsätzlich die Kompetenz zur **Bewilligung** von Veranstaltungen auf öffentlichem Grund zu.<sup>231</sup> Die Gemeindepolizei kann mit der Kantonspolizei zusammenarbeiten, wobei diese Kooperation grundsätzlich auf einer gemeinsamen Vereinbarung beruht (Art. 75 Abs. 4 PolG-VS). Aber auch ohne eine solche Vereinbarung kann die Gemeinde die Kantonspolizei ersuchen, u.a. den Ordnungsdienst bei einer von der Gemeinde bewilligten Demonstration wahrzunehmen, wenn die Kantonspolizei dem zustimmt («*nach positiver Rücksprache*»: Art. 76 Abs. 1 lit. b PolG-VS). Die Kantonspolizei kann auch von Amtes wegen bei Dringlichkeit oder schwerwiegenden Situationen ohne Ersuchen der Gemeinde eingreifen (Art. 76 Abs. 2 lit. a PolG-VS).

Auch der Kanton Wallis kennt eine gesetzliche Grundlage zur **Kostenbeteiligung** an Einsätzen, jedoch nicht für Veranstaltungen im Allgemeinen, sondern explizit bezogen auf Demonstrationen: Gemäss Art. 83 Abs. 1 PolG-VS ist für den Ordnungsdienst der Kantonspolizei an einer nicht bewilligten Demonstration oder an einer bewilligten Demonstration, bei welcher aber «*die Sicherheitsvorschriften*» nicht eingehalten wurden, eine Pauschalgebühr zu entrichten. Gebührenschuldner sind jeweils die Organisatoren einer unbewilligten Demonstration (lit. a) oder einer bewilligten Demonstration bei Missachten der Sicherheitsverpflichtungen (lit. b). Den Ordnungsdienst der Kantonspolizei, «*der benötigt wird, um die öffentliche Sicherheit bei einer von der Gemeinde[,] trotz negativer Vormeinung der Kantonspolizei[,] bewilligten Demonstration wieder herzustellen*», muss die Gemeinde mit einer Pauschalgebühr entschädigen (Art. 83 Abs. 2 PolG-VS). Zudem schulden auch individuelle Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Demonstration eine mit dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip in Einklang stehende Pauschalgebühr, wenn sie die Intervention der Kantonspolizei aufgrund gewaltsamer Handlungen verursacht haben (Art. 85 lit. b PolG-VS). Dasselbe gilt allgemein für Private, die die Polizeiintervention «*hauptsächlich*» durch ihr Verhalten verursacht haben (Art. 85 lit. a PolG-VS). Auch wenn ein vorsorglicher Ordnungsdienst oder ein Sicherheitsdispositiv bei «*wirtschaftlichen, sportlichen, kulturellen oder anderen Veranstaltungen*» zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung benötigt wird, erhebt die Kantonspolizei beim Organisator eine Pauschalgebühr (Art. 84 Abs. 1 PolG-VS), wobei der Staatsrat «*in speziellen Fällen*» von der Gebührenerhebung ganz oder teilweise absehen kann, «*insbesondere wenn sich der Einsatz der Kantonspolizei aufgrund eines erhöhten Risikos für die Sicherheit von Personen oder Gütern aufdrängt*» (Art. 84 Abs. 2 PolG-VS).

Der Kanton Wallis schert bei seiner Kostenersatzregelung damit von denjenigen anderer Kantone aus: Der die Ersatzpflicht der Veranstalter auslösende Tatbestand ist weniger allgemein gehalten,

<sup>229</sup> Verfassung des Kantons Wallis (KV [KV-VS]) vom 8. März 1907 ([SGS 101.1](#)).

<sup>230</sup> Gesetz über die Kantonspolizei (PolG [PolG-VS]) vom 11. November 2016 ([SGS 550.1](#)).

<sup>231</sup> Vgl. bspw. Art. 20 des [Polizeireglements der Gemeinde Visp](#) vom 31. März 2009.

sondern spezifisch auf Demonstrationen (d.h. Kundgebungen) zugeschnitten, soweit diese unbewilligt erfolgten oder sicherheitsrelevante Bedingungen und Auflagen nicht einhielten. Die Regelung ist vom Wortlaut her auf Polizeieinsätze zugeschnitten, die nicht unbedingt im Voraus festgelegt wurden, sondern ursächlich durch die unerlaubte Demonstration notwendig geworden sind. Ist der Polizeieinsatz bereits im Voraus wegen seiner erwarteten Auswirkungen zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung notwendig, sind grundsätzlich die Organisatoren aller Arten von Veranstaltungen – und nicht nur von Demonstrationen – kostenersatzpflichtig, wobei der Staatsrat diese Gebühr nach seinem Ermessen vermindern oder aufheben kann. Daraus folgt weiter, dass ein Gebührenerlass bei Demonstrationen i.S.v. Art. 83 Abs. 1 PolG-VS, also bei reaktiven und nicht bereits präventiven Polizeieinsätzen, im Walliser Polizeirecht nicht vorgesehen ist; aufgrund dieser gesetzlichen Differenzierung scheidet m.E. auch eine Anwendung von Art. 84 Abs. 2 PolG-VS per analogiam auf Art. 83 PolG-VS, also auf unbewilligte Demonstrationen oder Demonstrationen, bei denen die Sicherheitsvorschriften missachtet wurden, aus.

Gemäss Art. 58 Abs. 2 lit. c PolG-VS darf die Kantonspolizei **Bild- und Tonüberwachungen** im öffentlichen Raum u.a. bei Demonstrationen und Anlässen einsetzen, wenn ernsthaft anzunehmen ist, dass strafbare Handlungen gegen Personen oder Objekte begangen werden könnten.

## 24. Neuenburg

Der Kanton Neuenburg garantiert in Art. 20 Abs. 1 Cst.-NE<sup>232</sup>, dass jede Person das Recht hat, Versammlungen und Kundgebungen («*des réunions et des manifestations*») zu organisieren und daran teilzunehmen; niemand darf dazu gezwungen werden. Art. 20 Abs. 2 Cst.-NE bestimmt, dass das Gesetz oder ein kommunales Reglement Versammlungen und Kundgebungen, welche auf öffentlichem Grund organisiert werden, einer Bewilligung unterstellt werden kann.

Unter der Marginalie «*Manifestations extraordinaires*» bestimmt Art. 35 Abs. 1 LPol-NE<sup>233</sup>, dass ordentliche Veranstaltungen keiner **Kostenpflicht** durch die Neuenburger Polizei unterliegen («*ne font l'objet d'aucune facturation par la police neuchâteloise*»). Wird ein Polizeieinsatz wegen einer ausserordentlichen Veranstaltung, die von der Gemeinde bewilligt wurde, notwendig, bestimmen sich die Leistungen der Polizei und ihre Abgeltung nach einer gesonderten **Vereinbarung** (Art. 35 Abs. 2 LPol-NE). Besteht keine solche Vereinbarung («*A défaut*»), werden die Polizeieinsatzkosten bei der Gemeinde nach Massgabe des einschlägigen Polizeigebührenbeschlusses<sup>234</sup> erhoben (Art. 35 Abs. 3 LPol-NE).

Zum **Kostenersatz** bestimmt Art. 110 Abs. 1 LPol-NE, dass Veranstalter, welche einen umfangreichen Ordnungs- oder Schutzdienst («*important service d'ordre ou de protection*») benötigen, verpflichtet werden können, eine Gebühr zu bezahlen, deren Betrag ganz oder teilweise den aufgewendeten Kosten («*émolument dont le montant correspond à tout ou partie des frais*»

---

<sup>232</sup> Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE [Cst.-NE]) du 24 septembre 2000 (RSN 101).

<sup>233</sup> Loi sur la police (LPol [LPol-NE]) du 4 novembre 2014 (RSN 561.1).

<sup>234</sup> Arrêté fixant le tarif des émoluments de la police du 17 août 2022 (RSN 561.11).

*engagés*») entspricht. Bewilligte politische Veranstaltungen sind von dieser Gebührenpflicht ausgenommen (Art. 110 Abs. 2 LPol-NE).

Aus Art. 110 Abs. 1 i.V.m. Art. 110 Abs. 2 e contrario LPol-NE ergibt sich, dass zur Auslösung der Kostenersatzpflicht von Veranstaltern die Notwendigkeit eines umfangreichen polizeilichen Ordnungs- oder Schutzdienstes genügt, gleichwohl ob die Veranstaltung zuvor bewilligt worden ist, Bedingungen und Auflagen davon verletzt worden sind oder sie unbewilligt erfolgte. Ein gesetzliches Kostenerlassprivileg kommt dabei nur politischen Kundgebungen zu. Ist festgestellt, dass es sich um eine politische Kundgebung handelt, kommt dem Kanton aber kein Ermessensspielraum über die Kostenfreiheit zu.

In versammlungsrelevanter Hinsicht besteht zusätzlich ein Beschluss des Neuenburger Staatsrates betreffend die **den ordre public gefährdende Versammlungen**<sup>235</sup>: Wenn das Risiko besteht, dass die Veranstaltung von Versammlungen durch bekanntermassen gewalttätige Bewegungen (*«l'organisation de réunions de mouvements réputés violents»*) die öffentliche Ordnung gefährdet, ist die Vorsteherin des kantonalen Sicherheitsdepartements (DSDC) im Dringlichkeitsfalle befugt, sämtliche notwendigen Massnahmen zu treffen, um im Einzelfall über ein Verbot zu bestimmen (*«pour prendre toutes les mesures nécessaires, le cas échéant pour en décider l'interdiction»*), wobei sie den Entscheid gestützt auf eine Würdigung der von der Kantonspolizei erhobenen Tatsachenfeststellungen trifft und zuvor die betroffenen Gemeindebehörden sowie das Amt für Konsum und Veterinärangelegenheiten anhört.

Auch im Kanton Neuenburg kann die Polizei **Audio- und Videoaufnahmen** anlässlich von öffentlichen Veranstaltungen an öffentlich zugänglichen Orten und auf Strasseninfrastrukturen erstellen, wenn ernsthafte Gründe zur Annahme bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen gegen Personen oder Sachen kommen könnte (Art. 101a lit. c LPol-NE).

Zusätzlich kennt das Neuenburger Polizeirecht eine **personalrelevante Bestimmung** im Kontext der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit: Wenn Polizistinnen und Polizisten selbst ihr Streik- oder Demonstrationsrecht ausüben, ist ihnen das Tragen von Waffen sowie der Gebrauch von Dienstfahrzeugen dabei verboten (Art. 83 Abs. 2 LPol-NE).

## 25. Genf

Das Genfer Verfassungsrecht garantiert ausdrücklich die Versammlungs- und Kundgebungsfreiheit (Art. 32 Abs. 1 Cst-GE<sup>236</sup>). Das Gesetz kann Versammlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund einer Bewilligung unterstellen (Art. 32 Abs. 2 Cst-GE).

Die versammlungsfreiheitsrelevanten Genfer Bestimmungen finden sich zwar materiell u.a. im kantonalen Polizeirecht, jedoch nicht formell im eigentlichen Polizeigesetz<sup>237</sup>, sondern in einem

---

<sup>235</sup> Arrêté concernant les réunions menaçant l'ordre public du 23 mars 1998 ([RSN 561.14](#)).

<sup>236</sup> Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) du 14 octobre 2012 ([rsGE A 2 00](#)).

<sup>237</sup> Loi sur la police (LPol) du 9 septembre 2014 ([rsGE F 1 05](#)).

**spezifischen Gesetzeserlass über öffentliche Veranstaltungen**, dem LMDPu-GE<sup>238</sup>: Dieses versteht unter Veranstaltung («*manifestation*») jede Versammlung/Kundgebung («*rassemblement*»), jeden Umzug («*cortège*»), jede Parade («*défilé*») und jedes Treffen («*réunion*») [in Abgrenzung zu den Begriffen Versammlung/Kundgebung]), die auf öffentlichem Grund stattfindet (Art. 2 LMDPu-GE). Diese sind bewilligungspflichtig, wobei das *département des institutions et du numérique* für die Erteilung der Bewilligung zuständig ist (Art. 3 LMDPu-GE).

Allgemein ist es allen Teilnehmern von Veranstaltungen verboten (Art. 6 Abs. 1 LMDPu-GE)<sup>239</sup>, sich zu verhüllen, um die Identifizierung zu verhindern, eine Schutzausrüstung oder eine Gasmaske zu tragen (lit. a), eine Waffe oder einen gefährlichen oder stumpfen Gegenstand, der die Begehung einer Straftat ermöglicht, zu tragen (lit. b), oder jegliches Material oder Objekt, welches geeignet ist, Eigentum zu schädigen («*causer un dommage*») oder zu beschädigen («*dégrader*»; lit. c). Zur präventiven Sicherstellung dieses Verbots kann die Polizei Kontrollen bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern von Veranstaltungen durchführen.

Die Polizei löst («*procède à la dispersion*») unbewilligte Veranstaltungen oder Veranstaltungen, die Bedingungen (und Auflagen) der Bewilligung nicht einhalten, unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Opportunitätsprinzip auf (Art. 6 Abs. 3 LMDPu-GE). Im Falle von Gewalttätigkeiten oder Ausschreitungen trifft die Polizei unverzüglich («*sans délai*») die geeigneten Massnahmen zur Wiederherstellung der Ordnung und zur Identifizierung der Unruhestifter («*fauteurs de troubles*»); die Veranstaltungsteilnehmer sind verpflichtet, den Aufforderungen der Polizei unverzüglich Folge zu leisten (Art. 6 Abs. 4 LMDPu-GE). Die Polizei darf Foto- oder Videoaufnahmen der Veranstaltungsteilnehmer erstellen, wenn aufgrund der konkreten Umstände anzunehmen ist, dass gewisse dieser Personen vorhaben, ein Verbrechen oder Vergehen zu begehen, deren Schwere oder Eigenheit diese Massnahme rechtfertigen (Art. 6 Abs. 5 LMDPu-GE). Unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips unter Berücksichtigung der Schwere der begangenen Straftaten können die Fotografien oder Videoaufnahmen veröffentlicht werden, um die Identifizierung von verdächtigen Personen zu ermöglichen (Art. 6 Abs. 6 LMDPu-GE).

Die Polizei verhaftet auf frischer Tat ertappte Personen, auch bei strafbaren Vorbereitungshandlungen oder Versuchen, die nach dem Bundesstrafrecht strafbar sind (Art. 7 Abs. 1 LMDPu-GE).

Der **Staat kann Personen**, die einen direkt mit einer Veranstaltung in Zusammenhang stehenden Schaden erlitten haben, **entschädigen**, wenn die Gerechtigkeit es verlangt («*si l'équité l'exige*»: Art. 8 Abs. 1 LMDPu-GE [Billigkeit]). Er nimmt Regress («*exerce toutes actions récursoires*») auf die Schädiger und die Veranstalter, soweit diese zur Verantwortung gezogen werden können (Art. 8 Abs. 2 LMDPu-GE). Der Staat achtet darauf, dass beschädigte öffentliche Sachen («*biens publics endommagés ou dégradés*») innert kürzester Frist instandgesetzt werden, mit vorrangiger Kostenaufgabe zulasten der für die Schäden verantwortlichen Personen (Art. 9 Abs. 1 LMDPu-GE).

<sup>238</sup> Loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu [LMDPu-GE]) du 26 juin 2008 ([rsGE F 3 10](#)).

<sup>239</sup> Ebenfalls wiedergegeben in BGer, Urteil [6B\\_246/2022](#) vom 12. Dezember 2022, E. 2.3.

Unter denselben Voraussetzungen übernehmen die Gemeinden die Kosten für die Instandsetzung von öffentlichem Grund, für welchen sie verantwortlich sind (Art. 9 Abs. 2 LMDPu-GE).

Wer die Einholung einer Bewilligung für die Abhaltung einer Veranstaltung versäumt oder sich nicht an die erteilte Bewilligung hält oder gegen das in Art. 6 Abs. 1 LMDPu-GE statuierte Verbot verstösst oder sich nicht an die Anweisungen der Polizei gehalten hat, wird mit Busse bis zu CHF 100'000.00 bestraft.

Das LMDPu-GE wurde am 26. Juni 2008 auf den 1. November 2008 hin erstmals in Kraft gesetzt und ein Grossteil der soeben wiedergegebenen veranstaltungsrelevanten Normen wurden vom Grossen Rat des Kantons Genf am 9. Juni 2011 «*suite à la vaste manifestation du 28 novembre 2009 aux cours de laquelle des voitures avaient été incendiées et de vitrines brisées*» beschlossen und daraufhin vom Genfer Stimmvolk in der Abstimmung vom 11. März 2012 mit 54% Ja-Stimmen angenommen. Gegen die sodann promulgierte Gesetzesänderung haben die Communauté genevoise d'action syndicale und die Genfer SP direkt Erlassbeschwerde beim BGer erhoben. Das BGer hiess die Beschwerde in der Folge nur in einem Punkt gut und hob den geplanten Art. 10A LMDPu-GE auf; diese Norm sah vor, dass das zuständige Departement den Veranstaltern als Begünstigten einer erteilten positiven Bewilligung, die Bedingungen und Auflagen nicht befolgt haben oder wenn (auch) ohne ihr Verschulden («*même sans sa faute*») an der Veranstaltung schwere Gewalttätigkeiten an Personen oder Sachen verübt wurden, die Erteilung jeglicher zukünftiger Veranstaltungsbewilligung während eines Zeitraums von 1 bis 5 Jahren verweigert werden kann. Das BGer erwog, dass dies eine schwere Einschränkung der Versammlungsfreiheit darstellt und dass das einschlägige Genfer Recht bereits im Bewilligungsstadium eine genügende Sicherheitsabklärung erlaubt – mithin bis zur Bewilligungsverweigerung – und dass Art. 10A Abs. 1 LMDPu-GE «*introduit une restriction supplémentaire, ad personam, indépendamment des risques que peut présenter une manifestation particulière ; en cela, elle ne répond ni au principe de nécessité, ni à la celui de proportionnalité au sens étroit*». Im übrigen wies es die Beschwerde hinsichtlich mehrerer hiervor ebenfalls wiedergegebener Normen ab und schützte damit im Wesentlichen das im LMDPu-GE vorgesehene Präventions- und Sanktionssystem.<sup>240</sup>

Auch in Bezug auf den **Kostenersatz** für mit Veranstaltungen in Zusammenhang stehende Leistungen kennt der Kanton Genf mit dem LFFSM-GE<sup>241</sup> ein eigenes Gesetz: Mit diesem sollen die Veranstalter motiviert werden, Sicherheitsmassnahmen zur Verringerung der Sicherheitskosten zulasten des Staates zu treffen (Art. 1 lit. a LFFSM-GE); ausserdem legt das Gesetz die Bemessungsgrundlagen zur Überwälzung der Sicherheitskosten anlässlich von Veranstaltungen fest (Art. 1 lit. b LFFSM-GE). Art. 2 LFFSM-GE enthält eine weit gefasste Legaldefinition von diversen (Sub-)Typen von Veranstaltungen.

Materiell verpflichtet Art. 3 Abs. 1 LFFSM-GE Die Veranstalter von Veranstaltungen, vorab ein **Sicherheitskonzept** und ein entsprechendes **Budget** zu erstellen. Art. 4 Abs. 1 LFFSM-GE wiederum sieht eine grundsätzliche Gebührenpflicht für alle Veranstaltungen i.S.v. Art. 2 LFFSM-GE vor; die Gebühr entspricht den aufgewendeten Kosten für den Einsatz von spezifischen und

<sup>240</sup> BGer, Urteil [1C\\_225/2012](#) vom 10. Juli 2013, insbesondere E. 6.4.

<sup>241</sup> Loi concernant la facturation des frais de sécurité lors de manifestations (LFFSM [LFFSM-GE]) du 14 octobre 2016 ([rsGE F 3 17](#)).

ausserordentlichen Polizeimitteln. Veranstaltungen mit politischem Charakter (Art. 2 lit. d LFFSM-GE), internationale Gipfel und Veranstaltungen (Art. 2 lit. e LFFSM-GE) und patriotische Veranstaltungen (Art. 2 lit. f LFFSM-GE) sind nach Art. 4 Abs. 2 LFFSM-GE generell von der Gebührenpflicht ausgenommen. Im Einzelfall können auch bestimmte nicht gewerbliche Veranstaltungen (u.a. «*manifestations sportives ou populaires*») von der Gebührenpflicht befreit werden (Art. 4 Abs. 3 f. LFFSM-GE).

## 26. Jura

Art. 8 lit. g Cst.-JU<sup>242</sup> garantiert insbesondere die Vereinsfreiheit, die Versammlungsfreiheit und die öffentliche Kundgebungsfreiheit.

Auch die jurassische Kantonspolizei kann bei öffentlichen Veranstaltungen («*manifestations publiques*»), öffentlichen Zusammenkünften («*atroupements formés en public*») oder im Kontext solcher Massenversammlungen Video- und Fotoaufnahmen von Personen oder Personengruppen erstellen und speichern, wenn ernsthafte Gründe zur Annahme bestehen, dass strafbare Handlungen gegen Personen oder Sachen verübt werden können (Art. 103 Abs. 1 LPol-JU<sup>243</sup>).

Veranstaltungen, die einen grossen Ordnungs- oder Schutzdienst («*important service d'ordre ou de protection*») erfordern, unterliegen einer **Gebührenpflicht**, welche die ganzen oder einen Teil der Einsatzkosten der Kantonspolizei decken soll (Art. 107 Abs. 1 LPol-JU). Gebührenschnldner sind die Veranstalter (Art. 107 Abs. 3 LPol-JU). Bewilligte politische Veranstaltungen sind von dieser Gebührenpflicht ausgenommen (Art. 107 Abs. 2 LPol-JU). Die zu erbringenden Einsatzleistungen der Kantonspolizei und die Gebührenhöhe sind in einer Vereinbarung mit den Veranstaltern im Voraus zu vereinbaren (Art. 107 Abs. 4 LPol-JU). Teilnehmerinnen und Teilnehmern von öffentlichen Veranstaltungen mit gesteigertem Gemeingebrauch («*lors de manifestations impliquant un usage accru du domaine public*») ist es verboten, Objekte zu tragen, die die körperliche Integrität verletzen oder Material schädigen können (Art. 108 Abs. 1 LPol-JU). Nach vorheriger Anhörung der Gemeinde kann die Kantonspolizei in Bezug auf den Veranstaltungszweck hiervon Ausnahmen bewilligen (Art. 108 Abs. 2 LPol-JU).

Unter den Voraussetzungen von Art. 107 Abs. 1 LPol-JU folgt aus Art. 107 Abs. 2 LPol-JU e contrario, dass unbewilligte Demonstrationen unter die Einsatzgebührenpflicht fallen. Wie es sich aber verhält, wenn eine bewilligte politische Kundgebung ausschreitet – sei es unter Verletzung von Bedingungen und Auflagen der Bewilligung wie in anderen Kantonen oder nicht – erschliesst sich nur abgeleitet aus dem Gesetzeswortlaut. Nach diesem muss aufgrund von Art. 107 Abs. 2 LPol-JU auch hier Kostenfreiheit angenommen werden.

<sup>242</sup> Constitution de la République et Canton du Jura [Cst.-JU] du 20 mars 1977 (RSJU 101).

<sup>243</sup> Loi sur la police cantonale (LPol [LPol-JU]) du 28 janvier 2015 (RSJU 551.1).

## IV. Würdigung

Aus der vorgestellten Auflistung ist sogleich ersichtlich, dass **alle 26 Kantone relativ umfassende, auf Veranstaltungen bezogene und damit die Versammlungsfreiheit direkt tangierende polizeirechtliche Regelungen kennen**. Da die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Kernaufgabe der Polizei darstellt, sollte diese Tatsache nicht überraschen, stellt sie doch vielmehr eine Folge des Aufgabenverständnisses dar,<sup>244</sup> auch wenn die Erhaltung des öffentlichen Friedens, insbesondere der öffentlichen Ordnung und Ruhe, eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit erfordert.<sup>245</sup>

In ihrer inhaltlichen Ausgestaltung wiederum erweisen sich die Tatbestände der kantonalen Polizeinormen über die Durchführung von Veranstaltungen (unter Ausklammerung von Sportveranstaltungen i.S.d. Hooligan-Konkordates) **zugleich als sehr ähnlich sowie unterschiedlich stark ausdifferenziert**. Zum Schluss dieses Beitrags sollen daher zunächst die materiellrechtlichen Überschneidungen der kantonalen Regelungen sozusagen auf ihren kleinsten gemeinsamen Nenner herabgebrochen und systematisch dargestellt und danach die frappantesten Unterschiede zwischen den kantonalen Regelungen an ausgewählten Stellen hervorgehoben werden.

### 1. Vielfalt in der Einheit: Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Kantonen

Der erste gemeinsame normative Nenner betrifft die Kosten der Polizeiarbeit: **In allen Kantonen existiert** eine – i.d.R. als Kann-Bestimmung ausgestaltete – **Kostenersatzregel** für den im Zuge einer Veranstaltung erfolgten Polizeieinsatz zulasten der Veranstalter.<sup>246</sup> Nur im Kanton Bern sind die Gemeinden gegenüber dem Kanton primär kostenersatzpflichtig, wobei sie die Kosten dann den Veranstaltern weiterverrechnen können, aber nicht müssen. Während die allgemeine Grundregel des Kostenersatzes für ausserordentliche Polizeiaufwendungen nach Massgabe des Verursacherprinzips schon länger bekannt ist, wurden die veranstaltungsspezifischen Kostenersatzregeln überwiegend innert der letzten zehn Jahre oder weniger in Kraft gesetzt, womit diese noch relativ jung sind. Aus diesen Regelungen lassen sich folgende **Differenzierungen** beim Kostenersatz herauskristallisieren:

- **Gebührenerlass**: Die grosse Mehrheit der Kantone kennt die Möglichkeit, dass die zuständige Behörde den Betrag der zu überwälzenden Polizeieinsatzkosten im Zuge von Veranstaltungen senken bis ganz erlassen kann (ZH, BE, LU, UR, OW, GL, FR, SO, BL, GR, TG, TI, VD, tw. GE). Die grundsätzliche Ermächtigung zum Kostenerlass ist dabei stets als **Kann-Bestimmung** formuliert. Damit besteht, vorbehaltlich Art. 8 Abs. 1 f. BV, i.d.R. kein Anspruch auf Kostenerlass, sofern das kantonale Recht diesen nicht obligatorisch vorschreibt.

<sup>244</sup> Vgl. TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 4 Rz. 16 f. m.w.H.

<sup>245</sup> In diesem Sinne BGE 55 I 228 E. 3, S. 238 (Drapeau rouge PS Fribourg).

<sup>246</sup> Allgemein dazu: TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § 34 Rz. 1 ff.; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz. 659–682; LEUTERT ST., Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, Diss. Zürich 2005.

Der Gebührenerlass kann ganz oder teilweise erfolgen, wobei bei bestimmten Arten von Veranstaltungen in jedem Fall eine verringerte Gebührenerhebung erfolgt (entweder durch Deckelung des Gebührendachs oder zwingende Senkung durch die zuständige Behörde, wobei das konkrete Ausmass der Senkung weiter in ihrem Ermessen liegt).

Andere Kantone sehen bei bestimmten Veranstaltungen eine zwingende Kostensenkung *ex lege* vor, wobei das Mass der Senkung zwar variiert, aber oftmals durch einen offenen und stark wertungsbedürftigen Senkungstatbestand definiert wird (bspw. LU, wo sich der Kostenersatz je nach Anteil des ideellen Zwecks reduzieren soll).

- **Gebührenfreiheit:** Gewisse Kantone (u.a. NE und JU, tw. GE) haben bei der Kostenüberwälzung bestimmte Arten von Veranstaltungen direkt durch Rechtssatz von jeglicher Gebührenpflicht befreit, womit der Kostenersatz in solchen Fällen *ipso iure* ausser Betracht fällt. I.d.R. ist die Kostenfreiheit an mind. ein bestimmtes Kriterium, wie der Art bzw. des Inhalts der Veranstaltung (ideelle oder nicht gewinnorientierte Veranstaltung oder politische Kundgebung) oder an verfassungskonformes Verhalten (so z.B. in den Kantonen NW oder SH: keine grobfahrlässige Verletzung von Auflagen). Nur wenige Kantone haben aber den Regelungsfokus auf die Kostenfreiheit gesetzt. Meistens kann die zuständige Behörde in ihrem Ermessen oder in vom Gesetz bestimmten Fällen den Kostenersatz herabsetzen oder ganz darauf verzichten, ohne dass aber die Kostenfreiheit als grundsätzliche Rechtsfolge hinsichtlich der Kostenüberwälzung angesehen kann.

Weiter kennen mehrere Kantone **individuelle Kostenüberwälzungsregeln**, wenn speziell bei einer Veranstaltung Gewalt an Personen oder Sachen verübt wurde.

In Bezug auf die **Normdichte** der kantonalen Kostenersatzregelungen fällt in der Gesamtschau auf, dass gerade auch, aber nicht nur, diejenigen Kantone, in welchen sich die **urbanen Ballungszentren der Schweiz** befinden (ZH, BE, BS, GE), hier die dichtesten Regelungen kennen. Dies könnte nebst der praktischen Bedeutung von Veranstaltungen in diesen Regionen aber auch politische Gründe (kontroversere Ratsdebatten oder Meinungsdiskrepanz zwischen Exekutive und Legislative) haben.

Der zweite gemeinsame normative Nenner betrifft die **präventive Überwachung von Veranstaltungen bzw. Kundgebungen im öffentlichen Raum mit technischen Hilfsmitteln** (i.d.R. sog. Audio- und Videoüberwachung). Hier lassen sich bereits kantonale Regelungen unterscheiden, welche eine solche **veranstaltungsspezifische Rechtsgrundlage** kennen und welche nicht:

- **Existent:** Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Thurgau, Tessin, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura.
- **Nicht existent:** Obwalden (unspezifisch), Nidwalden (unspezifisch), Glarus (unspezifisch), Zug (unspezifisch), Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Waadt.

Dies bedeutet freilich nicht, dass die eben genannten Kantone gar keine gesetzliche Regelung betreffend die präventive Überwachung mit technischen Hilfsmitteln kennen (vgl. z.B. Art. 22

PolG-OW; im Kanton St. Gallen finden sich solche Gesetzesgrundlagen auf kommunaler Ebene: vgl. bspw. Art. 3 PolRegl der Stadt St. Gallen<sup>247</sup>).

Weiter lässt sich ein Unterschied hinsichtlich der **Normdichte** ausmachen: Die Tatbestandsvoraussetzungen sind in fast allen vorgenannten Kantonen mit einer entsprechenden Regelung materiell sehr ähnlich (Annahme der Entstehung von Schaden an Personen oder Sachen für die präventive Überwachung im öffentlichen Raum) und relativ schlank gehalten. Einzig der Kanton Zürich schert mit einer vergleichsweise sehr dichten und ausdifferenzierten Regelung hierbei aus.

## 2. À propos Freiheit und Ordnung

Mit Blick auf die politischen Realitäten sowie den Wandel in der politischen Kultur während des letzten Jahrzehnts bis heute verwundert es nicht, dass viele Kantone in ihrer Gesetzgebung seither sowohl das Störer- als auch das Verursacherprinzip veranstaltungs- bzw. kundgebungsspezifisch konkretisiert haben. Die Reaktionen von Teilen der Medien und – doch etwas verwunderlich – der Politik auf exzessive bis fast ausser Kontrolle geratene Veranstaltungen fiel dabei kaum objektiv, dafür umso ausgeprägter polarisiert aus. Erst mit der «Schande von Bern» liess sich ein gewisser Konsens in den Reaktionen ausmachen – wenn auch nicht immer gleichermassen direkt.

Verhalten sich Freiheit und Ordnung sich etwa grundsätzlich antagonistisch zueinander oder steht und fällt das Eine mit dem Anderen? Bedingen sie sich gar gegenseitig und ist dann die Gesellschaft dabei, ihren Konsens über die Balance zwischen beiden Grundwerten zu verlieren oder ist diese Frage gar nicht wirklich aktuell? Es erscheint angebracht, das Verhältnis zwischen der Freiheit, sich zusammenfinden und seine Meinung kundgeben zu dürfen, und der Rolle, die der Polizei dabei zukommen darf, muss oder eben nicht darf, kurz über den (formal-)juristischen Tellerrand hinaus zu betrachten:

Zumindest eine gewisse Gegensätzlichkeit kann den beiden Begriffen zueinander nicht abgesprochen werden: Freiheit als Abwesenheit (oder hinreichende Abminderung) von willkürlichem Zwang anderer Menschen<sup>248</sup> oder deren Verbindung zur «*inneren Freiheit*», verstanden als die Fähigkeit, «*vernünftig zwischen bestehenden Möglichkeiten zu wählen und bei einem einmal gefassten Entschluß zu verharren*» und eben nicht die reine «*Willensfreiheit*» zu tun, «*was wir in irgend einem Sinne tun sollen*». <sup>249</sup> Andererseits ist ein politisch freies Volk nicht notwendigerweise ein «*Volk freier Menschen*» (und umgekehrt).<sup>250</sup>

<sup>247</sup> Polizeireglement [PolRegl der Stadt St. Gallen] vom 16. November 2004 ([SRS 412.11](#)).

<sup>248</sup> v. HAYEK, *Verfassung freier Menschen*, S. 13 ff.

<sup>249</sup> v. HAYEK, *Verfassung freier Menschen*, S. 20 f.; ARENDT HANNAH, *Freiheit und Politik*, in: *Erziehung zur Freiheit*, S. 31: «*Ihr [der inneren Freiheit] liegt ein Rückzug aus der Welt zugrunde, bei dem man gewisse Erfahrungen und Ansprüche in das eigene Innere verschleppt, welche ursprünglich in dem Außen der Welt ihren Platz hatten und von denen wir nichts wüßten, hätten wir sie nicht erst einmal als weltlich-greifbare Wirklichkeit kennen gelernt*».

<sup>250</sup> v. HAYEK, *Verfassung freier Menschen*, S. 18.

Am wenigsten verwechselt werden darf die Freiheit als Abwesenheit von Zwang mit der Freiheit als Macht, seine eigenen Wünsche zu befriedigen – eine Begriffsinterpretation, die «*besonders unheilvoll*» ist.<sup>251</sup> Zwang lässt sich wiederum nicht gänzlich vermeiden, allein deswegen, weil man Zwang nur mit seiner Androhung zu verhindern vermag. Die freie Gesellschaft hat nach von JHERING, von HAYEK und vielen weiteren dieses Problem so gelöst, dass sie dem Staat das Monopol der Zwangsausübung (Gewaltmonopol) übertragen hat und dabei versucht, diese Gewalt des Staates «*auf jene Fälle zu beschränken, in denen sie zur Vermeidung von Zwang durch private Personen erforderlich ist. Das ist nur dadurch möglich, daß der Staat bekannte private Bereiche der Einzelnen gegen Eingriffe von anderen schützt und diese Bereiche nicht durch spezielle Zuweisung schützt, sondern durch Setzung von Bedingungen abgrenzt, unter denen der Einzelne seinen eigenen Bereich bestimmen kann, indem er auf Regeln vertraut, die ihm sagen, was die Regierung in verschiedenen Situationstypen tun wird*», also dem Recht.<sup>252</sup> Zwang könne freie Menschen «*nur durch die Erzwingung eines Rahmens universeller Regeln*» einen 'freien' Bereich schaffen, der ihnen ermöglicht, sich gegen «*unvorhersehbare Störungen*» anderer Menschen und des Staats zu schützen und sie damit unterstützen, ihre eigenen Ziele verfolgen zu können.<sup>253</sup>

Im Verständnis des liberalen Rechtsstaates haben die zivilisatorischen Wertebegriffe der Freiheit und der Ordnung also zumindest an ihren Rändern, den Begriffsextremen (oder -aberrationen) sozusagen, sehr wohl ein antagonistisches Verhältnis zueinander, bedingen sich im Kern aber gegenseitig, wobei es im Rechtsstaat Ziel und Aufgabe des Rechts ist, die Balance zwischen beiden zu halten, da sie unabdingbar für die Gewährleistung dieser beiden grundlegend interdependenten zivilisatorischen Werte ist. Für das Rechtssystem ist dies der Ausgangspunkt für die Existenz bzw. die normative Notwendigkeit und zugleich Einschränkung von Freiheitsrechten.

In neuster Zeit scheint diese Balance jedoch fragiler denn je zu sein. Man konzentriert sich teilweise vermehrt auf die Hochhaltung der Freiheit oder auf die Aufrechterhaltung der Ordnung – und vergisst dabei allzu sehr, dass es nicht einmal ein ausgeprägt unilaterales Werteverständnis braucht, um diese Balance, welche die genannten Grundwerte der hiesigen Gesellschaft und des liberalen, modernen Rechtsstaates bilden, umzukippen. Insofern ist es in einem Rechtssystem, das sich u.a. die Stärkung (vgl. den zweiten Absatz der [Präambel](#) der BV) und den Schutz ([Art. 2 BV](#)) von Freiheit und Demokratie zum Wesensziel und Zweck gemacht hat, nur konsequent, wenn man bereits mit der Androhung von Zwang, und erst wenn nötig mit der Anwendung von Zwang, die Ordnung aufrechterhält, welche die Freiheit erst zu gewährleisten vermag – und welche einige wenige durch ihre wirkmächtige (vermeintliche) Freiheitsausübung zwanghaft beschränkt haben –, die möglichst der gesamten Gesellschaft zukommen muss. «*Wenn wir den Menschen Freiheit lassen, weil wir sie für vernunftbegabte Wesen halten, müssen wir es ihnen auch der*

<sup>251</sup> So bereits vor 55 Jahren: v. HAYEK, *Verfassung freier Menschen*, S. 22–24: «(...) weil sie auch in Ländern, in denen die persönliche Freiheit tatsächlich noch weitgehend gewahrt ist, tief in den Sprachgebrauch eingedrungen ist».

<sup>252</sup> v. HAYEK, *Verfassung freier Menschen*, S. 29.

<sup>253</sup> v. HAYEK, *Gesellschaft freier Menschen*, S. 180: Die **drei grossen «Negativa» Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit**.

*Mühe wert machen, als vernünftige Wesen zu handeln, indem wir sie die Folgen ihrer Entscheidungen tragen lassen».*<sup>254</sup> Diese grundliberale Ansicht spiegelt auch [Art. 6 BV](#) wider.

Und eben dieses Verständnis von **verantwortungsvoller Freiheitsausübung** liegt nach der hier vertretenen Ansicht auch den zuvor vorgestellten Kostenauflageregelungen der Kantone zugrunde. Selbstverständlich haben diese Regelungen unseren rechtsstaatlichen Grundsätzen zu genügen und können Letztere sowohl im abstrakten Rechtssatz als auch in ihrem konkreten Vollzug verletzen (was wiederum zu einer freiheitsfeindlichen und gesellschaftlich nicht zielführenden Freiheitseinschränkung führt und die vorerwähnte grundlegende Wertebalance vernichten kann). Ihre Existenz ist aber in der Aufrechterhaltung der zivilisatorischen Grundwerten von Freiheit, Frieden und Gerechtigkeit verankert und hat sich durch die jüngsten Kundgebungsvorfälle nur bestätigt.<sup>255</sup> Gerade in einem gesellschaftlichen Umfeld, in welchem mehr Individuen und Gruppen denn je den Anspruch der letzten, nicht debattierbaren «Wahrheit» für sich vereinnahmen und damit letztendlich nichts anderes tun, als sich Macht anzueignen, die sodann in sich selbst legitimiert wird, darf die Politik, der Staat, ja die Gesellschaft schlechthin, weder durch Untätigkeit oder Verklärung die eigene gesellschaftliche Freiheit in Zweifel ziehen noch sich selbst zu diesem freiheitsfeindlichen (Deutungs-)Machtanspruch hinreissen lassen.

*«Freiheitsfeindlich ist ein Denken, wenn es auf die Neubestimmung des Gerechten und Wahren verzichtet, im Glauben, ein für allemal im Besitz des Gerechten und Wahren zu sein»*<sup>256</sup>

## Bibliografie

ALTWICKER TILMANN/STÄHLI ARMIN, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung [BSK-BV], 2. Aufl., Basel 2025, Art. 57 (zit. ALTWICKER/STÄHLI, BSK-BV, Art. 57 N); AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016 (zit. AUER, Rz.); BAUMANN ANDREAS, Aargauisches Polizeigesetz, Praxiskommentar, Zürich/Basel/Genf 2006 (zit. BAUMANN, Praxiskomm. PolG-AG, Rz.); BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, Grundrechte I,

<sup>254</sup> V. HAYEK, Verfassung freier Menschen, S. 100.; gleich im Anschluss wird präzisiert, dass damit nicht gemeint sei, dass jeder selbst seine Interessen am besten beurteilen könne, sondern dass man nie sicher sein kann, wer diese Interessen besser kennen solle als ein anderer und dass «wir» die Fähigkeiten all jener, die «*unsere Umgebung menschlichen Zwecken dienstbar*» machen können, voll gebrauchen sollen.

<sup>255</sup> Aus diesem Grund halte ich auch die vereinzelt in der Lehre vertretenen (grundlegenden) Meinungen, die in der «Law and Order»-Reaktion aus Teilen der Politik bereits eine Erosion des Rechtsstaats sehen, als zu kurzichtig und damit unzutreffend, da sie die freiheitserhaltende Funktion der Ordnung m.E. völlig verkennt. Diese Grundwertung scheint sich auch in der [Meinung des Berner Gemeinderats](#) und des Stadtrates wiederzufinden, die ein vorsorgliches Verbot der unbewilligten Kundgebung vom 11. Oktober 2025 für unverhältnismässig hielt. Dem kann im vorgenannten Sinne insoweit nicht zugestimmt werden, als das selbst der Öffentlichkeit aus Medienberichten bekannt war, dass gewisse Aufrufe zur Teilnahme mindestens deutlich genug als gewaltaffin gedeutet werden konnten. Mit Blick auf Art. 22 BV müssen auch unbewilligte Kundgebungen zumindest am Anfang geduldet werden, was aber nichts an ihrer Unrechtmässigkeit der Inanspruchnahme öffentlichen Grundes ändert.

<sup>256</sup> BARTH HANS, Wesen und Ursprung freiheitsfeindlichen Denkens, in: Erziehung zur Freiheit, S. 85 in fine.

Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2021; BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, Grundrechte II, Die einzelnen Grundrechte, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2021 (BELSER/WALDMANN, § Rz.); BIAGGINI GIOVANNI, BSK-BV, 2. Aufl., Basel 2025, Art. 3 (zit. BIAGGINI, BSK-BV, Art. 3 N); BLEICKER OLIVIER, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire Romand Constitution fédérale [CR-Cst.], Basel 2021, Art. 57 (zit. BLEICKER, CR-Cst., Art. 57 N); DONATSCH ANDREAS/JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN (Hrsg.), PolG, Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018 (zit. AUTOR/IN, Komm. PolG-ZH, § N); Erziehung zur Freiheit, in: Hunold A. (Hrsg.), Sozialwissenschaftliche Studien für das Schweizerische Institut für Auslandforschung, Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1959 (zit. AUTOR/IN, Aufsatztitel, in: Erziehung zur Freiheit, S.); FISCHER RONNY/TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL, Parlament im Abseits: Kompetenzverschiebung in der internationalen Polizeikooperation, in: AJP 2026, S. 3–15 (zit. FISCHER/TIEFENTHAL, Parlament im Abseits); FLEINER FRITZ, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923 (zit. FLEINER, Bundesstaatsrecht, S.); FLEINER FRITZ, Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz, Zürich 1918 (zit. FLEINER, Zentralismus und Föderalismus, S.); FRICK MARTIN, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Diss. Bern, Bern 2004; GRÜNIGER CHRISTOPH, Konkretisierung der schweizerischen Bundesverfassung – eine rechtliche oder politische Disziplin?, in: BJM 2024 S. 65–83; HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020 (zit. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz.); HUSMANN MARKUS, Überwälzung von Polizeikosten bei Demonstrationen, in: Sicherheit & Recht 1/2018, S. 72–82; KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 4. Aufl., Bern 2024 (zit. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Rz.); KIENER REGINA/SCHINDLER BENJAMIN/BRUNNER ARTHUR, Polizeirecht, Rechtliche Grundlagen der polizeilichen Tätigkeit in der Schweiz, Bern 2026 (zit. KIENER/SCHINDLER/BRUNNER, Rz.); LEUTERT STEFAN, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, Eine Studie unter Berücksichtigung der Grundrechte, des Polizeirechts und des Abgaberechts, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2005; MAGNIN JOSIANNE, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, Diss. Luzern, Zürich 2017; MARTENET VINCENT, CR-Cst., Basel 2021, Art. 3 (zit. MARTENET, CR-Cst., Art. 3 N); MAYHALL NADINE, Aufsicht und Staatshaftung, Diss. Freiburg i.Ue. 2007, in: AISUF 269, Zürich 2008 (zit. MAYHALL, S.); MOHLER MARKUS H. F., Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012; MOHLER MARKUS H. F., Polizeiberuf und Polizeirecht um Rechtsstaat, Bern 2020; MOHLER MARKUS H. F., [Föderalismus im Sicherheits- und Polizeirecht – Reform dringend!](#), in: [IFF-Newsletter 1/2018](#) vom 20. März 2018 (zit. MOHLER, Föderalismus, S.); MÜLLER RETO PATRICK/MOHLER MARKUS H. F., in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/ Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar [SG Komm. BV], 4. Aufl., Zürich 2023, Art. 57 (zit. MÜLLER/MOHLER, SG Komm. BV, Art. 57 N); SCHINDLER BENJAMIN, Polizeibegriff(e) im Verwaltungsrecht – Versuch einer Klärung, in: Sicherheit & Recht 2/2027, S. 63–70 (zit. SCHINDLER, Polizeibegriff(e), S.); SCHINDLER BENJAMIN/KIENER REGINA/BÜHLER RENÉ (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 2 Besonderer Teil, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band III, Basel 2018; SCHWEIZER RAINER J., SG Komm. BV, Band 1, 4. Aufl., Zürich 2023, Art. 3 (zit. SCHWEIZER, SG Komm. BV, Art. 3 N); SCHWEIZER RAINER J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 1 Allgemeiner Teil, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band III, Basel 2008; TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL, Kantonale Polizeihöhe, Eine systematische Darstellung des kantonalen Polizeirechts anhand des Schaffhauser Polizeigesetzes, Zürich 2016 (zit. TIEFENTHAL, Kantonale Polizeihöhe, S.); TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL, Kantonale Polizeihöhe – Grundpfeiler des Föderalismus oder folkloristischer Mythos?, in: Sicherheit & recht 3/2017, S. 133–166 (zit. TIEFENTHAL, Polizeihöhe – Grundpfeiler, S.); TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL/FISCHER RONNY, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, 2. Aufl., Zürich 2026 (zit. TIEFENTHAL/FISCHER, Kantonales Polizeirecht, § Rz.); TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022 (zit. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz.); VON HAYEK FRIEDRICH AUGUST, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 3: Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, Landsberg am Lech 1981 (zit. v. HAYEK, Gesellschaft freier Menschen, S.); VON HAYEK FRIEDRICH AUGUST, Die Verfassung der Freiheit, in: Bosch A./Veit R. (Hrsg.), Friedrich A. von Hayek: Gesammelte Schriften in deutscher Sprache, Abteilung B, Band 3, Tübingen 2005 (zit. v. HAYEK, Verfassung der Freiheit, S.); WALDMANN BERNHARD/WIEDERKEHR RENÉ, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2019 (zit. WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. Rz.); WEBER

RALPH, Einige Gedanken zur Konkretisierung von Generalklauseln durch Fallgruppen, in: Archiv für civilistische Praxis, Band 192, Heft 6 (1992), S. 516–567 (zit. WEBER, Generalklauseln, S.); ZÜND ANDREAS/ERRASS CHRISTOPH, Die polizeiliche Generalklausel, in: ZBJV 147/2011, S. 261–293 (zit. ZÜND/ERRASS, Generalklausel, S.).