

Botschaft des Regierungsrates  
an den Grossen Rat

B 14

**zum Entwurf einer Änderung  
des Übertretungsstrafgesetzes  
betreffend ein Vermummungs-  
verbot**

## Übersicht

*Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf einer Änderung des Übertretungsstrafgesetzes.*

*Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. September 2001 die Motion M 268 von Walter Häcki über die Einführung eines Vermummungsverbots entgegen dem Antrag des Regierungsrates erheblich erklärt. Die Motionäre argumentierten damit, dass Auseinandersetzungen auf der Strasse in diesem Jahr zugenommen hätten. Dabei seien wieder gehäuft Randalierer aufgetreten, welche sich vermummten und so die polizeiliche Überwachung erschwert hätten. Vermummte hätten auch die Tendenz, unter ihrer Maskierung aggressiver und gefährlicher aufzutreten. Luzern sei auf seinen guten Ruf sehr angewiesen. Ein Vermummungsverbot solle helfen, dieser Entwicklung vorzubeugen.*

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Übertretungsstrafgesetzes betreffend ein Vermummungsverbot.

## I. Ausgangslage

Bei der Demonstration gegen die eidgenössische Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» («18%-Initiative») vom September 2000 und anlässlich des Fussballspiels Luzern–Basel vom 14. Oktober 2000 kam es in Luzern zu grösseren Ausschreitungen. Dabei traten einzelne vermummte Personen auf, die durch grosse Gewaltbereitschaft auffielen, sich sehr aggressiv zeigten und Sachschaden anrichteten.

Die darauf eingereichte Motion M 268 von Walter Häcki verlangte eine Gesetzesbestimmung, die es erlaubt, bei Demonstrationen ein Vermummungsverbot zu erlassen. Am 10. September 2001 hat Ihr Rat die Motion behandelt und entgegen unserem Antrag mit 75 gegen 38 Stimmen erheblich erklärt.

## II. Grundrechtlicher Schutz von Demonstrationen

Demonstrationen zeichnen sich gegenüber andern Versammlungen durch ihre spezifische Appellfunktion aus, das heisst durch das Ziel, die Öffentlichkeit auf ein Anliegen der Veranstaltenden aufmerksam zu machen. Im Hinblick darauf werden Demonstrationen vom Bundesgericht in konstanter Praxis als Manifestationen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit geschützt (statt vieler: BGE 127 I 167). Nach Artikel 16 der schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) ist die Meinungsfreiheit gewährleistet; jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Nach Artikel 22 BV ist zudem die Versammlungsfreiheit gewährleistet. Jede Person hat danach das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben. Das Bundesgericht verneint eine besondere, durch ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Demonstrationsfreiheit. In der neuen Bundesverfassung wurde davon abgesehen, die Demonstrationsfreiheit als eigenständiges Grundrecht zu verankern.

Jedes Zusammenkommen mehrerer Menschen auf privatem oder öffentlichem Grund mit dem Zweck, untereinander oder gegen aussen Meinungen mitzuteilen, zu diskutieren oder ihnen symbolischen Ausdruck zu geben, fällt unter den Grundrechtsschutz. Unter diesem Schutz steht das Recht, zu einer Versammlung oder Kundgebung aufzurufen und sie grundsätzlich nach eigenem Gutdünken zu gestalten (vgl. Jörg Paul Müller, Grundrechte der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 323 ff.).

### **III. Demonstrationsbewilligung**

Kundgebungen auf öffentlichem Grund schränken die gleichartige Mitbenützung durch unbeteiligte Personen ein. Zudem kann der öffentliche Grund während Kundgebungen oft nicht mehr bestimmungsgemäss benutzt werden (vgl. die Benutzung von Fahrbahnen, Trottoirs, Plätzen usw.). Diese Interessenkollision ruft nach einer Prioritätenordnung unter den verschiedenen Benutzern öffentlichen Grundes und damit nach einer Bewilligung für Anlässe, die über den Gemeingebräuch des öffentlichen Grundes hinausgehen (ausführlicher zur Bewilligungspflicht: Ulrich Häfelin/ Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, N 2403 ff.). Nach § 22 des kantonalen Strassengesetzes vom 21. März 1995 (StrG; SRL Nr. 755) bedarf der gesteigerte Gemeingebräuch von Strassen und deren Bestandteilen durch Veranstaltungen ausdrücklich der Bewilligung. Zuständig für die Erteilung der Bewilligung ist nach Absatz 2 dieser Bestimmung die Strassenverwaltungsbehörde. Das ist bei den Kantonstrassen das Bau- und Verkehrsdepartement und bei den Gemeindestrassen der Gemeinderat (vgl. § 17 StrG). Das Bau- und Verkehrsdepartement kann bei Kantonstrassen die Bewilligungskompetenz allerdings an den Gemeinderat delegieren (§ 22 Abs. 2 StrG). Zudem kann die Bewilligungskompetenz an eine untergeordnete Stelle oder die Polizeiorgane delegiert werden (§ 22 Abs. 3 StrG). Bei Kantonstrassen hat das Bau- und Verkehrsdepartement die Bewilligungskompetenz an die Kantonspolizei delegiert. Auf dem Gebiet der Stadt Luzern sind städtische Behörden zuständig. Die zuständige Behörde hat im Bewilligungsverfahren «den besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um deren Ausübung es geht, in die Interessenabwägung einzubeziehen» (BGE 107 Ia 66). Insoweit besteht ein bedingter Anspruch auf Benützung öffentlichen Grundes (vgl. BGE 127 I 167 ff.).

### **IV. Vermummung**

Vermummen bedeutet, sich durch Verkleidung unkenntlich machen. Durch die Vermummung wird die Identifizierung einer Person erschwert oder sogar verunmöglich. Ein Vermummungsverbot untersagt, sich durch Verkleidung u. Ä. unkenntlich zu machen. Der Begriff der «Unkenntlichmachung» ist ein allgemeiner Begriff. Das Bundesgericht hat hierzu im Entscheid 117 Ia 472 ff. festgehalten, dass es klar sei, was damit gemeint sei. Niemand dürfe zu Veranstaltungen mit einem Vermummungsverbot in einer Aufmachung erscheinen, bei der das Gesicht nicht erkannt und die Identität nicht festgestellt werden könne. Da die Mittel, mit denen man sich unkenntlich machen könne, vielfältig sind, sei es praktisch unmöglich, die verschiedenen zur Unkenntlichmachung dienenden Handlungen im Gesetz einzeln zu umschreiben. Es sei unvermeidlich, zur Umschreibung des verbotenen Verhaltens einen allgemeinen Begriff zu verwenden. Aufgrund des leicht verständlichen Begriffs der Unkenntlichmachung könne in hinreichender Weise erkannt werden, was nicht erlaubt ist. Das jeweilige Verhalten könne danach ausgerichtet werden. Das sei entscheidend. Ob eine

bestimmte Aufmachung im Einzelfall dazu führe, dass die Person nicht erkannt werden kann, werde die kantonale Behörde bei der Anwendung der Norm zu beurteilen haben (BGE 117 Ia 481).

Eine spezielle Art der Unkenntlichmachung ist das Maskentragen. Das Maskentragen ist für den Kanton Luzern in der Verordnung zum Gesetz über das Gastgewerbe, den Handel mit alkoholischen Getränken und die Fasnacht (Gastgewerbeverordnung) vom 30. Januar 1998 (SRL Nr. 981) geregelt und zu bestimmten Zeiten ausdrücklich erlaubt. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass es bei Anwendung eines Vermummungsverbots in der Zeit vom 2. Januar bis nach den Fasnachtstagen Probleme geben könnte (z. B. wenn in der Nähe eines Fasnachtsanlasses eine Demonstration stattfindet). Mit einem Vermummungsverbot wird auf jeden Fall das Maskentragen im Rahmen der Gastgewerbeverordnung nicht verboten.

## **V. Regelung in andern Kantonen**

Ein Vermummungsverbot an Demonstrationen und vergleichbaren Anlässen kennen die Kantone Basel-Stadt, Zürich und Bern. Die entsprechenden Bestimmungen werden im Folgenden aufgeführt. Alle andern Kantone kennen bis heute kein Vermummungsverbot.

### **1. Basel-Stadt**

§ 40 des Kantonalen Übertretungsstrafgesetzes vom 15. Juni 1978:

«*Ordnung und Sicherheit bei Versammlungen*

Nach diesem Gesetz wird bestraft:

«Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen unkenntlich macht. Es können Ausnahmen bewilligt werden.»

Diese Bestimmung wurde durch den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt am 13. September 1989 beschlossen und am 20. Mai 1990 in der Volksabstimmung angenommen. Eine staatsrechtliche Beschwerde gegen das Vermummungsverbot wies das Bundesgericht mit Urteil vom 14. November 1991 ab (vgl. BGE 117 Ia 472 ff.).

### **2. Zürich**

§ 11a des Gesetzes über das kantonale Strafrecht und den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Kantonales Straf- und Vollzugsgesetz/StVG) vom 30. Juni 1974 hat folgenden Wortlaut:

*«Vermummungsverbot*

<sup>1</sup> Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund unkenntlich macht, wird mit Haft oder Busse bestraft. Die Untersuchung und Beurteilung der Übertretung steht dem Statthalteramt zu.

<sup>2</sup> Es können Ausnahmen bewilligt werden.»

Diese Bestimmung wurde durch den Kantonsrat am 26. September 1994 beschlossen und am 12. März 1995 in der Volksabstimmung angenommen. Das Vermummungsverbot ist seit 1. Juli 1995 in Kraft.

### **3. Bern**

Artikel 22 des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 6. Oktober 1940:

*«Vermummungsverbot*

<sup>1</sup> Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen oder Kundgebungen unkenntlich macht, wird mit Haft oder Busse bestraft.

<sup>2</sup> Die zuständige Gemeindebehörde kann Ausnahmen vom Vermummungsverbot bewilligen, wenn achtenswerte Gründe für ein Unkenntlichmachen vorliegen.»

Diese Bestimmung wurde durch den Grossen Rat des Kantons Bern am 26. Januar 1999 beschlossen und am 7. Juni 1999 in der Volksabstimmung angenommen. Sie ist seit 1. Oktober 1999 in Kraft.

## **VI. Erwägungen**

Die Befürworter eines Vermummungsverbots argumentieren, beim Aufmarsch einer Demonstration könne die Polizei verummigte Chaoten aus der Masse aussondern. Damit könnten Gewalttätigkeiten vermieden oder zumindest vermindert und Straftaten unter dem Schutzmantel der Anonymität verhütet werden. Dass verummigte Chaoten an der Teilnahme an Demonstrationen gehindert würden, sei nicht zuletzt auch im Sinn der Organisatoren der Demonstration, welche damit Gewähr erhielten, die Ziele ihrer Demonstration wirkungsvoll darstellen zu können. Das Vermummungsverbot entspreche außerdem dem Bedürfnis nach mehr Sicherheit und nach Schutz der Haus- und Geschäftsbesitzer. Indem Randalierer an Demonstrationen zur Rechenschaft gezogen werden könnten, wirke das Vermummungsverbot überdies abschreckend.

Die Gegner eines Vermummungsverbots bemängeln, dass dieses von der Polizei nicht durchgesetzt werden könne. Es sei viel zu gefährlich, aus einer Masse von Demonstrierenden einen Vermummten herauszuholen. Damit sei in den meisten Fällen

das Signal für gewalttätige Auseinandersetzungen gegeben. Das vorbeugende Eingreifen bei der Sammlung der Demonstrierenden sei nicht möglich. Eine präventive Wirkung sei höchstens für die harmlosen Teilnehmerinnen und Teilnehmer an einer Demonstration gegeben. Diese würden sich in der Regel auch nicht vermummen. Randalierer liessen sich von einem Vermummungsverbot jedoch nicht abschrecken.

Bei Ausschreitungen hat die Polizei vor allem die Aufgabe, unbeteiligte Personen und die eingesetzten eigenen Kräfte zu schützen sowie Sachschäden an Gebäuden und Einrichtungen zu verhindern. Damit ein Konflikt nicht eskaliert, muss die Polizei versuchen, die Spannungen zwischen den verschiedenen Gruppierungen mit Gesprächen zu mindern und mit der eigentlichen Intervention so lange zuzuwarten, bis klare Verstösse gegen das Schweizerische Strafgesetzbuch festzustellen sind.

In den Kantonen mit Vermummungsverbot treten vermummte Personen meist in Gruppen auf und umgeben sich vielfach mit Familien und insbesondere Kindern. Dieses Verhalten wird gewählt, um eine polizeiliche Intervention zu erschweren. In solchen Gruppen vermummte Personen zu verhaften, ist sehr schwierig. Ein solches Vorgehen erzeugt sofort Gegengewalt. Solche Situationen sind dann nur noch mit einem enormen polizeilichen Aufgebot kontrollierbar. Diese Umstände haben dazu geführt, dass die Polizei zum Beispiel im Kanton Basel-Stadt trotz Vermummungsverbot immer wieder auf Interventionen verzichtet, solange Demonstrationen friedlich ablaufen. Dieses Verhalten der Polizei entspricht aber, streng genommen, nicht den gesetzlichen Bestimmungen.

Das Bundesgericht hat zum Begriff der Unkenntlichmachung, wie oben ausgeführt (Kap. IV), festgehalten, dass es klar sei, was gemeint sei (BGE 117 Ia 472 ff.). Es ist jedoch nicht restlos geklärt, ab wann eine Person als vermummt zu gelten hat. Stellt zum Beispiel das Tragen eines Schals über der Mundpartie schon eine Vermummung dar, oder gilt dies noch als legitimer Kälteschutz? Diese Probleme haben die Kantone Basel-Stadt, Bern und Zürich in ihren Gesetzen nicht geregelt und die Klärung der Praxis überlassen. Im Einsatz an der Front können solche offenen Fragen Unklarheiten und Probleme schaffen. Es müssen unter enormem Zeitdruck Entscheide gefällt werden, die im Nachhinein oft von Administrativ- und Untersuchungsbehörden sowie von Gerichten mit grossem Aufwand zu analysieren und zu begutachten sind. Nach Demonstrationen mit vermummten Personen können Diskussionen erwartet werden. Die parlamentarischen Vorstösse in den drei kantonalen Parlamenten mit Vermummungsverbot bestätigen dies.

## VII. Vernehmlassung

Am 19. November 2002 gaben wir den Entwurf einer Änderung des Übertretungsstrafgesetzes in die Vernehmlassung. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden alle im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, alle Gemeinden und der Verband Luzerner Gemeinden, das Obergericht, die Strafverfolgungsbehörden, der Luzerner Gewerbeverband, die luzernischen Gewerkschaften sowie die Departemente und die Kantonspolizei.

Die politischen Parteien und die Gewerkschaften äusserten sich unterschiedlich zur Vorlage. Während CVP, FDP und SVP die Einführung eines Vermummungsverbots grundsätzlich befürworteten, lehnten SP, Grünes Bündnis und die Luzerner Gewerkschaften ein Vermummungsverbot strikte ab. 22 Gemeinden befürworteten die Vorlage, drei Gemeinden, darunter die Stadt Luzern, lehnten sie ab. Die drei Gemeinden, die den Vorschlag ablehnen, führen dazu aus, dass ein Verbot für die Polizei neue Probleme schaffe und keines löse. Die Polizei müsste bei einer Vermummung einschreiten. Die Handlungsfreiheit der Polizei sollte nicht eingeschränkt werden. Schliesslich habe der Gesetzgeber klar zu entscheiden, ob die entsprechenden Mittel (Personal und Ausrüstung) für die Durchsetzung vorhanden wären oder in absehbarer Zeit beschafft werden könnten. Ein Vermummungsverbot ohne Durchsetzbarkeit führe zu einer generellen Abnahme der generalpräventiven Wirkung von Strafnormen.

Gemeinsam führen alle Vernehmlassungen an, dass gewalttätige Chaoten nicht geschützt werden sollten. Es solle das Anliegen eines jeden Organisators sein, keine gewalttätigen Chaoten in seinem Demonstrationszug zu dulden.

## **VIII. Der Änderungsentwurf im Einzelnen**

Die Einführung eines Vermummungsverbots ist auf dem Verordnungsweg nicht möglich, da Eingriffe in Grundrechte grundsätzlich einer formellen gesetzlichen Grundlage bedürfen. Zur Einführung eines Vermummungsverbots im Kanton Luzern wäre eine Bestimmung im Übertretungsstrafgesetz nötig. Die Bestimmung entspricht den bereits bestehenden Regelungen der drei Kantone, welche ein Vermummungsverbot kennen (vgl. Ziff. V).

Das Vermummungsverbot verfolgt drei Ziele:

- a. verhindern von Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen,
- b. vermindern des Gefahrenpotenzials bei Menschenansammlungen, insbesondere bei Demonstrationen,
- c. verhindern, dass die Ermittlungstätigkeit der Polizei bei Straftaten, die aus der Anonymität heraus begangen werden, erschwert oder gar vereitelt wird.

Mit der Motion wurde eine Gesetzesbestimmung verlangt, «welche erlaubt, bei Demonstrationen ein Vermummungsverbot zu erlassen». Trotz diesem Wortlaut wäre aus Zweckmässigkeitsgründen ein generelles Vermummungsverbot festzulegen, von welchem allerdings in begründeten Fällen Ausnahmen gemacht werden könnten. Eine Bestimmung, welche es bloss ermöglichen würde, im Einzelfall ein Vermummungsverbot mittels Auflage anzurufen, würde bei ihrer Anwendung stets zu Diskussionen Anlass geben und wohl oft zum Vorwurf führen, die Behörde sei gegen die Veranstaltung eingestellt oder sie sei sonst wie voreingenommen. Eine solche auf den Einzelfall bezogene Strafnorm würde überdies kaum generalpräventive Wirkung ent-

falten. Würden Vermummungsverbote von Fall zu Fall erlassen, würde das Risiko bestehen, dass vorhandene Gefährdungspotenziale nicht rechtzeitig erkannt und entsprechende Anordnungen nicht allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern zur Kenntnis gelangen würden. Gesuche um Demonstrationsbewilligungen werden in vielen Fällen erst kurz vor der geplanten Veranstaltung eingereicht, weshalb in der Folge weder die für Abklärungen noch für anschliessende Mitteilungen nötige Zeit zur Verfügung steht. Es ist daher zweckmässig, wie in anderen Kantonen grundsätzlich von einem generellen Vermummungsverbot auszugehen, jedoch zu ermöglichen, in begründeten Fällen davon abzusehen. Es liegt dann an den Veranstaltern, rechtzeitig die entsprechende Ausnahmesituation darzulegen und so von Anfang an einen Beitrag zu den erforderlichen Abklärungen zu leisten.

Nicht verschwiegen werden darf allerdings, dass die Durchsetzung des Vermummungsverbots zu Schwierigkeiten führen kann. Staatliches Handeln muss gemäss Artikel 5 BV verhältnismässig sein. Auf diesen Grundsatz staatlichen Handelns hat sich denn auch der Regierungsrat des Kantons Zürich bei der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage am 14. August 1996 berufen und festgehalten, dass das Gebot von den Polizeikorps nicht in einer Weise durchgesetzt werden sollte, dass die Polizei damit Anlass zu Ausschreitungen gebe. Wie bei jedem polizeilichen Handeln, gelte es den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Es sei darauf hinzuweisen, dass sich der Polizeieinsatz in der Regel auf das blosse Festhalten der Personalien der Vermummten zwecks anschliessender Verzeigung zu beschränken habe; eine Festnahme sei bei einer Übertretung wie dem Zuwiderhandeln gegen das Vermummungsverbot nur ausnahmsweise möglich. Die Durchsetzung des Vermummungsverbots solle nicht den Anlass für gewalttätige Ausschreitungen liefern. Ebenso situationsgerecht würde sich auch die Luzerner Polizei bei der Anwendung der neuen Strafnorm zu verhalten haben.

Demonstration kommt, wie in Kapitel II dargelegt, der Schutz der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit zu. Der Kerngehalt solcher Grundrechte ist nach Artikel 36 Absatz 4 BV unantastbar. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Vermummung einzelner oder aller Beteiligten in bestimmten Fällen das Anliegen einer Demonstration plastisch zum Ausdruck bringen kann. So kann das Tragen von Schutzmasken die Gefahr der Luftverschmutzung verdeutlichen. Ebenso kann eine Totenmaske ernsthafte Lebensgefahr dramatisch darstellen. Eine solche Vermummung ist Ausdruck der Meinungsfreiheit. Die Verunmöglichung einer solchen Vermummung würde unter Umständen gegen die Versammlungs- und Meinungsfreiheit verstossen. Die zuständige Behörde muss deshalb im Rahmen einer Interessenabwägung Ausnahmen vom Vermummungsverbot bewilligen können (vgl. BGE 117 Ia 486 f.). Die Verbotsnorm wird daher mit einem entsprechenden Zusatz (Absatz 2) ergänzt.

## **IX. Schlussbemerkung**

Mit vorliegender Botschaft kommen wir dem Auftrag Ihres Rates nach, der uns mit der Überweisung der Motion M 268 von Walter Häcki erteilt wurde. Wir verhehlen dabei nicht, dass wir gegenüber einem Vermummungsverbot nach wie vor sehr skeptisch eingestellt sind.

Luzern, 18. Juni 2003

Im Namen des Regierungsrates  
Schultheiss: Margrit Fischer-Willimann  
Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 300

# **Übertretungsstrafgesetz**

Änderung vom

*Der Grosse Rat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 18. Juni 2003,

*beschliesst:*

## **I.**

Das Übertretungsstrafgesetz (UeStG) vom 14. September 1976 wird wie folgt geändert:

### **§ 9a      Vermummung (neu)**

- <sup>1</sup> Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen oder sonstigen bewilligungspflichtigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund durch Vermummung unkenntlich macht, wird mit Haft oder Busse bestraft.
- <sup>2</sup> Die zuständige Behörde kann in begründeten Fällen Ausnahmen bewilligen.

## **II.**

Die Gesetzesänderung tritt am \_\_\_\_\_ in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: