

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 248/2016
von Marc Bourgeois betreffend Chaoten
statt Steuerzahler belasten**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 29. Oktober 2020,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 248/2016 von Marc Bourgeois wird abgelehnt.

Minderheitsantrag I von Angie Romero, Nina Fehr Düsel (für Benedikt Hoffmann), Jacqueline Hofer, Martin Huber, René Isler, Elisabeth Pflugshaupt (für Daniel Wäfler) und Janine Vannaz:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 248/2016 von Marc Bourgeois wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

Minderheitsantrag II von Nina Fehr Düsel (für Benedikt Hoffmann), Jacqueline Hofer, René Isler, Elisabeth Pflugshaupt (für Daniel Wäfler):

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 248/2016 von Marc Bourgeois wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

* Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Tobias Mani, Wädenswil (Präsident); Nina Fehr Düsel, Küsnacht; Andrea Gisler, Gossau; Urs Hans, Turbenthal; Florian Heer, Winterthur; Anne-Claude Hensch Frei, Zürich; Jacqueline Hofer, Dübendorf; Benedikt Hoffmann, Zürich; Martin Huber, Neftenbach; René Isler, Winterthur; Angie Romero, Zürich; Simon Schlauri, Zürich; Rafael Steiner, Winterthur; Beatrix Stüssi, Niederhasli; Janine Vannaz, Aesch; Daniel Wäfler, Gossau; Sekretärin: Jessica Graf.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 29. Oktober 2020

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Tobias Mani Jessica Graf

Polizeigesetz

(Änderung vom; Kostenersatz)

Der Kantonsrat,

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz
und öffentliche Sicherheit vom 29. Oktober 2020,*

beschliesst:

I. Das Polizeigesetz vom 23. April 2007 wird wie folgt geändert:

*Polizeiliche
Leistungen*

§ 58. Abs. 1 unverändert.

² In den Fällen von Abs. 1 lit. a muss die Polizei Kostenersatz verlangen, wenn die Veranstaltung bewilligungspflichtig gewesen wäre, sie vorgängig aber nicht bewilligt wurde.

³ In den Fällen von Abs. 1 lit. b muss die Polizei Kostenersatz verlangen, wenn die Verursacherin oder der Verursacher vorsätzlich gehandelt hat und dies einen ausserordentlichen Polizeieinsatz zur Folge hatte.

Abs. 3 wird zu Abs. 4.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Polizeigesetz

(Änderung vom; Kostenersatz)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 29. Oktober 2020,

beschliesst:

I. Das Polizeigesetz vom 23. April 2007 wird wie folgt geändert:

§ 58. Abs. 1 unverändert.

² In den Fällen von Abs. 1 lit. a muss die Polizei Kostenersatz verlangen, wenn die Veranstaltung bewilligungspflichtig gewesen wäre, sie vorläufig aber nicht bewilligt wurde.

*Polizeiliche
Leistungen*

³ In den Fällen von Abs. 1 lit. b muss die Polizei Kostenersatz verlangen, wenn die Verursacherin oder der Verursacher vorsätzlich gehandelt hat und dies einen ausserordentlichen Polizeieinsatz verursacht oder mitverursacht hat, sei es durch Anstiftung, Hilfestellung oder eigene Urheberchaft. Mehrere Verursacherinnen bzw. Verursacher haften solidarisch.

Abs. 3 wird zu Abs. 4.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 11. Juli 2016 reichten Marc Bourgeois und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative KR-Nr. 248/2016 betreffend Chaoten statt Steuerzahler belasten ein. Sie wurde am 24. April 2017 mit 89 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Polizeigesetz (PolG; LS 550.1) wird wie folgt geändert:

§ 58.¹ unverändert.

² neu

Die Polizei muss Kostenersatz von der Verursacherin, vom Verursacher oder von den Verursachern eines ausserordentlichen Polizeieinsatzes verlangen, wenn diese oder dieser vorsätzlich gehandelt hat bzw. haben.

³ bisher ²

Bei bewilligten Veranstaltungen, die ganz oder teilweise im öffentlichen Interesse liegen oder einem ideellen Zweck dienen, kann der Kostenersatz herabgesetzt oder ganz erlassen werden.

⁴ bisher ³: unverändert

2. Bericht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit an den Regierungsrat

Anlässlich ihrer Sitzung vom 6. Juli 2017 hat die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit, vorbehältlich der Schlussabstimmung, der parlamentarischen Initiative mit 7:5 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zugestimmt.

Bei Räumungen besetzter Liegenschaften, aber auch im Umfeld von Fussballspielen, unbewilligten Partys oder unbewilligten Veranstaltungen wie «Reclaim the Street» kommt es häufig zu Sachbeschädigungen. Zwar gelingt es nur selten die Personen, die für die eigentlichen Schäden verantwortlich sind, zu identifizieren, doch können oftmals grössere Personengruppen eingekesselt und identifiziert werden. Die Mehrheit der Kommission erachtet es daher als sinnvoll, dass den identifizierten Teilnehmenden zumindest die Kosten für den ausserordentlichen Polizeieinsatz auferlegt werden müssen. Zwar sieht bereits das geltende Recht die Möglichkeit vor, Polizeieinsätze zu verrechnen, mit der in der PI geforderten Regel wird jedoch aus einer Kann- eine Muss-

Formulierung. Damit soll gewährleistet werden, dass beispielsweise in der Stadt Zürich nicht aufgrund von politischen Überlegungen auf einen Kostenersatz verzichtet werden kann. Die Kommissionsmehrheit ist sich bewusst, dass es in Bezug auf die Umsetzung noch offene Fragen gibt. Einerseits sollte der Kostenersatz verhältnismässig sein. Das heisst, die Höhe des Kostenersatzes soll etwa im Verhältnis der Zahl der identifizierten Teilnehmenden zur Gesamtzahl der Teilnehmenden stehen. Die Mehrheit ist sich zudem bewusst, dass es durchaus Veranstaltungen gibt, die nicht bewilligungspflichtig sind und einen Polizeieinsatz auslösen können.

Die Kommissionsminderheit lehnt die PI ab, da bereits das geltende Gesetz die Möglichkeit vorsieht, für ausserordentliche Polizeieinsätze einen Kostenersatz zu verlangen. Sie ist zudem der Meinung, dass es in erster Linie ein Problem in der Stadt Zürich darstellt und dementsprechend eine stadtzürcherische, politische Lösung gesucht werden muss. Zudem dürfte es nicht immer einfach sein, die eigentlichen Verursacher eines Polizeieinsatzes zu bestimmen. Befürchtet wird ebenfalls, dass auch unbeteiligte Personen eingekesselt werden könnten, die dann kostenersatzpflichtig würden. Eine Frage, die aufgeworfen wurde, war, ob es sich bei einem Kostenersatz nicht um eine Art Gebühr für die Teilnahme an einer Veranstaltung handeln würde.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der PI geht es – gemäss Begründung – im Wesentlichen darum, dass bei unbewilligten, gewalttätigen Demonstrationen und «Saubannerzügen», bei nur gewaltsam möglichen Räumungen besetzter Liegenschaften und Grundstücken sowie bei Ausschreitungen im Umfeld von Sportveranstaltungen (Hooliganismus) nicht die Steuerzahlenden für die Kosten der Polizeieinsätze aufkommen müssen.

Der Regierungsrat teilt die Haltung der Initianten im Grundsatz. Er verurteilt solche Vorfälle in aller Form und unterstützt es, dass Fehl- und strafrechtlich konsequent zur Rechenschaft gezogen werden.

Eine entsprechende Rechtsgrundlage besteht aber schon heute mit § 58 Abs. 1 lit. b des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (PolG; LS 550.1), wonach die Polizei von der Verursacherin oder vom Verursacher eines Polizeieinsatzes, wenn diese oder dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat, Kostenersatz verlangen kann. In der Weisung zum PolG (Vorlage 4330) hat sich der Regierungsrat zur Rechtsnatur dieses Kostenersatzes nicht geäussert. Als besondere Entschädigung Privater für staatliche Dienstleistungen handelt es sich klarerweise um eine Kausal-

abgabe (vgl. Beusch, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 126 N. 3; Jaag/Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Auflage 2012, N. 3215 ff.). Die PI beschränkt sich darauf, die Polizei in die Pflicht zu nehmen, indem sie die Kann-Vorschrift zu einer Muss-Vorschrift umwandelt. Damit wird eine Rechnungstellung zwingend vorgeschrieben, was zur Folge haben kann, dass eine dem Einzelfall angemessene Lösung im Rahmen der Gemeindeautonomie verunmöglicht wird. Dazu kommt, dass die Möglichkeit der Rechnungstellung schon heute gegeben ist, weshalb sich der Regierungsrat von der PI keinen massgebenden Mehrwert verspricht.

Da sich die Rechtslage gegenüber Teilnehmenden an einer Veranstaltung nicht ändert, würde mit der neuen Formulierung selbstverständlich auch keine «Gebühr für die Teilnahme an einer Veranstaltung» eingeführt. Unabhängig von der vorgeschlagenen Gesetzesanpassung bleibt nämlich die juristisch heikle Frage bestehen, ob – über die Deckung individuell zurechenbarer Schäden hinaus – bloss Teilnehmende an einer unbewilligten Demonstration oder an einem ähnlichen Anlass für die Kosten eines Polizeieinsatzes in Anspruch genommen werden können. Insofern besteht auch die Gefahr, dass die angeregte Änderung des PolG weitgehend «toter Buchstabe» bliebe.

Nicht zu überzeugen vermag schliesslich die von der PI geforderte Einschränkung, Kostenersatz nur bei bewilligten Veranstaltungen herabsetzen oder erlassen zu können. Es wird übersehen, dass grössere Polizeieinsätze auch bei Veranstaltungen nötig sein können, die gar keiner Bewilligung bedürfen, weil sie in privaten Räumlichkeiten stattfinden. Zu denken ist etwa an den Schutz exponierter Persönlichkeiten an Veranstaltungen auf privatem Grund. Die Möglichkeit, hier den Kostenersatz herabzusetzen oder zu erlassen, sollte weiterhin bestehen bleiben.

Aus all diesen Gründen beantragen wir die Ablehnung der vorliegenden PI.

Im Übrigen hat der Gesetzgebungsdienst der Direktion der Justiz und des Innern die vorgeschlagenen Formulierungen in rechtsetzungs-technischer Hinsicht beurteilt. Für Einzelheiten wird auf das beigelegte Schreiben vom 21. November 2017 verwiesen.

4. Fortsetzung der Beratung in der Kommission

Die ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates gab Anlass zu einer vertieften Debatte in der Kommission über die Notwendigkeit der Einführung eines Verrechnungszwangs im Zusammenhang mit bestimmten Polizeieinsätzen. Seitens FDP und SVP wurden im Laufe der Debatte verschiedentlich Änderungen der PI beantragt, wobei die PI mit Kommissionsbeschluss vom 29. Oktober 2020 schliesslich gemäss dem Antrag von Angie Romero, FDP, abgeändert wurde.

Auch die geänderte PI verlangt, dass die Polizei in bestimmten Fällen – bei fehlender Bewilligung einer Veranstaltung trotz Bewilligungspflicht (Abs. 2) und bei vorsätzlichem Handeln der verursachenden Person mit Folge eines ausserordentlichen Polizeieinsatzes (Abs. 3) – Kostenersatz verlangen muss. Im Unterschied zur ursprünglichen PI entfällt jedoch bei der geänderten PI Abs. 2 des geltenden Rechts, der bei bewilligten Veranstaltungen, die ganz oder teilweise im öffentlichen Interesse liegen oder einem ideellen Zweck dienen, die Möglichkeit vorsieht, den Kostenersatz herabzusetzen oder ganz zu erlassen. Gemäss Antragstellerin sind die Begriffe des öffentlichen Interesses bzw. des ideellen Zwecks zu vage.

Die geänderte PI lautet wie folgt:

Das Polizeigesetz vom 23. April 2007 wird wie folgt geändert:

§ 58 Abs. 1 unverändert.

Abs. 2

In den Fällen von Abs. 1 lit. a muss die Polizei Kostenersatz verlangen, wenn die Veranstaltung bewilligungspflichtig gewesen wäre, sie vorgängig aber nicht bewilligt wurde.

Abs. 3

In den Fällen von Abs. 1 lit. b muss die Polizei Kostenersatz verlangen, wenn die Verursacherin oder der Verursacher vorsätzlich gehandelt hat und dies einen ausserordentlichen Polizeieinsatz zur Folge hatte.

Abs. 3 wird zu Abs. 4.

Von der Kommissionsmehrheit verworfen wurde hingegen folgender Änderungsantrag von Benedikt Hoffmann, SVP, der dem Antrag von Angie Romero in weiten Teilen entspricht, aber zusätzlich in Abs. 3 den Verursacherbegriff konkretisiert sowie eine Solidarhaftung bei mehreren Verursacherinnen bzw. Verursachern vorsieht, analog dem Obligationenrecht:

Das Polizeigesetz vom 23. April 2007 wird wie folgt geändert:

§ 58 Abs. 1 unverändert.

Abs. 2

In den Fällen von Abs. 1 lit. a muss die Polizei Kostenersatz verlangen, wenn die Veranstaltung bewilligungspflichtig gewesen wäre, sie vorgängig aber nicht bewilligt wurde.

Abs. 3

In den Fällen von Abs. 1 lit. b muss die Polizei Kostenersatz verlangen, wenn die Verursacherin oder der Verursacher vorsätzlich gehandelt hat und dies einen ausserordentlichen Polizeieinsatz verursacht oder mitverursacht hat, sei es durch Anstiftung, Hilfestellung oder eigene Urheberschaft. Mehrere Verursacherinnen bzw. Verursacher haften solidarisch.

Abs. 3 wird zu Abs. 4.

Die Sicherheitsdirektion lehnt beide Änderungsanträge und somit auch die PI in ihrer geänderten Form ab. Die Muss-Formulierung führe zu einem grossen Aufwand ohne erkennbaren Nutzen.

5. Antrag der Kommission

Die Stellungnahmen des Regierungsrates und der Sicherheitsdirektion vermochten die Kommission letztlich zu überzeugen. Die Kommission hält nicht an ihrer ursprünglich zustimmenden Haltung gegenüber der Muss-Formulierung fest, sondern erachtet die Kann-Formulierung des bestehenden Rechts als ausreichend und dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechend. In diesem Sinne spricht sich die Kommission einstimmig gegen die ursprüngliche PI sowie mit 7:7 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) mit Stichtenscheid des Präsidenten gegen die gemäss Antrag Romero geänderte PI aus.

Angie Romero (Minderheitsantrag I) und Nina Fehr Düsel (Minderheitsantrag II) stellen – jeweils unterstützt von einer mehr oder weniger grossen Kommissionsminderheit – Minderheitsanträge im Sinne der geschilderten Änderungsanträge.

Die Kommission beantragt die Ablehnung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 248/2016 und der beiden Minderheitsanträge.