

Antrag des Regierungsrates vom 22. Mai 2024

5960

Polizeigesetz (PolG)

(Änderung vom; Umsetzung des Gegenvorschlags zur «Anti-Chaoten-Initiative»)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 22. Mai 2024,

beschliesst:

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

Vor 3. Abschnitt: Aufgabenerfüllung im Allgemeinen:

§ 7 a. Demonstrationen, Kundgebungen und andere Veranstaltungen, die zu gesteigertem Gemeindegebrauch führen, bedürfen einer vorgängigen Bewilligung durch das zuständige Gemeinwesen.

Bewilligung für gesteigerten Gemeindegebrauch

§ 58. Abs. 1 und 2 unverändert.

Polizeiliche Leistungen

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

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

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

⁶ 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.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

1. Ausgangslage

Am 21. November 2022 wurde die Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht.

Mit Beschluss vom 11. September 2023 stellte der Kantonsrat der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber. Dieser sah (auch in der Form einer allgemeinen Anregung) vor, dass im Kanton Zürich Regelungen zu erlassen sind, die unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts, insbesondere der Grundrechte, der verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien sowie der Rechtsprechung, eine zwingende Verrechnung von Kosten für ausserordentliche Polizeieinsätze an vorsätzlich handelnde Verursacherinnen und Verursacher vorsehen. Darüber hinaus sollte für Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen eine Bewilligungspflicht durch das zuständige Gemeinwesen festgelegt werden.

In der Volksabstimmung vom 3. März 2024 wurde die Volksinitiative abgelehnt und der Gegenvorschlag angenommen. Der Regierungsrat hat am 27. März 2024 die Rechtskraft des Ergebnisses der Volksabstimmung festgestellt (RRB Nr. 313/2024).

2. Handlungsbedarf

Um den Gegenvorschlag umzusetzen, braucht es eine Änderung des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (PolG, LS 550.1). Gestützt auf § 138 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161) unterbreitet der Regierungsrat daher dem Kantonsrat eine Umsetzungsvorlage.

3. Bemerkungen zu den Änderungen

§ 7a E-PolG

Die Bewilligung soll in die Zuständigkeit der betreffenden Gemeinde fallen, womit die Gemeindeautonomie gewährleistet ist. Durch eine Bewilligungspflicht können Auflagen geprüft und ein allenfalls notwendiger Polizeieinsatz geplant werden, was dem Schutz der Bevölkerung und der Demonstrierenden dient.

§ 58 Abs. 3 E-PolG

Die Kostenauflegungspflicht soll nur bei ausserordentlichen Polizeieinsätzen und vorsätzlich handelnden Verursacherinnen und Verursachern erfolgen. Mit der Beschränkung der Kostenauflegungspflicht auf ausserordentliche Polizeieinsätze wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Polizei einen Grundauftrag zu erfüllen hat und dabei insbesondere einen Beitrag zur Gewährleistung der Sicherheit zum Schutz der Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit leisten muss. Werden jedoch ausserordentliche Polizeieinsätze verursacht, die z. B. aufgrund ihrer Grösse oder ihres Gewaltpotenzials den Grundauftrag sprengen, sind deren Kosten in Zukunft diesbezüglich vorsätzlich handelnden Verursachenden zwingend aufzuerlegen.

Die Kostenauflegung muss in einer generell-abstrakten Norm vorgesehen und genügend bestimmt sein. Dies bedeutet, dass der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und die Grundzüge der Bemessung hinreichend bestimmt sein müssen (Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 2693 ff.). Ferner darf die Kostenauflegung keinen Abschreckungseffekt in Bezug auf die Ausübung der Grundrechte haben (BGE 143 I 147 E. 3.3). Die Abgabepflicht beschränkt sich deshalb auf die vorsätzlich handelnden Verursacherinnen und Verursacher. Das sind sogenannte «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 Organisatorinnen und Organisatoren einer gewalttätigen Veranstaltung).

§ 58 Abs. 4 E-PolG

Die Abgabe bezieht sich auf die Kosten des ausserordentlichen Teils des Polizeieinsatzes, wobei der Zeitpunkt definiert wird, ab wann die Polizeikosten verrechnet werden dürfen.

§ 58 Abs. 5 E-PolG

Die Kosten werden den Verursachenden nach Massgabe ihres konkreten Beitrags und damit entsprechend dem Grad ihrer Verantwortung für die Störersituation auferlegt. Damit wird die Kostenauflegung vermeidbar und abschätzbar, da die Einzelperson ihren eigenen Tatbeitrag kennt und auch beeinflussen kann.

§ 58 Abs. 6 E-PolG

Der bisherige Abs. 3 wird neu zum Abs. 6 und um den vorsätzlichen Verstoß gegen Auflagen der Bewilligung ergänzt.

4. Finanzielle Auswirkungen

Es ist zu erwarten, dass den betroffenen Verwaltungsstellen durch die zwingende Kostenauflegung an vorsätzlich handelnde Verursachende eines ausserordentlichen Polizeieinsatzes ein gewisser Mehraufwand entsteht (z. B. für die Ermittlung der Störerinnen und Störer und ihrer Tatbeiträge, durch die Ausstellung von Verfügungen und die Rechnungstellung sowie im Zusammenhang mit der Ergreifung von Rechtsmitteln). Diesem Mehraufwand stehen die zu erwartenden Mehreinnahmen gegenüber, wobei beides zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden kann. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich der Mehraufwand im Hinblick auf die Mehreinnahmen mit den vorhandenen finanziellen Mitteln bewältigen lässt. Dasselbe gilt im Hinblick auf voraussichtlich auszustellende Bewilligungen, wodurch jedoch auch mehr Gebühren eingenommen werden.

5. Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorgeschlagenen Änderungen des PolG haben keine administrativen Mehrbelastungen von Unternehmen zur Folge. Auf eine Regulierungsfolgeabschätzung im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) kann deshalb verzichtet werden.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Gesetzesänderung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli