

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Nina Fehr
Düsel betreffend Änderung des Polizeigesetzes be-
treffend umgehende Räumung von Hausbesetzungen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 12. März 2020,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 109/2018 von Nina Fehr Düsel wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Jacqueline Hofer, Benedikt Hoffmann,
Martin Huber, René Isler, Angie Romero, Daniel Wäfler:***

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 109/2018 von Nina Fehr Düsel wird angenommen und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 12. März 2020

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Tobias Mani

Der Sekretär:
Daniel Bitterli

* Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Tobias Mani, Wädenswil (Präsident); Renate Dürr, Winterthur; Andrea Gisler, Gossau; Urs Hans, Turbenthal; Jacqueline Hofer, Dübendorf; Benedikt Hoffmann, Zürich; Martin Huber, Neftenbach; Laura Huonker, Zürich; René Isler, Winterthur; Angie Romero, Zürich; Simon Schlauri, Zürich; Rafael Steiner, Winterthur; Beatrix Stüssi, Niederhasli; Janine Vannaz, Aesch; Daniel Wäfler, Gossau; Sekretär: Daniel Bitterli.

Polizeigesetz (PolG)

(Änderung vom ; Umgehende Räumung von Hausbesetzungen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 12. März 2020,

beschliesst:

I. Das Polizeigesetz vom 23. April 2017 (LS 550.1) wird wie folgt geändert:

K. Räumung besetzter Liegenschaften (neu)

§ 42 a

¹ Bei besetzten Liegenschaften trifft die Polizei die erforderlichen Vorbereitungen, um eine Räumung unter Wahrung der Verhältnismässigkeit und der Sicherheit innert 72 Stunden nach Anzeige durchzuführen. Dabei gelten eine ausstehende Abbruch- bzw. Baubewilligung oder eine fehlende Neunutzung nicht als Räumungshindernis. Es sind geeignete Massnahmen zu treffen, um eine Neubesetzung zu verhindern.

² Die Räumung setzt einen Strafantrag der berechtigten Person wegen Hausfriedensbruchs voraus. Vorbehalten bleibt überdies die Räumung zur Gewährleistung der Sicherheit.

Titel K. wird zu Titel L.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 109/2018 betreffend Änderung des Polizeigesetzes betreffend umgehende Räumung von Hausbesetzungen wurde am 16. April 2018 von Nina Fehr Düsel und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 8. April 2019 mit 84 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit am 15. April 2019 zugewiesen. Sie nahm die Beratungen in Anwesenheit Vertretender der Sicherheitsdirektion an ihrer Sitzung vom 20. Juni 2019 auf, an der die Erstunterzeichnerin Gelegenheit erhielt, das Anliegen zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde am 19. September 2019 vorläufig abgeschlossen.

2. Die parlamentarische Initiative

Mit der parlamentarischen Initiative wird folgende Änderung des Polizeigesetzes vom 23. April 2017 (LS 550.1) verlangt:

K. Räumung besetzter Liegenschaften (neu)

§ 42 a

¹ Bei besetzten Liegenschaften trifft die Polizei die erforderlichen Vorbereitungen, um eine Räumung unter Wahrung der Verhältnismässigkeit und der Sicherheit innert 72 Stunden nach Anzeige durchzuführen. Dabei gelten eine ausstehende Abbruch- bzw. Baubewilligung oder eine fehlende Neunutzung nicht als Räumungshindernis. Es sind geeignete Massnahmen zu treffen, um eine Neubesetzung zu verhindern.

² Die Räumung setzt einen Strafantrag der berechtigten Person wegen Hausfriedensbruchs voraus. Vorbehalten bleibt überdies die Räumung zur Gewährleistung der Sicherheit.

Titel K. wird zu Titel L.

3. Beratung in der Kommission

3.1 Abstimmungsergebnis nach den Beratungen

Die Kommission hat die parlamentarische Initiative, vorbehaltlich der Schlussabstimmung, am 19. September 2019 mit 8 : 6 Stimmen (bei 14 anwesenden Kommissionsmitgliedern) abgelehnt.

3.2 Standpunkte Kommissionsmehrheit

Die Motion KR-Nr. 298/2016 betreffend Räumung von Hausbesetzungen wurde 2018 vom Kantonsrat abgelehnt. Diese sah eine Räumungsfrist von 48 Stunden vor. Die parlamentarische Initiative hat die diesbezügliche Kritik aufgenommen und die Frist auf 72 Stunden erhöht. Die Kommissionsmehrheit erkennt jedoch in der Aufnahme einer Ordnungsfrist in das Polizeigesetz ein grundsätzliches Problem. Die Polizei hat die Kompetenz im Sinne des Opportunitätsprinzips abzuwägen, ob und mit welchen Mitteln eingegriffen wird, um bedrohte Rechtsgüter zu schützen. Bei Hausbesetzungen sind hinsichtlich des Entscheids, ob und wie eine Räumung erfolgt, verschiedene Faktoren massgebend. So kann die Anwesenheit von Kindern oder die Gewaltbereitschaft der Besetzerinnen und Besetzer dazu führen, dass die Einsatzkräfte von einer sofortigen und zwangsweisen Räumung absehen. Es wird stets versucht, eine Besetzung bereits zu Beginn zu verhindern, und wenn dies nicht möglich ist, einen freiwilligen Abzug der Besetzerinnen und Besetzer durch Verhandlung herbeizuführen. Die Kommissionsmehrheit befürwortet eine Einzelfallbeurteilung durch die Polizei und zieht insbesondere vor, dass eine vorzunehmende Räumung zwar länger dauert, im Gegenzug aber nicht gewaltvoll durchgeführt wird. Die 72-Stunden-Frist hindert eine solche Vorgehensweise.

Soweit vorgebracht wird, dass es sich nicht um eine starre Frist handelt und die Sicherheit und die Verhältnismässigkeit gewährleistet bleiben, würde die Regelung an der jetzigen Situation nichts ändern und eine Gesetzesänderung wäre somit hinfällig.

Als weiteres, gewichtiges Argument wird die Autonomie der Gemeinde genannt. Es würde sich um ein lokales, konkret, um ein Problem der Stadt Zürich handeln, weshalb eine kantonale Bestimmung nicht angezeigt sei.

Allgemein hat sich die Lage auch in der Stadt Zürich gewandelt. Zunächst hat sich die Anzahl besetzter Liegenschaften seit 2016 von 30 auf derzeit (Stand: Januar 2020) zwölf reduziert und zudem habe sich die Praxis im Umgang mit Besetzungen verschärft.

Diese Zahlen zeigten nach Ansicht der Kommissionsmehrheit, dass die Problematik, wie sie seitens Initiantin und Kommissionsminderheit dargestellt wird, gar nicht existiert. Soweit Besetzungen in der Stadt Zürich insbesondere bei Anwohnerinnen und Anwohnern Unmut auslösten, würde auch die Gesetzesänderung keine Besserung herbeiführen, weil die Voraussetzungen für eine Räumung nicht gegeben sind. Bei keiner der zwölf Besetzungen liegt ein Strafantrag betreffend Hausfriedensbruch vor. Darüber hinaus befinden sich sechs der betroffenen Liegenschaften im Besitz der Stadt Zürich. Ausserhalb der Stadt Zürich ist die Zahl der Hausbesetzungen verschwindend klein. Aktuell liegt sie bei null.

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative führt in der Praxis zu ungewollten Eingriffen nicht nur in die Autonomie der Gemeinde, sondern auch in die Entscheidungs- und Handlungskompetenz der Polizei.

Hausbesetzungen bringen zudem als Zwischennutzungen kulturellen Mehrwert und sind häufig Orte der Innovation. Zwischen Eigentümerschaft und Besetzerinnen und Besetzern bestehen heute in den meisten Fällen Verträge, die insbesondere die Begleichung von Strom- und Wasserkosten regeln. Daraus ergibt sich die Situation, dass die Voraussetzungen, wie sie die parlamentarische Initiative vorsieht, gar nicht gegeben wären, weil die Eigentümerschaft ihrerseits mit der Besetzung einverstanden ist.

3.3 Standpunkte Kommissionsminderheit

Die Minderheit der Kommission befürwortet die parlamentarische Initiative. Hausbesetzungen sind häufig die Geburtsstätte von gewaltbereiten Demonstrationen und illegaler Veranstaltungen. So müssen Anwohnende Lärmemissionen dulden, was zu grossem Unmut und Unverständnis führt. Auf den besetzten Grundstücken werden nicht selten bauliche Installationen angebracht, ohne dass die dafür notwendigen Bewilligungen eingeholt werden. Bei der Organisation und Durchführung der Partys werden sämtliche Vorschriften und Gebührenaufgaben missachtet, die Betriebe des Gastgewerbes und andere Private einhalten und bezahlen müssen. Sie erwirtschaften im Rahmen dessen, namentlich mit dem Verkauf von Alkohol, oft zusätzlich einen Profit.

Kosten für Sachbeschädigungen, die durch die Hausbesetzung oder mit ihr in Zusammenhang stehende Aktivitäten verursacht werden, fallen bei den Steuerzahlenden oder der Eigentümerschaft an.

Hausbesetzungen schaffen somit rechtsfreie Räume, die in einem Rechtsstaat zu verhindern sind. Die Besetzerinnen und Besetzer werden nicht wie alle andere Bürgerinnen und Bürger angehalten, Gesetze einzuhalten, und erfahren eine ungerechtfertigte Sonderbehandlung. Aufgrund der praktizierten Toleranz bei Hausbesetzungen werden das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot missachtet.

Die parlamentarische Initiative hat die Ordnungsfrist auf 72 Stunden erhöht und die Verhältnismässigkeit sowie die Sicherheit der Einsatzkräfte bleiben gewährleistet. In dem Sinne, ist die Annahme der parlamentarischen Initiative wichtig, um für den Umgang mit Hausbesetzungen ein Zeichen zu setzen. Gespräche mit lokalen Polizistinnen und Polizisten bestätigen, dass eine 72-stündige Frist für eine Räumung realistisch sei.

Beispiele wie München, wo eine zwangsweise Räumung innerhalb von 24 Stunden vorgeschrieben ist, zeigen, dass solche Bestimmungen nicht nur umsetzbar, sondern auch wirkungsvoll sind.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 27. November 2019 nahm der Regierungsrat im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat hat sich bereits im Zusammenhang mit der früheren – am 11. Juni 2018 im Kantonsrat abgelehnten – Motion KR-Nr. 298/2016, die ebenfalls eine fixe Zeitlimite (von 48 Stunden) für die Räumung von Hausbesetzungen vorschreiben wollte, ausführlich mit der zur Diskussion stehenden Thematik auseinandergesetzt (vgl. RRB Nr. 1030/2016).

Dabei hat er betont, dass er kein Verständnis dafür habe, wenn rechtsfreie Räume im Kanton Zürich geduldet würden. Veranstaltungen und Örtlichkeiten, an denen scheinbar ungestraft gegen die Rechtsordnung verstossen werden dürfe, seien zu verhindern, da diese eine schwere Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls verursachten. Des Weiteren hat der Regierungsrat in der Stellungnahme zur erwähnten Motion darauf hingewiesen, dass Hausbesetzungen grundsätzlich eine widerrechtliche Nutzung fremden Eigentums darstellten, die auf Antrag als Hausfriedensbruch bestraft würden. Bei besetzten Grundstücken würden sämtliche Bestimmungen der Rechtsordnung uneingeschränkt gelten, so auch diejenigen, die dem Schutz der Umgebung vor Beeinträchtigungen wie insbesondere der Nachbarschaft vor über-

mässigen Lärmimmissionen dienen. Dementsprechend dürfe auch erwartet werden, dass die verantwortlichen Behörden den einschlägigen Normen Nachachtung verschafften und alles daran setzten, den demokratisch zustande gekommenen Regeln zum Durchbruch zu verhelfen. Diese Ausführungen haben nach wie vor ihre Gültigkeit.

Anders als die erwähnte Motion nimmt die vorliegende PI zwar ausdrücklich Bezug auf das Verhältnismässigkeitsprinzip, setzt aber gleichzeitig für die Räumung von besetzten Liegenschaften wiederum eine Maximalfrist (von 72 gegenüber 48) Stunden fest. Da das Vorgehen bei Hausbesetzungen vor allem von polizeitaktischen Überlegungen im Einzelfall bestimmt wird, ist es allgemein nicht sinnvoll, der Polizei in diesem Bereich in sachlicher oder zeitlicher Hinsicht Vorgaben zu machen. Insbesondere erweisen sich starre Zeitlimiten in der Praxis als nicht zielführend, weil mit diesen mangels Flexibilität den Umständen des Einzelfalls nicht immer hinreichend Rechnung getragen werden kann. Darüber hinaus besteht sogar die Gefahr, dass sich die Festlegung einer Maximalfrist – wie es die vorliegende PI vorsieht – kontraproduktiv auf die polizeiliche Arbeit auswirkt. So könnte sich die Polizei angesichts des drohenden Ablaufs der Frist in einem heiklen Fall zum Handeln gezwungen sehen und sich dadurch unnötigerweise in eine gefährliche Situation begeben. Bekanntlich kommt es in der Praxis nicht selten vor, dass die Besetzenden während einer Räumung gewaltsamen Widerstand leisten und gegenüber den Einsatzkräften teilweise massive Gewalt ausüben. Im geltenden kantonalen Polizeirecht findet sich denn auch keine einzige Bestimmung, welche die Einhaltung einer bestimmten Frist vorschreibt, soweit es um polizeitaktisches Handeln geht. Vor diesem Hintergrund ist die verlangte Verankerung einer gesetzlichen Verpflichtung der Behörden, illegale Besetzungen innert längstens 72 Stunden nach Anzeige zu räumen, abzulehnen.

Die PI richtet sich in erster Linie gegen die langjährige Praxis der Stadt Zürich, besetzte Liegenschaften bzw. leerstehende Gebäude nicht «auf Vorrat» polizeilich räumen zu lassen, sondern erst bei Vorliegen einer rechtskräftigen Abbruch- bzw. Baubewilligung oder bei sich konkret abzeichnender Neunutzung der Liegenschaft. Grundsätzlich ist es Sache der am Grundeigentum berechtigten Person zu entscheiden, ob sie eine Hausbesetzung auf ihrer Liegenschaft dulden oder einen Strafantrag wegen Hausfriedensbruch bzw. einen Antrag auf polizeiliche Räumung stellen will. Bei Liegenschaften, die der Stadt Zürich gehören, liegt somit dieser Entscheid einzig bei den zuständigen kommunalen Behörden. Verzichtet die Stadt Zürich in einem konkreten

Fall – aus welchen Gründen auch immer – auf das Einreichen eines Strafantrages, fällt eine polizeiliche Räumung der betroffenen Liegenschaft grundsätzlich ausser Betracht.

Zu beachten ist des Weiteren, dass sich jüngst in diesem Bereich ohnehin eine rückläufige Entwicklung zeigte, waren doch im November 2019 in der Stadt Zürich nur mehr rund 15 Liegenschaften besetzt (Oktober 2016: rund 30).

Dazu kommt, dass es letztlich auch dem geltenden Kompetenzgefüge zuwiderliefe, wenn das Handeln der kommunalen Behörden im Umgang mit Hausbesetzungen in der Stadt Zürich mittels einer Gesetzesanpassung auf kantonaler Ebene erzwungen würde. Insofern gehen wir mit der Auffassung der Kommissionsmehrheit einig, dass es fragwürdig ist, mit einer Änderung der kantonalen Gesetzgebung die Einsatzdoktrin der Stadtpolizei Zürich beeinflussen zu wollen.

Aus all diesen Gründen schliessen wir uns den Überlegungen und dem Entscheid Ihrer Kommission an und unterstützen Ihren vorgesehnen Antrag an den Kantonsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 109/2018 abzulehnen.

5. Kommissionsantrag

An der Sitzung vom 30. Januar 2020 hat die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Die Kommissionsmehrheit lehnt die parlamentarische Initiative ab. Die Kommissionsminderheit hält an der Zustimmung des Vorstosses fest.

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit hat am 12. März 2020 die Schlussabstimmung durchgeführt. Sie beantragt dem Kantonsrat mit 9 : 6 Stimmen, die parlamentarische Initiative abzulehnen.