

5892 a

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
zur Durchsetzung von Recht und Ordnung
(«Anti-Chaoten-Initiative»)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 7. März 2023 und der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 24. August 2023,

beschliesst:

I. Der Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») wird zugestimmt.

Minderheitsantrag von Silvia Rigoni, Lisa Letnansky, Leandra Columberg, Mandy Abou Shoak, Beatrix Stüssi, Andrea Gisler und Patrick Hässig

I. Die Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») wird abgelehnt.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

Minderheitsantrag von Leandra Columberg, Lisa Letnansky, Silvia Rigoni, Mandy Abou Shoak und Beatrix Stüssi

II. Teil C dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

*Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Daniel Wäfler, Gossau (Präsident); Mandy Abou Shoak, Zürich; Leandra Columberg, Dübendorf; Nina Fehr Düsel, Küsnacht; Andrea Gisler, Gossau; Patrick Hässig, Zürich; Jacqueline Hofer, Dübendorf (vertreten durch René Isler, Winterthur); Dieter Kläy, Winterthur (vertreten durch Doris Meier, Bassersdorf); Lisa Letnansky, Zürich; Christoph Marty, Zürich; Silvia Rigoni, Zürich; Angie Romero, Zürich; Stefan Schmid, Niederglatt; Mario Senn, Adliswil; Beatrix Stüssi, Niederhasli; Sekretariat: Katrin Meyer.

III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, arbeitet der Regierungsrat eine Vorlage aus, die dem Begehren des Gegenvorschlags entspricht.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Zürich, 24. August 2023

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Daniel Wäfler

Die Sekretärin:
Katrin Meyer

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Im Kanton Zürich seien Regelungen zu erlassen, welche sicherstellen,

- dass in den Gemeinden des Kantons Zürich Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen, die zu gesteigertem Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds führen, bewilligungspflichtig sind.
 - dass bei illegalen Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitigen Veranstaltungen die Kosten für Polizeieinsätze, aber auch Sachbeschädigungen oder andere Schäden auf Veranstalter und Teilnehmer aufgeteilt werden.
 - dass Personen oder Organisationen, welche bewilligte Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen stören und damit Sachbeschädigungen, Gewaltanwendung oder andere rechtswidrige Handlungen befördern, für die daraus entstehenden Kosten sowie die Kosten des dafür notwendigen Polizeieinsatzes haften.
 - dass die Kosten der Räumung von besetzten Liegenschaften auf die an der Besetzung beteiligten Personen oder Organisationen aufgeteilt werden.
-

B. Gegenvorschlag des Kantonsrates

Im Kanton Zürich sind Regelungen zu erlassen, 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 soll für Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen eine Bewilligungspflicht durch das zuständige Gemeinwesen statuiert werden.

C. Gegenvorschlag des Kantonsrates

Im Kanton Zürich sind Regelungen zu erlassen, die unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts, insbesondere der Grundrechte, der verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien sowie der Rechtsprechung, in der Regel eine Verrechnung von Kosten für ausserordentliche Polizeieinsätze an vorsätzlich handelnde Verursacherinnen und Verursacher vorsehen.

Bericht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 24. August 2023

I. Ausgangslage

Am 21. November 2022 wurde die im kantonalen Amtsblatt vom 20. Mai 2022 veröffentlichte kantonale Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») eingereicht. Mit Verfügung vom 30. Januar 2023 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen war. Am 7. März 2023 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Initiative abzulehnen und seinem Gegenvorschlag zuzustimmen. Die Initiative wie auch der Gegenvorschlag haben die Form der allgemeinen Anregung.

Der Regierungsrat lehnt die Volksinitiative ab, weil eine umfassende Bewilligungspflicht für Demonstrationen zu stark in die Gemeindeautonomie eingreife. Zudem würden die Kosten von Schäden bei Demonstrationen und anderen Veranstaltungen bereits auf dem Zivilweg eingefordert, dazu brauche es keine zusätzliche Regelung im kantonalen Recht. Der Regierungsrat präsentiert aber einen direkten Gegenvorschlag zur Initiative, mit dem er die Kostentragungspflicht für Polizeieinsätze im Polizeigesetz verschärfen will. Kosten für ausserordentliche Einsätze sollen demnach künftig zwingend den Verursacherinnen und Verursachern übertragen werden, falls diese vorsätzlich gehandelt haben.

2. Grundzüge der Vorlage

2.1 *Volksinitiative*

Die Urheber der «Anti-Chaoten-Initiative» wollen Demonstrierende für Ausschreitungen und Vandalismus zur Kasse bitten. In Form der allgemeinen Anregung verlangen sie, erstens, eine Bewilligungspflicht für Kundgebungen in der Öffentlichkeit. Zweitens sollen Veranstalter und Teilnehmende von unbewilligten Demonstrationen die Kosten von Polizeieinsätzen und Sachbeschädigungen tragen müssen. Das soll, drittens, auch dann der Fall sein, wenn Demonstrierende bewilligte Kundgebungen oder Veranstaltungen stören. Und viertens sollen auch die Kosten der Räumung besetzter Liegenschaften auf die Besetzerinnen und Besetzer oder beteiligten Organisationen aufgeteilt werden.

2.2 *Gegenvorschlag der Kommission*

Die Mehrheit der Kommission hat sich in Anlehnung an den Antrag des Regierungsrates auf einen Gegenvorschlag geeinigt, der unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts der Kernforderung der Initiative nachkommt: So soll bei ausserordentlichen Polizeieinsätzen und vorsätz-

lich handelnden Verursacherinnen und Verursachern eine zwingende Verrechnung der Kosten statuiert werden. Zusätzlich müssen Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen durch das zuständige Gemeinwesen bewilligt werden.

3. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Zu diskutieren gab in der Kommission insbesondere der von der Initiative und dem Gegenvorschlag geforderte Zwang zur Kostenverrechnung bei ausserordentlichen Polizeieinsätzen sowie die Definition solcher Einsätze. Weiter beschäftigten Fragen zu einer möglichen Umsetzung im Einklang mit übergeordnetem Recht. Gewisse Grundsätze hat das Bundesgericht zu Erlassen mit ähnlichen Forderungen in den Kantonen Bern und Luzern bereits definiert. Weiter stellte sich der Kommission die Frage nach der praktischen Umsetzbarkeit im polizeilichen Alltag. Die kantonale Gesetzgebung ermöglicht bereits heute die Weiterverrechnung von Kosten für ausserordentliche Polizeieinsätze, jedoch machen die Kommunen von dieser Möglichkeit unterschiedlich Gebrauch.

Um mehr Informationen zu den offenen Fragen zu erhalten, lud die Kommission neben dem Initiativkomitee die Polizeivorsteherin der Stadt Zürich sowie deren Polizeikommandanten ein und liess sich insbesondere zur praktischen Umsetzbarkeit der Initiative und des vom Regierungsrat beantragten Gegenvorschlags informieren. Zu den Fragen der rechtlichen Umsetzung im Einklang mit übergeordnetem Recht hörte sie Prof. Dr. Daniel Moeckli vom Lehrstuhl für öffentliches Recht der Universität Zürich an. Er informierte über die Prinzipien, die es zu beachten gilt, sowie mögliche Probleme und beantwortete die Fragen aus der Kommission.

4. Ergebnisse der Kommissionsberatungen

Eine knappe Kommissionsmehrheit kommt zum Schluss, dass der Initiative zuzustimmen ist. Sie sieht insofern Handlungsbedarf, als die momentane Gesetzeslage die «Chaoten» zu wenig in die Pflicht nimmt. Zwar sieht das geltende Recht die Möglichkeit einer Überwälzung der Kosten vor. Es liegt aber im Ermessen des zuständigen Gemeinwesens, ob davon Gebrauch gemacht werden soll oder nicht. Auch erachtet die Kommissionmehrheit die übrigen Forderungen der Initiative als berechtigt und sieht in einer kantonal verbindlichen Lösung auch einen Beitrag zur rechtsgleichen Handhabung von durch «Chaoten» verursachten Kosten. Für die Frage, ob die «Chaoten» effektiv zur Kasse gebeten werden oder nicht, soll es keine Rolle mehr spielen können, wo die Demonstration oder Kundgebung stattfindet.

Eine erweiterte Kommissionmehrheit beantragt einen eigenen Gegenvorschlag, mit dem sie der Kernforderung der Volksinitiative dahingehend entgegenkommt, dass – unter Beachtung übergeordneten Rechts – die Kosten für ausserordentliche Polizeieinsätze zwingend den vorsätzlich handelnden Verursacherinnen und Verursachern auferlegt werden sollen. Weiter nimmt dieser Gegenvorschlag die Bewilligungspflicht für Demonstrationen, Kundgebungen und anderweitige Veranstaltungen auf. Die Bewilligung soll in die Zuständigkeit des betroffenen Gemeinwesens fallen. Bis anhin gibt es Gemeinden mit einer reinen Meldepflicht. Die Kommissionsmehrheit erachtet eine Bewilligungspflicht aber als unerlässlich, sei es für die Prüfung von Auflagen oder die Planung eines allfälligen Polizeieinsatzes sowie den Schutz der Bevölkerung und der Demonstrierenden. Ob eine Kundgebung bewilligt oder unbewilligt ist, kann bei der Frage, ob ein ausserordentlicher Polizeieinsatz vorliegt, eine Rolle spielen.

Eine Kommissionsminderheit (Grüne, SP, GLP und AL) stellt den Antrag, die Volksinitiative abzulehnen. Aus ihrer Sicht ist eine zwingende Kostenabwälzung für jegliche Schäden auf alle Teilnehmenden oder gar auf die Veranstaltenden weder verhältnis- noch rechtmässig. Sie erachtet die momentane gesetzliche Regelung im Polizeigesetz, wonach vorsätzlich handelnden Verursacherinnen und Verursachern die Kosten verrechnet werden können, als ausreichend. Eine Verschärfung provoziere einen «chilling effect», der die legitime Ausübung des Grundrechts auf Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit gefährde. Auch sieht sie in der geforderten Bewilligungspflicht eine systemwidrige Einschränkung der Gemeindeautonomie.

Eine weitere Kommissionsminderheit (SP, Grüne und AL) beantragt einen Gegenvorschlag, der statt einer zwingenden Verrechnung ausserordentlicher Polizeikosten eine Verrechnung «in der Regel» vorsieht. Organisierende sowie Teilnehmende von Kundgebungen sollen damit nicht vorverurteilt und unter Generalverdacht gestellt werden, sondern nur bei tatsächlich begangenen und nachgewiesenen gesetzeswidrigen Handlungen zur Verantwortung gezogen werden.

5. Finanzielle Auswirkungen der Kommissionsanträge und Regulierungsfolgeabschätzungen

Da die finanziellen Auswirkungen der Kommissionsanträge von vielen unbekanntem Faktoren abhängig sind, lassen sich die Kostenfolgen momentan nicht schätzen.

6. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die Volksinitiative an insgesamt sechs Sitzungen:

- 25. Mai 2023: Anhörung Initiativkomitee und Vorstellung Antrag Regierungsrat
- 8. Juni 2023: Aufnahme Beratung, Beschluss zu Anhörungen
- 22. Juni 2023: Anhörung Stadt Zürich, Beratung
- 6. Juli 2023: Anhörung jur. Fachperson, Beratung
- 13. Juli 2023: Beratung Anträge
- 24. August 2023: Schlussabstimmung

7. Antrag

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit beantragt dem Kantonsrat mit 8 zu 7 Stimmen, der Volksinitiative zuzustimmen, sowie mit 10 zu 5 Stimmen, den Gegenvorschlag (Teil B) zu beschliessen.