

Zürich, den 19. Dezember 2001

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 27. Juni 2001 reichten die Gemeinderäte Christopher Vohdin (SVP) und Mauro Tuena (SVP) folgende Motion GR Nr. 2001/367 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, welche die Abgeltung der Polizeieinsätze für die 1.-Mai-Nachdemo mit dem 1.-Mai-Komitee regelt.

Begründung:

Da der Stadtrat nach wie vor beabsichtigt, die Sportvereine bei Polizeieinsätzen zur Kasse zu bitten, ist im Zuge der Rechtsgleichheit auch das 1.-Mai-Komitee zu berücksichtigen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb bei den grössten gewalttätigen Krawallen das verantwortliche Komitee nicht in die Pflicht zu nehmen ist.

1. Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Gemäss Art. 91 Abs. 2 GeschO GR hat der Stadtrat innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung eine schriftliche Begründung zu geben, wenn er die Entgegennahme einer Motion ablehnt.

Die Motionäre sind der Auffassung, dass das 1.-Mai-Komitee die Polizeieinsätze, die aufgrund der im Rahmen der 1.-Mai-Veranstaltungen regelmässig stattfindenden gewalttätigen Demonstrationen notwendig werden, finanziell abgelden sollte. Als Begründung wird einerseits die Meinung vertreten, dass das 1.-Mai-Komitee für diese Ausschreitungen verantwortlich und damit kostenpflichtig sei. Andererseits berufen sich die Motionäre auf das Rechtsgleichheitsgebot und machen geltend, dass der Stadtrat die Kosten für Polizeieinsätze im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen den Sportvereinen zu überwälzen beabsichtige, so dass das 1.-Mai-Komitee ebenfalls die Polizei für die ihr entstehenden Aufwendungen zu entschädigen habe.

Die Abgeltung staatlicher Leistungen erfolgt entweder nach dem Gemeinlastprinzip oder nach dem Verursacherprinzip. Dabei handelt es sich um zwei einander grundsätzlich entgegenstehende Kostenzurechnungsprinzipien. Kommt das Gemeinlastprinzip zur Anwendung, sind die durch die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe entstehenden Kosten vom Staat bzw. von der Allgemeinheit zu tragen. Das bedeutet, dass sie mit Steuern finanziert werden. Demgegenüber werden beim Verursacherprinzip als Kostenzurechnungsregel die anfallenden

Kosten demjenigen auferlegt, der sie verursacht hat (Isabelle Häner, Privatisierung staatlicher Ausgaben [Finanzierungsprivatisierung] unter verfassungsrechtlichen Aspekten, ZBl 2001, S. 426f.; Helen Keller, Umwelt und Verfassung, Diss., Zürich 1993, S. 180ff.).

Grundsätzlich richtet sich die Kostentragung nach der Aufgabenerfüllung: Wer eine Aufgabe zu erfüllen hat, muss auch die hieraus entstehenden Ausgaben tragen. Da der Staat die Pflicht hat, für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu sorgen, hat grundsätzlich die Allgemeinheit die Kosten der Aufgabenerfüllung zu übernehmen (Christoph Gusy, Privatisierung von Polizeikosten?, Baden-Baden 1996, S. 10). Auch gilt es zu bedenken, dass die Polizei – wie etwa auch die Feuerwehr – öffentliche Interessen wahrnimmt, auf deren Durchsetzung die einzelnen Bürgerinnen und Bürger einen existentiellen Leistungsanspruch haben. Müssten sie die Kosten für Polizeieinsätze selbst bezahlen, könnten sie diese in der Regel nicht in Anspruch nehmen. Bei staatlichen Aufgaben wie denjenigen der Polizei macht es somit auch das in Frage stehende öffentliche Interesse selbst notwendig, die Staatsaufgabe nach dem Gemeinlastprinzip zu finanzieren.

Aus dem Umstand, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung ein öffentliches Gut darstellt und die Polizei grundsätzlich existentielle staatliche Leistungen erbringt, für deren Kosten primär die Allgemeinheit aufkommt, lässt sich jedoch nicht schliessen, dass Polizeikosten immer und vollumfänglich vom Staat zu übernehmen sind. Vielmehr ist zu unterscheiden zwischen dem eigentlichen Kernbereich polizeilicher Aufgaben, welcher eine Finanzierung über das Gemeinlastprinzip erfährt, und den weiteren, ausserhalb des originären Bereichs liegenden Dienstleistungen, die vom Träger der Staatsaufgabe erbracht und gestützt auf das Verursacherprinzip überwältzt werden können. Besonders hervorzuheben ist die Feststellung, dass die unrechtmässige Inanspruchnahme polizeilicher Leistungen ebenfalls eine Kostentragungspflicht gemäss Verursacherprinzip auslöst, selbst wenn die entsprechenden Dienste der öffentlichen Hand innerhalb des Rahmens der polizeilichen Kernaufgabe liegen.

3. Einen Spezialfall des Verursacherprinzips stellt das so genannte Störerprinzip dar. Diese auf dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 5 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 beruhende Regel besagt, dass polizeiliche Massnahmen nur gegen den Störer, nicht aber gegen bloss mittelbare Verursacher eines polizeiwidrigen Zustandes ergriffen werden dürfen. Das Erfordernis der Unmittelbarkeit der Verursachung der Gefahr oder Störung bedeutet, dass als polizeirechtlich erhebliche Ursachen nur solche Handlungen in Frage kommen, die bereits die Grenzen zur Gefahr überschritten haben (Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, Rz. 1926; BGE 118 Ib 407 E. 4c S. 415). Das Störerprinzip dient der Feststellung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit für einen polizeiwidrigen Zustand (Daniel Thürer, Das Störerprinzip im Polizeirecht, ZSR 1983 I, S. 466). Werden Massnahmen zur Vermeidung oder Behebung eines solchen polizeiwidrigen Zustandes ergriffen, so sind deren Kosten von demjenigen Störer zu tragen, der sie ver-

ursacht hat. Das Störerprinzip als Kostenzurechnungsregel ist somit bedeutsam, weil es ermöglicht, den jeweiligen Verursacher für die Gefahr oder Störung zur Verantwortung zu ziehen und für den Ersatz der Kosten der polizeilichen Gefahrenabwehr ins Recht zu fassen (Daniel Thürer, ebenda, S. 478 i.V.m. 469).

Die Kostenpflicht für einen Polizeieinsatz trifft auch so genannte Verhaltensstörer. Als solche gelten Personen, die durch ihr eigenes Verhalten oder durch das Verhalten Dritter, für die sie die Verantwortung tragen, die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stören oder gefährden. Entscheidendes Kriterium für die Verantwortlichkeit des Verhaltensstörers ist, dass sein Verhalten rechtswidrig ist. Für die polizeiliche Verantwortlichkeit wird jedoch kein Verschulden des Verhaltensstörers vorausgesetzt. Als Verhaltensstörer gelten etwa – anders als friedliche und gewaltlose Teilnehmende einer Veranstaltung – randalierende oder unfriedliche Demonstranten (Häfelin/Müller, ebenda, Rz. 1927). Für die Qualifikation als Verhaltensstörer und damit auch für die Beantwortung der Frage nach der Kostenpflicht ist es unerheblich, ob diese Personengruppen im Rahmen einer bewilligten oder unbewilligten Demonstration in Erscheinung treten (vgl. auch unten).

Für die vorliegend zu beantwortende Motion von besonderer Bedeutung ist der Umstand, dass der blosser Veranlasser einer Störung oder Gefährdung, sofern er sich selbst nicht rechtswidrig verhält, aber immerhin mittelbaren Anlass zu einer Polizeiwidrigkeit setzt, keiner Haftung unterliegt. Lediglich als Veranlasser einer Störung oder einer Gefährdung gilt, wer einen Anlass wie etwa die 1.-Mai-Kundgebung organisiert, sich dabei aber friedlich und rechtmässig verhält, aber insofern mittelbaren Anlass zur Polizeiwidrigkeit setzt, als erfahrungsgemäss auch unfriedliche Demonstranten an der 1.-Mai-Kundgebung teilnehmen. Selbst wenn ein Veranstalter polizeiwidrige Zustände durch gewalttätige Demonstranten (bewusst) in Kauf nimmt, darf die Störereigenschaft des Veranlassers bzw. Veranstalters noch nicht angenommen werden. Anders verhält es sich erst, wenn sie Ausschreitungen mit Sachbeschädigungen, Körperverletzungen oder anderen Straftatbeständen geradezu anstreben (Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 2 Bde., 5./6. Aufl., Basel usw. 1976/1986, Ergänzungsband 1990 [René A. Rhinow/Beat Krähenmann], Nr. 135 B.I.a.). Da es den Organisatoren einer grundsätzlich friedlichen Demonstration faktisch nicht möglich ist, das Verhalten beispielsweise von «vermummten Chaoten» zu kontrollieren, können deren Handlungen auch nicht den Veranstaltern zugerechnet werden. Im Übrigen gilt es zu bedenken, dass bei politischen Veranstaltungen wie der 1.-Mai-Kundgebung die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 16 und 22 BV) und damit ideelle Freiheitsrechte ausgeübt werden. Eine Auferlegung der Kosten für polizeilich notwendig werdende Massnahmen könnte deren Wahrnehmung im Rahmen von Veranstaltungen bzw. Demonstrationen auf öffentlichem Grund aus finanziellen Gründen erschweren oder gar verunmöglichen, was eine Verletzung der in Frage stehenden Freiheitsrechte bedeuten würde. Darüber hinaus erwachsen den Organisatoren ideeller Veranstaltungen – im Gegensatz zu den Sportvereinen – auch

kaum finanzielle Vorteile. Es würde demnach nicht gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit verstossen, Sportvereinen die mit ihren Veranstaltungen im Zusammenhang stehenden polizeilichen Einsätze zu verrechnen, dem 1.-Mai-Komitee dagegen nicht.

4. Eine Überwälzung der Kosten nach dem Störerprinzip ist nur zulässig, wenn eine entsprechende gesetzliche Grundlage besteht. Eine solche liegt für den vorliegenden Fall indessen weder auf bundesrechtlicher, kantonaler noch kommunaler Ebene vor. Von der Schaffung eines entsprechenden Rechtssatzes ist indessen ohnehin abzusehen, wäre dessen Rechtmässigkeit doch – wie die obigen Ausführungen zeigen – zu verneinen. Darüber hinaus ist ein Gesetz generell-abstrakter Natur, d.h., es richtet sich an einen offenen Adressatenkreis und regelt eine unbestimmte Zahl von Fällen. Demgegenüber zielt die Motion darauf ab, einzig das 1.-Mai-Komitee in die Kostenpflicht zu nehmen. Wie im Übrigen ausführlich dargelegt, wäre die geforderte Kostenüberwälzung ohnehin nur dann möglich, wenn das 1.-Mai-Komitee Absichten verfolgen würde, die ein rechtswidriges Verhalten der Teilnehmenden an den 1.-Mai-Veranstaltungen zum Ziel hätten.

Aus den obigen Erwägungen ergibt sich, dass der vorliegende parlamentarische Vorstoss nicht motionabel ist. Der Stadtrat lehnt deshalb die Entgegennahme der Motion ab.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Josef Estermann

der Stadtschreiber

Martin Brunner