

Zürich, den 19. Dezember 2001

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 4. Juli 2001 reichten die Gemeinderäte Christopher Vohdin (SVP) und Thomas Meier (SVP) folgende Motion GR Nr. 2001/385 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, welche die Schaffung der entsprechenden Rechtsgrundlage vorsieht, damit die Stadt Zürich inskünftig bei Polizeieinsätzen wegen unbewilligten Demonstrationen die durch die Polizeieinsätze entstehenden Kosten vollumfänglich auf die Organisatoren und Teilnehmer der unbewilligten Demonstration abwälzen kann.

Begründung:

Jahr für Jahr entstehen der Stadt Zürich durch Polizeieinsätze wegen unbewilligten Demonstrationen Aufwendungen in Höhe von Hunderttausenden Franken. Es ist naheliegend, auch bei diesem Lebenssachverhalt das Verursacherprinzip zur Anwendung gelangen zu lassen.

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.
2. Die Motionäre beabsichtigen, die im Zusammenhang mit unbewilligten Demonstrationen entstehenden Kosten für Polizeieinsätze vollumfänglich auf die Organisatoren und Teilnehmenden zu überwälzen. Als Begründung führen die Motionäre die Höhe der Kosten an und berufen sich für deren Auferlegung auf das Verursacherprinzip.
3. 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). Die Polizei hat – wie etwa auch die Feuerwehr – öffentliche Interessen wahrzunehmen, 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 überwältigt werden. 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. Neuere kantonale Polizeigesetze wie diejenigen der Kantone Schaffhausen, Bern und Baselland auferlegen denn auch Veranstaltern von Grossanlässen Gebühren für zusätzliche, individuell zu-rechenbare Aufwendungen. Auch wird danach unterschieden, ob Leistungen für kommerzielle oder ideelle Veranstaltungen erbracht werden, ob der Polizeieinsatz im überwiegenden privaten Interesse erfolgt, grobfahrlässig oder sogar vorsätzlich verursacht wird.

- 3.1 Einen Spezialfall des Verursacherprinzips stellt das so genannte Störerprinzip dar. Diese auf dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 5 Abs. 2 BV 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 verursacht 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).

Der Veranlasser einer Störung oder Gefährdung, sofern er sich selbst nicht rechtswidrig verhält, aber immerhin mittelbaren Anlass zu einer Polizeiwidrigkeit setzt, unterliegt keiner Haftung. Lediglich als blosser Veranlasser einer Störung oder einer Gefährdung gilt z. B., 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. 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 ist darauf hinzuweisen, dass eine Auferlegung der Kosten für polizeilich notwendig werdende Massnahmen die Durchführung von Veranstaltungen bzw. Demonstrationen aus finanziellen Gründen erschweren oder gar verunmöglichen könnte, was eine Verletzung der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit bedeuten würde.

Die Rechtslage stellt sich auch nicht anders dar, wenn sich die Polizei mit einer unbewilligten Demonstration oder Spontankundgebung konfrontiert sieht. So sind die Bestimmungen über die Bewilligungspflicht der Grundrechtsausübung auf öffentlichem Grund lediglich als Ordnungsvorschriften zu qualifizieren. Werden die entsprechenden Regelungen missachtet, können die faktischen Organisatoren z.B. mit einer Busse bestraft werden. Die Kundgebung als Ganzes ist jedoch nicht widerrechtlich und rechtfertigt es – zumindest für sich allein – nicht, die Veranstaltung mit polizeilichen Mitteln zu verhindern oder aufzulösen

(Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S. 217; Urs Saxer, Die Grundrechte und die Benutzung der öffentlichen Strassen, Diss., Zürich 1988, S. 238ff., S. 243 m.w.H.). Die Nichtbeachtung der Bewilligungspflicht allein bildet demnach keine Grundlage, um die faktischen Organisatoren für Handlungen der Verhaltensstörer verantwortlich zu machen und ihnen die Kosten für einen Polizeieinsatz in Rechnung zu stellen. Eine andere Beurteilung der Rechtslage rechtfertigt sich allenfalls, wenn ein aus sicherheitspolizeilichen Überlegungen erlassenes, ausdrückliches und rechtmässiges Verbot zur Durchführung einer Demonstration missachtet wird. In einem solchen Fall haben die Organisatoren ebenso als Störer zu gelten, wie 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.). Nur in einem solchen Fall könnten sie zur Verantwortung gezogen werden.

4. Es ist festzuhalten, dass die von den Motionären beabsichtigte Kostenüberwälzung aus grundsätzlichen Überlegungen nicht möglich ist. Im Übrigen gilt es zu bedenken, dass die faktischen Organisatoren unbewilligter Demonstrationen wegen ihrer normalerweise sehr lockeren (oder fehlenden) Organisationsstruktur nur sehr schwierig auszumachen wären, weshalb sie im Allgemeinen nicht verantwortlich bzw. haftbar gemacht werden können. Auch ist in Bezug auf die Haftung einer Mehrzahl von Störern zu beachten, dass z.B. bezüglich randalierender Demonstranten keine Solidarhaftung vorliegt. Vielmehr haben solche Personen lediglich nach ihrem jeweiligen subjektiven und objektiven Anteil an der Verursachung des polizeiwidrigen Zustandes für den entstandenen Schaden bzw. die Kosten aufzukommen (BGE 102 Ib 203 E. 5b S. 210). So könnten etwa Chaoten, die beim Randalieren gefasst werden, nach dem Störerprinzip nicht sämtliche Kosten eines Polizeieinsatzes auferlegt werden, sondern höchstens jene, die ihnen individuell zugerechnet werden können bzw. für die sie selbst verantwortlich sind. Eine derartige Überwälzung der Kosten ist aus Praktikabilitätsgründen nur sehr beschränkt möglich – wenn nicht gar gänzlich ausgeschlossen.

Schliesslich gilt klarzustellen, dass der Stadtrat nicht bereit ist, nur für den vom Motionstext umschriebenen Sachverhalt eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

Aus den angeführten Gründen lehnt es der Stadtrat ab, die Motion entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Josef Estermann

der Stadtschreiber

Martin Brunner