IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 12. Juni 2018

Nr. 2018/914
KR.Nr. A 0019/2018 (DDI)

Auftrag Roberto Conti (SVP, Bettlach): Verursacher sollen die Kosten eines Polizeieinsatzes angemessen übernehmen
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Die Kosten eines Polizeieinsatzes bei Demonstrationen mit Gewaltausschreitungen sollen angemessen und verhältnismässig von den Kostenverursachern getragen werden. Der Regierungsrat ist gebeten, im laufenden Revisionsverfahren des Gesetzes über die Kantonspolizei (KapoG; BGS 511.11) eine entsprechende Bestimmung aufzunehmen (zum Beispiel nach dem Vorbild der Regelung im Kanton LU, welche der gängigen Rechtsprechung des Bundesgerichts entspricht). Der geltende Gebührentarif vom 8. März 2016 (GT; BGS 615.11) ist entsprechend anzupassen.

2. Begründung

Im Rahmen der Interpellation I 0202/2017 wurden Fragen zur Antifa-Demonstration in der Stadt Solothurn vom 20.10.2017 gestellt, welche für den Steuerzahler 285'000 Franken Kosten zur Folge hat. Die Regierung wies in der Antwort auf Frage 5 (Werden die Kostenverursacher zur Kasse gebeten?) darauf hin, dass die Kosten eines Polizeieinsatzes weder von den Organisatoren noch von den Teilnehmenden einer Demonstration zurückgefordert werden können, weil der geltende Gebührentarif vom 8. März 2016 (GT; BGS 615.11) keine entsprechende Rechtsgrundlage enthalte, um Gewaltausübende zur Kostentragung zu verpflichten. Er liess jedoch die Möglichkeit offen, im Rahmen des laufenden Revisionsverfahrens des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11) eine verfassungskonforme Bestimmung für eine gewisse Kostenauferlegung zu erlassen. Diese Chance, den Steuerzahler zu entlasten und die Kostenverursacher zur Kasse zu bitten, ist wahrzunehmen. Mit dem vorliegenden Auftrag sollen die notwendigen gesetzlichen Änderungen vorgenommen werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Verfassungsmässig garantierte Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) garantiert jeder Person das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten (Art. 16 Abs. 1 und 2 BV). Artikel 22 BV gewährleistet die Versammlungsfreiheit. Jeder Person steht das Recht zu, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben. Auch die Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) garantiert in den Artikeln 11 und 13 diese zentralen politischen Grundrechte. Nach Artikel 36 BV dürfen Grundrechte unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden, wobei der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar ist.

Nicht nur direkte staatliche Eingriffe, wie Verbote und Sanktionen, können Grundrechte einschränken. Die Ausübung ideeller Grundrechte für bewilligungs- und/oder kostenpflichtig zu erklären, kann diese mittelbar beeinträchtigen. Die Grundrechtsberechtigten werden faktisch von der Wahrnehmung ihrer Rechte abgehalten, weil sie beispielsweise die rechtlichen Konsequenzen der Meinungsäusserung nicht abschätzen können oder damit ein erhebliches Kostenrisiko eingehen würden. Derartige Abschreckungs- oder Einschüchterungseffekte stehen deshalb grundsätzlich im Widerspruch zu den garantierten ideellen Grundrechten. Das Bundesgericht hält im Leiturteil vom 18. Januar 2017 (1C_502/2015) klar fest, dass die Ausübung von Grundrechten auch nicht faktisch durch eine Gebührenerhebung erschwert oder verunmöglicht werden darf. Ebenso wie direkte Einschränkungen sind auch Massnahmen mit indirekt hemmenden Auswirkungen lediglich nach Massagabe von Artikel 36 BV verfassungskonform. Die (teilweise) Überwälzung der Polizeikosten auf die Organisatoren ideeller Versammlungen, die unter die genannten Garantien fallen, kann verfassungswidrig sein.

Ausserdem sind die beiden relevanten Grundrechte gerade im Zusammenhang mit Demonstrationen nicht bloss als Abwehrrechte gegen staatliche Massnahmen zu verstehen. Vielmehr weisen sie ein gewisses Leistungselement auf. Neben einem bedingten Anspruch auf die Zurverfügungstellung des öffentlichen Grunds zur Durchführung einer Kundgebung, sind die Behörden nötigenfalls verpflichtet, durch ausreichenden Polizeischutz dafür zu sorgen, dass eine öffentliche Kundgebung tatsächlich stattfinden kann und nicht durch gegnerische Kreise gestört oder verhindert wird.

3.2 Kein verfassungsmässiger Schutz unfriedlicher Demonstrationen

Die Ausübung von Grundrechten hat im Rahmen der Rechtsordnung zu erfolgen. Die öffentliche Ordnung lässt keinen Raum für Meinungskundgebungen, die mit rechtswidrigen Handlungen verbunden sind oder einen gewalttätigen Zweck verfolgen. Nur friedliche Versammlungen fallen unter den Schutzbereich der Grundrechte. Der grundrechtliche Schutz entfällt, falls es an einer zunächst friedlichen Demonstration zu erheblichen Gewalttätigkeiten kommt und die meinungsbildende Komponente nicht mehr im Vordergrund der Kundgebung steht. Gewaltausübende Personen und Teilnehmer an einer öffentlichen Zusammenrottung im Sinne von Artikel 260 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) machen sich strafbar. Zur Schadenregulierung stehen die zivilrechtlichen Haftungsbestimmungen zur Verfügung. Den entstandenen Schaden einer bestimmten Person zuzuordnen, ist in derartigen Situationen erfahrungsgemäss schwierig. Der nötige Nachweis für die zivilrechtliche Haftung gelingt selten.

Neben Schäden am Privateigentum Dritter oder am polizeilichen Einsatzmaterial ziehen gewaltsame Demonstrationen weitere Folgen für die Allgemeinheit nach sich: Zur erfolgreichen Verhinderung von Störungen und Schäden hat die Polizei situationsabhängig genügend Einsatzkräfte aufzubieten. Indem die Mitarbeitenden zur Erfüllung anderer Polizeiaufgaben zu diesem Zeitpunkt oder später (infolge Zeitkompensation) nicht zur Verfügung stehen, ziehen Ordnungsdiensteinsätze neben den direkten Personalkosten auch indirekte Kosten nach sich.

3.3 Bestimmungen anderer Kantone und das Leiturteil des Bundesgerichts

Vordringlich besonders exponierte Kantone mit häufigen Demonstrationen und oftmals unfriedlichen Ausschreitungen haben Bestimmungen zur Kostenüberwälzung erlassen oder sehen den Erlass solcher Bestimmungen vor. Der Kanton Luzern war unseres Wissens der erste Kanton, welcher Versammlungsteilnehmenden und –veranstaltern unter gewissen Voraussetzungen eine Kostenpflicht auferlegte. Das erwähnte Leiturteil bezieht sich auf diese Bestimmung. Das Bundesgericht hielt insbesondere fest, dass bei Spontandemonstrationen grundsätzlich keine Kostenüberwälzung erfolgen darf.

Handelt es sich um eine bewilligungspflichtige Kundgebung, kann der Veranstalter unter gewissen Voraussetzungen als Zweckveranlasser für den Polizeieinsatz kostenpflichtig werden. Es verstösst nicht gegen Artikel 22 BV, ihn als Störer ins Recht zu fassen, sofern er vorsätzlich oder zumindest grobfahrlässig ohne erforderliche Bewilligung eine Veranstaltung organisiert oder gegen eine Bewilligungsauflage verstossen hat und ihm ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen seinem Verhalten und der begangenen Gewalt an Personen und/oder Sachen nachzuweisen ist. Um Abschreckungs- und Einschüchterungseffekte zu verhindern, darf es sich allerdings lediglich um eine moderate Kostenüberwälzung handeln. Weiter sind die abgaberechtlichen Prinzipien der Kostendeckung und Äquivalenz einzuhalten. Eine Höchstgrenze von Fr. 30'000.-- für eine Einzelperson ist somit unzulässig. Ein gewisser Schematismus bei der Kostenaufteilung auf verschiedene Störer ist unter Wahrung der Rechtsgleichheit zulässig. Massgebend für die Bemessung der Kosten ist eine objektive und im Nachhinein vorzunehmende Betrachtung sowie der unmittelbare Zusammenhang zwischen dem rechtswidrigen Verhalten des einzelnen Störers und der Störung. Der Haftungsanteil des konkreten Störers bemisst sich nach dessen individuellem und nachzuweisendem Tatbeitrag. Eine Kostenüberwälzung zu gleichen Teilen ist somit unzulässig. Unter Berücksichtigung des Leiturteils setzte der Kanton Luzern per 1. Februar 2018 geänderte Bestimmungen in Kraft.

Zu erwähnen ist ausserdem, dass das Urteil in verschiedener Hinsicht auch kritisiert wird (Markus Husman, Überwälzung von Polizeikosten bei Demonstrationen, Sicherheit & Recht 1 / 2018, S. 72ff.). Da das Bundesgericht einen Teil der Bestimmungen aus abgaberechtlichen Gründen und ohne nähere Überprüfung allfälliger Abschreckungs- und Einschüchterungseffekte aufgehoben hat, sei eine erneute bundesgerichtliche Prüfung der nunmehr geänderten Bestimmung aus der Perspektive des Grundrechtsschutzes durchaus vorstellbar.

Das vom Grossen Rat des Kantons Bern Ende März 2018 verabschiedete geänderte Polizeigesetz enthält eine Bestimmung, welche die Erwägungen des Bundesgerichts berücksichtigt. Gegen das Gesetz wurde das Referendum ergriffen. Im Kanton Zürich wurde eine parlamentarische Initiative eingereicht, welche die Ergänzung des Polizeigesetzes mit einer ähnlichen Bestimmung anstrebt. Das Geschäft ist hängig (Stand: 29. Mai 2018).

3.4 Praktische Schwierigkeiten bei der rechtmässigen Umsetzung

Die Ergänzung des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11) mit einer nach den Vorgaben des Bundesgerichts verfassten Bestimmung sollte keine falschen Hoffnungen wecken. Die festgelegten Hürden für eine verfassungsmässige Kostenüberwälzung sind hoch. Insbesondere die erforderliche Beweisbarkeit ist nicht zu unterschätzen. Selbst ein vermehrter Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten bei Veranstaltungen zur Beweissicherung nach Paragraf 36^{quater} KapoG kann die erfolgreiche Beweisführung nicht garantieren. Erschwerend kommt hinzu, dass sich polizeiliche Massnahmen nach Paragraf 27 KapoG gegen Personen zu richten haben, die im Moment der Kundgebung die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar stören oder gefährden (Beurteilung im Voraus). Eine allfällige Kostenüberwälzung indessen ist aufgrund einer objektiven Betrachtung im Nachhinein vorzunehmen. In der Praxis kann dies dazu führen, dass sich ein nicht randalierender Kundgebungsteilnehmer, der sich trotz polizeilicher Aufforderung nicht entfernt, allenfalls strafbar macht, er jedoch nicht in gleichem oder vergleichbarem Ausmass wie eine gewaltausübende Person für anfallende Polizeikosten verantwortlich gemacht werden darf. Die vom Bundesgericht geforderte Differenzierung nach Massgabe des individuellen Tatbeitrags macht die praktische Umsetzung, welche der richterlichen Überprüfung gemäss Paragraf 50 KapoG standhalten würde, demnach äusserst anspruchsvoll.

3.5 Unsere Haltung

Grundrechte sind friedlich auszuüben. Gewalttätiges Demonstrieren erachten wir als missbräuchliche Ausübung der garantierten Grundrechte, welche wir nicht akzeptieren. Überlegungen, ob und wie Polizeikosten von den Verursachern und nicht von der Allgemeinheit zu bezahlen sind, erachten wir deshalb grundsätzlich als berechtigt. Dabei sind die Erwägungen des bundesgerichtlichen Leiturteils verbindlich. Aus der Möglichkeit der Kostenüberwälzung darf kein Abschreckungs- oder Einschüchterungseffekt resultieren, welcher die effektive Ausübung der Grundrechte erschweren könnte. Dementsprechend begrüssen wir die hohen rechtlichen Hürden, welche das Bundesgericht für eine Kostenüberwälzung festgelegt hat. Eine Kostenpflicht wäre demnach bei einem eindeutigen Aufruf zur Gewalt und bei gewaltsamen Ausschreitungen an einer unbewilligten Demonstration oder bei einem Verstoss gegen Auflagen einer bewilligten Demonstration (beispielsweise durch das Abweichen von der vorgegebenen Route) zulässig, sofern die Verantwortung klar einer identifizierten Person zuzuordnen ist. In der Praxis dürfte die Erhebung der nötigen Beweise erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Eine abschliessende Beurteilung, ob die Luzerner Regelung zur Verhinderung gewalttätiger Ausschreitungen bei Kundgebungen beigetragen hat, steht aus.

Trotz dieser praktischen Einwände mag eine derartige Regelung in besonders exponierten Städten, wie beispielsweise Bern und Zürich, mit zahlreichen Grosskundgebungen in regelmässigen Abständen sachgerecht sein, da sich die Kundgebungsveranstalter ihrer Verantwortung für die Einhaltung der Auflagen und die friedliche Durchführung stärker bewusst werden. Im Kanton Solothurn ist die Notwendigkeit und Angemessenheit einer analogen Bestimmung aufgrund der Anzahl jährlicher Kundgebungen unseres Erachtens differenzierter zu beurteilen. In den letzten 5 Jahren kam es insgesamt im Kanton zu 14 Kundgebungen. Abgesehen von den 1. Mai-Umzügen handelte es sich meist um Kundgebungen, zu denen kurzfristig und zunehmend via Social Media aufgerufen wurde. Entsprechend schwierig ist es für die Polizei, den eigentlichen Veranstalter auszumachen. Ausserdem sind den allfälligen Gebühreneinnahmen (der Kanton Bern sieht maximal Fr. 10'000.-- pro Veranstalter und pro gewaltausübender Person vor, in besonders schweren Fällen maximal Fr. 30'000.--) die erwähnten praktischen Umsetzungsschwierigkeiten sowie der zu erwartende Verwaltungsaufwand aller Instanzen gegenüberzustellen.

Unter Berücksichtigung dieser rechtlichen Rahmenbedingungen sind wir aber bereit, dem Kantonsrat im Rahmen der anstehenden Revision des KapoG eine entsprechende Bestimmung vorzuschlagen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Departement des Innern
Gerichtsverwaltung
Bau- und Justizdepartement
Finanzdepartement
Aktuariat Justizkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat