

Matthias Hächler

Chaotische Ordnungsliebe?

Kommentar zur zürcherischen und baselstädtischen «Anti-Chaoten-Initiative»

Der Zürcher Kantonsrat ist nach der Abstimmung vom 3. März 2024 dazu berufen, Demonstrationen und Kundgebungen unter eine allgemeine Bewilligungspflicht zu stellen und Kosten für ausserordentliche Polizeieinsätze auf die Verursacher zu überwälzen. Der Umsetzungsvorschlag des Regierungsrats könnte zwar u.U. – und im Unterschied zur Initiative – mit der Verfassung vereinbar sein. Er schafft jedoch Unklarheiten in Bezug auf die Regelung spontaner Demonstrationen, bedeutet einen ungerechtfertigten Eingriff in die Gemeindeautonomie und ist schlussendlich redundant. Letzteres teilt er mit einer ähnlich gelagerten Initiative im Kanton Basel-Stadt.

Beitragsart: Beiträge

Rechtsgebiete: Staatsorganisation und Behörden, Verwaltungsrecht, Übriges
Verfassungsrecht, Polizei- und Ordnungsrecht

Zitervorschlag: Matthias Hächler, Chaotische Ordnungsliebe?, in: Jusletter 30. September 2024

Inhaltsübersicht

1. Einführung
2. Bewilligungspflicht von Demonstrationen und Kundgebungen
3. Bewilligungspraxis im Kanton Zürich
4. Kostentragung und Haftung im Kanton Zürich insbesondere
5. Zürcher «Anti-Chaoten-Initiative»
 - 5.1. Analyse der Initiative
 - 5.1.1. Verbot von Eil- und Spontandemonstrationen
 - 5.1.2. Kostenübertragung für Polizeieinsätze und weitere Kosten
 - 5.1.3. Effektives Sparpotential durch Kostenüberbindung
 - 5.1.4. Haftung für Sachschäden und sonstige Aufwendungen
 - 5.1.5. Hausbesetzer
 - 5.2. Gegenvorschläge und Entwurf zur Umsetzung
6. Baselstädtische «Anti-Chaoten-Initiative»
7. Fazit

1. Einführung

[1] Am 20. Mai 2022 wurde im Amtsblatt des Kantons Zürich die Einreichung der kantonalen Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») publiziert:¹

Im Kanton Zürich seien Regelungen zu erlassen, welche sicherstellen,

- dass in den Gemeinden des Kantons Zürich Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen, die zu gesteigertem Gemeindegebrauch 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.

[2] Der Regierungsrat empfahl in Anwendung von § 133 Abs. 2 lit. b GPR/ZH die Initiative zur Ablehnung und beantragte die Zustimmung zum vorgelegten Vorschlag.² Am 11. September 2023 verabschiedete der Kantonsrat einen Gegenvorschlag,³ der in Anwendung von § 137 lit. b

¹ ABl 2022-05-20. Nachdem ausreichend Unterschriften eingereicht worden waren (vgl. Art. 24 lit. a KV/ZH i.V.m. Art. 27 KV/ZH), stellte die Direktion der Justiz und des Innern mit Verfügung vom 30. Januar 2023 das gültige Zustandekommen der Initiative fest (ABl 2023-02-03).

² Vgl. Antrag des Regierungsrates vom 7. März 2023, Vorlage 5892, S. 6.

³ ABl 2023-10-06.

GPR der Stimmbevölkerung des Kantons Zürich am 3. März 2023 zusammen mit der Initiative zur Abstimmung unterbreitet wurde und wiefolgt lautete:

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.

[3] Es handelte sich bei beiden Vorlagen um allgemeine Anregungen (Art. 25 Abs. 1 Satz 1 KV/ZH), d.h. sie umschrieben das jeweilige Begehren, ohne den Konkretisierungsgrad eines ausgearbeiteten Entwurfs zu erreichen (vgl. § 120 Abs. 2 f. GPR). Während die «Anti-Chaoten-Initiative» mit einer Zustimmungsrate von 40.83 % abgelehnt wurde, wurde der Gegenvorschlag des Kantonsrates mit 63.79 % der Stimmen angenommen.⁴ Im Nachgang unterbreitete der Regierungsrat mit Beschluss vom 22. Mai 2024 einen Vorschlag zur Umsetzung (zu Wortlaut und Analyse nachstehend Ziff. 5.2). Der Kantonsrat ist aktuell dazu berufen, innert zweier Jahre nach der Volksabstimmung über die Umsetzungsvorlage zu beschliessen (§ 138 GPR).

[4] Im Kanton Basel-Stadt kam gemäss Verfügung der Staatskanzlei vom 21. September 2024 eine weitere «Anti-Chaoten-Initiative» zustande (zu Wortlaut und Analyse nachstehend Ziff. 6).⁵ Den beiden Unterfangen ist gemeinsam, dass unbewilligte Demonstrationen eingeschränkt und deren Kosten zwingend auf die Verursacher überwältzt werden sollen. Damit sind fundamentale Fragen der Verfassungs- und Rechtmässigkeit angesprochen, die im folgenden Beitrag skizziert und geklärt werden sollen.

2. Bewilligungspflicht von Demonstrationen und Kundgebungen

[5] Im Grundrechtskatalog der schweizerischen Bundesverfassung ist der Schutz von Demonstrationen und Kundgebungen nicht als eigenes Grundrecht erfasst. Er wird einerseits aus der Meinungsfreiheit nach Art. 16 BV abgeleitet, d.h. dem Recht, u.a. die verschiedensten Formen und Arten von Meinungen zu bilden und kundzugeben.⁶ Andererseits handelt es sich bei Demonstrationen und Kundgebungen um eine spezifische Form der Versammlung, die sich durch ihre besondere Appellfunktion auszeichnet.⁷ Sie sind durch die Versammlungsfreiheit nach Art. 22 BV – sowie international durch Art. 11 EMRK sowie Art. 21 UNO-Pakt II – geschützt. Auf die Versammlungsfreiheit können sich sowohl natürliche als auch juristische Personen wie als Parteien oder Gewerkschaften organisierte Vereine berufen; dies ist insofern zentral, als dass mitunter auch Verei-

⁴ Vgl. Abstimmungsergebnisse Kanton ZH vom 3. März 2024, abrufbar unter https://app.statistik.zh.ch/wahlen_abstimmungen/prod/Archive/Det/1_1_20240303/251585/Abstimmungen/Resultate, zuletzt besucht am 24. Juli 2024.

⁵ Kantonsblatt Basel-Stadt, Meldungsnummer PR-BS20-0000000095.

⁶ BGE 127 I 164 E. 3b.

⁷ JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 581.

nigungen Demonstrationen, Kundgebungen und Protestmärsche organisieren.⁸ Versammlungen setzen ein zumindest rudimentär organisiertes Zusammenfinden von Menschen voraus, das der Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks sowie der Meinungsbildung oder -äusserung dient.⁹ Die Versammlungsfreiheit erfasst das Recht auf Organisation, Teilnahme und Absenz.¹⁰ Ein politischer Zweck ist genauso wenig Voraussetzung für die Begründung der Schutzwürdigkeit wie die Absicht, Drittpersonen durch die Versammlung anzusprechen.¹¹ Erfasst sind etwa auch religiöse, ideelle, wissenschaftliche oder wirtschaftliche Zwecke.¹² Dabei gilt, dass lediglich Versammlungen ohne gewalttätige Zielsetzung oder rechtswidrige Handlungen vom Schutzbereich erfasst sind:

Die öffentliche Ordnung lässt keinen Raum für Meinungskundgebungen, die mit rechtswidrigen Handlungen wie Beschmieren und Bekleben von Schaufenstern, Einschlagen von Scheiben, Beschädigung von Autos, Stilllegung des Strassenverkehrs, Belästigung von Passanten etc. verbunden sind. Solche Veranstaltungen dürfen von der Bewilligungsbehörde ohne Verletzung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit verboten werden.¹³

[6] Somit können sich Teilnehmende von Versammlungen, bei denen konkrete Hinweise für eine Gefährdung elementarer Rechtsgüter bestehen, nicht auf die vorgenannten Grundrechte berufen.¹⁴ Dabei ist jedoch Augenmass zu wahren: Einer an sich friedlichen Demonstration geht nicht schon deshalb die Schutzwürdigkeit ab, weil einzelne Exponenten randalieren.¹⁵

[7] Auch schützenswerte Demonstrationen können sodann aus guten Gründen eingeschränkt werden, bspw. aufgrund des Gefahrenpotentials, das mit einer Kundgebung einhergehen kann. Hierzu ist nach Art. 36 Abs. 1 BV eine gesetzliche Grundlage vorzusetzen, wobei schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen (vgl. Art. 164 BV; vgl. für den Kanton Zürich auch Art. 38 Abs. 1 lit. b KV/ZH i.V.m. Art. 10 KV/ZH).¹⁶ Reduzierte Anforderungen an das Legalitätsprinzip können sich insbesondere bei unmittelbar drohender Gefahr einstellen (vgl. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV; vgl. die polizeiliche Generalklausel in § 9 PolG/ZH)

⁸ GIORGIO MALINVERNI, in: Commentaire romand. Constitution fédérale, Basel 2021, Art. 22 N 47 (zit. CR CF-AUTOR).

⁹ BGE 137 I 31 E. 6.1; CR CF-MALINVERNI (Fn. 8), Art. 22 N 20; REGINA KIENER et al., Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018, § 22 N 6 f.

¹⁰ MAYA HERTIG, in: Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 22 N 7 (zit. BSK BV-AUTOR); CHRISTOPH ERRASS, in: Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 4. Aufl., St. Gallen/Zürich 2023, Art. 22 N 17, 26–34 (zit. St. Galler Komm-AUTOR).

¹¹ BGE 132 I 49 E. 5.3.

¹² St. Galler Komm-ERRASS (Fn. 10), Art. 22 N 12.

¹³ BGE 111 Ia 322 E. 6a.

¹⁴ MÜLLER/SCHEFER (Fn. 7), S. 584.

¹⁵ BGE 143 I 147 E. 3.2.

¹⁶ Ein solche Grundlage wurde bspw. im Kontext von Sportveranstaltungen mit dem Konkordat über Massnahmen vom 15. November 2007 gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen geschaffen. Gemäss Art. 1 des Konkordats treffen die Kantone in Zusammenarbeit mit dem Bund zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens vorbeugende polizeiliche Massnahmen, um frühzeitig Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen. Neben spezifischen polizeilichen Massnahmen (Art. 3b-11 Konkordat) wird insbesondere auch eine Bewilligungspflicht samt Möglichkeit des Erlasses von Auflagen für Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer statuiert (Art. 3a Abs. 1–3 Konkordat). Eine Verletzung von Auflagen kann zudem zum Kostenersatz von durch die Verletzung kausal verursachten Schäden führen (Art. 3a Abs. 4 Konkordat).

oder aufgrund des faktischen Monopols des Staates über öffentliche Sachen.¹⁷ Weiter muss eine Beschränkung durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 f. BV). Der Kerngehalt ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV).

[8] Demonstrationen können – im Sinne einer Einschränkung des grundrechtlichen Anspruches – unter Bewilligungspflicht gestellt werden. Diese dient einerseits dazu, präventiv die verschiedenen Interessen der involvierten Personen und Gruppierungen – von den Demonstrierenden über Anwohner und Ladenbesitzer, an deren Geschäft ein Umzug vorbeiführt, bis hin zur Allgemeinheit, die von der Veranstaltung Kenntnis nimmt – zu koordinieren. Damit wird nicht zuletzt die Durchführung von Demonstrationen und Kundgebungen überhaupt ermöglicht.¹⁸ Es liegt durchaus im Eigeninteresse der Veranstaltenden (bspw. zur Reduktion des Regresses im Falle von Kostenübertragungen und Haftungsbegehren), wenn immer möglich eine Bewilligung einzuholen. Denn im Rahmen von unbewilligten Demonstrationen ist es der Polizei oftmals nicht möglich, verhältnismässig und kosteneffizient zu reagieren,¹⁹ weshalb ihr auch kein Vorwurf gemacht werden kann, wenn sie im Endeffekt unnötigen Aufwand betreibt und den Veranstaltenden in Rechnung stellt.

[9] Andererseits beansprucht die Durchführung von Demonstrationen regelmässig den öffentlichen Raum, etwa Strassen und Plätze. Solche öffentliche Sachen im Gemeingebrauch zeichnen sich dadurch aus, dass sie unmittelbar der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen und ihre Nutzung prinzipiell allen Personen offensteht. Während beim schlichten Gemeingebrauch eine Sache bestimmungsmässig – d.h. ihrer Beschaffenheit oder Widmung entsprechend – und gemeinverträglich genutzt wird, liegt gesteigerter Gemeingebrauch dann vor, wenn eines dieser Kriterien nicht erfüllt ist.²⁰ Eine gemeinverträgliche Nutzung setzt dabei voraus, dass «sie von allen interessierten Bürgern gleichermaßen ausgeübt werden kann, ohne dass andere an der gleichen Nutzung übermässig behindert werden».²¹ Demonstrationen bzw. Kundgebungen führen regelmässig zu gesteigertem Gemeingebrauch und erfordern eine Prioritätenordnung der Interessen der verschiedenen Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Grundes und der durch den gesteigerten Gemeingebrauch Betroffenen.²² Es gibt daher keinen unbedingten Anspruch auf gesteigerten Gemeingebrauch, da ansonsten eine Koordination der unterschiedlichen Nutzungsbedürfnisse nicht mehr möglich wäre; m.a.W. besteht auch trotz des grundrechtlichen Schutzes kein Recht auf Nutzung eines bestimmten Orts bzw. zu einer bestimmten Zeit.²³

[10] Die Erteilung der Bewilligung für grundrechtlich geschützte Versammlungen und Kundgebungen steht handkehrum nicht im freien Belieben der Behörden.²⁴ So dürfen Letztere kein in-

¹⁷ BGE 121 I 279 E. 2b.

¹⁸ PATRICE ZUMSTEG, Demonstrationen in der Stadt Zürich, Zürich 2020, N 273 f.

¹⁹ TOBIAS JAAG/MARKUS RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich 2019, N 3820a.

²⁰ Zu den verwaltungsrechtlichen Begrifflichkeiten ALAIN GRIFFEL, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 2. Aufl., Zürich/Genf 2022, N 400 ff.; PIERRE MOORE, Les biens de l'Etat: état des lieux, in: Belanger/Tanquerel [Hrsg.], La gestion et l'usage des biens de l'Etat à l'aune des droits fondamentaux, 2020, S. 9, S. 9 ff., 12 ff.

²¹ BGE 122 I 279 E. 2.e.cc; ROSWITHA PETRY, L'exercice des droits fondamentaux sur le domaine public, in: Belanger/Tanquerel [Hrsg.], La gestion et l'usage des biens de l'Etat à l'aune des droits fondamentaux, 2020, S. 35, S. 35 f.

²² BGE 127 I 164 E. 3b; BGE 132 I 256 E. 3; BGer 1C_463/2020 vom 3. März 2022 E. 7.1.

²³ Vgl. St. Galler Komm-ERRASS (Fn. 10), Art. 22 N 35–37; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, N 2287; ZUMSTEG (Fn. 18), N 240.

²⁴ BGE 127 I 164 E. 3b; CR CF-MALINVERNI (Fn. 8), Art. 22 N 90.

haltliches Werturteil über den Gehalt der Versammlung vornehmen, sondern haben sich auf eine Abwägung der verschiedenen, effektiv vorhandenen Interessen nach objektiven Gesichtspunkten zu beschränken.²⁵ Entsprechend ist der (ideelle, kommerzielle oder anderweitige) Zweck einer Veranstaltung mit dem Risiko für betroffene Rechts- und Polizeigüter abzuwägen, etwa der Wahrung des privaten und öffentlichen Verkehrs, der Vermeidung von übermässigen Immissionen oder der Aufrechterhaltung der Sicherheit,²⁶ aber auch anderen Interessen, etwa von Kindern und Jugendlichen.²⁷ Aufgrund ihrer demokratischen Funktion sind ideelle Veranstaltungen wie politische Kundgebungen von besonderem Gewicht.²⁸ Ist die Ausübung von Freiheitsrechten auf die Nutzung von öffentlichem Grund angewiesen, so besteht ein bedingter Anspruch. Dies bedeutet, dass eine Ablehnung eines Gesuchs nur möglich ist, wenn überwiegende Interessen dagegen sprechen. Damit wird jedoch kein Anrecht auf Schaffung von Einrichtungen zur Ausübung der Freiheitsrechte begründet.²⁹

[11] Die blosse Möglichkeit, dass es zu rechtswidrigen Handlungen kommen könnte oder dass kleinere Gruppen am Rand einer Versammlung randalieren, reicht für ein Verbot einer Veranstaltung nicht aus.³⁰ Erst wenn Veranstaltende oder ein Grossteil der Teilnehmenden gewaltsame Absichten verfolgen und diese der Versammlung als solcher zugerechnet werden können, ist ein Verbot in Erwägung zu ziehen.³¹ Sodann ist aus Gründen der Verhältnismässigkeit stets zu prüfen, ob statt eines Verbots eine Bewilligung unter Auflagen oder Bedingungen ausgesprochen werden kann, ob eine die Durchführung an einem anderen, die betroffenen Rechtsgüter schonenderen Ort möglich ist³² oder ob gar eine blosse Meldepflicht auferlegt werden kann.³³ Schliesslich ist mit dem Entzug von Bewilligungen während einer laufenden Veranstaltung Zurückhaltung zu üben. So ist es gemäss EGMR nicht rechtmässig, eine bewilligte Demonstration, von der keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, aufzulösen.³⁴

3. Bewilligungspraxis im Kanton Zürich

[12] Nach Art. 100 KV/ZH garantieren Kanton und Gemeinden die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Nach Art. 101 KV/ZH sorgen sie für eine geordnete Besiedlung, die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die Erhaltung des Lebensraums. Weiter sind Kanton und Gemeinden verpflichtet, für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs und für ein leistungsfähiges Verkehrsnetz zu sorgen (Art. 104 Abs. 1 KV/ZH). Normen, die eine Bewilligungspflicht statuieren, können etwa in § 231 Abs. 1 PBG/ZH oder § 3 Abs. 1 SGV/ZH erblickt werden. Nach § 17 POG/ZH nimmt sodann die Gemeindepolizei sicher-

²⁵ BGE 132 I 256 E. 3; zur Entwicklung des bedingten Anspruches auf Nutzung öffentlicher Sachen im Gemeingebrauch im Kontext von Grundrechten PETRY (Fn. 20), S. 39 ff.

²⁶ BGE 127 I 164 E. 3b.

²⁷ VerwGer ZH VB.2012.00209 vom 22. Mai 2012, E. 4.3.

²⁸ BSK BV-HERTIG (Fn. 10), Art. 22 N 16; St. Galler Komm-ERRASS (Fn. 10), Art. 22 N 67; Petry (Fn. 20), 41 f.

²⁹ BGE 143 I 147 E. 3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 23), N 2295.

³⁰ Vgl. BGE 111 Ia 322 E. 6a; BGE 143 I 147 E. 3.2.

³¹ BSK BV-HERTIG (Fn. 10), Art. 22 N 8.

³² Vgl. etwa die Praxis in VerwGer ZH VB.2019.00453 vom 27. August 2019, E. 5.

³³ BSK BV-EVA MARIA BELSER/EVA MOLINARI, Art. 7 N 17; ZUMSTEG (Fn. 18), N 275.

³⁴ EGMR, *Balçık and others v. Turkey*, Applcation no. 25/02, Ziff. 50–53.

heitspolizeiliche Aufgaben wahr, soweit sie nicht in die Zuständigkeit der Kantonspolizei fallen. Hierzu gehören insbesondere Massnahmen bei Kundgebungen und anderen Veranstaltungen, etwa die Durchführung des Bewilligungsverfahrens.

[13] Aufgrund des Umstands, dass die meisten Demonstrationen und Kundgebungen im Kanton Zürich in der Stadt Zürich durchgeführt werden, soll an dieser Stelle in erster Linie das stadtzürcherische Bewilligungsverfahren skizziert werden. Die zentralen Bestimmungen finden sich in der Allgemeinen Polizeiverordnung (APV) und der städtischen Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung, BO). Nach Art. 13 Abs. 1 APV/Stadt Zürich steht die bestimmungsgemässe und gemeinverträgliche Benutzung des öffentlichen Grundes und der übrigen öffentlichen Sachen grundsätzlich jeder Person unentgeltlich zu. Gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung ist die vorübergehende Benutzung insbesondere zu gewerblichen, baulichen, privaten, gemeinnützigen oder politischen Sonderzwecken, die nicht bestimmungsgemäss oder nicht gemeinverträglich ist und andere Benutzungsberechtigte beeinträchtigt, bewilligungs- und gebührenpflichtig. Ebenso bedarf nach Art. 2 Abs. 1 BO/Stadt Zürich jede über den Gemeingebrauch hinausgehende bzw. nicht bestimmungsgemässe oder nicht gemeinverträgliche vorübergehende Benutzung des öffentlichen Grundes einer Bewilligung des Polizeidepartements. Insbesondere benötigen politische und religiöse Umzüge, Mahnwachen und Kundgebungen eine Bewilligung (Art. 21 Abs. 1 BO/Stadt Zürich). Die terminologische Unterscheidung richtet sich in der Praxis danach, dass Demonstrationen und Umzüge als «mobil und laut», Kundgebungen als «stehend und laut» und Mahnwachen als «stehend und leise» charakterisiert werden.³⁵

[14] Nach Art. 2 BO/Stadt Zürich muss ein Gesuch mit Angaben über Ort, Zeit, Zweck und voraussichtlicher Anzahl der Teilnehmenden bei der Stadtpolizei eingereicht werden. Nach Art. 3 BO/Stadt Zürich wird die Bewilligung erteilt, wenn die örtlichen Verhältnisse dies zulassen und der Schutz der Polizeigüter gewährleistet ist, wobei sie mit entsprechenden Bedingungen und Auflagen versehen werden kann. Bewilligungsinhabende haben zudem die notwendigen Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit zu treffen (Art. 21 Abs. 2 BO/Stadt Zürich). Die Bewilligung wird immer auf eine bestimmte Zeitdauer oder auf Zusehen hin ausgestellt.³⁶ Sie ist persönlich und nicht übertragbar (Art. 4 Abs. 2 BO/Stadt Zürich). Eine Bewilligung kann bei Nichterfüllen der Bewilligungsvoraussetzungen, Nichteinhalten der Bedingungen und Auflagen oder Nichtleisten der Kautions- oder Gebührenverweigerung oder entzogen werden (Art. 27 BO/Stadt Zürich). Die vollständige Verweigerung ist in der Praxis jedoch eine Ausnahme, etwa wenn aufgrund einer angebotenen Gegendemonstration die Sicherheit der Allgemeinheit nicht mehr gewährleistet werden könnte.³⁷

[15] Gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. a BO/Stadt Zürich sind Gesuche um Bewilligung einer Veranstaltung grundsätzlich vier Wochen vor Beginn der Veranstaltung einzureichen; bei politischen Demonstrationen ist hingegen lediglich eine Frist von mindestens drei Arbeitstagen zu wahren. Dies wird damit erklärt, dass eine kurzfristige Reaktion auf die politische Weltlage möglich sein soll.³⁸ Sollte diese Frist nicht eingehalten werden, kann unter Umständen eine Spontanbewilligung ausgestellt werden.³⁹

³⁵ ZUMSTEG (Fn. 18), N 382.

³⁶ Vgl. Erläuterungen im Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 23. November 2011, S. 3.

³⁷ ZUMSTEG (Fn. 18), N 409.

³⁸ Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 23. November 2011, S. 3.

³⁹ ZUMSTEG (Fn. 18), N 385.

[16] Wie dem Sicherheitsbericht 2023 der Stadt Zürich⁴⁰ entnommen werden kann, fanden von 2018 bis 2022 im Schnitt jährlich ca. 97 Demonstrationen statt, wobei rund 35 % bis 40 % unbewilligt waren.

	2019	2020	2021	2022	2023
Bewilligt	65	42	74	64	54
Unbewilligt	34	32	53	39	33
Total	99	74	127	103	87

Anzahl bewilligter (inkl. Spontanbewilligungen) und unbewilligter Versammlungen in der Stadt Zürich 2019–2023 gemäss Sicherheitsbericht 2023

[17] Auf Rückfrage hin stellte die Stadtpolizei Zürich folgendes statistisches Material zur Verfügung betreffend Anzahl der politischen Veranstaltung, die effektiv stattgefunden haben:

Jahr	Demonstrationen	Kundgebungen	Mahnwachen	Spontanbewilligungen	Unbewilligte	Total
2018	35	51	27	56	54	223
2019	53	110	53	61	80	357
2020	34	114	49	31	112	340
2021	63	144	48	61	110	426
2022	51	167	71	56	65	410
2023	49	218	50	29	59	405

Anzahl Versammlungen in der Stadt Zürich 2018–2023 gemäss Stadtpolizei Zürich

[18] Die beiden Tabellen unterscheiden sich zunächst scheinbar frappant in der Anzahl der verzeichneten Veranstaltungen. Dies ist mutmasslich damit zu erklären, dass sich der Sicherheitsbericht des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich einerseits lediglich auf Demonstrationen bezieht und andererseits die Spontandemonstrationen zur Kategorie der bewilligten Demonstrationen zählt. In den Angaben der Stadtpolizei Zürich sind hingegen die Spontanbewilligungen separat aufgelistet und umfassen nicht nur spontan bewilligte Demonstrationen, sondern auch Kundgebungen und Mahnwachen. Aus diesen Gründen unterscheidet sich auch die Anzahl unbewilligter Demonstrationen gemäss Sicherheitsdepartement von derjenigen der unbewilligten Veranstaltungen, wie sie die Stadtpolizei aufführt. Es ist festzuhalten, dass eine drastische Zunahme von Kundgebungen festgestellt werden kann; ebenso ist eine statistische Spitze bei den unbewilligten durchgeführten Veranstaltungen ersichtlich.

4. Kostentragung und Haftung im Kanton Zürich insbesondere

[19] Demonstrationen, Kundgebungen oder andere Veranstaltungen verursachen regelmässig diverse Kosten. So können *erstens* im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens bescheidene Kanzlei- oder Bearbeitungsgebühren erhoben werden.⁴¹ Damit werden einfache Tätigkeiten einer Verwal-

⁴⁰ CHRISTOPH LIENHARD et al., Sicherheitsbericht 2023, 27. März 2024, S. 10.

⁴¹ BGer 1C_20/2018 vom 17. Juli 2018 E. 4.3.

tungsbehörde abgegolten. Zwar muss sich eine Gebühr nicht auf ein Gesetz im formellen Sinne stützen, aber sie muss dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip entsprechen.⁴² In der Stadt Zürich werden gemäss Auskunft der Stadtpolizei Beträge im Umfang von CHF 110 bis CHF 170 für Bewilligungs-, Schreib-, Kopier- und Zustellgebühren erhoben.

[20] *Zweitens* kann das Gemeinwesen u.U. Nutzungsgebühren für die Abgeltung des gesteigerten Gemeingebrauchs verlangen. Während bei der kommerziellen Nutzung marktconforme Gebühren erhoben werden können, ist bei gesteigertem Gemeingebrauch zu ideellen Zwecken Zurückhaltung geboten. Insbesondere werden hier die Anforderungen aus Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip durch verschärfte verfassungsrechtliche Anforderungen ergänzt.⁴³ Bei der Bemessung von Gebühren sowie der Verrechnung von Kosten ist ein *chilling effect* zu vermeiden: Die Ausübung der Grundrechte darf nicht durch abschreckende Massnahmen und Einschüchterungseffekt unterwandert werden.⁴⁴

[21] *Drittens* entstehen der Polizei Kosten für Einsätze anlässlich der Veranstaltungen (Vorbereitung und Organisation der notwendigen Massnahmen, Begleitung und Nachbearbeitung). Gemäss dem verwaltungsrechtlich etablierten, ursprünglich dem Umweltrecht entstammenden Verursacherprinzip können Kosten, die der Allgemeinheit anfallen, an die Verursacher weitergegeben werden. In Anlehnung an das Störerprinzip – das als Adressaten einer polizeilichen Massnahme den verantwortlichen unmittelbaren Störer identifiziert⁴⁵ – wird zwischen Verhaltens- und Zustandsverursachern unterschieden.⁴⁶ Die Kosten einer polizeilichen Massnahme sollen jener Person auferlegt werden, welche diese Massnahme veranlasst hat.⁴⁷ Gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung können als Zweckveranlasser auch Veranstalterinnen und Veranstalter von Demonstrationen und Kundgebungen ins Recht gefasst und bei grobfahrlässigen oder vorsätzlichen Verstössen gegen Bewilligungsaufgaben zur Kostentragung verpflichtet werden.⁴⁸

[22] Die Weitergabe von Kosten ist durch die Grundrechte beschränkt. Denn die Demonstrationsfreiheit ist nicht nur ein Abwehrrecht, sondern beinhaltet ebenfalls Leistungsansprüche. Hierzu gehört z.B. der bedingte Anspruch auf Zurverfügungstellung des öffentlichen Raumes, aber auch die Gewährung eines ausreichenden Polizeischutzes, um die tatsächliche Durchführung von öffentlichen Kundgebungen zu ermöglichen.⁴⁹ Insbesondere bei ideellen und politischen Versammlungen sind daher die Kosten (bspw. für Absperrungen, die Umleitung des Verkehrs oder den Schutz vor Gegendemonstrationen) vom Staat zu übernehmen. Bei Veranstaltungen mit gemischtem Charakter – z.B. aufgrund eines ideellen, aber auch wirtschaftlichen Charakters – ist es zur Bestimmung des zu übernehmenden Anteils angebracht, den ideellen Anteil der Veranstaltung zu schätzen.⁵⁰ Von der grundrechtlichen Ausnahme sind in jedem Fall nur Aufwendungen erfasst, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit (z.B. Entsorgung von liegengelassenen Flyern) stehen, nicht jedoch andere Auslagen wie etwa die Wegräumung von

⁴² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 23), N 2764 ff.; GRIFFEL (Fn. 20), N 495.

⁴³ Zusammenfassend BGer 1C_20/2018 vom 17. Juli 2018 E. 2.3.

⁴⁴ BGE 143 I 147 E. 3.3.

⁴⁵ Vgl. z.B. §§ 18 f. PolG/ZH; zur Terminologie BGE 147 I 161 E. 6.2.

⁴⁶ GRIFFEL (Fn. 20), N 203 ff.

⁴⁷ JÜRIG MARCEL TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich 2018, § 5 N 23 f., § 34 N 2.

⁴⁸ BGE 143 I 147 E. 5.2 f.

⁴⁹ BGE 127 I 164 E. 3b; BGE 143 I 147 E. 3.2.

⁵⁰ Vgl. TIEFENTHAL (Fn. 47), § 34 N 15.

Essensabfällen.⁵¹ Gerade in Bezug auf Abfälle ist auf die Regelung im Umweltschutzgesetz zu verweisen, wonach Verursacher die Kosten der Entsorgung zu tragen haben (vgl. Art. 32 f. USG). Die Kantone sind dazu aufgerufen, Entsorgungskosten möglichst umfassend an die entsprechenden Personen weiterzugeben.⁵² Aufgrund des Gebots der Verhältnismässigkeit und zur Vermeidung von Abschreckung sind Kosten für Polizeieinsätze bei Demonstrationen und Kundgebungen jedoch nur mit Zurückhaltung in Rechnung zu stellen, zumal für die Rechtsunterworfenen die Entwicklung einer Demonstration und das erforderliche Polizeiaufgebot – und des damit verbundenen finanziellen Aufwands – nur schwer vorhersehbar ist.⁵³ Sodann muss gewährleistet sein, dass Kosten, die durch ein gewalttätiges Verhalten ausgelöst werden, nur auf die tatsächlichen Verursacher überwältzt werden.⁵⁴

[23] In Einklang mit diesen Prinzipien hält § 58 PolG/ZH fest:

¹ Die Polizei kann Kostenersatz verlangen

- a. von der Veranstalterin oder vom Veranstalter eines Anlasses, der einen ausserordentlichen Polizeieinsatz erfordert,
- b. von der Verursacherin oder vom Verursacher eines Polizeieinsatzes, wenn diese oder dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat,
- c. von der Betreiberin oder vom Betreiber einer Alarmanlage für das Ausrücken bei Fehlalarm.

² Bei Veranstaltungen, die ganz oder teilweise im öffentlichen Interesse liegen oder einem ideellen Zweck dienen, kann der Kostenersatz herabgesetzt oder ganz erlassen werden.

³ Bei bewilligten Veranstaltungen, die der Ausübung des verfassungsmässig garantierten Demonstrationsrechts dienen, werden den Veranstaltern keine Kosten auferlegt, sofern sie nicht grobfahrlässig gegen Auflagen der Bewilligung verstossen haben.

[24] Zunächst dürfen gemäss § 58 Abs. 3 PolG/ZH für bewilligte Veranstaltungen im Sinne des verfassungsmässigen Demonstrationsrechts grundsätzlich keine Kosten erhoben werden, grobfahrlässige (und *a minori ad maius* auch vorsätzliche) Verstösse gegen Bewilligungsaufgaben ausgenommen. In den übrigen Fällen darf die Polizei – im Sinne einer Kann-Vorschrift – Kostenersatz verlangen (§ 58 Abs. 1 PolG/ZH). Dabei gilt jedoch in Anwendung von § 58 Abs. 2 PolG/ZH, dass es im Ermessen der Polizei liegt, bei Veranstaltungen, deren Durchführung zumindest teilweise im öffentlichen Interesse liegen oder einem ideellen Zweck dienen, auf den Kostenersatz ganz oder zum Teil zu verzichten.

[25] § 58 Abs. 1 PolG/ZH enthält drei Szenarien, in denen der Kostenersatz geltend gemacht werden kann. Zunächst können von den Veranstaltern Auslagen für einen ausserordentlichen Polizeieinsatz verlangt werden (lit. a). Als Veranstalter gelten jene Personen, die für eine Veranstaltung verantwortlich sind, die Vorbereitung und Durchführung übernehmen, die notwendi-

⁵¹ St. Galler Komm-ERRASS (Fn. 10), Art. 22 N 74.

⁵² BGer 2C_239/2011 vom 21. Februar 2012 E. 4.3.

⁵³ ZUMSTEG (Fn. 18), N 330.

⁵⁴ BGE 143 I 147 E. 5.1.

gen Bewilligungen einholen und – sofern vorhanden – das unternehmerische Risiko tragen.⁵⁵ Als ausserordentlicher Einsatz sind die «über den «courant normal» hinausgehenden Aufwendungen zur Sicherstellung des ordnungsgemässen Ablaufs der Veranstaltung und zur Verhinderung polizeiwidriger Zustände» zu verstehen.⁵⁶ Mit guten Gründen ist dabei davon auszugehen, dass der polizeiliche Grundauftrag auch die Leistung von unfriedlichem Ordnungsdienst umfasst.⁵⁷ Der blosser Umstand, dass die Polizei Störaktionen oder die Begehung von Straftaten unterbinden musste, eröffnet die Anwendung des Tatbestands von lit. a somit noch nicht; dieser ist erst einschlägig, wenn ein unvorhersehbares und vom Durchschnitt abweichendes Ausmass erreicht worden ist. Lit. b orientiert sich am Verursacherprinzip. Gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung darf den Veranstaltern von kommerziellen Sportanlässen mit Gefahrenpotential 60 % bis 80 % der effektiven Polizeieinsatzkosten verrechnet werden können.⁵⁸ Ebenso ist es zulässig, einen Veranstalter von Sportveranstaltungen und Kundgebungen, der sich pflichtwidrig verhält, zur Tragung der Kosten des Polizeieinsatzes zu verpflichten.⁵⁹ Auf lit. c – die Kostenübernahme bei einem Fehlalarm – ist vorliegend nicht weiter einzugehen.

[26] Zuletzt ist *viertens* die Kostentragung für Sach- und sonstige Schäden zu regeln, die im Rahmen einer Demonstration entstehen (bspw. eingeschlagene Fenster). Davon betroffen sind sowohl der Staat im Rahmen der ihm zustehenden öffentlichen Sachen als auch Private, etwa als Grundeigentümer.

[27] Die vorstehenden Vorgaben und Prinzipien werden in Zürich auf Gemeindeebene grossmehrerheitlich wiederholt. So steht gemäss Art. 13 Abs. 1 f. APV die bestimmungsgemässe und gemeinverträgliche Benutzung des öffentlichen Grundes und der übrigen öffentlichen Sachen grundsätzlich allen unentgeltlich zu; darüber hinausgehender Gebrauch ist gebührenpflichtig. Bei der Bestimmung der Gebühr ist insbesondere das Ausmass und die Dauer der Beanspruchung, der wirtschaftliche Nutzen für die Benutzenden und allfällige Nachteile für das Gemeinwesen zu berücksichtigen. Bei Benutzung zu politischen Zwecken entfällt die Benutzungsgebühr (Art. 13 Abs. 3 APV). Diese Regelung wird in Art. 5 Abs. 1 BO/Stadt Zürich sowie Art. 2 Abs. 2 und Abs. 4 der Verordnung zum Kostenersatz von polizeilichen Leistungen ebenfalls angeführt. Wird der öffentliche Grund ohne Bewilligung benutzt, ist eine zwangsweise Räumung und Reinigung auf Kosten der fehlbaren Person sodann ohne Weiteres möglich (Art. 28 BO/Stadt Zürich). Art. 2 Abs. 3 Satz 1 der Verordnung zum Kostenersatz von polizeilichen Leistungen statuiert sodann eine Ergänzung zu Art. § 58 Abs. 2 PolG/ZH, da der ausserordentliche Polizeieinsatz im Zusammenhang mit Veranstaltungen, die zumindest teilweise im öffentlichen Interesse liegen oder einem ideellen Zweck dienen, erst ab 200 Personenstunden verrechnet werden. Weitere Herabsetzungsgründe können in den Anstrengungen der Veranstalterin oder des Veranstalters zur Verhinderung von Gewalt und Einsparung von Polizeikräften sowie der Strahlkraft von Veranstaltungen über die Stadt hinaus gefunden werden (Art. 2 Abs. 3 Satz 2–5 der Verordnung zum Kostenersatz von polizeilichen Leistungen). Art. 3 Abs. 1 der Verordnung zum Kostenersatz von polizeilichen Leistungen wiederholt schliesslich Art. 58 Abs. 1 lit. b PolG/ZH.

⁵⁵ MARKUS RÜSSLI in: Donatsch/Jaag/Zimmerlin (Hrsg.), Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2018, § 58 N 4.

⁵⁶ RÜSSLI (Fn. 55), § 58 N 6.

⁵⁷ Vgl. ZUMSTEG (Fn. 18), N 524.

⁵⁸ BGE 135 I 130 E. 4 und E. 6.

⁵⁹ BGE 143 I 147 E. 5.2.

5. Zürcher «Anti-Chaoten-Initiative»

[28] Im Folgenden soll dargelegt werden, aus welchen Gründen die Zürcher Initiative verfassungsrechtlich problematisch war und ob der kantonsrätliche Gegenvorschlag bzw. der regierungsrätliche Antrag auf diese Defizite reagiert(e). Dies erlaubt nicht nur eine eingehende Prüfung des aktuell zu behandelnden zürcherischen Vorschlags und die Aufrechterhaltung des Bewusstseins um mögliche Stolperfallen bei der Umsetzung, sondern soll auch eine Grundlage zur Beurteilung weiterer, ähnlich gelagerter Bestrebungen bieten.

5.1. Analyse der Initiative

5.1.1. Verbot von Eil- und Spontandemonstrationen

[29] Die Initiantinnen und Initianten strebten zunächst an, «dass in den Gemeinden des Kantons Zürich Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen, die zu gesteigertem Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds führen, bewilligungspflichtig» sein sollten, d.h. dass jede Demonstration der Bewilligungspflicht unterstehen sollte. Dies wurde damit begründet, dass der Stadt und Stadtpolizei frühzeitig die notwendigen Details bekannt gewesen wären. Öffentliche und private Verkehrsmittel könnten frühzeitig umgeleitet bzw. der Aufwand der Polizei könnte durch vorgängige Abschätzung der Einsatzmittel gesenkt werden.⁶⁰

[30] Eine Bewilligungspflicht ist, wie vorstehend gesehen, durchaus mit der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit vereinbar. Es ist jedoch zu vergegenwärtigen, dass politische Veranstaltungen nicht nur längerfristig geplant werden, sondern manchmal auch als unmittelbare und kurzfristige Reaktionen auf bestimmte Entwicklungen abgehalten werden.⁶¹ Hierzu gehören Eildemonstrationen, die im Nachgang eines unvorhergesehenen Ereignisses innert kürzester Frist organisiert werden. Hinter kurzfristig organisierten Kundgebungen verbirgt sich ein für eine Demokratie wertvolles Bedürfnis nach Meinungsäusserung und Protest;⁶² entsprechend sind gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung diese Formen der Demonstration von der Bewilligungspflicht auszunehmen⁶³ und lediglich eine Meldepflicht einzuführen.⁶⁴ Eine Bewilligungspflicht würde den Zweck einer kurzfristigen Reaktion gerade unterlaufen. Eine diesen Anforderungen entsprechende Ausnahme wurde denn auch explizit in Art. 2 Abs. 2 BO/Stadt Zürich verankert.

[31] Bei Spontandemonstrationen, die ohne minimale Organisationsvorkehrungen und manchmal ohne organisierenden Veranstalter durchgeführt werden, muss aus denselben Gründen gar die Meldepflicht unterbleiben.⁶⁵ Auch solche Demonstrationen und Kundgebungen sind vom verfassungsmässigen Schutz erfasst. In diesen Fällen kann eine Demonstration faktisch gar nicht

⁶⁰ <https://www.anti-chaoten-initiative.ch/argumente>, zuletzt besucht am 24. Januar 2024.

⁶¹ CR CF-MALINVERNI (Fn. 8), Art. 22 N 98 ff.

⁶² Vgl. BGE 108 Ia 292 E. 3c.

⁶³ vgl. BGer 1C_140/2008 vom 17. März 2009 E. 8.2; gleich EGMR, *Bukta and others v. Hungary*, Application no. 25691/04, Ziff. 35 f.

⁶⁴ Vgl. BGer 1C_140/2008 vom 17. März 2009 E. 8.3.

⁶⁵ Vgl. BSK BV- BELSER/MOLINARI (Fn. 33), Art. 7 N 19; ZUMSTEG (Fn. 18), N 278.

bewilligt, sondern lediglich toleriert werden.⁶⁶ Es kann nur gefordert werden, dass ein Gesuch eingereicht wird, sobald hierzu eine Möglichkeit besteht.⁶⁷

[32] Die Initiative wäre einerseits deshalb rechtswidrig gewesen, weil sie Eil- und Spontandemonstrationen unter die Bewilligungspflicht gestellt hätte. Andererseits wies sie einen – ebenfalls verpönten – *chilling effect* auf, da bei «illegalen» Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitigen Veranstaltungen die Kosten für Polizeieinsätze, aber auch Sachbeschädigungen oder andere Schäden auf Veranstalterinnen und Veranstalter bzw. Teilnehmende hätten aufgeteilt werden sollen. Auch wenn – als weiteres Defizit der Initiative mangels weiterer Informationen, auch nicht im dazugehörigen Argumentarium der Initiantinnen und Initianten – ungeklärt geblieben wäre, was eigentlich mit «illegalen» Veranstaltungen gemeint gewesen wäre, so wäre das Kriterium wohl die Einholung einer Bewilligung gewesen. Ohne Hinweis auf das pragmatische Instrument der Spontanbewilligung bzw. mangels Berücksichtigung von spontanen, unkoordinierten Demonstrationen ohne Veranstalter hätten diese Veranstaltungen somit immer zur Kostenüberwälzung geführt.

5.1.2. Kostenübertragung für Polizeieinsätze und weitere Kosten

[33] Die Initiative verlangte sodann, «dass bei illegalen Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitigen Veranstaltungen die Kosten für Polizeieinsätze, aber auch Sachbeschädigungen oder andere Schäden auf Veranstalter und Teilnehmer aufgeteilt werden» sollten. Dies wurde zusammengefasst damit begründet, dass das Verursacherprinzip hätten umgesetzt werden sollen.⁶⁸ Das Begehren war in diesem Aspekt jedoch in mehrfacher Hinsicht problematisch.

[34] *Erstens* ist nicht klar, was «andere Schäden» neben Kosten für Polizei und Sachbeschädigungen gewesen wären. Es hätte die Gefahr bestanden, dass sachfremde oder vielleicht auch gemäss dem verfassungsmässigen Auftrag staatlich zu übernehmende Einsatzkosten überwält worden wären. In jedem Falle hätte eine konkrete Umsetzung im anschliessenden Gesetzgebungsprozess aufgrund der Anforderungen des Legalitätsprinzips zu Klärung führen müssen.

[35] *Zweitens* war die Initiative redundant, da schon heute eine Überwälzung der Kosten möglich ist.⁶⁹ So können z.B. in der Stadt Zürich im Rahmen von unbewilligten und verfassungsmässig nicht geschützten Versammlungen gestützt auf § 58 PolG/ZH i.V.m. mit den entsprechenden Bestimmungen aus APV/Stadt Zürich, BO/Stadt Zürich und der Verordnung zum Kostenersatz von polizeilichen Leistungen ausserordentliche Aufwendungen (d.h. über das Ausmass des erforderlichen und verfassungsmässig geschützten Aufwands hinaus) verrechnet werden.

[36] Hiergegen wurde vorgebracht, dass die Initiative eine Vereinheitlichung des Bewilligungswesens und der Überwälzung der Kosten zugunsten von Rechtsgleichheit angestrebt habe.⁷⁰ Die Initiantinnen und Initianten störten sich offenbar daran, dass den Gemeinden und Polizeibehörden ein Entscheidungsspielraum zukommt. Es bleibt aber einerseits ungeklärt, weshalb Vereinheitlichung in diesem Kontext überhaupt wünschenswert wäre. Weshalb sollten sich Nicht-

⁶⁶ Vgl. ZUMSTEG (Fn. 18), N 420.

⁶⁷ MÜLLER/SCHEFER (Fn. 7), S. 433.

⁶⁸ <https://www.anti-chaoten-initiative.ch/argumente>, zuletzt besucht am 25. Januar 2024.

⁶⁹ Vgl. auch die Beurteilung des Regierungsrates im Antrag vom 7. März 2023, Vorlage 5892, S. 6.

⁷⁰ Vgl. Abstimmungsunterlagen des Kantons Zürich, abrufbar unter https://app.statistik.zh.ch/wahlen_abstimmungen/prod/Actual/Det/1_1_20240303/251585/Abstimmungen/Informationen.

Zürcherinnen und -Zürcher Gedanken über Detailregelungen der Stadt Zürich machen?⁷¹ Andererseits wird hier das in der Kantonsverfassung verbürgte Konzept der Gemeindeautonomie tangiert (vgl. Art. 85 Abs. 1 KV/ZH). Darunter ist die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften zu verstehen, «wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt».⁷² So fällt etwa die Ausgestaltung des Bewilligungswesen von Kundgebungen und Demonstrationen als Regelung des gesteigerten Gemeindegebrauchs in die Gemeindeautonomie.⁷³ Gleich zu qualifizieren ist m.E. die Kompetenz im Rahmen von Demonstrationen, ob und welche Kosten in welchem Umfang an welche Personen weitergegeben werden. In diesem Punkt war die Initiative nicht verfassungskonform. Unabhängig hiervon mutet es jedenfalls etwas seltsam und inkonsequent an, wenn politische Kräfte, die ansonsten mit viel Verve eine Lanze für die Vorstellung urwüchsiger Selbstbestimmung brechen, ohne Not eine Delle in diesen ehernen Pfeiler des schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechts zu schlagen versuchen.

[37] *Drittens* wies die Initiative einen problematischen Automatismus auf, der den Behörden die Möglichkeit flexibler Handhabung konkreter Situationen genommen hätte. Die Initiative hätte durch die Unterschlagung der unterschiedlichen Veranstaltungstypen (bewilligt/unbewilligt; seit Längerem organisiert/spontan; politisch bzw. mit ideellem Zweck/rein kommerziell etc.) zu einer Einschränkung von Reaktionsmöglichkeiten geführt. Die Beibehaltung der Ausdifferenzierung ist jedoch notwendig, um einen adäquaten Umgang mit den unterschiedlichen Interessen und verfassungsmässigen Vorgaben zu finden. So sind manche Demonstrationen unbewilligt, werden jedoch toleriert, um eine Eskalation zu verhindern. Beispielhaft kann auf die Koordination zweier unbewilligter, aber tolerierter Demonstrationen – eine Kundgebung von mehr als hundert Velofahrenden und von mehreren hundert Protestierenden gegen die Covid-19-Regelung – am 30. Oktober 2021 verwiesen werden.⁷⁴ Gemäss Initiative wäre in einem solchen Fall ohne Prüfung der verfassungsmässig verbürgten Schutzwürdigkeit der jeweiligen Versammlung die Kostenüberwälzung des gesamten Polizeiaufwands auf beide Demonstrationen zu verteilen gewesen. Damit hätte jedoch auf eine adäquate Bestimmung der Kostenbeteiligung anhand von Kriterien wie Berücksichtigung des schadensmindernden Verhaltens der Teilnehmenden und Veranstaltenden oder Relevanz der Veranstaltung für eine demokratisch-freie Gesellschaft verzichtet werden müssen.

[38] Grundrechtswidrig hätte sich sodann der Mechanismus erwiesen, dass die Pflicht zur Kostenbeteiligung lediglich bei Vorliegen einer Bewilligung erlassen worden wäre. Damit wäre übergangen worden, dass, wie vorstehend dargelegt, in gewissen Konstellationen eine Bewilligung nicht zwingend vorliegen muss. Alle unbewilligten Demonstrationen und Kundgebungen wären jedoch gleich behandelt worden – etwa friedliche politische Kundgebungen gleich wie Umzüge von randalierenden Fussballfans, Krawallmärsche oder kommerzielle Veranstaltungen. Es beste-

⁷¹ Vgl. z.B. Bestrebungen zur Aufhebung der Bewilligungspflicht von Veranstaltungen mit weniger als hundert Teilnehmenden in der Stadt Zürich und Kostenlosigkeit aller Bewilligungsverfahren (https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/das_departement/medien/medienmitteilung/2023/november/231101a.html, zuletzt besucht am 27. Januar 2024).

⁷² BGE 145 I 52 E. 3.1.

⁷³ Vgl. auch BGE 122 I 279 E. 8b.

⁷⁴ https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2021/10/211030_demo_zuerich.html, zuletzt besucht am 24. Januar 2024.

hen keine objektiven Gründe, dass für verfassungsmässig geschützte, politisch motivierte und friedliche Kundgebungen die gleiche Regeln angewendet werden müssten wie bei Versammlungen, die von Gewalt geprägt sind.

[39] Das aktuell geltende Recht entspricht hingegen den verfassungsmässigen und verwaltungsrechtlichen Vorgaben. Schon heute können Veranstaltende von bewilligten oder unbewilligten Veranstaltungen, die im öffentlichen Interesse liegen, zumindest teilweise von einer Kostentragung befreit werden (§ 58 Abs. 2 PolG/ZH). Und weiter ist es nach § 58 Abs. 1 lit. a und b PolG/ZH möglich, im Rahmen einer unbewilligten, nicht-spontanen Demonstration – bei der also bewusst keine Bewilligung trotz genügend Vorlaufzeit eingeholt wurde – Kostenersatz zu verlangen. Sollte es sich um eine verfassungsmässig schutzwürdige Versammlung handeln, kann sodann auch der Mehraufwand – u.U. zu identifizieren als «ausserordentliche» Kosten nach § 58 Abs. 1 lit. a PolG/ZH und verstanden als Differenz zwischen den Ausgaben für einen vergleichbaren Standardeinsatz der Polizei bei genügender Planungszeit und den angefallenen Kosten für den effektiven Einsatz – an die Veranstaltenden weitergegeben werden. Konkret werden dann die Veranstaltenden finanziell für den Umstand zur Verantwortung gezogen, dass sie trotz Möglichkeit auf die Einholung einer Bewilligung verzichtet und dadurch einen kostengünstigeren Polizeieinsatz verhindert haben.

[40] Im Übrigen sei festgehalten, dass auch in anderen Kantonen regelmässig bloss eine Ermächtigung – und kein Automatismus – zur Kostenübertragung statuiert wird.⁷⁵ Wenn mit der Initiative eine lasche Umsetzung der Kostenüberbindung kritisiert werden sollte, so mag es vielleicht tatsächlich zutreffen, dass die Polizei trotz Möglichkeit nicht jeden Franken weiterverrechnet. Es ist jedoch anzunehmen, dass sie durchaus seriös agiert und ihr Ermessen pflichtgemäss ausübt, sodass dem Staat keine unnötigen Kosten entstehen. Es sollte immerhin berücksichtigt werden, dass es sich bei der Kostenüberwälzung um ein im Eigeninteresse der Polizei liegendes Instrument zur Kostenreduktion handelt. Gleichzeitig ist eine Kostenübertragung selbst mit einem Kostenaufwand verbunden: Es müssen rechtsmittelresistente Kosteneinschätzungen erstellt und damit zusammenhängende, teilweise aufwändige Beweisverfahren bestritten werden. Dieser Prozess generiert einen manchmal nicht unbeachtlichen Aufwand, auf den aus rein pragmatischen und kostentechnischen Gründen verzichtet wird, weil er sich nicht rechnet.⁷⁶ Sollte es hingegen zutreffen, dass eine Polizeibehörde die Kosten aus reiner Bequemlichkeit nicht weiterverrechnet, wäre es jedenfalls zielführender und ressourcensparender, eine verwaltungsinterne Pflicht zur Nutzung der bestehenden Instrumentarien einzuführen, anstelle einen bestehenden austarierten und grundrechtskonformen Rechtsmechanismus aufzuheben.

[41] *Viertens* wäre mit der Initiative das Verursacherprinzip entgegen der Auffassung des Initiativkomitees gerade nicht umgesetzt geworden. Eine Bestimmung der Haftungsquote nach dem Verursacherprinzip stellt auf das subjektive Verschulden und den objektiven Beitrag bei der Schädigung ab. Insbesondere ist von einer Solidarhaftung abzusehen.⁷⁷ Entsprechend war eine Regelung mit Bundesrecht unvereinbar, welche die Haftung für einen Schaden allen Teilnehmenden

⁷⁵ Vgl. hierzu bspw. Art. 52 Abs. 1 PolG/SG; Art. 42 Abs. 1 f. PolG/FR; Art. 38 Abs. 1 f. PolG/GL; Art. 54–57 PolG/BE; sodann auch Art. 28a PolG/SH i.V.m. § 34 PolV/SH: Verpflichtung zum Ersatz als Regel, was jedoch Spielraum für Ausnahmen zulässt; ebenso differenziert § 71 Abs. 2 f. PolG/BS.

⁷⁶ Vgl. auch die Beurteilung des Regierungsrates im Antrag vom 7. März 2023, Vorlage 5892, S. 6.

⁷⁷ BGE 132 II 371 E. 3.5; TIEFENTHAL (Fn. 47), § 5 N 35; vgl. auch ZUMSTEG (Fn. 18), N 333.

zu gleichen Teilen auferlegte.⁷⁸ Die Initiative hätte nun einerseits nicht berücksichtigt, dass regelmässig nur einzelne Teilnehmende für Schäden verantwortlich zeichnen. Andererseits hätte die die Ausweitung der Beteiligung aller Teilnehmenden an den Kosten, wie sie die Initiative vorsah, zu einer abschreckenden Ausweitung des Kreises der Haftungssubjekten geführt. Die Initiative schwieg sich zwar über den Verteilschlüssel unter den Veranstaltenden und Teilnehmenden aus, doch ist schon das blosses Faktum, dass die Teilnehmenden ohne Rücksicht auf ihr Verschulden jeglichen Schaden mittragen müssen, problematisch.

[42] Eine Interpretation des Verursacherprinzips im Sinne der Initiantinnen und Initianten – das im Übrigen in der Initiative nicht enthalten war und erst noch im Rahmen der gesetzlichen Umsetzung hätte eingefügt werden müssen – wäre nur schwerlich mit den verfassungsmässigen Anforderungen vereinbar gewesen. Denn durch die Bewilligungspflicht als entscheidendes Kriterium für die Frage nach der Kostenbeteiligung hätten spontane Demonstrationen und Kundgebungen immer zu einer Kostenbeteiligung geführt, selbst wenn ein verfassungsmässiger Anspruch auf Durchführung bestanden hätte. Und entgegen des Verursacherprinzips wären sämtliche Kosten weitergegeben worden, was einer differenzierten Aufschlüsselung des zu übernehmenden Anteils gerade entgegensteht.

[43] *Fünftens* vermischte der Initiativtext zwei Kategorien von Kostenübernahmen, nämlich diejenige der Veranstaltenden und Teilnehmenden gegenüber dem Staat betreffend Polizeiaufwendungen und diejenigen gegenüber Privaten bzw. dem Staat im Sinne einer zivilrechtlichen Haftung für Sach- und weiteren Schäden. Funktional hätte diese Unsauberkeit in eine Kausalhaftung geführt, wonach bei unbewilligten Demonstrationen den Veranstaltenden und Teilnehmenden unabhängig vom Verschulden sämtliche Kosten hätten auferlegt werden können. Während dies in Bezug auf Veranstaltende, die als Zweckveranlasser manchmal bewusst in Kauf nehmen, dass Teilnehmende Polizeigüter stören oder gefährden, durchaus gerechtfertigt sein mag,⁷⁹ ist eine solche Regelung bei blossen Teilnehmenden nicht angezeigt. Je nach Ausgestaltung der rechtlichen Regelung würde der teilnehmenden Person entweder fast ganz die Möglichkeit genommen, sich zu exkulpieren, oder – mit entscheidenden prozessualen Konsequenzen – zumindest die Beweislast umgedreht.

5.1.3. Effektives Sparpotential durch Kostenüberbindung

[44] Gemäss dem Initiativ-Argumentarium hätten Demonstrationen in den letzten Jahren zu einer immensen Belastung für die Zürcher Bevölkerung geführt. Insbesondere seien in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 73'702 Einsatzstunden der Polizei für Demonstrationen und Kundgebungen aufgewendet worden. In den Jahren 2015 bis 2022 hätten die Steuerzahler fast 24 Millionen CHF bezahlen müssen. Im Jahr 2021 hätte eine einzelne Organisation an zwei Tagen Einsatzkosten in der Höhe von CHF 434'206 verursacht, wobei diese Kosten von der Öffentlichkeit getragen worden seien.⁸⁰

[45] Mit diesen Ausführungen wurde suggeriert, dass die Öffentlichkeit bei Annahme der Initiative einen grossen Teil dieser Kosten hätte einsparen können. Bei den Summen, die für die

⁷⁸ BGE 143 I 147 E. 6.3.2 und 12.3.

⁷⁹ Vgl. BGE 143 I 147 E. 5.1 f.

⁸⁰ <https://www.anti-chaoten-initiative.ch/argumente>, zuletzt besucht am 24. Januar 2024.

Begleitung von öffentlichen Veranstaltungen aufgewendet werden, handelt es sich in der Tat um eine substantielle Belastung innerhalb der städtischen Jahresrechnung. Weiter gilt es festzuhalten, dass nicht nur die Anzahl bewilligter politischer Veranstaltungen drastisch zugenommen hat, sondern z.B. auch, dass der Aufwand für die Polizeieinsätze rund um Sportveranstaltungen und Konzerte im Jahr 2022 um CHF 800'000 höher ausgefallen ist als budgetiert.⁸¹

[46] Dies sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass nicht diese Kosten im Zentrum der Initiative stehen, sondern dass es lediglich um die Überwälzung der Kosten von illegalen Veranstaltungen geht. Denn wie vorstehend dargelegt, ist die Kostenübernahme für rechtlich zulässige politische Veranstaltungen eine verfassungsmässig verankerte Verpflichtung des Staates: Es handelt sich nicht um einen Luxus, sondern um eine rechtsstaatlich und durch demokratische Grundprinzipien begründete rechtliche Forderung, dass man als Gemeinschaft grundrechtlich zulässige Demonstrationen und die damit verbundenen Unannehmlichkeiten in Kauf nimmt. Verrechnet werden somit bloss verfassungsmässig nicht geschützte Demonstrationen, Kundgebungen und Mahnwachen.

[47] Um das effektive «Sparpotential» zu errechnen, wäre somit die Kenntnis der effektiven Kosten der jeweiligen Einsätze – insbesondere diejenigen der unbewilligten Veranstaltungen – unumgänglich. Solches Material konnte von der Stadtpolizei Zürich auf Anfrage jedoch nicht vorgelegt werden. Dies wurde damit begründet, dass es sich bei der Begleitung von Veranstaltungen um einen Grundauftrag der Polizei handle, weshalb die genaue Aufschlüsselung der Kosten pro Demonstration hinfällig sei. Immerhin lassen sich einige Annäherungen durchführen, die auf dem vorstehend erwähnten Zahlenmaterial zu den durchgeführten bewilligten und unbewilligten Veranstaltungen basieren. Auch wenn es sich um eine ungenaue Rechnung handelt, so sind die implizierten Schlussfolgerungen der Initiantinnen und Initianten zumindest stark in Zweifel zu ziehen. Ausgangspunkt sind dabei die Kosten von 24 Mio. CHF für die Jahre von 2015 bis 2022, die von den Initiantinnen und Initianten behauptet werden. Wenn man diese Zahl als realistisch einstuft, so ergibt sich im Schnitt ein jährlicher Aufwand von ca. 3 Mio. CHF. Mangels weiterführender Angaben ist anzunehmen, dass sich die angegebenen Einsatzstunden und Kosten – im Übrigen nicht weiter belegt – wohl nicht nur auf unbewilligte Demonstrationen, sondern auf sämtliche, d.h. auch bewilligte Demonstrationen beziehen.

[48] Unter der Arbeitshypothese, dass die Begleitung von bewilligten und unbewilligten Veranstaltungen in etwa gleich viel kostet,⁸² müsste gemäss den Angaben des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich bei einem Anteil der unbewilligter Demonstrationen von 35 % bis 40 % aller durchgeführten Demonstrationen im Schnitt jährlich 1 Mio. bis 1.2 Mio. Franken aufgewendet worden sein. Gestützt auf die Angaben der Stadtpolizei ergibt sich für die unbewilligten Veranstaltungen ein Anteil von rund 20 % bis 30 %, wobei dieser Wert in den letzten beiden Jahren sogar bei 15 % lag. Entsprechend wäre mit jährlichen Kosten von ca. CHF 600'000 bis CHF 900'000 zu rechnen, zuletzt gar mit CHF 450'000.

⁸¹ Rechnung 2022, Beschluss des Stadtrats vom 15. März 2023, S. 17. In der Rechnung 2023, Beschluss des Stadtrats vom 20. März 2024, S. 20, scheint das Budget aufgrund von Kundgebungen und Demonstrationen nicht überschritten worden zu sein.

⁸² Zwar ist aufgrund der Kurzfristigkeit, insbesondere der fehlenden Optimierung aller involvierten Interessen, mit einem Mehraufwand zu rechnen, doch ist anzunehmen, dass z.B. bei der Stadt Zürich standardisierte Prozeduren im Umgang mit spontan stattfindenden Kundgebungen und Demonstrationen vorhanden sind. Ebenso existieren Standardrouten für Demonstrationsumzüge, die je nach Kooperationsbereitschaft der Demonstrierenden genutzt werden können. Entsprechend ist nicht ersichtlich, weshalb es sich um im Vergleich mit bewilligten Demonstrationen und Kundgebungen besonders teure Einsätze handeln sollte.

[49] Unter die Kategorie der unbewilligten Demonstrationen fallen sodann auch unbewilligte Eil- und Spontandemonstrationen. Wie vorstehend geschrieben umfasst der grundrechtliche Anspruch aus Art. 16 BV und Art. 22 BV diese Veranstaltungen ebenfalls. Entsprechend müsste wiederum ein Anteil des vorstehend errechneten Betrags ausgeschieden werden, um den tatsächlichen Aufwand für unbewilligte und aus verfassungsrechtlicher Sicht unberechtigterweise durchgeführten Demonstrationen, deren Kosten nicht vom Staat zu tragen sind, zu beziffern. Es handelt sich um einen Bruchteil der oben errechneten 1 Mio. bis 1.2 Mio. CHF bzw. CHF 600'000 bis CHF 900'000.

[50] Vor diesem Hintergrund fallen die Kosten für Demonstrationen und Kundgebungen, die berechtigterweise nicht vom Staat zu übernehmen sind, sondern den Veranstaltern aufgrund ihres unbewilligten und nicht schutzwürdigen Charakters weiterverrechnet werden müssten, um einiges tiefer aus, als dies das Zahlenmaterial der Initiantinnen und Initianten vermuten lässt. Dies trifft selbst dann zu, wenn man annimmt, dass ausserhalb von Zürich – etwa in Winterthur – ebenfalls Demonstrationen stattfinden, denn die Anzahl der Demonstrationen ausserhalb der Stadt Zürich ist im Vergleich eher gering. Zudem sollten die vorgenannten Beträge im Kontext der weiteren Ausgaben der Stadtpolizei berücksichtigt werden. So resultierte im Jahr 2023 ein Aufwand von CHF 365'966'582.37 bei einem Ertrag von CHF 125'271'824.73 und somit einem Aufwandüberschuss von CHF 240'694'737.64.⁸³ Die möglicherweise eingesparten Kosten stellen somit nur einen kleinen Bruchteil der Gesamtausgaben dar.

5.1.4. Haftung für Sachschäden und sonstige Aufwendungen

[51] Weiter verlangte die Initiative, «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» sollten. Auch hier war die Initiative redundant. Denn einerseits sind mit der ausservertraglichen Haftung nach Art. 41 OR zivilrechtliche Instrumente vorhanden, um die fraglichen Personen für die von ihnen verursachten Schäden verantwortlich zu machen. Andererseits können Verursacher schon heute im vorstehend geschilderten Umfang an den Kosten beteiligt werden. Es sollte schliesslich nicht übersehen werden, dass die Geltendmachung von Sach- oder weiteren Schäden von Drittpersonen nicht dem Staat obliegt, sondern den jeweils betroffenen Privaten. Auch hier war der Initiative eine überschüssende Tendenz inne.

5.1.5. Hausbesetzer

[52] Schliesslich forderten die Initiantinnen und Initianten, «dass die Kosten der Räumung von besetzten Liegenschaften auf die an der Besetzung beteiligten Personen oder Organisationen aufgeteilt werden» sollen. Es wurde angeführt, dass monate- bis jahrelange Hausbesetzungen nicht nur ein Ärgernis für die Anwohnerinnen und Anwohner seien und die Liegenschaften zerstört und vermüllt hinterlassen würden. Regelmässig würden dadurch auch Polizeieinsätze und teure Räumungen ausgelöst, die den Besetzerinnen und Besetzern in Rechnung gestellt werden sollten. Sodann seien besetzte Liegenschaften immer wieder Brutstätten von illegalen Demonstrationen,

⁸³ Rechnung 2023, Beschluss des Stadtrats vom 20. März 2023, S. 258.

illegalen Partys und anderen Delikten.⁸⁴ Illegale Besetzungen von Grundstücken – seien sie nun Privateigentum oder Eigentum der öffentlichen Hand – sind nicht hinzunehmen und es besteht ein berechtigtes Interesse an der Unterbindung. Eine polizeiliche Räumung ist daher ein rechtlich zulässiges Mittel zur Beseitigung des Zustandes. Auch hier bestehen jedoch schon jetzt rechtliche Mittel bzw. das hierzu notwendige Instrumentarium wird auf Bundesebene ausgebaut.⁸⁵ Sodann ist zu bemerken, dass dieser Teil der Initiative durchaus sachfremd erscheint; inwiefern die Einheit der Materie der Initiative i.S.v. Art. 28 Abs. 1 lit. KV/ZH gewahrt gewesen sein soll, ist nicht ersichtlich. Zu Recht verzichtete der Gegenvorschlag des Kantonsrates daher auch auf eine weitere Regelung dieses Aspekts.

5.2. Gegenvorschläge und Entwurf zur Umsetzung

[53] Der Regierungsrat empfahl die Initiative zur Ablehnung und begründete dies damit, dass eine umfassende Bewilligungspflicht zu weit gehe bzw. schon heute eine Bewilligungspflicht eingeführt werden könne. Die Initiative lasse unterschiedliche örtliche Gegebenheiten ausser Acht und greife ohne Not in die Gemeindeautonomie ein. Ebenso sei die beabsichtigte Kostenregelung nicht notwendig, da aktuell schon zivilrechtliche Regelungen bzw. die adhäsionsweise Behandlung im Strafprozess offenstehe. Schliesslich weist der Regierungsrat auf die bereits bestehende Möglichkeit der Überbindung der Polizeikosten nach § 58 Abs. 1 lit. b PolG sowie den zusätzlichen Aufwand eines Zwanges zur Kostenüberbindung hin. Aufgrund des Umstands, dass eine zwingende Kostenüberbindung wohl vom Volk gewünscht sei, beantragte der Regierungsrat in Anwendung von § 133 Abs. 2 lit. b GPR/ZH die Ablehnung der Initiative und die Zustimmung zum Gegenvorschlag in der Form einer Modifikation von § 58 PolG/ZH:⁸⁶

¹ Die Polizei kann Kostenersatz verlangen

- a. von der Veranstalterin oder vom Veranstalter eines Anlasses, der einen ausserordentlichen Polizeieinsatz erfordert,
- b. von der Verursacherin oder vom Verursacher eines Polizeieinsatzes, wenn diese oder dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat,
- c. von der Betreiberin oder vom Betreiber einer Alarmanlage für das Ausrücken bei Fehlalarm.

² Die Polizei muss von der Verursacherin oder vom Verursacher eines ausserordentlichen Polizeieinsatzes Kostenersatz verlangen, wenn diese oder dieser vorsätzlich gehandelt hat.

³ Bei Veranstaltungen, die ganz oder teilweise im öffentlichen Interesse liegen oder einem ideellen Zweck dienen, kann der Kostenersatz herabgesetzt oder ganz erlassen werden. Ausgenommen sind Fälle nach Abs. 2.

⁸⁴ <https://www.anti-chaoten-initiative.ch/argumente>, zuletzt besucht am 26. Januar 2024; Antrag des Regierungsrates vom 7. März 2023 (Fn. 2), S. 3.

⁸⁵ Vgl. auch aktuelle Bemühungen zur Vereinfachung der Durchsetzung von Zwangsräumungen durch eine Anpassung von Art. 926 ZGB und der Einführung der gerichtlichen Verfügung i.S.v. von Art. 260a f. ZPO (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-99423.html>, zuletzt besucht am 26. Januar 2024).

⁸⁶ Vgl. Antrag des Regierungsrates vom 7. März 2023, Vorlage 5892, S. 6.

⁴ Bei Veranstaltungen, die der Ausübung des verfassungsmässig garantierten Demonstrationsrechts dienen, werden den Veranstaltern keine Kosten auferlegt, sofern sie nicht vorsätzlich oder grobfahrlässig gegen behördliche Auflagen verstossen haben.

[54] Der Entwurf des Regierungsrates statuierte in Abs. 2 eine Pflicht der Polizei, den Verursachern von ausserordentlichen Polizeieinsätzen die Kosten – auch bei Veranstaltungen, die ganz oder teilweise im öffentlichen Interesse liegen bzw. einem ideellen Zweck dienen – zu verrechnen, wenn sie vorsätzlich bewirkt wurden. Veranstaltungen, die der Ausübung des verfassungsmässig garantierten Demonstrationsrechts dienen, hätten hingegen keine Kosten auferlegt werden dürfen, sofern nicht vorsätzlich oder grobfahrlässig gegen behördliche Auflagen verstossen worden wäre (Abs. 4). Der aktuelle Abs. 2 wäre in einen Abs. 3 überführt worden. Neu wäre aufgrund einer entsprechenden Streichung Abs. 4 nicht bloss auf bewilligte Veranstaltungen anwendbar gewesen, sondern auf alle verfassungsmässig geschützten Demonstrationen. Damit hätte sich wohl eine Verschiebung ergeben, welche Versammlungstypen unter welchen Absatz gefallen wären; es ist zu vermuten, dass die unbewilligten, verfassungsmässig geschützten Demonstrationen und Kundgebungen unter Abs. 4 gefallen wären (und nicht unter Abs. 3 bzw. aktuell Abs. 2). Die Präzisierung in Abs. 4, wonach auch der vorsätzliche Verstoss zu einer Auferlegung der Kosten führen soll, ist als bloss redaktionelle Ergänzung zu verstehen.

[55] Grundsätzlich wäre der Formulierungsvorschlags des Regierungsrates im Sinne des oben geschilderten Verursacherprinzips und unter Berücksichtigung der verfassungsmässigen Vorgaben durchaus geeignet gewesen, die erwachsenen Kosten bei ausserordentlichen Polizeieinsätzen einzuverlangen. So wurde auf eine problematische umfassende Bewilligungspflicht sowie auf eine undifferenzierte Kausalhaftung von Veranstaltenden und Teilnehmenden verzichtet. Es wäre jedoch offengeblieben, wie die Kosten für einen «ausserordentlichen Polizeieinsatz» gemäss Abs. 2 des Entwurfs verteilt worden wären.

[56] Der Gegenvorschlag des Kantonsrates (vgl. vorstehend Ziff. 1) nimmt den Grundgedanken der Pflicht zur Kostenüberwälzung auf, möchte aber die Übereinstimmung mit den Grundrechten, den verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien sowie der Rechtsprechung garantieren. Damit wird den vorstehend geäusserten Bedenken Rechnung getragen. Ungeklärt bleibt immer noch, was unter «ausserordentlichen Polizeieinsätzen» genau zu verstehen ist. Wenn damit «übermässige» Kosten gemeint sind, d.h. Kosten jenseits des Grundauftrags der Polizei (z.B. Begleitung von spontanen, trotz Vorlaufzeit unbewilligten, aber verfassungsmässig geschützten Demonstrationen), ist jedenfalls fraglich, ob sich überhaupt eine Veränderung zur heutigen Lage ergibt. Die Bewilligungspflicht – vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen an sich kritisch (Ziff. 5.1.2.b) zu beurteilen – könnte jedoch auch den Schluss nahelegen, dass unter «ausserordentlichen» Kosten die Aufwendungen für unbewilligte Veranstaltungen zu verstehen sind. Die unbedingte Pflicht zur Kostenübertragung erscheint sodann – wie schon erwähnt – nicht in jedem Falle zielführend, da sich in gewissen Fällen die Kostenübertragung aufgrund des Verwaltungsaufwands nicht rechnet und somit nur noch weitere Kosten generiert werden.

[57] Nach Annahme des Gegenvorschlags arbeitete der Regierungsrat folgenden Entwurf aus, der aus zwei Eingriffen im PolG/ZH besteht:

§ 7a Demonstrationen, Kundgebungen und andere Veranstaltungen, die zu gesteigertem Gemeindegebrauch führen, bedürfen einer vorgängigen Bewilligung durch das zuständige Gemeinwesen.

§ 58 [...] ³ Die Polizei muss von der Verursacherin oder dem Verursacher eines ausserordentlichen Polizeieinsatzes Kostenersatz verlangen, wenn diese oder dieser vorsätzlich gehandelt hat.

⁴ Sie verrechnet die Kosten eines ausserordentlichen Polizeieinsatzes ab dem Zeitpunkt, in dem Leistungen erforderlich werden, die über den Grundauftrag zur Verhinderung polizeiwidriger Zustände hinausgehen.

⁵ Sie auferlegt die Kosten der Verursacherin oder dem Verursacher anteilmässig nach Massgabe ihres bzw. seines konkreten Beitrags.

⁶ Bei bewilligten Veranstaltungen, die der Ausübung des verfassungsmässig garantierten Demonstrationsrechts dienen, werden der Veranstalterin oder dem Veranstalter keine Kosten auferlegt, ausser sie bzw. er hat vorsätzlich oder grobfahrlässig gegen Auflagen der Bewilligung verstossen.

[58] Zunächst soll mit § 7a E-PolG/ZH die allgemeine Bewilligungspflicht gesetzlich verankert werden. Sodann werden durch die neuen Abs. 3–6 des § 58 E-PolG/ZH zunächst die bewilligten Veranstaltungen, die unter den Schutz der Verfassung fallen, von der Kostentragungspflicht ausgenommen (Abs. 6). Bei den übrigen Veranstaltungen müssen die Kosten von ausserordentlichen Einsätzen weiterverrechnet werden (Abs. 3), wobei der Regierungsrat – unter Berücksichtigung der vorstehend skizzierten Vorgaben aus Verfassung und verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien – Einschränkungen vornimmt: Gemäss Abs. 4 sind unter ausserordentlichen Kosten nur jene Kosten jenseits des polizeilichen Grundauftrags zu verstehen. Abs. 5 statuiert die Verteilung der Kosten nach dem Beitrag der jeweils fraglichen Person. Zusammen mit Abs. 2 (Anforderung des Vorsatzes bzw. Grobfahrlässigkeit) wird damit das Verursacherprinzip gesetzlich verankert. Abs. 6 enthält sodann die schon im ersten regierungsrätlichen Vorschlag enthaltene redaktionelle Klärung, dass auch der vorsätzliche Verstoss gegen Auflagen erfasst ist.

[59] Insbesondere ist bedauerlich, dass in § 7a E-PolG/ZH keine Ausnahme für spontane, verfassungsmässig geschützte Demonstrationen und Kundgebungen geschaffen wurde. Dies schliesst eine verfassungskonforme Praxis nicht aus; damit werden jedoch vermeidbare Unklarheiten geschaffen. Es wäre wünschenswert – und zur Absicherung einer in dieser Hinsicht den verfassungsmässigen Vorgaben genügenden Regelung wohl notwendig –, wenn im Verlaufe des weiteren Gesetzgebungsprozesses § 7a E-PolG/ZH dahingehend ergänzt würde, wonach spontane Versammlungen und Kundgebungen von der Bewilligungspflicht ausgenommen bzw. – unter Voraussetzung eines Ansprechpartners – einer blossen Meldepflicht unterstellt werden. Sodann ist die Bewilligungspflicht auch wegen der Beschneidung der Gemeindeautonomie kritisch zu beurteilen (vgl. Ziff. 5.1.2.b). Die Auffassung des Regierungsrates, wonach die Bewilligungen durch die Gemeinden ausgesprochen werden und deshalb die Gemeindeautonomie gewahrt bleibe,⁸⁷ unterschlägt, dass die Gemeinden gehalten wären, eine allgemeine Bewilligungspflicht einzuführen. Eine Regelung, die die Bewilligungspflicht von der Anzahl der Teilnehmenden abhängig macht,⁸⁸ wäre gerade nicht mehr möglich.

[60] Der Entwurf bringt insofern Klärung, als dass neu ausserordentliche Kosten jene Kosten sind, die jenseits des Grundauftrags der Polizei anfallen. Gemäss Regierungsrat sind dies die

⁸⁷ Antrag des Regierungsrates vom 22. Mai 2024 (Fn. 86), S. 2.

⁸⁸ Vgl. Fn. 71.

Aufwendungen, «die z.B. aufgrund ihrer Grösse oder ihres Gewaltpotenzials den Grundauftrag sprengen».⁸⁹ Es bleibt aber gerade offen, wie spontane unbewilligte, aber verfassungsmässig geschützte Veranstaltungen in der Kostenfrage zu behandeln sind. Immerhin ist in zweifacher Hinsicht eine verfassungsmässige Interpretation möglich: Denkbar ist einerseits, dass § 58 Abs. 2 E-PolG/ZH dem Abs. 3 vorgeht und entsprechend der Kostenersatz herabgesetzt oder ganz erlassen werden. Andererseits könnte Abs. 3 dem Abs. 2 vorgehen, weil es sich um einen ausserordentlichen Einsatz handelt, dessen Kosten weiterverrechnet werden müssen. Im Einklang mit den verfassungsmässigen Vorgaben wäre dann jedoch Abs. 4 heranzuziehen, der anhand des kostenlos zu erbringenden Grundauftrages der Polizei zum Absehen von einer Kostenüberbindung führen würde. Welche Variante zu bevorzugen ist, hängt mitunter davon ab, welche Leistungen durch den polizeilichen Grundauftrag abgedeckt sind. In jedem Falle zielführender wäre eine explizite Ergänzung in § 58 Abs. 3 E-PolG/ZH, wonach im Rahmen von verfassungsmässig geschützten Spontanversammlungen den Teilnehmenden bzw. Veranstaltenden keine Kosten für einen ordentlichen Polizeieinsatz übertragen werden können.

[61] Zusammenfassend nimmt der regierungsrätliche Entwurf die beiden zentralen Aspekte des Gegenvorschlags – die Bewilligungspflicht und die Pflicht zum Kostenersatz – auf. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, dass er mehrheitlich Vorgaben der Verfassung berücksichtigt und die einschlägigen grundlegenden Prinzipien des Verwaltungsrechts wahrt. Positiv fällt auf, dass – auch im Vergleich zum ersten regierungsrätlichen Vorschlag – das Verursacherprinzip implementiert wurde und mittels Einführung des Begriffes des polizeilichen Grundauftrags das Konzept der «ausserordentlichen Kosten» geschärft wurde, auch wenn weiterhin zentrale Fragen offen bleiben. Problematisch ist hingegen die Einführung einer allgemeinen Bewilligungspflicht und der damit einhergehende Eingriff in die Gemeindeautonomie ohne Not: Weshalb man kantonal eine Bewilligungspflicht einführen muss, erschliesst sich – wie schon bei der Initiative und beim Gegenvorschlag – nicht. Die Problematik wird immerhin dadurch gemildert, dass der Gegenvorschlag in jeder Gemeinde des Kantons angenommen wurde (in Zürich stimmten nur die Kreise 3, 4 und 5 dagegen) und somit offenbar ein entsprechendes Bedürfnis besteht.

[62] Man kommt weiter in Bezug auf die angestrebte Regelung der Kostenübertragung nicht umhin, festzustellen, dass die entworfene Regelung – selbst wenn sie im Sinne der vorstehenden Ausführungen umgesetzt wird – lediglich die aktuelle (und vermutlich sowohl verfassungskonforme als auch kosteneffiziente) Praxis zu beschreiben scheint. Es besteht jedoch die Gefahr, dass eine Verschlechterung der Rechtslage eintritt, da das behördliche Ermessen, auf unergiebige Verfahren zu verzichten, aufgehoben wird. Am Ende des politischen Tages ist daher fraglich, ob sich hier die Zürcher Stimmbevölkerung nicht bloss einen teuren demokratischen Zeitvertreib geleistet hat, der in rechtlicher Hinsicht wenig bis gar nichts verändert.

[63] Sollte die Zürcher Stimmbevölkerung mit der Umsetzung des Vorschlags nicht einverstanden sein, kann sie das fakultative Referendum ergreifen (Art. 33 Abs. 1 lit. a KV/ZH). Zudem steht gegen den Erlass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. b BGG i.V.m. Art. 87 Abs. 1 BGG).

⁸⁹ Antrag des Regierungsrates vom 22. Mai 2024 (Fn. 86), S. 3.

6. Baselstädtische «Anti-Chaoten-Initiative»

[64] Bei der baselstädtischen Initiative handelt es sich um eine unformulierte Initiative i.S.v. § 2 IRG/BS. Sie weist folgenden Wortlaut auf:

Der Kanton Basel-Stadt ergreift folgende Massnahmen, damit im Rahmen von Demonstrationen und Kundgebungen illegale Aktionen verhindert werden:

- Der Regierungsrat erarbeitet ein griffiges Konzept, um die hohe Anzahl nicht bewilligter Demonstrationen und Kundgebungen zu reduzieren und berichtet periodisch über den Erfolg des Konzepts.
- Bei unbewilligten Demonstrationen und Kundgebungen haften die Störer für entstandene Polizeikosten und Schäden. Von den Behörden als zulässig erachtete Spontandemonstrationen und Spontankundgebungen bleiben möglich.
- Störer, welche während bewilligten Demonstrationen oder Kundgebungen Gewalt gegen Personen oder Sachen ausüben, haften für die daraus entstandenen Polizeikosten und Schäden.
- Personen oder Gruppen, welche andere Demonstrationen oder Kundgebungen widerrechtlich stören, beispielsweise durch Gewaltausübung oder andere Formen der Nötigung, haften für die daraus entstandenen Polizeikosten und Schäden.

[65] Nachdem die Initiative gemäss der Staatskanzlei zustande gekommen ist, wird nun durch den Grossen Rat auf Antrag des Regierungsrates über die Zulässigkeit der Initiative befunden. Im Anschluss hätte der Grosse Rat die Möglichkeit, die Initiative auszuformulieren oder dem Stimmvolk zum Entscheid vorzulegen (§ 21 IRG).

[66] Die Initiative strebt zunächst ein «griffiges Konzept» zur Reduktion der unbewilligten Demonstrationen und Kundgebungen an. Dies ist ein nachvollziehbares Bedürfnis, bedarf jedoch zweier Korrekturen. Einerseits schüttet die Initiative das Kind mit dem Bade aus, da gewisse unbewilligte Demonstrationen verfassungsmässig geschützt und innerhalb eines demokratischen Rechtsstaats sogar wünschenswert sind (vgl. vorstehend Ziff. 5.1.1). Andererseits kann die Behauptung der «hohen Anzahl» unbewilligter Veranstaltungen durchaus relativiert werden: Im Jahr 2023 wurden insgesamt 242 Demonstrationen, Standkundgebungen und Mahnwachen abgehalten. Davon waren 56 Veranstaltungen, d.h. im Vergleich zum Vorjahr 43 weniger, unbewilligt.⁹⁰ Es liegt die Vermutung nahe, dass – neben anderen Kundgebungen wie z.B. Klimaprotesten – insbesondere Veranstaltungen von Coronaskeptikern und Massnahmegegnern einen grossen Anteil ausmachten. Vom 1. Januar 2022 bis zum 21. Februar 2022 wurden immerhin noch sieben unbewilligte «Corona Montagsspaziergänge» aufgezeichnet, also rund ein Drittel der in diesem Zeitraum stattfindenden unbewilligten Demonstrationen und Kundgebungen.⁹¹

[67] In der baselstädtischen Initiative sollen sodann zwar bei unbewilligten Demonstrationen und Kundgebungen ebenfalls die Polizeikosten und Schäden überwältzt werden – terminologisch

⁹⁰ Demonstrationsstatistik 2023 vom 10. Januar 2024, abrufbar unter <https://www.bs.ch/nm/2024-statistik-der-demonstrationen-im-jahr-2023-jsd.html>, zuletzt besucht am 25. Juli 2024.

⁹¹ Vgl. Demonstrationsstatistik 2022 vom 4. Januar 2023, abrufbar unter <https://www.bs.ch/nm/2023-statistik-der-demonstrationen-im-jahr-2022-jsd.html>, zuletzt besucht am 25. Juli 2024.

unscharf wird nicht von den Teilnehmenden und Veranstaltenden als Verursachern, sondern von Störern gesprochen –, doch bleiben «[v]on den Behörden als zulässig erachtete Spontandemonstrationen und Spontankundgebungen [...] möglich».⁹² Damit wird ein Behördenermessen sichergestellt und die Vorgaben der Verfassung können gewahrt werden. Es handelt sich somit um einen frappanten Unterschied zur Zürcher Initiative, da keine ausnahmslose Bewilligungspflicht etabliert werden soll. Obwohl dem Wortlaut der Initiative so nicht eindeutig zu entnehmen, werden den Veranstaltenden und Teilnehmenden von Spontandemonstrationen und Spontankundgebungen in der Konsequenz wohl keine Kosten weiterverrechnet. Im Übrigen fokussiert sich die Initiative auf Störer, die entweder bei bewilligten Demonstrationen und Kundgebungen Gewalt ausüben oder andere Demonstrationen oder Kundgebungen widerrechtlich stören. Ihnen sollen in Zukunft die Schäden und die Kosten für Polizeieinsätze überbunden werden können.

[68] Die Initiative ist jedoch – wie das Zürcher Pendant – in ihrem Bestreben redundant, weil mit § 71 PolG/BS Mechanismen zur Weiterverrechnung von Kosten bestehen. Ebenso ist nicht ersichtlich, worin der Mehrwert in Bezug auf die Haftungsregelung für Schäden bestehen sollte: Auch hier sind schon bewährte Instrumente vorhanden, etwa die ausservertragliche Haftung nach Art. 41 OR. Die Haftung für die Störung von anderen Demonstrationen und Kundgebungen ist schliesslich ebenfalls ohne neuen Gehalt. Somit erweist sich die baselstädtische Initiative im Kern ebenfalls als überflüssig.

7. Fazit

[69] Zusammenfassend weisen die «Anti-Chaoten-Initiativen» einige Ungereimtheiten auf und wirken bisweilen unausgereift oder – man mag es trotz der offenbar vorhandenen Ordnungsliebe so fassen – chaotisch. Das zentrale Manko der ursprünglichen Zürcher Initiative – die verfassungswidrige Einführung einer Bewilligungspflicht für spontane Bewilligungen samt Kostenüberwälzung im Kontext unbewilligter Demonstrationen – ist im aktuellen Umsetzungsvorschlag des Regierungsrates zwar nicht mehr vorhanden. Der Vorschlag ist jedoch in Bezug auf die Regelung der spontanen Demonstrationen und Kundgebungen betreffend Bewilligungspflicht und Kostentragung unklar. Sodann erweisen sich die Zürcher und die baselstädtische Vorlagen als überflüssig, weil schon heute ausreichende Instrumente zur Überbindung von Kosten oder für die Geltendmachung von Schäden zur Verfügung stehen.

[70] Die Initiantinnen und Initianten erkaufen sich die Verschärfung der Haftungsregelungen durch eine korrespondierende Erhöhung der Hemmschwelle für politische Demonstrationen und Kundgebungen. Dabei gilt, dass es sich bei der Verfolgung von Chaoten um ein durchaus legitimes Anliegen handelt: Manche Demonstrationen und Kundgebungen sind schlichtweg nicht schutzwürdig und gewisse Teilnehmende – etwa Mitglieder des *Schwarzen Blocks*, die für Sachschäden und Scharmützel mit der Polizei verantwortlich zeichnen – sind ohne Frage zur Rechenschaft zu ziehen und zur Kasse zu bitten. Man unterstützt jedoch keine Chaoten, Randalierer oder Hooligans, wenn man die Initiativbegehren kritisiert und auf der Einhaltung der in der Bundesverfassung verbürgten Grundrechte pocht. Denn es sei daran erinnert, dass Demonstrationen und Kundgebungen mit politischem oder ideellem Zweck, die nicht einfach mit Vandalismus und Hooliganismus gleichgesetzt werden dürfen, für eine demokratische Gesellschaft von

⁹² S. https://www.svp-basel.ch/wp-content/uploads/sites/20/2023/03/Initiat_Anti_kompl_01.pdf, zuletzt besucht am 24. Januar 2024.

besonderem Wert sind.⁹³ So sprechen instrumentelle Gründe wie der Beitrag zum Meinungsbildungsprozess oder der Schutz der Stimme von politischen Minderheiten für einen möglichst grossen grundrechtlichen Schutz.⁹⁴ Ebenso ist die individuelle und kollektive Entfaltungsfreiheit – wie sie sich in der Meinungs- und Versammlungsfreiheit paradigmatisch zeigt – ein intrinsisches Gut, das eine Gesellschaft zu bewahren und zu bewirtschaften hat.⁹⁵ Demonstrationen sind unabhängig von der vertretenen Botschaft unbequem, denn es ist Ziel und Zweck einer solchen Veranstaltung, den Mitmenschen eine bestimmte Position möglichst eindringlich und nachhaltig zu vermitteln. Was jedoch das erlaubte Mass überschreitet, kann bestraft werden; hierzu stehen schon heute zivilrechtliche oder strafrechtliche Normen – insb. der Landfriedensbruch (Art. 260 StGB) – zur Verfügung

[71] Wenig überzeugend ist daher eine undifferenzierte Stimmungsmache, die Demonstrationen als Sammelbecken für gewaltbereite Personen inszeniert und generell in ein negatives Licht rückt – etwa im Nachgang zur Abstimmung vom 4. März 2024 zu lesen in der «Neuen Zürcher Zeitung»: «[In Zürich] finden die meisten Kundgebungen und Demonstrationen statt, im Schnitt fast eine pro Tag. Und dort versammeln sich in der Regel auch die Schläger und ziehen durch die Strassen.»⁹⁶ Auch die Initiativen sind schlussendlich Ausdruck einer Politik, die das Bestehen eines Problems, einer Regelungslücke und eines Rechtsbedürfnisses suggeriert, obwohl bei Lichte betrachtet kein Handlungsbedarf besteht. Natürlich steht es der Stimmbevölkerung offen, entsprechende Regelungen zu erlassen und sich dabei an die Losung «nützt nichts, schadet nichts» zu halten. Man sollte sich dabei jedoch bewusst sein, dass man durch die Finanzierung der Abstimmungen und anschliessenden politischen Prozesse viel Geld aufwendet, das man anderer Stelle besser einsetzen könnte. Ebenso ist zu fragen, ob man wirklich eine Politik unterstützen möchte, die Phantome jagt und ohne wirkliche Gründe verfassungsmässige Grundrechtsgarantien einschränkt, anstelle einen Beitrag zur Lösung von tatsächlichen Problemen zu leisten. Nicht zu vergessen ist, dass Initiativen in Form der allgemeinen Anregung bzw. des unformulierten Vorschlags das Potential aufweisen, ein Begehren zur Gewinnung politischen Kapitals – von der Debatte betreffend Zulassung der Initiative über den Abstimmungskampf bis hin zur konkreten Umsetzung – mehrmals zu bewirtschaften, manchmal zur blossen Profilierung. Solche politischen Winkelzüge sind hinzunehmen; sie sind deswegen jedoch noch nicht vor Kritik gefeit.

MATTHIAS HÄCHLER, Rechtsanwalt, MLaw (UZH), MJur (Oxon), Doktorand an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich.

Ich danke Herrn Prof. Dr. iur. Matthias Mahlmann für wertvolle Hinweise und Kommentare, ebenso der Stadtpolizei Zürich für die freundliche Auskunft und das bereitgestellte Zahlenmaterial. Abschliessend sei der Fachredaktion des Jusletters für weiterführende Anmerkungen gedankt.

⁹³ Vgl. KIENER et al. (Fn. 9), § 22 N 4.

⁹⁴ Vgl. zur Relevanz der Versammlungsfreiheit für Minderheiten, die etwa im Parlament auf Kantons- bzw. Bundesebene unterrepräsentiert sind CR CF-MALINVERNI (Fn. 8), Art. 22 N 23.

⁹⁵ Vgl. paradigmatisch JOHN STUART MILL, On Liberty, in: ders., On Liberty, Utilitarianism, and Other Essay, hrsg. v. Philip/Rosen, Oxford 2015, S. 5 ff., insb. Kap. II und III, mit grundlegenden Begründungen des instrumentellen sowie intrinsischen Werts der Freiheit für eine Gemeinschaft und ihre Mitglieder.

⁹⁶ NZZ vom 4. März 2024, «Mit dem Gegenvorschlag zur «Anti-Chaoten-Initiative» gewinnt die realistischere Vorlage – sogar die Stadt Zürich will schärfere Regeln» (<https://www.nzz.ch/zuerich/anti-chaoten-sogar-die-stadt-zuerich-will-strengere-regeln-fuer-demonstrationen-ld.1820300>), zuletzt besucht am 29. Juli 2024.