

Antrag des Regierungsrates vom 7. März 2023

**5892**

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

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. März 2023,

*beschliesst:*

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

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem obligatorischen Referendum.

IV. Der beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

---

**Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:****Kantonale Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung (Anti-Chaoten-Initiative)**

Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die zugehörige Verordnung (VPR) in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

- Im Kanton Zürich seien Regelungen zu erlassen, welche sicherstellen,
- dass in den Gemeinden des Kantons Zürich Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen, die zu gesteigertem Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds führen, bewilligungspflichtig sind.
  - dass bei illegalen Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitigen Veranstaltungen die Kosten für Polizeieinsätze, aber auch Sachbeschädigungen oder andere Schäden auf Veranstalter und Teilnehmer aufgeteilt werden.
  - dass Personen oder Organisationen, welche bewilligte Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen stören und damit Sachbeschädigungen, Gewaltausübung 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.
-

### **Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:**

Die Versammlungsfreiheit ist ein wichtiges Grundrecht für jede Demokratie. Sie beinhaltet das Recht, Kundgebungen einzuberufen, sich zu versammeln und friedlich zu demonstrieren. Nicht vom Grundgehalt umfasst sind jedoch Zusammenkünfte, bei denen Gewaltakte verübt werden oder anderweitig gegen die Rechtsordnung verstossen wird. Die dafür verantwortlichen Personen müssen endlich zur Rechenschaft gezogen werden. Es ist nicht in Ordnung, wenn die Steuerzahler für Ausschreitungen und Vandalismus zahlen müssen.

- Ja zur Bewilligungspflicht für Demonstrationen: Unbewilligte Demonstrationen lösen schnell einmal Polizeikosten von mehreren Hunderttausend Franken aus. Auch die volkswirtschaftlichen Kosten sind oft beträchtlich. Daher ist es wichtig, dass Demonstrationen stets bewilligt werden müssen.
  - Veranstalter illegaler Demonstrationen sollen für die Kosten geradestehen: Bei illegalen Demonstrationen und Kundgebungen sind Kravalle und Sachbeschädigungen an der Tagesordnung. Es ist nicht in Ordnung, dass die Steuerzahler am Schluss die Schäden berappen müssen. Wer illegale Kundgebungen oder Veranstaltungen durchführt, soll künftig zur Kasse gebeten werden.
  - Wer bewilligte Demonstrationen stört, muss für die Konsequenzen geradestehen: Stört jemand bewilligte Demonstrationen, Kundgebungen oder andere Veranstaltungen und führt dies zu Sachbeschädigungen oder anderen rechtswidrigen Handlungen, müssen die verantwortlichen Personen für die daraus entstehenden Kosten und die Kosten des dafür notwendigen Polizeieinsatzes aufkommen.
  - Hausbesetzer sind zur Verantwortung zu ziehen: Wer eine Liegenschaft illegal besetzt, muss für die daraus entstehenden Kosten aufkommen, aber auch für den notwendigen Polizeieinsatz haftbar gemacht werden. Besetzte Liegenschaften sind immer wieder Brutstätten von illegalen Demonstrationen, illegalen Partys und anderen Delikten. Daher ist ein hartes Durchgreifen wichtig.
-

## **B. Gegenvorschlag des Regierungsrates**

**(vom .....; Gegenvorschlag zur «Anti-Chaoten-Initiative»)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. März 2023,

*beschliesst:*

I. 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.

---

### **Bericht**

#### **1. Formelles**

Am 21. November 2022 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 20. Mai 2022 (ABI 2022-05-20) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») eingereicht. Mit Verfügung vom 30. Januar 2023 (ABI 2023-02-03) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist in der Form der allgemeinen Anregung abgefasst.

Gestützt auf § 133 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert vier Monaten nach der Einreichung einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt. Innert gleicher Frist beantragt er dem Kantonsrat zudem einen der folgenden Entscheide:

- a) Ablehnung der Initiative,
- b) Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,

- c) Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- d) Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

## **2. Gültigkeit der Volksinitiative**

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Die in der Form der allgemeinen Anregung ausformulierte Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») wahrt die Einheit der Materie und verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht. Die Initiative ist durchführbar.

Zusammengefasst erweist sich die Volksinitiative als gültig.

## **3. Beurteilung der Volksinitiative**

Im Kern geht es bei der vorliegenden Volksinitiative wie bei der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 248/2016 betreffend Chaoten statt Steuerzahler belasten darum, dass Polizeieinsätze im Rahmen von Demonstrationen, Kundgebungen und anderen Veranstaltungen sowie im Rahmen von illegalen Hausbesetzungen in Zukunft nicht mehr den Steuerzahlenden zur Last fallen sollen. Ferner sollen auch die Kosten für Sachbeschädigungen oder andere Schäden im Rahmen solcher Vorfälle nicht mehr vom Staat, sondern von den entsprechenden Veranstalterinnen und Veranstaltern, Störerinnen und Störern sowie teilweise auch von blossen Teilnehmenden getragen werden. Zudem sollen Demonstrationen, Kundgebungen oder andere Veranstaltungen eines gewissen Ausmasses auf öffentlichem Grund stets bewilligungspflichtig werden.

Der Regierungsrat teilt die Haltung der Initiantinnen und Initianten im Grundsatz, dass bei Anlässen, bei denen rechtswidrige Handlungen erfolgen und insbesondere Gewalt gegen Personen oder Sachen ausgeübt wird, sowie bei illegalen Hausbesetzungen die Fehlbaren zivil- und strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden.

Die Volksinitiative verlangt für sämtliche Anlässe, die zu gesteigertem Gemeingebrauch des kantonalen oder kommunalen Grundes führen, eine strikte Bewilligungspflicht. Bereits heute besteht sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindeebene die Möglichkeit, bei gesteiger-

tem Gemeingebrauch eine Bewilligung zu verlangen. Die umfassende Bewilligungspflicht lässt damit unterschiedliche örtliche Gegebenheiten ausser Acht und greift ohne Not in die Gemeindeautonomie ein, was abzulehnen ist.

Die Auferlegung der Kosten von Sachbeschädigungen oder anderen Schäden im Rahmen von Demonstrationen, Kundgebungen und anderen Veranstaltungen wird bisher über den Zivilweg (Art. 41 OR) oder adhäsionsweise im Strafprozess geltend gemacht, weshalb für eine zusätzliche Regelung im kantonalen Recht keine Notwendigkeit besteht.

In Bezug auf die Kosten für Polizeieinsätze ist darauf hinzuweisen, dass die Polizei bereits heute gestützt auf § 58 Abs. 1 lit. b des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (PolG, LS 550.1) von der Verursacherin oder vom Verursacher eines Polizeieinsatzes, wenn diese oder dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat, Kostenersatz verlangen kann; eine Verpflichtung zur Überbindung der Kosten führte zu einem Mehraufwand für die Polizei, ohne dass im Einzelfall garantiert werden könnte, dass eine Kostenübertragung auch möglich ist. Im Lichte der vorliegenden Volksinitiative ist jedoch davon auszugehen, dass dieser Mehraufwand in Kauf zu nehmen ist. In jedem Fall zu beachten ist, dass die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art. 16 und 22 der Bundesverfassung (BV, SR 101) wichtige Grundrechte sind, die nur nach Massgabe von Art. 36 BV eingeschränkt werden können.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass namentlich in den Bereichen der Bewilligungspflicht und der Überbindung von Sach- und Personenschäden kein Bedarf für Regelungen besteht und die Volksinitiative diesbezüglich abzulehnen ist. Dem Anliegen der vermehrten Kostenüberbindung soll durch einen Gegenvorschlag Rechnung getragen werden.

#### **4. Gegenvorschlag**

Ein Gegenvorschlag muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung in materieller Hinsicht eng mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative zusammenhängen (BGE 113 Ia 46). Er darf die Initiative zwar verbessern, jedoch keine andere Frage stellen, sondern lediglich eine andere Antwort vorschlagen. Nach Art. 30 KV muss ein Gegenvorschlag sodann die gleiche Rechtsform aufweisen wie die Hauptvorlage.

Inhaltlich soll der Gegenvorschlag die Kostentragungspflicht bei Polizeieinsätzen im Rahmen von Veranstaltungen wie Demonstrationen und Kundgebungen sowie bei der Räumung von besetzten Liegenschaften verschärfen, indem Kosten für ausserordentliche Polizeieinsätze in Zukunft zwingend den Verursacherinnen und Verursachern überbunden werden, sofern diese vorsätzlich gehandelt haben.

Die Umsetzung der allgemeinen Anregung könnte durch eine Anpassung von § 58 PolG erfolgen, der danach wie folgt aussehen könnte:

- § 58. <sup>1</sup> 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.

Polizeiliche  
Leistungen

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

Damit besteht ein enger materieller Zusammenhang mit der Initiative. Der Gegenvorschlag ist wie die Initiative eine allgemeine Anregung und weist demnach die gleiche Rechtsform auf. Es handelt sich um einen direkten Gegenvorschlag.

## **5. Abstimmungsverfahren**

Sofern der Kantonsrat eine Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung nicht umsetzen will, untersteht diese dem obligatorischen Referendum gemäss Art. 32 lit. d KV. Gleiches gilt bei Volksinitiativen, denen der Kantonsrat einen Gegenentwurf gegenüberstellt (Art. 32 lit. e KV). Die vorliegende Volksinitiative und der Gegenvorschlag schliessen sich gegenseitig aus. Gelangen zwei konkurrierende Vorlagen zur Abstimmung, ist zwingend ein Stichentscheid vorzusehen (Art. 36 KV).

## **6. Antrag**

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Ernst Stocker	Kathrin Arioli