

Der Preis der Sicherheit

Der Polizei- und Militärschutz für das WEF wird immer teurer – die Rechnung bezahlt hauptsächlich die öffentliche Hand

Dass sich Staat und Organisatoren von Grossveranstaltungen wie dem World Economic Forum in Davos oder der Fussball-EM 2008 die Sicherheitskosten teilen, ist rechtlich wie wirtschaftlich richtig, schreibt der Jurist Stefan Leutert. Als kommerzielle Veranstaltung jedoch müsste das WEF für den Schutz seiner Teilnehmer vor Ort deutlich mehr bezahlen als heute.

STEFAN LEUTERT*

In den kommenden Tagen ist es wieder so weit. Wirtschaftsführer, Regierungsvertreter und Medienschaffende reisen zum Annual Meeting des World Economic Forum nach Davos, womit es dort mit der Ruhe vorbei ist. Einheimische und Feriengäste müssen sich damit abfinden, dass einige Gebiete nicht frei betreten werden können, der Verkehr umgeleitet wird und McDonald's zum Schutz vor Randalen den Rollläden runterlässt. Zu den Besuchern der WEF-Jahrestagung kommen Personen hinzu, welche an der Gegenveranstaltung Public Eye on Davos oder am Open Forum teilnehmen. Damit nicht genug. Zuweilen reisen auch Demonstranten aus der ganzen Schweiz und aus Deutschland an, um auf der Strasse gegen die Globalisierung zu kämpfen.

Wenn sich alle diese Leute mit den unterschiedlichsten Bedürfnissen und Anliegen auf engem Raum nebeneinander bewegen, müssen Sicherheitskräfte eingesetzt werden, viele sogar. Während des WEF stehen Polizeikräfte aus der ganzen Schweiz und Liechtenstein im Einsatz, welche durch Armeeangehörige unterstützt werden. In den letzten Jahren erhöhten sich die Sicherheitskosten massiv (siehe Tabelle unten). Nicht nur weil in derselben Zeit auch die finanziellen Mittel der öffentlichen Hand knapper wurden, drängt sich die Frage auf, wer diese Sicherheitskosten zu bezahlen hat: der Staat oder der Organisator der Veranstaltung?

WEF hat Haltung geändert

Noch vor relativ kurzer Zeit vertrat das WEF zur Frage des eigenen Beitrags zu den Sicherheitskosten eine einseitige Haltung. An einer Pressekonferenz im Jahr 2001 sagte ein WEF-Sprecher: «Was in Davos ausserhalb des Kongresszentrums geschieht, geht uns nichts an.» Werde die Sicherheit nicht gewährleistet, so schade das nicht dem Forum, sondern dem Ruf der Schweiz im Ausland. Ein Jahr später war auf der WEF-Webpage eine Aussage mit derselben Zielrichtung in freundlichem, dankbarem Ton zu lesen: «Das World Economic Forum legt alle Überlegungen zur Sicherheit in die Hände der gastgebenden Behörden. Es ist diesen dankbar für alle Bemühungen, welche es dem Forum erlauben, die Veranstaltungen und Gipfeltreffen in einer sicheren Umgebung stattfinden zu lassen.»

Mittlerweile änderte das WEF seine Haltung. Die Organisatoren bezahlen bei der Veranstaltung im Jahr 2003 einen Achtel und im Jahr

*ZUR PERSON

Stefan Leutert studierte in Bern und ist heute Assistent für öffentliches Recht an der Universität Zürich. Er verfasste eine Dissertation mit dem Titel «Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen – Eine Studie unter Berücksichtigung der Grundrechte, des Polizeirechts und des Abgaberechts».



Millionen für die Sicherheit in Davos: ein Soldat beim Montieren eines Zauns für den Helikopterlandeplatz des WEF 2005. KEYSTONE

2004 einen Viertel der Sicherheitskosten. Die gegenwärtig geltende Achtelregelung (siehe Tabelle) stützt sich auf einen politischen Konsens.

Problematische Absprache

Unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit ist diese Kostenabsprache jedoch problematisch. Organisatoren vergleichbarer Veranstaltungen werden auf die Idee kommen, dass sich der Staat aus Rechtsgleichheitsgründen auch bei ihrer Veranstaltung in hohem Mass an den Sicherheitskosten beteiligen soll. So wird sich in absehbarer Zeit die Frage stellen, ob der Bund bei der Euro 08 im gleichen Umfang die Sicherheitskosten tragen muss wie beim WEF oder ob es für eine allfällige Andersbehandlung rechtlich relevante Gründe gibt.

Interessant ist die Frage, wer beim WEF die Sicherheitskosten tragen müsste, wenn es keine Kostenabsprache gäbe. In zwei Bereichen müssen die Sicherheitskosten vollumfänglich vom Staat getragen werden. Dies betrifft erstens

den Schutz der ausländischen Regierungsvertreter, welcher gemäss internationalem Recht vom Gastgeberland sicherzustellen ist. Zweitens werden alltägliche Polizeihandlungen, welche den «courant normal» nicht übersteigen, durch die allgemeinen Steuereinnahmen gedeckt.

Gebühren für Sonderleistungen

Nur bei Sonderleistungen kommt eine Gebührenerhebung in Frage. Die Gebühren müssen dabei in einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage verankert sein, was im Kanton Graubünden der Fall ist. Dagegen ist das Allgemeine Gebührengesetz der Landschaft Davos zu offen und zu unbestimmt formuliert, um Einsatzkosten der Gemeindepolizei auf Private abwälzen zu können.

Gemäss dem künftigen Bündner Polizeigesetz kann die Kantonsregierung namentlich bei Veranstaltungen mit ideellem, kulturellem, touristischem oder sportlichem Inhalt auf Polizeieinsatzgebühren ganz oder teilweise verzichten. Diese Gesetzesregelung

stimmt mit Grundrechtsüberlegungen überein. Gestützt auf die Grundrechte kann nur ausnahmsweise vom Staat eine Leistung verlangt werden, nämlich dann, wenn es sonst unmöglich wäre, ein Grundrecht wirkungsvoll auszuüben. Bei ideellen Veranstaltungen wie Demonstrationen oder dem Papstbesuch muss der Staat einen Grossteil der Sicherheitskosten tragen, weil sonst solche Anlässe

WEF-SICHERHEITSKOSTEN

Jahr	Zusatzaufwand der öffentlichen Hand
1997	220 000.–
1998	270 000.–
1999	540 000.–
2000	1 640 000.–
2001	8 650 000.–
2002	New York
2003	13 500 000.–
2004	8 990 000.–
2005	8 000 000.–

Kostenteilung 2003: Bund %, Kanton %, Gemeinde %, WEF %.
Kostenteilung 2004 bis 2006: Bund %, Kanton %, Gemeinde %, WEF %.
Quelle: Bericht Arbenz; www.wef.gr.ch; BBI

wegen der hohen Kostenfolgen kaum durchgeführt werden könnten. Dagegen sind bei kommerziell ausgerichteten Anlässen die anfallenden Polizeieinsatzkosten bloss ein Kostenfaktor unter mehreren. Da die Kosten wirtschaftlicher Tätigkeiten auf die Konsumenten übertragen werden können, muss unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit bei kommerziellen Anlässen der Organisator einen höheren Anteil an den Sicherheitskosten tragen.

Ideell oder kommerziell?

Nach dem Gesagten ist entscheidend, ob eine Veranstaltung ideeller oder kommerzieller Art ist. Das Public Eye, das Open Forum und Anti-Globalisierungs-Demonstrationen zählen zweifellos zu den ideellen Veranstaltungen. Dagegen weist die WEF-Jahrestagung sowohl eine ideelle wie eine kommerzielle Komponente auf. Die vom WEF angestrebte Partnerschaft zwischen Wirtschaft und Gesellschaft soll den Zustand der Welt verbessern, was aus der Sicht der Wirtschaftsvertreter notwen-

digerweise (auch) mehr Wirtschaftswachstum voraussetzt. In diesem Sinne besteht für die vorwiegend aus Wirtschaftsführern bestehenden Teilnehmenden am WEF die Erwartung, dass die Aktivitäten des WEF sich generell und mittelbar auch auf die Ertragslage ihrer eigenen Unternehmen positiv auswirken werden. Die WEF-Jahrestagung verfolgt einerseits ein übergeordnetes weltpolitisches Ziel, dient aber auch konkreten wirtschaftlichen Interessen.

Schwieriger Verteilschlüssel

Aufgrund dieser doppelten Zielrichtung kann nicht zahlenmässig exakt gesagt werden, welchen Anteil das WEF an den Sicherheitskosten zu zahlen hätte, wenn es die heutige Kostenabsprache nicht gäbe. Auf jeden Fall ist es richtig, dass sich neben der öffentlichen Hand auch das WEF mit einem namhaften Betrag an den Sicherheitskosten beteiligt. Ein Beitrag von einem Drittel oder der Hälfte der Kosten erschien durchaus angemessen. Dagegen muss gestützt auf die Grundrechte bei WEF-Demonstrationen überwiegend der Staat die Polizeieinsatzkosten tragen, da bei den politischen Kundgebungen ausschliesslich ideale Ziele verfolgt werden.

Von solchen (teilweise) kostenlosen staatlichen Sicherheitsleistungen kann allerdings nur profitieren, wer seine Grundrechte friedlich wahrnimmt. Chaoten-Demonstranten können sich nicht auf den Grundrechtsschutz berufen. Die Verursacher von Störungssituationen sind verpflichtet, die Störung selber zu beheben. Tun sie dies nicht, so kann der Staat mittels Ersatzvornahme die nötigen Polizeieinsatzkosten in Rechnung stellen.

Öffentlicher Nutzen der Einsätze

Sowohl beim Aushandeln von Kostenabsprachen wie auch bei der Gesetzgebung muss überlegt werden, was der Staat zurückerhält, wenn er den Privaten nicht sämtliche Kosten der polizeilichen Sonderleistungen in Rechnung stellt. Das Public Eye, das Open Forum und die Demonstrationen fördern den öffentlichen Diskurs und tragen damit zur öffentlichen Meinungsbildung und letztlich zum Funktionieren unseres demokratischen Systems bei. Der öffentliche Nutzen an der WEF-Jahrestagung besteht dagegen hauptsächlich in einem volkswirtschaftlichen Effekt und privat finanzierten Infrastruktureinrichtungen.

Für die WEF-Jahrestagung 2001 untersuchte eine Studie der Universität St. Gallen die wirtschaftlichen Effekte (der so genannte Bericht Bieger). Der Löwenanteil der von Privaten im Zusammenhang mit dem WEF in Graubünden getätigten Ausgaben entfiel auf den Hotellerie- und Gastronomiektor. Zusätzlich zu diesen bezifferbaren Auswirkungen sind auf das WEF 2001 verschiedene private Investitionen in Infrastruktureinrichtungen, insbesondere im Bereich der Telekommunikation, zurückzuführen, von denen aber der gesamte Standort profitiert.

Aus den öffentlichen Aufwendungen für die Sicherheit des WEF resultiert hauptsächlich eine Wirtschaftsförderung, von welcher überwiegend der lokale Hotellerie- und Gastronomiektor profitiert. Diese Wirtschaftsförderung ist ein aus Staatssicht positiver Effekt. Ob der erreichte Wirtschaftsförderungseffekt die hohen Sicherheitskosten zu rechtfertigen vermag, ist eine politische Wertungsfrage. Auf jeden Fall sollte darauf Wert gelegt werden, dass die staatlichen Ausgaben in diesem Zusammenhang klar als Wirtschaftsförderung betrachtet und gehandhabt werden.