

Stefan Leutert*

Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen

Einleitung

Bei Grossveranstaltungen wie Fussballspielen oder Rockkonzerten stehen viele Polizeikräfte im Einsatz, was Kosten verursacht. Interessant ist die Frage, wer die Sicherheitskosten tragen muss: der Staat oder der Organisator der Veranstaltung?

Polizeiaktionen bei Grossveranstaltungen, welche den «courant normal» übersteigen, sind Sonderleistungen, die grundsätzlich nicht durch die allgemeinen Steuereinnahmen gedeckt sind und deshalb mit Verwaltungsgebühren abgegolten werden müssen. Allerdings kann, gestützt auf die Grundrechte, ausnahmsweise vom Staat verlangt werden, dass er auch die den «courant normal» übersteigenden Polizeieinsatzkosten trägt, nämlich dann, wenn es sonst unmöglich wäre, ein Grundrecht wirkungsvoll auszuüben. Bei ideellen Veranstaltungen wie Demonstrationen muss der Staat den Grossteil der Sicherheitskosten tragen, weil sonst solche Anlässe 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 aus ordnungspolitischen Gründen und unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit bei kommerziellen Anlässen der Organisator einen höheren Anteil an den Sicherheitskosten tragen als bei ideellen Anlässen.¹

Neben diesen grundsätzlichen Überlegungen ist für die Kostenüberwälzung jedoch auch entscheidend, dass dazu eine ausreichende Gesetzesgrundlage besteht. Zwei neuere Bundesgerichtsentscheide geben dazu interessante Hinweise.

Zwei Bundesgerichtsentscheide

Das Bundesgericht hat 2007 zwei Urteile² zum Thema Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen erlassen. In beiden Entscheiden bestätigte das Bundesgericht den Grundsatz, dass die den «courant normal» übersteigenden Aufwendungen der Polizei entschädigt werden müssen: «Macht die Durchführung einer Grossveranstaltung den besonderen Einsatz staatlicher Polizeikräfte notwendig, damit ein ordnungsgemässer Ablauf der

Veranstaltung sichergestellt und polizeiwidrige Zustände verhindert werden können, so kann nach Massgabe der einschlägigen Vorschriften der Veranstalter – als Verursacher bzw. als Störer – zum Kostenersatz für den dem Staat erwachsenen Aufwand herangezogen werden.»³ In beiden Entscheiden stand diese Kostenerstattungsregel nicht grundsätzlich in Kritik; vielmehr kritisierten die Beschwerdeführerinnen (BSC Young Boys Betriebs AG bzw. Good News Productions AG), dass keine ausreichende gesetzliche Grundlage vorliege, welche die Kostentragungsregel zum geltenden Recht erhebe.

Entscheid «Roter Stern Belgrad»

Das Bundesgericht hatte beim Entscheid 5A.45/2007 zu beurteilen, ob die BSC Young Boys Betriebs AG für das Qualifikationsspiel der UEFA Champions League gegen Roter Stern Belgrad einen Anteil an den Polizeieinsatzkosten tragen muss. Das Spiel fand am 28. Juli 2004 im Fussballstadion Hardturm in Zürich statt; die Stadtpolizei Zürich verlangte von der Veranstalterin eine Entschädigung von rund 84'000 Franken. Das Bundesgericht legte dar, dass gemäss Art. 127 Abs. 1 BV und Art. 164 Abs. 1 lit. d BV «öffentliche Abgaben einer zumindest in den Grundzügen erfolgten formell-gesetzlichen Regelung [bedürfen]. Namentlich muss ein Gesetz im formellen Sinn zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung nennen. Daneben kann ein Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde delegieren. Einzig dort, wo den Privaten die Überprüfung der Abgabe auf ihre Rechtmässigkeit anhand anderer verfassungsmässiger Prinzipien (wie dem Kostendeckungs- oder Äquivalenzprinzip) ohne Weiteres offensteht, kann die Anforderung an die gesetzliche Grundlage herabgesetzt werden. Öffentliche Abgaben von beachtlicher Höhe müssen, wenn auch nicht notwendigerweise in allen Teilen im formellen Gesetz, so doch in genügender Bestimmtheit zumindest in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein (Erfordernis des Rechtssatzes). Die Voraussetzungen für die Erhebung der Abgabe müssen in den einschlägigen Rechtssätzen so umschrieben sein, dass der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für den Privaten voraussehbar sind.»⁴

Gestützt auf das Finanzhaushaltsgesetz und das Gemeindegesetz des Kantons Zürich sieht die kantonalzürcherische Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden für alle Anordnungen von Gemeindebehörden und Amtsstellen Verwaltungsgebühren in der Höhe von Fr. 10.– bis 3'750.– vor, wobei in besonderen Fällen die Gebühren über den festgesetzten Höchstbetrag hinaus angemessen erhöht werden können.⁵ Das Bundesgericht stellte zu dieser Kostenregelung fest: «Die Kostenverfügung der Stadtgemeinde Zürich vom 23. November 2004

* Dr. iur., wissenschaftlicher Mitarbeiter der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Der Autor vertritt hier ausschliesslich seine persönliche Auffassung.

¹ Zum Ganzen siehe STEFAN LEUTERT, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen – Eine Studie unter Berücksichtigung der Grundrechte, des Polizeirechts und des Abgaberechts, Diss. Zürich 2005.

² Urteile des Bundesgerichts 5A.45/2007 vom 6. Dezember 2007 (Roter Stern Belgrad) und 2P.87/2006 vom 14. Februar 2007 (Simon & Garfunkel).

³ Urteil des Bundesgerichts 5A.45/2007, E. 5.2.3; mit ähnlichem Wortlaut Urteil des Bundesgerichts 2P.87/2006, E. 3.4.

⁴ Urteil des Bundesgerichts 5A.45/2007, E. 5.2.3.

⁵ Urteil des Bundesgerichts 5A.45/2007, E. 5.2.4.

stützt sich zwar grundsätzlich auf eine gesetzliche Grundlage (...), welche jedoch den Erfordernissen an die Bestimmtheit von Rechtssätzen (...) nicht genügt. Denn hinsichtlich der Höhe der in Frage stehenden Gebühr von Fr. 83'861.95 kann weder von einer angemessenen Erhöhung des oberen Gebührenrahmens von Fr. 3'750.– (...) gesprochen werden, noch enthält [die] Gebührenverordnung eine ausreichende Konkretisierung der für besondere Bemühungen der Verwaltung im Interesse von Privaten zulässigen Gebühr.⁶

Obwohl das Bundesgericht bei der gesetzlichen Grundlage Mängel feststellte, wurde die Beschwerde aus verfahrenstechnischen Gründen abgewiesen. Das Bundesgericht beurteilte die Frage der Polizeieinsatzkostentragung im Rahmen eines Verfahrens um definitive Rechtsöffnung einer Betreibung. Neben den in Art. 81 SchKG genannten Einwendungen kann bei der definitiven Rechtsöffnung auch die Nichtigkeit eines Vollstreckungstitels überprüft werden. Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht; inhaltliche Mängel einer Entscheidung führen nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit.⁷ Im Rahmen dieser Gegebenheiten kommt das Bundesgericht zu folgendem Schluss: «Aufgrund des Mangels der fehlenden Bestimmtheit der an sich vorhandenen gesetzlichen Gebührengrundlage hätte die Verfügung wohl mit Erfolg angefochten werden können; hingegen folgt aus diesem Mangel keine (absolute) Nichtigkeit der mittlerweile in Rechtskraft erwachsenen Verfügung.»⁸ Aus diesem Grund wurde die Beschwerde abgewiesen, womit die BSC Young Boys Betriebs AG für den ausserordentlichen Polizeieinsatz eine Entschädigung von rund 84'000 Franken bezahlen muss.

Entscheid «Simon & Garfunkel»

Im Entscheid 2P.87/2006 war die Frage zu beurteilen, ob die Firma Good News Productions AG den Einsatz der Kantonspolizei Basel-Stadt für die Durchführung eines Open-Air-Konzerts des amerikanischen Musiker-Duos Simon & Garfunkel im St. Jakob-Park am 29. Juli 2004 mit rund 56'000 Franken entschädigen muss. Der verlangte Kostenersatz stützt sich auf § 71 Abs. 2 des Polizeigesetzes des Kantons Basel-Stadt, welcher lautet: «Für die Aufwendungen der Kantonspolizei bei Grossveranstaltungen, wie Messen, Kongressen, Openair-Konzerten und Sportveranstaltungen, welche einen aufwendigen Ordnungsdienst, Verkehrsmassnahmen oder Polizeischutz erfordern, kann von den Veranstalterinnen oder Veranstaltern eine Gebühr erhoben werden.» In § 18 der entsprechenden Polizeiverordnung ist – aufgliedert nach Veranstaltungsarten – in Prozenten die private Kostenbeteiligung festgelegt, wobei der Regierungsrat bei der Festsetzung der Kosten für die allgemeinen staatlichen Dienstleistungen ausnahmsweise von den genannten Prozentsätzen abwei-

chen und über Gesuche um Ermässigung oder Erlass entscheiden kann.⁹

Zur näheren Normierung der Kostenersatzpflicht erging am 19. November 2002 ein Regierungsratsbeschluss, welcher eine pauschalierte Gebühr nach der Anzahl der Zuschauer festlegt. Der Inhalt des Regierungsratsbeschlusses wurde der Öffentlichkeit durch eine Medienmitteilung vom 2. Dezember 2002 bekannt gegeben.¹⁰ Gestützt auf diesen Regierungsratsbeschluss wurde die Veranstalterin des Simon & Garfunkel-Konzerts verpflichtet, als Kostenersatz für den Polizeieinsatz des Kantons eine (pauschale) Gebühr von Fr. 2.40 pro Zuschauer zu entrichten, zuzüglich Mehrwertsteuer.

In materieller Hinsicht hält das Bundesgericht zur pauschalierten Gebühr fest: «Diese Berechnungsweise ist einfacher zu handhaben und hat für den Veranstalter den Vorteil, dass er die Höhe des abzugeltenden Polizeiaufwandes leichter einkalkulieren kann. Mit der pauschalierten Abgeltung wird aber zugleich in Kauf genommen, dass der Polizeiaufwand im Einzelfall höher oder tiefer sein kann als die der Gebührenberechnung zugrundeliegende Annahme.»¹¹ Die pauschalierte Gebühr wurde als rechtmässig beurteilt, weil sie klar unter dem tatsächlichen Aufwand liegt. In formeller Hinsicht führte das Bundesgericht aus, dass «der Regierungsratsbeschluss vom 19. November 2002, mit dem für die Berechnung des abzugeltenden Polizeieinsatzes bei Grossveranstaltungen pauschalierte Ansätze eingeführt werden, als eine die Vorschrift von § 18 [Polizeiverordnung] präzisierende bzw. ergänzende Regelung richtigerweise ebenfalls in die Form einer Verordnung hätte gekleidet und entsprechend publiziert werden müssen.»¹² Weiter hält das Bundesgericht fest: «Die mangelhafte Rechtsform des Gebührenbeschlusses vom 19. November 2002 fällt vorliegend allerdings nicht schwer ins Gewicht, da die Beschwerdeführerin durch die seinerzeitige Medienmitteilung (und darüber hinaus offenbar auch persönlich) über die beschlossenen Pauschalansätze informiert worden ist. Dazu kommt, dass die in Frage stehenden Polizeigebühren ohnehin regelmässig im Rahmen des für die Grossveranstaltung erforderlichen Bewilligungsverfahrens festgesetzt werden und jeder Veranstalter so oder so über die zu erfüllenden Bedingungen im Bilde ist.»¹³ Aus diesen Gründen wurde die Beschwerde abgewiesen, womit die Firma Good News Productions AG für den ausserordentlichen Polizeieinsatz eine Entschädigung von rund 56'000 Franken bezahlen muss.

Kommentar

Sowohl der Entscheid «Roter Stern Belgrad» als auch der Entscheid «Simon & Garfunkel» führen zu einer rechtsstaatlich unbefriedigenden Situation: Zwar reichen die rechtlichen Grundlagen in den konkreten Fällen

⁶ Urteil des Bundesgerichts 5A.45/2007, E. 5.2.5.

⁷ Urteil des Bundesgerichts 5A.45/2007, E. 5.2.2.

⁸ Urteil des Bundesgerichts 5A.45/2007, E. 5.2.5.

⁹ Urteil des Bundesgerichts 2P.87/2006, E. 3.2.

¹⁰ Urteil des Bundesgerichts 2P.87/2006, E. 2.2.

¹¹ Urteil des Bundesgerichts 2P.87/2006, E. 4.3.

¹² Urteil des Bundesgerichts 2P.87/2006, E. 3.5.

¹³ Urteil des Bundesgerichts 2P.87/2006, E. 3.5.

für die Übertragung der Polizeieinsatzkosten auf die privaten Organisatoren aus, makellos sind die rechtlichen Grundlagen jedoch nicht. Im Abgaberecht sind die Vorgaben des Legalitätsprinzips streng; bezüglich Normdichte und Normstufe werden hohe Anforderungen gestellt. Ungenügende Normdichte weist zum Beispiel eine gesetzliche Regelung auf, welche für «Amtshandlungen» jeglicher Art Gebühren im Rahmen von 10 bis 20'000 Franken vorsieht, welche «die Beteiligten» zu bezahlen haben.¹⁴ Nicht auf der nötigen Normstufe angesiedelt war sodann der Gebührentarif der Stadtberner Polizeidirektion zur Kostenübertragung bei einer Grossveranstaltung im Jahr 1992. Damals wollte die Stadt Bern vom Organisator eines Fussball-Europacupspiels für Stadtpolizeileistungen im Bereich Sicherheit, Freihaltung des Parkraumes und Signalisation eine Entschädigung von 75'000 Franken verlangen – das Vorhaben der Stadt Bern scheiterte an der ungenügenden gesetzlichen Grundlage.¹⁵

Fazit

Aus rechtlicher und finanzpolitischer Sicht erscheint es richtig, dass sich der Staat und die Organisatoren von Grossveranstaltungen wie Fussballspielen oder Rockkonzerten die Sicherheitskosten teilen. Diese Auffassung wird vom Bundesgericht gestützt. Wenn ein öffentliches Gemeinwesen von Privaten für Polizeieinsatzkosten an Grossveranstaltungen Verwaltungsgebühren erheben will, müssen die Gesetzgeber dazu jedoch ausreichende gesetzliche Grundlagen schaffen. Bei Regelungen auf Verordnungsstufe, bei weitgehenden Gebührenrahmen oder bei der Anwendung des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips ist Vorsicht geboten.

Bei der Gesetzgebung im Bereich Polizeikostentragungsregelungen ist heute noch vielerorts ein Defizit auszumachen: Die Regelungen sind oft knapp gehalten und zu unbestimmt formuliert. Nachdem in den letzten Jahren bei der Normierung des *Polizeirechts* Fortschritte verzeichnet worden sind, gilt es nun, das *Polizeikostenrecht* ausreichend zu regeln.

¹⁴ BGE 123 I 248 (X. gegen Regierung des Kantons Graubünden).

¹⁵ Urteil des Berner Verwaltungsgerichts VGE 18529 vom 2. November 1992 in Sachen Grasshopper-Club Zürich, Bernische Verwaltungsrechtsprechung (BVR) 1993 357 ff. i.S. Grasshopper-Club Zürich.