

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00334 vom 13. August 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-08-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2024.00334](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00334)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00334 du 13 août 2025

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00334 del 13 agosto 2025

## Regeste

Kostenersatz Polizeieinsatz | Der Beschwerdeführer blockierte zusammen mit drei weiteren Klimaaktivistinnen und -aktivisten auf dem Boden sitzend eine stark befahrene Autofahrbahn in Zürich. Die Kantonspolizei auferlegte ihm einen Viertel der Kosten des dadurch ausgelösten Polizeieinsatzes (Fr. 1'536.-; Sachverhalt I). Es stellen sich grundsätzliche Fragen, weshalb die Kammer zum Entscheid berufen ist (E. 1). Bei den zu überwältigenden Kosten für einen Polizeieinsatz handelt es sich um eine Verwaltungsgebühr (E. 2.2). Ausführungen zum Legalitätsprinzip im Abgaberecht (E. 2.3). Darstellung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (E. 4.1). Die Frage, ob § 58 Abs. 1 lit. b PolG für sich betrachtet genügend bestimmt ist, kann offenbleiben (E. 5.1). Fest steht, dass die Höhe der Verwaltungsgebühr für einen Polizeieinsatz bzw. die Bemessungsgrundlagen wenn nicht im Gesetz, so doch mindestens in einer Verordnung bzw. in einem Gebührentarif festgelegt werden müssen. Im Kanton Zürich fehlt es an einer solchen präzisierenden Verordnung und somit an einer dem Legalitätsprinzip im Kausalabgabenrecht genügenden rechtsatzmässigen Grundlage für die Bemessung der Gebühr, womit eine Überwälzung der Kosten für den Polizeieinsatz als Ganzes ausser Betracht fallen muss (E. 5.2). Das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip kann im Bereich der Kausalabgaben eine Regelung auf Verordnungsstufe nicht ersetzen. Zudem sind die mit der Gebühr überwälzbaren Kosten nach geltendem Recht nicht genügend gegen die mit dem Grundauftrag der Polizei verbundenen – nach dem sog. Gemeinlastprinzip finanzierten – Kosten abgegrenzt, womit unklar bleibt, in welchem (Teil-)Umfang eine gebührenmässige Anlastung erfolgen kann bzw. soll (E. 5.3). Gutheissung der Beschwerde.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2024.00334 Urteil der 3. Kammer vom 13. August 2025 Mitwirkend: Verwaltungsrichter André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiber Samuel Boller. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Kantonspolizei Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Kostenersatz Polizeieinsatz, hat sich ergeben: I. A. A, geboren 1998, sowie drei weitere Personen betraten am 19. Juni 2023 um zirka 7.45 Uhr die Fahrbahn der Bernerstrasse Süd in Zürich und setzten sich in einer quer über die Fahrbahn verlaufenden Reihe auf den Boden. Die beiden aussen sitzenden Personen klebten sich auf dem Belag fest. Mit ihrer unbewilligten Aktion wollten die Aktivistinnen und Aktivisten auf den Handlungsbedarf in Bezug auf die Klimasituation aufmerksam machen. Nach Eingang der entsprechenden Meldung bot die Kantonspolizei Zürich 13 Patrouillen bzw. 19 Polizeifunktionärinnen und -funktionäre auf. Da sich die Aktivistinnen und Aktivisten

nicht freiwillig entfernten, mussten sie von der Polizei – soweit erforderlich – vom Belag gelöst und weggetragen werden. B. Mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zürich-Sihl vom 20. Juni 2023 wurde A der Nötigung im Sinn von Art. 181 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) schuldig befunden und zu einer bedingten Geldstrafe von 15 Tagessätzen zu je Fr. 30.- verurteilt. Der Strafbefehl erwuchs unangefochten in Rechtskraft. C. Mit Verfügung vom 28. August 2023 verpflichtete die Kantonspolizei A, Fr. 1'536.-, mithin einen Viertel der Kosten des Polizeieinsatzes vom 19. Juni 2023, zu bezahlen. D. A erhob am 28. September 2023 Einsprache gegen die Verfügung vom 28. August 2023, worauf die Kantonspolizei mit Verfügung vom 11. Januar 2024 an ihrem Entscheid festhielt und A erneut verpflichtete, für die Einsatzkosten der Kantonspolizei im Zusammenhang mit der Räumung der Strassenblockade vom 19. Juni 2023 Fr. 1'536.- zu bezahlen. Verfahrenskosten wurden keine erhoben. II. Daraufhin liess A mit Eingabe vom 19. Februar 2024 Rekurs bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich erheben und beantragen, die Verfügung vom 11. Januar 2024 sei unter Kostenfolge zulasten der Kantonspolizei aufzuheben. Mit Rekursentscheid vom 2. Mai 2024 wies die Sicherheitsdirektion den Rekurs ab und auferlegte A die Kosten des Rekursverfahrens in Höhe von insgesamt Fr. 1'320.-. III. A liess am 5. Juni 2024 Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben und beantragen, der Rekursentscheid vom 2. Mai 2024 sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben. Die Sicherheitsdirektion erklärte am 10. Juni 2024 ihren Verzicht auf eine Vernehmlassung, die Kantonspolizei schloss mit Beschwerdeantwort vom 24. Juni 2024 auf Abweisung der Beschwerde. A replizierte am 9. Juli 2024 und die Kantonspolizei duplizierte am 12. Juli 2024, worauf A am 21. August 2024 nochmals Stellung nahm. Die Kantonspolizei erklärte am 26. August 2024 ihren Verzicht auf erneute Stellungnahme. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Zwar überschreitet der Streitwert Fr. 20'000.- nicht, jedoch stellen sich grundsätzliche Fragen, weshalb die Kammer zum Entscheid berufen ist (§ 38b Abs. 1 lit. c sowie Abs. 2 VRG). 2. 2.1 Gemäss § 58 Abs. 1 des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (PolG; LS 550.1) kann die Polizei Kostenersatz verlangen von der Veranstalterin oder vom Veranstalter eines Anlasses, der einen ausserordentlichen Polizeieinsatz erfordert (lit. a), von der Verursacherin oder vom Verursacher eines Polizeieinsatzes, wenn diese oder dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat (lit. b), sowie von der Betreiberin oder vom Betreiber einer Alarmanlage für das Ausrücken bei Fehlalarm (lit. c). 2.2 Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen oder besondere Vorteile zu bezahlen sind. Die Gebühr ist das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung. Bei den Gebühren wird wiederum unterschieden zwischen den Verwaltungsgebühren, den Benutzungsgebühren und den Konzessionsgebühren. Die Verwaltungsgebühr ist das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit. Polizeieinsätze im Rahmen von Veranstaltungen stellen Amtshandlungen und als solche staatliche Tätigkeiten dar. Bei den zu überwältigenden Kosten für Polizeieinsätze handelt es sich somit um Verwaltungsgebühren (BGr, 18. Januar 2017, 1C\_502/2015, E. 6.1 [nicht publiziert in BGE 143 I 147]; ferner: BGE 135 I 130 E. 4.3 und BGr, 14. Februar 2007, 2P.87/2006, E. 3.4; Markus Rüssli, Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich [Kommentar PolG], 2018, § 58 N. 12). 2.3 Im Bereich des Abgaberechts ist das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (Gesetzmässigkeits- bzw.

Legalitätsprinzip) ein selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) geltend gemacht werden kann. 2.3.1 Das Gesetzmässigkeitsprinzip verlangt zum einen, dass eine Abgabe in einer generell-abstrakten Rechtsnorm vorgesehen sein muss, die genügend bestimmt ist. Sie muss demnach so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können. Das Gebot der Bestimmtheit rechtlicher Normen darf dabei nicht absolut verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (BGE 144 I 126 E. 6.1). 2.3.2 Zum ändern hat der Gesetzgeber die wesentlichen Elemente einer Abgabe selbst festzulegen. Es sind dies der Kreis der Abgabepflichtigen (Subjekt der Abgabe), der Gegenstand der Abgabe (abgabebegründender Tatbestand) und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine Verwaltungsbehörde, muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe sowie deren Bemessungsgrundlagen nennen, doch sind diese Anforderungen für gewisse Arten von Kausalabgaben wie bei Verwaltungsgebühren gelockert, soweit das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird (BGE 140 I 176 E. 5.2). In diesen Fällen darf die Bemessung der Abgabe auf Verordnungsstufe geregelt werden. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip übernehmen dann als Surrogat die Schutz- und Begrenzungsfunktion, welche dem formellen Gesetz zukommen würde (BGr, 18. Januar 2017, 1C\_502/2015, E. 6.2.1 [nicht publiziert in BGE 143 I 147]; BGE 121 I 230 E. 3e). Gleichwohl setzt auch die Erhebung solcher Gebühren das Bestehen einer hinreichend konkreten Rechtsgrundlage zumindest auf Verordnungsstufe voraus (BGr, 14. Februar 2007, 2P.87/2006, E. 3.3–4; VGr, 29. Februar 2024, VB.2022.00791, E. 4.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2809). Aus dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht folgt mithin, dass Abgaben in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein müssen, sodass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich sind (BGE 145 I 52 E. 5.2.1).

### **E. 3.1**

Die Beschwerdegegnerin begründete die Höhe der dem Beschwerdeführer auferlegten Einsatzkosten von Fr. 1'536.- in der Verfügung vom 11. Januar 2024 wie folgt: Am 19. Juni 2023 seien ab der Meldung der Strassenblockade um 7.41 Uhr bis zum Ende des Polizeieinsatzes um 14.36 Uhr zwischenzeitlich bis zu 21 Polizeifunktionäre vor Ort gewesen, um die Sicherheit eines reibungslosen Ablaufs und die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung zu gewährleisten. Der Personalaufwand habe sich insgesamt auf 51,20 Personenstunden belaufen. Gemäss der Verfügung der Sicherheitsdirektion vom 15. Dezember 2004 betrage der Stundenansatz für polizeiliche Dienstleistungen der Kantonspolizei, die den polizeilichen Grundauftrag überstiegen, grundsätzlich Fr. 120.- pro eingesetzten Mitarbeitenden. Es sei somit von Einsatzkosten von Fr. 6'144.- (51,20 h × Fr. 120.-) auszugehen. Der Anteil an der Verursachung dieser Kosten sei von allen verhafteten Personen gleich gross, da sich alle vier auf die Fahrbahn begeben hätten und

dort verweilt seien. Daher habe jede von ihnen gestützt auf § 58 Abs. 1 lit. b PolG einen Viertel der Einsatzkosten, mithin Fr. 1'536.-, zu bezahlen.

### **E. 3.2**

Die Vorinstanz erwog, nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung lasse die öffentliche Ordnung keinen Raum für Meinungskundgebungen, die mit rechtswidrigen Handlungen verbunden seien. Deshalb schlage eine Berufung auf die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit grundsätzlich fehl. Selbst wenn man vom Gegenteil ausgehe, sei die Verhältnismässigkeit der aufgebotenen Polizeikräfte gegeben und die Kostenaufgabe verhältnismässig. Die Kostenaufgabe stütze sich auf § 58 Abs. 1 lit. b PolG und damit auf eine ausreichend bestimmte formell-gesetzliche Grundlage. In dieser Bestimmung werde nicht nur der Kreis der Abgabepflichtigen und der abgabebegründende Tatbestand hinreichend bestimmt umschrieben, sondern auch die Bestimmung der Höhe der Abgabe in den Grundzügen festgelegt: Die Polizei könne "Kostenersatz" verlangen, das heisst, sie könne im Rahmen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips die vollen Kosten des Polizeieinsatzes in Rechnung stellen. Die genannten Prinzipien stellten eine genügende Obergrenze dar. Die Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, die Komplexität und die Unvorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen liessen eine Deckelung auf einen bestimmten Höchstbetrag im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot und das Verhältnismässigkeitsprinzip als problematisch respektive nicht sachgerecht erscheinen. Die schadensverursachenden Personen könnten die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen und hätten es durch ihr Verhalten in der Hand, den Umfang der generierten Kosten zu steuern. Bereits im Jahr 2007 habe das Bundesgericht beschieden, dass sich der Stundenansatz von Fr. 120.- noch im Bereich des Vertretbaren bewege (BGr, 14. Februar 2007, 2P.87/2006, E. 4.3). Ausserdem stehe den Betroffenen der Rechtsmittelweg offen, um die Einhaltung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips überprüfen zu lassen. Das Legalitätsprinzip sei mithin hinreichend gewahrt.

### **E. 3.3**

Der Beschwerdeführer stellte sich demgegenüber in seiner Beschwerde auf den Standpunkt, die Kostenaufgabe komme einer unzulässigen Doppelbestrafung gleich, verletze seine Meinungs- und Versammlungsfreiheit und sei nicht durch eine unabhängige Instanz erfolgt, weswegen sie Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) verletze. Unter anderem machte er geltend, der Kostenaufgabe fehle es an einer genügenden gesetzlichen Grundlage. So sei § 58 Abs. 1 lit. b PolG zu unpräzise formuliert und damit zu unbestimmt, um voraussehen zu können, wie hoch – wenn überhaupt – eine Kostenaufgabe ausfallen würde. Zudem habe der Beschwerdeführer nicht davon ausgehen müssen, dass ihm Kosten eines Polizeieinsatzes auferlegt würden, die in der Folge einer Protestaktion durch ausnahmslos friedlichen zivilen Ungehorsam entstünden. Bei der Verfügung der Sicherheitsdirektion vom 15. Dezember 2004 handle es sich nicht um eine formellgesetzliche Regelung, weswegen es der Bemessung der Kostenabwälzung an einer gesetzlichen Grundlage fehle. Das PolG enthalte ausserdem keine Angaben über die Art der Berechnung und – im Gegensatz zu den Normen, die in BGE 143 I 147 und dem Bundesgerichtsurteil 1C\_181/2019 vom 29. April 2020 (auszugsweise publiziert in BGE 147 I 103) die Kostenabwälzung begründet hätten – die Maximalhöhe der Kostenabwälzung und kreierte damit eine Situation erheblicher Rechtsungewissheit. Er habe in guten Treuen auch nicht damit rechnen müssen, dass bei einer Aktion von vier Personen

ein Grossaufgebot von über 20 Personen ausrücken müsse.

### **E. 3.4**

Strittig und zu prüfen ist demnach die Rechtmässigkeit der Kostenüberwälzung für den Polizeieinsatz vom 19. Juni 2023. Dabei stellt sich vorab die Frage, ob § 58 Abs. 1 lit. b PolG dem Legalitätsprinzip im Allgemeinen sowie insbesondere im Abgaberecht standhält.

### **E. 4.1**

In neuerer Zeit befasste sich das Bundesgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle mit zwei kantonalen Polizeigesetzen, die die Kostentragung von Privaten bei Veranstaltungen regeln.

#### **E. 4.1.1**

Im Urteil 1C\_502/2015 vom 18. Januar 2017 (auszugsweise publiziert in BGE 143 I 147) überprüfte das Bundesgericht betreffend nachfolgende Änderung vom 25. Juni 2015 des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (PolG/LU; SRL Nr. 350) die Bestimmungen von § 32a und § 32 b PolG/LU auf ihre Verfassungsmässigkeit (BGr, 18. Januar 2017, 1C\_502/2015, Sachverhalt E.A):

#### **E. 4.1.2**

Im Urteil 1C\_181/2019 vom 29. April 2020 (auszugsweise publiziert in BGE 147 I 103) überprüfte das Bundesgericht unter anderem folgende im Rahmen einer am 27. März 2018 beschlossenen Totalrevision des Polizeigesetzes des Kantons Bern (PolG/BE; BSG 551.1) enthaltene Bestimmungen auf ihre Verfassungsmässigkeit (BGr, 29. April 2020, 1C\_181/2019, Sachverhalt E.A): Kostentragung bei Veranstaltungen mit Gewalttätigkeiten Art. 54 Grundsatz 1 Bei Veranstaltungen, bei denen Gewalt an Personen oder Sachen verübt worden ist, können die Gemeinden der Veranstalterin oder dem Veranstalter und der an der Gewaltausübung beteiligten Person zusätzlich zum Kostenersatz gemäss Artikel 51 und 52 die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung in Rechnung stellen. Art. 55 Voraussetzungen 1 Die Veranstalterin oder der Veranstalter wird nur kostenpflichtig, wenn sie oder er nicht über die erforderliche Bewilligung verfügt oder Bewilligungsaufgaben vorsätzlich oder grobfahrlässig nicht eingehalten hat. 2 Die an der Veranstaltung teilnehmende Person, die sich auf behördliche Aufforderung hin entfernt, wird nicht kostenpflichtig, wenn sie weder selbst Gewalt angewendet noch zur Gewaltanwendung aufgefordert hat. Art. 56 Bemessungsgrundlagen 1 Die Kostenaufgabe an die Veranstalterin oder den Veranstalter bemisst sich nach Massgabe der Nichteinhaltung der Bewilligungsaufgaben. 2 Die Kostenaufgabe an die an der Gewaltausübung beteiligte Person bemisst sich nach Massgabe des individuellen Tatbeitrags und der individuellen Verantwortung für den Polizeieinsatz gemäss Artikel 54. Art. 57 Begrenzung der Kostenaufgabe 1 Der Veranstalterin oder dem Veranstalter werden höchstens 40 Prozent und der an der Gewaltausübung beteiligten Person höchstens 60 Prozent der Kosten gemäss Artikel 54 auferlegt. 2 Der Veranstalterin oder dem Veranstalter sowie der an der Gewaltausübung beteiligten Person werden höchstens 10'000 Franken, in besonders schweren Fällen höchstens 30'000 Franken in Rechnung gestellt. (...) Das Bundesgericht erwog, der Kreis der Abgabepflichtigen werde in Art. 54 und 55 PolG/BE hinreichend bestimmt. Zur Eingrenzung des Gegenstands der Abgabe sowie zu den Bemessungsgrundlagen, die dem Luzerner Polizeigesetz entsprächen, habe sich das Bundesgericht bereits ausführlich in BGE 143 I 147 geäussert (vgl. nicht publ. E. 6.2.2). Die genaue Höhe des Kostenersatzes unter Einbezug aller einschlägigen

Parameter (z. B. Polizeidispositiv, Einsatztaktik und Teilnehmerzahl) könne nicht im Voraus verbindlich festgelegt werden, da diese vom effektiven Polizeieinsatz abhängen (in BGE 143 I 147 nicht publ. E. 6.2.2). Insgesamt würden die Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage somit durch die Art. 54–57 PolG/BE eingehalten (BGr, 29. April 2020, 1C\_181/2019, E. 7.1).

#### **E. 4.2**

Nicht nur die effektive Auferlegung von Kosten, sondern auch das blosser Risiko, mit einer Überwälzung von Polizeikosten in grösserer Höhe konfrontiert zu sein, kann im Zusammenhang mit der Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit (als sog. "chilling effect") einen Grundrechtseingriff bewirken. Die öffentliche Ordnung lässt indes keinen Raum für Meinungskundgebungen, die mit rechtswidrigen Handlungen (wie z. B. Sachbeschädigungen) verbunden sind oder einen gewalttätigen Zweck verfolgen. In den grundrechtlichen Schutzbereich fallen dementsprechend nur (ursprünglich) friedliche Versammlungen (BGE 143 I 147 E. 3.2–3). Vorliegend wurde der Beschwerdeführer mit rechtskräftigem Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zürich-Sihl vom 20. Juni 2023 der Nötigung schuldig befunden (vgl. oben, Sachverhalt I.B). Die Verwaltungsbehörden sind indes grundsätzlich nicht an die Entscheide der Strafbehörden gebunden (BGE 136 I 345 E. 6.4; BGE 136 II 447 E. 3.1), weshalb die Vorinstanzen gehalten gewesen wären, die Grundrechtsrelevanz und -konformität der verhängten Kostenaufgabe im konkreten Einzelfall selbständig zu prüfen. Wie es sich damit im Detail verhält, kann aber offenbleiben, weil die Beschwerde aus einem anderen Grund gutzuheissen ist.

#### **E. 4.3**

Die Vorinstanzen betrachteten die Aktion vom 19. Juni 2023 nicht als Veranstaltung und stützten die Kostenaufgabe entsprechend nicht auf § 58 Abs. 1 lit. a PolG, gemäss welchem die Polizei vom Veranstalter eines Anlasses, der einen ausserordentlichen Polizeieinsatz erfordert, Kostenersatz verlangen kann. Vielmehr begründeten sie den Kostenersatz mit der Anwendung von § 58 Abs. 1 lit. b PolG. Gemäss dieser Bestimmung kann die Polizei vom Verursacher eines Polizeieinsatzes Kostenersatz verlangen, wenn dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat (vgl. oben, E. 2.1).

#### **E. 4.4**

Zur Abgrenzung zwischen § 58 Abs. 1 lit. a und b PolG lässt sich der Weisung zum Antrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2006 zum Erlass des PolG entnehmen, dass die Polizei grundsätzlich eine staatliche Aufgabe wahrnehme, deren Erfüllung mit allgemeinen Staatsmitteln finanziert werde. Gemäss § 58 Abs. 1 lit. a PolG könne der Veranstalter eines Anlasses zum Kostenersatz verpflichtet werden, wenn beispielsweise anlässlich von Konzerten, grossen Sportveranstaltungen oder andern Grossanlässen ein ausserordentlicher Polizeieinsatz erforderlich sei. Solche Veranstaltungen hätten regelmässig ausserordentliche Polizeieinsätze zur Folge, wobei die Polizei jeweils nicht nur im Interesse der Bevölkerung handle, sondern insbesondere auch im Interesse der privaten Veranstalter, die bei diesen Anlässen häufig einen Gewinn erwirtschafteten. Es erscheine deshalb gerechtfertigt, dass die polizeilichen Aufwendungen verrechnet werden könnten. Gemäss § 58 Abs. 1 lit. b PolG könne vom Verursacher eines Polizeieinsatzes Kostenersatz verlangt werden, wenn der Einsatz vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht worden sei. Zu denken sei beispielsweise an Einsätze für die Suche nach Personen oder Tieren (Weisung zum Antrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2006 zum Erlass des PolG, Nr. 4330, S. 91; vgl. zur

Abgrenzung auch Jürg Marcel Tiefenthal, *Kantonales Polizeirecht der Schweiz*, 2018, § 34 N. 9 ff.). Als weitere Beispiele werden in der Literatur etwa genannt: Amok- und Bombendrohungen, vorsätzlich bzw. grobfahrlässig ausgelöste falsche Alarme oder illegale Hausbesetzungen (Tiefenthal, § 34 N. 11; Rüssli, § 58 N. 10).

#### **E. 4.5**

Vorliegend handelte es sich um keinen Grossanlass, eine Gewinnerwirtschaftung stand von vornherein nie in Frage und der Polizeieinsatz war auch nicht im direkten Interesse des Beschwerdeführers. Somit scheidet § 58 Abs. 1 lit. a PolG als Rechtsgrundlage für die Kostenforderung aus. Es bleibt somit bei der Frage, ob die Regelung von § 58 Abs. 1 lit. b PolG dem Legalitätsprinzip im Allgemeinen sowie insbesondere im Abgaberecht standhält (oben, E. 3.4).

5.1.1 Gemäss § 3 PolG trägt die Polizei durch Information, Beratung, sichtbare Präsenz und andere geeignete Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei. Nach Abs. 2 derselben Bestimmung trifft sie insbesondere Massnahmen zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten (lit. a), zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr und auf öffentlichen Gewässern (lit. b), zur Abwehr von unmittelbar drohenden Gefahren für Menschen, Tiere, Umwelt und Gegenstände sowie zur Beseitigung entsprechender Störungen (lit. c).

5.1.2 Der Aufgabenbereich der Polizei ist mit anderen Worten sehr umfangreich, entsprechend besteht eine unbestimmte Vielzahl an möglichen Arten von Polizeieinsätzen. Der Wortlaut von § 58 Abs. 1 lit. b PolG – Verursachung eines "Polizeieinsatzes" – beschränkt eine mögliche Kostentragungspflicht des Verursachers in keiner Weise. Vielmehr würde dieser Wortlaut eine Kostenaufgabe scheinbar auch in Fällen erlauben, die klarerweise unter den Grundauftrag der Polizei fallen. Zu nennen ist etwa die aufwendige Spurensicherung nach einem Tötungsdelikt, die Verkehrs- und Spurensicherung nach einem grobfahrlässig verursachten Verkehrsunfall oder die entstandenen Einsatzkosten bei einem Ausrücken wegen häuslicher Gewalt. Im Zusammenhang mit Demonstrationen insbesondere ist nach ständiger Rechtsprechung auch ein "gewisses Leistungselement" geschuldet, wonach ausreichender Polizeischutz gewährt werden muss, damit die Demonstration tatsächlich stattfinden kann (BGE 143 I 147 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen). Allenfalls könnte § 58 Abs. 1 lit. b PolG mit Blick auf die Ausführungen des Regierungsrats in der Weisung, wonach die Polizei grundsätzlich eine staatliche Aufgabe wahrnehme, deren Erfüllung mit allgemeinen Staatsmitteln finanziert werde (oben, E. 4.4), so ausgelegt werden, dass nur diejenigen Polizeieinsätze von den Verursachern zu vergüten sind, die über diesen Grundauftrag hinausgehen (vgl. Tiefenthal, § 34 N. 8). In diese Richtung scheint auch die in der Weisung der Sicherheitsdirektion beispielhaft erwähnte Suche nach Personen oder Tieren zu gehen. Selbst durch Auslegung lässt sich jedoch für die Rechtsunterworfenen nicht hinreichend klar erkennen, wo dieser Grundauftrag aufhört und wo eine allfällige Kostentragungspflicht beginnt. Somit erweist sich § 58 Abs. 1 lit. b PolG als sehr offene Bestimmung, was dadurch noch verstärkt wird, dass sie als Kann-Vorschrift ausgestaltet ist und der Polizei somit betreffend Kostenaufgabe sowohl Entschliessungs- als auch Auswahlermessen einräumt (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, N. 398).

5.1.3 Wie das Bundesgericht anlässlich der abstrakten Normenkontrolle anderer Bestimmungen des Zürcher Polizeigesetzes festhielt, stösst das Bestimmtheitserfordernis für das Polizeirecht wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs auf besondere Schwierigkeiten. Die Aufgabe der Polizei und die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung lassen sich kaum abstrakt umschreiben. Die Polizeitätigkeit wird oftmals in der Form von Realakten wahrgenommen. Sie richtet

sich oft gegen nicht im Einzelnen bestimmbare Gefährdungsarten und Gefährdungsformen in vielgestaltigen und wandelbaren Verhältnissen und ist demnach situativ den konkreten Umständen anzupassen (BGE 136 I 87 E. 3.1). Dieses eingeschränkte Bestimmtheitserfordernis kann indes für Normen wie § 58 Abs. 1 lit. b PolG kaum gelten, da dieser nicht die situativ anzupassende Polizeitätigkeit an sich regelt, sondern die nachträgliche Kostenaufgabe. Diese ist dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht unterworfen und erfordert eine genügende Bestimmtheit (vgl. oben, E. 2.3.1). 5.1.4 Rüssli vertritt die Meinung, obwohl es sich bei § 58 PolG um eine sehr offen gehaltene Bestimmung handle, sei deren Vereinbarkeit mit dem abgaberechtlichen Legalitätsprinzip noch zu bejahen (Rüssli, § 58 N. 14). Dabei scheint er sich indes auf den vorliegend nicht einschlägigen § 58 Abs. 1 lit. a PolG (vgl. oben, E. 4.5) zu beziehen, verweist er doch auf ein Bundesgerichtsurteil betreffend Kostenaufgabe für eine (kommerzielle) Grossveranstaltung in der Stadt Basel (BGr, 14. Februar 2007, 2P.87/2006, E. 3.4). Es erscheint nach dem Gesagten als zweifelhaft, dass § 58 Abs. 1 lit. b PolG für sich betrachtet genügend bestimmt ist. Die Frage kann vorliegend aber offenbleiben. 5.2 Fest steht nämlich, dass die Höhe der Verwaltungsgebühr für einen Polizeieinsatz bzw. die Bemessungsgrundlagen aus Gründen der Rechtsgleichheit und der Voraussehbarkeit wenn nicht im Gesetz, so doch mindestens in einer Verordnung bzw. in einem Gebührentarif festgelegt werden müssen. Im Kanton Zürich fehlt es auf kantonaler Ebene an einer solchen präzisierenden Verordnung (Rüssli, § 58 N. 14), anders als beispielsweise im Kanton Luzern (vgl. oben, E. 4.1.1). Damit fehlt es an einer dem Legalitätsprinzip im Kausalabgabenrecht genügenden rechtssatzmässigen Grundlage für die Bemessung der Gebühr, womit eine Überwälzung von Kosten für den Polizeieinsatz vom 19. Juni 2023 als Ganzes ausser Betracht fallen muss. 5.3 Die diesbezüglichen Erwägungen der Vorinstanz (oben, E. 3.2) vermögen nicht zu überzeugen. Das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip kann im Bereich der Kausalabgaben – sofern die mit der Gebühr zu finanzierenden Kosten genügend abgegrenzt sind – zwar eine Regelung der Bemessungsgrundlagen auf Gesetzesstufe ersetzen, nicht jedoch eine solche auf Verordnungsstufe (oben, E. 2.3.2). Die Vorinstanz geht daher fehl in der Annahme, die genannten Prinzipien stellten eine genügende Obergrenze dar. Es mag zutreffen, dass sich der Stundenansatz von Fr. 120.- pro Einsatzkraft noch im Bereich des Vertretbaren bewegt. Dessen Festlegung in einer Verfügung der Sicherheitsdirektion aus dem Jahr 2004 genügt jedoch nicht, nachdem diese nirgends einsehbar ist und es sich dabei nicht um eine generell-abstrakte Normierung handelt. Zudem sind die mit der Gebühr überwälzbaren Kosten nach geltendem Recht nicht genügend gegen die mit dem Grundauftrag der Polizei verbundenen – nach dem sog. Gemeinlastprinzip finanzierten – Kosten abgegrenzt, womit unklar bleibt, in welchem (Teil-)Umfang eine gebührenmässige Anlastung erfolgen kann bzw. soll. Angesichts der sehr offenen Formulierung im Gesetz und der fehlenden Bemessungsgrundlagen auf Verordnungsstufe können die polizeiliches Handeln veranlassenden Personen die sie (womöglich) treffenden Gebührenfolgen gerade nicht mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen. Von selbst versteht sich, dass die Überprüfbarkeit der Kostenüberwälzung im Rahmen des offenstehenden Rechtsmittelwegs eine genügende gesetzliche Grundlage im Sinn des Legalitätsprinzips im Abgaberecht nicht zu ersetzen vermag. 5.4 Nach dem Gesagten fehlt es an einer genügenden gesetzlichen Grundlage für die gegenüber dem Beschwerdeführer verfügte Kostenaufgabe in Höhe von Fr. 1'536.- für den Polizeieinsatz vom 19. Juni 2023. Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde. Die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 11. Januar 2024 und der Rekursentscheid der Vorinstanz vom 2. Mai 2024 sind aufzuheben. 6. 6.1

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. 6.2 Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer sodann für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG und § 17 Abs. 2 lit. a VRG).

## E. 7

Gebühren § 32 Grundsätze 1 [...] (unverändert, Hinzufügung durch das Gericht:) Die Luzerner Polizei erhebt Gebühren gemäss den Bestimmungen des Gebührengesetzes vom 14. September 1993. 2 Insbesondere kann [die Luzerner Polizei] ausserordentliche Aufwendungen, die bei einem Polizeieinsatz entstehen, der Verursacherin oder dem Verursacher in Rechnung stellen, namentlich wenn diese Aufwendungen vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht werden oder wenn sie in überwiegend privatem Interesse liegen. 3 [...] (unverändert, Hinzufügung durch das Gericht:) Der Regierungsrat regelt das Nähere in einer Verordnung. § 32a Kostenersatz bei Veranstaltungen 1 Bei Veranstaltungen mit kommerziellem Zweck stellt die Luzerner Polizei dem Veranstalter die Kosten des Polizeieinsatzes in Rechnung. 2 Bei Veranstaltungen mit ganz oder teilweise ideellem Zweck stellt die Luzerner Polizei im Einvernehmen mit dem Justiz- und Sicherheitsdepartement je nach Anteil des ideellen Zwecks reduzierte Kosten in Rechnung. Bei Kundgebungen wird unter Vorbehalt von § 32b auf die Rechnungstellung verzichtet. 3 Der Regierungsrat bestimmt in der Verordnung die Anzahl Einsatzstunden, die im Rahmen der polizeilichen Grundversorgung unentgeltlich erbracht werden. § 32b Kostenersatz bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung 1 Bei Veranstaltungen, bei denen Gewalt an Personen oder Sachen verübt wurde, können dem Veranstalter und den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zusätzlich zum Kostenersatz nach § 32a die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung in Rechnung gestellt werden. 2 Die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung werden zu höchstens 40 Prozent auf den Veranstalter und zu 60 Prozent auf die an der Gewaltausübung beteiligten Personen aufgeteilt. 3 (unverändert) 4 Der Anteil, der von den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zu tragen ist, wird zu gleichen Teilen auf die einzelnen Personen aufgeteilt. Einer einzelnen Person können höchstens 30 000 Franken in Rechnung gestellt werden. Das Bundesgericht erwog, die Anforderungen an das Gesetzmässigkeitsprinzip würden durch § 32a und § 32b PolG/LU eingehalten. Als abgabepflichtig würden die Veranstalter einerseits und die an der Gewaltausübung beteiligten Personen andererseits erklärt. Damit sei der Kreis der Abgabepflichtigen hinreichend klar umschrieben. Sollten sich Auslegungsfragen zu diesen Begriffen ergeben, könnten zudem die Ausführungen in der Botschaft des Regierungsrats herangezogen werden. Ebenso werde der abgabebegründende Tatbestand genannt. Vorausgesetzt sei, dass an einer Veranstaltung Gewalt an Personen und Sachen verübt werde (§ 32b Abs. 1 PolG/LU). Die prozentuale Kostenverteilung gemäss § 32b Abs. 2 PolG/LU stütze sich auf sachliche Gründe. Sie verbessere die Voraussehbarkeit der Gebühren und erleichtere die Anwendung der Norm in der Praxis. Des Weiteren lege das Gesetz mit Fr. 30'000.- eine absolute Höchstgrenze für die Gebühren fest (§ 32b Abs. 4 PolG/LU). Die weiteren Bemessungsgrundlagen der Gebühr würden zulässigerweise auf Verordnungsstufe geregelt. So würden gemäss § 32a Abs. 3 PolG/LU i. V. m. § 4 Abs. 5 der Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei vom 10. Juni 2003 (GebVo/LU; SRL Nr. 682) pro Veranstaltung 200 Einsatzstunden im Rahmen der polizeilichen Grundversorgung unentgeltlich erbracht. Die Gebühren für Polizeieinsätze würden in § 5 GebVo/LU festgelegt. Demnach betrage die pauschale Grundgebühr für den

Einsatz einer Polizistin oder eines Polizisten Fr. 120.- pro Stunde (Abs. 1 lit. a). In § 6 GebVo/LU würden die Gebühren für zusätzliche Leistungen aufgelistet (beispielsweise für den Einsatz von Personenwagen: pro km Fr. 2.-, Minimaltaxe Fr. 30.- [Abs. 1 lit. a Ziff. 1]). Ferner sei in der Botschaft des Regierungsrats ein Rechenbeispiel für die entstehenden Gebühren bei einer durchschnittlichen Kundgebung mit Gewaltpotenzial aufgeführt. Mit diesen Regelungen und Hilfen lasse sich die mutmassliche Gebührenhöhe hinreichend bestimmt voraussagen. Die genaue Höhe des Kostenersatzes könne nicht im Voraus verbindlich festgelegt werden, da diese vom effektiven Polizeieinsatz abhängen (BGr, 18. Januar 2017, 1C\_502/2015, E. 6.2.2). Zur teilweisen Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung von § 32b Abs. 4 PolG/LU führte, dass diese Bestimmung keine Differenzierung nach Massgabe des konkreten Störungsanteils erlaubte, sondern vorschrieb, dass der Anteil, der von den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zu tragen sei, zwingend zu gleichen Teilen auf die einzelnen Personen aufgeteilt werde. Diese Lösung erachtete das Bundesgericht in ihrer Undifferenziertheit als mit dem Rechtsgleichheits- und dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar (BGr, 18. Januar 2017, 1C\_502/2015, E. 12.4).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.