

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

19.12.2018

Motion von Yasmine Bourgeois und Albert Leiser bezüglich Verordnung betreffend Ausgleich von finanziellen Nachteilen bei besetzten Liegenschaften, Ablehnung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 27. Juni 2018 reichten Gemeinderätin Yasmine Bourgeois und Gemeinderat Albert Leiser (beide FDP) folgende Motion, GR Nr. 2018/252, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Verordnung zu unterbreiten, welche regelt, wie die Stadt Zürich den Eigentümerschaften besetzter Liegenschaften sämtliche besetzungsbedingten finanziellen Nachteile ausgleicht. Die Regelungen sollen nur dann Anwendung finden, wenn die Stadtpolizei Zürich besetzte Liegenschaften trotz Anzeige wegen Hausfriedensbruch nicht räumt und dadurch den Eigentümerschaften Vermögensschäden entstehen.

Dabei sollen insbesondere die folgenden Vermögensschäden der Eigentümerschaften vollständig ausgeglichen werden:

- Durch die Besetzenden nicht beglichene öffentliche Gebühren und Abgaben (Wasser, Strom, Abwasser, Entsorgungsgebühren, Radio- und Fernsehgebühren etc.)
- Durch die Besetzenden nicht beglichene private Gebühren und Abgaben (Telecom etc.) Schäden an Liegenschaften und/oder Grundstücken, sofern diese für die Eigentümerschaft tatsächlich einen Vermögensschaden darstellen
- Vermögensschäden aufgrund der Geltendmachung der Werkeigentümerhaftung durch Besetzende oder Dritte
- Haftung bei nachbarschaftsrechtlichen Konflikten
- Verwaltungskosten
- Prozessführungskosten
- Weitere besetzungsbedingte, nachweisbare Vermögensschäden der jeweiligen Eigentümerschaft

Um dem Zustand der faktischen Enteignung auf Zeit aus wirtschaftlicher Sicht vollständig gerecht zu werden, sollen überdies die folgenden Punkte geregelt werden:

- Erlass von oder Ersatz für kommunale Vermögenssteuern
- Allenfalls Ersatz für Staats-, Bundes- und Kirchensteuern
- Übernahme tatsächlicher Hypothekarkosten
- Übernahme weiterer Kosten, die bei der Eigentümerschaft entfallen würden, wenn diese während der Besetzungsdauer nicht Eigentümerin der Liegenschaft wäre.

Die Gültigkeit der Verordnung soll im Sinne einer «Sunset Legislation» möglichst zeitlich begrenzt werden (bspw. 20 Jahre) und soll danach ohne erneute Bestätigung durch den Gemeinderat dahinfallen.

Übergeordnetes Recht bleibt vorbehalten.

Begründung:

Die Schweizerische Bundesverfassung garantiert in Art. 26, Abs. 1: «Das Eigentum ist gewährleistet». In Abs. 2 hält sie überdies fest: «Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt».

Hausbesetzungen werden in der Stadt Zürich basierend auf dem «Merkblatt Hausbesetzungen in der Stadt Zürich» toleriert. Die Stadt Zürich ist dabei eben nicht bereit, das Eigentum und die damit untrennbar verbundene Verfügungsgewalt zu gewährleisten. Deshalb sind Hausbesetzungen in der Stadt Zürich für die Eigentümerschaften wirtschaftlich nichts anderes als eine städtisch tolerierte Enteignung auf Zeit, im Minimum jedoch offensichtlich eine erhebliche Eigentumsbeschränkung.

Dabei erfolgt durch die Stadtpolizei keine Einzelfallprüfung. Sie wendet seit Jahren konsequent ihr Merkblatt mit eigens aufgestellten Regeln an. Damit ist ein wesentliches Kriterium verhältnismässigen Handelns nicht gegeben. Die Stadt Zürich ist deshalb verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, den betroffenen Eigentümerschaften Vermögensschäden, die sich aus dem Unterlassen der Beseitigung eines rechtswidrigen und strafrechtlich relevanten Zustandes ergeben, voll zu entschädigen.

Faktisch tragen heute Eigentümerschaften alleine und privat die Kosten für einen von einer politischen Mehrheit gesellschaftlich erwünschten Zustand. Die «Gewinne» werden (für eine ausgewählte Klientel) «sozialisiert», die Kosten privatisiert. Wenn die Stadt Zürich weiter an dieser verfassungswidrigen Praxis festhalten will, so hat sie auch für die verursachten Schäden geradzustehen. Der Stadt steht es selbstverständlich frei, die vergüteten Kosten und allfällige Verwaltungskosten bei den Hausbesetzern einzutreiben.

Der Stadtrat ist hiermit aufgefordert, die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit solche Entschädigungen rasch, einfach und nach einheitlichen Kriterien erfolgen können. Ein solches Vorgehen ändert allerdings nichts an der rechtlichen Klassifizierung von Hausbesetzungen und vom Umgang der Stadt Zürich mit diesen. Immerhin müsste dann aber die Allgemeinheit und nicht Private für die heutige Praxis geradestehen.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt es aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

Vorliegende Motion verlangt den Erlass einer städtischen Verordnung, um den Vermögensschaden der Eigentümerschaft auszugleichen, wenn die Stadtpolizei besetzte Liegenschaften trotz Anzeige wegen Hausfriedensbruchs nicht sofort räumt. Art. 46 Kantonsverfassung (Verfassung des Kantons Zürich, LS 101) und darauf abgestützt das kantonale Haftungsgesetz (LS 170.1) regeln auch für Gemeinden abschliessend, in welchen Fällen Vermögensschäden auszugleichen sind, wenn kommunale Organe nicht entsprechend handeln. Es bleibt daher diesbezüglich kein Raum mehr für separate städtische Regelungen. Eine Kostentragung bzw. -übernahme durch die Stadt kommt somit von vornherein nur in denjenigen Fällen in Betracht, in denen die Voraussetzungen hierfür nach dem kantonalen Haftungsgesetz erfüllt sind.

Eine Anzeige wegen des Straftatbestands des Hausfriedensbruchs (Art. 186 StGB Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0) verpflichtet die Polizei nicht zu einer Liegenschaftenräumung, sondern gemäss Art. 306 Strafprozessordnung (Schweizerische Strafprozessordnung, SR 312.0) zur Feststellung des für die Straftat relevanten Sachverhalts. Ein Strafverfahren wird erst dann eingeleitet, wenn ein konkreter Strafantrag gestellt wurde (Art. 303 Strafprozessordnung).

Die von der Motionärin und vom Motionär erwähnte Enteignung (Art. 26 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV), SR 101) liegt nur dann vor, wenn eine staatliche Behörde ein vermögenswertes Recht durch einseitigen hoheitlichen Akt zwecks Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Eigentümerschaft definitiv entzieht. Dafür ist volle Entschädigung zu leisten. Bei Hausbesetzungen liegt jedoch weder eine Handlung einer staatlichen Behörde noch ein hoheitlicher Akt vor. Die Voraussetzungen der Enteignung sind daher von vornherein nicht erfüllt. Vielmehr sind es Privatpersonen, die das Eigentumsrecht stören und gegenüber der Eigentümerschaft verantwortlich sind. Für entstandene Schäden gelten daher die Grundsätze des privatrechtlichen Schadenersatzrechts aus unerlaubter Handlung oder Vertrag.

Private Rechte und somit auch das Grundeigentum sind im Zivilgesetzbuch geregelt (Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZBG), SR 210.0). Der Schutz solcher privater Rechte obliegt primär den kantonalen Zivilgerichten, die gemäss der Zivilprozessordnung für die materielle Durchsetzung von privatrechtlichen Ansprüchen der Grundeigentümerschaft zuständig sind. Ob in einem konkreten Fall eine unzulässige Eigentumsstörung vorliegt oder nicht, hat grundsätzlich das betreffende Zivilgericht zu entscheiden. Die Grundeigentümerschaft hat beispielsweise die aus ihrer Sicht illegal anwesenden Personen aus ihrer Liegenschaft gerichtlich ausweisen zu lassen. Die Polizei kann nämlich gemäss § 7 Polizeigesetz (PolG, LS 550.1) nur ausnahmsweise vorsorgliche Massnahmen ergreifen, wenn unter anderem der Bestand privater Rechte

glaubhaft gemacht wird und gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig erlangt werden kann. Bei § 7 PolG handelt es sich um eine Kann-Bestimmung, weshalb Private aus dieser Norm keine direkten Ansprüche ableiten können. Anders als bei einer unmittelbaren Bedrohungslage für Leib und Leben besteht somit keine Handlungspflicht der Polizei, sondern sie kann nach pflichtgemässen Ermessen entscheiden, ob sie interveniert (Opportunitätsprinzip). Solange also keine vollstreckbare zivilgerichtliche Anordnung vorliegt und die Polizei, gestützt auf § 6 PolG, Vollzugshilfe zu leisten hat, besteht ein erheblicher polizeilicher Ermessensspielraum (vgl. Donatsch/Jaag/Zimmerlin, Kommentar zum Polizeigesetz, Zürich 2018, § 7 N 2 bis 10). Dabei hat die Polizei gemäss §§ 10 und 13 PolG den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und weitere öffentliche Interessen wie beispielsweise die Wahrung des sozialen Friedens zu beachten. So muss etwa gewährleistet sein, dass eine Räumung nachhaltig ist. Es ist nicht sinnvoll, eine Liegenschaft zu räumen, wenn sie nicht sofort abgebrochen, umgebaut oder neu genutzt werden kann. Andernfalls muss die Polizei mehrmals einen Räumungseinsatz leisten, weil die vormaligen oder allenfalls auch neuen Besetzerinnen und Besetzer wieder in die Liegenschaft eindringen. In Bezug auf das Vorgehen bei der Räumung von besetzten Liegenschaften (vgl. auch «Merkblatt Hausbesetzungen in der Stadt Zürich») hält sich die Stadtpolizei seit Jahren an eine gefestigte und vom Bundesgericht sanktionierte Praxis (so BGE 119 Ia 30 ff., insbesondere E. 2).

Als Räumungsvoraussetzung gelten gemäss Merkblatt ein vorliegender, gültiger Strafantrag und zusätzlich muss einer der drei folgenden Sachverhalte gegeben sein: Eine rechtskräftige Abbruchbewilligung oder eine rechtskräftige Baubewilligung einschliesslich Baufreigabe muss vorliegen und die unverzügliche Aufnahme der Abbruch-/Bauarbeiten muss belegt werden. Die rechtmässige Nutzung der Liegenschaft für die Zeit nach deren Räumung kann durch einen Vertrag belegt werden. Eine Besetzung gefährdet unmittelbar die Sicherheit von Personen oder denkmalgeschützte Bauteile oder Einrichtungen (vgl. «Merkblatt zu Hausbesetzungen in der Stadt Zürich»).

Aktuell ist auch im Kantonsrat ein Vorstoss zu besetzten Liegenschaften hängig (KR-Nr. 109/2018, Parlamentarische Initiative betreffend Änderung des Polizeigesetzes betreffend umgehende Räumung von Hausbesetzungen), der verlangt, Hausbesetzungen innert 72 Stunden nach der Anzeige zu räumen. Die Initiative wurde noch nicht im Kantonsrat behandelt. Bereits 2016 wurde eine ähnliche Motion eingereicht (KR-Nr. 298/2016), die eine Räumung innert 48 Stunden verlangt hat. Der Regierungsrat begründet seinen Ablehnungsantrag für KR-Nr. 298/2016 damit, dass, soweit es um polizeitaktisches Handeln geht, strategische Überlegungen wichtig sind und strikte Zeitvorgaben allgemein nicht sinnvoll sind. Diese Motion wurde in der Sitzung des Kantonsrats vom 11. Juni 2018 abgewiesen.

Zusammenfassend liegt bei der Anwendung der erwähnten rechtlichen Grundlagen samt dem erwähnten Merkblatt keine pflichtwidrige Unterlassung vor, die zu einer Schadenersatzpflicht gemäss Haftungsgesetz führt.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti