

# Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates

des Kantons Basel-Landschaft

Nr.

vom

## **A.B., Restaurant X. Gartenwirtschaft, Y; Beschwerde gegen die Verfügung der Polizei Basel-Landschaft vom 9. Oktober 2006 betreffend Gebühr für Polizeieinsatz wegen Massenschlägerei am 30. September 2006 (Rechnungs-Nr. 116543) / Teilweise Gutheissung und Rückweisung**

1. A.B. ist Mitinhaber des Restaurants X. Gartenwirtschaft in Y. Am Abend des 29. September 2006 fand in diesem Restaurant ein "Novemberfest" statt. Am 30. September 2006 ging um 01.30 Uhr bei der Polizei Basel-Landschaft der Anruf eines Mitarbeiters des von A.B. engagierten Sicherheitsdienstes ein. Dieser teilte mit, dass auf dem Vorplatz des Restaurants zwei Gruppen aufeinander los zu gehen drohten, und bat um die Entsendung einer Polizeipatrouille, damit die Angelegenheit nicht eskaliere. Dementsprechend begab sich eine Patrouille an den Ort des Geschehens. Da eine grössere Schlägerei zu entstehen drohte, wurde zusätzlich Verstärkung angefordert. Gegen 03.00 Uhr fand die Auseinandersetzung ein Ende. In der Folge wurden drei der Unruhestifter vorübergehend in Polizeigewahrsam genommen.

2. Am 9. Oktober 2006 stellte die Polizei Basel-Landschaft, Abteilung Zentrale Dienste, Rechnungswesen (kurz: Polizei), A.B., unter Hinweis auf die Polizeigesetzgebung des Kantons, die Kosten für ihre Aufwendungen in Rechnung. Der Rechnungsbetrag belief sich auf Fr. 3'140.--.

3. Mit Eingabe vom 1. November 2006 hat A.B. gegen die Rechnung vom 9. Oktober 2006 beim Regierungsrat Beschwerde erhoben. Er beantragt sinngemäss, die Verfügung (Rechnung) sei aufzuheben. Zur Begründung führt er aus, auf dem Areal des X. Gartenwirtschaft habe nie eine Massenschlägerei und ein Polizeieinsatz stattgefunden. Die Verursacher der Schlägerei seien die von der Polizei festgenommenen Personen und nicht das Restaurant. Zudem nehme er an, die Verursacher der Schlägerei seien nicht Gäste des X. Gartenwirtschaft gewesen. Im Weiteren habe das Restaurant X. Gartenwirtschaft nie von der Polizei geräumt werden müssen, und die Sicherheit habe jederzeit vom privaten Sicherheitsdienst gewährleistet werden können. Ferner sei es falsch, von 500 erheblich alkoholisierten Personen zu sprechen.

4. In ihrer Vernehmlassung vom 27. November 2006 beantragt die Polizei, die Beschwerde sei abzuweisen. Auf die Begründung wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

## **Erwägungen :**

1. Das vorliegende Rechtsmittel ist rechtzeitig eingereicht worden. Da auch die übrigen Voraussetzungen der Beschwerdeerhebung erfüllt sind, ist auf die Beschwerde von A.B. einzutreten.

2. Im vorliegenden Fall nennt die Vorinstanz die gesetzliche Grundlage in der Verfügung vom 9. Oktober 2006 nicht, sondern verweist lediglich darauf, dass der in Rechnung gestellte Kostenersatz auf dem Polizeigesetz sowie der Verordnung über die Gebühren der Polizei Basel-Landschaft basiere. Aus ihrer Vernehmlassung vom 27. November 2006 ergibt sich aber, dass sich die Polizei bei der angefochtenen Verfügung auf § 55 des Polizeigesetzes vom 28. November 1996 (PolG) gestützt hat. Es ist zu prüfen, ob sie dies zu Recht getan hat.

3.a) Gemäss § 55 Absatz 1 PolG sind Einsätze der Polizei grundsätzlich kostenlos. Nach Absatz 2 dieses Paragraphen kann für Einsätze der Polizei Kostenersatz verlangt werden, wenn dieses oder ein anderes Gesetz es ausdrücklich vorsehen. Kostenersatz wird insbesondere verlangt vom Veranstalter oder von der Veranstalterin von Anlässen, die einen aufwändigen Polizeieinsatz erforderlich machen (es sei denn, die Veranstaltung diene ganz oder teilweise einem ideellen Zweck; Absatz 3 Buchstabe a), oder aber vom Verursacher oder von der Verursacherin ausserordentlicher Aufwendungen, die bei einem anderen Polizeieinsatz entstehen, namentlich wenn dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht worden ist, oder wenn er in überwiegend privatem Interesse erfolgt ist (Absatz 3 Buchstabe b).

b) Wie aus dem Polizeijournal hervorgeht, stand der Polizeieinsatz vom 30. September 2006 in Zusammenhang mit einer Schlägerei auf dem Vorplatz des X. Gartenwirtschaft. An demselben Abend veranstaltete der Beschwerdeführer in seinem Restaurant ein Novemberfest. Für einen geregelten Ablauf dieser Veranstaltung beauftragte er eigens einen privaten Sicherheitsdienst. Der Einsatz der Polizei diente primär der Beendigung der Schlägerei auf dem Vorplatz des Restaurants und nicht der Koordinierung des Novemberfests. Somit fand der Polizeieinsatz am Rande dieses Novemberfests statt, jedoch nicht im Sinne eines Aufwands für die Veranstaltung nach § 55 Absatz 3 Buchstabe a PolG. Damit kommt diese Bestimmung als Grundlage für die angefochtene Verfügung nicht in Betracht. Folglich ist zu prüfen, ob die einzelnen Tatbestandsmerkmale von § 55 Absatz 3 Buchstabe b PolG gegeben sind.

aa) Dass eine grössere Schlägerei, wie sie sich im vorliegenden Fall ereignet hat, der Polizei ausserordentliche Aufwendungen im Sinne des Polizeigesetzes verursacht, da sie gegen eine Störung von Ruhe und Ordnung einschreiten muss, versteht sich von selbst und bedarf deshalb keiner weiteren Erörterungen.

bb) Die vorgenannte Bestimmung verlangt, dass derjenige, der die Kosten zu tragen verpflichtet wird, jene auch verursacht hat. Demgemäss gilt das so genannte Verursacherprinzip.

Nach dem Verursacherprinzip hat die Kosten einer polizeilichen Massnahme zu tragen, wer sie verursacht hat. Der Sinn des Verursacherprinzips besteht darin, eine sachgerechte Kostenanlastung zu ermöglichen. Das Polizeigesetz selbst definiert den Begriff des Verursachers allerdings nicht. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung stellt in ähnlich gelagerten Fällen für die Umschreibung des Verursacherbegriffs weitgehend auf den polizeirechtlichen Störerbegriff ab (vgl. Bundesgerichtsentscheid = BGE 127 I 60, S. 71; HANS REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, 1. Auflage, Zürich 1993, § 9, S. 192 ff.). Somit hält sich die Vorinstanz bezüglich der Bestimmung des zahlungspflichtigen Verursachers zu Recht an die im Störerrecht entwickelten Grundsätze. Dennoch ist zwischen den beiden Prinzipien zu differenzieren. Das Störerprinzip beantwortet die Frage, wer die polizeilichen Massnahmen zu treffen oder zu dulden hat, das Verursacherprinzip die Frage, wer die Kosten dieser Massnahmen zu tragen hat. Häufig ist die Person des Störers mit jener des Verursachers identisch (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005, § 54 Rz. 29).

cc) Das Störerprinzip ergibt sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip und besagt, dass die polizeiliche Massnahme sich nur gegen den Störer, nicht gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustandes richten darf. Der Störer ist polizeirechtlich verpflichtet, eine Gefahr oder Störung zu beseitigen oder die Kosten für die Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes zu tragen (vgl. BGE 122 II 65, S. 70). Das Erfordernis der Unmittelbarkeit der Verursachung der Gefahr oder Störung bedeutet, dass als polizeirechtlich erhebliche Ursachen nur solche Handlungen in Betracht kommen, die bereits selber die Grenze zur Gefahr überschritten haben; entferntere, lediglich mittelbare Verursachungen scheiden aus (vgl. BGE 118 Ib 407, S. 415).

Die Lehre unterscheidet zwischen drei verschiedenen Störern: dem Verhaltensstörer, dem Zustandsstörer und dem Zweckveranlasser. Verhaltensstörer ist derjenige, der durch sein

eigenes Verhalten oder durch das Verhalten Dritter, für die er verantwortlich ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet. Als Zustandsstörer gilt, wer die tatsächliche Herrschaft über Sachen hat, welche die Polizeigüter unmittelbar stören oder gefährden (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 2488 ff.). Zweckveranlasser ist, in Lehre und Praxis nicht ganz unumstritten, wer durch sein Verhalten bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass Dritte die Polizeigüter seinetwegen stören oder gefährden. Als solche gelten etwa Organisatoren grösserer Veranstaltungen, bei denen die Gefahr besteht, dass dadurch Verstösse gegen Ruhe und Ordnung durch Dritte provoziert werden, sowie Inhaber von Restaurationsbetrieben, wenn deren Gäste ausserhalb der Wirtshäuser die Nachtruhe beeinträchtigen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2497 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 54 Rz. 23).

dd) Im vorliegenden Fall ist offensichtlich, dass A.B., Mitinhaber des X. Gartenwirtschaft, nicht als Verhaltensstörer für die Schlägerei verantwortlich gemacht werden kann. Offensichtlich kann er auch nicht als Zustandsstörer ins Recht gefasst werden.

Damit bleibt zu prüfen, ob der Beschwerdeführer als Zweckveranlasser der Schlägerei zu betrachten ist. Mit der Veranstaltung des Novemberfests hat er durchaus einen Beitrag geleistet, der kausal war für den Eintritt der Schlägerei und folglich für den Polizeieinsatz. Denn ohne das Novemberfest wäre es mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht zu einer derartigen Schlägerei gekommen. Ort und Zeit der Schlägerei sprechen dafür, dass deren Urheber Besucher des Novemberfests waren. So fand die Auseinandersetzung, nach Mitternacht, auf dem Vorplatz des Restaurants statt. Zu diesem Zeitpunkt dürfte schon reichlich Alkohol geflossen sein. So erstaunt es auch nicht, dass die drei Unruhestifter erheblich alkoholisiert waren. Entsprechend argumentiert auch die Vorinstanz zu Recht, als Veranstalter des Novemberfests sei der Beschwerdeführer Zweckveranlasser der Schlägerei und damit verantwortlich für die Kosten des Polizeieinsatzes. Sie gibt zutreffend zu bedenken, der Beschwerdeführer habe aufgrund der Veranstaltung des Novemberfests eine Gefahrenlage geschaffen, bei der die Polizei zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einschreiten müsse. Auch stimmt der Regierungsrat der Vorinstanz zu, wenn diese ausführt, auch wenn der Veranstalter eine Störung der Rechtsordnung nicht gewollt habe, sei er trotzdem als verantwortlich anzusehen, da sein Verhalten die als Folge eingetretene Störung objektiv verursacht habe.

Die Vorinstanz verweist auf die Figur des Zweckveranlassers und präzisiert, die Zweckveranlassung bejahe eine Verantwortlichkeit dessen, der zwar nicht die letzte Ursache für eine Gefahr setze, der aber dennoch die Verantwortlichkeit für die Gefahr trage, die von dem zu-

letzt Handelnden verursacht wird. Dem kann grundsätzlich zugestimmt werden, denn der Beschwerdeführer ist nach § 12 Absatz 1 des Gastgewerbegesetzes Basel-Landschaft vom 5. Juni 2003 (GastG) verpflichtet, als Bewilligungsinhaber eines Restaurationsbetriebes für Ruhe und Ordnung zu sorgen, so dass die Nachbarschaft, insbesondere während der Nachtruhe, nicht gestört oder belästigt wird (vgl. dazu auch BGE 127 I 60, S. 71). Um so mehr hat er als Veranstalter eines Sonderanlasses wie des Novemberfestes diese Pflichten wahrzunehmen und im Voraus die entsprechenden Vorkehrungen zu treffen; zumal allgemein bekannt ist, in welchem Rahmen ein Novemberfest abläuft und mit welchen Begleitscheinungen solch ein Anlass verbunden sein kann. Entsprechend berichtete die Polizei in der Polizeimeldung vom 30. September 2006, die Polizei "traf vor Ort - im und ums Restaurant - auf rund 500 Personen, welche zum Teil erheblich alkoholisiert waren". Die Rede war nicht von 500 erheblich alkoholisierten Personen, wie der Beschwerdeführer fälschlicherweise die Meldung zitiert.

Der Beschwerdeführer macht geltend, er gehe davon aus, dass die an der Schlägerei Beteiligten nicht Besucher des Novemberfestes gewesen seien. Dem widerspricht der Auszug aus dem Polizeijournal klar. Letztere Darstellung der Sachlage ist glaubwürdiger, sind doch angesichts des Grossanlasses und der entsprechend hohen Besucherzahl keine Indizien dafür auszumachen, dass die Unruhestifter gerade nicht Besucher des Novemberfestes waren. Überdies vermag der Beschwerdeführer keine überzeugenden Argumente vorzubringen, welche die Angaben der Polizei zu widerlegen vermöchten.

ee) Der Beschwerdeführer ist seinen Pflichten gemäss § 12 Absatz 1 GastG offensichtlich nicht nachgekommen. Dies hat der später erforderlich gewordene und vom Sicherheitsdienst des Beschwerdeführers veranlasste Polizeieinsatz gezeigt. Durch seine Unterlassung hat der Beschwerdeführer den Polizeieinsatz ausgelöst. Daher ist er als Zweckveranlasser der Schlägerei zu qualifizieren. Die Vorinstanz hat ihn deshalb zu Recht für die Verursachung des Polizeieinsatzes gemäss § 55 Absatz 3 Buchstabe b PolG mit verantwortlich gemacht. In diesen Fällen werden die Kosten des Polizeieinsatzes dem Verursacher oder der Verursacherin verrechnet.

c)aa) § 55 Absatz 3 Buchstabe b PolG setzt für den Fall, dass von Privaten Kostenersatz für Einsätze der Polizei verlangt werden kann, zudem voraus, dass der Polizeieinsatz vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht worden ist oder in überwiegend privatem Interesse erfolgt ist. Ausser Betracht fällt zunächst, dass der Polizeieinsatz vorsätzlich oder grobfahrlässig vom Beschwerdeführer verursacht worden ist. Zu prüfen bleibt daher, ob der polizeiliche Einsatz in überwiegend privatem Interesse geleistet worden ist.

bb) Wie bereits ausgeführt wurde und aus dem Polizeijournal hervorgeht, hat der vom Beschwerdeführer beauftragte Sicherheitsdienst die Polizei um Entsendung einer Patrouille gebeten, um eine Eskalation der sich anbahnenden Auseinandersetzung zu verhindern. Der Beschwerdeführer wurde nach der polizeilichen Massnahme darauf hingewiesen, für die erneute Veranstaltung des Novemberfests am nächsten Abend mehr Sicherheitsleute bereit zu stellen. Demzufolge beseitigte die Polizei die Störung überwiegend im (wirtschaftlichen) Interesse des Beschwerdeführers, da dieser an einem erfolgreichen und störungsfreien Betrieb seines Restaurants interessiert war, zumal er, wie sich gezeigt hat, verpflichtet war, für Ruhe und Ordnung zu sorgen. Wie bereits ausgeführt, spricht alles dafür, dass die für die Schlägerei verantwortlichen Personen Besucher des Novemberfests waren. So gesehen hat die Polizei zur Erfüllung der Pflichten des Beschwerdeführers beigetragen. Möglicherweise hätte der Polizeieinsatz gar vermieden werden können, hätten mehr private Sicherheitsleute im Einsatz gestanden. Denn am darauf folgenden Abend verlief das Novemberfest ruhiger und ohne Zwischenfälle, die einen Polizeieinsatz erforderlich gemacht hätten.

cc) Damit zeigt sich, dass die Polizei ihren Einsatz überwiegend im privaten Interesse des Beschwerdeführers leistete.

Daraus folgt, dass sämtliche Voraussetzungen für den Kostenersatz gemäss § 55 Absatz 3 Buchstabe b PolG erfüllt sind.

4. Wie oben gezeigt wurde, ist der Beschwerdeführer als Inhaber des X. Gartenwirtschaft Zweckveranlasser der Schlägerei und damit Verursacher des Polizeieinsatzes, da er mit der Veranstaltung des Novemberfests einen kausalen Beitrag geleistet hat, ohne den es nicht zu einer Schlägerei von dieser Art gekommen wäre. Nun findet aber eine Schlägerei naturgemäss immer unter Menschen statt. Diese sind als Akteure unmittelbar an der Schlägerei beteiligt. Sie sind Verhaltensstörer, da sie durch ihr eigenes Verhalten die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar gestört oder gefährdet haben. Es ist offensichtlich, dass ohne sie ein Polizeieinsatz nicht erforderlich gewesen wäre. Folglich sind die Urheber der Schlägerei ebenfalls Verursacher im Sinne von § 55 Absatz 3 Buchstabe b PolG und damit für den Polizeieinsatz verantwortlich. Dies macht der Beschwerdeführer sinngemäss zu Recht geltend. Die drei Unruhestifter waren alle erheblich alkoholisiert und wurden von der Polizei vorübergehend in Gewahrsam genommen. Es ist daher davon auszugehen, dass sie das Novemberfest besucht hatten. Da die Polizei die drei Unruhestifter auch namentlich kennt, können ihnen Kosten auferlegt werden. Folglich sind diese an der Kostentragung zu beteiligen.

5. Wenn mehrere Verursacher für die Aufwendungen der Polizei verantwortlich sind, ist die Kostenverteilung auf die einzelnen Verursacher nach den Grundsätzen des Verursacherprinzips vorzunehmen. Dabei kommt der Polizei ein gewisser Ermessensspielraum zu. Dieser wird aber durch das Verhältnismässigkeitsprinzip erheblich eingeschränkt. Die Behörden haben nicht die freie Wahl, welchem Störer sie die Kosten für den Polizeieinsatz auferlegen wollen (BGE 107 Ia 19, Erwägung 2b, S. 24 f.; HANS REINHARD, a.a.O., § 9, S. 189). Die Verursacher tragen die Kosten nach Massgabe ihrer Verantwortung an der Verursachung des polizeiwidrigen Zustandes (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 54 Rz. 30 f.).

Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die Vorinstanz ihr Ermessen bei der Kostenverteilung unterschritten hat, indem sie ihren Aufwand vollumfänglich dem Beschwerdeführer in Rechnung gestellt hat. Dieser braucht lediglich jenen Teil der gesamten Aufwendungen zu tragen, für den er nach Massgabe seiner Verantwortung an der Schlägerei einzustehen hat. Wie aus dem Polizeijournal hervorgeht, sind der Polizei mindestens drei Unruhestifter bekannt, die es ebenso am Rechnungsbetrag zu beteiligen gilt.

6. Damit erweist sich zusammenfassend, dass die Vorinstanz mit Verfügung vom 9. Oktober 2006 dem Beschwerdeführer zu Unrecht sämtliche Aufwendungen der Polizei in Rechnung gestellt hat. Die Vorinstanz muss eine neue Kostenverteilung vornehmen. Der Beschwerdeführer und die Verhaltensstörer sind an den Aufwendungen der Polizei nach Massgabe ihrer Verantwortung am Polizeieinsatz zu beteiligen. Zu diesem Zweck ist die Sache zur neuen Verfügung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese hat den Kostentragungspflichtigen vor Erlass der neuen Verfügung das rechtliche Gehör zu gewähren. Deshalb ist die Beschwerde von A.B. teilweise gutzuheissen.

7. Das verwaltungsrechtliche Beschwerdeverfahren ist grundsätzlich kostenpflichtig. Entscheidgebühren werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt. Gemäss § 6 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung zum Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft betragen die Entscheidgebühren für einen Beschwerdeentscheid zwischen Fr. 300.-- und Fr. 600.--. Da A.B. mit seinen Begehren nur teilweise durchdringt, werden ihm Kosten von Fr. 200.-- auferlegt.

- ://:
1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen.
  2. Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und die Sache wird zur neuen Verfügung im Sinne der Erwägungen an die Polizei zurückgewiesen.
  3. A.B. werden Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 200.-- auferlegt. Dieser Betrag ist bis spätestens **30. April 2007** mit beiliegendem Einzahlungsschein zu bezahlen.

Gegen diesen Entscheid kann innert 10 Tagen, vom Empfang des Entscheides an gerechnet, beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Poststrasse 3, 4410 Liestal, schriftlich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist in vierfacher Ausfertigung einzureichen. Sie muss ein klar umschriebenes Begehren und die Unterschrift der beschwerdeführenden oder der sie vertretenden Person enthalten. Der angefochtene Entscheid ist der Beschwerde in Kopie beizulegen. Das Verfahren vor dem Kantonsgericht ist kostenpflichtig (§§ 5, 20 und 43 ff. des Gesetzes vom 16. Dezember 1993 über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung).