

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 21. Oktober 2020

942.

Interpellation von Stephan Iten und Roger Bartholdi betreffend unbewilligte Demonstration des feministischen Frauenbündnisses Zürich, Gründe für die Duldung der Demonstration sowie Stellungnahme zu den Äusserungen der Behörde und der Stadtpolizei

Am 29. April 2020 reichten Gemeinderäte Stephan Iten und Roger Bartholdi (beide SVP) folgende Interpellation, GR Nr. 2020/139, ein:

Am 7. und 8. März 2020 fanden die illegalen Demonstrationen des feministischen Frauenbündnisses Zürich statt. Trotz Versammlungsverbot und Verweigerung des Einholens einer Bewilligung gegen die Empfehlung des Stadtrats wurde die Demonstration trotzdem durchgeführt. Im Aufruf zur Demonstration stand unter anderem «... weil niemand, auch keine grüne Polizeivorsteherin, uns vorschreiben soll...» und «Ihre Drohung ist uns egal! Denn die einzig richtige Antwort auf die versuchte Gängelung der Zürcher Polizei ist, dass wir uns ihrem Diktat entziehen...». Obwohl der Anlass nicht bewilligt war, hiess es seitens der Behörde: «Wir wünschen euch eine gute Demonstration, wir sind gespannt, was ihr bietet» und die Stadtpolizei rief sogar mit dem Megafon aus: «Wir begrüssen euch herzlich zu dieser unbewilligten Demonstration».

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Braucht es in der Stadt Zürich überhaupt noch Bewilligungen für Demonstrationen, wenn der Stadtrat die freie Meinungsäusserung höher gewichtet als eine Genehmigung für solch einen Anlass? Wenn nicht, ab wann teilt der Stadtrat der Bevölkerung mit, dass Demonstrationen nicht mehr bewilligungspflichtig sind? Wenn ja, wofür braucht es noch eine Bewilligung, wenn illegale Demonstrationen herzlich begrüsst und polizeilich begleitet und geschützt werden?
2. Wieso hat die Sicherheitsvorsteherin Stadträtin Rykart den Demonstrantinnen empfohlen, eine Bewilligung einzuholen? Wieso liessen die Sicherheitsvorsteherin beziehungsweise die Stadtpolizei den Demonstrationszug gewähren, obwohl die Demonstranten sich öffentlich weigerten, eine Bewilligung einzuholen?
3. Wieso wurde die Demonstration geduldet, obwohl Anlässe über 1'000 Personen vom Bund seit dem 28. Februar 2020 untersagt waren? Die Erfahrung der letzten Jahre zeigten, dass gegen 1'000 Personen an diesem Umzug teilnehmen würden. Gemäss der Veranstalterin haben sich über 1000 Frauen auf dem Hechtplatz versammelt.
4. Wie beurteilt der Gesamtstadtrat aus heutiger Sicht, dass mitten in der Coronakrise und notabene während eines bundesrätlichen Verbots eine solche illegale Grossdemonstration nicht nur gewährt, sondern sogar öffentlich unterstützt wurde? Hat der Stadtrat damals nicht grobfahrlässig eine Verbreitung des Virus in Kauf genommen?
5. Wieso wurde die Demonstration nicht von Beginn an aufgelöst, da mit der Teilnahme der vorbestraften Linksaktivistin Andrea Stauffacher ein hohes Risiko an Gewalt bestand?
6. Ist die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements der Auffassung, dass die Behörde und namentlich die Stadtpolizei ihre Ämter politisch ausführen? Wenn ja, wieso? Wenn nein, wie kam es zu den in der Einleitung erwähnten öffentlichen Aussagen?
7. Wer trägt die Verantwortung für die Aussage seitens der Behörde?
8. Wer trägt die Verantwortung für die Aussage seitens der Stadtpolizei? Wer hat die Aussage «Wir wünschen euch eine gute Demonstration, wir sind gespannt, was ihr bietet» gemacht? Wurde diese Aussage abgesegnet oder gar befohlen? Falls ja, von wem? Wer hatte Kenntnis von dieser Aussage im Vorfeld?
9. Falls die Aussage seitens der Stadtpolizei auf eine «spontane», nicht abgesegnete Aktion einer Einzelperson fungiert, hat dies irgendwelche Konsequenzen für diese Person?
10. Ist es Angehörigen der Stadtpolizei im Dienst erlaubt, öffentlich und im Namen der Stadtpolizei sich positiv über illegale Aktivitäten oder Straftaten zu äussern? Falls nein, welche Konsequenzen sind zu erwarten?
11. Hatte die Sicherheitsvorsteherin Kenntnis von dieser Aktion und den Aussagen, oder war sie gar involviert? Falls sie involviert war, was war ihre Haltung dazu?
12. Gibt es zwischen den verantwortlichen Gruppierungen dieser Demonstrationen und den Verantwortlichen der Stadtpolizei irgendwelche Beziehungen (nahestehende Beziehungen, wie Familie etc.)? Falls ja, hatte dies einen Einfluss auf mögliche Entscheidungen?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Zum Zeitpunkt der angesprochenen Ereignisse vom 7. und 8. März 2020 galt in der Schweiz ein Verbot von öffentlichen oder privaten Veranstaltungen mit über 1000 Personen (Art. 2 Abs. 1 Verordnung des Bundesrats über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus [COVID-19] vom 28. Februar 2020, SR 818.101.24). In der weiteren Entwicklung der bundesrätlichen Vorgaben zeigte sich, dass Personenobergrenzen bei Demonstrationen kaum praktikabel sind, weil sie mit polizeilichen Mitteln nicht vernünftig und verhältnismässig durchgesetzt werden können. Der Stadtrat hat sich im Rahmen der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen wiederholt zur Thematik geäussert (vgl. z. B. Schriftliche Anfrage GR Nr. 2020/316, Auflistung aller Demonstrationen, Kundgebungen und Veranstaltungen während der Corona-Pandemie mit den damit verbundenen Auflagen und Schutzkonzepten sowie Vorgehen der Polizei im Zusammenhang mit den unbewilligten Anlässen und Massnahmen gegenüber den beteiligten Personen).

Mit diesem Problem stand die Stadt Zürich nicht alleine da. Im Zuge der Lockerungen der COVID-19-Massnahmen wandten sich im Juni 2020 sowohl die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD als auch die Konferenz der städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD an den Bundesrat und beantragten, auf die Festlegung einer maximalen Personenzahl bei Demonstrationen zu verzichten. Der Bundesrat hat am 19. Juni 2020 die Aufhebung der zahlenmässigen Begrenzung bei politischen Kundgebungen beschlossen, andere Grossveranstaltungen mit über 1000 Personen aber noch bis Ende September 2020 verboten.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu den Fragen 1 und 2 («Braucht es in der Stadt Zürich überhaupt noch Bewilligungen für Demonstrationen, wenn der Stadtrat die freie Meinungsäusserung höher gewichtet als eine Genehmigung für solch einen Anlass? Wenn nicht, ab wann teilt der Stadtrat der Bevölkerung mit, dass Demonstrationen nicht mehr bewilligungspflichtig sind? Wenn ja, wofür braucht es noch eine Bewilligung, wenn illegale Demonstrationen herzlich begrüsst und polizeilich begleitet und geschützt werden?»; «Wieso hat die Sicherheitsvorsteherin Stadträtin Rykart den Demonstrantinnen empfohlen, eine Bewilligung einzuholen? Wieso liessen die Sicherheitsvorsteherin beziehungsweise die Stadtpolizei den Demonstrationszug gewähren, obwohl die Demonstranten sich öffentlich weigerten, eine Bewilligung einzuholen?«):

Die Bundesverfassung garantiert das Recht auf freie Meinungsäusserung und die Versammlungsfreiheit. Demonstrationen und Kundgebungen stellen gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds dar. Sie sind in der Stadt Zürich grundsätzlich bewilligungspflichtig (Art. 13 Abs. 2 Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Zürich [APV, AS 551.110]). Eine Bewilligung für eine Demonstration kann nur dann verweigert werden, wenn Gefahr für die öffentliche Ordnung besteht. Das heisst, wenn bei einer Demonstration aufgrund von konkreten Hinweisen z. B. mit Ausschreitungen zu rechnen ist und die Bewilligung nicht mit Auflagen (z. B. nur stehende Kundgebung statt Demonstrationszug) zur Gewährung der öffentlichen Sicherheit verbunden werden kann. Die blossе Möglichkeit, dass es bei einer Veranstaltung zu rechtswidrigen Handlungen kommen könnte, genügt nicht, um ein Verbot auszusprechen (BGE 111 Ia 322).

Vor dem Hintergrund der verfassungsmässigen Grundrechte toleriert die Stadtpolizei Demonstrationen und Kundgebungen in Ausnahmefällen auch ohne Bewilligungen. Die Art und der Umfang einer polizeilichen Intervention richten sich jeweils nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Zu Frage 3 («Wieso wurde die Demonstration geduldet, obwohl Anlässe über 1'000 Personen vom Bund seit dem 28. Februar 2020 untersagt waren? Die Erfahrung der letzten Jahre zeigten, dass gegen 1'000 Personen an diesem Umzug teilnehmen würden. Gemäss der Veranstalterin haben sich über 1000 Frauen auf dem Hechtplatz versammelt.»):

Gemäss den der Stadtpolizei im Vorfeld des 7. und 8. März 2020 vorliegenden Hinweisen musste die Polizei mit einer Teilnehmerzahl von 400 bis 600 Personen rechnen. Mit Blick auf Aufrufe im Internet, in den Sozialen Medien sowie über Plakate war von einer solchen Zahl auszugehen. Diese Einschätzung der Anzahl Teilnehmenden wurde bei Beginn der Veranstaltung vom 7. März 2020 auf dem Hechtplatz durch die Einsatzkräfte der Stadtpolizei bestätigt.

Nach der Besammlung auf dem Hechtplatz setzte sich die Menge in Richtung Central in Bewegung. Beim Central kam es dann allerdings zu einem Zusammenschluss mit weiteren Demo-Teilnehmenden, die über den Seilergraben zum Central gelangt waren. Insgesamt nahmen damit zwar mehr als 600 Personen an der Demonstration teil, jedoch nicht eindeutig 1000 oder mehr Personen. In der Folge konnte die Stadtpolizei feststellen, dass aufgrund der polizeilichen Sperre auf der Bahnhofbrücke bereits relativ rasch nach dem erwähnten Zusammenschluss laufend Demo-Teilnehmende abwanderten, wodurch die vom Bund vorgegebene Obergrenze zu dieser Zeit mit Sicherheit eingehalten war.

Zur allgemeinen Problematik der Durchsetzung von Personen-Obergrenzen bei Demonstrationen hat sich der Stadtrat in seiner Antwort auf die Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2020/251, Illegale Demonstrationen unter dem Aspekt der Corona-Verordnung, Durchsetzung der Regeln betreffend zulässiger Personenzahl bei Menschenansammlungen, geäussert.

Zu Frage 4 («Wie beurteilt der Gesamtstadtrat aus heutiger Sicht, dass mitten in der Coronakrise und notabene während eines bundesrätlichen Verbots eine solche illegale Grossdemonstration nicht nur gewährt, sondern sogar öffentlich unterstützt wurde? Hat der Stadtrat damals nicht grobfahrlässig eine Verbreitung des Virus in Kauf genommen?»):

Der Stadtrat war und ist bestrebt, die Ausbreitung des neuen Coronavirus mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu bekämpfen. Er hat dazu Massnahmen auf verschiedenen Ebenen ergriffen. Im Bereich von politischen Demonstrationen und Kundgebungen, die in der grössten Stadt der Schweiz häufig und in unterschiedlicher Ausgestaltung stattfinden, ist die Durchsetzung von Verboten und zahlenmässigen Obergrenzen in vielen Fällen nicht in verhältnismässiger Weise möglich.

Dass sich die Stadtpolizei bei der Begleitung von Demonstrationen – die zum Zweck der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung zu ihren Aufgaben gehört – mit Ansagen an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wendet, ist aus Sicht des Stadtrats nicht als unzulässige Unterstützung des Anlasses zu werten, auch wenn im vorliegenden Fall die Botschaften seitens der Polizei positiv und möglicherweise missverständlich formuliert wurden.

Zu Frage 5 («Wieso wurde die Demonstration nicht von Beginn an aufgelöst, da mit der Teilnahme der vorbestraften Linksaktivistin Andrea Stauffacher ein hohes Risiko an Gewalt bestand?»):

Wenn vorbestrafte Personen an einer Demonstration teilnehmen, stellt dies für sich genommen noch nicht unbedingt eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit dar. Der Stadtrat weist in diesem Zusammenhang auch auf seine Antwort zu den Fragen 1 und 2 und zur Schriftlichen Anfrage, GR Nr. 2020/296, Ungleichbehandlung von Personen und Gruppierungen im Zusammenhang mit der Durchsetzung der bundesrechtlichen Verordnungen, Haltung des Stadtrats zum Vorgehen des Sicherheitsdepartements bei Demonstrationen und Kundgebungen sowie Möglichkeiten zum Eingreifen betreffend Dossier-Zuständigkeiten bei einer Verschärfung der Situation.

Zu Frage 6 («Ist die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements der Auffassung, dass die Behörde und namentlich die Stadtpolizei ihre Ämter politisch ausführen? Wenn ja, wieso? Wenn nein, wie kam es zu den in der Einleitung erwähnten öffentlichen Aussagen?»):

Die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements trägt die politische Verantwortung für die Stadtpolizei. Sie nimmt aber nicht Einfluss auf einzelne Handlungen oder Aussagen von Mitarbeitenden der Dienstabteilungen. Die Stadtpolizei führt kein politisches Amt aus, sondern erfüllt

gesetzliche Aufgaben. Zu diesen gehört die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und somit auch die Begleitung von Demonstrationen. Bei dieser Tätigkeit richtet sich die Stadtpolizei nicht nach politischen oder inhaltlichen Wertungen.

Zu den Fragen 7 und 8 («Wer trägt die Verantwortung für die Aussage seitens der Behörde?»; «Wer trägt die Verantwortung für die Aussage seitens der Stadtpolizei? Wer hat die Aussage «Wir wünschen euch eine gute Demonstration, wir sind gespannt, was ihr bietet» gemacht? Wurde diese Aussage abgesegnet oder gar befohlen? Falls ja, von wem? Wer hatte Kenntnis von dieser Aussage im Vorfeld?»):

Die Einsatzverantwortung liegt beim Einsatzleiter.

Grundsätzlich werden Ansprachen in einem solchen Rahmen durch die sogenannten Dialog-Teams gemacht. Die Einsätze der Dialog-Teams basieren auf dem Konzept TaKom (Taktische Kommunikation). Ziel ist die Vermittlung von Information und, wenn aufgrund der Lage nötig, die Deeskalation mittels Dialog.

Bei grösseren Menschenmengen ist nebst den Dialog-Teams zu Fuss auch der Einsatz eines Lautsprecherwagens nötig. Da die Stadtpolizei damals noch nicht über ein entsprechend ausgerüstetes Fahrzeug verfügte, arbeitete sie in solchen Fällen mit der Kantonspolizei Bern zusammen. Die Berner Polizei stellt der Stadtpolizei das Fahrzeug mitsamt der Besatzung zur Verfügung. Mitteilungen, die im Voraus vorbereitet werden können, werden in einem Drehbuch festgehalten. Begrüssungen und spontane, lagebedingte Aussagen (zur Orientierung, Deeskalation usw.), wie z. B. die erwähnte Begrüssung und die Glückwünsche, waren nicht im Drehbuch enthalten.

Die Stadtpolizei erachtet die von den Interpellanten erwähnten, aus der Situation heraus erfolgten Aussagen als nicht optimal, hält aber fest, dass das Hauptziel der taktischen Kommunikation, nämlich die deeskalierende Wirkung, erreicht worden ist.

Zu Frage 9 («Falls die Aussage seitens der Stadtpolizei auf eine «spontane», nicht abgesegnete Aktion einer Einzelperson fungiert, hat dies irgendwelche Konsequenzen für diese Person?»):

Die Stadtpolizei hat die aus der Lage vor Ort heraus entstandenen, gut gemeinten Aussagen im Rahmen der Nachbereitung des Einsatzes ausgewertet, intern besprochen sowie Schlussfolgerungen für künftige Ansprachen daraus gezogen. Konkret hat die Stadtpolizei festgehalten, dass der Einfluss auf das Dialogteam durch die Einsatzleitung vor Ort künftig verstärkt wird.

Zu Frage 10 («Ist es Angehörigen der Stadtpolizei im Dienst erlaubt, öffentlich und im Namen der Stadtpolizei sich positiv über illegale Aktivitäten oder Straftaten zu äussern? Falls nein, welche Konsequenzen sind zu erwarten?»):

Nein. Angehörige der Stadtpolizei haben sich beim erwähnten Einsatz auch nicht dazu geäussert.

Zu Frage 11 («Hatte die Sicherheitsvorsteherin Kenntnis von dieser Aktion und den Aussagen, oder war sie gar involviert? Falls sie involviert war, was war ihre Haltung dazu?»):

Die Sicherheitsvorsteherin hatte Kenntnis von den Dialog-Teams und dem allgemeinen Konzept der taktischen Kommunikation. Sie hatte aber keine Kenntnis von den zitierten Aussagen, die wie erwähnt aus der Lage vor Ort heraus entstanden sind.

Zu Frage 12 («Gibt es zwischen den verantwortlichen Gruppierungen dieser Demonstrationen und den Verantwortlichen der Stadtpolizei irgendwelche Beziehungen (nahestehende Beziehungen, wie Familie etc.)? Falls ja, hatte dies einen Einfluss auf mögliche Entscheidungen?»):

Der Stadtpolizei sind keine solchen Beziehungen bekannt.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti