

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

09.12.2020

Motion von Luca Maggi und Christina Schiller betreffend Ersetzung der Bewilligungspflicht für politische Kundgebungen und Demonstrationen durch ein Meldeverfahren, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 10. Juni 2020 reichten Gemeinderat Luca Maggi (Grüne) und Gemeinderätin Christina Schiller (AL) folgende Motion, GR Nr. 2020/243, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, welche sowohl die Allgemeine Polizeiverordnung sowie damit verbunden die Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung) dahingehend ändert, dass die Bewilligungspflicht für politische Kundgebungen und Demonstrationen durch ein Meldeverfahren ersetzt wird.

Die Benutzung des öffentlichen Grundes ist in der Stadt Zürich in der Allgemeinen Polizeiverordnung (APV) und in der Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes geregelt. Art. 13 Abs. 2 APV sieht für die vorübergehende Benutzung des öffentlichen Grundes zu gemeinnützigen und politischen Sonderzwecken eine Bewilligungspflicht vor. Art. 1 der Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung) regelt die vorübergehende Benutzung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken. Dazu gehören gemäss Art. 2 auch Zwecke politischer Art. Gestützt auf diese Grundlagen fordert die Stadt Zürich von Organisatorinnen und Organisatoren von Demonstrationen jeweils eine Bewilligung. Damit besteht in der Stadt Zürich auf Verordnungsebene faktisch eine Bewilligungspflicht für politische Demonstrationen und Kundgebungen. Diese Regelung ist fragwürdig. In der Schweiz wird die Meinungsäusserungsfreiheit durch Art. 16 Bundesverfassung (BV) und die Versammlungsfreiheit durch Art. 22 BV Versammlungsfreiheit garantiert. Hinzu kommen auf internationaler Ebene Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 21 UNO-Pakt II. Auch diese garantieren eine freie öffentliche Versammlungs- und Meinungsäusserung. Gestützt auf die politischen Anliegen einer Demonstration oder Kundgebung kann die Stadt Zürich also keine Bewilligung erteilen oder verwehren. Genauso wenig lässt sich damit die Vorgabe einer von der städtischen Bewilligungsbehörde bestimmten Demonstrationroute begründen. Auflagen dürften allgemein nur in höchst zurückhaltendem Masse erteilt werden.

Im Jahr 2014 hat das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) im Rahmen des Schweizer OSZE-Vorsitzes im Auftrag des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eine Überprüfung zur Umsetzung der Verpflichtungen durchgeführt, welche die Schweiz durch ihre Mitgliedschaft bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eingegangen ist. Eines der fünf Themen dieser Selbstevaluation betraf die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit. In einem ausführlichen Bericht (https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/141204_Self-Evaluation_OSCE_Chairmanship_Updated_Version.pdf) wird der Schweiz unter anderem der Wechsel vom Bewilligungs- zum Meldeverfahren für alle Arten von Kundgebungen empfohlen. Bewilligungsverfahren sollten nur in Ausnahmesituationen angewendet werden. Dieser Empfehlung sollte die Stadt Zürich folgen und ihre rechtlichen Grundlagen entsprechend der BV, EMRK und UNO-Pakt II anpassen.

Nach Art. 90 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 aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Kundgebungen und Demonstrationen in der Stadt Zürich

Der Stadtrat betrachtet die Grundrechte als hohes Gut. Der öffentliche Raum kann und soll in der Stadt Zürich für politische Veranstaltungen und damit auch zur Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit genutzt werden können. Insbesondere mit Demonstrationsumzügen

gen in der Innenstadt verbunden sind aber Einschränkungen für Dritte, etwa durch Behinderungen des öffentlichen und privaten Verkehrs oder Beschränkungen für andere Nutzungen des öffentlichen Grunds.

Die in den vergangenen Jahren gewachsene Zahl von Demonstrationen dürfte mit dazu führen, dass der Nutzungsdruck im öffentlichen Raum als verstärkt wahrgenommen wird.

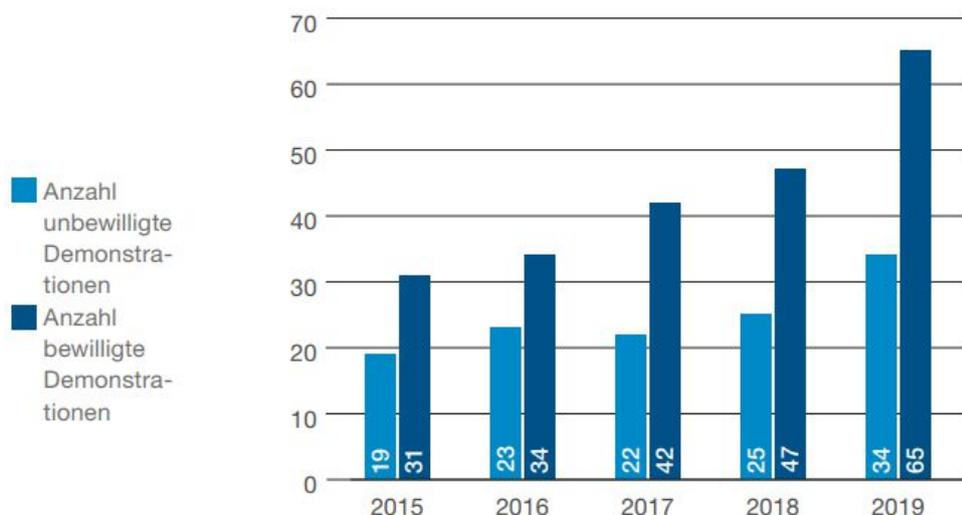


Abb. 1: Demonstrationen in der Stadt Zürich 2015–2019; Quelle: Sicherheitsbericht 2019.

Politische Veranstaltungen, die statisch sind und bei denen es nicht zu einem Umzug kommt, werden in der Stadt als Kundgebungen bezeichnet und damit von den Demonstrationen abgegrenzt.

Beide Veranstaltungsformen sind als Nutzungen des öffentlichen Grunds zu politischen Sonderzwecken bewilligungspflichtig. Basierend auf der gesetzlichen Grundnorm von Art. 13 Abs. 2 Allgemeine Polizeiverordnung (APV, AS 551.110) hat der Stadtrat in der Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grunds (Benutzungsordnung, AS 551.210) geregelt, dass politische und religiöse Umzüge, Mahnwachen und Kundgebungen einer Bewilligung bedürfen.

In der Stadt werden äusserst selten und nur in Ausnahmefällen Bewilligungsgesuche für politische Demonstrationen oder Kundgebungen abgelehnt. Erweist sich eine gewünschte Demonstrationsroute und -zeit mit Blick auf die erwartbaren Behinderungen des öffentlichen oder privaten Verkehrs als ungünstig, lädt die Stadtpolizei die Gesuchstellenden zu einer Besprechung mit betroffenen Dienststellen ein; i. d. R. kann so eine für alle Beteiligten vertretbare Lösung gefunden werden. Bezieht sich das Thema einer bevorstehenden Demonstration oder Kundgebung auf ein spontan eingetretenes Ereignis im In- oder Ausland und zeichnet sich ab, dass die Zeitdauer bis zur Veranstaltung zu kurz ist, um den Standardprozess der Gesuchprüfung und Bewilligungsvergabe erfolgreich durchzuführen, so kann die Stadtpolizei eine so genannte Spontanbewilligung erteilen. Zudem löst die Stadtpolizei friedliche Demonstrationen alleine aufgrund einer fehlenden Bewilligung, ohne Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, nicht auf. Dies wäre vor dem Hintergrund der verfassungsmässigen Grundrechte unverhältnismässig.

Bewilligungspflicht: Zulässigkeit und rechtliche Anforderungen

Gemäss der konstanten Bundesgerichtspraxis dürfen Demonstrationen auf öffentlichem Grund einer Bewilligungspflicht unterstellt werden, da es sich um gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds handelt (vgl. z. B. BGE 138 I 274, 135 I 302, 132 I 256). Die Behörde hat indes im Bewilligungsverfahren den besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte (Meinungs- und Versammlungsfreiheit), um deren Ausübung es hier geht, in die Interessenabwägung einzubeziehen. Gemäss einer gefestigten Rechtsprechung besteht grundsätzlich ein bedingter Anspruch, für Kundgebungen mit Appellwirkung öffentlichen Grund in einer den Gemeingebrauch übersteigenden Weise zu beanspruchen (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, N 471 und N 496). Eine Bewilligung ist zu erteilen, wenn nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Es besteht ein bedingter Leistungsanspruch des Staates zur Durchführung von friedlichen Demonstrationen in Form eines zügigen Gesuchsprüfungsverfahrens, des Zurverfügungstellens geeigneter Plätze, soweit vorhanden, und der Kooperation mit den Organisierenden (Mohler, Grundzüge des Polizeirechts der Schweiz, Basel 2012, N 498). Es besteht jedoch kein Recht auf Durchführung einer Kundgebung an einem ganz bestimmten Ort (vgl. BGE 124 I 267). Hingegen haben die Veranstaltenden Anspruch darauf, dass der von ihnen beabsichtigten Appellwirkung Rechnung getragen wird (vgl. BGE 132 I 256 E. 3, S. 266).

Internationale Verpflichtungen und Empfehlungen

Der Stadtrat hat zur Kenntnis genommen, dass die mit der Motion angesprochene Selbstevaluation vom 24. Oktober 2014, die im Zuge des Schweizer OSZE-Vorsitzes 2014 durch das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) verfasst wurde, Empfehlungen in Bezug auf die Bewilligungspflicht enthält. Er weist allerdings darauf hin, dass der Bericht nicht einen pauschalen Wechsel vom Bewilligungs- zum Meldeverfahren für alle Arten von Kundgebungen empfiehlt, sondern durchaus auch zu differenzierteren Lösungen anregt.¹

Im Monitoringbericht der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vom 9. November 2012, auf welchen sich die Selbstevaluation durch das SKMR bezieht, wird zwar allgemein ein Wechsel von Bewilligungspflichten zu Meldepflichten empfohlen, doch erwähnt die OSZE auch die Bedeutung der konkreten Ausgestaltung. Meldepflichten wie auch Bewilligungspflichten sollten nur auferlegt werden, wo sie notwendig sind, um die Versammlungsfreiheit, den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie die Rechte und Freiheiten Dritter zu unterstützen. Wo eine Bewilligungspflicht beibehalten wird, muss die Verweigerung einer Bewilligung klar begründbar und gerichtlich überprüfbar sein.² Der Bericht erwähnt Beispiele für Regelungen, die zwischen statischen und beweglichen Versammlungen unterscheiden sowie solche, die nur für bestimmte politische Veranstaltungen eine Bewilligungspflicht vorsehen, insbesondere wenn diese mit Verkehrsbehinderungen verbunden sind.

Der Stadtrat hat weiter zur Kenntnis genommen, dass der UN-Menschenrechtsausschuss am 23. Juli 2020 einen sogenannten Allgemeinen Kommentar zu Art. 21 UNO-Pakt II (SR 0.103.2), zum Recht, sich friedlich zu besammeln, verabschiedet hat.³ Darin ist statuiert, dass Bewilligungspflichten die Idee aushöhlen, dass friedliche Versammlungen ein Grundrecht

¹ *Based on these findings, we encourage authorities to consider the introduction of a notification system for at least for some types of demonstrations beyond spontaneous assemblies, and if prior authorization is required, legislation should contain „a legal presumption that the authorization will be issued and that any refusal of authorization will be based on clearly defined criteria“ (SKMR: Self-Evaluation OSCE Chairmanship, Bern, 24 October 2014, S. 14).*

² *Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2011 – June 2012), S. 27.*

³ *Comité des droits de l'homme: Observation générale no 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique (art. 21).*

sind. Zugleich hält der UN-Menschenrechtsausschuss aber fest, dass, wo solche Regelungen existieren, sie in der Praxis wie Meldepflichten funktionieren müssen: Eine Bewilligung ist wie selbstverständlich zu erteilen, ausser es sprechen stichhaltige Gründe dagegen. Umgekehrt aber darf sich eine Meldepflicht in der Praxis nicht in eine (faktische) Bewilligungspflicht verwandeln.

Der Stadtrat zieht aus diesen Empfehlungen den Schluss, dass der Ausgestaltung der Bewilligungspflicht und der Praxis im Umgang mit Demonstrationen und Kundgebungen grosse Bedeutung zukommt.

Vorteile der Bewilligungspflicht

Die Bewilligungspflicht in der Stadt Zürich für die Nutzung des öffentlichen Grunds zu politischen Sonderzwecken trägt dazu bei, bei der grossen und wachsenden Anzahl (siehe Abb. 1) von Demonstrationen und Kundgebungen insbesondere in der stark genutzten Innenstadt die Rahmenbedingungen für einen geordneten und koordinierten Veranstaltungsablauf zu schaffen und Beeinträchtigungen für Dritte wo möglich zu vermeiden.

Neben der Gewährleistung des Polizeigüterschutzes dient die heutige Bewilligung bei Demonstrationen auch der Koordination der Vorbereitungen innerhalb der Verwaltung und erleichtert damit insbesondere auch den Organisatorinnen und Organisatoren die Durchführung einer Demonstration oder Kundgebung. So können Routen mit den Verkehrsbetrieben und der Verkehrspolizei abgesprochen werden, damit die Sicherheit der Demonstrierenden gewährleistet werden kann. Die verfügbaren öffentlichen Plätze können rechtzeitig reserviert werden, damit es nicht zu Doppelbelegungen kommt.

Der öffentliche Raum gehört der Allgemeinheit. Er darf und soll nicht von bestimmten Gruppen übermässig für ihre eigenen Bedürfnisse genutzt werden. Dies widerspricht der allgemeinen Zwecksetzung des öffentlichen Raums und dem Grundsatz seines gemeinverträglichen und bestimmungsgemässen Gebrauchs.

Die Durchführung von Demonstrationen führt immer zu kleineren oder grösseren Einschränkungen der allgemeinen Benutzbarkeit des öffentlichen Raums und zu entsprechenden Immissionen wie etwa Lärm. Dies ist ja bei einer Demonstration gerade gewollt, da man auf sich und seine Anliegen aufmerksam machen möchte. Nicht nur bei den Demonstrierenden und deren Organisatorinnen und Organisatoren, sondern auch bei allen Personen, die aufgrund einer Demonstration bei der Nutzung des öffentlichen Raums eingeschränkt werden, wie beispielsweise Anwohnende, Gewerbetreibende, Passantinnen und Passanten sowie Verkehrsteilnehmende stehen Grundrechte wie etwa die persönliche Freiheit und Wirtschaftsfreiheit auf dem Spiel. Die Grundrechte Dritter sind gemäss Art. 36 Abs. 2 BV denn auch zu berücksichtigen. Es braucht daher in jedem Fall eine Interessens- und Rechtsgüterabwägung im Zusammenhang mit einer beabsichtigten intensiven Nutzung des öffentlichen Raums. Eine blosser Meldepflicht kann dies nicht gewährleisten und würde dazu führen, dass die Grundrechtsausübung der übrigen Personen bzw. der Allgemeinheit übermässig eingeschränkt wird.

Im Weiteren wissen die Organisatorinnen und Organisatoren ohne Bewilligungsverfahren auch nicht, ob der von ihnen gewünschte öffentliche Raum zum entsprechenden Zeitpunkt auch wirklich zur Verfügung steht oder nicht bereits anderweitig für Bauarbeiten, andere Veranstaltungen oder anderweitige Demonstrationen genutzt wird. Es könnte auch zu nicht zu tolerierenden Nutzungskonflikten im öffentlichen Raum beispielsweise mit dem Verkehr (öV, Fuss- und Veloverkehr und MIV), wenn es keine Vorankündigung und Umleitungsmöglichkeiten gibt, oder mit gewerblichen Nutzungen wie Boulevardcafés, Märkten usw. kommen, da die Platzverhältnisse gerade in der Innenstadt vielerorts eng sind. Was die konkrete Platzwahl und Route betrifft, könnte eine Demonstration gar nicht mehr dahingehend gesteuert werden, dass

möglichst wenig Nutzungskonflikte entstehen. Aus Sicht des Stadtrats kann sich eine blosser Meldepflicht somit auch nachteilig auf die Möglichkeiten zur Grundrechtsausübung auswirken.

Vor diesem Hintergrund lehnt es der Stadtrat ab, auf eine Bewilligungspflicht zu verzichten.

Überprüfung der geltenden Regelungen

Für politische Standaktionen auf öffentlichem Grund verzichtet der Stadtrat in definierten Gebieten bereits heute auf eine Melde- und Bewilligungspflicht (Art. 13 Abs. 4 Allgemeine Polizeiverordnung [AS 551.110]). Der Stadtrat ist bereit, eine Meldepflicht für politische Veranstaltungen zu prüfen, die lediglich mit geringen Auswirkungen auf Dritte, insbesondere auf den Verkehrsfluss, verbunden sind. In Betracht kommen dabei vorab kleinere stehende Kundgebungen wie etwa Mahnwachen ausserhalb der Innenstadt. Solche Nutzungen des öffentlichen Grunds könnten allenfalls aus der Bewilligungspflicht entlassen werden.

Prüfungswert erscheinen zudem Regelungen, die eine gewisse Streuung hin zu Orten mit weniger hohem Nutzungsdruck als in der Innenstadt oder auch weniger frequentierten Zeiträumen bewirken könnten.

Weiter ist der Stadtrat bereit zu prüfen, ob und inwiefern das heute bestehende Bewilligungsverfahren noch weiter vereinfacht werden kann.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti