



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 1. November 2023

GR Nr. 2023/508

Sicherheitsdepartement, Allgemeine Polizeiverordnung, Teilrevision betreffend Einführung Meldeverfahren Kundgebungen und Demonstrationen

1. Zweck der Vorlage

Die Vorlage beinhaltet eine Teilrevision der Allgemeinen Polizeiverordnung (APV, AS 551.110). Dabei soll für Kundgebungen und Demonstrationen ein Meldeverfahren eingeführt werden.

2. Motion

Am 10. Juni 2020 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Luca Maggi (Grüne) und 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 Bewilligungen 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/cmsupload/pdf/141204_SelfEvaluation_0\\$CE_0hairmanship_Updated_Version.pdf](https://www.skmr.ch/cmsupload/pdf/141204_SelfEvaluation_0$CE_0hairmanship_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.

Der Stadtrat lehnte die Motion ab, erklärte sich aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 1163/2020). Der Gemeinderat hat am



2/12

15. September 2021 die Motion mit der Textergänzung überwiesen, wonach die Ausgestaltung des Meldeverfahrens dem Gemeinderat in einer Weisung zu unterbreiten ist. Der Gemeinderat hat am 21. Juni 2023 die Frist zur Unterbreitung einer Weisung bis zum 15. Dezember 2023 verlängert.

3. Laufendes kantonales Rechtsetzungsverfahren

Der Kantonsrat hat am 11. September 2023 die Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») zur Ablehnung und den Gegenvorschlag zur Annahme empfohlen

(vgl. <https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefft/?id=4906de8b919f4eb0a78a418e93999c5c>).

Die Volksinitiative verlangt in Form der allgemeinen Anregung unter anderem eine Bewilligungspflicht für Kundgebungen in der Öffentlichkeit. Im Gegenvorschlag ist u. a. vorgesehen, dass Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen zwingend durch das zuständige Gemeinwesen bewilligt werden müssen. Eine Bewilligungspflicht sei unerlässlich für die Prüfung von Auflagen, die Planung eines Polizeieinsatzes sowie den Schutz der Bevölkerung und Demonstrierenden.

Die kantonale Stimmbevölkerung wird voraussichtlich im Jahr 2024 über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag abstimmen können.

4. Teilrevision Allgemeine Polizeiverordnung

4.1 Ausgangslage

Jede vorübergehende Benutzung des öffentlichen Grunds insbesondere zu gewerblichen, baulichen, privaten, gemeinnützigen oder politischen Sonderzwecken, die nicht bestimmungsgemäss oder nicht gemeinverträglich ist und andere Benutzungsberechtigte beeinträchtigt, ist bewilligungs- und gebührenpflichtig (Art. 13 Abs. 2 Allgemeine Polizeiverordnung [APV, AS 551.110]). Jede über den Gemeingebrauch hinausgehende bzw. nicht bestimmungsgemässe oder nicht gemeinverträgliche vorübergehende Benutzung des öffentlichen Grundes bedarf einer Bewilligung des Sicherheitsdepartements (Art. 2 Abs. 1 Reglement über die Benutzung des öffentlichen Grunds [Benutzungsordnung, AS 551.210]). Ausgenommen sind Standaktionen zu politischen Zwecken gemäss Art. 22 Abs. 2 (Art. 2 Abs. 1 zweiter Satz Benutzungsordnung). Das Gesuch mit Angaben über Ort, Zeit, Zweck und voraussichtlicher Anzahl der Teilnehmenden ist mit Ausnahme von unvorhergesehenen Fällen frühzeitig, bei politischen Nutzungen mindestens drei Arbeitstage vor Nutzungsbeginn, bei der Stadtpolizei schriftlich einzureichen (Art. 2 Abs. 2 lit. a Benutzungsordnung). Die Ausführungsbestimmungen zur Bewilligungspflicht für politische Umzüge, Mahnwachen und Kundgebungen sind in Art. 21 ff. Benutzungsordnung festgehalten.

Gemäss der Bundesgerichtspraxis dürfen Kundgebungen und 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 im Bewilligungsverfahren den besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte (Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit), um deren Ausübung es hier geht, in die



3/12

Interessenabwägung einzubeziehen. Gemäss der Rechtsprechung und Lehre besteht grundsätzlich ein bedingter Anspruch, für Kundgebungen mit Appellwirkung öffentlichen Grund in einer den Gemeingebrauch übersteigenden Weise zu beanspruchen (vgl. z. B. BGE 127 I 164 E. 3c; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, N 471 und 493). Eine Bewilligung ist zu erteilen, wenn nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Es besteht ein bedingter Leistungsanspruch des Staates zur Durchführung von friedlichen Kundgebungen und Demonstrationen in Form eines zügigen Gesuchsprüfungsverfahrens, des Zurverfügungstellens geeigneter Plätze, soweit vorhanden, und der Kooperation mit den Organisatorinnen und Organisatoren (Mohler, Grundzüge des Polizeirechts der Schweiz, Basel 2012, N 498).

Neben der Gewährleistung des Schutzes der Polizeigüter dient die Bewilligungspflicht bei Kundgebungen und Demonstrationen in erster Linie der Koordination und Prioritätensetzungen zwischen den verschiedenen Nutzungen des öffentlichen Grundes (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allg. Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich 2020, N 2285).

Der öffentliche Grund gehört der Allgemeinheit, ist bereits heute vor allem in der Innenstadt vielfältig und stark genutzt, aus Sicht gewisser Bevölkerungskreise übernutzt. Der öffentliche Grund darf auch nicht übermässig von bestimmten Gruppen für ihre eigenen Bedürfnisse genutzt werden. Dies widerspricht der allgemeinen Zwecksetzung des öffentlichen Grundes, welcher der Allgemeinheit zum gemeinverträglichen und bestimmungsgemässen Gebrauch dient.

Die Durchführung von Kundgebungen und Demonstrationen führt fast immer zu Einschränkungen der allgemeinen Benutzbarkeit des öffentlichen Grundes und meist zu Immissionen wie etwa Lärm. Dies ist von den organisierenden und teilnehmenden Personen gerade gewollt, da sie auf ihre Anliegen aufmerksam machen möchten. Indes sind nicht nur sie Grundrechtsträgerinnen, sondern auch alle anderen Personen, die aufgrund einer Kundgebung oder Demonstration bei der Nutzung des öffentlichen Grundes eingeschränkt und etwa in ihrer persönlichen Freiheit und Wirtschaftsfreiheit betroffen werden wie beispielsweise Anwohnende, Gewerbetreibende, Passantinnen und Passanten sowie Verkehrsteilnehmende. Die Grundrechte von Drittpersonen sind gemäss Art. 36 Abs. 2 BV bei der Grundrechtsausübung denn auch zu berücksichtigen. Eine Kundgebung oder Demonstration stellt somit ein mehrpoliges Grundrechtsverhältnis dar. Die Grundrechte der Demonstrierenden stehen nämlich nicht grundsätzlich über den Grundrechten von anderen Personen. Es braucht daher eine Interessen- und Rechtsgüterabwägung im Zusammenhang mit einer beabsichtigten intensiven Nutzung des öffentlichen Grundes im Einzelfall. Diese kann in einem Bewilligungsverfahren vorgenommen werden. Ein Meldeverfahren, bei dem die Organisatorinnen und Organisatoren den Ort und Zeitpunkt der Kundgebung oder Demonstration selbst bestimmen, kann dies hingegen nicht in allen Fällen gewährleisten. Ein Meldeverfahren kann sich für Standardfälle eignen, wenn es eine für alle einsehbare Datenplattform gibt, damit Doppelbelegungen und Konflikte unter den verschiedenen Veranstaltenden und Nutzenden vermieden werden können. Für besonders grosse Kundgebungen und Demonstrationen oder Spezialfälle, die die Öffentlichkeit, andere Veranstaltungen und Dritte erheblich beeinträchtigen, hingegen nicht.



4/12

Im Meldeverfahren haben Sicherheitsdepartement und Stadtpolizei keine Handhabe, den Organisatorinnen und Organisatoren einer Kundgebung oder Demonstration im Vorfeld hinsichtlich der Art der Durchführung besondere Auflagen zu machen – gleichzeitig stattfindende Demonstrationen können daher nicht mehr koordiniert werden. Grundsätzlich würden diejenigen, welche die Kundgebung oder Demonstration zuerst melden, andere Veranstaltungen am gleichen Ort und zur gleichen Zeit verunmöglichen. Im Meldeverfahren ist es auch schwieriger, die Rahmenbedingungen für einen geordneten und koordinierten Ablauf der Kundgebung oder Demonstration zu schaffen und Beeinträchtigungen für Dritte möglichst zu vermeiden. Dies ist etwa der Fall, wenn bei einer geplanten Kundgebung oder Demonstration eine Gegenkundgebung oder -demonstration oder besondere Sicherheitsrisiken im Raum stehen. Allenfalls sind vorgängig auch direkt betroffene Anstösserinnen und Anstösser wie etwa Gewerbetreibende zu informieren, damit sie sich entsprechend organisieren können. Auch muss die Stadtpolizei die Sicherheit der Teilnehmenden und von Dritten gewährleisten können. Unter Umständen hat die Stadtpolizei nämlich besondere Vorkehrungen zum Schutz einer besonders gefährdeten Kundgebung oder Demonstration zu treffen und beispielsweise einen geeigneten Ort zu bezeichnen, zusätzliche Sicherheitskräfte aufzubieten, um mögliche Ausschreitungen verhindern bzw. eindämmen zu können oder es müssen besonders geschützte Orte gesichert werden. Schliesslich kann ein Meldeverfahren auch für betroffene Organisatorinnen und Organisatoren für die Ausübung ihrer Grundrechte nachteilig sein, da der geeignete Platz bereits von einer anderen Organisation reserviert ist. Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens kann mit den Organisatorinnen und Organisatoren zusammen auch nach möglichen besseren und sichereren Alternativen gesucht werden. Die Stadtpolizei kann auch Hinweise für eine sichere und somit erfolgreiche Durchführung einer Kundgebung oder Demonstration geben.

Aus all diesen Gründen kann das Meldeverfahren das bisherige Bewilligungsverfahren teilweise, aber nicht vollständig ersetzen.

4.2 Vorgaben und Ausgestaltung Meldeverfahren

Im Meldeverfahren sollen kleinere bis mittelgrosse Kundgebungen und Demonstrationen mit bis zu 100 Teilnehmenden auf Standardplätzen und -routen vorwiegend im Fussgängerbereich durchgeführt werden können. Solche Standardplätze und -routen sollen in allen Stadtkreisen zur Verfügung stehen. Es ist vorgesehen, dass der Stadtrat eine Liste mit Standardplätzen und -routen als neuen Anhang 1 der Benutzungsordnung festsetzen wird (vgl. Beilage 2). Für diese Standardplätze und -routen werden dann bewährte Planungs- und Einsatzabläufe der Stadtpolizei und anderer betroffener Dienstabteilungen wie beispielsweise Dienstabteilung Verkehr, Tiefbauamt und Verkehrsbetriebe Zürich bestehen. Alle darüberhinausgehenden grösseren Kundgebungen und Demonstrationen sind hingegen weiterhin im Bewilligungsverfahren zu beantragen. In diesen Fällen werden auch die Öffentlichkeit und Dritte erheblich in ihren Grundrechten beeinträchtigt. Für die Stadtverwaltung entsteht bei einer individuell gewünschten besonderen Routenwahl oder voraussichtlich grosser Teilnehmendenzahl ein grosser Absprache- und Planungsaufwand im Vorfeld, beispielsweise für die Vorankündigung und Umleitung des Verkehrs. Da grosse Plätze gerade im Innenstadtbereich auch für andere besondere Nutzungen oder bewilligungspflichtige grössere Veranstaltungen benötigt werden, kön-



5/12

nen sodann auch grosse Plätze im Meldeverfahren nicht oder höchstens eingeschränkt angeboten werden. Es macht keinen Sinn, dass ein ganz grosser Platz dann für wenige Teilnehmende blockiert ist und deshalb ein Festanlass oder eine Grossdemonstration mit viel Publikum nicht mehr bewilligt werden kann, weil der Platz bereits im Meldeverfahren gebucht ist. Bei der Auswahl eines Platzes ist zudem dessen Zweckbestimmung und Funktion zu berücksichtigen. So bestehen für den Sechseläutenplatz und den Münsterhof besondere Nutzungskonzepte, weshalb diese von vornherein nicht als Standardplätze für ein Meldeverfahren in Frage kommen. Die Standardplätze und -routen müssen besonders sorgfältig auch unter Berücksichtigung der Interessen der betroffenen Nachbarschaft ausgewählt werden, da dort regelmässig mit Kundgebungen und Demonstrationen zu rechnen ist.

Die meldende Person hat mit der Meldung ihren Namen, Adresse, E-Mail, Mobiltelefonnummer und die Bezeichnung der Kundgebung/Demonstration einzutragen. Die Registrierung für die Buchung einer Kundgebung oder Demonstration erfolgt über das «Mein-Konto-System» der Stadtverwaltung. Zudem sind Datum und Zeitraum (Beginn und Ende samt Besammlung und Auflösung), gewünschter Standardplatz, allfällige Standardroute und voraussichtliche Anzahl der Teilnehmenden anzugeben. Die Meldung kann auf einfache Weise online gebucht werden. Die wichtigsten Normen und Nutzungsbedingungen im Zusammenhang mit der Durchführung einer Kundgebung oder Demonstration werden auf einem Merkblatt im Web zur Verfügung gestellt. Die meldende Person oder eine von ihr bezeichnete Stellvertretung hat an der gemeldeten Kundgebung oder Demonstration persönlich teilzunehmen und muss für die Behörden erreichbar sein. Mit der Meldung werden die Nutzungsbedingungen für das Meldeverfahren akzeptiert.

Eine Meldung ist kurzfristig bis zu zwei Arbeitstage vor Beginn der Kundgebung oder Demonstration möglich. Wer sich zuerst für den entsprechenden Zeitraum und Ort meldet, wird gebucht (Modell «first come, first served»). Bei Inkrafttreten des Meldeverfahrens werden dann die Anmeldefenster für das laufende und folgende Jahr im Buchungssystem aufgeschaltet und die Öffentlichkeit darüber informiert. Nachher wird jeweils immer Anfang Jahr das Anmeldefenster für das nachfolgende Jahr im Buchungssystem aufgeschaltet. Während den Nachtruhezeiten und an öffentlichen Ruhetagen stehen die Plätze und Routen für eine Buchung nicht zur Verfügung. Falls alle notwendigen Angaben vorliegen und die anvisierte Örtlichkeit während des gewünschten Zeitraums frei ist, wird die Meldung über die städtische IT-Applikation und das «Mein-Konto-System» bestätigt. Das Vorliegen der Buchungsbestätigung ist Voraussetzung für die Durchführung der Kundgebung oder Demonstration. Damit nicht einzelne Personen viele Buchungen vornehmen können, sind die gleichzeitige Meldung von mehreren Kundgebungen und Demonstrationen oder zeitlich sehr lange dauernde Kundgebungen und Demonstrationen eingeschränkt. Pro Person und Jahr sollen nicht mehr als drei Kundgebungen und Demonstrationen gemeldet werden können. Falls zusätzliche Kundgebungen und Demonstrationen gewünscht sind, ist dann das Bewilligungsverfahren zu wählen, das eine nähere Prüfung zulässt. Kundgebungen und Demonstrationen im Meldeverfahren sollen nicht länger als sechs Stunden dauern. Für länger dauernde Kundgebungen und Demonstrationen steht das Bewilligungsverfahren zur Verfügung. Das Angebot im Meldeverfahren soll möglichst vielen verschiedenen interessierten Personen für möglichst viele verschiedene Kundgebungen und Demonstrationen offenstehen. Falls eine beabsichtigte Kundgebung oder Demonstration aus



6/12

welchen Gründen auch immer doch nicht stattfinden kann, hat die meldende Person den gebuchten Platz und Route umgehend wieder abzumelden, damit der öffentliche Grund anderweitig gebucht oder genutzt werden kann (vgl. für das Bewilligungsverfahren Art. 7 Abs. 2 lit. b Benutzungsordnung).

Die Stadtpolizei prüft, ob die Buchungsvoraussetzungen (Freier Standardplatz und -route während des gewünschten Zeitraums sowie voraussichtliche Grösse der Kundgebung und Demonstration) erfüllt sind. Wenn diese Kriterien erfüllt sind, wird die Buchung für die meldende Person freigeschaltet. Wenn diese Kriterien nicht erfüllt sind, wird die Buchung verweigert mit Hinweis auf die Möglichkeit des Bewilligungsverfahrens. Wenn die meldende Person damit nicht einverstanden ist, kann sie eine rechtsmittelfähige Verfügung verlangen.

Der Sicherheitsaspekt wird von der Stadtpolizei separat geprüft. Gemäss § 17 Polizeiorganisationsgesetz (POG, LS 551.1) ist die Stadtpolizei nämlich für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung besorgt und trifft Massnahmen bei Kundgebungen und anderen Veranstaltungen. Sollte bei einer gemeldeten Kundgebung oder Demonstration eine besondere Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen, nimmt die Stadtpolizei mit der meldenden Person Kontakt auf, berät sie und sucht gemeinsam mit ihr nach geeigneten Massnahmen zur Reduktion der Gefährdung. Kann eine Gefährdung schlussendlich nicht im erforderlichen Mass reduziert werden, trifft die Stadtpolizei dann im Einzelfall die ihr gemäss Polizeigesetz (PolG, LS 550.1) zur Verfügung stehenden Massnahmen unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips. In Extremfällen, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung massiv gefährdet ist, kann sie eine Kundgebung oder Demonstration als letzte Möglichkeit abbrechen oder unterbinden, sogar dann, wenn diese gemeldet oder bewilligt ist (vgl. § 18 Störerprinzip und § 19 PolG Polizeinotstand). Die Stadtpolizei erlässt nötigenfalls eine entsprechende Verfügung.

4.3 Synopse und Erläuterungen zur Teilrevision von Art. 13 APV

Der Stadtrat beantragt folgende Teilrevision von Art. 13 APV (vgl. Beilage 1):

Art. 13	Aktuelle Regelung	Revision fett und kursiv
	Benutzung öffentlicher Sachen	Benutzung öffentlicher Sachen a. Grundsätze
	¹ Die bestimmungsgemässe und gemeinverträgliche Benutzung des öffentlichen Grundes und der übrigen öffentlichen Sachen steht grundsätzlich jeder Person unentgeltlich zu.	Abs. 1 unverändert.
	² Die vorübergehende Benutzung insbesondere zu gewerblichen, baulichen, privaten, gemeinnützigen oder politischen Sonderzwecken, die nicht bestimmungsgemäss oder nicht ge-	Abs. 2 unverändert.



	meinverträglich ist und andere Benutzungsberechtigte beeinträchtigt, ist bewilligungs- und gebührenpflichtig.	
		³ Für Kundgebungen und Demonstrationen mit höchstens 100 Teilnehmenden besteht für Standardplätze und -routen ein einfaches Meldeverfahren mit Buchungsbestätigung.
	⁴ Der Stadtrat definiert Gebiete, die für politische Zwecke unentgeltlich und ohne Bewilligung für Standaktionen genutzt werden können.	⁴ Der Stadtrat bestimmt Gebiete: a. die im Rahmen des einfachen Meldeverfahrens für Kundgebungen und Demonstrationen genutzt werden können; b. die für politische Standaktionen ohne Bewilligung und ohne Meldung genutzt werden können.
		Art. 13a b. Benutzungsordnung
	Art. 13 Abs. 3 erster Satz Der Stadtrat erlässt eine Benutzungs- und Bewilligungsgebühren fest. Dabei berücksichtigt er insbesondere das Ausmass und die Dauer der Beanspruchung, den wirtschaftlichen Nutzen für die Benutzenden und allfällige Nachteile für das Gemeinwesen.	¹ Der Stadtrat erlässt eine Benutzungs- und Bewilligungsgebühren fest. ² Bei der Festsetzung der Gebühren berücksichtigt er insbesondere: a. das Ausmass und die Dauer der Beanspruchung; b. den wirtschaftlichen Nutzen für die Benutzenden; und c. allfällige Nachteile für das Gemeinwesen.
	Art. 13 Abs. 3 zweiter Satz Bei Benutzung zu politischen Zwecken entfällt die Benutzungsgebühr.	³ Bei einer Benutzung zu politischen Zwecken wird keine Gebühr erhoben.
		⁴ Beim Vollzug des Meldeverfahrens gemäss Art. 13 Abs. 3 regelt der Stadtrat insbesondere: a. den Buchungsprozess; b. die Limitierungen von Buchungen; c. die Erreichbarkeits- und Anwesenheitspflichten.
		Art. 13b c. Sechseläutenplatz
	Art. 13 Abs. 3 ^{bis}	



	<p>Beim Erlass der Benutzungsordnung gemäss Abs. 3 gilt: Die Benutzung des Sechseläutenplatzes gemäss Abs. 2 wird an höchstens 180 Tagen pro Kalenderjahr, davon höchstens 45 Tage vom 1. Juni bis 30. September, bewilligt. Auf- und Abbauarbeiten werden mitgezählt. In der übrigen Zeit steht der Sechseläutenplatz der Bevölkerung vollumfänglich und unentgeltlich zur Verfügung.</p>	<p>¹ Die Benutzung des Sechseläutenplatzes gemäss Art. 13 Abs. 2 wird an höchstens 180 Tagen pro Kalenderjahr bewilligt.</p> <p>² Im Zeitraum vom 1. Juni bis 30. September wird die Benutzung an höchstens 45 Tagen bewilligt.</p> <p>³ Auf- und Abbauzeiten werden für die Berechnung der Benutzungstage mitgezählt.</p> <p>⁴ In der übrigen Zeit steht der Sechseläutenplatz der Bevölkerung uneingeschränkt zur Verfügung.</p>
--	--	--

Neuer Art. 13 Abs. 3: Bei einer Kundgebung handelt es sich um einen stehenden Anlass und bei einer Demonstration um einen Umzug. Ein Meldeverfahren eignet sich für kleinere bis mittelgrosse Kundgebungen und Demonstrationen mit maximal 100 Teilnehmenden, die auf Standardplätzen und -routen vorwiegend im Fussgängerbereich abgewickelt werden können, damit die öffentliche Sicherheit und der Verkehr kaum beeinträchtigt werden. Für alle übrigen Kundgebungen und Demonstrationen, die die Öffentlichkeit und Drittpersonen erheblich einschränken, gilt das Bewilligungsverfahren gemäss Abs. 2. Ein einfaches Meldeverfahren bedeutet, dass ohne grossen Vorbereitungsaufwand und ohne nähere Begründung die Meldung bis zwei Arbeitstage vor Beginn der Kundgebung oder Demonstration online vorgenommen werden kann ähnlich einer Buchung eines Tisches in einem Restaurant (wer, wo, wann, was). Die meldende Person erhält, wenn die Angaben vollständig sind und der angegebene Platz samt allfälliger Route während des gewünschten Zeitraums frei ist, in der Folge eine Buchungsbestätigung für ihre Kundgebung oder Demonstration mit der gebuchten Örtlichkeit und dem reservierten Zeitraum. Die Buchungsbestätigung ist der Beleg für eine ordnungsgemäss vorgenommene Meldung und Voraussetzung für die ordnungsgemässe Durchführung der Kundgebung oder Demonstration an der besagten Örtlichkeit während des besagten Zeitraums.

Neuer Art. 13 Abs. 4: Der Stadtrat erlässt neu eine Liste «Standardplätze und -routen im Meldeverfahren» (Litera a) neben der bisherigen Liste «Bewilligungsfreie Standplatzörtlichkeiten» (Litera b). Bewilligungsfreie Standaktionen benötigen keine Meldung.

Neuer Art. 13a Abs. 3: Bei Benutzungen des öffentlichen Grunds zu politischen Zwecken entfällt die Benutzungsgebühr bereits heute. Es fallen lediglich geringfügige Bewilligungsgebühren für den Verwaltungsaufwand an. Da künftig bezüglich der Gebühren keine Ungleichbehandlung zwischen Melde- und Bewilligungsverfahren entstehen soll, ist bei Benutzungen des öffentlichen Grunds zu politischen Zwecken generell auf Gebühren und somit in Bewilligungsverfahren auch auf die Bewilligungsgebühren zu verzichten. Somit sollen die Benutzungen des öffentlichen Grunds zu politischen Zwecken künftig kostenlos sein. Da die Benutzung



9/12

des öffentlichen Grunds zur Ausübung der ideellen Grundrechte der Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit dient, ist dies gerechtfertigt. Dies führt auch zu einer administrativen Vereinfachung für alle betroffenen Personen und die Verwaltung.

Neuer Art. 13a Abs. 4: Die Vollzugsmodalitäten des Meldeverfahrens wird der Stadtrat in der Benutzungsordnung regeln (vgl. nachfolgend Ziffer 5).

5. Geplante Teilrevision Benutzungsordnung

Mit dem vorliegenden Antrag legt der Stadtrat als Entwurf auch dar, welche Anpassungen er in der Benutzungsordnung gestützt auf die revidierten APV-Bestimmungen in eigener Kompetenz zu treffen gedenkt (vgl. Beilage 2). Dabei handelt es sich um einen Entwurf, vorbehalten sind Änderungen bei Erlasszeitpunkt.

Erläuterungen zu Entwurf Benutzungsordnung:

Art. 2: Neben der bereits bestehenden Ausnahme einer Bewilligungspflicht bei Standaktionen zu politischen Zwecken gemäss Art. 22 Abs. 2 ist neu auch das Meldeverfahren gemäss Art. 21 als Ausnahme aufzunehmen. Im Anhang 1 zur Benutzungsordnung finden sich dann eine Liste «Standardplätze und -routen im Meldeverfahren gemäss Art. 21 Abs. 1 lit. b Benutzungsordnung» und im Anhang 2 eine Liste «Bewilligungs- und meldungsfreie Standplatzörtlichkeiten gemäss Art. 22 Abs. 2 Benutzungsordnung».

Art. 2^{bis}: Die unvorhersehbaren Fälle bleiben unverändert, d. h. Spontankundgebungen und -demonstrationen als unmittelbare Reaktion auf ein bestimmtes aktuelles Ereignis ohne Bewilligung oder ohne Meldung bleiben nach wie vor zulässig (vgl. EMRK-Rechtsprechung: EGMR Bukta v. Hungary, 25691/04 (2007), Ziff. 35 f.). In solchen Fällen kann die Stadtpolizei kurzfristig vor Ort eine Spontanbewilligung ausstellen oder die Meldung entgegennehmen und bestätigen.

Art. 7: Neben der bewilligten ist auch die gemeldete Nutzung aufzunehmen.

Marginalien von Art. 21, 21^{bis} und 21^{ter}: Auf die Unterscheidung zwischen Kundgebung und Mahnwache als sogenannt stiller Kundgebung wird verzichtet. Eine Mahnwache gehört auch zu den Kundgebungen. Neu heisst die Marginalie «Kundgebungen und Demonstrationen». Neu wird in den Untermarginalien auf die wesentliche Unterscheidung zwischen a. Meldeverfahren in Art. 21, b. Bewilligungsverfahren in Art. 21^{bis} und c. Sicherheit in Art. 21^{ter} Bezug genommen.

Art. 21 Abs. 1 und 2: Auch auf die Unterscheidung zwischen politischen und religiösen Umzügen wird verzichtet, da beides einen ideellen und keinen gewerblichen Charakter hat, der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit oder der Glaubens- und Gewissensfreiheit dient und somit gleich zu behandeln ist. In Art. 21 Abs. 1 und 2 findet sich der Buchungsprozess samt den detaillierten Buchungsvoraussetzungen des Meldeverfahrens. Im Buchungssystem erscheinen Zeiträume für einen Standardplatz oder -route als gesperrt, wenn der Platz oder die Route bereits für andere Zwecke wie etwa die Durchführung von Märkten, Bauarbeiten oder anderen Veranstaltungen gebraucht wird. Sobald ein Standardplatz oder -route im



10/12

Buchungssystem angewählt ist, ist dieser für andere interessierte Personen als gesperrt markiert. Sollte in der Folge dann doch keine Buchung zustande kommen, wird der Platz umgehend für das Publikum wieder freigeschaltet. Zeiträume weniger als zwei Arbeitstage vor Beginn einer Kundgebung oder Demonstration erscheinen im Buchungssystem automatisch als gesperrt. Der Grund einer Sperrung wird im Buchungssystem nie angegeben.

Art. 21 Abs. 3: Die meldende Person hat sich über das «Mein-Konto-System» der Stadtverwaltung für die Vornahme einer Buchung zu registrieren. Gemäss Art. 4 Benutzungsordnung wird eine Bewilligung auf die das Gesuch stellende Person ausgestellt. Bewilligungen sind persönlich und nicht übertragbar. Auch eine Meldung soll nicht für andere Personen vorgenommen werden können. Dies wird sichergestellt, indem die meldende Person oder eine von ihr zu bezeichnende Stellvertretung an der Kundgebung oder Demonstration persönlich teilzunehmen hat. So ist gewährleistet, dass eine Ansprechperson vor Ort präsent und für die Behörden erreichbar ist.

Art. 21 Abs. 4: Damit nicht einzelne Personen viele Buchungen vornehmen können, ist die gleichzeitige Meldung von mehreren Kundgebungen und Demonstrationen auf drei pro Person und Jahr beschränkt. Falls jemand die Durchführungen von mehr Kundgebungen oder Demonstrationen in einem Jahr wünscht, ist das Bewilligungsverfahren zu wählen.

Art. 21^{bis}: Für alle Fälle, die ein oder mehrere Kriterien von Art. 21 nicht einhalten können, gilt das Bewilligungsverfahren gemäss Art. 2^{bis} Benutzungsordnung.

Art. 21^{ter}: Der jetzige Art. 21 Abs. 2 wird neu zu Art. 21^{ter}. Da die Gewährleistung der Sicherheit nicht nur bewilligte, sondern auch gemeldete Kundgebungen und Demonstrationen betrifft, ist anstelle von Bewilligungsinhabenden neu der Begriff «Organisatorinnen und Organisatoren» zu verwenden.

Art. 22, 26, 27 und 28: Neben der bewilligten ist auch die gemeldete Nutzung aufzunehmen.

6. Finanzielle Folgen

Die Stadtpolizei wird für das Meldeverfahren im Rahmen des laufenden Projekts BeSys zusätzlich ein IT-Buchungssystem erarbeiten lassen, das über das «Mein-Konto-System» der Stadt laufen wird. Die Inbetriebnahme des Buchungssystems ist für Frühjahr 2025 vorgesehen. Damit können die Organisatorinnen und Organisatoren von Kundgebungen und Demonstrationen auf der Webseite der Stadtpolizei die Verfügbarkeit und Belegung der von ihnen gewünschten Plätze und Routen einsehen und meldepflichtige Kundgebungen und Demonstrationen auf einfache Weise ähnlich einer Reservation in einem Restaurant buchen. Für die Erstellung des zusätzlichen IT-Buchungssystems im laufenden Projekts BeSys ist mit einmaligen Kosten von rund Fr. 115 000.– zu rechnen. Eine separate Zwischenlösung würde mindestens Fr. 200 000.– kosten.

Durch den Wegfall der Bewilligungsgebühren bei den Sondernutzungen zu politischen Zwecken ist mit einem jährlichen Einnahmehausfall von rund Fr. 26 000.– zu rechnen.

7. Zuständigkeiten



11/12

Gemäss § 3 Abs. 2 POG ist der Gemeindevorstand für die Ortspolizei zuständig. Die Gemeinde regelt ihr Polizeirecht in einem Gemeindeerlass. Zur Regelung der Ortspolizei gehören u. a. die Grundzüge zur vorübergehenden Benützung des öffentlichen Grunds.

Für die Teilrevision der APV ist – gestützt auf Art. 54 Abs. 1 und 2 lit. f Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) – der Gemeinderat zuständig. In der Beilage 1 findet sich der Entwurf mit der Teilrevision von Art. 13 APV.

Für die Anpassung der Benutzungsordnung ist der Stadtrat zuständig (Art. 86 Abs. 1 GO), die er nach dem Beschluss des Gemeinderats entsprechend anpassen wird. In der Beilage 2 findet sich der Entwurf mit Anpassungen der Benutzungsordnung.

8. Inkraftsetzung

Die Änderungen sollen nach dem Beschluss des Gemeinderats vom Stadtrat zusammen mit der Teilrevision Benutzungsordnung in Kraft gesetzt werden.

9. Umsetzung und Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Mit dieser Vorlage wird die Forderung der Motion GR Nr. 2020/43 umgesetzt. Daher beantragt der Stadtrat ihre Abschreibung.

10. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem dazugehörigen Leitfaden ist im Rahmen der Vorbereitung von Rechtsetzungsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in der Vorlage darzustellen sind. Die vorliegenden Erlassanpassungen bezüglich Meldeverfahren betreffen nicht in erster Linie KMU, da vor allem Private, Vereine oder Verbände als Organisatorinnen und Organisatoren von Kundgebungen und Demonstrationen auftreten. Es sind jedoch unter Umständen auch KMU betroffen, die Geschäftsliegenschaften entlang von häufig genutzten Standardplätzen und -routen haben. Im Vergleich zu heute führt die Einführung des Meldeverfahrens bei Benutzungen des öffentlichen Grunds zu politischen Sonderzwecken zu einer administrativen Vereinfachung.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Allgemeine Polizeiverordnung (APV, AS 551.110) wird gemäss Beilage (datiert vom 1. November 2023) geändert.**
- 2. Der Stadtrat setzt die Änderung in Kraft.**

Unter Ausschluss des Referendums:

- 3. Die Motion GR Nr. 2020/243 von den Gemeinderatsmitgliedern Luca Maggi (Grüne) und Christina Schiller (AL) betreffend Ersetzung der Bewilligungspflicht für politische Kundgebungen und Demonstrationen durch ein Meldeverfahren wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements übertragen.



Stadt Zürich
Stadtrat

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti