

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 25. November 2020

1095.

Schriftliche Anfrage von Roger Bartholdi und Stephan Iten betreffend Erteilung von «Spontanbewilligungen» für Demonstrationen und Kundgebungen, Voraussetzungen und Bedingungen für die Erteilung solcher Bewilligungen und Regelung der damit verbundenen Bedingungen, Kompetenzen, Kommunikation und Gebühren sowie künftige Strategie des Stadtrats betreffend die Bewilligung von Demonstrationen und Kundgebungen

Am 26. August 2020 reichten Gemeinderäte Roger Bartholdi und Stephan Iten (beide SVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2020/367, ein:

Gemäss der Antwort GR Nr. 2019/471 erhielten einige Demonstrationen oder Kundgebungen eine «Spontanbewilligung». So zum Beispiel «UNIA durch Kreis 4» am 6. November 2018. Eine Demonstration oder Kundgebung benötigt eine Bewilligung. Das entsprechende Gesuch muss mindestens 72 Stunden im Voraus der Stadtpolizei, Büro für Veranstaltungen, eingereicht werden. Die Mehrheit der Demonstrationen oder Kundgebungen sind ordentlich bewilligt und es scheint nicht schwierig zu sein, eine Bewilligung zu erhalten. Das Recht auf freie Meinungsäusserung ist somit gewährt.

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

1. Was ist unter einer «Spontanbewilligung» zu verstehen?
2. Welche Voraussetzungen sind zu erfüllen, dass man eine «Spontanbewilligung» erhält? Muss ebenfalls ein Gesuch eingereicht werden oder wird darauf verzichtet? Falls verzichtet wird, wie wird sichergestellt, dass die Stadt sämtliche Angaben erhält und sämtliche Bedingungen erfüllt werden?
3. Wird bei einer «Spontanbewilligung» eine Person als Bewilligungsinhaber bezeichnet? War dies immer der Fall? Falls nein, warum nicht? Wird diese Person bei Ausschreitungen oder Nichteinhaltung der Auflagen zur Verantwortung (inkl. Kostenfolge) gezogen? Falls nein, weshalb nicht?
4. Wer hat die Kompetenzen, eine solche «Spontanbewilligung» zu erteilen?
5. Wie wird der Erhalt einer «Spontanbewilligung» kommuniziert?
6. Handelt es sich beim Erhalt einer «Spontanbewilligung» um einen absoluten Ausnahmefall oder können die Organisatoren von Demonstrationen oder Kundgebungen damit rechnen, wiederholt eine solche zu bekommen?
7. Werden Gebühren für den Erhalt einer «Spontanbewilligung» erhoben? Falls nicht, weshalb nicht?
8. Wie viele solcher «Spontanbewilligungen» wurden in den Jahren 2016, 2017, 2018, 2019 und 2020 pro Jahr erteilt?
9. Welche Auswirkungen haben «Spontanbewilligungen» für die anderen Dienstabteilungen (zum Beispiel VBZ/ZVV) im Gegensatz zu einer ordentlich bewilligten Demonstration oder Kundgebung?
10. Was wird in einer «Spontanbewilligung» alles bewilligt? Dauer des Anlasses? Routen? Lärmemissionen (u.a. Lautsprechereinsatz)? Schutzkonzept? Ansprechpersonen und Verantwortlichkeiten?
11. Wurden seit dem 28. Februar 2020 «Spontanbewilligungen» bei Demonstrationen oder Kundgebungen erteilt? Falls ja, wie viele und warum?
12. Ist eine «Spontanbewilligung» unter COVID-19 vereinbar? Wie kann der Gesundheitsschutz, welcher höchste Priorität haben muss, jederzeit sichergestellt werden?
13. Wie sieht die Strategie des Stadtrates betreffend Bewilligung von Demonstrationen und Kundgebungen in Zukunft aus? Wird der Stadtrat sich dafür einsetzen, dass zukünftig Demonstrationen ordentlich bewilligt werden können?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Was ist unter einer «Spontanbewilligung» zu verstehen?»):

Bezieht sich das Thema einer bevorstehenden Demonstration oder Kundgebung auf ein spontan eingetretenes, politisches Ereignis im In- oder Ausland und zeichnet sich ab, dass die

Zeitdauer bis zur Veranstaltung zu kurz ist, um den Standardprozess der Gesuchsprüfung und Bewilligungsvergabe erfolgreich durchzuführen, so ist die Stadtpolizei von der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements ermächtigt, in einem abgekürzten Verfahren eine sogenannte Spontanbewilligung zu erteilen.

Zu Frage 2 («Welche Voraussetzungen sind zu erfüllen, dass man eine «Spontanbewilligung» erhält? Muss ebenfalls ein Gesuch eingereicht werden oder wird darauf verzichtet? Falls verzichtet wird, wie wird sichergestellt, dass die Stadt sämtliche Angaben erhält und sämtliche Bedingungen erfüllt werden?»):

Für den Erhalt einer Spontanbewilligung muss der/die Ersuchende

- seinen/ihren Namen und Adresse bekannt geben;
- kooperationswillig sein;
- die in der Spontanbewilligung aufgeführten Auflagen und Bedingungen akzeptieren;
- den Erhalt der Spontanbewilligung per Unterschrift bestätigen;
- während der Veranstaltung selber vor Ort und jederzeit telefonisch erreichbar sein.

Ein schriftliches Gesuch ist nicht zwingend; der notwendige Informationsaustausch kann auch telefonisch oder vor Ort erfolgen. Durch den oben aufgelisteten Anforderungskatalog sind die Rahmenbedingungen definiert und die Grundlage für eine ordnungsgemässe Durchführung der politischen Veranstaltung gewährleistet.

Zu Frage 3 («Wird bei einer «Spontanbewilligung» eine Person als Bewilligungsinhaber bezeichnet? War dies immer der Fall? Falls nein, warum nicht? Wird diese Person bei Ausschreitungen oder Nichteinhaltung der Auflagen zur Verantwortung (inkl. Kostenfolge) gezogen? Falls nein, weshalb nicht?»):

Wie den obigen Antworten zu entnehmen ist, stellt die Stadtpolizei eine Spontanbewilligung jeweils an eine namentlich bezeichnete Person aus, die als Bewilligungsinhaberin gilt. Die Kriterien für die Beurteilung, ob und wie ein Bewilligungsinhaber oder eine Bewilligungsinhaberin «zur Verantwortung gezogen» wird, unterscheiden sich nicht von denen, die bei einer über den ordentlichen Standardprozess bewilligten Demonstration oder Kundgebung angewendet werden.

Im Grundsatz kann festgehalten werden, dass bei Nichteinhalten der Bewilligungsauflagen eine entsprechende Verzeigung erfolgt. Bei einem nicht ordnungsgemässen Ablauf einer Demonstration oder Kundgebung bedarf es einer Einzelfallbeurteilung darüber, ob und inwieweit allfällige Unregelmässigkeiten bis hin zu Ausschreitungen auf Pflichtverletzungen des Bewilligungsinhabers oder der Bewilligungsinhaberin zurückzuführen sind. So steht die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung durchaus in der Verantwortung, vor und während der Veranstaltung aktiv auf einen ordnungsgemässen Ablauf hinzuwirken. Ein Bewilligungsinhaber oder eine Bewilligungsinhaberin kann jedoch nicht per se für das (Fehl-)Verhalten von Einzelpersonen oder einer Partikulargruppe unter den zumeist anonymen Teilnehmenden zur Verantwortung gezogen und haftbar gemacht werden.

Zu Frage 4 («Wer hat die Kompetenzen, eine solche «Spontanbewilligung» zu erteilen?»):

Wie in der Antwort zu Frage 1 dargelegt, hat die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements die Stadtpolizei unter den erwähnten Voraussetzungen zur Erteilung von Spontanbewilligungen ermächtigt. Innerhalb der Stadtpolizei zuständig sind die Mitarbeitenden der Fachgruppe Gefahrenabwehr und Einsatz.

Zu Frage 5 («Wie wird der Erhalt einer «Spontanbewilligung» kommuniziert?»):

Die Erteilung einer Spontanbewilligung erfolgt immer im Rahmen eines persönlichen Kontakts zwischen der oder dem zuständigen Mitarbeitenden der Stadtpolizei und dem Bewilligungsnahmer oder der Bewilligungsnahmerin. Nach handschriftlicher Unterzeichnung der Bewilligung durch die beiden vorgenannten Personen erfolgt die Aushändigung der Spontanbewilligung in Papierform.

Zu Frage 6 («Handelt es sich beim Erhalt einer «Spontanbewilligung» um einen absoluten Ausnahmefall oder können die Organisatoren von Demonstrationen oder Kundgebungen damit rechnen, wiederholt eine solche zu bekommen?»):

Wie in Antwort zu Frage 1 ausgeführt, liegt einer Spontanbewilligung in der Regel ein aktuelles, spontan eingetretenes politisches Ereignis zugrunde. Somit gibt die Dynamik der innen- oder geopolitischen Geschehnisse den Takt vor, ob und wie häufig eine Spontanbewilligung erteilt wird. Es ist grundsätzlich irrelevant, ob die um eine Bewilligung ersuchende Person zum wiederholten Male als Gesuchstellerin oder als Gesuchsteller auftritt.

Zu Frage 7 («Werden Gebühren für den Erhalt einer «Spontanbewilligung» erhoben? Falls nicht, weshalb nicht?»):

Ja. Die Stadtpolizei stellt den Veranstaltenden die Gebühren auf Grundlage der Gebührenrichtlinien für die Bewilligungen und Verwaltungstätigkeiten der Stadtpolizei (AS 551.214) in Rechnung.

Zu Frage 8 («Wie viele solcher «Spontanbewilligungen» wurden in den Jahren 2016, 2017, 2018, 2019 und 2020 pro Jahr erteilt?»):

Jahr	Spontanbewilligungen Demonstrationen	Spontanbewilligungen Kundgebungen
2016	8	24
2017	5	36
2018	9	42
2019	11	41
2020	2 (Stand: 31.10.2020)	16 (Stand: 31.10.2020)

Zu Frage 9 («Welche Auswirkungen haben «Spontanbewilligungen» für die anderen Dienstabteilungen (zum Beispiel VBZ/ZVV) im Gegensatz zu einer ordentlich bewilligten Demonstration oder Kundgebung?»):

Wie aus den Zahlen in Antwort zu Frage 8 hervorgeht, wird die Mehrheit der Spontanbewilligungen für stehende Kundgebungen ausgestellt. Aufgrund des stationären Charakters sind andere Dienstabteilungen in solchen Fällen wenig bis gar nicht tangiert. Folglich sind die diesbezüglichen Auswirkungen marginal, wenn eine Kundgebung spontan erfolgt und deshalb für die Bewilligung nicht der Standardprozess durchlaufen wird.

Bei Demonstrationen sind Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum wahrscheinlicher und der Koordinationsbedarf unter den involvierten Dienstabteilungen ist entsprechend höher. Bei einer Spontanbewilligung reduziert sich die planerische Vorlaufzeit, was die betroffenen Dienststellen vor Herausforderungen stellen kann. Allerdings nimmt die Stadtpolizei auch bei Spontanbewilligungen zugunsten des öffentlichen Verkehrs Einfluss auf die Routenwahl. Sie steht dazu jeweils im direkten Kontakt mit den Verkehrsbetrieben Zürich (VBZ). Die zuständigen Mitarbeitenden der Fachgruppe Gefahrenabwehr und Einsatz verfügen über langjährige Erfahrungen in der Planung und polizeilichen Begleitung von Demonstrationen und kennen daher auch die Bedürfnisse und Auflagen der Partnerbehörden – insbesondere jene des öV – und können diese Kenntnisse in Form von entsprechenden Auflagen an die Erteilung einer Spontanbewilligung knüpfen.

Bei einer ordentlich bewilligten Demonstration oder Kundgebung erfolgt durch das Büro für Veranstaltungen der Stadtpolizei bei den betroffenen Dienstabteilungen im Vorfeld eine Vernehmlassung. Die betreffenden Dienststellen haben so die Möglichkeit, Rückmeldungen zu machen und allenfalls auf besondere Anliegen hinzuweisen. Eine ordentlich bewilligte Kundgebung oder Demonstration lässt den Dienststellen somit mehr Zeit und Einflussmöglichkeiten.

Zu Frage 10 («Was wird in einer «Spontanbewilligung» alles bewilligt? Dauer des Anlasses? Routen? Lärmemissionen (u.a. Lautsprechereinsatz)? Schutzkonzept? Ansprechpersonen und Verantwortlichkeiten?»):

Die Auflagen und Bestimmungen für eine Spontanbewilligung zielen allesamt darauf ab, einen ordnungsgemässen Ablauf der Demonstration oder Kundgebung zu gewährleisten und die Auswirkungen auf andere Nutzende des öffentlichen Raums möglichst gering zu halten. Nebst diversen weiteren Auflagen und Bedingungen sind alle in der Frage erwähnten Aspekte Bestandteile der Spontanbewilligung (mit Ausnahme des Schutzkonzepts; ein solches ist gemäss COVID-19-Verordnung besondere Lage (SR 818.101.26) seit 20. Juni 2020 nicht mehr erforderlich, es gilt die Maskenpflicht).

Zu Frage 11 («Wurden seit dem 28. Februar 2020 «Spontanbewilligungen» bei Demonstrationen oder Kundgebungen erteilt? Falls ja, wie viele und warum?»):

In der Phase, in der die Versammlungsverbote gemäss COVID-19-Verordnung 2 (SR 818.101.24) galten, wurden grundsätzlich keine Spontanbewilligungen für Kundgebungen und Demonstrationen erteilt. Als in einer späteren Phase Versammlungen unter Auflagen (z. B. Schutzkonzept) wieder möglich waren, wurden auch wieder Spontanbewilligungen ausgestellt.

Zwischen dem 28. Februar 2020 und dem 31. Oktober 2020 wurden zwei Demonstrationen und 14 Kundgebungen spontan bewilligt.

Zu Frage 12 («Ist eine «Spontanbewilligung» unter COVID-19 vereinbar? Wie kann der Gesundheitsschutz, welcher höchste Priorität haben muss, jederzeit sichergestellt werden?»):

Ohne Spontanbewilligungen ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass Demonstrationen oder Kundgebungen unbewilligt durchgeführt werden – damit würde die Stadtpolizei von sich aus darauf verzichten, Rahmenbedingungen für einen geordneten und koordinierten Veranstaltungsablauf zu schaffen. Dies wäre nicht im Sinne des Gesundheitsschutzes.

Massnahmen zum Schutz vor Covid-19 treffen aufgrund ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten Bund und Kantone. Gemäss Art. 6c Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage gilt für politische Demonstrationen und Kundgebungen eine Maskenpflicht. Des Weiteren verweist der Stadtrat auf seine Antwort auf die Schriftliche Anfrage GR Nr. 2020/318 betreffend Ansteckungsrisiko bei Demonstrationen während der Corona-Pandemie, Ansteckungen, Massnahmen und Schutzkonzepte für Polizeiangehörige und Teilnehmende sowie Durchsetzung der damit verbundenen Quarantänebestimmungen.

Zu Frage 13 («Wie sieht die Strategie des Stadtrates betreffend Bewilligung von Demonstrationen und Kundgebungen in Zukunft aus? Wird der Stadtrat sich dafür einsetzen, dass zukünftig Demonstrationen ordentlich bewilligt werden können?»):

Der Stadtrat erachtet Spontanbewilligungen weiterhin für ein geeignetes Instrument: Mit diesem kann die Stadtpolizei im Rahmen der geltenden gesetzlichen Grundlagen einen geordneten und koordinierten Veranstaltungsablauf unterstützen. Zur Bewilligungspflicht im Allgemeinen und ihrer konkreten Ausgestaltung wird der Stadtrat im Zusammenhang mit der Motion GR Nr. 2020/243 Stellung nehmen (betreffend Ersetzung der Bewilligungspflicht für politische Kundgebungen und Demonstrationen durch ein Meldeverfahren).

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti