

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 24. August 2018

707.

Schriftliche Anfrage von Felix Moser und Elena Marti betreffend Erfolgs- und Wirkungskontrolle im Zusammenhang mit dem Vollzug des Wegweisungsartikels, Übersicht über die Gründe und Anzahl der Wegweisungen inklusive den betreffenden Gebieten sowie Vorgehen und Kriterien zur Überprüfung der Wirkung von Wegweisungen

Am 11. April 2018 reichten Gemeinderat Felix Moser und Elena Marti (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2018/150, ein:

Seit im Jahre 2010 das revidierte Polizeigesetz mit dem Wegweisungsartikel in Kraft getreten ist, hat die Polizei die Möglichkeit, Personen von einem Ort wegzuschicken oder für eine gewisse Zeit fernzuhalten. Die Anzahl Wegweisungen wird seither erfasst und im Geschäftsbericht seit 2013 regelmässig ausgewiesen. Nach einem starken Anstieg bis auf 5000 Wegweisungen jährlich musste die Stadtpolizei im Jahre 2012 die Praxis der Wegweisungen überprüfen und eine Erfolgs- bzw. Wirkungskontrolle durchführen. Es ist auffällig, dass in den folgenden Jahren die Anzahl Wegweisungen markant zurückgegangen ist, auf rund 1800. Seit 2014 ist aber wieder ein markanter Anstieg der Wegweisungen zu beobachten, im letzten Geschäftsbericht werden bereits wieder 2900 Wegweisungen aufgeführt.

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

1. Wir bitten um eine Übersicht der Anzahl Wegweisungen und der betroffenen Personen pro Jahr seit 2010. Dabei soll unterschieden werden zwischen den verschiedenen Stufen (Wegweisung 1, Wegweisung 2, Wegweisung 3).
2. Wir bitten um eine Übersicht, aus welchen Gebieten wie viele Personen weggewiesen wurden.
3. Wo und wie lange, sowie auf welcher Rechtsgrundlage, werden weggewiesene Personen registriert?
4. Aus welchen Gründen werden Wegweisungen verfügt? Wir bitten um eine Übersicht über die Gründe inkl. der Anzahl der deswegen verfügten Wegweisungen.
5. Auf welche Art wird die Wirkung von Wegweisungen heute überprüft? Wird die im Jahr 2012 eingeführte Wirkungskontrolle noch durchgeführt? Wie wurde die Wirkungskontrolle in den letzten Jahren kommuniziert?
6. Wegweisungen schränken Personen in ihren Grundrechten stark ein. Ist der Stadtrat auch der Ansicht, dass Wegweisungen deshalb mit grösster Zurückhaltung angewendet werden sollen?
7. Worauf ist die markante Zunahme der Wegweisungen seit dem Jahre 2014 zurückzuführen?
8. Was unternimmt der Stadtrat, damit eine Wegweisung nur dann ausgesprochen wird, wenn keine anderen Mittel sinnvoll sind?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Seit der Inkraftsetzung des kantonalen Polizeigesetzes (PolG, LS 550.1) hat die Polizei im Kanton Zürich die Möglichkeit, Personen für eine gewisse Zeit von einem bestimmten Gebiet wegzuweisen. Die Wegweisung als polizeirechtliche Massnahme findet ihre gesetzliche Grundlage in § 33 ff. des Polizeigesetzes. Die Stadtpolizei unterscheidet zwischen «Wegweisungen 1», mündlich ausgesprochen für höchstens 24 Stunden (§ 33 PolG) und den mittels Verfügung verhängten schriftlichen «Wegweisungen 2», für längstens 24 Stunden (§ 34 Abs. 1 PolG) sowie «Wegweisungen 3» für höchstens 14 Tage (§ 34 Abs. 2 PolG).

Die Gründe für eine Wegweisung oder Fernhaltung sind in § 33 PolG aufgezählt. Das polizeiliche Mittel der Wegweisung kann zu einer quartierverträglichen Nutzung des öffentlichen Raums beitragen. Aufgrund der Praxiserfahrungen im Umgang mit Wegweisungen nimmt die Stadtpolizei falls nötig Anpassungen vor.

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

Zu den Fragen 1 und 2 («Wir bitten um eine Übersicht der Anzahl Wegweisungen und der betroffenen Personen pro Jahr seit 2010. Dabei soll unterschieden werden zwischen den verschiedenen Stufen (Wegweisung 1, Wegweisung 2, Wegweisung 3»). («Wir bitten um eine Übersicht, aus welchen Gebieten wie viele Personen weggewiesen wurden.»):

Die detaillierte Datenerhebung beschränkt sich auf den Zeitraum von 2014 bis 2017. Gemäss Verordnung über das polizeiliche Informationssystem POLIS werden die Journaldaten nach fünf Jahren gelöscht (Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS, AS 551.103). Deshalb ist eine rückblickende Auswertung, aufgeschlüsselt nach den unterschiedlichen Wegweisungstypen und Gebieten für die Jahre 2010–2013 nicht möglich. Die Zahlen für die Jahre 2010–2013 sind den Geschäftsberichten entnommen.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wegweisung 1					1441	1662	2125	1956
Wegweisung 2					156	230	338	377
Wegweisung 3					282	267	464	413
Total	1703*	5770	5232	2572	1879	2159	2972	2746

* Daten erhoben ab 2. Semester 2010

Die Anzahl Wegweisungen ging im Jahre 2013 um rund die Hälfte auf 2572 Fälle zurück. Der starke Rückgang dürfte u. a. auch auf die durch die Revision des Polizeigesetzes wieder eingeführte Möglichkeit von zielgerichteten Scheinkäufen im Drogenhandel zurückzuführen sein und auf eine allgemeine Beruhigung bei Szenenbildungen im öffentlichen Raum. Ferner wurden die Wegweisungen auf Intervention des damaligen Polizeivorstands zurückhaltender angewendet. Seit dem Jahr 2014 nahm die Gesamtzahl der Wegweisungen wieder zu. Die grösste Zunahme wurde im Jahr 2016 (+38 Prozent gegenüber 2015) verzeichnet. Insgesamt stiegen die Wegweisungen zwischen 2014 und 2017 um 62 Prozent an. 75 Prozent aller Wegweisungen waren Wegweisungen 1 (Wegweisungen 2: 11 Prozent; Wegweisungen 3: 14 Prozent). Seit 2014 hat die Stadtpolizei wieder mehr Wegweisungen ausgesprochen, am häufigsten im Zusammenhang mit Szenebildung/Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (40 Prozent) sowie mit Betäubungsmitteln (33 Prozent) ausgesprochen.

In den letzten vier Jahren sank der Anteil Wegweisungen im Zusammenhang mit Betäubungsmitteln von 47 Prozent auf 32 Prozent. Hingegen nahmen die Wegweisungen im Zusammenhang mit Prostitution und mit Szenebildung von 17 Prozent auf 21 Prozent und von 43 Prozent auf 47 Prozent zu.

70 Prozent aller Wegweisungen der letzten vier Jahre wurden im Quartier Langstrasse ausgesprochen. Wegweisungen werden auch in sämtlichen Quartieren des Kreises 1 ausgesprochen.

	Quartier (Kreis)	%-Anteil (2014-2017)
1.	Langstrasse (K4)	70.3%
2.	Gewerbeschule (K5)	4.4%
3.	City (K1)	3.6%
4.	Lindenhof (K1)	2.9%
5.	Unterstrass (K6)	2.4%
6.	Hochschulen (K1)	2.0%
7.	Rathaus (K1)	2.0%
8.	Oerlikon (K11)	1.6%
9.	Höngg (K10)	1.5%
10.	Altstetten (K9)	1.3%

Zu Frage 3 («Wo und wie lange, sowie auf welcher Rechtsgrundlage, werden weggewiesene Personen registriert?»):

Wird eine Wegweisung verfügt, wird dies im Datenbearbeitungs- und Informationssystem POLIS in der Personendatenbank erfasst. Somit ist bei einer Personenabfrage ersichtlich, ob gegen die jeweilige Person eine gültige Wegweisung besteht. Der Betrieb und die Benutzung des POLIS sind in der POLIS-Verordnung vom 13. Juli 2005 (LS 551.103) geregelt.

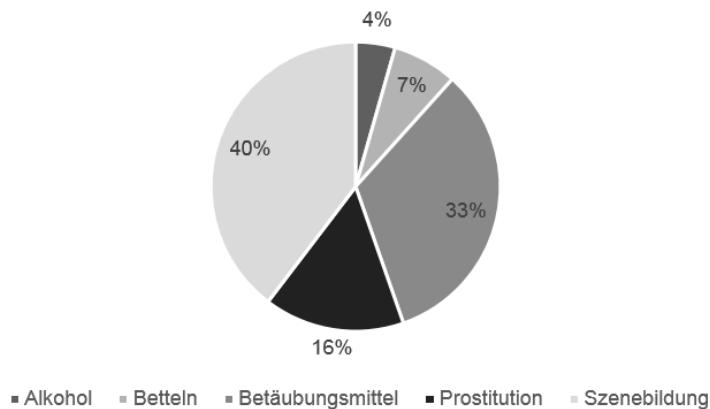
Wegweisungen 1 werden mündlich eröffnet, anschliessend im POLIS «unter der Person» erfasst und im sogenannten Journal dokumentiert. Die Erfassung «unter der Person» wird 45 Tage nach Beginn der Wegweisung automatisch gelöscht.

Bei Wegweisungen 2 und 3, die schriftlich eröffnet werden, erfolgt in der Regel eine Verzeigung. In diesen Fällen wird an die zuständige Untersuchungsbehörde rapportiert. Wie bei Wegweisungen 1 werden Wegweisungen 2 und 3 im POLIS «unter der Person» erfasst und im Journal dokumentiert. Die Erfassung «unter der Person» wird ebenfalls 45 Tage nach Beginn der Wegweisung automatisch gelöscht. Für den erstellten Rapport gelten die üblichen Löschrufen gemäss § 18 POLIS-Verordnung. In der Regel belaufen diese sich bei einer Wegweisung 2 auf zwei Jahre und bei einer Wegweisung 3 auf fünf Jahre.

Zu Frage 4 («Aus welchen Gründen werden Wegweisungen verfügt? Wir bitten um eine Übersicht über die Gründe inkl. der Anzahl der deswegen verfügten Wegweisungen.»):

In der Stadt Zürich werden Wegweisungen hauptsächlich im Zusammenhang mit folgenden Themen ausgesprochen:

Verteilung Wegweisungen 1-3 (2014-2017)



Die Zuordnung zu den genannten Themen basiert auf einer Schlagwortabfrage in den POLIS-Datenbeständen.

Im Vordergrund stehen somit die gesetzlichen Gründe nach § 33 lit. a (Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) und lit. b (Belästigung oder Gefährdung von Dritten oder unberechtigte Hinderung an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raum). Zur Szenenbildung gehören auch Wegweisungen bei (unbewilligten) Demonstrationen.

Zu Frage 5 («Auf welche Art wird die Wirkung von Wegweisungen heute überprüft? Wird die im Jahr 2012 eingeführte Wirkungskontrolle noch durchgeführt? Wie wurde die Wirkungskontrolle in den letzten Jahren kommuniziert?»):

Seit 2012 erfolgt trimesterweise ein Controlling mit allen verfügten Wegweisungen durch die Stadtpolizei Zürich und die Departementsleitung. Bei einem Anstieg interveniert die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements und verlangt eine vertiefte Lageanalyse und die Leitung der Stadtpolizei prüft, ob Massnahmen getroffen werden müssen.

Die Stadtpolizei unterzieht zurzeit die Art der Erhebung von Wegweisungszahlen aus den POLIS-Datenbeständen einer Überprüfung. Dies mit dem Ziel, möglichst aussagekräftige Zahlen in einheitlicher Form zur Verfügung stellen zu können. Dabei werden auch die Wegweisungsgründe und ihre statistische Erfassung überprüft.

Zu Frage 6 («Wegweisungen schränken Personen in ihren Grundrechten stark ein. Ist der Stadtrat auch der Ansicht, dass Wegweisungen deshalb mit grösster Zurückhaltung angewendet werden sollen?»):

Der Stadtrat ist der Auffassung, dass alle polizeilichen Massnahmen mit Zurückhaltung und im Rahmen der Rechtsordnung anzuwenden sind. Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit wird die Polizei geschult, immer die mildeste Massnahme und das mildeste Mittel anzuwenden, um die polizeiliche Aufgabe erfüllen zu können.

Die Wegweisung ist eine sogenannte «Kann-Vorschrift». Das heisst, dass die Polizei nicht bei jeder Störung im Sinne der Aufzählung von § 33 Polizeigesetz (PolG) verpflichtet ist, eine Wegweisung zu verfügen. Zu berücksichtigen ist immer das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Der Eingriff in die persönliche Freiheit des Betroffenen ist im Einzelfall in Relation zum polizeilichen Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu stellen. Eine Massnahme darf in keinem Missverhältnis zum verfolgten Zweck stehen und soll nur so lange andauern, wie sie notwendig ist (§ 10 Abs. 3 und 4 PolG).

Die Dauer und das Gebiet der Wegweisung sind somit situativ und im Einzelfall zu bestimmen. Sie soll nur solange wie nötig und nur für das betroffene Gebiet gelten.

Zu Frage 7 («Worauf ist die markante Zunahme der Wegweisungen seit dem Jahre 2014 zurückzuführen?»):

Die Zunahme der Wegweisungen seit 2014 hat unterschiedliche Gründe:

- Die Gesamtzahl der Wegweisungen in Bezug auf Betteln erhöhte sich von 2014 auf 2015 um gut 300 Prozent aufgrund einer markanten Zunahme von Bettlerinnen und Bettlern. Die Zahl reduzierte sich im Jahre 2017 wieder um rund 50 Prozent.
- Die Zahl der Wegweisungen in Bezug auf Betäubungsmitteldelikte nahm von 2014 bis 2016 stetig zu. Ab 2017 konnte eine leichte Abnahme registriert werden.
- Die illegale Prostitution konzentriert sich vorwiegend auf die Langstrassenumgebung im Kreis 4. Aufgrund der Zunahme der Prostituierten hat die Stadtpolizei vermehrt Wegweisungen ausgesprochen, dazu gehören auch Wegweisungen von Freiern.
- Der Anteil der Wegweisungen im Zusammenhang mit Szenenbildungen/Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nahm in den letzten vier Jahren ebenfalls stetig zu. Hier ist zu erwähnen, dass vermehrt unbewilligte Demonstrationen stattfanden und gegen die Teilnehmenden Wegweisungen ausgesprochen wurden. Ebenfalls wurden zunehmend Wegweisungen gegen Personen aus Gruppen, die Gewalt gegen Angehörige der Stadtpolizei ausübten, verhängt.

Zu Frage 8 («Was unternimmt der Stadtrat, damit eine Wegweisung nur dann ausgesprochen wird, wenn keine anderen Mittel sinnvoll sind?»):

Die zukünftigen Stadtpolizistinnen und Stadtpolizisten werden im Berufseinführungsjahr (BEF) gezielt auf die internen Wegweisungsrichtlinien der Stadtpolizei Zürich geschult, auf die Problematik der Grundrechte im urbanen Spannungsfeld hingewiesen und sensibilisiert. Eine Wegweisung wird nur ausgesprochen, wenn kein anderes geeignetes Mittel zur Verfügung steht. Je nach Fall, insbesondere im Bereich des Verdachts der illegalen Prostitution, wird vor einer Wegweisung eine Ermahnung ausgesprochen.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti