

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 13. September 2017

**722.**

### **Schriftliche Anfrage von Samuel Balsiger und Walter Anken betreffend Empfehlungen der Sicherheitsdirektion des Kantons zur Koranverteilkaktion «Lies!», Auswirkungen auf die Bewilligungspraxis in der Stadt sowie Einschätzung zur potenziellen Radikalisierung von Personen und Jihad-Reisende im Zusammenhang mit der Aktion**

Am 10. Mai 2017 reichten Gemeinderäte Samuel Balsiger und Walter Anken (beide SVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2017/130, ein:

Es war die Stadtzürcher SVP, die im März 2015 als erste Partei die radikale Koranverteilkaktion «Lies!» zum Thema machte. Die Volkspartei reichte im Gemeinderat unter anderem die Vorstösse 2015/72, 2016/12 und 2016/260 ein, um gegen den Islamismus zu mobilisieren. Der Stadtrat sah allerdings kein Problem. Kurt Pelda, versierter Kenner des Syrienkonflikts, schrieb dazu: «Während die Stadt Zürich den Koranverteilkern der Aktion «Lies!» einen Persilschein ausstellt, verbreiten die Aktivisten Propaganda für die Terroristen des islamischen Staats (IS).»

Unterdessen hat die Angelegenheit eine nationale Dimension angenommen. Letzte Woche stellte die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich ein Rechtsgutachten vor. Darin steht: «So hat nach den Feststellungen des Nachrichtendienstes des Bundes ein wesentlicher Teil von mutmasslichen oder erwiesenen Schweizer Jihad-Reisenden Bezüge zu «Lies!». Auch wenn die Organisation vom Bund noch nicht verboten worden ist, rechtfertigt es sich nicht, ihr durch die Zurverfügungstellung des öffentlichen Grundes weiterhin eine Plattform für die Verbreitung ihrer Ideologien zu geben, die sich gegen grundlegende Werte unserer Demokratie richten.»

Gestützt auf das Rechtsgutachten empfiehlt die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich den Gemeinden, der Organisation «Lies!» keine Bewilligungen zur Verteilung des Korans auf öffentlichem Grund mehr zu erteilen. Gleichzeitig wird festgehalten, «dass Schriften politischen und religiösen Inhalts jederzeit ohne Erlaubnis verteilt werden dürfen.» Die Bewilligungsverweigerung der Koranverteilkaktion «Lies!» öffnet also keine Hintertür, um politische Parteien oder religiöse Gemeinschaften in ihren Freiheitsrechten einzuschränken.

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

1. Wird die Stadt Zürich ihre bisherige Praxis überdenken und die Empfehlung der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich betreffend Bewilligungsverweigerung der Koranverteilkaktion «Lies!» übernehmen?
2. Falls weiterhin Bewilligungen für die radikale Koranverteilkaktion «Lies!» ausgesprochen werden: Warum übernimmt die Stadt Zürich nicht die Empfehlung der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich?
3. Falls die Stadt Zürich weiterhin Bewilligungen für die Koranverteilkaktion «Lies!» ausspricht, wie reagiert sie auf folgende Feststellung: «Eine Bewilligungsverweigerung dürfte sich umso mehr rechtfertigen, als auch der Nachrichtendienst des Bundes in seiner jüngsten Risikobeurteilung vom März 2017 zum Schluss gekommen ist, dass «Lies!»-Standaktionen dazu genutzt werden können, um am Islam interessierte Personen anzusprechen und zu indoktrinieren, oder aber dazu, bereits radikalisierten Personen eine Plattform zu bieten, um sich mit Gleichgesinnten zu vernetzen und einschlägige Kontakte herzustellen.»
4. Durch den Vorstoss 2015/72 hatte die Stadt Zürich bereits im März 2015 die Möglichkeit gehabt, der islamistischen Organisation «Lies!» die Plattform auf öffentlichem Grund zu entziehen und radikalisierte Personen an der Vernetzung zu hindern. Die Bundesanwaltschaft führt aktuell mehrere Strafverfahren gegen Personen, die in Verbindung mit der «Lies!»-Kampagne stehen oder standen. Erkennt der Stadtrat einen kausalen Zusammenhang zwischen der Duldung der Koranverteilkaktion «Lies!» und Jihad-Reisen? Falls kein Zusammenhang erkannt wird, bitten wir um eine detaillierte Erläuterung.
5. Im Vorstoss 2015/72 wies die SVP bereits im März 2015 darauf hin, dass gemäss einer Studie der deutschen Sicherheitsbehörden jeder Fünfte, der in den Jihad reiste, anlässlich der «Lies!»-Koranverteilkaktion radikalisiert wurde. Unterdessen hat Deutschland die Organisation verboten. Dass die Fakten im März 2015 dem Stadtrat nicht bekannt waren, kann nicht argumentiert werden. Wie rechtfertigt der Stadtrat heute seine damalige Entscheidung und Antwort auf den Vorstoss 2015/72?
6. Das Rechtsgutachten der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich zeigt auf, dass die Verbreitung von antidemokratischen Ideologien nicht durch die Religionsfreiheit geschützt ist. Der Stadtrat wurde bereits im März 2015 darauf hingewiesen. Welche Verantwortung übernimmt der Stadtrat für Jihad-Reisen im Zeitraum vom März 2015 bis heute, da er die radikale Koranverteilkaktion «Lies!» duldet? Immerhin stellt der Nachrichtendienst des Bundes fest, dass ein wesentlicher Teil von mutmasslichen oder erwiesenen Schweizer Jihad-Reisenden Bezüge zu «Lies!» hat.
7. Falls die Empfehlung der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich nicht berücksichtigt wird, übernimmt die Stadt Zürich für zukünftige Jihad-Reisende die Verantwortung, die mutmasslich oder nachweislich durch die Organisation «Lies!» radikalisiert werden? Falls trotz kausalem Zusammenhang keine Verantwortung übernommen wird, bitten wir um eine detaillierte Erläuterung.

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

In der Stadt Zürich finden verschiedenste Veranstaltungen und Aktionen auf öffentlichem Grund statt, die einen politischen oder religiösen Hintergrund haben. Der Stadtrat weist darauf hin, dass bei der Beurteilung von Gesuchen zu Veranstaltungen wie bei der Standaktion mit der Verteilung des Korans, die Grundrechte zu beachten sind, so insbesondere die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 Bundesverfassung (BV), die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) sowie die Meinungs- und Informationsfreiheit (16 BV). Diese ideellen Grundrechte garantieren die Freiheit der sozialen Kommunikation. Ihnen kommt auch eine wichtige menschenrechtliche, rechtsstaatliche und demokratische Funktion zu. Der ungehinderte Fluss von Meinungen bildet die notwendige Voraussetzung für eine demokratische Willensbildung und -betätigung. Die Bewilligungsbehörde hat dem besonderen Gehalt der ideellen Grundrechte Rechnung zu tragen und ist gemäss Verfassung verpflichtet, Personen den öffentlichen Raum für die Wahrung dieser Grundrechte zur Verfügung zu stellen, sofern dadurch nicht die Sicherheit tangiert wird. In jedem Fall prüft die Behörde, unter Beachtung der konkreten Umstände, die Bewilligungsvoraussetzungen. Sie folgt dabei dem Prinzip der Gleichbehandlung. Örtliche Verhältnisse oder die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit können dazu führen, dass die Behörde eine Standaktion mit Auflagen versieht oder nicht bewilligt (Art. 3 Verordnung über die Benützung des öffentlichen Grundes, Benützungsordnung AS 551.210). Die inhaltliche Bewertung der politischen oder weltanschaulichen Botschaften ist hingegen gemäss der städtischen Benützungsordnung nicht Aufgabe der Bewilligungsbehörde.

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

**Zu den Fragen 1, 2, 3, 6 und 7** («Wird die Stadt Zürich ihre bisherige Praxis überdenken und die Empfehlung der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich betreffend Bewilligungsverweigerung der Koranverteilaktion «Lies!» übernehmen?»): Falls weiterhin Bewilligungen für die radikale Koranverteilaktion «Lies!» ausgesprochen werden: Warum übernimmt die Stadt Zürich nicht die Empfehlung der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich?»; («Falls die Stadt Zürich weiterhin Bewilligungen für die Koranverteilaktion «Lies!» ausspricht, wie reagiert sie auf folgende Feststellung: «Eine Bewilligungsverweigerung dürfte sich umso mehr rechtfertigen, als auch der Nachrichtendienst des Bundes in seiner jüngsten Risikobeurteilung vom März 2017 zum Schluss gekommen ist, dass <Lies!>-Standaktionen dazu genutzt werden können, um am Islam interessierte Personen anzusprechen und zu indoktrinieren, oder aber dazu, bereits radikalisierten Personen eine Plattform zu bieten, um sich mit Gleichgesinnten zu vernetzen und einschlägige Kontakte herzustellen.»); («Das Rechtsgutachten der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich zeigt auf, dass die Verbreitung von antidemokratischen Ideologien nicht durch die Religionsfreiheit geschützt ist. Der Stadtrat wurde bereits im März 2015 darauf hingewiesen. Welche Verantwortung übernimmt der Stadtrat für Jihad-Reisen im Zeitraum vom März 2015 bis heute, da er die radikale Koranverteilaktion «Lies!» duldet? Immerhin stellt der Nachrichtendienst des Bundes fest, dass ein wesentlicher Teil von mutmasslichen oder erwiesenen Schweizer Jihad-Reisenden Bezüge zu «Lies!» hat.»); («Falls die Empfehlung der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich nicht berücksichtigt wird, übernimmt die Stadt Zürich für zukünftige Jihad-Reisende die Verantwortung, die mutmasslich oder nachweislich durch die Organisation «Lies!» radikalisiert werden? Falls trotz kausalem Zusammenhang keine Verantwortung übernommen wird, bitten wir um eine detaillierte Erläuterung.»):

Der Stadtrat hat das von der kantonalen Sicherheitsdirektion in Auftrag gegebene Gutachten des Rechtsanwalts Dr. Markus Rüssli und die Empfehlungen von Regierungsrat Mario Fehr an die Gemeinden vom 5. Mai 2017 für ein Verbot der Standaktion «Lies!» sorgfältig geprüft. Zusätzlich wurde auch der Bericht «Sicherheit Schweiz, Lagebericht 2017/NDB», des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) konsultiert. Darin heisst es unter anderem, « (...) es bestehen keine gesicherten Erkenntnisse, dass die auch hierzulande festgestellten Standaktionen gewalttätig-extremistische oder terroristische Tätigkeiten fördern und damit die innere Sicherheit gefährden» (Lagebericht S. 42). Ferner weist der NDB darauf hin, dass «die schweizerische Bundesanwaltschaft mehrere Verfahren wegen möglicher Verstösse gegen Artikel 260 des Strafgesetzbuchs (Kriminelle Organisation) gegen Personen führt, die aufgefallen waren, weil sie unter anderem mit dem „Lies!“-Projekt in Verbindung stehen oder standen; die Bundesanwaltschaft führt aber in diesem Zusammenhang keine Strafverfahren gegen juristische Personen wie etwa Vereine oder Stiftungen » (Lagebericht S. 43).

Da aufgrund der vorhandenen Unterlagen die Einschätzung der aktuellen Bedrohungslage der öffentlichen Sicherheit durch die Standaktionen zur Koranverteilung nicht möglich war, wurde der zuständige Nachrichtendienst des Bundes von der Konferenz der städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren (KSSD) um eine aktuelle Lageeinschätzung gebeten. Aus der Antwort des NDB vom 2. Juni 2017 geht hervor, dass der NDB es als wahrscheinlich beurteilt, dass die Kampagne «Lies!» zur Radikalisierung von Personen, resp. Rekrutierung für dschiha-distisch motivierte Reisen beigetragen hat. Gerichtsverwertbare Beweise dafür fehlen aber.

Nach dieser ersten Einschätzung im Juni 2017 hält der NDB nun in seiner Medienauskunft zum vertraulichen Bericht an die Mitglieder der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz und das Präsidium der KSSD von Anfang August fest, dass das Verteilen von Koranen oder Mohammed-Biografien aus rechtlicher Sicht grundsätzlich keine Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt. Auch islamistische Bewegungen, d. h. Bewegungen, die eine radikale Auslegung und Anwendung des Korans praktizieren und propagieren, unterstehen in der Schweiz keiner präventiven nachrichtendienstlichen Beobachtung, solange keine Gewaltbezüge feststellbar sind. Dies gilt auch für Personen bzw. Organisationen, die dem Salafismus zuzuordnen sind, einer besonders rigiden islamistischen Strömung.

Ein allgemeines Tätigkeitsverbot durch den Bund gegen das Verteilen von Koranen im Rahmen der Aktion «Lies!» ist nicht möglich, da ein solches Verbot nicht gegen unbestimmte Personen ausgesprochen werden kann. Für ein Verbot gegen «Lies!» als Organisation fehlen derzeit genügende Belege für eine existierende Organisationsstruktur in der Schweiz. (Medienauskunft zum vertraulichen NDB-Dokument, August 2017).

Die Medienauskunft des NDB zeigt, dass sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene die notwendigen Voraussetzungen nicht gegeben sind, um solche Koran-Verteilaktionen zu verbieten. Da die Hürden auf kantonaler und kommunaler Ebene im Zusammenhang mit der Zurverfügungstellung von öffentlichem Grund tiefer seien, wird empfohlen, Bewilligungen auf dieser Ebene zu verweigern. Die NZZ zitiert dabei aus dem vertraulichen Bericht des NDB: «Eine Bewilligung könne bereits verweigert werden, wenn die hinter der Aktion stehenden Personen oder Organisationen unmoralische und gegen die öffentliche Ordnung verstossende Ansichten verträten, heisst es in der Beurteilung » (NZZ, 16. August 2017, Lead und Seite 16).

Gemäss Art. 3 der Benutzungsordnung (AS 551.210) wird die Bewilligung für die Benützung des öffentlichen Grundes erteilt, wenn die örtlichen Verhältnisse dies zulassen und der Schutz der Polizeigüter gewährleistet ist. Das Sicherheitsdepartement hat dabei keine Kompetenz, aufgrund von unmoralischen und gegen die öffentliche Ordnung verstossende Ansichten von Personen oder Organisationen eine Bewilligung zu verweigern, solange die öffentliche Sicherheit nicht gefährdet ist. Allenfalls kann die Bewilligung mit Auflagen versehen werden (Art. 3 Abs. 2 Benutzungsordnung, AS 551.210).

Bisher ist es in der Stadt Zürich zu keinen Problemen im Umfeld von Standaktionen mit Koranverteilungen gekommen. Die Aktionen verliefen friedlich und es waren keinerlei strafbare Handlungen festzustellen. Ebenso wenig sind im Zusammenhang mit den Koranverteilaktionen Fälle von sogenanntem Anwerben oder einer Radikalisierung von Personen bekannt.

Aufgrund dieser Ausgangslage hat der Stadtrat in Abwägung der auf dem Spiele stehenden verfassungsmässigen Grundrechte der Religions- und der Meinungsäusserungsfreiheit einerseits und der Möglichkeit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch koranverteilende Personen andererseits, das gegenüber einem Verbot der Standaktionen mildere Mittel der Bewilligung mit Auflagen gewählt. Um den Bedenken der Sicherheitsdirektion Rechnung zu tragen, wurde beim zuletzt eingegangenen Gesuch der Bewilligungsinhaber aufgefordert, die an der Standaktion beteiligten Personen bekanntzugeben, damit diese polizeilich überprüft werden konnten. Der Bewilligungsinhaber verzichtete aber auf die Durchführung der bewilligten Standaktion. Zurzeit ist kein Gesuch pendent. Künftige Gesuche werden einzeln geprüft. Für eine solche Überprüfung ist die Stadt Zürich auf Informationen des Nachrichtendienstes

des Bundes und des Kantons Zürichs angewiesen. Der Stadtrat erachtet dieses Vorgehen als richtig und angemessen, da es auf Inklusion und Dialog ausgerichtet ist und die ideellen Grundrechte beachtet.

**Zu den Fragen 4 und 5** («Durch den Vorstoss 2015/72 hatte die Stadt Zürich bereits im März 2015 die Möglichkeit gehabt, der islamistischen Organisation «Lies!» die Plattform auf öffentlichem Grund zu entziehen und radikalisierte Personen an der Vernetzung zu hindern. Die Bundesanwaltschaft führt aktuell mehrere Strafverfahren gegen Personen, die in Verbindung mit der «Lies!»-Kampagne stehen oder standen. Erkennt der Stadtrat einen kausalen Zusammenhang zwischen der Duldung der Koranverteilkaktion «Lies!» und Jihad-Reisen? Falls kein Zusammenhang erkannt wird, bitten wir um eine detaillierte Erläuterung.»); («Im Vorstoss 2015/72 wies die SVP bereits im März 2015 darauf hin, dass gemäss einer Studie der deutschen Sicherheitsbehörden jeder Fünfte, der in den Jihad reiste, anlässlich der «Lies!»-Koranverteilkaktion radikalisiert wurde. Unterdessen hat Deutschland die Organisation verboten. Dass die Fakten im März 2015 dem Stadtrat nicht bekannt waren, kann nicht argumentiert werden. Wie rechtfertigt der Stadtrat heute seine damalige Entscheidung und Antwort auf den Vorstoss 2015/72?»):

Der Stadtrat stützte sich bei seiner Beurteilung auf die Analysen des Nachrichtendienstes des Bundes. Zu Dschihadreisen stellt der NDB im Lagebericht 2017 fest: «Seit Sommer 2015 ist die Zahl von Personen aus der Schweiz, die dschihadistisch motiviert in Konfliktgebiete reisen, deutlich zurückgegangen. Seit August 2016 hat der NDB bis Redaktionsschluss keine Personen mehr registriert, die die Schweiz verlassen haben, um möglicherweise in ein Dschihadgebiet zu reisen. Auch die Anzahl aus Dschihadgebieten zurückgekehrter Personen nimmt seit 2015 stetig ab» (Lagebericht S. 43).

Der in Deutschland verbotene Verein «Die wahre Religion» kann nicht mit den Koranverteilkern in der Schweiz gleichgesetzt werden. Weder der Bund, noch der Kanton Zürich haben einen solchen Verein verboten. Sollten dem Stadtrat gerichtsverwertbare Beweise für einen Zusammenhang der Verteilkaktion mit strafbaren Handlungen vorliegen, werden künftige Standaktionen auf öffentlichem Grund nicht mehr bewilligt. Die Stadtpolizei ist zur Lagebeurteilung in ständigem Informationsaustausch mit den Nachrichtendiensten des Bundes und des Kantons.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**