



Der Stadtrat an den Gemeinderat

15. März 2023

GR Nr. 2022/489

Motion von Moritz Bögli und Luca Maggi betreffend Verzicht auf Bussen bei Verstössen gegen die Allgemeine Polizeiverordnung (APV) und die Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung) im Zusammenhang mit politischen Sonderzwecken, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. Oktober 2022 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Moritz Bögli (AL) und Luca Maggi (Grüne) folgende Motion, GR Nr. 2022/489, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, welche sowohl die Allgemeine Polizeiverordnung (APV) sowie damit verbunden die Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung) dahingehend ändert, dass bei Verstössen gegen die Bestimmungen dieser Verordnungen, welche im Zusammenhang mit politischen Sonderzwecken stattgefunden haben, keine Bussen mehr ausgesprochen werden.

Begründung:

Die öffentliche Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit ist ein hohes Rechtsgut, welches von der Stadtbevölkerung regelmässig wahrgenommen wird. In Antworten auf mehrere schriftliche Anfragen hat der Stadtrat dargelegt, wie oft Stadtzürcher*innen diese Grundrechte wahrnehmen (z.B. 2022/224, 2020/316, 2019/50). Nur ein Teil dieser sind effektiv und im ordentlichen Verfahren bewilligt. Der Gemeinderat hat den Stadtrat mit der Motion 2020/243 am 15. September 2021 zudem beauftragt, die Bewilligungspflicht durch ein Meldeverfahren zu ersetzen.

Heute ist die Benutzung des öffentlichen Grundes 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. Wer gegen Bestimmungen der APV sowie städtischer Erlasse, welche sich auf diese Verordnung stützen, verstösst, wird gemäss Art. 26 APV mit einer Busse bestraft. Aufgrund dieser Bestimmung werden Teilnehmende von sogenannten «unbewilligten» Demonstrationen, Kundgebungen oder politischen Standaktionen bei einer Verzeigung regelmässig gebüsst.

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. Menschen sollten sich deshalb in der Stadt Zürich politisch äussern und versammeln dürfen, ohne dass sie in Gefahr laufen, dafür gebüsst zu werden.

Durch die aktuellen Bestimmungen in der APV können Menschen durch die Androhung einer Busse davon abgeschreckt werden, ihre Grundrechte bezüglich Meinungs- und Versammlungsfreiheit auszuüben. Eine Bestrafung aufgrund der Teilnahme an einer politischen Kundgebung oder Demonstration, unabhängig von deren Verlauf, ist deshalb ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Grundrechte. Die Stadt sollte deshalb zur Wahrung der Grundrechte entsprechend der BV, EMRK und UNO-Pakt II auf solche Bestrafungen verzichten.



2/3

Nach Art. 126 lit. a Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen Anträge, die den Stadtrat verpflichten, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung oder 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 schriftlich zu begründen (Art. 127 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Der öffentliche Grund kann und soll in der Stadt Zürich für politische Veranstaltungen und damit auch zur Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit genutzt werden können. Mit Blick auf die steigende Zahl der bewilligten und unbewilligten Demonstrationen und Kundgebungen erkennt der Stadtrat keine Anhaltspunkte, dass die geltenden Bestimmungen der Allgemeinen Polizeiverordnung (APV, AS 551.110) und des Reglements über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung, AS 551.210) einen abschreckenden Effekt («chilling effect») auf politische Nutzungen des öffentlichen Grundes hätten. Spontankundgebungen und -demonstrationen sind als unmittelbare Reaktion auf ein bestimmtes Ereignis von der vorgängigen Bewilligungspflicht ausgenommen (vgl. Art 2 Abs. 2 Benutzungsordnung). Bei diesen Ausnahmefällen kann direkt vor Ort eine Spontanbewilligung erstellt und ausgehändigt werden.

Insbesondere mit Demonstrationsumzügen in der Innenstadt verbunden sind Einschränkungen für Grundrechte von Drittpersonen wie die persönliche Freiheit und/oder die Wirtschaftsfreiheit, etwa durch Behinderungen des öffentlichen und privaten Verkehrs oder Beschränkungen für andere Nutzungen des öffentlichen Grundes. So kann beispielsweise während Demonstrationsumzügen die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit zu Gewerbebetrieben eingeschränkt sein. Zudem sind Demonstrationsumzüge mit Immissionen für die Nachbarschaft verbunden.

Vor diesem Hintergrund hatte der Stadtrat die Entgegennahme der Motion GR Nr. 2020/243 abgelehnt und die Umwandlung in ein Postulat beantragt (Begründung siehe Stadtratsbeschluss Nr. 1163/2020). Der Gemeinderat hat den Vorstoss als Motion überwiesen und den Stadtrat damit beauftragt, ihm eine Weisung vorzulegen, die sowohl die Allgemeine Polizeiverordnung sowie damit verbunden die Benutzungsordnung dahingehend ändert, dass die Bewilligungspflicht für politische Kundgebungen und Demonstrationen durch ein Meldeverfahren ersetzt wird. Die Arbeiten zu dieser Vorlage sind im Gange. Der Stadtrat ist bereit, im Rahmen der laufenden Arbeiten eine Überprüfung der Strafbestimmungen einzubeziehen. Er lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Geltende Strafbestimmungen

Gebüsst wird bei einem Verstoss gegen Art. 13 Abs. 2 i. V. m. Art. 26 APV bzw. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 26 Benutzungsordnung der Verstoss gegen die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen die Demonstration oder Kundgebung stattfinden kann.



3/3

Für die einzelnen Teilnehmenden mag zunächst nicht in jedem Fall klar sein, ob eine Kundgebung oder Demonstration bewilligt wurde. Unbewilligte Demonstrationen werden jedoch durch die Polizei nicht in jedem Fall und dann auch nicht ohne Abmahnung aufgelöst (vgl. § 14 Polizeigesetz, LS 550.1). Dadurch sind die einzelnen Teilnehmenden über die fehlende Bewilligung informiert und sie haben die Möglichkeit, sich zu entfernen, bevor sie verzeigt werden. Eine Bestrafung gegenüber einer bestimmten Person ist auch nur dann zulässig, wenn sie an ein vorwerfbares Verhalten gegenüber ihr selber anknüpft.

Strafnormen werden erlassen, um Normadressaten zu regelkonformem Verhalten anzuhalten. Ohne die Strafandrohung von Art. 26 APV wäre die Bewilligungs- oder Meldepflicht für Demonstrationen nicht mehr durchsetzbar. Die Rechte der Allgemeinheit und von betroffenen Drittpersonen wären dann nicht mehr gehörig geschützt und eine solche Regelung würde die Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes mit anderen Benützungarten des öffentlichen Grundes bedeuten.

Aufgrund von Verzeigungen führte das Stadtrichteramt an nicht bewilligten Demonstrationen folgende Verfahren, wobei die Zahlen in den Jahren der Pandemie und den mit ihr verbundenen Einschränkungen der Demonstrationsfreiheiten und des öffentlichen Lebens höher ausfielen. Die meisten Bussen wurden in Kombination mit anderen Widerhandlungen gegen die Covid-Bestimmungen ausgefällt:

2022: 269
2021: etwa 900
2020: 157
2019: 003
2018: 016
2017: 174
2016: 007
2015: 029
2014: 021
2013: 006

Die Bussenhöhe wegen der Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration wird aufgrund des Verschuldens bemessen. In der Regel spricht das Stadtrichteramt eine Busse von 150 Franken aus. Gegen ausgesprochene Bussen können die Betroffenen den Rechtsweg beschreiten. Darüber, ob und in welcher Höhe in den obgenannten Fällen auch tatsächlich Bussen ausgesprochen wurden, führt das Stadtrichteramt keine Statistik.

Im Namen des Stadtrats

Der I. Vizepräsident
Daniel Leupi

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti