



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 27. November 2024

GR Nr. 2024/534

Sicherheitsdepartement, Allgemeine Polizeiverordnung (APV), Teilrevision betreffend Bussenverzicht Teilnahme unbewilligte Nutzung öffentlicher Grund zu politischen Sonderzwecken, Abschreibung einer Motion

1. Zweck der Vorlage

Die Vorlage beinhaltet eine Teilrevision der Allgemeinen Polizeiverordnung (APV, AS 551.110). Dabei soll auf Bussen bei Teilnahme an einer unbewilligten Nutzung des öffentlichen Grunds zu politischen Sonderzwecken verzichtet werden.

2. Motion

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.

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.



2/6

Der Stadtrat lehnte die Motion ab, erklärte sich aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 751/2023). Der Gemeinderat hat am 29. März 2023 die Motion mit folgender Textänderung überwiesen:

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 Verordnung, welche im Zusammenhang mit politischen Sonderzwecken stattgefunden haben, keine Bussen mehr ausgesprochen werden die vorübergehende Benutzung des öffentlichen Raumes zu politischen Sonderzwecken keine strafbare Handlung mehr darstellt.

3. Ausgangslage und Erwägung

Die Motion verpflichtet den Stadtrat, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, gemäss welcher die vorübergehende Benutzung des öffentlichen Raums zu politischen Sonderzwecken keine strafbare Handlung darstellt. Entsprechend dem Wortlaut der Motion soll die blosser Teilnahme an einer unbewilligten Kundgebung oder Demonstration künftig nicht mehr als strafbare Handlung deklariert werden. Weiterhin strafbar bleibt jedoch beispielsweise das Nichteinholen einer Bewilligung oder die Nichteinhaltung der entsprechenden Bewilligungsaufgaben durch die organisierende Person.

Am 3. März 2024 hat sich die kantonale Stimmbevölkerung für eine Bewilligungspflicht von Kundgebungen und Demonstrationen ausgesprochen. Das kantonale Polizeigesetz soll mit einem § 7a mit der Überschrift «Bewilligung für gesteigerten Gemeingebrauch» ergänzt werden, wonach Demonstrationen, Kundgebungen und andere Veranstaltungen, die zu gesteigertem Gemeingebrauch führen, einer vorgängigen Bewilligung durch das zuständige Gemeinwesen bedürfen. Somit dürften Kundgebungen und Demonstrationen bewilligungspflichtig bleiben.

Gemäss einer Nachfrage bei grösseren Städten haben auch Luzern und St. Gallen Übertretungsstraftatbestände bezüglich der Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration, Bern und Basel-Stadt in dieser Form hingegen nicht. So werden in Bern nur die Organisierenden ins Recht gefasst (Art. 8 Kundgebungsreglement der Stadt Bern, SSSB 143.1). Auch in Basel-Stadt wird nur bestraft, wer ohne Bewilligung Versammlungen oder Demonstrationen im öffentlichen Raum veranlasst oder durchführt, den behördlichen Auflagen und Anordnungen, die im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen im öffentlichen Raum getroffen werden, zuwiderhandelt oder sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen im öffentlichen Raum unkenntlich macht (§ 11 Übertretungsstrafgesetz/BS, SG 253.100). Winterthur stellt in allgemeiner Weise Widerhandlungen gegen ihre Benutzungsordnung unter Strafe (Art. 32 Vorschriften über die Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken der Stadt Winterthur [SRS 7.9-1] i. V. m. Art. 52 Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Winterthur [SRS 5.1-1]). Im Urteil 6B_967/2015 vom 22. April 2016 bestätigte das Bundesgericht eine Busse wegen der Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration vom 19. Oktober 2013 in Winterthur.

Das Stadtrichteramt hat in den vergangenen fünf Jahren folgende Anzahl an Strafbefehlen wegen Teilnahme an einer nicht bewilligten Demonstration erlassen:



3/6

Jahr:	Anzahl rechtskräftige Strafbefehle:	Anzahl nicht rechtskräftige Strafbefehle:
2020	173	4
2021	876	14
2022	225	16
2023	194	0
2024	1	167

Dabei handelt es sich um aktuelle Zahlen, die aufgrund von Rechtsverfahren vor anderen Instanzen noch ändern können. Weiter gilt es zu berücksichtigen, dass sich insbesondere in den Jahren 2021 und 2022 die Auswirkungen der Corona-Pandemie mit den zahlenreichen unbewilligten Demonstrationen gegen die Coronaschutzmassnahmen in der Tabelle zeigten. Das noch laufende Jahr 2024 ist unvollständig (Stand: Ende Oktober 2024). Bei den noch nicht rechtskräftigen Strafbefehlen von 2024 handelt es sich primär um Fälle der Teilnahme an der unbewilligten Nachdemonstration vom 1. Mai 2024.

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 Reglement über die Benutzung des öffentlichen Grunds (Benutzungsordnung, AS 551.210) der Verstoss gegen die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen die Demonstration oder Kundgebung stattfinden kann.

Für die einzelnen Teilnehmenden mag zunächst nicht in jedem Fall klar sein, ob eine Kundgebung oder Demonstration bewilligt wurde. Unbewilligte Kundgebungen und Demonstrationen werden jedoch durch die Polizei nicht in jedem Fall und grundsätzlich nur unter vorgängiger Androhung aufgelöst (vgl. § 14 Abs. 1 lit. a und b Polizeigesetz [PolG], 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.

Mit dem geltenden Verbot soll verhindert werden, dass gewisse Personengruppen zum Nachteil anderer Personen, wie beispielsweise anderen Verkehrsteilnehmenden oder Anwohnenden, den öffentlichen Grund übermässig nutzen und die anderen Benutzenden des öffentlichen Grunds in ihren Rechten einschränken. Zum Schutz der Öffentlichkeit muss sichergestellt sein, dass die entsprechenden Nutzungsregeln des öffentlichen Grunds auch von allen eingehalten werden.

Mit Wegfall des Teilnahmeverbots und der entsprechenden Strafandrohung ändert sich grundsätzlich nichts an der Strafbarkeit von Widerhandlungen gegen alle weiteren Bestimmungen der APV und der Benutzungsordnung. Neben der Bewilligungspflicht für die organisierenden Personen gelten für diese wie für alle übrigen Teilnehmenden weiterhin die allgemeinen Regeln und Pflichten bei der Nutzung des öffentlichen Grunds und ihre Sanktionen. Konkret auch das Gebot, polizeilichen Anordnungen Folge zu leisten gemäss Art. 4 APV.

Im Vollzug verbleiben sodann verwaltungsrechtliche Massnahmen wie beispielsweise polizeiliche Wegweisungen nach §§ 33 und 34 PolG. Damit stehen der Stadtpolizei Mittel zur Verfügung, um Teilnehmende von unbewilligten Demonstrationen sofort wegzuweisen, wenn die dafür notwendigen Voraussetzungen gegeben sind. Zur Verhinderung und Ahndung von Gewalttätigkeit bleiben selbstverständlich auch alle weiteren höherrangigen Strafbestimmungen wie beispielsweise das Vermummungsverbot nach § 10 Straf- und Justizvollzugsgesetz



(StJVg, LS 331), der Landfriedensbruch nach Art. 260 Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) oder die Hinderung einer Amtshandlung nach Art. 286 StGB anwendbar.

Die vorgesehene Anpassung der APV und Benutzungsordnung dient damit einer Verdeutlichung wie einer Eingrenzung der Zulässigkeit einer Teilnahme an einer unbewilligten politischen Demonstration oder Versammlung im Sinne des gemeinderätlichen Anliegens. Sie schafft in dessen Umsetzung die notwendige Klarheit und Rechtssicherheit.

4. Synopse zur Anpassung von Art. 26 APV

Art. 26	Aktuelle Regelung	<i>Revision fett und kursiv</i>
	Strafbestimmungen	Strafbestimmungen
	Verletzungen der Bestimmungen dieser Verordnung sowie städtischer Erlasse, die sich auf diese Verordnung stützen, werden mit Busse bestraft. In leichten Fällen kann anstelle einer Busse ein Verweis erteilt werden.	¹ Verletzungen der Bestimmungen dieser Verordnung sowie städtischer Erlasse, die sich auf diese Verordnung stützen, werden mit Busse bestraft. ² In leichten Fällen kann anstelle einer Busse ein Verweis erteilt werden. ³ Die Teilnahme an einer unbewilligten Nutzung des öffentlichen Grunds zu politischen Sonderzwecken ist nicht strafbar.

5. Geplante Teilrevision Benutzungsordnung

Mit der vorliegenden Weisung legt der Stadtrat als Entwurf auch dar, welche Anpassungen er im Reglement über die Benutzung des öffentlichen Grunds (Benutzungsordnung, AS 551.210) gestützt auf die revidierte APV-Bestimmung in eigener Kompetenz zu treffen gedenkt. Dabei handelt es sich um einen Entwurf, vorbehalten sind Änderungen bei Erlasszeitpunkt:

Art. 26	Aktuelle Regelung	<i>Revision fett und kursiv</i>
	Strafbestimmung	Strafbestimmung
	Nach den Bestimmungen der Allgemeinen Polizeiverordnung wird bestraft: a. wer ohne Bewilligung den öffentlichen Grund zu Sonderzwecken benutzt; b. wer die Bestimmungen dieser Verordnung oder darauf abgestützter Verfügungen verletzt oder daraus sich ergebende Pflichten missachtet; c. wer an nicht bewilligten Veranstaltungen teilnimmt, dafür Werbung betreibt oder dazu aufruft; d. wer öffentlich ankündigt, an nicht bewilligten Veranstaltungen teilzunehmen; e. wer den durch die Bewilligung auferlegten Bedingungen und Auflagen zuwiderhandelt.	¹ Nach den Bestimmungen der Allgemeinen Polizeiverordnung wird bestraft: Lit. a–e unverändert. ² Die Teilnahme an einer unbewilligten Nutzung des öffentlichen Grunds zu politischen Sonderzwecken ist nicht strafbar.

6. Finanzielle Folgen

Der Wegfall von Bussen bei Verstössen im Zusammenhang mit der Teilnahme an einer unbewilligten Nutzung des öffentlichen Grunds zu politischen Sonderzwecken hat keine wesentli-



5/6

chen finanziellen Folgen. Die Bussenhöhe wegen der Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration wird aufgrund des Verschuldens bemessen. In der Regel spricht das Stadtrichteramt eine Busse von 150 bis 200 Franken aus. Dazu kommen Verfahrensgebühren in ähnlicher Höhe.

7. Zuständigkeiten

Gemäss § 3 Abs. 2 Polizeiorganisationsgesetz (POG, LS 551.1) ist der Gemeindevorstand für die Ortspolizei zuständig. Die Gemeinde regelt ihr Polizeirecht in einem Gemeindeerlass. Zur Regelung der Ortspolizei gehören u. a. die kommunalen Strafbestimmungen (vgl. § 2a StJVG betreffend Übertretungsstrafrecht der Gemeinden). Für die Teilrevision der APV ist – gestützt auf Art. 54 Abs. 1 und 2 lit. f Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) – der Gemeinderat zuständig.

Für die Anpassung der Benutzungsordnung ist der Stadtrat zuständig (Art. 86 Abs. 1 GO), die er nach dem Beschluss des Gemeinderats entsprechend anpassen wird.

8. Inkraftsetzung

Die Änderungen sollen nach dem Beschluss des Gemeinderats vom Stadtrat zusammen mit der Teilrevision Benutzungsordnung in Kraft gesetzt werden. Im Strafrecht gilt der Grundsatz der «lex mitior» (Art. 2 Abs. 2 und 104 StGB i. V. m. § 2 StJVG), wonach eine Täterschaft – wenn sich das Gesetz zwischen Tat und Urteil geändert hat – nach dem mildereren Gesetz zu beurteilen ist.

9. Umsetzung und Abschreibung parlamentarischer Vorstoss

Mit dieser Vorlage wird die Forderung der Motion GR Nr. 2022/489 umgesetzt. Daher beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat ihre Abschreibung.

10. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung

Es ist keine Regulierungsfolgenabschätzung durchzuführen, da die KMU von den Strafbestimmungen bzw. deren Aufhebung nicht betroffen sind. Adressatinnen und Adressaten von Strafbestimmungen sind ausschliesslich Privatpersonen.



6/6

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Die Allgemeine Polizeiverordnung vom 6. April 2011 (APV, AS 551.110) wird wie folgt geändert:

Ingress

Der Gemeinderat,

gestützt auf § 3 Abs. 2 Polizeiorrganisationsgesetz vom 29. November 2004¹ in Verbindung mit Art. 54 GO²,

beschliesst:

Art. 26 Strafbestimmungen

¹ Verletzungen der Bestimmungen dieser Verordnung sowie städtischer Erlasse, die sich auf diese Verordnung stützen, werden mit Busse bestraft.

² In leichten Fällen kann anstelle einer Busse ein Verweis erteilt werden.

³ Die Teilnahme an einer unbewilligten Nutzung des öffentlichen Grunds zu politischen Sonderzwecken ist nicht strafbar.

2. Der Stadtrat setzt die Änderungen in Kraft.

Unter Ausschluss des Referendums:

3. Die Motion GR Nr. 2022/489 von Moritz Bögli (AL) und Luca Maggi (Grüne) betreffend Änderung der Allgemeine Polizeiverordnung (APV) und der Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung) dahingehend, dass die vorübergehende Benutzung des öffentlichen Raumes zu politischen Sonderzwecken keine strafbare Handlung mehr darstellt, wird als erledigt abgeschrieben.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter

¹ LS 551.1

² AS 101.100