

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 11. Juni 2014

520.

Schriftliche Anfrage von Walter Angst betreffend Einkesselung mit anschliessenden Personenkontrollen durch die Stadtpolizei, interne Richtlinien und Konsequenzen aus dem Entscheid des Bundesgerichts

Am 5. März 2014 reichte Gemeinderat Walter Angst (AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/62, ein:

Am 1. März 2014 hat die Stadtpolizei nach einem Angriff von GC-Fans 602 Personen bei der Duttweilerbrücke eingekesselt und anschliessend vor Ort einer Personenkontrolle unterzogen. Am 22. Januar hat das Bundesgericht zwei Beschwerden von Personen, die am 1. Mai 2011 auf dem Kanzleiareal/Helvetiaplatz eingekesselt und anschliessend in die Polizeikaserne überführt worden sind, dem Zwangsmassnahmengericht zur Prüfung der Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs überwiesen. Nach dem Entscheid des Bundesgerichts ist neu auszulegen, in welchen Situationen eine Einkesselung und eine anschliessende Personenkontrolle verhältnismässig ist und wo die Grenze zwischen einer Personenkontrolle und einem Freiheitsentzug zu ziehen ist.

1. Trifft es zu, dass die Stadtpolizei zwischen dem 1. Mai 2011 und dem 1. März 2014 keine Einkesselungen mehr vorgenommen hat?
2. Welche Konsequenzen zieht die Stadtpolizei aus dem Entscheid des Bundesgerichts vom 22. Januar 2011? Wann ist eine Einkesselung mit anschliessender Personenkontrolle verhältnismässig, wann ist von einem Freiheitsentzug auszugehen?
3. Ist das Korps vom Kommando der Stadtpolizei nach dem 30. Januar 2014 über den Entscheid des Bundesgerichts orientiert worden? Wenn ja in welcher Form und mit welchem Inhalt?
4. Gibt es zur Frage, wann und wie lange eine Einkesselung und eine anschliessende Personenkontrolle verhältnismässig ist, Wegleitungen oder Weisungen der Stadtpolizei oder des Polizeidepartements?
5. Welche Ziele sind mit der Einkesselung und der anschliessenden Personenkontrolle bei der Duttweilerbrücke verfolgt worden?
6. Sind neben der in der Mitteilung der Stadtpolizei erwähnten Festnahmen und der Identitätsfeststellung weitere polizeiliche Massnahmen ergriffen worden (Durchsuchung, Beschlagnahmung von Gegenständen, Aufnahme von Bildern, Wegweisung, Hinderung am Besuch des Fussballspiels)?
7. Was passiert mit den Daten (Personendaten und Bildmaterial) der kontrollierten Personen? Werden alle kontrollierten Personen im Polis-Rapport erfasst?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Der Einsatz von polizeilichen Mitteln ist immer der im Einzelfall vorliegenden Situation anzupassen; nur so kann dem Prinzip der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen werden. An diesem Grundsatz hält der Stadtrat fest. Der Stadtrat weist zudem darauf hin, dass das Vorgehen der Polizei vom 1. März 2014 bei der Duttweilerbrücke, wo mit der Einkesselung lediglich Personenkontrollen vor Ort verbunden waren, nur teilweise mit den durch das Bundesgericht beurteilten Ereignissen vergleichbar ist.

Was die Funktionsweise und die gesetzlichen Grundlagen der so genannten Einkesselungstaktik betrifft, so kann auf die Antwort des Stadtrats zur Schriftlichen Anfrage der AL-Fraktion betreffend Polizeieinsatz am 1. Mai 2011, Rechtsgrundlagen und Verhältnismässigkeit (GR Nr. 2011/149) verwiesen werden. Der Stadtrat betonte in diesem Zusammenhang, dass die Frage, welche Massnahme zur Erfüllung der Polizeiaufgaben im Einzelfall notwendig ist, nicht generell beantwortet werden kann.

Der Stadtrat ist nach wie vor der Meinung, dass Einkesselungen im Einzelfall ein geeignetes, notwendiges und verhältnismässiges Mittel darstellen können, um einer unmittelbar drohenden Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen oder um zu Strafverfolgungszwecken die Identität von Personen festzustellen. Auch das Bundesgericht kommt in seiner Beurteilung der Fälle vom 1. Mai 2011 in diesem Punkt nicht zu einem entgegenge-

setzten Schluss. Vielmehr hält das Bundesgericht fest, dass die Einkesselung für sich allein noch nicht die Intensität eines Freiheitsentzugs erreicht hat (BGer 1C_350/2013, Erw. 3.7). Eine generelle Beurteilung der Einkesselungstaktik als solche ist aus dem erwähnten Entscheid also nicht abzuleiten. Selbstverständlich aber hat der Stadtrat die Erwägungen des Bundesgerichts zu den konkreten Fällen vom 1. Mai 2011 mit Interesse zur Kenntnis genommen und wird dies auch mit den Beurteilungen durch das Zürcher Zwangsmassnahmengericht tun. Die Stadtpolizei, deren Handeln sich nach dem Gesetz und damit auch nach dessen höchstrichterlichen Auslegung zu richten hat, trägt den betreffenden Entscheiden bei ihren Einsätzen Rechnung.

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

Zu Frage 1 («Trifft es zu, dass die Stadtpolizei zwischen dem 1. Mai 2011 und dem 1. März 2014 keine Einkesselungen mehr vorgenommen hat?»):

Dies trifft nicht zu. Zwischen dem 1. Mai 2011 und dem 1. März 2014 wurden folgende «Einkesselungen» durch die Stadtpolizei Zürich vorgenommen:

- 6. Mai 2012, Einkesselung von FCB-Fanmarsch nach massiven Sachbeschädigungen
- 12. Mai 2013, Einkesselung von FCZ-Fanmarsch nach massivem Zünden von Pyros
- 5. Juli 2013, Einkesselung von Hells Angels bei Auseinandersetzung mit Black Jackets
- 1. März 2014, Einkesselung von GC-Fanmarsch nach Pyro und Angriff auf Polizei

Zu Frage 2a («Welche Konsequenzen zieht die Stadtpolizei aus dem Entscheid des Bundesgerichts vom 22. Januar 2011?»):

Die angesprochenen Bundesgerichtsurteile (BGer 1C_350/2013, 1C_352/2013 sowie 1C_354/2013 vom 22. Januar 2014) halten zusammengefasst fest, dass die damalige Vorgehensweise der Polizei in Anbetracht der Kombination der getroffenen Massnahmen für die Betroffenen insgesamt einen Freiheitsentzug darstellte. Im konkreten Fall sei der Beschwerdeführer nach der zweieinhalbstündigen Einkesselung von der Polizei mit Kabelbindern gefesselt und mit einem Gefangenentransportfahrzeug zur Identitätsabklärung in die Polizeikaserne (bzw. die eigens für den 1. Mai erstellte Haftstrasse) verbracht worden. Anschliessend habe er sich in einer Zelle aufhalten müssen, ohne dass ihm ein Verstoss gegen die Rechtsordnung auch nur vorgehalten worden wäre. Die Behandlung des Beschwerdeführers während dieser (weiteren) dreieinhalb Stunden stelle eine erhebliche Beschränkung seiner Freiheit dar, die nach Art, Wirkung und Modalitäten keineswegs mehr bloss als einfache Beschränkung der Bewegungsfreiheit i.S.v. Art. 10 Abs. 2 BV bezeichnet werden könne, weshalb ein Freiheitsentzug i.S.v. Art. 31 Abs. 4 BV zu bejahen sei (BGer 1C_350/2013 Erw. 3.6.2.). Die Festhaltung im Polizeikordon für sich alleine während rund zweieinhalb Stunden stelle demgegenüber aber noch keinen Freiheitsentzug i.S.v. Art. 5 Ziff. 4 EMRK und Art. 31 Abs. 4 BV dar (Erw. 3.6.1.). So kommt das Bundesgericht abschliessend in seinem Entscheid zum Ergebnis, dass den Betroffenen die Möglichkeit offen stehen müsse, die Rechtmässigkeit der von der Polizei getroffenen Massnahmen – welche damals eben Freiheitsentzüge dargestellt hätten – direkt von einem unabhängigen Richter überprüfen zu lassen. Hierfür zuständig sei im Kanton Zürich das Zwangsmassnahmengericht nach § 27 Abs. 2 PolG/ZH (Erw. 3.7.).

Das Zwangsmassnahmengericht Zürich hat nun über die Rechtmässigkeit der am 1. Mai 2011 von der Polizei getroffenen Massnahmen zu entscheiden. Der Stadtrat wird selbstverständlich auch diesen Entscheid berücksichtigen. Die Stadtpolizei Zürich wird allenfalls, gestützt auf den zu erwartenden abschliessenden Entscheid, die nötigen Anpassungen vornehmen. Gegenwärtig wird die Einkesselungstaktik selbst jedoch keine wesentlichen

Änderungen erfahren. Es wird aber auf jeden Fall das Ziel sein, allfällige Massnahmen so rasch wie möglich vornehmen zu können und die Abläufe zu beschleunigen. Grundlegend hierfür ist die angestrebte Verbesserung der Triagierung vor Ort.

Frage 2b (Wann ist eine Einkesselung mit anschliessender Personenkontrolle verhältnismässig?):

Die Verhältnismässigkeit ist stets im Einzelfall zu prüfen. Es kann deshalb nicht aufgrund von generell-abstrakten Vorgaben gesagt werden, dass eine Einkesselung z. B. in zeitlicher Hinsicht ab drei Stunden unverhältnismässig wäre. Auch ist der Radius einer Einkesselung stets den angetroffenen Umständen anzupassen. Diese können sich im Verlaufe einer polizeilichen Aktion jederzeit ändern, so dass eine Anpassung der Massnahme notwendig wird. Weiter kann auch eine zeitaufwendigere Personenkontrolle noch verhältnismässig sein, sofern die Erreichung ihres Zwecks diese Dauer erfordert. Die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben sind deshalb offen formuliert und es werden Begriffe verwendet, welche eine Abwägung im Einzelfall zulassen. Die Polizei verfügt damit über einen Ermessensspielraum, damit sie ihre Aufgaben in Anpassung an die jeweiligen Verhältnisse erfüllen kann.

Eine Massnahme gilt dem Grundsatz nach als verhältnismässig, wenn sie zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig und geeignet ist, unter mehreren geeigneten Massnahmen diejenige ergriffen wird, welche die betroffenen Personen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt und wenn sie nicht zu einem Nachteil führt, der in einem erkennbaren Missverhältnis zum verfolgten Zweck steht. Ebenfalls gehört zur Verhältnismässigkeit, dass Massnahmen aufzuheben sind, wenn ihr Zweck erreicht ist oder sich zeigt, dass er nicht erreicht werden kann. Diesem Grundsatz hat die Stadtpolizei bei ihrer Tätigkeit immer Rechnung zu tragen.

Frage 2c (Wann ist von einem Freiheitsentzug auszugehen?):

In Anlehnung an den vorgenannten Bundesgerichtsentscheid ist stets aufgrund einer Abwägung im Einzelfall zu beurteilen, ob bereits ein Freiheitsentzug vorliegt. Dabei sind Art, Wirkung und Modalitäten der Freiheitsbeschränkung als Kriterien heranzuziehen (BGer 1C_350/2013 Erw. 3.6.2.). Hingewiesen wurde dabei auf Tatbestände, die bis anhin durch die Rechtsprechung als Freiheitsentzug qualifiziert wurden: eine mehrstündige Festnahme unter Abnahme der persönlichen Utensilien, eine Unterbringung in einer Zelle während vier Stunden oder eine 20-stündige Zurückhaltung. Demgegenüber kann das blosses Verbringen auf den Polizeiposten nach § 21 Abs. 3 PolG/ZH im Grundsatz nicht als Freiheitsentziehung i.S.v. Art. 31 Abs. 4 BV betrachtet werden (BGer 1C_350/2013 Erw. 3.3.).

Zu Frage 3 («Ist das Korps vom Kommando der Stadtpolizei nach dem 30. Januar 2014 über den Entscheid des Bundesgerichts orientiert worden? Wenn ja in welcher Form und mit welchem Inhalt?»):

Eine allgemeine Information des gesamten Korps durch das Kommando war nicht notwendig. Das obere Kader der Stadtpolizei hingegen wurde orientiert. Zudem instruierte die Gesamteinsatzleitung für den 1. Mai 2014 die betroffenen Einsatzkräfte entsprechend.

Zu Frage 4 («Gibt es zur Frage, wann und wie lange eine Einkesselung und eine anschliessende Personenkontrolle verhältnismässig ist, Wegleitungen oder Weisungen der Stadtpolizei oder des Polizeidepartements?»):

Interne Wegleitungen oder Weisungen mit generellen Vorgaben für Einkesselungen gibt es nicht. Die Verhältnismässigkeit ist, wie in der Antwort auf Frage 2b) ausgeführt, immer im Einzelfall zu beurteilen. Deshalb können und dürfen keine generell-abstrakten Richtlinien zu dieser Frage erlassen werden.

Zu Frage 5 («Welche Ziele sind mit der Einkesselung und der anschliessenden Personenkontrolle bei der Duttweilerbrücke verfolgt worden?»):

Primäres Ziel der Einkesselung war die Strafverfolgung der GC-Fans, die sich unmittelbar vor der Polizeiaktion verummmt und in der Folge verbotene pyrotechnische Gegenstände

gezündet und die Polizei mit Wurfkörpern und Pyro-Fackeln angegriffen hatten. Die Erfassung der Personalien diente hierbei dem Zweck, Personen, die sich eines strafbaren Verhaltens schuldig gemacht haben, zu identifizieren und der Strafverfolgung zuzuführen.

Zu Frage 6 («Sind neben der in der Mitteilung der Stadtpolizei erwähnten Festnahmen und der Identitätsfeststellung weitere polizeiliche Massnahmen ergriffen worden (Durchsuchung, Beschlagnahmung von Gegenständen, Aufnahme von Bildern, Wegweisung, Hinderung am Besuch des Fussballspiels)?»):

Neben der Festnahme eines Fussballfans, über welche die Stadtpolizei informierte, wurden keine weiteren polizeilichen Massnahmen ergriffen.

Zu Frage 7 («Was passiert mit den Daten (Personendaten und Bildmaterial) der kontrollierten Personen? Werden alle kontrollierten Personen im Polis-Rapport erfasst?»):

Gemäss § 12 PolG ist die Polizei verpflichtet, ihr Handeln zu dokumentieren. Gestützt auf § 4 Abs. 2 lit. d Polis-Verordnung wurde über sämtliche kontrollierten Personen ein Rapport erstellt. Die entsprechenden Daten wurden im Polis-System abgelegt. Basierend auf § 18 Abs. 2 lit. p Polis-Verordnung werden diese Einträge nach Ablauf von 5 Jahren wieder gelöscht.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti