



Beschluss des Stadtrats

vom 29. November 2023

GR Nr. 2023/417

Nr. 3515/2023

Schriftliche Anfrage der AL- und Grüne-Fraktion sowie weiteren Mitunterzeichnenden betreffend Polizeieinsätze an Critical Mass, Definition der Bewilligungspflicht aufgrund der Gruppengrösse, strafrechtliche Verfolgung von Mitarbeitenden der Presse, Richtlinien oder Dienstanweisungen für Polizeiangehörige in Bezug auf die Einhaltung von Verkehrsregeln, Verhältnismässigkeit der angewendeten Mittel sowie Einfluss dieser Einsätze auf die Personalsituation

Am 30. August 2023 reichten die AL- und Grüne-Fraktion sowie weitere Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2023/417, ein:

Am 3. Juli 2023 verfügte der Statthalter, dass die Critical Mass einen gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Raums in Anspruch nehme und darum bewilligungspflichtig sei. Es wurde jedoch keine Bewilligung für eine Critical Mass vom 28. Juli und 25. August 2023 beantragt.

An beiden Abenden fuhren viele Personen mit dem Velo durch die Stadt und schlossen sich dabei auch immer wieder zu kleineren und grösseren Gruppen zusammen. Die Polizei ging repressiv gegen die Velofahrenden vor. Beim Einsatz seien Velofahrende vom Rad gezerrt worden; die Polizei sprach Bussen, Wegweisungen und Verzeigungen aus.

Im Zusammenhang mit diesem Einsatz bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen.

1. Welche Definition von «Critical Mass» benutzen Stadtrat und Polizei? Wie grenzt sich eine «Critical Mass» von einem Verband von Velofahrenden oder mehreren Velofahrenden auf einem Strassenabschnitt ab? Ab welcher Gruppengrösse wird von einer bewilligungspflichtigen «Critical Mass» ausgegangen? Ist der Wochentag oder das Datum bei der Einstufung ein entscheidendes Kriterium?
2. Ist es verboten, in einer grossen Gruppe mit dem Velo durch die Stadt zu fahren, sofern sich alle an die Verkehrsvorschriften halten?
3. Für welchen Zweck wurden am 28. Juli Videoaufnahmen getätigt und wofür werden diese verwendet?
Am 28. Juli seien zwei Journalist:innen des Tamedia-Verlags mehrmals kontrolliert worden. Ihnen sei angedroht worden, dass sie, wenn sie den ganzen Abend mitfahren würden, ebenfalls verzeigt würden.¹
4. Teilt der Stadtrat die Meinung der Polizeiorgane, dass wenn Presse-Mitarbeitende in Ausübung ihrer beruflichen Funktionen an unbewilligten Kundgebungen präsent sind, sie dafür strafrechtlich verfolgt werden sollen?

Im Zusammenhang mit der Critical Mass fand am 25. August auf der Rathausbrücke eine bewilligte Platzkundgebung statt, für welche auch die Verwendung einer Verstärkeranlage erlaubt war. Diese Anlage wurde jedoch auf dem Weg zur Veranstaltung, 200 Meter vor der Rathausbrücke, von der Polizei konfisziert, angeblich weil das zum Transport benutzte Fahrzeug überladen sei. Die Polizei hielt, auch als ihr aufgezeigt wurde, was der Verwendungszweck der Anlage war, und dass Fahrzeug und Ladung gesetzeskonform sind, an der Konfiskation fest. Der Zweck der Kundgebung war die Ausübung von Kritik an der Polizei und dessen Führung durch den Stadtrat.

¹ <https://www.20min.ch/story/wer-mitfaehrt-kann-verzeigt-werden-greift-die-polizei-an-der-critical-mass-ein-821966067968>



2/7

5. Wie beurteilt der Stadtrat diese polizeiliche Konfiskation von Verstärkeranlage, Megafon und politischem Informationsmaterial für eine bewilligte Kundgebung?

Beim Polizeieinsatz am 28. Juli 2023 - aber auch bei Patrouillenfahrten ausserhalb von Einsätzen - verletzen Polizeiorgane regelmässig die Strassenverkehrsgesetze. Insbesondere werden - ohne Einsatz des Blaulichts - oft

- das Signal «Einfahrt verboten» missachtet, und somit in verbotener Richtung durch Einbahnstrassen gefahren,
- durchgezogene weisse Linien und Sperrflächen überfahren.

Laut Augenzeug:innenberichten sollen Polizeibeamte auf dem Velo an den beiden Abenden beim Versuch, Velofahrende anzuhalten, Zusammenstösse und damit auch die Gefahr von Personenschäden in Kauf genommen haben.

Der Polizeieinsatz wirkte auch der sonst üblichen selbstorganisierten Regelung des Verkehrs an Kreuzungen und Einfahrten durch die Teilnehmenden entgegen, was Unruhe in den anfangs geordnet fahrenden Veloverband brachte und damit die Sicherheit für Velofahrende zusätzlich beeinträchtigte.

6. Hat der Stadtrat Kenntnis von diesen Vorgängen und kann sie bestätigen?
7. Welche Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren für Polizeiangehörige in Bezug auf die Einhaltung von Verkehrsregeln? Wann dürfen diese verletzt werden? Falls schriftliche Vorgaben existieren, bitte den Antworten dieser Anfrage beilegen.
8. Werden die Verkehrsregelverletzungen polizeintern geahndet? Wenn ja, wann wird dies gemacht? Wenn nein, warum nicht?
9. Welche Wirkung auf das Bild der Polizei in der Öffentlichkeit haben die oben beschriebenen Vorgänge nach Einschätzung des Stadtrates?

Bei den Kontrollen sollen die Polizeiorgane stehende Velofahrende geschubst und an ihnen gezerzt haben, obwohl sich die Kontrollierten kooperativ verhielten, die Anweisungen befolgten und keine Anstalten machten, wegzufahren. Die Polizei wies Beobachtende am Strassenrand an, «besser wegzugehen,» und drohte andernfalls auch mit einer Verzeigung. Anderen Velofahrenden, die gar nicht kontrolliert wurden, sei angedroht worden, umgestossen zu werden, zusammen mit Aussagen wie: «und du bist dann einfach selber schuld.»

10. Hat der Stadtrat Kenntnis von diesen Vorgängen und kann sie bestätigen?
11. Inwiefern stimmt das beschriebene Verhalten mit den stadträtlichen Vorstellungen der polizeilichen Arbeit überein?
12. Wie schätzt der Stadtrat die Folgen der Einsätze bezüglich ihrer Verhältnismässigkeit ein?
- Es wurde an beiden Abenden ein sehr grosses polizeiliches Aufgebot in der Stadt festgestellt. Gleichzeitig klagt die Polizeiführung über sich zunehmend anhäufende Überstunden wegen Sondereinsätzen.
13. Welchen Einfluss auf den Überstundensaldo hatten die beiden Einsätze?
14. In welchem Verhältnis steht für den Stadtrat das Interesse an der Durchsetzung der Bewilligungspflicht gegenüber dem betriebenen Aufwand an polizeilichen Mitteln und wie beurteilt er die beiden Einsätze rückblickend?
15. Wie grenzt der Stadtrat die Kompetenzen zwischen ihm selbst und der Polizeiführung ab in Bezug auf die Personalplanung?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Die weltweite Bewegung Critical Mass, eine Aktionsform, die in gemeinsamen Ausfahrten mit dem Velo besteht, ist mit Unterbrüchen seit Jahren in Zürich und auch in anderen Schweizer Städten präsent. Für den monatlich wiederkehrenden Anlass wird in den sozialen Medien aufgerufen, wobei aber darauf hingewiesen wird, dass es sich dabei nicht um eine Demonstration



3/7

handle. Bewilligungsgesuche für die Durchführung der Critical Mass gehen jeweils nicht ein. Die Fahrten finden ohne Bewilligung statt.

Der Stadtrat verweist in diesem Zusammenhang auch auf seine Antworten auf die Schriftliche Anfragen GR Nr. Nr. 615/2022 betreffend unbewilligte Velodemonstration in Wiedikon, Auflistung der blockierten Verkehrsträger, entstandene Kosten für die VBZ, Kenntnisstand und Massnahmen der Stadtpolizei sowie Verhältnismässigkeit des Vorgehens im Vergleich zu anderen Regelverstössen des MIV sowie GR Nr. 2020/292 betreffend Umgang mit Demonstrationen von Critical Mass, Gründe für das unterschiedliche polizeiliche Vorgehen bei den Demonstrationen im Mai und Juni 2020 und Möglichkeiten für eine Durchführung in legalem Rahmen sowie Stellungnahme zum Vorwurf der strafrechtlichen Begünstigung oder sonstigen Verletzungen von Amtspflichten oder der Rechtsgleichheit.

Der Stadtrat hat den Entscheid des Statthalters akzeptiert.

Frage 1

Welche Definition von «Critical Mass» benutzen Stadtrat und Polizei? Wie grenzt sich eine «Critical Mass» von einem Verband von Velofahrenden oder mehreren Velofahrenden auf einem Strassenabschnitt ab? Ab welcher Gruppengrösse wird von einer bewilligungspflichtigen «Critical Mass» ausgegangen? Ist der Wochentag oder das Datum bei der Einstufung ein entscheidendes Kriterium?

Der Stadtrat verweist in Bezug auf die rechtliche Beurteilung auf die Verfügung vom 3. Juli 2023 des Statthalteramts Bezirk Zürich, wonach die Critical Mass gesteigerten Gemeingebrauch darstellt und somit der Bewilligungspflicht unterliegt. Es ist für den Stadtrat nachvollziehbar, von einem bewilligungspflichtigen gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds auszugehen. Eine bestimmte Gruppengrösse kann nicht als absolutes Kriterium genannt werden. Für den Stadtrat steht aber ausser Frage, dass die Critical Mass eine Grösse erreicht hat, durch die sie nicht mehr im Rahmen der allgemeinen Strassenverkehrsregeln durchgeführt werden kann. Wochentag und Datum sind für die Frage, ob eine bestimmte Nutzungsweise des öffentlichen Grunds gesteigerten Gemeingebrauch darstellt, nicht entscheidend.

Frage 2

Ist es verboten, in einer grossen Gruppe mit dem Velo durch die Stadt zu fahren, sofern sich alle an die Verkehrsvorschriften halten?

Nein.

Frage 3

Für welchen Zweck wurden am 28. Juli 2023 Videoaufnahmen getätigt und wofür werden diese verwendet?

Videoaufnahmen wurden getätigt, um allfällige strafbare Handlungen zu dokumentieren. Die Sichtung des Bildmaterials ergab, dass anlässlich der Critical Mass vom 28. Juli 2023 keine Straftatbestände im Bereich von Vergehen feststellbar waren. Die Videoaufnahmen werden gemäss § 5 Abs. 2 Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4), nach Ablauf der gesetzlichen Frist gelöscht.



Frage 4

Teilt der Stadtrat die Meinung der Polizeiorgane, dass wenn Presse-Mitarbeitende in Ausübung ihrer beruflichen Funktionen an unbewilligten Kundgebungen präsent sind, sie dafür strafrechtlich verfolgt werden sollen?

Nach unbewilligten Demonstrationen am 1. Mai 2021 hatten sich Medienschaffende teilweise über die polizeiliche Behandlung beschwert. In der Folge wurde ein internes Merkblatt erstellt, das den Umgang mit Medienschaffenden regelt. Dabei wurden neben Journalistinnen oder Journalisten auch Mediengewerkschaften miteinbezogen und deren Anliegen berücksichtigt. Die Arbeit von Medienschaffenden kann das Handeln der Polizeiangehörigen tangieren. Diesbezüglich hielt das Bundesgericht das Folgende fest (BGE 108 Ia 261 E. 5 S. 263): *«Insbesondere können Journalisten aus ihrer beruflichen Stellung heraus kein Recht ableiten, an unzulässigen oder verbotenen Handlungen teilzunehmen und insoweit anders behandelt zu werden als andere Bürger in einer konkreten Verdachtssituation. In diesem Sinne hielt das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Beschwerde gegen eine vorläufige Festnahme eines Journalisten anlässlich einer nicht bewilligten Demonstration fest, es komme als Indiz für die Verdachtslage darauf an, ob dieser zu den Demonstranten eine gewisse räumliche und sachliche Distanz halte; entweder begeben sich der Journalist zur Erfüllung seiner journalistischen Tätigkeit an eine bestimmte Örtlichkeit und wahre den genannten Abstand oder aber er lebe und fühle mit den Demonstranten und könne diesfalls als Journalist keine Vorrechte in Anspruch nehmen (BGE 108 Ia 261 E. 5 S. 263). Dies bedeutet für den vorliegenden Fall, dass für die Rückweisung des Beschwerdeführers nicht so sehr auf das Vorweisen seines Journalistenausweises, sondern vielmehr auf die konkrete Situation abzustellen ist.»*

Mit dem Journalisten, der vom in der Anfrage angesprochenen Vorfall betroffen war, fand unmittelbar nach der Critical Mass ein klärendes Gespräch statt. Ansonsten gingen bei der Stadtpolizei keine Klagen von den zahlreich erschienenen und die Critical Mass begleitenden Medienschaffenden ein.

Frage 5

Wie beurteilt der Stadtrat diese polizeiliche Konfiskation von Verstärkeranlage, Megafon und politischem Informationsmaterial für eine bewilligte Kundgebung?

Die Polizei hat die Verstärkeranlage und das dazugehörige Gefährt im Vorfeld der bewilligten Kundgebung auf der Rathausbrücke kontrolliert und vorübergehend sichergestellt. Dies einerseits, weil das Gefährt nach Beurteilung der Stadtpolizei nicht den strassenverkehrsrechtlichen Vorgaben entsprochen hat. Gemäss Art. 23 Allgemeine Polizeiverordnung (APV, AS 551.110) bedarf der Betrieb von Lautsprechern im Freien (Musikanlage, Verstärkeranlage) einer polizeilichen Bewilligung. Diese lag für die Critical Mass nicht vor, weshalb die Verstärkeranlage aus präventiven Gründen vorübergehend sichergestellt wurde. Die Verstärkeranlage wurde mittlerweile dem Eigentümer wieder ausgehändigt.

Frage 6

Hat der Stadtrat Kenntnis von diesen Vorgängen und kann sie bestätigen?



5/7

Der Stadtrat hat keine Kenntnis von den weiteren in Frage 5 geschilderten Vorgängen.

Frage 7

Welche Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren für Polizeiangehörige in Bezug auf die Einhaltung von Verkehrsregeln? Wann dürfen diese verletzt werden? Falls schriftliche Vorgaben existieren, bitte den Antworten dieser Anfrage beilegen.

DA 1603 Dringliche und andere Dienstfahrten

3.1.1 Befugnisse

Mit besonderen Warnsignalen fahrende Dienstfahrzeuge sind gegenüber allen anderen Strassenbenützer/-innen vortrittsberechtigt. Die Lenker/-innen solcher Fahrzeuge können sich nur über Verkehrsregeln und besondere Verkehrsanordnungen hinwegsetzen, wenn sie dabei alle Sorgfalt beachten, die nach den besonderen Verhältnissen erforderlich ist und die Fahrt dringlich ist. Oberstes Ziel ist das sichere und unfallfreie Erreichen des Bestimmungsortes. Dies bedeutet, dass die Fahrweise den Strassen- und Sichtverhältnissen, insbesondere der Verkehrsdichte, der Art der befahrenen Strecke und der Tageszeit angepasst werden muss. Das Fahren mit Blaulicht und Wechselklanghorn stellt an die Lenker/-innen ausserordentliche Anforderungen und bedeutet für die übrigen Verkehrsteilnehmenden ein erhöhtes Risiko. Bei der Annahme von Dringlichkeit ist stets Zurückhaltung geboten.

3.2 Taktische Dienstfahrten

Bei sogenannten taktischen Dienstfahrten kann aus polizeitaktischen Gründen auf den Einsatz des Wechselklanghorns und/oder des Blaulichts verzichtet werden. Die Verkehrsregeln dürfen dabei verletzt werden, jedoch besteht kein Vortrittsrecht gegenüber anderen Verkehrsteilnehmenden. Der Fahrzeugführer/die Fahrzeugführerin muss alle Sorgfalt walten lassen, die nach den Umständen der Fahrt erforderlich ist. Ebenso ist dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz die notwendige Beachtung zu schenken. Eine taktische Dienstfahrt liegt insbesondere vor bei:

- Observationen*
- Messfahrten mit dem Videofahrzeug*
- Anhaltung anderer Verkehrsteilnehmenden*
- Notwendige Fahrten zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben*

Das Abweichen von den geltenden Verkehrsvorschriften ist ausnahmsweise auch in solchen Fällen zulässig, wenn dafür Rechtfertigungsgründe vorliegen. Für das Begleiten von Ausnahmetransporten darf bei genügenden Sicherheitsmassnahmen von den Verkehrsregeln sowie von signalisierten oder markierten Anordnungen abgewichen werden.

4.2 Verantwortung

Die Fahrzeuglenkerin/der Fahrzeuglenker entscheidet aufgrund des Einsatzstichwortes selbst über die Art der Dienstfahrt und den Einsatz der besonderen Warnsignale. Vorbehalten sind gesondert geregelte Kompetenzen zu deren Einsatz. Die Einsatzzentrale und die Brandtour-Leistenden können den Einsatz von besonderen Warnsignalen anordnen.



Die Verantwortung über die Fahrweise (Verkehrsregelverletzungen, Gefahrenpotenzial etc.) verbleibt immer bei der Lenkerin/dem Lenker. Die Fahrt muss in jedem Fall verhältnismässig sein. Die Fahrweise muss mit anderen Worten zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sein und das beeinträchtigte Rechtsgut sowie das Ausmass der Rechtsgutverletzung müssen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen. Dies bedeutet, dass die mit der Verletzung von Verkehrsregeln verbundenen Gefahren für die Polizistin/den Polizisten selbst und für Dritte gegenüber dem zu schützenden Rechtsgut oder gegenüber den Straftatbeständen einer anzuhaltenden oder zu observierenden Person abzuwägen sind. Zudem ist auf die örtliche und zeitliche Situation sowie auf die herrschenden Strassenverkehrs- und Witterungsverhältnisse gebührend Rücksicht zu nehmen (BGE 141 IV 417).

Frage 8

Werden die Verkehrsregelverletzungen polizeiintern geahndet? Wenn ja, wann wird dies gemacht? Wenn nein, warum nicht?

Werden in Ausübung der Amts- und Berufspflicht durch Polizeiangehörige Verkehrsregeln verletzt, so muss die Verkehrsregelverletzung zur Erfüllung des Auftrags notwendig und die Fahrweise verhältnismässig sein. Ob diese Kriterien eingehalten wurden, wird jeweils einzelfallweise geprüft. Ergibt die interne Überprüfung ein vorwerfbares Verhalten, so sind je nach Schweregrad folgende Sanktionen möglich:

- Überweisung der Akten zwecks Prüfung zur Eröffnung eines Vorverfahrens an die Leitung der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich;
- Zustellung der Busse zur Bezahlung an die Lenkerin oder den Lenker bzw. Überweisung des Falls an die zuständige Übertretungsstrafbehörde;
- Personalrechtliche Massnahmen.

Frage 9

Welche Wirkung auf das Bild der Polizei in der Öffentlichkeit haben die oben beschriebenen Vorgänge nach Einschätzung des Stadtrats?

Der Stadtrat kann die oben beschriebenen Vorgänge nicht bestätigen. Indessen ist sich der Stadtrat der Tatsache bewusst, dass die Stadtpolizei auch dann der Kritik betroffener Personen oder der Öffentlichkeit ausgesetzt sein kann, wenn sie ihre gesetzlichen Aufgaben korrekt und gesetzeskonform erfüllt. Das polizeiliche Eingreifen bei der Veranstaltung Critical Mass war angezeigt, da diese wie eingangs dargelegt als bewilligungspflichtige Demonstration beurteilt wurde und mit Verkehrsregelverletzungen verbunden war.

Zu den Fragen 10, 11 und 12

Hat der Stadtrat Kenntnis von diesen Vorgängen und kann sie bestätigen? Inwiefern stimmt das beschriebene Verhalten mit den stadträtlichen Vorstellungen der polizeilichen Arbeit überein? Wie schätzt der Stadtrat die Folgen der Einsätze bezüglich ihrer Verhältnismässigkeit ein?

Stadtrat hat keine Kenntnis von diesen Vorgängen und kann diese somit weder bestätigen noch beurteilen.



Frage 13

Welchen Einfluss auf den Überstundensaldo hatten die beiden Einsätze?

Die Stadtpolizei plant ihre Einsätze aufgrund einer umfassenden Lagebeurteilung. Aufgrund der Grösse der Critical Mass und der Tatsache, dass es sich um eine unbewilligte Demonstration handelt, musste die Stadtpolizei das Aufgebot gegenüber früheren Critical-Mass-Veranstaltungen vergrössern. Insgesamt ist aber nach wie vor von einem überschaubaren, der Lage entsprechenden Aufgebot zu sprechen.

Die Critical Mass ist eine nicht bewilligte Demonstration und muss durch die Stadtpolizei begleitet werden. Der Anlass generiert nur wenige Überstunden, weil er mit den Mitteln der im Dienst stehenden Personalressourcen aus der Grundversorgung bewältigt werden kann.

Frage 14

In welchem Verhältnis steht für den Stadtrat das Interesse an der Durchsetzung der Bewilligungspflicht gegenüber dem betriebenen Aufwand an polizeilichen Mitteln und wie beurteilt er die beiden Einsätze rückblickend?

Im vorliegenden Fall hätte die Bewilligungspflicht nur durch eine gänzliche Verhinderung oder Auflösung der Critical Mass durchgesetzt werden können. Beides wäre nicht verhältnismässig gewesen. Vor dem Hintergrund der verfassungsmässigen Grundrechte toleriert die Stadtpolizei Demonstrationen in Ausnahmefällen auch ohne Bewilligungen, da die Auflösung einer friedlichen Demonstration nur wegen einer fehlenden Bewilligung unverhältnismässig wäre. Hingegen ist die Polizei verpflichtet, auch bei einer tolerierten, unbewilligten Demonstration widerrechtliches Handeln nach Möglichkeit zu ahnden. An beiden Critical-Mass-Demonstrationen wurden deshalb einzelne Personen kontrolliert und weggewiesen oder verzeigt.

Der Stadtrat beurteilt die Einsätze der Stadtpolizei in Anbetracht der eingangs geschilderten Ausgangslage als angemessen. Die Vorgaben des Statthalters wurden umgesetzt, ohne dabei den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt zu haben.

Frage 15

Wie grenzt der Stadtrat die Kompetenzen zwischen ihm selbst und der Polizeiführung ab in Bezug auf die Personalplanung?

Die Stadtpolizei ist zuständig für die Einsatzplanung ihrer personellen Ressourcen. Sie entscheidet aufgrund der jeweiligen Lagebeurteilungen über die Grösse der Polizeiaufgebote. Der Stadtrat ist nicht zuständig für die operative Einsatzführung der Stadtpolizei.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti