

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 3. Juni 2020

**471.**

### **Dringliche Schriftliche Anfrage von Sarah Breitenstein, Luca Maggi und 34 Mitunterzeichnenden Weisung der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich zur Verzeigung von Teilnehmenden einer Kundgebung wegen Widerhandlung gegen das Verbot von Veranstaltungen, Beurteilung der Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit dieser Weisung**

Am 6. Mai 2020 reichten Gemeinderätin Sarah Breitenstein (SP), Gemeinderat Luca Maggi (Grüne) und 34 Mitunterzeichnende folgende Dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2020/167, ein:

Am 2. Mai 2020 berichtete der Tagesanzeiger darüber, dass die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich von der Stadtpolizei verlangt habe, diverse Teilnehmende einer Kundgebung vom 18. April 2020 wegen «Widerhandlung gegen das Verbot von Veranstaltungen» gemäss Art. 10f Abs. 1 der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus (Covid-19-Verordnung 2) zu verzeigen (siehe hier <https://www.tagesanzeiger.ch/krass-unverhaeltnismaessige-kriminalisierung-339634376436>). Gemäss Mitteilung der Stadtpolizei werde sie dies «ab sofort» so handhaben. Bei dieser Strafnorm aus der Covid-19-Verordnung 2 handelt es sich um ein Vergehen, was zur Folge hat, dass bei einer Verurteilung ein Eintrag im Strafregister erfolgt. Dies im Gegensatz zur Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration oder einem Verstoss gegen das Versammlungsverbot (Art. 10f Abs. 2 lit. a Covid-19-Verordnung 2), bei denen es sich um Übertretungen handelt.

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

1. Trifft es zu, dass die Stadtpolizei sich in Zukunft an diese Weisung der Oberstaatsanwaltschaft halten wird? Wenn ja, gestützt auf welche Grundlage? Wie wird es vom Stadtrat beurteilt, dass die Oberstaatsanwaltschaft solche Weisungen erlässt und damit in die Kompetenzen der Stadtpolizei eingreift? Weshalb sieht sich die Stadtpolizei gezwungen, sich fortan an diese Weisungen zu halten? Was spricht dagegen, an der bisherigen Praxis festzuhalten und Wegweisungen auszusprechen oder Übertretungen zur Anzeige zu bringen?
2. Gemäss dem Artikel des Tagesanzeigers wird die Stadtpolizei dazu aufgefordert, alle Teilnehmenden an Demonstrationen wie «Veranstalter» zu behandeln, was zur Anwendung der oben genannten Strafbestimmung führt. Teilt der Stadtrat die Ansicht der Oberstaatsanwaltschaft, dass die Teilnahme an (unbewilligten) Demonstrationsumzügen eine Widerhandlung gegen das Verbot von Veranstaltungen gemäss Covid-19-Verordnung 2 darstellt? Inwiefern sind Demonstrationsteilnehmerinnen als «Veranstalter» zu sehen? Wie ist es gerechtfertigt, diese Bestimmung so auszulegen, nur damit sie zur Anwendung gelangen kann?
3. Wie rechtfertigt sich die Stadtpolizei bzw. der Stadtrat bezüglich der Tatsache, dass auf diese Weise Personen wegen Verstössen gegen die Covid-19-Verordnung 2 belangt werden, welche eigentlich die massgebenden Distanz- und Hygienevorschriften eingehalten haben?
4. Teilt der Stadtrat die im Artikel vertretene Auffassung von Prof. Niggli, dass die entsprechende Strafbestimmung in der Covid-19-Verordnung 2 widerrechtlich bzw. verfassungswidrig sei? Falls ja, weshalb sieht sich die Stadtpolizei dennoch verpflichtet, diese anzuwenden?
5. Durch die Anwendung dieser Bestimmung werden die Grundrechte von Zürcherinnen und Zürchern, insbesondere das Recht auf freie Meinungsäusserung, massiv verletzt. Ist dies aus Sicht des Stadtrats gerechtfertigt? Inwiefern lässt es sich insbesondere rechtfertigen, dass Personen trotz Einhaltung der Schutzvorschriften für das Begehen einer Übertretung (Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration) wegen der besonderen Lage nun wegen einem Vergehen bestraft werden?
6. Wie viele Verzeigungen wegen Widerhandlung gegen das Verbot von Veranstaltungen hat die Stadtpolizei in Zusammenhang mit Kundgebungen bis heute vorgenommen? Wie ist die Stadtpolizei diesbezüglich anlässlich der verschiedenen Kundgebungen zum 1. Mai vorgegangen? Wurden ebenfalls Personen wegen Widerhandlung gegen das Verbot von Veranstaltungen verzeigt? Muss nun damit gerechnet werden, dass durch die Weisung der Oberstaatsanwaltschaft die Meinungsäusserungsfreiheit bis auf Weiteres massiv eingeschränkt bleibt?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Der Sachverhalt wird im zitierten «Tages-Anzeiger»-Artikel vom 2. Mai 2020 nicht ganz zutreffend dargestellt. Insbesondere trifft nicht zu, dass die Oberstaatsanwaltschaft mit dem po-

lizeilichen Vorgehen im Zusammenhang mit der Demonstration vom 18. April 2020 nicht einverstanden gewesen wäre und verlangt habe, dass die Teilnehmenden wegen des Vergehenstatbestands zur Anzeige zu bringen seien.

Im Nachgang zur Demonstration vom 18. April 2020 und im Hinblick auf zukünftige Kundgebungen ersuchten die Stadtpolizei und die Kantonspolizei Zürich die Oberstaatsanwaltschaft um Klärung betreffend Strafbarkeit gemäss COVID-19-Verordnung 2 (SR 818.101.24) des Bundesrats. Im Kern ging es um die Frage, in welchen Konstellationen der Vergehenstatbestand des Verbotens der Kundgebungen im Zusammenhang mit Demonstrationen zur Anwendung kommt und somit an die Staatsanwaltschaft zu rapportieren ist. Dies vor dem Hintergrund, dass der Wortlaut der Verordnung diesbezüglich nicht vollständig klar ist, dazu auch keine Gerichtspraxis existiert und die Weisung der Oberstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Widerhandlungen gegen Anordnungen betreffend Coronavirus vom 9. April 2020 diese Frage nicht vollständig beantwortete.

Mit Schreiben vom 22. April 2020 teilte die Oberstaatsanwaltschaft der Stadt- und der Kantonspolizei das Ergebnis ihrer Abklärungen und Analysen mit. Im Wesentlichen hielt die Oberstaatsanwaltschaft sinngemäss fest, dass demonstrationsverantwortliche Personen sowie allfällige Gehilfinnen und Gehilfen unter den Vergehenstatbestand fallen, bloss Teilnehmende hingegen grundsätzlich unter den Übertretungstatbestand des COVID-Versammlungsverbotens (sowie den kommunalen Übertretungstatbestand der Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration).

Die Oberstaatsanwaltschaft hielt allerdings auch fest, dass je nach den konkreten Umständen auch zunächst bloss Teilnehmende sowie Mitläuferinnen und Mitläufer an einer Demonstration unter den Vergehenstatbestand fallen können. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn diese eine ausdrückliche Abmahnung der Polizei mit dem Hinweis, dass die Missachtung die Bestrafung nach dem Vergehenstatbestand der COVID-19-Verordnung 2 zur Folge haben könne, missachten. Diese Vorgaben der Oberstaatsanwaltschaft flossen in der Folge in die internen Richtlinien der Stadtpolizei ein. Die Teilnehmenden einer verbotenen Veranstaltung sind dementsprechend unter Hinweis auf die Straffolgen gemäss COVID-19-Verordnung 2 aufzufordern, die Veranstaltung sofort zu beenden und den Platz zu verlassen. Wird den Anweisungen unverzüglich Folge geleistet, hat dies im Regelfall keine strafrechtlichen Folgen. Wird den Anweisungen, den Platz zu verlassen, hingegen nicht Folge geleistet, sind die Personen zu kontrollieren, wegzuweisen und gemäss den Richtlinien der Oberstaatsanwaltschaft zur Anzeige zu bringen.

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

**Zu Frage 1** («Trifft es zu, dass die Stadtpolizei sich in Zukunft an diese Weisung der Oberstaatsanwaltschaft halten wird? Wenn ja, gestützt auf welche Grundlage? Wie wird es vom Stadtrat beurteilt, dass die Oberstaatsanwaltschaft solche Weisungen erlässt und damit in die Kompetenzen der Stadtpolizei eingreift? Weshalb sieht sich die Stadtpolizei gezwungen, sich fortan an diese Weisung zu halten? Was spricht dagegen, an der bisherigen Praxis festzuhalten und Wegweisungen auszusprechen oder Übertretungen zur Anzeige zu bringen?»):

Die Oberstaatsanwaltschaft ist gemäss Strafprozessordnung (SR 312.0) befugt, zuhanden der Staatsanwaltschaften und der Polizeikörper für Strafverfahren verbindliche Weisungen zu erlassen. Die gleiche Kompetenz haben die Oberjugendanwaltschaft für den Bereich des Jugendstrafrechts und die Statthalterämter sowie das Stadtrichteramt für die Übertretungsstrafverfahren. Die Oberstaatsanwaltschaft kann zu diesem Zweck einerseits generelle Weisungen erlassen, was sie beispielsweise mit dem 280 Seiten umfassenden Regelwerk «Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren (WOSTA)» gemacht hat. Die Oberstaatsanwaltschaft und die verfahrensführenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte können zudem der ermittelnden Polizei auch in einzelnen Strafuntersuchungen verbindliche Weisungen und Aufträge erteilen, da sie von Gesetzes wegen die Verfahrensleitung innehaben. Vorliegend haben die Polizeikörper zwecks Klärung der Auslegung der entsprechenden Straftatbestände

der COVID-19-Verordnung 2 die Oberstaatsanwaltschaft als verantwortliche und weisungsbe-  
fugte oberste Strafverfolgungsbehörde des Kantons Zürich um entsprechende Instruktionen  
ersucht. Dies entspricht der gängigen Praxis bei Unklarheiten und dient der Rechtssicherheit.

**Zu Frage 2** («Gemäss dem Artikel des Tagesanzeigers wird die Stadtpolizei dazu aufgefordert, alle Teil-  
nehmenden an Demonstrationen wie «Veranstalter» zu behandeln, was zur Anwendung der oben genann-  
ten Strafbestimmung führt. Teilt der Stadtrat die Ansicht der Oberstaatsanwaltschaft, dass die Teilnahme  
an [unbewilligten] Demonstrationsumzügen eine Widerhandlung gegen das Verbot gemäss  
Covid-19-Verordnung 2 darstellt? Inwiefern sind Demonstrationsteilnehmerinnen als «Veranstalter» zu se-  
hen? Wie ist es gerechtfertigt, diese Bestimmung so auszulegen, nur damit sie zur Anwendung gelangen  
kann?»):

Wie bereits dargelegt, trifft die Darstellung des «Tages-Anzeigers» so nicht zu. Die Ober-  
staatsanwaltschaft hat differenziert ausgeführt, wann aus ihrer Sicht der Vergehenstatbestand  
und wann der Übertretungstatbestand zur Anwendung kommt. Sie hat die Polizei nicht aufge-  
fordert, alle Teilnehmenden von Demonstrationen als «Veranstalter» zu behandeln. So wie in  
der Richtlinie der Oberstaatsanwaltschaft ausgeführt, müssen besondere zusätzliche Verhal-  
tensmerkmale durch die Polizei festgestellt und beweisverwertbar zuhanden der Staatsanwalt-  
schaft dokumentiert werden können, damit die Demonstrationsteilnehmenden wegen Verstos-  
ses gegen Art. 6 Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 angezeigt werden können. Aufgrund des  
Gewaltenteilungsprinzips äussert sich der Stadtrat nicht zu strafrechtlichen Beurteilungen der  
Justiz.

**Zu Frage 3** («Wie rechtfertigt sich die Stadtpolizei bzw. der Stadtrat bezüglich der Tatsache, dass auf  
diese Weise Personen wegen Verstössen gegen die Covid-19-Verordnung 2 belangt werden, welche eigent-  
lich die massgebenden Distanz- und Hygienevorschriften eingehalten haben?»):

Die Stadtpolizei handelt bei ihrer Strafverfolgungstätigkeit gemäss den oben dargelegten, ver-  
bindlichen Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft. Diese halten wie oben erwähnt fest, dass  
blosse Teilnehmende grundsätzlich unter den Übertretungstatbestand des COVID-Versamm-  
lungsverbots sowie den kommunalen Übertretungstatbestand der Teilnahme an einer unbe-  
willigten Demonstration fallen. Erfüllt werden kann der Vergehenstatbestand allerdings nach  
Auffassung der Oberstaatsanwaltschaft auch, wenn Teilnehmende eine erfolgte Abmahnung  
missachten und die Kundgebung weiterführen. Dabei spielt es für die Strafbarkeit gemäss der  
Konzeption der Verordnung grundsätzlich tatsächlich keine Rolle, ob die Distanzvorschriften  
eingehalten werden. Wer eine öffentliche oder private Veranstaltung, einschliesslich Sport-  
veranstaltungen und Vereinsaktivitäten, durchführt, macht sich gemäss Art. 6 Abs. 1 i. V. m.  
Art. 10f Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 immer strafbar, auch wenn die Teilnehmenden die  
Social-Distancing-Regeln einhalten. Ebenso machen sich Teilnehmende an Menschenan-  
sammlungen von mehr als fünf Personen unabhängig von den Distanzvorschriften gemäss  
Art. 7c Abs. 1 i. V. m. Art. 10f Abs. 2 und 3 COVID-19-Verordnung 2 strafbar. Teilnehmende  
an einer Ansammlung von nicht mehr als fünf Personen bleiben hingegen straflos, wenn sie  
einen Abstand von mindestens 2 m einhalten (Art. 7c Abs. 2). Wenn ein gemäss COVID-19-  
Verordnung 2 verbotener Sachverhalt vorliegt, spielt es generell keine Rolle, ob dabei die Dis-  
tanz- und Hygienevorschriften eingehalten werden. So kann sich selbstverständlich auch ein  
Betrieb, der trotz Verbot geöffnet hat, nicht darauf berufen, dass die Distanz- und Hygienevor-  
schriften eingehalten werden und die Verordnung deshalb keine Geltung habe.

**Zu Frage 4** («Teilt der Stadtrat die im Artikel vertretene Auffassung von Prof. Niggli, dass die entsprechende Strafbestimmung in der Covid-19-Verordnung 2 widerrechtlich bzw. verfassungswidrig sei? Falls ja, weshalb sieht sich die Stadtpolizei dennoch verpflichtet, diese anzuwenden?»):

Soweit ersichtlich, werden von Verfassungs- und Strafrechtlerinnen und -rechtlern mit Bezug auf die COVID-19-Verordnung 2 verschiedene Auffassungen vertreten. Eine Gerichtspraxis besteht noch nicht. Aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips äussert sich der Stadtrat nicht zu strafrechtlichen Beurteilungen, diese bleiben der Justiz vorbehalten.

**Zu Frage 5** («Durch die Anwendung dieser Bestimmung werden die Grundrechte von Zürcherinnen und Zürichern, insbesondere das Recht auf freie Meinungsäusserung, massiv verletzt. Ist dies aus Sicht des Stadtrats gerechtfertigt? Inwiefern lässt es sich insbesondere rechtfertigen, dass Personen trotz Einhaltung der Schutzvorschriften für das Begehen einer Übertretung [Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration] wegen der besonderen Lage nun wegen einem Vergehen bestraft werden?»):

Die Gerichte werden voraussichtlich zu prüfen haben, ob der Bundesrat einen Vergehenstatbestand erlassen durfte und ob dieser genügend bestimmt und klar formuliert ist. Der Stadtrat äussert sich nicht zur Rechtmässigkeit von Erlassen des Bundesrats, dies ist Sache des Bundesparlaments und der Justiz.

**Zu Frage 6** («Wie viele Verzeigungen wegen Widerhandlung gegen das Verbot der Demonstration hat die Stadtpolizei in Zusammenhang mit Kundgebungen bis heute vorgenommen? Wie ist die Stadtpolizei diesbezüglich anlässlich der verschiedenen Kundgebungen zum 1. Mai vorgegangen? Wurden ebenfalls Personen wegen Widerhandlung gegen das Verbot der Demonstration verzeigt? Muss nun damit gerechnet werden, dass durch die Weisung der Oberstaatsanwaltschaft die Meinungsäusserungsfreiheit bis auf Weiteres massiv eingeschränkt bleibt?»):

#### **18. April 2020 Autodemo**

27 Widerhandlungen COVID-19-Verordnung 2 sowie Teilnahme an unbewilligter Demonstration

#### **1. Mai 2020 ganzer Tag**

41 Widerhandlungen COVID-19-Verordnung 2, Kundgebung Bellevue

1 Widerhandlung COVID-19-Verordnung 2, Kundgebung Bürkliplatz

2 Widerhandlungen COVID-19-Verordnung 2, Kundgebung Rathausbrücke

1 Widerhandlung COVID-19-Verordnung 2, Kundgebung Blaufahnenstrasse sowie Teilnahme an unbewilligter Demonstration

#### **3. Mai 2020 Kundgebung Sechseläutenplatz**

1 Widerhandlung COVID-19-Verordnung 2

#### **7. Mai 2020 Kundgebung Sechseläutenplatz**

5 Widerhandlungen COVID-19-Verordnung 2

#### **11. Mai 2020 Kundgebung Kantonsratssitzung Messe Zürich**

3 Widerhandlungen COVID-19-Verordnung 2

Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit sind ein hohes Gut. Der Stadtrat begrüsst es, dass der Bund in seinen am 15. Mai 2020 angepassten Erläuterungen zu Art. 6 COVID-19-Verordnung 2 politische Meinungsäusserungen mit bis zu fünf Personen im öffentlichen Raum nicht mehr als verbotene Veranstaltung definierte und weitere Lockerungen ankündigte.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**