

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 21. September 2011

1170. Schriftliche Anfrage der AL-Fraktion betreffend Polizeieinsatz am 1. Mai 2011, Rechtsgrundlagen und Verhältnismässigkeit. Am 11. Mai 2011 reichte die AL-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2011/149, ein:

Am diesjährigen 1. Mai konnten Ausschreitungen und Sachbeschädigungen beinahe ganz verhindert werden. Dazu setzte die Polizei jedoch ein immenses Aufgebot ein und erklärte faktisch ein grosses Gebiet des Kreises 4 zur Sperrzone, führte Zutrittskontrollen zwischen Kreis 1 und 4 durch, verbot etlichen Anwohnenden das Verlassen ihrer Häuser während Stunden – und verhaftete bekanntlich 542 Personen. Die meisten dieser Verhafteten konnten nach wenigen Stunden die Haftstrasse wieder verlassen, viele von ihnen ausgerüstet mit einer Wegweisung für 24 Stunden.

Auch wenn der Erfolg dieses Einsatzes positiv gewertet wird, so muss doch die Frage gestellt werden, zu welchem rechtsstaatlichen Preis dieser erkaufte wurde.

Wir bitten daher den Stadtrat zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Auf welche rechtliche Grundlage stützte sich die Polizei bei diesem Einsatz und wie erklärt sie genau die juristische Zulässigkeit (inkl. Verhältnismässigkeit), ein so grosses Gebiet faktisch zur Sperrzone zu erklären?
2. Wie wurde genau kommuniziert, dass ein Aufenthalt in dieser Zone in der Haftstrasse enden kann? Wie wurde sichergestellt, dass dies auch unbeteiligte Dritte wussten und ihr Verhalten danach richten konnten? Sieht der Stadtrat dies als erreicht an?
3. Wie erklärt und begründet der Stadtrat, dass beliebige Personen, die nichts mit irgendeiner Form von 1. Mai Begehen am Hut hatten, bzw. die keinerlei Absicht hatten, sich an Gewalttätigkeiten zu beteiligen oder einen Polizeieinsatz zu stören, effektiv nur deshalb verhaftet wurden, nur weil sie sich in besagter Zone aufhielten? Musste eine Person überhaupt noch Anlass geben durch eine aktive Handlung, um verhaftet zu werden, und wenn ja, was war die unterste Schwelle? Wenn nein: wie begründet der Stadtrat die Rechtmässigkeit der Verhaftung dann, insbesondere auch vor dem Hintergrund von § 34 Abs. 1 PolG, gemäss dem eine Festnahme nur zulässig ist, wenn sich die betroffene Person der angeordneten Wegweisung widersetzt?
4. Welche Belehrung über ihre Rechte wurde den in die Haftstrasse Genommenen vorgelesen? Bitte um wortwörtliche Wiedergabe.
5. Es ist offensichtlich, dass das Ziel war, eine möglichst grosse Menge während dem Nachmittag des 1. Mai festzuhalten. Wie erklärt der Stadtrat den Unterschied zwischen den Verhaftungen von ein paar Stunden, also einmal durch die Haftstrasse und wieder raus, und Präventivhaft? Falls er keinen Unterschied sieht: wie erklärt er, dass die Voraussetzungen für die Präventivhaft bei allen betroffenen Personen, insb. die, die rein zufällig in der Sperrzone anwesend waren, gegeben waren?
6. Wie lautete die Dienstanweisung bezüglich Verhängen von Wegweisungen (Voraussetzungen, Dauer, örtlicher Umfang)? Wie begründet der Stadtrat das Verhängen von Wegweisungen, die Geltung hatten bis am Abend des Montags, 2. Mai? Wie genau begründet er insbesondere die Verhältnismässigkeit für den Montag, einen normalen Arbeitstag, im Lichte der Tatsache, dass die Ausschreitungen in der Vergangenheit sich stets auf den 1. Mai begrenzt haben?
7. Welche Daten wurde von den auf offener Strasse kontrollierten PassantInnen aufgenommen und was passiert mit diesen (zB. diejenigen, welche nach dem Umzug die Gessnerbrücke überquerten Richtung Festareal)?
8. Wie beurteilt der Stadtrat heute aus rechtsstaatlicher (nicht aus politischer!) Sicht den Einsatz? Würde er bei gleichen Bedingungen wieder einen gleichen Einsatz fahren?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Einleitung

Aufgrund der Erfahrungen früherer Jahre und der aktuellen Erkenntnisse erteilt der Stadtrat jeweils einen Rahmenauftrag für den 1. Mai, der im Wesentlichen folgende Aufträge enthält:

- Unterstützung eines geordneten, friedlichen Umzugs durch präsente, aber zurückhaltende polizeiliche Begleitung (Strategie der Deeskalation)
- Der Stadtrat toleriert weder Nachdemonstration noch Ausschreitungen: Eine Nachdemonstration wird nach Möglichkeiten und entsprechend den Umständen verhindert oder wirkungsvoll gestoppt. Bei Ausschreitungen müssen frühzeitig Grenzen gesetzt werden
- Mit einer sehr starken, mobilen Polizeipräsenz kann bei Ausschreitungen wie auch bei dezentralen Aktionen sofort reagiert werden
- Schutz des Kundgebungs- und des Festareals vor Reizstoff und Gummischrot
- Formelle Wegweisung von Chaotinnen und Chaoten (§ 33 PolG)
- Trennung Gafferinnen/Gaffer und Krawalltouristen von den Chaotinnen/Chaoten
- Wegweisung von Schaulustigen (§ 33 PolG)
- Die Stadtpolizei hält sich bereit, unbewilligte Demonstrationen im Umfeld des 1.-Mai-Festes zu verhindern oder wirkungsvoll zu stoppen

In früheren Jahren haben sich am 1. Mai im Kanzleiareal oft 150 bis 200 Personen aus der linksautonomen Szene im Schutz der Schaulustigen und Sympathisanten auf dem Helvetiaplatz versammelt und es kam regelmässig zu unbewilligten gewalttätigen Nachdemonstrationen, die rasch mehrere hundert Personen umfassten. Für die Polizei wurde es dadurch zunehmend schwieriger, zwischen Demonstrierenden und unbeteiligten Dritten zu unterscheiden.

Bereits vor dem 1. Mai 2011 hat der Stadtrat öffentlich darüber informiert, dass keine Nachdemonstrationen und Ausschreitungen toleriert würden. Die Öffentlichkeit wurde darauf hingewiesen, dass Gafferinnen/Gaffer, die die Polizeiarbeit behindern oder polizeilichen Anweisungen nicht Folge leisten, mit Verzeigungen und Wegweisungen rechnen müssten. Im Rahmen der Medienarbeit der Stadtpolizei wurde auch darauf aufmerksam gemacht, dass Personen, die sich ohne klar erkennbaren Grund im Gebiet Kanzleiareal/Helvetiaplatz aufhalten würden, damit rechnen müssten, im Rahmen einer Polizeiaktion in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt zu werden.

Zu Frage 1: Das Polizeigesetzes (PolG) regelt die Aufgaben und Kompetenzen der Polizei umfassend. Die Polizei trägt durch Information, Beratung, sichtbare Präsenz und andere geeignete Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ruhe bei. Sie hat die notwendigen Massnahmen zur Verhütung strafbarer Handlungen und zur Abwehr unmittelbar drohender Gefahren für Menschen und Gegenstände sowie zur Beseitigung entsprechender Störungen zu treffen (§ 3 PolG), sie stellt Straftaten fest und wirkt bei deren Aufklärung mit (§ 4 PolG). Polizeiliches Handeln hat dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen (§ 10 PolG). Namentlich dürfen Zwangsmassnahmen nicht einschneidender sein als notwendig und unter mehreren möglichen Massnahmen ist stets diejenige zu wählen, die die Betroffenen und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt. Die Massnahmen sind aufzuheben, sobald ihr Zweck erreicht ist, und es dürfen aus ihnen keine Nachteile erwachsen, die in einem erkennbaren Missverhältnis zum angestrebten Zweck stehen. In erster Linie hat sich das polizeiliche Handeln gegen diejenigen Personen zu richten, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar stören oder gefährden (§ 18 Abs. 1 PolG, sog. Störerprinzip). Dass dabei auch Dritte betroffen sein können, ist zuweilen unvermeidbar und unter den Voraussetzungen von § 19 lit. b PolG gesetzlich zulässig: Wenn sich eine unmittelbar drohende oder eingetretene schwere Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht anders abwehren lässt, darf sich das polizeiliche Handeln auch gegen andere Personen (als die Störenden) richten.

Das Polizeigesetz unterscheidet polizeilichen Gewahrsam (§ 25ff. PolG) und Personenkontrollen (§ 21 PolG), welche primär der Identitätsfeststellung dienen. Der Personenkontrolle

geht regelmässig ein polizeiliches Anhalten voraus. § 21 Abs. 3 PolG lässt es ausdrücklich zu, Personenkontrollen auf einer Polizeidienststelle – dazu zählt auch die eigens für den 1. Mai eingerichtete Haftstrasse im Kasernenareal – vorzunehmen, wenn die notwendigen Abklärungen vor Ort nicht eindeutig oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten vorgenommen werden können. Das ist im Zusammenhang mit der unbewilligten Nachdemonstration oder dem polizeilichen Anhalten von grösseren Personengruppen am 1. Mai regelmässig der Fall. Eine Überprüfung der Personalien vor Ort ist nicht möglich.

Nach § 25 PolG kann die Polizei Personen in Gewahrsam nehmen, die u.a. Menschen oder Sachen ernsthaft und unmittelbar gefährden. Der Gewahrsam dauert bis zum Wegfall seines Grundes, längstens jedoch 24 Stunden (§ 27 Abs. 1 PolG). Sind die Voraussetzungen des Polizeigewahrsams nicht erfüllt, kann trotzdem eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegen oder es können Einsatzkräfte der Polizei behindert oder gefährdet worden sein. Für diese Fälle wurde die Zwangsmassnahme der Wegweisung gemäss § 33ff. PolG eingeführt.

Wo polizeiliche Präsenz allein nicht ausreicht, um unbewilligte Demonstrationen und Ausschreitungen zu verhindern, muss die Polizei in einem frühen Stadium reagieren. Bei einer raschen und damit erfolgreichen Anwendung der so genannten Einkesselungstaktik (sie ist rechtlich als polizeiliche Anhaltung zu qualifizieren) lässt sich bedauerlicherweise nicht verhindern, dass auch andere Personen als die «Störer» davon betroffen sein können. Das ist wie erwähnt gesetzlich zulässig, wenn eine unmittelbar drohende oder eingetretene schwere Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht anders abgewehrt oder beseitigt werden kann. Diese Voraussetzungen werden am 1. Mai erfüllt. Jahrelange Erfahrungen zeigen, dass der Polizei im Umfeld des Helvetiaplatzes keine Zeit bleibt, (bis dahin) unbeteiligte Dritte beim Formieren einer unbewilligten Nachdemonstration zu warnen und wegzuweisen. Stadtrat und Stadtpolizei haben dieses Jahr deshalb auch bereits im Vorfeld darauf aufmerksam gemacht, dass Schaulustige oder potenzielle Krawalltouristen durch polizeiliche Massnahmen tangiert sein können.

Aus Gründen der Verhältnismässigkeit führte der polizeiliche Einsatzleiter bei Einkesselungen zudem bereits vor Ort eine erste Triage durch, damit klar Unbeteiligte umgehend wieder entlassen werden konnten. Die Übrigen wurden, gestützt auf § 21 Abs. 3 PolG (Personalienfeststellung auf einer Dienststelle), in die Haftstrasse verbracht, wo über das weitere Vorgehen entschieden wurde, namentlich darüber, ob Gründe für einen polizeilichen Gewahrsam und/oder die vorläufige Festnahme bestanden. Bei Massenanhaltungen ist davon auszugehen, dass in vielen Fällen keine strafprozessualen Haftgründe gegeben sind (z.B. Tatverdacht für ein konkretes Delikt) und auch die Voraussetzungen für den Polizeigewahrsam nach § 25 PolG nicht erfüllt sind. Der betroffenen Person kann dann ausschliesslich der Aufenthalt in einer Problemzone entgegengehalten werden. Dann ist zu prüfen, ob sie durch eine Wegweisung nach § 33 PolG von der Rückkehr in die problematischen Gebiete abgehalten werden muss und soll.

Bei Wegweisung bis maximal 24 Stunden sieht § 33 PolG keine Formvorschriften vor und die Wegweisung wird in der Regel mündlich ausgesprochen. Für den Spezialfall des 1. Mai erfolgen die Wegweisungen schriftlich. Es wurde definiert, welches Gebiet in den vergangenen Jahren am 1. Mai regelmässig von Ausschreitungen, unbewilligten Nachdemonstrationen und Farbankschlägen am Folgetag betroffen war. Den Betroffenen wurde ein Formular abgegeben, das auch den genauen Grund der Wegweisung nannte und dem der entsprechende Kartenausschnitt beilag. In Fällen, wo sich Wohn- und/oder Arbeitsorte innerhalb des Gebiets befanden, wies das Formular zudem darauf hin, dass das Betreten auf dem direkten Arbeitsweg bzw. dem direkten Weg vom bzw. zum Wohnort zulässig ist.

Zu Frage 2: Die Öffentlichkeit wurde über den Rahmenauftrag an die Polizei informiert und die Medienstelle der Stadtpolizei wies im Vorfeld darauf hin, dass Schaulustige von polizeilichen Massnahmen tangiert werden könnten. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass die Öffentlich-

keit, namentlich auch die Bewohnerinnen und Bewohner des Kreises 4 ausreichend informiert wurden, um ihr Verhalten danach richten zu können.

Zu Frage 3: Personen, die im Rahmen einer Massenanhaltung polizeilich angehalten wurden, wurden nicht «verhaftet» bzw. in «polizeilichen Gewahrsam» genommen. Vielmehr wurden sie, sofern sie nicht bereits aufgrund der Triage vor Ort wieder entlassen wurden, zur Überprüfung der Identität unter Beachtung der §§ 19 lit. b und 21 Abs. 3 PolG auf eine eigens eingerichtete rückwärtige Dienststelle in die Polizeikaserne verbracht. Dort wurde aufgrund der Feststellungen der Front entschieden, ob ein Gewahrsams- oder Festnahmegrund vorlag oder die Voraussetzungen einer polizeilichen Wegweisung gegeben waren. Zur Frage der Verhältnismässigkeit wird auf die Ausführungen zu Frage 1 verwiesen. Der überwiegende Teil der am 1. Mai 2011 polizeilich angehaltenen und in die so genannte Haftstrasse überführten Personen (nämlich 468 von 546) wurde nach einer Überprüfung – allenfalls belegt mit einer Wegweisung – wieder entlassen. Die Übrigen wurden wegen verschiedener Delikte bzw. der Staats- und Jugendanwaltschaft zugeführt.

Zu Frage 4: Personen, die im Rahmen einer Massenanhaltung lediglich zwecks Personenkontrolle/Identitätsfeststellung i.S.v. § 21 PolG polizeilich angehalten werden, gelten, wie unter Frage 3 ausgeführt, rechtlich nicht als verhaftet oder in «polizeilichen Gewahrsam» genommen, sodass keine besondere Belehrung über ihre Rechte erforderlich ist. Wer wegen des Verdachts auf ein Verbrechen oder Vergehen vorläufig festgenommen wurde, wurde schriftlich als Beschuldigter befragt. Dabei wurden den Betroffenen ihre Rechte erläutert (Aussage- und Mitwirkungsverweigerungsrecht, Recht auf einen Anwalt der 1. Stunde, Nennung des Grunds der vorläufigen Festnahme, Benachrichtigungsrecht). Diese Vorhalte lauten immer gleich. Um genügend Anwälte zur Verfügung zu haben, wurde zudem bereits im Vorfeld des 1. Mai Kontakt mit dem Anwaltspikett aufgenommen. Personen, von denen lediglich die Personalien überprüft und gegen die das Aussprechen einer Wegweisung geprüft wurde, wurden mündlich auf ihr Aussagerecht hingewiesen.

Beispiel eines typischen Vorhalts bei einem Beschuldigten:

Sie wurden in Anwendung von Art. 217 StPO festgenommen, weil Sie – eines Verbrechens oder Vergehens verdächtig sind. Es ist daher gegen Sie ein Vorverfahren wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte, Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration, Landfriedensbruch, Störung des öffentlichen Friedens sowie gegen das Vermummungsverbot, begangen durch Steine- und Flaschenwerfen an der Dienerstrasse/Zinistrasse, 8004 Zürich, am 1. Mai 2011, 18.45 Uhr, eingeleitet worden und Sie werden nun als beschuldigte Person einvernommen. Sie haben das Recht, Aussagen und Mitwirkung zu verweigern (Art. 158 Abs. 1 lit.b StPO). Sie haben das Recht eine Verteidigung auf eigenes Kostenrisiko zu bestellen oder gegebenenfalls eine amtliche Verteidigung zu beantragen (Art. 158 Abs. 1 lit.c). Haben Sie das verstanden?

Leiden Sie gegenwärtig an einer Krankheit? Benötigen Sie Medikamente?

Über Ihre Festnahme werden wir Ihre Angehörigen informieren, ausser der Untersuchungszweck verbietet dies oder Sie lehnen dies ausdrücklich ab. Lehnen Sie diese Benachrichtigung ab?

Auf Ihren ausdrücklichen Wunsch orientieren wir Ihren Arbeitgeber oder die konsularische Vertretung Ihres Heimatlandes über Ihre Festnahme, ausser der Untersuchungszweck verbietet dies. Wünschen Sie eine entsprechende Orientierung?

Zu Frage 5: Das Ziel war nicht, am Nachmittag des 1. Mai 2011 möglichst viele Personen festzuhalten. Die Polizei hatte vielmehr den Auftrag, Ausschreitungen zu verhindern, die Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten und das Fest zu sichern, was auch gelungen ist. Es wurde auch niemand in Präventivhaft genommen. Ein polizeilicher Gewahrsam nach § 25ff. PolG setzt eine ernsthafte und unmittelbare Gefährdung für die Sicherheit von Perso-

nen und Gegenständen voraus. Das Polizeigesetz gibt der Polizei aber die Möglichkeit, polizeiliche Anhaltungen durchzuführen und die Personenkontrolle auf eine Dienststelle zu verschieben. Hinsichtlich der Voraussetzungen eines solchen Vorgehens wird auf die Ausführungen in der Einleitung verwiesen.

Zu Frage 6: Das Instrument der Wegweisung ist im Polizeigesetz in den §§ 33 und 34 genau geregelt. Namentlich § 33 PolG nennt die zulässigen Gründe abschliessend. Bis 24 Stunden erfolgt eine Wegweisung formlos und ohne Rechtsmittelbelehrung. Eine interne Dienstanweisung regelt die polizeilichen Formalien für Wegweisungen von mehr als 24 Stunden und in Fällen, wo Betroffene sich einer mündlichen Wegweisung widersetzen (§ 34 PolG). Für den 1. Mai wurde ausnahmsweise eine schriftliche Information abgegeben, obschon die Wegweisung nicht für länger als 24 Stunden ausgesprochen wurde. Dies geschah, um Missverständnissen zum Umfang des Gebiets zu vermeiden und über die Möglichkeit des Betretens in den Fällen zu informieren, wo Arbeits- und/oder Wohnort innerhalb des betroffenen Gebiets liegen. Auf 24 Stunden wurden die Wegweisungen ausgesprochen, weil in der Vergangenheit oft am Folgetag Anschläge im bezeichneten Gebiet stattgefunden haben. Die Dauer von 24 Stunden wird für 2012 zu überprüfen sein. Im Übrigen wird auf die Einleitung verwiesen.

Zu Frage 7: Identitätskontrollen auf offener Strasse haben keine Erfassung in einer Datenbank zur Folge. Es wird lediglich über Funk überprüft, ob gegen die betroffene Person etwas vorliegt. Ein solches Vorgehen ist aber nur möglich, solange die Person eindeutig identifiziert und die Kontrolle ohne grössere Schwierigkeiten durchgeführt werden kann.

Zu Frage 8: Die Einsatzkräfte der Stadt- und der Kantonspolizei haben unter Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze, namentlich des Verhältnismässigkeitsprinzips, im Rahmen der Möglichkeiten der Strafprozessordnung und des kantonalen Polizeirechts am 1. Mai 2011 grössere Sachbeschädigungen und Ausschreitungen verhindert und dazu beigetragen, dass der offizielle 1.-Mai-Umzug und das Fest im Zeughausareal ohne Beeinträchtigung friedlich durchgeführt werden konnten. Der Rahmenauftrag des Stadtrates wurde korrekt und erfolgreich umgesetzt. Selbstverständlich werden die Erfahrungen des Einsatzes ausgewertet und, wo es zweckmässig erscheint, für den nächsten 1.-Mai-Einsatz optimiert. Bei der Stadtpolizei gingen gesamthaft 11 Einsprachen gegen ausgesprochene Wegweisungen ein. Die Einsprecher erhielten daraufhin eine Feststellungsverfügung (Feststellung, dass die ausgesprochene Wegweisung rechtmässig ergangen ist) mit Rekursmöglichkeit an den Stadtrat von Zürich. Bis heute sind dem Kommando der Stadtpolizei keine Rekurseingänge bekannt.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy