Stadt Zürich
Stadtrat

Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 1. Juli 2026

GR Nr. 2026/340

Sicherheitsdepartement, Allgemeine Polizeiverordnung, Teilrevision betreffend Einführung Meldeverfahren Kundgebungen und Demonstrationen, Rückzug der Weisung und Abschreibung der Motion

1. Ausgangslage

Am 10. Juni 2020 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Luca Maggi (Grüne) und Christina Schiller (AL) folgende Motion, GR Nr. 2020/243, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, welche sowohl die Allgemeine Polizeiverordnung sowie damit verbunden die Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung) dahingehend ändert, dass die Bewilligungspflicht für politische Kundgebungen und Demonstrationen durch ein Meldeverfahren ersetzt wird.

Begründung:

Die Benutzung des öffentlichen Grundes ist 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. Gestützt auf diese Grundlagen fordert die Stadt Zürich von Organisatorinnen und Organisatoren von Demonstrationen jeweils eine Bewilligung. Damit besteht in der Stadt Zürich auf Verordnungsebene faktisch eine Bewilligungspflicht für politische Demonstrationen und Kundgebungen. Diese Regelung ist fragwürdig. 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. Gestützt auf die politischen Anliegen einer Demonstration oder Kundgebung kann die Stadt Zürich also keine Bewilligungen erteilen oder verwehren. Genauso wenig lässt sich damit die Vorgabe einer von der städtischen Bewilligungsbehörde bestimmten Demonstrationsroute begründen. Auflagen dürften allgemein nur in höchst zurückhaltendem Masse erteilt werden.

Im Jahr 2014 hat das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) im Rahmen des Schweizer OSZE-Vorsitzes im Auftrag des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eine Überprüfung zur Umsetzung der Verpflichtungen durchgeführt, welche die Schweiz durch ihre Mitgliedschaft bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eingegangen ist. Eines der fünf Themen dieser Selbstevaluation betraf die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit. In einem ausführlichen Bericht (https://www.skmr.chlcmsluploaad/pdf/141204_SelfEvaluation_0$CE_0hairmanship_Updated_Version.pdf) wird der Schweiz unter anderem der Wechsel vom Bewilligungs- zum Meldeverfahren für alle Arten von Kundgebungen empfohlen. Bewilligungsverfahren sollten nur in Ausnahmesituationen angewendet werden. Dieser Empfehlung sollte die Stadt Zürich folgen und ihre rechtlichen Grundlagen entsprechend der BV, EMRK und UNO-Pakt II anpassen.

Der Stadtrat lehnte die Motion ab, erklärte sich aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 1163/2020). Der Gemeinderat hat am 15. September 2021 die Motion mit der Textergänzung überwiesen, wonach die Ausgestaltung des Meldeverfahrens dem Gemeinderat in einer Weisung zu unterbreiten ist. Der Gemeinderat hat am 21. Juni 2023 die Frist zur Unterbreitung einer Weisung bis zum 15. Dezember 2023 verlängert.

2. Weisung GR Nr. 2023/508

Mit der Weisung GR Nr. 2023/508 vom 1. November 2023 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat in Erfüllung der Motion GR Nr. 2020/243 die Einführung eines Meldeverfahrens für Demonstrationen und Kundgebungen mit einer Anpassung von Art. 13 Allgemeine Polizeiverordnung (APV, AS 551.110) und die Abschreibung der erwähnten Motion.

3. Neue Rechtsgrundlage und deren Folgen

Seit dem 1. Januar 2026 ist der neue § 7a Polizeigesetz (PolG, LS 550.1) in Kraft, wonach Demonstrationen, Kundgebungen und andere Veranstaltungen, die zu gesteigertem Gemeingebrauch führen, einer vorgängigen Bewilligung durch das zuständige Gemeinwesen bedürfen. Da das mit der Motion GR Nr. 2020/243 geforderte Meldeverfahren der in § 7a PolG festgelegten Bewilligungspflicht widerspricht und dem übergeordneten Recht der Vorrang zukommt, kann kein Meldeverfahren für Demonstrationen und Kundgebungen auf städtischer Ebene eingeführt werden. Daher zieht der Stadrat die Weisung GR Nr. 2023/508 vom 1. November 2023, die zurzeit in der Spezialkommission Sicherheitsdepartement/Verkehr in der Beratung ist, gestützt auf Art. 85 Abs. 3 Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) zurück und beantragt dem Gemeinderat, die Motion GR Nr. 2020/243 gestützt auf Art. 131 Abs. 1 Geschäftsordnung Gemeinderat (GeschO, AS 171.100) als nicht erfüllbar abzuschreiben.

Dem Gemeinderat wird unter Ausschluss des Referendums beantragt:

1. **Vom Bericht über den Rückzug der Weisung GR Nr. 2023/508 wird Kenntnis genommen.**
2. **Die Motion GR Nr. 2020/243 der vormaligen Gemeinderatsmitglieder Luca Maggi (Grüne) und Christina Schiller (AL) betreffend Ersetzung der Bewilligungspflicht für politische Kundgebungen und Demonstrationen durch ein Meldeverfahren wird als nicht erfüllbar abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Der Stadtpräsident
Raphael Golta

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter