

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 25. November 2020

1096.

Interpellation von Stephan Iten und Derek Richter betreffend angekündigte Lockerung des Versammlungsverbots für Demonstrationen in Zürich, Grundlagen für den Entscheid und Gewichtung der Gesundheit der Bevölkerung gegenüber dem Demonstrationsrecht sowie Gründe für das unterschiedliche Vorgehen der Einsatzleitung bei Veranstaltungen

Am 27. Mai 2020 reichten Gemeinderäte Stephan Iten und Derek Richter (beide SVP) folgende Interpellation, GR Nr. 2020/216, ein:

Am 14. Mai 2020 um 18.15 Uhr, während die Kommissionssitzung der Spezialkommission Sicherheitsdepartement und Verkehr tagte, wurde vom Sicherheitsdepartement die Medienmitteilung versendet, dass das Versammlungsverbot für Demonstrationen gelockert werde. Demonstrationen können unter gewissen Bedingungen in Zürich wieder möglich werden. Zwei Stunden später wurde dies vom Kanton dementiert.

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

1. Wieso wurde die Spezialkommission SID/V vorab nicht über die seitens Stadt angedachte Praxisänderung informiert?
2. Wie kam es zu diesem fatalen Alleingang seitens der Stadt, obwohl die Stadt Zürich in der kantonalen Führungsorganisation (KFO) integriert ist?
3. Aufgrund welcher Dokumente ist der Stadtrat der Meinung, dass gesetzliche Grundlagen für ein Demonstrationsverbot fehlen, obwohl bei der vom Bundesrat erlassenen COVID-19-Verordnung ein Versammlungsverbot von mehr als 5 Personen gilt?
4. Was versteht der Stadtrat in seiner Medienmitteilung darunter, dass eine Demonstration durchführbar sei, wenn die Verbreitung des Coronavirus unwahrscheinlich ist? Auf welche Fakten stützt sich der Stadtrat, dass das mit über 5 Personen möglich ist, obwohl das Bundesamt für Gesundheit (BAG) dies dementiert? Wie stellt sich der Stadtrat das in der Medienmitteilung erwähnte Schutzkonzept genau vor, welches die Teilnehmer einer Demonstration vom Coronavirus schützen soll?
5. Wieso gewichtet der Stadtrat in dieser hoffentlich einmaligen Ausnahmesituation das Demonstrationsrecht höher als die Gesundheit der Bevölkerung?
6. Wieso ist der Stadtrat der Meinung, einen anderen Kurs fahren zu müssen als andere Städte und Kantone?
7. Wie und von wem wurde die grüne Sicherheitsvorsteherin politisch unter Druck gesetzt, dass sie diesen Entscheid gefällt hat?
8. Wieso wird bei Veranstaltungen unterschiedlich eingegriffen? Hat die Einsatzleitung unterschiedliche Anweisungen? Was bewegt eine Entscheidung der Einsatzleitung zu welchen Massnahmen? Gibt es auch politische Anweisungen an die Einsatzleitung zum Vorgehen des Eingriffes?
9. Inwiefern ist der Stadtrat involviert bei Entscheidungen des Einsatzleiters?
10. Wie gedenkt der Stadtrat, künftig ein einheitliches Vorgehen bei Demonstrationen während der COVID-19-Verordnung zu realisieren?
11. Wird der Stadtrat sich zukünftig an die Vorgaben des Bundes, wie die anderen Städte und Kantone auch, halten? Wenn nein, wieso nicht?
12. Wie wird in Zukunft seitens des Stadtrats sichergestellt, dass er sich mit dem Kanton oder Bund zuerst abspricht, wie er während der COVID-19-Situation gewisse Massnahmen erlässt?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Der Stadtrat hatte im Rahmen von zehn Schriftlichen Anfragen und Interpellationen wiederholt Gelegenheit, sich unter verschiedenen Aspekten zu Demonstrationen und Kundgebungen in der Pandemie-Situation, namentlich in der ersten Jahreshälfte 2020, zu äussern (GR Nrn. 2020/139, 2020/167, 2020/168, 2020/169, 2020/251, 2020/292, 2020/296, 2020/316, 2020/318, 2020/367). Er verweist zusammenfassend auf die Erkenntnis, dass die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben mit polizeilichen Mitteln zeitweise herausforderungsreich und

zum Teil nicht in verhältnismässiger Weise möglich war. Der Stadtrat begrüsst die Entscheide des Bundesrats, wonach seit 20. Juni 2020 keine Personenobergrenzen bei politischen Veranstaltungen mehr gelten.

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

Zu Frage 1 («Wieso wurde die Spezialkommission SID/V vorab nicht über die seitens Stadt angedachte Praxisänderung informiert?»):

Die Situation in den Frühlingsmonaten 2020 war phasenweise äusserst dynamisch. Eine vorgängige Information der Spezialkommission SID/V des Gemeinderats vor wesentlichen Schritten fand wenn möglich statt.

Zu den Fragen 2, 3 und 4 («Wie kam es zu diesem fatalen Alleingang seitens der Stadt, obwohl die Stadt Zürich in der kantonalen Führungsorganisation (KFO) integriert ist?»; «Aufgrund welcher Dokumente ist der Stadtrat der Meinung, dass gesetzliche Grundlagen für ein Demonstrationsverbot fehlen, obwohl bei dem vom Bundesrat erlassenen COVID-19-Verordnung ein Versammlungsverbot von mehr als 5 Personen gilt?»; «Was versteht der Stadtrat in seiner Medienmitteilung darunter, dass eine Demonstration durchführbar sei, wenn die Verbreitung des Coronavirus unwahrscheinlich ist? Auf welche Fakten stützt sich der Stadtrat, dass das mit über 5 Personen möglich ist, obwohl das Bundesamt für Gesundheit (BAG) dies dementiert? Wie stellt sich der Stadtrat das in der Medienmitteilung erwähnte Schutzkonzept genau vor, welches die Teilnehmer einer Demonstration vom Coronavirus schützen soll?»):

Das in der Medienmitteilung vom 14. Mai 2020 erwähnte Bulletin der kantonalen Führungsorganisation (KFO) wies die Gemeinden darauf hin, dass Ausnahmegewilligungen von einschränkenden Massnahmen gegenüber Bevölkerung, Organisationen und Institutionen möglich sind, aber beim Kanton beantragt werden müssen. Diese kantonale Kompetenz war vom Bundesrat so vorgesehen in Art. 7 COVID-19-Verordnung 2 (SR 818.101.24). Für den Kanton Zürich hat der Regierungsrat am 29. April 2020 das entsprechende Verfahren geregelt (RRB 436/2020). Gesuche waren demnach an die Staatskanzlei zu richten.

Das KFO-Bulletin erwähnte diesen Regierungsratsbeschluss und ein überwiegendes öffentliches Interesse und ein Schutzkonzept als wichtige Voraussetzungen für eine Gutheissung von Ausnahmen von den geltenden einschränkenden Massnahmen gegenüber Bevölkerung, Organisationen und Institutionen. Die offene Formulierung enthielt keinen Hinweis, dass politische Demonstrationen von vornherein nicht in Betracht kommen würden.

Im Übrigen liessen auch die Erläuterungen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) zur COVID-19-Verordnung 2 keinen solchen Schluss zu. Sie erwähnten vielmehr ausdrücklich die Versammlungsfreiheit: «Das Verhältnismässigkeitsgebot gebietet es, eine Einzelfallbetrachtung durch die Vollzugsbehörden für bestimmte Situationen zu ermöglichen. Dies deshalb, weil sonst die Gefahr besteht, dass insbesondere die grundrechtlich geschützte Durchführung von Versammlungen (vgl. Art. 22 BV) gänzlich verboten wird, bei denen eine Verbreitung des Coronavirus ausgeschlossen oder unwahrscheinlich wäre.» Gemäss Erläuterungen hätten Veranstalter ein Schutzkonzept vorzulegen, das Präventionsmassnahmen umfasst und aufzeigt, wie die Übertragungswahrscheinlichkeit auf ein Minimum reduziert werden kann; dabei wäre u. a. zu berücksichtigen, ob die Veranstaltung in einem geschlossenen oder offenen Raum stattfinden würde (Erläuterungen zur COVID-19-Verordnung 2, Fassung vom 8. Mai 2020, S. 31 f.).

Die Beurteilung von Gesuchen für Ausnahmegewilligungen und damit der Frage, ob die Verbreitung bei einer konkreten Demonstration mit Schutzkonzept unwahrscheinlich im Sinne der obenstehenden Erläuterungen des BAG wäre, liegt in der Kompetenz des Kantons. Aus Sicht des Stadtrats wären – unter den damaligen Vorgaben und wissenschaftlichem Kenntnisstand von Mitte Mai – bewilligte kleinere Demonstrationen oder Kundgebungen im öffentlichen Raum mit überschaubarer Personenzahl, grosszügigem Abstand sowie Maskentragen vorstellbar gewesen.

Zu Frage 5 («Wieso gewichtet der Stadtrat in dieser hoffentlich einmaligen Ausnahmesituation das Demonstrationsrecht höher als die Gesundheit der Bevölkerung?»):

Der Stadtrat gewichtet das Leben und die Gesundheit als höchste Güter. Er stellt allerdings fest, dass in grösseren Städten der Schweiz während der Geltungsdauer der Veranstaltungs- und Versammlungsverbote unbewilligte politische Demonstrationen und Kundgebungen stattfanden und dass es mit den bestehenden polizeilichen Mitteln und im Rahmen der Verhältnismässigkeit nicht möglich war, diese vollständig zu unterbinden (siehe auch Antwort zur Dringlichen Schriftlichen Anfrage, GR Nr. 2020/316, betreffend Auflistung aller Demonstrationen, Kundgebungen und Veranstaltungen während der Corona-Pandemie mit den damit verbundenen Auflagen und Schutzkonzepten sowie Vorgehen der Polizei im Zusammenhang mit den unbewilligten Anlässen und Massnahmen gegenüber den beteiligten Personen).

Zu Frage 6 («Wieso ist der Stadtrat der Meinung, einen anderen Kurs fahren zu müssen als andere Städte und Kantone?»):

Nach dem Kenntnisstand des Stadtrats sahen sich andere Städte in ähnlicher Weise mit der Herausforderung konfrontiert, dass die Durchsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben mit verhältnismässigen polizeilichen Mitteln zum Teil nicht möglich war. Die Sicherheitsvorsteherin stand diesbezüglich in Kontakt mit der Konferenz der städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD.

Zu Frage 7 («Wie und von wem wurde die grüne Sicherheitsvorsteherin politisch unter Druck gesetzt, dass sie diesen Entscheid gefällt hat?»):

Gar nicht und durch niemanden. Die Sicherheitsvorsteherin fällt ihre Entscheide im Rahmen ihrer Kompetenzen selbstständig und eigenverantwortlich.

Zu Frage 8 («Wieso wird bei Veranstaltungen unterschiedlich eingegriffen? Hat die Einsatzleitung unterschiedliche Anweisungen? Was bewegt eine Entscheidung der Einsatzleitung zu welchen Massnahmen? Gibt es auch politische Anweisungen an die Einsatzleitung zum Vorgehen des Eingriffes?»):

Die Regelungen der COVID-19-Verordnungen betreffend Personenansammlungen und Demonstrationen änderten zu Beginn der Pandemie in kurzen Zeitabständen. Das taktische Vorgehen der Polizei musste in der Folge jeweils rasch angepasst werden. Für die Öffentlichkeit und die Bevölkerung waren diese Abhängigkeiten nicht immer erkennbar, weshalb der unzutreffende Eindruck unterschiedlicher Einsatztaktiken und Entscheide der polizeilichen Einsatzleitung entstand.

Unabhängig von COVID-Massnahmen gibt es generell keine politischen Vorgaben für die operativen Einsätze der Polizei. Die oberste operative Einsatzverantwortung trägt der Kommandant der Stadtpolizei. Er formuliert zuhanden der Einsatzleiterin oder des Einsatzleiters jeweils die Handlungsrichtlinien. Innerhalb des geltenden Rechts und dieser Richtlinien entscheidet und führt die Einsatzleiterin oder der Einsatzleiter frei. Dabei hat sie oder er sämtliche Umstände des Einsatzes wie z. B. Grösse der Menschenmenge, erkennbare Absichten, Gefährdungspotenzial, gefährdete Rechtsgüter, Drittgefährdung, Auswirkungen auf das Stadtleben und den Verkehr usw. zu berücksichtigen und ihre bzw. seine Entscheidungen und Anordnungen haben immer im Rahmen der Verhältnismässigkeit zu geschehen.

Des Weiteren sei auf die Antworten des Stadtrats zu Vorstössen verwiesen:

- Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2020/251, betreffend illegale Demonstrationen unter dem Aspekt der COVID-Verordnung, Durchsetzung der Regeln betreffend zulässiger Personenzahl bei Menschenansammlungen.
- Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2020/296, betreffend Ungleichbehandlung von Personen und Gruppierungen im Zusammenhang mit der Durchsetzung der bundesrechtlichen Verord-

nungen, Haltung des Stadtrats zum Vorgehen des Sicherheitsdepartements bei Demonstrationen und Kundgebungen sowie Möglichkeiten zum Eingreifen betreffend Dossier-Zuständigkeiten bei einer Verschärfung der Situation.

Zu Frage 9 («Inwiefern ist der Stadtrat involviert bei Entscheidungen des Einsatzleiters?»):

Weder der Gesamtstadtrat noch die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements ist direkt involviert bei Entscheidungen der polizeilichen Einsatzleiterin oder des polizeilichen Einsatzleiters.

Zu Frage 10 («Wie gedenkt der Stadtrat, künftig ein einheitliches Vorgehen bei Demonstrationen während der COVID-19-Verordnung zu realisieren?»):

Seit 20. Juni 2020 gilt für politische Kundgebungen und Demonstrationen lediglich die Pflicht zum Maskentragen (Art. 6c Abs. 2 COVID-19-Verordnung besondere Lage). Das Vorgehen orientiert sich weiterhin an den beschriebenen Abläufen (vgl. Fragen 8 und 9) und an den allgemeinen Grundsätzen des Polizeirechts wie dem Störer- und dem Verhältnismässigkeitsprinzip.

Zu Frage 11 («Wird der Stadtrat sich zukünftig an die Vorgaben des Bundes, wie die anderen Städte und Kantone auch, halten? Wenn nein, wieso nicht?»):

Der Stadtrat hat sich in der Vergangenheit an die Vorgaben des Bundes gehalten und wird dies auch in Zukunft tun.

Zu Frage 12 («Wie wird in Zukunft seitens des Stadtrats sichergestellt, dass er sich mit dem Kanton oder Bund zuerst abspricht, wie er während der COVID-19-Situation gewisse Massnahmen erlässt?»):

Die Stadt Zürich ist in den COVID-Sonderstab des Kantons sowohl auf Ebene Sicherheitsdepartement wie auch auf Ebene Stadtpolizei eingebunden. Die notwendige Koordination und Absprache ist damit gewährleistet.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti