

An das Stadtparlament

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend Auflösung unbewilligter Demonstrationen, eingereicht von Stadtparlamentarier Ch. Hartmann (SVP), im Namen der SVP-Fraktion

Am 11. November 2024 reichte der Stadtparlamentarier Christian Hartmann (SVP) im Namen der SVP-Fraktion, folgende Interpellation ein:

«Am Samstag, 2. November 2024 fand in der Innenstadt eine Demonstration zum Thema Wohnen statt. Die Demonstration war nicht nur unbewilligt – gemäss einem Lokalradio verzichteten die Demonstranten «bewusst» auf eine Bewilligung – sondern es wurde auch der öffentliche Verkehr unterbrochen. Dies ist gemäss Strafgesetzbuch ein Offizialdelikt, das heisst, Strafverfolgungsbehörden wie die Polizei sind von Amtes wegen zu Ermittlungen verpflichtet. Laut Medienmitteilung der Stadtpolizei verzichtete die Stadtpolizei «aus Gründen der Verhältnismässigkeit» auf die Auflösung der Demonstration.

Dazu folgende Fragen:

Zur Demonstration vom 2. November 2024

1. Wann und wie hat die Stadtpolizei von der unbewilligten Demonstration erfahren?
2. Wann wurde die politische Führung von der Stadtpolizei bezüglich der unbewilligten Demonstration informiert?
3. Sind der Stadtpolizei die Organisatoren bekannt? Wenn ja, wurde im Vorfeld oder kurz vor der Demonstration bei den Organisatoren Druck auf das Einholen einer Bewilligung gemacht?
4. Wurden Ermittlungen betreffend die Durchführung einer unbewilligten Demonstration, der Störung des öffentlichen Verkehrs sowie allfälliger weiterer Delikte aufgenommen? Wenn nein, warum nicht?
5. Wie viele unbewilligte Demonstrationen hat es in Winterthur seit 2020 gegeben?

Allgemein

6. Wie viele davon wurden aufgelöst?
7. Wie viele davon wurden nicht aufgelöst, weil das «unverhältnismässig» gewesen wäre? Wie viele aus anderen Gründen? Welchen?
8. Was sind die Kriterien für «unverhältnismässig»?
9. Wer entscheidet, ob eine Demonstration aufgelöst wird?»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Stadtpolizei Winterthur erfüllt auf dem Gebiet der Stadt Winterthur in Zusammenarbeit mit ihren Partnern (wie Kapo ZH, Rettungsdienste, Feuerwehr etc.) die ihr zugewiesenen polizeilichen Aufgaben. Unter anderem obliegt ihr gemäss § 3 PolG ZH die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Dies beinhaltet auch die Gewährleistung der Durchführung von Kundgebungen und Demonstrationen.

Die Benützung des öffentlichen Grundes über den Gemeingebrauch hinaus, der sogenannte gesteigerte Gemeingebrauch, bedarf einer polizeilichen Bewilligung (Art. 31 Abs. 1 Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Winterthur). Diese Bewilligungspflicht wird im Merkblatt „Standaktionen“ der Stadtpolizei Winterthur vom Oktober 2023 präzisiert. Dort wird festgehalten, dass „Demonstrationen, Kundgebungen und Mahnwachen“ bewilligungspflichtig sind. Dennoch finden in Winterthur immer wieder Kundgebungen (Demonstrationen) statt, für die kein Bewilligungsgesuch gestellt wird.

Unbewilligte Demonstrationen werfen Fragen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zur Durchsetzung des Rechts auf. Dies zeigt sich exemplarisch an der Demonstration zum Thema "Wohnen" vom 2. November 2024 in der Innenstadt.

Gleichzeitig bedarf staatliches Handeln, etwa zum Unterbinden einer solchen unbewilligten Demonstration, stets einer gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 2 Abs. 2 KV). Um die Verhältnismässigkeit zu ermitteln hat sich in der Praxis eine Beurteilung nach drei Elementen etabliert: Der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit einer Verwaltungsmassnahme.

Geeignetheit

Eine Massnahme ist dann verhältnismässig, wenn sie objektiv geeignet ist, das angestrebte Ziel – beispielsweise die Verhinderung von Straftaten oder die Wahrung der öffentlichen Ordnung – zu erreichen oder wesentlich zu fördern. Massnahmen, die offensichtlich ungeeignet sind, einen solchen Erfolg herbeizuführen, gelten automatisch als unverhältnismässig.

Erforderlichkeit

Es muss stets das mildeste Mittel gewählt werden, das gleichermassen geeignet ist, das polizeiliche Ziel zu erreichen. Soll heissen: Schwerwiegende Eingriffe dürfen nur dann erfolgen, wenn weniger belastende Massnahmen ausgeschlossen sind. Wird auf ein milderer Mittel verzichtet und stattdessen ein schwerer Eingriff gewählt, verstösst dies gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit.

Angemessenheit

Angemessenheit erfordert eine Abwägung zwischen dem Gewicht des Grundrechteingriffs und dem verfolgten Ziel. Der Eingriff darf nicht ausser Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen. Insbesondere bei sensiblen Grundrechten – wie der Versammlungsfreiheit oder der Meinungsäusserungsfreiheit – ist ein detailliertes Abwägen erforderlich, um den Schutz von Verfassungsrechten sicherzustellen.

Der Umgang mit unbewilligten Demonstrationen stellt Behörden darum immer wieder vor die Herausforderung, zwischen der Wahrung der öffentlichen Ordnung und dem Schutz von Grundrechten wie der Versammlungsfreiheit oder dem Recht auf freie Meinungsäusserung nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip abzuwägen. Ob und wie bei solchen Kundgebungen eingegriffen wird, erfordert entsprechend eine sorgfältige Beurteilung der spezifischen Situation.

Bei der Aufgabenerfüllung im Allgemeinen und bei der Begleitung von Demonstrationen im Speziellen setzt die Stadtpolizei Winterthur grundsätzlich auf die 3D-Strategie. Im Vordergrund steht

immer der Dialog (D1) mit allen Parteien. Der nächste Grundsatz ist die Deeskalation (D2). Das Durchgreifen (D3) zur Aufgabenerfüllung erfolgt lagebedingt und verhältnismässig.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Wann und wie hat die Stadtpolizei von der unbewilligten Demonstration erfahren?»

Die Stadtpolizei hat im Spätsommer 2024 über verschiedene Kanäle von der geplanten Demonstration erfahren (aufgehängte Transparente, Aufruf in den sozialen Medien).

Zur Frage 2:

«Wann wurde die politische Führung von der Stadtpolizei bezüglich der unbewilligten Demonstration informiert?»

Die Departementsvorsteherin steht im engen Austausch mit der Stadtpolizei und wurde im Spätsommer über die unbewilligte Demonstration informiert.

Zur Frage 3:

«Sind der Stadtpolizei die Organisatoren bekannt? Wenn ja, wurde im Vorfeld oder kurz vor der Demonstration bei den Organisatoren Druck auf das Einholen einer Bewilligung gemacht?»

Die Organisator:innen der Kundgebung (Demonstration) sind der Stadtpolizei namentlich nicht bekannt. Sie können jedoch der linken Szene, insbesondere der Hausbesetzerszene, zugeordnet werden. Die Stadtpolizei unternahm im Vorfeld Versuche, online mit den Initiatoren des Aufrufs in Kontakt zu treten. Dabei wurde klar kommuniziert, dass die geplante Kundgebung bewilligungspflichtig ist. Es erfolgte keine Rückmeldung auf die Kontaktversuche.

Zu Beginn der Kundgebung (Demonstration) hat die Stadtpolizei am Versammlungsort nochmals per Lautsprecher darauf hingewiesen, dass diese unbewilligt ist. Den Organisator:innen wurde die Möglichkeit angeboten, eine Spontanbewilligung vor Ort einzuholen. Dieses Angebot wurde nicht wahrgenommen.

Zur Frage 4:

«Wurden Ermittlungen betreffend die Durchführung einer unbewilligten Demonstration, der Störung des öffentlichen Verkehrs sowie allfälliger weiterer Delikte aufgenommen? Wenn nein, warum nicht?»

Im Zuge der polizeilichen Massnahmen wurden insgesamt 34 Personen kontrolliert. Mehr als zwei Dutzend Personen wurden aufgrund verschiedener Delikte angezeigt. Aufgrund laufender Strafverfahren können keine weiteren Informationen bekanntgegeben werden.

Zur Frage 5:

«Wie viele unbewilligte Demonstrationen hat es in Winterthur seit 2020 gegeben?»

Seit 2020 hat es in Winterthur rund 60 unbewilligte Kundgebungen (Demonstrationen) gegeben. Die Stadtpolizei setzt jeweils ein polizeiliches Dispositiv ein, um die Sicherheit und Ordnung während der Veranstaltungen bestmöglich zu gewährleisten.

Zur Frage 6:

«Wie viele davon wurden aufgelöst?»

Von den unbewilligten Kundgebungen (Demonstrationen) wurden insgesamt sechs aufgelöst. Die Auflösungen waren entweder begründet durch die besonderen Auflagen und Vorschriften während der Corona-Zeit oder durch die Notwendigkeit, die Sicherheit parallel stattfindender Veranstaltungen zu gewährleisten.

Zur Frage 7:

«Wie viele davon wurden nicht aufgelöst, weil das «unverhältnismässig» gewesen wäre? Wie viele aus anderen Gründen? Welchen?»

Die Mehrheit der unbewilligten Kundgebungen wurde nicht aufgelöst. Ein Nichtauflösen ist immer das Resultat eines sorgfältigen Abwägens unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit. Aus polizeitaktischen Gründen können keine weiteren Details bekannt gegeben werden.

Zur Frage 8:

«Was sind die Kriterien für «unverhältnismässig»?»

Die Beurteilung der Verhältnismässigkeit polizeilicher Massnahmen erfolgt stets nach den Grundsätzen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit (siehe Einleitung). Ziel ist es, Eingriffe in die Grundrechte wie die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit so gering wie möglich zu halten und zugleich die öffentliche Sicherheit und Ordnung und den Schutz des Eigentums bestmöglich zu gewährleisten.

Bezüglich der Angemessenheit ist ein praxisrelevanter Aspekt von verhältnismässigem polizeilichem Handeln bei einer Kundgebung (Demonstration) die Bewertung der Teilnehmenden. Die Zusammensetzung der Personen kann einen erheblichen Einfluss haben. Insbesondere, wenn Familien mit Kindern anwesend sind, wie dies gelegentlich bei Kundgebungen der Fall ist, gestalten sich polizeiliche Massnahmen, wie etwa ein Eingreifen oder Auflösen der Versammlung komplexer.

Zusammenfassend ist ein polizeiliches Einschreiten nur dann verhältnismässig, wenn es den gesetzlichen Grundsätzen entspricht, mit Blick auf die Zielerreichung sorgfältig abgewogen wird und die Rechte aller Beteiligten und Betroffenen sowie die spezifische Situation vor Ort samt schützenswerter Güter und Interessen umfassend berücksichtigt.

Zur Frage 9:

«Wer entscheidet, ob eine Demonstration aufgelöst wird?»

Die Entscheidung, ob eine Kundgebung (Demonstration) aufgelöst wird, liegt in der Verantwortung der Gesamteinsatzleitung. Die Gesamteinsatzleitung stützt sich dabei auf den Auftrag des Kommandanten, welcher bei Bedarf und nach Möglichkeit vorgängig mit der Departementsvorsteherin abgesprochen wird. Die zentralen Kriterien, die eine Auflösung begründen können, umfassen beispielsweise massive Sachbeschädigungen oder Gewalt gegen Dritte oder die Polizei.

Dabei spielt die Verhältnismässigkeit eine zentrale Rolle. Der Gesamteinsatzleiter bewertet sorgfältig, welches Vorgehen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, aber auch

zum Schutz der Versammlungs- und Meinungsäußerungsfreiheit geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon