

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend neue Polizeiverordnung (APV) Artikel 16, eingereicht von den Gemeinderätinnen Gabriella Schmid und Mona Schwager (SP)

---

Am 6. Dezember 2004 reichten die Gemeinderätinnen Gabriella Schmid und Mona Schwager namens der SP-Fraktion mit 22 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern die folgende Interpellation ein:

*„Auf den 1. September 2004 hat der Stadtrat die Neue Polizeiverordnung (APV) in Kraft gesetzt. Sie gibt der Polizei mit Artikel 16 neu die Möglichkeit, vorübergehend Personen von einem Ort weg zu weisen oder fern zu halten, wenn bestimmte Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Im Kommentar dazu hat der Stadtrat geschrieben, dass es sich von selbst verstehe, dass „diese Bestimmung stets verhältnismässig angewendet werden muss.“ Im Zusammenhang mit suchtmittelabhängigen Menschen, die sich regelmässig beim Musikpavillon aufhalten, wurde in der Presse bereits vor einiger Zeit die neue Möglichkeit einer Wegweisung diskutiert. Am vergangenen Samstag ist nun offenbar gegenüber Personen, die an einer unbewilligten Demonstration teilnehmen wollten, erstmals dieser Artikel 16 konkret zum Einsatz gekommen und gemäss Landbote vom 29.11.04 gegen 28 AktivistInnen, die nicht in Winterthur wohnen, angewendet worden. Sie durften offenbar bis Sonntag um 3 Uhr die Stadt nicht mehr betreten.*

Dazu stellen sich folgende Fragen an den Stadtrat:

1. Wann und nach welchen Kriterien definiert die Führung der Stadtpolizei das Vorliegen von besonderen Voraussetzungen, das eine Wegweisung und Fernhaltung von Personen gemäss Artikel 16 APV rechtfertigt?
2. Ist es richtig, dass am Samstag, den 27.11.04 die Polizei erstmals von der Wegweisung gemäss Artikel 16 APV Gebrauch gemacht hat?
3. Wenn nein, wie oft ist dieser bisher schon zur Anwendung gekommen?
4. Ist sich die Polizei bewusst, dass es für die Anwendung dieses Artikels einen grossen Ermessensspielraum gibt, und dass er auch missbräuchlich angewendet werden kann?
5. Was tut die Polizei, damit diese Bestimmung tatsächlich verhältnismässig angewendet wird, wie das vom Stadtrat versprochen worden ist?
6. Gibt es konkrete Dienstanweisungen für die PolizeibeamtInnen? Wenn ja, wie lauten diese?
7. Wie sind die PolizeibeamtInnen für die Anwendung der neuen APV und speziell auch des Artikels 16 geschult worden?
8. Wird nach Anwendung des Artikel 16 jeweils genau analysiert, ob die Wegweisung verhältnismässig gewesen ist?
9. Welche Schlüsse werden konkret aus den am 27.11.04 verfügten Wegweisungen für die Zukunft gezogen?“

### Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die neue Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Winterthur (APV) wurde vom Grossen Gemeinderat mit Beschluss vom 26. April 2004 erlassen und vom Stadtrat auf den 1. September 2004 in Kraft gesetzt. Darin enthalten ist in Art. 16 APV neu eine umgangssprachlich gemeinhin als Wegweisungsartikel bezeichnete Bestimmung mit folgendem Wortlaut:

*Das Polizeikommando kann vorübergehend Personen von einem Ort weg weisen oder fernhalten, wenn*

- 1. der begründete Verdacht besteht, dass sie oder andere, die der gleichen Ansammlung zuzurechnen sind, andere Personen oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden;*
- 2. sie selber ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind;*
- 3. sie Einsätze zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere durch Polizeikräfte, Feuerwehr oder Rettungsdienste, behindern.*

Diese neu eingefügte Bestimmung, die es der Polizei gestattet, Personen vorübergehend von einem bestimmten Ort weg zu weisen oder fern zu halten, hat weder in der Vorberatung der Sachkommission Soziales und Sicherheit (SSK) noch anschliessend im Grossen Gemeinderat zu grösseren Diskussionen Anlass gegeben.

Die Wegweisung und Fernhaltung stellt eine polizeiliche Zwangsmassnahme zur Gefahrenabwehr dar, welche die verfassungsrechtlich garantierte Bewegungs- und Versammlungsfreiheit tangiert. Ein Eingriff in diese Freiheitsrechte ist im Sinn von Art. 36 der Bundesverfassung zulässig, wenn er auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, ein öffentliches Interesse verfolgt und verhältnismässig ist sowie den Kerngehalt der betroffenen Grundrechte beachtet.

Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit darf eine Beschränkung von Freiheitsrechten nicht weiter gehen, als es das öffentliche Interesse erfordert. Ferner muss die betreffende Massnahme im Hinblick auf den im öffentlichen Interesse verfolgten Zweck nötig sein; sie hat mit andern Worten zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Zweck ausreichen würde. Schliesslich muss immer auch ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem mit dem Eingriff verfolgten öffentlichen Interesse und den betroffenen privaten Interessen gewahrt bleiben. Eine bloss vorübergehende, kurzfristige Wegweisung und Fernhaltung von einem Ort, zu dem die betroffene Person keine oder nur eine geringe Beziehung hat, ist dabei in der Regel als verhältnismässig geringer Eingriff in die Bewegungs- und Versammlungsfreiheit zu qualifizieren; je näher und intensiver aber die Beziehung zu einem Ort ist bzw. je länger eine Wegweisung oder Fernhaltung andauert, desto schwerer wiegt der Eingriff in die Freiheitsrechte und umso gewichtiger muss daher das entgegenstehende öffentliche Interesse der Gefahrenabwehr sein, damit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt. Ob und gegebenenfalls wie lange eine Wegweisung oder Fernhaltung infolge überwiegender öffentlicher Interessen noch verhältnismässig ist, lässt sich deshalb nicht generell-abstrakt in Form einer allgemeinen Regel vorgeben, sondern muss für jeden Fall einzeln anhand der jeweiligen Umstände aufgrund einer Rechtsgüterabwägung beurteilt werden.

Im Wesentlichen ist somit festzuhalten, dass eine Wegweisung oder Fernhaltung nach Art. 16 APV zulässig ist, solange die betreffende Massnahme, die auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht und zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor mutmasslichen Störern im öffentlichen Interesse liegt, im konkreten Einzelfall auch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahrt. Ist eine betroffene Person der Auffassung, eine im konkreten Einzelfall erlassene Wegweisung oder Fernhaltung sei unverhältnismässig, so kann sie dies mit einem Rechtsmittel, vorab einer Einsprache an den Stadtrat, beanstanden.

**Zu den einzelnen Fragen:**

Zur Frage 1:

*„Wann und nach welchen Kriterien definiert die Führung der Stadtpolizei das Vorliegen von besonderen Voraussetzungen, das eine Wegweisung und Fernhaltung von Personen gemäss Artikel 16 APV rechtfertigt?“*

Die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen eine Person vorübergehend von einem Ort weg gewiesen oder fern gehalten werden kann, hat der Grosse Gemeinderat in Art. 16 Ziffer 1 bis 3 APV abschliessend festgelegt. Aufgabe des Polizeikommandos ist es, diese allgemein umschriebenen Voraussetzungen im Rahmen der Rechtsanwendung zu konkretisieren, wobei an diese Beurteilung hohe Anforderungen zu stellen sind. Als rechtsanwendende Behörde ist das Polizeikommando aber ebensowenig wie der Gesetzgeber in der Lage, sämtliche allenfalls künftig einmal möglichen Anwendungsfälle von Art. 16 APV vorzusehen und für diese bereits im Voraus die „richtigen“ Beurteilungskriterien vorzugeben. Wie die Wegweisung und Fernhaltung im Rahmen des Gesetzes sachgerecht zu handhaben ist, lässt sich regelmässig erst anhand der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls beurteilen. Eine zu detaillierte Regelung etwa in Form eines standardisierten behördlichen Kriterienkatalogs würde in diesen Fällen zu einem Formalismus führen, welcher die gebotene Einzelfallbeurteilung vereiteln und sich damit zur Durchsetzung von gerechten Lösungen hinderlich erweisen würde. Nach welchen konkreten Kriterien die Wegweisung und Fernhaltung im polizeilichen Alltag zur Anwendung gelangen kann, zeigen die Ereignisse von Ende November letzten Jahres:

Auf den 27. November 2004 hatte ein „Bündnis für Gerechtigkeit“ in der ganzen Schweiz zu einer Demonstration gegen die Schweizerische Volkspartei in Winterthur aufgerufen. Die Stadtpolizei verweigerte die erforderliche Bewilligung, weil sie befürchtete, dass es zu Ausschreitungen kommen könnte und zugleich das gesuchstellende Bündnis insbesondere keine genügende Gewähr für eine ordnungsgemässe Durchführung der Demonstration bieten konnte. Dennoch hielt das Bündnis an seiner Demonstrationsabsicht fest und rief zur Teilnahme an der nunmehr unbewilligten Kundgebung auf. Erfahrungsgemäss sind vor, während und nach unerlaubten Demonstrationen Ausschreitungen mit teilweise massiven Sach- und Personenschäden nicht auszuschliessen. Aufgrund dieser Ausgangslage erstellte die Stadtpolizei zusammen mit der Kantonspolizei und der Bahnpolizei ihr Einsatzdispositiv mit dem Ziel, im Interesse der öffentlichen Sicherheit keine unbewilligte Kundgebung zuzulassen und Demonstrationswillige wegzuschicken. Im Rahmen dieser Vorbereitungen, also noch vor der unbewilligten Demonstration, legte das Polizeikommando für den vorliegenden Fall auch die Kriterien für eine Wegweisung nach Art. 16 APV fest. Danach sollte diese Massnahme nur gegenüber Personen mit auswärtigem Wohnort angeordnet werden, die einschlägiges Demonstrationmaterial mit sich führten, welches einen begründeten Verdacht auf die Teilnahme an der unbewilligten Kundgebung zulies. Ferner wurde eine Wegweisung von rund 12 Stunden als den gegebenen Umständen angemessen erachtet. Auf dieser Grundlage wurden von den insgesamt über 40 vorübergehend festgenommenen Personen 28 Auswärtige bis Sonntag, 28. November 2004, 03.00 Uhr, aus Winterthur weg gewiesen. Als Bestandteil des polizeilichen Gesamteinsatzkonzepts dürfte diese präventive Massnahme mit dazu beigetragen haben, dass die Stadt Winterthur am besagten Wochenende von Sach- und Personenschäden gänzlich verschont blieb.

Zu den Fragen 2 und 3:

*„Ist es richtig, dass am Samstag, den 27.11.04 die Polizei erstmals von der Wegweisung gemäss Artikel 16 APV Gebrauch gemacht hat? Wenn nein, wie oft ist dieser bisher schon zur Anwendung gekommen?“*

Bis heute wurde Art. 16 APV einzig am 27. November 2004 angewandt.

#### Zur Frage 4:

*„Ist sich die Polizei bewusst, dass es für die Anwendung dieses Artikels einen grossen Ermessensspielraum gibt, und dass er auch missbräuchlich angewendet werden kann?“*

Es liegt in der generell-abstrakten Natur eines jeden Gesetzes, dass es immer einen gewissen Grad an Unbestimmtheit aufweist und damit der Verwaltungsbehörde bei der Rechtsanwendung einen Entscheidungsspielraum belässt. Dass dies auch auf die Regelung der Wegweisung und Fernhaltung zutrifft, ist dem Stadtrat und ebenso dem Kommando der Stadtpolizei bewusst. In diesem Zusammenhang ist auch bekannt, dass in der politischen Diskussion bisweilen die Gefahr eines Missbrauchs dieser Regelung zur Sprache gelangt. Diese Befürchtungen werden vom Stadtrat wie auch vom Polizeikommando als Appell an das Verantwortungsbewusstsein der Behörden sehr ernst genommen.

Andererseits ist aber auch festzuhalten, dass die Bestimmung von Art. 16 APV keineswegs eine Blankovollmacht enthält, die der Verwaltungsbehörde bei der Rechtsanwendung freie Hand liesse. Dafür hat zum einen der Grosse Gemeinderat gesorgt, indem er die Voraussetzungen für eine Wegweisung oder Fernhaltung im Gesetzeswortlaut klar und unmissverständlich umschrieben hat. Der Grosse Gemeinderat hat der Schwere der zur Diskussion stehenden Grundrechtseingriffe ferner auch dadurch Rechnung getragen, dass er die polizeiliche Zuständigkeit für die Anordnung einer Wegweisung oder Fernhaltung auf höchster Ebene, d.h. beim Kommando angesiedelt hat. Zum andern muss eine solche Massnahme, wie jede andere Einschränkung von Freiheitsrechten auch, zwingend den eingangs dargelegten, strengen Anforderungen entsprechen. Verfassung und Gesetz räumen hier der Verwaltung von vornherein lediglich jenen beschränkten Spielraum ein, welcher absolut unerlässlich ist, um im Einzelfall anhand der konkreten Umstände eine sachgerechte Lösung zu treffen. Mit andern Worten ist die Behörde in ihrer Entscheidung nicht frei, und sie darf die fragliche Regelung insbesondere weder willkürlich noch rechtsungleich anwenden. Vielmehr hat sie jeden Einzelfall nach pflichtgemäsem Ermessen, das heisst, nach sachlichen Gesichtspunkten und gestützt auf eine sorgfältige Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse der Gefahrenabwehr einerseits und den betroffenen Privatinteressen andererseits zu treffen. Verfügt die Behörde eine Wegweisung oder Fernhaltung aufgrund von unsachlichen Beweggründen oder überschreitet sie dabei ihren Beurteilungsspielraum, so liegt ein Ermessensmissbrauch vor, der in einem Rechtsmittelverfahren als Rechtsverletzung gerügt werden kann.

#### Zur Frage 5:

*„Was tut die Polizei, damit diese Bestimmung tatsächlich verhältnismässig angewendet wird, wie das vom Stadtrat versprochen worden ist?“*

Die Zuständigkeit für die Anordnung einer Wegweisung oder Fernhaltung liegt beim Polizeikommando. In der Praxis bedeutet das, dass eine solche Massnahme vom zuständigen Polizeioffizier selber veranlasst werden muss. Dieser trifft seine Entscheidung wie dargelegt gestützt auf eine sorgfältige Abwägung sämtlicher betroffenen öffentlichen und privaten Interessen nach sachlichen Kriterien und berücksichtigt dabei alle relevanten Sachumstände. Ferner auferlegt er sich stets auch die gebotene Zurückhaltung und klärt ab, ob zur Erreichung des im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks nicht eine ebenso geeignete, aber mildere Massnahme genügen würde. Dem Entscheidungsträger ist überdies auch bewusst, dass jeder weg gewiesenen Person die Möglichkeit offen steht, die betreffende Anordnung durch die Rechtsmittelinstanzen auf ihre Gesetz- und Verhältnismässigkeit hin überprüfen zu lassen. In dieser Beziehung kommt dem Rechtsmittelverfahren – und damit vorab auch der Einsprache an den Stadtrat –, abgesehen vom Ziel der Einzelfallgerechtigkeit, auch die Aufgabe einer Vollzugskontrolle zu.

Zu den Fragen 6 und 7:

*„Gibt es konkrete Dienstanweisungen für die PolizeibeamtInnen? Wenn ja, wie lauten diese? Wie sind die PolizeibeamtInnen für die Anwendung der neuen APV und speziell auch des Artikels 16 geschult worden?“*

Wie bereits dargelegt, lassen sich für die Anwendung von Art. 16 APV im Regelfall jeweils erst aufgrund der konkreten Umstände sinnvolle und gerechte Lösungen finden. Deshalb hat die Stadtpolizei dafür ganz bewusst keine besondere Dienstanweisung erlassen. Berechtigt, eine Wegweisung oder Fernhaltung zu veranlassen sind im Übrigen ausschliesslich die Polizeioffiziere, die über die Handhabung der neu in die APV aufgenommenen einschlägigen Bestimmungen (einschliesslich Art. 17 APV zur Häuslichen Gewalt) speziell geschult worden sind. Ferner sind die für eine Wegweisung massgebenden allgemeinen Rechtsgrundsätze der Gesetz- und Verhältnismässigkeit auch jeder Polizistin und jedem Polizisten geläufig.

Für die Eröffnung der Wegweisung wird zudem ein Formular verwendet, aus welchem neben der Wegweisungsdauer und dem Wegweisungsrayon insbesondere auch die Gründe für diese Massnahme und die Rechtsmittelmöglichkeiten ersichtlich sind.

Zur Frage 8:

*„Wird nach Anwendung des Artikel 16 jeweils genau analysiert, ob die Wegweisung verhältnismässig gewesen ist?“*

Die gesamte Arbeit der Stadtpolizei wird sowohl verwaltungsintern und im Rahmen der stadt-rätlichen Aufsicht als auch im Zusammenhang mit Rechtsmittelverfahren laufend auf ihre Recht- und Verhältnismässigkeit hin überprüft. Wo nötig, werden ohne Verzug die erforderlichen Massnahmen und Korrekturen vorgenommen. Dies gilt selbstverständlich auch für die Handhabung der Vorschriften über die Wegweisung und Fernhaltung.

Zur Frage 9:

*„Welche Schlüsse werden konkret aus den am 27.11.04 verfügten Wegweisungen für die Zukunft gezogen?“*

Beim Stadtrat sind derzeit zwei Einspracheverfahren gegen Wegweisungsverfügungen der Stadtpolizei vom 27. November 2004 hängig. Im Rahmen dieser Einspracheverfahren werden die Voraussetzungen der Verhältnismässigkeit in Bezug auf die beiden konkret angefochtenen Wegweisungsverfügungen noch einmal im Detail überprüft und – nach rechtskräftigem Abschluss der Verfahren – gegebenenfalls die erforderlichen Konsequenzen für die künftige Anwendung dieser Bestimmungen gezogen.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Sicherheit und Umwelt übertragen.*

Vor dem Stadtrat  
Der Stadtpräsident:  
E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:  
A. Frauenfelder