

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 30. September 2020

915.

Sicherheitsdepartement, Bewilligung Kundgebung Marsch fürs Läbe 2021, Neubeurteilung (stadtinterne Einsprache), [REDACTED]

IDG-Status: nicht öffentlich

Mit Eingabe vom 16. Juli 2020 erhebt [REDACTED]

[REDACTED] ein Begehren um Neubeurteilung der Verfügung der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements vom 23. Juni 2020. Mit dieser Verfügung wird die Durchführung einer Kundgebung auf dem Turbinenplatz am Samstag, 18. September 2021, bewilligt. Die beantragte Kundgebung auf dem Münsterhof wird abgelehnt. Ebenfalls wird die Durchführung eines Umzugs aus sicherheitspolizeilichen Gründen abgelehnt. Der Begehrenssteller lässt folgende Anträge stellen:

- «1. Die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es sei dem Einsprecher die Kundgebung und Marschrouten gemäss seinem Bewilligungsgesuch vom 29. Mai 2020 zu bewilligen.
2. Im Beweispunkt wird beantragt, die Akten der Einsprachegegnerin in der gleichen Angelegenheit der Jahre 2019 und 2020 sowie der Vorjahre beizuziehen.
3. In prozessualer Hinsicht wird beantragt, das Verfahren beschleunigt durchzuführen und den Entscheid rasch zu fällen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge nach Gesetz.»

Auf die Vorbringen zur Begründung dieser Anträge ist – soweit für den Entscheid erforderlich – nachfolgend einzugehen.

I. Rechtsgrundlage und Formelles

1. Vorbehalt Epidemiengesetzgebung

Seit 19. Juni 2020 besteht in der Schweiz eine besondere Lage gemäss Epidemiengesetzgebung, welche die seit 16. März 2020 geltende ausserordentliche Lage abgelöst hat. Die mit Verfügung der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements vom 23. Juni 2020 erteilte Bewilligung gilt daher unter dem Vorbehalt der Beachtung und Umsetzung der jeweils aktuellen Massnahmen der Gesundheitsbehörden gestützt auf das Epidemiengesetz (SR 818.101), seine Ausführungserlasse sowie allfällige nachfolgenden Erlasse im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Corona-Pandemie.

2. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements zur Bewilligung von Kundgebungen auf öffentlichem Grund ist gestützt auf Art. 2 und 21 Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung, AS 551.210) gegeben. Gegen die Verfügung der Departementsvorsteherin kann beim Stadtrat ein Begehren um Neubeurteilung gestellt werden, wobei für das Verfahren die Vorschriften der §§ 170 und 171 Gemeindegesetz (LS 131.1) gelten. Gemäss § 4 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2) gelten zudem die Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren auch für das vorliegende Verfahren zur Neubeurteilung der Verfügung, soweit nicht abweichende Vorschriften bestehen.

3. Legitimation, Form und Frist

Der Begehrenssteller ist als Verfügungsadressat i. S. v. § 21 VRG zum Begehren um Neuerteilung legitimiert. Das Rechtsmittel erfolgte form- und fristgemäss, weshalb darauf einzutreten ist.

4. Vorgeschichte

Am 25. November 2019 stellte der Begehrenssteller das Gesuch um Durchführung der Veranstaltung Marsch fürs Läbe 2020 für Samstag, 19. September 2020, in Form einer Kundgebung auf dem Münsterhof und eines Umzugs auf der Route Münsterhof-Poststrasse-Bahnhofstrasse-Uraniastrasse-Limmatquai-Münsterbrücke-Münsterhof. Auf Antrag der Stadtpolizei bewilligte ihm die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements mit Verfügung vom 24. Februar 2020 am gewünschten Datum eine Kundgebung auf dem Turbinenplatz. Die Durchführung einer Kundgebung auf dem Münsterhof wurde abgelehnt. Ebenfalls wurde die Durchführung eines Umzugs aus sicherheitspolizeilichen Gründen abgelehnt. Dagegen wandte sich der Begehrenssteller am 12. März 2020 mit einem Begehren um Neuerteilung an den Stadtrat. Dieses wies der Stadtrat mit Stadtratsbeschluss Nr. 359 vom 24. April 2020 (STRB Nr. 359/2020) ab. Daraufhin teilte der Begehrenssteller dem Stadtrat mit Zuschrift vom 27. Mai 2020 mit, dass er sein Gesuch für die Veranstaltung Marsch fürs Läbe 2020 zurückziehe. Aufgrund des Instanzenzugs bis ans Bundesgericht sei bis zum Veranstaltungstermin im September 2020 mutmasslich nicht mit einem Entscheid des Bundesgerichts zu rechnen und somit die Aussicht minimal, in diesem Jahr einen Umzug durchführen zu können. Hinzu kämen Unsicherheiten aufgrund der Coronakrise. Daher werde man 2020 eine Inhouse-Veranstaltung ausserhalb von Zürich durchführen. Gleichzeitig mit dem besagten Rückzugsschreiben reichte der Begehrenssteller ein neues Gesuch für die Veranstaltung Marsch fürs Läbe 2021 am Samstag, 18. September 2021, ein und verlangte darin erneut einen Umzug auf der Route Münsterhof-Poststrasse-Bahnhofstrasse-Uraniastrasse-Limmatquai-Münsterbrücke-Münsterhof mit Kundgebung auf dem Münsterhof, den der Stadtrat mit STRB Nr. 359/2020 bereits für das Jahr 2020 mit einer ausführlichen Begründung abgelehnt hatte. Neue, zusätzliche Erkenntnisse sind seit dem rechtskräftigen Entscheid des Stadtrats über die Veranstaltung Marsch fürs Läbe 2020 im STRB Nr. 359/2020 keine hinzugekommen. Die dortigen Ausführungen sind somit auch für die Veranstaltung Marsch fürs Läbe 2021 nach wie vor gültig und massgeblich.

5. Aktenbeizug

Die für das vorliegende Verfahren massgeblichen Akten der Jahre 2019 und 2020 wurden – wie vom Begehrenssteller schon im Rahmen des Neuerteilungsverfahrens für die Veranstaltung Marsch fürs Läbe 2020 verlangt – bereits damals beigezogen und bilden auch Teil der vorliegenden Verfahrensakten. Massgeblich sind vorliegend im Wesentlichen die letzten aktuellen und konkreten Erfahrungen aus dem Jahr 2019, als der Marsch fürs Läbe letztmals in der Stadt Zürich stattgefunden hat. Weiter zurückliegend fand vier Jahre davor im Jahr 2015 eine Veranstaltung Marsch fürs Läbe in Zürich statt und allein die damaligen Erfahrungen sind heute nicht mehr aktuell. Im STRB Nr. 118/2019 betreffend Marsch fürs Läbe 2019, der sich bei den Verfahrensakten befindet, wurde sodann bereits ausführlich dargelegt, wie sich die Veranstaltungen Marsch fürs Läbe während den früheren Jahren entwickelt haben (STRB Nr. 118/2019 Ziffer II.6.b). Ein zusätzlicher Beizug von noch älteren Akten, wie ihn der Begehrenssteller im aktuellen Verfahren neu und ohne Begründung beantragen lässt, ist daher mangels aktueller Aussagekraft nicht zielführend und folglich abzulehnen.

II. Materielles

1. Angefochtene Verfügung

Mit der angefochtenen Verfügung wurde das Gesuch des Begehrensstellers um Durchführung einer Kundgebung auf dem Münsterhof mit einem Demonstrationsumzug durch den Kreis 1 aus sicherheitspolizeilichen Gründen abgelehnt. Stattdessen wurde zum gewünschten Zeitpunkt eine Kundgebung auf dem Turbinenplatz im Kreis 5 ohne Umzug bewilligt. Anlässlich des Marschs fürs Läbe 2019 habe sich gezeigt, dass der Protest gegen den Umzug völlig ausgeartet sei, die Polizei habe wiederholt Tränengas und Gummischrot einsetzen müssen. Die Einsatzkräfte seien mit Steinen, Flaschen und Holzplatten beworfen worden. Ein Polizeifahrzeug sei demoliert worden. Es habe drei leicht verletzte Polizeiangehörige gegeben. Der Demonstrationsumzug habe schlussendlich erst verzögert loslaufen können und die Route habe aus Sicherheitsgründen verkürzt werden müssen. Die ursprünglich bewilligte Route habe also nicht eingehalten werden können und die Demonstrationsteilnehmenden hätten nach einem verkürzten Marsch wieder auf den Kundgebungsort zurückbegleitet werden müssen. Im Vergleich zu den Jahren 2013–2015, als der Marsch fürs Läbe das vorletzte Mal in Zürich stattgefunden habe, habe sich die Gefährdungslage im 2019 weiter akzentuiert. Die Sicherheit der Teilnehmenden des Demonstrationsumzugs im 2021 werde auch mit einem Grossaufgebot der Stadtpolizei und Inkaufnahme von erheblichen Gefährdungen für Demonstrierende, Polizeiangehörige und Dritte kaum zu gewährleisten sein. Ernsthaft verletzte Demonstrationsteilnehmende und Polizeiangehörige würden früher oder später die Folge sein. Bei einer Durchführung der beantragten Veranstaltung mit einem Umzug könne die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht gehörig gewährleistet werden und somit die Verantwortung für die Sicherheit der Umzugsteilnehmenden nicht übernommen werden. Eine örtliche Verschiebung der Veranstaltung mit Umzug löse die Sicherheitsproblematik nicht, zumal in der Vergangenheit bereits mehrere Routen auch an peripheren Lagen wie in Zürich Nord erprobt wurden, immer sei es zu Gefährdungen der Demonstrationsteilnehmenden und der Polizeikräfte gekommen. Der von allen Seiten zugängliche Münsterhof mit den teilweise engen Gassen der Altstadt, der vom Begehrenssteller für seine Veranstaltung gewünscht wird, sei aus sicherheitspolizeilichen Gründen als Ort für einen Hochrisikoanlass von vornherein ungeeignet.

2. Vorbringen Begehrenssteller

Der Begehrenssteller lässt demgegenüber im Wesentlichen geltend machen, das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich habe mit Urteil vom 27. August 2019 ein weitgehend identisches Bewilligungsgesuch für den Marsch fürs Läbe 2019 positiv beurteilt und einen Umzug bewilligt. 2021 würden sich weitgehend identische Rechts- und Sachverhaltsfragen stellen wie 2019. Entgegen den Ausführungen des Stadtrats im STRB Nr. 359/2020 betreffend Marsch fürs Läbe 2020 habe sich die Ausgangslage seit dem massgeblichen Verwaltungsurteil nicht verändert. Der einzige Unterschied zu früheren Veranstaltungen Marsch fürs Läbe in Zürich bestehe darin, dass es 2019 zu den bisher heftigsten Angriffen des linksextremen Mobs gekommen sei. Es habe aber keine Gewalteinwirkung auf die Marschteilnehmenden gegeben. Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts seien daher weiterhin massgeblich. Die Verweigerung eines Demonstrationsumzugs führe zu einer unnötig weiten Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit des Begehrensstellers. Sie sei unverhältnismässig und daher aufzuheben. Die nunmehr zweite apodiktische Ignorierung des Entscheids des Verwaltungsgerichts komme einer materiellen Rechtsverweigerung und einer nicht rechtlichen, sondern ideologisch gefärbten und insofern nicht pflichtgemässen, missbräuchlichen Amtsausübung gleich. Die genannten gerichtlichen Erwägungen geböten, das Umzugsverbot gemäss Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung aufzuheben und dem Begehrenssteller den

Umzug zu bewilligen oder zumindest eine alternative Marschroute mit der gewünschten Appellwirkung vorzuschlagen. Die Stadt Zürich müsse die Schutzpflicht zugunsten des Begehrensstellers und seiner Versammlungsteilnehmenden beachten. Auch könne der Kreis 5 dem Zentrum der Stadt im Kreis 1 weder bezüglich der Appellwirkung noch mit Blick auf die Sicherheitslage vorgezogen werden. Die Zugänge zum Münsterhof könnten bestens abgeriegelt und der Zutritt kontrolliert werden. Im 2012 sei es dort lediglich zu akustischen Störungen gekommen. Auch auf der Marschroute durch den Kreis 1 inklusive Bahnhofstrasse sei es 2010 und 2012 zu keinerlei Gewalttaten gekommen. Die erwähnten Plätze und Routen seien viel sicherer als diejenigen im Kreis 5. Die Verweigerung des Münsterhofs als Demonstrationsplatz sei daher willkürlich. Auch im 2019 habe die Polizei die Kundgebung und den Marsch bestens schützen können. Es habe keine Gefahr für die Teilnehmenden des Marschs bestanden. Die gegenteiligen Ausführungen in der angefochtenen Verfügung seien übertrieben und unzutreffend. Auch treffe es nicht zu, dass die heftigsten Angriffe der Chaoten im 2019 während des Marsches stattgefunden hätten. Richtig sei, dass sich deren Angriffe gegen die Polizei und die Feuerwehr gerichtet hätten und dass sich der Marsch erst nach rund einer Stunde habe in Gang setzen dürfen, als die Polizei die Lage wieder unter Kontrolle gebracht habe. Eine potenzielle Gefährdung von polizeilichen Einsatzkräften sei berufs- und aufgabenbedingt nicht zu verhindern. Die Polizei sei ja gerade dazu da, die rechtskonforme Ausübung von Grund- und Freiheitsrechten nötigenfalls mit Gewalt durchzusetzen. Auch werde in keiner Art und Weise eine Erschöpfung der Polizeikräfte bewiesen. Falls der Schutz der Kundgebung die polizeilichen Mittel der Stadt Zürich tatsächlich überstiegen, müsste sie Verstärkung von der Kantonspolizei oder Truppen vom Bund anfordern. Zudem kenne die Polizei aufgrund des Einsatzes von 2019 nunmehr die Identität von 175 potenziellen und wahrscheinlich gewaltbereiten Gegendemonstrierenden. Somit könnten diese mit Blick auf den Marsch 2021 am 18. September 2021 präventiv weggewiesen oder für die Dauer der Kundgebung und des Marsches isoliert werden. Insofern seien auch die Ausführungen des Stadtrats in STRB Nr. 359/2020 unzutreffend, wonach dann, wenn dem Begehrensteller ein Umzug bewilligt werden müsste, faktisch kein Weg daran vorbeiführen würde, auch wieder eine Gegenveranstaltung in Form eines Umzugs als Protestmöglichkeit gegen die Anliegen des Begehrensstellers zuzulassen. Eine solche sollte nur bewilligt werden, wenn sie nicht als Feigenblatt für unbewilligte, gewalttätige Gegendemonstrationen diene, die den Gesuchstellenden der Gegenveranstaltung politisch, ideologisch, gerichts- und behördennotorisch nahestehen. Andernfalls sei die Gegenveranstaltung auf ein anderes Datum zu verlegen, damit Konfrontationen verhindert würden.

3. Grundrechtseingriff

Kundgebungen auf öffentlichem Grund stehen unter dem Schutz der Meinungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 15 und 22 BV). Gestützt auf diese Grundrechte besteht grundsätzlich ein bedingter Anspruch, für Kundgebungen mit Appellwirkung öffentlichen Grund benützen zu können. Im Bewilligungsverfahren sind nicht nur die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit einer Kundgebung, sondern ebenso die Rahmenbedingungen, allfällige Auflagen und eventuelle Alternativen zu prüfen. Die Veranstaltenden können daher nicht verlangen, eine Kundgebung an einem bestimmten Ort, zu einem bestimmten Zeitpunkt und unter selbst bestimmten Randbedingungen durchzuführen. Hingegen haben sie Anspruch darauf, dass der von ihnen beabsichtigten Appellwirkung Rechnung getragen wird (BGE 132 I 256 E. 3). Die Ablehnung bzw. Einschränkung eines Kundgebungsgesuchs stellt daher einen Eingriff in die erwähnten Grundrechte dar und ist gemäss Art. 36 BV zulässig, wenn die Einschränkung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig ist. Beim Entscheid darf die Behörde vor allem polizeiliche

Gründe berücksichtigen, wenn solche gegen eine Bewilligung sprechen. Dazu zählen insbesondere Gründe der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Abwendung unmittelbarer Gefahren von Ausschreitungen, Krawallen, Gewalttätigkeiten und Übergriffen jeder Art.

4. Rechtliche Grundlage

Gemäss § 9 Polizeiorganisationsgesetz (POG, LS 551.1) umfassen die sicherheitspolizeilichen Aufgaben die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung durch Abwehr von Gefahren und Beseitigung von Störungen. Die Gemeindepolizei ist für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung besorgt und trifft Massnahmen bei Kundgebungen und anderen Veranstaltungen (§ 17 POG). Vorliegend ist unbestritten, dass es sich bei der beantragten Nutzung des öffentlichen Grundes um bewilligungspflichtigen gesteigerten Gemeingebrauch handelt (vgl. Art. 13 Allgemeine Polizeiverordnung [APV, AS 551.110] i. V. m. Art. 2 Abs.1 und 21 Abs. 1 Benutzungsordnung). Dabei bestimmt Art. 3 Abs. 1 Benutzungsordnung, dass die Bewilligung dann erteilt wird, wenn die örtlichen Verhältnisse dies zulassen und der Schutz der Polizeigüter gewährleistet ist. Sie kann mit entsprechenden Bedingungen und Auflagen versehen werden (Art. 3 Abs. 2 Benutzungsordnung). Die genannten Bestimmungen stellen eine hinreichende gesetzliche Grundlage sowohl für das Erfordernis einer vorgängigen Bewilligung als auch für die Möglichkeit zu deren Ablehnung bzw. Einschränkung zum Schutz der Polizeigüter dar. Dies ist vorliegend unbestritten.

5. Öffentliches Interesse und Schutz von Grundrechten Dritter

Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Demonstrationen auf öffentlichem Grund sind weitergehenden Beschränkungen unterworfen als Versammlungen auf Privatgrund, da das Alltagsleben im öffentlichen Raum beeinträchtigt wird. Bei der Beurteilung eines Bewilligungsgesuches hat die zuständige Behörde alle Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens hat die Beurteilung des Schutzes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit einen zentralen Stellenwert. Es besteht ein offensichtliches und gewichtiges öffentliches Interesse daran, Gewalttätigkeiten anlässlich von Veranstaltungen von vornherein zu verhindern (BGE 137 I 31 E. 6.4). Es entspricht einem legitimen öffentlichen Interesse der Bewilligungsbehörde, durch örtliche und zeitliche Steuerung einer Kundgebung eine Gefährdung der Sicherheit zu minimieren und dafür zu sorgen, dass unbeteiligte Personen durch die Kundgebung möglichst wenig tangiert werden. Auch die betroffenen Grundrechte Dritter sind ausdrücklich zu beachten. Unbeteiligte Passanten und Gewerbetreibende haben daher ebenfalls ein Anrecht darauf, dass ihre Bewegungsfreiheit wegen befürchteten Ausschreitungen im Zusammenhang mit der vorliegenden Veranstaltung nicht übermässig tangiert wird. Es besteht auch die Gefahr, dass unbeteiligte Personen, die sich zufälligerweise im Umfeld des Veranstaltungsorts und Umzugs aufhalten, in tätliche Auseinandersetzungen hineingezogen werden könnten. Schliesslich sind auch die Möglichkeiten der Polizeikräfte und deren Sicherheit zu berücksichtigen. Das öffentliche Interesse an der sicheren Durchführung des Marschs fürs Läbe 2021 ist vorliegend ebenfalls unbestritten und das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat im Zusammenhang mit dem Marsch fürs Läbe 2019 festgehalten, dass die Stadt Zürich mit dem angeführten Argument, eine Platzdemonstration könne besser vor gewaltausübenden Gegendemonstrierenden geschützt werden als ein sich in Bewegung befindlicher Umzug, ein zulässiges öffentliches Interesse verfolge (Entscheid VB.2019.00453 E. 5.5).

6. Verwaltungsgerichtsentscheid

Im Entscheid VB.2019.00453 vom 27. August 2019 hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich im Wesentlichen festgehalten, dass die damalige Verweigerung eines Demonstrationsumzugs zu einer unnötig weiten Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit geführt habe und daher unverhältnismässig gewesen sei. Diese gerichtliche Beurteilung der damaligen Situation, wie sie sich im Vorfeld des Marschs fürs Läbe 2019 präsentierte, wurde akzeptiert und in der Folge 2019 ein Umzug bewilligt. Die Sachverhalts- und Rechtsfragen, die sich für die anschliessend erteilten Bewilligungen Marsch fürs Läbe 2020 stellten bzw. nunmehr für 2021 erneut stellen, sind aber entgegen der Einschätzung des Begehrensstellers keineswegs identisch, weil sich aufgrund der zwischenzeitlichen konkreten Erfahrungen bei der Durchführung des Marschs fürs Läbe vom 14. September 2019 die massgebliche Ausgangslage wesentlich anders präsentiert. Diese belegte massgeblich veränderte Ausgangslage ist vorliegend entscheidend. Deshalb war bereits für die Beurteilung der Bewilligung Marsch fürs Läbe 2020, welcher aufgrund des Entscheids des Begehrensstellers nun nicht stattfindet, eine neuerliche Rechtsgüterabwägung unter Einbezug aller zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse durchzuführen und die Verhältnismässigkeit der angefochtenen Verfügung entsprechend neu zu beurteilen. Diese neue, nach wie vor aktuelle Rechtsgüterabwägung gilt unverändert auch für die aktuell strittige Bewilligung 2021, die vor derselben Ausgangslage aus dem Jahr 2019 zu beurteilen ist. Die gegenteiligen Vorbringen des Begehrensstellers, der eine veränderte Ausgangslage seit Ergehen des Entscheids VB.2019.00453 vom 27. August 2019 bestreitet, bleiben unsubstantiiert und beschränken sich einzig auf das Argument, dass es im 2019 trotz der, wie er selber ausdrücklich einräumt, bisher heftigsten Angriffe der Gegendemonstrierenden zu keinen direkten Gewalteinwirkungen auf die Marschteilnehmenden gekommen sei. Das allein ist aber nicht ausschlaggebend. Ausschlaggebend ist vielmehr die gesamte aktuelle Risikoeinschätzung aufgrund der letzten konkreten Erfahrungen mit der Veranstaltung Marsch fürs Läbe aus dem Jahr 2019. Gestützt darauf ist zu entscheiden, ob die Durchführung eines Umzugs im Jahr 2021 unter dem Aspekt der Sicherheit verantwortbar ist oder nicht. Nur weil bislang an den Veranstaltungen Marsch fürs Läbe trotz der immer massiveren Gewalt niemand schwer verletzt wurde, wäre es dennoch verantwortungslos, unbesehen der jeweils aktuellen Risikoeinschätzung, so lange weiterhin Umzüge zu bewilligen, bis dies erstmals tatsächlich eingetroffen ist.

7. Aktuelle Beurteilung Verhältnismässigkeit Marsch fürs Läbe 2021

Eine staatliche Massnahme muss geeignet sein, um den im öffentlichen Interesse angestrebten Zweck zu erreichen. Weiter muss sie im Hinblick auf den angestrebten Zweck erforderlich sein, d. h. sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Schliesslich muss die Massnahme auch zumutbar sein. Dazu ist das Verhältnis zwischen Eingriffszweck und Eingriffswirkung zu beurteilen bzw. sind die betroffenen öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen (Häfelein/Haller/Keller/Thurnheer, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich 2020, Rz. 320 ff.). Ein Kundgebungsverbot beispielsweise aufgrund einer drohenden Gegendemonstration ist dann zulässig, wenn die Gefahr von Ausschreitungen wahrscheinlich, konkret und ernsthaft ist, und ein Kundgebungsverbot das einzige Mittel ist, um ihr wirksam zu begegnen (vgl. BGE 1C_586/2019, BGE 132 I 256 und 127 I 164).

Diesbezüglich ist noch einmal ausdrücklich festzuhalten, dass im vorliegenden Fall kein Kundgebungsverbot ausgesprochen, sondern eine länger dauernde Platzkundgebung zum gewünschten Zeitpunkt im Zentrum von Zürich bewilligt wurde. Lediglich der beantragte Umzug samt gewünschtem Kundgebungsplatz wurde abgelehnt.

2019 fand die Veranstaltung Marsch fürs Läbe nach einer mehrjährigen Pause wieder in der Stadt Zürich statt. Anders als damals liegen somit heute neue aktuelle Erfahrungen vor. Diese erlauben ein wesentlich präziseres Lagebild. Ihre Auswertung war entsprechend bereits für die Veranstaltungsbewilligung Marsch fürs Läbe 2020 entscheidend, welche mit STRB Nr. 359/2020 beurteilt wurde und ist es unverändert auch für die nun strittige Veranstaltungsbewilligung Marsch fürs Läbe 2021. Diese neuen aktuellen Erfahrungen wurden in der angefochtenen Verfügung und auch bereits in der Verfügung Bewilligung Kundgebung Marsch fürs Läbe 2020 vom 24. Februar 2020 ausführlich, sorgfältig und glaubhaft dargelegt. Sie zeigen zunächst, dass sich die polizeiliche Lageeinschätzung und Einstufung der Veranstaltung Marsch fürs Läbe als Hochrisikoanlass mit grossem polizeilichem Aufgebot im Vorfeld der bewilligten Demonstration vom 14. September 2019 als zutreffend erwiesen haben, sich die Gefährdungslage im Jahr 2019 auch im Vergleich zu den letzten Veranstaltungen in Zürich von 2012 bis 2015 nochmals akzentuiert hat und das Gewaltpotenzial der Gegendemonstrierenden enorm ist. Nach Angaben von spezialisierten Szenekennern der Stadtpolizei sind die Gegendemonstrierenden radikaler geworden, insgesamt ist die Hemmschwelle zur Gewaltanwendung nochmals deutlich gesunken. Auch die Zahl der gewaltbereiten Personen hat zugenommen. Selbst der Begehrenssteller selber räumte ausdrücklich ein, dass es 2019 zu den bisher heftigsten Angriffen durch Gegendemonstrierende gekommen ist (vgl. Einspracheschrift Ziffer III.2.7). Es ergibt sich somit eine klare Tendenz zu immer massiveren gewalttätigen Eskalationen und es ist nachvollziehbar davon auszugehen, dass sich die Ausgangslage bei einem erneuten Umzug 2021 zumindest ähnlich, wenn nicht noch schlimmer als 2019 präsentieren wird. Es ist daher von einer grossen Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im öffentlichen Raum auszugehen mit konkreten Hinweisen auf unfriedliche Gegendemonstrationen gewaltbereiter Abtreibungsbefürworterinnen und -befürworter sowie gewaltsamen Zusammenstössen mit Abtreibungsgegnerinnen und -gegnern des Marschs fürs Läbe.

In diesem Jahr mobilisierte die Gegenseite bereits Anfang Jahr wieder im Hinblick auf den dannzumal noch geplanten Marsch fürs Läbe 2020. Auf die Frage eines Journalisten, ob die Gegenbewegung trotz Ausschreitungen und strafrechtlicher Verfolgung so stark bleibe, zeigt sich ein Sprecher der Gegenbewegung unbeeindruckt: Wenn sie kommen, dann sind wir auch wieder da (vgl. Artikel in der WOZ Nr. 8 vom 20. Februar 2020 zum Marsch fürs Läbe www.woz.ch/2008/marsch-fuers-laebe/post-von-der-staatsanwaltschaft). Auch im Vorfeld des für den 19. September 2020 geplanten Treffens des Marschs fürs Läbe in einem privaten Kongresszentrum in Winterthur gab es eine sehr grosse Mobilisierung der Gegnerinnen und Gegner mit Aufrufen zu Gewaltandrohungen, um die Veranstaltung zu stören und gewaltsam zu verhindern. In der Folge stellte der Vermieter die private Lokalität für das Treffen nicht mehr zur Verfügung. So ist auch für 2021 von einer grossen Zahl von militanten Gegnerinnen und Gegnern mit entsprechend hoher Gewaltbereitschaft auszugehen.

Von der Veranstaltung Marsch fürs Läbe geht zwar direkt durch eigenes Handeln keine massgebliche Gefährdung aus. Sie gilt daher nicht als Verhaltensstörerin. Da aber die Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit indirekt vom Marsch fürs Läbe ausgelöst wird, gilt die Veranstaltung als Zweckveranlasserin von Störungen. Dafür genügt, dass durch die geplante Veranstaltung die Gefährdung der Polizeigüter durch andere bewirkt wird (BGE 143 I 147 E. 5.1), und zwar grundsätzlich unabhängig davon, ob sie selbst eine Verantwortung für die Gefährdungslage trifft (BGE 1C_586/2019 E. 6.4). Die Veranstaltung Marsch fürs Läbe ist also in diesem Zusammenhang nicht eine völlig unbeteiligte Dritte wie typischerweise ein zufällig vor Ort anwesender Passant, der am Benutzen von öffentlichem Grund im Gemeingebrauch gehindert wird.

Zudem haben sich bei der Veranstaltung Marsch fürs Läbe 2019 belegtermassen mehrere für die öffentliche Ordnung und Sicherheit kritische Situationen ergeben, die sich in dieser Form bisher noch nie an den früheren Veranstaltungen Marsch fürs Läbe gezeigt haben, die also neu sind, die Ausgangslage entgegen den Behauptungen des Begehrensstellers verändern und entsprechend zu berücksichtigen sind.

a) Bewilligte Gegendemonstration

Erstmals fand im Jahr 2019 parallel zur Veranstaltung Marsch fürs Läbe 2019 eine räumlich getrennte und bewilligte Gegendemonstration mit rund 500 Personen statt. Diese verlief 2019 friedlich. Trotz dieser legalen Protestmöglichkeit versammelten sich mehrere hundert Personen, darunter viele Gewaltbereite, im Umfeld des Veranstaltungsorts, wo der Marsch fürs Läbe stattfand, zu einer illegalen Gegendemonstration und vermischten sich dort mit zufällig anwesenden Passanten. Müsste dem Begehrenssteller im 2021 wie im 2019 erneut ein Umzug bewilligt werden, würde faktisch im Sinne der Gleichbehandlung kein Weg daran vorbeiführen, auch wieder eine Gegenveranstaltung in Form eines Umzugs als Protestmöglichkeit gegen die Anliegen des Begehrensstellers zu bewilligen. Die Teilnehmenden einer solchen legalen Gegenveranstaltung drücken ihren Protest gegen die Anliegen des Begehrensstellers mit legalen rechtsstaatlichen Mitteln aus. Entgegen den Vorbringen des Begehrensstellers kann diese legale Protestmöglichkeit nicht einfach verboten oder auf ein anderes Datum verschoben werden, wie er das vorschlägt. Die Meinungs- und Versammlungsfreiheit gilt nämlich gleichermaßen für alle Personen, die ein Anliegen oder auch einen Protest gegen ein Anliegen anderer in gesetzeskonformer Weise zum Ausdruck bringen wollen. Zudem hätten sich 2019 ohne die bewilligte legale Gegenveranstaltung höchstwahrscheinlich noch mehr Gegendemonstrierende in unmittelbarer Nähe des Veranstaltungsorts des Marschs fürs Läbe eingefunden oder hätten ihrem Protest sogar – mangels einer legalen Protestmöglichkeit – ebenfalls mit illegalen Mitteln Gehör zu verschaffen versucht, wodurch die Situation rund um den Marsch fürs Läbe noch stärker eskaliert wäre. 2019 manifestierte sich in der Stadt Zürich somit zusätzlich erstmals das Bedürfnis einer namhaften Anzahl Personen nach einer legalen Protestmöglichkeit gegen die Anliegen des Begehrensstellers in Form einer Gegenkundgebung. Allerdings konnte auch die legale Gegenveranstaltung nicht verhindern, dass sich, wie in den Vorjahren, zeitgleich zahlreiche gewalttätige Gegendemonstrierende illegal im unmittelbaren Umfeld des Marschs fürs Läbe 2019 einfanden. Für das Jahr 2021 ist erneut mit einer solchen Gegenveranstaltung zu rechnen. Damit ergibt sich für die Stadtpolizei neu die Ausgangslage, dass sie einerseits mit einem massiven Polizeiaufgebot den Marsch fürs Läbe vor Angriffen gewalttätiger Gegendemonstrierender vor Ort schützen und neben dem polizeilichen Alltagsgeschäft zusätzlich erhebliche Ressourcen bereitstellen muss, um eine Gegenveranstaltung zu begleiten. Das ist nötig, um sicherzustellen, dass diese auf ihrer Route bleibt und es nicht zu direkten Begegnungen zwischen den Teilnehmenden der beiden legalen Umzüge kommt, was ein zusätzliches Eskalationspotenzial aufweist. Bereits 2019 hat die Stadtpolizei zu bedenken gegeben, dass die polizeilichen Ressourcen nicht ausreichen, zwei solche Veranstaltungen wirksam schützen zu können (vgl. Entscheid VB.2019.00453 E. 5.5.3). Anders als 2019 ist die Situation mit zwei Veranstaltungen mit notwendigem Polizeischutz 2021 bereits bei Erteilen der Veranstaltungsbewilligung für den Marsch fürs Läbe 2021 absehbar und daher auch von vornherein in der Planung mit zu berücksichtigen.

b) Massive Gewaltzunahme

Die Besammlung der Demonstrationsteilnehmenden auf dem Turbinenplatz konnte mit einem grossen polizeilichen Aufgebot so geschützt werden, dass keine Gegendemonstrierenden zum Besammlungsort vorstossen konnten. Sobald sich der Umzug in Bewegung setzte,

konnte die Stadtpolizei aber Störungen von Gegendemonstrierenden nur noch teilweise verhindern. Obwohl die konkrete Umzugsroute aus Sicherheitsgründen im Vorfeld nicht öffentlich kommuniziert wurde, wurden auf der Route Barrikaden errichtet. Erstmals wurden auch diverse Container in Brand gesetzt und Feuerwehrleute bei den Löscharbeiten tätlich angegriffen. Gegendemonstrierende versuchten permanent durch die Polizeisperrern zum Umzug zu gelangen, um die Teilnehmenden anzugreifen, teilten sich wieder auf und flohen in Seitengassen, um später erneut auf der vorgesehenen Umzugsroute anzugreifen. Die Einsatzkräfte, die gegen den ausartenden Protest wiederholt Tränengas und Gummischrot einsetzen mussten, wurden mit Steinen, Flaschen und Holzlatten beworfen. Es kam zu Sachschäden wie einem beschädigten Polizeifahrzeug und mehreren verletzten Polizeiangehörigen. Erstmals wurde bei einem Marsch fürs Läbe die körperliche Integrität der Sicherheits- und Rettungskräfte wesentlich verletzt, was sich namentlich mit Bezug auf letztere nicht einfach mit dem Verweis auf ein gewisses Berufsrisiko abtun lässt. Vielmehr verdeutlichen gerade die erstmaligen Angriffe gegen Rettungskräfte, die anders als Polizeiangehörige kein staatliches Gewaltmonopol verkörpern, nochmals die angestiegene Gewaltbereitschaft der Gegendemonstrierenden. Den Gegendemonstrierenden ist auch bewusst, dass ein sich ständig in Bewegung befindlicher Umzug mit einer grösseren Anzahl Teilnehmenden, wie sie die Veranstaltung Marsch fürs Läbe zwischenzeitlich erreicht hat, durch die Polizei nicht während der gesamten Umzugsdauer auf seiner gesamten Länge permanent und lückenlos abgeschirmt werden kann und nutzen dies gezielt aus, wodurch auch vermehrt unbeteiligte Personen betroffen werden. Die Gegendemonstrierenden sind heterogen zusammengesetzt, nicht immer klar erkennbar, mobil und vermischen sich mit zufällig vor Ort anwesenden Passanten in der anonymen Masse, weshalb es polizeitaktisch schwierig ist, gewalttätige Gegendemonstrierende von vornherein aber auch während des Umzugs isolieren zu können. Gemäss Ausführungen der Stadtpolizei bildete sich 2019 auf der Josefweise nämlich just in dem Moment ein Demonstrationszug in Richtung des Umzugs Marsch fürs Läbe, als sich dieser um 15.58 Uhr in Bewegung setzte. Dem Versuch der Polizei, den offensichtlich gewaltbereiten Zug einzukesseln, entzogen sich die etwa 80 Demonstrierenden, indem sie durch eine Hecke auf den Kinderspielplatz Josefweise flüchteten. Die eingesetzten Polizeikräfte gerieten durch den massiven Bewurf mit Flaschen, Holzlatten und Steinen von der Josefweise, Neugasse und den Viaduktbögen derart stark unter Druck, dass sie im Bereich Neugasse in Notwehr und Notwehrhilfe ungeplant Reizstoffwurfkörper einsetzen mussten. Für die zahlreichen unbeteiligten Personen, die sich zu diesem Zeitpunkt am Samstagnachmittag mit ihren Kindern auf dem Spielplatz aufhielten, ergab sich durch die zahlreich durch die Hecke in den Kinderspielplatz Flüchtenden und den Rauch aufgrund des ungeplanten Reizstoffeinsatzes eine angsteinflössende Situation.

Mit begangenen Delikten wie Brandstiftung, Körperverletzung, Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte und Landfriedensbruch war die Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit massiv. Zudem wurden, wie das obige Beispiel illustriert, auch unbeteiligte Personen erheblich von den Auseinandersetzungen zwischen Gegendemonstrierenden und den Polizeikräften tangiert.

c) Vorzeitiger Umzugsabbruch aus Sicherheitsgründen

Als Folge der Tumulte konnte der bewilligte Demonstrationszug zunächst erst mit einer dreiviertelstündigen Verzögerung starten. Anschliessend konnte aus Sicherheitsgründen auch die geplante bewilligte Route nicht eingehalten werden, sondern musste abgekürzt werden, indem die Demonstrationsteilnehmenden nach einem verkürzten Marsch aus Sicherheitsgründen wieder auf den Kundgebungsort zurückbegleitet werden mussten. Erstmals ergab sich somit beim Marsch fürs Läbe 2019 auch die Situation, dass der Umzug aus Sicherheitsgründen faktisch vorzeitig abgebrochen werden musste.

Gerade diese erstmals aufgetretene Notwendigkeit eines vorzeitigen Umzugsabbruchs zeigt klar, dass ein Umzug im Gegensatz zum Kundgebungsplatz gerade auch für die Teilnehmenden selber ein massiv höheres Risiko für Leib und Leben darstellt. Wenn der Begehrenssteller also noch immer ausführen lässt, die Stadtpolizei habe den Marsch auch 2019 gut schützen können, bagatellisiert er damit bewusst die massiven Risiken für die Teilnehmenden, aber auch für die Sicherheits- und Rettungskräfte und die Beeinträchtigung von unbeteiligten Drittpersonen.

d) Eignung

Sicherheitsrelevante Punkte sind legitime Gründe, um eine Bewilligung nur einschränkend zu erteilen. Die Durchführung und Bewilligung einer Kundgebung anstelle eines Umzugs ist ein geeignetes Mittel, einerseits die Meinungs- und Versammlungsfreiheit zu gewährleisten und gleichzeitig drohende Gewaltausschreitungen zu verhindern und die Grundrechte von unbeteiligten Dritten zu schützen.

e) Erforderlichkeit

Die aktuellen Erfahrungen von 2019, die unter anderem zu verletzten Polizeiangehörigen und einem vorzeitigen Umzugsabbruch aus Sicherheitsgründen führten, zeigen, dass zwischenzeitlich eine Situation erreicht ist, in der im Fall eines Umzugs die notwendige staatliche Schutzgewährung mit verhältnismässigen gesetzlichen Mitteln faktisch nicht länger sichergestellt ist. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Pflicht des Staats zum polizeilichen Schutz einer Demonstration auf öffentlichem Grund vor gewalttätigen Gegendemonstrierenden nicht absolut sein kann. Das Gemeinwesen hat gemäss BGE 132 I 256 E. 3 zwar für einen ausreichenden Polizeischutz zu sorgen, kann und muss aber nicht einen x-beliebigen Schutz gewähren. Die Schutzpflicht des Staats ist also an den Kapazitäten und konkreten tatsächlichen Möglichkeiten der Behörden, namentlich der Polizeikräfte, zu messen (BGE 1C_586/2019 E. 7.5). Beim Entscheid über die einzusetzenden polizeilichen Mittel steht den Behörden zudem ein grosser Ermessensspielraum zu. Lässt sich eine Versammlung nicht mit angemessenen Mitteln vor Störungen schützen und ist mit grosser Wahrscheinlichkeit mit Gewalttätigkeiten zu rechnen, kann die Behörde eine Versammlung sogar ganz verbieten (BGE 124 I 267 E. 3a). Auch der EGMR verlangt lediglich, dass vernünftige und angemessene Massnahmen und Mittel zur Gewährleistung einer Demonstration zu ergreifen sind. Deshalb ist die vom Begehrenssteller verlangte Verstärkung durch den Beizug von Truppen des Bundes gestützt auf die Militärgesetzgebung ausgeschlossen. Dies wäre definitiv nicht mehr angemessen und verhältnismässig. Gemäss § 24 POG unterstützen sich die kommunalen Polizeien und die Kantonspolizei gegenseitig bei der Aufgabenerfüllung. Auch der Beizug von zusätzlichen Polizeikräften der Kantonspolizei könnte die Sicherheitsproblematik im Zusammenhang mit dem Umzug nicht entscheidend verbessern, da ein sich bewegendes Umzug mit einer grösseren Teilnehmendenzahl nie hermetisch gegen Störungen und gefährliche Angriffe auf die Umzugsteilnehmenden abgeriegelt werden kann. Im Umzug befinden sich erfahrungsgemäss auch Personen mit erhöhter Verletzlichkeit wie ältere Personen, Frauen und Kinder, auf die bei einem polizeilichen Einsatz entsprechend Rücksicht zu nehmen ist (§§ 10 und 11 PolG), weshalb gewisse polizeiliche Einsatz- und Distanzmittel wie beispielsweise Gummischrot, Reizstoffe oder Polizeimehrzweckstöcke – wenn überhaupt – nur zurückhaltend eingesetzt werden können. Die relevante Gefährdungssituation während des Umzugs, namentlich für die Teilnehmenden selbst, bleibt daher bestehen, unabhängig davon, wie gross das eingesetzte Polizeiaufgebot ist.

Wegweisungen gegen Personen wurden bereits bis anhin in erheblichem Umfang ausgesprochen, können wiederholte massive Angriffe auf den Umzug aber nicht verhindern. Präventive

Wegweisungen sämtlicher 175 im Jahr 2019 identifizierter Personen oder gar einer nicht näher bezeichneten vorgängigen «Isolation» derselben, mit der der Begehrenssteller mutmasslich eine Art präventiven Polizeigewahrsam meinen dürfte, fehlt eine gesetzliche Grundlage. So stehen etwa die im Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (LS 551.19) vorgesehenen vorbeugenden polizeilichen Massnahmen wie beispielsweise Meldeauflage oder Präventivgewahrsam im vorliegenden Fall von vornherein nicht zur Verfügung, da der Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung fehlt. Das sind also ebenfalls keine angemessenen und verhältnismässigen Mittel. Zudem dürfte der Kreis der effektiven Störerinnen und Störer noch wesentlich grösser werden und sich teilweise anders zusammensetzen. Schliesslich lassen sich auch nicht alle Störerinnen und Störer in der allgemeinen Menschenmasse von vornherein isolieren, da sie nicht einheitlich auftreten und erkennbar sind. Sie sind mobil und können sich über die Kommunikation via Smartphones ständig austauschen und sich so kurzfristig immer wieder anders organisieren. Sie teilen sich auch wiederholt in verschiedene grössere Gruppen auf, sodass die Polizeiangehörigen gleichzeitig an verschiedenen Örtlichkeiten im Umfeld der Umzugsroute handeln müssen und dadurch die Polizeikräfte entsprechend gebunden sind. Die vorhersehbare schwere Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beim Umzug kann durch die Polizei mit den ihr zur Verfügung stehenden polizeilichen Mitteln also nicht wirksam verhindert werden.

Die Einschränkung auf eine Platzkundgebung, die das Verwaltungsgericht unter Berufung auf die Schutzpflicht von Demonstrationen mit Blick auf die Bewilligung für das Jahr 2019 als unverhältnismässig qualifizierte, muss heute daher anders beurteilt werden. Die Sicherheitsrisiken beim Umzug sind nämlich wie aufgezeigt konkret und erheblich und konzentrieren sich auf den Umzug selbst, während sich eine Platzkundgebung auf dem Turbinenplatz durch ein polizeiliches Grossaufgebot gut schützen und die Zugänge kontrollieren lassen. Die Sicherheitsrisiken betreffen vorab die Umzugsteilnehmenden selbst, aber auch zufällig vor Ort anwesende Dritte, die durch die Auseinandersetzungen mit Gegendemonstrierenden gefährdet und durch den massiven Polizeieinsatz etwa durch Einsätze von Tränengas und Gummischrot indirekt betroffen werden. Schliesslich geht es auch um die Eigensicherung der Polizei- und Rettungskräfte, damit Letztere selber keinen Gesundheitsschaden erleiden. In all diesen Fällen geht es also um den Schutz des existentiellen Grundrechts auf Leib und Leben (Art. 10 BV), das gemäss Art. 36 Abs. 2 BV entsprechend zu beachten und zu gewichten ist. Teilnehmende an einem behördlich bewilligten Umzug gehen nämlich davon aus, dass sie keinen unkalkulierbaren Sicherheitsrisiken ausgesetzt sind, da sie darauf vertrauen, dass die Demonstration andernfalls durch die Bewilligungsbehörde nicht in dieser Form bewilligt worden wäre. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Bewilligungsbehörde die Verantwortung für die Durchführung eines Umzugs nicht übernehmen kann. Auch die Interessen Dritter an einem möglichst ungestörten Ablauf ihrer persönlichen und gewerblichen Verrichtungen an einem Samstagnachmittag sind im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu berücksichtigen. Nicht zuletzt werden durch gewaltsame Auseinandersetzungen auch der Detailhandel und Gastronomiebetriebe in der Umgebung in ihrem alltäglichen Handeln und somit auch in der Ausübung ihrer Grundrechte übermässig stark eingeschränkt. Schliesslich betreffen die Sicherheitsrisiken nicht zuletzt auch die eingesetzten Polizeiangehörigen und weitere städtische Mitarbeitende. 2019 wurden drei Polizeiangehörige verletzt, auch Mitarbeitende der Feuerwehr wurden direkt angegriffen und erheblich gefährdet. Wie die Erfahrungen 2019 klar gezeigt haben, ist also im vorliegenden Fall kein vernünftiger und verhältnismässiger Einsatz von Schutzmitteln möglich. Aus all diesen Gründen ist für das Jahr 2021 die Beschränkung auf eine Platzkundgebung geeignet und auch erforderlich.

Eine andere Routenwahl oder örtliche Verschiebung des Umzugs entschärft die Sicherheitsproblematik nicht, da bereits verschiedene Routen, darunter auch peripher gelegene, ausprobiert wurden. Auch bei der vorliegend vom Begehrenssteller vorgeschlagenen Route im Kreis 1 könnte ein Umzug an mehreren Orten leicht angegriffen werden. Entgegen der Ansicht des Begehrensstellers ist es für die Polizeikräfte dort sogar noch schwieriger als im Kreis 5, den notwendigen Schutz gewährleisten zu können. Bei keiner der möglichen Routen konnte und kann die Sicherheit wirklich gewährleistet werden. Im Vergleich zum sicheren Turbinenplatz, der aufgrund seiner Grösse und der quadratischen übersichtlichen Form mit den entsprechenden Zugängen von den Polizeikräften gemäss den Erfahrungen gehörig geschützt und überblickt werden kann, ist der vom Begehrenssteller verlangte offenere, kleinere und unübersichtliche Münsterhof als Kundgebungsort für einen solchen Hochrisikoanlass mit vielen Teilnehmenden nicht geeignet, zumal dort im Umfeld auch noch mit mehr zufällig anwesenden Passanten zu rechnen ist, die unfreiwillig in die Scharmützel zwischen Demonstrierenden, Gegendemonstrierenden und Polizeiangehörigen einbezogen werden könnten. Die Örtlichkeit Münsterhof bietet also eine sehr schlechte Ausgangslage für den Schutz der Demonstrationsteilnehmenden durch die Polizei. Der an Samstagen intensiv für den Publikumsverkehr genutzte Platz mitten in der Innenstadt müsste komplett abgeriegelt werden, was eine massive Einschränkung für die Bevölkerung und das Gewerbe bedeuten würde. Im Gebiet des benachbarten ÖV-Knotenpunkts Paradeplatz samt Bahnhofstrasse ist es aufgrund der dortigen Personendichte für die Polizei bei den Eingangsachsen zum Münsterhof unmöglich, Teilnehmende des Marschs fürs Läbe, unbeteiligte Passanten sowie Störerinnen und Störer voneinander trennen bzw. entsprechend kanalisieren zu können. Die zu erwartenden Auseinandersetzungen an diesen Eingangsachsen würden eine erhebliche Gefährdung von Personen mit sich bringen. Zudem sind die an den Münsterhof angrenzenden engen und unübersichtlichen Gassen der Altstadt polizeitaktisch äusserst schwierig zu beschützen und können daher durch die Polizei nicht mit verhältnismässigem Aufwand gesichert werden. Sobald die gewaltbereiten Gegnerinnen und Gegner der Kundgebung feststellen, dass die Zugänge zum Münsterhof nicht möglich sind, können diese nach Einschätzung der Polizei ihre Aktivitäten auch gegen andere mögliche Feindbilder richten. Im Umfeld des Münsterhofs bieten sich, im Gegensatz zum Umfeld des Turbinenplatzes, dafür zahlreiche besonders sensible Objekte an. Dazu zählen etwa Zunfthäuser, öffentliche Gebäude oder Banken. Für die Sicherstellung der polizeilichen Reaktionsfähigkeit gegenüber einer sehr mobilen Gegenseite im engen und unübersichtlichen Einsatzbereich der Altstadt würde eine hohe Zahl von Einsatzmitteln zusätzlich gebunden. Die öffentliche Ordnung und Sicherheit wäre im Umfeld Münsterhof somit massiv gefährdet, weshalb der Münsterhof als Kundgebungsplatz nicht infrage kommt. Die Stadtpolizei hat in den vergangenen Jahren konkrete Erfahrungen mit unterschiedlichen Kundgebungsorten für den Marsch fürs Läbe gesammelt (Münsterhof: 2012, Hafendamm Enge: 2014, Marktplatz Oerlikon: 2015, Turbinenplatz: 2013 und 2019). Nach einem einmaligen Versuch konnten aber weder der Münsterhof noch der Hafendamm Enge ein zweites Mal zur Verfügung gestellt werden, sondern einzig der Turbinenplatz. Zudem war die Zahl der Teilnehmenden und Gegendemonstrierenden auf dem verlangten Münsterhof deutlich geringer, als die Kundgebung 2012 dort stattfand. Bereits damals kam es zu verschiedenen Provokationen und Störungen durch eine Gegenkundgebung, bei der Blockaden errichtet und Wurfgegenstände geschleudert wurden. Im Weiteren versperrten Personengruppen die wichtige Rettungsachse zum Münsterhof. Heute ist insbesondere die Zahl der gewaltbereiten Gegendemonstrierenden wesentlich höher und es kommt nachweislich auch viel schneller und massiver zu Gewaltanwendungen als 2012. Ein gleich geeigneter Kundgebungsplatz samt Umgebung für die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit wie der Turbinenplatz steht also nicht zur Verfügung.

f) Zumutbarkeit

Bezüglich Zumutbarkeit der verfügten Einschränkung ist zunächst noch einmal festzuhalten, dass dem Begehrenssteller die Durchführung der Veranstaltung Marsch fürs Läbe und die damit verbundene Betätigung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit vorliegend nicht verboten, sondern einzig aus sicherheitspolizeilichen Gründen in räumlicher Hinsicht dahingehend eingeschränkt wurde, dass ihm lediglich eine Platzkundgebung auf dem Turbinenplatz bewilligt wurde. Darüber hinaus erfolgten keine weiteren Einschränkungen und dem Begehrenssteller wurde als Veranstaltungstermin wunschgemäss der Samstag, 18. September 2021, bewilligt. Die Sicherheit der Teilnehmenden sollte nicht zuletzt auch für den Veranstalter selber einen hohen Stellenwert einnehmen. Dies umso mehr bei einer Veranstaltung, an der sich zahlreiche besonders verletzbare Personen unter den Teilnehmenden befinden, die allfälligen körperlichen Angriffen während eines Umzugs weitgehend wehrlos ausgeliefert sind und für die entsprechende Folgen besonders gravierend sein können.

Bezüglich Veranstaltungsort kann der Veranstalter nicht verlangen, eine Kundgebung an einem bestimmten Ort, zu einem bestimmten Zeitpunkt und unter selbst bestimmten Rahmenbedingungen durchzuführen, sondern lediglich Anspruch darauf haben, dass der mit der Veranstaltung beabsichtigten Appellwirkung Rechnung getragen wird (BGE 132 I 256 E. 3; BGE 1C_322/2011 E. 2; BGE 1C_485/2013 E. 2.1). Die Anzahl zentral gelegener Plätze mit entsprechender Grösse in der Stadt Zürich, die an einem Samstagnachmittag mit notorisch hohem Publikumsaufkommen bei ausreichender Sicherheit für einen Hochrisikoanlass mit absehbaren massiven gewaltsamen Ausschreitungen zur Verfügung gestellt werden können, ist von vornherein begrenzt. Veranstaltende beabsichtigen für ihr Anliegen in der Regel naturgemäss eine maximale Appellwirkung und verlangen dafür die am zentralsten gelegenen und attraktivsten Orte der Stadt in Seenähe. Das ist aus ihrer Sicht zwar nachvollziehbar, je nach Örtlichkeit und Sicherheitslage aber nicht durchwegs möglich. Daher braucht es auch hier einen Interessenausgleich zwischen einer vom Veranstalter beabsichtigten maximalen und einer gebotenen, angemessenen Appellwirkung an einem sicheren Ort. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die vom Begehrenssteller beantragte Veranstaltung nicht an einen bestimmten Standort oder Platz gebunden ist. Bei allen bisherigen Veranstaltungen Marsch fürs Läbe war aufgrund der massiven Sicherheitsrisiken die Sichtbarkeit sowohl des Umzugs als auch des Veranstaltungsorts für die Öffentlichkeit schon deshalb stark eingeschränkt, weil ein dichter Cordon von Polizeiangehörigen die Veranstaltung samt Umzug abriegeln musste und die massiven Ausschreitungen zudem mögliche Adressatinnen und Adressaten der Appellwirkung auf Abstand hielten. Der vorgesehene Appellzweck der Meinungsfreiheit, sich auch gegenüber einem (zufällig) vor Ort anwesenden Publikum äussern zu können, ist rein faktisch nicht möglich, da aufgrund der erwähnten, aus Sicherheitsgründen notwendigen polizeilichen Abschirmung gar kein wirklicher Kontakt mit einem Publikum vor Ort stattfinden kann. Auch konnte bei keinem der bisher durchgeführten Märsche fürs Läbe in Zürich, unabhängig davon in welchem Quartier die Veranstaltung stattfand, eine Anziehungswirkung für ein grösseres lokales Publikum festgestellt werden. Die Appell- und Publizitätswirkung besteht in der entsprechenden Berichterstattung in den Medien und im Web über die Veranstaltung und dabei stattfindende gewalttätige Ausschreitungen, aber nicht im Kontakt zu einem vor Ort anwesenden Publikum an der Umzugsroute, das die proklamierte Meinung wahrnehmen könnte. Es gibt faktisch kein solches Publikum, dem Anliegen vor Ort nähergebracht werden könnten. Beim Turbinenplatz ist die Sicherheit - wie die Erfahrungen wiederholt gezeigt haben - gewährleistet und es handelt sich doch um einen zentral gelegenen, verkehrlich bestens erschlossenen, gut erreichbaren und grossen Platz, der vom Begehrenssteller während der Veranstaltungszeit nach seinen Vorstellungen genutzt werden kann. In unmittelbarer Nähe befinden

sich Einkaufsmöglichkeiten, Kulturbetriebe, Kinos, Gastronomieangebote, Berufsschulen, Hotels, Wohnungen und Büros. Die Appellwirkung ist daher aufgrund der oben beschriebenen Umstände auf diesem Platz entsprechend gegeben.

Angesichts der dargelegten konkreten Gefährdungslage für die Teilnehmenden selbst und für weitere Personen, die sich vorliegend nicht anders als mit einer Reduktion auf eine Platzkundgebung auf dem Turbinenplatz beschränken lässt, überwiegt das öffentliche Interesse an einer sicheren Durchführung der Veranstaltung Marsch fürs Läbe 2021 das private Interesse des Begehrensstellers an der Durchführung eines Umzugs mit Kundgebungsort im Kreis 1 anstelle der bewilligten Platzkundgebung auf dem Turbinenplatz im Kreis 5. Selbstverständlich würde in diesem Fall auch eine allfällige Gegenkundgebung am 18. September 2021 lediglich in Form einer Platzkundgebung und räumlich klar getrennt bewilligt, sodass Gegnerinnen und Gegner sowie Befürworterinnen und Befürworter von Abtreibungen in der Ausübung ihrer Grundrechte gleichbehandelt werden.

8. Zusammenfassung

Aufgrund der besonderen sicherheitspolizeilichen Umstände und unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat die Bewilligungsbehörde die verfassungsmässigen Grundrechte des Begehrensstellers vorliegend nicht leichtfertig eingeschränkt. Aufgrund der veränderten Ausgangslage mit den aktuellen Erfahrungen bei der Durchführung des Marschs fürs Läbe 2019 besteht bei einer erneuten Durchführung mit Umzug im 2021 die konkrete Gefahr von gewaltsamen Tumulten mit Sachbeschädigungen und Verletzungen, die sich auch durch einen massiven Einsatz von Polizeikräften nicht wirklich unterdrücken lassen. Trotz eines polizeilichen Grossaufgebots mit rund 360 Mitarbeitenden der Stadtpolizei konnte wegen der ausufernden gewaltsamen Proteste der Umzug im Jahr 2019 aus sicherheitspolizeilichen Gründen erstmals nicht mehr wie bewilligt durchgeführt werden und musste vorzeitig abgebrochen werden. Andere, mildere Mittel, um die bestehenden Sicherheitsbedenken auf ein vertretbares Mass zu reduzieren, sind gestützt auf die aktuelle Lageeinschätzung nach dem Marsch fürs Läbe 2019 nicht ersichtlich. Die Bewilligungsbehörde kann die Sicherheit für die Teilnehmenden mit einem Umzug nicht gewährleisten. Daher ist die Beschränkung auf eine Platzkundgebung ohne Umzug vorliegend nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich und zumutbar, um die mit dem Marsch fürs Läbe verbundene Gefährdungslage auf ein vertretbares Mass zu reduzieren und die allgemeine Sicherheit für die Bevölkerung zu garantieren. Dem Begehrenssteller wurde trotz der verfügten Einschränkung die Betätigung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit im öffentlichen Raum mit einer entsprechenden Appellwirkung mittels einer Platzkundgebung zum gewünschten Zeitpunkt und mit gewünschter Zeitdauer im Zentrum von Zürich ermöglicht.

Bei der dargelegten Sach- und Rechtslage erweisen sich die Einwendungen des Begehrensstellers als unerheblich, weshalb das Begehren um Neubeurteilung abzuweisen ist. Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die Kosten dem Begehrenssteller aufzuerlegen (§ 13 VRG i. V. m. Art. 19 lit. a dritter Spiegelstrich Reglement über allgemeine Gebühren der Stadtverwaltung [GebR, AS 681.100]). Eine Parteientschädigung ist im Verwaltungsverfahren vor dem Stadtrat gestützt auf § 17 Abs. 2 VRG generell ausgeschlossen (Kaspar Plüss, in: VRG-Kommentar, 3. Auflage, Zürich 2014, § 17 N. 10).

