

# **Beschluss des Stadtrats**

vom 19. Juni 2024

GR Nr. 2024/226

# Nr. 1838/2024

Dringliche Schriftliche Anfrage von Moritz Bögli, Leah Heuri und Anna Graff und 28 Mitunterzeichnenden betreffend Polizeieinsatz an der Universität Zürich wegen den Aufrufen zu pro-palästinensischen Aktionen, Einsatzdispositiv und rechtliche Grundlage des Einsatzes, Einschätzung der Verhältnismässigkeit und der Gefahrenlage an der Universität, Einbezug der Universitätsleitung, Hintergründe zu den Zugangskontrollen, den sichergestellten Gegenständen und den Wegweisungen

Am 22. Mai 2024 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Moritz Bögli (AL), Leah Heuri, Anna Graff (beide SP) und 28 Mitunterzeichnende folgende Dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2024/226, ein:

Am 17. Mai führte die Stadtpolizei einen Polizeieinsatz an der Universität Zürich durch. Dabei wurden zuerst flächendeckende Zugangskontrollen zum Hauptgebäude der Universität durchgeführt, bevor es im Verlauf des Nachmittags geschlossen wurde. Laut der Medienmitteilung¹ der Stadtpolizei vom 17. Mai 2024 fand der «Polizeieinsatz wegen Aufrufen zu pro palästinensischen Aktionen» statt. Eine pro palästinensische Kundgebung vom 14. Mai am gleichen Ort verlief friedlich.

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

- Wie lautete das Einsatzdispositiv für den Einsatz an der Universität Zürich? Was waren die Handlungsrichtlinien der Sicherheitsvorsteherin? Bitte um Beilage des Einsatzbefehls im Wortlaut.
- In wessen Auftrag führte die Stadtpolizei diesen Einsatz durch und auf Grund welcher rechtlichen Grundlage?
- Inwiefern erfüllte der Einsatz die Anforderung bezüglich Verhältnismässigkeit nach §10 PolG? Welche milderen Massnahmen i.S.v. § 10 Abs. 2 PolG wurden geprüft und warum wurden diese für nicht geeignet befunden?
- 4. Die Universität Zürich, welche als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt Hausherrin des Gebäudes ist, liess in einer Medienmitteilung² verlauten, dass die Universitätsleitung von der Stadtpolizei nicht einbezogen wurde. Kann der Stadtrat dies bestätigen? Falls ja, warum hat man die Universitätsleitung nicht vorhingehend über den Einsatz informiert? Welche Kommunikation gab es zwischen der Universitätsleitung und dem Sicherheitsdepartement vor und während des Einsatzes? Bitte um Beilage aller Emails und/oder Protokolle.
- Welche Kommunikation gab es bezüglich des Einsatzes im Vorhinein mit der kantonalen Bildungsdirektion?
  Bitte um Beilage aller Emails und/oder Protokolle.
- Welche Kommunikation gab es bezüglich des Einsatzes im Vorhinein mit der kantonalen Sicherheitsdirektion?
  Bitte um Beilage aller Emails und/oder Protokolle.
- Wie schätzte das Sicherheitsdepartement die Gefahrenlage an der Universität ein? In ihrer Medienmitteilung schreibt die Stadtpolizei, dass der Einsatz «Aufgrund von Hinweisen zu Störaktionen» durchgeführt wurde.

https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtpolizei zuerich/medien/medienmitteilungen/2024/05/polizeieinsatz wegenaufrufenzupropalaestinensischenaktionen.html

https://www.news.uzh.ch/de/articles/media/2024/Polizeieinsatz.html



- Inwiefern ist es verhältnismässig, mit dieser Begründung den Zugang zu einem öffentlichen Gebäude für hunderte Studierende einzuschränken, wenn diese zudem von der Hausherrin nicht einmal gefordert wurde?
- 8. Lagen dem Sicherheitsdepartement konkrete und ernsthafte Hinweise auf eine drohende Gefahrenlage vor, welche den umfassenden Polizeieinsatz mit Personenkontrollen im Rahmen der Gefahrenabwehr rechtfertigten? Wenn ja, welche? Gab es einen begründeten Verdacht, dass es zu Vergehen oder Verbrechen kommen könnte? Inwiefern legitimieren «Hinweise auf geplante Störaktionen», bei denen davon ausgegangen werden musste, dass es sich lediglich um Übertretungshandlungen gegen die Allgemeine Polizeiverordnung gehandelt hätte, die flächendeckenden Personenkontrollen und die an diverse Personen ausgesprochenen Wegweisungen?
- 9. Auf welcher rechtlichen Grundlage wurden von der Stadtpolizei «präventive Zugangskontrollen» zum Hauptgebäude der Universität durchgeführt? Welches öffentliche Interesse lag für den Einsatz vor? Wie beurteilt der Stadtrat die Legalität dieses Einsatzes bezüglich Art. 36 BV? Wurde von der Stadtpolizei eine Güterabwägung vorgenommen? Falls ja, wie sah diese aus?
- 10. Handelt es sich bei den Zugangskontrollen um Personenkontrollen? Falls ja, wurden diese nach Dienstvorschrift erfasst? Inwiefern ist das Verlangen des Vorweisens einer UZH-Legi anstelle bzw. zusätzlich zum Vorweisen eines amtlichen Ausweises konform mit den gesetzlichen Vorgaben nach § 21 PolG sowie übergeordneten Rechtsgrundlagen?
- 11. Wer durfte das Gebäude betreten? Wie lautete der entsprechende Einsatzbefehl?
- 12. Studierende gaben an, dass Polizist\*innen auf Nachfrage bezüglich Kontrollgrund sagten, dass die Universität nicht wolle, das an der Universität demonstriert wird. Welche Anweisung wurde den Polizist\*innen gegeben, was auf Nachfrage als Grund für die Kontrolle angegeben werden sollte? Inwiefern ist diese Aussage des Polizisten vereinbar mit der bereits erwähnten Medienmitteilung der Universität?
- 13. Auch nicht bewilligte Demonstrationen und Kundgebung sind laut der Rechtsprechung des Bundesgerichts grundrechtlich geschützt. Die vorhergehende Besetzung des Lichthofes im Hauptgebäude der Universität vom 14. Mai 2024 verlief friedlich. Warum und mit welcher rechtlichen Grundlage hat die Stadtpolizei beschlossen, erneute politische Aktionsformen ohne entsprechenden Willen der Universität als Hausherrin zu unterbinden bzw. zu erschweren? Inwiefern ist dies mit der Rechtsprechung bezüglich Grundrechte zu vereinbaren?
- 14. Laut einer Stellungnahme des Verbands der Studierenden der Universität Zürich VSUZH³ wurden die persönlichen Gegenstände von Studierenden durchsucht, die das Hauptgebäude der Universität betreten wollten. Inwiefern existierte die rechtliche Grundlage nach § 36 Abs. 1 PolG? Inwiefern dienten die Durchsuchungen der unmittelbaren Gefahrenabwehr und um welche Gefahr handelte es sich hierbei?
- 15. Wurden Gegenstände sichergestellt? Falls ja, bitte um vollständige Auflistung inkl. Beschreibung.
- 16. Wie viele Wegweisungen wurden ausgesprochen? Bitte um Auflistung nach Zeit, Grund und Perimeter. Inwiefern erfüllen die von der Polizei vorgebrachten Störaktion die rechtlichen Anforderungen bezüglich Wegweisungen nach § 33 PolG?
- 17. Aktivist\*innen zufolge wurde einer Person ein Rayonverbot für den gesamten Kreis 1 ausgesprochen, weil diese eine Keffiyeh anhatte. Wie beurteilt der Stadtrat die Rechtsmässigkeit dieser Wegweisung?
- 18. Als die weggewiesene Person kurze Zeit später mit einer juristischen Vertretung bei der Einsatzleitung eine schriftliche Verfügung der Wegweisung verlangte, wurde dies vom Einsatzleiter mit Hinweis auf das Feedbackmanagement der Stadtpolizei verweigert. Warum wurde dies verweigert? Welche Praxis verfolgt die Stadtpolizei, wenn schriftliche Verfügungen für eine mündlich ausgesprochene Wegweisung verlangt werden?

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> <a href="https://www.instagram.com/p/C7FOVgEIZDy/?utm\_source=ig\_web\_copy\_link&igsh=MzRIODBiN-WFIZA%3D%3D">https://www.instagram.com/p/C7FOVgEIZDy/?utm\_source=ig\_web\_copy\_link&igsh=MzRIODBiN-WFIZA%3D%3D</a>



Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

#### Frage 1

Wie lautete das Einsatzdispositiv für den Einsatz an der Universität Zürich? Was waren die Handlungsrichtlinien der Sicherheitsvorsteherin? Bitte um Beilage des Einsatzbefehls im Wortlaut.

In den sozialen Medien wurde dazu aufgerufen, am 17. Mai 2024, 12 Uhr, eine Aktion zu starten, sollte die Universität Zürich nicht auf die von den Studierenden gestellten Forderungen eingehen (Boykott der Universitäten in Israel usw.). Da es sich um einen nicht planbaren Polizeieinsatz mit spontaner Lagebewältigung handelte, wurden die Einsatzkräfte ad hoc disponiert und geführt. Es existieren daher keine vorab erstellten Planungs- und Befehlsdokumente. Ebenso wenig gab es Handlungsrichtlinien der Sicherheitsvorsteherin.

# Frage 2

# In wessen Auftrag führte die Stadtpolizei diesen Einsatz durch und auf Grund welcher rechtlichen Grundlage?

Die Stadtpolizei verfügte über Informationen, wonach die Universität Zürich allenfalls besetzt werden könnte. Der Stadtpolizei wurde im Rahmen der Vorermittlungen von Vertretungen der formell für die Universität zuständigen Kantonspolizei mitgeteilt, dass man in einem telefonischen Kontakt mit dem Rektorat der Universität Zürich stehe und dass die Universität – im Falle einer Besetzung – einen Strafantrag stellen würde. Mit Blick auf die vorhergehenden Aktionen rund um die ETHZ, die Universität Zürich und die ZHDK musste die Stadtpolizei davon ausgehen, dass den Aufrufen auch konkrete Besetzungsmassnahmen folgen würden. Dementsprechend hat die Stadtpolizei im Rahmen ihres Auftrags gehandelt, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten, insbesondere mit Blick auf die polizeirechtliche Gefahrenabwehr und im Sinne der Verhinderung von Straftaten (§ 3 Abs. 1 und 2 lit. a und c Polizeigesetz [PoIG, LS 550.1]; §§ 7 ff. und § 17 Polizeiorganisationsgesetz [PoG, LS 551.1]). Dies – wie erwähnt – in enger Zusammenarbeit und nach Absprache mit der Kantonspolizei Zürich (vgl. § 24 POG).

## Frage 3

Inwiefern erfüllte der Einsatz die Anforderung bezüglich Verhältnismässigkeit nach § 10 PolG? Welche milderen Massnahmen i.S.v. § 10 Abs. 2 PolG wurden geprüft und warum wurden diese für nicht geeignet befunden?

Die Stadtpolizei hat ihren Auftrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gestützt auf das Polizeirecht wahrgenommen (vgl. Antwort zu Frage 1). Berechtigten Studierenden wurde der Zutritt nicht verwehrt. Die Stadtpolizei hat jederzeit verhältnismässig gehandelt und die mildest möglichen Massnahmen ergriffen.



# Frage 4

Die Universität Zürich, welche als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt Hausherrin des Gebäudes ist, liess in einer Medienmitteilung verlauten, dass die Universitätsleitung von der Stadtpolizei nicht einbezogen wurde. Kann der Stadtrat dies bestätigen? Falls ja, warum hat man die Universitätsleitung nicht vorhingehend über den Einsatz informiert? Welche Kommunikation gab es zwischen der Universitätsleitung und dem Sicherheitsdepartement vor und während des Einsatzes? Bitte um Beilage aller Emails und/oder Protokolle.

Die Stadtpolizei hatte am Vormittag des betreffenden Tages Kontakt mit der formell für die Universität Zürich zuständigen Kantonspolizei Zürich. Von Seiten Kantonspolizeiführung wurde dem Pikett-Funktionär der Stadtpolizei mitgeteilt, dass die Universität Zürich eine Besetzung nicht tolerieren und einen entsprechenden Strafantrag stellen würde. In der Folge hat die Stadtpolizei entschieden, ausserhalb der Universität und damit auf öffentlichem Grund Personenkontrollen durchzuführen. Damit ist sie ihrem polizeirechtlichen Auftrag nachgekommen. Eine direkte Absprache zwischen der Universitätsleitung und der Stadtpolizei hat es nicht gegeben. Dies ist für das polizeiliche Handeln ausserhalb der Universität auch nicht nötig. Dennoch wird das Polizeikommando mit der Leitung der Universität Zürich im Sinne einer Nachbearbeitung das Thema «Intervention im Umfeld der Universität Zürich» besprechen.

#### Frage 5

Welche Kommunikation gab es bezüglich des Einsatzes im Vorhinein mit der kantonalen Bildungsdirektion? Bitte um Beilage aller Emails und/oder Protokolle.

Die Führung der Stadtpolizei stand in keinem direkten Kontakt mit Verantwortlichen der Bildungsdirektion des Kantons Zürich. Entsprechend verfügt die Stadtpolizei über keine E-Mails und/oder Protokolle betreffend die Kommunikation zwischen der Stadtpolizei und der Bildungsdirektion.

# Frage 6

Welche Kommunikation gab es bezüglich des Einsatzes im Vorhinein mit der kantonalen Sicherheitsdirektion? Bitte um Beilage aller Emails und/oder Protokolle.

Es fand ein mündlicher Austausch zwischen der Führung der Stadtpolizei, der Führung der Kantonspolizei Zürich und dem Vorsteher der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich statt. Zwischen diesen Parteien fand kein schriftlicher Verkehr statt (E-Mails, Protokolle usw.).

# Frage 7

Wie schätzte das Sicherheitsdepartement die Gefahrenlage an der Universität ein? In ihrer Medienmitteilung schreibt die Stadtpolizei, dass der Einsatz «Aufgrund von Hinweisen zu Störaktionen» durchgeführt wurde. Inwiefern ist es verhältnismässig, mit dieser Begründung den Zugang zu einem öffentlichen Gebäude für hunderte Studierende einzuschränken, wenn diese zudem von der Hausherrin nicht einmal gefordert wurde?

Die Grundhaltung der Universität Zürich am 17. Mai 2024 war, eine mehrstündige Besetzung nicht erneut zu dulden, wie sie am 14. Mai 2024 stattgefunden hatte. Das nachfolgende polizeiliche Handeln basierte auf dieser Ausgangslage und war – wie in den Antworten zu den



Fragen 2, 3 und 4 ausgeführt wurde – gesetzeskonform und verhältnismässig. Alle berechtigten Personen fanden Einlass.

#### Frage 8

Lagen dem Sicherheitsdepartement konkrete und ernsthafte Hinweise auf eine drohende Gefahrenlage vor, welche den umfassenden Polizeieinsatz mit Personenkontrollen im Rahmen der Gefahrenabwehr rechtfertigten? Wenn ja, welche? Gab es einen begründeten Verdacht, dass es zu Vergehen oder Verbrechen kommen könnte? Inwiefern legitimieren «Hinweise auf geplante Störaktionen», bei denen davon ausgegangen werden musste, dass es sich lediglich um Übertretungshandlungen gegen die Allgemeine Polizeiverordnung gehandelt hätte, die flächendeckenden Personenkontrollen und die an diverse Personen ausgesprochenen Wegweisungen?

Vorab ist auf die Antworten zu den Fragen 2–4 und 7 zu verweisen. Sodann ist klarzustellen, dass die Stadtpolizei keine Angaben zu ihrem taktischen Vorgehen macht. Der Begriff der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung umfasst ein weites polizeiliches Aufgabenspektrum. Dabei handelt es sich insbesondere – aber nicht nur – um die polizeirechtliche Gefahrenabwehr und die Verhinderung von Straftaten. Das polizeiliche Handeln richtet sich demnach nicht allein an Straftatbeständen aus, die allenfalls begangen werden könnten. Beim im vorliegenden Kontext relevanten Tatbestand des Hausfriedensbruchs i. S. v. Art. 186 Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) handelt es sich im Übrigen um ein Vergehen und hätte als Legitimation für die sicherheitspolizeiliche Präsenz und die polizeiliche Intervention ausserhalb der Universität bereits ausgereicht.

# Frage 9

Auf welcher rechtlichen Grundlage wurden von der Stadtpolizei «präventive Zugangskontrollen» zum Hauptgebäude der Universität durchgeführt? Welches öffentliche Interesse lag für den Einsatz vor? Wie beurteilt der Stadtrat die Legalität dieses Einsatzes bezüglich Art. 36 BV? Wurde von der Stadtpolizei eine Güterabwägung vorgenommen? Falls ja, wie sah diese aus?

Die Stadtpolizei hat keine «präventiven Zugangskontrollen» durchgeführt, sondern ihren Auftrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. zur Gefahrenabwehr und zur Verhinderung von Straftaten wahrgenommen und damit offensichtlich im öffentlichen Interesse gehandelt. Was die rechtlichen Grundlagen anbelangt, kann auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen werden. Die Stadtpolizei hat die mildest möglichen Mittel eingesetzt. Zuvor hat sie – wie bei jedem Einsatz – eine umfassende Güterabwägung vorgenommen und sich selbstverständlich mit der Frage der Rechtmässigkeit befasst. Der Polizeieinsatz vom Freitag, 17. Mai 2024, verlief korrekt und rechtmässig.

#### Frage 10

Handelt es sich bei den Zugangskontrollen um Personenkontrollen? Falls ja, wurden diese nach Dienstvorschrift erfasst? Inwiefern ist das Verlangen des Vorweisens einer UZH-Legi anstelle bzw. zusätzlich zum Vorweisen eines amtlichen Ausweises konform mit den gesetzlichen Vorgaben nach § 21 PolG sowie übergeordneten Rechtsgrundlagen?



Wenn es zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist, darf die Polizei eine Person anhalten, deren Identität feststellen und abklären, ob nach ihr oder nach Fahrzeugen, anderen Gegenständen oder Tieren, die sie bei sich hat, gefahndet wird (§ 21 Abs. 1 PolG). Demgegenüber wurden die Personen, die Einlass in die Universität Zürich wollten, lediglich nach ihrer Legitimation gefragt. Dabei genügte es, wenn die Personen sich mit einem Studentenausweis legitimierten. Personenkontrollen i. S. v. § 21 PolG fanden demnach nicht statt. Aufgrund des Sachverhalts und der Ausgangslage hätte die Polizei durchaus die Möglichkeit gehabt, Personenkontrollen gestützt auf § 21 PolG durchzuführen. Indessen hat sie mit Blick auf die Verhältnismässigkeit darauf verzichtet und lediglich die Studentenausweise bzw. mitgeführte Behältnisse einer optischen Kontrolle unterzogen.

# Frage 11

## Wer durfte das Gebäude betreten? Wie lautete der entsprechende Einsatzbefehl?

Allen berechtigen Personen wurde Zutritt zur Universität Zürich gewährt. Wie bereits in der Antwort zur Frage 1 erläutert, gab es keinen Einsatzbefehl.

### Frage 12

Studierende gaben an, dass Polizist\*innen auf Nachfrage bezüglich Kontrollgrund sagten, dass die Universität nicht wolle, das an der Universität demonstriert wird. Welche Anweisung wurde den Polizist\*innen gegeben, was auf Nachfrage als Grund für die Kontrolle angegeben werden sollte? Inwiefern ist diese Aussage des Polizisten vereinbar mit der bereits erwähnten Medienmitteilung der Universität?

Eine Stellungnahme zu angeblichen Aussagen oder Bemerkungen von involvierten Polizeiangehörigen ist nicht möglich, da diese Aussagen nicht belegt sind. Die involvierten Polizistinnen und Polizisten handelten gesetzeskonform und gestützt auf das geltende Recht.

# Frage 13

Auch nicht bewilligte Demonstrationen und Kundgebung sind laut der Rechtsprechung des Bundesgerichts grundrechtlich geschützt. Die vorhergehende Besetzung des Lichthofes im Hauptgebäude der Universität vom 14. Mai 2024 verlief friedlich. Warum und mit welcher rechtlichen Grundlage hat die Stadtpolizei beschlossen, erneute politische Aktionsformen ohne entsprechenden Willen der Universität als Hausherrin - zu unterbinden bzw. zu erschweren? Inwiefern ist dies mit der Rechtsprechung bezüglich Grundrechte zu vereinbaren?

Vgl. die Antworten zu den obigen Fragen. Selbstverständlich respektiert und beachtet die Stadtpolizei die verfassungsmässigen Grundrechte.

# Frage 14

Laut einer Stellungnahme des Verbands der Studierenden der Universität Zürich VSUZH wurden die persönlichen Gegenstände von Studierenden durchsucht, die das Hauptgebäude der Universität betreten wollten. Inwiefern existierte die rechtliche Grundlage nach § 36 Abs. 1 PolG? Inwiefern dienten die Durchsuchungen der unmittelbaren Gefahrenabwehr und um welche Gefahr handelte es sich hierbei?



Die Stadtpolizei hat im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit auch mitgeführte Behältnisse optisch kontrolliert, um etwaige Gegenstände sicherzustellen, die zur Ausübung von Straftaten hätten dienen können. Dabei stützte sie sich auf §§ 36 und 38 PolG.

## Frage 15

Wurden Gegenstände sichergestellt? Falls ja, bitte um vollständige Auflistung inkl. Beschreibung.

Es wurden ein Schal (schwarz/weiss) und eine Palästina-Fahne sichergestellt. Diese Gegenstände wurden am 21. Mai 2024 dem Eigentümer wieder ausgehändigt.

# Frage 16

Wie viele Wegweisungen wurden ausgesprochen? Bitte um Auflistung nach Zeit, Grund und Perimeter. Inwiefern erfüllen die von der Polizei vorgebrachten Störaktionen die rechtlichen Anforderungen bezüglich Wegweisungen nach § 33 PolG?

Aus den Antworten zu den Fragen 1–15 ergibt sich, dass die ausgesprochenen Wegweisungen gemäss § 33 lit. a und lit. b PolG rechtmässig erfolgten. Vor Ort wurden sieben Personen weggewiesen und zwei Personen verhaftet.

#### Frage 17

Aktivist\*innen zufolge wurde einer Person ein Rayonverbot für den gesamten Kreis 1 ausgesprochen, weil diese eine Keffiyeh anhatte. Wie beurteilt der Stadtrat die Rechtsmässigkeit dieser Wegweisung?

Die Wegweisung wurde nicht wegen der mitgetragenen «Keffiyeh» ausgesprochen, sondern wegen des Verdachts der Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration bzw. rechtswidrigen Besetzung einer Liegenschaft.

# Frage 18

Als die weggewiesene Person kurze Zeit später mit einer juristischen Vertretung bei der Einsatzleitung eine schriftliche Verfügung der Wegweisung verlangte, wurde dies vom Einsatzleiter mit Hinweis auf das Feedbackmanagement der Stadtpolizei verweigert. Warum wurde dies verweigert? Welche Praxis verfolgt die Stadtpolizei, wenn schriftliche Verfügungen für eine mündlich ausgesprochene Wegweisung verlangt werden?

Eine erste Wegweisung erfolgt mündlich und es wird keine Verfügung ausgestellt oder ausgehändigt (vgl. H.-J. Zatti in: Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, § 33 N. 13). Eine formelle Verfügung gemäss § 34 PolG erfolgt erst bei einer Widerhandlung gegen eine Wegweisung gemäss § 33 PolG. Es geht hier also nicht um die Frage einer Polizeipraxis, sondern um den Vollzug des geltenden Polizeirechts des Kantons Zürich.

Im Namen des Stadtrats Der Stadtschreiber Thomas Bolleter