



## Beschluss des Stadtrats

vom 16. April 2025

GR Nr. 2025/40

### Nr. 1156/2025

#### **Schriftliche Anfrage von Moritz Bögli und Anna Graff betreffend Rechtswidrige Wegweisungen im Rahmen des Polizeieinsatzes vom 17. Mai 2024 an der Universität Zürich, nachträgliche Beurteilung der Verhältnismässigkeit, Aufarbeitung der neuen Erkenntnisse, Massnahmen zur Vermeidung von rechtswidrigen Wegweisungen, Handlungsbedarf für ein niederschwelligeres Vorgehen gegen solche Anordnungen sowie Regelungen bezüglich der Erstellung von Einsatzbefehlen**

Am 29. Januar 2025 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Moritz Bögli (AL) und Anna Graff (SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2025/40, ein:

Am 17. Mai 2024 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. Im Rahmen des Einsatzes wurden verschiedene Wegweisungen ausgesprochen. Gemäss Medienberichten wurden nun mehrere am Einsatz ausgesprochene Anordnungen als rechtswidrig anerkannt.<sup>1</sup> Der Verband der Studierenden der Universität Zürich (VSUZH) hat zudem die Einspracheschrift<sup>2</sup> sowie eine Verfügung<sup>3</sup> und Wiedererwägungsverfügung<sup>4</sup> der Stadtpolizei veröffentlicht. Wegweisung sind ein häufig eingesetztes Mittel der Stadtpolizei. Viele Menschen verfügen nicht über die Ressourcen, um sich rechtlich gegen potentiell grundrechtswidrige Anordnungen zu wehren.

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

1. In der Antwort zur Anfrage GR Nr. 2024/226 meinte der Stadtrat, die Stadtpolizei habe «jederzeit verhältnismässig gehandelt und die mildest möglichen Massnahmen ergriffen». Der Polizeieinsatz sei «korrekt und rechtmässig» verlaufen. Inwiefern beurteilt der Stadtrat diese Aussage im Augenschein der neuen Erkenntnisse?
2. Konkret meinte der Stadtrat, dass «die ausgesprochenen Wegweisungen gemäss § 33 lit. a und lit. b PolG rechtmässig erfolgten». Hat der Stadtrat aufgrund der rechtskräftigen Wiedererwägungsverfügung seine Ansicht dementsprechend angepasst?
3. Beabsichtigen der Stadtrat und/oder die Stadtpolizei, sich bei den Betroffenen für die Verletzung ihrer Grundrechte zu entschuldigen?
4. Wie wurden die neuen Erkenntnisse intern aufgearbeitet? Sieht der Stadtrat Bedarf zur Anpassung der polizeilichen Praxis?
5. Welche Massnahmen erwägt der Stadtrat, um zukünftig rechtswidrige Wegweisungen und Einschränkungen der grundrechtlich garantierten Meinungs- und Versammlungsfreiheit möglichst zu vermeiden?

<sup>1</sup> <https://www.tagesanzeiger.ch/pro-palaestina-proteste-an-uni-zuerich-kritik-an-stadtpolizei-405661497015>

<sup>2</sup> <https://drive.google.com/file/d/1Pek7jbGNZIEEu-bepgcdR4UYf-Ynqlw1/view>

<sup>3</sup> <https://drive.google.com/file/d/1qGcSTG0XszpmnCEkqpAL0aq4W5eemTXu/view>

<sup>4</sup> <https://drive.google.com/file/d/1ApZQat96h-19b7T-vPrUF3J-wacPnAcL/view>



2/6

6. Welche Nachbesprechungen gab es zu welchem Zeitpunkt mit der Sicherheitsdirektion, der Bildungsdirektion oder der Universitätsleitung? Welche Schlüsse wurden daraus gezogen?
7. Für Betroffene von grundrechtsverletzenden Anordnungen der Polizei gibt es lediglich die Möglichkeit, im Nachgang die Unrechtmässigkeit der Anordnung festzustellen. Dies ist ohne anwaltliche Vertretung oft nicht möglich. Wie beurteilt der Stadtrat diese Situation und inwiefern sieht er Handlungsbedarf bezüglich dem Schaffen einer zugänglicheren Lösung, sich gegen potentiell grundrechtswidrigen Anordnungen zu wehren?
8. Gemäss § 17 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) sind in Verfahren vor den Verwaltungsbehörden keine Parteienschädigungen vorgesehen. Oft entstehen für Rekurrierenden aber auch bei solchen Verfahren Kosten für eine Rechtsvertretung und folglich können die entsprechenden Kosten abschreckend wirken. Wie beurteilt der Stadtrat die momentane gesetzliche Regelung?
9. In der vom VSUZH veröffentlichten Wiedererwägungsverfügung der Stadtpolizei wird festgestellt, dass das Verhalten der Gesuchstellerin «nicht rechtsgenügend dokumentiert wurde». Damit widerspricht die Verfügung den Antworten des Stadtrates zur Frage 17 der Anfrage GR Nr. 2024/226, in welchen der «Verdacht der Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration bzw. [die] rechtswidrige Besetzung einer Liegenschaft» als Gründe für die Wegweisung angegeben werden. Wie erklärt der Stadtrat diese Diskrepanz?
10. Gemäss Antwort zur Anfrage GR Nr. 2024/226 gibt es keine Praxis zur Ausstellung von Verfügungen für Anordnungen nach § 33 POIG, auch wenn eine solche von den Betroffenen verlangt wird. Das VRG sieht aber das Ausstellen auf Verlangen einer solchen in § 10c. explizit vor. Inwiefern beurteilt der Stadtrat das Fehlen einer solchen Praxis? Sieht er hier Handlungsbedarf?
11. Der Stadtrat wies in seiner Antwort zur Anfrage GR Nr. 2024/226 mehrmals auf nicht protokollierte mündliche Gespräche mit der Kantonspolizei sowie auf das Fehlen eines schriftlichen Einsatzbefehls hin. Gemäss dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) sind öffentliche Organe wie die Stadtpolizei dem Öffentlichkeitsprinzip verpflichtet. Inwiefern beurteilt der Stadtrat die Einhaltung von § 5 und § 7 IDG im vorliegenden Fall?
12. Welche grundsätzlichen Regelungen zur Einhaltung von § 5 und § 7 IDG existieren bei der Stadtpolizei? Bitte um Beilage der entsprechenden Regelungen im Wortlaut.
13. Welche Regelungen bestehen bezüglich der Erstellung von Einsatzbefehlen? Warum wurde, obwohl man mindestens bereits am Tag zuvor Kenntnis des geplanten Protests hatte, kein Einsatzbefehl erstellt? Entspricht dies der gängigen Praxis?

#### **Fragen 1 und 2**

**In der Antwort zur Anfrage GR Nr. 2024/226 meinte der Stadtrat, die Stadtpolizei habe «jederzeit verhältnismässig gehandelt und die mildest möglichen Massnahmen ergriffen». Der Polizeieinsatz sei «korrekt und rechtmässig» verlaufen. Inwiefern beurteilt der Stadtrat diese Aussage im Augenschein der neuen Erkenntnisse? Konkret meinte der Stadtrat, dass «die ausgesprochenen Wegweisungen gemäss § 33 lit. a und lit. b POIG rechtmässig erfolgten». Hat der Stadtrat aufgrund der rechtskräftigen Wiedererwägungsverfügung seine Ansicht dementsprechend angepasst?**

Der Stadtrat ist nach wie vor der Meinung, dass die Stadtpolizei bei ihrem Einsatz am 17. Mai 2024 an der Universität Zürich grundsätzlich rechtmässig gehandelt hat. In einzelnen Fällen wollten Betroffene die gegen sie mündlich ausgesprochenen Wegweisungen im Rahmen eines an den Stadtrat gerichteten Neubeurteilungsverfahrens überprüfen lassen. Zu einem Entscheid des Stadtrates kam es in diesen Fällen nicht, weil die Stadtpolizei wiedererwägungsweise zum Schluss kam, dass das Verhalten der Betroffenen nicht rechtsgenügend dokumentiert worden sei und sich der Grund für die Wegweisungen nicht mehr hinreichend feststellen lasse. Die Stadtpolizei hob deshalb die von ihr erlassenen Verfügungen auf. Insofern erweisen sich die in Frage stehenden Wegweisungen rückblickend als nicht korrekt. Daraus



3/6

kann allerdings nicht geschlossen werden, dass das Aussprechen von Wegweisungen während des Einsatzes am 17. Mai 2024 generell unzulässig war. Ergänzend ist anzumerken, dass die Stadtpolizei bei der Dokumentierung von Wegweisungen und Sicherstellungen Optimierungsbedarf festgestellt und die entsprechenden internen Schulungsunterlagen angepasst hat.

**Frage 3**

**Beabsichtigen der Stadtrat und/oder die Stadtpolizei, sich bei den Betroffenen für die Verletzung ihrer Grundrechte zu entschuldigen?**

Die Stadtpolizei hat im Rahmen des Neubeurteilungsverfahrens die Sach- und Rechtslage kritisch überprüft und die ursprünglichen Verfügungen in Wiedererwägung gezogen, weshalb kein Anlass für weitergehende Schritte besteht.

**Fragen 4 und 5**

**Wie wurden die neuen Erkenntnisse intern aufgearbeitet? Sieht der Stadtrat Bedarf zur Anpassung der polizeilichen Praxis? Welche Massnahmen erwägt der Stadtrat, um zukünftig rechtswidrige Wegweisungen und Einschränkungen der grundrechtlich garantierten Meinungs- und Versammlungsfreiheit möglichst zu vermeiden?**

Die Stadtpolizei hat den Einsatz vom 17. Mai 2024 überprüft und ist zum Schluss gekommen, dass bei der Thematik «Wegweisungen» und «Sicherstellungen» ein zusätzlicher, interner Ausbildungsbedarf besteht (vgl. Antworten zu Fragen 1 und 2). Die Schlussfolgerungen werden in zukünftige Polizeieinsätze einfließen. Ganz grundsätzlich optimiert die Stadtpolizei ihre Prozesse und ihre Ausbildungen, wenn sie Handlungsbedarf feststellt. Entsprechend sieht der Stadtrat keine Notwendigkeit, darüber hinausgehende Massnahmen zu ergreifen.

**Frage 6**

**Welche Nachbesprechungen gab es zu welchem Zeitpunkt mit der Sicherheitsdirektion, der Bildungsdirektion oder der Universitätsleitung? Welche Schlüsse wurden daraus gezogen?**

Der Sachverhalt wurde von Vertretern des Kommandos der Stadtpolizei mit der Kantonspolizei und der Universitätsleitung besprochen. Die Prozesse für etwaige Polizeieinsätze in der Universität und in deren Umfeld wurden kritisch hinterfragt und geschärft.

**Frage 7**

**Für Betroffene von grundrechtsverletzenden Anordnungen der Polizei gibt es lediglich die Möglichkeit, im Nachgang die Unrechtmässigkeit der Anordnung festzustellen. Dies ist ohne anwaltliche Vertretung oft nicht möglich. Wie beurteilt der Stadtrat diese Situation und inwiefern sieht er Handlungsbedarf bezüglich dem Schaffen einer zugänglicheren Lösung, sich gegen potentiell grundrechtswidrigen Anordnungen zu wehren?**

Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann gemäss § 10c Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2) von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, die sich auf öffentliches Recht stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie a) widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft, b) die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt, c) die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt. Die Behörde erlässt eine Anordnung (§ 10c Abs. 2 VRG). Die Anforderungen an solche Begehren sind gering, vor allem wenn es



4/6

sich um Eingaben von juristischen Laien handelt. Eine anwaltliche Vertretung erscheint nicht erforderlich.

Neben dem oben geschilderten Vorgehen gemäss VRG haben von einer polizeilichen Anordnung Betroffene verschiedene Beschwerdemöglichkeiten innerhalb und ausserhalb der Stadtverwaltung. Dazu gehören niederschwellig zugängliche Stellen wie das polizeiinterne Feedbackmanagement, die unabhängige Ombudsstelle und die Sicherheitsvorsteherin. Zudem können bei Verdacht auf strafbares Verhalten Strafanzeigen bei der Polizei oder der Staatsanwaltschaft erstattet werden. Angesichts dieser verschiedenen Möglichkeiten, sich gegen allenfalls rechtswidrige Handlungen von Polizeiangehörigen zur Wehr zu setzen, sieht der Stadtrat keinen Handlungsbedarf zur Schaffung einer weiteren Lösung.

#### **Frage 8**

**Gemäss § 17 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) sind in Verfahren vor den Verwaltungsbehörden keine Parteientschädigungen vorgesehen. Oft entstehen für Rekurrierenden aber auch bei solchen Verfahren Kosten für eine Rechtsvertretung und folglich können die entsprechenden Kosten abschreckend wirken. Wie beurteilt der Stadtrat die momentane gesetzliche Regelung?**

Die Regelung von Parteientschädigungen in § 17 VRG stellt kantonales Recht dar und kann von der Stadt Zürich nicht geändert werden. Die Zuständigkeit, diesbezüglich allenfalls neue Lösungen zu finden, liegt entsprechend beim kantonalen Gesetzgeber.

#### **Frage 9**

**In der vom VSUZH veröffentlichten Wiedererwägungsverfügung der Stadtpolizei wird festgestellt, dass das Verhalten der Gesuchstellerin «nicht rechtsgenügend dokumentiert wurde». Damit widerspricht die Verfügung den Antworten des Stadtrates zur Frage 17 der Anfrage GR Nr. 2024/226, in welchen der «Verdacht der Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration bzw. [die] rechtswidrige Besetzung einer Liegenschaft» als Gründe für die Wegweisung angegeben werden. Wie erklärt der Stadtrat diese Diskrepanz?**

Es ist zwischen den Gründen für polizeiliche Massnahmen und der Dokumentation dieser Gründe zu unterscheiden. In der Antwort auf Frage 17 der schriftlichen Anfrage GR Nr. 2024/226 hat der Stadtrat ausgeführt, dass die Wegweisung wegen des Verdachts der Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration oder rechtswidrigen Besetzung einer Liegenschaft ausgesprochen worden sei. Im Nachhinein hat sich nun ergeben, dass diese Wegweisungsgründe gegenüber den betroffenen Personen nicht rechtsgenügend dokumentiert wurden. Eine eigentliche Diskrepanz zwischen den Feststellungen in der Wiedererwägungsverfügung und dem vom Stadtrat angeführten Verdacht besteht demnach nicht.

#### **Frage 10**

**Gemäss Antwort zur Anfrage GR Nr. 2024/226 gibt es keine Praxis zur Ausstellung von Verfügungen für Anordnungen nach § 33 POIG, auch wenn eine solche von den Betroffenen verlangt wird. Das VRG sieht aber das Ausstellen auf Verlangen einer solchen in § 10c. explizit vor. Inwiefern beurteilt der Stadtrat das Fehlen einer solchen Praxis? Sieht er hier Handlungsbedarf?**



5/6

In seiner Antwort auf Frage 18 in der Schriftlichen Anfrage GR Nr. 2024/226 hielt der Stadtrat fest, dass eine erste Wegweisung mündlich erfolge und keine Verfügung ausgestellt oder ausgehändigt werde (vgl. H.-J. Zatti in: Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, § 33 N. 13). Eine formelle Verfügung gemäss § 34 PolG erfolge erst bei einer Widerhandlung gegen eine Wegweisung gemäss § 33 PolG. Es gehe also nicht um die Frage einer Polizeipraxis, sondern um den Vollzug des geltenden Polizeirechts des Kantons Zürich. Entsprechend kann auch nicht vom «Fehlen einer solchen Praxis» gesprochen werden, weil eine solche – wie dargelegt – dem geltenden Polizeigesetz widersprechen würde. Gemäss § 10c Abs. 2 VRG hat die Behörde nach Einreichung eines Begehrens im Sinne von Abs. 1 lit. a–c eine förmliche Anordnung zu erlassen (vgl. oben die Antwort zu Frage 7). Gegenstand der Anordnung ist nicht der Realakt selbst – also im vorliegenden Fall die mündliche Wegweisung –, sondern basierend auf diesem der Rechtsschutzanspruch gemäss Abs. 1 lit. a – c, über den Bestand und gegebenenfalls Inhalt sich die Anordnung verbindlich auszusprechen hat (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, § 10c N. 30). Mit anderen Worten geht es bei einer gestützt auf § 10c Abs.1 lit. c und Abs. 2 VRG erlassenen Verfügung nicht darum, beispielsweise eine Wegweisung anzuordnen, sondern darum, im Nachhinein über deren Rechtmässigkeit zu befinden.

#### **Frage 11**

**Der Stadtrat wies in seiner Antwort zur Anfrage GR Nr. 2024/226 mehrmals auf nicht protokollierte mündliche Gespräche mit der Kantonspolizei sowie auf das Fehlen eines schriftlichen Einsatzbefehls hin. Gemäss dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) sind öffentliche Organe wie die Stadtpolizei dem Öffentlichkeitsprinzip verpflichtet. Inwiefern beurteilt der Stadtrat die Einhaltung von § 5 und § 7 IDG im vorliegenden Fall?**

§ 5 Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) hat die Informationsverwaltung und § 7 IDG die Informationssicherheit von bestehenden Daten zum Gegenstand. Im unmittelbaren Vorfeld der polizeilichen Aktion vom 17. Mai 2024 fand indessen lediglich ein mündlicher Austausch zwischen der Führung der Stadtpolizei, der Führung der Kantonspolizei und dem Vorsteher der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich statt. Es wurden zwischen diesen Parteien keine Schriftlichkeiten, Mails, Protokolle usw. geführt, erstellt oder ausgetauscht, weshalb auch keine entsprechenden Daten bestehen. Der Einsatz wurde zudem gestützt auf einen mündlichen Befehl ausgeführt. 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. Dieses Vorgehen ist im Rahmen von spontanen Einsätzen üblich. Entsprechend stellt sich die Frage der Einhaltung von §§ 5 und 7 IDG nicht.

#### **Frage 12**

**Welche grundsätzlichen Regelungen zur Einhaltung von § 5 und § 7 IDG existieren bei der Stadtpolizei? Bitte um Beilage der entsprechenden Regelungen im Wortlaut.**

Wie jede Dienstabteilung der Stadt Zürich ist die Stadtpolizei den Regelungen des Records Managements unterstellt (vgl. Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 670/2015). Polizeiliche Handlungen sind zudem gestützt auf § 12 Abs. 1 Polizeigesetz (PolG, LS 550.1) angemessen zu dokumentieren (vgl. auch POLIS-Verordnung, LS 551.103). Betreffend Datensicherheit wird auf



6/6

das Handbuch für Informationssicherheit verwiesen, das auch für alle Dienstabteilungen verpflichtend ist (vgl. STRB Nr. 634/2014).

**Frage 13**

**Welche Regelungen bestehen bezüglich der Erstellung von Einsatzbefehlen? Warum wurde, obwohl man mindestens bereits am Tag zuvor Kenntnis des geplanten Protests hatte, kein Einsatzbefehl erstellt? Entspricht dies der gängigen Praxis?**

Die Stadtpolizei handelt aufgrund der gesetzlichen Grundlagen (vgl. insbesondere §§ 3 bis 7 PolG) und richtet sich in ihren Massnahmen nach der Lage und den gegebenenfalls bestehenden Handlungsrichtlinien der vorgesetzten Stufe.

Das Ereignis vom 17. Mai 2024 wurde um 08.38 Uhr polizeilich registriert. Die Informationslage war diffus und zu wenig konkret, um spezifische Einsatzunterlagen erstellen zu können. Ereignisse mit weniger als 24 Stunden Vorlauf werden als sogenannte «Brandtourereignisse» geführt. Es ist der Pikettoffizierin oder dem Pikettoffizier in solchen Lagen im Normalfall nicht möglich, schriftliche Einsatzbefehle zu verfassen. Bei planbaren Ereignissen existieren in der Regel solche Einsatzbefehle. Diese sind indessen stets vertraulich und werden aus taktischen Sicherheitsgründen weder publiziert noch offengelegt.

Im Namen des Stadtrats  
Der Stadtschreiber  
Thomas Bolleter