



## Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (PiuS) Bericht Analysephase Teilprojekt 1 Personenkontrollen

### Inhaltsverzeichnis

1.	Management Summary .....	2
2.	Einleitung .....	3
a.	Allgemeines zum Projekt «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (PiuS)» .....	3
b.	Jahresberichte Ombudsfrau .....	3
c.	Zivilgesellschaftliches .....	4
d.	Postulat des Gemeinderats: Racial Profiling .....	5
e.	Postulat des Gemeinderats: Quittungen .....	5
f.	Bevölkerungsbefragung der Stadtpolizei 2016 .....	6
3.	Rechtliche Grundlagen .....	7
a.	Menschenrechte und Bundesverfassung .....	7
b.	Polizeigesetz des Kantons Zürich .....	7
c.	Strafprozessordnung .....	8
4.	Praxis der Personenkontrolle der Stadtpolizei .....	8
a.	Ablauf von Personenkontrollen und Grundsätze .....	8
b.	Ausbildung .....	8
c.	Weiterbildung .....	10
d.	Führungsausbildung .....	11
e.	Kurse Schweizerisches Polizeiinstitut (SPI) .....	11
5.	Erfahrungsaustausch und Best Practice Beispiele .....	12
a.	Kapo Zürich (Aspect = Analyzing Suspicious People and Cognitive Training) .....	12
b.	Tagung Barcelona (Spanien) .....	12
c.	England .....	12
d.	Victoria Police (Australien) .....	12
e.	Tagung SKMR (Bern) .....	13
f.	Tagung Amsterdam (Niederlande) .....	13
6.	Bereits durch die Stadtpolizei umgesetzte und geplante Massnahmen zu fairen und effektiven Personenkontrollen .....	13
7.	Institutionelle Verantwortung für faire und effektive Personenkontrollen .....	14
8.	Wissenschaftliche Begleitung .....	14
a.	Auftrag .....	14
b.	Wesentliche Erkenntnisse des SKMR .....	14
9.	Empfohlene Massnahmen SKMR und Beurteilung durch das Projektteam .....	15
a.	Konkretisierung der Praxis durch Dienstanweisungen .....	15
b.	Polizeiausbildung und Weiterbildung .....	16
c.	Einführung von Quittungen / Statistik über Personenkontrollen .....	16
d.	Potential von Bodycams .....	19
e.	Kennzeichnungspflicht von Polizeiangehörigen .....	19
f.	Rekrutierung und Diversität .....	20
g.	Wissen verbessern durch statistische Erhebungen .....	20
h.	Einbezug und Information der Bevölkerung .....	21
10.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....	21
11.	Anhang .....	22



## **1. Management Summary**

Als „Racial/ ethnic Profiling“ gilt die Vornahme oder Durchführung einer polizeilichen Massnahme nur gestützt auf die Hautfarbe oder Ethnie ohne zusätzliche sachliche Gründe. Das Thema «Racial Profiling» wurde von der Ombudsfrau in ihren Jahresberichten, in politischen Vorstössen und bei der Bevölkerungsbefragung der Stadtpolizei thematisiert und in der Öffentlichkeit diskutiert. Die Praxis der Personenkontrollen bei der Stadtpolizei wurde daher sowohl intern als auch extern analysiert. Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte der Universität Bern (SKMR) hat in einem umfassenden Bericht (vgl. Anh.1) eine externe Sicht eingebracht, die bestehende Praxis der Personenkontrollen betrachtet und Massnahmen für eine Verbesserung des aktuellen Systems vorgeschlagen. Hinweise auf systematische gezielte Kontrolle von Gruppierungen aufgrund von äusseren Merkmalen, wie beispielsweise der Hautfarbe oder der Herkunft einer Person, stellte das SKMR nicht fest. Jedoch wurde deutlich, dass in Bezug auf den Ablauf einer Personenkontrolle und deren festgelegten Kontrollkriterien mehr Klarheit für alle Beteiligten geschaffen werden sollte.

In der Stadt Zürich, in der Schweiz und anderen europäischen Ländern werden Personenkontrollen nicht systematisch erfasst, weshalb die vorliegende Analyse primär auf qualitativen Aussagen beruht. Mit der geplanten Einführung eines Erfassungssystems der Personenkontrollen liegen der Führung der Stadtpolizei inskünftig konkrete Zahlen über die Gründe, die Anzahl der Kontrollen und deren Wirksamkeit vor. Personendaten und ethnische Merkmale sollen dabei nicht erfasst werden.

Die Stadtpolizei hat schon seit einiger Zeit Anstrengungen in der Aus- und Weiterbildung unternommen um faire und effektive Personenkontrollen zu gewährleisten. Das Thema wird auf allen Führungsebenen angegangen und die Vorgesetzten werden in die Sensibilisierung eingebunden. Es erfolgten auch Anpassungen in der Grundausbildung an der Zürcher Polizeischule mit dem Ziel, die Praxis einer fairen und effektiven Personenkontrolle zu festigen.

Die Teilnahme von Delegationen der Stadtpolizei und des SKMR an einer im Herbst 2016 von der Open Society organisierten Konferenz zum Thema «stop and search» in Birmingham/GB hat die Vorzüge und Grenzen des englischen Systems, inklusive der Abgabe von Quittungen, vor Augen geführt. Die Schaffung eines Quittungssystems, wie im Postulat GR 2015/216 vom Gemeinderat zur Prüfung dem Stadtrat überwiesen wurde, drängt sich zur Zeit für die Stadt Zürich nicht auf (vgl. Ziff. 9 c).

Im vorliegenden Bericht werden die verschiedenen Empfehlungen des SKMR analysiert und beurteilt. Daneben wurden auch vom Projektteam erarbeitete Massnahmen geprüft und zur Umsetzung empfohlen.

Die vom Steuerungsausschuss am 29. August 2017 verabschiedeten Massnahmen (vgl. Ziff. 10) sollen gemäss einem separaten Zeitplan umgesetzt werden.



## 2. Einleitung

### a. Allgemeines zum Projekt «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (PiuS)»

Die Stadtpolizei Zürich bewegt sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in einem urbanen Raum, in dem verschiedene Sichtweisen aufeinandertreffen. Die Handlungen insbesondere von uniformierten Polizistinnen und Polizisten sind in der Öffentlichkeit einer oftmals kontroversen Wahrnehmung ausgesetzt.

Personenkontrollen gaben Anlass zu Vorwürfen an die Stadtpolizei wegen Rassismus. Mit dem Postulat GR Nr. 2015/107 verlangt der Gemeinderat die Verhinderung von auf «Racial Profiling» basierenden Kontrollen durch die Stadtpolizei. Das ebenfalls überwiesene Postulat GR Nr. 2015/216 fordert den Stadtrat auf, die Idee der Abgabe von Quittungen bei Personenkontrollen vertieft zu prüfen. Bei Beschwerden gegen die Polizei kommt es vor, dass die Betroffenen neben dem das Feedbackmanagement (FBM) der Stadtpolizei, deren Kommando und auch dem Vorsteher des Sicherheitsdepartements eine unabhängige Instanz wünschten. Mitarbeitende der Stadtpolizei im öffentlichen Raum sind oft verbalen und physischen Angriffen ausgesetzt. Teilweise scheinen diese in keinem Zusammenhang zu einer polizeilichen Handlung zu stehen und sich alleine gegen die FunktionsträgerInnen und die Polizei als Institution zu richten. In verschiedenen ausländischen Städten setzt die Polizei sogenannte Bodycams und Dashcams ein. Solche Geräte ermöglichen es, polizeiliches Handeln sowie Handlungen beteiligter Personen, insbesondere bei Personenkontrollen und bei Gewalt gegen Mitarbeitende mittels Bild- und Tonaufzeichnungen zu dokumentieren.

Der Vorsteher des Sicherheitsdepartements hat im Einvernehmen mit dem Kommandant der Stadtpolizei beschlossen, mit Unterstützung von externen Stellen die Themen «Personenkontrollen», «Umgang mit Beschwerden», «Gewalt gegen Mitarbeitende» und «Bild- und Tonaufnahmen» als Teilprojekte (TP) im Gesamtprojekt «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern» (PiuS) einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Das Projekt mit den einzelnen Projektzielen bildet den Schwerpunkt 6.4 im [Strategischen Plan des Sicherheitsdepartements 2016 und 2017](#).

### b. Jahresberichte Ombudsfrau

In ihren Jahresberichten 2009, 2010 und 2014 äusserte sich die Beauftragte in Beschwerdesachen der Stadt Zürich, Claudia Kaufmann, zu den Themen «Racial» und «Ethnic Profiling». Aufgrund von Beschwerden wegen Personenkontrollen wurde das Thema verschiedentlich an die Ombudsfrau herangetragen. Namentlich jüngere Männer mit dunkler Hautfarbe, vor allem wenn sie sich in gewissen Stadtkreisen aufhalten, würden überdurchschnittlich häufig kontrolliert, führt sie im Jahresbericht 2010 (S. 4ff) aus. Neben der Führung von Einzelgesprächen mit Offizieren der Stadtpolizei nahm die Ombudsfrau das Thema im Rahmen der polizeilichen Weiterbildung auf. Das Thema wurde auch am Runden Tisch Rassismus zwischen der Stadtpolizei und verschiedenen Nichtregierungsorganisationen zum Thema «Rassismus und Polizei» diskutiert.



### c. Zivilgesellschaftliches

Die Forderung aus der Zivilgesellschaft, diskriminierendes polizeiliches Kontrollieren zu unterlassen und historisch aufzuarbeiten, ist für die Stadtzürcher Polizeiarbeit kein Novum. In den vergangenen Jahren warfen zivilgesellschaftliche Akteure wiederholt die Problematik des *Racial/ethnic profiling* auf. Etwa in eigenen Berichten zu Polizeiarbeit (so Amnesty Schweiz 2007) oder im Rahmen der Länderberichtsverfahren internationaler Beobachtungsgremien des Europarates (ECRI) oder der Vereinten Nationen (CERD). In der breiten medialen Öffentlichkeit ist das Thema seit spätestens Sommer 2015 wiederholt präsent. Verstärkt melden sich zudem Betroffene selbst zu Wort, die sich ausserhalb bestehender Nichtregierungsorganisationen in einer Allianz organisiert haben. Zivilgesellschaftliche Organisationen bemängeln, dass die Auseinandersetzung mit *Racial/ethnic profiling* primär von aussen an die Polizei herangetragen werden musste. Dies trotz des Umstands, dass Behörden dazu verpflichtet sind, geeignete Vorkehrungen gegen solches Profiling zu treffen und dazu verschiedentlich von internationalen Menschenrechts-gremien angehalten wurden.

Auf europäischer Ebene waren es zivilgesellschaftliche Organisationen wie die «Open Justice Initiative» (OJI), die empirische Belege für in verschiedenen Staaten bestehendes *Racial/ethnic profiling* zusammengetragen haben. Gleichzeitig wurden auf Initiative der OJI Praxiserfahrungen zu dessen Vermeidung und Bekämpfung erarbeitet sowie der Fachaustausch zwischen Polizeibehörden gefördert. Antidiskriminierungs-, Nichtregierungs- und Menschenrechtsinstitutionen weisen darauf hin, dass die Problematik diskriminierender Kontrollen über das Handeln einzelner Polizistinnen und Polizisten hinausgeht. Sie betreffe die Polizei als Institution. *Racial/ethnic profiling* ist aus Sicht zivilgesellschaftlicher Organisationen ein institutionelles Problem, welches sich nicht einzig aufgrund von individuellem Fehlverhalten oder diskriminierender Motive erklären lässt. Solches Profiling kann vielmehr das Resultat scheinbar neutraler und eingespielter Routinen oder unreflektiertem «Erfahrungswissen» sein. Gefordert ist aus Sicht zivilgesellschaftlicher Akteure deshalb, dass sich Polizeibehörden ständig mit der Diskriminierungsthematik auseinandersetzen. Dazu gehört, dass sie ihr Handeln beständig auf diskriminierende Wirkungen hin überprüfen. Anlass dazu dürften nicht erst Klagen aus der Zivilgesellschaft bieten (Siehe Anhang 2).

In einer öffentlichen Stellungnahme vom 6. März 2016 zu „Racial/Ethnic Profiling, institutioneller Rassismus – kein Einzelfallproblem“ fordern neun Expertinnen und Experten aus der Schweiz, dass die Polizei auf allen Ebenen in der Verantwortung sei, proaktiv vorzugehen, um präventiv Racial/Ethnic Profiling zu verhindern. Den Polizeikorps wird vorgeworfen, dass das Racial/Ethnic Profiling nicht in erster Linie ein Einstellungs- und Verhaltensproblem einzelner Polizist\*innen“ sei, sondern vor allem eines der institutionellen Verantwortung“ <https://antira.org/2016/03/08/raciaethnic-profiling-institutioneller-rassismus-ist-kein-einzelfall-problem/> S. 4).

Im Zusammenhang mit einer Personenkontrolle der Stadtpolizei im Hauptbahnhof am 5. Februar 2015 kam es zu einem Strafverfahren gegen Herrn Wa Baile, welche sich nicht ausweisen wollte, weil er die Rechtmässigkeit der Kontrolle in Frage stellte. Dieser Fall fand auch mediale Aufmerksamkeit. In einem erstinstanzlichen Urteil wurde der Strafbefehl des



Stadtrichteramt bestätigt. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen. Herr Wa Baile verlangte von der Stadtpolizei eine anfechtbare Feststellungsverfügung zur Personenkontrolle. Diese wurde mit Hinweis auf das laufende Strafverfahren bisher nicht ausgestellt. Zur Nichtausstellung der Feststellungsverfügung läuft zurzeit ein Rechtsverfahren.

#### **d. Postulat des Gemeinderats: Racial Profiling**

Mit dem Postulat GR Nr. 2015/107 verlangt der Gemeinderat die Verhinderung von auf «Racial Profiling» basierten Kontrollen durch die Stadtpolizei. „Der Stadtrat wird gebeten zu prüfen, wie auf «Racial Profiling» basierende Kontrollen durch die Stadtpolizei Zürich vollständig verhindert werden können.

##### Begründung:

„Als Racial Profiling bezeichnet man die gezielte Kontrolle von Gruppierungen aufgrund von äusseren Merkmalen, wie beispielsweise der Hautfarbe oder der Herkunft einer Person. In den USA ist Racial Profiling gesetzlich verboten, in den meisten Ländern Europas wird diese Problematik jedoch gemäss Menschenrechtsorganisationen noch immer unterschätzt. Die Ombudsfrau der Stadt Zürich hat in vergangenen Berichten mehrmals darauf hingewiesen, dass gewisse Kontrollen durch die Stadtpolizei Zürich den Merkmalen von Racial Profiling ziemlich nahe kommen und Verbesserungen vorgeschlagen. Das Polizeidepartement hat entsprechend gehandelt. Obwohl die Ombudsstelle eine Reduktion von entsprechenden Kontrollen festgestellt hat, wird von verschiedenen Seiten eine anhaltende Praxis von Racial Profiling durch die Stadtpolizei beklagt. Offensichtlich wurden zwar weniger Kontrollen im Bereich von Racial Profiling durchgeführt, dafür scheinen sich Personenkontrollen an bestimmten Orten intensiviert zu haben. Dies beispielsweise rund um die Autonome Schule Zürich in Altstetten, aber auch im Langstrassenquartier oder in der Nähe von Asylunterkünften. Und dies, obschon im Strategischen Plan des Polizeidepartements eine Regelung bezüglich dem Verhalten gegenüber unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen aufgenommen wurde. Insbesondere rund um die Autonome Schule Zürich haben diese Kontrollen abschreckende, belastende oder erniedrigende Auswirkung auf Asylsuchende, was in einer öffentlichen Protestaktion gipfelte. Aus diesen Gründen sollte der Stadtrat prüfen, ob und welche weiteren Massnahmen im Polizeidepartement getroffen werden müssen, um eine Häufung von Personenkontrollen an ausländischen Personen an bestimmten Orten zu verhindern.“

Der Gemeinderat hat das Postulat am 1. Juli 2015 dem Stadtrat zur Prüfung überwiesen.

#### **e. Postulat des Gemeinderats: Quittungen**

Mit dem Postulat GR Nr. 2015/216 fordert der Gemeinderat den Stadtrat auf zu prüfen, wie mit einem Pilotprojekt gegen Racial Profiling vorgegangen werden kann. „Während der Dauer des Pilotprojektes sollen bei sämtlichen Personenkontrollen in der Stadt Zürich den Betroffenen Quittungen abgegeben werden. Die Quittungen sollen namentlich folgende Kategorien enthalten: Angaben zur kontrollierten Person; Angaben zu den kontrollierenden PolizeibeamtInnen (Dienststelle, Dienstnummer); Allgemeine Angaben zur Kontrolle (Datum, Zeit, Ort, Leibesvisitation: Ja/Nein); Anlass der Kontrolle (allgemeine Kontrolle, Erregung öf-



fentlichen Ärgernisses, Eigentumsdelikt, Gewaltdelikt, Verletzung örtlicher Anordnung, Prostitution, Gesuchtenfahndung, Verkehrswidrigkeiten, Drogendelikt, Verstoss gegen das Ausländergesetz,...); Kontrollergebnis (Bestätigung des Anfangsverdachts: Ja/ Nein)

Begründung:

Im Strategischen Plan der Stadtpolizei 2014 – 2018 wird festgehalten, dass die verschiedenen Bevölkerungsgruppen durch die Polizei ohne Unterschied behandelt werden sollen, Racial Profiling sei zu vermeiden. Auch die jährlichen Berichte der Ombudsfrau weisen immer wieder auf das Problem des Racial Profiling hin. Die Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) empfiehlt den Schweizer Behörden sicherzustellen, dass insbesondere dunkelhäutige Menschen keinen Kontroll- und polizeilichen Zwangsmassnahmen unterzogen werden, wenn es nicht einen begründeten Verdacht dafür gibt.

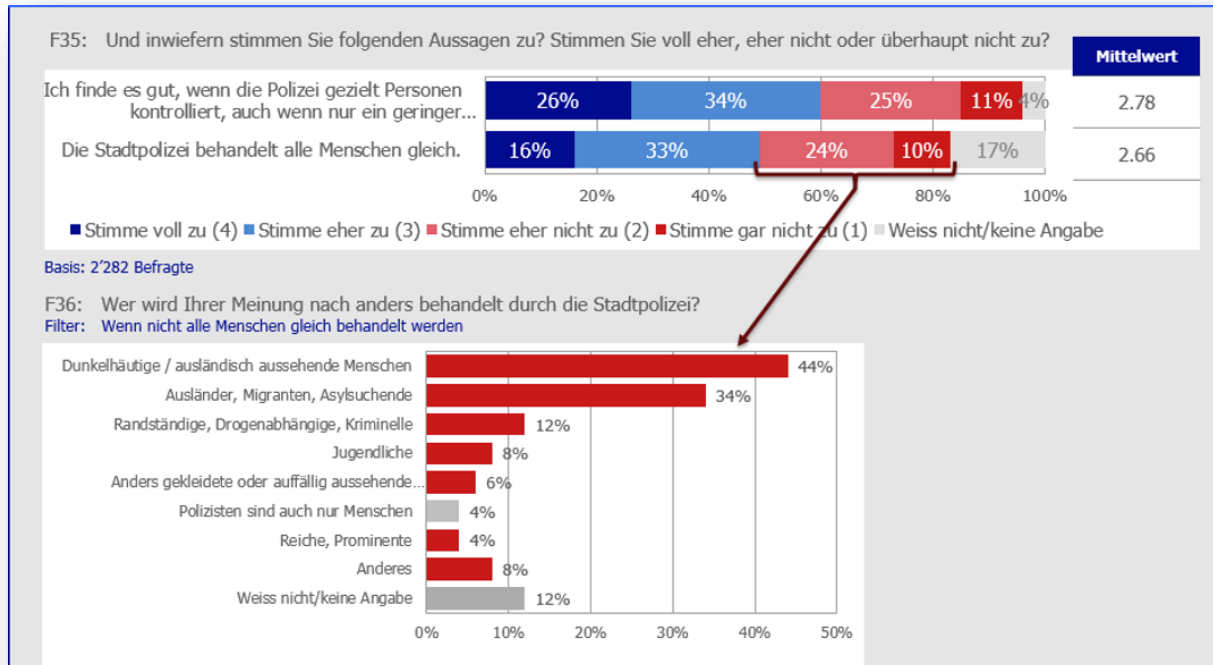
In ihrem Handbuch für effektivere Polizeiarbeit „Diskriminierendes Ethnic Profiling“ konstatiert die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), dass „Formulare zu Kontrollen und Durchsuchungen ein sinnvolles praktisches Werkzeug sein können, um Beamte zu ermutigen, Kontrollen fundiert durchzuführen und Offenheit und Vertrauen hinsichtlich der Öffentlichkeit zu fördern“. Das Ausstellen von Quittungen bei Personenkontrollen soll also dazu führen, dass Personenkontrollen bewusster und nur bei Vorliegen hinreichender Gründe durchgeführt werden, und dass die Kontrollierten klar über den Grund der Kontrolle informiert werden. Ebenso könnte durch das Ausstellen von Quittungen vermieden werden, dass Betroffene innert kurzer Zeit wiederholt kontrolliert werden. In England und Wales beispielsweise sind die Polizeibeamten gemäss dem Verhaltenskodex zum "Police and Criminal Evidence Act" (PACE) verpflichtet, den angehaltenen Personen Protokolle zu den durchgeführten Kontrollen auszuhändigen.“

Der Gemeinderat hat das Postulat am 19. August 2015 dem Stadtrat zur Prüfung überwiesen.

**f. Bevölkerungsbefragung der Stadtpolizei 2016**

Im Jahre 2016 führte die Firma Demoscope im Auftrag der Stadtpolizei eine repräsentative Befragung durch. Insgesamt 2282 Personen über 15 Jahren (Ausländer/innen und Schweizer/innen) mit Wohnsitz in der Stadt Zürich nahmen daran teil.

- 97% der Befragten fühlen sich tagsüber sicher und in der Nacht fühlt sich 1/5 der Befragten unsicher.
- 83% der Befragten die Kontakt mit der Stadtpolizei hatten, beurteilen das Verhalten der Polizistinnen und Polizisten als korrekt.
- Insgesamt 60% der Befragten begrüssen es, wenn die Polizei gezielt Personen kontrolliert.
- Allerdings findet ein Drittel der Befragten (750 Personen), dass die Polizei nicht alle Menschen gleich behandle (vgl. Darstellung). 44% dieser Personen finden, dass dunkelhäutige und ausländisch aussehende Menschen, 34% Ausländer/innen; Migrantinnen und Migranten und Asylsuchende; 12% Randständige und Drogenabhängige und 8% Jugendliche anders behandelt werden.



### 3. Rechtliche Grundlagen

#### a. Menschenrechte und Bundesverfassung

Polizeiliche Personenkontrollen greifen in die in Art. 10 der Bundesverfassung garantierte persönliche Freiheit und Bewegungsfreiheit ein und bedürfen deshalb einer gesetzlichen Grundlage nach Art. 36 Abs. 1 Bundesverfassung. Die Personenkontrollen müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 Bundesverfassung). Da die Polizei primär in die Zuständigkeit der Kantone fällt, findet sich die gesetzliche Grundlage für Personenkontrollen in den kantonalen Polizeigesetzen.

In seinem Bericht zu Personenkontrollen der Stadtpolizei Zürich vom 28. Februar 2017 hat sich das Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) mit den Grund- und menschenrechtlichen Standards für Personenkontrollen auseinandergesetzt (vgl. Anh. 1, S. 9 ff.).

#### b. Polizeigesetz des Kantons Zürich

In § 21 Abs. 1 des Polizeigesetzes (PoIG, LS 550.1) des Kantons Zürich sind die Voraussetzungen für Personenkontrollen definiert. *Die Polizei darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine Person anhalten, deren Identität feststellen und abklären ob nach ihr oder Gegenständen gefahndet wird.* Gemäss Lehre ist die Personenkontrolle eine geringe Form einer Freiheitsbeschränkung und sie darf nicht verdachtsunabhängig durchgeführt werden (Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Markus Mohler, 2012 Basel S. 138). Es braucht einen hinreichenden Grund für die Kontrolle, z.B. begründete Annahme, die Person sei ausgeschrieben



oder den Verdacht, sie habe sich einer Widerhandlung schuldig gemacht. Nach den Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen im Antrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2006 zum Polizeigesetz (Nr 4330) darf eine Personenkontrolle nie anlassfrei durchgeführt werden - es muss stets ein Grund gegeben sein (S. 41). Für das weitere Vorgehen nach der Anhaltung ist das Verhältnismässigkeitsprinzip anzuwenden (Mohler, a.a.O. S. 138). Erst wenn die Identität vor Ort nicht abgeklärt werden kann, darf gemäss § 21 Abs. 3 PolG die Person auf die Dienststelle mitgenommen werden. Die angehaltene Person ist deshalb zur Mitwirkung bei der Identitätsfeststellung verpflichtet (§ 21 Abs. 2 PolG).

### **c. Strafprozessordnung**

Voraussetzungen für eine Personenkontrolle im Rahmen von Art. 215 Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) ist, dass sie dem Interesse der Strafverfolgung dient. Die Personenkontrolle dient der Identitätsfeststellung, der Abklärung, ob eine Straftat begangen wurde oder ob nach der Person oder Gegenständen in ihrem Gewahrsam gefahndet wird. Die Abgrenzung zur Personenkontrolle nach § 21 Abs. 1 PolG ist nicht immer klar und es gibt Überschneidungen, da die Polizei auch Aufgaben gemäss StPO erfüllt (§ 3 Abs. 3 und § 4 Abs. 3 PolG).

## **4. Praxis der Personenkontrolle der Stadtpolizei**

### **a. Ablauf von Personenkontrollen und Grundsätze**

Personenkontrollen werden sowohl von der uniformierten als auch von der zivilen Polizei zu Fuss oder anlässlich von motorisierten Patrouillen gemacht. Es gibt keine gesamtstädtische Statistik zu Personenkontrollen. Die Personendaten von Betroffenen, bei denen keine weiteren polizeilichen Handlungen erfolgen (z.B. Verhaftung, Verzeigung, Sicherstellungen), werden nicht erfasst. Aufgrund der Verhaftungs- und Verzeigungszahlen, kann davon ausgegangen werden, dass am häufigsten Personenkontrollen bei Verdacht auf Betäubungsmittelhandel und -konsum vorgenommen werden, und dies häufig zu Nachtzeiten in den Stadtkreisen 1 und 4.

Die Identitätsfeststellung geschieht in der Regel durch das Vorweisen eines Ausweises der betroffenen Person. Die Personalien werden über Funk an eine zentrale Stelle weitergegeben, welche die Person auf allfällige Ausschreibungen oder sonstige polizeiliche Vorgänge in den entsprechenden Registern überprüft. Kann die Person ihren Aufenthalt oder ihr verdächtiges Verhalten gegenüber den Polizeiangehörigen plausibel erklären, wird die Kontrolle ohne weitere Formalitäten beendet. Kann die Person ihre Identität nicht nachweisen, ihr verdächtiges Verhalten nicht erklären oder wurde sie bei einer Straftat beobachtet, wird sie von der Polizei auf eine Wache mitgenommen, wo die weiteren Abklärungen oder Massnahmen getätigt werden. In diesen Fällen wird ein Journaleintrag oder Rapport erstellt.

### **b. Ausbildung**

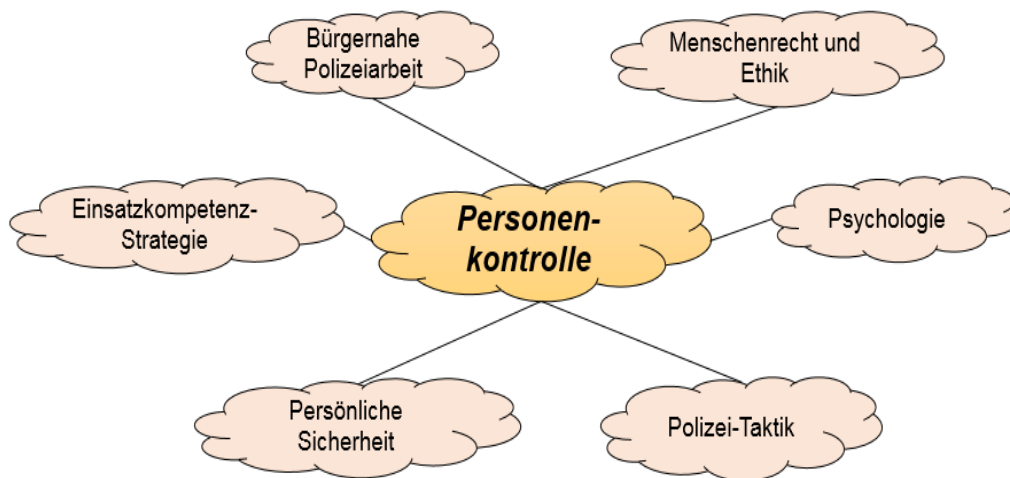
Das Thema der „fairen und effektiven Personenkontrollen“ ist in der gesamten Ausbildung ein Thema und wird dauernd und vernetzt thematisiert, geschult und reflektiert.





Die Personenkontrolle stellt in der Polizeiausbildung kein eigenständiges Schulfach oder einen isolierten Themenbereich dar. Die Personenkontrolle ist eine polizeiliche Tätigkeit oder ein Handlungsfeld, deren Handlungsanweisungen in verschiedenen Fächern geschult werden.

Das Verhalten in einer Personenkontrolle wird in hauptsächlich in den folgenden Fächern thematisiert und geschult. In der Anwendung müssen die verschiedenen Kompetenzen in einem Handlungsfeld verschmelzen. Es existieren Unterlagen zu den verschiedenen Themen:



Thema	Dokument	Ersteller
Polizeikontrolle	Verhältnismässigkeit der Personenkontrolle	Stadtpolizei
Menschenrecht und Ethik	Lehrmittel des Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI)	Verlag SPI
Persönliche Sicherheit	Lehrmittel des SPI Interne Schulungsunterlagen	Verlag SPI Stadtpolizei
Einsatz-Kompetenz Strategie	Lehrmittel SPI / Bericht im SPI Magazin	Stadtpolizei
Kontrollkriterien <i>Racial profiling</i>	Lektion an der ZHPS im Schulfach C	Stadtpolizei
Community Policing	Lehrmittel SPI	Verlag SPI
Polizei-Psychologie	Lehrmittel SPI	Verlag SPI



In der folgenden Zusammenstellung sind alle Ausbildungsgefässe und deren Stundenzahlen erfasst, welche einen positiven Beitrag zum Thema *Rassismus* und *faire und effektive Personenkontrollen* beisteuern.

Wo	Was	Stunden pro Jahr
Zürcher Polizeischule	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Community Policing (Gesellschaftslehre Rassismus)</li> <li>• Psychologie</li> <li>• Berufsethik (Konflikte und Umgang mit Minderheiten)</li> <li>• Menschenrechte</li> </ul>	35h 79h 13h 17h
Berufs-Einführungsjahr	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ethik</li> <li>• Interkulturelle Kompetenz (IKK)</li> <li>• Einführung und Training Einsatzkompetenz (EIKO)</li> </ul>	2h 2h 12h

### c. Weiterbildung

Im internen Fortbildungskonzept werden die Mitarbeitenden im 4., 8., 12., 20. und 25. Dienstjahr für eine Weiterbildungswoche aufgebildet. Inhalte dieser Woche sind zu 50% «weiche / soziale Themen», die starken Bezug auf die aktuellen Themen der Polizeiarbeit nehmen. Vor allem dem Bereich der interkulturellen Kompetenz wird grossen Wert beigemessen. Im Fortbildungskurs 1 gibt es dazu einen separaten 2-tägigen Block.

Wo	Was	Stunden Pro Jahr
Fortbildungskurs 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die gesammelten Erfahrungen in diesem Bereich werden ausgetauscht und thematisiert.</li> <li>• Der Kurs soll zum Nachdenken motivieren, zur Selbstreflektion animieren und an die Verantwortung als Polizist/in appellieren.</li> <li>• Über Begrifflichkeiten wie Kultur, Tradition Brauch, Sitte und Religion orientieren.</li> <li>• Kleines Grundwissen über Judentum und Islam in der Schweiz vermitteln und die Kultur näher bringen.</li> <li>• Rechtliches im Umgang mit Botschaften, Synagogen und Moscheen.</li> </ul>	10h
Fortbildungskurs 2	• EIKO Schulung / Situationstrainings	12h
Fortbildungskurs 3	• EIKO Schulung / Situationstrainings	12h
Fachvorträge	• Aktuelle Themen wie z.B: Islam und Polizei, Interkulturelle Kompetenz als Türöffner	5h



#### d. Führungsausbildung

In den verschiedenen Kader-Gremien und Ausbildungsgefässen der Führungsausbildung werden die Themen Werte, Menschenrechte, «Cop-Culture», und Führungsgrundsätze in vielfältiger Form behandelt. Die Erarbeitung und Einführung der Führungsgrundsätze hat die Kaderbildung im Jahr 2016 stark geprägt, lassen sich doch mittels dieser Grundsätze Fragen guter Polizeiarbeit eingehend beantworten. Seit Herbst 2016 befasst sich das Kader der Stadtpolizei intensiv mit den vier verschiedenen Themenbereichen des Projekts PiuS. Durch die Arbeit der vier Projektgruppen wurde das Kader in vielfältiger Weise in die Themen involviert. Insbesondere im oberen Kader findet ein intensiver Dialog zu *fairen und effektiven Polizeikontrollen* statt. Ziel dieses Austauschs ist das Definieren gemeinsamer Wertvorstellungen und Handlungsrichtlinien. Dadurch nimmt das Kader seine institutionelle Verantwortung wahr, allfälliger Rassismus im Korps kann frühzeitig erkannt werden und entsprechend schnell gehandelt werden.

Wo	Was	Stunden
Tagung des oberen Kaders	<ul style="list-style-type: none"><li>Themen der Führungsarbeit im Bereich Werte, Haltungen, Führungsgrundsätze</li></ul>	18h pro Jahr
Interne Führungsausbildung	<ul style="list-style-type: none"><li>Fair Policing: Gemeinsamer Austausch anhand von Fallbeispielen – Herausbilden einer positiven Führungskultur</li><li>Einführung der Führungsgrundsätze</li></ul>	6h
CAS SPI	<ul style="list-style-type: none"><li>Ethik und Menschenrechte</li></ul>	5 Tage

#### e. Kurse Schweizerisches Polizeiinstitut (SPI)

Wo	Was	Stunden
Polizei im Wandel der Gesellschaft	<ul style="list-style-type: none"><li>(Pilotkurs hat im 2015 stattgefunden)</li></ul>	3 Tage
Interkulturelle Kompetenz	<ul style="list-style-type: none"><li>Orientieren über die Themenbereiche Migration, Integration, Kultur, Kommunikation und Rassismus.</li><li>Erwerben von neuem Handlungswissen und besseres Zuordnen von irritierenden und unklaren Situationen aus dem Berufsalltag.</li><li>Erkennen von problematischem Verhalten von Mitarbeitenden gegenüber Ausländerinnen und Ausländern und anderen Mitarbeitenden</li></ul>	3 Tage



## 5. Erfahrungsaustausch und Best Practice Beispiele

Das Projektteam und die Führung der Stadtpolizei haben sich in den vergangenen Monaten intensiv mit verschiedenen Modellen zur Verhinderung von „Racial/ethnic profiling“ befasst.

### a. Kapo Zürich (Aspect = Analyzing Suspicious People and Cognitive Training)

Im Rahmen des Seminars «Aspect» werden die Angehörigen der Kantonspolizei Zürich im Erkennen von verdächtigem Verhalten geschult. Aufgrund von Videoaufnahmen wird das Verhalten von Tätern vor der Tat, während der Tat und nach der Tat gezeigt (verhaltenspsychologische Aspekte) und wissenschaftlich abgesicherte Verhaltensmuster abgeleitet. Die Trefferquote bei Personenkontrollen hat sich gemäss Aussage von Franz Bättig - Chef Regionalpolizei und Projektleiter „Aspect“ - erhöht (vgl. TA vom 30.4.16 «Wir erkennen den Dieb an seinem Gang»). Ferner wird auch die Befragungstechnik bei Personenkontrollen instruiert. Das Programm wird vom Psychologischen Institut der Universität Zürich begleitet – und vom BAZL (Primäres Anwendungsgebiet ist der Flughafen) unterstützt.

### b. Tagung Barcelona (Spanien)

Im Dezember 2015 nahmen zwei Mitarbeitende der Stadtpolizei an einer internationalen Tagung der Open Society, Justice Initiative, zum Thema «Reducing racial profiling» in Barcelona teil. Verschiedene Polizeivertreter aus AUS; USA, E, GB, NL berichteten über ihre guten Erfahrungen bei der Umsetzung ihrer Projekte. Daraus ist ein vielfältiges Netz an Beziehungen entstanden und vor allem mit der Open Society Foundation pflegt die Stapo Zürich seither einen intensiven Kontakt.

### c. England

Eine Delegation des Sicherheitsdepartements nahm an einer «Study Tour» der Open Society Justice Initiative vom 2. bis 7. Oktober 2016 in Birmingham/GB teil. Thema war «Reducing Racial Profiling in building up Stop and Search competences». Dabei wurde primär über die Erfahrungen im Projekt «fair and effective Policing», den Einsatz von Bodycams und der Abgabe von Quittungen berichtet. An der Tagung waren neben der Delegation aus Zürich Fachleute aus England, Spanien, Deutschland und des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte vertreten. Insbesondere in den Bereichen Ablauf der Personenkontrolle, Definition der Kontrollkriterien, Erfassung von Personenkontrollen, Abgabe von Quittungen und Einsatz von Bodycams konnten Beobachtungen vor Ort gemacht werden (zum Ganzen vgl. Anh. 4, Bericht vom November 2016).

### d. Victoria Police (Australien)

Im Sinne eines beispielhaften Projekts kann auf die Victoria Police in Australien verwiesen werden. Diese hat nach dem Grundsatz: *Wir dienen dem Bürger als auch dem Recht - in einer Weise, wie sie von der heutigen Bevölkerung akzeptiert wird*, ein grossangelegtes Reformprojekt umgesetzt. Im Abschlussbericht der Victoria Police werden unter den Erfolgsfaktoren folgende Aspekte hervorgehoben. Bürgerkontakte auf allen Stufen fördern, Polizei-Prozesse aktiv fördern, Steigerung der interkulturellen Kompetenz im Korps, Definition der Prozesse Personenkontrolle, Mitarbeitende in Rechtskunde stärken, Erfassung von Personenkontrollen und Einführung eines transparenten und neutralen Beschwerde- Managements.



**e. Tagung SKMR (Bern)**

Die Tagung vom 1. Dezember 2016 befasste sich aus praktischer, juristischer und sozialwissenschaftlicher Perspektive mit diskriminierenden Personenkontrollen der Polizei. Sie zeigte auf, welche internationalen und verfassungsrechtlichen Vorgaben beachtet werden müssen und welche Grundsätze sich aus dem Polizeirecht und dem allgemeinen Verwaltungsrecht für Personenkontrollen ableiten lassen. Es wurden Ansätze vorgestellt, die sich gemäss aktueller Forschung und Praxis bewähren. Die Tagung beleuchtete auch den Einsatz von Bodycams sowie das Ausstellen von Quittungen nach Personenkontrollen in England und würdigte diese kritisch. Weiter wurde von Fachleuten diskutiert, wie diese Methoden für die schweizerische Polizeiarbeit genutzt werden können.

**f. Tagung Amsterdam (Niederlande)**

Vom Montag 13. Februar bis Donnerstag 16. Februar 2017 fand in Amsterdam/NL unter der Leitung der ‚Open Society Foundation‘ und mit Unterstützung der niederländischen Polizei ein Workshop zum Thema «Fair and Effective Policing» statt. Zwei Kadermitarbeiter der Stadtpolizei wurden zum Anlass als Referenten eingeladen und hatten die Möglichkeit die Arbeit der Stadtpolizei im Allgemeinen und die Anstrengungen und Arbeiten im Rahmen des Projekt PiuS im Besonderen vorzustellen. An der Tagung waren neben der Delegation aus Zürich Fachleute aus England, Spanien, Deutschland und Holland vertreten.

**6. Bereits durch die Stadtpolizei umgesetzte und geplante Massnahmen zu fairen und effektiven Personenkontrollen**

Die Stadtpolizei hat das Thema «Racial Profiling» seit 2016 in Prozessen und Arbeitsgruppen aufgenommen und bereits Massnahmen für faire und effektive Personenkontrollen umgesetzt.

- Aufbau einer Fachstelle Brückenbauer bei der Stapo Zürich zur Schaffung von Kontakten zu religiösen Minderheiten. Zusammenarbeit mit der Fachstelle «Brückenbauer der Kapo Zürich»
- Pro Jahr zweimalige Durchführung des «Runden Tisch Rassismus» mit der Ombudsstelle der Stadt und NGO's (seit 2010).
- Auswertung von Beschwerdefällen zu Personenkontrollen des internen Feedbackmanagement und Ableiten von Handlungsrichtlinien für die Führung
- Arbeitsgruppe EIKO (Einsatz-Kompetenz), welche das Thema «Umgang mit Minderheiten» laufend in die Aus- und Weiterbildung einbaut (vgl Ziff. 4 c).
- Einführung des Blocks «Racial Profiling» im Fach Community Policing an der ZHPS (vgl. Ziff. 4 b)
- Pilotprojekt zur statistischen Erfassung der Personenkontrollen mittels einer mobilen Applikation (vgl. Ziff. 9 c) .
- Durchführung von Kaderveranstaltungen mit dem Titel: «Faire und wirkungsvolle Polizeikontrollen» (vgl. Ziff. 4 d)
- Durchführung des Einsatztrainingstages (ETT) bei welchem alle Angehörigen der Uniformpolizei (700 MA) ins Projekt PIUS involviert werden und eine intensive Auseinandersetzung mit dem Teilprojekt 1 / Personenkontrollen stattfindet.



## 7. Institutionelle Verantwortung für faire und effektive Personenkontrollen

Für das Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich und die Führung der Stadtpolizei ist klar, dass Racial Profiling nicht allein mit einzelnen punktuellen Massnahmen verhindert werden kann. Der faire und wertschätzende Umgang insbesondere mit Minderheiten muss durch die Polizeiführung immer wieder thematisiert werden. In den verschiedenen Gremien und Ausbildungsgefässen der Führungsausbildung werden die Themen Werte, Menschenrechte, «Cop-Culture», Führungsgrundsätze in vielfältiger Form behandelt (vgl. oben Ziff. 4 b-d und Ziff. 6). Im oberen Kader findet ein intensiver Dialog zu fairen und wirkungsvollen Personenkontrollen statt. Mit Informationsveranstaltungen und der gezielten Führungsausbildung müssen im gesamten Kader gemeinsame Wertvorstellungen und Handlungsrichtlinien verankert werden. Wichtig ist, dass das gesamte Kader das Thema erkennt und die jeweilige Verantwortung auf allen Stufen wahrnimmt, damit allfälliger Rassismus im Korps frühzeitig erkannt und schnell gehandelt werden kann. Mit regelmässigen Kontakten eines spezialisierten Mitarbeiters der Stadtpolizei zu Minderheiten über die Stelle des «Brückenbauers» und mit dem «Runden Tisch Rassismus» wird Vertrauen aufgebaut und es kommt auch zu regelmässigen Rückmeldungen darüber, wie die Personenkontrollen von aussen wahrgenommen werden. Diese fliessen dann wieder in die Aus- und Weiterbildung ein und Vorgesetzte können bei Fehlern korrigierend eingreifen.

## 8. Wissenschaftliche Begleitung

### a. Auftrag

Der Vorsteher des Sicherheitsdepartements beauftragte im Einvernehmen mit dem Kommandanten der Stadtpolizei das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR, Bereich Polizei und Justiz) der Universität Bern eine juristische Studie zu Racial/ethnic profiling bei Personenkontrollen zu verfassen. Die Studie soll dem Sicherheitsdepartement als Grundlage für die Definition des Handlungsbedarfs und angemessener Handlungsoptionen dienen. Der Bericht zur Studie basiert neben einer Prüfung der Rechtsgrundlagen und der Gerichtspraxis auf ausländischen Best Practice-Studien, auf Interviews mit Angehörigen der Stadtpolizei, mit Betroffenen, Rechtsanwälten und der Ombudsfrau der Stadt Zürich (vgl. Anh. 1). Ferner nahmen zwei Mitglieder des SKMR an der Tagung vom Oktober 2016 der Open Society in Birmingham/GB teil.

### b. Wesentliche Erkenntnisse des SKMR

Der Bericht des SKMR vom 28. Februar 2017 klärt die Begriffe Personenkontrolle und *Racial und ethnic profiling* und analysiert in einem nächsten Schritt die Erfahrungen ausländischer Polizeibehörden.

Das SKMR kommt zum Schluss, dass die Faktoren zur Vermeidung von diskriminierenden Polizeikontrollen sich weitgehend mit den Kriterien von fairer und effektiver Personenkontrollen decken (S.3). Betroffene und NGOs äusserten in Gesprächen gegenüber den Autoren des Berichts ihre Einschätzung, dass insbesondere dunkelhäutige Personen in Zürich sehr häufig kontrolliert würden. Sie bezeichnen *Racial/ethnic profiling* als institutionelles Problem und betonten verschiedentlich, dass es sich wohl nur in den seltensten Fällen um bewussten bzw. absichtlichen Rassismus handle (S. 9). Auch einzelne Angehörige der Stadtpolizei



schlossen in Gesprächen nicht aus, dass *Racial/ethnic profiling* in der Stadt Zürich vorkommen könne, dass es sich dabei aber um ein klares Fehlverhalten Einzelner handle. Das SKMR stellte in seinem Bericht keine gesicherte Daten oder Hinweise bezüglich *Racial und ethnic profiling* in der Stadt Zürich fest und liess offen, wie weit die Wahrnehmungen der Akteure die tatsächlichen Gegebenheiten widerspiegeln (S.9). Das SKMR identifizierte mehrere Handlungsoptionen für effektive und mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben konforme Personenkontrollen:

- Konkretisierung der Dienstanweisungen
- Konkrete Polizeiausbildung und Weiterbildung im Hinblick auf Personenkontrollen
- Einführung von Quittungen
- Einsatz von Bodycam
- Kennzeichnungspflicht von Polizeiangehörigen
- Rekrutierung mit Fokus interkulturelle Kompetenz und Diversität in der Polizei
- Erhebung der Personenkontrollen und Auswertung der Trefferquoten
- Einbezug und die Information der Bevölkerung im Thema Personenkontrollen

Auf alle diese Massnahmen wird im Folgenden eingegangen.

## 9. Empfohlene Massnahmen SKMR und Beurteilung durch das Projektteam

### a. Konkretisierung der Praxis durch Dienstanweisungen

#### Empfehlung SKMR

*Die Praxis von Personenkontrollen soll durch Dienstanweisungen konkretisiert werden.*

*Das SKMR prüfte die bereits existierende Dienstanweisung zu Kontroll-, Mitnahme- und Durchsuchungsmöglichkeiten von Personen und Effekten (Dienstanweisung Stadtpolizei DA 6105) und stellte dabei fest, dass darin eigentliche Selektionskriterien für die Anhaltung und Datenabfrage fehlen. Auch in weiteren dem SKMR zur Verfügung stehenden Unterlagen der Stadtpolizei fanden sich keine schriftlich fixierte Kriterien zur Vermeidung von „racial/ethnic profiling“, weshalb das SKMR konkrete Vorgaben für die Praxis in einer Dienstanweisung und deren Aufnahme in der internen Weiterbildung vorschlägt (vgl. Anh. 1, S. 25 ff.).*

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam

Die Grundsätze der Personenkontrollen sind seit 2007 in § 21 des kantonalen Polizeigesetzes (PolG) und Art. 215 der Strafprozessordnung geregelt, allerdings ohne nähere Ausführungen zu der Voraussetzung «zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben» oder was «im Interesse der Strafverfolgung» liegt. Obwohl es nicht möglich sein wird, abschliessend die Gründe für Personenkontrollen aufzulisten, macht es Sinn, die wichtigsten Gründe und einen Auffangtatbestand praxisnah in einer Dienstanweisung zu nennen und auch explizit darauf hinzuweisen, dass die Hautfarbe oder die ethnische Zugehörigkeit als einziges oder ausschlaggebendes Kriterium nicht zulässig sind. Zentral ist dabei, dass diese Gründe einheitlich und konsequent in die Aus- und Weiterbildung einfließen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Dienstanweisung auch tatsächlich zur Kenntnis genommen wird und ihren



Beitrag für faire und effektive Personenkontrollen zu leisten vermag. Sinnvollerweise wird die Dienstanweisung mit derjenigen der Kantonspolizei synchronisiert. Da Personenkontrollen durch Kantons- und Stadtpolizisten gemacht werden und die Grundausbildung gemeinsam stattfindet, ist ein einheitliches und abgestimmtes Vorgehen von grosser Bedeutung. Aufgrund der Erkenntnisse aus dem Projekt PiuS ist die Dienstanweisung bereits in Bearbeitung und die Erkenntnisse fliessen ein.

## **b. Polizeiausbildung und Weiterbildung**

### Empfehlung SKMR

*Das Thema Personenkontrollen soll bei der Stadtpolizei in verschiedenen Fächern intensiv geschult und thematisiert werden.*

*Das Lehrmittel „Menschenrechte und Ethik“ leistet einen Beitrag zur Sensibilisierung, bleibt aber knapp und es fehlt an Beispielen zu Personenkontrollen. Als Ergänzung zur aktuellen Schulung kann auf Kurse des Schweizerischen Polizeiinstituts und des Kompetenzzentrums für interkulturelle Konflikte zurückgegriffen werden (vgl. Anh. 1, S. 27).*

### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

Dem aktuellen Stand der Aus- und Weiterbildung widmet sich das Kapitel 4.b ausführlich. Neu wird seit 2017 in der Polizeischule (ZHPS) das Fach „faire und effektive Personenkontrolle“ mit 4 Lektionen unterrichtet. In die Schulungsunterlagen ist die Sicht des SKMR eingeflossen. Zusätzlich wird ab 2018 das Thema «Aspect» (Erkennen von Verdächtigen) gemeinsam mit der Kantonspolizei an der ZHPS und in der Weiterbildung geschult (vgl. Ziff. 5a).

Nach der Erarbeitung der neuen Dienstanweisung (vgl. oben lit. a) wird die Stadtpolizei ein verbindliches Schulungsdokument entwerfen, welches in der internen Ausbildung zum «Handlungs-Wegweiser» werden soll.

## **c. Einführung von Quittungen / Statistik über Personenkontrollen**

### Empfehlung SKMR

Um das Vertrauen in die Polizei zu verbessern und Vorurteile abzubauen, sollten kontrollierte Personen mündlich oder schriftlich über die Gründe der Intervention informiert werden und die Möglichkeit haben ihren Standpunkt darzulegen. Die Kontrolle sollte belegt sein. Das SKMR empfiehlt die Einführung eines Quittungssystems im Sinne eines wissenschaftlich begleiteten Pilotversuchs.

*In England ist das Quittungssystem 2016 landesweit eingeführt worden, in anderen Ländern werden solche Systeme regional (New York, Fuenlabrada, Ungarn) getestet. Mit der Abgabe von Quittungen soll die Effizienz und die Qualität von Personenkontrollen verbessert werden. Ferner soll die Qualitätskontrolle und die Evaluation der Polizeiarbeit mit den so gesammelten Daten möglich werden und in die Führungsarbeit der Polizei einfließen. Betroffene könnten in Beschwerdeverfahren die Quittungen vorlegen und falls auf den Quittungen ein*





*Hinweis auf Beschwerdemöglichkeiten aufgedruckt ist, seien die Betroffenen auch besser über diese Möglichkeiten informiert. Klar ist aber, dass die Quittung nicht als Ausweis dient und sich die Betroffenen bei einer erneuten Personenkontrolle erneut ausweisen müssten. Die Aussagen in England, dass mit der Einführung von Quittungen die Effizienz und Qualität von „stop and searches“ massiv gesteigert werden konnte, wird mit eindrücklichen Zahlen belegt. Von 64'000 Kontrollen im Berichtsjahr 2011/12 der West Midland Police kam es in 4% der Kontrollen zu Treffern. 2015/16 bei 18'127 Kontrollen ist es in 16% der Fälle zu Verhaftungen gekommen. (vgl. Anh. S. 31). Weiter lag 2011/12 die Wahrscheinlichkeit, dass dunkelhäutige Personen im Vergleich zu weissen Personen kontrolliert werden 4,6 mal höher, 2015/16 sank der Anteil auf noch 2,7 Mal höher. Namentlich auch die angepasste Aus- und Weiterbildung und zunehmende Sensibilisierung haben zur Entwicklung beigetragen. Ferner ist auch die Videoüberwachung des öffentlichen Raumes in England zu berücksichtigen. Der Beitrag des Quittungssystems zur Effizienzsteigerung lasse sich nicht mit Sicherheit sagen (vgl. Anh. 1 30 ff.).*

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam

Die Personenkontrolle ist mit dem Quittungssystem sowohl für die Polizei und die Betroffenen dokumentiert und bei späteren Abklärungen oder Beschwerden ist die Kontrolle transparent und nachvollziehbar. Der Polizeiangehörigen sind auch gezwungen über den Grund der Personenkontrolle Rechenschaft abzulegen. Zusammen mit dem Quittungssystem kann auch eine Statistik geführt werden und auf die Beschwerdemöglichkeit kann explizit hingewiesen werden. Über den Ablauf der Personenkontrolle sagt die Quittung allerdings wenig aus. Hier ist entscheidend, dass der Start, der Ablauf und die Beendigung einer Personenkontrolle klar beschrieben sind und nicht viele Handlungsmöglichkeiten offen lassen.

Im englischen Quittungssystem wird zudem die ethnische Zugehörigkeit erfasst. Die Erfassung und Kategorisierung von Ethnizität ist nur unter strengen datenschutz- und grundrechtlichen Einschränkungen zulässig (siehe ECRI, 2007. „Ethnic“ statistics and data protection in the Council of Europe countries. Study Report. Strassburg 2007, S. 23.). „Ethnisches Monitoring“ wird in der Schweiz – im Gegensatz etwa zu England – bisher nicht praktiziert und es fehlen entsprechend Erfahrungen damit. Es wirft zudem Fragen grundsätzlicher Natur auf (siehe Supik, Linda, 2014. Statistik und Rassismus. Das Dilemma der Erfassung von Ethnizität. Frankfurt. Campus). Die hiesige Bevölkerungsstatistik stützt sich bisher auf Kategorien wie Staatsangehörigkeit, Geburtsort, Sprache oder Migrationshintergrund (vgl. Anh. 2, S. 30).

Unbestritten ist, dass die Ausstellung von Quittungen für die Betroffenen zu einer Verlängerung der Personenkontrolle führen würde und die Verwaltung der Quittungen, auch bei einer mobilen Datenerfassung, einen administrativen Mehraufwand bedeutet. Der Aufwand ist allerdings abhängig vom gewählten System. Für die spätere Nachvollziehbarkeit müssten mit dem Ausstellen von Quittungen neu auch die Daten von jenen Personen erfasst werden, bei



denen die Personenkontrolle keine Gründe für weiteres polizeiliches Handeln (z.B. Verhaftung, Verzeigung, Sicherstellungen) ergeben hat und die Personalien der/des handelnden Polizist/in.

In der Schweiz und auch in der Stadt Zürich liegen keine Statistiken über Personenkontrollen vor, um überhaupt einen Vergleich vor und nach einer allfälligen Einführung eines Quittungssystems machen zu können. Seit Juni 2017 läuft bei der Stadtpolizei ein Pilotprojekt, über die Erfassung von Personenkontrollen. Mittels einer mobilen Applikation (App) halten die Polizeiangehörigen den Zeitpunkt, den Ort, die Organisationseinheit und das Ergebnis der Kontrolle fest. In der definitiven Version des Apps werden die Gründe für eine Personenkontrolle erfasst. Diese decken sich mit den Kontrollgründen in der Dienstanweisung. Auf die Personalien der handelnden Polizeiangehörigen und der betroffenen Person kann verzichtet werden, da die Daten nur zu statistischen Zwecken erhoben werden. Ziel der Erhebung ist es, Hinweise über die Effizienz von Personenkontrollen zu erhalten. Als Personenkontrolle gilt eine Identitätsabklärung oder eine Durchsuchung. Fällt der Verdachtsgrund weg oder kann er nicht erhärtet werden, wird die Kontrolle unverzüglich beendet. Gespräche von Polizeiangehörigen mit Personen, Fahrzeugkontrollen sowie Personenkontrollen im Rahmen von Ordnungsdiensteinsätzen und Grosskontrollen werden nicht erfasst.

Um das Verständnis der Betroffenen zu fördern und die Rechtmässigkeit zu sichern, muss die Bekanntgabe des Grundes der Personenkontrolle – auch ohne Abgabe einer Quittung – zu Beginn der Kontrolle erfolgen. Diese Anweisung wird in der entsprechenden Dienstanweisung definiert und in die Aus- und Weiterbildung einfließen.

Zu berücksichtigen ist, dass die Kantonspolizei auch Personenkontrollen auf Stadtgebiet, insbesondere im Hauptbahnhof macht und sie dabei nicht an ein städtisches Quittungssystem gebunden wäre. Dies würde für die Betroffene kaum verständlich sein, wenn Stadtpolizisten am gleichen Ort eine Quittung ausstellen würden und die Kantonspolizisten nicht.

Die Zahlen über die höhere Effizienz bei Personenkontrollen allein auf die Einführung des Quittungssystems zurückzuführen, greift zu kurz. In England hat sich gezeigt, dass für die positive Entwicklung entscheidend war, dass innerhalb der Polizei ein Kulturwandel bei der Ausübung von Personenkontrollen stattgefunden hat.

Die Einführung eines Quittungssystems bei Personenkontrollen in der Stadt Zürich macht unter den gegebenen Umständen zurzeit, ohne Kenntnisse über die Anzahl und die Effektivität der Kontrollen, wenig Sinn. Ein Quittungssystem verhindert auch nicht, dass eine Person mehrmals kontrolliert wird, da die Quittung für die Polizei kein Legitimationspapier der betroffenen Person darstellt und sie sich somit nicht mehr ausweisen müsste.

Mit der App zur statistischen Erfassung des Grundes der Personenkontrolle, des Zeitpunkts, des Orts, der handelnden Organisationseinheit und des Ergebnisses kann auf die Erhebung von Personendaten verzichtet werden. Die Erfassung mittels App entspricht auch mehr den heutigen Bedürfnissen der digitalen Gesellschaft, als eine Quittung in Papierform. Allerdings verfügt die kontrollierte Person, wenn keine polizeilichen Weiterungen getätigt werden, über keine Bestätigung, dass sie kontrolliert wurde. Die mit der Erfassung entstehende Statistik



zu Personenkontrollen wird zu einem wichtigen Bestandteil zur Beurteilung der Effektivität und Fairness von Personenkontrollen werden. Verbunden mit der Festhaltung der Gründe in einer Dienstanweisung und der entsprechenden Ausbildung kann das gegenseitige Verständnis bei Personenkontrollen gefördert und Fehlverhalten vermieden werden.

#### **d. Potential von Bodycams**

##### Empfehlung SKMR

*Der Einsatz von Bodycams bei Personenkontrollen wird im Rahmen eines Pilotversuchs und einer gesetzlichen Grundlage empfohlen. Die Rahmenbedingungen (Tonaufnahmen, Aktivierung und Aufzeichnung) müssen geregelt werden.*

*Untersuchungen haben in Deutschland und den USA gezeigt, dass Bodycams die Akzeptanz der Polizeiarbeit bei der Bevölkerung erhöhen (vgl. Anh. 1, S. 35 ff).*

##### Ergebnis und Empfehlung Projektteam

Die Stadtpolizei Zürich hat als erstes Polizeikorps der Schweiz anfangs Februar 2017 einen Pilotversuch mit Bodycams gestartet. In der vom Stadtrat dazu erlassenen Verordnung werden die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Einsatz bei Personenkontrollen festgehalten. Der Versuch ist auf maximal 2 Jahre beschränkt und wird wissenschaftlich begleitet. Für eine allfällige definitive Einführung liegt die Entscheidkompetenz beim Gemeinderat.

#### **e. Kennzeichnungspflicht von Polizeiangehörigen**

##### Empfehlung SKMR

*Die Kennzeichnung von Polizeiangehörigen im Dienst kann ein Beitrag zur Reduktion von Racial/ethnic profiling sein.*

*Gemäss dem Bericht führt die Kennzeichnung der Polizeiangehörigen mit einem Namensschild dazu, dass sie sich als individualisierte Vertreterinnen und Vertreter des Staates fühlen und diese könnte zu einer Reduktion von Racial/ethnic profiling beitragen. (vgl. Anh. 1, S. 38).*

##### Ergebnis und Empfehlung Projektteam

Die Angehörigen der Stadtpolizei sind seit 2012 im Allgemeinen (uniformierten) Polizeidienst mit einem Namensschild und im Ordnungsdienst mit einer Nummer gekennzeichnet. Die Kennzeichnungspflicht beruht auf Art. 3 der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich (AS 551.110) und hat sich bewährt.



#### f. Rekrutierung und Diversität

##### Empfehlung SKMR

*Polizeiteams sollten heterogen und unter repräsentativem Einschluss von Bevölkerungsminderheiten zusammengesetzt werden und es sollten vermehrt Personen mit Migrationshintergrund rekrutiert werden (vgl. Anh. 1, S. 38).*

*Das SKMR weist in seinem Bericht daraufhin, dass die Handhabung von Personenkontrollen viel mit Polizeikultur zu tun hat und dass Fachorganisationen und die Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) empfehlen, dass Polizeiteams heterogen und unter repräsentativem Einschluss von Bevölkerungsminderheiten zusammengesetzt sein sollten. Ein heterogen zusammengesetztes Team würde zu einem positiv geprägtem Umgang mit Personen verschiedener Herkunft führen. Eine wissenschaftliche Studie dazu fehlt allerdings.*

##### Ergebnis und Empfehlung Projektteam

Das Thema Diversity Management ist ein strategischer Schwerpunkt des Sicherheitsdepartements (vgl. strategischer Plan 2017 Kapitel 6.10).

Als Ziel wird im strategischen Schwerpunkt formuliert, dass die Vorteile und das Potenzial von Diversity genutzt werden sollen und der Anteil der Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund den Verhältnissen in der Bevölkerung angenähert werden soll. Auch der Frauenanteil in der Mannschaft und im Kader soll zunehmen. Durch eine stärkere Beachtung dieser Aspekte bei der Rekrutierung und Massnahmen im Rahmen des städtischen Gleichstellungsplans soll die Diversität im Polizeikorps erhöht werden, um damit auch der Diversität der städtischen Bevölkerung mehr zu entsprechen. Entscheidend bei der Rekrutierung ist, dass die Auswahl neuer Mitarbeitenden auf die soziale und interkulturelle Kompetenz fokussiert und sich eine Unternehmenskultur bildet, in der Diskriminierung von Minderheiten keinen Nährboden findet.

Unter dem speziellen Aspekt der Personenkontrollen ist auf dieses Thema nicht näher einzugehen und es kann auf den Strategischen Plan des Sicherheitsdepartements verwiesen werden.

#### g. Wissen verbessern durch statistische Erhebungen

##### Empfehlung SKMR

*Das polizeiliche System zur Erfassung rassistisch, homophob oder transphob motivierter Zwischenfälle muss verbessert werden (Anh. 1, S. 40).*

*Im Bericht verweist das SKMR auf eine Aussage des ECRI Ausschusses wonach in der Schweiz noch keine zuverlässigen und systematische Daten über polizeiliches Fehlverhalten vorliegen. Eine solche Statistik könne als Führungsinstrument zur Aufdeckung individueller Fehlverhalten und institutioneller Missstände gebraucht werden.*



#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam

Dieser Frage widmet sich das Teilprojekt 2 (Umgang mit Beschwerden) in seinem Abschlussbericht ausführlich. Dort werden auch entsprechende Massnahmen definiert.

#### **h. Einbezug und Information der Bevölkerung**

##### Empfehlung SKMR

*Massnahmen zur Verhinderung von Racial/ethnic profiling sollen hinreichend bekannt gemacht werden. Ein regelmässiger Austausch mit unterschiedlichen Akteuren über bereits ergriffene, mögliche oder geplante Massnahmen ist wichtig. (vgl. Anh. 1, S. 41)*

*Die Polizei ist auf eine gute Zusammenarbeit mit der Bevölkerung inklusive aller Minderheiten angewiesen. Wie der jährlich erscheinende Bericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich zeige, werde die Auseinandersetzung mit dem Thema gesucht. In gemeinsamen Gesprächen mit den verschiedenen Akteuren gehe es darum unterschiedliche Sichtweisen zu eruieren und Lösungen zu suchen. Das SKMR verweist auf den Strategischen Plan des Sicherheitsdepartements und die positive Entwicklung des regelmässig stattfindenden „Runden Tisch Rassismus“ zwischen Stadtpolizei und Nichtregierungsorganisationen.*

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam

Die Polizei soll sich gegenüber der Bevölkerung offen zeigen und transparent handeln. Eine bürgernahe Polizei muss regelmässige Kontakte zu allen Bevölkerungsgruppen pflegen sowie einfach erreichbare und direkte Anlaufstellen in den Quartieren anbieten.

Das Thema Personenkontrollen wird auch in den Schulen und Jugendtreffs den Jugendlichen näher gebracht, um ein besseres Verständnis für diese polizeiliche Aufgabe zu erzeugen. Dazu soll der Auftrag der Schulinstruktion erweitert werden. Für das Sicherheitsdepartement und die Stadtpolizei wird es wichtig sein, die Ergebnisse des gesamten Projekts Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (PiuS) der Bevölkerung bekannt zu machen und die Massnahmen für faire und effektive Personenkontrollen aufzuzeigen. Die Art und der Umfang der Information müssen noch definiert werden. Der Runde Tisch Rassismus soll weitergeführt werden.

#### **10. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Dem Thema «faire und effektive Personenkontrollen» und damit die Verhinderung von «Racial Profiling» kann nicht mit einer einzelnen Massnahme begegnet werden. Neben den vom SKMR aufgezeigten Massnahmen bedarf es klare Standards und ein einheitliches, zeitgemässes und differenziertes Verständnis für Personenkontrollen innerhalb der Polizei. Die Qualität der Polizeiarbeit hängt nicht von der Anzahl durchgeführter Personenkontrollen ab, was zählt ist die Verhinderung von Straftaten und die Festnahme von Straftätern. Für das Schaffen von Sicherheit ist der Kontakt zur Bevölkerung wesentlich. Neben der eigentlichen Personenkontrolle mit der Überprüfung der Personalien oder Durchsuchung von Gegenständen gehört auch das ungezwungene Gespräch mit Personen auf Patrouillen zur guten Polizeiarbeit. Auf eine angedachte Personenkontrolle kann auch verzichtet werden, wenn das Gespräch keine Anhaltspunkte für ein polizeiliches Handeln ergibt. Das Verständnis für diese



Art von Polizeiarbeit bedarf einer ständigen Auseinandersetzung eines offenen Dialogs und der Förderung einer Fehlerkultur.

Mit dem vorliegenden Schlussbericht der Analysephase wurden die internen und externen Analysen zusammengefasst und Massnahmenvorschläge, inklusive einem Zeitplan, dem Steuerungsausschuss des Gesamtprojekts PiuS unterbreitet. Der Steuerungsausschuss hat am 29. August 2017 den Analysebericht und die folgenden konkreten Massnahmen zur Umsetzung verabschiedet:

- Einführung eines Prozesses zur Erfassung der Personenkontrollen und der Führung einer Statistik als Führungsinstrument
- Diversity Management gemäss Strategischem Plan des SID
- Anpassung der Dienstanweisung aufgrund der Empfehlungen des Berichts SKMR
- Ausarbeitung von Schulungsunterlagen für faire und effektive Personenkontrollen
- Einbindung der Kader aller Stufen in den Prozess der fairen und effektiven Polizeikontrollen
- Konzept zum Einbezug der Bevölkerung und der Information

## **11. Anhang**

1. Bericht SKMR «Personenkontrollen durch die Stadtpolizei» vom 28. Februar 2017

Zürich, 16. November 2017  
Der Projektleiter: André Müller