

Vorlage Stadtparlament

Datum 25. August 2020
Beschluss Nr. 4531
Aktenplan 152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation Andrea Scheck und Jenny Heeb: «Rassismus verhindern, Sicherheit für alle schaffen»; schriftlich

Andrea Scheck und Jenny Heeb sowie 31 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 16. Juni 2020 die beiliegende Interpellation «Rassismus verhindern, Sicherheit für alle schaffen» ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Der Todesfall von George Floyd, welcher infolge einer gewaltsamen Festnahme durch Polizisten in Minneapolis ums Leben kam, hat weltweit für Bestürzung gesorgt. Dass daraus nicht nur in den USA Fragen zur Polizeiarbeit und dabei insbesondere auch zum sogenannten Racial Profiling aufgeworfen wurden und werden, erstaunt entsprechend nicht.

In der Bundesverfassung¹ sind die für alle Menschen in der Schweiz gleichermassen geltenden Grundrechte verbriefte. Dabei ist insbesondere festgehalten, dass

- die Würde des Menschen zu achten und zu schützen ist²;
- alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind³;
- jede Person darauf Anspruch hat, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden⁴.

Zur Rechtsgleichheit gehört auch das Diskriminierungsverbot. So darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.⁵ Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein und müssen verhältnismässig sein.⁶ Dies gilt

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

² Vgl. Art. 7 BV.

³ Vgl. Art. 8 Abs. 1 BV.

⁴ Vgl. Art. 9 BV.

⁵ Vgl. Art. 8 Abs. 2 BV.

⁶ Vgl. Art. 36 BV.

auch für polizeiliche Personenkontrollen, auch wenn diese lediglich eine geringfügige Einschränkung der Grundrechte bedeuten.

Betreffend Personenkontrollen ist insbesondere Art. 215 (Polizeiliche Anhaltung) der Strafprozessordnung⁷ einschlägig. Gemäss dieser Bestimmung kann die Polizei im Interesse der Aufklärung einer Straftat eine Person anhalten und wenn nötig auf den Polizeiposten bringen, um ihre Identität festzustellen; sie kurz zu befragen; abzuklären, ob sie eine Straftat begangen hat; abzuklären, ob nach ihr oder nach Gegenständen, die sich in ihrem Gewahrsam befinden, gefahndet wird. Dabei kann eine angehaltene Person verpflichtet werden, ihre Personalien anzugeben; Ausweispapiere vorzulegen; mitgeführte Sachen vorzuzeigen; Behältnisse oder Fahrzeuge zu öffnen. Im Unterschied zur vorläufigen Festnahme setzt die polizeiliche Anhaltung keinen konkreten Tatverdacht voraus, vielmehr liegt ihr die Situation zugrunde, dass Näheres erst geklärt werden muss.⁸ Das hat zur Folge, dass keineswegs jede polizeiliche Anhaltung zu weiterem polizeilichen Handeln (insbesondere zu einem Strafverfahren) führen muss. Bei Antragsdelikten ist es auch möglich, dass die Täterschaft wohl bekannt ist, mangels Strafantrag jedoch keine strafrechtlichen Weiterungen erfolgen. Der Grund einer Personenkontrolle wird bekanntgegeben, wenn eine kontrollierte Person entsprechende Auskunft verlangt. Wird hingegen kein entsprechendes Interesse vorgebracht, wird auf Seiten der Stadtpolizei auf weitergehende Erläuterungen verzichtet, womit sich die Kontrolle auch nicht unnötig verzögert.

Unter Racial Profiling wird die Veranlassung einer polizeilichen Massnahme, bspw. einer Personenkontrolle, allein oder primär basierend auf Merkmalen wie Hautfarbe oder Ethnie ohne Vorliegen zusätzlicher gewichtiger objektiver Gründe verstanden. Racial Profiling ist verfassungswidrig und daher unzulässig. Zwar dürfen Faktoren wie Hautfarbe, zugeschriebene ethnische Zugehörigkeit oder (mutmassliche) Religion Kriterien für polizeiliches Handeln darstellen, jedoch nie alleiniges oder primäres Kriterium für eine Personenkontrolle sein. Zusätzlich muss die Kontrolle an objektive Anhaltspunkte anknüpfen können, wie z.B. die zeitliche und/oder örtliche Nähe zu einem Tatort, mitgeführte Effekten, grosse Ähnlichkeit mit einer gesuchten Person (z. B. Farbe der Kleider, Frisur, Grösse und nicht nur Hautfarbe oder ethnische Zuschreibung), konkrete Ermittlungserkenntnisse, eine verworrene oder unklare Situation, eine Personenbeschreibung nach Angaben von Zeugen (die sich z. B. auf eine anhand von Kleiderbeschreibungen, Grösse oder mitgeführten Taschen bestimmbare Person richten) und andere Ermittlungserkenntnisse oder von der Polizei wahrgenommenes rechtswidriges bzw. die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdendes oder verdächtiges Verhalten. Personenkontrollen, die nicht aufgrund von konkreten Fahndungsbeschreibungen oder ähnlichem erfolgen, sollen verhaltens- und nicht merkmalszentriert sein.⁹

⁷ SR 312.0.

⁸ Vgl. BBI 2006 1224.

⁹ Vgl. Wyttenbach Judith / Künzli Jörg / Braun Eliane, Vermeidung von Racial und Ethnic Profiling bei Personenkontrollen, in: SKP 3 / 2019, Thema Migration, Ausländerkriminalität, Rassismus, S. 12 f. mit Verweis auf den Bundesgerichtsentscheid 6B_1174/2017 vom 7. März 2018 (https://www.skppsc.ch/de/wp-content/uploads/sites/2/2019/12/skpinfo_03_19.pdf).

2 Beantwortung der Fragen

1. *Wie und mit welcher Regelmässigkeit werden Polizist*innen der Stadtpolizei heute in Bezug auf gesellschaftsrelevante Themen wie Rassismus geschult? Stehen dafür genug Ressourcen zur Verfügung?*

Themen wie Rassismus, Ethnic Profiling, Diskriminierung, Kultur, Integration sowie Migration werden bereits in der Polizeischule verschiedentlich behandelt, so gerade etwa in den Fächern «Menschenrechte und Berufsethik», «Gesellschaft und Polizei», «Interkulturelle Kompetenz bei der Polizei» und «Polizeipsychologie». Im Rahmen der korpsinternen Ausbildung besuchen Neueintretende seit 2005 zudem ein internes Weiterbildungsmodul zum Thema Diversity- und Genderkompetenz. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die polizeiliche Grundausbildung in der Schweiz, beinhaltend ein Ausbildungsjahr an der Polizeischule sowie neu auch ein Praxisjahr, deutlich länger dauert, als es offenbar etwa in den USA der Fall ist.¹⁰ Der Umgang mit Menschen mit anderem kulturellem Hintergrund war auch schon wiederholt Gegenstand von polizeilichen Weiterbildungskursen. Zu erwähnen sind hier insbesondere die Kurse des Schweizerischen Polizei-Instituts (SPI) «Polizei und Gesellschaft im Wandel» sowie «Interkulturelle Kompetenz».¹¹ Das Thema Racial Profiling wurde bei der Stadtpolizei zuletzt im Rahmen einer internen Ausbildung im Frühjahr 2019 vermittelt. Auch sprach der Kommandant im Rahmen seiner regelmässigen Erörterungen von speziellen oder aktuellen polizeilichen Themen in den drei Bereichen der Stadtpolizei persönlich vor, um entsprechend zu sensibilisieren. In einer Dienstvorschrift wurde überdies zu Personenkontrollen klargestellt, dass das Abstellen allein auf die ethnische Herkunft einer Person nicht zulässig ist, sondern solche Kontrollen vielmehr sachlich begründet sein müssen. Ressourcenprobleme hinsichtlich der Vermittlung entsprechender Inhalte bestehen keine.

2. *Welche Massnahmen ergreift die Stadtpolizei heute gegen Racial Profiling?*

Die Polizei gewinnt ihre Angehörigen aus der Mitte der Gesellschaft. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass für eine angehende Polizeischule die geeignetsten Bewerberinnen und Bewerber ausgewählt werden. Zur Feststellung der Eignung für den Polizeiberuf gehört dabei auch, im Auswahlverfahren Personen mit einer problematischen Gesinnung auszusortieren. Im Übrigen darf auch darauf hingewiesen werden, dass bei der Stadtpolizei mehrere Personen mit ausländischen Wurzeln arbeiten. Auch dies hilft, intern wie extern, Brücken zu schlagen. Betreffend Ausbildung und Dienstvorschrift siehe die Antwort zur Frage 1.

3. *Werden Polizist*innen motiviert, allfällige Vorfälle von rassistisch motivierten Kontrollen oder Vorgehensweisen durch Kolleg*innen zu melden? Wo können sie das tun? Wie würde die Stadtpolizei bei einer solchen Meldung vorgehen?*

Polizeiangehörige scheuen durchaus nicht davor zurück, dienstliches Fehlverhalten zur Sprache zu bringen. Dies erst recht dann, wenn ein Fehlverhalten in keiner Weise mit dem Berufsbild einer bzw. eines Polizeiangehörigen vereinbar ist, wozu zweifellos auch rassistisch motivierte Kontrollen oder

¹⁰ Gemäss Medienberichten dauert die Ausbildung zur Polizistin bzw. zum Polizisten in den USA durchschnittlich 19 Wochen (<https://www.nzz.ch/international/usa-polizisten-werden-sehr-schlecht-ausgebildet-ld.1559069?reduced=true>).

¹¹ Der SPI-Kurs «Polizei und Gesellschaft im Wandel» ist seit 2014 Pflichtkurs für die Leiter der Dienstsektionen im Bereich Sicherheit, der SPI-Kurs «Interkulturelle Kompetenz» wird seit 2010 durch Angehörige der Stadtpolizei belegt.

Vorgehensweisen gehören. Für entsprechende Meldungen stehen jederzeit die Vorgesetzten, einschliesslich der politischen Ebene, zur Verfügung. Eine rassistisch motivierte Dienstverrichtung ist in einer Polizei nicht tolerierbar. Neben der dargelegten rechtlichen Problematik beeinträchtigt sie die Glaubwürdigkeit der Polizei und stellt eine ineffektive Polizeiarbeit dar. Entsprechende Verfehlungen hätten personalrechtliche wie gegebenenfalls auch strafrechtliche Konsequenzen zur Folge.

4. Wie steht der Stadtrat zur statistischen Erfassung von Personenkontrollen nach Aufenthaltsstatus und Kontrollgrund?

Siehe Antwort zur Frage 5.

5. Wie steht der Stadtrat zur Einführung eines Quittungssystems bei Personenkontrollen?

In der Stadt Zürich wurde das Thema Racial Profiling in der jüngeren Vergangenheit auf verschiedenen Ebenen beleuchtet. So befasste sich die Ombudsstelle der Stadt Zürich wiederholt mit dieser Thematik, zudem kam es im Gemeinderat zu zwei Vorstössen. Im Rahmen des Gesamtprojekts «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (PiuS)» lancierte das Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich mit externer Unterstützung durch das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) der Universität Bern das Teilprojekt «Personenkontrollen». Das SKMR empfahl in der Folge u.a. die Einführung eines Quittungssystems¹² bei der Stadtpolizei Zürich im Sinne eines wissenschaftlich begleiteten Pilotversuchs. Mit Quittungen zu Personenkontrollen könnten gegebenenfalls die Effizienz und Qualität solcher Kontrollen verbessert werden. Betroffene Personen könnten in Beschwerdeverfahren die Quittungen vorlegen. Klar wäre indes aber auch, dass die Quittung nicht als Ausweis dient und sich die Betroffenen bei einer erneuten Personenkontrolle erneut ausweisen müssten. Die Stadt Zürich sah schliesslich von der Einführung eines entsprechenden Quittungssystems ab. Dazu wurde insbesondere angeführt, dass

- die Ausstellung von Quittungen für die Betroffenen zu einer Verlängerung der Personenkontrolle führen würde;
- die Verwaltung der Quittungen einen administrativen Mehraufwand bedeuten würde;
- für die spätere Nachvollziehbarkeit mit dem Ausstellen von Quittungen auch die Daten von denjenigen Personen erfasst werden müssten, bei denen die Personenkontrolle keine Gründe für weiteres polizeiliches Handeln ergeben hat.

Hingegen führte die Stadtpolizei Zürich, beginnend im Juni 2017 mit einem Pilotprojekt, eine mobile Webapplikation ein, mit welcher die vorgenommenen Personenkontrollen erfasst werden. Festgehalten werden dabei Zeitpunkt, Ort, Grund und Ergebnis einer Kontrolle sowie die betreffende polizeiliche Organisationseinheit (z.B. Drogenfahndung).¹³ Auf die Erfassung von Personendaten wird hingegen

¹² Einer angehaltenen bzw. kontrollierten Person wird eine auf einem standardisierten Formular vermerkte Bestätigung abgegeben, welche Datum, Zeit, Ort und Grund der Personenkontrolle nennt.

¹³ Vgl. Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (PiuS), Bericht Analysephase Teilprojekt 1 Personenkontrollen, S. 16 ff.

<https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/pd/Deutsch/Ueber%20das%20Departement/Publikationen%20und%20Broschueren/Berichte/PiuS%20Bericht%20Analysephase%20TP1%20Personenkontrollen.pdf>.

verzichtet. Die Applikation dient ausschliesslich statistischen Zwecken. So kann etwa erhoben werden, wie viele Personenkontrollen an einem Ort durchgeführt wurden oder auch, in wie vielen Fällen aus den vorgenommenen Personenkontrollen polizeiliche Massnahmen resultierten.¹⁴

Der Stadtrat erachtet die Einführung eines Quittungssystems zu polizeilichen Personenkontrollen ebenfalls als nicht zweckmässig. Fraglich ist auch, welchen Mehrwert eine statistische Erfassung von Personenkontrollen in Bezug auf Racial Profiling mit sich bringen soll. Dies gilt auch dann, wenn zusätzlich, wie in der Interpellation angeregt, der Aufenthaltsstatus von kontrollierten Personen erfasst würde, da auch Personen mit anderen ethnischen Wurzeln oder mit dunklerer Hautfarbe über das Schweizer Bürgerrecht verfügen. Sollte die Stadtpolizei mit dem Vorwurf des Rassismus bzw. des Racial Profiling konfrontiert werden, stehen mit den Mitteln einer (Aufsichts-)Beschwerde, einer Strafanzeige oder auch mit dem Gang zur Ombudsstelle der Stadt St.Gallen bereits heute griffige Instrumente zur Verfügung, mit welchen die erforderlichen Abklärungen erwirkt werden können.

Polizeiliches Handeln ist menschliches Handeln. Nach Auffassung des Stadtrates ist daher, beginnend mit der Auswahl und weiterführend mit der Ausbildung der Polizeiangehörigen, in erster Linie beim Faktor Mensch anzusetzen, damit die polizeilichen Befugnisse, allgemein und nicht allein in Bezug auf Personenkontrollen, mit der damit verbundenen Verantwortung ausgeübt werden.

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Die Stadtschreiber-Stellvertreterin:
Jennifer Abderhalden

Beilage:
▪ Interpellation vom 16. Juni 2020

¹⁴ Dass bis anhin neben der Stadtpolizei Zürich weitere Polizeikörper eine solche Erfassungssapplikation eingeführt hätten, ist nicht bekannt.