



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Zusammenfassung der Studie „Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich“

Evelyne Sturm, Reto Locher, Jörg Künzli, Judith Wyttenbach, Bern, 28. Februar 2017

Auftrag

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) wurde vom Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich beauftragt, eine juristische Studie zum Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich zu verfassen. Hintergrund des Auftrages war die teilweise vorgebrachte Kritik, die Beschwerdemechanismen zur Untersuchung von Handlungen von Angehörigen der Stadtpolizei Zürich seien nicht unabhängig. Die Studie beinhaltet eine Situationsanalyse, identifiziert good practices, leitet daraus Handlungsempfehlungen ab und dient dem Sicherheitsdepartement als Grundlage, weiteren Handlungsbedarf und angemessene Handlungsoptionen zu prüfen.

Gegenstand und Aufbau der Studie

Untersuchungsgegenstand der Studie sind die in der Stadt Zürich bestehenden Beschwerdemechanismen, die gegen Mitarbeitende der Stadtpolizei angerufen werden können. Im Zentrum steht dabei das Kriterium der Unabhängigkeit der Untersuchung, wonach die mit einer Untersuchung beauftragten von den in das Ereignis involvierten Personen unabhängig sein müssen. Die Analyse umfasst folgende Beschwerdemechanismen: Feedbackmanagement (Betroffenenbeschwerde), Aufsichtsbeschwerde, Ombudsverfahren sowie das Verwaltungs- und Strafverfahren.

In Bezug auf die *Beschwerdegründe* beschränkt sich die Studie auf folgende Vorwürfe: 1) Rechtswidrige Verletzungen oder Tötungen infolge Schusswaffengebrauchs, 2) Folter sowie grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, 3) missbräuchliche Gewalthandlungen und entsprechende Androhungen und 4) diskriminierende Personenkontrollen (Racial Profiling), wobei für die Vorwürfe 1-3 der Oberbegriff „polizeiliche Übergriffe“ und für den Vorwurf 4) „diskriminierende Personenkontrollen“ verwendet wird. Andere Aspekte wie etwa Beschwerden aufgrund der Verletzung von Eigentumsrechten, Ordnungsdelikte (bspw. Parkbussen) oder un-

verhältnismässiges Polizeihandeln, die nicht unter die erwähnten Vorwürfe fallen, umfasst die Untersuchung dagegen nicht.

Die Studie ist wie folgt *aufgebaut*: Nach der Einleitung (Ziff. I) werden die rechtlichen Anforderungen an die Beschwerdemechanismen erläutert (Ziff. II). Anschliessend werden die gegen Angehörige der Stadtpolizei Zürich zur Verfügung stehenden Beschwerdemechanismen (Ziff. III) sowie in- und ausländische Modelle (Ziff. IV.) dargestellt. Ziff. V. enthält schliesslich Empfehlungen.

Das Erfordernis der wirksamen und unabhängigen Untersuchung

Das aus der Bundesverfassung und den entsprechenden menschenrechtlichen Vorgaben abgeleitete Erfordernis einer *wirksamen* Untersuchung verlangt im Wesentlichen, dass staatliche Organe bei Tötungen und polizeilichen Übergriffen eine unabhängige Untersuchung einleiten, die Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen und Opfern ein Beschwerderecht einräumen. Unabhängig bedeutet, dass die direkt in den Vorfall involvierten Polizeiangehörigen nicht an der Untersuchung beteiligt sein dürfen, und dass die untersuchenden Behörden nicht der gleichen Polizeieinheit angehören oder derselben Disziplinargewalt unterstehen dürfen wie die angeschuldigten Personen (hierarchisch-institutionelle Unabhängigkeit). Zudem muss die Unabhängigkeit auch in tatsächlicher Hinsicht gegeben sein, um eine Befangenheit im Einzelfall zu verhindern. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ergibt sich daraus jedoch keine Pflicht, eine von der Polizei unabhängige Beschwerdestelle zu errichten.

Informelle Beschwerdemechanismen

In der Stadt Zürich stehen Betroffenen von polizeilichen Übergriffen und diskriminierenden Personenkontrollen für Verfahren gegen Angehörige des Polizeikorps als informelle Rechtsbehelfe zunächst das Feedbackmanagement (Betroffenenbeschwerde) und die Aufsichtsbeschwerde zur Verfügung. Diese bieten für Betroffene von polizeilichen Übergriffen und diskriminierenden Personenkontrollen eine relativ niederschwellige Möglichkeit, sich direkt bei der Stadtpolizei Zürich (Betroffenenbeschwerde) bzw. beim Sicherheitsdepartement (Aufsichtsbeschwerde) zu beschweren. Beide Beschwerden sind ergänzende Instrumente zu den formellen Rechtsmitteln (Verwaltungs- und Strafverfahren), gewähren jedoch keine hierarchisch-institutionell unabhängige Untersuchung der in Frage stehenden Vorwürfe, da für die Behandlung der Betroffenenbeschwerde die Stadtpolizei Zürich selbst zuständig bzw. für die Aufsichtsbeschwerde die für die Stadtpolizei zuständige Exekutivbehörde zuständig ist. Im Gegensatz zu diesen beiden Beschwerdeverfahren ist das Verfahren bei der Ombudsfrau der Stadt Zürich ein vom Sicherheitsdepartement unabhängiger Beschwerdemechanismus. Es bietet Betroffenen eine niederschwellige und kostenlose Möglichkeit, sich durch eine von der Polizei unabhängige Stelle über ihre Rechte zu informieren und gegebenenfalls die vermittelnde Tätigkeit der Ombudsfrau in Anspruch zu nehmen. Das Ombudsverfahren ist somit eine Alternative zu den formellen Rechtsmitteln sowie zur Betroffenen- und zur Aufsichtsbeschwerde. Sobald gegen Angehörige der Polizei oder Beschwerdeführende ein Strafverfahren angedroht oder eingeleitet wird, stösst das Ombudsverfahren allerdings faktisch an seine Grenzen.

Formelle Beschwerdemechanismen

Als Rechtsmittel stehen Betroffenen das Verwaltungs- und das Strafverfahren zur Verfügung. Dem *Verwaltungsverfahren* kommt im Vergleich zum Strafverfahren im vorliegenden Kontext eine untergeordnete Rolle zu. Polizeiliches Handeln kann jedoch auch hier überprüft werden, setzt allerdings das Vorliegen einer Verfügung voraus. In Betracht kommt es v.a. bei diskriminierenden Personenkontrollen, welche die Schwelle zur strafrechtlichen Relevanz nicht überschreiten. Im Gegensatz zum Strafverfahren, das auf die Bestrafung von Delikten im Einzelfall ausgerichtet ist und sich gegen konkrete Individuen richtet, kann im Verwaltungsverfahren eine Überprüfung der Rechtmässigkeit einer polizeilichen Anordnung aus verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Sicht erfolgen. In der Regel wird Betroffenen dieses Verfahren jedoch kaum bekannt sein und ein formelles Gerichtsverfahren birgt nicht zu unterschätzende Prozess- und Kostenrisiken sowie eine im Vergleich zu den informellen Rechtsbehelfen lange Verfahrensdauer in sich.

Das *Strafverfahren* eignet sich v.a. zur Klärung polizeilicher Übergriffe. Bei Ermittlungen gegen Mitarbeitende der Stadtpolizei Zürich werden die polizeilichen Massnahmen durch die Kantonspolizei Zürich durchgeführt, was mit Blick auf die Unabhängigkeit der Untersuchung zu begrüssen ist. Über die Bestrafung von Delikten über den Einzelfall hinaus können derartige Verfahren zudem dazu beitragen, Grenzen zulässigen polizeilichen Handelns aus strafrechtlicher Perspektive zu klären und zu definieren. Vor der Einleitung eines Strafverfahrens können Betroffene von polizeilichen Übergriffen eine Betroffenen- oder eine Aufsichtsbeschwerde einreichen und/oder sich an die Ombudsfrau wenden. Die Einleitung eines Strafverfahrens gegen Korpsangehörige der Stadtpolizei (Anzeigespflicht) kann schliesslich im Spannungsverhältnis zu den Fürsorgepflichten der Stadtpolizei zum Schutz ihrer Mitarbeitenden vor unberechtigten Vorwürfen stehen.

In- und ausländische Modelle

Im Rahmen der Studie wurden verschiedene Modelle spezifischer Beschwerdemechanismen für Polizeiangelegenheiten im Ausland sowie das Beispiel des Kantons Genf untersucht und herausgearbeitet, welche Aspekte dieser Verfahren als Anregung und good practice für den Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich dienen könnten. Wenngleich sich die ausländischen Beispiele aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeits- und Kompetenzregelungen nicht ohne weiteres auf die Verhältnisse in der Stadt Zürich übertragen lassen, könnten einzelne Elemente dieser Modelle aber durchaus in die bestehenden oder einen allenfalls neu zu schaffenden Beschwerdemechanismus integriert werden. Dies betrifft namentlich die Bereiche Beschwerdemanagement und Aufsicht über das Beschwerdewesen, die Unabhängigkeit der (Straf-) Untersuchung und das Ombudsverfahren.

Empfehlungen

Die Analyse der bestehenden Beschwerdeverfahren zeigt auf, dass in verschiedener Hinsicht Optimierungspotential besteht. Die Regelung der Rechtsmittel liegt allerdings im Kompetenz- und Zuständigkeitsbereich des Bundes (Strafverfahren) bzw. des Kantons Zürich (Verwaltungsverfahren).

ren). Autonomer Handlungsspielraum für Verbesserungen besteht für die Stadt Zürich deshalb lediglich bei der Betroffenen- und der Aufsichtsbeschwerde sowie beim Ombudsverfahren.

Empfohlen werden zunächst Massnahmen, die ohne Änderungen/Ergänzungen der heutigen Verfahren umgesetzt werden können. Dies beinhaltet namentlich die Erarbeitung von umfassendem Informationsmaterial für Betroffene von polizeilichen Übergriffen und diskriminierenden Personenkontrollen hinsichtlich ihrer Beschwerdemöglichkeiten, eine bessere Triage entsprechender Beschwerden, die konsequente statistische Erfassung dieser Fälle bei der Stadtpolizei Zürich und die Verschriftlichung zentraler interner Abläufe beim Feedbackmanagement. Weiter wird empfohlen, Diskriminierungsvorwürfe spezifisch abzuklären, um dieses Phänomen besser zu verstehen und kompetent damit umgehen zu können, Doppelspurigkeiten zwischen dem Betroffenen- und dem Aufsichtsbeschwerdeverfahren zu vermeiden und die Zusammenarbeit mit der Ombudsstelle und deren Akzeptanz zu fördern. Zudem sollte schriftlich festgehalten werden, dass bei strafrechtlich relevanten Vorwürfen eine umgehende Abtretung der Untersuchung gegen Angehörige der Stadtpolizei Zürich an die Kantonspolizei bzw. an die Staatsanwaltschaft zu erfolgen hat.

Diejenigen empfohlenen Massnahmen, die eine Modifikation der Verfahren/Rechtsgrundlagen nach sich ziehen würden, beinhalten die rechtliche Verankerung einer Orientierungspflicht der Mitarbeitenden über gegen sie hängige Strafverfahren sowie die Verankerung der Anzeigepflicht bei Verdacht auf strafbare Handlungen nach Art. 302 Abs. 1 StPO in Dienstanweisungen.

Die Prüfung von allfälligen neuen Verfahren im Rahmen der Kompetenz der Stadt Zürich würde zunächst einen politischen Entscheid betreffend die Befugnisse einer solchen Stelle voraussetzen. Aufgrund der Organisationskompetenz der Stadt Zürich könnten einer externen Beschwerdestelle etwa die Befugnis zur verbindlichen Feststellung in (nicht strafrechtlichen) Beschwerdefällen und zur Erteilung von Anweisungen an die Polizei, Aufsichtsbefugnisse über das Beschwerdemanagement der Polizei oder die Befugnis, disziplinarische Massnahmen zu beantragen oder selbst anzuordnen, eingeräumt werden. Mit Blick auf die Unabhängigkeit könnte mit der Übertragung derartiger Befugnisse auf eine verwaltungsexterne Instanz im Vergleich zum Status quo ein deutlicher Mehrwert geschaffen werden.