



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 „Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich - Standards und Good Practices zur Vermeidung von *racial und ethnic profiling*“

Jörg Künzli, Judith Wyttenbach, Vijitha Fernandes-Veerakatty, Nicola Hofer, Bern,
28. Februar 2017

Das Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich beabsichtigt, im Rahmen des Projekts „Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern“ (PiuS) den Bereich „Personenkontrollen“ in einem Teilprojekt zu analysieren und namentlich mögliche Massnahmen zur Vermeidung von racial/ethnic profiling zu prüfen. Zu diesem Zweck beauftragte es den Bereich Polizei und Justiz des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR), eine juristische Studie zu racial/ethnic profiling bei Personenkontrollen zu verfassen, die dem Sicherheitsdepartement als Grundlage dienen soll, um weiteren Handlungsbedarf und Handlungsoptionen zu prüfen. Die Studie soll – so der Auftrag – nicht nur die einschlägigen Rechtsgrundlagen und die Gerichtspraxis analysieren, sondern auch die Alltagspraxis der Polizei und die Wahrnehmung der Bevölkerung berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund klärt die vorliegende Studie zunächst die Begriffe „Personenkontrolle“ und „racial und ethnic profiling“, bevor sie grund- und menschenrechtliche Standards für Personenkontrollen identifiziert und analysiert, ob diskriminierende Personenkontrollen allenfalls auch strafrechtliche Konsequenzen für Polizeiangehörige haben können. Inhaltlicher Schwerpunkt der Studie bilden eine Analyse der gesetzlichen Regelungen im Bereich der Personenkontrolle und die Klärung der Frage, wie diese Vorgaben in der polizeilichen Alltagspraxis und in internen Dienstanweisungen umzusetzen sind. Daran anschliessend werden begleitende Massnahmen zur Vermeidung von racial/ethnic profiling dargestellt.

Basierend auf diesem Vorgehen hält die Studie zunächst folgende rechtliche Ausgangspunkte fest:

- Als „racial/ethnic profiling“ gilt die Vornahme oder Durchführung einer polizeilichen Massnahme und namentlich einer Personenkontrolle basierend auf den Kriterien von Hautfarbe oder (zugeschriebener) Ethnie ohne Vorliegen zusätzlicher gewichtiger sachlicher Gründe wie das individuelle Verhalten einer Person oder konkrete Ermittlungsergebnisse.
- In diesem Sinne verstandenes racial/ethnic profiling stellt stets eine Missachtung des Diskriminierungsverbots im Sinne der EMRK und der Bundesverfassung dar. Personenkontrollen, d.h. die Anhaltung, Identitätskontrolle, Fahndungsabgleichungen und/oder Durchsuchung einer Person und ihrer Effekten, tangieren darüber hinaus regelmässig Freiheitsrechte, na-

mentlich die Bewegungsfreiheit, die informationelle Selbstbestimmung und das Recht auf Privatsphäre. Beruhen Personenkontrollen oder die Art ihrer Durchführung primär auf dem genannten äusserlichen Erscheinungsbild und/oder entsprechenden Zuschreibungen, verletzen sie diese Garantien, weil sie dann nicht verhältnismässig sind. Diese grund- und menschenrechtlichen Vorgaben verbieten nicht nur racial/ethnic profiling, sondern halten den Staat überdies an, gesetzliche Bestimmungen zu schaffen oder andere geeignete Massnahmen zu ergreifen, welche racial profiling verhindern und bekämpfen.

- Strafrechtliche Konsequenzen (Tatbestand des Amtsmissbrauchs) ergeben sich für die handelnden Polizeiangehörigen, wenn auf derartigen Stereotypen basierende Personenkontrollen mit Benachteiligungsabsicht erfolgen, d.h. etwa zum Zweck, eine Person zu erniedrigen oder ihr einen Denkkzettel zu verpassen.
- Polizeiliches Handeln muss sich, wie jedes staatliche Handeln, auf eine gesetzliche Grundlage stützen können. Rechtsgrundlagen konkret für Personenkontrollen der StaPo Zürich finden sich in der schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) und dem Polizeigesetz des Kantons Zürich. Diese Grundlagen halten die Polizei an, bei der Durchführung solcher Massnahmen die verfassungsmässigen Rechte der betroffenen Personen zu achten, was auch den Schutz vor Diskriminierung und die Achtung der Freiheitsrechte umfasst. Weder in diesen sehr allgemein gehaltenen Rechtsgrundlagen, noch in Polizeigesetzen anderer Kantone oder in städtischen Rechtsquellen finden sich Bestimmungen speziell zu racial/ethnic profiling.
- Nicht nur NGOs, sondern auch verschiedene internationale Menschenrechtsorgane empfehlen der Schweiz daher, explizite gesetzliche Grundlagen zur Verhinderung von racial/ethnic profiling zu schaffen. Präzise gesetzliche Grundlagen grenzen den Ermessensspielraum in diesem sensiblen Bereich verbindlich ein und machen die Grenzen des Erlaubten für die Polizeiorgane und die Betroffenen transparenter. Sie können dazu beitragen, dass Polizeiarbeit reflektierter erfolgt, und dadurch Stereotypen im Polizeihandeln abbauen.
- Ob eine ausdrückliche Konkretisierung des Diskriminierungsverbots in der StPO oder der kantonalen Gesetzgebung wünschenswert ist, kann vorliegend offen bleiben, da es sich um Gesetzgebung ausserhalb des städtischen Kompetenzbereichs handelt.

Welche Handlungsmöglichkeiten besitzt vor dem Hintergrund dieser übergeordneten rechtlichen Grundlagen die StaPo Zürich und wo liegen die Grenzen zulässigen polizeilichen Handelns in Bezug auf Personenkontrollen?

- Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Prinzipien wie das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip sowie der Grundsatz, dass staatliches Handeln im öffentlichen Interesse zu erfolgen hat, sind auch für Personenkontrollen von Relevanz: Sie legen fest, dass Kontrollen durchgeführt werden dürfen, wenn sie im konkreten Einzelfall nach einem objektiven Massstab ex ante tatsächlich zur polizeilichen Aufgabenerfüllung (d.h. insb. der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Verbrechensprävention und der Mitwirkung bei der Strafaufklärung) notwendig und zumutbar erscheinen sowie diskriminierungsfrei erfolgen. Dies bedeutet im Einzelnen Folgendes: Kontrollen, die nicht aus hinreichenden öffentlichen Interessen erfolgen, und sog. anlassfreie Kontrollen haben vor diesen Prinzipien keinen Bestand. Weiter hat die Polizei von mehreren zur Aufgabenerfüllung geeigneten Massnahmen stets diejenige zu treffen, welche eine einzelne Person und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Zudem darf der mit der polizeilichen Massnahme bewirkte Nachteil für Be-

treffene nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum angestrebten Erfolg stehen. Schliesslich dürfen weder die Selektionskriterien für eine Personenkontrolle, noch die Art ihrer Durchführung und die Entscheidung über weiterführende Massnahmen diskriminierend sein.

- Gestützt auf diese Grundsätze ergibt sich, dass bei der Auswahl der Personen, die kontrolliert werden sollen, im Einzelnen folgende Kriterien zu beachten sind (Selektionsermessen):
 - Faktoren wie Hautfarbe oder zugeschriebene Ethnie dürfen zwar Kriterien für Polizeihandeln sein, nie aber alleiniges oder auch primär ausschlaggebendes Kriterium. Vielmehr müssen zusätzlich objektive Faktoren wie Nähe zum Tatort, konkrete Ähnlichkeit mit einer gesuchten Person oder spezifische Ermittlungsergebnisse die Kontrolle gerade dieser Person im Einzelfall begründen können.
 - Fahndungs- oder Personenbeschreibungen dürfen sich nicht ausschliesslich auf die Hautfarbe oder zugeschriebene ethnische Zugehörigkeit stützen.
 - Erfahrungswerte der handelnden Polizeiangehörigen (z.B. bezüglich eines vermuteten Zusammenhangs zwischen Drogenhandel und Hautfarbe/zugeschriebener ethnischer Herkunft von Drogenhändlern) dürfen nicht alleinige Grundlage für die Auswahl der zu kontrollierenden Personen sein, sondern sie müssen sich objektivieren, d.h. auf benennbare und nachvollziehbare Kriterien stützen lassen. Kontrollen müssen auch diesfalls grundsätzlich verhaltens- und dürfen nicht merkmalszentriert sein, d.h. sie sollten sich nicht allein auf die Hautfarbe oder die zugeschriebene Ethnie stützen.
 - Weiter ist es aufgrund des Diskriminierungsverbots unzulässig, bestimmte alltägliche Verhaltensmuster (Blick abwenden, Kopf senken) nur deshalb als verdächtig zu beurteilen, weil sie bei „ausländisch aussehenden“ Personen wahrgenommen werden.
 - Anlassfreie Personenkontrollen (um ihrer selbst willen) oder solche zur Erhöhung von „hits“ lassen sich im Einzelfall nicht auf sachliche Gründe abstützen und sind daher ebenso unzulässig wie breite und undifferenzierte Kontrollen etwa zur allgemeinen Quartierberuhigung.
- Die Erfahrungen ausländischer Polizeibehörden, die sich bereits seit Jahren intensiv mit racial/ethnic profiling befasst haben, verdeutlichen, dass die Faktoren zur Vermeidung von diskriminierenden Polizeikontrollen über weite Strecken deckungsgleich mit den Kriterien guter, d.h. effektiver Personenkontrollen, sind. So illustrieren Untersuchungen, dass mit konkreteren Vorgaben die Anzahl von Personenkontrollen deutlich gesenkt, der Anteil an Treffern aber erhöht werden konnte.

Welche Massnahmen können dazu beitragen, dass Polizeikontrollen basierend auf den genannten Kriterien effektiv und in Konformität mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben erfolgen? Die vorliegende Studie identifiziert mehrere Haupthandlungsfelder:

- *Dienstanweisungen*: Dienstanweisungen sollen sicherstellen, dass sich Polizeiangehörige an klaren und einheitlichen Kriterien orientieren können und grenzen daher den individuellen Ermessensspielraum ein. Die für Personenkontrollen einschlägigen Dienstanweisungen der StaPo Zürich betonen die Geltung des Verhältnismässigkeitsprinzips, nennen aber keine Kriterien für die Selektion zu kontrollierender Personen. Da diskriminierende Praktiken ihren Ursprung oftmals in verbreiteten Stereotypen haben, ist das Problem von diskriminierenden Personenkontrollen nicht nur auf der individuellen, sondern auch der institutionellen Ebene anzu-

gehen: Regeln in Dienstweisungen geben daher einerseits den handelnden Polizeiangehörigen konkrete und beispielhafte Anweisungen zur Vermeidung von Diskriminierungen, andererseits manifestieren sie auch eine klare diesbezügliche Haltung der Leitung der StaPo.

- *Polizeiausbildung*: Die Aus- und Weiterbildung ist ein wichtiger Faktor zur Prävention von racial/ethnic profiling. Polizeiangehörige sind daher während ihrer Aus- und anlässlich kontinuierlicher, praxisnaher und adressatengerechter Weiterbildungen mit den Kriterien effektiver und diskriminierungsfreier Personenkontrollen vertraut zu machen.
- *Einführung von Quittungen*: In einigen Staaten wird gegenwärtig die Einführung von Quittungen getestet, d.h. angehaltenen bzw. kontrollierten Personen wird eine auf einem standardisierten Formular vermerkte Bestätigung abgegeben, welche Datum, Zeit, Ort und Grund der Personenkontrolle nennt. Damit soll die Qualität von Polizeikontrollen in Bezug auf Selektion und Kontrollablauf verbessert werden, was dazu beiträgt, racial/ethnic profiling zu verhindern. Gleichzeitig soll damit die Effizienz der Polizeiarbeit durch Vermeidung unnötiger Kontrollen erhöht werden. Weiter sollen Quittungen auch Funktionen in Bezug auf die Qualitätskontrolle und Selbstevaluation der Polizei erfüllen und schliesslich ganz allgemein die Transparenz polizeilichen Handelns verbessern und damit das Vertrauen in die Polizei erhöhen. Andererseits lässt sich nicht bestreiten, dass die Ausstellung von Quittungen den administrativen Aufwand erhöht. Da gegenwärtig noch kaum verlässliche Aussagen zur Wirkungsweise und Effektivität von Quittungen konkret im Hinblick auf racial/ethnic profiling gemacht werden können, empfiehlt die vorliegende Studie, die Auswirkungen von Quittungen z.B. anhand eines Pilotversuchs zu evaluieren.
- *Einsatz von Bodycams*: Das Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich führt gegenwärtig ein separates Projekt zu den gesetzlichen Grundlagen und zum Datenschutz im Hinblick auf die Verwendung von Bodycams durch, und der Stadtrat hat im Dezember 2016 ein Reglement über einen entsprechenden Pilotversuch erlassen. Die vorliegende Studie prüft daher diese umstrittene Massnahme nur cursorisch und spezifisch im Hinblick auf ihre Anwendung während Personenkontrollen. Bodycams scheinen bei Personenkontrollen tendenziell auf beiden Seiten deeskalierend zu wirken. Sie können zudem aufgrund der klaren optischen (und akustischen) Dokumentation auch zu einer reflektierteren Selektion führen, und sie können von der Polizei als Massnahme zur Praxisevaluation genutzt werden. Die Studie kommt zum Schluss, dass bei hinreichender gesetzlicher Grundlage, die etwa Datenschutzfragen oder Kennzeichnungspflichten regelt, ein Pilotversuch wertvolle Informationen im Hinblick auf die Vermeidung von racial/ethnic profiling liefern kann.
- *Rekrutierung und Diversität in der Polizei*: Die konkrete Handhabung von Polizeikontrollen steht in einem engen Zusammenhang mit der gelebten Polizeikultur. Die Studie regt in diesem Zusammenhang an, dass der Umgang mit Bevölkerungsminderheiten und Personenkontrollen insbesondere auch polizeiintern auf allen Hierarchieebenen transparent thematisiert und kritisch diskutiert wird. Nach Auffassung von Fachorganisationen kann etwa eine heterogene, namentlich auch Minderheiten entsprechend ihrer Bevölkerungszahl repräsentierende Zusammensetzung des Korps dazu beitragen, Stereotypen zu beseitigen und damit racial/ethnic profiling zu verhindern. Aus diesem Grund scheint etwa die gezielte Förderung der Anstellung von Personen mit Migrationshintergrund empfehlenswert.
- *Wissen verbessern*: Die hier empfohlenen Pilotversuche zu Quittungen und Bodycams haben das Potenzial, das Wissen der Polizei über die notwendigen Massnahmen zur Verbesserung und Effizienzsteigerung von Personenkontrollen zu vergrössern. Daneben sind aber ver-

schiedene zur Bekämpfung von racial/ethnic profiling zentrale Faktoren noch unbekannt und Datenerhebungen in diesem Bereich wären, wie auch von internationalen Organisationen empfohlen, daher angezeigt und zur Eruiierung weiterer Massnahmen notwendig: Dazu zählen etwa Statistiken zu racial/ethnic profiling und zum Prozentsatz von Kontrollen bei dunkelhäutigen Personen in Relation zur Gesamtbevölkerung oder die Eruiierung der individuellen Haltung der Polizeiangehörigen gegenüber Minderheiten resp. Ausländerinnen und Ausländern.

Racial/ethnic Profiling beruht in aller Regel auf unreflektierten, stereotypen Einstellungen. Diese sind hartnäckig und keinesfalls auf Angehörige der Polizei beschränkt. Diskriminierende Personenkontrollen sind vielmehr Teil eines gesamtgesellschaftlichen Problems. Notwendig ist daher eine Kombination verschiedener kurz-, mittel- und langfristiger Massnahmen. Diese müssen auf der Erkenntnis resp. dem Eingeständnis, dass Probleme in diesem Bereich existieren, und der steten Bereitschaft auch der Polizeiführung, sich mit der Problematik zu befassen, aufbauen. Weiter sind auch die Erfahrungen der von racial/ethnic profiling Betroffenen, Beschwerdestellen und NGOs in diese Daueraufgabe einzubeziehen.