



Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (PiuS)  
**Teilprojekt 2: Umgang mit Beschwerden**

## **Bericht des Projektteams zur Analysephase**

### Inhaltsverzeichnis

Bericht des Projektteams zur Analysephase .....	1
<b>1. Management Summary .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Einleitung .....</b>	<b>2</b>
a. Ausgangslage .....	2
b. Begriff Beschwerde und seine Abgrenzung .....	3
c. Bedeutung des Beschwerdewesens .....	4
d. Übersicht Beschwerdemöglichkeiten heute .....	5
e. Informelle Verfahren in der Stadt Zürich .....	6
<b>3. Wissenschaftliche Begleitung SKMR .....</b>	<b>8</b>
a. Fokus der Studie des SKMR .....	8
b. Inhaltliche Anmerkungen .....	8
<b>4. Massnahmenvorschläge des Projektteams zu den Empfehlungen des SKMR .....</b>	<b>9</b>
a. Information .....	9
b. Triage bei Beschwerden an die Polizei und statistische Erfassung .....	11
c. Spezifische Abklärung von Diskriminierungsvorwürfen .....	14
d. Vermeidung von Doppelspurigkeiten im Aufsichtsbeschwerdeverfahren .....	15
e. Ombudsverfahren .....	17
f. Strafverfahren .....	19
g. Orientierungs- und Anzeigepflichten .....	21
h. Prüfung von neuen Verfahren im Rahmen der Kompetenzen der Stadt Zürich .....	23
<b>5. Weitere Problemstellungen und Empfehlungen .....</b>	<b>28</b>
a. Objektivität – Möglichkeiten zur Feststellung des Sachverhalts durch Beschwerdeinstanzen .....	28
b. Rechte und Pflichten der Beteiligten in den verschiedenen Verfahren .....	29
c. Umgang mit internen Hinweisen (Thema: Whistleblowing) .....	30
d. Anzeigen – Gegenanzeigen .....	32
e. Konfliktkultur – Mediation contra Gerichtsverfahren .....	33
<b>6. Weiteres Vorgehen .....</b>	<b>35</b>
<b>7. Anhang .....</b>	<b>35</b>



## 1. Management Summary

Die Überprüfung des Umgangs mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich im Rahmen des Projekts PiuS hat in verschiedener Hinsicht Verbesserungsbedarf aufgezeigt. Betroffenen Personen stehen diverse Beschwerdemöglichkeiten, -stellen und -verfahren innerhalb und ausserhalb der Stadtverwaltung offen. In erster Linie ist daher eine Klärung der Rollen der verschiedenen Beschwerdeinstanzen und -verfahren nötig: Beschwerdewillige sollen in Kenntnis der Vor- und Nachteile der einzelnen Möglichkeiten und ihrer Rechte und Pflichten selbst entscheiden, an welche Stelle sie gelangen. Die dafür nötigen Informationen müssen, genauso wie die Stellen selbst, möglichst niederschwellig zugänglich sein. Auch innerhalb der Stadtpolizei sollen die Rollen und Aufgaben geklärt und die mit Beschwerden befassten Stellen nachvollziehbar auseinandergehalten und bekannt gemacht werden.

Die Stadt Zürich verfügt mit der Ombudsstelle über eine von der Stadtverwaltung unabhängige Beschwerde-, Schlichtungs- und Beratungsstelle, die niederschwellig zugänglich ist und auch Empfehlungen gegenüber der Stadtverwaltung aussprechen kann.

Für direkte Rückmeldungen an die Stadtpolizei steht seit 2009 das Feedbackmanagement zur Verfügung. Durch seine wichtige und direkte Dialog- und Vermittlungsfunktion zwischen Polizei und Bevölkerung verfügt das Feedbackmanagement nicht nur über Potenzial zur Vertrauensförderung, sondern kann auch die Qualitätskontrolle der Polizeiarbeit massgeblich unterstützen. Stärken und Schwächen beim polizeilichen Handeln können erkannt werden. Falls Fehler passierten, können diese umgehend geklärt und künftig vermieden werden. Die Mitarbeitenden und Führungskräfte der Stadtpolizei sollen sich im Feedbackprozess und im Ombudsverfahren offen mit der Sichtweise und Perspektive der Betroffenen auseinandersetzen. Dazu sind einzelne Anpassungen in den internen Abläufen, aber auch eine Stärkung der dazu nötigen Organisations-, Konflikt- und Führungskultur nötig. Wo möglich sollen mündliche Gespräche statt schriftliche Verfahren geführt werden.

Die Schaffung einer weiteren unabhängigen Beschwerdestelle für Polizeiangelegenheiten würde weder für die Betroffenen noch für die Behörden einen Mehrwert bringen und wird nicht empfohlen. Im Rahmen des geltenden übergeordneten Rechts von Bund und Kanton sowie der demokratisch legitimierten Gewalten- und Aufgabenteilung in der Stadt Zürich könnte eine solche Stelle keine griffigen Kompetenzen erhalten. Vor allem aber wäre auch eine zusätzliche Instanz in der Praxis mit denselben Herausforderungen konfrontiert wie die bestehenden Beschwerdestellen: Ob polizeiliches Handeln tatsächlich angemessen war oder nicht, ist im Nachhinein nur selten objektiv feststellbar. Wo die Sichtweisen auseinandergehen, ist ein Austausch der Beteiligten erfahrungsgemäss zielführender als eine Delegation an eine urteilende Instanz, deren Entscheid ausschliesslich auf Akten und rechtlichen Erwägungen zu beruhen hat.

Die Vorteile der bestehenden niederschwelligen Beschwerdestellen mit ihren mediationsähnlichen Angeboten – namentlich des Feedbackmanagements der Stadtpolizei sowie der städtischen Ombudsstelle – sollen mit gezielten Massnahmen voll ausgeschöpft werden. Die Beurteilung von Recht oder Unrecht dagegen ist Sache der dafür zuständigen Gerichte.



## 2. Einleitung

### a. Ausgangslage

#### **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.

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](#).

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. (TP 1)

Bei Beschwerden gegen die Polizei kommt es vor, dass sich die Betroffenen neben den Möglichkeiten, sich an das Feedbackmanagement (FBM) der Stadtpolizei, deren Kommando und auch den Vorsteher des Sicherheitsdepartements zu wenden, zusätzlich eine unabhängige Instanz wünschen. (TP 2)

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. (TP 3)

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. (TP 4)

#### **Teilprojekt 2: «Umgang mit Beschwerden»**

Wiederholt und aus verschiedenen Kreisen ist die Kritik zu vernehmen, dass polizeiliche Handlungen nicht unabhängig beobachtet und überprüft werden.

Seit über 40 Jahren existiert die städtische Ombudsstelle. Die 2002/2003 vorübergehend eingerichtete Anlauf- und Beschwerdestelle für Polizeiangelegenheiten (Rechtsanwalt Dr. Marco Mona) hat sich in dieser Form nicht bewährt: Wie von Marco Mona in seinem [Schlussbericht](#) vom 20. Juni 2003 zuhanden des Stadtrats empfohlen, wurde diese spezielle Stelle in die für alle Verwaltungsbereiche zuständige Ombudsstelle der Stadt Zürich zurückgeführt (s. auch Kap. 4.h.).



Das Ziel des Teilprojekts 2 lag in der Analyse der Stärken und Schwächen der bestehenden Beschwerdemöglichkeiten sowie der Vor- und Nachteile einer weiteren externen Instanz. Zu diesem Zweck hat der Sicherheitsvorsteher das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR, Themenbereich Polizei und Justiz, mit der Durchführung einer wissenschaftlichen Studie beauftragt. Das SKMR hatte bereits 2014 eine schweizweite vergleichende Studie zum Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe publiziert ([Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe. Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz. Bern 2014](#)). Nun galt es, die Situation in Zürich vertieft zu analysieren. Eine Projektgruppe aus Mitarbeitenden der Stadtpolizei sowie des Departementssekretariats unterstützte das SKMR mit Informationen sowie der Vermittlung von Kontakten. Der vorliegende Analysebericht der Projektgruppe bewertet die Ergebnisse der SKMR-Studie und fasst die erarbeiteten Massnahmenempfehlungen zusammen.

### **b. Begriff Beschwerde und seine Abgrenzung**

Eine Beschwerde wird hier als eine negative Äusserung zur Arbeit der Polizei verstanden. In der Regel wünscht die Beschwerde führende Person etwas (Verhaltensänderung, Aufklärung, Entschuldigung usw.).

Dass dieser Begriff ein breites Spektrum umfasst, zeigen folgende Unterscheidungen:

- Beschwerden von direkt betroffenen Personen oder von Polizeiangehörigen (interne Beschwerden), Reklamationen von Dritten, Medienberichte, parlamentarische Vorstösse, anonyme Beschwerden
- Vorwürfe, wonach Polizeiangehörige zu massiv gehandelt haben (Übertreibung) vs. Vorwürfe, wonach Polizeiangehörige zu wenig gehandelt haben (Unterlassung)
- Formlose Beschwerden (auch mündlich, per Mail usw.) vs. formelle Beschwerden

Abzugrenzen sind Beschwerden von positiven Rückmeldungen (z.B. Lob) oder neutralen Äusserungen wie Wissensfragen (z.B. Wo kann ich Strafanzeige erheben? Wie läuft das Ordnungsbussenverfahren ab?).

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass für gewisse Beschwerden formelle Verfahrenswege bestehen, die gesetzlich geregelt sind:

- Wenn die Beschwerde führende Person eine Strafanzeige einreicht und sinngemäss die Bestrafung der Polizeiangehörigen verlangt, handelt es sich um ein Strafverfahren (Art. 301 Strafprozessordnung [StPO, SR 312.0]).
- Wenn die Beschwerde führende Person einen Schaden geltend macht und Schadenersatz/Genugtuung verlangt, handelt es sich um ein Staatshaftungsverfahren (§ 22 Haftungsgesetz; LS 170.1).
- Wenn die Beschwerde führende Person die Feststellung der Widerrechtlichkeit einer polizeilichen Handlung oder Unterlassung und somit sinngemäss eine anfechtbare Verfügung verlangt, handelt es sich um ein Verwaltungsverfahren (§ 10c Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG; LS 175.2]).



### **c. Bedeutung des Beschwerdewesens**

Für jede Person, die von polizeilichem Handeln betroffen ist oder sein kann, ist ein verlässliches Angebot an Beschwerdemöglichkeiten und -stellen eine wichtige Voraussetzung, um der Polizei, ihren vorgesetzten Behörden oder einer unabhängigen Stelle ihre Wahrnehmung überhaupt mitteilen zu können und dabei ernst genommen zu werden.

Für die einzelnen handelnden Mitarbeitenden der Stadtpolizei sind Beschwerden eine Rückmeldung zu ihrer konkreten Aufgabenerfüllung; diese Aussenwahrnehmung ergänzt die eigene Wahrnehmung, muss sich aber nicht mit dieser decken.

Für die Führungskräfte der Stadtpolizei ist Beschwerdemanagement Qualitätsmanagement und damit eine Führungsaufgabe.

Für die Stadtpolizei Zürich insgesamt ist ein sorgfältiger Umgang mit Beschwerden (zusammen mit anderen Rückmeldungen aus der Bevölkerung) eine Voraussetzung, um als lernende Organisation die Bedürfnisse und Anliegen der Bevölkerung zu kennen und diese angemessen in ihre Weiterentwicklung einbeziehen zu können.

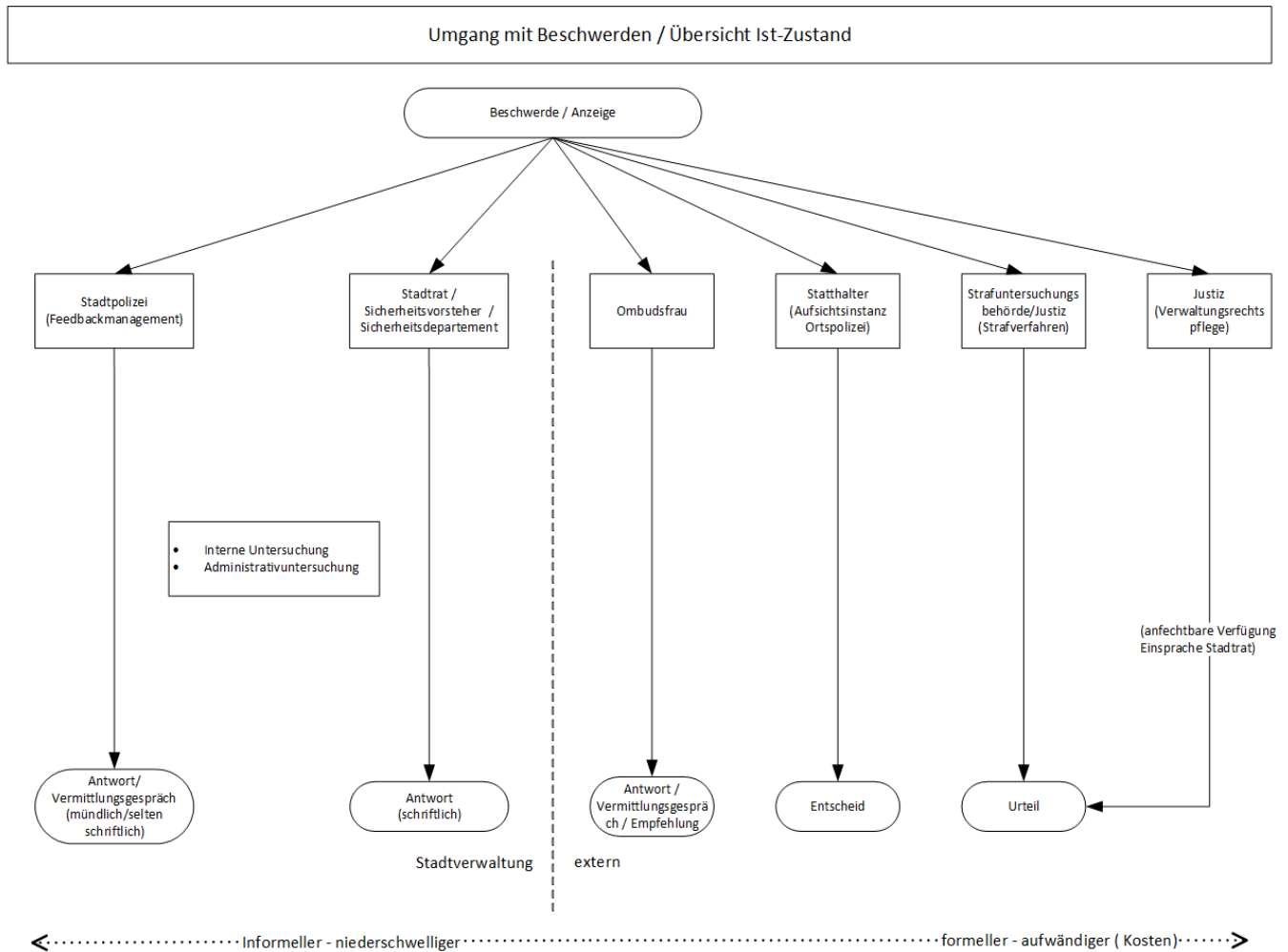
Im demokratischen Rechtsstaat, der neben dem Gewaltmonopol weitere zentrale Aufgaben der Polizei übertragen hat, ist ein Beschwerdewesen zur Polizeiarbeit unabdingbar, damit diese Institution gesellschaftlich anerkannt ist und bleibt.

In der polizeilichen Praxis zeigen sich ernst zu nehmende Spannungsfelder im Umgang mit Beschwerden: Der Sichtweise des Beschwerdeführenden (er/sie fühlt sich ungerecht behandelt) steht die Sichtweise des Polizeiangehörigen (er/sie hat für Recht und Ordnung zu sorgen und sieht dabei keinen «Verhandlungsspielraum») gegenüber. In der Regel gibt es keine unabhängigen Personen, die die eine oder andere Sichtweise bestätigen können. Die Vorgesetzten stehen in der Pflicht, kritisch hinzuschauen und ihre Mitarbeitenden zu beurteilen. Andererseits haben sie eine Fürsorgepflicht und müssen ihre Mitarbeitenden vor ungerechtfertigten Angriffen schützen.

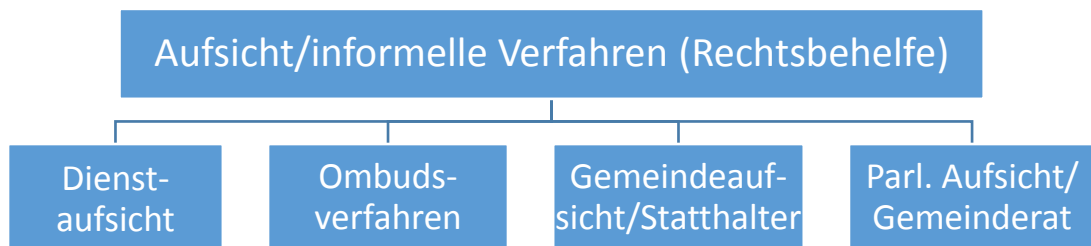
Es ist daher kaum zu vermeiden, dass Beschwerden im Alltag aus Sicht der Polizei oftmals als Störungen der normalen Arbeitsabläufe wahrgenommen werden. Umso wichtiger ist daher ein kompetenter Umgang mit ihnen.

### d. Übersicht Beschwerdemöglichkeiten heute

Die verschiedenen Möglichkeiten, eine Beschwerde betreffend Polizeiarbeit der Stadtpolizei Zürich einzureichen, sowie ihre jeweils möglichen Resultate können vereinfacht wie folgt dargestellt werden:

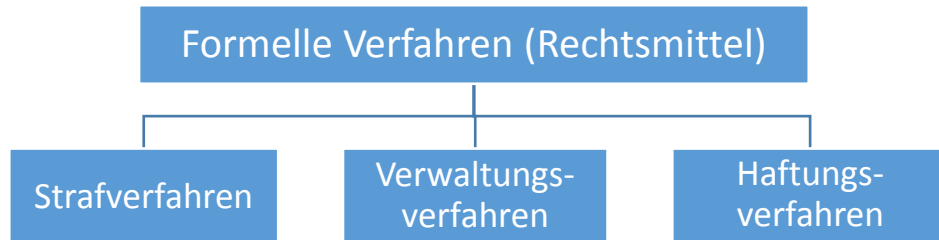


Teilweise handelt es sich bei diesen Beschwerdewegen in rechtlicher Hinsicht um **informelle Verfahren** (insbesondere auch im Bereich der Aufsichtsaufgaben über die Verwaltung). Diese können wie folgt unterschieden werden:





Dagegen sind die **formellen Verfahren** prozessual klar geregelt und an bestimmte rechtliche Voraussetzungen geknüpft:



### e. Informelle Verfahren in der Stadt Zürich

Die informellen Verfahren haben – auch wenn hier die beschwerdeführende Person grundsätzlich keine Parteirechte hat – nicht zuletzt aufgrund ihres niederschweligen Zugangs in der Praxis grosse Bedeutung. Die drei am häufigsten gewählten Empfangsstellen für Beschwerden im informellen Bereich des Dienstaufsichts- und des Ombudsverfahrens sind daher im Folgenden kurz unter Abstützung auf vorhandene Zahlen skizziert (zu Vor- und Nachteilen siehe Studie SKMR und Kap. 3-5).

#### Feedbackmanagement (FBM)

Seit dem 1. Juli 2009 bietet die Stadtpolizei Zürich die Dienstleistung Feedbackmanagement (FBM) an. Dabei handelt es sich um eine zentrale Anlaufstelle, die positives oder kritisches Feedback in telefonischer oder schriftlicher Form entgegennimmt (entweder direkt oder via andere Stellen der Stadtpolizei). Die eingehenden Rückmeldungen werden zentral erfasst, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen bearbeitet und individuell beantwortet. Durch das FBM werden auch Meldungen bearbeitet, die nicht bei der Stadtpolizei selbst, sondern bei anderen Kontaktstellen der Stadtverwaltung eingehen und an das FBM weitergeleitet werden. Die Meldungen decken dem Aufgabengebiet der Stadtpolizei entsprechend ein breites thematisches Spektrum ab. Für weitere Informationen zum Feedbackmanagement vgl. auch [Schriftliche Anfrage des Gemeinderats Nr. 2015/21](#).

Der statistische Rückblick auf die vergangenen fünf Jahre vermittelt einen Eindruck zum Umfang der vom FBM bearbeiteten Fälle, wobei der Beschwerdeanteil zur Polizeiarbeit weniger als einen Fünftel ausmacht:

Jahr:	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl total*:	1645 Fälle	1690 Fälle	1565 Fälle	1579 Fälle	1824 Fälle
Anfragen:	766	766	698	688	773
Beschwerden :	318	305	325	314	340
davon zur Polizeiarbeit:	284	253	296	299	292
Dank:	38	53	63	82	80
Mitteilungen/Hinweise:	523	566	479	496	631

\*inkl. Social Media (ICop), Äusserungen an Sicherheitsdepartement, Ombudsfälle



## Sicherheitsdepartement (SID)

Auf Stufe der Departementsleitung wird keine konkrete Statistik über Dienstaufsichtsbeschwerden geführt. Die beim Departementvorsteher bzw. beim Departementssekretariat SID eingehenden Fälle finden aber auch Eingang in die Statistik der Stadtpolizei, da die Stadtpolizei sich zu jedem Fall äussern muss und somit auch ein Geschäft auf Stufe Stadtpolizei geführt wird. Die manuelle Durchforstung der Geschäftsdatenbank des SID ergab, dass in den vergangenen Jahren **rund 20 bis 30 Beschwerden pro Jahr** beim Departementvorsteher oder beim Departementssekretariat eingingen. Dabei handelte es sich jedoch um ganz unterschiedliche Fälle und nicht nur um Fälle bezüglich Rügen wegen missbräuchlicher Ausübung von Polizeigewalt (Erfahrungswert: ca. zwei bis fünf wegen Polizeigewalt/Jahr). So gab es neben Rügen im Zusammenhang mit Polizeikontrollen und -einsätzen zum Beispiel auch Rügen, dass die Polizei in bestimmten Fällen untätig blieb.

## Ombudsfrau der Stadt Zürich

Seit 1971 existiert in der Stadt Zürich eine verwaltungsunabhängige Ombudsstelle. Sie ist für alle Fragen und Anliegen zuständig, die ein stadtzürcherisches Amt bzw. die stadtzürcherische Verwaltung betreffen. Bei Abschluss eines Beschwerdeverfahrens nimmt die Ombudsperson in geeigneter Weise zur untersuchten Angelegenheit Stellung. Die Stellungnahme kann auch konkrete Empfehlungen beinhalten.

Die Ombudsperson wird vom Gemeinderat der Stadt Zürich gewählt und erstattet diesem jährlich öffentlich [Bericht über ihre Tätigkeit](#). Die Jahresberichte enthalten neben anonymisierten Fallbeschreibungen und Hinweisen auf beobachtete Problemschwerpunkte auch statistische Angaben zu den Geschäften der Ombudsstelle. Vergleichsweise viele Ombudsfälle betreffen die Stadtpolizei Zürich – von allen städtischen Dienstabteilungen nach den Sozialen Diensten (Sozialdepartement) regelmässig am zweitmeisten.

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016
Total Fälle Ombudsstelle	552	527	542	555	567
Geschäfte betreffend Stadtpolizei	62	54	47	50	56
davon intern*	3	7	6	6	6

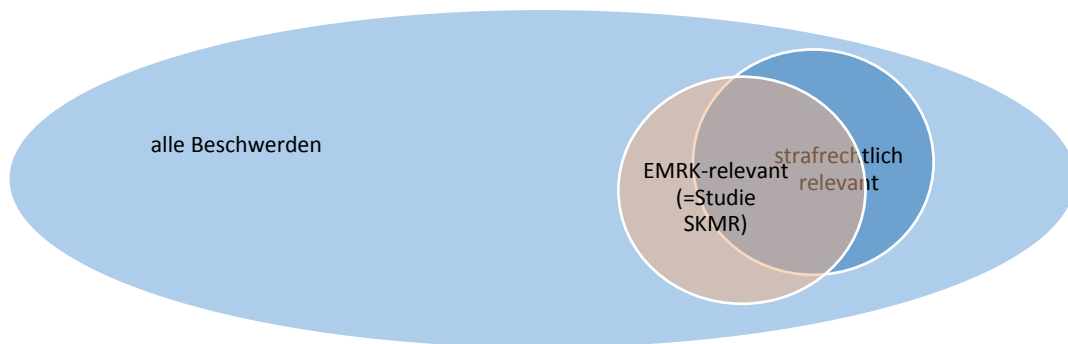
\*Auch alle städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können sich bei personalrechtlichen Fragen oder Konflikten am Arbeitsplatz ratsuchend an die Ombudsstelle wenden.



### 3. Wissenschaftliche Begleitung SKMR

#### a. Fokus der Studie des SKMR

Das SKMR ist vom Bundesrat mit dem Auftrag betraut, den Prozess der Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen in der Schweiz als wissenschaftliches Kompetenzzentrum zu fördern. Die Studie des SKMR vom 28. Februar 2017 zum Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich fokussiert vor diesem Hintergrund auf Beschwerden mit menschenrechtlicher Tragweite. Sie behandelt somit nur einen Teil des Beschwerdemanagements, namentlich wenn die Beschwerde führende Person einen – in der Regel strafrechtlich relevanten – **polizeilichen Übergriff** (1. rechtswidrige Verletzungen oder Tötungen infolge Schusswaffengebrauchs, 2. Folter sowie grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, 3. missbräuchliche Gewalthandlungen und entsprechende Androhungen) oder 4. eine **diskriminierende Personenkontrolle mit EMRK-Relevanz** geltend macht (vgl. Studie SKMR S. 5-8). Der grössere Teil aller Beschwerden gegen die Stadtpolizei betrifft in der Praxis jedoch andere oder weniger schwerwiegende Gründe wie z.B. Untätigkeit der Polizei, Ordnungsbussen, Eigentumsrechte, Datenbearbeitung, unhöfliches Benehmen, unverhältnismässiges Vorgehen usw.



Die Studie des SKMR bezieht sich somit nur auf einen Teil der in der Praxis anfallenden Beschwerden (vgl. dazu Kap. 2.d. und insbes. Statistiken informelle Verfahren in Kap. 2.e). Der vorliegende Bericht behandelt den Umgang mit Beschwerden in umfassender Weise, gerade weil die Abgrenzung verschiedener Kategorien im Einzelfall oft schwierig ist.

#### b. Inhaltliche Anmerkungen

Die Studie SKMR beleuchtet die Rolle des Statthalters als Aufsichtsinstanz über die kommunale Ortspolizei nicht bzw. nur am Rande (vgl. § 12 Bezirksverwaltungsgesetz [BezVG; LS 173.1]).

Auch andere Aspekte wie beispielsweise die Mitwirkungs-/Parteiaufgaben und -pflichten der beschwerdeführenden Person einerseits und der betroffenen Polizeiangehörigen andererseits sowie die Möglichkeit zur Feststellung des tatsächlichen Sachverhalts (Objektivität) durch die verschiedenen Beschwerdeinstanzen in den verschiedenen Verfahren hat das SKMR nicht bzw. nur am Rande beleuchtet (vgl. zu weiteren Aspekten Kap. 5).

Im Vordergrund der Studie SKMR stand das Kriterium der Unabhängigkeit der Untersuchung bei einzelnen Beschwerdemechanismen.



#### 4. Massnahmenvorschläge des Projektteams zu den Empfehlungen des SKMR

Das SKMR schliesst seine Analyse mit Empfehlungen in diversen Bereichen (vgl. Studie SKMR, S. 40-44). Nachfolgend legt das Projektteam seine Prüfergebnisse und Empfehlungen in Bezug auf die einzelnen Empfehlungen des SKMR dar.

##### a. Information

aa. Externe Information:

*Empfehlung SKMR (S. 40):*

*Die Rechtslage im Bereich von möglichen Beschwerden gegen polizeiliche Übergriffe und diskriminierende Personenkontrollen ist komplex. Es wäre sachgerecht, Informationsmaterial konkret für solche Konstellationen – etwa in Form von Broschüren, Informationsblättern und Handzetteln – zu erstellen und Betroffene über die verschiedenen Möglichkeiten des Vorgehens aufzuklären. Dabei wäre in verschiedenen Sprachen auf verständliche Art zu erläutern, welche Verfahren den Betroffenen offen stehen. Insbesondere wäre auch auf die Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten der Ombudsstelle der Stadt Zürich zu verweisen.*

Mit Blick auf einen **Handzettel zur Abgabe** bei Personenkontrollen oder in eskalierenden Situationen wäre Folgendes zu Bedenken:

Dafür sprechen:

- Die proaktive Kommunikation der Beschwerdemöglichkeiten könnte sich positiv auf das Vertrauen in die Organisation auswirken.
- Ein allfälliger Handzettel zu Personenkontrollen (mit Informationen zu Rechten und Pflichten beider Seiten) oder auch eine Quittung könnte mit dem Hinweis auf Beschwerdemöglichkeiten (FBM und Ombudsstelle) zum Beispiel auf der Rückseite aufgeführt werden. Weiter könnte ein Link auf eine Seite mit einer Übersicht zu allen Beschwerdemöglichkeiten kommuniziert werden.

Dagegen sprechen:

- Es könnte passieren (oder es könnte mindestens der Eindruck entstehen), dass Beschwerden im Polizeialltag abgeschoben resp. einfach weitergeleitet werden. In erster Linie entspricht es der von der Stadtpolizei angestrebten Kultur, dass sich die Polizistinnen und Polizisten direkt mit ihrem Gegenüber auseinandersetzen und Probleme sofort im direkten Gespräch lösen sollten. Eine Deeskalation im direkten Kontakt ist oft die effizienteste und nachhaltigste. Eine Beschwerde via Feedbackmanagement oder Ombudsstelle sollte in diesem Sinne nicht als Standardausweg erhalten, wo eine noch niederschwelligere Konfliktlösung möglich ist.
- Flyer in Papierform sind aus ökonomischer und ökologischer Sicht nicht mehr das Mittel der ersten Wahl.
- Der Mehrwert eines Flyers ist begrenzt, da das Feedbackmanagement im Web prominent platziert und einfach auffindbar ist. Sinnvoller ist ein mündlicher Hinweis, dass alle Kontaktmöglichkeiten zum Feedbackmanagement (sowie künftig auch ein Link



zur Ombudsstelle, s. unten) auf der Homepage der Stadtpolizei ersichtlich sind und die Stadtpolizei auch via Facebook und Twitter erreicht werden kann.

- Die Stadtpolizistinnen und -polizisten verfügen über eine Visitenkarte, die zur Abgabe geeignet ist. Sie enthält auch die Internetadresse der Stadtpolizei.
- Die Feedback- und Beschwerdemöglichkeiten gelten allgemein und für alle Kontakte mit der Polizei – nicht nur bei Situationen wie Personenkontrollen. Ein spezieller Flyer würde hier eine unerwünschte Aufsplittung mit sich bringen.

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- Auf die Produktion von speziellen Flyern für den grossflächigen Einsatz soll verzichtet werden, da kaum ein Mehrwert entstehen würde. Vielmehr soll das **Informationsangebot im Internet** (s. unten) ausgebaut werden.
- **Falls Quittungen bei Personenkontrollen eingeführt würden (vgl. TP 1), sollten die Kontaktdaten des Feedbackmanagements als ergänzende Information aufgeführt werden.** Diese Informationen müssten in einer **neutralen Form** erstellt werden und auf die Möglichkeiten der positiven wie auch der negativen Rückmeldungen beim FBM hinweisen sowie auch auf die unabhängige Ombudsstelle. Dadurch würde die Funktion des FBM für Beschwerdewillige deutlich (kein formeller Rechtsweg) und zugleich die Akzeptanz des Flyers bei den Mitarbeitenden erhöht.

#### *Empfehlung SKMR (S. 40):*

*In diesem Sinne erweitert werden könnten auch die Informationen auf der Website der Stadtpolizei Zürich, die jetzt ausschliesslich auf das FBM hinweisen, andere Möglichkeiten dagegen unerwähnt lassen.*

Hier wäre eine unabhängige Stelle wie die Ombudsstelle die bessere Themenführerin. Ein Link auf der Website der Stapo sollte in Zukunft direkt auf die Ombudsstelle hinweisen. Über die weiteren Beschwerdemöglichkeiten und insbesondere ihre Vor- und Nachteile kann die städtische Ombudsstelle kompetent und neutral informieren.

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Eine angepasste Lösung soll in Zusammenarbeit mit der Ombudsfrau umgesetzt werden.**

ab. Interne Information:

#### *Empfehlung SKMR (S. 40):*

*Sinnvoll wäre weiter die Ausarbeitung von Leitlinien, die festhalten, wie Mitarbeitende betroffene Personen von sich aus über die bestehenden Verfahrensmöglichkeiten informieren sollen und wer bei Beschwerdefällen zu orientieren ist. Dies würde ein einheitliches Vorgehen gewährleisten. Mit einem Handzettel für den Streifendienst und die verschiedenen Dienststellen könnte direkt vor Ort orientiert werden.*



Sinnvoll wäre die Erstellung eines internen Merkblattes, das Auskunft über das FBM und die übrigen Beschwerde- und Anzeigemöglichkeiten gibt, evtl. verbunden mit einer kleinen Informationskampagne. Gleichzeitig könnte das Thema «Beschwerdemöglichkeiten» (im weiteren Sinne) in der Grund- und/oder Weiterbildung berücksichtigt werden. Bisher werden zwar die Themen FBM und Ombudsverfahren vertieft in der Grund- und Weiterbildung vermittelt. Die Aufsichtsbeschwerde und das Verwaltungsverfahren wie auch die Abgrenzung zum Strafverfahren sind aber weniger bekannt.

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- Es wird ein kurzes, prägnantes **internes Merkblatt** mit folgendem Inhalt erstellt:
  - Rollen und Verantwortlichkeiten bei Beschwerden
  - FBM-Prozess und Grundlagen
  - Informationen zu weiteren Beschwerdemöglichkeiten und Abgrenzung zu Strafverfahren
- Eine einmalige interne **Informationskampagne** bezüglich des neuen Merkblattes (Wochenbericht oder Intranet) für alle Mitarbeitenden müsste durchgeführt werden.
- **Der Sinn der Aufsichtsbeschwerde und das Verwaltungsverfahren sollen künftig in der Grundausbildung vermittelt werden.**

#### **b. Triage bei Beschwerden an die Polizei und statistische Erfassung**

##### *Empfehlung SKMR (S: 40):*

*Eine unabhängige Beurteilung von Beschwerdefällen bedingt im bestehenden System eine konsequente Weiterleitung. Gestützt auf die vorgebrachten Vorwürfe wären Beschwerden, die von den Betroffenen als polizeiliche Übergriffe angesehen werden, direkt an die Staatsanwaltschaft zu überweisen. Dies müsste sowohl für Offizial- wie auch für Antragsdelikte gelten. Beschwerden, die polizeiliche Massnahmen betreffen, die strafrechtlich nicht relevant sind, aber aus verwaltungs- oder verfassungsrechtlicher Perspektive zu beanstanden sind – etwa diskriminierende Personenkontrollen unterhalb der strafrechtlichen Relevanz – könnten für Abklärungen allenfalls an die Ombudsstelle weitergeleitet werden. Für alle anderen Beschwerden (z.B. Unfreundlichkeit, Reklamationen wegen Parkbussen etc.) bliebe das FBM zuständig (bzw. parallel dazu auch die Ombudsstelle).*

Die konsequente und automatische Überweisung von Beschwerden an die **Staatsanwaltschaft**, die von den Betroffenen als polizeiliche Übergriffe betrachtet werden, ist aus verschiedenen Blickwinkeln nicht sinnvoll und rechtlich heikel:

- Unnötige Belastung der Strafverfolgung durch voraussichtlich zahlreiche Nichtanhandnahmen und Einstellungen der Verfahren (kein genügender Tatverdacht, fehlende Prozessvoraussetzung z.B. des Strafantrags)
- Gefahr langwieriger schriftlicher Prozesse mit oftmals unbefriedigendem Ausgang
- Fehlendes Einverständnis der Beschwerde führenden Person für die Einleitung eines Strafverfahrens
- Sobald ein Strafverfahren pendent ist, ist ein niederschwelliges informelles Verfahren oder eine Konfliktvermittlung wie z.B. das Ombudsverfahren nicht mehr möglich.



Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Rollenklärung des FBM und des Departements, die selber keine Strafuntersuchungsbehörden sind, nach aussen, aber auch nach innen:** Klar bekannt geben, dass das FBM und das Departement keine Strafanzeigen entgegen nehmen und nur bekannt geben können, wer für die Entgegennahme von Strafanzeigen gegen Stadtpolizeiangehörige zuständig ist (Staatsanwaltschaft/Kantonspolizei), damit es nach Möglichkeit von vornherein keine Vermischung zwischen informellen Verfahren und Strafverfahren gibt (vgl. auch unten, Anzeigepflichten).
- **Klare Fälle umgehend an Staatsanwaltschaft/Kantonspolizei weiterleiten:** Bisherige Regel beibehalten. Falls bei der Stadtpolizei (inkl.FBM) oder beim Departement eine Strafanzeige eingeht oder ein klarer Fall von strafrechtlich relevantem polizeilichem Übergriff vorliegt, ist der Fall an die zuständige externe Strafuntersuchungsbehörde (Staatsanwaltschaft/Kantonspolizei) weiterzuleiten und keine stadtpolizeiinterne Untersuchung zu führen.
- **Bei übrigen Fällen hat betroffene Person selber zu entscheiden, keine automatische Weiterleitung:** Bisherige Regel beibehalten. Bei unklaren Fällen bzw. im Raum stehenden Antragsdelikten ist Rücksprache mit Beschwerde führender Person zu nehmen bzw. letztere auf die Möglichkeit einer Strafanzeige hinzuweisen. Eine automatische Weiterleitung würde den Willen der Beschwerde führenden Person nicht berücksichtigen. Möglicherweise hat diese bewusst nicht den Weg an die Strafbehörde gewählt.

Die automatische Weiterleitung von Diskriminierungsvorwürfen an die **Ombudsstelle** ist kritisch zu betrachten:

- Automatische Weiterleitung ist zurzeit rechtlich nicht zulässig, da ein Tätigwerden der Ombudsstelle stets einen Anstoss durch eine Privatperson voraussetzt. Voraussetzung ist nämlich gemäss Art. 39 Abs. 1 Satz 3 Gemeindeordnung (GO; AS 101.100), dass die Beschwerde führende natürliche oder juristische Person selber ein Interesse am Ombudsverfahren hat. Ein am 30. August 2017 im Gemeinderat eingereichtes Postulat verlangt, dass der Handlungsspielraum der Ombudsstelle insofern erweitert wird, dass diese künftig auch von sich aus tätig werden kann ([GR Nr. 2017/288](#)).
- Fehlendes explizites Einverständnis der die Beschwerde führenden Person zur Weiterreichung ihrer Beschwerde (Beispiel zur Verdeutlichung: Wenn ich mich beim Schweizer Fernsehen über eine Sendung beschwere, möchte ich nicht, dass diese ohne meine Einwilligung an die Unabhängige Beschwerdeinstanz UBI weitergereicht wird.)

Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Keine automatische Weiterleitung von Diskriminierungsfällen an die Ombudsstelle**  
Die Gemeindeordnung lässt dies heute rechtlich nicht zu. Der Entscheid soll der Beschwerde führenden Person überlassen werden.
- **Konsequente Information der betroffenen Personen über die Möglichkeiten des Ombudsverfahrens**  
Im Rahmen der Behandlung einer Beschwerde soll das FBM oder das Departement die Beschwerde führende Person auf die Möglichkeiten des Ombudsverfahrens hinweisen (wie bisher).



- **Diskriminierungsfälle sind Chefsache**

Bei Fällen von geltend gemachten Diskriminierungen beim FBM gilt die strikte Anwendung des Vier-Augen-Prinzips und die konsequente Information des Chefs Kommunikation. Zukünftig sollen diese Fälle (nach Abschluss) in der Geschäftsleitung der Stadtpolizei vom zuständigen Abteilungsleiter kurz vorgestellt werden (analog Ombudsfälle, vgl. unten 4.e.).

*Empfehlung SKMR (S. 40):*

*Eine Kategorisierung der beim FBM eingehenden Beschwerden (z.B. nach behaupteter Verletzung der körperlichen und physischen Integrität, Diskriminierung, erniedrigender Behandlung, usw.) würde Transparenz schaffen und es ermöglichen, Fallgruppen zu identifizieren, diese Informationen auszuwerten und für die interne Organisationsentwicklung zu nutzen. Ein weiterer Schritt könnte darin bestehen, für bestimmte Beschwerdegruppen die Rapportierung an das Kommando und den Polizeivorsteher vorzusehen.*

Die Begriffe «erniedrigende Behandlung» und «Diskriminierung» im Sinne der EMRK sind schwierig zu erfassen. Damit eine EMRK-Relevanz vorliegt, muss ein Mindestmass an Schwere erreicht sein. Wann diese Schwelle genau gegeben ist, lässt sich kaum befriedigend einordnen. Dies haben auch die vom SKMR aufgezeigten Beispiele aus der Gerichtspraxis gezeigt (vgl. Studie SKMR, S. 5-8).

Eine Stärkung und Schärfung der Triage von Beschwerden ist sowohl beim FBM als auch beim Departement anzustreben. Es besteht jedoch die Schwierigkeit, dass die Vorwürfe der Beschwerde führenden Person und deren Schwere beim Eingang in vielen Fällen nicht sofort genau erkannt bzw. auf ihre Berechtigung hin geprüft und klar kategorisiert werden können. Eine für alle Fälle trennscharfe, schriftlich fixierte Abgrenzungsregelung, wie sie aus theoretischer Sicht wünschbar wäre, ist nicht möglich. Deshalb hat eine Kategorisierung immer eine beschränkte Aussagekraft.

Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Anpassung und Stärkung der Kategorisierung, insbesondere im Diskriminierungsbereich**

Es sollen vertiefte Abklärungen vorgenommen werden, etwa indem bei der Beschwerde führenden Person nachgefragt wird oder diese (online) freiwillig ein Formular ausfüllen können (vgl. unten, 4.c. Spezifische Abklärung). So kann detailliert ausgewertet werden, welche Art von Diskriminierung vorgeworfen wird. Das Kommando kann dann nötigenfalls Handlungsbedarf ableiten.

- **Departement kategorisiert seine Fälle selber**

Zurzeit kategorisiert die Stadtpolizei im Rahmen der Erarbeitung ihrer Stellungnahme auch die Fälle, die beim Departement eingehen, in ihrer Statistik. Analog sollte das Departement die bei ihm direkt eingehenden Fälle selber kategorisieren und die vorgenommene Kategorisierung der Stadtpolizei mitteilen. Dabei hat das Departement die gleichen Kategorien wie die Stadtpolizei zu verwenden, die allgemeine Ausgestaltung der Kategorienbildung hat daher zusammen mit dem Departementssekretariat zu erfolgen. Dadurch wird auch die Aufsichtsfunktion des Departements gestärkt.





*Empfehlung SKMR (S. 40):*

*Die Verschriftlichung zentraler interner Abläufe (Konfrontation der Mitarbeitenden mit den erhobenen Vorwürfen, Stellungnahme zu diesen Vorwürfen, Zusammenarbeit des FBM mit den Vorgesetzten etc.) würde eine einheitliche Anwendung gewährleisten und Standards für die Mitarbeitenden setzen, an welchen sie sich orientieren können.*

Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Verschriftlichung ja, Vereinheitlichung nein**

Die weitere Verschriftlichung der internen Abläufe könnte ein Mittel sein, die Behandlung von Beschwerden zu vereinheitlichen. Von einer vollständigen Vereinheitlichung wurde bis anhin jedoch bewusst abgesehen, um pragmatisches, effizientes und effektives Vorgehen im Einzelfall zu gewährleisten. Die Grundzüge des Beschwerde- und FBM-Prozesses sollen im Rahmen des neuen Merkblatts beschrieben werden (siehe oben, 4.a. Information). Dabei sind auch die Führungsaufgaben festzuhalten (Mitarbeitendengespräche usw.).

*Empfehlung SKMR (S. 41):*

*Die missverständliche Formulierung im Konzept / Pflichtenheft des FBM, wonach das FBM neutral sei, sollte zur Vermeidung von Missverständnissen im Hinblick auf das Selbstverständnis des FBM überarbeitet werden. Eine mögliche überarbeitete Formulierung könnte sinngemäss lauten, dass das FBM sowohl gegenüber Angehörigen der Stadtpolizei als auch gegenüber Betroffenen, die sich beim FBM melden, fair und unvoreingenommen ist und sich darum bemüht, zwischen den involvierten Personen zu vermitteln.*

Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Überarbeitung Konzept/Pflichtenheft FBM**

Der Hinweis ist gut. Die Formulierung soll wie vorgeschlagen übernommen werden.

### c. Spezifische Abklärung von Diskriminierungsvorwürfen

*Empfehlung SKMR (S. 41):*

*Das bestehende System sieht keine spezifischen Vorkehrungen zur Abklärung von Vorwürfen der Diskriminierung vor. Im Rahmen des FBM könnten gezielte Fragestellungen dazu beitragen, solche Vorwürfe zu erkennen und zu verstehen, weshalb sich die betroffene Person diskriminiert behandelt fühlt. Solche Abklärungen können z.B. folgende Fragen umfassen: Weshalb fühlt sich die Person diskriminiert behandelt? Hat die betroffene Person festgestellt, dass sie anders als andere Personen behandelt wurde? Gab es diskriminierende Äusserungen und falls ja, in Bezug auf welche Merkmale? Was bewirkte das Verhalten bei der betroffenen Person? Die Einführung einer derartigen Praxis könnte dazu beitragen, das Phänomen besser zu verstehen und im Sinne eines Lernprozesses angemessen und kompetent mit dieser Thematik umzugehen.*



Nachfragen werden bereits heute gestellt, jedoch nicht in einheitlicher Form. Durch Vereinheitlichung der Fragen (Standardfragen Diskriminierung) können die Vorwürfe genauer ausgewertet werden. Sinnvoll wäre ein standardisierter Text, der die entsprechenden Nachfragen enthält. Diese Fragen müssten zusammen mit externen Spezialisten (mit nötigen Kenntnissen Psychologie/Empirik) entwickelt werden.

Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Es soll mit fachlicher Unterstützung ein Fragebogen erstellt werden, der wissenschaftlichen Ansprüchen genügt und so ausgewertet werden kann** Der Fragebogen ist mehrsprachig. Diese konsequente Befragung über einen gewissen Zeitraum würde der Polizei helfen, das Thema «Diskriminierungsvorwürfe» besser zu verstehen und wenn nötig Ablaufprozedere oder Ausbildungsinhalte anzupassen.
- **Zur Umsetzung sind die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.**

#### d. Vermeidung von Doppelspurigkeiten im Aufsichtsbeschwerdeverfahren

*Empfehlung SKMR (S. 41):*

*Zwischen dem FBM und dem Aufsichtsbeschwerdeverfahren besteht eine gewisse Doppelspurigkeit. Eine Zusammenlegung der beiden Verfahren mag möglicherweise wenig opportun erscheinen. Dennoch wäre zu prüfen, ob Prozessoptimierungsmöglichkeiten bestehen (z.B. indem die Beschwerdeantworten direkt vom FBM vorbereitet werden).*

Mit dem Begriff Aufsichtsbeschwerdeverfahren spricht das SKMR hier die beim Departementsvorsteher oder –sekretariat behandelten Beschwerden im Rahmen der Dienstaufsicht an und nicht Beschwerden beim Statthalter als externer Aufsichtsinstanz (vgl. dazu 3.b, Inhaltliche Anmerkungen).

Der Vorteil des heutigen Systems liegt darin, dass die angegangene Stelle, falls sie zuständig ist, die Beschwerde auch behandelt und darauf antwortet und den Fall nicht an eine andere möglicherweise auch zuständige Stelle weiterleitet bzw. die Beschwerden hin- und hergeschoben werden. Die Beschwerde führende Person entscheidet also, von wem sie die Beschwerde beantwortet haben möchte (Stadtpolizei oder Departement).

Das FBM ist eine eine Art Kundendienst der Stadtpolizei, während das Departement im Rahmen der Dienstaufsicht als hierarchisch übergeordnete Stelle sich über beanstandete Vorgänge seiner Dienstabteilungen informieren lassen kann. Äusserungen der Stadtpolizei sind nötig, um die Fakten und die Sichtweise der Stadtpolizei zu erhalten. Bereits heute werden diese Berichte innerhalb der Stadtpolizei durch das FBM vorbereitet.

Während die Betroffenenbeschwerde durch die Stadtpolizei meist im mündlichen Verfahren (per Telefon) erledigt wird, erfolgt die Beantwortung einer Dienstaufsichtsbeschwerde grundsätzlich in schriftlicher Form. Bei einer Dienstaufsichtsbeschwerde hat die Departementsleitung die Möglichkeit, bei der Stadtpolizei Nachfragen zu stellen. Dies geschieht aus einem ausserhalb des Polizeikorps stehenden Blickwinkel.





Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Keine Zusammenlegung informelle Beschwerdeverfahren Stufe FBM und Departement:**

Es bestehen wie aufgezeigt unterschiedliche Rollen.

- **Die vom SKMR vorgeschlagenen Prozessoptimierungsmöglichkeiten sind bereits umgesetzt.**

Das FBM bereitet bereits heute die Stellungnahme der Stadtpolizei zuhanden des Departements vor.

- **Bessere Vernetzung der informellen Beschwerdeverfahren**

Es soll ein regelmässiger Erfahrungsaustausch (Departementssekretariat, FBM) eingeführt werden, zu dem auch die Ombudsstelle eingeladen werden soll. Damit kann das gegenseitige (Rollen-)verständnis gefördert werden und allfällige Unstimmigkeiten oder Wünsche können umgehend und persönlich besprochen werden.

*Empfehlung SKMR (S. 41):*

*Die Verbesserung der Koordination zwischen den verschiedenen Verfahren ist zudem ein generelles Thema. Die beteiligten Stellen sollten sich – aus datenschutzrechtlichen Gründen wohl nur unter der Voraussetzung, dass die betroffenen Personen mit diesem Vorgehen einverstanden sind – aktiv nach parallel laufenden Verfahren erkundigen. Damit könnten Kollisionen zwischen den verschiedenen Verfahren vorgebeugt werden, etwa, dass eine betroffene Person sich von der Ombudsfrau beraten lässt und gleichzeitig die Antwort des Sicherheitsvorstehers auf eine Aufsichtsbeschwerde ausstehend ist. In einem solchen Fall sollte das Ombudsverfahren ruhen, bis die Antwort des Sicherheitsvorstehers eingetroffen ist. Kollisionen können sich etwa auch bei parallel angehobenen Straf- und Verwaltungsverfahren ergeben.*

Es besteht bereits eine klare Hierarchie der Verfahren. Gegenüber den formellen Verfahren wie Strafverfahren (Strafanzeigen) und Verwaltungsverfahren (Verlangen einer anfechtbaren Verfügung) sind die informellen Verfahren der Bürgerbeschwerde, Aufsichtsbeschwerde und des Ombudsverfahrens stets subsidiär.

Sobald ein Strafverfahren eingeleitet ist, liegt die Aktenhoheit bei der Strafbehörde und alle anderen Verfahrensbehörden (Verwaltungsverfahren und alle informellen Verfahren) müssen sich bezüglich der Akten mit der Strafbehörde absprechen (vgl. Art. 101 StPO). Die anderen Verfahren dürfen die noch nicht abgeschlossene Strafuntersuchung nicht gefährden. In vielen Fällen dürfte sich daher in den anderen Verfahren eine Verfahrenssistierung aufdrängen, zumal die Strafbehörde auch über Zwangsmittel zur Sachverhaltsabklärung mit spezialisierten Ermittlungsorganen verfügt und auch die Partei- und Verteidigungsrechte im Strafverfahren umfassend ausgestaltet sind. Nach Abschluss des Strafverfahrens können sich dann die anderen Behörden auf die tatsächlichen Abklärungen der Strafbehörde abstützen. Dann besteht aber in vielen Fällen kaum mehr Raum für zusätzliche Abklärungen und Beantwortungen.

Falls keine Hinweise auf weitere Adressaten bzw. Verfahren in einer Beschwerde vorhanden sind, können aus Gründen des Amtsgeheimnisses und Datenschutzes von vornherein keine



eigenen Abklärungen bei anderen möglicherweise auch involvierten Stellen vorgenommen werden.

Falls in den Eingaben klare Hinweise vorhanden sind, werden bereits heute Abklärungen vorgenommen. Da bei den beim Departement eingehenden Dienstaufsichtsbeschwerden stets ein Bericht bei der Stadtpolizei eingeholt wird, teilt die Stadtpolizei dem Departement mit, wenn auch bei ihr in gleicher Angelegenheit eine Bürgerbeschwerde eingegangen ist bzw. bekannt ist, dass bereits ein Strafverfahren pendent ist. Diesbezüglich gibt es kaum Doppelspurigkeiten bzw. diese können im Rahmen des bestehenden Verfahrens auf einfache Weise geklärt werden – auch mit der Ombudsstelle. Im Einzelfall funktioniert die Zusammenarbeit beidseitig, indem beispielsweise die Ombudsfrau Kontakt mit dem Departement oder dem Feedbackmanagement aufnimmt, wenn ihr aufgrund der Eingabe bekannt ist, dass auch eine Dienstaufsichtsbeschwerde beim Departement oder eine Beschwerde beim Feedbackmanagement anhängig gemacht wurde – oder umgekehrt.

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Der Spielraum, der besteht, wird bereits genutzt.** Für ganz vereinzelte Fälle lohnt es sich nicht, komplizierte Zusammenarbeitsverfahren zwischen den verschiedenen Stellen und Behörden einzurichten. In der Praxis ist es nicht notwendig, da die Zusammenarbeit gut funktioniert. Zudem bräuchte es bei externen Stellen (Strafbehörden usw.) deren Einverständnis für eine formalisierte Zusammenarbeit. Diese sind vom Departement und der Stadtpolizei unabhängig und unterstehen eigenen Regeln.
- **Betreffend Sonderfall Koordination zwischen Strafverfahren, Verfahren betreffend personalrechtliche Massnahmen und Administrativuntersuchungen ist der Einzelfall massgebend; es gibt keine Patentlösung.**

Es sind die weiteren gesetzgeberischen Arbeiten im Kanton Zürich abzuwarten, da zurzeit gesetzliche Regelungen zu Administrativuntersuchungen fehlen (vgl. auch hinten 4.g. Orientierungs- und Anzeigepflichten). Wo nötig sind anschliessend und abgestimmt auf die kantonalen Gesetze auf städtischer Ebene Regelungslücken im Zusammenhang mit Strafverfahren und ihrer Koordination mit Administrativuntersuchungen zu schliessen.

#### e. Ombudsverfahren

##### *Empfehlung SKMR (S. 41):*

*Die Ombudsfrau setzt sich in ihren Berichten regelmässig mit Vorwürfen auseinander, die die Polizei betreffen. Oftmals fallen diese Berichte auch zugunsten der Polizeiarbeit aus oder halten fest, dass wegen gegensätzlicher Schilderungen keine abschliessende Beurteilung möglich sei. Für den Erfolg alternativer Konfliktlösungen und die Vermittlung der Ombudsfrau ist die Kooperation zwischen Polizei und Ombudsstelle zentral. Dabei ist es im Wesentlichen eine Führungsaufgabe, den notwendigen Informationsfluss sicherzustellen, die Akzeptanz für die Arbeit der Ombudsstelle zu fördern und insbesondere auch die Berichte der Ombudsstelle zu Vorfällen im Sinne eines follow-up auszuwerten*

Im Jahr 2016 betrafen 56 Fälle der Ombudsstelle die Stadtpolizei, wobei es sich in 6 Fällen um Personalfälle handelte (vgl. oben, Kap. 2.d.). Die Ombudsstelle stand in 33 Fällen mit



verschiedenen Stellen der Stadtpolizei (Rechtsdienst, Feedbackmanagement, Wirtschaftspolizei, Vermittlungsgespräche, etc.) in Kontakt. In 5 Fällen nahm die Ombudsfrau entweder ausschliesslich oder zusätzlich mit der Departementsleitung Kontakt auf. 20 Fälle konnte die Ombudsstelle bearbeiten, ohne eine Stelle kontaktieren zu müssen.

Schlussberichte zu konkreten Beschwerdefällen liegen somit nur teilweise vor. Offiziell und schriftlich über ihren Rechtsdienst wird die Stadtpolizei bei rund 12 Fällen pro Jahr involviert. Der Schlussbericht der Ombudsstelle zum jeweiligen Fall wird immer via den zuständigen Abteilungsleiter den betroffenen Mitarbeitenden zur Kenntnisnahme zugestellt. Sollten darin konkrete Empfehlungen der Ombudsstelle zur Änderung oder Verbesserung erwähnt sein, entscheidet der Abteilungsleiter oder die Abteilungsleiterin, ob und wie diese umgesetzt werden. Die Mitarbeitenden werden über die Linie (Rechtsdienst an AbteilungsleiterIn, dann via Kommissariat an den betreffenden Mitarbeitenden) vollständig dokumentiert. Sie erhalten die Fragen der Ombudsfrau, die Stellungnahme der Stadtpolizei an die Ombudsfrau sowie den Schlussbericht der Ombudsfrau.

Die im Jahresbericht der Ombudsfrau aufgeführten Fälle werden sowohl vom Vorsteher des Sicherheitsdepartements als auch von der Polizeiführung zur Kenntnis genommen und führen regelmässig zu Nachfragen bei den betreffenden Stellen der Stadtpolizei.

Im Übrigen unterrichtet die Ombudsfrau die angehenden Polizistinnen und Polizisten im Rahmen ihrer Ausbildung. Damit kann sie ihre Aufgabe und das Verständnis dafür unmittelbar den Aspirantinnen und Aspiranten vermitteln.

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- Die Verteilung der Ombudsberichte innerhalb der Stadtpolizei soll beibehalten werden. Damit der Umgang mit Beschwerden als Führungsaufgabe angemessen wahrgenommen werden kann, müssen Ergebnisse aus den Ombudsverfahren konstruktiv thematisiert werden. **Zukünftig werden Ombudsbeschwerden (nach deren Abschluss) in der Geschäftsleitung der Stadtpolizei vom zuständigen Abteilungsleiter kurz vorgestellt.** Damit soll eine konstruktive Diskussion über das vom Beschwerdeführenden kritisierte Vorgehen/Verhalten ermöglicht werden. Die Geschäftsleitung entscheidet, ob Arbeitsabläufe oder Ausbildungsinhalte angepasst werden müssen.

#### *Empfehlung SKMR (S. 42):*

*Zu klären wäre auch, ob vermehrte Mündlichkeit in den Verfahren oder der Beizug der Ombudsfrau durch die Polizei, wenn in Beschwerdefällen oder in allgemeinen Situationen Vermittlungsbedarf besteht, zur Konfliktlösung beitragen könnte.*

In denjenigen Fällen, wo Fragen und auch Abschlussberichte der Ombudsstelle schriftlich erfolgen, ist es aus Effizienzgründen von Vorteil, ebenfalls die Stellungnahmen der Stadtpolizei in schriftlicher Form abzufassen. Der Entscheid über Schriftlichkeit oder Mündlichkeit eines Beschwerdeverfahrens liegt im Ermessen der Ombudsstelle.

Sofern vom Beschwerdeführer eine mündliche Aussprache gewünscht und durch das FBM organisiert werden kann, erübrigt sich in einem ersten Schritt der Beizug einer «neutralen» Gesprächsleitung. Erfahrungsgemäss enden diese Aussprachen in den meisten Fällen mit einem positiven Ergebnis. In den wenigen Fällen, bei denen sich die Beteiligten nicht finden



können, erfolgt der Hinweis auf die Möglichkeit einer Kontaktaufnahme mit der Ombudsstelle. Dieses zweistufige Vorgehen hat sich bislang bewährt.

Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Die Wahl über Mündlichkeit oder Schriftlichkeit in den Ombudsverfahren muss weiterhin der Ombudsstelle überlassen werden.**
- Ein direkter Beizug der Ombudsstelle durch die Polizei selbst ist nicht anzustreben. **Über die Möglichkeit für Beschwerdeführende, selbst mit einer Beschwerde bzw. einem Vermittlungswunsch an die verwaltungsunabhängige Ombudsstelle zu gelangen, soll hingegen noch aktiver informiert werden** (vgl. Kap. 4.a. Information). Weiter zu stärken sind auch die Vermittlungskompetenzen des FBM (vgl. Kap. 5.e.)

**f. Strafverfahren**

*Empfehlung SKMR (S. 42):*

*Aufgrund der grossen Bedeutung der Gewährleistung der unabhängigen Untersuchung sollte die umgehende Abtretung an die Kantonspolizei bzw. die Staatsanwaltschaft zwingend schriftlich und in für die Mitarbeitenden der Stadtpolizei Zürich zugänglicher Form geregelt werden. Zum Beispiel wäre dies etwa für Körperverletzungen ebenso festzuhalten, wie dies für den Schusswaffengebrauch durch die Polizei vorgesehen ist.*

Im Falle von Körperverletzungen erfolgt, wenn eine spezialisierte Staatsanwaltschaft (komplexer Strafrechtsfall) zuständig ist, immer eine Fallabtretung an die Kantonspolizei. Diese führt grundsätzlich die Ermittlungen durch (vgl. § 2 lit. a Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung; LS 551.101) und rapportiert den Fall an die Staatsanwaltschaft. Bei einem polizeilichen Schusswaffengebrauch mit Personenschaden richtet sich das Vorgehen nach den Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft vom 1. September 2016 (Ziff. 12.8.10.3): Hier fällt die Untersuchungsführung in die alleinige Kompetenz der Staatsanwaltschaft.

In Fällen von durch Polizeiangehörige begangenen Delikten gegen Leib und Leben wird somit immer sofort eine unabhängige Ermittlungsinstanz tätig. Weitergehende Abtreungskriterien sind aus Sicht der Stadtpolizei nicht erforderlich. Eine allgemein formulierte Abtreungsregelung ist kaum praktikabel, da jeweils die Umstände des Einzelfalles berücksichtigt werden müssen. Im Übrigen ist die Stadtpolizei Zürich bisher nicht von der Staatsanwaltschaft kritisiert worden, fälschlicherweise keine Abtreung an die Kantonspolizei Zürich vorgenommen zu haben. Die Oberstaatsanwaltschaft könnte solche generellen Abtreungsweisungen (welche sowohl für die Stadtpolizei wie auch die Kantonspolizei verbindlich wären) erlassen, hat bisher dazu aber kein Bedürfnis signalisiert.

Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Eine Regelung durch die Stadtpolizei ist nicht angezeigt. Verbindliche Abtreungskriterien müssten von der Oberstaatsanwaltschaft erlassen werden.**



*Empfehlung SKMR (S. 42):*

*Anzeigen gegen die Polizei sowie Anzeigen der Polizei gegen Private wegen Gewalt und Drohung gegen Polizeiangehörige sollten, wenn sie durch die gleiche Staatsanwaltschaft behandelt werden, einer Überprüfung durch eine nichtbeteiligte Staatsanwaltschaft oder der Oberstaatsanwaltschaft unterliegen.*

Zunächst ist festzuhalten, dass die Schaffung einer solchen Regelung Sache des Kantons wäre. In gewissen Fällen bestehen bereits Prüfmechanismen: So haben z.B. die leitenden Staatsanwälte Einstellungs-, Nichtanhandnahme- und Sistierungsverfügungen der Staatsanwaltschaften zu genehmigen (vgl. § 103 Abs. 2 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess [GOG; LS 211.1]).

Die Strafprozessordnung hat mit Art. 30 StPO eine Regelung, die es ermöglicht, den gleichen Sachverhalt bei einer Anzeige und einer Gegenanzeige in einem Verfahren zu beurteilen. So kann eine Untersuchungsinstanz den Sachverhalt vollständig abklären und entsprechende, sich nicht widersprechende Entscheide erlassen.

Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Die Oberstaatsanwaltschaft wurde über die Empfehlung des SKMR informiert.**

*Empfehlung SKMR (S. 42):*

*Im Entwurf «Vorgehen bei Anzeigen gegen Polizeiangehörige» wird nicht näher definiert, ob die hier relevanten Konstellationen im Zusammenhang mit dienstlichen Handlungen als schwerwiegende Ereignisse gelten und damit die Fallabtretung an die Kantonspolizei Zürich zur Folge haben. Aufgrund der im Raum stehenden Vorwürfe sollte die Fallabtretung an die Kantonspolizei Zürich in derartigen Konstellationen zwingend vorgesehen sein, damit nicht dasselbe Korps mit den Ermittlungen befasst ist, dem auch die beschuldigte Person angehört.*

Das dem SKMR zur Verfügung gestellte Dokument stellt einen Entwurf dar. Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch offen, ob die darin skizzierte Vorgehensweise in eine Dienstanweisung einfließt oder aber zusammen mit der Kantonspolizei und der Oberstaatsanwaltschaft verbindliche Regelungen für die Fallabtretungen angestrebt werden

Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Die unabhängige Untersuchung ist in der Praxis gewährleistet. Sollten dazu verbindliche Abtreungskriterien festgelegt werden, wären diese von der Oberstaatsanwaltschaft zu erlassen.**

**Einschätzung der Oberstaatsanwaltschaft:**

Die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich wurde über die Analyse und alle Empfehlungen des SKMR informiert. Sie sieht keinen Handlungsbedarf in Bezug auf die Empfehlungen, die die Staatsanwaltschaft direkt oder indirekt betreffen. Zusammenfassend hat die Oberstaatsanwaltschaft dem Vorsteher des Sicherheitsdepartements mitgeteilt, dass nach ihrer Wahrnehmung der Umgang der Stadtpolizei Zürich mit Strafanzeigen gegen Polizeibeamte und mit Ausstandsbegehren gegen Polizeibeamte mustergültig sei.





## g. Orientierungs- und Anzeigepflichten

### *Empfehlung SKMR (S: 42):*

*Im gegenwärtigen System hat die Stadtpolizei Zürich nicht zwingend Kenntnis von laufenden Strafverfahren gegen ihre Mitarbeitenden für dienstliche oder im privaten Rahmen verübte Verfehlungen. Eine rechtlich verankerte Orientierungspflicht der Mitarbeitenden über anhängig gemachte strafrechtliche Verfahren würde dem abhelfen. Dies bedürfte allerdings entsprechender Anpassungen im Personalrecht. Eine Orientierungspflicht der Staatsanwaltschaft vorzusehen, liegt hingegen ausserhalb der städtischen Kompetenz. Es könnte jedoch geprüft und müsste vertieft abgeklärt werden, ob eine derartige Orientierung im Rahmen einer Absprache mit der Staatsanwaltschaft möglich wäre.*

Wie vom SKMR dargelegt kann eine **Orientierungspflicht der Mitarbeitenden** aus der allgemeinen Treupflicht abgeleitet werden (vgl. Studie SKMR, S. 27). Die Angestellten müssen rechtmässig handeln und die ihnen übertragenen Aufgaben persönlich, sorgfältig, wirtschaftlich und im Interesse der Stadt und ihrer Bewohnerinnen und Bewohner ausführen (Art. 77 Personalrecht der Stadt Zürich [PR, AS 177.100]). Die Angestellten haben auch ausserdienstlich alles zu unterlassen, was ihre Vertrauenswürdigkeit hinsichtlich der dienstlichen Pflichten beeinträchtigt (Art. 151 Ausführungsbestimmungen Personalrecht [AB PR, AS 177.101]). Die Meldepflicht ist aber nicht explizit geregelt.

Die Stadtpolizei prüft bei der Einstellung den Strafregisterauszug und holt einen polizeilichen Führungsbericht ein (Art. 19 AB PR). Im späteren Verlauf des Anstellungsverhältnisses wird dies nicht wiederholt und muss gemäss gesetzlicher Vorgabe des Personalrechts auch nicht wiederholt werden. Die Stadtpolizei erhält in der Praxis aber vielfach indirekt Kenntnis über laufende oder abgeschlossene Strafverfahren gegen Mitarbeitende (Rechtsschutz, Entbindung vom Amtsgeheimnis, Fahrausweisentzug).

Nicht jede Information über laufende oder abgeschlossene Verfahren ist für die Stadtpolizei als Arbeitgeberin relevant, um allfällige Hinweise auf mangelnde Eignung ihrer Mitarbeitenden zu erhalten. Zu berücksichtigen gilt es auch, dass ein Strafverfahren mittels Anzeige rasch anhängig gemacht ist, die andere Frage ist dann, ob diese Anzeige auch berechtigt ist oder nicht. Zudem dauert in vielen Fällen dieser Schwebezustand (für die betroffene Person gilt die Unschuldsvermutung) lange, da es oft längere Zeit in Anspruch nimmt, bis ein Strafverfahren zu seinem rechtskräftigen Abschluss kommt. In jedem Fall müsste somit die Stadtpolizei, genauer der Personaldienst unter Beizug der zuständigen Führungsperson, die Relevanz einer Information für die dienstliche Aufgabenerfüllung prüfen und das Vorgehen bis zum Abschluss des Verfahrens festlegen.

### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

Es ist zwischen **dienstlichem** und **privatem** Handeln zu unterscheiden.

- **dienstliches Handeln: Der Informationsfluss betreffend laufende oder gar abgeschlossene Verfahren, die ein dienstliches Verhalten eines Mitarbeitenden betreffen, ist in der Regel gewährleistet.** Die Meldepflicht aufgrund der allgemein geltenden Treupflicht könnte aber in den Ausführungsbestimmungen oder im Kommentar zum städtischen Personalrecht verdeutlicht werden.



- **privates Verhalten:** Die ausserdienstliche Treuepflicht ist je nach Berufsgruppe strenger oder weniger streng auszulegen. Der Kommentar zu den AB PR nennen als Bsp. einen Polizeiangehörigen, der privat in eine Schlägerei verwickelt und von der Kantonspolizei einvernommen wird. Er ist personalrechtlich zur Meldung an den Vorgesetzten verpflichtet. **Diese Pflicht ist intern klar zu kommunizieren und eventuell mit Beispielen zu veranschaulichen (z. B. im Intranet). Eine zusätzliche rechtliche Regelung ist nicht nötig.**

Ein sorgfältiger Umgang mit den erhaltenen Informationen ist sicherzustellen.

**Obergericht und Staatsanwaltschaft** orientieren die Stadtpolizei nicht über Ermächtigungsbeschlüsse bzw. Eingang einer Strafanzeige. Zu dieser Thematik äussern sich allgemein die [Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren \(WOSTA\)](#) vom 1.9.2016 (S. 80 f., Mitteilung von Strafverfahren und Entscheiden).

Die Frage der Mitteilung stellt sich im Grundsatz analog bei anderen Berufsgruppen, die in heiklen Bereichen tätig sind (z. B. bei Lehrpersonen; hier besteht allerdings eine besondere gesetzliche Grundlage im Lehrpersonalgesetz). Die Koordination von Strafverfahren, personalrechtlichen Massnahmen und Administrativuntersuchungen stellt eine Herausforderung dar: Einerseits ist die Kommunikation zwischen beteiligten Behörden nötig, andererseits können verfahrenstaktische Gründe und der Persönlichkeitsschutz einer Meldung entgegenstehen. Seit längerem laufen hierzu Regelungsbemühungen auf kantonaler Ebene (vgl. [RRB Nr. 1580/2009](#); [RRB 1216/2013](#) und Vernehmlassungsentwurf zum Gesetz über die Administrativuntersuchung vom 21.10.2013). Nach Auskunft des kantonalen Personalamts soll noch 2017 eine Gesetzesvorlage fertiggestellt werden. Auch andere Kantone arbeiten zurzeit an Lösungen: So plant der Kanton Aargau, per 2019 eine Regelung betreffend Mitteilung an kantonale und kommunale Arbeitgeber im Einführungsgesetz zur StPO einzuführen.

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- Die laufenden Regelungsbemühungen auf kantonaler Ebene sollen verfolgt werden. Wo nötig sind anschliessend und abgestimmt auf die kantonalen Gesetze **auf städtischer Ebene Regelungslücken im Zusammenhang mit Strafverfahren und ihrer Koordination mit Administrativuntersuchungen zu schliessen.**

#### *Empfehlung SKMR (S. 42):*

*Die Verankerung der Anzeigepflicht bei Verdacht auf strafbare Handlungen nach Art. 302 Abs. 1 StPO in Dienstanweisungen stärkt das Wissen um diese Verpflichtung. Es ist allerdings auch wichtig, Mitarbeitende in der Tragweite der Bestimmung zu schulen und namentlich darin, dass die Verpflichtung auch Antragsdelikte mitumfasst.*

Art. 302 Abs. 1 StPO verpflichtet die Strafbehörden dazu, alle Straftaten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der zuständigen Behörde anzuzeigen, soweit sie für die Verfolgung nicht selber zuständig sind. In der Rechtslehre umstritten ist, ob diese Pflicht auch Antragsdelikte umfasst.



Die Studie des SKMR geht nicht darauf ein, ob die erwähnte Norm für die Polizei nur dann gilt, wenn sie als Strafverfolgungsbehörde (und damit Strafbehörde) im Sinne von Art. 12 StPO tätig ist. Für die übrigen Fälle und anderen Behörden gilt Art. 302 Abs. 2 StPO i.V.m. Art. 167 Abs. 1 GOG, wonach Behörden und Angestellte des Kantons und der Gemeinden strafbare Handlungen anzeigen, die sie bei Ausübung ihrer Amtstätigkeit wahrnehmen. Ausgenommen von dieser Pflicht, aber zur Anzeige berechtigt, sind Personen, deren berufliche Aufgabe ein persönliches Vertrauensverhältnis zu Beteiligten oder deren Angehörigen voraussetzt.

Eine Diensteinheit der Stadtpolizei Zürich, die Beschwerden gegen eigene Polizistinnen und Polizisten entgegennimmt, ist in der Regel nicht als Strafbehörde tätig. Dies gilt insbesondere auch für das FBM: Dieses bietet der Bevölkerung die Möglichkeit, ihre Anliegen und Rückmeldungen an eine zentrale Stelle mitzuteilen, handelt dabei aber nicht als Strafverfolgungsbehörde. Ermittlungen gegen Stadtpolizistinnen und -polizisten werden grundsätzlich an die Kantonspolizei oder die Staatsanwaltschaft abgetreten.

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Rollenklärung betreffend polizeiliche Tätigkeiten als Strafverfolgungsbehörde und übrige polizeiliche Tätigkeiten nach innen und nach aussen:**  
Die Stadtpolizei ist bei der Erfüllung einer Vielzahl ihrer Aufgaben nicht kriminalpolizeilich, sondern sicherheits- und verkehrspolizeilich oder anderweitig tätig. Die Rollenklärung trägt auch zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen Fürsorgepflicht und Anzeigepflicht bei (Studie SKMR, S. 27). Hingegen ändert dies nichts an der Führungsverantwortung bei Fehlverhalten. Zudem sind klare Fälle strafbaren Verhaltens direkt an die Staatsanwaltschaft/Kantonspolizei zu überweisen.
- **In nicht klaren Fällen/bei Antragsdelikten keine automatische Weiterleitung an die Strafbehörde, sondern Willen der Beschwerde führenden Person berücksichtigen:**  
Rücksprache und Hinweis auf die Möglichkeit einer Strafanzeige (vgl. vorne 4. b Tri-age bei Beschwerden an die Polizei).

#### **h. Prüfung von neuen Verfahren im Rahmen der Kompetenzen der Stadt Zürich**

##### *Empfehlung SKMR (S.42ff.):*

*Die Beantwortung der Frage nach den Vor- und Nachteilen einer weiteren externen Beschwerdeinstanz für die Stadt Zürich hängt von den Kompetenzen einer solchen Beschwerdestelle ab. Das gut ausgebaute geltende System braucht jedenfalls nicht noch eine weitere Instanz, wenn diese nicht über eine umfassendere Unabhängigkeit und über zusätzliche Befugnisse verfügt. Eine Ombudsstelle für Polizeiangelegenheiten mit den gleichen Kompetenzen wie die Ombudsstelle der Stadt Zürich würde zwar zu einer grösseren Visibilität führen und die Prüfung der polizeilichen Arbeit zu einem festen Bestandteil der Ombudstätigkeit machen. Abgesehen davon käme es zu einer Verdoppelung, die nicht zu empfehlen ist. So kann die grössere Visibilität wie erwähnt mit anderen Massnahmen erreicht werden. Es hat sich ausserdem gezeigt, dass der Nutzen einer solchen Stelle von allen Interviewpartnern*





*und -partnerinnen deutlich in Frage gestellt wurde und deshalb kaum hinreichende Akzeptanz fände.*

*Anders wäre jedoch die Frage zu beurteilen, wenn eine externe Beschwerdeinstanz mit Befugnissen errichtet würde, die über die bisherigen Kompetenzen der Ombudsstelle der Stadt Zürich hinausgingen. Der Blick auf die ausländischen unabhängigen Beschwerdestellen hat denn auch gezeigt, dass diese über Kompetenzen verfügen, die in den verschiedenen bestehenden Verfahren in Zürich nicht abgedeckt sind oder nicht durch eine unabhängige Instanz ausgeübt werden. Die ausländischen Modelle sind allerdings sehr unterschiedlich. Für die Abschätzung der Vor- und Nachteile einer externen Beschwerdestelle bedürfte es deshalb zuerst einer Prüfung und eines politischen Entscheides, welche Befugnisse eine solche Stelle in der Stadt Zürich haben sollte. Dabei sind der Stadt Zürich in diesem Prozess insofern Grenzen gesetzt, als die Regelungskompetenzen im Bereich der Strafverfolgungsbehörden nicht der Stadt, sondern dem Kanton zustehen (Art. 14 Abs. 1 StPO).*

*In der Organisationskompetenz der Stadt würde es jedoch liegen, namentlich folgende Kompetenzen einer externen Beschwerdestelle zu übertragen: Die Befugnis zur verbindlichen Feststellung in (nicht strafrechtlichen) Beschwerdefällen und zur Erteilung von Anweisungen an die Polizei, die Erteilung von Aufsichtsbefugnis über das Beschwerdemanagement der Polizei oder die Befugnis, disziplinarische Massnahmen zu beantragen oder selber anzuordnen. Würden diese Befugnisse einer verwaltungsexternen Instanz übertragen werden, wäre damit hinsichtlich Unabhängigkeit ein deutlicher Mehrwert geschaffen. Zudem könnte das Verfahren, das gegenwärtig im informellen Bereich auf drei Organe aufgeteilt ist, wesentlich vereinfacht werden, indem es einer Stelle übertragen würde. Geklärt werden müsste, inwieweit die bestehenden Verfahren (Betroffenenbeschwerde, Aufsichtsbeschwerde und Ombudsstelle) für Beschwerden gegen die Polizei noch zuständig blieben. Das Beispiel der IPCC in England und Wales zeigt, dass die Abgrenzung zwischen dem Beschwerdemanagement der Polizei und einer unabhängigen, externen Stelle im Einzelfall schwierig sein kann und einer entsprechenden Regelung bedarf.*

*In der Kompetenz des Kantons läge es hingegen, eine von den Strafverfolgungsbehörden unabhängige Beschwerdestelle zu schaffen, die über strafrechtliche Ermittlungskompetenzen verfügt. Wie die ausländischen Beispiele zeigen, bedingt ein Beschwerdesystem, das nicht nur dem Erfordernis der formalen rechtlichen Unabhängigkeit gerecht werden will, sondern auch dem Anspruch nach kultureller Unabhängigkeit und der Unterbindung einer Voreingenommenheit, eine von der Polizei getrennte Einheit mit zivilen Personen und Personen mit polizeilichem Hintergrund. Auch in der Schweiz liesse sich ein solches Modell realisieren. Allerdings stellt sich generell die Frage, ob eine solche Beschwerdestelle nicht besser generell auf kantonaler Ebene (allenfalls als interkantonale Stelle) geschaffen würde.*

Gemäss SKMR würde eine zusätzliche externe Beschwerdestelle für Polizeiangelegenheiten in der Stadt Zürich gegenüber dem gut ausgebauten heutigen System dann einen Mehrwert versprechen, wenn diese Stelle über eine umfassendere Unabhängigkeit und zusätzliche Befugnisse verfügen würde. Die Analyse des SKMR konkretisiert diese Voraussetzungen nicht näher, sondern beschränkt sich auf den Hinweis, dass die Befugnisse geprüft und im politischen Prozess zu bestimmen wären, um die Vor- und Nachteile überhaupt beurteilen zu können.

Auf den ersten Blick erscheint die Schaffung einer zusätzlichen externen Beschwerdestelle vielversprechend. Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber zum einen die rechtliche Hürde, dass eine solche Stelle sich weder als Teil der Judikative noch der Exekutive schlüssig im Staatswesen einordnen liesse; zudem könnte sie kaum mit der angestrebten Unabhängigkeit



und griffigeren Befugnissen ausgestattet werden. Zum anderen hätte eine zusätzliche externe Beschwerdeinstanz mit Blick auf die Feedback-Kultur der Polizei mehr Nachteile als Vorteile.

Die **Zuständigkeit** einer solchen Stelle könnte sich nur auf Beschwerdefälle erstrecken, die nicht strafrechtlich relevant sind. Straf- (und auch Verwaltungsverfahren) werden von der Justiz geführt und sind durch das eidgenössische und kantonale Recht abschliessend geregelt. Polizeiliche Übergriffe, insbesondere ab einer gewissen Schwere, führen zu Strafverfahren. Eine zusätzliche externe Beschwerdestelle bei der Exekutive könnte also nur im Bereich von minderschweren Fällen tätig sein. Wie das SKMR festhält, würde sich damit die Frage stellen, wofür die bestehenden niederschweligen Stellen überhaupt noch zuständig blieben. Gerade auch angesichts der vom SKMR erwähnten Abgrenzungsproblematik in der Praxis hätten diese faktisch kaum noch eine Bedeutung und wären konsequenterweise aufzuheben. Gerade im Bereich der informellen Beschwerdeverfahren würden damit wertvolle Möglichkeiten zur Konfliktvermittlung und Schlichtung verloren gehen. RA Dr. Marco Mona stellte aufgrund seiner Erfahrungen in den Jahren 2002/2003 fest, dass für Betroffene die begrenzten Kompetenzen einer städtischen Beschwerdestelle regelmässig zum Problem und vor allem zum Ärgernis werden: «Wer mit Anwendung von Gewalt verhaftet wird, einige Tage in Untersuchungshaft kommt und später entlassen wird, weil er Opfer einer Personenverwechslung wurde, will alle seine Fragen vor einer Beschwerdeinstanz vorbringen können, nicht nur den Teil, der die Verhaftung und die erste Befragung betrifft». Umgekehrt stiess auch die Unzuständigkeit für – in rechtlicher Hinsicht – geringfügige Beschwerden wie z.B. wegen polizeilicher Untätigkeit gegenüber Falschparkierern auf Unverständnis ([Schlussbericht 2003](#), S. 7). Dass eine separate Anlauf- und Beschwerdestelle für Polizeiangelegenheiten insbesondere gegenüber der bestehenden Ombudsstelle kaum Mehrwert bietet, haben ebenfalls bereits die Erfahrungen der vorübergehend eingerichteten Stelle in den Jahren 2002/2003 gezeigt: Deren Aufgaben wurden wieder in die städtische Ombudsstelle integriert. Mona selbst beurteilte diesen Schritt als «rationelle Lösung, die gleichzeitig eine Schwäche der Beschwerdestelle, ihre horizontalen Kompetenzgrenzen, aufhebt» ([Schlussbericht 2003](#), S. 18). Aus Sicht der Ombudsfrau der Stadt Zürich ist es wertvoll, durch den Einblick in verschiedene Verwaltungsbereiche ein umfassendes und vernetztes Bild über Verbesserungspotenzial zu erhalten. Von einer **Verdoppelung** der Ombudstätigkeiten rät auch das SKMR ab.

Das SKMR geht davon aus, dass einer zusätzlichen verwaltungsexternen Beschwerdestelle im Rahmen der städtischen Kompetenzen neue **Befugnisse** erteilt werden könnten. Ungeklärt bleibt die zentrale Frage, wie diese Befugnisse juristisch ausgestaltet werden könnten. Sofern diese Stelle verbindliche Feststellungen vornehmen und Anweisungen erteilen könnte, würde sie in die Kompetenzen der Justiz und der politischen Führung der Verwaltung eingreifen. Das gilt auch für personalrechtliche Massnahmen (die Stadt Zürich kennt kein Disziplinarrecht), die einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein müssen. Ebenfalls offen bleibt, von welcher Art und Verbindlichkeit die Anweisungen einer solchen Stelle an die Führung der Polizei sein könnten. Hier besteht das Problem der Abgrenzung zur Departementsführung und der Funktion des Stadtrats sowie in gewisser Hinsicht auch des Gemeinderats im Rahmen von dessen Aufsichtsfunktion.

Dieselbe Problematik stellt sich auch bei der vom SKMR nicht näher geprüften Frage, ob die städtische Ombudsstelle mit zusätzlichen Befugnissen ausgestattet werden könnte. Die Ombudsstelle hat zurzeit Beratungs-, Vermittlungs- und Kontrollfunktion mit Prüfung von Recht



und Billigkeit (vgl. Art. 39 GO). Ihre Stellungnahme hat empfehlenden Charakter. Durch die Ausstattung der vom Gemeinderat eingesetzten Ombudsperson mit eigentlichen Entscheidungsbefugnissen würde die Abgrenzung zu den formellen Verfahren und zur Aufsichtshierarchie aufgehoben. Die Stadt wird gemäss der Kantonsverfassung und dem Gemeindegesetz durch den Stadtrat und die Departementsvorstehenden und nicht durch die Ombudsperson geführt. Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Aufsicht über das Beschwerdemanagement der Polizei bereits dem Statthalter im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion über die Ortspolizei der Gemeinden zukommt.

**Die Erteilung von zusätzlichen Befugnissen an eine solche Stelle würde die demokratisch legitimierte Aufgaben- und Gewaltenteilung grundsätzlich in Frage stellen.**

In Bezug auf die **Unabhängigkeit** ist zu bezweifeln, dass diese bei einer zentralisierten zusätzlichen Stelle **tatsächlich** umfassender wäre als bei den heute bestehenden Beschwerdemechanismen. Verloren ginge die freie Wahl zwischen unterschiedlichen Stellen und Verfahren. Auch eine weitere externe Beschwerdestelle wäre indessen mit dem Problem der objektiven Sachverhaltsfeststellung bei gegenläufigen Aussagen konfrontiert (vgl. Kap. 5.a.). Mit der Übertragung einer verbindlichen Weisungsbefugnis ginge auch ein gewisses Mass an Führungsverantwortung einher, womit die Unabhängigkeit im Ergebnis wieder in Frage gestellt werden könnte.

Zu berücksichtigen sind zudem folgende Punkte:

- Von einer Normierung, Formalisierung und Zentralisierung ist gegenüber dem heutigen, vielfältigen Angebot **keine Lösung oder Verbesserung für die unbestrittenen Spannungsfelder** im Beschwerdewesen zur Polizeiarbeit zu erwarten (vgl. Kap. 2.c.). Bei strafrechtlich relevantem Fehlverhalten liefern bereits Strafverfahren verbindliche Entscheide – häufig aber nicht im Sinne eines befriedigenden Resultats für die Betroffenen und einer Lösung des zugrundeliegenden Konflikts. Gerade aber Vorwürfe unterhalb oder im Bereich der Schwelle zur strafrechtlichen Relevanz müssen von der Polizei ernst genommen und geprüft werden, um allenfalls Konsequenzen für die Praxis ziehen zu können.
- **Niederschwellige Verfahren erlauben eine grössere Offenheit:** Im Rahmen des FBM haben die Polizeiangehörigen und Vorgesetzten Gelegenheit, den beschwerten Sachverhalt ohne Wertung entgegenzunehmen und die Angelegenheit rasch, transparent und ehrlich zu klären. Es besteht weniger Anlass, zum Eigenschutz die Sachverhaltsklärung zu erschweren oder deren Ergebnis gar zu verfälschen, als in einem Verfahren, das von einer weisungsbefugten und mit disziplinar- oder gar strafrechtlichen Kompetenzen ausgestatteten externen Behörde durchgeführt wird. Repressive Ansätze können faktisch zu einer Schliessung der «Fronten» führen.
- Das bestehende Beschwerdesystem erlaubt einen **direkten Austausch zwischen dem Beschwerde führenden Bürger und den betroffenen Polizeidienststellen**. Es beruht so weit als möglich auf Mündlichkeit und umfasst auch mediationsähnliche Verfahren, wie sie eine externe Stelle mit Sanktionsbefugnissen nicht bieten kann (vgl. Kap. 5.e.).
- Die Auseinandersetzung mit Kritik durch die Organisation selbst erhält und fördert das **Vertrauen** der Bevölkerung in die Polizei. Die 2016 durchgeführte repräsentative Bevölkerungsumfrage belegte das insgesamt sehr hohe Vertrauen in die Stadtpolizei



Zürich. Eine Auslagerung des Beschwerdewesens könnte die Wahrnehmung der Polizei als unzugängliche und isolierte Organisation begünstigen.

- Die Stadtpolizei soll ihre **Führungskultur**, wonach Fehlverhalten und Missverständnisse über alle Kaderstufen angesprochen werden, weiter stärken. Dazu gehört auch der selbstkritische Umgang mit Beschwerden. Das Beschwerdemanagement soll nicht als Störung, sondern vielmehr als alltäglicher Bestandteil der Polizeiarbeit wahrgenommen werden (vgl. Kap. 2.c.).

Vor diesem Hintergrund ist auch von der Schaffung einer Beschwerdestelle oder Untersuchungsbehörde auf kantonaler oder gar interkantonaler Ebene, die weitreichende Kompetenzen auch im Bereich strafrechtlicher Ermittlungen übernehmen könnte, kaum ein Mehrwert im Sinne einer faktischen Verbesserung im Umgang mit Beschwerden in der Stadt Zürich zu erwarten. Vielmehr käme es zu Abgrenzungsfragen und Kompetenzkonflikten.

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Die Schaffung einer zusätzlichen externen Beschwerdestelle in der Stadt Zürich mit verbindlichen rechtlichen Befugnissen ist nicht möglich.**
- **Selbst wenn sie rechtlich möglich wäre, hätte die Schaffung einer solchen Beschwerdestelle höchstens Signalcharakter, sie würde aber keine faktischen Verbesserungen bringen.** Die formelle Unabhängigkeit einer solchen Stelle wäre kein Mehrwert für sich, der einen Verlust ausgerechnet der niederschweligen Beschwerdemöglichkeiten lohnen würde.
- Die **bestehenden Möglichkeiten** sollen vielmehr mit verschiedenen Massnahmen, wie sie in diesem Bericht empfohlen sind, mit Blick auf ihre Wirkung in der Praxis gestärkt und **klarer positioniert** werden. Unter anderem soll wie vom SKMR empfohlen die Visibilität der Ombudsstelle sowie auch der verwaltungsinternen Stellen durch andere Massnahmen verbessert werden.



## 5. Weitere Problemstellungen und Empfehlungen

Im Folgenden legt das Projektteam seine Prüfergebnisse zu weiteren zentralen Aspekten dar, die in der Studie des SKMR aufgrund von deren Schwerpunktsetzung (Unabhängigkeit und Mechanismen der Beschwerdestellen) keine oder nur am Rande Behandlung fanden.

### a. Objektivität – Möglichkeiten zur Feststellung des Sachverhalts durch Beschwerdeinstanzen

Die Beschwerde führenden Personen sind in ihren Schilderungen des Geschehenen grundsätzlich frei. Die Grenze sind die Straftatbestände gegen die Rechtspflege (Art. 303 StGB Falsche Anschuldigung, Art. 304 StGB Irreführung der Rechtspflege und Art. 305 StGB Begünstigung). Es besteht ganz allgemein für die Beschwerdeinstanzen die Schwierigkeit, die Schilderungen der Beschwerde führenden Personen als auch der involvierten Polizeiangehörigen auf ihre Objektivität hin zu prüfen, zumal sie als Betroffene ein eigenes Interesse haben.

Verwaltungs- und Aufsichtsbehörden sind bei der Befragung von Mitarbeitenden zur Klärung des Sachverhalts oft mit einem systembedingtem Problem konfrontiert. Es besteht ein **Aussagedilemma** zwischen Beschwerde- und Verwaltungsverfahren auf der einen Seite und dem Strafverfahren auf der anderen Seite (vgl. Gilles Bennedick, Das Aussagedilemma in parallelen Verfahren, AJP 2/2011, S: 169 ff.): In Verwaltungs- und Aufsichtsverfahren unterstehen Parteien einer Mitwirkungs- und Auskunftspflicht, während hingegen im Strafverfahren Beschuldigte das Recht haben zu schweigen und sich nicht selbst zu belasten (vgl. unten, 5.b. Rechte und Pflichten). Da die Beteiligten davon ausgehen müssen, dass die Akten der Verwaltungs- und Aufsichtsverfahren an die Strafbehörden herausgegeben werden können, führt dies dazu, dass in Aufsichtsverfahren kaum belastende Auskünfte gegeben werden. Ein Eingeständnis von mangelhaftem polizeilichem Handeln gibt es dann nicht.

Die Strafinstanzen verfügen im Vergleich zu den anderen Beschwerdeinstanzen (Verwaltungs- und Aufsichtsbehörden) über die weitreichendsten Möglichkeiten und Mittel zur Feststellung eines Sachverhalts (z.B. Zeugeneinvernahme, Erstellung von Gutachten). Der Staatsanwaltschaft als Strafverfolgungsbehörde stehen auch spezialisierte Ermittlungsorgane zur Verfügung, die beispielsweise auf forensische Mittel wie Spurensicherungen usw. zurückgreifen können.

Häufig bestehen in einem Beschwerdefall jedoch lediglich die Aussagen der betroffenen Person und die Aussagen der involvierten Polizeiangehörigen, da keine anderen unbeteiligten Personen zugegen waren oder diese nicht zu einer Aussage verpflichtet werden können. Somit stossen alle Instanzen – auch die Strafinstanzen – bei der Feststellung des tatsächlichen Sachverhalts an ihre Grenzen, da Beweismittel wie die Zeugeneinvernahme und Erstellung von Gutachten von vornherein nicht angewendet werden können. Wenn eine Tat nicht nachgewiesen werden kann, führt dies zu einer Einstellung des Strafverfahrens oder vor Gericht zu einem Freispruch (in dubio pro reo: im Zweifel für den Angeklagten).

Konkret bedeutet dies, dass die Unabhängigkeit einer Beschwerdeinstanz als zentrale Qualität zwar nicht in Abrede zu stellen ist, dass sie aber für sich genommen in vielen Fällen wenig Vorteile für die Betroffenen bringt. Wo **Aussage gegen Aussage** steht, hat auch eine un-



abhängige Beschwerdestelle oder Strafbehörde geringe Aussicht, die tatsächlichen Geschehnisse objektiv festzustellen und auf dieser Grundlage Sanktionen oder andere Massnahmen auszusprechen.

Kameras und andere technische Hilfsmittel können eine Perspektive auf die Geschehnisse dokumentieren. Im Rahmen des Projekts PiuS wird ein Pilotprojekt mit Bodycams durchgeführt (Teilprojekt 4): Polizistinnen und Polizisten können mit diesen Geräten bei eskalierenden Personenkontrollen die Aufnahme starten; auch betroffene Personen können die Aufnahme verlangen (vgl. [Stadtratsbeschluss 990/2016, Erlass eines Reglements über den Pilotversuch Bodycam bei der Stadtpolizei](#)). Die Aufnahmen können auch bei Beschwerden beigezogen werden. In gewisser Weise stellen Bodycams damit eine Ergänzung zu den omnipräsenten mobilen Kameras dar, die heute fast jede Privatperson mit sich führt und mit denen diverse Situationen fotografiert oder gefilmt werden. Auch diese privaten Aufnahmen können bei Beschwerden eingereicht und entgegen genommen werden. Alle Aufnahmen ergeben aber immer nur ein punktuelles Bild einer Situation. Zudem stellt sich unter Umständen auch die Frage nach der Echtheit und der entsprechenden Einordnung (z.B. Urheberschaft) der Aufnahmen. Von diesem technischen Aufrüsten ist somit nicht zu erwarten, dass es das Problem der objektiven Sachverhaltsfeststellung löst. Festgehalten werden eine Perspektive und damit ein Ausschnitt des Geschehens. Für eine niederschwellige und dialogorientierte Konfliktlösung bieten diese Daten kaum einen Mehrwert. Vielmehr lenken sie als potenzielles Beweismaterial den Fokus auf (straf-)prozessuale Beschwerdemöglichkeiten. Nicht auszuschliessen ist jedoch, dass die tatsächliche oder vermutete Kamerapräsenz bei Polizeiangehörigen und weiteren Beteiligten eine Änderung des Verhaltens bewirkt. Von Interesse sind hier die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des Bodycam-Pilotversuchs.

## **b. Rechte und Pflichten der Beteiligten in den verschiedenen Verfahren**

Die informellen Verfahren sind gegenüber den formellen Verfahren punkto Rechte und Pflichten sehr unterschiedlich ausgestaltet:

Bei den **formellen Verfahren** (*Straf- und Verwaltungsverfahren*) sind die Rechte und Pflichten der Beteiligten eingehend in den betreffenden Verfahrens- und Prozessgesetzen (StPO und VRG) geregelt.

Das Strafverfahren kennt insbesondere die Person des Anzeigerstatters, Beschuldigten, Geschädigten/Opfers und Drittpersonen (Zeugen, Auskunftspersonen, Sachverständige usw.). Der Beschuldigte hat beispielsweise das Recht, die Aussage zu verweigern. Er muss sich nicht selber belasten. Im Gegensatz zu anderen Verfahren sind die Verteidigungs- und Geschädigtenrechte hier besonders stark ausgestaltet. Es bestehen z.B. weitgehende Teilnahmerechte bei Beweiserhebungen.

Im Verwaltungsverfahren untersucht die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen durch Befragen der Beteiligten und von Auskunftspersonen, durch Beizug von Amtsberichten, Urkunden und Sachverständigen, durch Augenschein oder auf andere Weise. Die am Verfahren Beteiligten haben dabei mitzuwirken, wenn sie ein Begehren gestellt haben oder wenn ihnen nach gesetzlicher Vorschrift eine Auskunfts- oder Mitteilungspflicht obliegt (§ 7 VRG). Die Einvernahme von Zeugen ist im Verwaltungsverfahren jedoch ausgeschlossen. Die Verwaltungsbehörde ist auch an die tatsächlichen Feststellungen in rechtskräftigen Strafurteilen



grundsätzlich gebunden. Teilnahmerechte an Befragungen bestehen im Gegensatz zum Strafverfahren im Verwaltungsverfahren nicht.

Bei den **informellen Verfahren** (*Betroffenenbeschwerde, Aufsichtsbeschwerde und Ombudsverfahren*) bestehen hingegen gemäss Rechtsprechung und Lehre nur rudimentäre Regeln, die sich in der Praxis entwickelt haben und sich auf das Verfassungsrecht abstützen. Das Ombudsverfahren ist in Art. 39 GO mit den wesentlichsten Merkmalen geregelt. So besteht in den informellen Verfahren ein Anspruch auf Prüfung der Beschwerde und auf Stellungnahme in Form eines Antwortbriefs (vgl. Art. 16 Zürcher Kantonsverfassung mit dem Petitionsrecht: Die Behörden sind verpflichtet, Petitionen zu prüfen und innert sechs Monaten dazu Stellung zu nehmen). Die Beschwerde führende Person ist im Gegensatz zu den formellen Verfahren jedoch keine Prozesspartei mit besonderen Rechten, hat aber dafür grundsätzlich auch keine Pflichten. Im Gegensatz zu den formellen Verfahren sind auch keine Prozessvoraussetzungen, Fristen und Formen zu beachten. Beschwerden können sich auch gegen irgendwelche staatliche Handlungen oder Unterlassungen richten. Grundsätzlich sind die informellen Verfahren kostenlos.

Es soll daher nicht ohne Not in die getroffene Verfahrenswahl der betroffenen Person eingegriffen werden.

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Mittels allgemeinen Informationen sollten betroffene Personen nicht nur auf die Möglichkeiten der verschiedenen Verfahren, sondern auch auf ihre diesbezüglichen Rechte und Pflichten aufmerksam gemacht werden** (s. 4.a Information). Dies ist unter Umständen wesentlich für die Verfahrenswahl der betroffenen Personen. Nur wenn die angegangene Behörde unzuständig ist, hat sie entsprechend zu handeln und das Verfahren an die zuständige Behörde weiterzuleiten bzw. die betroffene Person zu informieren (§ 5 VRG).

#### **c. Umgang mit internen Hinweisen (Thema: Whistleblowing)**

Wie in anderen Organisationen kann es auch bei der Stadtpolizei vorkommen, dass Mitarbeitende innerhalb des eigenen Korps einzelne Handlungen oder Verhaltensweisen als Missstand wahrnehmen oder sogar strafbare Handlungen vermuten.

Für die **ganze Stadtverwaltung** Geltung hat der Flyer «Missstände in der Stadtverwaltung – was kann ich tun?». Die Mitarbeitenden der Stadt Zürich sind verpflichtet, Unregelmässigkeiten, die sie beobachten, an eine der dafür vorgesehenen Stellen zu melden. Sie dürfen damit nicht an die Medien gelangen. Grundsätzlich hat die Meldung auf dem Dienstweg direkt an die oder den Vorgesetzten, die Leitung des Personal- oder Rechtsdienstes oder die Dienstchefin, den Dienstchef zu erfolgen. Bei vermuteter Befangenheit stehen weitere interne und





externe Meldestellen zur Verfügung.



Die Stadtpolizei hat zudem 2015 für Hinweise auf ein Fehlverhalten von Polizeiangehörigen die Organisationseinheit «Brandtoubüro und Besondere Abklärungen» (kurz: BBA) geschaffen und dessen Aufgaben in einem Konzept umschrieben. Bei einer Meldung (z.B. Fehlverhalten, Nichteinhaltung von Dienstvorschriften, unberechtigter oder missbräuchlicher Datenzugriff) kann im Auftrag des Kommandanten oder dessen Stellvertretern eine besondere Abklärung durch das BBA erfolgen. Diese Abklärungen erfolgen in der Funktion der Stadtpolizei als Dienstabteilung. Sie haben das Ziel, möglichst früh Missstände zu erkennen und diese mit Führungsinstrumenten nach städtischem Personalrecht zu beheben – bevor Straftaten begangen werden.

Im Falle einer Anzeige oder bei Vorliegen von konkret beweisbaren Umständen, die einer möglichen Straftat zu Grunde liegen, wird ein Vorverfahren eingeleitet. Ein solches wird von der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft Zürich geführt. Das BBA nimmt Hinweise entgegen und leitet sie im Sinne des Flyers «Missstände in der Stadtverwaltung» an den Dienstchef weiter. Das BBA weist im Rahmen von präventiven internen Schulungen auf die geltenden Regelungen hin, damit Amtsdelikte vermieden werden können.

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- Innerhalb der Stadtpolizei ist weiterhin eine **offene Kommunikationskultur zu fördern**, die es erlaubt, Missstände direkt mit den Beteiligten und Vorgesetzten anzusprechen.
- Auf die weiteren Möglichkeiten und Pflichten zur Meldung von Missständen (auch unterhalb der strafrechtlichen Relevanz) soll in geeigneter Form, z. B. in internen Schulungen und im Intranet, hingewiesen werden (neben BBA auch Flyer HRZ).





#### d. Anzeigen – Gegenanzeigen

Die auseinandergelassenen Sichtweisen bei eskalierenden Situationen können dazu führen, dass beide Seiten nachträgliche (rechtliche) Schritte in Betracht ziehen. Das SKMR weist darauf hin, dass Personen von einer Beschwerde absehen könnten, weil sie bei einer Beschwerde gegen die Polizei eine sogenannte Gegenanzeige riskieren, etwa wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte oder wegen Hinderung einer Amtshandlung (Studie SKMR, S. 30).

Mit dieser Problematik befasste sich auch der Bericht der Ombudsfrau 2015. Diese stellte eine Häufung der Strafanzeigen wegen Hinderung einer polizeilichen Amtshandlung und Ungehorsams gegen polizeiliche Verfügungen fest. Betroffen seien namentlich Personenkontrollen mit schwierigem oder eskalierendem Verlauf.

Zudem habe die Ombudsstelle Kenntnis erhalten von Anzeigen, die nach abgeschlossener Kontrolle oder Festhaltung erfolgten, weil Betroffene sich auf der Wache gegen die erlebte polizeiliche Massnahme beschwerten. Diese Schilderung gab Anlass für eine Schriftliche Anfrage aus dem Gemeinderat ([GR Nr. 2016/315](#)), die der Stadtrat am 14. Dezember 2016 beantwortet hat. Festgehalten hat er dabei einerseits, dass der Entscheid über die Ausstellung einer Busse und Strafverfahren bei der zuständigen Strafbehörde liegt – der Staatsanwaltschaft, dem Statthalteramt oder dem Stadtrichteramt – und nicht bei der Stadtpolizei. Die verfügbaren Zahlen zeigen dabei, dass die Stadtpolizei namentlich 2015 deutlich mehr Personen wegen Nichtbefolgens einer polizeilichen Anordnung (Art. 4 Allgemeine Polizeiverordnung [APV; AS 551.110]) verzeigt hat als in den Vorjahren.

Die Projektgruppe hat sich mit weitergehenden Fragen in diesem Kontext befasst. Die betroffenen Polizistinnen und Polizisten haben bei der Anzeigeerstattung folgende Kompetenzen: Bei den Übertretungstatbeständen (Ungehorsam gem. Art. 292 StGB und Nichtbefolgen gem. Art. 4 APV) rapportieren sie direkt. Bei Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB) steht bei Bedarf ein diensthabender Offizier (sog. Brandtouroffizier) beratend zur Verfügung. Bei Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB) wird standardmässig ein Brandtouroffizier beigezogen, da der Mitarbeitende selbst Opfer ist und die Stadtpolizei eine Beistandspflicht hat.

Vor diesem Hintergrund ist die Bedeutung von Schulungen und Sensibilisierungen der Mitarbeitenden zu betonen, sowohl hinsichtlich Umgang mit Konfliktsituationen als auch in Bezug auf die Tragweite der betreffenden Strafbestimmungen und eine zurückhaltende Anwendung derselben.

Dass Beschwerdewillige tatsächlich aus Angst vor Gegenanzeigen auf eine Anzeige verzichten, ist in der Praxis vom Hören-Sagen bekannt, lässt sich aber nicht erhärten.

Die Zunahme von Strafanzeigen durch wie auch gegen Polizeiangehörige (und gegen Behördenvertreter) dürfte dem allgemeinen gesellschaftlichen Trend entsprechen, für Konflikte in verschiedensten Lebenslagen eine Lösung im strafrechtlichen Sanktionssystem zu suchen.

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

- **Sowohl Mitarbeitende als auch Führungskräfte sollen in geeigneter Weise auf diese Problematik aufmerksam gemacht werden.**

- Bei Reklamationen soll in erster Linie auf die bestehenden nicht-strafrechtlichen Beschwerdemöglichkeiten hingewiesen werden.

#### e. Konfliktkultur – Mediation contra Gerichtsverfahren

Seit mehreren Jahren finden auch im juristischen Diskurs aussergerichtliche Formen der Konfliktlösung zunehmende Beachtung. Dies gilt im Besonderen für die Mediation. Die Studie des SKMR erwähnt in diesem Zusammenhang das im Kanton Genf 2016 geschaffene Organe de médiation de police (SKMR-Studie S. 37) sowie den Umstand, dass auch die Ombudsstelle der Stadt Zürich vermittelnd tätig ist (S. 20).

Verschiedene Wege können in verschiedenen Konflikten zum Ziel führen:

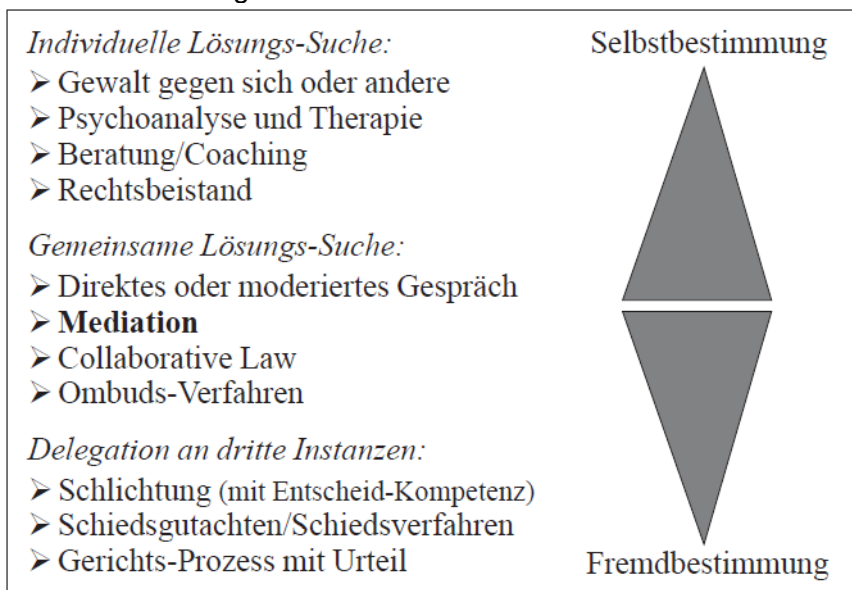


Abbildung: Dr. iur. Peter Krepper, *Mediation in der Praxis: Erfolg dank Eignung*. In: AJP/PJA 10/2012

Bei einer Mediation arbeiten neutrale Dritte zusammen mit den Parteien daran, deren Konflikt einvernehmlich zu lösen.

Erfahrene Fachleute plädieren für eine vermehrte Nutzung mediativer Ansätze auch bei der Polizeiarbeit (vgl. Fachzeitschrift *perspektive mediation*, Ausgabe 2/2017). Michael Schütte, seit über 40 Jahren Polizeibeamter und Leiter eines Kriminal- und Ermittlungsdienstes in Hannover, vertritt die Ansicht, dass formelle Verweise auf die (oft kaum beweisbare) Sach- und Rechtslage im Konfliktfall kaum helfen und sogar die Reflexion im Handeln der Polizei verhindern (vgl. Artikel «Fehlermanagement für Gewaltmonopolisten – Mediation als Schlüssel zum Kulturwandel»).

Auch kritische Stimmen, die das Funktionieren der Strafjustiz bei Fehlverhalten der Polizei grundsätzlich in Frage stellen, schlagen Mediation als sinnvollere Alternative vor (vgl. Interview Bruno Steiner in *plädoyer* 1/15: «Es wird von Amtes wegen kolludiert»).



Selbstverständlich können in Bezug auf die Polizeiarbeit nicht alle Vorwürfe im gemeinsamen Einvernehmen gelöst werden, namentlich dann nicht, wenn ein Straftatbestand erfüllt ist.

In vielen Fällen aber, in denen auf polizeiliches Handeln eine Beschwerde folgt, haben sich Formen der gemeinsamen Lösungs-Suche bewährt. Unter den verschiedenen bestehenden Beschwerdemöglichkeiten sind in Zürich bereits heute dialogorientierte Ansätze vorhanden, vor allem im Ombudsverfahren, aber im weiteren Sinne auch in Fällen, in welchen das FBM ein Gespräch zwischen einer beschwerdeführenden Person und einer Polizistin oder einem Polizisten organisiert. Hier geht es darum, rasch und ohne grosse formelle Hürden zu einvernehmlichen und zukunftsorientierten Lösungen beizutragen.

Wo solche Ansätze möglich sind, kann der Umgang mit Beschwerden sowohl für die Polizei als auch für die mit polizeilichem Handeln unzufriedenen Personen in nachhaltiger Weise als Chance genutzt werden:

- Anliegen der Beschwerdeführenden werden offen besprochen und ernst genommen.
- Die Stadtpolizei als Organisation und insbesondere ihre einzelnen Mitarbeitenden und Führungskräfte erhalten direkten Einblick in die Wirkungen ihrer Arbeit und können diese falls nötig verbessern.

#### Ergebnis und Empfehlung Projektteam:

Mediationsähnliche Ansätze erlauben es, den Blick darauf zu richten, *wie* die Polizei ihre Aufgabe erfüllt und dabei auch sogenannte weiche Faktoren zu berücksichtigen. Dass die Polizei als Trägerin des Gewaltmonopols auch in Konfliktsituationen handeln muss, ist in vielen Fällen – zumindest im Nachhinein – nicht verhandelbar.

- **Die Vorteile mediationsähnlicher Beschwerdemöglichkeiten (FBM und Ombudsstelle) sollen gegen aussen und innen klar benannt werden** (vgl. auch Kap. 4.a. Information).
- **Das FBM der Stadtpolizei und seine Mitarbeitenden sollen in ihrer Rolle als kompetente Vermittlungsdienstleister gestärkt werden.** Es sollte daher geprüft werden, wie die Mitarbeitenden des Feedbackmanagements und ihre Vermittlungskompetenzen noch wirkungsvoller eingesetzt werden können, etwa durch **Weiterbildungen im Bereich Mediation**, durch **personelle Verstärkung** (Personen mit ausgewiesenen Kompetenzen im Bereich Konfliktmanagement, mit oder ohne polizeilichen Hintergrund) oder durch **organisatorische Anpassungen im Organigramm der Stadtpolizei** (oberste Hierarchiestufe). Im Vordergrund soll im Feedbackprozess nicht die Frage stehen, wer im Einzelfall Recht oder Unrecht hatte, sondern der Erhalt des sozialen Friedens und ein Lerneffekt für alle Beteiligten.



## **6. Weiteres Vorgehen**

Mit dem vorliegenden Bericht zur Analysephase sind die erarbeiteten Massnahmenempfehlungen dargelegt und begründet. Diese werden dem Steuerungsausschuss des Gesamtprojekts PiuS unterbreitet. Der Steuerungsausschuss hat am 29. August 2017 den Analysebericht verabschiedet und damit neben weiteren insbesondere die nachfolgend zusammengefassten, konkreten Massnahmen beschlossen:

- Informationsangebot extern und intern verbessern (Internet, Hinweis an Beschwerdeführende, Schulungen, Intranet):  
Rollen klären, Hinweise auf Vermittlungsangebote und weitere (informelle und formelle) Beschwerdemöglichkeiten einschliesslich Rechte und Pflichten
- Innerhalb der Stadtpolizei sind die Rollen und Zuständigkeiten zu klären und Prozesse zu optimieren.
- Internes Merkblatt mit interner Informationskampagne und Überarbeitung Konzept/Pflichtenheft FBM
- Vorteile des FBM gezielt nutzen: Massnahmenpaket in Bezug auf Weiterbildung, Personal, Position im Organigramm
- Anpassung und Stärkung der Kategorisierung der Beschwerdefälle
- Diskriminierungsvorwürfe systematisch prüfen: Fragebogen mit Rückfragen
- Vorstellen und Diskussion der abgeschlossenen Ombudsfälle sowie Diskriminierungsvorwürfe in der Geschäftsleitung der Stadtpolizei
- Regelmässige Vernetzungstreffen der niederschweligen Beschwerdestellen (Stadtpolizei, Departementsleitung, Ombudsstelle)

## **7. Anhang**

- Bericht SKMR «Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich» vom 28. Februar 2017

Zürich, 16. November 2017

Der Projektleiter: Christoph Lienhard