



## **Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich**

Evelyne Sturm

Reto Locher

Jörg Künzli

Judith Wyttenbach

Bern, 28. Februar 2017

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, 3001 Bern

Telefon +41 31 631 86 55, [skmr@skmr.unibe.ch](mailto:skmr@skmr.unibe.ch)

## AUTORENVERZEICHNIS

*Lic. iur. Evelyne Sturm, LL.M.*

Geschäftsführerin SKMR

*Lic. iur. Rechtsanwalt Reto Locher; MA in Public Management & Policy*

Projektleiter SKMR

*Prof. Dr. Jörg Künzli*

Ordinarius für Staats- und Völkerrecht, Universität Bern; Direktor SKMR und Themenbereichsleiter Polizei und Justiz

*Prof. Dr. Judith Wyttenbach*

Ordinaria für Staats- und Völkerrecht, Universität Bern; Mitglied des Direktoriums des SKMR; Themenbereichsleitung Polizei und Justiz und Themenbereichsleitung Geschlechterpolitik

Zitiervorschlag: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR),  
Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich, verfasst von Sturm Evelyne/Locher  
Reto/Künzli Jörg/Wyttenbach Judith, Bern 2017.

# INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung.....	5
1. Auftrag.....	5
2. Untersuchungsgegenstand und Begriffsklärung.....	5
3. Methodik und Aufbau der Studie.....	8
II. Anforderungen an Beschwerdemechanismen aus übergeordnetem Recht .....	8
1. Das Recht auf eine wirksame Untersuchung.....	8
2. Unabhängigkeit der Untersuchung.....	9
III. Beschwerdemechanismen für Verfahren gegen die Stadtpolizei Zürich und ihre Angehörigen.....	10
1. Feedbackmanagement (Betroffenenbeschwerde).....	12
1.1. Ausgangssituation.....	12
1.2. Analyse des FBM.....	12
1.3. Zwischenfazit.....	16
2. Aufsichtsbeschwerde.....	16
2.1. Ablauf des Verfahrens.....	16
2.2. Analyse.....	17
2.3. Zwischenfazit.....	19
3. Ombudsverfahren.....	19
3.1. Ablauf des Verfahrens.....	19
3.2. Analyse.....	19
3.3. Zwischenfazit.....	21
4. Verwaltungsverfahren.....	21
4.1. Ablauf des Verfahrens.....	21
4.2. Analyse.....	22
4.3. Zwischenfazit.....	23
5. Strafverfahren.....	24
5.1. Einleitende Bemerkungen.....	24
5.2. Analyse.....	24
5.3. Zwischenfazit.....	28
6. Fazit.....	28
6.1. Vielzahl von Verfahrensmöglichkeiten und Parallelität.....	28
6.2. Erkenntnisse im Einzelnen.....	28
IV. In- und ausländische Modelle.....	31
1. Good practices im Bereich Beschwerdemanagement und Aufsicht.....	31
1.1. Independent Police Complaints Commission (IPCC), England und Wales.....	32
1.2. Calgary Police Commission, CPC.....	33
1.3. Kurzbeurteilung.....	33
2. Good practices zur Unabhängigkeit der Untersuchung.....	34
2.1. Police Ombudsman Northern Ireland, PONI.....	35
2.2. Inspection générale des services (IGS), Kanton Genf.....	35
2.3. Kurzbeurteilung.....	36
3. Good practices im Ombudsverfahren.....	36

3.1.	Beauftragter für die Landespolizei Rheinland-Pfalz.....	37
3.2.	Organe de médiation de la police, Kanton Genf.....	37
3.3.	Kurzbeurteilung.....	38
V.	Empfehlungen.....	39
1.1.	Ausgangslage .....	39
1.2.	Einzelne Empfehlungen .....	40

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
Auf.	Auflage
BBA	Brandtour und Besondere Abklärungen
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz des Kantons Zürich vom 10. März 1985 (LS 173.1)
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGer-Urteil	Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts
BSK	Basler Strafrecht
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
CPC	Calgary Police Commission
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
d.h.	das heisst
E.	Erwägung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
f.	folgende
FBM	Feedbackmanagement der Stadtpolizei Zürich
ff.	fortfolgende
FN	Fussnote
GOG	Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG; 211.1)
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
ibid.	ibidem
IGS	Inspection générale des services
inkl.	inklusive

---

IPCC	Independent Police Complaint Commission
lit.	litera
LS	Loseblattsammlung der Gesetzessammlung des Kantons Zürich
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N.	Nota
NGO	Non-Governmental Organisation
Nr.	Nummer
Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
PONI	Police Ombudsman Northern Ireland
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
sog.	sogenannte
StaPo	Stadtpolizei Zürich
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
TP	Teilprojekt
v.	versus
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)
ZH	Zürich
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

# ZUSAMMENFASSUNG

## Auftrag

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

## Gegenstand und Aufbau der Studie

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

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

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

## Das Erfordernis der wirksamen und unabhängigen Untersuchung

Das aus der Bundesverfassung und den entsprechenden menschenrechtlichen Vorgaben abgeleitete Erfordernis einer *wirksamen* Untersuchung verlangt im Wesentlichen, dass staatliche Organe bei Tötungen und polizeilichen Übergriffen eine unabhängige Untersuchung einleiten, die Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen und Opfern ein Beschwerderecht einräumen. Unabhängig bedeutet, dass die direkt in den Vorfall involvierten Polizeiangehörigen nicht an der Untersuchung beteiligt sein dürfen, und dass die untersuchenden Behörden nicht der gleichen Polizeieinheit angehören oder derselben Disziplinargewalt unterstehen dürfen wie die angeschuldigten Personen (hierarchisch-institutionelle Unabhängigkeit). Zudem muss die Unabhängigkeit auch in

tatsächlicher Hinsicht gegeben sein, um eine Befangenheit im Einzelfall zu verhindern. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ergibt sich daraus jedoch keine Pflicht, eine von der Polizei unabhängige Beschwerdestelle zu errichten.

## Informelle Beschwerdemechanismen

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

## Formelle Beschwerdemechanismen

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

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

Stadtpolizei (Anzeigepflicht) kann schliesslich im Spannungsverhältnis zu den Fürsorgepflichtigen der Stadtpolizei zum Schutz ihrer Mitarbeitenden vor unberechtigten Vorwürfen stehen.

## In- und ausländische Modelle

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

## Empfehlungen

Die Analyse der bestehenden Beschwerdeverfahren zeigt auf, dass in verschiedener Hinsicht Optimierungspotential besteht. Die Regelung der Rechtsmittel liegt allerdings im Kompetenz- und Zuständigkeitsbereich des Bundes (Strafverfahren) bzw. des Kantons Zürich (Verwaltungsverfahren). Autonomer Handlungsspielraum für Verbesserungen besteht für die Stadt Zürich deshalb lediglich bei der Betroffenen- und der Aufsichtsbeschwerde sowie beim Ombudsverfahren.

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

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

Die Prüfung von allfälligen *neuen Verfahren im Rahmen der Kompetenz der Stadt Zürich* würde zunächst einen politischen Entscheid betreffend die Befugnisse einer solchen Stelle voraussetzen. Aufgrund der Organisationskompetenz der Stadt Zürich könnten einer externen Beschwerdestelle etwa die Befugnis zur verbindlichen Feststellung in (nicht strafrechtlichen) Beschwerdefällen und zur Erteilung von Anweisungen an die Polizei, Aufsichtsbefugnisse über das Beschwerdemanagement der Polizei oder die Befugnis, disziplinarische Massnahmen zu beantra-

gen oder selbst anzuordnen, eingeräumt werden. Mit Blick auf die Unabhängigkeit könnte mit der Übertragung derartiger Befugnisse auf eine verwaltungsexterne Instanz im Vergleich zum Status quo ein deutlicher Mehrwert geschaffen werden.

# Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich

## I. EINLEITUNG

### 1. Auftrag

Gemäss dem Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich akzeptieren Beschwerdeführende zum Teil die bestehenden Beschwerdemöglichkeiten bei der Stadtpolizei (insbesondere deren Feedbackmanagement (nachfolgend: FBM) und Kommando) oder auch den Sicherheitsvorsteher nicht, weil sie nicht unabhängig sind. Das Sicherheitsdepartement will deshalb das Thema „unabhängige Beschwerdeinstanz“ einer vertieften Überprüfung unterziehen. Im Rahmen des Gesamtprojektes „Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern“ hat es zu diesem Zweck das SKMR beauftragt, dieses Projekt zu begleiten und dabei eine juristische Studie zum Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich zu verfassen. Die Studie soll eine Situationsanalyse und eine Untersuchung von good practices sowie konkrete Handlungsempfehlungen enthalten. Damit soll die Untersuchung dem Sicherheitsdepartement als wissenschaftliche Grundlage dienen, um weiteren Handlungsbedarf und angemessene Handlungsoptionen zu prüfen.

### 2. Untersuchungsgegenstand und Begriffsklärung

Untersuchungsgegenstand dieser Studie sind die in der Stadt Zürich bestehenden Beschwerdemechanismen, die gegen Mitarbeitende der Stadtpolizei angerufen werden können, und zwar hinsichtlich des Kriteriums der Unabhängigkeit der Untersuchung. Dieses Erfordernis verlangt insbesondere, dass „die Verantwortlichen wie auch die mit der Untersuchung Beauftragten von den in das Ereignis involvierten Personen unabhängig sind“.<sup>1</sup> Folgende Beschwerdemechanismen werden auf die Frage der Unabhängigkeit der Untersuchung analysiert: Feedbackmanagement (Betroffenenbeschwerde), Aufsichtsbeschwerde, Ombudsverfahren, Verwaltungs- und Strafverfahren. Der Fokus der Studie liegt dabei auf der juristischen Beurteilung des bestehenden Beschwerdesystems. Die Handlungsempfehlungen (Ziff. V) orientieren sich demnach an der Frage, welche Massnahmen für eine rechtskonforme Ausgestaltung des bestehenden Systems mit Blick auf die Sicherstellung der Unabhängigkeit erforderlich sind.

Dabei beschränkt sich die Studie auf folgende Beschwerdegründe:

- Der in der Schweiz seltene Fall des *Vorwurfes von rechtswidrigen Verletzungen oder Tötungen infolge Schusswaffengebrauchs*: Derartige Handlungen verstossen gegen das Recht auf körperliche Unversehrtheit gemäss Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung<sup>2</sup> und die entsprechenden menschenrechtlichen Bestimmungen. Strafrechtlich erfüllen solche Handlungen namentlich die Tatbestände der Tötungs- (Art. 111 und Art. 117 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs<sup>3</sup>) oder Körperverletzungsdelikte (Art. 122 ff. StGB).

---

<sup>1</sup> SKMR-Studie 2014, S. 12. Siehe ausführlicher zum Rechtsschutz bei polizeilichen Übergriffen hinten, Ziff. II.

<sup>2</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (BV; SR 101).

<sup>3</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937 (StGB; SR 311.0).

- *Vorwurf von Folter sowie grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung:* Derartige Handlungen verstossen gegen Art. 10 Abs. 3 BV sowie gegen die entsprechenden Verbote in den von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen und können zudem auch strafrechtlich relevant sein (siehe dazu unten). Für die Schweiz im Vordergrund steht Art. 3 der europäischen Menschenrechtskonvention.<sup>4</sup> Dieser verbietet einerseits Folter, andererseits unmenschliche oder erniedrigende Behandlung. Dabei ist Folter der schwerste Eingriff, „doch auch bei unmenschlicher Behandlung werden absichtlich schwere physische oder psychische Leiden zugefügt“, allerdings nicht in der die Folter kennzeichnenden Intensität.<sup>5</sup> Als Folter werden etwa „Fälle schwerster Misshandlungen während Haft- und Verhörsituationen, die zwecks Erlangung einer Aussage oder eines Geständnisses, der Einschüchterung des Opfers oder Dritter oder dem Ziel der Bestrafung oder aus ähnlichen Gründen ausgeführt wurden, bezeichnet.“<sup>6</sup>

Die schwächste der nach Art. 3 EMRK verbotenen Massnahmen ist die erniedrigende Behandlung. Damit eine derartige Handlung unter Art. 3 EMRK fällt, muss sie ein Mindestmass an Schwere erreichen. Ob dies der Fall ist, „hängt von den gesamten Umständen des Falles ab, insbesondere von der Dauer der Behandlung und ihren physischen und psychischen Auswirkungen sowie manchmal vom Geschlecht, dem Alter und dem Gesundheitszustand des Geschädigten“.<sup>7</sup> Erniedrigend ist eine Behandlung dann, „wenn sie Gefühle der Furcht, Angst und Unterlegenheit hervorruft und geeignet ist, zu demütigen, zu entwürdigen und gegebenenfalls den physischen oder psychischen Widerstand zu brechen oder jemanden dazu zu bewegen, gegen seinen Willen oder sein Gewissen zu handeln“.<sup>8</sup> Besondere Schutzpflichten gelten bei Personen, die sich in Haft oder Polizeigewahrsam befinden, denn diese sind besonders verwundbar.<sup>9</sup> Unter Umständen kann sogar das Ohrfeigen eines Minderjährigen durch einen Polizisten, ausgelöst durch Provokationen während einer Einvernahme, eine erniedrigende Behandlung darstellen.<sup>10</sup> Weil stets die gesamten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen sind, lässt sich die Anwendungsschwelle nicht abstrakt definieren. Einige Beispiele müssen daher an dieser Stelle genügen, um die Abgrenzung zu illustrieren.

Folgende Handlungen wurden etwa *als Verletzung* von Art. 3 EMRK qualifiziert:

- Vorwurf, ein Polizeibeamter habe einen Mann, der bereits wehrlos mit auf den Rücken gebundenen Armen auf dem Boden lag, an den Haaren gepackt und seinen Kopf mehrmals auf den Boden geschlagen<sup>11</sup>;
- Schlagen einer Person in polizeilichem Gewahrsam<sup>12</sup>;
- Fehlendes Einschreiten der Polizei bei Hilferufen von Angegriffenen;<sup>13</sup>

<sup>4</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (EMRK; SR 0.101).

<sup>5</sup> BGer-Urteil 1B\_70/2011 vom 11.5.2011, E. 2.2.5.3.

<sup>6</sup> Siehe Kälin/Künzli, Rz. 943, mit Verweis auf die Rechtsprechung und auf weitere Fälle, die durch die regionalen Überwachungsorgane als Folter qualifiziert worden sind.

<sup>7</sup> Weiter zu berücksichtigen sind „der Zweck der Behandlung sowie die Absicht und der Beweggrund, der ihr zugrunde liegen“, siehe *ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, mit Verweis auf EGMR, Gäfgen v. Deutschland (2010). Ziff. 88f.

<sup>9</sup> Vgl. Bouyid v. Belgium (2015), Ziff. 107.

<sup>10</sup> *Ibid.*, Ziff. 108.

<sup>11</sup> BGE 131 I 455 E. 1.2.6.

<sup>12</sup> EGMR, Tomasi v. France (1992), Ziff. 112ff.

<sup>13</sup> Mayer Ladewig/Lehnert, N. 9 zu Art. 3 EMRK.

- Vorwurf, ein Polizist habe eine mit Handschellen gefesselte Person auf einer steilen Treppe auf dem Weg zur Gefängniszelle leicht geschubst, worauf diese gestürzt, am unteren Ende der Treppe aufgeprallt und bewusstlos liegengelassen ist<sup>14</sup>;
- Vorwurf, einer Person seien mehrere Quetschungen anlässlich einer Festnahme durch die Polizei rechtswidrig zugefügt worden<sup>15</sup> sowie in einem entsprechenden Fall, bei welchem der Betroffene mehrere Beulen an einem Arm gehabt hat<sup>16</sup>; und
- Aussetzen eines Jugendlichen an einem isolierten Ort ausserhalb des Stadtzentrums und Besprühen mit Pfefferspray.<sup>17</sup>

*Keine Verletzung von Art. 3 EMRK stellen dagegen etwa folgende Handlungen dar:*

- das Abführen einer Person in Handschellen von seiner Wohnung zum 200 Meter entfernten Polizeiposten<sup>18</sup>;
  - ein Polizeibeamter packt einen Mann im Rahmen einer Verkehrskontrolle am Kragen seines T-Shirts und schreit ihn an<sup>19</sup>;
  - Verhaftung einer Person an ihrem Arbeitsort gestützt auf einen rechtmässigen Vorführbefehl der Bezirksanwaltschaft<sup>20</sup>.
- *Vorwurf missbräuchlicher Gewalthandlungen und entsprechender Androhungen:* Derartige Handlungen, d.h. solche, bei denen die Polizei ohne das Vorliegen legitimer Gründe Gewalt anwendet oder droht, dies zu tun, verstossen gegen das Recht auf körperliche sowie geistige Unversehrtheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV und die entsprechenden menschenrechtlichen Bestimmungen. Zudem können derartige Handlungen strafrechtlich relevant sein, namentlich als Amtsmissbrauch (Art. 312 StGB), Körperverletzung (Art. 123 ff. StGB) oder Drohung (Art. 180 StGB).
- *Vorwurf einer diskriminierenden Personenkontrolle (Racial Profiling):* Darunter ist eine Situation zu verstehen, in der eine Person nur oder primär deshalb von der Polizei kontrolliert wird, weil sie beispielsweise eine dunkle Hautfarbe hat oder (vermutungsweise/zugeschriebenerweise) einer gewissen Ethnie angehört, d.h. ohne dass objektive, konkrete Gründe dies rechtfertigen. Derartige Handlungen verstossen gegen das in Art. 8 Abs. 2 BV sowie in Art. 26 Pakt II und Art. 14 EMRK verbriefte Diskriminierungsverbot.

Zur Umschreibung dieser Handlungen werden im Folgenden entweder der Begriff *polizeiliche Übergriffe* (für den ersten, zweiten und dritten Vorwurf) sowie *diskriminierende Personenkontrolle* (für den vierten Vorwurf) verwendet.

*Nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung* ist dagegen der Umgang mit Beschwerden gegen die Polizei oder ihre Angehörigen, die andere Aspekte betreffen, etwa generell Beschwerden wegen der Verletzung von Eigentumsrechten, Ordnungsdelikte wie bspw. Parkbussen sowie

---

<sup>14</sup> BGer-Urteil 1B\_10/2012 vom 29.3.2012, Erw. 1.2.2ff.

<sup>15</sup> EGMR, Assenov v. Bulgarien (1998), Ziff. 95.

<sup>16</sup> EGMR, Ribitsch v. Österreich (1995), Ziff. 39f.

<sup>17</sup> BGer-Urteil 6B\_364/2011 vom 24.10.2011, E. 2.2f.

<sup>18</sup> BGer-Urteil 1B\_729/2012 vom 28.5.2013, Erw. 2.2.

<sup>19</sup> BGer-Urteil 1B\_70/2011 vom 11.5.2011, Erw. 2.2.5.2ff.

<sup>20</sup> BGer-Urteil 2C\_257/2011 vom 25.10.2011, Erw. 5.2ff.

generell unverhältnismässiges Polizeihandeln, das nicht unter die obenerwähnten Vorwürfe subsumiert werden kann. Über den Untersuchungsgegenstand hinausgehende Fragen der Organisations- und Prozessoptimierung, die deshalb einer gesonderten Beurteilung bedürften und in dieser juristischen Analyse nicht weiter thematisiert werden.

### 3. Methodik und Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie analysiert nicht nur die internationalen und verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Unabhängigkeit der Untersuchung von Fehlverhalten der Polizei und ihrer Angehörigen, sondern auch die entsprechenden Vorgaben des kantonalen und kommunalen Rechts und der polizeiinternen Weisungen und Dienstanweisungen. Darüber hinaus stützt sie sich auf Statistiken und weitere Daten, die von der Stadtpolizei Zürich zur Verfügung gestellt wurden. Grundlage der Studie bilden weiter Interviews mit Korpsmitgliedern der Stadtpolizei, mit polizeiexternen Verwaltungsaufgabenträger/innen, mit dem ehemaligen Beauftragten der Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeianglegenheiten, mit einer Anwältin und mit Vertreterinnen und Vertretern von NGOs. Die Beschreibung und Bewertung einzelner in- und ausländischer Modelle beruht schliesslich auf Befragungen verschiedener Expertinnen und Experten. All diesen Personen danken die Autorinnen und Autoren an dieser Stelle für ihre Gesprächsbereitschaft und Kooperation.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Nach der Einleitung werden unter Ziff. II. die Anforderungen an die Beschwerdemechanismen aus übergeordnetem Recht erläutert. Anschliessend werden in Ziff. III die Beschwerdemechanismen für Verfahren gegen Angehörige der Stadtpolizei Zürich dargestellt und deren Funktion und Stärken sowie die funktionalen Grenzen aufgezeigt. Ziff. IV widmet sich in- und ausländischen Modellen und eruiert, ob einzelne Elemente dieser Modelle für die Verhältnisse in der Stadt Zürich von Interesse sein könnten. Ziff. V enthält schliesslich abschliessende Empfehlungen.

## II. ANFORDERUNGEN AN BESCHWERDEMECHANISMEN AUS ÜBERGEORDNETEM RECHT

### 1. Das Recht auf eine wirksame Untersuchung

Die Pflicht zur wirksamen Untersuchung von Vorwürfen polizeilicher Übergriffe ergibt sich im Wesentlichen aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Menschenrechtsausschusses zum Recht auf Leben (Art. 2 EMRK und Art. 6 Pakt II) und zum Verbot der Folter und der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung (Art. 3 EMRK und Art. 7 Pakt II). Das Erfordernis einer wirksamen Untersuchung verankern auch die Vorgaben von Art. 10 Abs. 1 und 3 der Bundesverfassung.<sup>21</sup> Eine weitgehend deckungsgleiche Pflicht fliesst darüber hinaus aus dem Recht auf eine wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK).<sup>22</sup>

Zusammenfassend werden staatliche Organe bei Tötungen oder polizeilichen Übergriffen dazu verpflichtet, diese Vorfälle bei der zuständigen Behörde zur Anzeige zu bringen, eine offizielle und unabhängige Untersuchung durchzuführen, die verantwortlichen Personen zu identifizieren und angemessen zu sanktionieren, mutmasslichen Opfern ein Recht auf eine wirksame Be-

---

<sup>21</sup> Schweizer, N. 46 zu Art. 10 BV; statt vieler BGE 131 I 455, E. 1.2.5.

<sup>22</sup> Siehe SKMR-Studie 2014, S. 10f. sowie die Ausführungen vorne, Ziff. II.

schwerde einzuräumen und bei Rechtsverletzungen eine Wiedergutmachung zu leisten.<sup>23</sup> Ausserdem besteht beim Vorwurf von rassistisch motivierten Übergriffen eine besonders umfassende Untersuchungspflicht.<sup>24</sup>

Haben Behörden einen Verdacht auf entsprechende Verstösse, sind sie folglich von Amtes wegen verpflichtet, eine Untersuchung einzuleiten bzw. die hierfür zuständige Behörde zu informieren. Diese Pflicht besteht auch ohne das Vorliegen einer Anzeige oder Beschwerde „ipso facto“, wenn eine Tat die Schwelle für eine Konventionsverletzung erreicht.<sup>25</sup> Jedes Staatsorgan, das von Misshandlungen weiss oder wissen sollte und nichts dagegen unternimmt, kommt der Untersuchungspflicht nicht nach.

## 2. Unabhängigkeit der Untersuchung

Das zentrale Kriterium einer wirksamen Untersuchung ist deren Unabhängigkeit. Diese Unabhängigkeit muss in hierarchisch-institutioneller und tatsächlicher Hinsicht vorliegen. Die hierarchisch-institutionelle Unabhängigkeit bedeutet,

- dass direkt in den fraglichen Vorfall involvierte Polizeiangehörige nicht an der Untersuchung beteiligt sein dürfen;<sup>26</sup>
- dass die untersuchenden Personen nicht der gleichen Polizeieinheit angehören sollen<sup>27</sup> oder derselben disziplinarischen (bzw. Exekutiv-)Gewalt unterstehen dürfen wie diejenigen, deren Verhalten untersucht wird.<sup>28</sup>

Die Unabhängigkeit in tatsächlicher Hinsicht soll demgegenüber eine Befangenheit im Einzelfall verhindern (z.B. wenn davon auszugehen ist, dass sich die Beteiligten persönlich kennen).

Das Erfordernis der hierarchisch-institutionellen und tatsächlichen Unabhängigkeit gilt auch für Verfahren, in denen die Polizei durch die Staatsanwaltschaft mit Ermittlungshandlungen beauftragt wird. Die Staatsanwaltschaft muss zudem eine wirksame Oberaufsicht ausüben und als Verfahrensleitung klare Leitlinien vorgeben.<sup>29</sup>

Das Erfordernis nach einer unabhängigen Untersuchung bei polizeilichen Übergriffen unterscheidet sich damit vom Recht auf ein faires Verfahren im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK bzw. 30 Abs. 1 BV, wonach jede Person Anspruch darauf hat, dass eine sie betreffende Rechtsstreitigkeit von einem unabhängigen Gericht beurteilt wird. Der Unabhängigkeitsbegriff geht ausserdem über die z.B. im Strafverfahren bestehenden Ausstandsgründe nach Art. 56 der Schweizerischen Strafprozessordnung<sup>30</sup> hinaus, bedarf es doch nicht notwendigerweise des Anscheins einer konkreten Befangenheit im Einzelfall. Vielmehr reichen institutionell-hierarchische Beziehungen bereits für eine fehlende Unabhängigkeit aus. Verschiedene internationale Stellungnahmen empfehlen aus diesem Grund die Einsetzung eines von der Polizei unabhängigen Organs für die Untersuchung

---

<sup>23</sup> Siehe SKMR-Studie 2014, S. 8.

<sup>24</sup> EGMR, Nachova and Others v. Bulgaria (2005), Ziff. 160.

<sup>25</sup> Ibid., S. 9.

<sup>26</sup> EGMR, Scavuzzo-Hager and Others v. Switzerland (2006), Ziff. 81f.

<sup>27</sup> EGMR, Ramsahai v. the Netherlands (2007), Ziff. 338f. SKMR-Studie 2014, S. 12, mit Verweis auf CPT-Standards, VIII Ziff. 32.

<sup>28</sup> EGMR, Eremiášová and Pechová v. the Czech Republic (2012), Ziff. 153ff.

<sup>29</sup> CPT-Standards, VII Ziff. 32.

<sup>30</sup> Vom 5.10.2007 (Strafprozessordnung, StPO, SR 312).

von Beschwerden gegen Polizeimitarbeitende. Aus der Rechtsprechung des EGMR ergibt sich jedoch keine Pflicht, eine unabhängige Beschwerdestelle zu errichten, soweit dem Kriterium für eine wirksame Untersuchung in den bestehenden Verfahren Rechnung getragen werden kann.

### III. BESCHWERDEMECHANISMEN FÜR VERFAHREN GEGEN DIE STADTPOLIZEI ZÜRICH UND IHRE ANGEHÖRIGEN

Nachfolgend werden die bestehenden Beschwerdemechanismen bei Vorwürfen gegen die Stadtpolizei oder gegen einzelne Korpsangehörige in Bezug auf die eingangs beschriebenen Vorwürfe dargestellt und analysiert (siehe vorne, Ziff. I.2). Um den Überblick über diese Verfahren zu erleichtern und die Kompetenzen der Stadt Zürich zur allfälligen Modifikation dieser Verfahren zu klären, sollen die Beschwerdemechanismen im Folgenden kursorisch dargestellt werden.

- Beim *Feedbackmanagement* (nachfolgend auch: Betroffenenbeschwerde, FBM) handelt es sich um einen formlosen Rechtsbehelf, mithilfe dem Betroffene Missstände direkt bei der Stadtpolizei Zürich melden können. Die Stadtpolizei Zürich beantwortet diese Beschwerden im Rahmen ihres FBMs im Grundsatz mündlich. Es handelt sich um ein internes Verfahren der Stadtpolizei Zürich, das sich auf verschiedene Grundlagenpapiere und organisatorische Regelungen zu Abläufen und Zuständigkeiten stützt (siehe dazu hinten, Ziff. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).
- Die *Aufsichtsbeschwerde* ist ein verwaltungsinterner, informeller Rechtsbehelf, bei dem das Sicherheitsdepartement als Aufsichtsinstanz über die ihm unterstehenden Dienstabteilungen, wozu auch die Stadtpolizei Zürich gehört, Beschwerden von Betroffenen entgegennimmt. Der Verfahrensablauf ist rechtlich nicht festgehalten (siehe dazu hinten, Ziff. III.2).<sup>31</sup>
- Die *Ombudsstelle der Stadt Zürich* ist eine kommunale parlamentarische Ombudsstelle. Der Gemeinderat der Stadt Zürich ist gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. h der Gemeindeordnung<sup>32</sup> zuständig für die Ernennung der sogenannten Beauftragten oder des Beauftragten in Beschwerdesachen, also die Ombudsfrau oder den Ombudsmann. Art. 39 Abs. 1-5 der Gemeindeordnung regeln die Aufgaben, Kompetenzen und das Verfahren der Ombudsstelle. Im Ombudsverfahren steht die Ombudsfrau oder der Ombudsmann der Bevölkerung bei Konflikten mit den Behörden beratend und vermittelnd zur Seite (siehe dazu hinten, Ziff. III.3).
- Das *Verwaltungsverfahren* stützt sich auf die in §12 Abs. 1 BezVG i.V.m. Art. § 19 b Abs. 2 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG)<sup>33</sup> festgehaltene Zuständigkeit der Statthalterämter des Kantons Zürich für Entscheide über Rechtsmittel aus dem Gebiet der Ortspolizei. Voraussetzung für die Einleitung eines solchen Verwaltungsverfahrens ist der einem Realakt nachgelagerte Erlass einer Verfügung. Dem Verfahren vor dem Statthalteramt ist ein stadtinternes Rekursverfahren<sup>34</sup> vor dem Stadtrat vorgelagert (siehe dazu hin-

---

<sup>31</sup> Darüber hinaus ist auch das Statthalteramt gestützt auf §12 des Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) des Kantons Zürich vom 10.03.1985 (LS 173.1) Aufsichtsbehörde über die Ortspolizei, wobei das dazugehörige Verfahren und dessen Ablauf gesetzlich nicht speziell geregelt sind.

<sup>32</sup> Vom 26.04.1970, AS 101.100.

<sup>33</sup> Vom 24.05.1959, LS 175.2 sowie die Bestimmungen des VRG über den Rekurs (§19ff.).

<sup>34</sup> Siehe dazu die Verordnung über das Verfahren des stadtinternen Rekurses (Einsprache) vor dem Stadtrat vom 27.09.2006, AS 172.150.

ten, Ziff. III.4). Damit ist der Kanton Zürich mit Ausnahme des Einspracheverfahrens für die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens zuständig.<sup>35</sup>

- Die Regelung des *Strafverfahrens* fällt gemäss Art. 123 Abs. 1 BV in die Zuständigkeit des Bundes und folgt den Regeln der StPO. Die Organisation und Befugnisse der Strafbehörden bestimmen nach Art. 14 Abs. 1 und 2 StPO jedoch die Kantone (siehe dazu hinten, Ziff. III.4.3).

Zusammenfassend stehen somit die Regelung des Straf- und des Verwaltungsverfahrens im Kompetenzbereich des Bundes bzw. des Kantons Zürich, womit die Stadt Zürich auf deren Ausgestaltung keinen bzw. beim Verwaltungsverfahren einzig im Rahmen des stadtinternen Einspracheverfahrens Einfluss nehmen kann. Das Feedbackmanagement, die Aufsichtsbeschwerde sowie das Ombudsverfahren liegen dagegen vollständig im Kompetenz- und Zuständigkeitsbereich der Stadt Zürich.

Wichtig für die nachfolgende Analyse ist, dass die verschiedenen Beschwerdemechanismen unterschiedliche Funktionen erfüllen und sich teilweise auch ergänzen bzw. Berührungspunkte zwischen ihnen bestehen. Das Feedbackmanagement und die Aufsichtsbeschwerde sind primär darauf ausgerichtet, das Handeln der Verwaltung näher zu begründen und zu erklären. Sie werden durch das Ombudsverfahren dahingehend ergänzt, dass mit dem niederschweligen und lösungsorientierten Verfahren, vermittelt durch eine unabhängige Stelle, eine aussergerichtliche Streitbeilegung des in Frage stehenden Konfliktes erreicht werden soll. Über den Einzelfall hinaus dienen etwa die Aufsichtsbeschwerde und das Ombudsverfahren auch dazu, auf Missstände hinzuweisen.

Das Verwaltungsverfahren wiederum ist geeignet, um das polizeiliche Handeln auf seine Grundrechtskonformität überprüfen zu lassen und eine verbindliche Entscheidung zu erhalten. Das Verfahren richtet sich jedoch an die Behörde an sich, es kann somit nicht die Bestrafung des einzelnen Mitarbeitenden verlangt werden. Für diesen Aspekt ist ausschliesslich das Strafrecht zuständig.

Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte der zur Verfügung stehenden Beschwerdemechanismen umschrieben und ihre Stärken und funktionalen Grenzen näher beleuchtet.

---

<sup>35</sup> Ferner steht auch das Staatshaftungsverfahren zur Verfügung, das jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Studie ist.

## 1. Feedbackmanagement (Betroffenenbeschwerde)

### 1.1. Ausgangssituation<sup>36</sup>

Das System des FBM ist ein wichtiges Kontroll- und Führungsinstrument der Stadtpolizei Zürich.<sup>37</sup> Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, die über das FBM eingehen, werden auch als Chancen betrachtet, damit sich die Mitarbeitenden und die Polizei als Institution verbessern können (siehe Beilage 1). Beschwerden über die Polizeiarbeit werden vom FBM zentral erfasst und kategorisiert. Sämtliche Beschwerden<sup>38</sup> werden in einer dafür konzipierten „Applikation Feedback-Management“ erfasst (siehe Beilage 2). Ob eine Beschwerde berechtigt ist oder nicht, wird durch die Linienvorgesetzte oder den Linienvorgesetzten derjenigen Person, deren Verhalten Anlass der Beschwerde war, festgelegt.<sup>39</sup> Beschwerden von besonderer Wichtigkeit, d.h. häufige Beschwerden zum gleichen Thema oder Vorfälle von gewisser Tragweite, sog. „Issues“, werden vom FBM im Team identifiziert und der Geschäftsleitung monatlich zur Kenntnis unterbreitet. Allenfalls erfolgt auch eine sofortige Meldung an das Kommando. Die Analyse der Rückmeldungen aus der Bevölkerung kann im Sinne eines Lernprozesses zur Überprüfung und gegebenenfalls zur Anpassung von Prozessen und Dienstleistungen führen und allenfalls in die Aus- und Weiterbildung der Polizistinnen und Polizisten einfließen.<sup>40</sup>

### 1.2. Analyse des FBM

#### 1.2.1. Funktion und Stärken

- Das FBM bietet Betroffenen von polizeilichen Übergriffen oder diskriminierenden Personenkontrollen im Vergleich zu den formellen Rechtsverfahren (Straf- und Verwaltungsverfahren) einen *niederschweligen Zugang*. Beschwerden können sowohl per Telefon als auch per E-Mail oder Web-Formular oder persönlich auf einer Polizeiwache eingereicht werden. Dies ermöglicht es etwa auch Personen mit Migrations- und/oder bildungsfernem Hintergrund, mit ihren Anliegen direkt und unkompliziert an die Stadtpolizei Zürich zu gelangen.
- Im Vergleich zu den formellen Rechtsverfahren (Straf- und Verwaltungsverfahren) erfolgt eine rasche, formlose Abwicklung und damit eine Erledigung in einem relativ *kurzen Zeitraum*. Das Verfahren ist für die Betroffenen mit keinem weiteren Aufwand verbunden.

<sup>36</sup> Grundlagen für die Analyse dieses Beschwerdemechanismus: Die Auftraggeberin hat dem SKMR verschiedene Unterlagen zur Verfügung gestellt, welche die Abläufe und das Management bei Beschwerden von Betroffenen, das sogenannte Feedbackmanagement, dokumentieren (Beilagen 1 „Umgang mit Bürgerbeschwerden“, 2a „Feedbackmanagement Konzept / Pflichtenheft“, 2b „FBM-Prozesse“ und 2c „FBM-Daten als Management-Grundlage“). Weiter hat sie schriftliche Fragen des SKMR zum FBM beantwortet (Antworten der Stadtpolizei Zürich zum TP 2). Ferner wurden Interviews mit verschiedenen Korpsmitgliedern der Stadtpolizei Zürich sowie mit polizeiexternen Verwaltungsaufgabenträger/innen durchgeführt. Und schliesslich hat die Auftraggeberin dem SKMR verschiedene weitere Unterlagen zugestellt, die im Rahmen der Interviews zur Sprache gekommen sind (namentlich Beispiele betreffend die Beantwortung von Bürgerbriefen, Fälle betreffend die missbräuliche Anwendung von Polizeigewalt sowie weitere Unterlagen, beispielsweise parlamentarische Vorstösse zur in Frage stehenden Thematik).

<sup>37</sup> Siehe den Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich vom 27.05.2015 betreffend die schriftliche Anfrage von Peter Küng „Erfassung und Auswertung der Beschwerden bei der Stadtpolizei sowie mögliche Massnahmen im Bereich der Schulung und Weiterbildung“ (GR Nr. 2015/21 vom 21.01.2015) (nachfolgend: Anfrage Peter Küng), S. 3.

<sup>38</sup> Sowie auch weitere Rückmeldungen wie Verbesserungsvorschläge, Lob etc.

<sup>39</sup> Siehe Beilage 1.

<sup>40</sup> Anfrage Peter Küng, S. 5f.

- Aufgrund des informellen Charakters der Betroffenenbeschwerde ist dieses Verfahren für die beschwerdeführende Person *mit keinen Kosten verbunden*.
- Die Mitarbeitenden des FBM sind im Umgang mit Beschwerden speziell geschult und können für die Abwicklung auf *professionelle Strukturen* zurückgreifen. Die Applikation „Feedback-Management“ erlaubt ein systematisches Verarbeiten der eingegangenen Feedbacks nach definierten Kriterien (vgl. Beilage 2a).
- Pro Jahr werden rund 300 Beschwerden registriert und verschiedenen Kategorien zugeordnet, wobei ungefähr die Hälfte referenzierbar ist, d.h. einer Person oder einer Organisationseinheit innerhalb der Polizei zugeordnet werden kann. Bei dieser *statistischen Auswertung der eingegangenen Beschwerden* werden einzelne Themen wie namentlich auch Beschwerden wegen (diskriminierender) Personenkontrollen erfasst. Dabei ist die Aussagekraft der Kategorisierung allerdings nur beschränkt, da sich die verschiedenen gemeldeten „Vorfälle“ nicht immer trennscharf einordnen lassen.<sup>41</sup>
- Gemäss Aussagen der interviewten Korpsmitglieder der Stadtpolizei Zürich wünschen sich viele Betroffene einen *direkten Kontakt* mit jener Stelle/Person, welche die Beschwerde „verursacht“ hat. Die Behandlung von Beschwerden im Rahmen des FBM macht dies möglich, was gemäss den Aussagen der befragten Mitarbeitenden des FBM von den Betroffenen geschätzt wird.
- Im Gegensatz zu einer externen Stelle sind die Mitarbeitenden des FBM selbst Polizistinnen oder Polizisten und in der Polizeiarbeit geschult. Sie wissen, was in einer konkreten Situation im Polizeialltag zu tun ist und was eine polizeiliche Massnahme – etwa wenn jemand verhaftet wird – bei den Betroffenen auslösen kann. Diese *Kenntnis der polizeilichen Arbeit* erhöht auch das Verständnis und die Akzeptanz für die Arbeit des FBM innerhalb der Polizei.
- Vorgesetzte kennen ihre Mitarbeitenden und können aufgrund dieses persönlichen Verhältnisses die Einschätzung eines Mitarbeitenden zu einem Vorfall gut beurteilen. Falls nötig können die Vorgesetzten im Rahmen ihrer Führungsfunktion unmittelbar Massnahmen ergreifen (z.B. Verhaltens- und/oder Zielvereinbarung oder dergleichen). Der Umgang mit Beschwerden wird somit bei der Stadtpolizei Zürich als *Führungsaufgabe* wahrgenommen. Weiter sind Mitarbeitende mit Blick auf allfällige Fehler und das Eingeständnis derselben gegenüber einer internen Stelle bzw. gegenüber ihren Vorgesetzten offener als gegenüber einer Stelle, die ausserhalb der Polizei angesiedelt ist. Schliesslich kann die interne Auseinandersetzung mit Beschwerden grundsätzlich auch die Bereitschaft innerhalb der Polizei erhöhen, Strukturen und Abläufe im Rahmen der Organisationsentwicklung zu überdenken und gegebenenfalls anzupassen.

### 1.2.2. Funktionale Grenzen

- Die *Unabhängigkeit der Untersuchung* im Sinne der eingangs unter Ziff. 1.2 festgehaltenen Prämissen ist bei der Behandlung einer Beschwerde durch das FBM nicht gewährleistet. Ob eine Beschwerde gerechtfertigt ist oder nicht, wird durch die Vorgesetzte oder den Vorgesetzten beurteilt, und die Mitarbeitenden werden mit den Vorwürfen konfrontiert und müssen sich dazu äussern. Die vorgesetzte Person gehört jedoch der gleichen Einheit an wie die oder der Mitarbeitende. Durch eine Beschwerde an das FBM wird somit keine unabhängige Untersu-

---

<sup>41</sup> Siehe Anfrage Peter Küng, S. 3f.

chung ausgelöst. Zudem kann es zu einem Konflikt zwischen der Rolle der Vorgesetzten als Arbeitgeber und deren Fürsorgepflicht gegenüber den Arbeitnehmenden kommen: Denn Vorgesetzte haben insbesondere auch die Pflicht, strafrechtlich relevantes Verhalten ihrer Mitarbeitenden zu melden.

- Betroffenen wird bei allfälligen strafrechtsrelevanten Vorfällen durch das FBM Auskunft über die Möglichkeit einer Strafanzeige erteilt. Das FBM orientiert die Staatsanwaltschaft jedoch nicht systematisch über den betreffenden Vorfall. Das weitere Verfahren wird damit der beschwerdeführenden Person überlassen, sofern die Vorgesetzten keine Anzeige einreichen, es erfolgt somit *keine Untersuchung von Amtes wegen* durch das FBM.
- Im Konzept / Pflichtenheft des FBM (Beilage 2a) wird bei den organisatorischen Voraussetzungen festgehalten, die Stelle für das FBM-Management sei *neutral*. Aus den Gesprächen mit den zuständigen Polizeiangehörigen ergab sich, dass das Bewusstsein vorhanden ist, dass die Neutralität und die Unabhängigkeit nicht zu hundert Prozent gegeben sein kann, da das FBM Teil der Polizei ist und für die Polizei Stellung bezieht. Mit dem Begriff „Neutralität“ sei vielmehr gemeint, dass die mit Vorwürfen konfrontierten Mitarbeitenden so unbefangen wie möglich dazu angehört werden müssen, damit sich die Mitarbeitenden des FBM ein Bild der Situation machen können. Denn letztlich könnten nur die Beteiligten wissen, was sich beim fraglichen Vorfall tatsächlich zugetragen habe.<sup>42</sup> Auch gegenüber Betroffenen, die sich melden, versucht das FBM möglichst fair und unvoreingenommen zu sein. Insgesamt ist das FBM in seinem Selbstverständnis also darum bemüht, zwischen sich beschwerenden Personen und den Mitarbeitenden zu vermitteln.<sup>43</sup> Der in den Unterlagen verwendete Begriff der „Neutralität“ kann jedoch in der Aussenwahrnehmung zu Missverständnissen betreffend die Selbstwahrnehmung und das Selbstverständnis des FBM in Bezug auf dessen Unabhängigkeit führen.
- Die Identifizierung eines Beschwerdegegenstandes als *polizeilicher Übergriff* oder *diskriminierende Polizeikontrolle* wird weder bei der Kategorisierung des FBM noch in der eigentlichen Beurteilung der Beschwerde *spezifisch als berechtigt/unberechtigt geprüft*.<sup>44</sup> Vielmehr kommt das FBM auf alle Beschwerden in gleicher Weise zur Anwendung.<sup>45</sup> Kommt hinzu, dass es keine klaren, verschriftlichten, abstrakten Kriterien gibt, wann ein Fall als besonders heikel einzustufen ist. Dies wird vielmehr im Einzelfall aufgrund besonderer Erfahrungswerte beurteilt und hängt v.a. von der persönlichen Einschätzung des jeweiligen Mitarbeitenden des

<sup>42</sup> Interview mit den Korpsmitgliedern StaPo ZH 1 und 2.

<sup>43</sup> Interview mit Korpsmitglied StaPo ZH 5.

<sup>44</sup> Gemäss den Angaben der Stadtpolizei Zürich konnten im Jahr 2015 61 Fälle dem Thema polizeiliche Übergriffe zugeordnet werden. Die *Schwere*, die *Berechtigung* oder die *Zuordnungsbarkeit* dieser Fälle (bzw. Vorwürfe) zu einer konkreten Organisationseinheit oder einer Person wurde bei der einzelnen Beschwerde jedoch nicht berücksichtigt (Antworten der Stadtpolizei Zürich zum TP 2).

<sup>45</sup> Die Mitarbeitenden des FBM ordnen die eingehenden Meldungen nach vier Hauptkategorien, nämlich „Anfrage, Mitteilung, Dank und Beschwerde“. Pro Jahr werden durchschnittlich 290 Beschwerden registriert, die einen Bezug zur Polizeiarbeit haben. Davon sind rund die Hälfte referenzierbar und können einer Person oder Organisationseinheit zugeordnet werden. Die Polizeiarbeit betreffende Beschwerden können einzelnen Themen wie z.B. Verkehrskontrollen, Bussen, Kontakt allgemein oder Polizeiarbeit allgemein oder etwa Personenkontrollen zugeordnet werden. Als Beschwerdegründe können „negatives Auftreten, mangelnde Professionalität, fehlende Rechtmässigkeit oder Verhältnismässigkeit, Untätigkeit oder auch Diskriminierung“ beanstandet werden (siehe Anfrage Peter Küng, S. 3).

FBM ab. Mit anderen Worten ist die Einstufung derartiger Fälle von der subjektiven Einschätzung des betreffenden Mitarbeitenden abhängig.<sup>46</sup>

- Es bestehen sowohl in Bezug auf das Ablaufmanagement bzw. die Handhabung als auch auf die materielle Erledigung (ausser dem Vier-Augen-Prinzip bei Antworten per E-Mail sowie der Unterzeichnung durch den Leiter FBM bei Antworten in einem separaten Schreiben) keine weitergehenden, spezifischen Massnahmen zur *Qualitätssicherung* der Antworten.
- Die Schwere der Vorwürfe stellt kein Kriterium für die Erfassung der Beschwerden dar.<sup>47</sup> Es *fehlen damit konkrete statistische Angaben* zur Anzahl von Beschwerden wegen polizeilichen Übergriffen oder diskriminierenden Polizeikontrollen bzw. diese können gemäss Auskunft nur sehr schwer eruiert werden.<sup>48</sup> Darüber hinaus werden die *Fälle nicht vollständig erfasst*, da offenbar etwa Beschwerden, die direkt bei Vorgesetzten eingehen und durch diese bearbeitet werden, dem FBM nicht weitergeleitet werden. Damit fliessen sie auch nicht in die Statistik ein.<sup>49</sup>
- Beim FBM existieren grundsätzlich *kaum verbindliche, schriftliche Richtlinien zu den internen Abläufen*, insbesondere auch nicht in Bezug auf die Anzeigepflicht der Mitarbeitenden beim Verdacht auf strafbare Handlungen von Polizeiangehörigen.<sup>50</sup> Dies hat insbesondere zwei Konsequenzen: Zum einen hängt die korrekte Handhabung des FBM in besonderem Masse von der persönlichen Einschätzung der jeweiligen Mitarbeitenden ab. Zum anderen ist bei personellen Wechseln aufgrund der mangelnden Schriftlichkeit nicht gewährleistet, dass über die Zeit etablierte Abläufe und „good practices“ von den neuen Mitarbeitenden übernommen und „gelebt“ werden.
- Im Zusammenhang mit der Anzeigepflicht ist weiter zu beachten, dass Mitarbeitende auch als Beschwerden bezeichnete Eingaben an die Strafbehörden weiterleiten müssen, wenn diese in Tat und Wahrheit ein mögliches strafrechtliches Verhalten umschreiben. Auch dieser zentrale Aspekt *der Weiterleitung von fälschlicherweise als Beschwerden bezeichneten Eingaben* ist in den Arbeitsprozessen nicht verschriftlicht. An dieser Stelle gilt die Anzeigepflicht gemäss Art. 302 Abs. 1 StPO, wonach die Strafbehörden verpflichtet sind, 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.<sup>51</sup> Ob auch Antragsdelikte von dieser Anzeigepflicht erfasst werden, ist in der Literatur umstritten.<sup>52</sup> Gewisse Autoren bejahen dies klar, auch wenn die Prozessvoraussetzungen ohne

<sup>46</sup> Je nachdem werden in derartigen Fällen der Vorgesetzte oder die Vorgesetzte, das BBA oder der Rechtsdienst kontaktiert. Interview mit Korpsmitgliedern StaPo ZH 1 und 2.

<sup>47</sup> Siehe Angaben der Stadtpolizei Zürich, die vorne in FN 44 erwähnt sind.

<sup>48</sup> Antworten der Stadtpolizei Zürich zum TP 2.

<sup>49</sup> Interview Korpsmitglied StaPo ZH 3.

<sup>50</sup> Das von der Stadtpolizei Zürich zur Verfügung gestellte Grundlagenpapier „Umgang mit Bürgerbeschwerden“ (Beilage 1) führt nur die allerwichtigsten Grundsätze auf. Das „FBM-Konzept / Pflichtenheft“ (Beilage 2a) ist in erster Linie ein Anforderungsprofil für die Webapplikation des FBM, und die Beilagen „Qualitätssicherung Standard-Antworten“ (2b) und das Ablaufdiagramm „FBM-Daten als Management-Grundlage“ (2c) sind ebenfalls nur grundsätzlicher Art und nehmen etwa zur Anzeigepflicht von Mitarbeitenden keine Stellung.

<sup>51</sup> Aus Art. 152 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht der Stadt Zürich ergibt sich für Angestellte der Stadt Zürich ebenfalls eine Meldepflicht für strafbare Handlungen, die sie bei der Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit wahrnehmen. Eine Anzeigepflicht ergibt sich schliesslich auch aus Art. 167 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) des Kantons Zürich vom 10.05.2010 (LS 211.1). Danach zeigen Behörden und Angestellte des Kantons und der Gemeinden strafbare Handlungen, die sie bei der Ausübung ihrer Amtstätigkeit feststellen, an.

<sup>52</sup> Siehe Landshut, N. 14 zu Art. 302 StPO.

Strafantrag nicht erfüllt sind.<sup>53</sup> Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass auch Antragsdelikte wie etwa eine einfache Körperverletzung (Art. 123 Abs. 1 StGB) oder gar eine Tötlichkeit (Art. 126 Abs. 1 StGB), insbesondere wenn sie aus rassistischen Motiven erfolgen, eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen können und damit eine Untersuchungspflicht auslösen. „Aus verfassungs- und menschenrechtlicher Optik ist daher unbeachtlich, ob es sich um ein Antrags- oder ein Offizialdelikt handelt. Massgeblich ist einzig, ob die Handlung die Schwelle erreicht hat, um als unmenschlich oder erniedrigend qualifiziert zu werden“.<sup>54</sup> Weiter dürfte die Verankerung einer umfassenden Anzeigepflicht „die Nachachtung für eine Nulltoleranzpolitik bei polizeilichen Übergriffen verstärken“.<sup>55</sup> Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass auch Antragsdelikte gegebenenfalls als Dienstpflichtverletzungen zu qualifizieren und administrativ zu untersuchen sind. Mitarbeitende des FBM sind demzufolge auch beim Verdacht auf Antragsdelikte dazu verpflichtet, diese den zuständigen Behörden zur Kenntnis zu bringen.

- Falls eine betroffene Person mit der Antwort des FBM bzw. generell mit dem Umgang mit einer Beschwerde nicht zufrieden ist, besteht *kein Anspruch, den Entscheid weiterzuziehen*, da es sich um einen formlosen Rechtsbehelf handelt. Allerdings besteht in solchen Fällen namentlich die Möglichkeit, beim Sicherheitsdepartement eine Aufsichtsbeschwerde einzureichen oder sich an die Ombudsstelle zu wenden. Darüber hinaus steht den Betroffenen die Möglichkeit offen, ein Verwaltungs- und/oder ein Strafverfahren anzuheben.
- Auf der Website der Stadtpolizei Zürich ist das FBM gut sichtbar auf der Einstiegsseite zu finden. Es *fehlt jedoch weitergehendes Informationsmaterial* dazu, wie sich Betroffene in Fällen von polizeilichen Übergriffen oder diskriminierenden Personenkontrollen zur Wehr setzen können. So fehlen Hinweise auf informelle Rechtsbehelfe und formelle Rechtsmittel sowie insbesondere auch Informationen über das Beratungs- und Vermittlungsangebot der Ombudsfrau der Stadt Zürich.

### 1.3. Zwischenfazit

Insgesamt ist das Feedbackmanagement eine niederschwellige Möglichkeit, mit der sich Betroffene von polizeilichen Übergriffen oder diskriminierenden Personenkontrollen mit ihren Anliegen direkt an die Polizei wenden können. In diesem Sinn ergänzt dieses Instrument die formellen Rechtsbehelfe (Verwaltungs- und Strafverfahren), gewährt jedoch keine unabhängige Behandlung der Beschwerden.

## 2. Aufsichtsbeschwerde

### 2.1. Ablauf des Verfahrens<sup>56</sup>

Das Sicherheitsdepartement hat die Aufsicht über die ihm unterstehenden Dienstabteilungen, zu denen auch die Stadtpolizei Zürich gehört. Im Rahmen dieser Funktion nimmt es Aufsichtsbe-

<sup>53</sup> Hagenstein, N. 22 zu Art. 302 StPO, BSK StPO (mit Hinweisen).

<sup>54</sup> Siehe SKMR-Studie 2014, S. 36.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Für die Analyse des Aufsichtsbeschwerdeverfahrens wurden insbesondere das Interview mit der/dem polizeiexternen Verwaltungsaufgabenträger/in 3 und die von dieser/diesem zugestellten Fallbeispiele betreffend die Beantwortung von Bürgerbriefen herangezogen.

schwerden gegen die Stadtpolizei Zürich entgegen. Auch dabei handelt es sich um einen Rechtsbehelf.<sup>57</sup> In der Praxis gehen Aufsichtsbeschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich sowohl beim Departementssekretariat als auch direkt beim Departementsvorsteher<sup>58</sup> und beim Stadtrat ein. Nach dem Eingang der Aufsichtsbeschwerde erhält die beschwerdeführende Person eine Empfangsbestätigung und das Departement holt bei der Stadtpolizei Zürich eine Stellungnahme zum zur Diskussion stehenden Vorfall ein.<sup>59</sup> Der Departementssekretär bereitet auf der Grundlage dieser Stellungnahme eine Antwort zuhanden des Departementsvorstehers vor.<sup>60</sup> Dieser nimmt allenfalls noch Ergänzungen vor oder stellt Zusatzfragen. Anschliessend wird die Antwort der beschwerdeführenden Person zugestellt.<sup>61</sup>

## 2.2. Analyse

### 2.2.1. Funktion und Stärken

- Im Vergleich zu den formellen Rechtsmittelverfahren (Straf- und Verwaltungsverfahren) bietet das Aufsichtsbeschwerdeverfahren einen *relativ niederschweligen Zugang*. Ein Brief oder eine E-Mail genügen, damit die Eingabe als Aufsichtsbeschwerde entgegengenommen wird. Mündlichkeit wie beim FBM ist allerdings nicht vorgesehen.
- Im Vergleich zu den formellen Rechtsverfahren (Straf- und Verwaltungsverfahren) erfolgt eine rasche, formlose Abwicklung in einem *relativ kurzen Beantwortungszeitraum*.
- Aufgrund des informellen Charakters der Aufsichtsbeschwerde ist das Aufsichtsbeschwerdeverfahren für die beschwerdeführende Person *kostenlos*.
- Die Stadtpolizei Zürich wird vom Departement standardmässig mit einer Kopie der Beantwortung der Aufsichtsbeschwerde bedient. *Aufsichtsbeschwerden fliessen damit direkt ins FBM ein*. Wird eine Beschwerde von den Vorgesetzten als „berechtigt“ beurteilt, können die nötigen Massnahmen gegenüber den jeweiligen Polizeiangehörigen getroffen werden. Bei bedeutenden Vorfällen kann der Polizeivorsteher diese Fälle auch direkt mit dem Kommando besprechen.<sup>62</sup>
- *Vorgehen bei allenfalls strafrechtlich relevantem Vorwurf*: Wenn unklar ist, ob im Rahmen einer Beschwerde auch ein strafrechtlich relevanter Tatbestand vorliegt, weist das Sicherheitsdepartement in seiner Antwort darauf hin, dass die beschwerdeführende Person Strafanzeige einreichen kann. Klare Fälle werden vom Sicherheitsdepartement direkt und ohne weitere Abklärungen an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet.<sup>63</sup>

<sup>57</sup> Wie eingangs erwähnt ist der Verfahrensablauf rechtlich nicht festgehalten.

<sup>58</sup> Interview polizeiexterne/r Verwaltungsaufgabenträger/in 3. Gemäss den Angaben der Auftraggeber gehen in der Praxis allerdings nur vergleichsweise wenige Aufsichtsbeschwerden bei der Departementsleitung ein (und insbesondere wenige, die sich auf die in der vorliegenden Studie untersuchten Vorwürfe beziehen).

<sup>59</sup> In gewissen Fällen erfolgt auch eine direkte Beantwortung durch das Sekretariat, Interview polizeiexterne/r Verwaltungsaufgabenträger/in 3.

<sup>60</sup> Bei Unklarheiten wird gegebenenfalls mit der Stadtpolizei Zürich Rücksprache genommen.

<sup>61</sup> Falls die Sachverhaltsdarstellungen der Polizei und der beschwerdeführenden Person weit auseinanderliegen, kann es auch zu einer Gegenüberstellung derselben mit einer kurzen Einschätzung der Gesamtsituation am Schluss kommen, sofern dies möglich ist. Interview polizeiexterne/r Verwaltungsaufgabenträger/in 3.

<sup>62</sup> Interview polizeiexterne/r Verwaltungsaufgabenträger/in 3.

<sup>63</sup> Ibid.

### 2.2.2. Funktionale Grenzen

- Als hierarchisch übergeordnete Verwaltungsbehörde kann das Sicherheitsdepartement *keine unabhängige Untersuchung* der oben aufgeführten Kriterien durchführen. Die Antworten des Sicherheitsdepartements stützen sich zudem in der Regel auf die erhaltenen Stellungnahmen der Stadtpolizei Zürich. Inwiefern die Sachverhaltsdarstellung der Stadtpolizei vom Sicherheitsdepartement mitunter auch kritisch hinterfragt oder ob diese regelmässig eins zu eins übernommen wird, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Die erhaltenen Beispiele zeigen weitgehende Deckungsgleichheit. Die Funktion der Beantwortung einer Aufsichtsbeschwerde wird von den involvierten Mitarbeitenden primär in der Erklärung der entstandenen Situation gesehen.<sup>64</sup>
- In welchen Fällen eine Weiterleitung an die Staatsanwaltschaft zu erfolgen hat, ist nicht spezifisch geregelt. Das Beispiel einer Tötlichkeit wurde nicht notwendigerweise als klarer und damit weiterzuleitender Fall beurteilt. Wie vorne bereits erwähnt (siehe Ziff. III.1.2.2) ist es sowohl aus strafprozessualer als auch aus menschenrechtlicher Sicht sachgerecht, dass auch für Antragsdelikte eine Anzeigepflicht besteht. Wie diese Frage beim Sicherheitsdepartement und der Stadtpolizei Zürich gehandhabt wird, kann nicht abschliessend beurteilt werden.
- Wenn die *Sachverhaltsdarstellungen* der beschwerdeführenden Person und der Stadtpolizei Zürich weit *auseinanderliegen* und weitere Anhaltspunkte fehlen, werden die unterschiedlichen Wahrnehmungen einander gegenübergestellt. Es stellt sich die Frage, wie befriedigend dies für die beschwerdeführende Person ist. Es wird – ähnlich wie im Ombudsverfahren – eher erklärt, aus welchen Gründen etwa eine Personenkontrolle aus Sicht der Polizei durchgeführt worden ist und versucht, den Fall auf diese Art aufzuarbeiten. Zu einer Klärung der Recht- oder Unrechtmässigkeit kommt es namentlich dann nicht, wenn die Sachverhaltsdarstellungen in wesentlichen Punkten voneinander abweichen.
- Das Sicherheitsdepartement informiert die betroffenen Personen nicht aktiv darüber, dass es auch noch die Möglichkeit gäbe, die in Frage stehende Problematik im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens aufzuarbeiten oder an die Ombudsstelle zu gelangen. Insbesondere das Wissen um die Zuständigkeit des Statthalteramtes für die Behandlung von Verwaltungsbeschwerden scheint nicht weit verbreitet zu sein, weshalb eine entsprechende Orientierung umso bedeutungsvoller wäre.<sup>65</sup> Es *fehlt somit an einschlägigem Informationsmaterial*, in welchem diese Aspekte adressatengerecht aufbereitet sind.
- Es ist möglich, dass sowohl eine Aufsichtsbeschwerde beim Sicherheitsdepartement als auch ein Verfahren in derselben Angelegenheit bei der Ombudsstelle hängig ist. Diese *parallel laufenden Verfahren* müssten koordiniert werden. Weiter ist denkbar, dass gleichzeitig auch ein Strafverfahren anhängig ist.<sup>66</sup> Dies kann zu *Doppelspurigkeiten* führen, weshalb es grundsätzlich sinnvoll wäre, wenn das Departement bei Aufsichtsbeschwerden jeweils abklärt, ob gleichzeitig noch andere Verfahren in der gleichen Sache laufen. Dies würde jedoch in der Regel einen Hinweis der beschwerdeführenden Person auf parallel laufende Verfahren erfordern, da ansonsten das Amtsgeheimnis derartigen Abklärungen im Wege steht.

---

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid.

- Wie bei den Betroffenenbeschwerden an die Stadtpolizei Zürich im Rahmen des FBM bestehen auch bei den Aufsichtsbeschwerden aufgrund ihrer Ausgestaltung als formloser Rechtsbehelf weder Parteirechte noch ein Erledigungsanspruch. Damit gibt es auch *keine Möglichkeit, eine unbefriedigende Antwort anzufechten*. Die Beantwortung ist in diesem Sinn endgültig. Allerdings besteht die Möglichkeit, an die Ombudsstelle zu gelangen oder ein Verwaltungs- oder/und ein Strafverfahren einzuleiten.

### 2.3. Zwischenfazit

Die Aufsichtsbeschwerde bietet wie das FBM eine relativ niederschwellige Möglichkeit, beim Sicherheitsdepartement als der der Stadtpolizei Zürich übergeordneten Dienststelle eine Beschwerde betreffend polizeiliche Übergriffe oder diskriminierende Polizeikontrollen zu erheben. Im Gegensatz zum FBM führt die Aufsichtsbeschwerde in der Regel zu einer schriftlichen Antwort. Weiter kann die Aufsichtsbeschwerde dazu führen, dass dem Sicherheitsdepartement Missstände in der Stadtpolizei bekannt werden, was beim FBM nicht unbedingt gewährleistet ist. Wie das FBM ist auch die Aufsichtsbeschwerde ein ergänzendes Instrument zu den formellen Rechtsbehelfen (Verwaltungs- und Strafverfahren), gewährt jedoch keine unabhängige Untersuchung der im Raum stehenden Vorwürfe.

## 3. Ombudsverfahren

### 3.1. Ablauf des Verfahrens<sup>67</sup>

Als unabhängige Behörde hat die Ombudsstelle die Aufgabe, Konflikte zwischen der Verwaltung der Stadt Zürich und der Bevölkerung zu schlichten. Bei dieser alternativen Konfliktlösungsmöglichkeit können Betroffene ihre Anliegen formlos vorbringen. Die Ombudsstelle klärt den Sachverhalt ab und verfasst eine Antwort bzw. einen Schlussbericht und gibt allenfalls Empfehlungen ab.<sup>68</sup> Die Abklärungen durch die Ombudsfrau im Zusammenhang mit dem Vorwurf polizeilicher Übergriffe und diskriminierender Personenkontrollen erfolgt weitgehend im Rahmen eines schriftlichen Verfahrens, indem zu einem von einer betroffenen Person geschilderten Sachverhalt ein Fragekatalog erstellt und Akteneinsicht genommen wird.<sup>69</sup>

### 3.2. Analyse

#### 3.2.1. Funktion und Stärken

- Beschwerden können bei der Ombudsfrau formlos eingereicht werden – z.B. per Telefon, über welches die meisten Anfragen eingehen. Die Beratung bei der Ombudsfrau ist zudem unentgeltlich. *Dadurch ist der Zugang niederschwellig.*

---

<sup>67</sup> Die folgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf den Erkenntnissen der SKMR-Studie 2014, den Aussagen verschiedener interviewter Personen sowie aus der Analyse der Jahresberichte der Ombudsfrau betreffend diskriminierende Personenkontrollen (namentlich des Jahresberichts 2010, in dem das Thema diskriminierende Personenkontrollen von der Ombudsfrau aufgenommen worden ist).

<sup>68</sup> Siehe SKMR-Studie 2014, S. 28. Zum Verfahrensablauf der Ombudsstelle der Stadt Zürich siehe *ibid.*, S. 29f.

<sup>69</sup> Zu weiteren Modellen dieser alternativen Konfliktlösungsmöglichkeit siehe hinten IV.3.

- Vom Parlament gewählt, ist die Ombudsfrau von der Verwaltung *unabhängig*. Ihre Unabhängigkeit ist in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich verankert.<sup>70</sup> Ein Zeichen dieser Unabhängigkeit ist auch, dass die Ombudsfrau auch von sich aus tätig werden kann.
- Im Rahmen ihrer Jahresberichte thematisiert sie aktuelle Probleme, z.B. die Vorwürfe betreffend diskriminierende Personenkontrollen im Jahresbericht 2010, und kann damit „*Agenda-Setting*“ betreiben.
- Die Ombudsfrau verfügt über ein *umfassendes Akteneinsichtsrecht* und kann bei den städtischen Behörden sämtliche Unterlagen beziehen, die es zur Klärung eines Falles braucht. Dieses Akteneinsichtsrecht wird allerdings durch die Bestimmungen der StPO eingeschränkt, sobald ein Strafverfahren hängig ist. Sie kann zudem einen Augenschein durchführen. Die Verwaltung hat ihr gegenüber eine Auskunftspflicht.
- Die Ombudsfrau kann *beratend und vermittelnd* tätig sein. Im Rahmen eines Vermittlungsgesprächs können die Parteien ihre Sichtweisen darstellen, was bereits zur Klärung eines Konfliktes beitragen bzw. führen kann. Damit bietet die Ombudsfrau im Vergleich zu den anderen informellen und zu den formellen Rechtsbehelfen eine wichtige Alternative und einen zusätzlichen Ansatz zur Bewältigung von Konflikten der Bevölkerung mit der Stadtpolizei Zürich.
- Eine *Informationsbroschüre* über die Tätigkeit der Ombudsstelle liegt in mehreren Sprachen vor.

### 3.2.2. Funktionale Grenzen

- Die Ombudsfrau kann zwar zu Beschwerden Stellung nehmen und Empfehlungen zuhanden der Polizei formulieren, sie hat aber keine Befugnisse, verbindlich zu entscheiden oder der Polizei Weisungen zu erteilen. Ihre Kompetenzen sind folglich auf eine klassische Ombudsfunktion beschränkt. Anders als ausländische Ombudsstellen haben Schweizer Ombudsinstitutionen *keine strafprozessualen Ermittlungskompetenzen*.
- Die Ombudsfrau hat ein thematisch sehr breites Mandat. Der Polizeibereich ist somit nur *einer von zahlreichen Bereichen*, für welchen die Ombudsstelle zuständig ist.
- Im Gegensatz zum FBM, dessen Mitarbeitende Polizisten sind und die Arbeit ihrer Kolleginnen und Kollegen und die damit einhergehenden Abläufe und Herausforderungen aus einer *Innensicht* heraus wahrnehmen und kennen, verfügt die Ombudsfrau über eine *Aussensicht* und damit über ein potenzielles Informationsdefizit.
- Die Sachverhaltsabklärung der Ombudsfrau bei der Polizei erfolgt *weitgehend auf schriftlichem Weg*, was unter Umständen wenig Möglichkeiten bietet, sich persönlich zu erklären oder sich an einer Mediation zu beteiligen.
- Es ist unklar, wie bekannt die Institution „Ombudsfrau“ in der Stadt Zürich, namentlich bei potenziell von polizeilichen Übergriffen und diskriminierenden Polizeikontrollen betroffenen Personen tatsächlich ist und inwiefern diesbezüglich ein Bedürfnis bzw. eine Notwendigkeit besteht, *die Ombudsfrau (noch) bekannter zu machen*.
- Sofern der Vorwurf strafrechtlich relevanten Verhaltens vorliegt bzw. ein Strafverfahren anhängig gemacht worden ist, bleibt kaum mehr Raum für die vermittelnde Tätigkeit der Om-

---

<sup>70</sup> Art. 39 Abs. 3 Gemeindeordnung der Stadt Zürich.

budsfrau. Die Bereitschaft seitens der Polizeiangehörigen, an einer Vermittlung durch die Ombudsfrau mitzuwirken, wird aufgrund des Risikos der Selbstbelastung regelmässig gering sein.

### 3.3. Zwischenfazit

Das Ombudsverfahren bietet für von polizeilichen Übergriffen oder diskriminierenden Polizeikontrollen Betroffene eine niederschwellige und kostenlose Gelegenheit, sich durch eine unabhängige Stelle über ihre Rechte zu informieren und gegebenenfalls den in Frage stehenden Vorfall im Rahmen einer vermittelnden Tätigkeit der Ombudsfrau ohne ein formelles Verfahren zu klären. Das Ombudsverfahren kann damit eine Alternative zu den formellen Rechtsbehelfen (Verwaltungs- und Strafverfahren) sowie zur Betroffenen- und zur Aufsichtsbeschwerde darstellen. Seine Grenzen findet das Ombudsverfahren zu jenem Zeitpunkt, wenn gegen einen Angehörigen der Stadtpolizei ein Strafverfahren eingeleitet wird oder wenn gegen die beschwerdeführende Person ein Strafverfahren läuft: Die vermittelnde Tätigkeit der Ombudsfrau ist dann de facto nicht mehr möglich.

## 4. Verwaltungsverfahren

### 4.1. Ablauf des Verfahrens<sup>71</sup>

Das Verwaltungsverfahren ist im Gegensatz zur Beschwerde im Rahmen des FBM und zur Aufsichtsbeschwerde ein formelles Rechtsmittel, das den Beschwerdeführenden Parteistellung einräumt, mit allen damit verbundenen Vor- und Nachteilen. Wie bereits ausgeführt stützt es sich auf die in Art. 12 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes des Kantons Zürich festgehaltene Aufsicht der Statthalterämter über die Ortspolizei sowie auf die Zuständigkeit für Beschwerden aus der Bevölkerung, wenn es um Belange der Polizei geht (vgl. Ziff. III). Bedeutend ist es im vorliegenden Zusammenhang bei einem Verhalten von Polizeiangehörigen, das die Grenzen der Strafbarkeit nicht erreicht, d.h. etwa bei diskriminierenden Personenkontrollen. Es setzt den nachträglichen Erlass einer Verfügung voraus. Das Verfahren richtet sich nach dem VRG des Kantons Zürich, wobei dem Verfahren vor dem Statthalteramt ein stadtinternes Rekursverfahren vor dem Stadtrat vorgelagert ist.

Das Verfahren kann in Kürze wie folgt dargestellt werden: Wenn eine Person mit einer polizeilichen Massnahme (z.B. einer Identitätskontrolle) nicht einverstanden ist, kann sie bei der Stadtpolizei Zürich eine Verfügung verlangen, in der die Rechtswidrigkeit bzw. Rechtmässigkeit der in Frage stehenden Massnahme festgestellt wird. Gegen diese Feststellungsverfügung kann anschliessend Einsprache beim Stadtrat der Stadt Zürich erhoben werden.<sup>72</sup> Der Stadtrat beurteilt

<sup>71</sup> Die Grundlagen der folgenden Analysen basieren in erster Linie auf den Angaben aus dem Interview mit der/dem polizeixternen Verwaltungsaufgabenträger/in 3, den durch diese/diesen zur Verfügung gestellten Unterlagen zum stadtinternen Einspracheverfahren Stadt Zürich (Rechtskonsulent, Das stadtinterne Einspracheverfahren, Verordnung und Kommentar, Zürich 2007) sowie auf der Analyse eines Rekursentscheides des Statthalteramtes des Bezirks Zürich betreffend eine Identitätskontrolle und die Erfassung der Personalien durch die Stadtpolizei (Verfügung vom 31.03.2014, RK.2013.5).

<sup>72</sup> Gestützt auf Art. 57 bzw. 115a des Gesetzes über das Gemeindegewesen (Gemeindegewesengesetz) des Kantons Zürich (vom 6.06.1926, LS 131.1) i.V.m. Art. 66 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich. Siehe zu den Details des Einspracheverfahrens die in FN 71 erwähnten Unterlagen zum stadtinternen Einspracheverfahren. Im Einspracheverfahren liegt die Federführung beim Stadtrat. Das Departement bereitet eine Antwort vor, der Rechtskonsulent des Stadtrates kommentiert diese in einem Mitbericht; anschliessend geht das Geschäft zur nochmaligen Prüfung an ein anderes (fremdes) Departement.

die Einsprache in einem Beschluss, gegen den wiederum beim Statthalteramt des Bezirks Zürich Rekurs geführt werden kann.<sup>73</sup> Der Rekursentscheid des Statthalteramtes kann danach gemäss Art. 41ff. VRG beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Beschwerde angefochten werden. Gegen diesen Entscheid steht schliesslich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht offen.

## 4.2. Analyse

### 4.2.1. Funktion und Stärken

- Im Rekursverfahren vor dem Statthalteramt erfolgt eine verwaltungsinterne Überprüfung des Einspracheentscheides des Stadtrates, der sich auf die Verfügung der Stadtpolizei Zürich stützt. Bei der Beschwerde vor dem Verwaltungsgericht hat die betroffene Person zudem die Möglichkeit, die Angelegenheit von einem *unabhängigen Gericht* im Sinne von Art. 30 Abs. 1 BV überprüfen zu lassen.
- Der *Untersuchungsgrundsatz im Verwaltungsverfahren* verpflichtet die Behörden, die erforderlichen Abklärungen zur Feststellung des Sachverhaltes zu treffen. Dieser Grundsatz wird jedoch durch die Mitwirkungspflicht der betroffenen Person teilweise relativiert.
- Das Verwaltungsverfahren bietet die Möglichkeit, im Rahmen eines formellen Rechtsverfahrens gegen mutmasslich unrechtmässige polizeiliche Massnahmen vorzugehen und die Widerrechtlichkeit der Massnahme feststellen zu lassen. Das Verwaltungsverfahren kann dann geeignet sein, wenn das Verhalten der Polizei nicht strafrechtlich relevant ist oder ein Strafverfahren aus anderen Gründen (z.B. Täterschaft nicht identifizierbar) nicht zum Ziel führt. Der vom Statthalteramt beurteilte, in FN 71 erwähnte Fall betreffend eine Identitätskontrolle und die Erfassung der Personalien durch die Stadtpolizei, die 17 Monate nach dem angeblich anlassbegründeten Verhalten eines Fussballfans erfolgte, illustriert dies eindrücklich.<sup>74</sup> In solchen Konstellationen *bietet das Verwaltungsverfahren die Gelegenheit, die Rechtswidrigkeit der in Frage stehenden polizeilichen Massnahmen feststellen zu lassen*, mit der Möglichkeit bis vor Bundesgericht zu prozessieren.
- Die Verwaltungsrechtsprechung erfüllt ferner die wichtige Funktion, die gesetzlichen Vorgaben für den Einzelfall zu konkretisieren und die Grenzen zulässiger polizeilicher Massnahmen aus *verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Sicht* festzulegen.

### 4.2.2. Funktionale Grenzen

Die Hürde, ein formelles Beschwerdeverfahren zu führen, ist relativ hoch. Namentlich bestehen folgende Herausforderungen und (faktische) Hindernisse:

- Es ist fraglich und wurde von verschiedenen interviewten Personen auch bezweifelt, ob Betroffenen von polizeilichen Übergriffen oder diskriminierenden Personenkontrollen die Möglichkeit der Einleitung eines Verwaltungsverfahrens gegen polizeiliche Massnahmen überhaupt bekannt ist (wenn sie nicht anwaltlich vertreten sind). In dieser Hinsicht besteht ein *Informations- und Sensibilisierungsdefizit*.

---

<sup>73</sup> Gemäss Art. 19 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 19b Abs. 2 lit. d VRG. In diesem Verfahren wird das Departement angehört. I.d.R. wird das Verfahren durch das betroffene Departement begleitet.

<sup>74</sup> Siehe den in FN 71 erwähnten Rekursentscheid.

- Das Verwaltungsverfahren wird *erst auf Begehren der betroffenen Person eingeleitet*. Ausserdem besteht aufgrund der Schriftlichkeit des Verfahrens eine *gewisse Zugangsschwelle*.
- An ein *unabhängiges Gericht* im Sinne von Art. 30 Abs. 1 BV gelangt die betroffene Person erst, wenn sie gegen den Entscheid des Statthalters Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhebt.
- Wenn Betroffene in einem Verfahren unterliegen, müssen sie sowohl die Verfahrens- als auch die Parteikosten übernehmen (Unterliegerprinzip). Damit besteht ein *erhebliches Kostenrisiko*.
- Es gibt in diesem Bereich kaum Rechtsprechung, entsprechend sind die Prozessrisiken für die Betroffenen schwer einschätzbar, was zu einer *erheblichen Rechtsunsicherheit* führen kann.
- Ein Verwaltungsverfahren wird in der Regel *viel länger dauern* als ein Beschwerdeverfahren bei der Polizei oder eine Aufsichtsbeschwerde.<sup>75</sup>

#### 4.3. Zwischenfazit

Polizeiliches Handeln kann auch im Verwaltungsverfahren überprüft werden. Allerdings muss zuerst eine Verfügung vorliegen. Aufgrund der Dominanz des Strafverfahrens hat das Verwaltungsverfahren jedoch eine untergeordnete Bedeutung für den hier relevanten Bereich. Eine Rolle könnte es vor allem bei diskriminierenden Personenkontrollen oder anderen Handlungen der Polizei spielen, welche die Schwelle der strafrechtlichen Relevanz nicht überschreiten. Es kann aber auch dann von Bedeutung sein, wenn ein Strafverfahren aus anderen Gründen nicht zum Ziel führt. Damit kann eine Überprüfung der Rechtmässigkeit einer polizeilichen Anordnung aus verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Sicht erfolgen. Dies im Gegensatz zum Strafverfahren, das auf die Bestrafung von Delikten im Einzelfall ausgerichtet ist und sich gegen konkrete Individuen richtet. Andererseits ist das Verfahren Betroffenen kaum bekannt und ein formelles Gerichtsverfahren birgt nicht zu unterschätzende Prozess- und Kostenrisiken sowie eine im Vergleich zu den informellen Rechtsbehelfen lange Verfahrensdauer. Das Verwaltungsverfahren kann parallel zum Strafverfahren geführt und allenfalls bis zu dessen Ausgang sistiert werden.

---

<sup>75</sup> Ein am 20.04.2016 vom Bundesgericht entschiedener Fall, bei dem es um die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Einkesselung und einer anschliessenden Identitätsfeststellung im Zusammenhang mit einer Nachdemonstration nach dem 1.05.2011 gegangen ist, hat insgesamt fast 5 Jahre gedauert. Siehe BGer-Urteil 1C\_230/2015 vom 20.04.2016. Auch wenn dieser Fall aufgrund der komplexen Verfahrensgeschichte ein Extrembeispiel sein mag, werden Verwaltungsverfahren auch unter normalen Umständen bedeutend länger dauern als die erwähnten informellen Rechtsbehelfe.

## 5. Strafverfahren<sup>76</sup>

### 5.1. Einleitende Bemerkungen

Das (übliche) Strafverfahren gemäss StPO wird hier als bekannt vorausgesetzt. Die nachfolgende Analyse stützt sich daher primär auf die Besonderheiten von Strafverfahren, die sich gegen Korpsangehörige der Stadtpolizei Zürich wegen ihrer Handlungen in amtlicher Eigenschaft richten.<sup>77</sup>

An dieser Stelle sei ergänzend auf darauf hingewiesen, dass die StPO neben dem Strafverfahren ausserdem eine Beschwerdemöglichkeit nach Art. 393 Abs. 1 StPO vorsieht. Mit dieser sogenannten StPO-Beschwerde können Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Polizei (lit. a) bei einem Gericht (Art. 20 Abs. 1 StPO i.V.m. Art. 395 StPO) mit umfassender Kognition angefochten werden. Es handelt sich um ein ordentliches, vollkommenes, devolutives und je nach Sachlage kassatorisch oder reformatorisch wirkendes Rechtsmittel. Anders als im Strafverfahren richtet sich die Beschwerde gegen die Behörde und nicht gegen den einzelnen Mitarbeitenden. Obschon auch Realakte angefochten werden können, begrenzt sich der Anwendungsbereich der StPO auf Verfahrenshandlungen der Polizei, die gestützt auf die StPO ergangen sind (z.B. widerrechtliches oder unverhältnismässiges Vorgehen bei Einvernahmen etc.).<sup>78</sup> Vom Anwendungsbereich erfasst ist damit das strafrechtliche Ermittlungsverfahren, nicht erfasst sind hingegen sicherheitspolizeiliche Aktivitäten der Polizei (z.B. im Rahmen der Gefahrenabwehr). Die praktische Relevanz der StPO-Beschwerde ist damit im Bereich des polizeilichen Handelns allgemein gering.<sup>79</sup>

### 5.2. Analyse

#### 5.2.1. Funktion und Stärken

- Wird gegen Mitarbeitende der Stadtpolizei Zürich ermittelt, werden die entsprechenden polizeilichen Massnahmen durch die Kantonspolizei Zürich durchgeführt. Das Verfahren steht unter der Voraussetzung, dass ein hinreichender Tatverdacht besteht und/oder zur Erreichung eines solchen z.B. Telefonkontrollen oder Hausdurchsuchungen gemacht werden müssen.<sup>80</sup> Mit Blick auf eine *unabhängige Untersuchung* von polizeilichen Übergriffen und/oder diskriminierenden Personenkontrollen ist dieses duale System grundsätzlich zu begrüssen, da die polizeilichen Ermittlungen von Polizistinnen und Polizisten eines anderen Korps als desjenigen der beschuldigten Person vorgenommen werden. Dass die Kantonspolizei Zürich über

---

<sup>76</sup> Die hauptsächlichen Grundlagen der folgenden Ausführungen sind das von der Auftraggeberin bereitgestellte Konzept Besondere Abklärungen (Beilage 3), der Entwurf betreffend das Vorgehen bei Anzeigen gegen Polizeiangehörige (Beilage 4) sowie die Beilagen 5 und 6 (Körperverletzung durch Mitarbeitende der Stadtpolizei und Gebrauch der Schutzwaffe durch die Polizei). Weiter stützt sich die Analyse auf die Antworten der Stadtpolizei Zürich zum TP 2 sowie namentlich auf die Interviews mit den polizeixternen Verwaltungsaufgabenträgern/innen 1 und 2 sowie mit den Korpsmitgliedern StaPo ZH 4 und 6.

<sup>77</sup> Siehe BSK StPO-HEIMGARTNER, N. 26 zu Art. 312 StPO.

<sup>78</sup> BSK StPO-GUIDON, N. 42 zu Art. 393.

<sup>79</sup> SKMR-Studie 2014, S. 66.

<sup>80</sup> Siehe Beilage 3, S. 11 (Übersicht).

eine besondere Einheit für Ermittlungen gegen Beamte verfügt, ist unter diesem Gesichtspunkt ebenfalls ein positiver Aspekt.<sup>81</sup>

- Für die Abklärung strafbarer Vorwürfe gegen Angestellte der Verwaltung und damit auch gegen Mitarbeitende der Stadtpolizei Zürich ist mit der Staatsanwaltschaft IA eine *spezifische Staatsanwaltschaft* für die strafprozessualen Ermittlungen zuständig. Gewisse Ausnahmen sind allerdings vorbehalten.<sup>82</sup> Das zentrale Kriterium für den Entscheid, ob ein Fall in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft IA fällt oder nicht, sind die *Ausstandsgründe gemäss Art. 56 StPO*. Der Anschein der Befangenheit reicht aus, damit nicht die ordnungsgemäss zuständige regionale Staatsanwaltschaft, sondern die Staatsanwaltschaft IA mit einem Fall beauftragt wird, bei dem rechtswidriges Verhalten von Beamten im Raum steht. Diese Zuständigkeitsregelung soll gewährleisten, dass die Ermittlungen als korrekt wahrgenommen werden, wobei sowohl die Aussenwahrnehmung wie auch die Aussenwirkung wichtig sind.<sup>83</sup> Die Staatsanwaltschaft IA hat wenig Kontakt mit der Polizei und führt Einvernahmen wenn immer möglich selbst durch. Soweit Einvernahmen delegiert werden (was selten vorkommt), werden diese durch die vorne erwähnte, auf Beamtendelikte spezialisierte Einheit der Kantonspolizei Zürich durchgeführt.
- Aus dem *Konzept Besondere Abklärungen* (Beilage 3) geht hervor, dass bei der Stadtpolizei Zürich ein Bewusstsein für die Problematik der Unabhängigkeit bei Ermittlungen gegen eigene Mitarbeitende besteht. Sie hat zu diesem Zweck den Fachbereich BBA geschaffen und betreffend die Zuständigkeiten und Arbeitsprozesse klare, schriftlich festgehaltene Vorschriften aufgestellt.<sup>84</sup>
- In einem Entwurf zum *Vorgehen bei Anzeigen gegen Polizeiangehörige* (Beilage 4) werden Abläufe bei Anzeigen gegen Polizeiangehörige schriftlich festgehalten. Stehen Anzeigen gegen Polizeiangehörige der Stadtpolizei Zürich im Raum, ist gemäss dem Entwurf bei ausserdienstlichem Verhalten grundsätzlich eine möglichst umgehende Fallabgabe an die Kantonspolizei Zürich zu avisieren. Bei Anzeigen im Zusammenhang mit bereits erfolgten dienstlichen Handlungen (Ziff. 3 des Entwurfs) wird dieser Grundsatz dagegen nicht explizit genannt. Der aktuelle Stand dieses Entwurfes ist allerdings unklar. Die Regelung der Triage für die verschiedenen möglichen Konstellationen und ein situationsgerechtes Handeln sind mit Blick auf die Frage der Unabhängigkeit der Untersuchung jedoch wichtig.

### 5.2.2. Funktionale Grenzen

- *Unabhängigkeit der Untersuchung:*
  - o Wie unter Ziff. III.5.2.1 erwähnt, besteht für die polizeilichen Ermittlungen gegen Angehörige der Kantons- und Stadtpolizei ein duales System. Dieser mit Blick auf die Unabhän-

<sup>81</sup> Diese Einheit der Kantonspolizei Zürich ist logistisch von den anderen Mitarbeitenden der Kantonspolizei Zürich getrennt (anderer Arbeitsort) und hat somit auch mit dem eigenen Korps weniger Kontakt als die übrigen Einheiten. Interview mit den polizeixternen Verwaltungsaufgabenträgern/innen 1 und 2.

<sup>82</sup> Einschränkung: Bei Schusswaffengebrauch mit Todesfolgen liegt die Zuständigkeit bei der Staatsanwaltschaft IV. Je nach Gesamtsicht kann zudem ausnahmsweise auch die regionale Staatsanwaltschaft zuständig sein.

<sup>83</sup> Interview mit den polizeixternen Verwaltungsaufgabenträgern/innen 1 und 2.

<sup>84</sup> Siehe insbesondere die Beilage 3 „Stabsabteilung Konzept Besondere Abklärung“. Dieses regelt insbesondere auch die Frage, zu welchem Zeitpunkt eines Verfahrens ein Fall an die Kantonspolizei Zürich abgegeben werden muss.

- gigkeit einer Untersuchung zentrale Grundsatz ist jedoch in den geltenden Anweisungen *nicht explizit geregelt*.<sup>85</sup>
- Ebenfalls nicht explizit festgehalten ist die organisatorische *Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft IA* für Fälle von polizeilichen Übergriffen und diskriminierenden Personenkontrollen. Im geltenden System obliegt es derjenigen Staatsanwaltschaft, bei der die Anzeige eingeht, über die Zuständigkeit zu entscheiden. Die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft IA ist daher nicht zwingend gegeben, wenngleich es faktisch meist zur Abtretung an die Staatsanwaltschaft IA kommt. Ob über das Erfordernis der konkreten Befangeneheit im Einzelfall hinaus auch die weiterreichenden menschenrechtlichen Kriterien einer hierarchisch-institutionellen und tatsächlichen Unabhängigkeit berücksichtigt werden (siehe vorne, Ziff. II.2), konnte nicht näher verifiziert werden.
  - Dass ein und dieselbe Staatsanwaltschaft (auch die Staatsanwaltschaft IA) im gleichen Fall für Anzeigen gegen die Polizei sowie für Anzeigen seitens der Polizei wegen Gewalt und Drohung zuständig ist, untergräbt die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Untersuchung.
  - Allfällig bestehende Zweifel an der Unabhängigkeit, die sich darauf stützen, dass zwischen Polizeikorps bzw. zwischen der Polizei und der Staatsanwaltschaft eine praktische und kulturelle Nähe besteht, vermag das duale System nicht auszuräumen.
- Die Vorschaltung des *Ermächtigungsverfahrens* gemäss § 148 GOG, das auch für Strafverfahren gegen die Stadtpolizei Zürich gilt, führt zu einer gewissen Verzögerung der Ermittlungen, können doch bis zum Entscheid nur dringende beweissichernde Massnahmen getroffen werden. Es stellt im Zugang zu einer Untersuchung damit eine zusätzliche Hürde dar, auch wenn diese von den interviewten Personen als nicht allzu gross erachtet wurde. Das Ermächtigungsverfahren liegt allerdings im Regelungsbereich des Kantons<sup>86</sup> und folglich ausserhalb der städtischen Kompetenzen.
  - Wie bereits vorne erläutert<sup>87</sup> ist es sowohl als strafprozessualer wie auch aus menschenrechtlicher Optik sachgerecht, dass die *Anzeigepflicht gemäss Art. 302 StPO* nicht nur bei Offizial-, sondern auch bei Antragsdelikten Anwendung findet. Es ist allerdings unklar, wie dies von der Stadtpolizei Zürich in der Praxis gehandhabt wird.<sup>88</sup> Gemäss Ansicht der Staatsanwaltschaft stellt sich diese Frage in der Praxis jedoch ohnehin nicht, da etwa eine im Dienst begangene einfache Körperverletzung immer mit dem Verdacht des Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB), der als Offizialdelikt ausgestaltet ist, einhergeht.
  - Bei der Stadtpolizei Zürich besteht bei Verdacht auf strafbare Handlungen ein Spannungsfeld zwischen ihrer *Fürsorgepflicht in der Rolle als Arbeitgeberin*<sup>89</sup> und der *Anzeigepflicht beim Verdacht auf strafbare Handlungen*. Dieser Konflikt ist jedoch nicht nur bei der Stadtpolizei Zürich, sondern generell in derartigen Konstellationen vorhanden.<sup>90</sup> Allerdings kann dies im

<sup>85</sup> Siehe Antworten der Stadtpolizei Zürich zum TP 2, S. 5f.

<sup>86</sup> Art. 7 Abs. 2 lit. b StPO.

<sup>87</sup> Siehe ausführlich zur Anzeigepflicht. Ziff. III.1.2.2.; S. 15f.

<sup>88</sup> Das Korpsmitglied StaPo ZH 6 vertritt die Einschätzung, dass Art. 302 StPO sowohl für Offizial- als auch für Antragsdelikte gilt.

<sup>89</sup> Art. 36 Abs. 1 Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht) vom 06.02.2002, AS 177.100.

<sup>90</sup> Hierzu SKMR-Studie 2014, S. 56f. m.w.H.

Kontext der Polizeiarbeit wegen des grossen öffentlichen Interesses an der Aufdeckung von Missständen besonders heikel sein. In der Verantwortung sind insbesondere die direkten Vorgesetzten, zumal bei ihnen sowohl die Aufgabe liegt, Fehlverhalten festzustellen (sei es durch eigene Wahrnehmung, Ombudsverfahren oder Rückmeldungen aus dem FBM), dies anzuzeigen und ggf. Führungsmassnahmen zu ergreifen. Andererseits haben sie in der Rolle der direkten Vorgesetzten auch Fürsorgepflichten. Dieses Spannungsverhältnis zeigt sich auch beim Rechtsdienst der Stadtpolizei, der einerseits die Mitarbeitenden bei Fragen zu Beschwerden berät, auch wenn der Rechtsschutz für ein konkretes Verfahren dann vom Angestelltenverband zur Verfügung gestellt wird. Andererseits überweist er Sachverhalte betreffend allfällige strafbare Handlungen an die Staatsanwaltschaft. Diese Doppelfunktion kann in Bezug auf ein möglichst effektives Aufdecken und Verfolgen möglicher Verfehlungen von Mitarbeitenden der Stadtpolizei Zürich negative Auswirkungen haben. Die Konfliktsituation besteht schliesslich auch in Bezug auf den Kommandanten, der die oberste operative Führungsfunktion in der Stadtpolizei innehat. In dieser Funktion trägt er eine massgebliche Verantwortung für die Meldung von strafrechtlich relevantem Verhalten seiner Mitarbeitenden. Gleichzeitig hat er gegenüber diesen ebenfalls eine Fürsorgepflicht.

- Schliesslich besteht das Dilemma, dass Eingeständnisse fehlerhaften Verhaltens, die im Rahmen von anderen Verfahren gemacht werden (z.B. im Mitarbeitendengespräch, im Ombudsverfahren oder im Administrativverfahren) durch Beizug der entsprechenden Akten Eingang in das Strafverfahren finden können. Dies kann die Bereitschaft, Fehler einzugestehen und eine eigentliche „Fehlerkultur“ zu pflegen, hemmen.
- Das Strafverfahren *dauert* in der Regel, namentlich im Vergleich zur Betroffenen- und zur Aufsichtsbeschwerde, verhältnismässig *lange*.
- Im Bereich der *gegenseitigen Informationspflichten der Behörden* über strafrechtliche Delikte durch Angehörige der Stadtpolizei Zürich bestehen weiter folgende Problemkreise:
  - o Obwohl gemäss der Erfahrung der Stadtpolizei Zürich Strafverfahren gegen Mitarbeitende offenbar früher oder später immer bekannt würden, ist nicht sichergestellt, dass die Stadtpolizei Zürich als Arbeitgeberin von laufenden oder abgeschlossenen Strafverfahren gegen ihre Mitarbeitenden tatsächlich Kenntnis erlangt, und zwar sowohl in Bezug auf im Amt wie auch als Privatperson verübte Delikte. Die Stadtpolizei Zürich erhält nur dann zwingend Kenntnis, wenn die Mitarbeitenden um Rechtsschutz ersuchen, wenn sie im Rahmen eines Gerichtsverfahrens vom Amtsgeheimnis entbunden werden müssen oder wenn ihnen der Fahrausweis<sup>91</sup> entzogen wird.
  - o Es besteht keine explizite Pflicht für Mitarbeitende, ihrem Arbeitgeber Verfehlungen mit strafrechtlichen Folgen zu melden. Eine solche leitet sich lediglich aus der personalrechtlichen Treuepflicht der Mitarbeitenden gegenüber ihrem Arbeitgeber ab.
  - o Es besteht keine Pflicht des Obergerichts (im Falle von Ermächtigungsgesuchen zur Einleitung eines Strafverfahrens) oder der Staatsanwaltschaft (bei direkten Anzeigen gegen Mitarbeitende der Stadtpolizei Zürich), die Stadtpolizei Zürich über einen Ermächtigungsbeschluss bzw. den Eingang einer Anzeige zu informieren.
- Ein Strafregisterauszug wird nur bei der Einstellung der Mitarbeitenden verlangt, danach nicht mehr. Die Stadtpolizei Zürich weiss daher nicht, ob Mitarbeitende in der Zwischenzeit einen

---

<sup>91</sup> Dies ist eine Administrativmassnahme, die aber unter Umständen auf strafrechtlichen Delikten beruht.

Eintrag – z.B. wegen unrechtmässiger Gewaltanwendung – hat, unabhängig ob dieser auf einem im Amt oder als Privatperson verübten Delikt beruht.

### 5.3. Zwischenfazit

Relevant ist das Strafverfahren vor allem für Vorwürfe wegen polizeilicher Übergriffe, während mangels Strafbarkeit Vorwürfe bezüglich diskriminierender Personenkontrollen oft nicht mittels Strafverfahren geklärt werden können. Wie bereits vorne angesprochen, ist das Strafverfahren per se konfrontativ und auf die einzelne Angestellte oder den einzelnen Angestellten ausgerichtet. Seine Funktion beschränkt sich auf die Bestrafung von Delikten im Einzelfall. Auf allgemeiner Ebene tragen Strafurteile aber dazu bei, Grenzen zulässigen polizeilichen Handelns aus strafrechtlicher Perspektive zu klären und zu definieren. Betroffene von polizeilichen Übergriffen können vorgängig eine Betroffenenbeschwerde beim FBM oder eine Aufsichtsbeschwerde einreichen und/oder sich an die Ombudsfrau wenden. Sobald eine Strafanzeige eingegangen bzw. ein Strafverfahren gegen Angehörige der Stadtpolizei eröffnet worden ist, führt dies jedoch faktisch zur Sistierung dieser Verfahren. Ein Strafverfahren (insbesondere die Anzeigepflicht) kann schliesslich im Spannungsverhältnis zu den Fürsorgepflichten der Stadtpolizei stehen, zumal diese auch verpflichtet ist, Mitarbeitende vor unberechtigten Vorwürfen zu schützen.

## 6. Fazit

### 6.1. Vielzahl von Verfahrensmöglichkeiten und Parallelität

In der Stadt Zürich existiert eine Vielzahl von Verfahrensmöglichkeiten für Beschwerden gegen die Polizei oder ihre Korpsangehörigen. Je nach in Frage stehendem Vorfall und den Bedürfnissen der Betroffenen kann das eine oder das andere Vorgehen sinnvoller oder zielführender sein. Beispielsweise besteht die Möglichkeit, beim FBM eine Betroffenenbeschwerde einzureichen und sich gleichzeitig bei der Ombudsfrau beraten zu lassen oder allenfalls eine Vermittlung in Anspruch zu nehmen. Wie bereits erläutert werden die informellen Rechtsbehelfe dann an ihre Grenzen stossen, wenn ein Strafverfahren initiiert wird. Die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens eignet sich insbesondere zur Überprüfung der Rechtmässigkeit einer diskriminierenden Personenkontrolle, da derartige Handlungen strafrechtlich oft nicht relevant sein werden.

Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, wird beispielsweise bei einer beim Sicherheitsdepartement hängigen Aufsichtsbeschwerde ein parallel dazu hängiges Ombudsverfahren sistiert, bis eine Antwort des Sicherheitsvorstehers vorliegt. Dasselbe kann bei einem Verwaltungsverfahren der Fall sein, wenn bei der Stadtpolizei um Erlass einer Verfügung betreffend die Rechtmässigkeit einer polizeilichen Anordnung ersucht worden ist: Wenn parallel zu diesem Verfahren ein Strafverfahren läuft, kann das Verwaltungsverfahren beispielsweise bis zum erstinstanzlichen Urteil des Strafrichters, das in Bezug auf die Frage der Rechtmässigkeit der Personenkontrolle Klarheit auch für das Verwaltungsverfahren geben kann, unterbrochen werden.

### 6.2. Erkenntnisse im Einzelnen

Folgende Erkenntnisse lassen sich aus obiger Analyse im Einzelnen gewinnen:

- Aufgrund der Komplexität der bestehenden Verfahren ist es für juristische Laien anspruchsvoll, sich in einer konkreten Situation eine Übersicht über die verschiedenen möglichen Vor-

gehensweisen zu schaffen. *Informationsmaterial* spezifisch für von polizeilichen Übergriffen oder diskriminierenden Personenkontrollen Betroffene, das diesen einen konkreten Überblick über die informellen und rechtlichen Möglichkeiten gibt, *besteht nicht*. Sie können sich jedoch an die Ombudsstelle wenden, die sie in dieser Frage beraten kann.

- Wegen der verschiedenen Verfahrensmöglichkeiten kann es zu *Doppelspurigkeiten* kommen. Eine *Koordination der Verfahren* oder der *aktive Informationsaustausch* zwischen den verschiedenen Akteuren findet kaum statt.
- Das Angebot an einfach zugänglichen und raschen *informellen Verfahren* ist in der Stadt Zürich mit der Betroffenenbeschwerde an das FBM, der Aufsichtsbeschwerde an das Sicherheitsdepartement und dem Ombudsverfahren gut ausgebaut. Der Zugang zu diesen Verfahren ist niederschwellig, was ein wichtiger Faktor für einen diskriminierungsfreien Zugang ist.
- Betroffene können sich direkt an die Polizei wenden und gelangen dort an das FBM, das über professionelle Strukturen zur Beantwortung der Beschwerden verfügt. Das *FBM wie auch die Aufsichtsbeschwerde dienen primär als internes Kontroll- und Führungsinstrument* sowie dem direkten Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern. Es lässt sich jedoch für Betroffene kaum ein Mehrwert der Aufsichtsbeschwerde im Vergleich zur Bürgerbeschwerde erkennen, stützen sich beide Verfahren doch weitgehend auf die gleichen Informationen.
- Das FBM sowie auch das Aufsichtsbeschwerdeverfahren verfügen nur über *wenige verschriftlichte Regeln*. Insbesondere bestehen keine Kriterien, die gewährleisten, dass polizeiliche Übergriffe und diskriminierende Personenkontrollen als solche identifiziert und von Amtes wegen – auch durch das FBM – an die zuständige Behörde weitergeleitet werden. Ein Verfahren weitgehend ohne verschriftlichte Kriterien hängt zudem in besonderem Masse von der persönlichen Einschätzung der Mitarbeitenden und deren Verständnis der jeweiligen Regeln ab. Welche Regeln zur Weiterleitung in Fällen von polizeilichen Übergriffen und diskriminierenden Personenkontrollen angewendet werden, kann deshalb nicht abschliessend beantwortet werden. Ob etwa eine Tötlichkeit (und damit ein Antragsdelikt) wie eine Ohrfeige in der Praxis der Stadtpolizei Zürich als anzeigespflichtig im Sinne von Art. 302 Abs. 1 StPO erachtet wird oder nicht, blieb in der vorliegenden Untersuchung unklar.
- Die Erfassung und Kategorisierung der im FBM eingehenden Fälle ist nicht spezifisch auf die Identifizierung von Beschwerden zu polizeilichen Übergriffen oder diskriminierenden Polizeikontrollen ausgerichtet, auch wenn „Rassismus“ seit 2014 beim FBM als Kategorie erfasst wird. Die Vorwürfe werden zudem nicht eigens auf ihre Berechtigung geprüft und die Schwere der Tat ist für die Kategorisierung unerheblich. Deshalb können auch keine verlässlichen Aussagen zur Anzahl Beschwerden aufgrund dieser Vorwürfe gemacht werden. Nicht gewährleistet ist zudem, dass die Stadtpolizei Zürich Kenntnis *von gegen ihre Mitarbeitenden gerichteten Strafverfahren* – sowohl in Bezug auf dienstlich als auch privat begangene Delikte – hat. Es lassen sich damit keine Aussagen über die Anzahl Fälle von Polizeigewalt und diskriminierendem Verhalten machen.
- Eine von der Polizei *unabhängige Beurteilung erfolgt bei den informellen Mechanismen* einzig durch die *Ombudsfrau*, die zwar keine strafrechtlichen Ermittlungskompetenzen hat, aber ansonsten über umfassende Abklärungsbefugnisse verfügt. Wer sich nicht an die Polizei oder das Sicherheitsdepartement wenden will, kann sich direkt bei der Ombudsfrau beschweren. Die Ombudsfrau ist gut bekannt und verankert in der Stadt Zürich. Unklar blieb allerdings, ob das Verfahren spezifisch bei von polizeilichen Übergriffen oder diskriminierenden Personenkontrollen Betroffenen genügend bekannt ist. Damit die Ombudsfrau ihre Funktion optimal er-

füllen und zu Verbesserungen der Verwaltungstätigkeit im Allgemeinen und der Stadtpolizei Zürich im Speziellen beitragen kann, ist sie auf die *Kooperation der Verwaltungsstellen* angewiesen. In diesem Zusammenhang sind namentlich die gegenseitige Akzeptanz und Transparenz in Bezug auf die Arbeitsweise der Polizei und der Ombudsfrau zentral.

- Die *Unabhängigkeit der strafrechtlichen Untersuchung* wird weitgehend dadurch sichergestellt, dass die polizeiliche Ermittlung durch eine besondere Einheit der Kantonspolizei durchgeführt und der für Amtsdelikte spezialisierten Staatsanwaltschaft IA zugeteilt sind. Eine konsequente Festhaltung dieses Grundsatzes bzw. der Weiterleitungspflicht in den relevanten Abläufen fehlt indessen. Ausserdem werden auch Ausnahmen von diesem Grundsatz zugelassen. Spezifische Vorkehrungen gegen das Argument der kulturellen Nähe von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft werden keine getroffen. Als formelles Rechtsmittel hat das Strafverfahren vor allem hinsichtlich der Dauer des Verfahrens einige Nachteile für die beschuldigte Polizistin oder den beschuldigten Polizisten, aber auch für die betroffene Person. Eine gewisse Verzögerung ergibt sich auch durch das Ermächtigungsverfahren, das im Kanton Zürich gilt. Die Einführung bzw. der Verzicht auf einen solchen Vorbehalt liegt allerdings in kantonaler und nicht in städtischer Kompetenz.
- Die *strafprozessuale Anzeigepflicht* steht ausserdem in einem Spannungsverhältnis zur Fürsorgepflicht der Stadtpolizei als Arbeitgeberin, sei es auf der Ebene der direkten Vorgesetzten, des Rechtsdienstes oder des Kommandos. Vor diesem Hintergrund sind klare Leitlinien sowie Schulung und Thematisierung wichtige Elemente zur Gewährleistung eines korrekten Umgangs mit der Anzeigepflicht. Das Spannungsverhältnis steht in engem Zusammenhang mit dem Thema der Fehlerkultur insgesamt, das in der vorliegenden juristischen Untersuchung nicht näher vertieft werden kann und einer eigenen organisations- und prozessorientierten Untersuchung bedürfte.
- Beim Einreichen einer *Strafanzeige* gegen Angehörige der Stadtpolizei gehen die Betroffenen weiter das Risiko ein, dass die betroffene Beamtin oder der betroffene Beamte eine Gegenanzeige, etwa *wegen* Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB) oder wegen Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB) einreicht. Dieses Risiko kann dazu führen, dass Betroffene auf eine Anzeigerstattung verzichten.<sup>92</sup>
- Bislang wenig Relevanz für den vorliegenden Bereich hat das *Verwaltungsverfahren*, obschon dies – allerdings erst auf Rekurs- und Beschwerdeebene – ebenfalls die Beurteilung durch eine von der Polizei unabhängige Instanz, und auf Stufe Verwaltungsgericht gar durch ein unabhängiges Gericht, ermöglicht. Die Bedeutung dieses Verfahrens scheint weitgehend unbekannt zu sein, obschon es die Möglichkeit bieten würde, die Rechtmässigkeit des polizeilichen Handelns überprüfen zu lassen. Das Führen eines Verwaltungsverfahrens ist dann angezeigt, wenn es um Beschwerden gegen polizeiliche Massnahmen geht, ohne dass gleichzeitig strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegt. Zudem richtet es sich im Gegensatz zum Strafverfahren nicht gegen einzelne Personen, sondern gegen das Behördenhandeln an sich. Das Verwaltungsverfahren nimmt dadurch polizeiliche Massnahmen aus breiterer, verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Perspektive in den Blick (also z.B. auch Organisationsversagen oder Hinweise auf fehlende gesetzliche Grundlagen für eine Massnahme oder Ähnliches) und konkretisiert eine gesetzliche Vorgabe im Einzelfall. Es gibt jedoch wenig Rechtsprechung in diesem Bereich, womit die Einleitung derartiger Verfahren mit einer Rechtsunsicherheit verbunden ist.

<sup>92</sup> Siehe dazu SKMR-Studie 2014, Ziff. 5.6.3, S. 63f.

- Spezifische Vorgehensweisen zur Abklärung von Vorwürfen von diskriminierenden Personenkontrollen konnten keine festgestellt werden.

## IV. IN- UND AUSLÄNDISCHE MODELLE

Wie aus den Ausführungen unter Ziff. III hervorgeht, werden Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich im Rahmen der bestehenden Beschwerdemechanismen behandelt. Ein spezielles Verfahren oder ein spezifisch hierfür eingesetztes Organ besteht nicht. Wenngleich sich aus dem übergeordneten Recht keine Verpflichtung zur Errichtung eines solchen Organs ableiten lässt, führte die Diskussion zum Umgang mit Beschwerden gegen die Polizei in einer Vielzahl von Ländern in Europa<sup>93</sup> wie auch weltweit<sup>94</sup> in den vergangenen Jahrzehnten dennoch zur Errichtung von spezifischen Beschwerdemechanismen für Polizeiangelegenheiten.

Verschiedene dieser Modelle und good practices sollen an dieser Stelle beleuchtet werden. Es ist festzuhalten, dass es nicht *ein* Modell gibt, das sich als solches übertragen lässt, zumal der Handlungsspielraum zur Errichtung solcher Mechanismen sehr gross ist. Dementsprechend unterschiedlich präsentieren sich die verschiedenen Mechanismen, deren Ausgestaltung häufig durch die Polizeiorganisation und die Entstehungsgründe geprägt ist. So finden sich z.B. sehr umfassende Mechanismen in Ländern, die in der Vergangenheit erhebliche Schwierigkeiten mit polizeilichen Übergriffen hatten (u.a. Nordirland, Südafrika) und in welchen das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizei entsprechend gelitten hat.

Die nachfolgende Übersicht richtet sich deshalb nicht auf die Frage der Übertragbarkeit eines gesamten Modelles, sondern vielmehr darauf, welche Aspekte der Verfahren als Anregung und good practice für den Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich dienen können. Zu diesem Zweck beschränken sich die Ausführungen auf folgende drei Bereiche: Beschwerdemanagement und Aufsicht, unabhängige Ermittlungen und Ombudsverfahren. Neben den ausländischen Modellen wird punktuell auch auf die bestehenden Mechanismen im Kanton Genf eingegangen, der als einziger Kanton in der Schweiz Organe eigens für Beschwerden gegen die Polizei geschaffen hat. Polizeiinterne Mechanismen werden mangels Unabhängigkeit nicht näher beleuchtet.

### 1. Good practices im Bereich Beschwerdemanagement und Aufsicht

Einige ausländische Modelle belassen die Beschwerdebehandlung in den Händen der Polizei. Einer externen polizei- und behördenunabhängigen Stelle wird jedoch eine mehr oder weniger umfassende Aufsicht übertragen.

Zu den zentralen Merkmalen dieser Modelle gehören:

- Schwere Verstösse, namentlich mögliche Verletzungen von Art. 2 (Verletzungen gegen das Recht auf Leben) und Art. 3 (Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe) EMRK, sowie die Untersuchung strafbaren Verhaltens von Polizeiangehörigen werden in der Regel vom Zuständigkeitsbereich der Polizei ausgeschlossen.

---

<sup>93</sup> Für Europa siehe Boer/Fernhout; ferner Smith 2010, S. 62ff.

<sup>94</sup> Alston Report; Smith Reform.

- Betroffene, die mit der Art und Weise der Behandlung ihrer Beschwerde durch die Polizei unzufrieden sind, können an die unabhängige Beschwerdestelle gelangen, die häufig verbindliche Entscheidungsbefugnis hat.
- Üblicherweise setzt sich die Beschwerdestelle ganz oder teilweise aus Personen zusammen, die über keinen polizeilichen Berufshintergrund verfügen (nachfolgend: zivile Personen/Angestellte).

### 1.1. Independent Police Complaints Commission (IPCC), England und Wales

Zu diesem Modell einer unabhängigen Aufsichts- und Beschwerdeinstanz ist die für England und Wales zuständige Independent Police Complaints Commission<sup>95</sup> zu zählen. Beschwerden sind zwar an die zuständige Polizei zu richten, welche die Triage vornimmt.<sup>96</sup> Betroffene können sich jedoch an die IPCC wenden, wenn sie mit der Beschwerdebehandlung unzufrieden sind (z.B. bei Mängeln wie Nichtregistrierung, ungenügende Abklärung oder Einstellung). Die IPCC entscheidet mit einer verbindlichen Feststellung oder gegebenenfalls einer Anweisung an die Polizei.

Die IPCC hat folgende zentrale Befugnisse und Aufgaben:

- Standardsetting im Beschwerdewesen durch einen für alle Polizeieinheiten geltenden umfassenden Leitfaden zur Beschwerdebehandlung.

Zu den zentralen Grundsätzen des Leitfadens gehören:<sup>97</sup>

- Festlegung von Informationspflichten der Polizei über Beschwerdemöglichkeiten (inkl. Link auf Website etc.).<sup>98</sup>
- Für die Triage, ob die Polizei die Beschwerde behandeln darf oder diese in die Zuständigkeit einer anderen Behörde (insb. der IPCC) fällt, ist einzig auf den vorgebrachten Vorwurf abzustellen.<sup>99</sup>
- Expliziter Ausschluss der Behandlung durch die Polizei von Vorwürfen wegen Verletzung von Art. 2 und 3 EMRK<sup>100</sup> sowie von schweren Körperverletzungen und Todesfällen. In diesen Fällen ist die IPCC zuständig.<sup>101</sup>
- Ausschluss von der gleichen Einheit zugehörigen Polizistinnen und Polizisten für die Untersuchung (besondere Konstellationen vorbehalten).<sup>102</sup>
- Festlegung von besonderen Abklärungspflichten bezüglich Vorwürfen von diskriminierendem Verhalten.<sup>103</sup>

<sup>95</sup> Im Einzelnen hierzu Porter/Prenzler, S.154ff.

<sup>96</sup> Unter bestimmten Voraussetzungen kann auf eine Registrierung der Beschwerde verzichtet werden, siehe IPCC Statutory Guidance, Ziff. 3.19. 2014/2015 wurden in England und Wales 37'105 Beschwerden registriert. Die Anzahl Beschwerden ist gegenüber dem Vorjahr um 6% gestiegen. Beschwerden werden nach 27 Vorwürfen unterschieden. Insgesamt gingen aus den Beschwerden so 69'571 Vorwürfe hervor. IPCC Jahresstatistik Beschwerden 2014/2015, S. 2ff.

<sup>97</sup> Siehe IPCC Statutory Guidance.

<sup>98</sup> Ibid., Ziff. 2.5ff.

<sup>99</sup> Ibid., Ziff. 1.28.

<sup>100</sup> Ibid., Ziff. 5.10.

<sup>101</sup> Ibid., Ziff. 7.1ff.

<sup>102</sup> Ibid., Ziff. 9.2 iv., v., vi.

- Verschiedene Vorgaben für die Polizei betreffend Registrierung, Prüfung und Berichterstattung.
- Festlegung der Pflicht der Polizei zur Abklärung bei der betroffenen Person, ob diese ein wegen eines Strafverfahrens unterbrochenes Beschwerdeverfahren wiederaufnehmen will.<sup>104</sup>
- Befugnis, von der Polizei die Durchführung eines Disziplinarverfahrens zu verlangen.<sup>105</sup>
- Allgemeine Empfehlungskompetenz zur Verbesserung der Polizeiarbeit. Die Polizei ist allerdings nicht verpflichtet, der Kommission über die Umsetzung Bericht zu erstatten.
- Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs (zur IPCC) mittels Formular; ausführliche Angaben auf eigener Website.
- Befugnis zur eigenen Untersuchung von Beschwerden.<sup>106</sup>

## 1.2. Calgary Police Commission, CPC

Die kanadische Calgary Police Commission ist ebenfalls eine polizeiunabhängige Kommission, die jedoch nicht die gleich umfassenden Befugnisse wie die IPCC hat, namentlich verfügt sie über keine Ermittlungskompetenzen. Sozusagen als Mindestaufsichtsmodell kennt die CPC eine Beschwerdefunktion für Betroffene, die mit der Behandlung ihrer Beschwerde durch die Polizei unzufrieden sind,<sup>107</sup> eine Prüfung des Beschwerdemanagements der Polizei durch die CPC und die Zuständigkeit der Kommission für allfällige Disziplinarmaßnahmen, die aus einer Beschwerde resultieren.<sup>108</sup>

## 1.3. Kurzbeurteilung

Die Befugnisse der IPCC entsprechen den Kompetenzen, die in Zürich teilweise der Polizei, der Staatsanwaltschaft, dem Statthalteramt, der Ombudsstelle und dem Sicherheitsdepartement obliegen. Der Mechanismus lässt sich deshalb nicht ohne weiteres auf die hiesigen Verhältnisse übertragen.

Wie bei der Stadtpolizei Zürich ist auch im englischen System die Polizei primär für Beschwerden zuständig. Die IPCC setzt jedoch auf eine relativ umfassende Regelung im Umgang mit Beschwerden. Vergleichbare Regelungen, welche direkte Handlungsanweisungen und Entscheidungskriterien für Polizeimitarbeitende festhalten, fehlen bei der Stadtpolizei Zürich. Mit seinem opferzentrierten Ansatz unterscheidet sich der Leitfaden ausserdem deutlich von polizeiinternen Dienstanweisungen. Die Regelungsdichte des Leitfadens ist allerdings sehr hoch, was in erster Linie der komplexen Abgrenzung zwischen der Zuständigkeit der Polizei und der IPCC geschuldet ist. Für die Situation der Stadtpolizei Zürich würde sich das nicht in gleicher Weise ergeben.

---

<sup>103</sup> Ibid. Ziff. 1.11, 3.30, 8.18 und insbesondere 9.17ff. Ausserdem Ziff. 9.50 und 12.18.

<sup>104</sup> Ibid. Ziff. 9.60.

<sup>105</sup> Ibid. Ziff. 11.47.

<sup>106</sup> Bei gewissen schweren Delikten führt die IPCC mit einer eigenen Untersuchungseinheit polizeiliche Ermittlungen durch und stellt der Staatsanwaltschaft Antrag auf Eröffnung oder Nichteröffnung eines Verfahrens.

<sup>107</sup> Anders als bei der IPCC gehen bei der CPC jedoch kaum Beschwerden ein.

<sup>108</sup> Vgl. CPC-Jahresbericht 2015, S. 23 sowie Informationen auf der CPC-Website <https://www.calgarypolicecommission.ca/>.

Ausserdem zeigt sich trotz des umfassenden Leitfadens, dass im englischen System Schwierigkeiten bei der Einhaltung und Umsetzung der Standards durch die Polizei bestehen.<sup>109</sup> Es bedarf deshalb entsprechender Aus-, Weiterbildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen innerhalb der Polizei. Einen etwas anderen Ansatz wählt die kanadische CPC, indem sie das Beschwerdewesen auf Basis der Akten prüft.

Dem menschenrechtlichen Erfordernis, dass nicht die gleiche Polizeieinheit für die Behandlung von Beschwerden zuständig ist, wird im englischen System dadurch Rechnung getragen, dass mögliche Verletzungen von Art. 2 und Art 3 EMRK sowie strafbares Verhalten von Polizeiangehörigen nicht durch die Polizei behandelt werden. Die Polizeibehörde hat bei der Triage deshalb nicht nur die strafrechtliche Relevanz eines Verhaltens zu prüfen, sondern ebenso, ob das fragliche Verhalten aufgrund der menschenrechtlichen Untersuchungspflicht einer Abklärung von Amtes wegen bedarf. Dass für diesen Entscheid die Vorwürfe als solche massgebend sind und keine weiteren Abklärungen getroffen werden, stellt eine entscheidende Erleichterung für die Opfer dar. Ausserdem bestehen verschiedene Handlungsanweisungen für die Polizei, die beim Vorwurf von diskriminierendem Verhalten zu berücksichtigen sind.

Hinsichtlich Zugänglichkeit und umfassender Beschwerdemöglichkeit weist die IPCC Parallelen zu einer Ombudsstelle auf.<sup>110</sup> Die Kommission kann jedoch, wenn sie die Beschwerde für berechtigt hält, der Polizei Anweisungen erteilen, die diese einzuhalten hat.<sup>111</sup> Sie verfügt damit über Handlungsinstrumente, welche die Ombudsstelle der Stadt Zürich nicht hat. Insbesondere kann sie verlangen, ein Disziplinarverfahren durchzuführen. Auch wenn sie keinen Einfluss auf das Ergebnis eines solchen Verfahrens hat, ist dies ein bedeutendes Aufsichtsinstrument. Das Beispiel der CPC zeigt sogar ein Modell, wonach das Disziplinarverfahren der unabhängigen Stelle übertragen wird.

## 2. Good practices zur Unabhängigkeit der Untersuchung

Die Unabhängigkeit der Untersuchung wird für strafrechtlich relevante Delikte vielfach durch die Schaffung eines eigens für Polizeiangelegenheiten und/oder allgemein für Amtsdelikte zuständigen unabhängigen Untersuchungsorgans sichergestellt. Dieses verfügt über ermittlungstechnische Kompetenzen und ist von der Polizei sowie in gewissen Fällen auch von der polizeilichen Staatsanwaltschaft getrennt. Umfassende Modelle verfügen auch über zivile Angestellte, um eine Durchmischung der beruflichen Hintergründe zu erreichen und der Kritik der Parteilichkeit aufgrund der beruflichen Nähe entgegenzuwirken. In gewissen Ländern kann das Untersuchungsorgan auch Beschwerden bei nicht strafrechtlichen Verhalten behandeln (z.B. die IPCC in England, das Comité P in Belgien oder der Police Ombudsman in Nordirland). In anderen Ländern (z.B. Norwegen) werden für die Ermittlung und die Beschwerdebehandlung zwei verschiedene Organe vorgesehen.

---

<sup>109</sup> Bericht House of Commons Home Affairs Committee, Ziff. 51ff. 2014/2015 wurden 39% der Beschwerden gegen Untersuchungen der Polizei von der IPCC gutgeheissen. IPCC Jahresstatistik Beschwerden 2014/2015, S. 9.

<sup>110</sup> Auf einzelne Unterschiede kann hier nicht näher eingegangen werden.

<sup>111</sup> IPCC Statutory Guidance, Ziff. 13.60.

## 2.1. Police Ombudsman Northern Ireland, PONI

Das System mit der weitreichendsten Unabhängigkeit ist das Modell des Police Ombudsman in Nordirland.<sup>112</sup> Der Ombudsman ist zuständig für alle Beschwerden gegen die Polizei. Die Polizei nimmt selber keine Beschwerden entgegen. Der Ombudsman verfügt über eigene (polizeiliche) Ermittlungsbefugnisse.<sup>113</sup> Durch die Ermittlungsbefugnis ist das nordirische Modell von den in Kontinentaleuropa bestehenden Ombudsstellen zu unterscheiden, die üblicherweise keine polizeilichen Ermittlungskompetenzen haben. Rechenschaftspflichtig ist der Ombudsman nur gegenüber dem Parlament.<sup>114</sup>

Zentrale Merkmale des Police Ombudsman von Nordirland:

- Befugnis, aus eigenem Antrieb tätig zu werden, auch wenn keine Beschwerde vorliegt.<sup>115</sup>
- Umfassende Befugnis zur Behandlung sämtlicher gegen die Polizei gerichteter Beschwerden.<sup>116</sup>
- Niederschwelliger Zugang und Verantwortung für die Registrierung aller gegen die Polizei gerichteter Beschwerden.
- Eigene Ermittlungskompetenzen (einschl. polizeilicher Befugnisse wie vorläufige Festnahmen, Einvernahmen, Hausdurchsuchungen etc.).<sup>117</sup>
- Befugnis, der Staatsanwaltschaft die Strafverfolgung zu empfehlen und disziplinarische Massnahmen zu beantragen.<sup>118</sup>
- Allgemeine Befugnis, Empfehlungen zur Verbesserung der Polizeiarbeit zu machen.<sup>119</sup> Die Polizei hat über deren Umsetzung Bericht zu erstatten.
- Verbreitung von Informationen, z.B. durch sog. cases studies.

## 2.2. Inspection générale des services (IGS), Kanton Genf

Im Kanton Genf existiert mit der Inspection générale des services (IGS) ein Modell, das für die Ermittlung von Amtsdelikten eine gesonderte Einheit vorsieht. Die IGS ist zuständig für polizeiliche Ermittlungen bei Amtsdelikten und für Sachverhaltsabklärungen bei Disziplinarverfahren. Sie ist primär im Auftrag der Staatsanwaltschaft tätig. Mit dem Inkrafttreten des neuen Polizeigesetzes hat die IGS eine gesetzliche Grundlage erhalten. Das Polizeigesetz nimmt die IGS explizit von der Polizeihierarchie aus. Allerdings ist sie administrativ dem Polizeikommando unterstellt und setzt sich ausschliesslich aus ehemaligen Polizeiangehörigen zusammen, was weiterhin

<sup>112</sup> Porter/Prenzler, S. 154. Der Ombudsman ist ein „Nondepartmental Public Body of the Department of Justice“, siehe PONI, Jahresbericht 2015/2016, S. 8.

<sup>113</sup> Einzig, wenn es keine Untersuchung braucht, kann der Fall zur alternativen Konfliktlösung der Polizei übertragen werden, vgl. Porter/Prenzler, S. 157.

<sup>114</sup> PONI, Jahresbericht 2015/2016, S. 9.

<sup>115</sup> Ibid., S. 5.

<sup>116</sup> 2015 erhielt der Ombudsman 3'018 Beschwerden, siehe PONI, Jahresbericht 2015/2016, S. 4.

<sup>117</sup> In 52% der Beschwerdefälle wurden 2015/2016 Ermittlungen aufgenommen, siehe PONI, Jahresbericht 2015/2016, S. 14.

<sup>118</sup> Ibid., S. 9. 2015/2016 hat der Ombudsman 311 Disziplinar massnahmen beantragt, wovon in 21 Fällen eine Strafverfolgung empfohlen wurde, siehe PONI, Jahresbericht 2015/2016, S. 14.

<sup>119</sup> Ibid., S. 9.

bezüglich Unabhängigkeit einen gewissen Nachteil bedeutet. Die IGS ist überdies für Betroffene nicht zugänglich und nimmt keine Beschwerden entgegen.<sup>120</sup>

### 2.3. Kurzbeurteilung

Weil die Zuständigkeit zur Beschwerdebehandlung sowie die Ermittlungskompetenzen beim nordirischen Police Ombudsman umfassend sind, entfällt weitgehend die Notwendigkeit zur genaueren Abgrenzung zwischen polizeilichen Befugnissen und dem Aufgabenbereich des Ombudsman. Geregelt werden deshalb nur die Überweisungen der Beschwerden und das Vorgehen an einem Tatort. Das Modell gewährleistet die Unabhängigkeit sowohl im Beschwerde- wie auch im Ermittlungsbereich umfassend und bietet Betroffenen einen niederschweligen Zugang. Es bedingt allerdings eine spezialisierte Behörde, die über das nötige Personal verfügt, um sowohl Beschwerden zu behandeln wie auch (polizeiliche) Ermittlungen durchzuführen. In Kritik steht das System vor allem wegen der langen Verfahrensdauer.<sup>121</sup>

Das Modell zeigt wiederum eine Kombination von Zuständigkeiten, die in Zürich der Stadtpolizei, der Staatsanwaltschaft und der Ombudsstelle zukommen. Zumal es keine städtische Befugnis wäre, eine solche mit Strafverfolgungsbefugnissen ausgestattete Stelle zu schaffen, lässt sich das Modell nicht in gleicher Weise auf die Stadtpolizei Zürich übertragen.<sup>122</sup> Bemerkenswert bleibt dennoch, dass der Ombudsman in Nordirland trotz seiner sehr weitreichenden Kompetenzen einen grossen Rückhalt durch die Polizei erfährt. Die Zustimmungsrate unter Polizeiangehörigen für dieses System beträgt rund 70%.<sup>123</sup> Eine Auswertung von 37 Untersuchungen zu den Erfahrungen der Polizisten und Polizistinnen mit den verschiedenen Beschwerdemodellen kommt denn auch zum Schluss, dass entsprechende Bedenken gegenüber unabhängigen Beschwerdeverfahren schwinden, wenn das Vertrauen der Polizistinnen und Polizisten in die Fairness des Verfahrens besteht.<sup>124</sup>

Das Genfer Modell ist im Unterschied dazu eine Auslagerung der Ermittlungskompetenzen an eine spezifische Einheit, die jedoch weder von sich aus tätig werden kann noch für Betroffene zugänglich ist.

## 3. Good practices im Ombudsverfahren

Die Prüfung von Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern gegen die Verwaltung gehört zum originären Aufgabenbereich von Ombudsstellen, womit sie üblicherweise auch für Beschwerden im Polizeibereich zuständig sind. In neuerer Zeit sind jedoch namentlich in Deutschland Ombudsstellen mit einem spezifischen Mandat für Polizeiangelegenheiten errichtet worden oder in Diskussion.<sup>125</sup> Hauptargumente für diese Entwicklung sind die fehlende interne Aufsicht und die Feststellung, dass im Strafverfahren gegen Polizeikräfte überdurchschnittlich viele Fälle eingestellt werden, was den Verdacht einer institutionellen Nähe zwischen Staatsanwaltschaft und

---

<sup>120</sup> Vgl. SKMR-Studie 2014, S. 47f.

<sup>121</sup> In Pilotversuchen wurde deshalb auch die Behandlung gewisser Beschwerden durch die Polizei getestet, vgl. Porter/Prenzler, S. 161.

<sup>122</sup> Art. 14 Abs. 1 und 2 StPO.

<sup>123</sup> Prenzler, S. 109f.

<sup>124</sup> Ibid., S. 114.

<sup>125</sup> In Diskussion sind beispielsweise ein/e unabhängige/r Polizeibeauftragte/r für Berlin, für Baden-Württemberg sowie für die Bundespolizei.

Polizei begründen könnte.<sup>126</sup> Vorteile werden in der Transparenz, der Verbesserung der Fehlerkultur sowie in der Möglichkeit der alternativen Konfliktlösung gesehen.

### 3.1. Beauftragter für die Landespolizei Rheinland-Pfalz

Ein Beispiel für diese Entwicklung bietet Rheinland-Pfalz, wo der Bürgerbeauftragte des Landtags seit Mitte 2014 in Personalunion auch Beauftragter für die Landespolizei ist.<sup>127</sup>

Zentrale Merkmale:

- Prüfung von Beschwerden gegen die Landespolizei (persönliches Fehlverhalten sowie Rechtswidrigkeit polizeilicher Massnahmen).<sup>128</sup> Sobald ein förmliches Verfahren (Strafverfahren, Disziplinarverfahren oder Klageverfahren) anhängig gemacht wird, wird das Verfahren vorläufig eingestellt.<sup>129</sup>
- Niederschwelliger Zugang (nicht nur für Betroffene, sondern auch für Personen, die ein Verhalten der Polizei beobachtet haben).<sup>130</sup>
- Zuständigkeit für Eingaben von Polizeibeamten, welche Missstände oder Fehler anzeigen wollen oder sich in einer persönlichen Konfliktsituation befinden.<sup>131</sup>
- Befugnis zur Sachverhaltsabklärung.<sup>132</sup> Keine Auskunftspflicht des Polizeibeamten oder der Polizeibeamtin, wenn ein Zeugnisverweigerungsrecht besteht oder wenn zwingende Geheimhaltungsgründe entgegenstehen.<sup>133</sup>
- Ziel ist es, auf eine einvernehmliche Erledigung hinzuwirken, wobei die Befugnis besteht, Empfehlungen abzugeben und in begründeten Fällen Mitteilung an die Disziplinar- oder Strafbehörde zu machen.<sup>134</sup>

### 3.2. Organe de médiation de la police, Kanton Genf

Das im Kanton Genf 2016 geschaffene Mediationsorgan im Polizeibereich (Organe de médiation de la police) verfügt über eine gesetzliche Grundlage und eine in der Verordnung verankerte Unabhängigkeit.<sup>135</sup> Im Unterschied zum Beispiel aus Rheinland-Pfalz oder zur Ombudsstelle der

---

<sup>126</sup> Für Berlin zeigen die Daten, dass 2013 von insgesamt 1'087 Strafanzeigen gegen Polizeikräfte (davon 484 wegen Körperverletzungen im Amt) es nur in acht Fällen zu einer Verurteilung kam. 959 Verfahren wurden eingestellt. Von den Körperverletzungen im Amt wurden fast alle Verfahren (451) eingestellt. Siehe Abgeordnetenhaus Berlin, Antrag für ein Gesetz über eine unabhängige Polizeibeauftragte oder einen unabhängigen Polizeibeauftragten für das Land Berlin, Drucksache 17/2966 vom 31.05.2016, S. 13.

<sup>127</sup> Töpfer, S. 8. Im Herbst 2016 erhielt zudem auch in Schleswig-Holstein die Bürgerbeauftragte für Soziale Angelegenheiten das Mandat einer Polizeibeauftragten.

<sup>128</sup> Siehe §19 i.V.m. § 22 des Landesgesetzes über den Beauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei vom 3. Mai 1974 (nachfolgend: Landesgesetz).

<sup>129</sup> §18 Abs. 2 Landesgesetz.

<sup>130</sup> Beauftragter für die Landespolizei, Tätigkeitsbericht 2014/2015, S. 11 und 13.

<sup>131</sup> Vgl. § 20 Landesgesetz.

<sup>132</sup> §22 Abs. 2 Landesgesetz.

<sup>133</sup> §22 Abs. 3 Landesgesetz.

<sup>134</sup> §23 Landesgesetz.

<sup>135</sup> Art. 62 Loi sur la police du 09.11.2014 i.V.m. Art. 3 Règlement sur l'organe de médiation de la police (RMédPol) du 24.02.2016

Stadt Zürich handelt es sich jedoch nicht um eine parlamentarische Ombudsstelle, da der Mediator oder die Mediatorin durch den Regierungsrat ernannt wird. Administrativ ist das Mediationsorgan ausserdem beim für die Polizei zuständigen Sicherheits- und Wirtschaftsdepartement angesiedelt. Es nimmt jedoch ähnliche Aufgaben wie eine parlamentarische Ombudsstelle wahr, indem es Beschwerden entgegennimmt und zwischen Betroffenen und der Polizei vermittelt.<sup>136</sup> Zuständig ist das Organ für sämtliche nicht strafrechtlichen Beschwerden, einschliesslich Beschwerden, die bei der Polizeikommandantin oder dem Departementschef eingehen. Das Mediationsorgan hat auch ein Mandat für Beschwerden seitens der Polizei.<sup>137</sup> Dieses kann bspw. die Vermittlungen zwischen der Polizei und bestimmten Gruppen umfassen, mit denen sich Konflikte ergeben haben, schliesst jedoch polizeiinterne Angelegenheiten aus.<sup>138</sup> Das Verfahren ist überwiegend mündlich.

### 3.3. Kurzbeurteilung

Anders als die 2003/2004 in der Stadt Zürich errichtete Anlauf- und Beschwerdestelle Polizeiangelegenheiten, die separat von der Ombudsstelle der Stadt Zürich geführt wurde, hat Rheinland-Pfalz die Funktion des Beauftragten für die Landespolizei mit derjenigen des Bürgerbeauftragten verbunden.<sup>139</sup> Dies hat den Vorteil, dass Abgrenzungsprobleme zwischen Bürgerbeauftragten und Landespolizeibeauftragten vermieden werden können.<sup>140</sup> Ein Problem, das im Pilotprojekt in Zürich bestand und ein wesentlicher Grund dafür war, dass der Beauftragte der Anlauf- und Beschwerdestelle dem Stadtrat die Zusammenlegung beider Stellen empfahl.<sup>141</sup>

Das rheinland-pfälzische Modell mit einem expliziten Mandat, das jedoch inhaltlich kaum vom Mandat des Bürgerbeauftragten abweicht, kann vor allem als eine Stärkung der Aussenwahrnehmung gesehen werden. Ein Effekt, den auch der Beauftragte für die Anlauf- und Beschwerdestelle im Zusammenhang mit dem Pilotversuch der Stadt Zürich feststellte.<sup>142</sup> Überdies führt das spezifische Mandat dazu, dass der Landesbeauftragte jährlich über seine Tätigkeit Bericht erstattet und verschiedene spezifische Aktivitäten im Bereich Polizei ausübt (Sprechtage in verschiedenen Kreisverwaltungen,<sup>143</sup> Dienststellenbesuche<sup>144</sup> und andere Kontakte mit der Polizei), wodurch er mehr in unmittelbarem Austausch steht.<sup>145</sup> Das Beispiel zeigt jedoch, dass hierfür die erforderlichen Personalressourcen bereitgestellt werden müssen, damit ein solches Mandat effektiv ausgeübt werden kann. Verschiedentlich infrage gestellt wird jedoch, worin die Rechtfertigung eines solchen Mandats nur für den Bereich der Polizei im Vergleich zu anderen Verwaltungstätigkeiten liegt. Dieser Kritik lässt sich vor allem die Schwere der Eingriffe und den sensiblen Grundrechtsbereich entgegenen, die vom polizeilichen Gewaltmonopol betroffen sein können.

---

<sup>136</sup> Art. 62 para. 2 Loi sur la police du 09.11.2014.

<sup>137</sup> Art. 62 para. 2 let. b. Loi sur la police du 09.11.2014.

<sup>138</sup> Interview Fabienne Bugnon vom 10.10.2016.

<sup>139</sup> Beauftragter für die Landespolizei, Tätigkeitsbericht 2014/2015, S. 16.

<sup>140</sup> Ibid., S. 16.

<sup>141</sup> Bericht Mona, S. 7f. und 18.

<sup>142</sup> Ibid., S. 5.

<sup>143</sup> Beauftragter für die Landespolizei, Tätigkeitsbericht 2014/2015, S. 37f.

<sup>144</sup> Ibid., S. 41.

<sup>145</sup> Interview Dieter Burgard vom 17.10.2016.

Der rheinland-pfälzische Beauftragte selbst hat ausserdem einen wesentlichen Mehrwert seiner Tätigkeit in der Beschwerdemöglichkeit von Polizistinnen und Polizisten gesehen.<sup>146</sup> Ein beachtlicher Teil der Beschwerden in seinem ersten Tätigkeitsjahr sind denn auch auf Polizeikräfte zurückzuführen.<sup>147</sup> Ein Nachteil kann darin gesehen werden, dass diese Befassung mit dienstrechtlichen Angelegenheiten auch zu einem gewissen Spannungsverhältnis führen kann, wenn der Beauftragte zugleich Beschwerden gegen die Polizeieinheiten behandeln muss. Der rheinland-pfälzische Beauftragte hat in seiner bisherigen Tätigkeit hingegen keine solchen Interessenskonflikte festgestellt und unterstreicht vielmehr die mit der Beschwerdemöglichkeit für Polizeiangehörige verbundene bessere Akzeptanz seiner Tätigkeit innerhalb der Polizei.<sup>148</sup> Beim Modell in Genf werden polizeiinterne Beschwerden von der Zuständigkeit des Mediationsorgans hingegen ausgeschlossen.

Wenngleich das Mediationsorgan in Genf im Vergleich zur Ombudsstelle der Stadt Zürich keine parlamentarische Ombudsstelle ist, ist es dennoch interessant, dass das Modell eine weitgehende Abtretung des Beschwerdebereichs von Polizei und Departement an das Mediationsorgan vorsieht. Dadurch werden Doppelspurigkeiten vermieden und das Verfahren vereinfacht.<sup>149</sup>

## V. EMPFEHLUNGEN

### 1.1. Ausgangslage

Die Analyse der bestehenden Beschwerdeverfahren hat aufgezeigt, dass bei verschiedenen Mechanismen Optimierungspotenzial besteht. Allerdings ist der Handlungsspielraum der Stadt Zürich für die Umsetzung dieser Optimierungsmassnahmen beschränkt, da die Regelung verschiedener Beschwerdemechanismen nicht in ihrem Kompetenz- und Zuständigkeitsbereich liegt. Die Regelung der formellen Rechtsbehelfe obliegt vielmehr dem Bund (Strafverfahren) bzw. dem Kanton Zürich (Verwaltungsverfahren). Die Stadt Zürich ist für die Regelung des Feedbackmanagements (Betroffenenbeschwerde), der Aufsichtsbeschwerde sowie des Ombudsverfahrens zuständig und hat in diesen Bereichen autonome Optimierungskompetenzen. Die nachfolgenden Empfehlungen orientieren sich an dieser Kompetenzverteilung.

---

<sup>146</sup> Ibid., S. 45.

<sup>147</sup> 54 Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern und 29 Eingaben von Polizeiangehörigen, vgl. Beauftragter für die Landespolizei, Tätigkeitsbericht 2014/2015, S. 17.

<sup>148</sup> Interview Dieter Burgard vom 17.10.2016.

<sup>149</sup> Erwähnenswert sind schliesslich neuere Gesetzesvorschläge für Polizeibeauftragte auf Bundesebene in Deutschland sowie in Berlin, die solchen neuen spezialisierten Stellen im Vergleich mit herkömmlichen Ombudsstellen zusätzliche Befugnisse verleihen. So ist etwa vorgesehen, dass hängige Disziplinar- oder Strafverfahren nicht zwingend zur Sistierung führen sollen oder dass die Ergebnisse der Untersuchung durch den oder die Beauftragte im Disziplinar- oder Strafverfahren zur Kenntnis zu nehmen sind. Ebenso wird der Einbezug der zuständigen Stelle in die Aus- und Fortbildung der Polizei vorgesehen (siehe Abgeordnetenhaus Berlin, Antrag für ein Gesetz über eine unabhängige Polizeibeauftragte oder einen unabhängigen Polizeibeauftragten für das Land Berlin, Drucksache 17/2966 vom 31.05.2016, § 6, S. 5 f. und § 18, S. 10.). Die Gesetzgebungsarbeiten sind allerdings noch nicht abgeschlossen, weshalb zum jetzigen Zeitpunkt offen ist, ob die Vorlagen in dieser Form verabschiedet werden.

## 1.2. Einzelne Empfehlungen

### 1.2.1. Massnahmen, die ohne Änderung bzw. Ergänzung der heutigen Verfahren umgesetzt werden können

#### *Information:*

- 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.
- 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.
- 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.

#### *Triage bei Beschwerden an die Polizei und statistische Erfassung:*

- 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).
- 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 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.

- Die missverständliche Formulierung im Konzept / Pflichtenheft des FBM (Beilage 2a), 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.

*Spezifische Abklärung von Diskriminierungsvorwürfen:*

- 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?<sup>150</sup> 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.

*Vermeidung von Doppelspurigkeiten im Aufsichtsbeschwerdeverfahren:*

- 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).
- 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 Polizeivorstehers auf eine Aufsichtsbeschwerde ausstehend ist. In einem solchen Fall sollte das Ombudsverfahren ruhen, bis die Antwort des Polizeivorstehers eingetroffen ist. Kollisionen können sich etwa auch bei parallel angehobenen Straf- und Verwaltungsverfahren ergeben.

*Ombudsverfahren:*

- 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.

---

<sup>150</sup> Vgl. IPCC Statutory Guidance, Ziff. 3.30.

- 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.

#### *Strafverfahren:*

- 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 (siehe Beilage 5/Dok. G01d), wie dies für den Schusswaffengebrauch durch die Polizei vorgesehen ist (Beilage 6/Dok. G01a).
- 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.
- Im Entwurf „Vorgehen bei Anzeigen gegen Polizeiangehörige“ (Beilage 4) 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.

#### 1.2.2. Massnahmen, die eine Modifikation der Verfahren bzw. Rechtsgrundlagen bedingen

##### *Orientierungs- und Anzeigepflichten:*

- 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.
- 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.

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

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.<sup>151</sup> Abgesehen davon käme es zu einer Verdoppelung, die nicht zu empfehlen ist. So kann die grössere Visibilität wie erwähnt mit anderen Massnahmen erreicht werden.<sup>152</sup> 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.<sup>153</sup> 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.<sup>154</sup>

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<sup>155</sup> 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 gene-

---

<sup>151</sup> Siehe zu den Vor- und Nachteilen einer Ombudsstelle für Polizeiangelegenheiten vorne IV.3.3.

<sup>152</sup> Siehe Empfehlungen zur Information unter V.1.2.1.

<sup>153</sup> Vorne IV.1.3.

<sup>154</sup> Vorne IV.1.1.

<sup>155</sup> Vorne IV.2.

rell die Frage, ob eine solche Beschwerdestelle nicht besser generell auf kantonaler Ebene (allenfalls als interkantonale Stelle) geschaffen würde.

1.2.4. Hinweise auf Bereiche, die sich der Kompetenz der Stadt Zürich entziehen (Regelung durch Kanton)

*Orientierungs- und Anzeigepflichten:*

- Es liesse sich prüfen, ob die Staatsanwaltschaft rechtlich verpflichtet werden könnte, der Stadtpolizei Zürich mitzuteilen, wenn ein strafrechtliches Verfahren gegen ihre Mitarbeitenden hängig ist. Die Regelung des Strafprozessrechts liegt jedoch in der Kompetenz des Bundes. Da gemäss Art. 14 Abs. 1 und 2 StPO die Organisation der Strafbehörden in die Zuständigkeit der Kantone fällt, könnte der Kanton Zürich allenfalls im Rahmen des GOG eine entsprechende Orientierungspflicht einführen. Dies müsste jedoch vertieft geprüft werden.

*Strafverfahren:*

- Der Verzicht auf ein Ermächtungsverfahren würde für Betroffene eine Erleichterung im Zugang zum Strafverfahren bedeuten, weil dadurch das Verfahren verzögert wird. Eine allfällige Abschaffung des Ermächtigungserfordernisses liegt allerdings in der Kompetenz und Zuständigkeit des Kantons Zürich.

*Verwaltungsverfahren:*

- Eine polizeiexterne Beurteilung der Rechtmässigkeit von polizeilichen Anordnungen im Verwaltungsverfahren könnte erreicht werden, indem polizeiliche Realakte einer Verfügung gleichgestellt werden und – ohne Umweg über eine Feststellungsverfügung – direkt beim Stadthalteramt angefochten werden könnten. Der Kanton Graubünden kennt eine solche Regelung; diese erlaubt den Betroffenen direkt den Weg an eine verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz.

## LITERATURVERZEICHNIS

- ALSTON PHILIP, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary execution to the General Assembly, Study on police oversight mechanism, Addendum, A/HRC/14/24/Add. 8, 28. Mai 2010. (zit. Alston Report).
- BURGARD DIETER, Beauftragte für die Landespolizei, Tätigkeitsbericht 2014/2015, abrufbar auf der Website <http://www.derbuengerbeauftragte.rlp.de> (zuletzt besucht am 22.08.16). (zit. Beauftragter für die Landespolizei, Tätigkeitsbericht 2014/2015).
- CALGARY POLICE COMMISSION, 2015 Annual Report to the Community, abrufbar unter [https://www.calgarypolicecommission.ca/sites/default/files/CPC%20Annual%20Report%202015\\_FINAL.pdf](https://www.calgarypolicecommission.ca/sites/default/files/CPC%20Annual%20Report%202015_FINAL.pdf) (zuletzt besucht am 22.08.16). (zit. CPC Jahresbericht 2015).
- DEN BOER/FERNHOUT ROEL, Policing the Police, Police Oversight Mechanism in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies, 3-4. Dezember 2008, online abrufbar unter [http://www.asef.org/images/docs/1270-Police\\_Oversight\\_Mechanisms\\_in\\_Europe.pdf](http://www.asef.org/images/docs/1270-Police_Oversight_Mechanisms_in_Europe.pdf) (zuletzt besucht am 08.08.2016).
- GUIDON PATRICK, Art. 393 StPO, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Basel 2014. (zit. BSK StPO-GUIDON).
- HAGENSTEIN NADINE, Art. 302 StPO, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Basel 2014.
- HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE, Independent Police Complaints Commission, Eleventh Report of Session 2012–13, veröffentlicht am 01.02.2013, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmhaff/494/494.pdf> (zuletzt besucht am 14.08.2016). (zit. Bericht House of Commons Home Affairs Committee).
- KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz, 3. Auflage, Basel 2013.
- INDEPENDENT POLICE COMPLAINT COMMISSION, Annual report and statement of accounts 2014/2015, abrufbar unter [https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/publications/annual\\_report\\_IPCC\\_2015.pdf](https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/publications/annual_report_IPCC_2015.pdf) (zuletzt besucht am 22.08.16). (zit. IPCC Jahresbericht 2014/2015).
- INDEPENDENT POLICE COMPLAINT COMMISSION, IPCC Response to the Committee's Eleventh Report of Session 2013-2013, veröffentlicht am 24.04.2013, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmhaff/1112/1112.pdf> (zuletzt besucht am 22.08.2016). (zit. IPCC Antwort 2013).
- INDEPENDENT POLICE COMPLAINT COMMISSION, Statistics for England and Wales 2014/2015, abrufbar unter <https://www.ipcc.gov.uk/page/annual-police-complaints-statistics> (zuletzt besucht am 22.08.2016). (zit. IPCC Jahresstatistik Beschwerden 2014/2015).
- INDEPENDENT POLICE COMPLAINT COMMISSION, Statutory Guidance to the police service on the handling of complaints, Mai 2015, abrufbar unter: [https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/statutoryguidance/2015\\_statutory\\_guidance\\_english.pdf](https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/statutoryguidance/2015_statutory_guidance_english.pdf) (zuletzt besucht am 22.08.2016). (zit. IPCC Statutory Guidance).

- LANDSHUT NATHAN/BOSSHARD THOMAS, Art. 302 StPO, in: Donatsch Andreas/Handjakob Thomas/Lieber Viktor (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO), Zürich/Basel/Genf 2014.
- MEYER-LADEWIG JENS/LEHNERT MATTHIAS, Art. 3 EMRK, in: Meyer-Ladewig Jens/Nettesheim Martin/Von Raumer Stefan, EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. Auflage, Baden-Baden 2017.
- MONA MARCO, Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeiangelegenheiten, Bericht zu Handes des Stadtrates von Zürich vom 20.06.2003 (zit. Bericht Mona).
- POLICE OMBUDSMAN FOR NORTHERN IRELAND, Annual Report and Accounts for the year ended 31 March 2016, abrufbar unter <https://www.policeombudsman.org/PONI/files/5a/5a675012-265f-47e3-adf5-f3c1e8e171b7.pdf> (zuletzt besucht am 22.08.2016). (zit. PONI Jahresbericht 2015/2016).
- PORTER LOUISE E./PRENZLER TIM, Police Oversight in the United Kingdom: The balance of independence and collaboration, International Journal of Law, Crime and Justice 2012, S. 152-171.
- PRENZLER TIM, Police Views on Processing Complaints against the Police, in: Tim Prenzler/Garthen Heyer, Civilian Oversight of Police, Advancing Accountability in Law Enforcement, Boca Raton 2016, S. 95-118.
- SCHWEIZ. KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe. Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz, verfasst von Künzli Jörg/Sturm Evelyne/Veerakatty Vijitha, Bern 2014 (zit. SKMR-Studie 2014).
- Schweizer Rainer J, Kommentar zu Art. 10 BV, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.
- SMITH GRAHAM, Every complaint matters: Human Rights Commissioner's opinion concerning independent and effective determination of complaints against the police, International Journal of Law, Crime and Justice 2010, S. 59-74. (zit. Smith 2010).
- SMITH GRAHAM, International Police Complaint Reform, online abrufbar unter <http://www.cpt.coe.int/en/conferences/cpt25-Panel1-Smith.pdf> (zuletzt geprüft 08.08.2016). (zit. Smith Reform).
- TÖPFER ERIC, Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen, Eckpunkte für ihre Ausgestaltung, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2014, abrufbar unter [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/Unabhaengige\\_Polizei\\_Beschwerdestellen.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Unabhaengige_Polizei_Beschwerdestellen.pdf) (zuletzt besucht am 22.08.2016).

## ANHANG

### Liste der Gesprächspartner/innen (Interviews)

<b>Name</b>	<b>Funktion</b>	<b>Kodierung</b>
Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 1
Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 2
Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 3
Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 4
Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 5
Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 6
Kantonale, polizeiexterne Verwaltungsstelle ZH	Verwaltungsaufgabenträger/in	Polizeiexterne/r Verwaltungsaufgabenträger/in 1
Kantonale, polizeiexterne Verwaltungsstelle ZH	Verwaltungsaufgabenträger/in	Polizeiexterne/r Verwaltungsaufgabenträger/in 2
Städtische, polizeiexterne Verwaltungsstelle ZH	Verwaltungsaufgabenträger/in	Polizeiexterne/r Verwaltungsaufgabenträger/in 3