



Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich

Standards und Good Practices zur Vermeidung von *racial und ethnic profiling*

Jörg Künzli

Judith Wyttenbach

Vijitha Fernandes-Veerakatty

Nicola Hofer

Bern, 28. Februar 2017

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

AUTORENVERZEICHNIS

Jörg Künzli

Prof. Dr. iur., Ordinarius für Staats- und Völkerrecht am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, Direktor und Themenbereichsleiter Polizei und Justiz des SKMR

Judith Wytttenbach

Prof. Dr. iur., Ordinaria für Staats- und Völkerrecht am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, Themenbereichsleiterin Polizei und Justiz sowie Geschlechterpolitik des SKMR

Vijitha Fernandes-Veerakatty

M Law, Rechtsanwältin, Wissenschaftliche Assistentin am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern und wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Themenbereich Polizei und Justiz des SKMR

Nicola Hofer

M Law, Wissenschaftlicher Assistent am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern

Zitiervorschlag: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich. Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling, verfasst Künzli Jörg/Wytttenbach Judith/Fernandes-Veerakatty Vijitha/Hofer Nicola, Bern 2017.

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT	1
I. EINFÜHRUNG	5
1. Auftrag und Untersuchungsgegenstand	5
2. Vorgehen, Methodik und Aufbau	5
3. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes und Ausgangslage.....	6
3.1 Begriff der Personenkontrolle	6
3.2 Begriff racial und ethnic profiling	7
3.3 Auseinandersetzungen um racial profiling in Zürich	9
II. GRUND- UND MENSCHENRECHTLICHE STANDARDS FÜR PERSONENKONTROLLEN.....	9
1. Verpflichtung zur Einhaltung der verfassungs- und konventionsrechtlichen Grundsätze	9
2. Freiheitsrechte und Personenkontrollen	10
3. Diskriminierungsverbot und Personenkontrollen	12
III. STRAFRECHTLICHE KONSEQUENZEN FÜR POLIZEIANGEHÖRIGE?	13
IV. GESETZLICHE REGELUNGEN IM BEREICH DER PERSONENKONTROLLE.....	15
1. Bundesrechtliche Ebene: Strafprozessordnung (StPO)	15
2. Kantonale Vorgaben	16
3. Gesetzliche Grundlagen in anderen Kantonen	16
4. Good practices im Bereich der gesetzlichen Grundlagen	17
5. Bewertung der gesetzlichen Grundlagen.....	17
V. UMSETZUNG DER VERWALTUNGS- UND POLIZEIRECHTLICHEN GRUNDSÄTZE IN DER PRAXIS.....	18
1. Allgemeine Voraussetzungen: Notwendigkeit hinreichender sachlicher und objektiver Gründe für Personenkontrollen und Verhältnismässigkeit.....	18
2. Handlungsspielräume und Grenzen bei Personenkontrollen (Selektionsermessen).....	21
3. Effektivität gezielter, diskriminierungsfreier Personenkontrollen.....	24
4. Abgrenzung zum Strassenverkehrsrecht.....	25
VI. KONKRETISIERUNG DER PRAXIS DURCH DIENSTANWEISUNGEN.....	25
1. Dienstweisungen der Stadtpolizei Zürich	25
2. Funktion von Dienstweisungen zur Vermeidung von racial/ethnic profiling	26
VII. BEGLEITENDE MASSNAHMEN	27
1. Polizeiausbildung und Weiterbildung im Hinblick auf Personenkontrollen	27
1.1. Aus- und Weiterbildung bei der Stadtpolizei Zürich	27
1.2. Good practices und Beurteilung für die Stadt Zürich	28
2. Einführung von Quittungen	30
2.1. Gründe für die Einführung von Quittungen.....	30
2.2. Arten von Quittungssystemen	33
2.3. Abschliessende Beurteilung	34
3. Einsatz von Bodycams bei Personenkontrollen	34
3.1. Potenzial von Bodycams im Kontext von Personenkontrollen	35
3.2. Rahmenbedingungen der Verwendung bei Personenkontrollen	36
4. Kennzeichnungspflicht von Polizeiangehörigen	38
VIII. WEITERE ANSÄTZE ZUR VERMEIDUNG VON RACIAL/ETHNIC PROFILING	38
1. Rekrutierung und Diversität in der Polizei	38

2.	Wissen verbessern durch statistische Erhebungen	40
3.	Einbezug und Information der Bevölkerung	41

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.a.O.	am angeführten Ort
AB PR/ZH	Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals der Stadt Zürich vom 27.03.2002, LS 177.101
Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
APV/ZH	Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Zürich vom 06.04.2011, AS 555.110
Art.	Artikel
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
AS	Amtliche Sammlung der Stadt Zürich
Aufl.	Auflage
BASS	Behavioural Assessment Screening System
BBI	Bundesblatt
BE	Kanton Bern
BGer	Bundesgericht
BGE	Bundesgerichtsentscheid, amtlich publiziert
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug
bGS	bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Appenzell Ausserrhoden
BL	Kanton Basel-Landschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BSK	Basler Strafrechtskommentar
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999, SR 101
bzw.	beziehungsweise
CCTV	Closed Circuit Television
CERD	UN-Committee on the Elimination of Racial Discrimination (UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung)
D	Deutschland
DA	Dienstanweisung der Stadt Polizei Zürich
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation

Doc.	Document (Dokument)
DSV/ZH	Datenschutzverordnung der Stadt Zürich vom 25.05.2011, AS 236.100
E.	Erwägung
EIKO	Eigensicherung durch Kommunikation
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz)
ENAR	Europäisches Netz gegen Rassismus
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950, SR 0.101
et al.	et alli
EU	Europäische Union
EU-MIDIS	European Union minorities and discrimination survey (Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung)
f.	folgende
FCZ	Fussballclub Zürich
ff.	fortfolgende
FR	Kanton Freiburg
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte)
GDB	Gesetzesdatenbank des Kantons Obwalden
GE	Kanton/Stadt Genf
GG/ZH	Gemeindegesezte des Kantons Zürich vom 06.06.1926, LS 131.1
GL	Kanton Glarus
GPR	General Policy Recommendations of ECRI (Allgemeine Politische Empfehlungen der ECRI)
GPS	Global Positioning System (Globales Positionsbestimmungssystem)
GR	Gemeinderat der Stadt Zürich
GS	Gesetzessammlung des Kantons Glarus
HRC	United Nations Human Rights Council (UN-Menschenrechtsrat)
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
IPH	Interkantonale Polizeischule Hitzkirch
JU	Kanton Jura

JStPO	Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20.03.2009, SR 312.1
KV/ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27.02.2005, LS 101
LS	Loseblattsammlung des Kantons Zürich
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
MRA	UNO-Menschenrechtsausschuss
MStG	Militärstrafgesetz vom 13.06.1927, SR 321.0
N.	Note
NE	Neuchâtel (Neuenburg)
NCBI	National Coalition Building Institute
NGO	Non-Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisationen)
No.	Number (Nummer)
NPIA	National Policing Improvement Agency
Nr.	Nummer
NZZ	Neuer Zürcher Zeitung
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte)
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)
OSF	Open Society Foundation
OSJI	Open Society Justice Initiative
OVG	Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
OW	Kanton Obwalden
PACE	Police and Criminal Evidence Act of England (1984 c 60)
para.	Paragraph
PiuS	Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern
PolG	Polizeigesetz
PolG/AR	Polizeigesetz des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 13.05.2002, bGS 521.1
PolG/BE	Polizeigesetz des Kantons Bern vom 08.06.1997, BSG 551.1
PolG/BL	Polizeigesetz des Kanton Basel-Landschaft vom 28.11.1996, 700
PolG/BS	Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13.11.1996, SG 510.100
PolG/FR	Loi sur la police cantonale (Gesetz über die Kantonspolizei des Kantons Freiburg) vom 15.11.1990, RSF/SGF 551.1
PolG/GL	Polizeigesetz des Kantons Glarus vom 06.05.2007, GS V A/11/1

PolG/JU	Loi sur la police cantonal (Polizeigesetz des Kantons Jura) vom 28.01.2015, RSJU 55.1
PolG/NE	Loi sur la police (Polizeigesetz des Kantons Neuenburg) vom 04.11.2014, RSN 561.1
PolG/OW	Polizeigesetz des Kantons Obwalden vom 11.03.2010, GDB 510.1
PolG/SH	Polizeigesetz des Kantons Schaffhausen vom 21.02.2000, SHR 354.100
PolG/TG	Polizeigesetz des Kantons Thurgau vom 09.11.2011, RB 55.1
PolG/TI	Legge sulla polizia (Polizeigesetz des Kantons Tessin) vom 12.12.1989, RL 1.4.2.1
PolG/ZH	Polizeigesetz des Kantons Zürich vom 23.04.2007, LS 550.1
PolG/ZG	Polizeigesetz des Kantons Zug vom 30.11.2006, BGS 512.1
PolReg/GE	Règlement de la police municipale (Reglement der Stadtpolizei) der Stadt Genf vom 19.09.2013, LC 21 411
PSO	Polizeischule Ostschweiz
RB	Thurgauer Rechtsbuch
RDK	Rassendiskriminierungskonvention/Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21.12.1965, SR 0.104
resp.	respektive
RL	Raccolta delle leggi vigenti del Cantone Ticino
RSF	Recueil systématique de la législation fribourgeoise
RSG	Recueil systématique genevois
RSJU	Recueil systématique de la législation jurassien
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft
SH	Kanton Schaffhausen
SHR	Schaffhauser Rechtsbuch
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
sog.	sogenannte
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937, SR 311.0
StaPo	Stadtpolizei

StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19.03.2010, SR 173.71
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 05.10.2007, SR 312.0
SR	Systematische Rechtssammlung
SRD	Search Detect and React
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19.12.1958, SR 741.01
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
TiKK	Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
UN / UNO	United Nations / - Organisations (Vereinte Nationen)
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16.12.1966, SR 0.103.1
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966, SR 0.103.2
u.U.	unter Umständen
U.S. / USA	United States / - of America (die Vereinigten Staaten / - von Amerika)
v.	versus (gegen)
vgl.	vergleiche
VSPB	Verband Schweizerischer Polizeibeamter
WOSTA	Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren des Kantons Zürich, Stand 01.09.2016
ZAG	Zwangsanwendungsgesetz / Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20.03.2008, SR 364
ZAV	Zwangsanwendungsverordnung / Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 12.11.2008, SR 364.3
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZEP	Zeitschrift für internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton/Stadt Zürich
ZHPS	Zürcher Polizeischule
Ziff.	Ziffer

ZStrR Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht

ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

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

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

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

- Als „racial/ethnic profiling“ gilt die Vornahme oder Durchführung einer polizeilichen Massnahme und namentlich einer Personenkontrolle basierend auf den Kriterien von Hautfarbe oder (zugeschriebener) Ethnie ohne Vorliegen zusätzlicher gewichtiger sachlicher Gründe wie das individuelle Verhalten einer Person oder konkrete Ermittlungsergebnisse.
- In diesem Sinne verstandenes racial/ethnic profiling stellt stets eine Missachtung des Diskriminierungsverbots im Sinne der EMRK und der Bundesverfassung dar. Personenkontrollen, d.h. die Anhaltung, Identitätskontrolle, Fahndungsabgleichungen und/oder Durchsuchung einer Person und ihrer Effekten, tangieren darüber hinaus regelmässig Freiheitsrechte, namentlich die Bewegungsfreiheit, die informationelle Selbstbestimmung und das Recht auf Privatsphäre. Beruhen Personenkontrollen oder die Art ihrer Durchführung primär auf dem genannten äusserlichen Erscheinungsbild und/oder entsprechenden Zuschreibungen, verletzen sie diese Garantien, weil sie dann nicht verhältnismässig sind. Diese grund- und menschenrechtlichen Vorgaben verbieten nicht nur racial/ethnic profiling, sondern halten den Staat überdies an, gesetzliche Bestimmungen zu schaffen oder andere geeignete Massnahmen zu ergreifen, welche racial profiling verhindern und bekämpfen.
- Strafrechtliche Konsequenzen (Tatbestand des Amtsmissbrauchs) ergeben sich für die handelnden Polizeiangehörigen, wenn auf derartigen Stereotypen basierende Personenkontrollen mit Benachteiligungsabsicht erfolgen, d.h. etwa zum Zweck, eine Person zu erniedrigen oder ihr einen Denkkzettel zu verpassen.
- Polizeiliches Handeln muss sich, wie jedes staatliche Handeln, auf eine gesetzliche Grundlage stützen können. Rechtsgrundlagen konkret für Personenkontrollen der StaPo Zürich finden sich in der schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) und dem Polizeigesetz des Kantons Zürich. Diese Grundlagen halten die Polizei an, bei der Durchführung solcher Massnahmen die verfassungsmässigen Rechte der betroffenen Personen zu achten, was auch

den Schutz vor Diskriminierung und die Achtung der Freiheitsrechte umfasst. Weder in diesen sehr allgemein gehaltenen Rechtsgrundlagen, noch in Polizeigesetzen anderer Kantone oder in städtischen Rechtsquellen finden sich Bestimmungen speziell zu racial/ethnic profiling.

- Nicht nur NGOs, sondern auch verschiedene internationale Menschenrechtsorgane empfehlen der Schweiz daher, explizite gesetzliche Grundlagen zur Verhinderung von racial/ethnic profiling zu schaffen. Präzise gesetzliche Grundlagen grenzen den Ermessensspielraum in diesem sensiblen Bereich verbindlich ein und machen die Grenzen des Erlaubten für die Polizeiorgane und die Betroffenen transparenter. Sie können dazu beitragen, dass Polizeiarbeit reflektierter erfolgt, und dadurch Stereotypen im Polizeihandeln abbauen.
- Ob eine ausdrückliche Konkretisierung des Diskriminierungsverbots in der StPO oder der kantonalen Gesetzgebung wünschenswert ist, kann vorliegend offen bleiben, da es sich um Gesetzgebung ausserhalb des städtischen Kompetenzbereichs handelt.

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

- Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Prinzipien wie das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip sowie der Grundsatz, dass staatliches Handeln im öffentlichen Interesse zu erfolgen hat, sind auch für Personenkontrollen von Relevanz: Sie legen fest, dass Kontrollen durchgeführt werden dürfen, wenn sie im konkreten Einzelfall nach einem objektiven Massstab ex ante tatsächlich zur polizeilichen Aufgabenerfüllung (d.h. insb. der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Verbrechensprävention und der Mitwirkung bei der Strafaufklärung) notwendig und zumutbar erscheinen sowie diskriminierungsfrei erfolgen. Dies bedeutet im Einzelnen Folgendes: Kontrollen, die nicht aus hinreichenden öffentlichen Interessen erfolgen, und sog. anlassfreie Kontrollen haben vor diesen Prinzipien keinen Bestand. Weiter hat die Polizei von mehreren zur Aufgabenerfüllung geeigneten Massnahmen stets diejenige zu treffen, welche eine einzelne Person und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Zudem darf der mit der polizeilichen Massnahme bewirkte Nachteil für Betroffene nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum angestrebten Erfolg stehen. Schliesslich dürfen weder die Selektionskriterien für eine Personenkontrolle, noch die Art ihrer Durchführung und die Entscheidung über weiterführende Massnahmen diskriminierend sein.
- Gestützt auf diese Grundsätze ergibt sich, dass bei der Auswahl der Personen, die kontrolliert werden sollen, im Einzelnen folgende Kriterien zu beachten sind (Selektionsermessen):
 - Faktoren wie Hautfarbe oder zugeschriebene Ethnie dürfen zwar Kriterien für Polizeihandeln sein, nie aber alleiniges oder auch primär ausschlaggebendes Kriterium. Vielmehr müssen zusätzlich objektive Faktoren wie Nähe zum Tatort, konkrete Ähnlichkeit mit einer gesuchten Person oder spezifische Ermittlungsergebnisse die Kontrolle gerade dieser Person im Einzelfall begründen können.
 - Fahndungs- oder Personenbeschreibungen dürfen sich nicht ausschliesslich auf die Hautfarbe oder zugeschriebene ethnische Zugehörigkeit stützen.
 - Erfahrungswerte der handelnden Polizeiangehörigen (z.B. bezüglich eines vermuteten Zusammenhangs zwischen Drogenhandel und Hautfarbe/zugeschriebener ethnischer Herkunft von Drogenhändlern) dürfen nicht alleinige Grundlage für die Auswahl der zu kontrollierenden Personen sein, sondern sie müssen sich objektivieren, d.h. auf benennbare und nachvollziehbare Kriterien stützen lassen. Kontrollen müssen

- auch diesfalls grundsätzlich verhaltens- und dürfen nicht merkmalszentriert sein, d.h. sie sollten sich nicht allein auf die Hautfarbe oder die zugeschriebene Ethnie stützen.
- Weiter ist es aufgrund des Diskriminierungsverbots unzulässig, bestimmte alltägliche Verhaltensmuster (Blick abwenden, Kopf senken) nur deshalb als verdächtig zu beurteilen, weil sie bei „ausländisch aussehenden“ Personen wahrgenommen werden.
 - Anlassfreie Personenkontrollen (um ihrer selbst willen) oder solche zur Erhöhung von „hits“ lassen sich im Einzelfall nicht auf sachliche Gründe abstützen und sind daher ebenso unzulässig wie breite und undifferenzierte Kontrollen etwa zur allgemeinen Quartierberuhigung.
- Die Erfahrungen ausländischer Polizeibehörden, die sich bereits seit Jahren intensiv mit racial/ethnic profiling befasst haben, verdeutlichen, dass die Faktoren zur Vermeidung von diskriminierenden Polizeikontrollen über weite Strecken deckungsgleich mit den Kriterien guter, d.h. effektiver Personenkontrollen, sind. So illustrieren Untersuchungen, dass mit konkreteren Vorgaben die Anzahl von Personenkontrollen deutlich gesenkt, der Anteil an Treffern aber erhöht werden konnte.

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

- *Dienstanweisungen*: Dienstanweisungen sollen sicherstellen, dass sich Polizeiangehörige an klaren und einheitlichen Kriterien orientieren können und grenzen daher den individuellen Ermessensspielraum ein. Die für Personenkontrollen einschlägigen Dienstanweisungen der StaPo Zürich betonen die Geltung des Verhältnismässigkeitsprinzips, nennen aber keine Kriterien für die Selektion zu kontrollierender Personen. Da diskriminierende Praktiken ihren Ursprung oftmals in verbreiteten Stereotypen haben, ist das Problem von diskriminierenden Personenkontrollen nicht nur auf der individuellen, sondern auch der institutionellen Ebene anzugehen: Regeln in Dienstanweisungen geben daher einerseits den handelnden Polizeiangehörigen konkrete und beispielhafte Anweisungen zur Vermeidung von Diskriminierungen, andererseits manifestieren sie auch eine klare diesbezügliche Haltung der Leitung der StaPo.
- *Polizei Ausbildung*: Die Aus- und Weiterbildung ist ein wichtiger Faktor zur Prävention von racial/ethnic profiling. Polizeiangehörige sind daher während ihrer Aus- und anlässlich kontinuierlicher, praxisnaher und adressatengerechter Weiterbildungen mit den Kriterien effektiver und diskriminierungsfreier Personenkontrollen vertraut zu machen.
- *Einführung von Quittungen*: In einigen Staaten wird gegenwärtig die Einführung von Quittungen getestet, d.h. angehaltenen bzw. kontrollierten Personen wird eine auf einem standardisierten Formular vermerkte Bestätigung abgegeben, welche Datum, Zeit, Ort und Grund der Personenkontrolle nennt. Damit soll die Qualität von Polizeikontrollen in Bezug auf Selektion und Kontrollablauf verbessert werden, was dazu beiträgt, racial/ethnic profiling zu verhindern. Gleichzeitig soll damit die Effizienz der Polizeiarbeit durch Vermeidung unnötiger Kontrollen erhöht werden. Weiter sollen Quittungen auch Funktionen in Bezug auf die Qualitätskontrolle und Selbstevaluation der Polizei erfüllen und schliesslich ganz allgemein die Transparenz polizeilichen Handelns verbessern und damit das Vertrauen in die Polizei erhöhen. Andererseits lässt sich nicht bestreiten, dass die Ausstellung von Quittungen den administrativen Aufwand erhöht. Da gegenwärtig noch kaum verlässliche Aussagen zur Wirkungsweise und Effektivität von Quittungen konkret im Hinblick auf racial/ethnic profiling gemacht werden können, emp-

fiehl die vorliegende Studie, die Auswirkungen von Quittungen z.B. anhand eines Pilotversuchs zu evaluieren.

- *Einsatz von Bodycams*: Das Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich führt gegenwärtig ein separates Projekt zu den gesetzlichen Grundlagen und zum Datenschutz im Hinblick auf die Verwendung von Bodycams durch, und der Stadtrat hat im Dezember 2016 ein Reglement über einen entsprechenden Pilotversuch erlassen. Die vorliegende Studie prüft daher diese umstrittene Massnahme nur cursorisch und spezifisch im Hinblick auf ihre Anwendung während Personenkontrollen. Bodycams scheinen bei Personenkontrollen tendenziell auf beiden Seiten deeskalierend zu wirken. Sie können zudem aufgrund der klaren optischen (und akustischen) Dokumentation auch zu einer reflektierteren Selektion führen, und sie können von der Polizei als Massnahme zur Praxisevaluation genutzt werden. Die Studie kommt zum Schluss, dass bei hinreichender gesetzlicher Grundlage, die etwa Datenschutzfragen oder Kennzeichnungspflichten regelt, ein Pilotversuch wertvolle Informationen im Hinblick auf die Vermeidung von racial/ethnic profiling liefern kann.
- *Rekrutierung und Diversität in der Polizei*: Die konkrete Handhabung von Polizeikontrollen steht in einem engen Zusammenhang mit der gelebten Polizeikultur. Die Studie regt in diesem Zusammenhang an, dass der Umgang mit Bevölkerungsminderheiten und Personenkontrollen insbesondere auch polizeiintern auf allen Hierarchieebenen transparent thematisiert und kritisch diskutiert wird. Nach Auffassung von Fachorganisationen kann etwa eine heterogene, namentlich auch Minderheiten entsprechend ihrer Bevölkerungszahl repräsentierende Zusammensetzung des Korps dazu beitragen, Stereotypen zu beseitigen und damit racial/ethnic profiling zu verhindern. Aus diesem Grund scheint etwa die gezielte Förderung der Anstellung von Personen mit Migrationshintergrund empfehlenswert.
- *Wissen verbessern*: Die hier empfohlenen Pilotversuche zu Quittungen und Bodycams haben das Potenzial, das Wissen der Polizei über die notwendigen Massnahmen zur Verbesserung und Effizienzsteigerung von Personenkontrollen zu vergrössern. Daneben sind aber verschiedene zur Bekämpfung von racial/ethnic profiling zentrale Faktoren noch unbekannt und Datenerhebungen in diesem Bereich wären, wie auch von internationalen Organisationen empfohlen, daher angezeigt und zur Eruiierung weiterer Massnahmen notwendig: Dazu zählen etwa Statistiken zu racial/ethnic profiling und zum Prozentsatz von Kontrollen bei dunkelhäutigen Personen in Relation zur Gesamtbevölkerung oder die Eruiierung der individuellen Haltung der Polizeiangehörigen gegenüber Minderheiten resp. Ausländerinnen und Ausländern.

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

I. EINFÜHRUNG

1. Auftrag und Untersuchungsgegenstand

Mit Postulat GR Nr. 2015/107 verlangte der Gemeinderat der Stadt Zürich die Verhinderung von auf „Racial Profiling“ basierenden Personenkontrollen. Mit einem zweiten Postulat GR Nr. 2015/216 wurde der Stadtrat aufgefordert, die Massnahme „Quittungsabgabe“ einer vertieften Prüfung zu unterziehen.

Ausgehend von diesen zwei Postulaten beabsichtigt das Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich im Rahmen des Projekts „Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern“ (PiuS) den Bereich „Personenkontrollen“ in einem Teilprojekt zu analysieren und mögliche Massnahmen zur Vermeidung von racial/ethnic profiling zu prüfen.

Der Bereich Polizei und Justiz des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SMKR) erhielt vom Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich den Auftrag, dieses Teilprojekt wissenschaftlich zu begleiten und eine juristische Studie zu racial/ethnic profiling bei Personenkontrollen zu verfassen. Die Studie soll dem Sicherheitsdepartement als Grundlage dienen, um weiteren Handlungsbedarf und angemessene Handlungsoptionen zu prüfen.

2. Vorgehen, Methodik und Aufbau

Eine sachgerechte Erfassung der Problematik von racial/ethnic profiling bei Personenkontrollen setzt neben einer Prüfung der einschlägigen Rechtsgrundlagen und Gerichtspraxis auch die Berücksichtigung der Alltagspraxis der Polizei sowie der Wahrnehmung der Bevölkerung als Ausgangslage voraus. Aus diesen Gründen und auf Wunsch des Auftraggebers wurden für die vorliegende Studie – obwohl für eine juristische Studie ungewöhnlich – vertrauliche Interviews sowohl mit Betroffenen, NGOs, der Ombudsfrau der Stadt Zürich und mit der Anwaltschaft als auch mit Angehörigen des Kadres der Stadtpolizei geführt. Ferner haben die Autorinnen und Autoren während mehrerer Nachteinsätze (formlose) Gespräche mit Polizistinnen und Polizisten geführt. All diesen Personen danken die Autorinnen und Autoren an dieser Stelle bestens für ihre Gesprächsbereitschaft und Kooperation. Aufgrund der Vertraulichkeit der Gespräche werden die im Text verwendeten Äusserungen von Interviewpartnern den einzelnen Personen in kodierter Weise zugeordnet (vgl. Anhang).

Eine Studienreise mit leitenden Mitarbeitern der Stadtpolizei Zürich an die mehrtägige Veranstaltung der Open Society Justice Initiative (OSJI) in Zusammenarbeit mit der West Midlands Police sowie dem Police and Crime Commissioner zum Thema *Stop and Search* in Birmingham ermöglichte es, weitere Erkenntnisse aus der Praxis zu gewinnen.

Diese Studie beginnt mit einer Klärung der Begriffe „Personenkontrolle“ und „racial/ethnic profiling“ (anschliessend Ziff. 3) und stellt im folgenden Abschnitt die relevanten rechtlichen Grundlagen zur Beurteilung von racial/ethnic profiling in knapper Form dar (Ziff. II bis IV). Weiter zeigt sie die Handlungsmöglichkeiten und Grenzen auf, die sich aus der kantonalen und kommunalen Gesetzgebung sowie aus dem übergeordneten Recht für die Praxis ergeben (Ziff. V sowie Ziff. VI). Ferner werden verschiedene begleitende Handlungsansätze beschrieben und bewertet (Ziff. VII und VIII). Ein eine Zusammenfassung der Studie und ein Fazit finden sich ganz zu Beginn der Studie.

3. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes und Ausgangslage

Die Begriffe „polizeiliche Personenkontrolle“ sowie „racial profiling“ und „ethnic profiling“ werden oft uneinheitlich verwendet und ihre Bedeutung ist teilweise umstritten. Nachfolgend werden diese Ausdrücke daher näher erläutert und geklärt, wie diese Begriffe in vorliegender Studie verwendet werden.

3.1 Begriff der Personenkontrolle¹

Eine *Personenkontrolle* kann mehrere polizeiliche Massnahmen beinhalten. Sowohl die kantonalen Polizeigesetze als auch Art. 215 StPO führen unter dem Begriff der *Personenkontrolle* die polizeilichen Massnahmen „*Anhaltung, Identitätskontrolle sowie Abklärung von allfälligen Fahndungen*“ auf.² Auch das Polizeigesetz des Kantons Zürich hält im Zusammenhang mit diesem Begriff fest, dass die Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine Person *anhalten*, deren *Identität feststellen* und *abklären darf*, ob nach ihr oder Gegenständen, die sie bei sich hat, *geahndet wird*.³ Massnahmen im Zusammenhang mit Personenkontrollen können sowohl präventiv zum Zwecke einer Gefahrenabwehr als auch repressiv im Hinblick auf eine Strafverfolgung bzw. Verbrechensaufklärung erfolgen. Der Übergang von Massnahmen zur allgemeinen Gefahrenabwehr zur konkreten Strafverfolgung ist allerdings fließend und eine Anhaltung lässt sich in der Praxis nur schwer einer Kategorie zuordnen, vielmehr kommt es häufig zu Mischformen.⁴

- Eine *Anhaltung* als Teil der Personenkontrolle ist die vorübergehende Hinderung einer Person an der weiteren Fortbewegung durch Zurückbehaltung an einem Ort.⁵ Die Anhaltung stellt die Vorstufe für jede weitere polizeiliche Massnahme dar und ist damit der erste Schritt innerhalb einer Personenkontrolle.⁶ Eine Anhaltung im rechtlichen Sinne liegt erst vor, wenn sie zur Durchführung einer weiteren polizeiliche Massnahme ergriffen wird, namentlich eine Identitätskontrolle, Befragung oder Durchsuchung. Eine Anhaltung zum Selbstzweck existiert nicht.⁷ Der Übergang von einem einfachen Gespräch zur eigentlichen Anhaltung kann fließend sein; von Anhaltung ist jedoch stets dann zu sprechen, wenn Personen nicht mehr frei sind, sich zu entfernen. Um ein informelles Ansprechen kann es sich handeln, wenn die Polizei bloss ein Gespräch führen möchte und bei der Kontaktaufnahme (noch) keine Absicht zum Ergreifen von weiteren Massnahmen hat. In einem solchen Fall steht es der betroffenen Person im Gegensatz zur Anhaltung (theoretisch) frei, sich zu entfernen und keine Auskunft zu erteilen.
- Die *Identitätsprüfung* zielt darauf ab festzustellen, ob die angehaltene Person z.B. rechtsgültig ausgeschrieben ist oder sich illegal in der Schweiz aufhält.⁸ Sie kann auch zur

¹ Personenkontrollen können auch bei Verkehrs- oder Grenzkontrollen stattfinden. Gegenstand der vorliegenden Studie sind jedoch einzig Personenkontrollen, die im Rahmen der Patrouillentätigkeit der Stadtpolizei Zürich erfolgen.

² Art. 215 Abs. 1 StPO sowie u.a. Art. 21a PolG/SH, Art. 27 PolG/BE oder § 34 f. PolG/BS; vgl. zum Ganzen TIEFENTHAL, S. 407 f., sowie ALBERTINI/ARMBRUSTER [Art. 215 StPO], N 1.

³ § 21 Abs. 1 PolG/ZH.

⁴ TIEFENTHAL, S. 406; ALBERTINI/ARMBRUSTER [Art. 215 StPO], N 5; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 55 Rz. 11, m.w.H.

⁵ ALBERTINI/ARMBRUSTER [Art. 215 StPO], N 2; TIEFENTHAL, S. 402.

⁶ TIEFENTHAL, S. 403 f.

⁷ Vgl. zum Ganzen ALBERTINI/ARMBRUSTER [Art. 215], N 1, 15; m.w.H. sowie TIEFENTHAL, S. 403 f.

⁸ MOHLER, Rz. 878.

sonstigen polizeilichen Aufgabenerfüllung erfolgen, z.B. im Rahmen der Amts- und Vollzugshilfe oder um vorsorglich Rechte zwischen Privaten zu sichern (vgl. § 6 und 7 PolG ZH). Bei der Identitätsfeststellung werden die Personalien erhoben, auf ihre Richtigkeit hin überprüft und allenfalls mit vorhandenem Datenbestand (sog. Datenabfrage) abgeglichen.⁹ Die angehaltene Person ist verpflichtet, bei der Feststellung ihrer Identität mitzuwirken, d.h. Angaben zu ihren Personalien zu machen und mitgeführte Dokumente vorzulegen.¹⁰ Gesetzlich besteht jedoch keine allgemeine Pflicht, einen Ausweis auf sich zu tragen.¹¹ Ausnahmen davon bilden spezialgesetzliche Regelungen wie z.B. Art. 10 SVG.

- Ist die *Feststellung der Personalien an Ort und Stelle nicht möglich*, weil z.B. Zweifel an der Richtigkeit der Angaben oder Ausweispapiere besteht oder zur Identifizierung erkenntnisdienliche Massnahmen (z.B. Abnahme von Fingerabdrücken) erforderlich sind, darf die angehaltene Person zum Zwecke der Identitätsprüfung auch für eine kurze Zeit auf den *Polizeiposten verbracht werden*.¹²
- Die angehaltene Person ist verpflichtet, *Gegenstände vorzulegen und Behältnisse oder Fahrzeuge zu öffnen*, wenn abgeklärt werden soll, ob nach Gegenständen im Gewahrsam der angehaltenen Person gefahndet wird oder ob sie sonst im Besitz von unrechtmässigem Gut wie illegalen Betäubungsmitteln ist.¹³
- Die Verpflichtung der angehaltenen Person, sowohl bei der Identitätsprüfung als auch bei den Abklärungen über die Gegenstände in ihrem Besitz *mitzuwirken*, berechtigt gleichzeitig die Polizei, die Person und die von ihr mitgeführten Gegenstände im Weigerungsfall zu *durchsuchen*.¹⁴ Art. 215 StPO und einige kantonale Polizeigesetze führen daher die Durchsuchung explizit als mögliche polizeiliche Massnahme im Rahmen der Personenkontrolle auf.¹⁵

Für diese Studie interessieren im Weiteren nicht die polizeilichen Massnahmen an sich, sondern die *Selektionskriterien*, nach welchen Personen im öffentlichen Raum *angehalten* bzw. daran *anknüpfende Massnahmen ergriffen werden*.

3.2 Begriff racial und ethnic profiling

Als Profiling in dem für diese Studie relevanten Sinn gilt die Zuordnung bestimmter Merkmalskategorien wie z.B. Geschlecht oder Alter¹⁶ und die auf diesen Merkmalen basierende Anordnung staatlicher Massnahmen gegenüber einer Person. Von racial/ethnic profiling ist die Rede, wenn polizeiliche Massnahmen *allein* oder *primär* gestützt auf Merkmale wie Hautfarbe oder (zuge-

⁹ TIEFENTHAL, S. 403; MOHLER, Rz. 878.

¹⁰ § 21 Abs. 2 PolG/ZH.

¹¹ BGE 136 I 87 E. 5.3; BGE 109 Ia 146 E. 4b.

¹² § 21 Abs. 3 PolG/ZH; so auch TIEFENTHAL, S. 403; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 55 Rz. 11; BGE 109 Ia 146 E. 5a.

¹³ Vgl. z.B. § 35 und § 36 PolG/ZH.

¹⁴ ALBERTINI/ARMBRUSTER [Art. 215 StPO], N 16; siehe dazu auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 55 Rz. 16 f.

¹⁵ Vgl. Art. 215 Abs. 2 StPO sowie z. B. Art. 21a PolG/SH, § 22 Abs. 2 PolG/ZH; zur Durchsuchung siehe auch Stadtpolizei Zürich, Dienstanweisung 6105 vom 5.1.2009, Ziff. 6.2.

¹⁶ HUMANRIGHTS.CH, Rassistisches Profiling: Begriff und Problematik, abrufbar unter <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/rassismus/rassistisches-profiling/begriff/> (20.01.2016); ESPAHANGIZI KIJAN ET AL., Racial/Ethnic Profiling. Institutioneller Rassismus – kein Einzelfallproblem, S. 4 f, abrufbar unter www.humanrights.ch/upload/pdf/160602_rac_profiling_stellungnahme_wissenschaftler_innen.pdf (20.01.2017).

schriebene) Rasse, Ethnie, Religion, Herkunft und Nationalität einer Person vorgenommen werden, ohne dass zusätzliche sachliche Gründe wie etwa spezifisches Verhalten einer Person oder konkrete Ermittlungsergebnisse vorliegen.¹⁷ Bei Profiling im Zusammenhang mit Personenkontrollen im öffentlichen Raum geht es namentlich um Selektionskriterien aufgrund *stereotyper Zuschreibungen, die gestützt auf äusserliche Merkmale erfolgen* (Hautfarbe, vermutete ethnische Zugehörigkeit und ähnliches). Die National Policing Improvement Agency (NPIA) definiert racial/ethnic profiling in Anlehnung an die Rechtslage im Vereinigten Königreich als „die Verwendung rassischer, ethnischer, religiöser oder sonstiger Stereotypen anstelle des individuellen Verhaltens bzw. konkreter Ermittlungserkenntnisse als Grundlage für operative oder investigative Entscheidungen [...]“.¹⁸ Auch wenn nicht einzig die Hautfarbe oder (zugeschriebene) Rasse oder Ethnie, sondern auch Merkmale wie Geschlecht, religiöse Herkunft oder Alter einer Person Gegenstand von Profiling im oben genannten Sinne sein können, erscheint in Anbetracht dessen, dass es sich um die Hauptanwendungsfälle handelt, der Begriff racial/ethnic profiling für die dargestellte Problematik treffend.

Da gemäss dieser Definition die Anknüpfung einer staatlichen Massnahme an diese Merkmale ohne oder ohne gewichtige zusätzliche sachliche Gründe erfolgt und diese Merkmale verpönte Eigenschaften im Sinne des Diskriminierungsverbotes (vgl. hierzu unten Ziff. II.3) darstellen, bewirkt racial/ethnic profiling per Definition eine Form von Diskriminierung. Die Bezeichnung „diskriminierendes ethnisches Profiling“, wie es die Grundrechteagentur der EU (FRA) verwendet,¹⁹ ist daher irreführend, weil sie den Anschein erweckt, dass es auch ein gerechtfertigtes racial/ethnic profiling geben kann.²⁰

Racial/ethnic profiling kann bei der Wahrnehmung jeglicher Strafverfolgungs- und Sicherheitsaufgaben der Polizei stattfinden.²¹ Bei Personenkontrollen kann jede Massnahme, die im Rahmen der Kontrolle getroffen wird, auf racial/ethnic profiling beruhen, d.h. von der Entscheidung eine Person anzuhalten bis hin zur Art der Durchführung aller polizeilichen Handlungen nach einer Anhaltung.²²

Eine Studie von OSJI hat aufgezeigt, dass racial/ethnic profiling auf Stufe der einzelnen Polizeiangehörigen oft ohne explizite Absicht zur Diskriminierung bzw. Benachteiligung oder aus Feindseligkeit erfolgen, sondern vielmehr aus unreflektierter Stereotypisierung.²³ Ein institutionelles Problem liegt indes nicht nur vor, wenn racial/ethnic profiling explizit institutionell verankert ist (z.B. in Dienstbefehlen), sondern bereits dann, wenn die Polizei nicht die nötigen Vorkehrungen

¹⁷ OSJI [Good Practices], S. 17; ähnliche Definition auch von ECRI [GPR Nr. 11], Glossary: „Racial profiling [is t]he use by the police, with no objective and reasonable justification, of grounds such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin in control, surveillance or investigation activities“ sowie auch von ENAR, S. 2: „Ethnisches Profiling wird dahingehend definiert, dass Polizei-, Sicherheits-, Einwanderungs- und Zollbeamte ihr Handeln, soweit es in ihrem Ermessen steht, auf allgemeine Kriterien wie Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Religion und nationale Herkunft einer Person, statt auf ihr Verhalten und objektive Beweise als Verdachtsmomente gründen.“

¹⁸ NPIA, Practice Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism, abrufbar unter https://www.whatdotheyknow.com/request/35036/response/88208/attach/4/Stop_Search_Sec_442.pdf (14.11.2016), S. 14, übersetzt von FRA [Profiling], S. 51.

¹⁹ FRA [Profiling], S. 15.

²⁰ So auch OSJI [Good Practices], S. 19.

²¹ FRA [Profiling], S. 11.

²² Zum Ganzen OSJI [International Standards], S. 4.

²³ OSJI [Good Practices], S. 17 f.; siehe auch HUMANRIGHTS.CH, Rassistisches Profiling: Begriff und Problematik, mit weiteren Hinweisen, abrufbar, unter <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/rassismus/rassistisches-profiling/begriff/> (22.11.2016).

trifft, um rassistisches Profiling zu verhindern. Zudem können bestehende rassistische Stereotypen innerhalb eines Polizeikorps auch durch informelle Kommunikation gestärkt und verfestigt werden.²⁴

3.3 Auseinandersetzungen um racial profiling in Zürich

In der Stadt Zürich fanden in den letzten Jahren Vorwürfe von racial/ethnic profiling ein grosses mediales Echo.²⁵ Gegenüber dem Autorenteam berichteten sowohl Vertreterinnen und Vertreter von NGOs wie auch Betroffene von ihrer Einschätzung, dass insbesondere dunkelhäutige Personen sehr häufig kontrolliert würden. Diese Gesprächspartner bezeichneten racial/ethnic profiling als institutionelles Problem. Sie betonten dabei verschiedentlich, dass das Verhalten der einzelnen Angehörigen des städtischen Polizeikorps sehr unterschiedlich sei und es sich wohl nur in den seltensten Fällen um bewussten bzw. absichtlichen Rassismus handle.²⁶ Auch einzelne Angehörige der Stadtpolizei wollten in Interviews und Gesprächen mit den Autorinnen und Autoren dieser Studie zumindest nicht ausschliessen, dass racial/ethnic profiling auch in der Stadt Zürich vorkommen könne. Diese Stimmen betrachten solches Verhalten aber mehrheitlich nicht als institutionell bedingt, sondern als klares Fehlverhalten einzelner Polizistinnen und Polizisten.²⁷

Wie weit diese Wahrnehmungen der verschiedenen Akteure die tatsächlichen Gegebenheiten widerspiegeln, muss vorliegend offen bleiben; gesicherte Daten zur Phänomenologie und empirische Untersuchungen fehlen bislang. Auch eine gerichtliche oder behördliche Feststellung der Unrechtmässigkeit einer Personenkontrolle wegen racial/ethnic profiling ist in der Schweiz soweit ersichtlich noch nie erfolgt.

II. GRUND- UND MENSCHENRECHTLICHE STANDARDS FÜR PERSONENKONTROLLEN

1. Verpflichtung zur Einhaltung der verfassungs- und konventionsrechtlichen Grundsätze

Racial/ethnic profiling bei polizeilichen Personenkontrollen wird durch keine verfassungs- oder menschenrechtliche Vorgabe explizit verboten. Racial/ethnic profiling steht aber im Widerspruch zu zahlreichen grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen.

Klare Grenzen zulässiger Personenkontrollen statuiert einerseits das Diskriminierungsverbot, das auf Bundesebene in Art. 8 Abs. 2 Bundesverfassung (BV), aber auch auf internationaler Ebene verankert ist.²⁸ Polizeiliche Anhaltungen, Identitätskontrollen und Durchsuchungen können ande-

²⁴ HUMANRIGHTS.CH, Rassistisches Profiling: Begriff und Problematik, a.a.O.

²⁵ Yassine Chikhaoui, ehemaliger Fussballspieler des Fussballclubs Zürich, dazu KELLER CHRISTOPH, „Racial Profiling“: Dunkle Haut ist verdächtig, abrufbar unter <http://www.srf.ch/kultur/gesellschaft-religion/racial-profiling-dunkle-haut-ist-verdaechtig> (23.11.2016); Mohamed Wa Baile, dazu HEROLD RICHARD, Hautfarbe als Handicap – der tägliche Kampf des Mohamed Wa Baile, abrufbar unter www.srf.ch/kultur/gesellschaft-religion/hautfarbe-als-handicap-der-taegliche-kampf-des-mohamed-wa-baile (23.11.2016).

²⁶ NGO Angehörige/-r 2; NGO Angehörige/-r 3; NGO Angehörige/-r 4; NGO Angehörige/-r 5; betroffene Person 1; betroffene Person 2; betroffene Person 3.

²⁷ Korpsmitglied StaPo ZH 1; Korpsmitglied StaPo ZH 3; Korpsmitglied StaPo ZH 4.

²⁸ Art. 14 EMRK, Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I, Art. 2 Abs. 1 und Art. 26 UNO-Pakt II und Rassendiskriminierungskonvention.

rerseits auch diverse andere Grund- und Menschenrechte tangieren: Dazu zählen etwa die Rechte auf Bewegungsfreiheit²⁹, auf Freiheit und Sicherheit³⁰, auf Privatleben bzw. Privatsphäre³¹, sowie die Religions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit³².

Nebst verfassungs- und menschenrechtlichen Verpflichtungen sind für die Thematik dieser Studie zudem Leitlinien und Empfehlungen internationaler Organe zu berücksichtigen. Diese äussern sich teilweise explizit zu racial/ethnic profiling. Von Relevanz sind insbesondere die Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)³³, des Menschenrechtskommissars des Europarates³⁴, des UNO-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung (CERD)³⁵, sowie des UNO-Sonderberichterstatters zu zeitgenössischen Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz³⁶.

Das übergeordnete Bundesrecht und internationale Übereinkommen definieren damit den Rahmen rechtmässiger Personenkontrollen. Sie sind für alle polizeilichen Akteure auf Bundes-, kantonaler und kommunaler Ebene verbindlich. Sie verpflichten den Staat einerseits dazu, diskriminierende Personenkontrollen zu unterlassen. Andererseits auferlegen sie ihm auch die Pflicht, aktiv gegen dieses Phänomen vorzugehen: Zu den gebotenen Massnahmen zählen Weiterbildungsmassnahmen, die Etablierung wirksamer Beschwerdemechanismen und die Ergreifung präventiver Massnahmen zum Schutz vor racial/ethnic profiling. Gefordert ist schliesslich auch, dass der Gesetzgeber klare Vorgaben zu den Voraussetzungen und den Rahmenbedingungen zulässiger polizeilicher Personenkontrollen macht.

Nachfolgend werden die relevanten Grund- und Menschenrechte und ihre spezifische Bedeutung bei Personenkontrollen kursorisch dargestellt.

2. Freiheitsrechte und Personenkontrollen

Personenkontrollen, d.h. die Anhaltung und Identitätskontrolle, Fahndungsabgleichung und/oder Durchsuchung einer Person und ihrer Effekten, tangieren regelmässig – in unterschiedlicher Intensität³⁷ – Grund- und Menschenrechte und namentlich die Bewegungsfreiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV³⁸ sowie die informationelle Selbstbestimmung³⁹ und das Recht auf Privatsphäre⁴⁰ der

²⁹ Art. 10 Abs. 2 BV, Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II.

³⁰ Art. 10 Abs. 2 BV, Art. 5 EMRK, Art. 9 UNO-Pakt II.

³¹ Art. 13 Abs. 2 BV, Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II.

³² Art. 15 f. und 22 BV, Art. 9 f. EMRK, Art. 18 f. UNO-Pakt II, Art. 5 lit. d RDK.

³³ ECRI [GPR Nr. 11]; individuelle Empfehlungen in Berichten über die Schweiz, z.B. in ECRI [2009] und ECRI [2014].

³⁴ Z.B. Menschenrechtskommissar des Europarates: „Racial and religious profiling must not be used in the combat against terrorism“, (viewpoint) vom 29.05.2007; „Stop and searches on ethnic and religious grounds are not effective“, (viewpoint) vom 20.07.2009.

³⁵ Z.B. CERD [General Recommendation Nr. 31]; CERD [General Recommendation Nr. 34]; spezifisch für die Schweiz u.a. CERD [2008] oder CERD [2014].

³⁶ Siehe etwa Report des Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, UN Doc. A/HRC/29/46, 20.04.2015.

³⁷ Gemäss MOHLER, Rz. 902, gilt die reine Informationsbeschaffung wie die Aufnahme von Personendaten und die Abgleichung mit Dateibeständen als nicht schwerwiegend grundrechtseingreifend, die Anhaltung (und Abklärung auf der Wache), die vorläufige Festnahme, Abtasten, Kleider- und Effektdurchsuchung als intensiver eingreifend.

³⁸ Siehe dazu BGE 136 I 87 E. 5 S. 100 ff.; eine polizeiliche Personenkontrolle kann von einer kurzen Anhaltung mit Befragung von wenigen Minuten bis hin zu einem längeren Zurückbehalten einer Person reichen, in welcher sie Durchsuchungen und Abklärungen über sich ergehen lassen muss.

von solchen Massnahmen betroffenen Personen. Solche Eingriffe in grund- und menschenrechtlich geschützte Positionen sind nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.

Keine Verletzung eines Freiheitsrechts liegt nach Art. 36 BV vor, wenn solche Eingriffe gesetzlich vorgesehen sind, ein öffentliches Interesse verfolgen und verhältnismässig sind. Für die Feststellung der Verhältnismässigkeit muss der Eingriff geeignet und notwendig sein, um das zulässige öffentliche Interesse zu erreichen. Weiter hat dieser Eingriff zumutbar zu sein. Das Vorliegen dieses Elements wird mittels einer Güterabwägung geprüft: Zumutbar ist ein Eingriff, wenn das damit verfolgte öffentliche Interesse, im Kontext dieser Studie regelmässig die Erfüllung von Polizeiaufgaben im Sinne der Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit, schwerer wiegt als die Wirkung des Eingriffs auf die privaten Grundrechtsinteressen der betroffenen Person.

Selbst wenn sich eine gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse allenfalls auch bei Personenkontrollen basierend auf racial/ethnic profiling finden liessen, genügen derartige polizeiliche Massnahmen den Vorgaben des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht:

Beispiele von ausländischen Polizeibehörden illustrieren, dass die Polizei bei Massnahmen wie Personenkontrollen mehr „Treffer“ verbuchen kann, wenn sie sich nicht ausschliesslich oder primär durch äussere Merkmale wie Hautfarbe oder (zugeschriebene) Rasse bzw. ethnische Zugehörigkeit leiten lässt.⁴¹ Weiter kann ein auf racial/ethnic profiling beruhendes polizeiliches Verhalten auch bewusst von Personen genutzt werden, die keine besonderen äusseren Merkmale aufweisen und dadurch nicht in den Fokus der Polizei geraten, um unentdeckt Straftaten zu verüben. Mit anderen Worten sind Massnahmen basierend ausschliesslich oder primär auf den Kriterien Rasse oder Ethnie regelmässig nicht geeignet zur Erreichung des öffentlichen Interesses. Zudem stellen sie infolge ihrer geringen „Zielgenauigkeit“ und damit der Tangierung der Rechte eines unnötig grossen Personenkreises auch nicht das mildeste Mittel zur Erreichung dieses Interesses dar. Sie sind damit nicht notwendig. Schliesslich ist unter Beachtung des Kriteriums der Zumutbarkeit auch die belastende Wirkung von racial/ethnic profiling für die betroffenen Personen von Relevanz. Selbst wenn eine Personenkontrolle höflich und respektvoll erfolgt, kann sie – wenn die Person die Erfahrung wiederholter Kontrollen gemacht hat – bei der betroffenen Person ein Gefühl der Erniedrigung, der Nicht-Zugehörigkeit oder des Misstrauens hervorrufen.⁴²

Aus der Verpflichtung heraus, Private vor Eingriffen in ihre Grund- und Menschenrechte zu schützen, kommt dem Staat auch die Pflicht zu, entsprechende gesetzliche Bestimmungen zu

³⁹ Die Erhebung, Aufbewahrung und Bearbeitung von personenbezogenen Daten greifen in das Recht auf Geheimnissphäre bzw. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein (BGE 128 II 259 E. 3.2 S. 268 mit Hinweis). Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Art. 13 Abs. 2 BV (bzw. in Art. 8 EMRK) sichert Privatpersonen die Herrschaft über ihre personenbezogenen Daten zu (BGE 138 II 346 E. 8.2 S. 360); jede Person besitzt die Freiheit, zu bestimmen, ob und zu welchem Zweck Informationen über sie erhoben, bearbeitet und gespeichert werden (BGE 140 I 2 E. 8 S. 22 f.).

⁴⁰ Das Recht auf Privatleben bzw. Privatsphäre schützt sowohl die physische als auch psychische Integrität sowie die Identität einer Person. Die im Rahmen einer Personenkontrolle vorgenommenen Durchsuchungen an einer Person oder an Gegenständen, die sie mit sich führt, tangieren die Privatsphäre dieser Person (EGMR, *Gillan und Quinton gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 4158/05, 12.01.2010, Rz. 61). Personenkontrollen in der Öffentlichkeit können zudem zu einer Stereotypisierung einer bestimmten Minderheitengruppe führen. Dies hat einen negativen Einfluss auf den Selbstwert und damit die Identität der betroffenen Person (OSJI [International Standards], S. 16). Der EGMR betont weiter, dass bei Durchsuchungen in der Öffentlichkeit der Eingriff zusätzlich durch die Elemente der Demütigung und Beschämung verstärkt werden können (EGMR, *Gillan und Quinton gegen Vereinigtes Königreich*, a.a.O., Rz. 63 f.).

⁴¹ OSJI [Good Practices], S. 14.

⁴² HUMANRIGHTS.CH, Rassistisches Profiling: Begriff und Problematik, abrufbar unter <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/rassismus/rassistisches-profiling/begriff/> (22.11.2016); GRAF, S. 63, ebenfalls bestätigt von betroffene Person 1; betroffene Person 2 sowie betroffene Person 3.

erlassen. Es müssen daher normative Grundlagen geschaffen werden, welche die Gefahr minimieren, dass sich polizeiliches Handeln auf verpönte Merkmale stützt, und die zu diesem Zweck klare Leitlinien setzen.⁴³ Zur Verhinderung von racial/ethnic profiling ist daher die Eingrenzung des Ermessens der Behörden wichtig. Racial/ethnic profiling wird begünstigt, wenn der Polizei ein zu weites Ermessen eingeräumt wird, ob, wann und unter welchen Voraussetzungen sie eine Person anhalten bzw. kontrollieren oder durchsuchen kann.⁴⁴ Der EGMR verlangt etwa spezifisch für Durchsuchungen eine gesetzliche Grundlage, welche den Ermessensspielraum klar umschreibt und angemessene Vorkehrungen zum Schutz vor Missbrauch vorsieht.⁴⁵ Namentlich sollte die gesetzliche Grundlage sicherstellen, dass bei Durchsuchungen die Würde einer Person gewahrt und das Einverständnis wo möglich auf geeignete Weise eingeholt wird.⁴⁶

3. Diskriminierungsverbot und Personenkontrollen

Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 14 EMRK sowie weitere internationale Übereinkommen untersagen Diskriminierungen. Eine Diskriminierung liegt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird. Hautfarbe, (zugeschriebene) Rasse⁴⁷ und Ethnie, Religion oder Herkunft sind Merkmale, die einen wesentlichen, nicht oder nur schwer verzicht- oder änderbaren Bestandteil der Identität einer Person ausmachen. Ungleichbehandlungen von Personen aufgrund eines dieser Kriterien stellen eine Diskriminierung dar, wenn sie ohne hinreichende sachliche und vernünftige Gründe erfolgen.⁴⁸ Sowohl das CERD als auch das ECRI stellen explizit fest, dass racial/ethnic profiling das Diskriminierungsverbot verletzt.⁴⁹ Racial/ethnic profiling bei Personenkontrollen erfolgt im Allgemeinen in der Form der direkten Diskriminierung, wenn Personen gezielt wegen eines verpönten Unterscheidungsmerkmals für Personenkontrollen ausgewählt werden. Ausnahmsweise kann es sich aber auch um eine sog. indirekte Diskriminierung handeln, wenn vordergründig neutrale Massnahmen, wie Personenkontrollen etwa in der Nähe einer Moschee oder eines Versammlungslokals einer Exilgemeinschaft, Personen einer bestimmten Religionszugehörigkeit oder Angehörige einer Minderheit weit stärker tangieren als die übrige Bevölkerung und dafür keine objektiven Gründe vorliegen.⁵⁰

⁴³ EGMR [Grosse Kammer], *Aksu gegen Türkei*, Nr. 4149/04, 15.03.2012; ähnlich auch ECRI [GPR Nr. 11], Rz. 5: „[States have t]o ensure that legislation prohibiting direct and indirect racial discrimination cover the activities of the police“.

⁴⁴ OSJI [International Standards], S. 15; OSJI [Study], S. 17.

⁴⁵ EGMR, *Gillan und Quinton gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 4158/05, 12.01.2010, Rz. 87.

⁴⁶ EGMR, *Wainwright gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 12350/04, 26.09.2006.

⁴⁷ Der Begriff „Rasse“ findet sich als verpöntes Diskriminierungsmerkmal sowohl in der Bundesverfassung wie in verschiedenen Menschenrechtsverträgen. Er ist damit ein Rechtsbegriff. Es ist aber allgemein anerkannt, dass es sich bei „Rasse“ nicht um ein biologisches Kriterium, sondern um eine soziale Konstruktion handelt. Das Verbot der Rassendiskriminierung untersagt damit ein staatliches Verhalten, das aufgrund vermeintlicher oder zugeschriebener Merkmale von Angehörigen einer angeblichen Rasse Unterscheidungen trifft.

⁴⁸ BGE 139 I 169 E. 7 S. 174 f.; 132 I 49 E. 8.1; KÄLIN/KÜNZLI, Rz. 984 f.

⁴⁹ ECRI [GPR Nr. 11], Rz. 27 ff.; CERD, u.a. in Concluding Observations on the seventh to ninth periodic reports of Switzerland, CERD/C/CHE/CO/7-9, Ziff. 4.

⁵⁰ Anderer Meinung OSJI [International Standards], S. 19. Zur indirekten Diskriminierung siehe auch EGMR [Grosse Kammer], *D.H. u.a. et al. gegen Tschechien*, Nr. (GC, 57325/00), 13.11.2007, Rz. 184.

Wie oben festgestellt,⁵¹ liegt racial/ethnic profiling per Definition erst vor, wenn Massnahmen diskriminierend, d.h. ohne objektive Gründe erfolgen.⁵² Eine polizeiliche Massnahme, die sich zwar (auch) auf von den Polizeibehörden wahrgenommene Merkmale wie Hautfarbe, (zugeschriebene) Rasse bzw. Ethnie oder Herkunft stützt, kann rechtmässig sein und damit kein Fall von racial/ethnic profiling darstellen, wenn rechtfertigende Gründe vorliegen, d.h. die Kontrolle nicht primär oder exklusiv aus diesen Gründen erfolgt, sondern zumindest primär aufgrund von anderen objektiven Motiven.⁵³ Ob solche rechtfertigenden Gründe gegeben sind, muss aber nach Ansicht der ECRI so strikt wie möglich beurteilt werden.⁵⁴ Der EGMR hielt im Fall *Timishev gegen Russland*, seinem bisher einzigen Fall zur Thematik, explizit fest, dass racial/ethnic profiling eine Praxis sei, die Menschen ausschliesslich oder zu einem wesentlichen Teil basierend auf den Merkmalen Hautfarbe, (zugeschriebene) Ethnie bzw. Rasse, Religion oder Herkunft unterschiedlich behandle. Dies lasse sich in einer zeitgemässen, demokratischen Gesellschaft, die auf den Prinzipien des Pluralismus und Respekts für verschiedene Kulturen beruhe, in keinem Fall objektiv rechtfertigen und stelle folglich eine Diskriminierung dar.⁵⁵ In ähnlicher Weise betont auch die ECRI, dass sich die polizeiliche Berücksichtigung von verpönten Merkmalen u.a. bei Kontrollen selbst dann nicht rechtfertigen lasse und eine Diskriminierung darstelle, wenn ein lediglich *abstrakt* legitimes Ziel verfolgt werde, wie zum Beispiel die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Verhütung von Straftaten.⁵⁶

Auf kantonaler Ebene legt Art. 11 Abs. 2 KV/ZH fest, dass niemand „wegen der Herkunft, der Rasse, [...] der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung [...]“ diskriminiert werden darf. Dieses Diskriminierungsverbot knüpft inhaltlich und formal an Art. 8 Abs. 2 BV an.⁵⁷ Die Aufzählung der verdachtsbegründenden Merkmale ist dabei, gleich wie in der Bundesverfassung, nicht abschliessend.

III. STRAFRECHTLICHE KONSEQUENZEN FÜR POLIZEIANGEHÖRIGE?

Polizistinnen und Polizisten können sich strafbar machen, wenn sie auf racial/ethnic profiling beruhende Personenkontrollen durchführen. Nebst Ehrverletzungsdelikten nach Art. 174 ff. StGB kann der Straftatbestand der Rassendiskriminierung nach Art. 261^{bis} StGB⁵⁸ einschlägig sein. Dessen *objektiver Tatbestand* ist erfüllt, wenn jemand „öffentlich durch Wort, [...] Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert“. Es ist zumindest nicht auszuschliessen, dass eine Personenkontrolle in einer

⁵¹ Siehe oben, Ziff. I.3.2.

⁵² ECRI [GPR Nr. 11], Rz. 1: „[Racial profiling is t]he use by the police with no objective and reasonable justification, of grounds such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin in control, surveillance or investigation activities“.

⁵³ Vgl. ECRI [GPR Nr. 11], Rz. 28.

⁵⁴ ECRI [GPR Nr. 11], Rz. 28, 30.

⁵⁵ EGMR, *Timishev gegen Russland*, Nr. 55762/00, 55974/00, 13.12.2005, Rz. 58.

⁵⁶ ECRI [GPR Nr. 11], Rz. 29; auch der Menschenrechtskommissar des Europarates betont, dass ein Profiling von Muslimen oder Personen aus dem Nahen Osten bei der Bekämpfung von Terrorismus inakzeptabel sei und Art. 14 EMRK zu verletzen drohe. Er empfahl den Mitgliedstaaten, eine effektive, auf individuelle Handlungen und Erfahrungen basierende Polizeimethode zu entwickeln, „Racial and religious profiling must not be used in the combat against terrorism“, (viewpoint) vom 29.05.2009.

⁵⁷ BIAGGINI [Art. 11 KV/ZH], N. 1.

⁵⁸ Ausführlich zur Rassendiskriminierung nach Art. 261^{bis} StGB siehe NIGGLI.

belebten Umgebung den objektiven Tatbestand erfüllt, wenn Kriterien wie etwa die Hautfarbe sowohl klar ersichtlicher, exklusiver Anlass für die Selektion einer zu kontrollierenden Person als auch für die herabwürdigende Art ihrer Durchführung sind.

Diskriminierende Personenkontrollen können auch den Straftatbestand des Amtsmissbrauchs erfüllen. Art. 312 StGB schreibt vor, dass „Mitglieder einer Behörde oder Beamte, die ihre Amtsgewalt missbrauchen, um sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen oder einem andern einen Nachteil zuzufügen, [...] mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft [werden]“. Laut der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist der sehr allgemein umschriebene Straftatbestand des Amtsmissbrauchs auf Mitglieder einer Behörde oder Beamte einzuschränken, welche die ihnen aufgrund ihres Amtes verliehenen Machtbefugnisse unrechtmässig anwenden.⁵⁹ Sowohl ein rechtsgestaltender Akt, für den die erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, als auch die Anwendung unzulässigen Zwangs, wo er nicht geschehen dürfte, kann einen Missbrauch der Amtsgewalt darstellen.⁶⁰ Amtspflichten ergeben sich namentlich aus Verfassungs- und Gesetzesrecht, was die Einhaltung der Grundrechte mit einschliesst. Eine diskriminierende Anordnung von Zwangsmassnahmen durch ein Mitglied einer Behörde oder eine Beamtin bzw. einen Beamten kann somit grundsätzlich den *objektiven Tatbestand* des Amtsmissbrauchs erfüllen.⁶¹ Zudem liegt Amtsmissbrauch auch vor, wenn der Täter oder die Täterin unverhältnismässige Mittel einsetzt.⁶² Dieser objektive Tatbestand kann damit erfüllt sein, wenn eine Polizistin bzw. ein Polizist eine Personenkontrolle durchführt, ohne dass dafür die verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind.⁶³

Ferner muss der *subjektive Tatbestand* erfüllt sein: Die Polizistinnen und Polizisten müssen sich sowohl ihrer Sondereigenschaft als Träger von Hoheitsgewalt wie auch der Tatsache bewusst sein, dass sie ihre Amtsgewalt missbräuchlich, d.h. rechtswidrig, einsetzen. Zusätzlich ist der subjektive Tatbestand nur erfüllt, wenn eine materielle oder immaterielle Vorteils- oder Benachteiligungsabsicht vorliegt, wobei Eventualvorsatz genügt. Dabei müssen auch die Nachteile unrechtmässig sein.⁶⁴ Strafbar wären etwa Personenkontrollen, die mit der Absicht geschehen, bei einer Person massiven Ärger auszulösen, ihr einen Denkartikel zu verpassen oder ihr Ansehen zu schädigen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die grosse Mehrheit der Polizeiangehörigen die Grenzen zulässiger Personenkontrollen kennt oder kennen müsste. Meist dürfte allerdings keine Benachteiligungsabsicht vorliegen. Auch wenn sich Kontrollen *einzig* etwa auf das Merkmal Hautfarbe oder vermutete/zugeschriebene ethnische Zugehörigkeit abstützen, ist die Strafbarkeit somit nur gegeben, soweit auch eine Benachteiligungsabsicht vorliegt. Dass sich das Verhalten der Polizeiangehörigen auf Stereotypen und Pauschalisierungen stützt, genügt für sich genommen für die Strafbarkeit nicht.

Dass sich Polizeiangehörige bei stereotypisierenden Kontrollen ohne Benachteiligungsabsicht nicht strafbar machen, bedeutet allerdings nicht, dass eine entsprechende Personenkontrolle auch nach *verwaltungsrechtlichen bzw. verfassungsrechtlichen Massstäben* zulässig wäre. Eine

⁵⁹ BGE 114 IV 41 E. 2; BGE 113 IV 29 E. 1; BGE 108 IV 48 E. 1.

⁶⁰ STRATENWERTH/WOHLERS, N 2.

⁶¹ HEIMGARTNER, N 7 f., 16.

⁶² TRECHSEL/VEST, N 6.

⁶³ Vgl. DONATSCH/WOHLERS, S. 527.

⁶⁴ TRECHSEL/VEST, N 7.

Personenkontrolle kann vielmehr diskriminierend und damit unzulässig sein, ohne dass die Kriterien der individuellen Strafbarkeit der Polizeiangehörigen erfüllt sind (dazu sogleich, Ziff. V.2.).

IV. GESETZLICHE REGELUNGEN IM BEREICH DER PERSONENKONTROLLE

Das Legalitätsprinzip verlangt für staatliches Handeln und damit auch für polizeiliche Massnahmen eine ausreichende gesetzliche Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV). Personenkontrollen sind polizeiliche Standardmassnahmen, die in der Form von tatsächlichem Verwaltungshandeln erfolgen (sog. Realakte). Auch für diese gilt das Legalitätsprinzip. Da Personenkontrollen grund- und menschenrechtlich geschützte Bereiche berühren, müssen die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der Personenkontrolle und die damit verbundenen Zwangsmittel mit hinreichender Bestimmtheit im formellen Gesetz genannt sein.⁶⁵ Im Folgenden werden die gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene und im Kanton Zürich näher beleuchtet.

1. Bundesrechtliche Ebene: Strafprozessordnung (StPO)

Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) regelt die *polizeiliche Anhaltung* in Art. 215. Dieser erlaubt es der Polizei „im Interesse der Aufklärung einer Straftat“ eine Person kurzfristig anzuhalten, um ihre Identität festzustellen, sie zu befragen oder abzuklären, ob sie eine Straftat begangen hat, oder ob nach ihr oder nach Gegenständen in ihrem Gewahrsam gefahndet wird (Art. 215 Abs. 1). Die angehaltene Person kann verpflichtet werden, ihre Personalien anzugeben, Ausweispapiere vorzulegen, mitgeführte Sachen vorzuzeigen und Behältnisse oder Fahrzeuge zu öffnen (Art. 215 Abs. 2).⁶⁶

Davon zu unterscheiden ist die *vorläufige Festnahme*: Wird eine Person bei einem Verbrechen oder Vergehen auf frischer Tat ertappt oder unmittelbar nach der Begehung einer solchen Tat angetroffen oder ist sie zur Verhaftung ausgeschrieben, ist die Polizei verpflichtet, die Person vorläufig festzunehmen und auf den Polizeiposten zu bringen (Art. 217 Abs. 1). Zudem kann eine Person vorläufig festgenommen und auf den Polizeiposten gebracht werden, wenn sie gestützt auf Ermittlungen oder andere zuverlässige Informationen eines Verbrechens oder Vergehens verdächtigt wird (Art. 217 Abs. 2). Geht es hingegen um Übertretungen, so dürfen Personen nur dann vorläufig festgenommen und auf den Polizeiposten gebracht werden, wenn sie ihre Personalien nicht bekannt geben, oder zur Bussensicherung, wenn sie nicht in der Schweiz wohnen, oder wenn die Festnahme nötig ist, um die Person von weiteren Übertretungen abzuhalten (Art. 217 Abs. 3). Anders als bei der polizeilichen Anhaltung setzt die vorläufige Festnahme damit einen *konkreten* Straftatverdacht voraus.⁶⁷

Art. 3 StPO verpflichtet alle Strafbehörden zur Achtung der Menschenwürde. Anhaltung und Festnahme gemäss StPO gehören zu den sogenannten Zwangsmassnahmen. Sie dienen dazu, Beweise zu sichern, die Anwesenheit von Personen im Verfahren sicherzustellen oder die Vollstreckung zu gewährleisten (Art. 196 StPO). Zulässig sind sie nur, wenn ein hinreichender Tatverdacht vorliegt, das Ziel mit mildereren Massnahmen nicht erreicht werden kann und die Bedeutung der Straftat die Zwangsmassnahme rechtfertigt. Zwangsmassnahmen, die in die Grundrech-

⁶⁵ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 56 Rz 2 f.

⁶⁶ Zur Anhaltung gemäss PolG/ZH siehe sogleich (vgl. zur Anhaltung gemäss PolG/ZH ebenfalls BGE 142 I 121 E. 3.2. S. 124 f. sowie 136 I 87 E. 5).

⁶⁷ WEDER, N 2.

te nicht beschuldigter Personen eingreifen, sind besonders zurückhaltend einzusetzen (Art. 197 StPO).

2. Kantonale Vorgaben

Das Polizeigesetz des Kantons Zürich umschreibt die *Aufgaben der Polizei* und die *Art und Weise ihrer Erfüllung*. Zu den kantonalen Polizeiaufgaben zählen namentlich die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung, die Verbrechensprävention und – im Rahmen der StPO – die Mitwirkung bei der Strafaufklärung (dazu im Einzelnen hinten, Ziff. V.1). Das Gesetz gilt für die Kantonspolizei und die kommunale Polizei (§ 1 ff. PolG/ZH). § 21 regelt die *Anhaltung und Identitätsfeststellung*: Wenn es zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig ist, darf die Polizei eine Person anhalten, deren Identität feststellen und abklären, ob nach ihr oder nach Fahrzeugen, anderen Gegenständen oder Tieren, die sie bei sich hat, gefahndet wird. Angehaltene Personen sind verpflichtet, Angaben zur Person zu machen, mitgeführte Ausweis- und Bewilligungspapiere vorzuzeigen und zu diesem Zweck Behältnisse und Fahrzeuge zu öffnen. Sie dürfen zu einer Dienststelle gebracht werden, wenn die Abklärungen vor Ort nicht eindeutig oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten vorgenommen werden können oder wenn zweifelhaft ist, ob die Angaben richtig oder die Ausweis- und Bewilligungspapiere echt sind. § 22 umschreibt schliesslich die erkennungsdienstlichen Massnahmen im Sinne der StPO.

Ferner nennt das kantonale Polizeigesetz die *Grenzen zulässiger Massnahmen*: So hält es namentlich fest, dass die Polizei die verfassungsmässigen Rechte achtet (§ 8 Abs. 2) und bei ihren Massnahmen das Verhältnismässigkeitsprinzip wahrt (§ 10).

3. Gesetzliche Grundlagen in anderen Kantonen

In den Kantonen finden sich keine Rechtsgrundlagen, die racial/ethnic profiling ausdrücklich verbieten. Art. 114 Abs. 4 des Polizeigesetzes des Kantons Jura hält unter dem Titel „Déontologie“ (i.S.v. Verhaltenskodex) fest, dass „[les membres de la police cantonale] s'engagent à sauvegarder les droits fondamentaux reconnus à tout être humain, quelles que soient son appartenance raciale, ethnique ou religieuse, sa condition sociale et ses convictions politiques“.⁶⁸ Die Norm gibt zwar im Wesentlichen das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV wieder, verdeutlicht aber mit der Einordnung im Polizeigesetz deren explizite Geltung für den Polizeibereich. In anderen Kantonen werden offenere Formulierungen verwendet, die im Sinne eines allgemeinen Grundsatzes festhalten, dass die Polizei zur Achtung des höherrangigen Rechts, worunter die verfassungsmässigen Rechte wie das Diskriminierungsverbot fallen, verpflichtet ist.⁶⁹ Auch die städtischen polizeilichen Rechtsgrundlagen verzichten auf ein ausdrückliches Verbot von racial/ethnic profiling. Allerdings verweisen einige Städte im Zusammenhang mit Personenkontrollen auf die zu beachtenden verfassungsrechtlichen Grundsätze.⁷⁰

⁶⁸ Art. 114 Abs. 4 PolG/JU.

⁶⁹ Vgl. u.a. § 8 Abs. 2 PolG/ZH; Art. 8 Abs. 2 PolG/OW; § 12 Abs. 2 PolG/TG; Art. 21 Abs. 1 PolG/BE.

⁷⁰ Vgl. Art. 1 Abs. 2 APV/ZH; Art. 14 Abs. 2 PolReg/GE.

4. Good practices im Bereich der gesetzlichen Grundlagen

Nichtregierungsorganisationen verlangen, dass racial/ethnic profiling gesetzlich verboten wird.⁷¹ Sie regen ferner an, dass das Diskriminierungsverbot in ausführenden Gesetzen konkretisiert wird und insbesondere straf-, zivil- und administrativrechtliche Rechtsschutzmöglichkeiten gegen racial/ethnic profiling geschaffen werden.⁷² Auch die Fachliteratur empfiehlt, die Definition und das Verbot von racial/ethnic profiling explizit in der Polizeigesetzgebung zu verankern, um zu verdeutlichen, dass alleinstehende Faktoren wie Hautfarbe, (zugeschriebene) Rasse bzw. Ethnie, Religion oder Herkunft unzulässige Anknüpfungspunkte für Polizeimassnahmen sind.⁷³ In diesem Sinne empfahl ECRI der Schweiz im Jahr 2009 erstmals, die Gesetzgebung entsprechend zu ergänzen.⁷⁴ Im Jahr 2014 bekräftigte ECRI, dass u.a. auch im besonderen Verwaltungsrecht explizite Grundlagen zur Bekämpfung von Diskriminierung geschaffen werden müssten⁷⁵ und dass die Gesetzgebung klarstellen solle, dass für jede polizeiliche Zwangsmassnahme ein objektiver, begründeter Verdacht vorliegen müsse.⁷⁶ Schliesslich forderte auch der UNO-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD) die Schweiz in seinen Abschliessenden Empfehlungen von 2014 auf, gesetzliche Handhabungen gegen diskriminierende Polizeimassnahmen zu schaffen.⁷⁷

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Präzis gehaltene Rechtsgrundlagen grenzen den polizeilichen Ermessensspielraum verbindlich ein. Weil sie die Verpflichtungen bzw. ein Verbot ausdrücklich nennen, können sie dazu beitragen, dass polizeiliche Massnahmen reflektierter erfolgen; es wird dadurch eindeutiger, an welchen Grundsätzen sich die Arbeit auszurichten hat, was wiederum Stereotype im Polizeihandeln abbauen kann. Zudem wird für Betroffene verdeutlicht, welche Rechte sie besitzen.

5. Bewertung der gesetzlichen Grundlagen

Die kantonale Polizeigesetzgebung nimmt zwar in allgemeiner Weise auf die Grundrechte von Betroffenen und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz Bezug, einen konkreteren Hinweis auf das Diskriminierungsverbot oder ein explizites Verbot von racial/ethnic profiling enthält die Gesetzgebung jedoch nicht. Das Diskriminierungsverbot, wie es in der Bundesverfassung, in der Kantonsverfassung und in den oben erwähnten internationalen Übereinkommen enthalten ist, und die aus ihm abgeleiteten Grundsätze gelten jedoch unmittelbar auch für kantonale und kommunale Behörden. § 8 Abs. 2 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich hält fest, dass die Polizei die verfassungsmässigen Rechte der Einzelnen beachtet.⁷⁸ Polizeiiinterventionen sind nur zulässig, wenn sie u.a. diskriminierungsfrei erfolgen. Damit verdeutlichen die gesetzlichen Grundlagen, unter welchen Umständen und mit welchen Massnahmen und Zwangsmitteln die Polizei tätig werden darf. Ob es wünschenswert wäre, eine Konkretisierung in Bezug auf racial/ethnic profiling in die

⁷¹ HUMANRIGHTS.CH, Rassistisches Profiling: Empfehlungen und Forderungen, abrufbar unter www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/rassismus/rassistisches-profiling/schweiz/empfehlung-en-forderungen (23.11.2016); EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS, Ethnic Profiling, CFR-CDF.Opinion4.2006, S. 7.

⁷² OSJI [Good Practices], S. 33 f.

⁷³ PAP, S. 294; OSJI [Good Practices], S. 33 f.; NAGUIB/PÄRLI, S. 459.

⁷⁴ ECRI [2009], Rz. 187.

⁷⁵ ECRI [2014], S. 10, Rz. 78.

⁷⁶ Ibid., Rz. 72.

⁷⁷ CERD [2014], Ziff. 14.

⁷⁸ § 8 Abs. 2 PolG/ZH.

StPO oder das kantonale Polizeigesetz aufzunehmen, kann vorliegend offen bleiben, da es sich um Gesetzgebung ausserhalb des städtischen Kompetenzbereichs handelt.

Gleichwohl ist es wichtig, dass das Diskriminierungsverbot in seiner Bedeutung spezifisch für Personenkontrollen erkannt wird und sich das polizeiliche Handeln danach ausrichtet. Dies kann auf städtischer Ebene sichergestellt werden, indem das Verbot diskriminierender Personenkontrollen in den Verwaltungsverordnungen, d.h. den Dienstanweisungen der Stadtpolizei verankert wird (dazu Ziff.VI).⁷⁹

V. UMSETZUNG DER VERWALTUNGS- UND POLIZEIRECHTLICHEN GRUNDSÄTZE IN DER PRAXIS

1. Allgemeine Voraussetzungen: Notwendigkeit hinreichender sachlicher und objektiver Gründe für Personenkontrollen und Verhältnismässigkeit

Polizeibehörden sind als Verwaltungsträger in ihren Handlungen an die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundsätze gebunden.⁸⁰ Diese konkretisieren die Anwendung der einschlägigen Polizeigesetzgebung (bzw. der Strafprozessordnung) im Einzelfall. Neben dem oben erwähnten Legalitätsprinzip sind auch für Personenkontrollen weitere Prinzipien von Relevanz: Art. 5, 8 Abs. 2 und 36 BV verlangen, dass polizeiliche Massnahmen nur zur Wahrung zulässiger öffentlicher Interesse erfolgen und verhältnismässig sind sowie das Diskriminierungsverbot beachten.

a. Notwendigkeit zur Erfüllung von Polizeiaufgaben ...

Die Polizeigesetzgebung verlangt, dass Massnahmen lediglich zur Erfüllung der gesetzlich verankerten Polizeiaufgaben erfolgen dürfen; sie müssen folglich sachlich begründbar sein.⁸¹ Zu diesen Aufgaben zählen insbesondere die *Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung*, die *Verbrechensprävention* und — im Rahmen der StPO — die *Mitwirkung bei der Strafaufklärung* (Art. 21 PolG/ZH). Zwar können theoretisch präventiv und repressiv ausgerichtete Handlungen unterschieden werden, in der Realität lassen sich die Funktionen einer Massnahme allerdings nicht immer klar trennen.

... gestützt auf die Strafprozessordnung

Kriterien zulässiger sachlicher Gründe finden sich zunächst in der Strafprozessordnung:

Während eine vorläufige *Festnahme* gemäss Art. 217 StPO nur zulässig ist, wenn ein konkreter Tatverdacht hinsichtlich einer begangenen Straftat besteht,⁸² sind die *Voraussetzungen für die Anhaltung* weniger restriktiv: Art. 215 StPO erlaubt es der Polizei, zur Aufklärung einer Straftat eine Person kurzfristig⁸³ anzuhalten, um ihre Identität festzustellen, sie zu befragen oder abzuklären, ob sie eine Straftat begangen hat oder ob nach ihr oder nach einem in ihrem Gewahrsam

⁷⁹ KÜNZLI ET AL., S. 40.

⁸⁰ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 56 Rz. 1; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, § 38 Rz. 2576 ff.

⁸¹ § 10 PolG/ZH; vgl. BIAGGINI[Art. 11 KV/ZH], N 25.

⁸² WEDER, N 2.

⁸³ Eine zeitliche Fixierung des Begriffs „kurzfristig“ besteht nicht. So können etwa im Rahmen einer erkennungsdienstlichen Behandlung zur Identifizierung einer Person länger dauernde polizeiliche Anhaltungen notwendig sein. Diese müssen aber stets so kurz wie möglich ausfallen und es muss geprüft werden, ob die Bedingungen für die Anordnung einer vorläufigen Festnahme nach Art. 217 ff. StPO erfüllt sind, dazu ALBERTINI/ARMBRUSTER [Art. 212 StPO], N 8; ZUBER, S. 335.

befindlichen Gegenstand gefahndet wird. Für eine Anhaltung nach StPO muss in einer konkreten Situation ein sachbezogener Zusammenhang zwischen der angehaltenen Person und einem Delikt als möglich erscheinen. Entsprechend verfügt die Polizei in diesem Gebiet zwar über einen vergleichsweise weiten Ermessensspielraum, sie muss sich aber stets auf objektiv nachvollziehbare Gründe stützen.⁸⁴ Anhaltspunkte liefern ferner die Zielvorgaben und Grenzen, die in Art. 196 und 197 StPO für alle Zwangsmassnahmen festgehalten sind: Die Massnahmen müssen sich auf das Ziel richten, Beweise zu sichern, die Anwesenheit von Personen im Verfahren sicherzustellen oder die Vollstreckung zu gewährleisten. Vorgenommen werden dürfen sie nur, wenn ein hinreichender Tatverdacht vorliegt, das Ziel mit mildereren Massnahmen nicht erreicht werden kann und die Bedeutung der Straftat die Zwangsmassnahme rechtfertigt (Art. 197).

Ein objektiv gerechtfertigter Tatverdacht kann etwa in der konkreten Ähnlichkeit der angehaltenen Person mit einer gesuchten Person bestehen. Auch die Tatortnähe oder ein verdächtiges Verhalten wie ein Treffen mit gesuchten Personen können eine polizeiliche Anhaltung nach Art. 215 StPO rechtfertigen. Die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich schreibt in ihren Weisungen für das Vorverfahren (WOSTA)⁸⁵, dass polizeiliche Anhaltungen (die gestützt auf die StPO erfolgen) eines sachlichen Grundes bedürfen, „etwa der Tatortnähe der angehaltenen Person, ihrer Ähnlichkeit mit einem Signalement, eines auffälligen Verhaltens oder Anhaltspunkten, dass sich im Besitz der angehaltenen Person Gegenstände befinden, nach denen gefahndet wird“. Die Kontrolle kann sich dabei auf jede Person erstrecken, die als Verfahrensbeteiligte im Zusammenhang mit einem Delikt in Frage kommt, wobei, wie bei jeder polizeilichen Massnahme, das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt werden muss.⁸⁶ Weil die polizeiliche Anhaltung nach Art. 215 StPO nur „im Interesse der Aufklärung einer Straftat“ erfolgen darf,⁸⁷ ist eine angehaltene Person unverzüglich aus der polizeilichen Obhut zu entlassen, wenn sich der Tatverdacht nicht erhärtet.⁸⁸

... gestützt auf das Polizeigesetz des Kantons Zürich

Gemäss *Polizeigesetz* darf die Polizei Personen überdies anhalten, ihre Identität feststellen und einen Datenabgleich vornehmen, „wenn es zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig ist“ (vgl. oben die Hinweise zu den zulässigen Massnahmen, Ziff. IV). Zu den polizeilichen Aufgaben gehört gemäss § 3 PolG ZH insbesondere die *Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung*. Die Polizei trifft Massnahmen zur Verhütung von strafbaren Handlungen, zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Abwehr von „unmittelbar drohenden Gefahren“ sowie zur „Beseitigung entsprechender Störungen“ (so § 3 Abs. 2 PolG ZH).⁸⁹ Möglich sind somit einerseits repressive Massnahmen, wenn Beeinträchtigungen eingetreten sind (Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes, oft Überschneidung zu strafprozessualen Massnahmen). Andererseits kann die öffentliche Sicherheit und Ordnung auch durch präventive Vorkehrungen sichergestellt werden (Abwendung einer drohenden Gefahr).⁹⁰ Zu den *Polizeiaufgaben* gehören ferner etwa die Feststellung und Aufklärung von Straftaten (§ 4), die Amts- und Vollzugshilfe (§ 6) sowie

⁸⁴ M.w.H. KÜNZLI ET AL., S. 38 f.; kritisch in diesem Zusammenhang das EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, dazu m.w.H. OSJI [Good Practices], S. 42.

⁸⁵ OBERSTAATSANWALTSCHAFT DES KANTONS ZÜRICH, WOSTA, Stand 01.09.2016, abrufbar unter http://www.staatsanwaltschaften.zh.ch/internet/justiz_inneres/staatsanwaltschaften/de/Strafverfahren1/ErlasseSVE.html (23.11.2016).

⁸⁶ ALBERTINI/ARMBRUSTER [Art. 215 StPO], N 7, 10; HAUSER/SCHWERI/HARTMANN, § 68 Rz. 23a.

⁸⁷ RIKLIN, N 2.

⁸⁸ BUNDESRAT, BBl 2006 1085, 1224.

⁸⁹ Siehe zu dieser Bestimmung BGE 142 I 121 E. 3.2 und 3.3 S. 124 ff.

⁹⁰ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 56 Rz. 15.

vorsorgliche Massnahmen zum Schutz privater Rechte (§ 7). Im Rahmen der Wahrnehmung dieser Aufgaben ist es zulässig, Personen anzuhalten bzw. deren Identität festzustellen, sofern dies *im Einzelfall notwendig* ist (z.B. auch zur vorsorglichen Sicherung von privaten Rechten, vgl. § 10).

Polizeiliche Personenkontrollen dienen primär der *allgemeinen Gefahrenabwehr* und somit der *Prävention*.⁹¹ Das Motiv der Prävention darf dabei nicht zu weit verstanden werden. Zulässig ist nur die Abwehr einer konkreten, drohenden Gefahr, d.h. wenn eine Sachlage vorliegt, die bei ungehindertem Ablauf mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führen wird.⁹² Reine Abschreckung, ohne entsprechende Hinweise, genügt deshalb nicht als Eingriffsmotiv.⁹³

Wie ein Statthalterentscheid RK.2013.5 vom 31.03.2014 festhält, sind anlassfreie Kontrollen mit § 21 Abs. 1 PolG/ZH unvereinbar: Zwar komme der Polizei ein erhebliches Ermessen zu, doch müsse die Identifikation zur polizeilichen Aufgabenerfüllung notwendig sein; dies sei jedoch nur dann der Fall, wenn objektive Gründe, besondere Umstände oder spezielle Verdachtsmomente zu einer Identitätskontrolle Anlass geben (para. 10.1. und 10.2.). Kann die öffentliche Sicherheit und Ordnung hergestellt werden, ohne die Identität einer Person abzuklären, so sind diese (milderen) Massnahmen zu ergreifen, und die Identitätsfeststellung ist nicht notwendig. So wäre es unzulässig, Personenkontrollen einzig deshalb durchzuführen, weil sie von den Anwohnern als „quartierberuhigende Massnahme“ gewünscht werden (z.B. gegenüber Jugendlichen oder Migrantinnen und Migranten, die sich in Gruppen im öffentlichen Raum aufhalten).

b. Zwischenergebnis: Objektive, sachliche Kriterien der Selektion und Notwendigkeit zur Aufgabenerfüllung

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass Personenkontrollen (auch wenn diese einzig in Identitätskontrollen bestehen) nur durchgeführt werden dürfen, wenn sie im konkreten Einzelfall zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach einem objektiven Massstab *ex ante*, d.h. nach damaligen Gesichtspunkten, tatsächlich als *notwendig* erscheinen und diskriminierungsfrei erfolgen.⁹⁴ Auch gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bedeutet dies, dass *objektive Gründe, spezifische Umstände oder spezielle Verdachtsmomente* vorliegen müssen, damit die Kontrolle vorgenommen werden kann: „§ 21 Abs. 1 PolG vermag nicht jegliche Identitätskontrollen zu rechtfertigen. Vielmehr muss die Personenidentifikation zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach dem ausdrücklichen Wortlaut notwendig sein. (...) Mit dem Begriff der Notwendigkeit wird zum Ausdruck gebracht, dass spezifische Umstände vorliegen müssen, damit die Polizeiorgane Identitätskontrollen vornehmen dürfen, dass die Kontrolle nicht anlassfrei erfolgen darf.“ (BGE 136 I 87 E. 5.2 S. 101). Als solche objektiven Gründe nennt das Bundesgericht bspw. eine verworrene Situation, die Anwesenheit der betreffenden Person in der Nähe eines Tatortes, die Ähnlichkeit mit einer gesuchten Person oder Verdachtselemente hinsichtlich einer Straftat.⁹⁵

⁹¹ Ibid., § 55 Rz. 11; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, § 38 Rz. 2547. So auch bspw. Art. 27 Abs. 1 PolG/BE.

⁹² TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 54 Rz. 23; BGE 111 Ia 322 E. 6a.

⁹³ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 55 Rz. 11.

⁹⁴ So u.a. Statthalteramt des Bezirks Zürich, RK.2013.5/TA/TA, Ziff. 10.1.

⁹⁵ BGE 136 I 87 E. 5.2; 109 Ia 146 E. 4b.

Wie die Polizei in einem konkreten Einzelfall zu handeln hat, richtet sich nach dem *Verhältnismässigkeitsprinzip*. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gilt bei polizeilichen Handlungen als gewahrt, wenn Polizeiorgane von mehreren geeigneten Massnahmen diejenigen treffen, welche eine einzelne Person oder die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigstens beeinträchtigt und die Massnahme nicht zu einem Nachteil führt, der zum angestrebten Erfolg in einem erkennbaren Missverhältnis steht. Eine Massnahme sollte schliesslich aufgehoben werden, sobald ihr Zweck erreicht ist oder sich zeigt, dass er nicht erreicht werden kann (zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben siehe oben, Ziff. II.1-2).⁹⁶ Ferner dürfen die Selektionskriterien für eine Personenkontrolle, die Art der Durchführung einer Kontrolle sowie die polizeilichen Entscheidungen über weiterführende Massnahmen nicht diskriminierend sein (zum Diskriminierungsverbot siehe auch oben, Ziff. II.3). Im Folgenden soll dieser Grundsatz näher erörtert werden.

2. Handlungsspielräume und Grenzen bei Personenkontrollen (Selektionsermessen)

Es ist grundsätzlich zulässig, in der Polizeiarbeit mit Kriterien wie Hautfarbe oder (anhand von Äusserlichkeiten vermuteter bzw. zugeschriebener) ethnischer und religiöser Zugehörigkeit zu arbeiten - ebenso wie ja auch der Rückgriff auf andere Personenmerkmale wie Augen- und Haarfarbe, Alter, Geschlecht oder Grösse möglich ist (z.B. im Rahmen von Personenbeschreibungen). Problematisch bzw. unzulässig ist die Abstützung auf solche Kriterien jedoch dann, wenn die Verwendung der Merkmale zu Diskriminierung führt. Verfassungs- und gesetzeskonforme Personenkontrollen müssen, wie vorstehend beschrieben, an hinreichende objektive Gründe anknüpfen. Die Kriterien, weshalb eine Person kontrolliert wird, sollen sich an der konkreten Situation ausrichten; sie dürfen nicht aus diskriminierenden Stereotypen und Pauschalisierungen gebildet werden. Die spezifische Situation in Verbindung mit hinreichenden, objektiven Anhaltspunkten muss es insgesamt *rechtfertigen*, dass die Identität gerade dieser bestimmten Person abgeklärt wird und weitere Massnahmen (z.B. Durchsuchung der Person und ihrer Effekten) ergriffen werden.

Aus den verfassungs- und polizeirechtlichen Grundlagen lassen sich im Einzelnen folgende Vorgaben ableiten:

- a. Die Schweiz hat in ihrer Rückmeldung an den UNO-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung bestätigt, dass Faktoren wie die Nationalität, Hautfarbe oder Religion zwar Kriterien für ein Polizeihandeln sein können, *nicht aber alleiniges Kriterium*.⁹⁷ Es stellt sich die Frage, ob racial/ethnic profiling erst dann vorliegt, wenn die äussere Erscheinung als *einziges* Kriterium zur Anwendung kommt, oder ob racial/ethnic profiling auch gegeben ist, wenn die Hautfarbe oder vermutete/zugeschriebene Zugehörigkeit zu einer ethnischen/religiösen Gruppierung *nur eines unter mehreren Kriterien* bei der Selektion ist. Bisher hat sich noch kein Schweizer Gericht explizit zur dieser Frage geäussert. In Deutschland hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz neulich in einem Grundsatzenscheid zu verdachtsunabhängigen Personenkontrollen festgehalten, dass eine Kontrolle aufgrund der Hautfarbe auch dann eine Diskriminierung darstelle, wenn zwar mehrere Kriterien vorlägen, die Hautfarbe für die Auswahl aber das *tragende* Kriterium sei. In dem betreffenden Fall handelte es sich um eine Stichprobenkontrolle in einem Re-

⁹⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, § 38 Rz. 2599; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 56 Rz. 17.

⁹⁷ EDA, S. 16.

gionalzug mit dem Ziel, illegale Einwanderung zu bekämpfen, wobei die einzige dunkelhäutige Familie im Regionalzug kontrolliert wurde (sonst niemand).⁹⁸ Dieser differenzierten Beurteilung ist u.E. zuzustimmen: Die Hautfarbe oder die anscheinende äusserliche Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Gruppe kann als *alleinstehendes* oder *primäres bzw. ausschlaggebendes Merkmal für die Selektion einer Person* nicht genügen, sondern es braucht einen gewichtigen oder mehrere weitere Anhaltspunkte, die zusammengekommen die Kontrolle gerade dieser Person rechtfertigen. Zusätzliche *objektive Anhaltspunkte* können, wie oben beschrieben, die Nähe zu einem Tatort (zeitliche und örtliche Nähe), Anhaltspunkte aufgrund mitgeführter Effekten, konkrete Ähnlichkeit mit einer gesuchten Person (z.B. Farbe der Kleider, Frisur und nicht nur Hautfarbe oder ethnische Zuschreibung), konkrete Ermittlungserkenntnisse, eine verworrene oder unklare Situation, eine Personenbeschreibung nach Angaben von Zeugen (die sich z.B. auf eine anhand von Kleiderbeschreibungen, Grösse oder mitgeführten Taschen bestimmbare Person richten) und andere Ermittlungserkenntnisse oder von der Polizei wahrgenommenes rechtswidriges bzw. die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdendes oder verdächtiges Verhalten sein.

- b. *Fahndungs- und Personenbeschreibungen* dürfen sich nicht ausschliesslich auf die Hautfarbe, (vermutete/zugeschriebene) ethnische Zugehörigkeit oder Religion einer Person stützen. Andernfalls könnte eine Vielzahl von Personen in ihren Rechten eingeschränkt werden, die rein zufällig auch diese Merkmale aufweisen.⁹⁹
- c. Weiter stellt sich die Frage, wie weit Polizeiangehörige ihre *Erfahrungswerte* aus langjähriger Tätigkeit im entsprechenden Milieu als Grundlage für eine gezielte Kontrolle von ethnischen Minderheiten heranziehen können.¹⁰⁰ Gezielte Personenkontrollen werden u.a. damit gerechtfertigt, dass Erkenntnis darüber bestehe, dass bestimmte Delikte in einer konkreten Gegend nur durch Angehörige einer bestimmten Minderheit ausgeübt werden. Die Bestätigung für die sachliche Begründetheit dieser Praxis wird dabei in der Anzahl Treffer gesehen, d.h. in der Anzahl effektiver Feststellungen von strafrechtlich relevanten Vorgängen, welche durch solche Kontrollen erzielt werden.¹⁰¹ Solche Erkenntnisse sind jedoch kritisch zu hinterfragen. Fraglich ist zunächst, wie weit die entsprechenden Erfahrungswerte bzw. die Erfolgsquote auf die bei diesen Personengruppen ungleich häufiger ausgeführten Kontrollen zurückzuführen sind: Je öfter eine Gruppe kontrolliert wird, desto öfter werden in dieser Gruppe auch Straftaten entdeckt. Ferner ist zu bedenken: Aufgrund wiederholter Erfahrung entsteht ein bestimmtes Deliktsbild, das z.B. an dunkelhäutige Personen anknüpft. Selbst wenn etwa der Kokainhandel fest in der Hand einer bestimmten Gruppe ist, heisst dies noch nicht, dass alle Personen mit entsprechen-

⁹⁸ Urteil Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz vom 21.04.2016, 7 A 11108/14.OVG (rechtskräftig seit 19.7.2016); ähnlich auch zwei Entscheide aus Frankreich: Conseil Constitutionnel, Décision n° 93-323 vom 05.08.1993 und n° 93-325 vom 13.08.1993.

⁹⁹ FRA [Profiling], S. 64 f.; weiterführend U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, S. 3; PAP, S. 295.

¹⁰⁰ Im BGer-Urteil 6B_383/2008 vom 24.7.2008, E. 1.3, musste sich das Bundesgericht mit einem Verkehrsteilnehmer befassen, der geltend gemacht hatte, dass er in willkürlicher Weise für eine Kontrolle selektioniert worden sei. Das Bundesgericht lässt darin die Frage offen, wie weit auch Erfahrungswerte der Polizei eine Selektion rechtfertigen können, zumal es sich um eine SVG-Kontrolle handelte (dazu oben) und der Lenker im Übrigen durch Verkehrsregelverletzung (und mithin aufgrund seines Verhaltens) aufgefallen war.

¹⁰¹ Korpsmitglied StaPo ZH 8; Korpsmitglied StaPo ZH 9; Korpsmitglied StaPo ZH 10; Korpsmitglied StaPo ZH 11; Korpsmitglied StaPo ZH 12; Korpsmitglied StaPo ZH 13; Korpsmitglied StaPo ZH 14; ebenfalls HUMAN-RIGHTS.CH, Rassistisches Profiling: Begriff und Problematik, abrufbar unter <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/rassismus/rassistisches-profiling/begriff/> (22.11.2016).

den äusseren Merkmalen potentielle Täter sind. Hier ist es notwendig, unzulässige Verallgemeinerungen bei polizeilichen Massnahmen zu erkennen und zu verhindern bzw. zu bekämpfen.

Eine klare Haltung findet sich diesbezüglich in der englischen Polizeiarbeit. An der *Stop and Search-Konferenz in Birmingham* legte ein Angehöriger des Polizeikaders in einem Vortrag dar, dass Erfahrungswerte alleine nicht ausreichen, um eine Personenkontrolle durchzuführen. Nur wenn sich z.B. aus einem unverbindlichen Gespräch mit der betroffenen Person oder aus objektiven Anhaltspunkten weitere sachliche Verdachtsmomente ergäben, seien die jeweiligen Polizeibehörden nach englischem Recht befugt, diese Person anzuhalten und eine Identitätskontrolle und nötigenfalls eine Durchsuchung vorzunehmen.¹⁰²

Dass Erfahrung einen wichtigen Beitrag zu guter Polizeiarbeit leistet, ist unbestreitbar. Gleichwohl müssen sich auch Erfahrungswerte letztlich objektivieren lassen und dürfen nicht zu Stereotypisierungen führen: Die Selektion von Personen, die angehalten werden sollen, muss sich auf *benennbare* und *nachvollziehbare* sachliche Kriterien abstützen. Aus den Gesprächen mit einzelnen Angehörigen der Stadtpolizei Zürich (sowohl mit Vorgesetzten wie mit Polizisten im Streifendienst) ergab sich, dass diese nach eigenen Angaben zwar manchmal den Eindruck haben, sie reagierten aus „Instinkt oder Erfahrung“ und „Bauchgefühl“. Auf Nachfrage hin zeigte sich dann aber, dass oftmals konkrete, objektive Verdachtsgründe geschildert werden können, weshalb eine bestimmte Person kontrolliert werden soll bzw. kontrolliert worden ist.¹⁰³ Liegen hinreichende objektive Anhaltspunkte im oben genannten Sinne vor und knüpfen die Massnahmen nicht *vorrangig* an Hautfarbe oder (vermuteter/zugeschriebener) Ethnie oder Religion an, bewegt sich die Kontrolle grundsätzlich im Rahmen des gesetzlich und verfassungsmässig Zulässigen.

- d. Problematisch ist es, Personen aufgrund des Erscheinungsbildes und ohne weitere Anhaltspunkte einzig deshalb zu kontrollieren, weil ein *Generalverdacht des illegalen Aufenthalts* gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen besteht. Die Selektion erfolgt in diesen Fällen v.a. aufgrund eines als vermutlich fremd/ausländisch interpretierten Aussehens. Hier besteht auch die Gefahr, dass sich Minderheiten, die ohnehin überdurchschnittlich von Ausgrenzung betroffen sind, durch diskriminierende Personenkontrollen noch weiter stigmatisiert fühlen.¹⁰⁴ Der Tatbestand des illegalen Aufenthalts in der Schweiz darf auch nicht gewissermassen als *nachträglich legitimierender* Vorwand für die Kontrolle verwendet werden, wenn *ex ante* (d.h. zum Vornherein) keine konkreten Verdachtspunkte vorliegen. Personenkontrollen, die nicht aufgrund von konkreten Fahndungsbeschreibungen und ähnlichem erfolgen, sollten grundsätzlich *verhaltens- und nicht merkmalszentriert* erfolgen.
- e. Gleichzeitig kommt es immer auf die *Gesamtumstände* an: Selbst wenn strafbares Verhalten oder eine Störung der öffentlichen Ordnung und damit zweifellos ein objektives, sachliches Kriterium vorliegt, ist die *gezielte Auswahl* von Personen nach ihrem Äusseren unzulässig. So wäre es diskriminierend, wenn von einer ganzen Gruppe von Störern (z.B. Teilnehmer einer unbewilligten Demonstration; Gruppen von Personen im öffentlichen

¹⁰² John Sacker, Kommissar der Community Engagement Unit bei der Merseyside Police, Vereinigtes Königreich (Stop and Search-Konferenz, Birmingham, Referat vom 5.10.2016).

¹⁰³ Korpsmitglied StaPo ZH 1; Korpsmitglied StaPo ZH 4; Korpsmitglied StaPo ZH 8.

¹⁰⁴ BELINA, S. 19.

Raum, die nachts laute Musik hören) einzig Personen mit asiatischem Äusseren kontrolliert würden.

- f. Weiter ist es unzulässig, bestimmte *alltägliche Verhaltensmuster* nur deshalb als verdächtig einzustufen, weil sie bei „ausländisch aussehenden“ Personen wahrgenommen werden (z.B. Blick abwenden, Kopf senken).
- g. Die Gründe für eine Kontrolle müssen sich stets aus der polizeilichen Aufgabenerfüllung ergeben: Eine Personenkontrolle darf folglich *nicht um ihrer selbst willen, aus persönlicher Neugierde oder schikanös* erfolgen.¹⁰⁵
- h. Schliesslich ist es mit den oben genannten Grundsätzen unvereinbar, die Anzahl von Kontrollen einfach deshalb zu erhöhen, *um rein quantitativ mehr „Hits“ zu erzielen*, da man, ausgehend von dieser Logik, die gesamte Bevölkerung kontrollieren könnte und die Polizeimassnahmen dadurch den Anstrich reiner Zufälligkeit erhalten. Die Polizeiangehörigen haben in den Gesprächen mit den Autorinnen und Autoren verschiedentlich erwähnt, dass ihnen Personenkontrollen „das Gefühl geben, zu arbeiten und etwas Wirksames zu tun“, auch wenn die Kontrollen keine „Hits“ erzielen.¹⁰⁶ Hier zeigt sich, dass es auch um das Selbstverständnis der Polizei und generell um die Frage geht, worin eigentlich *gute Polizeiarbeit* besteht. Die Klärung dieser Frage und die diesbezügliche Einordnung der Personenkontrolle ist eine Führungsaufgabe.
- i. Personenkontrollen müssen im *Einzelfall* begründbar sein. Mit diesem Prinzip nicht vereinbar ist es, undifferenzierte und breite *Personenkontrollen zur allgemeinen Quartierberuhigung* vorzunehmen. Externe und polizeiinterne Gesprächspartner haben darauf hingewiesen, dass die frühere Praxis rund um den „Platzspitz/Letten“ teilweise in den Köpfen nachwirke, obwohl man heute vor anderen Herausforderungen stehe. Damals habe man zur Auflösung der offenen Drogenszene gezielt und flächendeckend kontrolliert, um den öffentlichen Raum für bestimmte Personengruppen unbequem zu machen.¹⁰⁷

Es ist wichtig, zu betonen, dass es dabei um verwaltungs- und verfassungsrechtliche Leitlinien geht, die die *Polizei als Behörde, als Verantwortliche für die Einsatzpolitik*, in den Blick nimmt, und nicht etwa um strafrechtliche Grenzen des Verhaltens der einzelnen Polizeiangehörigen (auch wenn natürlich punktuell Vorfälle denkbar sind, die als Amtsmissbrauch zu werten wären, dazu oben, Ziff. III). Mögliche Leitlinien zu Personenkontrollen sollten intern diskutiert und das Ergebnis als Dokument zur Verfügung gestellt werden (dazu sogleich Ziff. VI.)

3. Effektivität gezielter, diskriminierungsfreier Personenkontrollen

Verschiedene ausländische Polizeibehörden befassen sich seit Jahren vertieft mit racial/ethnic profiling. Ihre Erfahrungen mit konkreteren Vorgaben für Polizeieinsätze zeigen, dass die Frage diskriminierungsfreier Personenkontrollen über weite Strecken deckungsgleich mit den Kriterien *guter, d.h. effektiver* Personenkontrollen ist. Untersuchungen zeigen, dass mit präziseren Vorgaben die Anzahl Personenkontrollen deutlich gesenkt, der Anteil an Treffern jedoch klar gesteigert werden kann. So sehen etwa die Richtlinien bei der Zollabfertigung in New York, USA, seit 1999 vor, dass die Personenselektion bei Zollkontrollen nicht aufgrund von Hautfarbe oder (vermuteter)

¹⁰⁵ BGE 138 I 87 E. 5.2 S. 102; WEDER, N 8.

¹⁰⁶ Korpsmitglied StaPo ZH 9; Korpsmitglied StaPo ZH 10; Korpsmitglied StaPo ZH 11.

¹⁰⁷ Korpsmitglied StaPo ZH 6; Korpsmitglied ZH StaPo 8; Korpsmitglied StaPo ZH 13.

ethnischer Zugehörigkeit erfolgen dürfen, sondern alleine aufgrund anderer Kriterien. Die Kontrollen haben nach entsprechender Schulung gemäss den Richtlinien um 75.4% abgenommen, wohingegen die Trefferquote bei Schmuggelware von 3.8% auf 14.9% gestiegen ist (dazu auch Ziff. VII.2).¹⁰⁸ Profile, die sich auf stereotype Annahmen in Bezug auf Rasse, Religion oder Ethnizität stützen, sind nicht nur diskriminierend, sondern auch nicht effektiv, weil sie mit ihrer Verallgemeinerung den Blick auf differenzierende, gleichzeitig aber wesentliche Faktoren verstellen.¹⁰⁹ Mehrere Gesprächspartner aus der Stadtpolizei vertraten die Ansicht, dass es auch in Zürich weniger, dafür aber gezieltere Personenkontrollen geben sollte. In den Gesprächen wurde auch deutlich, dass gute Führung auf allen Ebenen zur Bekämpfung diskriminierender Kontrollen als sehr wichtig eingestuft wird („Hinschauen und Ansprechen“).¹¹⁰

4. Abgrenzung zum Strassenverkehrsrecht

Von polizeilichen Anhaltungen gemäss kantonalem Polizeigesetz und gemäss Strafprozessordnung zu unterscheiden sind Kontrollen, die sich auf die Strassenverkehrsgesetzgebung stützen. Diese sind auch zulässig, ohne dass ein individuell-konkreter Verdachtsmoment besteht. So erlaubt Art. 5 Strassenverkehrskontrollverordnung¹¹¹ namentlich auch stichprobenweise oder systematische Kontrollen; zulässig sind ferner Grosskontrollen. Gemäss Art. 6 ist in diesem Kontext auch die Kontrolle von Ausweisen und Bewilligungen auf öffentlichen Strassen jederzeit zulässig. Allerdings gilt auch bei Kontrollen nach Strassenverkehrsrecht, dass diese nicht in diskriminierender Weise erfolgen dürfen. Dies wäre etwa der Fall, wenn bei Verkehrskontrollen auf einem Streckenabschnitt mit zahlreichen Geschwindigkeitsübertretungen oder Rotlichtmissachtungen nur Personen mit dunkler Hautfarbe angehalten, kontrolliert und gebüsst würden.

VI. KONKRETISIERUNG DER PRAXIS DURCH DIENSTANWEISUNGEN

1. Dienstweisungen der Stadtpolizei Zürich

In der *Dienstweisung der Stadtpolizei Zürich zu Kontroll-, Mitnahme- und Durchsuchungsmöglichkeiten von Personen und deren Effekten (DA 6105)* wird zunächst der Grundsatz der Verhältnismässigkeit für polizeiliches Handeln festgehalten. Die DA legt dar, dass Personenkontrollen in erster Linie der Identitätsfeststellung einer Person dienen. Zudem könne mit einer Personenkontrolle abgeklärt werden, ob nach der Person oder nach Gegenständen, welche die Person bei sich hat, gefahndet wird. Die Dienstweisung legt damit die Identitätsfeststellung und Abklärungen zur Fahndung explizit als Bestandteile der Personenkontrolle fest.

Im darauffolgenden Abschnitt (3.2.) beschreibt die Dienstweisung, wann eine Person angehalten und einer Personenkontrolle unterzogen werden kann. Trotz des Titels werden im betreffenden Abschnitt allerdings *nicht die Anlasskriterien bzw. (Verdachts-)Gründe für eine Personenkontrolle* aufgeführt, sondern einzig die Massnahmen zur Erfüllung der Polizeiaufgaben an sich, wie

¹⁰⁸ GLASER, S. 205 f.

¹⁰⁹ Weiterführend dazu OSCE/ODIHR, S. 20, 75 ff. An der Erarbeitung dieses Dokuments war auch die Schweiz beteiligt.

¹¹⁰ Korpsmitglied StaPo ZH 1; Korpsmitglied StaPo ZH 3; Korpsmitglied StaPo ZH 4; Korpsmitglied StaPo ZH 5; Korpsmitglied StaPo ZH 6.

¹¹¹ Verordnung über die Kontrolle des Strassenverkehrs (Strassenverkehrskontrollverordnung, SKV) vom 28.3.2007, SR 741.013.

Identitätskontrollen oder Befragungen, beschrieben. Eigentliche Selektionskriterien für Anhaltung, Identitätsabklärung und Datenabfrage enthält die DA nicht. Konkreter ist sie hingegen z.B. in Bezug auf die vorläufige Festnahme und die Durchsuchung.

Auch in weiteren Dienstanweisungen und Schreiben finden sich keine Ausführungen zu Kriterien für eine Personenkontrolle im Allgemeinen oder zur Vermeidung von racial/ethnic profiling im Besonderen. Im Anschluss an den Vorfall von 2015 (Personenkontrolle des ehemaligen FCZ-Fussballers Yassine Chikhaoui) hat die Stadtpolizei Zürich ein *Schreiben zur Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit bei Personenkontrollen* verfasst. Darin hält sie fest, dass Personenkontrollen Teil der Aus- und Weiterbildung seien und erinnert daran, dass nach Ziel und Auftrag stets das mildeste Mittel einzusetzen sei. Weiter kündigt sie darin an, dass die Verhältnismässigkeit bei Kontrollen vermehrt in der Aus- und Weiterbildung Berücksichtigung finden werde.¹¹² Das Schreiben bezieht sich folglich eher auf die Art und Weise einer Personenkontrolle und weniger auf die Selektionskriterien. Explizite Bezugnahmen auf racial/ethnic profiling finden sich darin nicht.

Schliesslich existieren Publikationen des Schweizerischen Polizei-Instituts, die sich schwerpunktmässig auch mit Menschenrechten befassen¹¹³ und die in der Ausbildung der Angehörigen der Stadtpolizei Zürich verwendet werden. Diese befassen sich jedoch nicht konkret mit diskriminierenden Personenkontrollen oder spezifisch mit racial/ethnic profiling.

2. Funktion von Dienstanweisungen zur Vermeidung von racial/ethnic profiling

Dienstanweisungen konkretisieren die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Praxis. Sie sollen sicherstellen, dass sich die Polizeiangehörigen an klaren und einheitlichen Vorgaben orientieren können, was auch einer rechtsgleichen Praxis dient. Sie sind im Polizeibereich besonders wichtig, weil die Polizei invasive Zwangsmittel einsetzen darf, gleichzeitig aber wegen der offenen Klauseln in der Polizeigesetzgebung ein vergleichsweise grosser Ermessensspielraum besteht.

Diskriminierende Praktiken haben ihren Ursprung oftmals in stereotypen Mustern, auf die unbewusst zurückgegriffen wird. Das Problem von racial/ethnic profiling sollte daher nicht nur auf der individuellen Ebene (der einzelnen Polizeiangehörigen), sondern insbesondere auf institutioneller Ebene (der Polizeibehörden) angegangen werden. Bereits die *Erarbeitung* von Dienstanweisungen kann in organisatorisch-institutioneller Hinsicht genutzt werden, gewisse Grundsätze des polizeilichen Handelns zu überdenken, sich über Prinzipien zu verständigen und eine klare Haltung der Leitung der Stadtpolizei zu dokumentieren. Anders als das Gesetz können Dienstanweisungen auch auf *Detailfragen, z.B. auf bestimmte beispielhaft heikle Situationen*, eingehen und die Vorgehensweise in solchen Fällen beschreiben. Dienstanweisungen, exakt gehaltene Fahndungsbeschreibungen und präzise Einsatzstrategien können wesentlich dazu beitragen, dass Polizeibehörden in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben diskriminierungsfrei durchzuführen.¹¹⁴ Richtlinien mit klaren und transparenten Kriterien für Personenkontrollen steigern auch die

¹¹² Stadtpolizei Zürich, Interne Weisung Einsatzabteilung von Andreas Moschin, 13.10.2015/1EK2.

¹¹³ So etwa das Grundlagendokument des SPI [Menschenrechte und Berufsethik], das Kapitel wie „Einführung in die Grund- und Menschenrechte“, „Eingriffe in die Menschenrechte durch die Polizei“ und „Der Schutz der Menschenrechte“ enthält.

¹¹⁴ CREMER, S. 33.

Effektivität von Polizeiiinterventionen, wie Studien zeigen (siehe zur Effektivität auch oben, Ziff. VI).¹¹⁵

Dienstanweisungen sollten möglichst *praxisnah und konkret* festhalten, dass Polizeiangehörige ihre Arbeit in fairer und neutraler Weise verrichten und dass Personenkontrollen einzig nach objektiven Kriterien zu erfolgen haben, wobei die Hautfarbe oder (vermutete/zugeschriebene) ethnische Zugehörigkeit als alleinstehendes oder einzig tragendes Kriterium nicht ausreichend sein kann. Letztlich sollte aus der Dienstanweisung deutlich werden, welche Handlungen gesetzes- und verfassungskonform und welche unzulässig sind.¹¹⁶ Ferner ist es zentral, dass die Polizeiangehörigen die Dienstanweisung tatsächlich zur Kenntnis nehmen, sich mit ihrem Inhalt auseinandersetzen und entsprechend *geschult werden*. Dienstanweisungen können ihren Zweck schliesslich nur erfüllen, wenn sie regelmässig auf ihre Aktualität hin *geprüft und angepasst* werden.¹¹⁷

Zusammenfassend lässt sich festhalten: In den Gesprächen mit Angehörigen der Stadtpolizei (mit und ohne Vorgesetztenfunktion) wurde sehr deutlich, dass der Wunsch nach Klärung besteht: Es sei wichtig zu wissen, welches Verhalten korrekt sei und wo die Grenzen liegen.¹¹⁸ Die heutige, grundsätzlich sachgerechte und gute DA 6105 könnte im oben genannten Sinne präzisiert werden: Die Selektionskriterien für Personenkontrollen und die Problematik von racial/ethnic profiling sollten in dieser oder in einer ergänzenden Dienstanweisung explizit thematisiert werden. Entsprechende Punkte könnten bereits in der aktuellen Überarbeitung der Dienstanweisung zu Kontroll-, Mitnahme- und Durchsuchungsmöglichkeiten von Personen und deren Effekten berücksichtigt werden. Ferner sollten diese Dokumente gezielt in die interne Weiterbildung aufgenommen werden, damit sie auch tatsächlich als Leitlinien in die Polizeipraxis einfließen (zur Weiterbildung unten Ziff. VII.1).

VII. BEGLEITENDE MASSNAHMEN

1. Polizeiausbildung und Weiterbildung im Hinblick auf Personenkontrollen

1.1. Aus- und Weiterbildung bei der Stadtpolizei Zürich

Die Lehrmittel des Schweizerischen Polizei-Institutes dienen der Stadtpolizei Zürich als Grundlage für die Grund- und Weiterbildung der Polizei. Die Selektionskriterien für eine Personenkontrolle und auch die Grenzen des Erlaubten werden in der Polizeiausbildung behandelt. Das Verhalten der Polizeiangehörigen in einer Personenkontrolle wird in verschiedenen Fächern wie Taktik, Psychologie sowie Menschenrechte und Ethik thematisiert.¹¹⁹ Die Ausbildungsunterlagen zum „Taktischen Verhalten“ vermerken in Ziff. 2.2, dass für die Durchführung einer Personenkontrolle zumindest ein vager Tatverdacht notwendig und dass die Verhältnismässigkeit zu wahren ist.¹²⁰ Im Lehrmittelabschnitt zur „Persönlichen Sicherheit“ wird das verhältnismässige Handeln bei Kontrollen geschult.¹²¹ Das Lehrmittel „Menschenrechte und Berufsethik“ führt die für die polizeiliche

¹¹⁵ Siehe die Beispiele bei FRA [Profiling], S. 38 f.; sowie GLASER, S. 205 f.

¹¹⁶ OSJI [Good Practices], S. 38, 41 sowie 51.

¹¹⁷ OSJI [Study], S. 12.

¹¹⁸ Korpsmitglied StaPo ZH 3; Korpsmitglied StaPo ZH 4; Korpsmitglied StaPo ZH 5; Korpsmitglied StaPo ZH 7; Korpsmitglied StaPo ZH 10.

¹¹⁹ Stadtpolizei Zürich, Interne Rückmeldung auf Fragen des SKMR vom 13.05.2016/SC, Ziff. 3.6.1.

¹²⁰ SPI [Taktisches Verhalten], Ziff. 2.2.

¹²¹ Stadtpolizei Zürich, Interne Weisung Einsatzabteilung von Andreas Moschin, 13.10.2015/1EK2.

Tätigkeit relevanten Grund- und Menschenrechte auf, unter anderem auch das Diskriminierungsverbot. So erwähnt es auch, dass die besondere Gefahr bestehe, dass es aufgrund von individuellen kriminellen Vorkommnissen zu Verallgemeinerungen komme, die „zur negativen Charakterisierung ganzer Gruppen von Menschen verwendet werden“.¹²² Ferner hält es fest, dass der Polizei immer wieder vorgeworfen werde, dass sie gezielt nur ausländische Personengruppen kontrolliere.¹²³ Das Lehrmittel leistet damit einen Beitrag zur Sensibilisierung, allerdings bleibt es sehr knapp und arbeitet nicht mit Beispielen z.B. aus dem Bereich der Personenkontrolle. Die Ausbildungsunterlagen thematisieren unter diesem Blickwinkel auch nicht spezifisch die Selektions- und Kontrollkriterien.

In den Ausbildungsveranstaltungen selber wird die Thematik im Rahmen des Unterrichts zu „Persönliche Sicherheit“ und „EIKO“ einbezogen; seit Herbst 2016 wird eine entsprechende Schulungseinheit an der ZHPS umgesetzt.¹²⁴ In diesem Bereich ist folglich – unter anderem auch auf Anregungen internationaler Gremien zurückgehend – eine positive Entwicklung zu verzeichnen; die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung soll zunehmend Bestandteil der Polizeiausbildung sein.¹²⁵

Die Verpflichtung zu einer diskriminierungsschutzrelevanten Polizeiausbildung und entsprechender Weiterbildung ist zum Teil in polizeispezifischen Gesetzen und Verordnungen geregelt (z.B. in der Zwangsanwendungsgesetzgebung des Bundes).¹²⁶ Die Schulung können nebst Polizeischulen¹²⁷ auch Private übernehmen. So bieten etwa das Schweizerische Polizeiinstitut (SPI) und das Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte (Tikk) verschiedene Weiterbildungskurse an, die sich mit racial/ethnic profiling beschäftigen.¹²⁸

1.2. Good practices und Beurteilung für die Stadt Zürich

Die Aus- und Weiterbildung von Polizeiangehörigen ist ein wichtiger Faktor zur Verhinderung von racial/ethnic profiling. Der Europarat hat bereits 2001 im Europäischen Kodex für die Polizeiethik erklärt, dass „[d]ie Ausbildung des Polizeipersonals [...] die Notwendigkeit der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gänzlich integrieren [muss].“¹²⁹ Fachorganisationen schlagen ferner vor, Aus- und Weiterbildungstools unter Mitwirkung von Angehörigen jener Gruppen zu konzeptionieren, die potenziell von racial/ethnic profiling betroffen sind.¹³⁰ Schliesslich ist zu betonen, dass Weiterbildungsinhalte nur dann wirksam sind, wenn diesbezüglich auch bei der Führung ein klares Commitment besteht und es sich folglich nicht einfach um eine Alibiübung handelt.

¹²² SPI [Menschenrechte und Berufsethik], S. 77.

¹²³ Ibid., S. 78.

¹²⁴ Stadtpolizei Zürich, Interne Weisung Einsatzabteilung von Andreas Moschin, 13.10.2015/1EK2; Stadtpolizei Zürich, Interne Rückmeldung auf Fragen des SKMR vom 13.05.2016/SC, Ziff. 3.6.1.

¹²⁵ Vgl. ECRI [2014], Rz. 67. ECRI hatte der Schweiz 2009 empfohlen, Ausbildungs-, Trainings- und Aufklärungskurse anzubieten, um Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen bei der Polizeiarbeit zu bekämpfen, ECRI [2009], Rz. 185; m.w.H. auch OMBUDSSTELLE DER STADT ZÜRICH [2010], S. 10.

¹²⁶ Vgl. z.B. Art. 33 Abs. 2 lit. d ZAV i.V.m. Art. 29 Abs. 3 ZAG; Art. 30 lit. f und g ZAG.

¹²⁷ So etwa die Zürcher Polizeischule (ZHPS), die interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH) oder die Polizeischule Ostschweiz (PSO).

¹²⁸ Vgl. NAGUIB, S. 295.

¹²⁹ MINISTERKOMITEE DES EUROPARATES, Ziff. 30.

¹³⁰ OSJI [Good Practices], S. 133.

Die Polizeiangehörigen sollten mit den Grundzügen des *Diskriminierungsverbots* und mit der Bedeutung des Diskriminierungsschutzes für Bevölkerungsminderheiten vertraut gemacht werden.¹³¹ Die Ausbildung muss sodann sicherstellen, dass Polizeiangehörige die *Kriterien für eine effektive und diskriminierungsfreie Personenkontrolle* kennen.¹³² Schliesslich sollte die Aus- und Weiterbildung dazu anregen, *Denkstereotype* und *unbewusste Verhaltensmuster* zu reflektieren, insbesondere auch in Belastungssituationen. Die Aus- und Weiterbildungstools bewirken am meisten, wenn sie *praxisnah und adressatengerecht*¹³³ gehalten sind und die Teilnehmenden *motiviert* und zur Reflexion angeregt werden.¹³⁴ Besonders wichtig für den Erfolg von Kursen ist, dass mit Beispielen gearbeitet wird und die Unterrichtsperson über praktische Erfahrung in der Polizeiarbeit verfügt. So kann z.B. mit einer *Sammlung guter Beispiele* rechtmässigen und effektiven polizeilichen Verhaltens (good practice) gearbeitet werden, um den Fokus auf *erwünschtes Verhalten*¹³⁵ zu lenken und dieses zu üben.

Schliesslich sollte es auch Teil der Aus- und Weiterbildung sein, über die *personalrechtlichen* sowie die *straf- und verwaltungsrechtlichen Konsequenzen*, die bei (groben) Verfehlungen drohen, zu informieren.¹³⁶

Als positive Beispiele sind die Schulungsprogramme *Search Detect and React* (SRD) der Niederlande und das *Behavioural Assessment Screening System* (BASS) des Vereinigten Königreichs zu erwähnen.¹³⁷ Anhand von theoretischem und praktischem Unterricht lernen die Auszubildenden, ihre Aufmerksamkeit nicht auf Merkmale wie die Hautfarbe, sondern auf das Verhalten einer Person und die weiteren Umstände zu richten. Die entsprechende Aus- und Weiterbildung erweist sich auch als wirkungsvoll: Im Fall des BASS ergab eine sechs Monate nach der Lancierung erhobene interne Untersuchung, dass sich die Qualität der Kontrollen deutlich verbessert hatte.¹³⁸ Ähnlich ausgerichtet ist das Unterrichtstool *Guidance for Federal Law Enforcement Agencies Regarding the Use of Race, Ethnicity, Gender, National Origin, Religion, Sexual Orientation, or Gender Identity* des amerikanischen Justizministeriums. Es nennt zahlreiche Beispiele von zulässiger und unzulässiger Polizeiarbeit. Darin wird erklärt, weshalb es diskriminierend ist, wenn Polizistinnen und Polizisten bei einer Verkehrskontrolle, in der sämtliche Verkehrsteilnehmer die Geschwindigkeitslimits überschreiten und einen Gesetzesverstoss begehen, eine Person alleine aufgrund ihrer Hautfarbe oder (zugeschriebener) ethnischer und religiöser Zugehörigkeit angehalten wird. Anders sei der Fall gelagert, wenn aufgrund eines kurz zuvor begangenen Raubüberfalls nach einem etwa 30-jährigen Mann mit bestimmter Hautfarbe in einem blauen Auto gesucht werde.¹³⁹

Die Auseinandersetzung mit beispielhaften Situationen trägt dazu bei, dass Stereotype offen angesprochen werden, wodurch Strategien entwickelt werden können, um die Polizeiarbeit effektiver zu gestalten. Wenn Polizeimitarbeitenden beispielsweise vermittelt wird, dass Angehörige bestimmter Minderheiten aufgrund negativer Erfahrungen bei Personenkontrollen ein Vermei-

¹³¹ FRA [Profiling], S. 52; CREMER, S. 33; IMHOF, S. 26; PAP, S. 296; OSJI [Good Practices], S. 45, 51.

¹³² ECRI [2014], Rz. 69.

¹³³ So bot bspw. die Ombudsfrau der Stadt Zürich unterschiedliche Aus- und Weiterbildungskurse an, abhängig von der Erfahrung der Polizistinnen und Polizisten, OMBUDSSTELLE DER STADT ZÜRICH [2011], S. 6.

¹³⁴ SCHICHT, S. 36.

¹³⁵ Siehe z.B. HOME OFFICE/COLLEGE OF POLICING, Best Use of Stop and Search Scheme, abrufbar unter https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/346922/Best_Use_of_Stop_and_Search_Scheme_v3.0_v2.pdf (11.10.2016).

¹³⁶ OSJI [Good Practices], S. 45.

¹³⁷ FRA [Profiling], S. 63 f.

¹³⁸ A.gl.O.

¹³⁹ Für weitere Beispiele siehe U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, S. 1 ff.

ungsverhalten zeigen oder gereizt reagieren können, werden die Polizistinnen und Polizisten solches Verhalten im Alltag besser einordnen.¹⁴⁰

Eine Studie aus dem Vereinigten Königreich zeigt allerdings, dass selbst eine gute Ausbildung die Probleme nicht restlos löst. So zeigte die Studie, dass Kontrollen noch immer auch aufgrund von nicht erhärteten Verdachtsmomenten stattfinden; die Aufmerksamkeit der Polizistinnen bzw. Polizisten scheint sich auf Personen zu beschränken, die bereits Kontakt mit der Polizei hatten, oder es finden Anhaltungen aufgrund von Generalisierungen von Menschen mit bestimmten äusseren Merkmalen, von Örtlichkeiten oder Situationen statt.¹⁴¹ Die Sensibilisierung sollte folglich einen ständigen Platz auch in der Weiterbildung von Polizistinnen und Polizisten einnehmen.¹⁴²

Zu empfehlen ist, dass die obengenannten Aspekte systematisch im Aus- und Weiterbildungskonzept berücksichtigt werden, allenfalls unter Einbezug externer Partner (wie z.B. das SPI).

2. Einführung von Quittungen

Das Vertrauen in die Polizei kann verbessert und Vorurteile und negative Reaktionen können bei den Betroffenen abgebaut werden, wenn Kontrollierte *über die Gründe einer Polizeiiintervention informiert werden, Gelegenheit erhalten, ihren Standpunkt darzulegen, und die Kontrolle belegt wird.*¹⁴³ Eine solche Information kann mündlich oder schriftlich erfolgen. In einigen Ländern wird regional der Einsatz eines „Quittierungssystems“ getestet oder dieses wird bereits seit längerem fest praktiziert. Vereinfacht gesagt geht es darum, dass jeder angehaltenen bzw. kontrollierten Person eine Bestätigung auf einem standardisierten Formular ausgehändigt wird, die Datum, Zeit, Ort und Grund der Personenkontrolle festhält.

2.1. Gründe für die Einführung von Quittungen

Durch die Einführung von Quittungen werden verschiedene positive Effekte in Bezug auf Personenkontrollen erhofft.¹⁴⁴

a. Effizienz und Qualität

Quittungen sollen vor allem dazu beitragen, die *Qualität der Polizeiarbeit* in Bezug auf Selektionskriterien und Kontrollablauf zu verbessern und dadurch racial/ethnic profiling zu verhindern. Gleichzeitig soll die Effektivität gesteigert werden, indem unnötige Kontrollen reduziert werden. Auch bei den Interviewpartnern im Rahmen der vorliegenden Studie (insb. aussenstehende Fachpersonen, teilweise auch Polizeiangehörige) besteht überwiegend die Erwartung, dass Kontrollen durch ein Quittungssystem abnehmen bzw. verhaltensorientierter durchgeführt werden, wodurch die Effektivität des Polizeihandelns steigen könnte.¹⁴⁵ Erhebungen im Vereinigten König-

¹⁴⁰ HALBRIGHT, S. 72 f.

¹⁴¹ OSJI [Good Practices], S. 42.

¹⁴² SCHICHT, S. 37.

¹⁴³ PAP, S. 295; QUINTON/BLAND/MILLER, S. 62; OSJI [Good Practices], S. 47, 114, 119 sowie 123; OSJI [Study], S. 12.

¹⁴⁴ Siehe dazu etwa PAP, S. 295.

¹⁴⁵ Korpsmitglied StaPo ZH 3; Korpsmitglied StaPo ZH 4; Polizeiexterne Verwaltungsaufgabenträger/-in 1; NGO Angehörige/-r 1; NGO Angehörige/-r 2; NGO Angehörige/-r 5; betroffene Person 1; betroffene Person 2; betroffene Person 3; Rechtsvertreter/-in.

reich lassen vermuten, dass die Einführung eines Quittungssystems zu weniger Personenkontrollen führt, wobei gleichzeitig die Trefferquote zunimmt, d.h. es finden sich z.B. vermehrt das bei der Person vermutete Deliktsgut oder die bei der Person vermuteten Betäubungsmittel.

Die Daten in West Midlands, Vereinigtes Königreich, verdeutlichen dies eindrücklich: Während von April 2011 bis März 2012 noch 64'000 Durchsuchungen von Personen veranlasst wurden, die in nur 4% der Fälle zu einer Verhaftung führten, hat sich diese Zahl in jüngerer Zeit deutlich verbessert. Von April 2015 bis März 2016 wurden noch 18'100 Durchsuchungen von Personen durchgeführt, wobei die Interventionen in 25% der Fälle zu einem Treffer und in 16% der Fälle zu einer Verhaftung führten.¹⁴⁶ Während in der Periode 2011 bis 2012 die Wahrscheinlichkeit 4.6 Mal höher lag, dass dunkelhäutige Personen im Vergleich zu weissen Personen kontrolliert wurden, war diese Wahrscheinlichkeit in den Jahren 2015 bis 2016 noch 2.7 Mal höher.¹⁴⁷

Dazu ist allerdings zu bemerken, dass vermutungsweise auch andere Faktoren zu dieser Entwicklung beigetragen haben, namentlich angepasste Aus- und Weiterbildungsstandards und zunehmende Sensibilisierung. Auch die im Vereinigten Königreich sehr viel häufiger als in der Schweiz eingesetzten Videoüberwachungsanlagen im öffentlichen Raum (Closed Circuit Television, CCTV) dürften zu den verbesserten Trefferquoten bei Kontrollen einen Beitrag leisten. Letztlich lässt sich auch aufgrund der oben genannten Studien nicht mit Sicherheit sagen, welchen Beitrag das Quittungssystem tatsächlich zur Effizienzsteigerung leistet.

b. Qualitätskontrolle und Selbstevaluation

Eine wichtige Funktion der Quittungen besteht in der Sammlung von Daten, die von der Polizei zur *Evaluation ihrer Praxis* genutzt werden kann; so lässt sich auswerten, wann welche Kontrollen aus welchen Gründen durch welche Polizeiangehörigen durchgeführt werden.¹⁴⁸ Kritische Vorfälle und objektiv nicht gerechtfertigte Häufungen könnten von der Führung und/oder vom Feedbackmanagement thematisiert und als Grundlage z.B. für Weiterbildungs- oder sonstige Massnahmen genommen werden. Dies bedingt allerdings, dass die Quittungen systematisch ausgewertet werden. Anhand von Strichproben kann regelmässig überprüft werden, ob die auf den Formularen genannten Interventionsgründe hinreichend präzise sind und ob sie sich auf ein objektiv wahrnehmbares verdächtiges Verhalten oder auf andere objektive Kriterien stützen.

Positives Beispiel in diesem Zusammenhang ist der *Merseyside Police Review of Stop Data*. In Merseyside, Vereinigtes Königreich, werden monatlich 50 Quittungen aus jedem Bezirk und jeder spezialisierten Einheit von leitenden Polizeibeamten stichprobenartig auf ihre Präzision und Gesetzeskonformität überprüft, um die Objektivität der Polizeiarbeit sicherzustellen. Seit Beginn der Massnahmen im Jahr 2008 haben sich die Belege hinsichtlich ihrer Qualität von 82% auf 96% verbessert.¹⁴⁹ Vertiefte Untersuchungen bzw. Abklärungen und allenfalls Korrekturen der Einsatzpraxis können etwa angebracht sein, wenn eine hohe Zahl Angehaltener einer bestimmten Minderheit angehört.¹⁵⁰

¹⁴⁶ WEST MIDLANDS POLICE AND CRIME COMMISSIONER, Appendix B.

¹⁴⁷ David Whordley, Inspector bei der West Midlands Police, Vereinigtes Königreich (Stop and Search-Konferenz, Birmingham, Referat vom 4.10.2016).

¹⁴⁸ Selbstverständlich könnten Daten über Personenkontrollen auch ohne Abgabe einer Quittung erhoben werden, etwa bei der Kontrolle der Identität per Funk.

¹⁴⁹ OSJI [Good Practices], S. 80; siehe auch FRA [Profiling], S. 58, 69.

¹⁵⁰ FRA [Profiling], S. 57.

c. Transparenz polizeilichen Handelns

Durch Quittungen lässt sich klarerweise die *Transparenz der Polizeiarbeit* verbessern, wodurch das Vertrauen in die Polizeiarbeit steigen kann.¹⁵¹ Dies könnte auch zur Folge haben, dass die Zahl der *Beschwerden abnimmt*, da der betroffenen Person bekannt gemacht wird, weshalb eine Personenkontrolle stattfindet und Polizeiinterventionen dadurch besser eingeordnet und akzeptiert werden können; diesbezüglich existieren indes, soweit anhand der verfügbaren Studien aus dem Ausland ersichtlich, keine gesicherten Daten.

Die Gründe für eine Personenkontrolle können natürlich auch mündlich bekanntgegeben werden; die Verschriftlichung hat jedoch verschiedene Vorteile. Schriftliche Belege können einerseits als Belege/Beweise für die Betroffenen (z.B. bei Beschwerden), andererseits zur Gewinnung von Daten über die Kontrollpraxis von Dienststeinheiten verwendet werden. Der Transparenz kann namentlich eine Rubrik auf dem Formular dienen, in der die betroffenen Personen – wenn sie dies wünschen – die aus ihrer Sicht einschlägigen Gründe für die Kontrolle und ihre (selbstdefinierte) Hautfarbe, ethnische Zugehörigkeit oder Religion vermerken können.

Diesbezügliche Beispiele stammen aus dem *Vereinigten Königreich*: Dort händigt die Polizei Angehaltenen ein Protokoll zur Kontrolle aus und bittet sie, sich anhand von mehreren ethnischen Kategorien zu identifizieren.¹⁵²

Selbstverständlich sind bei der Erfassung und Bearbeitung persönlicher Daten Datenschutzüberlegungen miteinzubeziehen. So darf die Erhebung von sensiblen Daten wie Hautfarbe, ethnische Zugehörigkeit oder Religion nur mit der Einwilligung der betroffenen Person erfolgen.

Für die *Betroffenen hat das Quittungssystem* den Vorteil, dass sie *Quittungen sammeln* und diese z.B. in einem Beschwerde- bzw. Ombudsverfahren vorlegen können. Es muss angenommen werden, dass Kontrollierte von den bestehenden Beratungs- und Beschwerdemöglichkeiten vielfach keine Kenntnis haben, besonders wenn sie erst seit kurzer Zeit in der Schweiz sind; hierzu fehlen aber bisher genauere Untersuchungen. Daher wäre es sinnvoll, auf den Quittungen standardisiert einen Hinweis abzudrucken, dass unabhängige und kostenlose Beratungsstellen, z.B. eine Ombudsstelle, existieren.¹⁵³ Diese Anregung wurde von allen interviewten NGOs, Fachpersonen und Betroffenen sehr begrüsst; überhaupt stösst ein Quittungssystem bei dieser Gesprächsgruppe auf grundsätzlich positive Reaktionen. Von den Autorinnen und Autoren in den Gesprächen vorgebrachte Bedenken bezüglich des Datensammelns wurden von den Betroffenen entweder als nicht entscheidend oder aber als „kleineres Übel“ eingeschätzt. Vereinzelt äusseren Gesprächspartner allerdings die Ansicht, dass ein Quittungssystem ohne gezielte und geänderte Aus- und Weiterbildung bzw. Sensibilisierung und einen eigentlichen „Kulturwandel“ nicht viel bringen würde.¹⁵⁴

¹⁵¹ HUMANRIGHTS.CH fordert in diesem Zusammenhang eine schweizweite Einführung von standardisierten Formularen, die als Kontrollquittungen dienen und den Grund und das Ergebnis der Kontrolle nennen, dazu HUMANRIGHTS.CH, *Rassistisches Profiling: Empfehlungen und Forderungen*, abrufbar unter www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/rassismus/rassistischesprofiling/schweiz/empfehlungen-forderungen (23.11.2016).

¹⁵² Das Vereinigte Königreich ist der einzige EU-Staat, in dem die Aushändigung eines solchen Formulars gemäss Verhaltenskodex im Rahmen des PACE verpflichtend ist, dazu FRA [Profiling], S. 56 f.; PAP, S. 295.

¹⁵³ Möglich wäre auch die Abgabe eines Flyers mit entsprechenden Informationen.

¹⁵⁴ NGO Angehörige/-r 2.

2.2. Arten von Quittungssystemen

Die ausländischen Systeme unterscheiden sich bezüglich der Art der Quittung, der darauf vermerkten Informationen und hinsichtlich der Frage, wann überhaupt eine Quittung auszustellen ist:

a. Quittungsbedürftige Polizeimassnahmen

Während in West Midlands (Vereinigtes Königreich) eine Quittung erst bei Durchsuchungen („search“) ausgestellt wird,¹⁵⁵ händigt die Polizei in Suffolk (Vereinigtes Königreich) eine Quittung auch aus, wenn sie einer Person begegnet („encounter“) und diese auffordert, sich hinsichtlich einer bestimmten Sache zu erklären.¹⁵⁶ Auch in New York (Vereinigte Staaten von Amerika) ist die Polizei verpflichtet, eine Quittung bereits bei einer Anhaltung („stop“) auszustellen.¹⁵⁷

Da eine Personenkontrolle bereits mit der *Anhaltung* beginnt, sollte nach Ansicht der Autorinnen und Autoren eine Quittung grundsätzlich bereits ab diesem Zeitpunkt auszustellen sein.

b. Die formale Ausgestaltung und administrativer Aufwand

Als Beispiele für die formale Ausgestaltung von Quittungen können etwa die in West Midlands, Suffolk und West Yorkshire (Vereinigtes Königreich), Fuenlabrada (Spanien), New York (Vereinigte Staaten von Amerika) sowie Ungarn verwendeten Belege dienen (siehe dazu im Anhang).

Entsprechend ihrer Funktion sowohl für die Betroffenen wie auch für die Polizei müssen Quittungen *im Doppel* ausgestellt werden, wobei das Original bei der Polizei verbleiben sollte. *In bestimmten Ausnahmesituationen* kann es gerechtfertigt sein, anstelle des Namens der Beamtin oder des Beamten eine zugeordnete Nummer auf dem Formular zu vermerken (siehe zur Kennzeichnung und den Ausnahmen gemäss kommunaler Gesetzgebung auch unten, Ziff. VII.4).

In den Gesprächen der Autorinnen und Autoren mit Polizeiangehörigen wurden teils Bedenken formuliert; diese befürchten, dass das Quittungssystem von der „eigentlichen Polizeiarbeit“ *ablenken könne* und zu *administrativem Mehraufwand* führe.¹⁵⁸ In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die Ausstellung eines einfachen Belegs im Doppel, auf welchem die Gründe einer Intervention z.B. durch Ankreuzen bezeichnet werden, lediglich zwei bis fünf Minuten dauert; eine elektronische Ausstellung mittels portablen Geräten könnte die Dauer weiter verkürzen.¹⁵⁹ Wird ein komplexeres System verwendet, kann die Dauer allerdings deutlich länger sein: So registriert beispielsweise die „West Yorkshire Police“ im Vereinigten Königreich ihre Personenkontrollen seit 2009 mit BlackBerry-Mobiltelefonen. Die Gründe und das Resultat der Intervention werden unter

¹⁵⁵ Analog zu den Vorgaben des PACE Code A, Ziff. 3.8 lit. e, Ziff. 4.2, Ziff. 4.3.

¹⁵⁶ Im *englischsprachigen Raum* wird unter „stop and search“ eine Anhaltung zum Zweck der Durchsuchung verstanden (im Vereinigten Königreich existiert eine Identitätskontrolle nicht als polizeiliche Massnahme im Rahmen einer Personenkontrolle, weshalb eine Anhaltung dort per se nicht möglich ist). Wenn die Polizei dagegen eine Person nur kurz anhält, um ihr Fragen zu stellen – z.B. Grund des Verweilens, Reiseziel etc. – und keine Absicht hat, eine Durchsuchung vorzunehmen, liegt ein Fall von sog. „stop and account“ bzw. „stop and encounter“ vor. Dies stellt keine verbindliche Anhaltung dar und die gestoppte Person ist nicht verpflichtet, auf die Fragen der Polizei zu antworten und darf den Ort des Geschehens verlassen (dazu COLLEGE OF POLICING, Stop and search, abrufbar unter <https://www.app.college.police.uk/app-content/stop-and-search/> (18.01.2017); STOPWATCH, Note on Use of „Stop and Account“ and Stop and Search in the West Midlands, abrufbar unter http://www.stop-watch.org/uploads/documents/stop_and_account_in_West_Mid-lands.pdf (18.01.2017).

¹⁵⁷ Siehe Quittungsformulare im Anhang.

¹⁵⁸ Korpsmitglied StaPo ZH 1; Korpsmitglied StaPo ZH 2; Korpsmitglied StaPo ZH 5; Korpsmitglied StaPo ZH 8; Korpsmitglied StaPo ZH 13.

¹⁵⁹ STOPWATCH, S. 9.

Angabe des genauen, via GPS ermittelten Standorts und der Uhrzeit automatisch an eine Kontrollinstanz übermittelt, welche die Quittung auf ihre Vollständigkeit und Gesetzeskonformität überprüft. Bei Mängeln wird die Beamtin bzw. der Beamte informiert. Tests haben gezeigt, dass ein solches System inkl. Überprüfung und elektronischem Eintrag im System im Schnitt 22 Minuten (davon drei bis fünf Minuten für die Ausstellung der Quittung) dauert. Der angehaltenen Person wird schliesslich eine Quittung ausgestellt, auf der der Name der Polizistin bzw. des Polizisten und eine die Intervention betreffende individuelle Referenznummer sowie Informationen zu Personenkontrollen und Beschwerdemöglichkeiten genannt werden.¹⁶⁰ Andere Modelle im Vereinigten Königreich setzen auf divergierende (mobile) Systeme oder übermitteln erhobene Daten unmittelbar per Funk, um Schreiarbeit zu vermeiden.¹⁶¹ In Spanien wird ein elektronischer Stift getestet, der das auf der Quittung Vermerkte automatisch ins System überträgt. In amerikanischen Städten werden Daten gewöhnlich per Funk übertragen, wobei vorwiegend mit Abkürzungen gearbeitet wird.¹⁶² Es bleibt jedoch unbestreitbar, dass mit dem Ausstellen von Quittungen zumindest ein gewisser Mehraufwand verbunden ist.

c. Schulung und Information

Schliesslich ist es wichtig, darauf hinzuweisen, welche Funktion die Quittungen klarerweise *nicht* haben: Sie sind *nicht als eine Art „Persilschein“ gedacht*, den Betroffene bei einer erneuten Kontrolle vorweisen können, um nicht mehr kontrolliert zu werden. Die allfällige Einführung eines Quittungssystems müsste mit klaren Instruktionen an die Polizistinnen und Polizisten verbunden sein, um diese Unsicherheiten zu beseitigen: Auch wenn eine Person bereits im Besitz einer oder mehrerer Quittungen ist, darf sie wenig später einer erneuten Personenkontrolle unterzogen werden – vorausgesetzt, dass diese auf objektiven, sachlichen Gründen basiert.

2.3. Abschliessende Beurteilung

Sind die dargelegten, insbesondere datenschutzrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, kann die Einführung eines Quittungssystems u.E. grundsätzlich *empfohlen werden*. Da sich hinsichtlich der Wirkungsweise und Effektivität von Quittungen bislang auch anhand der ausländischen Studien nur wenige verlässliche Aussagen machen lassen empfiehlt sich u.E. zunächst, mittels eines Pilotversuchs verlässlicher Daten zu gewinnen. Ein Pilotversuch in Zürich sollte daher wissenschaftlich begleitet und die durch Quittungen erhobenen Daten sollten systematisch ausgewertet werden, um zu untersuchen, ob die Abgabe von Quittungen tatsächlich zu verhaltensorientierteren, gezielteren Personenkontrollen und zu verbesserter Akzeptanz bei den Zielgruppen führt.

3. Einsatz von Bodycams bei Personenkontrollen

Das Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich führt ein separates Projekt zu den gesetzlichen Grundlagen und zum Datenschutz im Hinblick auf die Verwendung von Bodycams durch. Aus

¹⁶⁰ OSJI [Good Practices], S. 81.

¹⁶¹ In West Midlands werden seit April 2014 Quittungseinträge elektronisch erfasst. Die den betroffenen Personen ausgestellten Quittungen enthalten eine individuelle Referenznummer, anhand derer sie innerhalb von drei Monaten einen Bericht verlangen können. In Suffolk werden Quittungen von Hand ausgestellt; siehe Anhang.

¹⁶² OSJI [Good Practices], S. 80.

diesem Grund konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die Frage von Vor- und Nachteilen in Bezug auf Personenkontrollen und die Prävention von racial/ethnic profiling.

3.1. Potenzial von Bodycams im Kontext von Personenkontrollen

In verschiedenen Fachpublikationen und in den Gesprächen, die die Autorinnen und Autoren mit Betroffenen und NGOs geführt hat, wird der Einsatz von Bodycams im Zusammenhang mit Personenkontrollen positiv gewertet, weil die Kameras die Arbeit der Polizei dokumentieren. Man erhofft sich deshalb eine *deeskalierende und präventive Wirkung*. Zudem schätzt man die Aufzeichnung als wichtiges *Beweismittel* in Verwaltungsverfahren wegen widerrechtlicher Personenkontrollen oder allenfalls in Strafverfahren bei verbalen oder sonstigen Übergriffen ein: Besonders wenn die an einer Polizeiintervention beteiligten Polizeiangehörigen übereinstimmend bestätigen, dass rechtmässig gehandelt wurde, ist es für betroffene Personen in der Regel schwer, das Gegenteil zu beweisen. Bodycams tragen aus der Sicht der Betroffenen dazu bei, hier ein objektives Bild der Lage zu schaffen. Von den Autorinnen und Autoren auf allfällige Datenschutzprobleme angesprochen, weil mit Bodycams Informationen auch über die Kontrollierten aufgezeichnet würden, meinten die Betroffenen und die Vertreter von NGOs, dass die Vorteile allfällige datenbezogene Nachteile überwiegen. Wichtig war ihnen allerdings, dass klar reguliert würde, wann die Bodycams ein- bzw. auszuschalten sind und dass dieser Entscheid nicht ins Ermessen der Polizistinnen und Polizisten gestellt wird und dass der Umgang mit den aufgezeichneten Daten sorgfältig und unter Wahrung der Grundrechte der Beteiligten geregelt wird.¹⁶³

Der Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) stellt sich unter anderem mit der Begründung gegen den Einsatz von Bodycams, dass deren Einsatz keinen „100%-Beweis der Tatumstände“ liefere und dadurch die Wertstellung der Aussagen aller Polizistinnen und Polizisten abnehme.¹⁶⁴ Dem ist entgegenzuhalten, dass Aufzeichnungen *in gleichem Masse* sowohl für die Polizei als auch für Private belastend oder entlastend wirken und zu Beweis Zwecken mit herangezogen werden können. Durch den Einsatz von Kameras steigt das Entdeckungsrisiko, wodurch Übergriffe auf beiden Seiten abnehmen dürften. So deuten Erhebungen in Paisley, Aberdeen und Isle of Wight (Vereinigtes Königreich) sowie Frankfurt am Main (Deutschland) darauf hin, dass auch Angriffe auf Polizistinnen und Polizisten abnehmen, wenn diese eine Bodycam tragen. Zweifelsfrei belegt ist der Zusammenhang bisher aber nicht.¹⁶⁵ Die Auswirkungen, die die Kameras auf die *Persönlichkeitsrechte* Polizeiangehörigen haben, sind als eher gering einzustufen. Es werden nur dienstliche Verrichtungen während befristeter Dauer gefilmt, die Polizistinnen und Polizisten wissen, wann und was gefilmt wird, und sie können sich entsprechend auf diesen Umstand einstellen.

Untersuchungen zeigen auf, dass Bodycams die *Akzeptanz der Polizeiarbeit* bei der Bevölkerung grundsätzlich erhöhen. In Deutschland hat eine durch das Meinungsforschungsinstitut YouGov erhobene Umfrage im Jahr 2015 ergeben, dass 71% der befragten Bürgerinnen und Bürger das Tragen von Bodycams durch Polizistinnen und Polizisten befürworteten und als Steigerung der

¹⁶³ Betroffene Person 1; betroffene Person 2; betroffene Person 3; NGO Angehörige/-r 1; NGO Angehörige/-r 2; NGO Angehörige/-r 5.

¹⁶⁴ VSPB, Body-Cams, abrufbar unter www.vspb.org/_/frontend/handler/document.php?id=3082&type=42 (09.05.2016).

¹⁶⁵ ZANDER, S. 66. Empirische Belege, dass Bodycams tatsächlich zu einem Rückgang der Gewalt gegen Polizeiangehörige führen, bestehen bislang allerdings nicht, dazu PARMA, S. 818.

Sicherheit betrachten.¹⁶⁶ In den USA ergab eine durch die gleiche Institution erhobene Befragung eine Zustimmungquote von 88%.¹⁶⁷ Studien aus Phoenix, Rialto und Mesa (Vereinigte Staaten von Amerika) und aus Plymouth, Paisley, Aberdeen und Isle of Wight (Vereinigtes Königreich) deuten zudem darauf hin, dass das Tragen einer Bodycam zu einem *Rückgang von Beschwerden* gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte führt.¹⁶⁸

3.2. Rahmenbedingungen der Verwendung bei Personenkontrollen

Wichtig ist, dass Bodycams nicht nur das Bild, sondern *auch den Ton aufzeichnen*. In vielen Situationen ist dieser für die Auswertung der Vorkommnisse wichtig.¹⁶⁹ Bild-, verbunden mit Tonaufnahmen dürften unseres Erachtens insgesamt deeskalierend und mässigend wirken, besonders, wenn Bodycams deutlich sichtbar bzw. entsprechend beschriftet an der Uniform der Polizeiangehörigen befestigt werden und für alle Beteiligten klar ersichtlich ist, dass die Kamera läuft (z.B. mit einem kleinen roten Licht). Für die Akzeptanz von Bodycams kann es zudem sinnvoll sein, dass Polizeiangehörige bei Interventionen wenn immer möglich auch explizit auf den Einsatz der Kameras hinweisen.¹⁷⁰

Da die Vorkommnisse unmittelbar vor der Aktivierung für die Sachverhaltserstellung häufig unerlässlich sind, sollten die Kameras mit einer *Pre-Record-Funktion* ausgestattet sein. Diese könnte auf Bild-Aufnahmen beschränkt werden und müsste auf jeden Fall zeitlich limitiert sein. So beschränkt die West Midlands Police im Vereinigten Königreich die rückversetzte Aufnahme beispielsweise auf 30 Sekunden.¹⁷¹

Aufgrund des riesigen Datenvolumens ist es nicht möglich und im Übrigen auch nicht notwendig, die Kameras ständig laufen zu lassen. Im Gegenteil sollte der Einsatz zum Schutz der Privatsphäre der Passantinnen und Passanten und zur Reduktion der Datenmenge auf eine sinnvolle Verwendung beschränkt sein. So sollte die Aufzeichnung grundsätzlich erst durch manuelle Aktivierung erfolgen. Um Aufzeichnungen auch in hektischen Momenten sicherzustellen, sollte die Kamera allerdings dann *automatisch aktiviert* werden, wenn Waffen zur Hand genommen werden. Gleichzeitig müsste jedoch hinreichend klar vorgegeben sein, in welchen Situationen aufzuzeichnen ist; die Polizeiteams sollten den Handlungsrahmen kennen und wissen, wann sie aufnehmen *dürfen* bzw. *müssen*. Die Bodycams sollten ferner so ausgerichtet sein, dass lediglich die kontrollierten Personen erfasst werden, d.h. der *Aufnahmewinkel* müsste eingeschränkt sein. Zudem müsste geklärt werden, ob es Bereiche gibt, in welchen der Einsatz u.U. nicht angebracht ist (z.B. reine Verkehrskontrollen).

Die Verwendung von Kameras und die Speicherung der Daten greift tiefgreifend in die *Grundrechte von kontrollierten Personen* (und zufällig gefilmten weiteren Personen) ein, weshalb eine hinreichend präzise gesetzliche Verankerung in einem Gesetz im formellen Sinn notwendig ist. Der *Einsatz* und die *Speicherung, die Aufbewahrungsdauer und der Verwendungszweck* bzw. die

¹⁶⁶ In Deutschland wird nebst einzelnen Landespolizeien seit 2016 eingeschränkt auch die Bundespolizei in Pilotprojekten mit Body-Cams ausgestattet, dazu m.w.H. PARMA, S. 809, 813.

¹⁶⁷ ZANDER, S. 23.

¹⁶⁸ Ibid., S. 58, 66 f.

¹⁶⁹ Vgl. ibid., S. 69.

¹⁷⁰ Bestätigt von Nick Rowe, Chief Inspector bei der West Midlands Police, Vereinigtes Königreich (Stop and Search-Konferenz, Birmingham, Referat vom 4.10.2016).

¹⁷¹ Nick Rowe, Chief Inspector bei der West Midlands Police, Vereinigtes Königreich (Stop and Search-Konferenz, Birmingham, Referat vom 4.10.2016).

Auswertungsmöglichkeiten der Daten sind an strenge Voraussetzungen zu knüpfen. So muss gesetzlich klar geregelt sein, unter welchen Umständen Aufnahmen zulässig bzw. vorgeschrieben sind und wie lange sie gespeichert werden dürfen. Exakte Regelungen tragen dazu bei, dass die Grundrechte der Betroffenen in kleinstmöglichem Masse eingeschränkt werden. Die Aufnahmen sollten unmittelbar nach dem Dienst – oder, noch besser, live per Funk, was aber mit erheblichen Kosten verbunden sein dürfte – auf einen externen Server übertragen werden. Die Daten müssen so gespeichert werden, dass sie nicht manipuliert (geschnitten) werden können. Ferner müsste sowohl im Interesse der Polizeiangehörigen wie im Interesse der Betroffenen klar geregelt sein, wer unter welchen Voraussetzungen auf die Daten zugreifen darf (Verwendung durch die Behörden; Rechtsansprüche von Betroffenen, die Beschwerde oder Strafanzeige einreichen).

Regelungen zu Bodycams finden sich bisher nur in wenigen Kantonen. Das Polizeigesetz des Kantons Neuenburg enthält eine explizite Rechtsgrundlage für die Verwendung von Bodycams; es legt dar, dass die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten mit Bodycams ausgestattet werden dürfen, wenn dies zu Sicherheitszwecken nötig ist.¹⁷² Offenere Formulierungen, die Kameras etwa auf dem Material der Polizei erlauben, finden sich in den Kantonen Jura¹⁷³ und Tessin¹⁷⁴. Eine fest installierte Videoüberwachung des öffentlichen Raums ist in den meisten Kantonen gesetzlich reguliert und zulässig.¹⁷⁵ Einzelne Kantone verzichten in ihren Polizeigesetzen gänzlich auf die Regelung von Videoüberwachungen.¹⁷⁶ Die Frage der *gesetzlichen Grundlage* im Kanton Zürich bzw. in der Stadt Zürich ist, wie erwähnt, Gegenstand eines anderen Projekts des Sicherheitsdepartements, weshalb sich die Autorinnen und Autoren hierzu nicht weiter äussern.

Gestützt auf Art. 11 DSV/ZH, der die Datenbearbeitung in Pilotprojekten regelt, erliess der Stadtrat von Zürich am 07.12.2016 das „Reglement über den Pilotversuch Bodycam bei der Stadtpolizei Zürich“. Dieses erlaubt der Stadtpolizei Zürich, Bodycams zwecks präventiver Verhinderung gewalttätiger oder verbaler Übergriffe durch Privatpersonen oder Polizeiangehörige, der Dokumentation des Eskalationsverlaufs sowie der Dokumentation und der Überprüfung des Verhaltens der Beteiligten einzusetzen (Art. 2). Die Bodycams sind in geeigneter Weise zu kennzeichnen, wobei gewährleistet wird, dass eine laufende Aufzeichnung erkennbar ist (Art. 4). Ausserdem kündigt die Polizei eine Aufzeichnung mündlich an (Art. 5).

Abschliessend ergibt sich folgendes Bild: Sind die oben genannten Erfordernisse erfüllt und eine hinreichende gesetzliche Grundlage geschaffen, kann der Einsatz von Bodycams im Zusammenhang mit Personenkontrollen im Rahmen eines Pilotversuchs u.E. *empfohlen werden*.

¹⁷² Art. 101 Abs. 1 lit. c PolG/NE: „La police neuchâtelaise peut, à des fins sécuritaire, équiper de systèmes de vidéosurveillance les agents ou les véhicules“.

¹⁷³ Vgl. Art. 102 Abs. 1 lit. d PolG/JU: „La police cantonale peut, à des fins sécuritaires, utiliser des systèmes de vidéosurveillance dans les lieux suivants: [...] sur le matériel ou dans les véhicules de la police cantonale“.

¹⁷⁴ Art. 9c Abs. 1 lit. b PolG/TI: „La polizia può effettuare registrazioni audio e video, mediante apparecchi tecnici fissi e mobili che permettono l'identificazione di persone, allo scopo di garantire, nel rispetto dei diritti fondamentali, la sicurezza e il mantenimento dell'ordine pubblico, di prevenire e reprimere atti illeciti ed i preservare l'integrità di persone o beni nei seguenti ambiti: [...] durante interventi di polizia, quando esiste un rischio oggettivo per l'incolumità delle persone e degli agenti di polizia coinvolti“.

¹⁷⁵ U.a. in den Kantonen Zürich (§ 32a-c PolG/ZH), Bern (Art. 51, 51a PolG/BE), Glarus (Art. 25, 25a PolG/GL), Zug (§ 10b PolG/ZG), Freiburg (Art. 33a, 41 PolG/FR), Basel-Stadt (§ 58 PolG/BS), Basel-Landschaft (§ 45b-d PolG/BL), Appenzell Ausserrhoden (Art. 24a PolG/AR).

¹⁷⁶ Eine diesbezügliche gesetzliche Regelung fehlt in den Kantonen Luzern, Schaffhausen und Appenzell Innerrhoden.

4. Kennzeichnungspflicht von Polizeiangehörigen

Die Kennzeichnung von Polizistinnen und Polizisten kann ebenfalls dazu beitragen, racial/ethnic profiling zu reduzieren.¹⁷⁷ Damit wird den Polizeiangehörigen vor Augen geführt, dass sie nicht anonym Polizeiarbeit verrichten, sondern individualisierbare Vertreterinnen und Vertreter des Staates sind. Gleichzeitig wird Privaten erleichtert, gegen fehlbare Polizeiangehörige vorzugehen. In der Stadt Zürich hat der Gemeinderat am 02.02.2011 beschlossen, dass Polizistinnen und Polizisten gekennzeichnet werden.¹⁷⁸ Die am 01.01.2012 in Kraft getretene Allgemeine Polizeiverordnung (APV) hält in Art. 3 fest, dass Polizeiorgane im friedlichen Ordnungsdienst Namensschilder und im unfriedlichen Ordnungsdienst eine individualisierte Kennzeichnung tragen. Für begründete Spezialfälle kann die Vorsteherin oder der Vorsteher des Sicherheitsdepartements Ausnahmen vorsehen.¹⁷⁹

VIII. WEITERE ANSÄTZE ZUR VERMEIDUNG VON RACIAL/ETHNIC PROFILING

1. Rekrutierung und Diversität in der Polizei

Namentlich die NGOs und externen Fachpersonen, aber auch ein Mitglied der Stadtpolizei mit Vorgesetztenfunktion wiesen in den Gesprächen darauf hin, dass die Handhabung von Personenkontrollen viel mit der Polizeikultur zu tun habe. Diese Personen gaben zu bedenken, dass Massnahmen wie exaktere Dienstweisungen, Quittungen oder Bodycams von einem Kulturwandel begleitet sein müsse, der von der Polizeileitung und dem Team getragen werde: Das Problem liege nicht nur bei einzelnen unprofessionell handelnden Polizistinnen und Polizisten, sondern es bestehe auch in institutioneller Hinsicht Handlungsbedarf.¹⁸⁰

Fachorganisationen und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI empfehlen dezidiert, dass Polizeiteams heterogen und unter repräsentativem Einschluss von Bevölkerungsminderheiten zusammengesetzt sein sollten,¹⁸¹ wobei es für einen Mentalitätswandel mehr als nur vereinzelt „Quotenstellungen“ braucht; anzustreben ist vielmehr tatsächliche Heterogenität. Wie sehr und unter welchen Voraussetzungen ein heterogeneres Team tatsächlich zu mehr Sensibilität im Umgang mit der städtischen Bevölkerung beiträgt, kann vorliegend nicht abschliessend beurteilt werden, da entsprechende empirische Studien zum Polizeibereich für die Schweiz bislang fehlen.

Allerdings wurde auch in den Gesprächen, welche die Autorinnen und Autoren mit NGOs und Polizeiangehörigen (Vorgesetzten) geführt haben, übereinstimmend darauf hingewiesen, dass ein „gutes Polizeikorps“ idealerweise vielseitig zusammengesetzt sein und die Bevölkerung der Stadt Zürich in ihrer Vielfalt repräsentieren sollte. Insbesondere sei es wichtig, die Rekrutierungskriterien sorgfältig festzulegen und anzuwenden, Personen mit Migrationshintergrund zu beschäftigen und den Frauenanteil zu erhöhen.¹⁸² Gemäss Aussagen dieser Gesprächspartner spiegelt

¹⁷⁷ Vgl. AMNESTY INTERNATIONAL, S. 1.

¹⁷⁸ GEMEINDERAT VON ZÜRICH, S. 679 f.

¹⁷⁹ Art. 3 APV/ZH.

¹⁸⁰ Polizeiexterne Verwaltungsaufgabenträger/-in 1; NGO Angehörige/-r 4; NGO Angehörige/-r 5; Korpsmitglied StaPo ZH 3.

¹⁸¹ Sie dazu auch OSJI, Good practices, S. 138 ff.; ECRI [GPR], S. 19.

¹⁸² Korpsmitglied StaPo ZH 3; Korpsmitglied StaPo ZH 4; NGO Angehörige/-r 3; NGO Angehörige/-r 5.

das Korps zurzeit nur teilweise die Bevölkerungsheterogenität der Stadt Zürich.¹⁸³ Diese Ansicht vertritt offenbar auch der Departementsvorsteher.¹⁸⁴ Aus dem strategischen Plan des Polizeidepartements von 2016 geht denn auch hervor, dass der Anteil der Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund den Verhältnissen in der Bevölkerung angeglichen werden soll.¹⁸⁵

Eine Möglichkeit, die Stadtbevölkerung breiter abzubilden, könnte darin bestehen, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch Ausländerinnen und Ausländer zum bewaffneten Polizeidienst in der Stadt Zürich zugelassen würden. Die Kantone Basel-Stadt, Genf, Jura, Neuenburg und Schwyz erlauben Personen ohne Schweizer Bürgerrecht den Polizeidienst.¹⁸⁶ Sofern Personen gut integriert sind, über einen einwandfreien straf- und betreibungsrechtlichen Leumund verfügen, die erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen und eine Niederlassungsbewilligung C besitzen,¹⁸⁷ spricht vieles für eine solche Erweiterung der Rekrutierung. Dies würde allerdings u.a. eine Änderung der städtischen gesetzlichen Grundlagen voraussetzen.¹⁸⁸

Ferner wurde in den Gesprächen sowohl mit Polizeiangehörigen wie mit externen Fachpersonen verschiedentlich darauf hingewiesen, dass nur wenige der Polizistinnen und Polizisten selber in der Stadt lebten.¹⁸⁹ Gemäss diesen Darstellungen wohnt der überwiegende Teil der rund 80% der Polizistinnen und Polizisten nicht in der Stadt Zürich selber, sondern in der äusseren (ländlichen) Agglomeration oder noch weiter ausserhalb. Insbesondere die NGOs, aber auch ein Gesprächspartner aus der Polizei, betonten anlässlich der Gespräche mit dem Autorenteam, dass es wichtig sei, Personen mit Wohnsitz in einer Stadt oder wenigstens mit städtischer Herkunft stärker für den Polizeiberuf zu motivieren. Solche Personen pflegten bereits aufgrund der höheren Ausländerinnen- und Ausländerquote in der Stadt prozentual über einen regelmässigeren, auch privaten Kontakt mit Minderheiten. Allerdings wurde – nach Ansicht der Autorinnen und Autoren nachvollziehbar – darauf hingewiesen, dass die städtischen Mietpreise und die Wohnungsknappheit ein Wohnen in der Stadt oftmals verunmöglichten.¹⁹⁰

Zusammenfassend lässt sich folgendes festhalten: Die Stadtpolizei Zürich verwendet hinsichtlich der persönlichen Eignung von Bewerberinnen und Bewerbern nachvollziehbare und sinnvolle

¹⁸³ Zum Vergleich: In Berlin hatten im Jahr 2012 etwa 20 Prozent der neu eingestellten Schutzpolizistinnen und Schutzpolizisten einen türkischen Migrationshintergrund, SCHICHT, S. 36; im Vereinigten Königreich beträgt der Anteil der nicht weissen Beamtinnen und Beamten etwa 12 Prozent, POLICE, Police workforce diversity in Metropolitan Police Service, abrufbar unter <https://www.police.uk/metropolitan/E05000536/performance/diversity/> (09.05.2016).

¹⁸⁴ GERNY DANIEL/ASCHWANDEN ERICH, Ausländische Polizisten häufiger gesucht, abrufbar unter <http://www.nzz.ch/schweiz/auslaendische-polizisten-haeufiger-gesucht-1.18183934> (10.06.2016).

¹⁸⁵ Strategischer Plan des Polizeidepartements der Stadt Zürich 2016, Zürich 2016, S. 36 f. Ziff. 6.10 (Personalpolitik).

¹⁸⁶ NAGUIB, S. 297.

¹⁸⁷ So etwa die Voraussetzungen in den Kantonen Basel-Stadt, Schwyz, Neuenburg und Jura; KANTONSPOLIZEI BASEL-STADT, Anforderungsprofil, abrufbar unter www.polizei.bs.ch/karriere/polizeischule/anforderungsprofil.html (14.10.2016); STAATSKANZLEI, Anforderungsprofil, abrufbar unter www.sz.ch/xml_1/internet/de/application/d999/d2537/d2538/d26943/p26945.cfm (14.10.2016); CHANCELLERIE D'ETAT, Postuler pour l'école de police, abrufbar unter www.ne.ch/autorites/DJSC/PONE/travailler/Pages/Postuler-ecole-police.aspx (14.10.2016); CHANCELLERIE D'ETAT, Travaillons ensemble, abrufbar unter www.jura.ch/DIN/POC/Travailler-a-la-police.html (14.10.2016).

¹⁸⁸ Vgl. Art. 20 AB PR/ZH.

¹⁸⁹ Korpsmitglied StaPo ZH 13; Polizeiexterne Verwaltungsaufgabenträger/-in 1; So auch der Departementsvorsteher im Interview mit BAUMGARTNER FABIAN/SCHERRER LUCIEN, Bei Gewalt gegen Polizisten hört es auf, abrufbar unter www.nzz.ch/zuerich/aktuell/zuercher-lokalpolitik-wolff-will-polizeivorstand-bleiben-ld.14383 (10.06.2016).

¹⁹⁰ NGO Angehörige/-r 3; NGO Angehörige/-r 5; Korpsmitglied StaPo ZH 13.

Kriterien. Dass diese bei der Rekrutierung sorgfältig angewendet werden, trägt dazu bei, dass Kandidatinnen und Kandidaten mit einer problematischen Haltung gegenüber Minderheiten möglichst aus dem Rekrutierungsverfahren ausscheiden. Gleichzeitig scheint es aufgrund der oben erwähnten Dokumente von Fachorganisationen und Menschenrechtsorganen empfehlenswert, vermehrt Personen mit direktem Migrationshintergrund zu rekrutieren: Ein grundsätzlich heterogen zusammengesetztes Team führt zu einem täglichen, positiv geprägten Umgang mit Personen verschiedener Herkunft und kann deshalb dazu beitragen, Vorurteile abzubauen. Wichtig ist schliesslich unter dem Aspekt einer offenen, diskriminierungsfreien Polizeikultur, dass auch *polizeiintern*, d.h. in der Kommunikation innerhalb der Teams, keine herabwürdigenden und rassistischen Äusserungen toleriert werden.

2. Wissen verbessern durch statistische Erhebungen

Internationale Fachorganisationen wie der ECRI-Ausschuss fordern u.a., dass das polizeiliche System zur Erfassung und Bearbeitung rassistisch, homophob oder transphob motivierter Zwischenfälle verbessert werden müsse. Es bestünden in der Schweiz noch keine zuverlässig und systematisch erhobenen Daten, die Auskunft über polizeiliches Fehlverhalten geben.¹⁹¹ Auch der CERD-Ausschuss regte verschiedentlich an, die Datenerhebung zu Polizeieinsätzen in der Schweiz zu verbessern.¹⁹² Dieser Einschätzung ist beizupflichten: Bisläng fehlen systematische empirische Studien in der Schweiz. Entsprechende Untersuchungen könnten etwa zu Anzahl, Anlass und Rahmenbedingungen von Personenkontrollen, hängigen Beschwerden und Strafverfahren geführt werden. Die Einführung von Quittungen und Bodycams würde hier die Datenlage natürlich noch deutlich verbessern. Durch die quantitative und qualitative Erfassung und Auswertung der Polizeiarbeit könnten individuelles Fehlverhalten und institutionelle Missstände bei der Einsatzpolitik leichter erkannt und behoben werden; insofern dienen Erkenntnisse aus Statistiken auch als Führungsinstrument. Anhand von Daten könnte auch der allenfalls erhobene Vorwurf des institutionellen oder individuellen Rassismus belegt oder aber entkräftet werden.¹⁹³

In technischer Hinsicht als Vorbild (wenn auch in sehr grossem Stil) könnten Studien wie z.B. die EU-MIDIS Studie dienen, in welcher insgesamt 23'500 Personen zu ihren Erfahrungen mit Diskriminierung aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Minderheit befragt wurden.¹⁹⁴ Die Erfassung der Daten für statistische Zwecke bedürfte selbstverständlich einer vorgängigen Anonymisierung.¹⁹⁵ Statistiken sollten öffentlich zugänglich sein und in der Aus- und Weiterbildung von Polizeiangehörigen einbezogen werden. Dadurch könnte das Problembewusstsein verbessert werden und Polizeikurse liessen sich zielorientierter gestalten.¹⁹⁶

¹⁹¹ ECRI [2014], S. 10, Rz. 38 f.

¹⁹² CERD [2008], Ziff. 14; CERD [2014], Ziff. 14.

¹⁹³ OSJI [Good Practices], S. 101.

¹⁹⁴ FRA [EU-MIDIS], S. 8.

¹⁹⁵ FRA [Profiling], S. 69.

¹⁹⁶ OSJI [Good Practices], S. 79; vgl. U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, S. 11.

3. Einbezug und Information der Bevölkerung

Die Polizei ist auf eine gute Kooperation mit der Bevölkerung angewiesen,¹⁹⁷ und zwar auch mit Bevölkerungsminderheiten. Das Vertrauen in einen diskriminierungsfreien Polizeiapparat ist Voraussetzung dafür, dass sich alle Menschen von der Polizei beschützt fühlen und mit ihr zusammenarbeiten. Offenheit und Diskriminierungsfreiheit im Umgang mit Minderheiten verbessert auch deren Kooperationsbereitschaft. Racial/ethnic profiling wirkt dem hingegen entgegen; die Stigmatisierung einer Minderheit fördert Randgruppenbildungen und das Misstrauen gegenüber der Polizei.¹⁹⁸ Durch die nach aussen sichtbare Konzentration der Polizeiarbeit auf bestimmte Personengruppen werden diese unter Generalverdacht gestellt, wodurch Ängste auf der einen und Fremdenfeindlichkeit auf der anderen Seite gefördert werden.¹⁹⁹

Massnahmen, die zur Verhinderung von racial/ethnic profiling ergriffen werden, sollten hinreichend bekannt gemacht werden. Ein Blick auf den Bericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich des Jahres 2014 zeigt, dass die Auseinandersetzung mit dem Thema inzwischen gesucht wird.²⁰⁰ Der jährlich aktualisierte und öffentlich einsehbare „Strategische Plan des Polizeidepartements“ der Stadt Zürich äussert sich denn auch explizit zu Diskriminierung: Grundsatzplan (2012-2016) enthält einen eigenen Abschnitt zum Verhalten gegenüber Bevölkerungsgruppen, worin unter anderem festgehalten wird, dass sich „[d]ie Mitarbeitenden der Stadtpolizei [...] gegenüber sämtlichen Bevölkerungsgruppen (Personen aller Nationalitäten, Religionen, Ethnien, Hautfarben sowie unterschiedlichster sexueller Orientierung) stets vorbildlich und korrekt [verhalten] und [...] jegliche Diskriminierung (wie z.B. Racial Profiling) [vermeiden]“.²⁰¹ Im strategischen Plan des Jahres 2016 hält die Stadtpolizei fest, dass die Praxis im Umgang mit Personenkontrollen analysiert und dass, „falls notwendig“, mit geeigneten Massnahmen sichergestellt werden soll, dass keine Bevölkerungsgruppen übermässigen Kontrollen ausgesetzt sind.²⁰²

Wichtig ist ferner der regelmässige Austausch mit unterschiedlichen Akteuren über bereits ergriffene oder mögliche, geplante Massnahmen.²⁰³ Eine positive Entwicklung stellt der runde Tisch zwischen der Stadtpolizei und Nichtregierungsorganisationen zu „Rassismus und Polizei“ dar. Die Teilnahme von unterschiedlichen Akteuren erlaubt offenere, weniger stereotyp geführte Diskussionen.²⁰⁴ In den gemeinsamen Gesprächen geht es darum, unterschiedliche Sichtweisen zu eruieren und wertungsneutral nach Lösungen zu suchen.²⁰⁵

Bevölkerungsbefragungen aus den letzten zehn Jahren weisen grundsätzlich eine hohe Zufriedenheit mit der stadtzürcherischen Polizeiarbeit aus.²⁰⁶ Allerdings lassen sich diese Ergebnisse

¹⁹⁷ In diesem Kontext kann auch auf das Pilotprojekt „Tanuki“ der Stadtpolizei Zürich hingewiesen werden, in welchem sich der systematische Einbezug der Bevölkerung als sehr positiv erwies, siehe dazu OMBUDSSTELLE DER STADT ZÜRICH [2011], S. 7.

¹⁹⁸ ECRI [2014], Rz. 68.

¹⁹⁹ Vgl. MRA, *Rosalind Williams Lecraft*, Communication No. 1493/2006, 17.08.2009, UN Doc. CCPR/C/96/D/1493/2006, Ziff. 7.2.

²⁰⁰ OMBUDSSTELLE DER STADT ZÜRICH [2014], S. 41, siehe auch KAUFMANN, S. 69.

²⁰¹ Polizeidepartement, S. 67; OMBUDSSTELLE DER STADT ZÜRICH [2011], S. 7.

²⁰² Strategischer Plan des Polizeidepartements der Stadt Zürich 2016, Zürich 2016, S. 31 Ziff. 6.4.

²⁰³ KÜNZLI ET AL., S. 38.

²⁰⁴ OMBUDSSTELLE DER STADT ZÜRICH [2014], S. 41; OSJI [Study], S. 12.

²⁰⁵ Weiterführend NAGUIB, S. 296; OMBUDSSTELLE DER STADT ZÜRICH [2011], S. 7.

²⁰⁶ Siehe DemoSCOPE AG, Bevölkerungsbefragung 2016 im Auftrag der Stadtpolizei Zürich, 28.10.2016. Dabei erfolgte eine geschichtete Zufalls-Stichprobe gestützt auf das Melderegister der Stadt; nachträglich wurde eine Gewichtung nach Alter/Geschlecht/Nation (CH und Ausländer)/Stadtkreis vorgenommen. Die Zufriedenheit lag in dieser Befragung gegenüber einer Befragung des Jahres 2006, bei welcher 86 Prozent der Befrag-

nur teilweise nach Bevölkerungsgruppen aufschlüsseln. Für die Befragung zur Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der Stadtpolizei von 2016 wurden neben Schweizerinnen und Schweizern nur Ausländerinnen und Ausländer mit C-Bewilligung befragt; hingegen bezog die generelle stadtzürcherische Bevölkerungsbefragung von 2015 auch Ausländerinnen und Ausländer mit B-Bewilligung ein. Im vorliegenden Kontext wäre es erkenntnisreich, Befragungen generell auf Personen mit unterschiedlichem ausländerrechtlichem Status auszudehnen und Daten spezifisch hinsichtlich von Personenkontrollen auszuwerten.

ten die Arbeit der Stadtpolizei Zürich als gut bis sehr gut einstufen, noch etwas höher. Siehe ferner STADT-ENTWICKLUNG ZÜRICH, Bevölkerungsbefragung 2015, S. 8 f. sowie S. 52 zur Zufriedenheit mit der Polizei, abrufbar unter <https://www.stadt-zuerich.ch/bevoelkerungsbefragung> (20.01.2017).

LITERATURVERZEICHNIS

- ALBERTINI GIANFRANCO/ARMBRUSTER THOMAS, Art. 212 StPO, in: Marcel Alexander Niggli/Marianne Heer/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar. Schweizerische Strafprozessordnung. Jugendstrafprozessordnung. Art. 196-457 StPO. Art. 1-54 JStPO, 2. Aufl., Basel 2014, S. 1569-1578 [zit. Art. 212 StPO].
- ALBERTINI GIANFRANCO/ARMBRUSTER THOMAS, Art. 215 StPO, in: Marcel Alexander Niggli/Marianne Heer/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar. Schweizerische Strafprozessordnung. Jugendstrafprozessordnung. Art. 196-457 StPO. Art. 1-54 JStPO, 2. Aufl., Basel 2014, S. 1591-1602 [zit. Art. 215 StPO].
- AMNESTY INTERNATIONAL, Racial/Ethnic Profiling: Positionspapier zu menschenrechtswidrigen Personenkontrollen, Berlin 2014.
- BELINA BERND, Eine Variante des Generalverdachts: Racial Profiling in urbanen Räumen. Was ist da los – und was ist zu tun?, in: Jan Philipp Albrecht (Hrsg.), 4. Grüner Polizeikongress. Polizeiarbeit ohne Generalverdacht. Die Dokumentation, Berlin 2015, S. 12-22.
- BIAGGINI GIOVANNI, Art. 11 KV/ZH, in: Isabel Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 138-155 [zit. Art. 11 KV/ZH].
- CREMER HENDRIK, „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei, Berlin 2013.
- DONATSCH ANDREAS/WOHLERS WOLFGANG, Strafrecht IV. Delikte gegen die Allgemeinheit, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2011.
- ENAR, Fact Sheet 40, Ethnisches Profiling, Brüssel 2009.
- FRA, Diskriminierendes „Ethnic Profiling“ erkennen und vermeiden: ein Handbuch, Luxemburg 2010 [zit. Profiling].
- FRA, EU-MIDIS. Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht über die wichtigsten Ergebnisse, Luxemburg 2011 [zit. EU-MIDIS].
- GLASER JACK, Suspect Race. Causes and Consequences of Racial Profiling, Oxford 2015.
- GRAF DENISE, Le profilage racial du point de vue des victimes, Tangram 33/2014, S. 63-66.
- HALBRIGHT RAN, Die Erfahrung von NCBI: Prinzipien, um Sicherheitsförderung lernbar zu machen, Tangram 26/2010, S. 72-74.
- HAUSER ROBERT/SCHWERI ERHARD/HARTMANN KARL, Schweizerisches Strafprozessrecht, 6. Aufl., Basel 2005.
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016.
- HAUSER ROBERT/SCHWERI ERHARD/HARTMANN KARL, Schweizerisches Strafprozessrecht, 6. Aufl., Basel 2005.
- HEIMGARTNER STEFAN, Art. 312 StGB, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar, Strafrecht II. Art. 111-392 StGB, 3. Aufl., Basel 2013, S. 2764-2771.

- IMHOF LIONEL, Profilage racial. En avoir conscience ou non, enjeux et défis pour la police, Lausanne 2010.
- KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz. Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 3. Aufl., Basel 2013.
- KAUFMANN CLAUDIA, Racial und Ethnic Profiling: Ein bei uns unbekanntes Phänomen?, *Tangram* 26/2010, S. 68-71.
- KÜNZLI JÖRG ET AL., Die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben in den Bereichen Freiheitsentzug, Polizei und Justiz in der Schweiz. Eine Analyse der Empfehlungen menschrechtlicher Überwachungsorgane. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern 2012.
- MOHLER MARKUS H.F., Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012.
- NAGUIB TAREK/PÄRLI KURT, Diskriminierungsschutzrecht: Errungenschaften und Kritik, in: Tarek Naguib et al. (Hrsg.), *Diskriminierungsrecht. Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversity-Expert_innen*, Bern 2014, S. 445-479.
- NAGUIB TAREK, Polizei und Security-Dienste, in: Tarek Naguib et al. (Hrsg.), *Diskriminierungsrecht. Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversity-Expert_innen*, Bern 2014, S. 265-297.
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER, Rassendiskriminierung. Ein Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MStG, 2. Aufl., Zürich 2007.
- OMBUDSSTELLE DER STADT ZÜRICH, Bericht 2010, Zürich 2011 [zit. 2010].
- OMBUDSSTELLE DER STADT ZÜRICH, Bericht 2011, Zürich 2012 [zit. 2011].
- OMBUDSSTELLE DER STADT ZÜRICH, Bericht 2014, Zürich 2015 [zit. 2014].
- OSCE/ODIHR, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach, Wien 2014.
- OSJI, International Standards on Ethnic Profiling: Standards and Decisions from the European Systems, 2013 [zit. International Standards].
- OSJI, Reducing Ethnic Profiling in the European Union. A Handbook of Good Practices, New York 2012 [zit. Good Practices].
- OSJI, Profiling Minorities. A Study of Stop-and-Search Practices in Paris, New York 2009 [zit. Study].
- PAP ANDRÁS LÁSZLÓ, Ethno-Racial Profiling in Law Enforcement: Concepts and Recommendations, NWV 2009, S. 285-296.
- PARMA DAVID, Rechtsgrundlagen für den Einsatz von „Body-Cams“. Eine kritische Bestandsaufnahme nach Einführung mehrerer Pilotversuche, *DÖV* 69/2016, S. 809-819.
- POLIZEIDEPARTEMENT, Strategischer Plan des Polizeidepartements 2012-2016, Zürich 2011.
- QUINTON PAUL/BLAND NICK/MILLER JOEL, Police Stops, Decision-making and Practice, Police Research Series Paper 130, London 2000.
- RIKLIN FRANZ, StPO Kommentar. Schweizerische Strafprozessordnung mit JStPO, StBOG und weiteren Erlassen, Art. 215 StPO, 2. Aufl., Zürich 2014.

- SCHICHT GÜNTER, Racial Profiling bei der Polizei in Deutschland – Bildungsbedarf? Beratungsresistenz?, ZEP 36/2013, S. 32-37.
- SPI, Menschenrechte und Berufsethik. Grundlagendokument für die eidgenössische Berufsprüfung Polizist/Polizistin, 3. Aufl., Neuenburg 2012 [zit. Menschenrechte und Berufsethik].
- SPI, Taktisches Verhalten, Neuenburg 2014 [zit. Taktisches Verhalten].
- STOPWATCH, StopWatch's response to the proposed changes to the Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) Code of Practice A. Revisions proposed 20th September 2010, London 2010.
- STRATENWERTH GÜNTER/WOHLERS WOLFGANG, Schweizerisches Strafgesetzbuch. Handkommentar, Art. 312 StGB, 3. Aufl., Bern 2013.
- TIEFENTHAL JÜRIG MARCHEL, Kantonale Polizeihöhe. Eine systematische Darstellung des kantonalen Polizeirechts anhand des Schaffhauser Polizeigesetzes, Zürich/Basel/Genf 2016.
- TRECHSEL STEFAN/VEST HANS, Art. 312 StGB, in: Stefan Trechsel/Mark Pieth (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch. Praxiskommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2012, S. 1421-1426.
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, Guidance for Federal Law Enforcement Agencies Regarding the Use of Race, Ethnicity, Gender, National Origin, Religion, Sexual Orientation, or Gender Identity, Washington 2014.
- WEDER ULRICH, Art. 215 StPO, in: Andreas Donatsch/Thomas Hansjakob/Viktor Lieber (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO), 2. Aufl., Zürich 2014, S. 1209-1220.
- WEST MIDLANDS POLICE AND CRIME COMMISSIONER, Stop and Search Action Plan – Progress Update, Joint Audit Committee, 30.06.2016.
- ZANDER JENS, Body-Cams im Polizeieinsatz. Grundlagen und eine Meta-Evaluation zur Wirksamkeit, Frankfurt 2016.
- ZUBER THOMAS, Freiheitsentzug, Untersuchungs- und Sicherheitshaft (Art. 212-240), in: Gianfranco Albertini/Bruno Fehr/Beat Voser (Hrsg.), Polizeiliche Ermittlung, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 318-345.

MATERIALIENVERZEICHNIS

- BUNDESRAT, Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21.12.2005, BBl 2006 1085.
- CERD, Concluding Observations 2008. Switzerland, UN Doc. CERD/C/CHE/CO/6, 23.09.2008 [zit. 2008].
- CERD, Concluding Observations 2014. Switzerland, UN Doc. CERD/C/CHE/CO/7-9, 13.03.2014 [zit. 2014].
- CERD, General Recommendation No. 31, Prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system von 2005 [zit. General Recommendation Nr. 31].
- CERD, General Recommendation No. 34, Racial discrimination against people African descent, UN Doc. CERD/C/GC/34, 03.10.2011 [zit. General Recommendation Nr. 34]
- EDA, Replies to the questions by the rapporteur in connection with the consideration of the fourth to sixth periodic reports of Switzerland (CERD C/CHE/6), 29.07.2008.
- ECRI, ECRI-Bericht über die Schweiz (vierte Überwachungsperiode), verabschiedet am 02.04.2009, CRI(2009)32 [zit. 2009].
- ECRI, ECRI-Bericht über die Schweiz (fünfte Prüfungsrunde), verabschiedet am 19.06.2014, CRI(2014)39 [zit. 2014].
- ECRI, General Policy Recommendation N° 11. Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39 [zit. GPR Nr. 11].
- GEMEINDERAT VON ZÜRICH, Protokoll der 47. Sitzung, 02.02.2011.
- MINISTERKOMITEE DES EUROPARATES, Europäischer Kodex für die Polizeiethik vom 19.09.2001, Empfehlung Rec (2001)10.

ANHÄNGE

Liste der Gesprächspartner (Interviews)

Name	Funktion	Kodierung
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
Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 7
Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 8
Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 9
Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 10
Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 11
Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 12

Stadtpolizei Zürich	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 13
Stadtpolizei	Korpsmitglied	Korpsmitglied StaPo ZH 14
NGO Schweiz	Aktivist/-in	NGO Angehörige/-r 1
NGO Schweiz	Aktivist/-in	NGO Angehörige/-r 2
NGO Schweiz	Aktivist/-in	NGO Angehörige/-r 3
NGO Schweiz	Aktivist/-in	NGO Angehörige/-r 4
NGO Schweiz	Aktivist/-in	NGO Angehörige/-r 5
NGO Schweiz	Aktivist/-in	NGO Angehörige/-r 6
NGO Schweiz	Aktivist/-in	NGO Angehörige/-r 7
Keine	Betroffene Person	Betroffene Person 1
Keine	Betroffene Person	Betroffene Person 2
Keine	Betroffene Person	Betroffene Person 2
Städtische, polizeiexterne Verwaltungsstelle ZH	Verwaltungsaufgabenträger/-in	Polizeiexterne Verwaltungsaufgabenträger/-in 1
Städtische, polizeiexterne Verwaltungsstelle ZH	Verwaltungsaufgabenträger/-in	Polizeiexterne Verwaltungsaufgabenträger/-in 2

Städtische, polizeiexterne Verwaltungsstelle ZH	Verwaltungsaufgabenträger/-in	Polizeiexterne Verwaltungsaufgabenträger/-in 3
Rechtsvertretungsstelle in ZH	Rechtsvertreter/-in	Rechtsvertreter/-in
Polizei Vereinigtes Königreich	Korpsmitglied	Korpsmitglied Polizei Vereinigtes Königreich 1
Polizei Vereinigtes Königreich	Korpsmitglied	Korpsmitglied Polizei Vereinigtes Königreich 2
Polizei Vereinigtes Königreich	Korpsmitglied	Korpsmitglied Polizei Vereinigtes Königreich 3

Beispiele von Quittungsformularen²⁰⁷

Tabelle mit ausländischen Quittungsmodellen:

Staat	Ort	Methode (elektronisch/von Hand)	Nennung der Gründe für Polizeimassnahme (Ankreuzen auf Liste, explizit, beide)?	Ab welchem Zeitpunkt müssen Quittung ausgestellt werden?	Nennung des Ausgang der Personenkontrolle	Wird der Name bzw. die Identifikationsnummer der Polizistin/des Polizisten genannt?	Möglichkeit der Nennung der Ethnie/Hautfarbe der betroffenen Person durch Polizistin/Polizist	Möglichkeit der Nennung der Ethnie/Hautfarbe der betroffenen Person durch betroffene Person	Angaben auf Quittung zu Rechten und Pflichten der betroffenen Person
Vereinigtes Königreich	West Midlands	elektronisch	Ja (Ankreuzen auf Liste)	Durchsuchung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vereinigtes Königreich	Suffolk	von Hand	Ja (beide)	Befragung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vereinigtes Königreich	West Yorkshire	elektronisch	Ja (beide)	n. a.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vereinigte Staaten von Amerika	New York	von Hand	Ja (Ankreuzen auf Liste)	Befragung	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja
Spanien	Fuenlabrada	von Hand	Ja (explizit)	Befragung	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
Ungarn	n. a.	von Hand	Ja (Ankreuzen auf Liste)	n. a.	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein

²⁰⁷ Die Quittungsformulare aus West Midlands wurden an der Veranstaltung der OSJI in Birmingham ausgeteilt. Die anderen Quittungen sind abgedruckt in OSJI [Good Practices], S. 172 ff., und DAILY NEWS, NYPD officially debuts stop-and-frisk 'receipts' and new rules for cops, abrufbar unter www.nydailynews.com/new-york/nyc-crime/nypd-debuts-stop-and-frisk-receipts-new-rules-cops-article-1.2374455?utm_content=bufferfb564&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=NYDailyNewsTw (16.01.2017).

West Midlands, Vereinigtes Königreich

WC332
05/16**Stop and Search**

Call: 805 6666

**Power**

- 1 Drugs
- 2 Section 1 PACE

A typical response would be "2,5" if the Power was 'S1 PACE & Object 'Fireworks'. The Object of search will default if there is only 1 option..

- 3 S47 Firearms Act
- 4 Section 60 CJPO Act 1994
- 5 Section 43 Terrorism Act
- 6 New Psychoactive Substances Act 2016
- 7 Other (eSearch contains list of additional powers)

Object

- 1 Search for Drugs
- 1 Stolen Items
- 2 Offensive Weapon/Bladed Article
- 3 Articles for Burglary/Theft/Fraud/TWOC
- 4 Items for Criminal Damage
- 5 Fireworks
- 1 Firearms
- 1 Dangerous Items/Offensive Weapons
- 1 Evidence of Terrorism
- 1 Search for NPS

Self Assessed Ethnicity (16+1)

- A1 Asian - Indian
- A2 Asian - Pakistani
- A3 Asian - Bangladeshi
- A9 Asian - Any Other Asian background
- B1 Black - Caribbean
- B2 Black - African
- B9 Black - Any Other Black background
- M1 Mixed - White & Black Caribbean
- M2 Mixed - White and Black African
- M3 Mixed - White & Asian
- M9 Mixed - Any Other Mixed Background
- O1 Other - Chinese
- O9 Other - Any Other Ethnic Group
- W1 White - British
- W2 White Irish
- W9 White - Any Other White background
- NS Not Stated

Officer assessed Ethnicity (PNC)

- 1 White European
- 2 Dark European
- 3 Afro-Caribbean
- 4 Asian
- 5 Oriental
- 6 Arab
- 9 Other

Grounds for Search - Multi Select

- 1 Acting Suspiciously
- 2 Stopped in tasking area
- 3 Stopped in high crime area
- 4 Could not give reasonable explanation
- 5 Tried to avoid police
- 6 Seen to discard an item
- 7 Seen to conceal item
- 8 Smell of controlled drug
- 9 Current Intelligence
- 10 Matches Description

Grounds will be supported by a free text explanation

Outcome

- | | |
|--|--|
| 1 Arrested - Consequence of Stop & Search | 7 Street Summons |
| 2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC | 8 Conditional Bail |
| 3 Community Resolution | 9 Out of custody Caution |
| 4 Fixed Penalty | 10 Substance seized, person not arrested |
| 5 Cannabis Warning | 11 NFA |
| 6 Street Bail | |

Aide Memoire

Conduct of searches. Officers must take reasonable steps to give the person to be searched or in charge of the vehicle the following **before** conducting the search:

- Grounds for the search
- Object/purpose of the search
- Warrant card to be produced if not in uniform
- Identify themselves: give their name
- State their station
- Explain entitlement to copy of search record if requested within a year
- Legal power used
- You are detained for purpose of search

Failure to comply with these requirements may render the search and all subsequent actions unlawful.

Officers must always respect the dignity of individuals and be polite and courteous when conducting searches. Every effort should be made to secure a person's co-operation in the production of an article sought before resorting to the use of force. Where force is used, this must be documented with reason a.

NOTES FOR GUIDANCE

GROUND. 'Reasonable grounds to suspect' must be based on objective grounds. As a guide, the grounds of a search should satisfy an observer viewing the circumstances independently. 'Known criminal', 'seen in a high crime area' or 'time of day', or a combination of these are not valid grounds for a search. Grounds such as 'acting suspiciously/furtively' must be qualified by specific detail of action or conduct. Stops/searches and the manner in which they are carried out may have considerable impact on relationships between the police and local communities.

Stop and search powers do not affect the ability of an officer to speak to or question a person in the ordinary course of their duties.

VOLUNTARY SEARCHES. Force Policy states we do not conduct voluntary searches.

OBJECT OF THE SEARCH. The items sought in a search must be specific and relate to the grounds for conducting the search, for example items for 'going equipped', offensive weapon, knife or bladed implement. Phrases such as '*prohibited articles*' are not specific enough and are not acceptable.

RECORDING

A) Search

An officer who has carried out a search must make a written record of it unless it is not practicable to do so on account of the numbers being searched or for some other operational reason e.g. in situations involving public disorder. This should be done as soon as practicable after the search, but preferably at the time of the search.

STOP SEARCH Reference Number

WEST MIDLANDS POLICE

Stop & Search Reference or Date & Time

Officer Collar Number

West Midlands Police conduct Stop and Search in order to prevent and detect crime. Stop and Search is only carried out where there are reasonable grounds to do so.

Any officer who stops and searches you must always give you their name or identity number and station to which they are attached.

They must also tell you:

- Why you are being stopped and searched;
- What they are looking for;
- The legal power under which you are being searched, and,
- Your right to a receipt..

YOUR ENTITLEMENT TO A RECORD OF SEARCH

You have a right to a copy of your stop and search record To get a copy;

- Go to a West Midlands Police station within three months of the search with either the stop and search reference number on this receipt or identification (driving licence, passport etc)
- Go to www.westmidlands-pcc.gov.uk/stopsearch and follow the instructions

WANT TO KNOW MORE ABOUT STOP AND SEARCH ?

If you would like to find out more about stop and search powers, how to provide feedback or how to make a complaint, visit:

<http://www.westmidlands-pcc.gov.uk/stopsearch>





Suffolk, Vereinigtes Königreich



Encounter / Stop and Search

The power to Encounter / Stop and Search is critical to the role of the police. When used fairly it is the key to the development of good relations between police and communities. Use the power wisely and appropriately.

www.suffolk.police.uk

22 - 002 - 17

July 2011

Reasons for Search/Arrest code

Stolen property (s1 PACE)	A
Drugs (s23 Misuse of Drugs Act)	B
Firearms (s47 Firearms Act)	C
Offensive weapons (s1 PACE)	D
Going equipped (s1 PACE)	E
Other power (see Annex A of Code A PACE)	F
Terrorism s.47A(2) (vehicle/occupants)	G
Terrorism s.47A(3) (pedestrians)	H
Anticipated violence (s60 CJPO Act)	J
Articles to cause criminal damage (s1 PACE)	K
Arrested other offence	L
Terrorism s.43	M

Outcome code

No further action	1
Advised	2
Verbal warning	3
Arrested	4
Cannabis warning	5
Penalty Notice issued	6
Other	7

SUFFOLK CONSTABULARY

Person only search / Vehicle search / Encounter
(delete as appropriate)

Copy for police (white)
 Copy for person stopped (yellow)

First Name(s)*

Family Name*

*(if name not given, use space to give a description)

Gender M F DoB

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

 A/Age

IC Code

--	--

 SDE Code

--	--

Address

Post Code

--	--	--	--	--	--

Vehicle Type VRM

Object of Search and Grounds

.....

.....

.....

.....

<p>Encounter/Search</p> <p>Date <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table></p> <p>Time H <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table></p> <p>Loc'n</p> <p>Search Code <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table> Outcome Code <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table> Arrest Code <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table></p> <p>Damage caused* <input type="checkbox"/> Injury caused* <input type="checkbox"/></p>																			<p>Encounter/Search (if different location)</p> <p>Date <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table></p> <p>Time H <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table></p> <p>Loc'n</p> <p>SNT Code <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table></p>														

*Details

Stopping / Searching Officer

Epaulette No.

--	--	--	--

 Other officers

--	--	--	--

 Team/Unit

Tick to request a Youth Nuisance or ASB letter

Please detail circumstances below / Additional Information

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Thinking about the experience of being searched by your local police on this occasion. Which of the following statements do you agree with?

Q1. I understand the reason I was searched?

Yes No

Q2. During the search I was treated professionally, respectfully and with dignity

Yes No

Signature

If applicable, date Supervisor's letter sent

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Supervisor's Signature

Epaulette No.

--	--	--	--	--

Stops Database Ref. No.

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

SUFFOLK CONSTABULARY

Copy for police (white)
Copy for person stopped (yellow)

Person only search / Vehicle search / Encounter

(delete as appropriate)

First Name(s)*

Family Name*

*(if name not given, use space to give a description)

Gender M F DoB A/Age

IC Code SDE Code

Address

Post Code

Vehicle Type VRM

Object of Search and Grounds

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Encounter/Search

Encounter/Search (if different location)

Date

Time H

Loc'n

SNT Code

Search Code Outcome Code Arrest Code

Damage caused* Injury caused*

*Details

Stopping / Searching Officer

Epulette No. Other officers Station/Team

Police powers to stop and search

- ▶ The law gives Police Officers powers to search you, anything you are carrying and any vehicle you are in.
- ▶ Police must use their powers of stop and search fairly and without unlawful discrimination. They will try to be considerate and courteous but they also need to be aware of their personal safety and the safety of the public.
- ▶ In some circumstances, Police Officers can use reasonable force to detain and search you.

What must a Police Officer tell you?

Before making a search, the Police Officer must take reasonable steps to tell you:

- ▶ that you are detained for the purpose of a search;
- ▶ their name (except for Anti-Terrorism searches or otherwise where the officer reasonably believes that giving their name might put them in danger, in which case their warrant number or other identification number shall be given) and the police station they are from;
- ▶ what they are searching for in general terms (the items they are looking for);
- ▶ what reason they have for searching you (excluding Terrorism powers and powers under Section 60 Criminal Justice and Public Order Act (CJPOA));
- ▶ what legal power or authority they have for searching you;
- ▶ that you are entitled to a full copy of this record now or at any time within the next 3 months.

If not in uniform they must show you their warrant card.

How far can a Police Officer search?

- ▶ If the search takes place in public, the Police Officer can usually only ask you to remove your outer coat, jacket and gloves – except for Terrorism and Sec 60 CJPOA searches.
- ▶ Out of public view you may be asked to remove your headgear, footwear or any item concealing identity.
- ▶ If the Police Officer needs to perform a more thorough search, it must be done out of public view by a Police Officer who is the same sex as you and out of view of any person of the opposite sex to you.

Searching of Unattended Vehicle

Application for compensation for any damage caused by the search may be made to the police station shown on the form or to:

**The Chief Constable, Suffolk Constabulary, Force Headquarters,
Martlesham Heath, Ipswich, Suffolk IP5 3QS**

Recording of an Encounter

When an officer requests a person in a public place to account for themselves, i.e. their actions, behaviour, presence in an area or possession of anything, a record of the encounter must be completed at the time and a receipt given to the person who has been questioned (unless it is wholly impractical to do so).

Complaints Procedure:

If you believe that you have been treated unfairly or unlawfully during a stop and / or search, you may make a complaint about any specific officer(s). To make a complaint:

- ▶ Go in person to any police station.
- ▶ Telephone, email or write to the Superintendent in charge of the police area where you were stopped and / or searched. For the relevant contact details telephone **01473 613500**
- ▶ Contact the Independent Police Complaints Commission (www.ipcc.gov.uk).
- ▶ Give consent for another person to complain on your behalf.

Community Reporting Centres

It is now possible to make a complaint using a Community Reporting Centre which is independent from the Police Service. These are currently situated at any Citizens Advice Bureau in Suffolk or at the Ipswich and Suffolk Council for Racial Equality situated at **46a St Mathews St, Ipswich, Suffolk, IP1 3EP** (telephone **01473 408111**).

For further information about stop and search and your rights please visit the Suffolk Constabulary website (www.suffok.police.uk), which includes information about stop and search in other languages. The Suffolk Constabulary is committed to increasing community confidence in its use of stop and search.

Reasons for Search/Arrest Code	
Stolen property	A
Drugs	B
Firearms	C
Offensive weapons	D
Going equipped	E
Other power	F
Terrorism s.47A(2)	G
Terrorism s.47A(3)	H
Anticipated violence s.60	J
Articles to cause criminal damage	K
Arrested other offence	L
Terrorism s.43	M

Outcome Codes	
No further action	1
Advised	2
Verbal warning	3
Arrested	4
Cannabis warning	5
Penalty Notice issued	6
Other	7



“We ask people about their ethnicity so that the fair treatment of different ethnic groups can be monitored (internally and independently) to improve the service we provide. Please look at this chart and tell me how you describe your ethnic identity.”

Self Defined Ethnicity Code	
Asian or British Asian (A)	
Indian	A1
Pakistani	A2
Bangladeshi	A3
Any other Asian background	A9
Black or Black British (B)	
Caribbean	B1
African	B2
Any other Black background	B9
Chinese or Other Ethnic Group (O)	
Chinese	O1
Any other ethnic group	O9
Mixed (M)	
White and Black Caribbean	M1
White and Black African	M2
White and Asian	M3
Any other mixed background	M9
White (W)	
British	W1
Irish	W2
Any other white background	W9



It is recognised that whilst dealing with the public, there may be occasions when the self-defined ethnicity classification is not obtained. In such circumstances the following codes should be used:

Where the person declines to define their ethnicity	N1
When the person does not appear to understand what is required	N2
Where the officer's presence is urgently required elsewhere	N3
Situation involving public disorder	N4

Identity Code (IC) (officers' perceived ethnicity code)

White – North European	1
White – South European	2
Black	3
Asian	4
Chinese, Japanese or any other South East Asian	5
Middle Eastern	6
Not recorded/Unknown	0

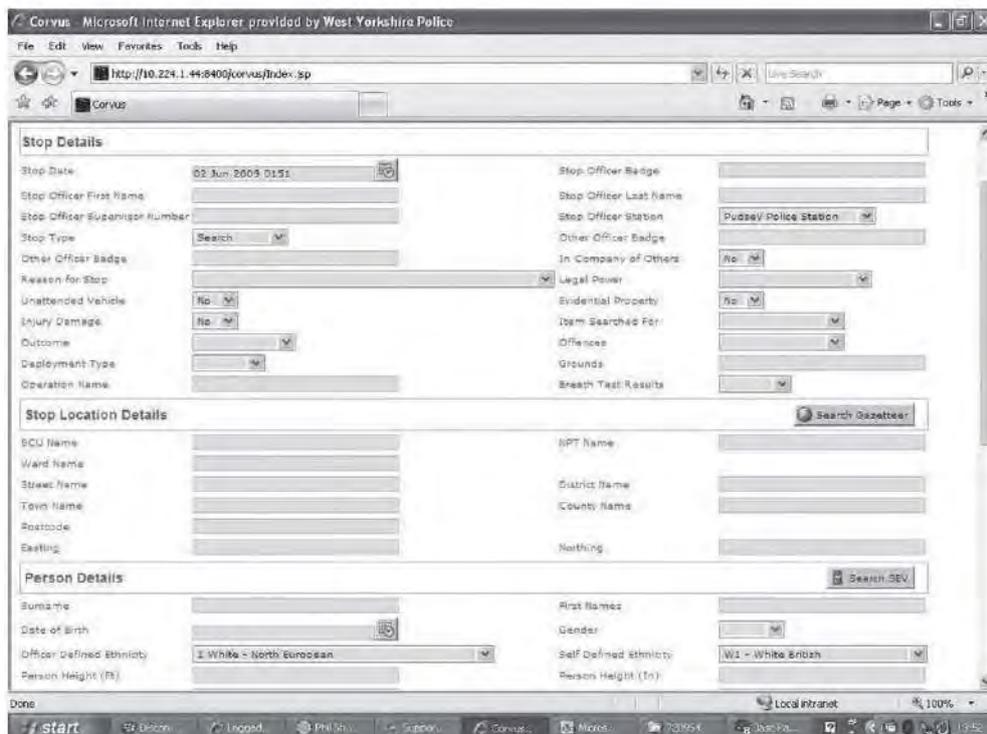
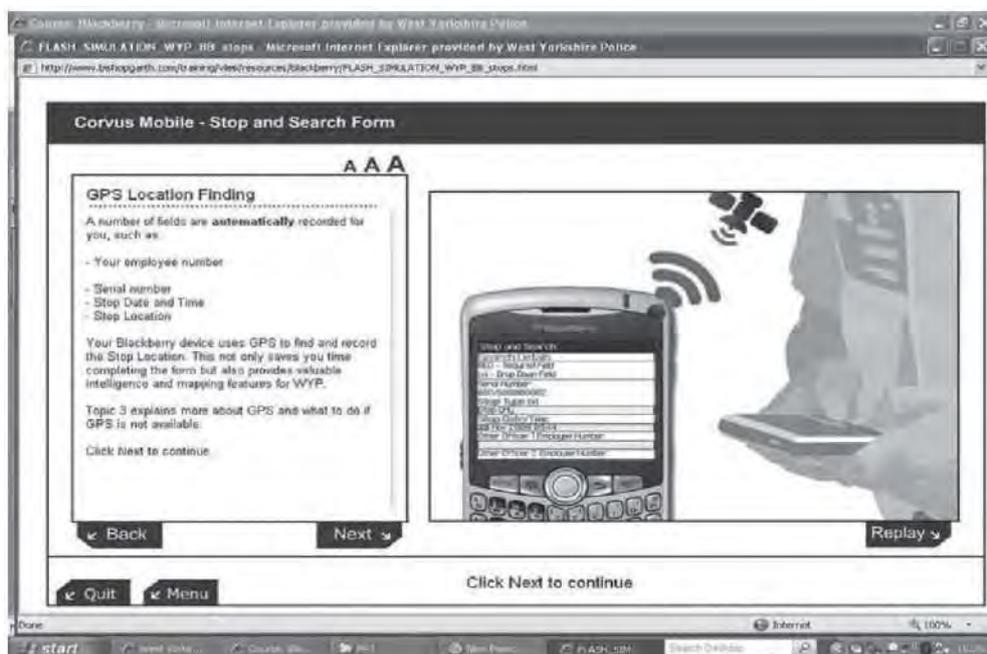
SNT Codes

WESTERN AREA		EASTERN AREA	
Forest Heath		Waveney	
Brandon	FB	Beccles & Bungay	WB
Mildenhall	FM	Southwold & Halesworth	WH
Newmarket	FN	Lowestoft North	WN
Mid Suffolk		Lowestoft Central	WC
Stowmarket	MK	Lowestoft South	WS
Mid Suffolk South	MS	Suffolk Coastal	
Mid Suffolk North	MN	Felixstowe & District	CF
Mid Suffolk Central	MC	Woodbridge & District	CW
St Edmundsbury		Kesgrave & District	CK
Bury Central	SC	Leiston & Aldeburgh	CA
Bury East/West	SE	Saxmundham & Framlingham	CS
St Edmundsbury Rural North	SN	Ipswich	
St Edmundsbury Rural South	SS	Ipswich South East	IS
Haverhill	SH	Ipswich South West	IW
Babergh		Ipswich Central	IC
Sudbury & Great Cornard	BS	Ipswich North East	IE
Babergh East	BE	Ipswich North West	IN
Babergh West	BW		

NOTES FOR GUIDANCE

- ▶ **If search is proposed:** Give **GOWISELY** – Grounds for search (or authority, e.g. s60 and s44); **Object** of search; produce **Warrant** card if not in uniform; **Identity** (your name); **Station** to which attached; explain their **Entitlement** to a copy of the search record; **Legal** search power exercised; explain “**You** are being detained for the purpose of a search”.
- ▶ **Description:** If the person stopped does not give their name, use the space provided for names to record their description.
- ▶ **Search Grounds:** Indicate the reasons that give rise to suspicion. Record in bullet format.
- ▶ **Damage or injury caused:** If any injury or damage is caused, include full details on appropriate forms.
- ▶ **Searching / Stopping officer:** This must be the officer who conducted the search or stop. Write in **BLOCK CAPITALS**: rank, first name and family name, except in terrorism cases when epaulette number will suffice.
- ▶ **Copies:** The officer keeps the white police copy and gives the two yellow sheets to the person stopped.

West Yorkshire, Vereinigtes Königreich



To obtain a full written record of your encounter, produce this receipt at any West Yorkshire Police Station. Details of our locations, our **'Policing Pledge'** and information about your rights, can be found at:

www.wypa.org

West Yorkshire Police values your comments.

To leave feedback, please visit the following website:

www.westyorkshire.police.uk/stopandsearch

Or simply text your message starting with the word

'Feedback' to: **07950080249**



TO BE COMPLETED IN ALL CASES

Officer:

Contact details:

Reference No:/.....

Stop and Account Receipt

Stop and Search Receipt

Police Officers only - All searches

Authority for Stop and Search:

Section 1 PACE: Section 44(1) Terrorism:

Section 23 Drugs: Section 44(2) Terrorism:

Section 60 Weapons:

Section 43(1) Terrorism:



100 (1.2.09)

New York, Vereinigte Staaten von Amerika



What Is A Stop?
 PD 383-153 (06-15)

When a police officer reasonably suspects that a person has committed, is committing or is about to commit a felony or a Penal Law misdemeanor, the officer is authorized by NYS Criminal Procedure law § 140.50 to **stop, question and possibly frisk that person for a weapon.**

The Police Officer stopped you because the officer had information requiring further investigation. The following factor(s) contributed to the officer's suspicion:

Concealing or Possessing a Weapon Acting as a Lookout
 Engaging in a Drug Transaction Casing Victim or Location
 Proximity to the Scene of a Crime Other (*Specify*)
 Matches a Specific Suspect Description

Rank/Name	Cmd.	Shield No.



What Is A Stop?
 PD 383-153 (06-15)

When a police officer reasonably suspects that a person has committed, is committing or is about to commit a felony or a Penal Law misdemeanor, the officer is authorized by NYS Criminal Procedure law § 140.50 to **stop, question and possibly frisk that person for a weapon.**

The Police Officer stopped you because the officer had information requiring further investigation. The following factor(s) contributed to the officer's suspicion:

Concealing or Possessing a Weapon Acting as a Lookout
 Engaging in a Drug Transaction Casing Victim or Location
 Proximity to the Scene of a Crime Other (*Specify*)
 Matches a Specific Suspect Description

Rank/Name	Cmd.	Shield No.



What Is A Stop?
 PD 383-153 (06-15)

When a police officer reasonably suspects that a person has committed, is committing or is about to commit a felony or a Penal Law misdemeanor, the officer is authorized by NYS Criminal Procedure law § 140.50 to **stop, question and possibly frisk that person for a weapon.**

The Police Officer stopped you because the officer had information requiring further investigation. The following factor(s) contributed to the officer's suspicion:

Concealing or Possessing a Weapon Acting as a Lookout
 Engaging in a Drug Transaction Casing Victim or Location
 Proximity to the Scene of a Crime Other (*Specify*)
 Matches a Specific Suspect Description

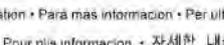
Rank/Name	Cmd.	Shield No.



For more information • Para más información • Per ulteriori informazioni •
 更多信息 • Pour plus information • 자세한 내용을 보려면 •
 За дополнительной информацией
www.nyc.gov/nypd

\$1,000 REWARD for information leading to the arrest of anyone who possesses an ILLEGAL HANDGUN: 1-866 GUN-STOP
NEW YORK CITY'S CUSTOMER SERVICE CENTER: CALL 311

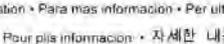
To Report Police Misconduct Contact:
 Civilian Complaint Review Board (CCRB) 1-800-341-2272
 NYPD Internal Affairs Bureau (IAB) 1-212-741-8401



For more information • Para más información • Per ulteriori informazioni •
 更多信息 • Pour plus information • 자세한 내용을 보려면 •
 За дополнительной информацией
www.nyc.gov/nypd

\$1,000 REWARD for information leading to the arrest of anyone who possesses an ILLEGAL HANDGUN: 1-866 GUN-STOP
NEW YORK CITY'S CUSTOMER SERVICE CENTER: CALL 311

To Report Police Misconduct Contact:
 Civilian Complaint Review Board (CCRB) 1-800-341-2272
 NYPD Internal Affairs Bureau (IAB) 1-212-741-8401



For more information • Para más información • Per ulteriori informazioni •
 更多信息 • Pour plus information • 자세한 내용을 보려면 •
 За дополнительной информацией
www.nyc.gov/nypd

\$1,000 REWARD for information leading to the arrest of anyone who possesses an ILLEGAL HANDGUN: 1-866 GUN-STOP
NEW YORK CITY'S CUSTOMER SERVICE CENTER: CALL 311

To Report Police Misconduct Contact:
 Civilian Complaint Review Board (CCRB) 1-800-341-2272
 NYPD Internal Affairs Bureau (IAB) 1-212-741-8401

Fuenlabrada, Spanien

Identificación de personas en vía/lugar públicos						
0002						
Fecha:			Hora de inicio de la parada:			
Lugar de la parada:						
Apellidos:						
Nombre:						
D.O.I.:	Tipo:			Núm.:		
Nacionalidad:				Fecha nacimiento:		
Población de nacimiento:						
Provincia:				País:		
Hijo de:				y de:		
Domicilio:						
Nº:		Piso:		Localidad:		
Provincia:				Teléfono:		
Motivo de la identificación:						
Observaciones sobre la motivación:						
Se procede a registro personal:	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Es positivo el registro:	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	
Objetos intervenidos:						
Otros datos de interés:						
Vehículo relacionado:			Matrícula:		Color:	
Se formula denuncia:	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Normativa denuncia:			
Infracción:						
Ilícito penal	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Actuación	Falta penal <input type="checkbox"/>	Imputado no detenido <input type="checkbox"/>	Detención <input type="checkbox"/>
Tipo penal:						
Hora del final de la parada:			Agentes actuantes N.I.P.			
		Ayuntamiento de FUENLABRADA Concejalía de Seguridad Ciudadana y Tráfico Servicio de Policía Local		 AGIS 2006 With financial support from the AGIS Programme European Commission - Directorate General Justice, Freedom And Security		

Normativa legal

El artículo 20 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, establece que "los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomienda la Ley".

Cualquier persona identificada y/o registrada en la vía u otro lugar público tiene derecho a un trato correcto y esmerado por parte de los agentes de Policía que le han solicitado su documentación o le han registrado. Además, los agentes policiales están obligados a facilitarle información cumplida y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de su identificación/registro, según establece el art. 5º de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ante cualquier vulneración de las normas vigentes, puede Ud. presentar una reclamación directamente en la Policía Local, a través de cualquier escrito, o cumplimentando la hoja reglamentaria de Reclamaciones y Sugerencias que tiene a su disposición en nuestras dependencias de la C/ Hungría, s/n. También podrá acceder a dicha hoja en la página web del Ayuntamiento www.ayto-fuenlabrada.es, en el Servicio Municipal de Asistencia a la Víctima y en el Registro General del Ayuntamiento de Fuenlabrada.

Los datos recogidos en la presente ficha podrán ser utilizados de forma exclusiva para uso policial, cumpliendo todos los requisitos que establece la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de datos de carácter personal.

Se informa que los datos de carácter personal incluidos en el presente documento van a ser incorporados a los ficheros titularidad del Ayuntamiento de Fuenlabrada, con dirección en la Plaza de la Constitución Nº 1 de Fuenlabrada, para la gestión y control de los mismos. Podrá ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiendo una comunicación por escrito al Departamento de Atención Ciudadana del citado Ayuntamiento, a la dirección antes expuesta.

Formulario avalado por el
Programa AGIS de la Unión
Europea



AGIS 2006

With financial support from the AGIS Programme
European Commission - Directorate General Justice, Freedom And Security

El presente formulario está incluido dentro del Programa AGIS de la Unión Europea que apoya iniciativas encaminadas a buscar un enfoque coordinado y multidisciplinar de las distintas actividades relacionadas con la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia así como la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada en la Unión Europea.

En concreto, el formulario forma parte del Proyecto STEPSS (Strategies for Effective Stop and Search), que tiene como objetivo mejorar las relaciones entre los Cuerpos Policiales y las minorías étnicas y los procedimientos policiales, para prevenir prácticas discriminatorias.

Ungarn

ID check form (September-November 2007)

1. Time of ID check	1.1. Morning	1.2. Afternoon	1.3. Evening	1.4. Night	1.5. Dawn
----------------------------	--------------	----------------	--------------	------------	-----------

2. Place of ID check	2.1. Street	2.2. Pub/disco/etc	2.3. Park	2.4. Road	2.5. Other
-----------------------------	-------------	--------------------	-----------	-----------	------------

3. Gender of concerned person	3.1. Male	3.2. Female
--------------------------------------	-----------	-------------

4. Age of concerned person	4.1. 14–16	4.2. 17–18	4.3. 19–29	4.4. 30–39	4.5. 40–
-----------------------------------	------------	------------	------------	------------	----------

5. Ground of ID check:	5.1. suspicious object 5.2. intensive control 5.3. traffic control 5.4. security measure 5.5. finding a wanted person 5.6. suspicion of crime 5.7. suspicion of petty offence 5.8. prevention of an act jeopardizing public order 5.9. possession of legally prohibited object 5.10 other, namely
-------------------------------	--

If you indicated one of points 5.5 – 5.10, please describe briefly on what actual circumstances you based the measure:

6. Result of ID check	6.1. Arrest	6.2. Short-term arrest	6.3. Petty offence procedure	6.4. No further measure required
------------------------------	-------------	------------------------	------------------------------	----------------------------------

7. Based on the perception of the police officer, the concerned person is:

7.1. Asian	7.2. Arab	7.3. Caucasian	7.4. Black	7.5. Roma/Gypsy	7.6. Other
------------	-----------	----------------	------------	-----------------	------------

No civil monitor was present	
Civil monitor was present, no remark	
Civil monitor was present, remark made	
Remark:	

ID check form (November 2007- March 2008)

1. Time of ID check	1.1. Morning 06-12h	1.2. Afternoon 12-18h	1.3. Evening 18-22h	1.4. Night 22h-02h	1.5. Dawn 02-06h
----------------------------	------------------------	--------------------------	------------------------	-----------------------	---------------------

2. Place of ID check	2.1. Street	2.2. Pub/disco/etc	2.3. Park	2.4. Road	2.5. Other
-----------------------------	-------------	--------------------	-----------	-----------	------------

3. Gender of concerned person	3.1. Male	3.2. Female
--------------------------------------	-----------	-------------

4. Age of concerned person	4.1. 14-16	4.2. 17-18	4.3. 19-29	4.4. 30-39	4.5. 40-
-----------------------------------	------------	------------	------------	------------	----------

5. Ground of ID check:	5.1. suspicious object 5.2. intensive control 5.3. traffic control 5.4. security measure 5.5. finding a wanted person 5.6. suspicion of crime 5.7. suspicion of petty offence 5.8. prevention of an act jeopardizing public order 5.9. possession of legally prohibited object 5.10 other, namely
-------------------------------	--

If you indicated one of points 5.1 or 5.4 – 5.10, please describe briefly on what actual circumstances you based the measure:

If you indicated 5.2 please state below the order's number or date

If you indicated 5.3 please mark the type and estimated age of the vehicle

Type:	5.3.1 less than 3 years	5.3.2 3- 8years	5.3.3 more than 8
-------	----------------------------	--------------------	----------------------

6. Result of ID check	6.1. Arrest	6.2. Short-term arrest	6.3. Petty offence procedure	6.4. No further measure required
------------------------------	-------------	------------------------	------------------------------	----------------------------------

7. Based on the perception of the police officer, the concerned person is:

7.1. Asian	7.2. Arab	7.3. Caucasian	7.4. Black	7.5. Roma/Gypsy	7.6 Other
------------	-----------	----------------	------------	-----------------	-----------

Civil monitor was present, no remark	
Civil monitor was present, remark made	
Remark:	