



# Schussbericht Projekt Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (PiuS)

## Inhalt

1. Problemstellung und Ausgangslage.....	2
2. Ziele.....	3
3. Auftrag.....	4
4. Projektorganisation .....	5
5. Ergebnisse der Teilprojekte .....	6
5.1. TP 1 «Personenkontrollen».....	6
5.2. TP 2 «Umgang mit Beschwerden» .....	7
5.3. TP 3 «Übergriffe auf Mitarbeitende».....	8
5.4. TP4 «Bild- und Tonaufnahmen».....	9
6. Kommunikation .....	10
7. Fazit.....	10
8. Weiterführende Unterlagen: .....	11



## 1. Problemstellung und Ausgangslage

Die Stadtpolizei Zürich bewegt sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in einem urbanen Raum, in dem verschiedene Sichtweisen aufeinandertreffen. Die Handlungen insbesondere von uniformierten Polizistinnen und Polizisten sind in der Öffentlichkeit einer oftmals kontroversen Wahrnehmung ausgesetzt.

**Personenkontrollen** geben immer wieder Anlass zu Vorwürfen an die Stadtpolizei wegen Rassismus. Mit dem Postulat GR Nr. 2015/107 verlangt der Gemeinderat die Verhinderung von auf «Racial Profiling» basierten Kontrollen durch die Stadtpolizei. Das ebenfalls überwiesene Postulat GR Nr. 2015/216 fordert den Stadtrat auf, die Idee der Abgabe von Quittungen bei Personenkontrollen vertieft zu prüfen.

Bei **Beschwerden** kommt es vor, dass die Betroffenen das Feedbackmanagement (FBM) der Stadtpolizei, deren Kommando und auch den Polizeivorsteher nicht als unabhängige Instanzen akzeptieren. Wiederholt und aus verschiedenen Kreisen ist die Kritik zu vernehmen, dass polizeiliche Handlungen nicht unabhängig beobachtet und überprüft werden. Seit über 40 Jahren existiert die städtische Ombudsstelle. Die 2003 vorübergehend eingerichtete Anlauf- und Beschwerdestelle für Polizeiangelegenheiten (RA Dr. Marco Mona) hat sich in dieser Form nicht bewährt.

Regelmässig sind Mitarbeitende der Stadtpolizei im öffentlichen Raum verbalen und physischen **Angriffen** ausgesetzt. Teilweise scheinen diese in keinem Zusammenhang zu einer polizeilichen Handlung zu stehen und sich alleine gegen die FunktionsträgerInnen und die Polizei als Institution zu richten. In Einzelfällen sind schwere gewalttätige Aggressionen zu registrieren (z. B. «Reclaim the Streets» vom 12.12.2014, Angriffe von Fussballfans).

Das Sicherheitsdepartement und die Stadtpolizei hatten 2016 beschlossen, gemeinsam mit externen Stellen die Themen «Personenkontrollen», «Unabhängige Beschwerdeinstanz», «Gewalt gegen Mitarbeitende» und «Film- und Tonaufnahmen» als Teilprojekte (TP) im Gesamtprojekt «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern» einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Das Projekt mit den einzelnen Projektzielen bildete jeweils einen Schwerpunkt im [Strategischen Plan des Sicherheitsdepartements für Jahre 2016, 2017 und 2018](#).



## 2. Ziele

Das übergeordnete Ziel besteht in der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben durch die Stadtpolizei im urbanen Raum der Stadt Zürich. Dafür muss das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei gewährleistet bleiben. Ursachen und Hintergründe von Kritik an der Polizeiarbeit (auch wenn diese insgesamt relativ selten laut wird) sowie von verbalen und körperlichen Angriffen gegen Polizistinnen und Polizisten sollen bekannt und Verbesserungspotenzial identifiziert sein.

Für die vier Teilprojekte gelten folgende Zielsetzungen:

TP 1 «Personenkontrollen»	TP 2 «Umgang mit Beschwerden»	TP 3 «Übergriffe auf Mitarbeitende»	TP4 «Bild- und Tonaufnahmen»
Die Praxis der Stadtpolizei im Umgang mit Personenkontrollen ist analysiert.  Falls notwendig, stellt die Stadtpolizei mit geeigneten Massnahmen sicher, dass keine Bevölkerungsgruppen übermässigen Kontrollen ausgesetzt sind.	Stärken und Schwächen der bestehenden Beschwerdemöglichkeiten sowie Vor- und Nachteile einer weiteren externen Instanz sind geprüft.	Ausmass und Ursachen der verbalen und physischen Übergriffe auf Polizistinnen und Polizisten aus Gruppen heraus und aufgrund von Einzelübergriffen sind analysiert; die Zahl der Angriffe geht längerfristig zurück.	Rechtliche Aspekte sowie Wirkung eines Einsatzes von Bodycams und Dashcams sind geprüft. Die verschiedenen Einsatzverfahren und – erfahrungen ausländischer Korps sind analysiert und deren Adaption auf Zürich geprüft. Technische und betriebliche Lösungen sind im Rahmen eines allfälligen Pilotversuchs erprobt.



### **3. Auftrag**

Der Hauptauftrag besteht in der Durchführung einer fundierten Analyse der Ausgangslage in allen vier Themenbereichen und darauf basierend in der Prüfung des Handlungsbedarfs und der Formulierung von Empfehlungen.

Zu diesem Zweck sind externe Fachkompetenzen beizuziehen, welche die Situation pro Thema mit einer wissenschaftlich fundierten Studie analysieren und ihre Resultate und Empfehlungen schriftlich in einem Studienbericht festhalten. In allen Studien sind die rechtlichen Rahmenbedingungen, die konkreten Herausforderungen der Praxis in Zürich sowie bisherige Erkenntnisse zum Thema – auch aus anderen Städten im In- und Ausland – zu berücksichtigen.

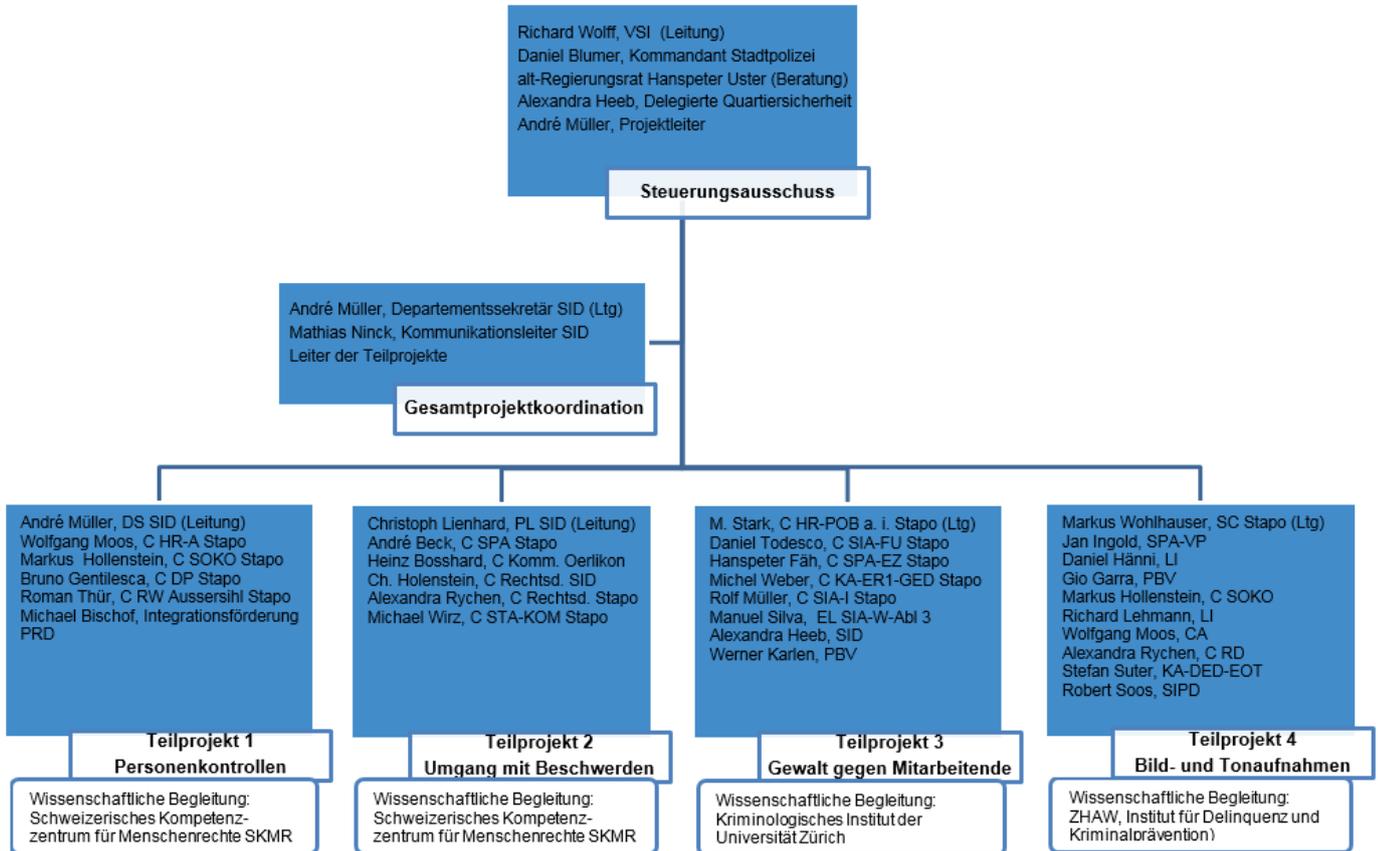
Die konkreten Aufträge zur Durchführung der Teilprojekte sowie der Rahmen für die externen Studien wurden je Thema in eigenen Projektaufträgen formuliert.

Diese wurden durch den Steuerungsausschuss an der Sitzung vom 29.02.2016 verabschiedet.



## 4. Projektorganisation

Auftraggeber: Vorsteher des Sicherheitsdepartements (VSI)





## **5. Ergebnisse der Teilprojekte**

### **5.1.TP 1 «Personenkontrollen»**

Dem Thema «faire und effektive Personenkontrollen» und damit die Verhinderung von «Racial Profiling» kann nicht mit einer einzelnen Massnahme begegnet werden. Neben den vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR in seiner externen Studie aufgezeigten Massnahmen bedarf es klare Standards und ein einheitliches, zeitgemässes und differenziertes Verständnis für Personenkontrollen innerhalb der Polizei. Die Qualität der Polizeiarbeit hängt nicht von der Anzahl durchgeführter Personenkontrollen ab, was zählt ist die Verhinderung von Straftaten und die Festnahme von Straftätern. Für das Schaffen von Sicherheit ist der Kontakt zur Bevölkerung wesentlich. Neben der eigentlichen Personenkontrolle mit der Überprüfung der Personalien oder Durchsuchung von Gegenständen gehört auch das ungezwungene Gespräch mit Personen auf Patrouillen zur guten Polizeiarbeit. Auf eine angedachte Personenkontrolle kann auch verzichtet werden, wenn das Gespräch keine Anhaltspunkte für ein polizeiliches Handeln ergibt. Das Verständnis für diese Art von Polizeiarbeit bedarf einer ständigen Auseinandersetzung eines offenen Dialogs und der Förderung einer Fehlerkultur.

Mit dem Schlussbericht der Analysephase wurden die internen und externen Analysen zusammengefasst und Massnahmenvorschläge, inklusive einem Zeitplan, dem Steuerungsausschuss des Gesamtprojekt PiuS unterbreitet. Der Steuerungsausschuss hat am 29. August 2017 den Analysebericht und die folgenden konkreten Massnahmen zur Umsetzung verabschiedet:

- Einführung eines Apps zur Erfassung der Personenkontrollen und der Führung einer Statistik als Führungsinstrument
- Diversity Management gemäss Strategischem Plan des SID
- Anpassung der Dienstanweisung aufgrund der Empfehlungen des Berichts SKMR
- Ausarbeitung von Schulungsunterlagen für faire und effektive Personenkontrollen
- Einbindung der Kader aller Stufen in den Prozess der fairen und effektiven Polizei-kontrollen
- Konzept zum Einbezug der Bevölkerung und der Information



## 5.2. TP 2 «Umgang mit Beschwerden»

Betroffenen Personen stehen diverse Beschwerdemöglichkeiten, -stellen und -verfahren innerhalb und ausserhalb der Stadtverwaltung offen. Dies zeigt auch die externe Studie des SKMR. Beschwerdewillige sollen in Kenntnis der Vor- und Nachteile der einzelnen Möglichkeiten und ihrer Rechte und Pflichten selbst entscheiden, an welche Stelle sie gelangen. Auch innerhalb der Stadtpolizei sollen die Rollen und Aufgaben geklärt und die mit Beschwerden befassten Stellen nachvollziehbar auseinandergehalten und bekannt gemacht werden.

Die Stadt Zürich verfügt mit der Ombudsstelle über eine von der Stadtverwaltung unabhängige Beschwerde-, Schlichtungs- und Beratungsstelle. Für direkte Rückmeldungen an die Stadtpolizei steht seit 2009 das Feedbackmanagement zur Verfügung. Die Mitarbeitenden und Führungskräfte der Stadtpolizei sollen sich im Feedbackprozess und im Ombudsverfahren offen mit der Sichtweise und Perspektive der Betroffenen auseinandersetzen. Dazu sind einzelne Anpassungen in den internen Abläufen, aber auch eine Stärkung der dazu nötigen Organisations-, Konflikt- und Führungskultur nötig. Wo möglich sollen mündliche Gespräche statt schriftliche Verfahren geführt werden.

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

Der Steuerungsausschuss hat am 29. August 2017 den Analysebericht verabschiedet und damit neben weiteren insbesondere die nachfolgend zusammengefassten, konkreten Massnahmen beschlossen:

- Informationsangebot extern und intern verbessern
- Rollen und Zuständigkeiten klären und Prozesse optimieren
- Internes Merkblatt und Überarbeitung Konzept/Pflichtenheft FBM
- Vorteile des FBM gezielt nutzen: Massnahmenpaket in Bezug auf Weiterbildung, Personal, Position in der Organisation.
- Anpassung und Stärkung der Kategorisierung der Beschwerdefälle
- Diskriminierungsvorwürfe systematisch prüfen: Fragebogen mit Rückfragen
- Vorstellen und Diskussion der abgeschlossenen Ombudsfälle sowie Diskriminierungsvorwürfe in der Geschäftsleitung der Stadtpolizei
- Regelmässige Vernetzungstreffen der niederschweligen Beschwerdestellen (Stadtpolizei, Departementsleitung, Ombudsstelle)



### **5.3. TP 3 «Übergriffe auf Mitarbeitende»**

Das Kriminologische Institut der Universität Zürich untersuchte die Ursachen der Gewalt aus Gruppen gegen Angehörige der Stadtpolizei wissenschaftlich. Neben der Analyse von 108 Angriffen in der Zeit vom 1.1.2003 bis 30.6.2016 führte es 19 Interviews mit Polizistinnen und Polizisten sowie 7 Interviews mit Beschuldigten. Die Studie vom Juli 2017 schlug insgesamt 42 verschiedene Massnahmen in den Handlungsfeldern Polizei, Recht, Gesellschaft und Politik vor.

Das Projektteam hat die von wissenschaftlicher Seite vorgeschlagenen Massnahmen mit Blick auf die polizeiliche Praxis analysiert und bewertet.

Der Steuerungsausschuss hat am 23. März 2018 den Analysebericht verabschiedet und die nachfolgend zusammengefassten konkreten Massnahmen beschlossen:

1. Gezielte Fahndung durch Filmaufnahmen (Bodycam, Video)
  - a. Prüfung des Einsatzes und Nutzen von Bodycams
  - b. Weiterer Einsatz von MotCams und Videoteams bei Demonstrationen
  - c. Definition von Standorten von temporär installierten Videoaufzeichnungssystemen
2. Kommunikation/Auftreten der Polizisten
  - a. Prüfung von Dialogteams als Einsatzinstrument zur adressatengerechten Kommunikation bei Grossanlässen
  - b. Weiterführung der Midnight-Sports-Events
3. Ausbildung  
Prüfung, ob zusätzlich zur Ausbildung im Ordnungsdienst ein gesonderter Ausbildungsbaustein „Gruppendynamiken bei Angriffen aus Gruppen“ sinnvoll ist
4. Ausrüstung  
Beibehaltung der Qualität der Ausrüstung und Einsatzmittel für den Ordnungsdienst auf dem bestehenden Niveau
5. Stärkere Anwendung des im Strafgesetzbuch vorgesehenen Strafrahmens
6. Prüfung, ob Fälle von Gewalt und Drohung gegen Beamte aus Gruppen heraus an einer Stelle der Staatsanwaltschaft bearbeitet werden können
7. Prävention von Angriffen gegen Polizisten: Prüfung bestehender und geplanter Massnahmen der Stadtpolizei und der Fachstelle für Gewaltprävention zur Integration der vom Kriminologischen Institut empfohlenen Präventionsmassnahmen gegen Angriffe gegen Polizisten.
8. Gesellschaftliche Ächtung von Angreifern  
Der Vorsteher des Sicherheitsdepartements verurteilt nach Angriffen auf Polizisten öffentlich deutlich die Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten



#### 5.4. TP4 «Bild- und Tonaufnahmen»

Die Frage der Wirkung der Bodycam auf das Auftreten physischer und/oder psychischer Gewalt wurde im Rahmen eines wissenschaftlich begleiteten Pilotversuchs untersucht. Der Evaluationsbericht der Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) kommt zu folgenden Schlüssen:

Es wurde deutlich, dass *kein starkes wissenschaftlich begründetes Argument gegen den Einsatz von Bodycam vorliegt, wie es auch kein starkes solches Argument dafür gibt*. In keiner Teiluntersuchung wurden deutliche Hinweise darauf gefunden, dass die Bodycam eine eskalierende Wirkung gehabt hätte. Ebenso wenig fanden sich deutliche Hinweise auf eine deeskalierende Wirkung der Bodycam.

In allen Modulen, d.h. sowohl in der Einstellungsbefragung als auch in der Schichtbefragung (die Befunde der Gewerbetreibendenbefragung müssen sehr zurückhaltend bewertet werden) bestehen jedoch *Tendenzen*, die eine positive Wirkung der Bodycam nahelegen, welche jedoch nicht statistisch signifikant abgesichert werden konnten. Die Interviewstudie ist zwar qualitativ angelegt und somit sind deren Ergebnisse nicht auf alle Teilnehmenden am Versuch verallgemeinerbar. Gleichwohl wurde der Bodycam von einigen Befragten ein deeskalierender Effekt zugeschrieben. Wenn es zutreffen würde, dass die Bodycam eine eskalierende Wirkung gehabt hätte, so hätten die Befragten dies mit grosser Wahrscheinlichkeit erfahren und entsprechend im Interview mitgeteilt.

Ein Effekt konnte dabei auch hinsichtlich physischer Gewalt festgestellt werden. In Einsätzen mit Bodycams kam es zu weniger physischer Gewaltanwendung gegenüber den Polizeiangehörigen (Treten, Schubsen, etc.) als mit Bodycam (Rückgang um ein Drittel von 0,6% auf 0,39%). Eine Hochrechnung weist für diesen Effekt folgende Relevanz aus: Dank der Einführung von Bodycams in allen vier berücksichtigten Organisationseinheiten (Regionalwachen City, Aussersihl, Industrie und SOKO) der Stadtpolizei Zürich könnte eine Reduktion von jährlich rund 50 solcher Angriffen erreicht werden.

Nachfolgend werden die zentralen Punkte für den Einsatz von Bodycams festgehalten:

- Bodycams können als mildes Einsatzmittel der Polizei zur Deeskalation eingesetzt werden – zum Beispiel dann, wenn der Dialog nicht ausreicht, jedoch bevor Reizstoffspray oder der Mehrzweckstock zum Einsatz kommen.
- Es könnten rund 50 Fälle im Jahr von Gewaltanwendung gegen Polizistinnen und Polizisten durch Treten, Schubsen, etc. verhindert werden.
- Bodycams dürfen nicht als Instrument zur Dauerüberwachung der Polizistinnen und Polizisten eingesetzt werden. Die Richtlinien, die den Umgang und den Einsatz der Bodycam regeln, müssen entsprechend klar formuliert sein und dies verhindern.
- Der/die Polizist/in entscheidet in der Regel, wann er/sie die auf Stand-by laufende Kamera einschaltet und aufgezeichnet wird. Die betroffenen Personen können ein Einschalten verlangen. Die laufende Aufnahme wird mit einer blinkenden LED-Lampe angezeigt.
- Bei der Stadtpolizei Zürich kam es in 120 Fällen zu einem Hinweis auf die Bodycam, ohne Aufzeichnung (der/die Polizist/in machte lediglich den Hinweis „...ich habe eine Bodycam...“). In 57 Fällen wurde die Kamera eingesetzt, woraus eine Filmaufnahme resultierte. In 12 Fällen verlangte die von einem Polizeieinsatz betroffene Person das Einschalten der Kamera.
- Bodycam-Aufzeichnungen sind ein sehr gutes Hilfsmittel für die Beweissicherung durch die Polizei.



- Mit Bodycams haben Polizistinnen und Polizisten auch ein Beweissicherungsmittel, wie Betroffene oder unbeteiligte Dritte (Handyaufnahmen durch Betroffene oder Zuschauerinnen und Zuschauer)
- Gemäss Einstellungsbefragung fiel die Akzeptanz bei den teilnehmenden Polizistinnen und Polizisten unter dem Vorbehalt positiv aus, dass ein Einsatz der Bodycam zur Kontrolle der Mitarbeitenden durch die Vorgesetzten ausgeschlossen werden kann. Einsichtnahme in die Aufnahmen und die Verwendung von Bodycam-Aufnahmen muss durch klare Vorgaben rechtlich und organisatorisch geregelt werden.
- In einer eskalierenden Situation wissen alle Beteiligten, dass ihr Handeln aufgezeichnet wird. Dies kann eine mässigende Wirkung für die Situation haben.

Der Steuerungsausschuss hat sich am 23. März 2018 – gestützt auf die Resultate der wissenschaftlichen Untersuchung, die Empfehlungen des SKMR (Studie Personenkontrollen vom Februar 2017) sowie auf die Erkenntnissen des Projektteams – für die Einführung der Bodycam im Korps der Stadtpolizei Zürich ausgesprochen. Der Vorsteher des Sicherheitsdepartements beantragt dem Stadtrat zu Handen des Gemeinderates die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für den Einsatz von Bodycams bei der Stadtpolizei Zürich.

## **6. Kommunikation**

Der Vorsteher des Sicherheitsdepartements und der Kommandant der Stadtpolizei orientierten die Öffentlichkeit anlässlich von zwei Medienkonferenzen über die Projektergebnisse:

- am 20. November 2017 über die Ergebnisse der Teilprojekte 1 und 2
- am 13. April 2018 über die Ergebnisse der Teilprojekte 3 und 4.

## **7. Fazit**

Die Bearbeitung von vier aktuellen Themen im Rahmen des Projekts PiuS hat sich als sinnvoll erwiesen und die einzelnen Fragestellungen konnten fachgerecht behandelt werden. Dank der Gesamtprojektkoordination und dem Steuerungsausschuss wurden die Zusammenhänge erkannt und die vorgeschlagenen Massnahmen aufeinander abgestimmt. Die Mitarbeit des externen Beraters Hanspeter Uster, Alt Regierungsrat Kanton Zug, hat sich dank dessen breiten Kenntnissen der schweizerischen Polizeilandschaft und Erfahrungen als Regierungsrat als sehr wertvoll erwiesen. Die 4 wissenschaftlichen Untersuchungen zeigten die externe Sicht auf die Themen. Während das SKMR in den Teilprojekten 1 und 2 die Themen „Personenkontrollen“ und „Beschwerdeverfahren“ primär rechtswissenschaftlich untersuchten, waren die Studien der Universität Zürich zur „Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten“ und „Einsatz von Bodycams“ sozialwissenschaftlich angelegt.

Obwohl in keinem der 4 Teilprojekte Patentlösungen aufgezeigt werden konnten, zeigen die erarbeiteten Massnahmen Schritte für die faire und effektive Polizeiarbeit in den urbanen Spannungsfeldern auf.

Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt in der Linie durch die Stadtpolizei. Die Berichterstattung an die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements erfolgt trimesterweise im Rahmen des Strategischen Plans des Sicherheitsdepartements.

Mai 2018

André Müller, Projektleiter



## 8. Weiterführende Unterlagen:

- [Bericht des Projektteams zur Analysephase Teilprojekt 1 «Personenkontrollen» vom 16. November 2017](#)
- Externe Begleitung Teilprojekt 1: [SKMR, Studie «Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich» vom 28. Februar 2017](#)
- [Bericht des Projektteams zur Analysephase Teilprojekt 2 «Umgang mit Beschwerden» vom 16. November 2017](#)
- Externe Begleitung Teilprojekt 2: [SKMR, Studie «Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich» vom 28. Februar 2017](#)
- [Bericht des Projektteams zur Analysephase Teilprojekt 3 «Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten» vom 1. März 2018](#)
- Externe Begleitung Teilprojekt 3: [Kriminologisches Institut der Universität Zürich, Forschungsbericht «Gewalt gegen Polizisten aus Gruppen» vom Juli 2017](#)
- [Bericht des Projektteams zur Analysephase Teilprojekt 4 «Bodycam»](#)
- Externe Begleitung Teilprojekt 4: [Institut für Delinquenz und Kriminalprävention der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Bericht «Evaluation des Pilotprojekts zum Einsatz von «Bodycams» bei der Stadtpolizei Zürich und der Transportpolizei» vom März 2018](#)