

# **Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeiangelegenheiten**

Bericht des Beauftragten Dr. Marco Mona  
zu Händen des Stadtrates von Zürich

20. Juni 2003

## Einleitung

Aus dem vorliegenden Bericht wird bald klar, dass die Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeiangelegenheiten wenig von einer urteilenden Beschwerdeinstanz hat, ihr Schwergewicht kann vielmehr mit "Administration von Unmut" umschrieben werden. Ich betrachte dies wohlverstanden als eine vornehme und notwendige Aufgabe, oftmals wichtiger als die Zuweisung von Attributen wie "recht" und "unrecht": Unmut kann konstruktiv sein und, wenn wahrgenommen und akzeptiert, zu neuen Lösungen führen.

Ausserdem ist es für die betroffenen Personen von grosser Bedeutung, dass Kritik und Anregungen bei einer Beschwerdestelle deponiert werden können, die versucht, etwas daraus entstehen zu lassen. Das ist in den 11 Monaten Tätigkeit der Beschwerdestelle zwar bei weitem nicht immer gelungen, war aber immer die Stossrichtung.

Der Pegel der öffentlichen Meinung, sichtbar gemacht in einem Teil der Zürcher Presse, liess im Frühsommer 2002 ein dramatisch desolates Bild von prügelnden Polizisten erwarten, es gab, und darob war ich nicht erstaunt, überhaupt kein solches Bild. Eine korrekte Handhabung der schwierigen Aufgaben und der zum Teil einschneidenden Kompetenzen wurde und wird Tag für Tag im Korps angestrebt und in aller Regel auch realisiert. Als Beobachter verschiedener Polizeiszenen kann ich meine Feststellungen, als das Uebliche bezeichnen: Dazu gehört, dass kein Polizeikorps gegen Fehler gefeit ist, überall, wo das Gewaltmonopol ausgeübt wird, gibt es unverhältnismässige Handlungen, Uebergriffe, diese zu bekämpfen und ständig zu kontrollieren und reduzieren, muss eine der Prioritäten in der Führung des Polizeikorps sein. Das Kommando der Stadtpolizei Zürich, aktiv unterstützt durch die Vorsteherin des Polizeidepartementes, nimmt diese Priorität ernst.

Wie bei jeder Tätigkeit der Verwaltung muss auch bei der Polizei - und bei ihr viel mehr als in jedem anderen Verwaltungszweig - angestrebt werden, dass die Menschen, für welche sie im Einsatz steht, teilnehmen und verstehen können worin dieser Einsatz besteht. Die Beschwerdestelle steht im Dienste dieser Aufgabe: Durchsichtige, klare und verständliche Verhältnisse schaffen, für die direkt Betroffenen wie für die

Zuschauerinnen und Zuschauer, das ist die beste Prävention von Missbräuchen und Uebergriffen. Die betroffene Person muss das Anliegen, das sie bewegt, die tatsächliche oder vermeintliche Verletzung in ihren Rechten unkompliziert und direkt einer unabhängigen Stelle vorlegen können, der/die Handelnde soll sich gleichzeitig bewusst sein, dass eine unabhängige Stelle ständig hinschaut. In welcher Form auch immer die Beschwerdestelle weitergeführt wird, hier, im Bereich der Prävention, hat sie weiterhin eine notwendige Aufgabe zu erfüllen, hier kann sie auch Vertrauen schaffen.

## **1. Grundlagen**

Auf Antrag der Vorsteherin des Polizeidepartements beschloss der Stadtrat von Zürich am 29. Mai 2002 eine Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeiangelegenheiten zu schaffen und er beauftragte den Unterzeichnenden als unabhängigen Aussenstehenden mit dieser Aufgabe. Zuvor hatten eine Anzahl Vorfälle zum Teil vehemente Kritik der Presse an der Stadtpolizei Zürich hervorgerufen - vertrauensbildende Massnahmen drängten sich offensichtlich auf. Die Kompetenzen und Pflichten der Beschwerdestelle entsprachen denjenigen des Ombudsmannes gemäss Art. 39 Abs 1 - 3 der Gemeindeordnung, damit wurde auch vollumfängliche Akteneinsicht und die Entbindung aller Angehörigen der Stadtpolizei vom Amtsgeheimnis gewährleistet. Die Zuständigkeit wurde, in Absprache mit dem Ombudsmann der Stadt Zürich, auf Fälle beschränkt, bei denen sich Personen durch verbale und/oder fysische Uebergriffe durch Angehörige der Stadtpolizei betroffen fühlten, ebenso wenn Angehörige der Polizei verbalen oder fysischen Uebergriffen seitens von Drittpersonen ausgesetzt waren. Der erwähnte Beschluss des Stadtrates von Zürich war gar dem US State Department in seinem Länderbericht 2002 zur Menschenrechtspraxis eine Erwähnung wert: "... Zurich city council voted to appoint an Ombudsman to tackle all Human-Rights related complaints."

## **2. Infrastruktur, Arbeitsweise**

Innert weniger Tage nach dem Beschluss des Stadtrates konnte die Beschwerdestelle zwei Büroräume (einer davon als Wartezimmer eingerichtet) im ersten OG der Morgartenstrasse 30 beziehen; es war mir ein Anliegen, dass die Beschwerdestelle in gebührender Entfernung von den Zentren der Stadtverwaltung und der Polizei in eigenen Büros angesiedelt wurde, auch um die Unabhängigkeit der Stelle gegen Aussen zu unterstreichen. Auch der Wunsch, die Stelle in den Kreisen 4 oder 5 anzusiedeln, um die Schwelle für GesuchstellerInnen möglichst tief zu halten, konnte in idealer Weise erfüllt werden. Von Anfang an war geplant, dass ich die Beschwerdestelle während etwa einem Tag pro Woche besetzt halten würde, in den ersten Monaten war es etwas mehr, seit Dezember 2002 bis heute genügt in der Regel ein halber Tag. Durch automatische Umleitung des Telefons in mein Anwaltsbüro war die Besetzung des Telefons während der ganzen Woche zu Bürozeiten gewährleistet. Eine grosse Hilfe waren mit raschem und flexiblem Eingriff die Logistik und Kommunikation des Polizeidepartementes, der Informatik-Dienst der Stadtpolizei und die NachbarInnen von Schutz und Rettung (Schutzbauten/Immobilien) im vierten Stock.

Mit dem Kommando der Stadtpolizei wurde vereinbart, dass mein Ansprechpartner der Chef Rechtsdienst (der seinerseits die polizeiinterne Beschwerdeinstanz führt) sein werde. Die Zusammenarbeit gestaltete sich von Anfang an als sehr effizient, ich kam immer rasch zu den verlangten Akten und Berichten und hatte jede erdenkliche Art von Unterstützung. Ein lustloser Ansprechpartner, der auf 'Dienst nach Vorschrift' aus ist und den man immer wieder mahnen muss, hätte den Aufwand verdoppelt, ich erlebte von Anfang an und bis heute das Gegenteil: eine grosse Hilfe, rasch, vollständig und angenehm.

Seitens der Vorsteherin des Polizeidepartementes und ihrer MitarbeiterInnen war stets ein ausgesprochenes Interesse an den Vorgängen rund um die Beschwerdestelle vorhanden, ebenso die erklärte und bewiesene Absicht, meine Aufgabe zu erleichtern.

Von Bedeutung ist auch die ausgezeichnete Zusammenarbeit mit dem Ombudsmann der Stadt Zürich, der von Anfang an nichts dagegen hatte, dass ich sozusagen in einer Ecke seiner Parkanlage mein eigenes Gärtchen pflegte. Wir vereinbarten, um

Doppelspurigkeiten zu vermeiden, meine Geschäftskontrolle regelmässig mit derjenigen des Ombudsmanns abzugleichen und, wo dies angebracht erschien, je die eigene Klientel auf die andere Beschwerdestelle aufmerksam zu machen. Auch im Uebrigen fanden interessante Gedankenaustausche statt.

Sehr wertvoll waren schliesslich die direkten Kontakte zu derzeitigen und früheren Angehörigen der Stadtpolizei, von denen ich einige aus meinen früheren Tätigkeiten kannte und um deren Urteil zu Fragen polizeilicher Praxis ich sehr dankbar bin.

### **3. Oeffentlichkeitsarbeit; Kontakt zum Gemeindeparlament**

Das Polizeidepartement war auch dafür besorgt, dass die Beschwerdestelle rasch einen eigenen Internet-Auftritt mit der home-page [www.stzh.ch/bsp](http://www.stzh.ch/bsp) hatte, der sehr viel zur Publizität der Stelle beitrug. Etwa die Hälfte der Beschwerden kam über die e-mail-Verbindung dieser Internet-Seite herein. Ursprünglich war vorgesehen, dass auch regelmässig über die Tätigkeit der Beschwerdestelle berichtet würde, was sich als schlecht praktikabel erwies. Hingegen ersuche ich den Stadtrat, zu prüfen, ob eine Publikation dieses Berichtes oder von Teilen davon auf der home-page angebracht und möglich ist.

Das Interesse der Printmedien und der elektronischen Medien an der Beschwerdestelle war am Anfang enorm, flaute dann aber verständlicherweise ab, besonders nachdem klar war, dass ich keinen Kommentar zu früher publik gewordenen Fällen geben konnte und wollte und im Uebrigen die Auskünfte aus der Morgartenstrasse immer weniger dem gleichen, was man News nennt und was die Medien interessiert. Der Kontakt mit den Medien war aber, aus meiner Sicht, jederzeit spannungsfrei. Die Anlauf- und Beschwerdestelle wollte und musste vom Konzept her neben Unabhängigkeit auch einen hohen Grad von Vertraulichkeit garantieren: Es durfte nicht vorkommen, dass eine Beschwerdeführerin sich am Tag nach dem ersten Gespräch mit mir in den Medien wiedererkennen würde. Eigentlich gibt es auch nur wenig Raum für die Medien im Konzept der Beschwerdestelle: Diese ist der unabhängige Pol zwischen der beschwerten Person einerseits und dem Subjekt der Beschwerde andererseits, soll

daraus etwas mehr werden als eine simple Schuldzuweisung, haben beide Anspruch auf Vertraulichkeit in einem solchen Verfahren.

Im Rahmen ihrer Abklärungen lud mich die Subkommission Polizei der Geschäftsprüfungskommission zu einem Hearing ein, das sehr gut vorbereitet war, mit einem spürbaren Interesse der Subkommission an der mit der Beschwerdestelle angestrebten Vertrauensbildung. Zur indirekt aufgeworfenen Frage, ob der Inhaber der Beschwerdestelle nicht dem Gemeinderat Bericht erstatten sollte und dies in kurzen Intervallen, konnte ich natürlich keine Stellung nehmen, ausser mit dem Hinweis, dass sich ein solcher Berichterstattungsweg nach Gemeindeordnung dann ergäbe, wenn die Beschwerdestelle beim Ombudsmann untergebracht wäre und dass mir eine Berichterstattung am ehesten durch eine periodische Einsichtnahme der für die Polizeidaten zuständigen Delegation der GPK in eine anonymisierte Version der Geschäftskontrolle der Beschwerdestelle sinnvoll schiene.

#### **4. Begrenzung der Kompetenzen, Vorteil und Problem**

Von Anfang an drängte sich, auch aufgrund der Entstehungsgeschichte der Anlauf- und Beschwerdestelle, eine Begrenzung der Kompetenzen auf physische und verbale Uebergänge auf. Das schuf klare Verhältnisse, auch eine Abgrenzung zu anderen Beschwerdewegen (interne Beschwerdewege des Polizeidepartements, Ombudsmann), die gut zu handhaben und verständlich war. Verständlich war sie zwar auch für die Personen, die sich an die Beschwerdestelle wandten, dennoch war sie Quelle von Ärger, besonders wenn es etwas Zeit und Aufwand gebraucht hatte, bis der/die GesuchstellerIn mir den Fall vorlegen konnte und nach länglicher Darstellung des Sachverhaltes die freundliche, aber enttäuschende Antwort kam "in dieser Sache kann ich leider nicht handeln". Erst recht aber ärgerten sich die GesuchstellerInnen über die von der Gewaltentrennung vorgegebene vertikale Kompetenzabgrenzung: Sobald sich die ordentlich zuständige Behörde der Sache angenommen hatte, war in aller Regel das Verfahren vor der Beschwerdestelle abgeschlossen, beispielsweise wenn eine kantonale Behörde (Bezirksanwaltschaft, Jugendanwaltschaft) aufgrund der Zustellung des die Beschwerdesache betreffenden Rapportes ein Verfahren eingeleitet hatte (was

meistens weniger Zeit beansprucht, als die Einleitung eines Beschwerdeverfahrens bis zu meinem Akteneinsichtsgesuch bei der Polizei) und ich, weil das Amtsgeheimnis der übergeordneten Behörde dies zwingend verlangte, auch keinen Zugang zu weiteren Informationen haben konnte. Wer mit Anwendung von Gewalt verhaftet wird, einige Tage in Untersuchungshaft kommt und später entlassen wird, weil er Opfer einer Personenverwechslung wurde, will alle seine Fragen vor einer Beschwerdeinstanz vorbringen können, nicht nur den Teil, der die Verhaftung und die erste Befragung betrifft. Und die Quartierbewohnerin, welche ein Problem mit Falschparkierern hat und mit der ihrer Meinung nach ungenügenden Intervention der Polizei und die von der aufgebotenen Angehörigen des Verkehrsdienstes schnippisch abgeputzt wird, hat wenig Verständnis dafür, dass ich mich zum Parkierproblem nicht äussern mag. Beim ersten Beispiel kann die Beschwerdestelle allenfalls mit einer Absprache und Zusammenarbeit mit dem Ombudsmann des Kantons Zürich einen dem Betroffenen gerecht erscheinenden Lösungsansatz finden, das zweite Beispiel lässt sich in einer künftigen Form der Beschwerdestelle leichter lösen, bei der die inhaltliche Abgrenzung (Beschränkung auf verbale und/oder physische Übergriffe) aufgehoben wird.

## **5. Tätigkeit in 12 Monaten**

### 5.1.

Die Beschwerdestelle hatte zwar am Anfang einige Publizität, aber es erstaunt mich immer noch, wie viele Personen den Weg an die Morgartenstrasse (oder jedenfalls zu meiner e-mail-Adresse und zum Telefon) finden, einige durch Freunde und Kolleginnen, viele aber auch durch die homepage, von der aus direkt ein e-mail an die Beschwerdestelle gesandt werden kann. Da kommen, wie noch auszuführen sein wird, kunterbunte Anfragen zusammen, weil viele internet-surfer home-pages recht oberflächlich konsumieren. Eine Anfrage kam gar zweimal *"Trifft es zu, dass die Polizei gestohlene Velos, die nicht abgeholt werden, verkauft und wo kann man diese kaufen?"*, es kamen aber auch die Beschwerden in den Kompetenzfällen. Viele Anfragen und Begehren um einen Gesprächstermin gingen per Telefon ein, etwas mehr als die Hälfte teilen sich in e-mail und Briefe.

## 5.2. Fallstatistik

In der Geschäftskontrolle wurden nicht nur jene Beschwerden bzw. Anfragen registriert, die in meiner Kompetenz lagen sondern auch diejenigen, für die ich nicht zuständig war, aber handeln (schreiben, antworten, Akten weiterleiten ) musste, oder wo ich es als angezeigt erachtete, eine Spur des Begehrens in den Akten zu lassen. Viele Ratsuchende landeten bei mir, weil sie die einladende Homepage nur kursorisch lasen und annahmen, an der Morgartenstrasse könne man alle Fragen und Sorgen, die im Zusammenhang mit der Polizei auftauchten, deponieren. *"Brauche ich, wenn ich von Küssnacht nach Zürich fahre, eine Velovignette? Und wo bekomme ich eine Velovignette?"* Also ging es weder um fysische noch um verbale Uebergriffe - natürlich habe ich dennoch geantwortet, wo es mit wenig Aufwand ging oder, zumal wenn es sich um e-mail-Anfragen handelte, diese an die zuständige Stelle oder an meinen Ansprechpartner bei der Stadtpolizei überwiesen, meistens ohne Aufnahme in die Geschäftskontrolle. Bis 20. Mai 2003, also innert einem Jahr, wurden 106 Beschwerden/Anfragen registriert die etwa so aufzuteilen sind

• fysische oder verbale Uebergriffe der Polizei auf Drittpersonen	46
• Hartes Vorgehen der Polizei gegenüber kranken Personen	3
• Drittpersonen beschimpfen Angehörige der Stadtpolizei	6
• Grenzfälle mit unklarer Kompetenz (z.B. Beschwerde wegen Sachbeschädigung durch die Polizei)	6
• Allgemeine Anfragen und Anregungen	3
• Beschwerden und Anfragen, die an eine andere dafür kompetente Stelle weitergeleitet wurden	21
• Beschwerden, die nicht in der Kompetenz der Beschwerdestelle liegen und bei denen eine Weiterleitung keinen Sinn macht	21

Die letzte Kategorie betrifft unter anderem Eingaben, welche teilweise alte bis sehr alte Vorfälle noch einmal aufgriffen, nachdem sich früher schon alle möglichen Instanzen damit befasst hatten; naturgemäss trafen diese Beschwerden, die teilweise doch mit etlichem Aufwand verbunden waren, in den ersten Monaten nach der Einrichtung der Beschwerdestelle ein, nach Oktober 2002 nicht mehr. Diese Tendenz deckt sich auch mit der erheblichen Reduktion des Arbeitsaufwandes ab Spätherbst 2002.

Die ersten vier Kategorien, die ich als Kompetenzfälle betrachte (total 61), betreffen in 15 Fällen Personen aus dem Ausland (14 mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz). Das sagt allerdings nichts zur Frage, ob die Schwelle zur Beschwerdestelle für AusländerInnen, die nicht deutsch sprechen, niedrig oder hoch ist, da der grösste Teil dieser Beschwerden aufgrund von Unterstützung der BeschwerdeführerInnen durch SchweizerInnen aus ihrem Umfeld zustande kamen. Ich nehme allerdings an, dass die Schwelle für AusländerInnen ohne Deutschkenntnisse sehr hoch ist, nicht nur wegen der Sprache, sondern auch weil sie oft keinen Grund haben anzunehmen, eine Amtsstelle werde ihnen, ausgerechnet in einer Auseinandersetzung mit der Polizei, Gehör und Unterstützung bieten.

Nicht registriert und somit nicht gezählt sind, wie angedeutet, eine ganze Anzahl von telefonischen Anfragen und e-mails, mit denen u.a. auch Ordnungsbussen beanstandet wurden, wo ich die anfragenden Personen auf meine mangelnde Zuständigkeit in der Sache hinwies (wie erwähnt eine wenig befriedigende Form der Administration von Unmut), wenn immer möglich aber die angeforderte Information gab und gegebenenfalls auf Rechtsmittel und den Ombudsmann der Stadt Zürich hinwies. Ich schätze, dass die Zahl dieser Anfragen etwa gleich hoch ist wie die der registrierten Beschwerdefälle.

Per 20. Mai 2003 bleiben 4 Fälle pendent; dabei ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass einzelne BeschwerdeführerInnen, besonders diejenigen, bei welchen ich wegen eines pendenten übergeordneten Verfahrens (PRA, BAZ) das Beschwerdeverfahren abschloss, sich nach Abschluss des übergeordneten Verfahrens noch einmal melden werden.

### 5.3. Art der Erledigungen in Kompetenzfällen

Der Begriff "Erledigung" muss in Anführungszeichen stehen, da ein Beschwerdeverfahren selten in etwas mündet, das einem formellen Abschluss gleicht, ausser in den Fällen, da ich dem/der BeschwerdeführerIn mitteilte, ich betrachte das Vorgehen der Polizei als verhältnismässig. In der Regel wird ein Beschwerdeverfahren dadurch abgeschlossen, dass ich einseitig oder in Absprache mit dem/der BeschwerdeführerIn

feststelle, dass, jedenfalls einstweilen, mit den Mitteln der Beschwerdestelle, eine weitere Entwicklung nicht möglich ist, immer unter Hinweis auf die möglichen Rechtsmittel oder andere Wege der Problemlösung. Die Erledigungsarten sind vielfältig, manchmal genügen ein oder mehrere Gespräche, oder die Tatsache, dass eine Beschwerde deponiert werden kann und die handelnden BeamtInnen davon erfahren; ich habe aber auch frustrierte BeschwerdeführerInnen erlebt, die nicht glauben wollten, dass dies nun alles sei. Ein Beschwerdeführer empfahl mir, meinen Auftrag zurückzugeben, wenn ich allein durch die einfache Tatsache, dass die handelnde Polizeibeamtin die Darstellung des Beschwerdeführers bestreitet, an meine Grenzen gelange. Von den für BürgerInnen schwer verständlichen Grenzen der Zuständigkeit war bereits unter Ziffer 4 die Rede.

In zwei Dritteln der Kompetenzfälle (teilweise aber auch in den Fällen, auf die ich mangels Zuständigkeit nicht eintreten konnte) fanden eine oder mehrere Besprechungen in meinem Büro an der Morgartenstrasse statt, in praktisch allen Fällen habe ich die Akten der Stadtpolizei beigezogen, gelegentlich ergänzt durch Wahrnehmungsberichte der handelnden BeamtInnen zur Darstellung der BeschwerdeführerInnen. Persönliche Besprechungen (teilweise auch Telefongespräche) waren das am meisten eingesetzte Mittel zur Aufnahme des Sachverhaltes bei Beschwerden, oft auch zum Abschluss des Beschwerdeverfahrens; dieses Vorgehen, die Möglichkeit der Aussprache, Gelegenheit, angehört zu werden, zum Deponieren von Fragen und Unmut, waren den meisten BeschwerdeführerInnen offensichtlich sehr willkommen. Nach meiner Einschätzung ist das die höchste und am meisten geschätzte Qualität der Beschwerdestelle: der Stadtrat von Zürich ist dafür besorgt, dass jemand da ist der sich Zeit nehmen kann und zuhört.

Einige Beispiele der Erledigungen (Fallzahlen in Klammern)

- Gespräch nach Aktenbeizug, keine Weiterungen (5)
- Gespräch mit Beschwerdeführer und dem handelnden Beamten (1)
- Empfehlung an Polizeikommandant: Angebot einer bescheidenen Entschädigung an BeschwerdeführerIn (4), das Angebot wurde in einem Fall abgelehnt
- Das Handeln der Polizei war rechtmässig; ich erachte aber eine Entschädigung aus Billigkeitsüberlegungen als angemessen (1)

- Uebergeordnetes Verfahren läuft oder ist schon abgeschlossen; eine Intervention meinerseits ist nicht möglich oder nicht sinnvoll (13)
- Mitteilung an BeschwerdeführerIn: Ich betrachte den Einsatz der Polizei als verhältnismässig (10)
- Keine Beantwortung der gestellten Frage durch Aktenbeizug; ich empfehle dem/der BeschwerdeführerIn, am gestellten Strafantrag festzuhalten (3)
- Zu grosse Disparität zwischen Darstellung des/der BeschwerdeführerIn und derjenigen der handelnden BeamtInnen, für die Beschwerdestelle nicht überwindbar (6)
- Verbaler Uebergriff eines Polizeibeamten, der Verantwortliche entschuldigt sich gegenüber der Beschwerdeführerin (1)

Bei den sechs Fällen von Beschimpfungen von Polizeibeamten durch Drittpersonen wurden drei durch ein Gespräch mit dem Beschimpfer (teilweise in Anwesenheit des Polizeibeamten) und einer Entschuldigung zur Zufriedenheit der Beschwerdeführer abgeschlossen, in einem Fall war der Beschimpfer nicht mehr auffindbar, in einem Fall ein Gespräch von Anfang an offensichtlich zwecklos. Ein Beschimpfer stellte sich, trotz mehrmaliger Einladung, dem Gespräch nicht; ich teilte ihm mit, dass ich dies nicht als Zeichen der Grösse betrachte.

Meine Erfahrungen - und die betreffen auch nur einen kleinen Ausschnitt des polizeilichen Alltags - zeigen, dass diese sechs Beschwerden offensichtlich überhaupt nicht repräsentativ sind: die Angehörigen der Polizei müssen sich viele Unflätigkeiten gefallen lassen und es wird von ihnen erwartet, dass sie dabei ruhig und locker bleiben und nicht zurückgeben. Die Frage stellt sich, wieviel es verträgt, ohne dass die Betroffenen Schaden nehmen.

Bemerkenswert scheint mir die Feststellung eines beschimpften Beamten (von der Regionalwache Industrie), dass er sich an verbale Aggressionen gewöhnt sei und auch bereit sei, viel einzustecken, das gehöre zum Beruf. Unerträglich finde er aber, wenn, wie in seinem Fall, eine Person mit Kaderposition in der Wirtschaft verbal auf derart tiefer Ebene ausfällig werde.

#### 5.4. Bemerkungen zu einzelnen Reaktionen

Teilweise bin ich auf Reaktionen meiner GesprächspartnerInnen schon eingegangen, hier folgt noch eine kleine Auswahl:

Der Umgang mit einer nicht selten zu hohen Erwartungshaltung war nicht immer einfach, die BeschwerdeführerInnen gingen oft davon aus, es genüge, die beanstandeten Vorgänge bei mir zu deponieren, ich werde dann schon aufräumen und zwar gründlich. Viele Betroffene erwarteten auch, ich würde ihnen am Ende des Beschwerdeverfahrens Recht geben, ich würde für irgendeine Art Satisfaktion besorgt sein. Das aber war nicht oft der Fall; es kann daher nicht erstaunen, dass in einigen Fällen die Frustration der BeschwerdeführerInnen durch das Beschwerdeverfahren gar erhöht wurde, besonders in den Fällen, da ich mangels Zuständigkeit nicht handelte oder wenn ich wegen der diametral anderen Beschreibung des Vorganges oder einer anderen Einschätzung der Verdachts- und Gefährdungssituation seitens der Polizei sehr früh an Grenzen stiess.

Andererseits war doch eine recht hohe Anzahl GesuchstellerInnen über die Tatsache befriedigt, dass es eine Anlaufstelle gibt, dass Betroffene angehört werden und dass ihr Anliegen ernst genommen wird. Etwa zur Frage, ob ein Schwarzafrikaner damit leben und ohne Widerrede zur Kenntnis nehmen muss, dass er, besonders wenn er sich in den Kreisen 4 und 5 bewegt, in diesen Zeiten einem viel grösseren Risiko der polizeilichen Kontrolle und der Verhaftung ausgesetzt ist als ein weisser Europäer (vgl. unten, Ziffer 6), gab es nie inhaltliche Lösungen, wohl aber Gespräche, die schliesslich allen Beteiligten etwas brachten.

Die Reaktionen der zu Stellungnahmen aufgeforderten Angehörigen des Polizeikorps konnten unterschiedlicher nicht sein: Von sehr positiv bis zu äusserst abweisend. Die einen nahmen die gestellten Fragen, die sich immer aus einstweilen ungesicherten Darstellungen von BeschwerdeführerInnen ergaben, sehr gut auf, zeigten Verständnis für den Unmut des Beschwerdeführers trotz anderer Einschätzung des beanstandeten Vorfalles, in der Mehrzahl waren die Antworten korrekt und speditiv; eine Minderheit wiederum betrachtete schon nur eine Intervention, eine Anfrage der Beschwerdestelle als Angriff, als unmöglich störenden und zeitaufwändigen Eingriff eines, der offensichtlich nichts verstanden hat, in die polizeiliche Arbeit. Es zeigte sich, dass zwar alle die klar unterstützende Haltung des Polizeikommandos für meine Aufgabe zur Kenntnis genommen hatten und auf meine Anfragen rasch antworteten, Einzelne nur taten dies

hörbar knurrend, damit sicher klar würde, was man von der neuen Stelle an der Morgartenstrasse hielt, nämlich gar nichts.

## 6. Einige besondere Problemkreise

Wer ist interessiert an durchsichtigen Verhältnissen, an einem "gläsernen Urania", wo alle jederzeit sehen und verstehen können, was bei der Polizei von Stunde zu Stunde passiert - alle oder stellvertretend für sie eine Beschwerdestelle, die jederzeit Zugang zu allen Informationen hat und Anspruch auf Beantwortung von Fragen im Zusammenhang mit polizeilicher Arbeit (ausgenommen, natürlich, Taktik, Einsatzplanung und dergleichen)? Natürlich sind es die tatsächlich oder potentiell betroffenen Personen aber in gleichem Masse sind es die Angehörigen der Polizei selber. Viel wurde und wird nach wie vor aufgewendet um die Annäherung zwischen BürgerInnen und Polizei zu fördern, Verständnis der Bevölkerung für die Schwierigkeit des polizeilichen Auftrages, besonders in Zeiten knapp werdender Mittel, zu fördern. Nichts bildet mehr Vertrauen als Teilnahme, die Möglichkeit des Durchblicks, gleichzeitig ist deren präventive Wirkung sicher. Ich zitiere gerne aus dem letzten Jahresbericht (1990) des ersten Ombudsmanns der Stadt Zürich, Dr. Jacques Vontobel, wo dieser feststellte: "Nur schlechte Jasser lassen sich ungern in die Karten schauen"; eine gute Jasserin sagte mir zwar, das sei, aus Jass-Perspektive, ein Unsinn, aber das Zitat dient der hier beabsichtigten Feststellung, also lassen wir es gelten, mit dem Aufruf: Lassen Sie sich in die Karten schauen!

In die gleiche Richtung zielt die Frage, warum es möglich war, dass in den 12 Monaten Arbeit der Beschwerdestelle mit einer Ausnahme niemand aus dem Polizeikorps einen eigenen Fehler eingestand oder die Möglichkeit, dass ein beanstandetes Vorgehen falsch gewesen sein könnte oder dass man in guten Treuen auch anders hätte vorgehen können. Ist dies für die Polizei und für alle Beteiligten ein gutes Zeichen? ich glaube kaum. Die Polizei hat in den letzten Jahren, Jahrzehnten eine tiefgreifende

Wandlung durchgemacht, von einem in grosser Distanz zum Publikum handelnden Machtapparat weg, hin zu Bürgernähe, Kommunikation, Dialogbereitschaft. Da hat ein gewisses Mass an Fragen zum eigenen Tun und Lassen sehr wohl Platz und wird auch sehr gut verstanden.

Es gibt, neben dem Gesundheitsbereich, kaum einen anderen Berufszweig in der Verwaltung, wo so rasch so schwierige und für die Betroffenen einschneidende Entscheide zu fällen sind, dabei sind Fehlleistungen möglich; eine Kultur, die von dieser simplen Tatsache ausgeht, statt sie zu verneinen und verdrängen, dient der Sache. Sie ist bereits heute, vom Kommando der Stadtpolizei bewusst gefördert, ein zentrales Thema der polizeilichen Grundausbildung, die Frage sollte aber in der Ausbildung wie auch bei Weiterbildungsangeboten noch verstärkt thematisiert werden. Möglich wäre auch, dass gerade die Beschwerdestelle Anlaufstelle für Angehörige der Polizei sein könnte, die Zweifel am eigenen Handeln hegen und dazu das Gespräch, eine Beratung durch eine unabhängige Stelle, welche ihnen Vertraulichkeit zusichert, suchen.

Sehr schwer zu beurteilen ist immer die Frage des Masses bei der Anwendung von Gewalt und von entsprechenden Mitteln (Handsellen, Gasspray). In den eingegangenen Beschwerden wurde das Mass angewandter Gewalt (z.B. bei Verhaftungen) vor allem von Personen beanstandet, gegen die am Ende nichts vorlag, die ohne weitere Folgen entlassen wurden. Eine Verhaftung ist ohnehin ein äusserst schwerwiegender Eingriff in die Integrität eines Menschen, dieser Eingriff wiegt für einen Unschuldigen noch schwerer. Objektiv gibt es aber solche Unterschiede nicht, auch bei jemandem mit den lautersten Absichten des Unschuldigen ist das Risiko einer Verhaftung nicht ausgeschlossen. Und wer sich gegen eine Verhaftung mit Händen und Füssen wehrt, weil er weiss, nichts Unrechtes getan zu haben, kann in gleicher Weise den Tatbestand der Hinderung einer Amtshandlung erfüllen wie derjenige, der sich wehrt, um abzuhauen.

Verlangt wird nicht zögerliches, zimperliches Vorgehen aber in jedem Falle Angemessenheit. Das bedeutet aber auch, dass immer dort, wo die Fragen "wäre es auch mit etwas weniger Gewalt gegangen?" oder "hätte ich gegenüber Kollegen und Angehörigen gleich gehandelt?" bejaht werden, diejenige der Angemessenheit zu verneinen

ist; daraus schliesse ich, dass diese Fragen bei jeder Beurteilung des Vorgehens seitens der handelnden Polizeiangehörigen selbst wie auch seitens ihrer Vorgesetzten gestellt werden muss.

Eine Reihe von Beschwerden befasste sich mit der Angemessenheit der polizeilichen Vorkehrungen bei Grosseinsätzen: Eine in der Nähe der Kaserne wohnhafte Beschwerdeführerin war am 1. Mai 2002 um 1700 Uhr mit ihrer Tochter auf dem Weg nach Hause, sie wurde während mehr als 8 Stunden festgehalten, davon 4 Stunden lang mit Handschellen: Die Frage stellt sich, ob in solchen Situationen nicht eine Triage zur raschen Identifikation von PassantInnen und anderen Unbeteiligten möglich ist.

In drei Beschwerdeverfahren, jedes ganz anders gelagert als die anderen, ging es unter anderem darum, wie die Polizei sich gegenüber kranken Personen verhält, die wegen ihrer Krankheit eine besondere Empfindlichkeit gegenüber polizeilichen Massnahmen zeigen, welche bis zur Lebensgefährdung gehen kann. Es besteht die Weisung, dass in solchen Fällen auf jeden Fall die Sanität zugezogen wird, diese Weisung muss regelmässig bestätigt bzw. in Erinnerung gerufen werden. Es gibt aber Fälle, bei denen schon die Anhaltung, die Aufforderung, sich auszuweisen, zuviel sein kann, und dies bei Menschen, die aus irgendeinem Grund auffallen und daher eher Gefahr laufen, von der Polizei angehalten zu werden; bis diese ihre ärztlichen Zeugnisse hervorgeklaubt haben und die handelnden Beamten diese gelesen und die Tragweite verstanden haben, kann die Situation schon eskaliert haben. Für diese Fälle sollte geprüft werden, ob nicht ein auffälliger Ausweis geschaffen werden kann, mit dem die handelnden Beamten gleich von Anfang an zu schonendem Anhalten gemahnt werden; dieser könnte befristet sein und aufgrund eines regelmässig einzuholenden ärztlichen Zeugnisses jeweils neu ausgestellt werden (ähnlich wie der IV-Ausweis, der von Jahr zu Jahr erneuert wird).

Einer der drei kranken Beschwerdeführer ist ein dunkelhäutiger Afrikaner, der sich gelegentlich im Kreis 4 aufzuhalten hat. Er riskiert nur aufgrund seiner Hautfarbe, von der Polizei angehalten zu werden, da er sonst ein sehr unauffälliges Leben führt und etwa gleich oft mit einer Verhaftung rechnen muss, wie ich, nämlich praktisch nie. Beschwerdeverfahren mit diesem Grundproblem gab es eine ganze Reihe, ein

Beschwerdeführer, der mit seiner Familie ausserhalb der Stadt Zürich lebt, wagt es schon gar nicht mehr, in die Stadt zu kommen, wo er viele Freunde hat, er zieht sich zurück. Natürlich trifft es zu, dass viele der sich so aggressiv gebärdenden kleinen Drogendealer in den Strassen der Kreise 4 und 5 Schwarzafrikaner sind und dass deren Beschreibung durch Dritte, wenn eine vorliegt, sehr viel summarischer ist als bei einem weissen Europäer. Aber muss ein Schwarzafrikaner allein wegen dieser Tatsache damit leben, dass er in den Kreisen 4 und 5 einem ungleich viel höheren Risiko ausgesetzt ist, angehalten zu werden? Vermutlich ist das so, jedenfalls habe ich für das Problem keine Lösung bereit, ich empfehle aber, dass man es nicht abschreibt, sondern präsent hält und nach möglichen Lösungen sucht. Manchmal ist bereits das Problembewusstsein die halbe Lösung.

Verschiedentlich hat sich auch gezeigt, dass ein Bedürfnis an interkultureller Beratung besteht, um den besonderen Befindlichkeiten/Empfindlichkeiten anderer Kulturen Rechnung zu tragen. Ich stelle mir vor, dass diese im Verlaufe der Ausbildung und Weiterbildung, aber auch als Dienstleistungsangebot für die tägliche Praxis realisiert werden kann.

Abschliessend verweise ich auf vier praktische Vorschläge, die im Rahmen von Beschwerden vorgebracht wurden:

- Im Kastenwagen werden Insassen - in aller Regel mit Handschellen am Rücken gefesselt - bös hin und her geschüttelt, sie riskieren Verletzungen; kann dieser Mangel behoben werden? Ein Beschwerdeführer beanstandet auch, dass der Kastenwagen kein Licht im Fond hat, was die Reise auf den Posten noch beschwerlicher macht.
- Für einen Alkohol-Atemlufttest muss die betroffene Person mit dem Kastenwagen zur Polizeiwache gefahren werden. Ein Beschwerdeführer fragt, ob die Polizeiautos nicht mit Blasvorrichtungen ausgerüstet werden können. Das ist inzwischen geschehen.
- Ein Beschwerdeführer macht geltend, er habe keine Kopie des Protokolls seiner Befragung erhalten und sei auf sein späteres Akteneinsichtsrecht bei der Bezirksanwaltschaft verwiesen worden. Kann diese Praxis, immer nur bezogen auf

Befragungsprotokolle in der Vorermittlung und nicht auf Rapporte und weitere Akten der Strafuntersuchung, überprüft werden?

- Ein Problem stellt sich bezüglich der Einträge polizeilicher Daten, die überholt sind, weil die Polizei von den Justizbehörden keine Informationen über den weiteren Verlauf des Verfahrens erhält (in einem konkreten Fall der Eintrag eines Rapportes betreffend Raub, der auch nach der Sistierung der Strafuntersuchung weiter bestehen bleibt). Kann da mit den zuständigen Behörden über eine Orientierung der Polizei zwecks späterer Korrektur der Daten verhandelt werden?

## **7. Zusammenfassung der Empfehlungen**

- Dauerthema: Jede geeignete Massnahme treffen, um den Einsatz von Gewalt zu minimieren
- Die Beschwerdestelle sollte ausdrücklich auch für die vertrauliche Entgegennahme von Fragen von Angehörigen der Polizei zur Korrektheit und Angemessenheit polizeilichen Handelns (auch des eigenen) zuständig erklärt werden
- Triageverfahren zur raschen Identifikation von PassantInnen und anderen unbeteiligten Personen bei Grosseinsätzen einrichten
- Ausweis für kranke Personen schaffen, die wegen ihrer Krankheit eine besondere Empfindlichkeit gegenüber polizeilichen Massnahmen zeigen
- Bewusstsein aufrechterhalten, dass ethnische (oder andere) Minderheiten in überdurchschnittlichem Masse dem Verhaftungsrisiko ausgesetzt sein können (und immer wieder Lösungsansätze suchen)
- Angebot der interkulturellen Beratung in der Aus- und Weiterbildung, aber auch als Dienstleistungsangebot in der täglichen Praxis stärken und fördern
- Vorkehrungen treffen, die eine Korrektur überholter polizeilicher Daten ermöglichen
- Absprachen mit kantonalen Behörden, insbesondere mit dem Ombudsmann des Kantons Zürich suchen, mit dem Ziel, die durch die Zuständigkeit einer übergeordneten Amtsstelle bestehende Informationsschwelle, wo es zum Zwecke der Vermittlung von Lösungen angebracht ist, zu senken
- Behebung der Verletzungsgefahr für Insassen von Kastenwagen (Haltevorrichtung und Innenbeleuchtung)

- Publikation eines Teils oder des ganzen Berichtes auf der Internetseite der Beschwerdestelle

#### **8. Zukunft der Beschwerdestelle**

Insgesamt kann zweifellos festgestellt werden, dass sich die Beschwerdestelle bewährt hat, ihr Angebot ist, auch wenn sich die Anfragen wie erwartet nach einigen Monaten auf einem tieferen Niveau einpendelten, nach wie vor gefragt. Auch aufgrund des Pensums der ersten vier Monate 2003 (Durchschnitt ohne Vorbereitung des Berichts, ca. 13 Stunden pro Monat) erscheint aber eine selbständig geführte Stelle als aufwändig. Ihre Rückführung in das Amt des Ombudsmannes der Stadt Zürich wäre eine rationelle Lösung, die gleichzeitig eine Schwäche der Beschwerdestelle, ihre horizontalen Kompetenzgrenzen, aufhebt.

Mit freundlichen Grüßen

Marco Mona