

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 27. Mai 2015

457.

Schriftliche Anfrage von Peter Küng betreffend Erfassung und Auswertung der Beschwerden bei der Stadtpolizei sowie mögliche Massnahmen im Bereich der Schulung und Weiterbildung

Am 21. Januar 2015 reichte Gemeinderat Peter Küng (SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2015/21, ein:

In den Berichten der Ombudsstelle der Stadt Zürich und in der medialen Öffentlichkeit war in den letzten Jahren das Problem des Ethnic Profiling wiederholt ein Thema. Im Bericht der Ombudsfrau über das Jahr 2011 wird festgehalten, dass – im Vergleich zum Vorjahr – das Problembewusstsein bei der Polizei bezüglich Ethnic Profiling gestiegen sei. Seither sind drei Jahre vergangen und ich bitte den Stadtrat, folgende Fragen zu beantworten, die sich nicht alleine auf das Ethnic Profiling beziehen, sondern auf Beschwerden bei der Stadtpolizei und über die Stadtpolizei im Allgemeinen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Werden Beschwerden über die Stadtpolizei, die
 - a) im Feedback-Management
 - b) im Rechtsdienst des Departements und der Stadtpolizei
 - c) beim Polizeikommandanten
 - d) beim Polizeivorsteher
 - e) bei einer weiteren Stelleeingehen, integral erfasst und / oder ausgewertet? Oder geschieht dies jeweils an den einzelnen Stellen? Wie viele Beschwerden gehen an welcher Stelle ein?
2. Nach welchen Parametern wird die Statistik geführt? Erfolgt neben der quantitativen auch eine qualitative Auswertung?
3. Bitte legen Sie die Ergebnisse der Statistik(en) dar.
4. Wer konsultiert regelmässig die Statistiken?
5. Wenn an einzelnen Stellen keine Statistik geführt wird und die Meldungen auch nicht zu diesem Zweck weiter geleitet werden, so begründen Sie bitte, weshalb dies nicht geschieht.
6. Wie gehen – abgesehen von einer allfälligen statistischen Erfassung – die einzelnen oben angesprochenen Stellen mit Beschwerden bei der / über die Stadtpolizei um?
7. Welche Möglichkeiten und welchen Nutzen sieht der Stadtrat in einem Monitoring zum Thema Beschwerden bei der / über die Stadtpolizei?
8. Welche Mechanismen / Massnahmen zur Fehlererkennung werden – vom Umgang mit den eingetroffenen Beschwerden abgesehen – zur Optimierung der Polizeiarbeit in Bezug auf bürgergerechtes Handeln genutzt?
9. Wie fliessen die Beschwerden resp. die Statistik darüber in die Schulung und Weiterbildung ein?
10. Werden die Ergebnisse der Statistik oder die Art der Beschwerden den Polizisten und Polizistinnen regelmässig zur Kenntnis gebracht?
11. Welchen Stellenwert haben die Statistiken resp. die Beschwerden für die Polizei als lernende Organisation?
12. Setzt sich die Stadtpolizei – in Bezug auf das Ethnic Profiling – mit Modellen ausserkantonaler oder ausländischer Polizeien oder auch mit Fachstellen im Bereich Justiz und Menschenrecht auseinander? Mit welchem Ergebnis?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Ein offener Umgang mit Rückmeldungen aus der Bevölkerung ist nach Überzeugung des Stadtrats eine unabdingbare Voraussetzung für eine Verwaltung, die ihrem Auftrag gerecht wird und sich als lernende Organisation begreift. Die Stadtpolizei steht bei ihrer Arbeit in verschiedensten Situationen Tag und Nacht in Kontakt mit Menschen in der Stadt Zürich. Zu ihrem Auftrag gehören auch Massnahmen, die mit Eingriffen in die persönliche Freiheit ver-

bunden sind und daher ein besonderes Bewusstsein für verhältnismässiges Handeln erfordern. Die sorgfältige Entgegennahme und Bearbeitung von kritischen Rückmeldungen ist hier von besonderer Bedeutung.

Seit dem 1. Juli 2009 bietet die Stadtpolizei Zürich die Dienstleistung Feedbackmanagement (FBM) an. Dabei handelt es sich um eine zentrale Anlaufstelle, die positives oder kritisches Feedback in telefonischer oder schriftlicher Form entgegennimmt. Die eingehenden Rückmeldungen werden zentral erfasst, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen bearbeitet und individuell beantwortet. Durch das FBM werden auch Meldungen bearbeitet, die nicht bei der Stadtpolizei selbst, sondern bei anderen Kontaktstellen der Stadtverwaltung eingehen und an das FBM weitergeleitet werden. Die Meldungen decken dem Aufgabengebiet der Stadtpolizei entsprechend ein breites thematisches Spektrum ab.

Als Racial oder Ethnic Profiling wird das Handeln von Polizei- oder anderen staatlichen Organen bezeichnet, wenn dieses auf äusseren Merkmalen wie beispielsweise der Hautfarbe, ethnischer Zugehörigkeit, Religion oder nationaler Herkunft einer Person basiert. Die Ombudsfrau der Stadt Zürich hat sich in ihrem Jahresbericht 2010 spezifisch mit Racial und Ethnic Profiling befasst und konkrete Fallbeispiele diskutiert. Im jüngsten Bericht zieht die Ombudsstelle eine Zwischenbilanz zum Thema der Beschwerden zu unverhältnismässigen Personenkontrollen, Verhaftungen und Leibesvisitationen (Bericht 2014 der Beauftragten in Beschwerdesachen / Ombudsfrau: S. 40–46). Sie beobachtet einerseits eine erfreuliche Tendenz, indem das Thema und diesbezüglicher Handlungsbedarf an Selbstverständlichkeit und Unaufgeregtheit gewonnen habe. Zugleich stellt der Bericht 2014 vor dem Hintergrund der eingegangenen Beschwerden fest, dass die Umsetzung auch von klar kommunizierten Handlungsvorgaben Zeit brauche.

Das Feedbackmanagement der Stadtpolizei, dessen Ergebnisse auch in die Führungsarbeit und Weiterbildung einfließen, ist in den Augen des Stadtrats ein wichtiges Mittel, um aus Fehlern in konkreten Fällen zu lernen – das gilt keineswegs nur, aber auch für Fälle von Ethnic Profiling. Der Stadtrat beabsichtigt, weitere Möglichkeiten zur Verhinderung von Racial oder Ethnic Profiling zu prüfen. Am 6. Mai 2015 hat er beschlossen, ein entsprechendes Postulat entgegenzunehmen (GR Nr. 2015/107; Postulat von Alan David Sangines (SP) und Linda Bär (SP) vom 15. April 2015, Verhinderung von auf «Racial Profiling» basierten Kontrollen durch die Stadtpolizei).

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen folgendermassen beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Werden Beschwerden über die Stadtpolizei, die

- a) **im Feedback-Management**
- b) **im Rechtsdienst des Departements und der Stadtpolizei**
- c) **beim Polizeikommandanten**
- d) **beim Polizeivorsteher**
- e) **bei einer weiteren Stelle**

eingehen, integral erfasst und / oder ausgewertet? Oder geschieht dies jeweils an den einzelnen Stellen? Wie viele Beschwerden gehen an welcher Stelle ein?»):

Seit Einführung des Feedbackmanagements der Stadtpolizei (FBM) werden sämtliche Rückmeldungen zentral erfasst, bearbeitet und ausgewertet. Anfang 2015 waren in der Geschäftskontrolle des FBM 9285 Eingänge erfasst (Stichtag 13. Februar 2015). Rund drei Viertel aller Rückmeldungen gingen per E-Mail, Telefon oder Brief direkt beim FBM ein. Das verbleibende Viertel verteilt sich auf Weiterleitungen durch das allgemeine Züri-Kontakt-Formular der Stadtkanzlei, das Polizeidepartement, die Dienstabteilung Verkehr, den Kommandanten sowie den Rechtsdienst der Stadtpolizei. Via Rechtsdienst werden auch diejenigen Beschwerden beim FBM erfasst, die bei der Ombudsstelle eingehen und von dieser an die Stadtpolizei zur Stellungnahme unterbreitet werden.

Zu Fragen 2 und 3 («Nach welchen Parametern wird die Statistik geführt? Erfolgt neben der quantitativen auch eine qualitative Auswertung?» «Bitte legen Sie die Ergebnisse der Statistik(en) dar.»):

Im Durchschnitt werden im FBM pro Jahr rund 1650 Rückmeldungen erfasst und gemäss definiertem Prozess bearbeitet und beantwortet. Die Mitarbeitenden des FBM ordnen die Meldungen unter verschiedenen Gesichtspunkten diversen Kategorien zu, namentlich vier Hauptkategorien. Auf die Kategorie «Anfrage» entfallen im Schnitt 43 Prozent der Meldungen, auf die Kategorie «Mitteilung» 30 Prozent auf die Kategorie «Dank» 7 Prozent und auf die Kategorie «Beschwerde» 20 Prozent. Nicht alle Eingänge haben einen direkten Bezug zur Polizeiarbeit; in vielen Fällen handelt es sich auch lediglich um allgemeine Anliegen, worunter Beobachtungen, Mitteilungen und Fragen gezählt werden, bei welchen nicht ein direkter Kontakt mit der Polizei der Auslöser für die Kontaktaufnahme war.

Pro Jahr werden im Durchschnitt 290 Beschwerden registriert, die sich auf die Polizeiarbeit beziehen. Rund die Hälfte davon ist referenzierbar und kann einer Person oder einer Organisationseinheit zugeordnet werden. Die Geschäftskontrolle des FBM ordnet die Beschwerden, welche die Polizeiarbeit betreffen, einzelnen Themen zu wie Verkehrskontrollen, Bussen oder auch Personenkontrollen. Folgende Grafik vermittelt exemplarisch einen Eindruck zur thematischen Verteilung der negativen Feedbacks.

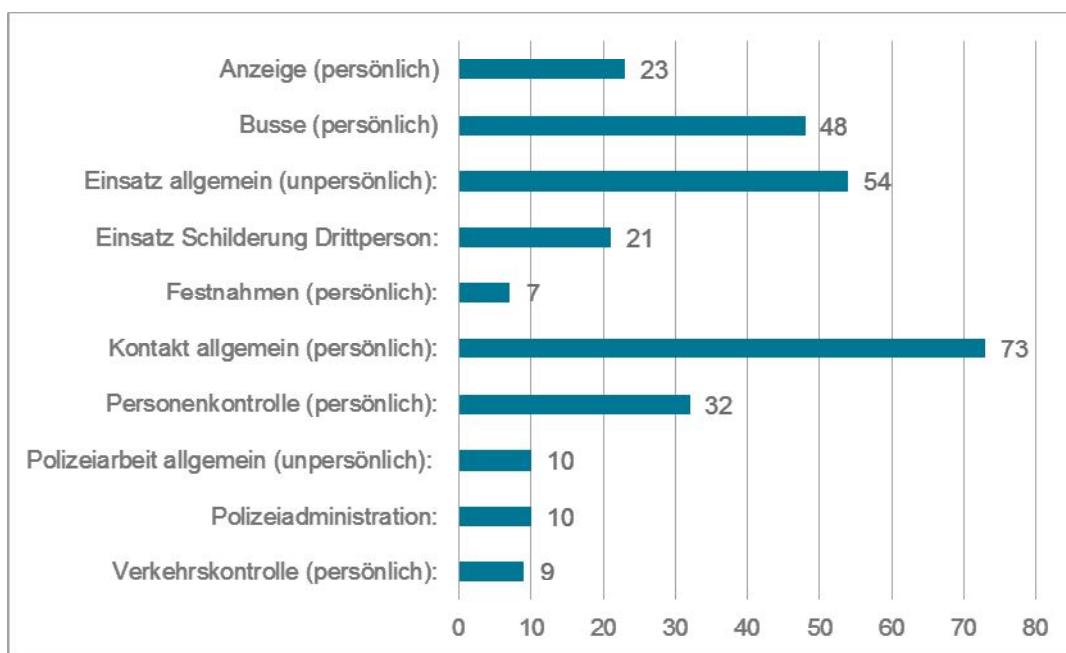


Abbildung: Anzahl der Beschwerden mit Bezug zur Polizeiarbeit nach Themen (Zeitraum 1. Februar 2014 bis 1. Februar 2015; Total: 287)

Die Gründe für die Beschwerden sind dabei vielfältig: Beanstandet werden negatives Auftreten, mangelnde Professionalität, fehlende Rechtmässigkeit oder Verhältnismässigkeit, Untätigkeit oder auch Diskriminierung. Unter letzteres Stichwort fallen nicht nur Vorwürfe von Racial Profiling, sondern auch Beschwerden, die der Polizei Ungleichbehandlungen aufgrund von anderen Merkmalen vorwerfen.

Die Geschäftskontrolle des FBM ermöglicht somit eine laufende Beobachtung nicht nur der eingehenden Beschwerden, sondern auch der positiven Rückmeldungen. In dieser Funktion ist sie ein wichtiges Kontroll- und Führungsinstrument der Stadtpolizei (s. dazu Frage 4). Die Aussagekraft der zahlenmässigen Verteilung auf die verschiedenen erfassten Kategorien ist aber insofern beschränkt, als deren Trennschärfe sich bei vielen Rückmeldungen als begrenzt erweist. Nicht jedes Feedback lässt sich anhand von fixen Kriterien nach dessen Wichtigkeit und Relevanz beurteilen. Hier spielen Kenntnisse des Umfelds, Organisations-

kenntnisse und letztlich auch ein Stück weit «polizeiliches Bauchgefühl» eine wichtige Rolle. Aus diesem Grund sind ausschliesslich erfahrene Polizistinnen und Polizisten mit diesen Aufgaben betraut. Neben der mit der zentralen Erfassung gewährleisteten statistischen Kontrolle über die eingehenden Rückmeldungen ermöglicht das FBM einen systematischen Umgang mit Beschwerden anhand von definierten Prozessen.

Im Grundsatz erfolgt auf jedes Feedback eine Kontaktaufnahme durch die Mitarbeitenden des FBM. Davon ausgenommen sind nur Fälle, in denen dies im Kontaktformular explizit nicht gewünscht oder keine oder falsche Personalien angegeben sind. Ob ein kritisches Feedback berechtigt ist und ob eine Mitteilung den Tatsachen entspricht, kann nicht immer überprüft werden. Oft wird die Erfahrung gemacht, dass unterschiedliche Wahrnehmungen aufeinanderprallen. Eine abschliessende, objektive Beurteilung ist in vielen Fällen nicht möglich. Entscheidend ist hingegen, dass sich die direkt involvierten Mitarbeitenden wie auch deren vorgesetzten polizeilichen Stellen mit der kritischen Rückmeldung auseinandersetzen. Dies kann in einem Gespräch geschehen; eine Rückmeldung kann aber auch einen Input für Ausbildungssequenzen liefern.

Zu Frage 4 («Wer konsultiert regelmässig die Statistiken?»):

Die Geschäftsleitung der Stadtpolizei nimmt monatlich einen Auszug des FBM zur Kenntnis, der die wesentlichen Erkenntnisse präsentiert. Bei der Auswahl der relevanten Themen spielen verschiedene Faktoren eine Rolle: Dazu gehören einerseits die Zahlen der eingegangenen Beschwerden sowie der Vernehmlassungsgesuche der Ombudsfrau, andererseits aber auch Themen, bei denen sich gemäss Auswertung des FBM ein Handlungsbedarf abzeichnet. Diese Konsultationen erfolgen im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses und Qualitätsmanagements.

Die Geschäftskontrolle oder Statistik des FBM kann auch ausserhalb dieses monatlichen Reportings von der Geschäftsleitung der Stadtpolizei, Abteilungsleitenden oder Kommissariatsleitenden konsultiert werden. Das Gleiche gilt für den Rechtsdienst, das Polizeidepartement und externe Stellen (z. B. die Ombudsstelle).

Zu Fragen 5 und 6 («Wenn an einzelnen Stellen keine Statistik geführt wird und die Meldungen auch nicht zu diesem Zweck weiter geleitet werden, so begründen Sie bitte, weshalb dies nicht geschieht.» «Wie gehen – abgesehen von einer allfälligen statistischen Erfassung – die einzelnen oben angesprochenen Stellen mit Beschwerden bei der / über die Stadtpolizei um?»):

Die Geschäftskontrolle des FBM schliesst die Rückmeldungen sämtlicher Stellen mit ein, da alle zentral erfasst werden (vgl. Frage 1). Zu Stellen ausserhalb der Stadtverwaltung – namentlich der Ombudsstelle sowie des Statthalteramts, welches Aufsichtsbeschwerden behandelt – kann der Stadtrat keine Angaben machen. Wie in der Antwort zu Frage 1 erwähnt leiten die betreffenden Stellen Beschwerden grundsätzlich an die Stadtpolizei weiter, sei es zur direkten Bearbeitung oder zur Stellungnahme. Beschwerden, die an den Polizeivorsteher gerichtet sind, fliessen somit ebenfalls in die Statistik des FBM ein, werden aber durch diesen selbst beantwortet.

Nach dem Eingang einer Beschwerde löst das FBM einen definierten Prozess aus. Wesentlich ist dabei, dass involvierte Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter mit der Beschwerde konfrontiert werden und sich zu dieser äussern. Der Kontakt mit der Beschwerdeführerin oder dem Beschwerdeführer erfolgt grundsätzlich mündlich und meist telefonisch durch das FBM. Manchmal bietet sich auch eine persönliche Aussprache zwischen der beschwerdeführenden Person, der zuständigen Führungskraft, der betreffenden Polizistin oder dem betreffenden Polizisten als sinnvolles Vorgehen an.

Insgesamt dienen die Rückmeldungen aus der Bevölkerung bei der Stadtpolizei der «lernenden Organisation». Das heisst, die Rückmeldungen werden analysiert und bei der ständigen Überprüfung von Prozessen und Dienstleistungen berücksichtigt. Die Meldungen und die

Statistik fliessen somit auch in den Strategischen Plan des Polizeidepartements ein. Es gehört zu den strategischen Zielsetzungen der Stadtpolizei, dass ihre Angehörigen fähig sein sollen, eigene Fehler zu erkennen und aus ihnen zu lernen (Strategischer Plan des Polizeidepartements 2015–2019, Kap. 5.3.2, Lernkultur).

Zu Frage 7 («Welche Möglichkeiten und welchen Nutzen sieht der Stadtrat in einem Monitoring zum Thema Beschwerden bei der / über die Stadtpolizei?»):

Der Stadtrat sieht im FBM der Stadtpolizei eine Form des Monitorings zum Thema Beschwerden, das innerhalb der Organisation wichtige Funktion erfüllt. Der Nutzen einer externen Anlauf- oder Beschwerdestelle könnte in deren Unabhängigkeit und damit in einer höheren Akzeptanz bei den betroffenen Personen liegen. Der Stadtrat beabsichtigt, solche Möglichkeiten im Umgang mit Beschwerden im Polizeibereich vertieft zu prüfen (vgl. Vorbemerkungen).

Zu Frage 8 («Welche Mechanismen / Massnahmen zur Fehlererkennung werden – vom Umgang mit den eingetroffenen Beschwerden abgesehen – zur Optimierung der Polizeiarbeit in Bezug auf bürgergerechtes Handeln genutzt?»):

Polizeiliches Handeln in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung oder Community Policing ist eine Zielsetzung, zu deren Förderung die Stadtpolizei in verschiedenen Bereichen eine steti-ge Optimierung anstrebt. Dies beginnt bereits bei der Rekrutierung und Ausbildung. Das Erkennen von Fehlern oder Verbesserungsmöglichkeiten gehört auch zu den Zielen von Gesprächen der Mitarbeitenden mit ihren Vorgesetzten. An Mechanismen zum Erkennen von Fehlern und zum konstruktiven Umgang mit diesen sind zudem Folgende zu nennen:

- Die Stadtpolizei verfügt über ein internes Vorschlags- und Meldewesen: das «Verbesserungs- und Ideenportal (VIP)».
- Die Stadtpolizei bekennt sich zu einer positiven Fehlerkultur und fördert diese.
- Ein organisationsweites Qualitätsmanagement ist bei der Stadtpolizei eingeführt.
- Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung einer klaren und funktionierenden internen Kommunikation über den Rapportweg und die sogenannten Wochenberichte.

Zu Fragen 9 und 10 («Wie fliessen die Beschwerden resp. die Statistik darüber in die Schulung und Weiterbildung ein?» «Werden die Ergebnisse der Statistik oder die Art der Beschwerden den Polizisten und Polizistinnen regelmässig zur Kenntnis gebracht?»):

Bereits in der Grundausbildung werden die angehenden Polizistinnen und Polizisten mit den Themen des FBM vertraut gemacht. Auch in den wiederkehrenden Weiterbildungen sind die Erkenntnisse aus dem FBM ein fester Bestandteil. Dabei wird neben aktuellen Beispielen auch die Statistik erläutert und besprochen. Ein Teil der Lektionen in der Weiterbildung wird in Zusammenarbeit mit der Ombudsstelle gehalten, wobei es um Rollen, Aufgaben und Zusammenarbeit geht.

Im Personalmagazin (Stapo-Info) erscheinen bei Bedarf Artikel zu aktuellen Themen und der interne Web-Auftritt (Intranet) wird mit relevanten Informationen gespiesen. Weiter besuchen die Mitarbeitenden des FBM regelmässig verschiedene Front-Dienstabteilungen, um sich über aktuelle Themen oder das FBM im Allgemeinen auszutauschen.

Wie zu Frage 6 dargelegt, werden die einzelnen Beschwerden zudem – sofern sie sich auf einzelne Polizistinnen und Polizisten beziehen – den betreffenden Mitarbeitenden sowie den zuständigen Führungskräfte zur Kenntnis gebracht.

Zu Frage 11 («Welchen Stellenwert haben die Statistiken resp. die Beschwerden für die Polizei als lernende Organisation?»):

Damit der Begriff der lernenden Organisation nicht ein Lippenbekenntnis bleibt, braucht es ein Instrument wie das FBM. Eine konstruktive Fehlerkultur kann nur dann entstehen, wenn sich alle Involvierten mit solchen kritischen Rückmeldungen befassen können und müssen.

Zu Frage 12 («Setzt sich die Stadtpolizei – in Bezug auf das Ethnic Profiling – mit Modellen ausserkantonaler oder ausländischer Polizeien oder auch mit Fachstellen im Bereich Justiz und Menschenrecht auseinander? Mit welchem Ergebnis?»):

Ein spezifischer Austausch zu diesem Thema mit anderen Polizeiorganisationen im In- und Ausland besteht bei der Stadtpolizei bisher nicht. Das Thema hat aber wie bereits angesprochen einen festen Platz in der Aus- und Weiterbildung, wo die Mitarbeitenden für den Umgang und die Kommunikation mit Personen verschiedener Herkunft sensibilisiert werden. In Bezug auf Ethnic Profiling findet ein Austausch zwischen der Ombudsstelle und der Stadtpolizei statt (vgl. Fragen 9 und 10). Wertvoll sind in diesem Zusammenhang auch die regelmässigen Treffen unter dem Titel «Runder Tisch Rassismus». Bei diesen tauschen sich Rassismusbetroffene sowie Vertreterinnen und Vertreter von Menschenrechtorganisationen mit der Stadtpolizei über ihre Erfahrungen mit Rassismus aus.

Wie bereits erwähnt will der Stadtrat weitere Möglichkeiten zur Verhinderung von Racial oder Ethnic Profiling prüfen (vgl. Vorbemerkungen, Postulat GR Nr. 2015/107). Dabei können auch Modelle anderer Polizeiorganisationen zurate gezogen werden.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti