



Bericht und Antrag der SK SID/V

vom 23. Mai 2024

2022/551

Parlamentarische Initiative der AL-Fraktion vom 09.11.2022: Abgabe von Quittungen bei Personenkontrollen, Ergänzung der Allgemeinen Polizeiverordnung (APV)

Erläuternder Bericht und Antrag

1. Einleitung, Text und Begründung

Am 9. November 2022 reichte die AL-Fraktion die Parlamentarische Initiative «Abgabe von Quittungen bei Personenkontrollen, Ergänzung der Allgemeinen Polizeiverordnung (APV)» ein. Sie wurde am 30. November 2022 mit 57 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die Parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Allgemeine Polizeiverordnung (APV) wird im Abschnitt II «Schutz von Personen sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung» mit folgendem Artikel ergänzt.

*Artikel 5 (neu) Bei Personenkontrollen werden den Betroffenen Quittungen abgegeben.
Die Quittungen listen*

- a. Angaben zur kontrollierten Person
- b. Eindeutig zuweisbare Identifikation des/der kontrollierenden Polizist/-in
- c. Datum und Uhrzeit
- d. Ob eine Leibesvisitation stattgefunden hat
- e. Begründung der Kontrolle
- f. Kontrollergebnis
- g. Informationen über Beschwerdemöglichkeiten

Begründung:

Racial Profiling ist weiterhin ein Problem bei der Stadtpolizei. Die jährlichen Berichte der Ombudsstelle verweisen immer wieder auf die Problematik. Personenkontrollen auf Grund von Racial Profiling sind diskriminierend und können bei Betroffenen stark belastend sein.

Das Ausstellen von Quittungen bei Personenkontrollen soll dazu führen, dass Personenkontrollen bewusster und nur bei Vorliegen hinreichender Gründe durchgeführt werden, und dass die Kontrollierten klar über den Grund der Kontrolle informiert werden. Ebenso könnte durch das Ausstellen von Quittungen vermieden werden, dass Betroffene innerhalb kurzer Zeit wiederholt kontrolliert werden. Schliesslich ist mit der Ausstellungspflicht eher sichergestellt, dass die Kontrolle ordnungsgemäss protokolliert wird und in die Statistik einfließt.

Die Forderung nach Abgabe von Quittungen ist keineswegs neu. Bereits vor sieben Jahren wurden mit dem Postulat 2015/216 ein Pilotversuch hierzu gefordert. Der Stadtrat hat sich aber wiederholt widersetzt, die Forderungen des Postulats umzusetzen und deshalb mehrmals die Abschreibung des Postulats beantragt. Auch in dieser Legislatur fordert der Gemeinderat mit der Vorlage 2022/406 eine Prüfung zur Einführung einer Abgabe von Quittungen. Da es unwahrscheinlich scheint, dass der Stadtrat sich dem Willen des Gemeinderats fügen wird, scheint es angebracht, dass der Gemeinderat nun selbst dafür sorgt, dass sein Wille umgesetzt wird.



2 / 23

Der Gemeinderat hat die Parlamentarische Initiative am 30. November 2022 gemäss Antrag der Initiative stillschweigend der SK SID/V überwiesen.

Die SK SID/V hat den Auftrag, nach der Überweisung den Bericht oder die Vorlage zu erstellen und dem Stadtrat die Parlamentarische Initiative oder das Ergebnis ihrer Beratungen zur schriftlichen Stellungnahme innert dreier Monate zu unterbreiten (Art. 140 GeschO GR). Aufgrund personeller Rahmenbedingungen verzögerte sich die Erstellung des Berichts und die in Art. 140 Abs. 2 GeschO GR verlangte Frist von sechs Monaten konnte nicht eingehalten werden.

2. Beratung in der Kommission

2.1 Erwägungen der Kommission

2.1.1 Argumente zur Annahme der PI

a) Begründung der Initiantin (Sitzung der SK SID/V vom 9. Februar, AL-Fraktion)

Racial und *Ethnic Profiling*, also dass beim Entscheid zu einer Personenkontrolle Hautfarbe oder die zugeschriebene Ethnizität einer Person eine Rolle spielt, findet in Zürich weiterhin statt. So schreibt etwa die städtische Ombudsstelle in ihrem Bericht zum Jahr 2021¹: «Die Stadt Zürich ist sich [...] schon lange dessen bewusst, dass Rassismus, rassistische Diskriminierung sowie *Racial* und *Ethnic Profiling* trotz aller Bemühungen noch immer existieren, und dass deren Bekämpfung eine Daueraufgabe darstellt. Dass es noch viel Handlungsbedarf gibt, zeigen der [...] CERD-Bericht vom Dezember 2021², aber auch die regelmässige Berichterstattung von zivilgesellschaftlichen Organisationen eindrücklich auf.»

Racial und *Ethnic Profiling* verletzt einerseits Freiheits- und Grundrechte, etwa die Bewegungsfreiheit, die informationelle Selbstbestimmung oder das Recht auf Privatsphäre der Kontrollierten. Es verletzt weiter das Diskriminierungsverbot und reduziert die Effektivität der polizeilichen Arbeit, weil unnötige Kontrollen durchgeführt werden. Eine der Massnahmen zur Eindämmung von *Racial* und *Ethnic Profiling*, die von verschiedenen Organisationen vorgeschlagen wird, und die bereits von einigen ausländischen Polizeicorps umgesetzt wurde, ist

¹ Ombudsstelle der Stadt Zürich, [Berichte](#), 2021, 2022.

² Vereinte Nationen, Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, [Observations finales concernant le rapport de la Suisse valant dixième à douzième rapports périodiques](#), 2021.



die Ausstellung einer Quittung bei Personenkontrollen. Auch eine Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR)³, welche vom Sicherheitsdepartement in Auftrag gegeben wurde, empfiehlt eine testweise Einführung dieses Mittels. Quittungen können einen Beitrag dazu leisten, dass sich Mitarbeitende der Polizei klar bewusst sind, warum sie eine Kontrolle durchführen, und dass sie sich dabei auf benennbare und nachvollziehbare sachliche Kriterien abstützen, dass sie nicht nur aus Instinkt oder aus einem «Bauchgefühl» heraus handeln, dass das Mittel der Personenkontrolle somit gezielter, diskriminierungsfreier und effektiver angewandt wird.

Auf Seite der kontrollierten Person kann mittels der Quittung «das Vertrauen in die Polizei verbessert und Vorurteile und negative Reaktionen bei den Betroffenen abgebaut werden, wenn Kontrollierte über die Gründe einer Polizeiintervention informiert werden», so die SKMR-Studie. Und weiter: «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. [...] Für die Betroffenen hat das Quittungssystem den Vorteil, dass sie Quittungen sammeln und diese zum Beispiel 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. [...] Daher wäre es sinnvoll, auf den Quittungen standardisiert einen Hinweis abzudrucken, dass unabhängige und kostenlose Beratungsstellen, zum Beispiel eine Ombudsstelle, existieren.»

Die vorliegende Parlamentarische Initiative lässt bewusst offen, wie genau die Quittung ausgestellt werden soll, und ermöglicht so dem Sicherheitsdepartement einen grossen Spielraum, um eine sowohl für die Polizei als auch für die Kontrollierten effiziente Lösung einzuführen.

b) Änderungen am Initiativtext

Während der Kommissionsberatung haben sich folgende wesentliche Änderungen des vorgeschlagenen Rechtstexts ergeben.

Inhalt der Quittungen

Es wurde konkretisiert, dass nur der Vor- und Nachname der kontrollierten Person als Angaben auf der Quittung erfasst werden müssen, um die Ausstellung der Quittung einfach zu

³ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), [Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich, Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling](#), 2017.



4 / 23

halten. Der Zusatz, dass der Name nur auf der Quittung stehen soll, wenn dieser tatsächlich festgestellt wurde, soll aufgenommen werden, da es sein kann, dass eine Personenkontrolle frühzeitig beendet wird, ohne dass es zu einer Feststellung der kontrollierten Person kommt und die Ausstellung einer Quittung mit Namen die Feststellung dann erst bedingen würde. Eine Quittungsnummer ermöglicht bei Bedarf die Identifikation einer Quittung auch dann, wenn der Name fehlt.

Die Aufführung des Orts der Kontrolle auf der Quittung soll eine bessere Einordnung des Geschehenen erlauben.

Der Ausdruck «Polizist*in» wurde durch «Polizeiorgan» ersetzt zwecks sprachlicher Vereinheitlichung mit der restlichen Verordnung. «Eindeutig zuweisbare Identifikation» wurde vereinfacht zu «Identifikation», da diesem Begriff die Eindeutigkeit und Zuweisbarkeit inhärent sind.

Ausnahmen

Anlässlich des Studiums der bestehenden Dienstanweisungen zu polizeilichen Zwangsmassnahmen ist die Kommission zur Kenntnis gekommen, dass der Begriff der Personenkontrolle umfassend verwendet wird. Es werden sogar die Erhebung von Angaben zu Auskunftspersonen an einem Tatort oder das Erfragen der Bewilligungspapiere eines Standbetreibers als Beispiele aufgeführt.

Die Absicht der vorliegenden Initiative ist, dass Quittungen bei der eigeninitiativen Kontrolle von Tatverdächtigen abgegeben werden. Es werden deshalb die Absätze 3 und 4 eingefügt, welche bei der Quittungsausstellungspflicht dieselben Ausnahmen vorsehen, welche auch momentan für die statistische Erhebung gelten: Kontrollen bezüglich der Einhaltung der Strassenverkehrsgesetze, anlässlich des Ordnungsdienstes, bei Grosskontrollen, sowie bei Zeugenbefragungen. Weiter ist keine Quittungsausstellung notwendig, wenn sich der der Kontrolle zugrundeliegende Tatverdacht erhärtet; in diesem Falle ist davon auszugehen, dass die Kontrolle mit hoher Wahrscheinlichkeit objektiv gerechtfertigt war und die kontrollierte Person versteht, warum die Kontrolle durchgeführt wurde, deswegen also die in der Einleitung aufgeführten Gründe für die vorliegende Initiative bereits erfüllt sind, oder aber andere Dokumentationen und Bescheinigungen, zum Beispiel ein Busszettel oder eine Anzeige, vorliegen, welche den Zweck der Quittung genügend erfüllen.

Bei Kontrollen zwecks Einhaltung der Strassenverkehrsgesetze kann auf Verlangen der kontrollierten Person eine Quittung ausgestellt werden. Dies bezweckt, dass bei einer unbestrittenen, einfachen Ordnungsbusse das Verfahren nicht unnötig verkompliziert wird, weder für die Polizei noch für die kontrollierte Person. Andererseits kann es auch in dieser Situation vorkommen, dass Personen nicht nachvollziehen können, warum sie angehalten wurden, und dies auf ihr Aussehen zurückführen. Die Möglichkeit, eine Quittung zu verlangen, kann auch in diesem Falle Verständnis schaffen und das Vertrauen in die Polizei verbessern. Zudem werden die Angaben für eine Beschwerde schriftlich festgehalten.



5 / 23

Datenschutz

Bei der Befragung des Datenschutzbeauftragten konnte nicht klar eruiert werden, welche Aspekte diesbezüglich geregelt werden müssen. Die Kommission ist allerdings der Meinung, dass die Quittungsausstellung nicht zu unnötigen Erfassungen von personenbezogenen Daten auf staatlicher Seite führen soll. Zur Einhaltung des datenschutzrechtlichen Grundsatzes der Datensparsamkeit soll, falls eine Erfassung der Quittungsausstellung im Polizei-Informationssystem rechtlich erforderlich sein sollte, diese Erfassung keine Angaben zur kontrollierten Person beinhalten (Absatz 5).

Einordnung in Abschnitt «Einleitung»

Der Artikel wurde in den ersten Abschnitt «Einleitung» verschoben, da er besser zu den dortigen Bestimmungen passt, wo er die Nummer 4^{bis} erhält.

Übergangsbestimmungen

Um der Polizei zu ermöglichen, die nötigen administrativen Vorkehrungen für die Ausstellung der Quittung zu treffen, wird ihr eine Einführungsfrist von einem Jahr ab Inkrafttreten der Verordnungsänderung gewährt.

Geänderter Wortlaut der Parlamentarischen Initiative

Die Allgemeine Polizeiverordnung (APV) wird im Abschnitt I «Einleitung» mit folgendem Artikel ergänzt.

Art. 4^{bis} (neu) Quittungen bei Personenkontrollen

¹ Bei Personenkontrollen wird den Betroffenen eine Quittung abgegeben.

² Die Quittung enthält die folgenden Angaben.

- a. Vor- und Nachname der kontrollierten Person, sofern diese festgestellt wurden*
- b. Identifikation des kontrollierenden Polizeiorgans*
- c. Datum und Uhrzeit*
- d. Ort der Kontrolle*
- e. Ob eine Leibesvisitation stattgefunden hat*
- f. Begründung der Kontrolle*
- g. Kontrollergebnis*
- h. Informationen über Beschwerdemöglichkeiten*
- i. Quittungsnummer*

³ Bei Kontrollen bezüglich der Einhaltung der Strassenverkehrsgesetze ist die Quittung nur auf Verlangen der kontrollierten Person auszustellen.

⁴ Bei Kontrollen anlässlich des Ordnungsdienstes, bei Grosskontrollen, bei Zeugenbefragungen, sowie wenn sich der der Kontrolle zugrundeliegende Verdacht bestätigt hat, wird keine Quittung ausgestellt.

⁵ Eine allfällige polizeiliche Dokumentation der Quittungsausstellung beinhaltet keine Angaben zur kontrollierten Person.



6 / 23

Die Allgemeine Polizeiverordnung (APV) wird im Abschnitt V «Straf- und Schlussbestimmungen» mit folgendem Artikel ergänzt.

Art. 29 (neu) Übergangsbestimmungen

¹ Den Polizeiorganen wird eine Übergangsfrist von einem Jahr ab Inkrafttreten von Art. 4^{bis} gewährt, um diesen umzusetzen.

c) Weitere Argumente zur Annahme der PI

Das Sicherheitsdepartement (SID) verweist bezüglich Transparenz über Beschwerdemöglichkeiten auf ein Merkblatt, das auf das Feedbackmanagement der Stapo (FBM) und die Ombudsstelle verweist und bei Personenkontrollen an die kontrollierte Person abgegeben wird. Die Mehrheit hat Zweifel an der konsequenten Abgabe des Merkblatts (eigene Erfahrung im Rahmen der Begleitung einer Patrouille). Zudem würde auch eine verpflichtende Abgabe das Anliegen der Parlamentarischen Initiative (PI) nur teilweise abdecken (nicht enthalten: Abs. 2 lit. b, Identifikation des kontrollierenden Polizeiorgans).

Gemäss SID sind Personenkontrollen im Polizeigesetz (PoIG) so detailliert geregelt, dass – im Gegensatz zu Namensschildern und Bodycams – auf kommunaler Ebene kein Regelungsspielraum besteht (s. u. Stellungnahme des SID). Die Mehrheit der Kommission hält § 21 PoIG für nicht abschliessend. Wie die Bodycams sind auch Quittungen im PoIG nicht explizit geregelt. Gemäss Art. 85 Verfassung des Kantons Zürich (Kantonsverfassung) gewährt das kantonale Recht den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum. Dies spricht dafür, dass die Stadt eine Quittungsabgabe regeln kann.

Aus der Kommission wurde mehrmals die Frage gestellt, ob eine Quittung vor einer weiteren Kontrolle schützt. Dies ist nicht Zweck der Quittungsabgabe, eine Quittung ist kein Persilschein.

Wenn eine Kontrolle als willkürlich oder aufgrund der Hautfarbe durchgeführt empfunden wird, kann eine Quittung mit dem Kontrollgrund und Beschwerdemöglichkeiten einen wichtigen emotionalen Wert darstellen. Juristisch darf der Wert der Quittung nicht überschätzt werden: Weiter als zur Ombudsstelle reicht ihr Nutzen nicht, sie wird nicht gerichtsfest sein. Das ist auch nicht ihr Zweck.

Polizeiorgane sollen sich sorgfältiger überlegen, warum sie eine Person kontrollieren und ob eventuell *Racial Profiling* vorliegen könnte. In England bewirkte die Einführung von Quittungen, dass die Trefferquote massiv anstieg, bei gleichzeitigem Rückgang von Personenkontrollen.

2.1.2 Argumente zur Ablehnung der PI

Aus Sicht der Minderheit der Kommission erfüllt die Abgabe von Quittungen bei Personenkontrollen die ohnehin nur vage formulierten Ziele nicht, sondern stellt – wie von den Befürwortenden der Quittungsabgabe gar nicht in Abrede gestellt – eine bürokratische Hürde der



7 / 23

Polizeiorgane bei Personenkontrollen dar und soll diese erschweren und damit reduzieren. Das soll weniger, aber gezieltere Kontrollen ermöglichen, wie Studien aus England angeblich bewiesen hätten. Die Studien sind aber statistisch mangelhaft und könnten ebenso gut als Beweis angeführt werden, dass sich mit der Quittungsausstellung die Kriminalität erhöht hätte. Es fehlt an verlässlichen Nachweisen, dass sich Quittungsabgaben im Hinblick auf eine konkrete Zielsetzung bewährt hätten.

Die vorliegende Vorlage überzeugt nach Ansicht der Minderheit aber auch in ihrer konkreten Umsetzung nicht:

Gemäss lit. a von Absatz 2 soll die Quittung lediglich Vor- und Nachname der kontrollierten Person und nicht die eindeutigen Personalien einer Person enthalten. Damit lässt sich eine kontrollierte Person nicht eindeutig identifizieren, was fragwürdig ist.

Bei Kontrollen bezüglich Einhaltung des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) soll die Quittung nur auf Verlangen der kontrollierten Person ausgestellt werden. Es fände damit eine selektive Quittungsabgabe auf lediglich einem Kontrollbereich statt, was ebenfalls fragwürdig ist.

Kritisch erscheint darüber hinaus Absatz 5 der Vorlage, der postuliert, dass die Polizeiorgane bei Abgabe der Quittungen anlässlich von Personenkontrollen, namentlich bei Personenkontrollen, die eine Identitätsabklärung der betroffenen Person zum Inhalt haben, die Identität der kontrollierten Person nicht dokumentieren dürfen. Das widerspricht der Dokumentationspflicht staatlichen Handelns und ist nach Ansicht der Minderheit damit ohnehin unzulässig. Die Bestimmung kam auch erst im Laufe der Kommissionsberatung hinzu, nachdem der Datenschutzbeauftragte erklärte, dass er keinen genügenden Grund für die Speicherung der Personendaten der kontrollierten Personen, die sich nichts zuschulden haben kommen lassen, erkennen könne. Ohne Grund für die Speicherung der Personendaten wäre aber damit die ganze Gesetzesbestimmung widerrechtlich.

In rechtlicher Hinsicht teilt die Minderheit der Kommission überdies die bereits vorgebrachten Einwände der Verwaltung, dass die kantonale Gesetzgebung die Personenkontrolle bereits abschliessend geregelt hat und die Gemeinden in ihren Gesetzen keine zusätzlichen Anforderungen und schon gar keine mit bürokratisch-prohibitivem Charakter ergänzend erlassen können.

Und schliesslich würde die singuläre Einführung einer Quittungsabgabe durch die Stadtpolizei Zürich dazu führen, dass Polizeikontrollen auf dem Gebiet der Stadt Zürich je nach Polizeiorgan unterschiedlich gehandhabt werden. Namentlich Kantons- und Bahnpolizei unterständen einer städtischen Quittungsabgabepflicht nicht.

Nach Ansicht der Minderheit wurden im Hinblick auf diskriminierungsfreie Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich bereits praktikablere und effektiv funktionierende Massnahmen ergriffen: Jeder kontrollierten Person wird durch die Polizei ein Merkblatt im Visitenkartenformat abgegeben, auf welchem Kontaktangaben für mögliche Beschwerden ersichtlich



8 / 23

sind (zum Beispiel an das Feedbackmanagement der Stadtpolizei Zürich oder an die unabhängige Ombudsstelle). Das Merkblatt fordert explizit auf, sich beim Feedbackmanagement zu melden, falls man eine Kontrolle unangemessen empfunden hat oder man sich diskriminiert fühlt.

Das Feedbackmanagement der Stadtpolizei Zürich bietet der Bevölkerung die Möglichkeit, sich an eine zentrale Stelle zu wenden. Alle Anliegen, seien es Anregungen, Kritik, Fragen oder auch Lob werden sorgfältig geprüft und individuell in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bereichen bearbeitet. Die von der Verwaltung unabhängige Ombudsstelle der Stadt Zürich prüft zudem Beschwerden und kann zwischen einer kontrollierten Person und der Stadtpolizei vermitteln.

Mit der geplanten Einführung von Bodycams können betroffene Personen ohne Angabe von Gründen die Aufnahme der Personenkontrolle filmen lassen und haben so ein effektives Mittel zur Dokumentation eines allenfalls diskriminierenden Verhaltens eines Polizeiorgans.

Schliesslich werden bereits heute sämtliche Personenkontrollen mit Angabe des Kontrollgrundes in einer App statistisch erfasst. Sollten einzelne Polizeiorgane diskriminierende Kontrollen durchführen, würde sich das in einer schlechteren Trefferquote bemerkbar machen und Anlass für Gespräche bieten.

Es bestehen bereits heute Mechanismen oder sie sind in der Einführung, die es erlauben, möglichen Diskriminierungen bei Personenkontrollen effektiv zu begegnen. Auch bestehen bereits Anlaufstellen für Beschwerden. In solchen Verfahren war nie bestritten, ob und dass Kontrollen stattgefunden haben, sondern ob ein diskriminierungsfreier Grund vorlag oder nicht. Genau bei dieser Frage bringt die Quittung keinerlei Fortschritt und ändert ausser dem zusätzlichen Aufwand nichts zugunsten einer einwandfreien Polizeiarbeit.

Die Initiative zielt im Ergebnis nicht auf diskriminierungsfreie Personenkontrollen, sondern auf eine Aufwandvergrösserung und damit weitere Schwächung der Polizeiarbeit und ist damit lediglich Ausdruck des Misstrauens gegenüber der Polizei.

Zusammenfassend ist die Minderheit der Meinung, dass für Personenkontrollen durch die Stadtpolizei bereits heute ein gut funktionierender Prozess besteht oder in der Einführung ist, welcher kontrollierte Personen vor Diskriminierung schützt und einen strukturierten Beschwerdeprozess beinhaltet. Die Quittungsabgabe ist damit lediglich Bewirtschaftung des Themas *Racial Profiling* ohne Gegenwert und im Ergebnis Behinderung effektiver Polizeiarbeit.



2.2 Stellungnahme des SID

2.2.1 Schreiben vom 3. Februar 2023

«Gerne können wir im Rahmen einer ersten Einschätzung auf folgende, aus Sicht des Sicherheitsdepartements relevante Punkte hinweisen:

a) Ausgangslage: Rechtsgrundlagen Personenkontrollen

Die polizeirechtliche Personenkontrolle ist in § 21 Polizeigesetz (PolG, LS 550.1) geregelt:

¹ Wenn es zur Erfüllung ihrer 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.

² Die angehaltene Person ist verpflichtet, Angaben zur Person zu machen, mitgeführte Ausweis- und Bewilligungspapiere vorzuzeigen und zu diesem Zweck Behältnisse und Fahrzeuge zu öffnen.

³ Die Polizei darf die Person zu einer Dienststelle bringen, wenn die Abklärungen gemäss Abs. 1 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.

⁴ Die Beherbergungsbetriebe führen eine Gästekontrolle und stellen Meldescheine aus. Diese sind der Polizei zum Zweck der Identitätsfeststellung zur Verfügung zu stellen.

⁵ Die Polizei darf die zur Identifikation von Personen erforderlichen Angaben in den Meldescheinen der Gästekontrolle von Beherbergungsbetrieben sowie in den Neuzuzugsmeldungen von Gemeinden zur Gefahrenabwehr, zur Strafverfolgung und zur Vollstreckung von Strafurteilen elektronisch abrufen sowie systematisch und automatisiert in den für die Fahndung bestimmten polizeilichen Systemen überprüfen. Der Regierungsrat regelt das Nähere.

Daneben gibt es die strafprozessuale Personenkontrolle nach Art. 215 Eidg. Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) zur Aufklärung von Straftaten und weitere spezialgesetzliche eidg. Bestimmungen zu Personenkontrollen in den Bereichen Strassenverkehr, öffentlichen Verkehr und Zwangsanwendungsgesetz (Borbély, in: Kommentar PolG, Zürich 2018, § 21 N 10-12).

Die mit der vorliegenden Parlamentarischen Initiative beabsichtigten Regelungen zur Personenkontrolle stellen mit der verlangten Abgabe von Quittungen zusätzliche Vorgaben und Pflichten für Personenkontrollen auf.

b) Polizeirechtliche Zuständigkeiten Kanton und Gemeinden

Nach Art. 100 Kantonsverfassung (KV, LS 101) gewährleisten der Kanton und die Gemeinden die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Dem Regierungsrat obliegt dabei die oberste Verantwortung (Art. 71 Abs. 1 lit. a KV). Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts selbständig; das kantonale Recht gewährt ihnen möglichst weiten Handlungsspielraum (Art. 85 Abs. 1 KV; Jaag/Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019, N 2302). Gemeindeaufgaben und -kompetenzen bestehen im Kanton Zürich somit *nach Massgabe der Gesetze*. Im Fall der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ergeben sich die Gemeindeaufgaben und -kompetenzen im Einzelnen aus dem Gesetz (Jaag/Rüssli, a.a.O., N 2303).



10 / 23

Gemäss § 1 PolG umschreibt dieses Gesetz die Aufgaben der Polizei und die Art und Weise ihrer Erfüllung. Das Polizeigesetz ist darauf ausgerichtet, die Polizei zu befähigen, dass sie ihr spezifisches Aufgabenspektrum zeitgerecht und grundrechtskonform erfüllen kann, indem ihr das Gesetz bestimmte Handlungsbefugnisse einräumt, insbesondere in den Bereichen Zwangsanwendung (Schindler/Widmer, in: Kommentar PolG, § 1 N 10).

Dieses Gesetz gilt für die Kantonspolizei und die kommunalen Polizeien (§ 2 Abs. 1 PolG). Das Polizeigesetz gestaltet somit das Verhältnis der kantonalen und kommunalen Polizeibehörden zu den Bürgerinnen und Bürgern im Kanton Zürich (vgl. Antrag des RR an KR vom 5.7.2006 betr. Erlass Polizeigesetz).

Gemäss § 3 Abs. 2 Polizeiorganisationsgesetz (POG, LS 551.1) ist der Gemeindevorstand für die Ortspolizei zuständig. Die Gemeinde regelt ihr Polizeirecht in einem Gemeindeerlass. Die kommunalen Polizeiverordnungen dienen zur Regelung der Ortspolizei (Benützung des öffentlichen Grundes, Nachtruhe etc.). Dabei geht es um Bereiche, die jede Gemeinde nach ihren eigenen Bedürfnissen zu regeln hat. Zu denken ist etwa an Regelungen im Zusammenhang mit den Ruhezeiten, insbesondere der Nachtruhe, und mit Ruhestörungen (vgl. H. R. Thalmann, Kommentar zum alten Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 2000, S. 237 ff.). In den zentralen Belangen regelt jedoch das kantonale Polizeigesetz, nach welchen Grundsätzen, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Mitteln die polizeilichen Aufgaben zu erfüllen sind, und zwar für kantonale, städtische und kommunale Polizeibehörden (S. Zimmerlin, in: Kommentar PolG, Zürich 2018, Einleitung N 37).

c) Fazit: kommunale Gesetzgebungskompetenz ist zu prüfen

Gemäss Einschätzung des Sicherheitsdepartements sind die polizeiliche Massnahme der Personenkontrolle und die Art und Weise ihrer Erfüllung gemäss § 21 PolG abschliessend im kantonalen Polizeigesetz geregelt und lassen kaum Raum für ergänzende Gesetzesbestimmungen für einen Erlass auf kommunaler Stufe. Die ähnliche Problematik stellt sich übrigens auch bei der strafprozessualen Personenkontrolle nach Art. 215 StPO, da die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts abschliessend Sache des Bundes ist (Art. 123 Bundesverfassung). Zusammenfassend liegt aus Sicht des Sicherheitsdepartements beim Rechtsetzungsantrag der vorliegenden PI daher keine Zuständigkeit der städtischen Stimmberechtigten oder des Gemeinderats vor.

Die Frage bezüglich der kommunalen Erlasskompetenz im vorliegenden Geschäft könnte beispielsweise mittels eines universitären Gutachtens oder einer Anfrage bei der kantonalen Sicherheitsdirektion (polizeirechtliche Personenkontrolle) und/oder der kantonalen Direktion der Justiz und des Innern (strafprozessuale Personenkontrolle) vertieft geprüft werden.

Selbst wenn ein Gutachten oder eine Stellungnahme des Kantons zum Schluss kommen sollte, dass es auf kommunaler Stufe im vorliegenden Geschäft allenfalls einen eingeschränkten gesetzgeberischen Spielraum für die Stadt Zürich geben sollte, könnte dies, wenn die Stadt Zürich diesbezüglich gesetzgeberisch tätig werden sollte, dazu führen, dass



11 / 23

der kantonale Gesetzgeber den § 21 PolG entsprechend anpassen wird, damit gewährleistet bleibt, dass bei Kantons- und Gemeindepolizeien im Rahmen der Durchführung von Personenkontrollen das gleiche Recht gilt. Dies zeigen die kürzlich umgesetzten kantonalen Gesetzgebungsprojekte «Änderung des Polizeigesetzes betreffend Nennung der Nationalität bei Polizeimeldungen» und «Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes betreffend Schweizer Bürgerrecht ab Beginn der Polizeiausbildung», die städtische Regelungen übersteuert bzw. aufgehoben haben.

d) Weitere zu prüfende Hinweise

Im Hinblick auf eine mögliche Einführung von Quittungen bei Personenkontrollen ist vor einer allfälligen redaktionellen Bereinigung und Einbettung eines Gesetzestextes in der APV vorab Folgendes zu klären:

- Da eine polizeiliche Dokumentationspflicht besteht (vgl. § 12 PolG), müsste die Stadtpolizei das Ausstellen eines Quittungsdokuments bei sich auch entsprechend dokumentieren.
- Da mit einer Quittung ein amtliches Dokument mit Personendaten erstellt wird, stellen sich entsprechende datenschutzrechtliche Fragen. Es würden auch Daten von Personen erfasst, bei denen die Personenkontrolle keine Gründe für weiteres polizeiliches Handeln ergeben hat. Im Weiteren würden auch die Personendaten des oder der handelnden Polizeiangehörigen auf der Quittung erfasst, was mit Blick auf den Persönlichkeitsschutz von städtischen Angestellten nicht unproblematisch ist (vgl. Art. 68 Personalrecht, AS 177.100). Im Weiteren stellt sich die Frage, was anschliessend mit den erhobenen Daten geschehen soll.
- Bei Form und Vollzug der Quittungen ist zu berücksichtigen, dass sich im Rahmen der Digitalisierung je länger je mehr der elektronische Geschäftsverkehr durchsetzen dürfte. Gerade bei der Initiierung von digitalen Lösungen ist datenschutzrechtlichen Aspekten besondere Beachtung zu schenken.
- Zu berücksichtigen gilt, dass auf Stadtgebiet im Rahmen von Personenkontrollen für Kantonspolizeiangehörige gegenüber den kontrollierten Personen andere Regeln gelten würden als für Stadtpolizeiangehörige. Dies würde insbesondere den Hauptbahnhof betreffen, da hier die Kantonspolizei primär zuständig ist.
- Beispiele aus dem Ausland wie beispielsweise Bremen oder England haben andere rechtliche Vorgaben und Zuständigkeiten als die Eidgenössische Strafprozessordnung und das Zürcher Polizeigesetz und können daher nicht eins zu eins beigezogen werden.
- Wenn eine neue Bestimmung zur Abgabe von Quittungen in die APV aufgenommen werden soll, müsste der entsprechende Artikel sinnvollerweise unter Kapitel II «Schutz von Personen sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung», z. B. als Art. 5^{bis} aufgenommen werden. Die Beschwerdemöglichkeiten sind mit dem Ombudsmann der Stadt Zürich zu klären.»



2.2.2 Weitere Argumente des SID (in den Kommissionssitzungen vorgebracht)

- Im Rahmen des Projekts «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern» (PiuS) wurde eine App entwickelt, mit der die Polizei Personenkontrollen erfasst (Ort, Zeit und Grund der Kontrolle), wobei eine Erfassungspflicht besteht (Ausnahmen: SVG-Kontrollen, Ordnungsdienst, und geplante bzw. angeordnete Aktionen/Grosskontrollen; vgl. Dienstanweisung 1806 zu polizeilichen Zwangsmassnahmen, Anhang 1 Ziff. 5). In der App stehen fünf Kontrollgründe zur Auswahl: (1) Ausschreibung und Fahndung, (2) polizeiliche Lage und Bedrohung, (3) konkrete Situationen, (4) verdächtiges Verhalten und Erscheinung einer Person, (5) objektive Erfahrungswerte. Polizistinnen und Polizisten können sich also nicht auf ihr Bauchgefühl stützen, sondern müssen sich überlegen, aus welchem Grund sie eine Person kontrollieren. In der App werden aber keine Personendaten erfasst, es sind rein statistische Daten. Deshalb bedarf die App im Gegensatz zu einer allfällig abgegebenen Quittung keiner Rechtsgrundlage.
- Die im Zusammenhang mit PiuS angeschafften Bodycams stehen kurz vor der Einführung.
- Am von der Ombudsperson geleiteten Runden Tisch gegen Rassismus nehmen jeweils verschiedene NGOs, die Stapo und die Verwaltung teil.
- Bei Personenkontrollen wird ein Merkblatt abgegeben, das neben den Pflichten der kontrollierten Person und der Polizei auch Informationen über Beschwerdemöglichkeiten enthält (Feedbackmanagement der Stapo, Ombudsstelle). Die Polizeiorgane sind zur Abgabe des Merkblatts angehalten, aber nicht verpflichtet.

2.3 Weitere Stellungnahmen und Anhörungen

2.3.1 Polizei Beamten Verband der Stadtpolizei Zürich (Schreiben vom 28. Februar 2023)

«Der Polizei Beamten Verband der Stadtpolizei Zürich (PBV) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dieser Parlamentarischen Initiative.

Das Ansinnen der Parlamentarischen Initiative bzw. die Abgabe von Quittungen nach Personenkontrollen lehnen wir in dieser Form ab.

Einleitend ist zu erwähnen, dass wir uns als Polizistinnen und Polizisten dagegen wehren, von gewissen Kreisen ständig in die Ecke des Rassismus gestellt zu werden. Das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Stadtpolizei ist seit Jahren anhaltend hoch. Ausserdem verweisen wir auf den Bericht der Ombudsstelle aus dem Jahr 2021, zusammenfassend für die Jahre 2009 bis 2021, welcher aufzeigt, dass bei der Stadtpolizei Zürich bereits zahlreiche Massnahmen gegen strukturellen Rassismus eingeleitet wurden. Auf dieser gelegten Basis wird das Thema zudem dauerhaft weiterentwickelt. Die parlamentarische Initiative stützt sich



13 / 23

nach wie vor auf das eingereichte Postulat (2015/216) und negiert die seither umgesetzten Massnahmen der Stadt und Stadtpolizei Zürich.

Eine Weiterentwicklung der erwähnten Massnahmen in die Richtung einer Quittungsabgabe unterstützt der PBV lediglich, wenn dabei alle Daten registriert werden und dadurch, neben den von den Initianten gewünschten Effekten, auch für die polizeiliche Tätigkeit ein klarer Mehrwert entsteht.

Begründung

Bezüglich der rechtlichen Aspekte verweisen wir gerne auf das Antwortschreiben des Sicherheitsdepartements vom 3. Februar 2023.

Zudem wurde das Thema Quittungsabgabe im Projekt Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (PiuS) eingehend behandelt. Wir verweisen dazu auf den Bericht «Analysephase Teilprojekt 1 «Personenkontrollen» des Sicherheitsdepartementes vom 16.11.2017».

Keine Verhinderung von erneuten Kontrollen / Registratur

Das Ausstellen einer Quittung wird in der Praxis keine einzige erneute Personenkontrolle verhindern. Die ausgestellte Quittung muss zwingend registriert sein, damit die dokumentierte Personenkontrolle für andere Einsatzkräfte eindeutig nachvollziehbar ist. Wird dieselbe Person wegen erneuter Verdachtsgründe ein weiteres Mal angehalten und legt die Quittung vor, muss durch die Polizei, zur Verhinderung von Missbräuchen, verifiziert werden können, dass Person und Quittung übereinstimmen. Das Registrieren der kontrollierten Personen zwecks Ausstellung einer Quittung ist zwingend, auch gegen deren Willen. Dies steht im Gegensatz zur heutigen Praxis, wonach negative Personenkontrollen zu keiner Datenerfassung führen.

Vorgehen bezüglich Quittungspflicht von verschiedenen polizeilichen Akteuren auf dem Platz Zürich

In der Stadt Zürich werden Personenkontrollen sowohl durch die Kantons-, Transport- und Stadtpolizei Zürich durchgeführt. Sämtliche Polizeikräfte unterstützen bei Einführung eines entsprechenden Artikels in der APV bzgl. allfälliger Quittungspflichten den gleichen gesetzlichen Bestimmungen. Personenkontrollen sind eine polizeiliche Handlung, welche im übergeordneten, kantonalen Polizeigesetz geregelt sind. Dabei ist keine Quittungsabgabe vorgeschrieben. Vor allfälligen zusätzlichen Bestimmungen der Stadt Zürich zu den Personenkontrollen in der APV müsste deshalb das kantonale Polizeigesetz angepasst werden.



14 / 23

Auswirkungen auf die kontrollierten Personen und die Polizei

Kontrollierte Person:

- Erfassung der Personenkontrollen führen zu Nachweisbarkeit und Auswertungsmöglichkeit der Kontrollen
- Kontrollierte Person kann auf vorgängige Kontrollen hinweisen
- Verlängerung der Dauer von Personenkontrollen
- Registrierung der Personalien der kontrollierten Person in jedem Fall

Polizei:

- Recherchierbare Personenkontrollen, was zu einer Verbesserung der Fahndungstätigkeit führt
- Grösserer Aufwand (zeitlich und administrativ) für die Dokumentation der Personenkontrolle
- Aufbau und Bewirtschaftung einer entsprechenden korpsübergreifenden Datenbank
- Korpsübergreifende Schulung und Abgabe des Quittungsmaterials
- Detaillierte statistische Auswertung der Personenkontrollen

Eine Quittungsabgabe ohne Erfassung der Daten, welche nicht auch von der Polizei genutzt werden können, stellen eine reine Kontrolle der Tätigkeit der Polizistinnen und Polizisten dar und werden als ein Misstrauensvotum gegen die Polizei empfunden.»

2.3.2 Datenschutzbeauftragter (Anhörung in der Sitzung vom 2. März 2023)

Der Datenschutzbeauftragte (DAS) weist darauf hin, dass das Datenschutzrecht in der Anwendung sehr konkret ist. Die Datenschutzkonformität könne nur beurteilt werden, wenn der Kontext (faktischer Sachverhalt und rechtlicher Kontext) genau bekannt ist. Deshalb könne die Datenschutzkonformität der vorliegenden PI abstrakt nicht beurteilt werden. Datenschutzrecht könne hier zudem nicht losgelöst vom Polizeirecht betrachtet werden. Laut DAS müsse geklärt werden, ob die Stadt zur Regelung einer Quittungsabgabe bei Personenkontrollen berechtigt ist und falls ja, ob sie bezüglich Datenbearbeitung in diesem Zusammenhang vom bestehenden Polizeirecht abweichende Sonderregelungen erlassen darf.

Ziel und Zweck einer Bestimmung seien im Datenschutzrecht zentral. Die Verwaltung dürfe Daten ausschliesslich zweckorientiert und zweckbestimmt bearbeiten. Die mit den Quittungen einhergehende Datenbearbeitung dürfe demnach nur so weit gehen, wie es der Zweck der Quittungsabgabe erfordert. Viele Fragen – wie jene nach der Verhältnismässigkeit – seien nur mit Blick auf die Zweckbestimmung zu beantworten. Beispielsweise sei die Frage nach einer Lösungsfrist abhängig vom Zweck. Auch die Frage nach Zugriffsrechten sei eine der Verhältnismässigkeit, die beim Zweck ansetzt. Man müsse aus einer Bestimmung erkennen können, was damit beabsichtigt wird. Dies sei im vorliegenden Fall nicht eindeutig



15 / 23

klar. Wenn die Polizei aufgrund des Zwecks der Quittungen Informationen erfragen müsste, die sie für ihre polizeiliche Tätigkeit nicht braucht, sei das datenschutzrelevant. Kontrollierten Personen, die sich nichts zuschulden haben kommen lassen, dürfe aus der Quittungsabgabe kein Nachteil erwachsen. Heute werde bei Personenkontrollen, bei denen im Nachgang nichts passiert, keine Daten aufgenommen (die in der App erfassten Daten sind nicht personenbezogen und somit datenschutzrechtlich nicht relevant). Der Gesetzgeber sei verpflichtet, bezüglich Datenerhebung, Aufbewahrungsdauer, Aufbewahrungsort und Zugänglichkeit so restriktiv und zurückhaltend wie möglich zu sein.

Aus der Kommission wurde die Frage gestellt, ob Dinge wie Speicherort und Lösungsfristen in der APV geregelt oder den vom Stadtrat erlassenen Ausführungsbestimmungen überlassen werden sollen. Wesentliche Bestimmungen müssen im formellen Gesetz (hier: APV), weniger zentrale Normen können auf Verordnungsstufe geregelt werden. Sollten im Umgang mit Quittungen andere Lösungsfristen gelten als im übrigen Polizeibereich, müssten sie gemäss DAS in der APV geregelt werden. Im Datenschutzrecht sei die verantwortliche Stelle (hier: die Stapo) für den gesetzeskonformen Umgang mit Daten und deren sichere Aufbewahrung verantwortlich. Der Gesetzgeber könne – wie im Falle der Bodycams erfolgt – eine externe Datenspeicherung bestimmen. Aus dem Datenschutzrecht könne diesbezüglich aber keine Forderung abgeleitet werden.

Die in Abs. 2 lit. b geforderte Identifikation des kontrollierenden Polizeiorgans erachtet der DAS als unbedenklich. Einem allfälligen Zielkonflikt könne entgegengewirkt werden, indem die Identifikation nicht über den Namen, sondern über eine zuweisbare Nummer erfolgt.

Aus der Kommission wurde gefragt, wie der DAS das Verhältnis zwischen der ausgehändigten Quittung, der Dokumentationspflicht der Verwaltung und dem Erfordernis möglichst rascher Datenlöschung beurteilt. Laut DAS stelle sich die Frage, ob diese Informationen identisch sind oder ob zwischen den Informationen auf der abgegebenen Quittung und den im Polizei-Informationssystem (POLIS) erfassten Daten eine Differenz bestehen kann. Die im POLIS erfassten Daten seien ziemlich breit einsehbar. Der Regelungsspielraum der Gemeinden müsse polizeirechtlich abgeklärt werden (PolIG und StPO). Der DAS geht grundsätzlich davon aus, dass innerhalb dieses Spielraums eine datenschutzkonforme Regelung möglich ist.

3. Stellungnahme des Stadtrats

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2023 nimmt der Stadtrat wie folgt Stellung:

«Geänderter Wortlaut der Parlamentarischen Initiative

Die Sachkommission Sicherheitsdepartement/Verkehr hat im Laufe ihrer Beratungen den Wortlaut der Parlamentarischen Initiative dahingehend geändert:



Die Allgemeine Polizeiverordnung (APV) wird im Abschnitt I «Einleitung» mit folgendem Artikel ergänzt.

Art. 4^{bis} (neu) Quittungen bei Personenkontrollen

¹ Bei Personenkontrollen wird den Betroffenen eine Quittung abgegeben.

² Die Quittung enthält die folgenden Angaben.

- a. Vor- und Nachname der kontrollierten Person, sofern diese festgestellt wurden
- b. Identifikation des kontrollierenden Polizeiorgans
- c. Datum und Uhrzeit
- d. Ort der Kontrolle
- e. Ob eine Leibesvisitation stattgefunden hat
- f. Begründung der Kontrolle
- g. Kontrollergebnis
- h. Informationen über Beschwerdemöglichkeiten
- i. Quittungsnummer

³ Bei Kontrollen bezüglich der Einhaltung der Strassenverkehrsgesetze ist die Quittung nur auf Verlangen der kontrollierten Person auszustellen.

⁴ Bei Kontrollen anlässlich des Ordnungsdienstes, bei Grosskontrollen, bei Zeugenbefragungen, sowie wenn sich der der Kontrolle zugrundeliegende Verdacht bestätigt hat, wird keine Quittung ausgestellt.

⁵ Eine allfällige polizeiliche Dokumentation der Quittungsausstellung beinhaltet keine Angaben zur kontrollierten Person.

Die Allgemeine Polizeiverordnung (APV) wird im Abschnitt V «Straf- und Schlussbestimmungen» mit folgendem Artikel ergänzt.

Art. 29 (neu) Übergangsbestimmungen

¹ Den Polizeiorganen wird eine Übergangsfrist von einem Jahr ab Inkrafttreten von Art. 4^{bis} gewährt, um diesen umzusetzen.

Rechtsetzungskompetenzen Gemeindeebene

Gemäss Art. 51 Gemeindeordnung (AS 101.100) i. V. m. Art. 138 Abs. 1 Geschäftsordnung des Gemeinderats (AS 171.100) verlangen die Mitglieder des Gemeinderats mit einer Parlamentarischen Initiative vom Gemeinderat den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt.

Die mit dem geänderten Wortlaut der Parlamentarischen Initiative beabsichtigte kommunale Regelung zur Personenkontrolle stellt mit der verlangten Abgabe von Quittungen zusätzliche Vorgaben und Pflichten für Personenkontrollen auf.

Die polizeirechtliche Personenkontrolle ist in § 21 Polizeigesetz (PolG, LS 550.1) geregelt. Daneben gibt es die strafprozessuale Personenkontrolle nach Art. 215 Eidg. Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) zur Aufklärung von Straftaten und weitere eidgenössische Bestimmungen zu spezifischen Personenkontrollen im Bereich Strassenverkehr, öffentlichen Verkehr und Zwangsangwendungsgesetz (BORBÉLY, in: Kommentar PolG, Zürich 2018, § 21 N 10-12).



Nach Art. 100 Kantonsverfassung (KV, LS 101) gewährleisten der Kanton und die Gemeinden die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Dem Regierungsrat obliegt dabei die oberste Verantwortung (Art. 71 Abs. 1 lit. a KV). Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts selbständig; das kantonale Recht gewährt ihnen möglichst weiten Handlungsspielraum (Art. 85 Abs. 1 KV; JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019, N 2302). Gemeindeaufgaben und -kompetenzen bestehen im Kanton Zürich somit *nach Massgabe der Gesetze*. Im Fall der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ergeben sich die Gemeindeaufgaben und -kompetenzen im Einzelnen aus dem Gesetz (JAAG/RÜSSLI, a.a.O., N 2303).

Gemäss § 1 PolG umschreibt das Polizeigesetz die Aufgaben der Polizei und die Art und Weise ihrer Erfüllung. Das Polizeigesetz ist darauf ausgerichtet, die Polizei zu befähigen, dass sie ihr spezifisches Aufgabenspektrum zeitgerecht und grundrechtskonform erfüllen kann, indem ihr das Gesetz bestimmte Handlungsbefugnisse einräumt, insbesondere in den Bereichen Zwangsanwendung (SCHINDLER/WIDMER, in: Kommentar PolG, § 1 N 10). Das Polizeigesetz gilt für die Kantonspolizei und die kommunalen Polizeien (§ 2 Abs. 1 PolG). Das Polizeigesetz gestaltet somit das Verhältnis der kantonalen und kommunalen Polizeibehörden zu den Bürgerinnen und Bürgern im Kanton Zürich (vgl. Antrag des RR an KR vom 5.7.2006 betr. Erlass Polizeigesetz). In den zentralen Belangen regelt das kantonale Polizeigesetz, nach welchen Grundsätzen, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Mitteln die polizeilichen Aufgaben zu erfüllen sind, und zwar für die kantonale, städtische und kommunale Polizeibehörden (S. ZIMMERLIN, in: Kommentar PolG, Einleitung N 37).

Die Spezialkommission Sicherheitsdepartement/Verkehr hat anlässlich ihrer Beratungen keine eingehende Prüfung der kommunalen Rechtsetzungskompetenzen im Zusammenhang mit Personenkontrollen vorgenommen, obwohl ihr aufgrund des Schreibens des Sicherheitsdepartements vom 3. Februar 2023 diese Problematik bekannt war. Im Gegensatz zu Bodycams, die im kantonalen Polizeigesetz nicht geregelt sind, ist die polizeiliche Massnahme der Personenkontrolle und die Art und Weise ihrer Erfüllung in § 21 PolG eingehend und somit abschliessend für alle Polizeien im Kanton Zürich geregelt, weshalb bezüglich § 21 PolG kein gesetzgeberischer Spielraum zugunsten der Gemeinde für den Erlass von weitergehenden gesetzlichen Bestimmungen zu Personenkontrollen besteht. Auch die von der Spezialkommission erwähnte kommunale Regelung bezüglich Namensschilder ist nicht vergleichbar. Gemäss § 12 Abs. 2 PolG stellt die Polizei sicher, dass die eingesetzten Kräfte identifiziert werden können. Die Identifizierung der eingesetzten Polizeikräfte kann, muss aber nicht zwingend durch Namensschilder erfolgen (T. JAAG, in: Kommentar PolG, § 12 N 12). Deshalb bestand bezüglich der Regelung von Namensschildern im Gegensatz zu den Personenkontrollen ein gesetzgeberischer Spielraum auf Gemeindeebene.

Sicherheits- und kriminalpolizeiliche Kontrollen können auch fließend ineinander übergehen (C. BORBÉLY, in: Kommentar PolG, § 21 N 9). Die ähnliche Problematik wie bei § 21 PolG stellt sich auch bei der strafprozessualen Personenkontrolle nach § 215 StPO, da die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts abschliessend Sa-



che des Bundes ist (Art. 123 Bundesverfassung). In diesem Bereich gibt es keine kommunalen Gesetzgebungskompetenzen. Zudem untersteht der Bereich der Strafverfolgung der Aufsicht und den Weisungen der Staatsanwaltschaft (Art. 15 Abs. 2 StPO). So finden sich in den Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren (WOSTA) vom 24. Januar 2023 beispielsweise in Ziffer 11.3 «Polizeiliche Anhaltung» verbindliche Handlungsanweisungen an die Polizei auch bezüglich § 215 StPO. Diesbezüglich gibt es also auch keinen gesetzgeberischen Spielraum auf Gemeindeebene.

Schliesslich regelt die Strassenverkehrskontrollverordnung (SKV, SR 741.013) die Kontrollen im Strassenverkehr. Auch diese Regelung ist abschliessend im Bundesrecht geregelt, da der Bund für den Bereich des Strassenverkehrs eine umfassende Gesetzgebungskompetenz hat (Art. 82 BV). Es gibt auch hier keinen gesetzgeberischen Spielraum für die Gemeinden für zusätzliche und/oder andere Regelungen. Somit ist der vorgeschlagene Entwurf Art. 4^{bis} Abs. 3 APV bundesrechtswidrig.

Selbst wenn es bezüglich der polizeirechtlichen Personenkontrolle einen eingeschränkten gesetzgeberischen Spielraum auf Gemeindeebene geben sollte, könnte dies, wenn die Stadt Zürich diesbezüglich gesetzgeberisch tätig werden sollte, dazu führen, dass der kantonale Gesetzgeber § 21 PolG entsprechend anpassen wird, damit gewährleistet bleibt, dass bei Kantons- und Gemeindepolizeien im Rahmen der Durchführung von Personenkontrollen das gleiche Recht gilt. Es macht auch keinen Sinn, dass auf Stadtgebiet im Rahmen von Personenkontrollen für Kantonspolizeiangehörige beispielsweise im Hauptbahnhof gegenüber den kontrollierten Personen andere Regeln gelten würden als für Stadtpolizeiangehörige.

Zusammenfassend liegt beim Rechtsetzungsantrag des geänderten Wortlauts der Parlamentarischen Initiative keine gesetzgeberische Zuständigkeit des Gemeinderats oder der Gemeinde vor, da Personenkontrollen abschliessend im höherrangigen kantonalen und Bundesrecht gesetzlich geregelt sind. Es gibt diesbezüglich keinen gesetzgeberischen Spielraum auf Gemeindeebene.

Daten- und Persönlichkeitsschutz

Gemäss geändertem Wortlaut der Parlamentarischen Initiative enthält die Quittung Vor- und Nachnamen der kontrollierten Person, sofern diese festgestellt wurden, und die Identifikation des kontrollierenden Polizeiorgans (vgl. Entwurf Art. 4^{bis} Abs. 2 lit. a und b APV). Somit werden bei der Abgabe von Quittungen auch personenbezogene Daten erfasst, was aus datenschutzrechtlicher Sicht insbesondere bei Personen heikel sein kann, bei denen sich in der Folge keine Weiterungen ergeben. Negativ verlaufene Personenkontrollen führen gemäss heutiger Praxis nämlich zu keiner personenbezogenen Datenerfassung.

Im Rahmen der Identifikation des kontrollierenden Polizeiorgans muss der Persönlichkeitsschutz der oder des betroffenen Polizeiangehörigen gewährleistet sein, weshalb im Rahmen der Identifikation des kontrollierenden Polizeiorgans keine Namen von Polizeiangehörigen



19 / 23

auf Quittungen verwendet werden können (vgl. Persönlichkeitsschutz von städtischen Angestellten gemäss Art. 68 Personalrecht, AS 177.100). Ein anderes Identifikationsmerkmal wie beispielsweise eine Nummer wäre möglich.

Polizeiliche Dokumentationspflicht

Gemäss § 12 Abs. 1 PolG dokumentiert die Polizei ihr Handeln angemessen. Die polizeilichen Dokumentationen erfolgen im Polizei-Informationssystem POLIS (vgl. POLIS-Verordnung, LS 551.103). Es soll eine der Situation angemessene und praxistaugliche Dokumentierung erfolgen (vgl. Antrag des RR an den KR zum Erlass des Polizeigesetzes vom 5. Juli 2006). Der kommunale Gesetzgeber kann den im PolG für die polizeiliche Aufgabenerfüllung abschliessend definierten Umfang der Dokumentationspflicht weder herabsetzen noch verschärfen, insoweit gewährt das PolG keinen gesetzgeberischen Handlungsspielraum bezüglich der polizeilichen Dokumentationspflicht.

Die Polizei ist nicht verpflichtet, einzelne Handlungen und alles Gesagte in der Folge auch noch zu verschriftlichen. Wenn aber bereits etwas Schriftliches vorliegt, kann sie eine polizeiliche Dokumentation nicht unterlassen bzw. anpassen. Wenn die Polizei gemäss den Vorgaben also ein schriftliches Aktenstück in Form einer Quittung mit den verlangten Angaben (Entwurf Art. 4^{bis} Abs. 2 APV) auszufertigen hat, ist dies auch bei der Polizei entsprechend zu dokumentieren. Dies dient der Nachvollziehbarkeit der polizeilichen Arbeit beispielsweise im Hinblick auf allfällige spätere Beschwerden, Straf-, Verwaltungs- oder Haftungsverfahren. Somit widerspricht der Entwurf von Art. 4^{bis} Abs. 5 APV, wonach eine allfällige polizeiliche Dokumentation der Quittungsausstellung keine Angaben zur kontrollierten Person beinhaltet, der polizeilichen Dokumentationspflicht gemäss § 12 Abs. 1 PolG, da eine Quittung gemäss Entwurf von Art. 4^{bis} Abs. 2 lit. a APV grundsätzlich Vor- und Nachname der kontrollierten Person enthält. In diesen Fällen darf nicht auf eine entsprechende polizeiliche Dokumentation der Vor- und Nachnamen verzichtet werden, ansonsten eine Verletzung der polizeilichen Dokumentationspflicht vorliegt.

Digitalisierung

In naher Zukunft werden sowohl Bevölkerung als auch Polizeiorgane immer weniger Papierdokumente nutzen. Die Abgabe von papierernen Quittungen steht dem weit verbreiteten elektronischen Geschäftsverkehr entgegen.

Weitere Hinweise zu einzelnen Entwurfsbestimmungen des geänderten Wortlauts der Parlamentarischen Initiative

Art. 4^{bis} Abs. 2 lit. a: Vor- und Nachname der kontrollierten Person, sofern diese festgestellt wurden:

Ohne Feststellung der Identität kann nicht ausgeschlossen werden, dass Quittungen weitergereicht oder an die falsche Person ausgestellt werden.



20 / 23

Art. 4^{bis} Abs. 2 lit. e: Ob eine Leibesvisitation stattgefunden hat:

Es gibt bei Personenkontrollen nie eine Leibesvisitation. Gemäss § 21 Abs. 2 PolG ist im Rahmen einer Personenkontrolle die angehaltene Person verpflichtet, Angaben zur Person zu machen, mitgeführte Ausweis- und Bewilligungspapiere vorzuzeigen und zu diesem Zweck Behältnisse und Fahrzeuge zu öffnen. Leibesvisitationen kommen hingegen nur in strafprozessualen Verfahren vor (vgl. Art. 249 f. StPO). Daher ist dieser Begriff im Zusammenhang mit Personenkontrollen zu streichen.

Art. 4 Abs. 3: Bei Kontrollen bezüglich der Einhaltung der Strassenverkehrsgesetze ist die Quittung nur auf Verlangen der kontrollierten Person auszustellen:

Dieser Bereich ist abschliessend im Eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz (SVG, SR 741.01) und in der Eidgenössischen Strassenverkehrskontrollverordnung (SKV, SR 741.013) geregelt, weshalb Art. 4 Abs. 3 zu streichen ist.

Art. 4 Abs. 4: Bei Kontrollen anlässlich des Ordnungsdienstes, bei Grosskontrollen, bei Zeugenbefragungen, sowie wenn sich der Kontrolle zugrundeliegende Verdacht bestätigt hat, wird keine Quittung ausgestellt:

Sobald ein Verdacht auf ein Delikt vorliegt, kommt nicht § 21 PolG, sondern Art. 215 StPO zur Anwendung. Das Strafrecht und das Strafprozessrecht sind abschliessend im Bundesrecht geregelt (Art. 123 Abs. 1 BV). Daher ist neben Kontrollen anlässlich des Ordnungsdienstes und bei Grosskontrollen bei Anhaltungen im Rahmen der Strafprozessordnung keine Quittung auszustellen. Der Begriff «Zeugenbefragungen» ist hinfällig, da Zeugenbefragungen nur in strafprozessualen Verfahren vorkommen (vgl. Art. 162 ff. StPO). Damit die Polizeiarbeit nicht behindert wird, soll zudem keine Quittung ausgestellt werden, wenn dies aufgrund taktischer oder dringlicher Umstände nicht möglich ist.

Art. 4 Abs. 5: Eine allfällige polizeiliche Dokumentation der Quittungsausstellung beinhaltet keine Angaben zur kontrollierten Person:

Eine allfällige Quittungsausstellung schliesst eine Dokumentation der Personenkontrolle inklusive Angaben zur Person nicht aus in Fällen von besonderen Vorkommnissen oder Weiterungen. Die Dokumentationspflicht ergibt sich aus dem PolG und der POLIS-Verordnung. Dokumentation der Quittungsausstellung ist nicht gleich Dokumentation der Personenkontrolle.

Diskriminierungsfreier Vollzug von Personenkontrollen

Bei allen rechtlichen und technischen Fragestellungen sollte das Ziel der Abgabe einer Quittung anlässlich von Personenkontrollen nicht aus den Augen verloren werden. Die Befürworter*innen sehen in deren Einführung ein mögliches Mittel, das für unvoreingenommene, verhältnismässige, transparente und nachvollziehbare Personenkontrollen sorgt. Mit Projekten



wie beispielsweise «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern» (PiuS), Polizeipräsenz in der Grosstadt und der Teilnahme am «Runden Tisch Rassismus» wurden bereits Grundlagen für polizeiliche Dienstanweisungen, Merkblätter, Feedbackkanäle und Analyseanwendungen (Web-Applikation zur statistischen Erfassung von Personenkontrollen, AKP) geschaffen, welche die Arbeitsweise und Denkmuster der Polizeiangehörigen und damit die Sensitivität dem Thema «Personenkontrollen» gegenüber prägen.

Es sind somit bereits heute praktikable und effektiv funktionierende Massnahmen gegen eine mögliche Diskriminierung bei einer Personenkontrolle der Stadtpolizei umgesetzt. Die Polizeiangehörigen werden entsprechend geschult und sensibilisiert (z.B. Grundausbildung an der Zürcher Polizeischule ZHPS, Festigungslektionen anlässlich der Berufseinführung und spätere Wiederholungskurse für alle Polizeiangehörigen). Das Wissen über sogenanntes Racial Profiling und strukturellen Rassismus wird in der Aus- und Weiterbildung der Polizeiangehörigen vertieft (z. B. ASPECT-Verhaltenserkennung). Die detaillierte Vorgehensweise bei Personenkontrollen ist – wie bereits angedeutet – in einer für alle Polizeieigenhörigen verbindlichen Dienstanweisung festgehalten. Kontrollen sind gemäss § 21 Abs. 1 PolG nie anlassfrei, ein Bauchgefühl eines oder einer Polizeiangehörigen genügt also nicht für eine Kontrolle. Der Grund für die Kontrolle muss der kontrollierten Person grundsätzlich bekannt gegeben werden.

Weiter besteht für von Personenkontrollen betroffene Personen, die sich ungerecht behandelt fühlen, ein Merkblatt über niederschwellig zugängliche Beschwerdestellen wie das Feedbackmanagement der Stadtpolizei, die unabhängige Ombudsstelle der Stadt Zürich und/oder die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements. Das Merkblatt ist auch auf der Webseite der Stadtpolizei einsehbar. Zudem können betroffene Personen bei einem strafrechtlich relevanten Verdacht auf ein unkorrektes polizeiliches Vorgehen Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft oder auch einer anderen Polizeibehörde erheben. Schliesslich besteht die Möglichkeit, in einem Verwaltungsverfahren die Unrechtmässigkeit polizeilichen Handelns feststellen zu lassen. Somit stehen betroffenen Personen diverse strukturierte Beschwerdeprozesse und Rechtsmittelverfahren zur Verfügung.

Mit dem modernen und digitalisierten APK-App ist die Stadtpolizei eines der modernsten und transparentesten Polizeikorps bei der Anwendung und Durchführung von Personenkontrollen. Mit Hilfe der Digitalisierung werden in Echtzeit alle von der Stadtpolizei vorgenommenen Personenkontrollen erfasst. In der App werden folgende Angaben zu Personenkontrollen erhoben und dokumentiert: Ort, Datum, Uhrzeit, Begründung, Kontrollergebnis und Identifikation des kontrollierenden Polizeiorgans. Personendaten werden bei der Erfassung in der App aus Datenschutzgründen nicht erhoben. Somit stehen bereits heute statistische Werte und eine Übersicht zu den Personenkontrollen der Stadtpolizei zur Verfügung.

Ein allfälliger Nutzen von Quittungen, der nicht ausgewiesen ist, rechtfertigt den zeitlichen und administrativen Mehraufwand der Personenkontrolle für die betroffenen Personen und die Stadtpolizei nicht. Die wegen der Abgabe einer Quittung verlängerte Dauer einer Personenkontrolle ist nicht im Interesse der davon betroffenen Personen. Eine Quittung ist weder



22 / 23

ein Beleg, ob eine bestimmte Kontrolle korrekt war, noch schützt sie vor einer erneuten Kontrolle. Faire und effektive Personenkontrollen sind ohne Abgabe von besonderen Quittungen gewährleistet. Aus polizeilich-operativer Sicht ergäben sich bloss Vorteile, wenn Ort, Zeit und Person erfasst würden und diese Faktoren, falls ermittlungstaktisch notwendig, recherchierbar wären.

Zusammenfassend sei festgehalten, dass einer Person die Hintergründe einer Kontrolle im persönlichen Austausch detailliert aufgezeigt werden können, sie Informationen in schriftlicher Form erhält und Möglichkeiten aufgezeigt werden, Feedbacks zu platzieren. Die Abgabe einer Quittung könnte von Polizeiangehörigen als «Alternative» zu diesem Vorgehen angesehen werden und den positiven Kulturwandel eines transparenten und offenen Austausches längerfristig gefährden. Schliesslich sei angemerkt, dass Polizeiangehörige die Einführung einer Quittung als Geringschätzung ihrer Arbeit gegenüber empfinden könnten, was es in Anbetracht des vollzogenen Kulturwandels im Umgang mit Personenkontrollen zu vermeiden gilt. Ansonsten besteht das Risiko, den offenen und transparenten Umgang mit dem Thema zu gefährden und in diesem Zusammenhang eine weitere Qualitätssteigerung zu behindern.

Fazit

Aus all den erwähnten Gründen ist die Parlamentarische Initiative auch mit geändertem Wortlaut abzulehnen.»

4. Antrag der Kommission

Die SK SID/V hat die Stellungnahme des Stadtrats zur Kenntnis genommen. Die Kommission hat anschliessend ein Gutachten in Auftrag gegeben, das ebenfalls aufzeigt, dass der Gemeinderat nicht über die Kompetenz zum Erlass ergänzender Bestimmungen zum Polizeigesetz bezüglich Personenkontrollen verfügt. Die SK SID/V kommt zum Schluss, dass ein Weiterverfolgen des Anliegens im Rahmen der Parlamentarischen Initiative nicht zielführend ist.

Die SK SID/V hat am 23. Mai 2024 die Schlussabstimmung über die Vorlage und den Antrag an den Gemeinderat durchgeführt.

Referat zur Vorstellung des Berichts: Michael Schmid (AL)

Die SK SID/V beantragt dem Gemeinderat:

Die Parlamentarische Initiative GR Nr. 2022/551 der AL-Fraktion vom 9. November 2022 wird abgelehnt.



23 / 23

Zustimmung: Referat: Andreas Egli (FDP); Markus Knauss (Grüne), Präsidium; Martina Zürcher (FDP),
Vizepräsidium; Sandra Gallizzi (EVP), Dr. Roland Hohmann (Grüne), Stephan Iten (SVP),
Carla Reinhard (GLP), Derek Richter (SVP)
Enthaltung: Heidi Egger (SP), Anna Graff (SP), Reis Luzhnica (SP), Severin Meier (SP), Michael
Schmid (AL)

Für die SK SID/V

Markus Knauss (Grüne), Präsidium
Anna Spiess i. V. von Anna-Lena Gugger, Sekretariat