

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 14. Dezember 2016

1007.

Schriftliche Anfrage von Walter Angst betreffend Anzeigen wegen Hinderung einer polizeilichen Amtshandlung und Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen, Entwicklung der Fallzahlen, Bussen und Art der Erledigung der Verfahren sowie mögliche Entscheidungshilfen für eine Anzeige oder das Ausstellen einer Busse

Am 14. September 2016 reichte Gemeinderat Walter Angst (AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2016/315 ein:

Die Ombudsfrau weist in ihrem Bericht auf eine Häufung von Anzeigen wegen Hinderung einer polizeilichen Amtshandlung und Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen durch die Stadtpolizei hin. Ich bitte den Stadtrat um die Beantwortung der nachfolgenden Fragen:

1. Wie viele Strafanzeigen wegen
 - a) Hinderung einer Amtshandlung (STGB 286) beziehungsweise
 - b) Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung (STGB 292) wurden in den Jahren 2012, 2013, 2014 und 2015 von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtpolizei Zürich eingereicht?
2. Wie viele Bussen wegen Nichtbefolgung einer polizeilichen Anordnung (Art. 4 APV) wurden in den Jahren 2012, 2013, 2014 und 2015 ausgesprochen?
3. In wie vielen Fällen ist es in diesen Verfahren zu Einsprachen, Nichtanhandnahmeverfügungen bzw. Einstellungen gekommen?
4. Gibt es ausser den erwähnten noch andere Tatbestände, die wegen Vorfällen im Dienst von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtpolizei zur Anzeige gebracht werden (z. B. Ehrverletzungsklagen)?
5. Werden Beamte, die eine solche Strafanzeige eingereicht bzw. eine Bussenverfügung ausgesprochen haben, über Einsprachen der Beschuldigten, Nichtanhandnahmeverfügungen und Einstellungen informiert?
6. Falls einzelne dieser Fragen wegen fehlendem Datenmaterial nicht beantwortet werden können: Ist es möglich, ein solches Monitoring einzuführen?
7. Bestehen Anweisungen, Handreichungen, Fallsammlungen oder andere Unterlagen, die die Beamten der Stadtpolizei bei der Entscheidung unterstützen, in welchen Fällen eine Strafanzeige beziehungsweise das Ausstellen einer Busse aufgrund von STGB 286, 292 oder Art. 4 APV angezeigt beziehungsweise zu unterlassen ist?
8. Gibt es bei der Stadtpolizei oder der Polizeischule Schulungsmodule, die diese Fragen behandeln, oder sind solche geplant?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Strafbare Handlungen werden von der Stadtpolizei bei den zuständigen Strafbehörden zur Anzeige gebracht. Dies gilt auch für strafbare Handlungen gegen Polizistinnen und Polizisten als Trägerinnen und Träger der öffentlichen Gewalt. Die rechtliche Beurteilung obliegt hingegen den für die betreffenden Delikte zuständigen Strafbehörden, wobei die Zuständigkeit sich im Einzelnen nach der Straftatkatégorie (Vergehen oder Übertretung) richtet. Die Polizei ahndet solche Gesetzesverstösse aber nie selbst und in eigener Kompetenz – im Gegensatz beispielsweise zu Strassenverkehrsdelikten, die im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden können. Beim Tatbestand der Hinderung einer Amtshandlung nach Art. 286 Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) handelt es sich um ein Vergehen, das die Stadtpolizei bei der Staatsanwaltschaft zur Anzeige bringt. Diese ist zuständig für die Verfolgung von Vergehen und Verbrechen. Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen (Art. 292 StGB) sowie Verstösse gegen die kommunale Regelung von Art. 4 Allgemeine Polizeiverordnung (APV, AS 551.110) hingegen sind beides Übertretungen. Zuständig für die rechtliche Beurteilung und das Ausstellen von Strafbefehlen ist hier das Stadtrichteramt als Übertretungsstrafbehörde – sofern sie im Rahmen der kommunalen Strafbefugnis liegen (Busse bis Fr. 500.– oder gemeinnüt-

zige Arbeit bis 40 Stunden; vgl. § 89 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess GOG, LS 211.1).

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die einzelnen Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu den Fragen 1 und 2 («Wie viele Strafanzeigen wegen a) Hinderung einer Amtshandlung (STGB 286) beziehungsweise b) Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung (STGB 292) wurden in den Jahren 2012, 2013, 2014 und 2015 von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtpolizei Zürich eingereicht?», «Wie viele Bussen wegen Nichtbefolgung einer polizeilichen Anordnung (Art. 4 APV) wurden in den Jahren 2012, 2013, 2014 und 2015 ausgesprochen?»):

Nachfolgende Tabelle basiert auf einer Auswertung der im Polizei-Informationssystem POLIS erfassten Anzeigen, die von der Stadtpolizei an eine Strafbehörde weitergeleitet wurden.

	Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB)	Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung (Art. 292 StGB)	Nichtbefolgen einer polizeilichen Anordnung (Art. 4 APV)
2012	377	370	420
2013	258	379	251
2014	295	236	362
2015	321	281	636
Total	1251	1266	1669

Tabelle 1: Anzeigen der Stadtpolizei Zürich

Wie einleitend dargelegt, spricht die Polizei selbst keine Bussen aufgrund der betreffenden Übertretungstatbestände aus, auch nicht wegen Nichtbefolgen einer polizeilichen Anordnung nach Art. 4 i.V.m. Art. 26 APV. Nachfolgende Tabelle zeigt die Zahl der vom Stadtrichteramt aufgrund von Rapporten der Stadtpolizei ausgesprochenen Strafbefehle wegen Verstosses gegen Art. 4 APV (allein oder zusammen mit anderen Straftatbeständen).

2012	416
2013	287
2014	246
2015	320
Total	1269

Tabelle 2: Strafbefehle des Stadtrichteramts betr. Art. 4 APV

Mit Bezug auf die genannten Zahlen ist darauf hinzuweisen, dass die ihnen zugrundeliegenden statistischen Auswertungen auf verschiedenen Kriterien beruhen, die nicht standardmässig festgelegt und einheitlich erfasst sind; die Zahlen sind somit als Annäherungswerte zu verstehen.

In vielen Fällen werden von der Polizei mehrere Tatbestände gleichzeitig zur Anzeige gebracht. So tritt die Verbindung von Anzeigen wegen Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB) und Nichtbefolgen einer polizeilichen Anordnung (Art. 4 i.V.m. Art. 26 APV) im Zeitraum 2012–2015 insgesamt 583 Mal auf. In solchen Fällen ist das schwerere Delikt (Hinderung einer Amtshandlung) entscheidend für die behördliche Zuständigkeit. Oftmals hat somit die Staatsanwaltschaft und nicht das Stadtrichteramt auch Anzeigen wegen Verstössen gegen Art. 4 APV zu beurteilen; diese Anzeigen gelangen nicht in die Statistik des Stadtrichteramts. Das digitale Rechtsinformationssystem RIS2 der Staatsanwaltschaft erlaubt keine detaillierte Auswertung, da in der jeweiligen Fiche nicht alle untersuchten Straftatbestände erscheinen, sondern primär nur die schwersten Tatbestände.

Verstösse durch Jugendliche rapportiert die Stadtpolizei grundsätzlich an die Jugendanwaltschaft. So meldete sie in den Jahren 2012–2015 insgesamt 65 Jugendliche wegen Verstosses gegen Art. 4 APV. Auch diese Anzeigen werden nicht vom Stadtrichteramt behandelt und finden somit keinen Niederschlag in obiger Tabelle Nr. 2.

Zu Frage 3 («In wie vielen Fällen ist es in diesen Verfahren zu Einsprachen, Nichtanhandnahmeverfügungen bzw. Einstellungen gekommen?»):

Die Strafbehörden im Kanton Zürich übermitteln ihre Informationen zu Einstellungen, Nichtanhandnahmen und Freisprüchen regelmässig der Kantonspolizei (§ 54a Polizeigesetz PolG, LS 550.1). Diese nimmt die Nachführung in den polizeilichen Datenbearbeitungssystemen vor. Die Auslesung dieser Angaben ist nicht automatisiert. Nach Hochrechnung der Kantonspolizei würde die Auswertung rund 260 Personenstunden in Anspruch nehmen. Bei der Staatsanwaltschaft sind diese Informationen ebenfalls nicht automatisch auslesbar, und die gefragten Zahlen müssten durch eine Einzelauswertung erhoben werden. Voraussetzung hierfür wäre eine Zusammenstellung aller einzelnen Anzeigeverfügungen durch die Stadtpolizei. Dies wäre angesichts der vierstelligen Fallzahlen mit mehreren Wochen Arbeit verbunden.

Mit Blick auf diesen grossen Aufwand nicht nur innerhalb der Stadtverwaltung verzichtet der Stadtrat auf eine Erhebung.

Immerhin ermöglicht die Geschäftskontrolle des Stadtrichteramts folgende statistische Auswertung zu Anzeigen der Stadtpolizei wegen Verstössen gegen die beiden betreffenden Strafnormen im Übertretungsbereich im Zeitraum 2012–2015:

	Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen (Art. 292 StGB)	Nichtbefolgen einer polizeilichen Anordnung (Art. 4 APV)
Nichtanhandnahmen	7	7
Einstellungen	5	6
Einsprachen	29	94
Einstellungen nach Einsprache	12	12
Überweisungen ans Bezirksgericht Zürich	0	25
Schuldsprüche des Bezirksgerichts Zürich	–	19

Tabelle 3: Statistik des Stadtrichteramts betr. Anzeigen der Stadtpolizei 2012–2015

Zu Frage 4 («Gibt es ausser den erwähnten noch andere Tatbestände, die wegen Vorfällen im Dienst von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtpolizei zur Anzeige gebracht werden (z. B. Ehrverletzungsklagen)?»):

Weitere Tatbestände sind: Gewalt und Drohung gegen Beamte (Art. 285 StGB) und wegen Ehrverletzung – namentlich üble Nachrede (Art. 173 StGB), Verleumdung (Art. 174 StGB) und Beschimpfung (Art. 177 StGB). Folgende Tabelle zeigt die Zahl der Anzeigen durch die Stadtpolizei:

	Gewalt und Drohung gegen Beamte (Art. 285 StGB)	Üble Nachrede (Art. 173 StGB)	Verleumdung (Art. 174 StGB)	Beschimpfung (Art. 177 StGB)
2012	86	14	14	15
2013	99	18	18	21
2014	76	39	39	40
2015	122	57	57	57
Total	383	128	128	133

Tabelle 4: Anzeigen der Stadtpolizei betr. weitere Tatbestände

Bei Ehrverletzungen wurden in der Regel die drei genannten Tatbestände gleichzeitig zur Anzeige gebracht.

Zu Körperverletzungsdelikten und Tötlichkeiten, die von Polizistinnen und Polizisten ebenfalls zur Anzeige gebracht werden können, liegen keine Zahlen vor.

Zu Frage 5 («Werden Beamte, die eine solche Strafanzeige eingereicht bzw. eine Bussenverfügung ausgesprochen haben, über Einsprachen der Beschuldigten, Nichtanhandnahmeverfügungen und Einstellungen informiert?»):

Wie einleitend dargelegt, können Polizistinnen und Polizisten in der Stadt Zürich nicht selbst eine Busse wegen den mit vorliegender Anfrage angesprochenen strafbaren Handlungen aussprechen.

Bei Strafanzeigen wegen

- a) Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB)
- b) Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung (Art. 292 StGB)
- c) Nichtbefolgen einer polizeilichen Anordnung (Art. 4 APV i.V.m. Art. 26 APV)

sind die handelnden Polizeifunktionärinnen und -funktionäre regelmässig nicht Partei im anschliessend durchzuführenden Strafverfahren. Ihnen steht daher auch kein Recht auf Mitteilung der erwähnten Entscheide zu. Allerdings werden die rapportierenden Polizeiangehörigen auf Verlangen über den Stand oder den Ausgang des Verfahrens informiert (Art. 301 Abs. 2 Strafprozessordnung StPO; SR 312.0).

Anders verhält es sich zum Beispiel bei Verfahren betreffend

- d) Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB) oder
- e) Körperverletzungsdelikte (Art. 122 ff. StGB)

Bei diesen Straftatbeständen sind die Polizeiangehörigen selber geschädigt und können als Privatklägerinnen oder -kläger am Verfahren teilnehmen (Art. 115 ff. StPO). Damit stehen ihnen sämtliche Parteirechte offen. Insbesondere haben sie Anspruch auf Mitteilung von Einsprachen oder anderen Rechtsmitteln der beschuldigten Person und erhalten sämtliche Entscheide der Strafuntersuchungsbehörde (Einstellungs- oder Nichtanhandnahmeverfügungen, Strafbefehle) oder der Gerichte (Einstellungsverfügungen, Urteile). Jeder betroffene Polizeiangehörige ist sodann selber zur Einlegung von Rechtsmitteln gegen die vorgenannten Entscheide legitimiert.

Zu Frage 6 («Falls einzelne dieser Fragen wegen fehlendem Datenmaterial nicht beantwortet werden können: Ist es möglich, ein solches Monitoring einzuführen?»):

Es stellt sich die Frage nach der Zielsetzung eines solchen Monitorings. Falls dieses als Erfolgs- und damit als Qualitätskontrolle der Strafanzeigen der Stadtpolizei zu den betreffenden Tatbeständen dienen soll, so ist darauf hinzuweisen, dass solche Zahlen kaum ein zweckmässiger Massstab hierfür sein können. Das Verhältnis von Anzeigen zu Nichtanhandnahmen oder zu Einstellungen von Strafverfahren ist beeinflusst durch verschiedene Faktoren wie etwa der Beweislage. Wenn eine Person einen Strafbefehl ohne Einsprache akzeptiert, so kann der Verzicht, wie von der Ombudsfrau erwähnt, auch das Resultat einer nüchternen Einschätzung des Prozessrisikos sein. Umgekehrt ist eine Einsprache kein verlässlicher und eindeutiger Hinweis, dass eine Anzeige durch die Polizei Mängel aufweist. Aussagekraft hat vielmehr das rechtskräftige Urteil.

Weiter stehen die geteilten Zuständigkeiten einem zusammenhängenden Monitoring entgegen. Die betreffenden Daten sind bei verschiedenen Stellen erfasst (Stadtpolizei, Staatsanwaltschaft, Stadtrichteramt und teilweise Kantonspolizei). Die Einführung eines Monitorings würde Koordinationsanstrengungen auf allen Seiten erfordern, die angesichts der unterschiedlichen Aufgaben der jeweiligen Behörden und damit auch der Zwecksetzung ihrer aktuellen Datenhaltungssysteme über eine blosser Verknüpfung hinausginge. Der Aufwand ist kaum abschätzbar.

Allenfalls wird in einzelnen Bereichen künftig weiteres Datenmaterial verfügbar sein. Die Oberstaatsanwaltschaft teilt auf Anfrage mit, dass das 2014 eingeführte Rechtsinformationssystem RIS2 im Endausbau detailliertere Auswertungen erlauben wird, als dies heute der Fall ist. Für welche Fallkategorien, Straftatbestände usw. künftige Sonderauswertungen möglich sein sollen, ist noch nicht entschieden.

Zu den Fragen 7 und 8 («Bestehen Anweisungen, Handreichungen, Fallsammlungen oder andere Unterlagen, die die Beamten der Stadtpolizei bei der Entscheidung unterstützen, in welchen Fällen eine Strafanzeige beziehungsweise das Ausstellen einer Busse aufgrund von STGB 286, 292 oder Art. 4 APV angezeigt beziehungsweise zu unterlassen ist?») («Gibt es bei der Stadtpolizei oder der Polizeischule Schulungsmodule, die diese Fragen behandeln, oder sind solche geplant?»):

Grundsätzlich orientieren sich die Mitarbeitenden der Stadtpolizei Zürich an den bestehenden Gesetzesartikeln sowie der entsprechenden Lehre und Rechtsprechung. Auf den Wachen steht eine kommentierte Ausgabe des StGB zur Verfügung.

In der Grundausbildung werden die Thematiken «Hinderung einer Amtshandlung» und «Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung» in der Zürcher Polizeischule (ZHPS) in den Rechtsfächern Strafgesetzbuch, Strafprozessordnung und Polizeigesetz behandelt.

Während der Grundausbildung und in der Weiterbildung bei der Stadtpolizei Zürich finden zudem verschiedene Module in Form von Einsatztrainings statt. In diesen Trainings wird die Einsatzkompetenz (Eiko) der Mitarbeitenden der Stadtpolizei Zürich geschult und weiterentwickelt. Die Module behandeln verschiedene Aufgaben der täglichen Polizeiarbeit, die in verschiedenen Szenarien trainiert werden. Die Trainings bestehen aus realen Szenarien mit Schauspielerinnen und Schauspielern, wobei die Teilnehmenden Fälle unter praxisnahen Bedingungen bewältigen müssen. Jedes Szenario in den Eiko-Trainings wird von einem Taktik- und Kommunikationstrainer oder von einer Taktik- und Kommunikationstrainerin durchgeführt. Am Ende jedes Szenarios werden die gemachten Beobachtungen durch die Trainerinnen und Trainer mit den Teilnehmenden ausgewertet und besprochen. Ein grosser Part dieser Besprechung sind die rechtlichen Grundlagen. Hier werden auch die Voraussetzungen für den Tatbestand «Hinderung einer Amtshandlung» oder «Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung» thematisiert. Weiter werden das Verhalten sowie der Kommunikations- und Konfliktstil der handelnden Polizistinnen und Polizisten besprochen und reflektiert. Wichtig ist der Grundsatz, dass solche Rechtsmittel zurückhaltend und nur in Absprache mit den Vorgesetzten angewendet werden sollen. Die Polizistinnen und Polizisten werden auch sensibilisiert, dass nicht vorschnell eine Verzeigung vorzunehmen ist.

In der Führungsausbildung werden die oben erwähnten Thematiken auch mit den Direktvorgesetzten der Frontmannschaft (z. B. Wachtchefin oder Wachtchef) behandelt.

Auf diese Weise vermittelt die Stadtpolizei ihren Mitarbeitenden, welche Sachverhaltselemente vorliegen müssen, damit eine Anzeige bei der zuständigen Strafuntersuchungsbehörde erfolgen kann. Der Entscheid über die Ausstellung einer Busse sowie die Eröffnung, Einstellung oder Nichtanhandnahme eines Strafverfahrens oder die Einstellung oder Nichtanhandnahme der Strafanzeige liegt, wie einleitend erwähnt, bei der zuständigen Strafbehörde – der Staatsanwaltschaft, dem Statthalteramt oder dem Stadtrichteramt – und nicht bei der Stadtpolizei.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti