

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

25.06.2003

2002/150

970. Interpellation von Renate Schoch betreffend Stadtpolizei, angebliche Übergriffe.

Am 15. Mai 2002 reichte Renate Schoch (AL) folgende Interpellation GR Nr. 2002/150 ein:

Am 21. April ist der bosnische Tankwart Eldar Skaljonc nach einer brutal verlaufenden Verhaftungsaktion und einem zweistündigen Aufenthalt in Polizeigewahrsam mit schweren Verletzungen ins Universitätsspital eingeliefert worden. Laut Presseberichten haben am folgenden Tag Polizeibeamte versucht, Eldar Skaljonc aus der Spitalpflege zu holen und ihn erneut in Polizeigewahrsam zu nehmen. Das medizinische Personal sah sich veranlasst, den Patienten in die Psychiatrische Universitätsklinik Burghölzli zu überweisen; dies unter anderem, um ihn vor weiteren Polizeiübergriffen zu schützen. Polizeibeamte haben Eldar Skaljonc für den Fall, dass er die Presse informieren würde, mit fremdenpolizeilichen Massnahmen gedroht. Die Stadtpolizei Zürich hat zudem zwei Tage nach dem Vorfall bei der Bezirksanwaltschaft eine Anzeige gegen das Opfer wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte eingereicht. Die für die Verletzungen von Eldar Skaljonc verantwortlichen Beamten stehen auch drei Wochen nach dem Vorfall noch unter dem Schutz der politischen Führung der Stadtpolizei (siehe "SonntagsZeitung" vom 12. Mai 2002).

Angesichts der Häufung der Klagen über das polizeiliche Vorgehen und ohne der gerichtlichen Klärung des Falls von Eldar Skaljonc vorgreifen zu wollen, drängen sich Fragen zum Schutz der Opfer von Polizeiübergriffen auf:

1. Wie geht das Kommando der Stadtpolizei und die politische Führung des Polizeidepartements vor, wenn es Indizien gibt, dass sich Polizeibeamte im Dienst eines strafrechtlich relevanten Fehlverhaltens schuldig gemacht haben? Gibt es entsprechende Dienstreglemente oder Richtlinien?
2. Welche Stellen müssen informiert werden, wenn es solche Indizien gibt? Wann hat diese Information zu erfolgen? Wer ist in solchen Fällen für die Kommunikation zuständig? Wie kann künftig verhindert werden, dass Opfer von Polizeiübergriffen durch unbedachte, willentlich falsche und diffamierende Äusserungen von Polizeistellen (z. B. "des Drogenhandels verdächtig") ein zweites Mal verletzt werden?
3. Wer entscheidet bei Verhaftungsaktionen mit Komplikationen, ob gegen die in Haft genommene Person eine Strafanzeige eingereicht wird? Wie kann sichergestellt werden, dass solche "Gegenanzeigen" nicht als Druckmittel benutzt werden, um die Opfer von Polizeiübergriffen vor rechtlichen Schritten abzuhalten oder ihnen den Schritt an die Öffentlichkeit zu erschweren?
4. Mit welchen Massnahmen wird garantiert, dass bei der Verhaftung verletzte Personen vor weiteren Übergriffen in Polizeigewahrsam (Schlägen usw.) geschützt werden? Wird in solchen Fällen speziell geschultes Personal beigezogen, das weitere Gewaltanwendung verhindern kann?
5. Wie kann garantiert werden, dass bei Verhaftaktionen verletzte Personen unverzüglich medizinisch versorgt werden?
6. Gibt es in der Stadtverwaltung eine Ombudsstelle für Opfer von Polizeiübergriffen, die zwingend beigezogen werden muss, wenn städtische Beamte Hinweise auf Polizeiübergriffe erhalten? Ist der Stadtrat bereit, als Sofortmassnahme eine solche Ombudsstelle für Opfer von Polizeiübergriffen einzurichten?
7. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, dass Beamte, gegen die eine Anzeige eingereicht worden ist, vom Dienst suspendiert oder in den Innendienst versetzt werden?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation im Einvernehmen mit dem GR innert vereinbarter erstreckter Frist auf den Antrag der Vorsteherin des Polizeidepartements wie folgt:

Einleitend ist anzumerken, dass zwischenzeitlich sowohl das Strafverfahren gegen Eldar S. wie auch die Strafverfahren gegen die beiden Betäubungsmittelfahnder T. und J. durch die Bezirksanwaltschaft mit Verfügung vom 26. Februar 2003 eingestellt worden sind. Gegen diese Entscheide wurde durch Eldar S. und einen der betroffenen Polizeiangehörigen rekuriert. Zur Ergänzung und Erläuterung der nachstehenden Antworten verweist der Stadtrat im Übrigen auf den GPK-Polizeibericht 2003. Wie bereits in der stadträtliche Stellungnahme vom 28. Mai 2003 (Anhang im Polizeibericht GPK) angeführt, möchte der Stadtrat indes betonen, dass die Stellungnahme der GPK-Mehrheit im Bericht einzig und ausschliesslich die subjektive Einschätzung der GPK wiedergibt. Insbesondere möchte der Stadtrat den Vorwurf der GPK, wonach Eldar S. "wohl in diesem Zeitabschnitt als Opfer polizeilicher Übergriffe betrachtet werden müsse" nochmals in aller Form zurückweisen. Entsprechend stellte die Bezirksanwaltschaft nach Klärung des Tatherganges in der Einstellungsverfügung fest, dass sich trotz der Verletzungen weder die beteiligten Polizisten noch Eldar S. schuldhaft verhalten hätten.

Ausgangslage:

Die Rechtsgrundlage für die Durchführung von Personenkontrollen und Festnahmen durch Polizeiangehörige lassen sich ganz grundsätzlich wie folgt umschreiben:

Jeder staatliche Eingriff und somit auch jedes polizeiliche Handeln, das individuelle Rechtsgüter bzw. verfassungsrechtlich geschützte Individualrechte tangiert und in diese eingreift, ist an das Vorhandensein bestimmter Voraussetzungen gebunden: Kumulativ ist erforderlich, dass sich ein Eingriff auf eine genügende gesetzliche Grundlage abstützen vermag (sog. Legalitätsprinzip), dass an seiner Vornahme ein ausreichendes öffentliches Interesse (wie z. B. dasjenige an der Verfolgung von Straftaten oder der Wahrung der öffentlichen Sicherheit usw.) besteht und der Eingriff verhältnismässig ist (Verhältnismässigkeitsprinzip). Letzteres Kriterium verlangt insbesondere, dass der Eingriff zur Erreichung des Eingriffszwecks geeignet und notwendig zu sein hat. Überdies ist von verschiedenen möglichen und tauglichen Massnahmen stets die mildest mögliche zu wählen, welche die Zweckerreichung noch zu gewährleisten vermag (sog. Verhältnismässigkeit im engeren Sinn.)

Gemäss § 22 der Zürcher Strafprozessordnung (StPO) in Verbindung mit Art. 2 der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich (APV) hat die Polizei die öffentliche Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten, für die Sicherheit von Personen und Eigentum zu sorgen, Verbrechen, Vergehen und Übertretungen zu verhindern und Fehlbare der Bestrafung zuzuführen. Damit die Polizei diesen Generalauftrag erfüllen kann, schreibt Art. 3 APV vor, dass den Anordnungen der Polizeiorgane Folge zu leisten ist. Liegt der Verdacht eines Vergehens oder Verbrechens vor, so ist die Polizei darüber hinaus gemäss § 54 StPO verpflichtet, die tatverdächtige Person einer Personenkontrolle zu unterziehen bzw. vorläufig festzunehmen. Widersetzt sich eine Person einer polizeilichen Anordnung, welche innerhalb der Amtsbefugnisse liegt, durch Nichtbefolgen, Fluchtversuch oder Anwendung von Gewalt, so macht sie sich dadurch ohne weitergehendes tatbestandesmässiges Verhalten der Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB) bzw. der Gewalt und Drohung gegen Beamte (Art. 285 StGB) sowie gegebenenfalls der Körperverletzung (Art. 122f. StGB) schuldig. Bei diesen Straftatbeständen handelt es sich um Vergehenstatbestände, welche überwiegend als Officialdelikte ausgestaltet und folglich seitens der Polizei von Amtes wegen zu ahnden sind.

Die Polizei ist also nicht nur gesetzlich ermächtigt, sondern gemäss § 21 StPO auch verpflichtet, bei Feststellen eines strafbaren Verhaltens ohne Verzug gegen die tatverdächtige Person wegen des jeweils in Frage kommenden Tatbestandes an die Bezirksanwaltschaft Zürich zu rapportieren, mithin eine Anzeige zu erstatten. Dieses formelle Vorgehen ist deshalb keineswegs als Retorsion oder Gegenanzeige zu verstehen, sondern beruht auf den für den polizeilichen Auftrag geltenden Rechtsgrundlagen. Für den konkreten Fall geht im Übrigen auch aus der Einstellungsverfügung der Bezirksanwaltschaft Zürich vom 26. Februar 2003 hervor, dass die polizeiliche Rapportierung bereits einen Tag nach dem Vorfall anhand genommen wurde, während Eldar S. seinerseits erst am darauffolgenden Tag, dem 23. April 2003, durch seinen damaligen Rechtsvertreter Anzeige erstatten liess. Auch aus dem zeitlichen Ablauf wird somit - anders als in der öffentlichen Berichterstattung dargestellt - deutlich, dass kein ursächlicher Zusammenhang zwischen der Rapportierung durch die beiden Polizeiangehörigen und der später gegen dieselben eingereichten Strafanzeige wegen Amtsmissbrauch und Körperverletzung bestehen kann. Der allfällig der Frage zugrunde liegende Verdacht, wonach es sich bei entsprechenden Anzeigen der Polizei um als Druckmittel missbrauchte, polizeiliche "Gegenanzeigen" handeln könnte, deren Ziel es sei, Opfer von Polizeiübergriffe vor rechtlichen Schritten abzuhalten oder ihnen den Schritt an die Öffentlichkeit zu erschweren, ist demnach gänzlich unbegründet. Bei der in Frage stehenden Vorgehensweise der beiden Polizisten handelt es sich durchwegs um ein standardisiertes, durch gesetzliche Vorgaben bestimmtes Prozedere, das überdies auch in einer internen polizeilichen Richtlinie festgehalten ist.

Wie die Bezirksanwaltschaft Zürich nach Verfahrenseinstellung in ihrer Medienmeldung mitteilte, wurde im Fall Eldar S. die tätliche Auseinandersetzung denn auch durch den Fluchtversuch von Eldar S. und durch körperliche Gewalt seinerseits mittels erstplatzierter Schläge ausgelöst. Die ihrerseits tätliche Reaktion der beiden Polizeiangehörigen erscheint im Lichte der Amtspflicht und unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit als vertretbar, wobei insbesondere zu beachten ist, dass Angehörige der Polizei innert Sekundenbruchteilen und/oder in einer spannungsgeladenen Umgebung und zudem oft in gefährlichen Situationen den richtigen Entscheid fällen und umsetzen müssen. Dieser Entscheid der Bezirksanwaltschaft, welcher aufgrund einer umfassenden und detaillierten Untersuchung erfolgte, ist damit mindestens teilweise nicht kongruent mit der öffentlichen Berichterstattung gewisser Medien.

Neben den bereits eingangs erwähnten Voraussetzungen polizeilichen Handelns (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit) hat sich jede polizeiliche Gewaltanwendung stets darauf zu beschränken, einen rechtswidrigen Angriff zu verhindern oder abzuwehren, eine durch die Amtspflicht vorgegebene Amtshandlung durchzusetzen oder Recht, Ruhe und Ordnung wiederherzustellen. Liegen diese Voraussetzungen in einem konkreten Fall nicht im notwendigen Umfang vor, so fehlt es an einem Rechtfertigungsgrund für den entsprechenden polizeilichen Eingriff. Ein gewaltsames Einwirken auf festgenommene, gefesselte, anderweitig wehrlose oder gar verletzte Personen wäre somit klar widerrechtlich, eine im Sinne des Strafgesetzbuches von Amtes wegen zu ahnende Straftat und wird vom Polizeikommando auf keinen Fall geduldet.

Weiter anzuführen ist, dass die Polizeiaspirantinnen und -aspiranten der Stadtpolizei Zürich während ihrer zweijährigen Ausbildung sowie in den darauf folgenden Jahren ihrer Zugehörigkeit zur Stadtpolizei Zürich eine angemessene Aus- und Weiterbildung in Bezug auf die gesetzlichen Voraussetzungen und Schranken von Zwangsmassnahmen erhalten. Insbesondere wird der Verhältnismässigkeitsgrundsatz in verschiedenen Aus- und Weiterbildungsmodulen theoretisch und praktisch geschult. Davon konnte sich im Übrigen auch die Subkommission GPK überzeugen, wie sie selbst in ihrem Bericht anführt.

Aufgrund des sorgfältigen Auswahlverfahrens, einer gezielten Aus- und Weiterbildung zur stetigen Förderung und Aufrechterhaltung der Fach- und Sozialkompetenz sowie der letztlich im Polizeikorps zweifellos vorherrschenden hohen Berufsethik betreffend gesetzmässigen Vorgehens und Verhaltensweisen darf bei der Stadtpolizei Zürich davon ausgegangen werden, dass sich im Regelfall keine rechtswidrigen Übergriffe auf Personen in Polizeigewahrsam ereignen. Trotzdem kann ein entsprechender Vorfall selbstverständlich nie hundertprozentig ausgeschlossen werden und einschlägige Verdachtsmomente werden von der Stadtpolizei, dem Polizeidepartement und dem Stadtrat denn auch entsprechend sehr ernst genommen und sehr sorgfältig überprüft. Liegt ein konkreter Verdacht vor, werden durch die Vorgesetzten des Betreffenden ohne Aufschub die notwendigen Konsequenzen eingeleitet, d. h., die nötigen Straf- und/oder administrativen Massnahmen veranlasst.

Werden durch Polizeiangehörige Körperverletzungen begangen oder besteht auch nur ein begründeter Verdacht auf eine solche Handlung, ist aufgrund klarer interner Richtlinien unverzüglich die zuständige Kommissariatsleitung oder die/der Brandtourleistende (Piketoffizier/-offizierin) zu orientieren. Diese entscheiden dann über das weitere Vorgehen. Mit der Durchführung des Ermittlungsverfahrens gegen Angehörige der Stadtpolizei wird dann grundsätzlich immer die Kantonspolizei beauftragt.

Zudem haben nach § 21 Abs. 1 StPO Behörden und Angestellte ihnen bekannt gewordene strafbare Handlungen anzuzeigen, die sie bei der Ausübung ihrer Amtstätigkeit wahrnehmen. Diese Pflicht gilt für alle Mitarbeitenden der Stadtpolizei, wenn ein Anfangsverdacht auf ein strafrechtlich relevantes Fehlverhalten von Polizeiangehörigen vorliegt.

Diese Regelung gilt sinngemäss auch bei Verdacht auf jedes andere strafrechtlich relevante Fehlverhalten von Mitarbeitenden. Ist keine Gefahr im Verzug, wird durch das Kommando der Stadtpolizei eine Strafanzeige an die Bezirksanwaltschaft oder die I. Staatsanwältin/den I. Staatsanwalt erstattet. Das weitere Vorgehen obliegt diesen Untersuchungsbehörden. Sie entscheiden in der Folge in alleiniger Kompetenz und von Amtes wegen über eine allfällige Anklageerhebung, Einstellung des Verfahrens oder eine Nichtanhandnahme der Anzeige.

Zur Frage der Suspendierung des Dienstverhältnisses gilt das Nachfolgende: Städtische Angestellte können vom Dienst freigestellt werden, wenn genügend Beweise oder Anhaltspunkte für ein fehlerhaftes Verhalten vorliegen, d. h. unter anderem auch, wenn wegen eines Verbrechens oder Vergehens ein Strafverfahren eingeleitet worden ist (Art. 35 Abs. 1 lit. a Personalrecht). Versetzungen können nach Art. 34 Abs. 1 des Personalrechts angeordnet werden, wenn es der Dienst erfordert. Eine sofortige Versetzung oder eine Einstellung im Dienst wegen der Einleitung eines Strafverfahrens wird angeordnet, wenn erste Ermittlungsergebnisse darauf hinweisen, dass der Verdacht nicht unbegründet ist und die Schwere und Art der Tat eine weitere Beschäftigung an der innegehabten Stelle oder bei der Stadtpolizei allgemein nicht mehr zulassen. Eine Versetzung kann auch im Interesse oder zum Schutze des Betroffenen aus fürsorgerischen Überlegungen heraus angeordnet werden. Ansonsten wird nach dem Abschluss des Strafverfahrens entschieden, ob und wie die betroffene Person weiter beschäftigt werden kann. Es versteht sich von selbst, dass bei Kader- und/oder Führungspersonen entsprechend strengere Massstäbe angelegt werden. Zu beachten bleibt aber, dass bis zum rechtskräftigen Abschluss eines Strafverfahrens für den betroffenen Mitarbeiter der gesetzliche Grundsatz der Unschuldsvermutung zu gelten hat.

Eine spezielle Ombudsstelle für Opfer von Polizeiübergriffen, die zwingend beigezogen werden müsste, wenn Hinweise auf Polizeiübergriffe vorliegen, existiert in der Stadtverwaltung nicht. Dies ist indes auch nicht nötig, denn verschiedene Anlaufstellen für Beschwerden existieren bereits heute. Neben polizeiinternen Stellen (Stadtpolizei) und Anklagebehörden, die in solchen Fällen auf Hinweise hin tätig werden, besteht für jedermann die Möglichkeit, Beschwerden dem Polizeidepartement oder dem Ombudsmann der Stadt Zürich zu unterbreiten. Zudem wurde Anfang Juni 2002 durch den Stadtrat eine spezielle Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeiangelegenheiten als Sofortmassnahme zur Bewältigung der öffentlich erhobenen schwer wiegenden Vorwürfe an die Stapo eingerichtet als Anlaufstelle sowohl für die Bevölkerung als auch für Polizeiangehörige.

Innerhalb der Stadtpolizei können Beschwerden bei allen Vorgesetzten, beim Kommando oder beim Chef Rechtsdienst eingereicht werden. Zuständig zur Bearbeitung der beim Kommando eingereichten Beschwerden ist der Chef Rechtsdienst. Dieser gehört der GL der Stadtpolizei an und überwacht die Einhaltung einer rechtsgleichen Erledigungspraxis. Er kann, wo nötig, dem Kommandanten die Durchführung von Administrativuntersuchungen und die Anordnung personalrechtlicher Massnahmen beantragen und diese im Auftrag des Kommandanten durchführen.

Zur Information/Kommunikation: Bei Ermittlungen gegen Polizeiangehörige erfolgt die Information an die Medien durch die Info- und Pressestelle der Stadtpolizei. Bei Zuständigkeit der Untersuchungsbehörden hat sie selbstredend in Absprache mit derselben zu erfolgen, geht doch die Untersuchungshoheit und damit das Recht zur Information der Öffentlichkeit grundsätzlich mit Eröffnung einer Strafuntersuchung auf dieselbe über. Die Information hat den Grundsätzen der Wahrheit und Vollständigkeit, der Beschränkung auf den objektiven Sachverhalt, der Beachtung des Persönlichkeitsschutzes, des Hinweises auf die Unschuldsvermutung und der Wahrung der Verteidigungsrechte der Betroffenen zu entsprechen.

Im Falle von Eldar S. hat die Pressestelle der Stadtpolizei auf Anfrage hin die Umstände geschildert, warum die Personenkontrolle überhaupt stattgefunden hatte, und eine

entsprechende Medienmitteilung erstellt. Ein Dealer war zuvor in unmittelbarer Nähe festgenommen worden, ein zweiter Mann, auf den man Hinweise hatte, wurde noch gesucht. Eldar S. wurde von der Pressestelle, anders als von der Interpellantin vermutet, nie als Drogendealer bezeichnet. Vielmehr stammte diese Bezeichnung offensichtlich aus den Medien.

Die beiden betroffenen Polizisten wurden per 10. Juni 2002 innerhalb der Kriminalpolizei aus fürsorglichen Überlegungen an einen anderen Arbeitsplatz, an dem nicht die gleiche Exponiertheit wie bei der Betäubungsmittelfahndung herrscht, versetzt.

Hierzu ist festzuhalten, dass mit entsprechenden Massnahmen regelmässig keinerlei inhaltliche Be- oder Verurteilung des in Frage stehenden Verhaltens einhergeht.

Zur Thematik, wie garantiert werden könne, dass bei Verhaftaktionen verletzte Personen unverzüglich medizinisch versorgt werden, ist auszuführen, dass Art. 128 StGB grundsätzlich jedermann zur Leistung von Nothilfe verpflichtet, soweit dieselbe zumutbar ist. Selbstverständlich sind somit auch Polizeiangehörige im Bedarfsfall grundsätzlich zu sofortiger Erste-Hilfe-Leistung und zur allfälligen Alarmierung der notwendigen Rettungskräfte verpflichtet. Das hat erst recht zu gelten, wo sie selbst die Ursache für eine Verletzung gesetzt haben sollten. Werden Verletzungen festgestellt, die eine umgehende medizinische Versorgung bedingen, kommt dieser das Primat gegenüber dem Strafverfolgungsinteresse zu. NotfallpsychiaterInnen und/oder GerichtsmedizinerInnen werden sofort aufgeboten, bevor weitere polizeiliche oder strafprozessuale Massnahmen ergriffen werden.

Eldar S. griff anlässlich seiner Verhaftung am 21. April 2002 die beiden Polizisten tätlich an und verletzte sie auch, weshalb in derselben Nacht ein Rapport gegen ihn wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte veranlasst und an die Bezirksanwaltschaft weitergeleitet wurde. Weil er nach seiner Verhaftung nicht befragt werden konnte, wurde er zu einer polizeilichen Befragung für den 23. April 2002 vorgeladen, um sich zum Vorfall zu äussern. Aus medizinischen Gründen konnte die Befragung indes nicht durchgeführt werden. Die Überführung in die Psychiatrische Universitätsklinik erfolgte zwecks Abklärung der Hafterstehungsfähigkeit. Dies deshalb, weil aufgrund von polizeiinternen Vorschriften sowie gestützt auf das Gebot der allgemeinen Hilfeleistungspflicht gegenüber Verletzten vorläufig festgenommene Personen nur dann inhaftiert werden, wenn besagte Hafterstehungsfähigkeit vorgängig durch einen Arzt abgeklärt wurde. Dies gilt im Übrigen auch bei lediglich geringfügigen und oberflächlichen Verletzungen und wird so auch im GPK-Polizeibericht festgehalten.

Mitteilung an den Stadtpräsidenten, die Vorsteherin des Polizeidepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Stadtpolizei, die Geschäftsprüfungskommission und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber