

Interfraktionelle Motion AL/GPB-DA/PdA+, GLP, SP, GB/JA! (Christa Ammann, AL/Peter Ammann, GLP/Yasemin Cevik/Lena Sorg, SP/Leena Schmitter, GB/Seraina Patzen, JA!): Massnahmen zur Prävention und Kontrolle von Racial Profiling bei Personenkontrollen durch die Kantonspolizei; Begründungsbericht

Am 2. Februar 2017 hat der Stadtrat folgende Dringliche Interfraktionelle Motion AL/GPB-DA/PdA+, GLP, SB, GB/JA! im Sinne einer Richtlinie erheblich erklärt:

1. Der Gemeinderat veranlasst, dass die kantonalen Polizeikorps im Rahmen eines Pilotprojektes mindestens bei Personenkontrollen auf Gemeindegebiet ein Quittungs-System bei Personenkontrollen einführen. Den kontrollierten Personen wird eine Kopie der Quittung abgegeben. Die Quittung enthält Angaben ...
 - a. zur kontrollierten Person
 - b. zu den kontrollierenden PolizeibeamtInnen (Dienstnummer und -stelle)
 - c. allgemeine Angaben zur Kontrolle (Datum, Zeit, Ort)
 - d. Anlass der Kontrolle Verdachtsmoment
 - e. Kontrollergebnis (Bestätigung des Anfangsverdachts: Ja/Nein)
2. Der Gemeinderat informiert den Stadtrat in Form eines Berichts über den Verlauf des Projektes (Wirksamkeit, Beurteilung des administrativen Aufwandes etc.)

Begründung

Die Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) empfiehlt den Schweizer Behörden in ihrem Bericht vom 19. Juni 2014¹ sicherzustellen, dass insbesondere dunkelhäutige Menschen keinen Kontroll- und polizeilichen Zwangsmassnahmen unterzogen werden, wenn es nicht einen begründeten Verdacht dafür gibt.

Auch der UNO-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD) forderte die Schweiz mehrfach auf, Massnahmen zur Bekämpfung von rassistischem Profiling zu ergreifen (2008, 2014) und beanstandete insbesondere den Mangel einer statistischen Erhebung solcher Vorfälle².

Zudem stellt die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) in ihrem Handbuch für effektivere Polizeiarbeit „Diskriminierendes Ethnic Profiling“, dass „Formulare zu Kontrollen und Durchsuchungen ein sinnvolles praktisches Werkzeug sein können, um Beamte zu ermutigen, Kontrollen fundiert durchzuführen und Offenheit und Vertrauen hinsichtlich der Öffentlichkeit zu fördern“³.

Für PolizistInnen im Dienst sind die Quittungen ausserdem ein Hilfsmittel. Es ist ein effektives Instrument, mit dem die PolizistInnen unterstützt werden, praxisnah und rasch zu reflektieren, ob eine Kontrolle angemessen ist. Ferner ist es ein hilfreiches Instrument für die PolizistInnen, um konstruktiv eigenen Unsicherheiten vor Fehlern zu begegnen. Würde das System zusätzlich mit Intervision ergänzt, wo die PolizistInnen ihre Polizeieinsätze hinsichtlich diskriminierender und anderweitige menschenrechtswidriger Handlungen reflektieren können, ist es ein ideales Instrument zur Unterstützung der PolizistInnen in ihrem herausfordernden Alltag.

Das Ausstellen von Quittungen bei Personenkontrollen soll also dazu führen, dass Personenkontrollen bewusster und nur bei Vorliegen hinreichender Gründe durchgeführt werden,

¹ http://www.ekr.admin.ch/pdf/5_ECRI_Bericht_ueber_die_Schweiz.pdf

² http://www.humanrights.ch/upload/pdf/140312_CERD_C_CHE_CO_7-9_16557_E.pdf

³ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_DE.pdf

sowie dass die Kontrollierten klar über den Grund der Kontrolle informiert werden. Ebenso könnte durch das Ausstellen von Quittungen vermieden werden, dass Betroffene innen kurzer Zeit wiederholt kontrolliert werden.

Liegen bei den Kontrollen ethnische Unverhältnismässigkeiten (d.h. überdurchschnittliche Wahrscheinlichkeit von der Polizei unbegründet kontrolliert zu werden aufgrund der Ethnie) vor, wird das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Fairness und die Legitimität der Polizei und des Strafjustiz-Systems untergraben. PolizistInnen sind jedoch darauf angewiesen, dass die Bevölkerung mit ihr zusammenarbeitet und ihre Arbeit als legitim einstuft.

In England und Wales beispielsweise sind die Polizeibeamten gemäss dem Verhaltenskodex zum „Police and Criminal Evidence Act“ (PACE)⁴ verpflichtet, den angehaltenen Personen Protokolle zu den durchgeführten Kontrollen auszuhändigen. Die Erfassung in England und Wales macht Statistiken und ein Monitoring möglich. Die Erfassungsformulare werden von Vorgesetzten als Management-Tool eingesetzt: so können sie feststellen, wo PolizistInnen möglicherweise ihre Befugnisse nicht richtig anwenden.

Die Erfahrung in England hat gezeigt, dass die Erfassung eine zentrale Voraussetzung ist, um ethnische Unverhältnismässigkeiten identifizieren zu können und die Wirkung von Gegenmassnahmen abschätzen zu können⁵.

Begründung der Dringlichkeit

Der Gemeinderat wird sich im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des kantonalen Polizeigesetzes äussern. Die Frist läuft bis am 23. Dezember 2016. Die eleganteste Lösung wäre, wenn das Quittungssystem in der kantonalen Gesetzgebung verankert würde und nicht von einzelnen Gemeinden im Ressourcenvertrag aufgenommen wird.

Bern, 03. November 2016

Erstunterzeichnende: Christa Ammann, Peter Ammann, Yasemin Cevik, Lena Sorg, Leena Schmitter, Seraina Patzen

Mitunterzeichnende: Luzius Theiler, Daniel Egloff, Melanie Mettler, Claude Grosjean, Daniel Imthurn, Halua Pinto de Magalhães, Fuat Köçer, Nora Krummen, Katharina Altas, Nadja Kehrl-Feldmann, Peter Marbet, Edith Siegenthaler, Michael Sutter, David Stampfli, Marieke Kruit

Bericht des Gemeinderats

Der Gemeinderat hat in seiner Antwort vom 18. Januar 2017 auf die Haltung und die Massnahmen der Kantonspolizei zur Prävention, Abklärung und Bekämpfung von Racial Profiling hingewiesen. Der Vollzug von Personenkontrollen, und damit auch der Entscheid, ein Quittungssystem o.ä. einzuführen, liegt in der Verantwortung und der operativen Zuständigkeit der Kantonspolizei. Die Stadt Bern hat diesbezüglich keine Anordnungsbefugnis. Der Gemeinderat kann daher nicht veranlassen, dass die kantonalen Polizeikorps im Rahmen eines Pilotprojekts ein Quittungs-System bei Personenkontrollen einführen, wie dies in der Motion verlangt wird.

Der Gemeinderat spricht sich gegen jede Form von Diskriminierung aus und setzt verschiedene Massnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung um. Der Gemeinderat hat sich daher auch bereit erklärt, trotz fehlender Anordnungszuständigkeit das Gespräch mit der Kantonspolizei zu suchen, um zu prüfen, ob ein Pilot zu einem System der Datenerhebung (Quittungssystem o.ä.) auf Stadtgebiet durchgeführt oder andere Massnahmen im Hinblick auf die Vermeidung von Racial Profiling ergriffen werden können.

⁴ <https://www.gov.uk/guidance/police-and-criminal-evidence-act-1984-pace-codes-of-practice>

⁵ Siehe Interview mit Rebekah Delsol: <https://www.cilip.de/2013/12/06/stop-and-search-ethnische-unverhaelt-nismaessigkeit-in-grossbritannien/>

Die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE) und die Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) haben gemeinsam mit der Kantonspolizei verschiedene Handlungsfelder und mögliche Massnahmen zur Vermeidung von Racial Profiling diskutiert. Dabei wurde von Seiten der Kantonspolizei bestätigt, dass sie sich entschieden gegen Racial Profiling ausspricht, jedoch ein Quittungssystem ablehnt. Die Kantonspolizei erachtet die klare Vermittlung von Werten und deren Einforderung, die Schulung und Weiterbildung sowie den engen Austausch mit NGO und den verschiedenen Communities als den effektivsten und geeignetsten Weg, damit es zu keinen Einzelfällen von Racial Profiling kommt, respektive solche Fälle umgehend erkannt werden. Der Gemeinderat kann sich in verschiedenen Handlungsfeldern Massnahmen vorstellen. Wie die Kantonspolizei erachtet auch er es als zielführend, Massnahmen in den Handlungsfeldern Schulung und Weiterbildung sowie Dialog mit potentiell von Racial Profiling betroffenen Personen umzusetzen.

Gestützt auf den Austausch mit der Kantonspolizei wurde vereinbart, in den drei Handlungsfeldern Schulung und Weiterbildung, Dialog sowie Zusammensetzung des Polizeikorps/Förderung der Diversität Massnahmen umzusetzen. Das Kompetenzzentrum Integration der Stadt Bern KI ist im Austausch mit der Kantonspolizei und bietet dieser Beratung und Begleitung bei der Umsetzung von Massnahmen in den Handlungsfeldern Aus- und Weiterbildung sowie Zusammensetzung des Polizeikorps/Förderung der Diversität an.

Im Bereich Schulung und Weiterbildung setzt die Kantonspolizei bereits heute Massnahmen um. So wird etwa bereits in der Grundausbildung vermittelt, dass Personenkontrollen ohne besonderen Grund nicht zulässig sind, sondern es immer um die Aufklärung einer Straftat, die Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder den Schutz privater Rechte gehen muss. Weiter wurden die Polizistinnen und Polizisten im vergangenen Jahr in einem halbtägigen Weiterbildungsmodul zur Thematik »Interkulturelle Kompetenz« diesbezüglich geschult. Auch im Handlungsfeld Dialog bemüht sich die Kantonspolizei kontinuierlich und in enger Zusammenarbeit mit weiteren Institutionen, mittels niederschwelliger Massnahmen, um einen Austausch und ein besseres gegenseitiges Verständnis mit den Zielgruppen. So entwickelte die Kantonspolizei gemeinsam mit dem gggfon einen Flyer zur Aufklärung über Rollen, Rechte und Pflichten bei Personenkontrollen und ist aktiv in Dialogprojekten engagiert. Die Kantonspolizei war etwa auch mit einem Stand am afrikanischen Kulturfestival präsent und nahm zur Kontaktpflege am Fussballturnier von Swiss African Forum teil. Um noch mehr Personen zu erreichen, drehte die Kantonspolizei Bern mit der African Mirror Foundation ausserdem drei Präventionsfilme, welche über die sozialen Medien distribuiert wurden. Zu den Filmen gab es im September auch eine Live Diskussionsrunde im African Mirror TV in französischer und englischer Sprache. Es ist das Ziel, durch die Benutzung der Social Media Kanäle an weitere Personenkreise zu gelangen, welche man mit den bisherigen Distributionskanälen nicht erreichen konnte.

Wie die Kantonspolizei erachtet auch der Gemeinderat den direkten Dialog zwischen Kantonspolizei und potentiell Betroffenen sowie NGOs als zielführend. Es wurde daher vereinbart, die bisher vom gggfon (gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus), Swiss African Forum (SAF) und der Kantonspolizei Bern seit dem Jahr 2012 gemeinsam durchgeführten Veranstaltungen Dialog 1 und Dialog 2 als Veranstaltungsreihe in einem Dialog 3 weiterzuführen. Der Dialog 3 hat wie bereits die im Dialog 1 und 2 durchgeführten Foren den Austausch und das Zusammenbringen der beteiligten Parteien im Fokus. Beim Dialog können neben der Sensibilisierung auch einzelne Fälle aufgearbeitet, Hemmungen oder Vorurteile ab- und Vertrauen aufgebaut werden. An der konzeptionellen Entwicklung des Dialog 3 sind neben der Projektgruppe (gggfon, SAF und Kantonspolizei) neu auch die Direktion SUE sowie die Direktion BSS, insbesondere das Kompetenzzentrum Integration (KI), im Sinne eines Begleitgremiums beteiligt. Das KI nimmt bei der Konzeptionierung und Umsetzung eine beratende und unterstützende Funktion ein. Es soll als Multiplikator und Support in der Erreichung der Zielgruppen fungieren und inhaltliche Inputs liefern.

Dem Konzept Dialog 3 liegt bewusst ein niederschwelliger Zugang und informell gehaltener Ansatz zu Grunde. Dadurch erhofft sich die Projektgruppe einen sehr breiten Kreis von potentiell von Racial Profiling betroffenen Personen aus allen Schichten und Altersgruppen zu erreichen. Während der Dauer von zwei Jahren (2019/2020) soll der Dialog 3 von der Projektgruppe unter der Führung des gggfon umgesetzt werden. Vorgesehen sind öffentliche, moderierte Forumsveranstaltungen sowie Runde Tische im enger gehaltenen Rahmen zur Aufarbeitung von Einzelfällen. Zudem sind mehrere separate Kontakte und Austauschtreffen in aufsuchender Form zwischen Kantonspolizei und Betroffenen vorgesehen.

Stärker als in den bisherigen Dialogen 1 & 2 wird der Fokus auf die Erweiterung des Adressatenkreises gelegt, insbesondere auch Jugendliche sollen spezifisch angesprochen werden und es soll ein Austausch mit ihnen stattfinden. Bei der Ansprache potentieller von Racial Profiling betroffener Personen soll das KI eine wichtige Rolle einnehmen und das gggfon kann die Veranstaltungen des KI, namentlich auch die Aktionswoche der Stadt Bern gegen Rassismus als Plattform für die Bekanntmachung von Veranstaltungen im Rahmen des Dialog 3 nutzen.

Es ist auch ein klares Ziel der Projektgruppe, die bestehenden Beschwerdemöglichkeiten von Kantonspolizei und gggfon bei Vorwurf oder Verdacht auf Racial Profiling besser bekannt zu machen, damit diese auch wirklich genutzt werden. Dunkelhäutige Personen sollen ihre Rechte und Pflichten bei Personenkontrollen kennen und wissen, wohin sie sich bei einer Verletzung derselben wenden können.

Eine weitere diskutierte Massnahme, die Einführung von Bodycams bei Polizeieinsätzen, wird aktuell im Rahmen der Motion 2018.SR.000107 behandelt. Der Gemeinderat hat in der Beantwortung derselben darauf hingewiesen, dass die Frage, mit welchen Mitteln die Kantonspolizei Bern ihre Einsätze bewältigt, eine operative Frage ist, welche nicht in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt. Es ist somit Sache der Kantonspolizei Bern und des Regierungsrats, einen allfälligen Pilotversuch zu initiieren. Das Gleiche gilt für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage. Angesichts der Tatsache, dass beim Kanton bereits ein entsprechender Vorstoss hängig ist, erachtet der Gemeinderat eine direkte Intervention zum heutigen Zeitpunkt als wenig sinnvoll. Dagegen spricht auch die Haltung der Kantonspolizei, zuerst die mittelfristigen Erfahrungen der Stadt Zürich abzuwarten.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Gesamtprojektkosten des Dialog 3 werden auf Fr. 36 660.00 veranschlagt. Der Gemeinderat hat einen einmaligen Beitrag an gggfon von Fr. 27 340.00 gesprochen. Die Kantonspolizei leistet insgesamt einen Beitrag im Wert von Fr. 10 000.00 (Fr. 6 000 Eigenleistungen und Fr. 4 000.00 Barbeitrag). gggfon und SAF erbringen Eigenleistungen im Betrag von insgesamt Fr.5 320.00.

Bern, 19. Dezember 2018

Der Gemeinderat