



An den Grossen Rat

18.5381.03

Petitionskommission
Basel, 7. Juli 2020

Kommissionsbeschluss vom 15. Juni 2020

Petition P 390 „Racial Profiling ade! Migrantinnen und Migranten fordern Sensibilisierungsprogramm“

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 5. Dezember 2018 die Petition „Racial Profiling ade! Migrantinnen und Migranten fordern Sensibilisierungsprogramm“ der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Mit Bericht vom 2. April 2019 stellt die Petitionskommission dem Grossen Rat den Antrag, die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem halben Jahr, oder zur gleichzeitigen Stellungnahme mit dem Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend „Racial/Ethnic Profiling bei Polizeikontrollen“ (Geschäfts-Nr. 17.5141.01) zu überweisen. An seiner Sitzung vom 08. Mai 2019 ist der Grosse Rat der Antrag der Petitionskommission gefolgt. Mit dem Schreiben vom 21. August 2019 nahm der Regierungsrat zuhanden der Petitionskommission Stellung.

1. Wortlaut der Petition¹

Mit „Racial“ bzw. „Ethnic Profiling“ werden alle Formen von diskriminierenden Personen- und Fahrzeugkontrollen von Seiten der Polizei, Grenzschutz und ähnlichen Institutionen auf ausschliesslicher Basis einer wahrgenommenen ethnischen oder religiösen „Andersartigkeit“ bezeichnet.

Verschiedene Organisationen, die sich mit Racial Profiling auseinandersetzen (bspw. die „Allianz gegen Racial Profiling“ (nicht staatlich) und die „Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB“ (staatlich) stellen fest: Racial Profiling ist ein gesellschaftliches Phänomen. Racial Profiling tritt entsprechend auch in der Basler Kantonspolizei in einer Menge auf, die nicht mehr als Ansammlung von Einzelercheinungen zu verstehen ist.

Wir glauben nicht, dass die Basler Kantonspolizei per se rassistisch ist. Wir sind aber der Überzeugung, dass Vorkommnisse von Racial Profiling keine unschöne, aber vernachlässigbare Randerscheinung sind, sondern dass das Racial Profiling auf grundlegenden Vorurteilen basiert, die sich innerhalb einer relativ homogenen Gruppe wie der Polizei bilden und verfestigen. Demgegenüber nimmt die Kantonspolizei BS Racial Profiling offenbar nicht als strukturelles Problem wahr. Angehende Polizeibeamte werden während ihrer Ausbildung auf die Gefahr von Vorurteilen

¹ Petition P 390 „Racial Profiling ade! Migrantinnen und Migranten fordern Sensibilisierungsprogramm“, Geschäfts-Nr. 18.5381.01.

zwar hingewiesen, jedoch diesbezüglich während ihrer weiteren Arbeit nicht genügend und nicht regelmässig aufgeklärt.

In Absprache mit dem damaligen Polizeikommandanten Roberto Zalunardo, mit dem Integrationsdelegierten BS und dem damaligen Regierungsrat Jörg Schild sowie in Zusammenarbeit mit der antirassistischen Organisation CRAN entwickelte die Ethnologin Lilo Roost Vischer Kurse zu inter- und transkultureller Sensibilisierung und führte diese 2005 mit der Kantonspolizei durch. Diese Kurse wurden zwar 2008 wiederholt, danach aber nicht mehr weitergeführt.

Für Menschen, die lediglich aufgrund ihrer als „andersartig“ aufgenommenen ethischen oder religiösen Zugehörigkeit polizeilich kontrolliert werden, ist diese Erfahrung ein diskriminierendes Erlebnis: sie fühlen sich ausgestellt, als Mensch zweiter Klasse und zu Unrecht kriminalisiert. Sie schämen sich oftmals für das Erlebte.

Betroffene haben kaum Möglichkeit, sich zu wehren. Ein Protest während der polizeilichen Kontrolle kann Ihnen schnell als strafrechtlich relevanter Widerstand gegen die Polizei ausgelegt werden.

Es gibt verschiedene Anlaufstellen in der Stadt Basel: die Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt und die Beratungsstelle „Stopp Rassismus“. Diese Stellen sind wichtig als Möglichkeit für Betroffene, das Erlebte zu thematisieren und dazu, Fälle zu sammeln und sich ein Bild der Bedeutung des Phänomens machen zu können. Der Handlungsspielraum dieser Stellen ist jedoch begrenzt: Verantwortliche können auf dem Rechtsweg kaum zur Rechenschaft gezogen werden. Zudem sind die Stellen unterdotiert (die Beratungsstelle „Stopp Rassismus“ verfügt über lediglich 35 Stellenprozent für die Bearbeitung der Fälle von 3 Kantonen). Viele Betroffene haben Hemmungen, sich an die entsprechenden Stellen zu wenden, da sie unangenehme Konsequenzen befürchten.

Wir fordern von der Basler Regierung:

- **die Anerkennung von Racial Profiling als übergreifendes Phänomen;**
- **den Ausbau der finanziellen Unterstützung der Anlaufstellen insbesondere der Beschwerdestelle „Stopp Rassismus“;**
- **die Lancierung eines dauerhaften Sensibilisierungs-Programms zur Verminderung von Vorurteilen gegenüber Ethnie, Religion, Herkunft etc. im Allgemeinen und zur Vermeidung von Racial Profiling im Speziellen.**

Dieses Sensibilisierungsprogramm soll auf drei Ebenen geschehen:

- *in der Öffentlichkeit: Zentrale Frage soll sein: Was können Nichtbetroffene tun, wenn sie eine Situation beobachten, von der sie glauben, hier liegt Racial Profiling vor? Was sind ihre Handlungsmöglichkeiten, wenn sie sich oder Beteiligte nicht gefährden, die Situation durch ihre Handlung nicht eskalieren lassen und die Arbeit der Polizei nicht behindern wollen?*
- *bei MigrantInnen: Personengruppen, die potentiell von Racial Profiling betroffen sein können, sollen über Ihre Rechte, über richtiges Verhalten im Ernstfall und über die Möglichkeiten, sich an Anlaufstellen zu wenden, aufgeklärt werden und animiert werden, diese Möglichkeiten auch zu nutzen.*
- *in der Kantonspolizei: Die Beamten sollen in Form von Kursen über mögliche Vorurteile im Umgang mit verschiedenen Ethnien sensibilisiert werden. Die von Lilo Roost Vischer durchgeführten Kurse sollen wieder aufgenommen und aktualisiert werden.*

Wünschenswert ist die moderierte direkte Begegnung zwischen Beamten und von Racial Profiling Betroffenen mit dem Ziel gegenseitige Vorurteile abzubauen.

Wichtig in der Ausgestaltung dieses Sensibilisierungsprogramms ist die enge Zusammenarbeit mit Mitarbeitenden und Leitungspersonen der Polizei.

2. Bericht der Petitionskommission vom 2. April 2019

2.1 Hearing vom 28. Januar 2019

Die Petitionskommission führte am 28. Januar 2019 ein Hearing mit zwei Vertreterinnen und einem Vertreter der Petentschaft sowie dem Ressortleiter Operative Lage und der stellvertretenden Dienstleiterin Recht, beide von der Kantonspolizei Basel, als Vertretende der Verwaltung durch.

Die Petitionskommission stellte fest, dass die Forderungen der Petentschaft einzelnen Punkten des Anzugs Tanja Soland und Konsorten betreffend „Racial/Ethnic Profiling bei Polizeikontrollen“ (Geschäfts-Nr. 17.5141.01) entsprechen. So forderte auch der Anzug die „Sensibilisierung durch Weiterbildung von Mitarbeitenden der Polizei.“ Der Grosse Rat hat den Anzug Tanja Soland dem Regierungsrat für eine Stellungnahme überwiesen, mit Frist vom 7. Juni 2019. Die Kommission setzte sich in ihrer Diskussion hiervon ausgehend mit dem Petitem auseinander und legt im Folgenden ihre Erwägungen dar.

Im Zusammenhang mit dieser Thematik stellten sich sowohl auf Seiten der Polizei, wie auch auf Seiten von Migrantinnen und Migranten diverse Herausforderungen. Im Zusammenhang mit bestimmten Arbeitsfeldern der Polizei (Drogenbekämpfung, Grenzkontrollen, Jugendarbeit) könne Racial Profiling durchaus eine Rolle spielen. Allenfalls haben aber auch Migrantinnen und Migranten in ihren Herkunftsländern negative Erfahrungen mit der Polizei gemacht. Dies könne das Verhältnis zur Polizei allenfalls beeinflussen. So bilde es auch eine integrierende Leistung, der Migrationsbevölkerung ein positives Verhältnis und Verständnis gegenüber der Polizei in der Schweiz näher zu bringen. Dieser Ansicht stimmten auch die Vertretenden der Petentschaft zu und verweisen in diesem Zusammenhang auf das von der Kantonspolizei Bern produzierte Video „Zusammen sicher im Kanton Bern“. Dieses online zugängige Video erklärt, wie eine Personenkontrolle abläuft. Die Petitionskommission erachtet eine solche oder ähnliche Massnahmen als hilfreich, da auf diese Weise auch eine Sensibilisierung jener Personen stattfinden, die solche Kontrollen erleben. Gegenseitiges Verständnis und der Abbau von allfälligen Vorurteilen müssen deshalb wichtige Ziele bilden. Eine Sensibilität gegenüber allfälligen interkulturellen Konflikten und kommunikativen Herausforderungen und eine möglichst bürgernahe Polizeiarbeit erscheinen der Petitionskommission in diesem Sinn wünschenswert. Hierzu gehört aus Sicht der Kommission aber auch ein möglichst niederschwelliger Zugang zu der beim Justiz- und Sicherheitsdepartement angesiedelten Beschwerdestelle. Weiter könnte ein Runder Tisch allenfalls einen gegenseitigen Austausch ermöglichen und das gegenseitige Verständnis verbessern.

Die Kommission wünschte sich einen Überblick über alle bestehenden und geplanten Massnahmen im Zusammenhang mit den Themen „Racial Profiling“ und diskriminierende Personenkontrollen bei der Basler Kantonspolizei. Am Hearing wurden verschiedene Bereiche, bestehende Angebote und geplante Massnahmen sowie Forschungsarbeiten erwähnt. Deshalb erscheint der Petitionskommission im Sinn einer öffentlichen Information eine systematischere Aufführung der bestehenden und geplanten Sensibilisierungsmassnahmen wertvoll. Auch erwähnte die Vertreterin der Kantonspolizei ein Papier, welches von der Arbeitsgruppe diskriminierende Personenkontrolle zu Händen der Basler Polizeileitung ausgearbeitet werde. Die Kommission interessiert sich für die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe sowie für die konkreten Massnahmen, die hieraus entwickelt werden.

Die Petitionskommission beantragte dem Grossen Rat mit 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen, vorliegende Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem halben Jahr, oder zu gleichzeitiger Stellungnahme mit dem Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend „Racial/Ethnic Profiling bei Polizeikontrollen“ (Geschäfts-Nr. 17.5141.01) zu überweisen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 20. August 2019

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 8. Mai 2019 vom Schreiben 18.5381.02 der Petitionskommission Kenntnis genommen und - dem Antrag der Petitionskommission folgend - die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert eines halben Jahres überwiesen. Als Alternative liess die Petitionskommission die Möglichkeit einer gleichzeitigen Stellungnahme mit dem Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend „Racial/Ethnic Profiling bei Polizeikontrollen“ offen.

Unter Berücksichtigung dieser Alternative und mit Blick auf die gleichgelagerten Forderungen der Petentschaft verweist der Regierungsrat auf die ebenfalls in der Regierungssitzung vom 20. August 2019 verabschiedete Beantwortung des Anzugs Tanja Soland und Konsorten. Er ist der Ansicht, dass sowohl die Wünsche der Petitionskommission wie auch die Anliegen der Petentschaft durch die von der Kantonspolizei geplanten Massnahmen abgedeckt werden.

3.1 Stellungnahme des Regierungsrates zum Anzug Tonja Soland und Konsorten „Racial/Ethnic Profiling bei Polizeikontrollen“ vom 20. August 2019

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Juni 2017 den nachstehenden Anzug Tanja Soland und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„ExpertInnen für Rassismusfragen haben am 6. März 2016 eine Stellungnahme zu Racial Profiling veröffentlicht (Racial/Ethnic Profiling Institutioneller Rassismus - kein Einzelfallproblem, Öffentliche Stellungnahme zur institutionellen Verantwortung für diskriminierende Polizeikontrollen, www.researchgate.net), da sie eine stetige polizeiinterne und eine gesellschaftliche Auseinandersetzung für dringend notwendig halten. In der BZ vom 6. Februar 2017 (S. 19) wurde von Seiten Politik und Verwaltung behauptet, Racial Profiling sei kein Problem in Basel.

Als Racial/Ethnic Profiling wird jene polizeiliche Praxis bezeichnet, bei welcher schwarze Menschen sowie Personen, welchen eine spezifische Herkunft oder Religionszugehörigkeit zugeschrieben werden, häufig kontrolliert werden, ohne dass ein objektiver Grund vorliegt, während Menschen, die als westeuropäisch oder vermeintlich unproblematisch eingeordnet werden, diese Erfahrung kaum machen. Die ExpertInnen betonen in ihrer Stellungnahme, dass es wichtig sei, dass dabei nicht der Einzelfall und die einzelnen PolizistInnen im Vordergrund stehen, sondern dass die strukturellen Probleme und angemessene Lösungsansätze innerhalb der Institution Polizei in den Fokus gerückt werden sollen.

Racial Profiling hat negative Folgen. Es ist rechtswidrig und unethisch. Es verstösst gegen die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 der Bundesverfassung. Es beeinträchtigt die kontrollierten Personen, da es erniedrigend ist. Es beeinträchtigt die Polizeiarbeit, da es ineffektiv und ineffizient ist und es verstärkt den gesellschaftlichen Rassismus. Fliessen Racial/Ethnic Profiling in Leumundsberichte ein, beeinträchtigt es die Zukunftschancen der betroffenen Menschen.

Im Kanton Basel-Stadt ist man bezüglich der Gefahr von Racial/Ethnic Profiling nicht untätig geblieben und hat bis zur Eröffnung der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IPH) Sensibilisierungskurse in der Ausbildung durchgeführt. Zudem wurde durch die Zulassung von ausländischen Personen bei der Polizei auch eine bessere Durchmischung des Polizeikorps erreicht. Dennoch muss die Problematik ernst genommen werden und besonders im Hinblick auf die immer grössere Durchmischung der Wohnbevölkerung verhindert werden, dass einzelne Personen nur aufgrund ihres Äusseren häufiger in Polizeikontrollen geraten. Gemäss den Zahlen der Beratungsstellen, sind die meisten von Racial/Ethnic Profiling Betroffenen Schweizerinnen oder Menschen mit Bund C-Bewilligungen.

In Zürich und Bern wurden Vorstösse eingereicht, welche die Abgabe einer Quittung an kontrollierte Personen fordert, auf welcher der Grund und das Ergebnis der Kontrolle sowie die Dienstnummer des Polizisten vermerkt werden soll. Gemäss einem Artikel im TA vom 27. April 2016 (S. 18), analysiert die Stadtpolizei Zürich zurzeit mit einem Schwerpunktprojekt die Personenkontrollen, wofür auch externe Fachleute herbeigezogen werden. Eine solche Analyse oder ein Monito-

ring sollte sich auf die langfristige Überwachung von Dienstanweisungen, Führungsstilen, Kommunikationsformen und Personenkontrollen beziehen. Daher erscheint es sinnvoll, wenn auch Basel-Stadt sich dem Thema intensiver annimmt. Bevor Massnahmen ergriffen werden können, muss Racial/Ethnic Profiling als Problem anerkannt werden und dies scheint gemäss dem BZ-Artikel in Basel-Stadt leider nicht der Fall zu sein.

Daher fordern die Unterzeichneten die Regierung auf, folgende Punkte zu prüfen und dazu zu berichten:

- *Personenkontrollen der Polizei im Rahmen eines Projektes oder eines Monitorings analysieren in Bezug auf Racial/Ethnic Profiling;*
- *die Durchführung eines Pilotprojekts gegen Racial/Ethnic Profiling durch Abgabe von Quit-tungen bei Personenkontrollen;*
- *Sensibilisierung durch Weiterbildung von Mitarbeitenden der Polizei.*

Tanja Soland, Christian von Wartburg, Thomas Gander, Toya Krummenacher, Sebastian Kölliker, Jürg Meyer, Brigitte Hollinger, Michelle Lachenmeier, Tonja Zürcher, Edibe Gölgeci, Otto Schmid, Danielle Kaufmann, Daniel Spirgi, Christian Griss, Katja Christ, Beatriz Greuter, Raphael Fuhrer“

Der Regierungsrat berichtet zu diesem Anzug wie folgt:

3.1.1 Einleitung

3.1.1.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hält fest, dass er jegliches diskriminierende Behördenhandeln innerhalb der kantonalen Verwaltung genauso wie gegenüber der Bevölkerung entschieden ablehnt. Dies gilt nicht nur für die Kantonspolizei, sondern für alle Verwaltungsstellen des Kantons. Der Regierungsrat ist deshalb bestrebt, sowohl präventiv als auch bei konkreten Einzelfällen konsequent gegen jegliche Art von Diskriminierungen vorzugehen. Er ist ausserdem der Ansicht, dass neben der im Anzug erwähnten Diskriminierung aufgrund von ethnischen Merkmalen auch deren andere Erscheinungsformen verhindert bzw. bekämpft werden müssen.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass diese Aufgabe im polizeilichen Aufgabenbereich besonders heikel ist und alle Beteiligten vor hohe Anforderungen stellt. Die Kantonspolizei stellt sich diesen Anforderungen tagtäglich und ist – wie im Folgenden aufgezeigt – auch bereit, die eigenen Prozesse und Handlungsweisen zu hinterfragen und bei Bedarf anzupassen.

3.1.1.2 Begriffsklärung

Von „Racial profiling“ wird gesprochen, wenn eine Person ohne konkrete Verdachtsmomente, zum Beispiel einzig aufgrund der Hautfarbe, von Polizei-, Sicherheits- oder Zollbeamten kontrolliert wird.² Damit sind Anknüpfungen an andere Merkmale wie Herkunft, Geschlecht, soziale Stellung, sexuelle Orientierung oder religiöse Überzeugung nicht umfasst.³ Im Folgenden wird deshalb der weitergehende Begriff „Diskriminierende Personenkontrolle“ verwendet.

Beim – zulässigen – „polizeilichen Profiling“ ist immer ein Verhalten in einem bestimmten Kontext massgebend. Aktuelle Zusammenhänge zwischen der Örtlichkeit, dem Zeitpunkt der Kontrolle, den Personen in der Umgebung, den Erkenntnissen betreffend der Strasse oder dem Quartier, die allgemeine Lage betreffend Einbruchdiebstähle, Gewalt, Sachbeschädigungen oder anderer Delikte, aber auch aktuelle Informationen etwa über serielle Delikte müssen berücksichtigt werden. Weiter massgebend können Signalement, Typ (Nationalität oder Hautfarbe), Habitus und

² Empfehlungen zum Thema Rassismus gegenüber schwarzen Menschen in der Schweiz, Kurzfassung der Studie Anti-Schwarz-Rassismus, Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf, Herausgegeben von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR, Dezember 2017, S. 11.

³ Vgl. die kritische Auseinandersetzung mit dem Begriff „racial profiling“ in Markus H.F. MOHLER, Diskriminierende Personenkontrollen: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Vorgaben – Rechtslage und Praxis, in: Jusletter 6. März 2017, insb. Rz 2, 46.

Erfahrungswissen, Tätowierungen, Alter, unmittelbare Reaktion bei Sichtkontakt, Verhalten bei direktem Kontakt, Sprache etc. sein. Die Nationalität oder die Hautfarbe sind dabei lediglich einzelne Aspekte eines Gesamtbilds, das die Einsatzkräfte in kürzester Zeit erkennen und einschätzen müssen. Ganz grundsätzlich gilt aber auf jeden Fall, dass Personenkontrollen nicht anlassfrei erfolgen dürfen. Kontrollen „ins Blaue hinaus“ oder allein nach Bauchgefühl sind unzulässig.

3.1.1.3 Rechtslage in Basel-Stadt

Die Polizeibehörden sind in ihrem Handeln an die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundsätze gebunden. Neben dem Verfassungsrecht (Legalitätsprinzip, Verhältnismässigkeitsprinzip, Verbot von Diskriminierung) ist die Polizeigesetzgebung massgeblich. Gemäss kantonalem Polizeigesetz dürfen Personenkontrollen im Kanton Basel-Stadt ausschliesslich nach folgenden vier Voraussetzungen durchgeführt werden (§ 34 Abs. 1 PolG):

- im Zuge einer Fahndung;
- zur Abwehr einer Gefahr;
- zur Durchsetzung der Rechtsordnung;
- zum Schutz privater Rechte.

Erfolgt die Personenkontrolle im Interesse der Aufklärung einer Straftat, so sind die Voraussetzungen von Art. 215 Abs. 1 StPO⁴ massgebend, wonach eine Person angehalten werden kann, um

- ihre Identität festzustellen;
- sie kurz zu befragen;
- abzuklären, ob sie eine Straftat begangen hat;
- abzuklären, ob nach ihr oder nach Gegenständen, die sich in ihrem Gewahrsam befinden, gefahndet wird.

Wenn immer möglich, ist der kontrollierten Person der Grund für die Kontrolle anzugeben.

Als eines der wenigen kantonalen Polizeigesetze erwähnt das basel-städtische im Gelübde, das alle Polizeianwärterinnen und -anwärtern gegenüber dem Justiz- und Sicherheitsdirektor ablegen müssen, explizit das Diskriminierungsverbot (§ 22 PolG): „(...) meine Pflichten ohne Ansehen der Person, vorurteilslos und unbestechlich (...) zu erfüllen“.

3.1.2 Situation

3.1.2.1 Objektiv festgestelltes Aufkommen

Gerichte

Die Gerichte in der Schweiz haben sich bisher erst vereinzelt mit dem Thema der diskriminierenden Personenkontrolle auseinandergesetzt. Bis zum heutigen Zeitpunkt ist kein Entscheid bekannt, der eine Personenkontrolle als objektiv diskriminierend und damit rechtswidrig qualifiziert hat. Auch in Basel-Stadt wurde noch nie eine Personenkontrolle durch ein Gericht als diskriminierend beurteilt.

Beschwerdestelle

Die auch für die Kantonspolizei zuständige Beschwerdestelle des Justiz- und Sicherheitsdepartements hatte von 2012 bis heute zwei Fälle zu beurteilen, in denen der Vorwurf der diskriminierenden Personenkontrolle erhoben wurde. Für beide Polizeikontrollen gab es nach Ansicht der Beschwerdestelle aber objektive Gründe.

⁴ Schweizerische Strafprozessordnung, StPO, SR 312.0.

Weitere Statistiken

Weitere Hinweise auf konkrete Vorfälle sind dem Regierungsrat nicht bekannt. Sowohl ihm als auch der Kantonspolizei ist jedoch bewusst, dass daraus nicht abschliessend gefolgert werden darf, dass im Kanton keine diskriminierende Personenkontrollen vorgekommen sind und dass sich niemand im Rahmen einer Personenkontrolle diskriminiert behandelt gefühlt hat.

3.1.2.2 Öffentliche Wahrnehmung und Diskussion

In der (Medien-) Öffentlichkeit und aus der subjektiven Sicht der Betroffenen stellt sich die Situation manchmal anders dar. Der Vorwurf von diskriminierenden Kontrollen wird in den Medien regelmässig laut, Betroffene schildern von aus ihrer Sicht ungerechtfertigten Kontrollen und diskriminierender Behandlung. So äussert sich die „Allianz gegen Rassismus“ regelmässig zum Thema, und die Migrantensession 2018 hat die Petition „Racial Profiling ade! Migrantinnen fordern Sensibilisierungsprogramm“ lanciert. Aus diesen Vorstössen lässt sich schliessen, dass sich Betroffene von Personenkontrollen auch in Basel manchmal diskriminiert fühlen. Auch wenn von der Medienpräsenz dieser Gruppierungen nicht auf die tatsächliche Häufigkeit von Vorfällen geschlossen werden darf, ist anzuerkennen, dass nicht alle Personen, die sich durch eine Personenkontrolle diskriminiert fühlen, dies den Behörden melden oder gar eine Anzeige einreichen. Zum Teil wissen Betroffene nicht, welche Anlaufstellen es hierzu gibt, oder möchten ein finanziell, zeitlich und emotional belastendes Gerichtsverfahren vermeiden.

Dabei ist es notwendig, zwischen der subjektiven Wahrnehmung der Betroffenen und den Absichten und Motiven der kontrollierenden Polizeimitarbeitenden zu unterscheiden. Eine Kontrolle kann subjektiv als diskriminierend wahrgenommen werden, auch wenn objektive Gründe für deren Durchführung bestanden haben. Gleichzeitig darf die Befürchtung, eine Kontrolle könne als diskriminierend wahrgenommen werden, die Polizeikräfte nicht von deren notwendigen Durchführung abhalten. Nicht zuletzt sind auch verschiedene Fälle bekannt, bei denen eine Person bei einer berechtigten Kontrolle durch die Polizei sogleich lautstark „Rassismus“ ins Feld führt, was von Passanten und Medien zuweilen unreflektiert übernommen wird.

Schliesslich ist festzuhalten, dass trotz der sehr geringen Anzahl gemeldeter Fälle sowie der Feststellung, dass viele vermeintliche Diskriminierungen von Missverständnissen her rühren, das Vorkommen von tatsächlich fehlbarem Verhalten von Mitarbeitenden der Kantonspolizei nicht ausgeschlossen werden kann. Ferner ist anzuerkennen, dass auch vermeintliche Diskriminierungen bei den Betroffenen subjektiv dieselben Vertrauensverluste auszulösen vermögen wie tatsächliche.

3.1.3 Vorgehen

3.1.3.1 Bisherige Massnahmen

Die Kantonspolizei Basel-Stadt hat bereits vor einigen Jahren auf den Wandel des Umfelds in Basel hin zu einer multikulturellen Gesellschaft reagiert und Lösungen für die sich in diesem Zusammenhang stellenden Herausforderungen entwickelt. So begann das Basler Polizeikorps bereits vor über 15 Jahren als erstes in der Schweiz, Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung C zu rekrutieren. Das Korps weist deshalb eine vergleichsweise hohe Diversität auf und pflegt eine ausgeprägte Sensibilität im Bereich der Diskriminierung. Auch hat die Kantonspolizei seit 1995 interne Sensibilisierungskurse durchgeführt.

Die Polizeileitung legt Wert auf einen regelmässigen Wissens- und Erfahrungsaustausch mit anderen Behördenstellen, anderen Polizeikorps im In- und Ausland und mit der Bevölkerung. Dieser wird stetig ausgebaut. Auch wird die Polizeiarbeit mittels Qualitäts-, Prozess- und Projektmanagement laufend gestärkt. Unter anderem werden Respekt, Toleranz und Offenheit sowie Fairness als zentrale Werte im polizeilichen Alltag gefördert.

Folgende konkrete Massnahmen sind in den vergangenen Jahren initiiert und umgesetzt worden:

- Erlass einer Dienstvorschrift zur Personenkontrolle im Jahr 2008, wonach anlassfreie Personenkontrollen oder solche ausschliesslich „aus dem Bauch heraus“ unzulässig sind. Die

letzte Revision dieser Dienstvorschrift erfolgte 2016. Voraussetzung für eine korrekte Personenkontrolle ist immer eine gewisse Auffälligkeit hinsichtlich der Person, der Örtlichkeit oder den Umständen.

- Das Community Policing (CP) setzt sich für die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und der Bevölkerung ein und ist bestrebt, das Vertrauen in die Polizei zu stärken. Letzteres ist gerade für Migrantinnen und Migranten, die in ihren Heimatländern teilweise schlechte Erfahrungen mit den Behörden gemacht haben, wichtig. Zu diesem Zweck arbeitet das CP auch mit dem Verein „Migranten helfen Migranten“ zusammen. Das CP war schon mehrmals zu Gast beim Verein und diskutierte mit Migrantinnen und Migranten das Thema „Polizeikontrollen“. Dabei erklärte das Community Policing, wieso Personenkontrollen durchgeführt werden und welche Rechte und Pflichten sowohl die Kontrollierten als auch die Kontrollierenden haben. Zudem wurden die Teilnehmenden eingeladen, Fragen zu stellen und ihre persönlichen Erlebnisse zu schildern. Im Sommer 2018 organisierte der Verein erstmals auch eine grosse Veranstaltung mit der Kantonspolizei und Migrantinnen und Migranten. Im ersten Teil der Veranstaltung wurde durch Mitarbeitende des CP auf der Bühne eine Polizeikontrolle nachgespielt und parallel das polizeiliche Vorgehen erklärt sowie kritisch besprochen. Im zweiten Teil wurde das Publikum in verschiedene Gruppen aufgeteilt, um in Workshops einzelne Fragestellungen gezielt diskutieren zu können. Schliesslich wurden im dritten Teil die Resultate der Workshops im Plenum besprochen.
- Das CP arbeitet seit Längerem auch mit der Stiftung ECAP⁵ und dem Basler Kulturzentrum K5⁶ zusammen. Beide Schulen für Sprach- und Integrationskurse besuchen regelmässig die Polizeiwachen Kannenfeld und Clara. Das CP führt sie durch die Wache und erklärt den Polizeialltag. Im Anschluss besuchen die Mitarbeitenden des CP die Schule. Dort stellen die Migrantinnen und Migranten den Mitarbeitenden der Kantonspolizei ihre vorbereiteten Fragen. Einerseits fördert dies die Sprachkompetenz, andererseits wird so das Vertrauen in die Basler Polizei erhöht.
- Auch der Dienst Prävention trägt zum interkulturellen Verständnis bei. So ist die Jugend- und Präventionspolizei (JPP) zivil schwerpunktmässig im öffentlichen Raum unterwegs und trifft die Jugendlichen an deren Treffpunkten oder Veranstaltungen. Diese aufsuchende polizeiliche Jugendarbeit findet regelmässig an allen Wochentagen – zu Tages- und Nachtzeiten – statt. Die JPP sucht aktiv das Gespräch mit Jugendlichen mit Migrationshintergrund und thematisiert unter anderem Gründe für und den besten Umgang mit Polizeikontrollen. Meist erweisen sich diese Gespräche als gewinnbringend und verständnis-schaffend.
- Die JPP gibt im Empfangs- und Verfahrenszentrum Bässlergut Lektionen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA), um ihnen die geltenden Rechtsvorschriften – also ihre Rechte und Pflichten – näherzubringen. Ein zentrales Thema sind immer auch die Rolle der Polizei und das Verhalten gegenüber den Polizistinnen und Polizisten in der Schweiz. Die Thematik benötigt polizeiseitig viel Einfühlungsvermögen, da die Jugendlichen in ihren Herkunftsländern oft negative Erlebnisse gemacht haben.
- Bei der Überarbeitung des Lehrmittels „Grundausbildung“ des Schweizerischen Polizei-Instituts (SPI) im Jahr 2012 wurden auf Initiative der Kantonspolizei Basel-Stadt die Themen „Polizei und Gesellschaft im Wandel“, „Cop Culture“ und „Interkulturelle Kompetenzen“ in das Lehrmittel und den Lehrplan aufgenommen. Das Kapitel 8 „Angewandte Ethik – Berufsethik“ wurde um das Unterkapitel 8.5: „Die Multikulturelle Gesellschaft erfordert interkulturelle Kompetenz“ ergänzt. Das neue Kapitel 9 „Cop Culture“ erklärt den Wandel der Gesellschaft und die Auswirkungen auf die Polizeiarbeit. Durch die Weiterentwicklung der Grundausbildung und die Vernetzung der Fächer behandeln zehn Lektionen an der Inter-

⁵ „Confederazione Generale Italiana del Lavoro“. Zweck der Stiftung ist die Bildung von Erwachsenen, insbesondere von Migranten und Migrantinnen und von Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit geringer formeller Ausbildung. Vgl. www.ecap.ch.

⁶ Das Basler Kurszentrum für Menschen aus Kontinenten bietet seit 1980 Deutsch- und Integrationskurse an. Vgl. www.k5kurszentrum.ch.

kantonale Polizeischule Hitzkirch direkt oder indirekt das Thema diskriminierende Personenkontrollen.

- An der Fachhochschule Nordwestschweiz entsteht in Zusammenarbeit mit dem SPI und der Kantonspolizei ein CAS/DAS „Öffentliches Gemeinwesen Schwerpunkt Polizeiarbeit“. Im Zentrum stehen unter anderem auch die Themen „Wandel der Polizeiarbeit“, „Interkulturelle Kommunikation“ und „Kulturwandel bei der Polizei“. Der erste Kurs startet im Herbst 2019.

Diese Massnahmen werden laufend weiterentwickelt und angepasst.

3.1.3.2 Neue Massnahmen

Im Dezember 2018 hat die Kantonspolizei Basel-Stadt in Absprache mit dem Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements eine polizeiinterne Arbeitsgruppe „Diskriminierende Personenkontrolle“ zur systematischen Bearbeitung der Thematik und zur Erarbeitung weiterer Massnahmen gebildet. Auf Basis dieser Arbeiten hat die Polizeileitung folgende Neuerungen beschlossen:

- Mit Abschluss der Grundausbildung an der IPH beginnt die erweiterte Grundausbildung bei der Kantonspolizei. Aktuell findet sie beim Ausbildungszug statt und dauert fünf Monate. Aufgrund der Verlängerung der polizeilichen Grundausbildung auf 24 Monate wird der Ausbildungszug durch einen sieben Monate länger dauernden „Lernverband“ abgelöst. Die längere Grundausbildungszeit ermöglicht die verstärkte Behandlung dieser Themen. Nach dem Abschluss der Grundausbildung findet eine Repetition von „Cop Culture“ statt. Im dritten Dienstjahr bei der Kantonspolizei wird anlässlich der Modulkurse (obligatorische Weiterbildung) neu auf Ethik und damit unter anderem auch auf die diskriminierende Personenkontrolle eingegangen.
- Die Teilnahme am SPI-Workshop „Polizei und Gesellschaft im Wandel“ wird für Kadermitarbeitende der Aussendienstmannschaft obligatorisch. Damit sollen die Mitarbeitenden des Kadernach und nach auf den gleichen Wissensstand wie die jungen Mitarbeitenden gebracht werden, welche die Themen bereits von der – verstärkten – Grundausbildung her kennen.
- Die Kantonspolizei wird ab 2020 sogenannte Antidiskriminierungstrainings planen, wie sie namentlich bei Polizeikorps in Deutschland bekannt sind. In sogenannten „Blue Eyed Workshops“ wurden die Teilnehmenden in die Gruppen „Blauäugig“ und „Braunäugig“ eingeteilt und in der Folge systematisch diskriminiert. Mit einem ähnlichen Selbsterfahrungstraining soll den Teilnehmenden des Basler Polizeikorps aufgezeigt werden, wie sich Diskriminierung anfühlt und in welchen Fällen an der Haltung sowie persönlichen Einstellung von Polizistinnen und Polizisten gearbeitet werden muss. Ziel ist es, die Reflexionsbereitschaft der Teilnehmenden zu erhöhen und das Reflexionsvermögen zu stärken.
- Auf Initiative der Kantonspolizei Basel-Stadt beschäftigen sich einige Studierende der Universität Basel im Rahmen eines sogenannten Forschungspraktikums mit Teilaspekten der Wirkung der Polizei auf die Gesellschaft. Eine Gruppe nimmt sich konkret des Themas diskriminierende Personenkontrolle an. Vorläufige Resultate sind 2020 zu erwarten. Diese Resultate bilden eine erste Auslegeordnung und können als Grundlage für weiterführende Forschungsprojekte in Bezug auf die Wirkung der Polizeiarbeit auf die Basler Bevölkerung dienen.

Der Erfolg dieser neuen Massnahmen wird periodisch überprüft.

3.1.4 Verzicht auf Quittungssystem

Die Durchführung des von den Anzugstellenden angeregten Pilotprojekts zur Abgabe von Quittungen nach einer Personenkontrolle erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend. Sie bringt keinen echten Mehrwert und bewirkt einen deutlichen administrativen Mehraufwand. Auch erscheint die Aufbewahrung von Daten aus „erfolglosen“ Personenkontrollen aus persönlichkeitsrechtlicher Sicht problematisch. Das Quittungssystem verfestigt nach Ansicht von Polizeifachleu-

ten überdies den ideologischen Vorwurf, dass die Polizei grundsätzlich diskriminierende Personenkontrollen durchführt oder strukturell diskriminierend wirkt. In Zürich, wo dieses Thema ebenfalls diskutiert worden war, hat die Stadtpolizei bewusst von der Einführung eines Quittierungssystems abgesehen. Auch der Kanton Bern, wo der Gemeinderat der Stadt Bern im Auftrag des Stadtparlaments entsprechende Sondierungsgespräche mit der Berner Kantonspolizei geführt hatte, hat von einer Einführung aus vergleichbarer Begründung abgesehen. Zusätzlich wurde darauf verwiesen, dass dadurch kurze und unauffällige Kontrollen unnötig in die Länge gezogen würden, was nicht im Interesse der kontrollierten Personen ist.

Der Regierungsrat verweist ferner auf die Antwort des Bundesrates auf einen entsprechenden Vorstoss von Nationalrätin Sibel Arslan⁷, wonach er in seinem Zuständigkeitsbereich (also insbesondere bei Personenkontrollen durch das Grenzwachtkorps oder im Auftrag der Bundeskriminalpolizei) kein Quittungssystem einführen will. Als Begründung führt er an, ein solches System sei bürokratisch und die Idee von einem nicht gerechtfertigten Misstrauen geprägt.

3.1.5 Fazit und Antrag

Regierungsrat und Kantonspolizei sind sich der Problematik der diskriminierenden Personenkontrollen bewusst. Dies gilt auch für die mit der Durchführung von Kontrollen betrauten Mitarbeitenden der Kantonspolizei. Die Sensibilisierungsarbeit im Korps und die präventiven Konzepte in diesem Bereich werden nicht nur weitergeführt, sondern verstärkt. Gleichzeitig arbeitet die Kantonspolizei daran, ihre Informationsarbeit in diesem Bereich auszubauen und den Austausch mit potentiell betroffenen Personengruppen zu fördern, um das gegenseitige Verständnis zu verbessern und Missverständnissen vorzubeugen.

Aufgrund dieses Berichts beantragt der Regierungsrat, den Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend Racial/Ethnic Profiling bei Polizeikontrollen abzuschreiben.

4. Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission begrüsst, dass der Regierungsrat präventiv und konsequent gegen diskriminierendes Verhalten innerhalb der kantonalen Verwaltung im Generellen und „Racial Profiling“ bzw. diskriminierende Personenkontrollen bei der Kantonspolizei im Speziellen vorgehen will. Die Kommission hält die Beantwortung der Regierung hinsichtlich der ergriffenen Massnahmen, um „Racial Profiling“ künftig zu vermeiden, respektive zu bekämpfen, für sehr umfassend. Die Kommission ist mit den eingeleiteten Massnahmen grundsätzlich einverstanden und anerkennt, dass Regierungsrat und Kantonspolizei einiges unternehmen, um „Racial Profiling“ bzw. diskriminierenden Personenkontrollen entgegen zu wirken.

Der Petitionskommission erachtet das Vorgehen gegen Diskriminierung und „Racial Profiling“ als sehr wichtig und es ist ihr daher ein Anliegen festzuhalten, dass es unerlässlich ist, die Umsetzung der eingeleiteten Massnahmen und v. a. deren Wirkung weiterhin zu beobachten und wenn notwendig die Massnahmen zu intensivieren. Die Problematik erfordert eine ständige Sensibilisierung und ein konsequentes Vorgehen, welches langfristig aufrechterhalten werden muss, sonst lässt sich das Problem weder nachhaltig noch grundlegend lösen.

⁷ Interpellation 17.3607 Sibel Arslan „Einschätzung des Bundesrates zum Phänomen des Racial Profiling“; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20173601>.

5. Antrag

Die Kommission beschliesst einstimmig, die Petition als erledigt zu erklären.

Im Namen der Petitionskommission

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'T' followed by a horizontal line that extends to the right.

Tonja Zürcher
Kommissionspräsidentin