Winterthur, 20.05.2026
Parl-Nr. 2026.18

An das Stadtparlament

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Winterthur, eingereicht von Stadtparlamentarierin O. Staub (SP)

Am 2. März 2026 reichte der Stadtparlamentarierin Olivia Staub (SP) im Namen der SP-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

«Personenkontrollen sind ein wichtiges Instrument der Polizei zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Gleichzeitig bergen sie das Risiko diskriminierender Praxis, wenn Kontrollen nicht primär auf konkreten, objektiv nachvollziehbaren Gründen beruhen, sondern (auch) an zugeschriebene Merkmale wie Hautfarbe, Herkunft, Religion oder Sprache anknüpfen. Für die demokratische Kontrolle, die Rechtsstaatlichkeit und das Vertrauen in staatliche Institutionen ist Transparenz zentral: nach welchen Grundsätzen Personenkontrollen erfolgen, wie Diskriminierungsrisiken minimiert werden und welche unabhängigen Beschwerdewege Betroffenen offenstehen. Der Stadtrat wird daher ersucht, zu den nachstehenden Punkten Auskunft zu geben.

1. *Nach welchen rechtlichen und fachlichen Grundsätzen führt die Stadtpolizei Winterthur Personenkontrollen durch (inkl. präventive/verdachtsunabhängige Kontrollen, sofern solche stattfinden)? Welche Voraussetzungen müssen konkret gegeben sein, damit eine Personenkontrolle angeordnet bzw. durchgeführt wird?*

2. *Welche internen Leitlinien, Weisungen oder Schulungsunterlagen bestehen bei der Stadtpolizei Winterthur zur Durchführung von Personenkontrollen und zur Vermeidung diskriminierender Kontrollen (Racial Profiling)? Seit wann bestehen diese, und wie wird deren Einhaltung überprüft?*

3. *Erfasst die Stadtpolizei Winterthur statistische Daten zu Personenkontrollen (Anzahl, Ort/Zeit, Anlass/Begründung, Ergebnis wie z.B. Wegweisung/Anzeige/keine Massnahme)? Falls ja: Welche Merkmale werden erfasst, um mögliche Diskriminierungsmuster sichtbar zu machen (z.B. wahrgenommene Zugehörigkeit/«Erscheinungsbild» in irgendeiner Form, Alter, Geschlecht), und wie werden diese Daten ausgewertet und veröffentlicht?*

4. *Falls keine oder keine ausreichenden Statistiken geführt werden: Wie steht der Stadtrat zur Einführung einer systematischen, datenschutzkonformen Erfassung und Auswertung von Personenkontrollen zur Identifikation möglicher diskriminierender Muster? Welche konkreten Schritte, Ressourcen und Zeitpläne sieht der Stadtrat dafür vor?*

5. *Welche Beschwerdemöglichkeiten bestehen heute für Personen, die sich durch eine Personenkontrolle diskriminiert behandelt fühlen?*

6. *Wie stellt der Stadtrat sicher, dass Betroffene von mutmasslichem Racial Profiling eine wirksame, niederschwellige und unabhängige Beschwerdemöglichkeit haben (inkl. Information über Rechte, Schutz vor Repressalien, Verfahrensdauer, Transparenz der Ergebnisse)? Falls eine solche unabhängige Stelle nicht existiert: Welche Massnahmen prüft der Stadtrat zur Einführung bzw. Stärkung unabhängiger Beschwerdewege?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Stadtpolizei Winterthur nimmt ihre Verpflichtung zur diskriminierungsfreien und rechtsstaatlichen Polizeiarbeit ernst. Das Bewusstsein für Diskriminierungsrisiken – insbesondere im Zusammenhang mit Personenkontrollen – wird aktiv gefördert und ist integraler Bestandteil von Ausbildung, Führung und täglicher Praxis. Die Themen Diskriminierung und Racial Profiling sind

fester Bestandteil der Grundausbildung an der Zürcher Polizeischule sowie der internen und externen Weiterbildung. Ergänzend dazu wurden die internen Regelwerke zur Durchführung von Personenkontrollen vor Kurzem überarbeitet, um willkürlichen und diskriminierenden Kontrollen wirksam entgegenzuwirken.

Trotz aller Bemühungen lässt sich nicht vollständig ausschliessen, dass Mitarbeitende in einzelnen Situationen unbewusst diskriminierend handeln. Die Stadtpolizei Winterthur begegnet diesem Risiko mit einer Kultur der kritischen Selbstreflexion und der Bereitschaft zur kontinuierlichen Verbesserung.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Nach welchen rechtlichen und fachlichen Grundsätzen führt die Stadtpolizei Winterthur Personenkontrollen durch (inkl. präventive/verdachtsunabhängige Kontrollen, sofern solche stattfinden)? Welche Voraussetzungen müssen konkret gegeben sein, damit eine Personenkontrolle angeordnet bzw. durchgeführt wird?»

Personenkontrollen erfolgen gestützt auf § 21 des Polizeigesetzes (PolG, LS 550.1) sowie Art. 215 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0). Sie dienen der Erfüllung der polizeilichen Aufgaben, namentlich der Gefahrenabwehr, der Verhinderung, Erkennung und Aufklärung von Straftaten sowie der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (§ 4 und § 21 PolG).

Fachlich richtet sich die Durchführung nach den Grundsätzen der Notwendigkeit, Geeignetheit und Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV, SR 101]; Art. 8 Abs. 2 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK, SR 0.101]). Personenkontrollen dürfen nicht willkürlich oder diskriminierend erfolgen; insbesondere sind Kontrollen, die ausschliesslich auf äusseren Merkmalen beruhen (sog. Racial/Ethnic Profiling), unzulässig (Art. 8 Abs. 2 BV; Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK; EGMR-Urteil «Wa Baile gegen die Schweiz» vom 20.02.2024).

Eine Personenkontrolle setzt eine konkrete, sachlich begründbare Ursache voraus und darf nicht gänzlich anlassfrei durchgeführt werden. Sie kann sich insbesondere ergeben aus:

- Ausschreibungen oder Fahndungen;
- der aktuellen polizeilichen Lage oder Bedrohung;
- einer konkreten Situation (z.B. Hotspots, Ereignisse);
- dem Verhalten oder der Erscheinung einer Person, soweit dieses in einem sachlichen Bezug zu einer Gefahr oder Straftat steht;
- der Aufenthalt am bzw. in der Nähe des Tatorts bzw. Ereignisorts zur Tatzeit oder kurze Zeit später;
- objektiven polizeilichen Erfahrungswerten.

Der Grund der Personenkontrolle muss der kontrollierten Person nach Möglichkeit zu Beginn der Kontrolle, spätestens jedoch mit deren Beendigung, bekannt gegeben werden. Aus taktischen Gründen kann ausnahmsweise davon abgesehen werden, namentlich wenn der Zweck der Massnahme ansonsten vereitelt würde.

Wenn es bei den Personenkontrollen um die Aufklärung einer Straftat geht, untersteht die Polizei der Aufsicht und den Weisungen der Staatsanwaltschaft (Art. 15 Abs. 2 StPO). So finden sich in den Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren (WOSTA, Stand 10.09.2025)

beispielsweise in Ziffer 11.3 «Polizeiliche Anhaltung» verbindliche Handlungsanweisungen an die Polizei, die Bezug nehmen auf die gesetzlichen Regelungen in der Strafprozessordnung zu «Polizeiliche Anhaltung» (Art. 215 StPO).

Kontrollen können auch präventiv erfolgen, insbesondere zur Gefahrenabwehr oder zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Ein konkreter Tatverdacht im strafprozessualen Sinn ist hierfür nicht erforderlich; dennoch sind auch solche Kontrollen nicht anlassfrei zulässig, sondern bedürfen stets einer nachvollziehbaren und objektiv begründbaren Grundlage (BGE 136 I 87 E. 3.2 ff.; BGer Urteil 7B_258/2022 vom 18.01.2024 E. 2.1.1).

Die Kontrolle ist verhältnismässig, respektvoll und zeitlich möglichst kurz durchzuführen und zu beenden, sobald sich der Anlass als unbegründet erweist (Art. 5 Abs. 2 BV; Art. 36 Abs. 3 BV; § 21 Abs. 1 PolG).

Zur Frage 2:

«Welche internen Leitlinien, Weisungen oder Schulungsunterlagen bestehen bei der Stadtpolizei Winterthur zur Durchführung von Personenkontrollen und zur Vermeidung diskriminierender Kontrollen (Racial Profiling)? Seit wann bestehen diese, und wie wird deren Einhaltung überprüft?»

Die internen Vorgaben der Stadtpolizei Winterthur zur Durchführung von Personenkontrollen richten sich nach den unter Frage 1 aufgeführten gesetzlichen Grundlagen: Personenkontrollen müssen auf einer sachlichen Grundlage beruhen und sind unter Beachtung der Grundsätze der Verhältnismässigkeit sowie der Gleichbehandlung durchzuführen. Insbesondere dürfen sie weder willkürlich noch diskriminierend erfolgen; Kontrollen ausschliesslich aufgrund äusserer Merkmale (sog. Racial/Ethnic Profiling) sind unzulässig.

Die Vorgaben werden im Rahmen der Aus- und Weiterbildung (wie z.B. Grundausbildung an der Zürcher Polizeischule [ZHPS], Lehrmittel des Schweizerischen Polizeiinstitutes [SPI] - Community Policing, im Lehrgang Führung im Polizeieinsatz [CAS FIP] oder weiteren SPI-Kursen wie z.B. ASPECT-Verhaltenserkennung) sowie durch interne Instruktionen vermittelt.

Das Thema Racial Profiling wurde zudem 2025 in einem Kaderrapport ausführlich behandelt. Zur interkulturellen Sensibilisierung und für ein besseres gegenseitiges Verständnis finden zudem Austausche mit anderen (Glaubens-)Gemeinschaften statt. Beispielsweise besuchte das Kader der Stadtpolizei 2025 zu diesen Zwecken eine Moschee.

Die Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben erfolgt im Rahmen der bestehenden Führungs- und Aufsichtsstrukturen, namentlich durch vorgesetzte Stellen sowie über das Beschwerdemanagement. Hinweise auf mögliches Fehlverhalten werden geprüft und entsprechend behandelt.

Zur Frage 3:

«Erfasst die Stadtpolizei Winterthur statistische Daten zu Personenkontrollen (Anzahl, Ort/Zeit, Anlass/Begründung, Ergebnis wie z.B. Wegweisung/Anzeige/keine Massnahme)? Falls ja: Welche Merkmale werden erfasst, um mögliche Diskriminierungsmuster sichtbar zu machen (z.B. wahrgenommene Zugehörigkeit/«Erscheinungsbild» in irgendeiner Form, Alter, Geschlecht), und wie werden diese Daten ausgewertet und veröffentlicht?»

Eine systematische Erfassung von Personenkontrollen findet grundsätzlich nicht statt. Das Polizeigesetz verpflichtet die Polizei zwar zu einer angemessenen Dokumentation ihres Handelns (§ 12 PolG), schreibt aber keine systematische statistische Erfassung aller Personenkontrollen vor.

Eine systematische Erfassung mit Merkmalen wie «wahrgenommenes Erscheinungsbild», Herkunft oder Ethnie, um Diskriminierungsmuster festzustellen, würde besonders schützenswerte

Personendaten im Sinne des IDG (§ 3 lit. c IDG, LS 170.4) betreffen. Deren Bearbeitung wäre nur zulässig, wenn dafür eine ausreichende gesetzliche Grundlage besteht.

Führen Kontrollen zu weitergehenden Massnahmen, wie etwa einer vorläufigen Festnahme oder einer Einvernahme, werden die nach der Strafprozessordnung erforderlichen Protokolle und Akten erstellt.

Im Strassenverkehr richtet sich die Kontrolltätigkeit nach dem Strassenverkehrsgesetz (SVG, SR 741.01) sowie den dazugehörigen Verordnungen. Auch in diesem Bereich werden in der Regel keine systematischen Daten zu Personenkontrollen erhoben. Werden Widerhandlungen festgestellt, erfolgt die Dokumentation gemäss Vorgaben der Strafprozessordnung.

Zur Frage 4:

«Falls keine oder keine ausreichenden Statistiken geführt werden: Wie steht der Stadtrat zur Einführung einer systematischen, datenschutzkonformen Erfassung und Auswertung von Personenkontrollen zur Identifikation möglicher diskriminierender Muster? Welche konkreten Schritte, Ressourcen und Zeitpläne sieht der Stadtrat dafür vor?»

Eine systematische Erfassung und Auswertung von Personenkontrollen zur Identifikation möglicher diskriminierender Muster wird wie unter Frage 3 ausgeführt aus datenschutzrechtlichen Gründen abgelehnt. Zudem würden sich methodische Probleme stellen: Kontrolldaten ohne Vergleichsgrössen wie etwa der tatsächlichen Präsenz und Anzahl bestimmter Personengruppen an kontrollierten Orten und Zeiten sind statistisch wenig aussagekräftig. Das Risiko von Fehlinterpretationen wäre erheblich. Entsprechend wird bezweifelt, dass mit einer entsprechenden Datenerfassung das Ziel der Versachlichung erreicht werden könnte.

Die datenschutzkonforme reine Erfassung von Personenkontrollen ohne Merkmale wie «wahrgenommenes Erscheinungsbild», Herkunft oder Ethnie erscheint wiederum nicht zweckmässig. Dies führt nur zu zusätzlichem administrativem Aufwand, ohne einen Mehrwert zu generieren.

Die unter Frage 2 aufgeführten internen Vorgaben, die Aus- und Weiterbildungen und die Kontroll- und Aufsichtsstrukturen stellen nichtdiskriminierende rechtskonforme Personenkontrollen so weit wie möglich sicher.

Wie unter Frage 5 ausgeführt bestehen mit der Ombudsstelle, dem internen Beschwerdemanagement und den ordentlichen Verfahren zudem bereits heute aufeinander abgestimmte Kontrollmechanismen und Rechtsmittelwege.

Zur Frage 5:

«Welche Beschwerdemöglichkeiten bestehen heute für Personen, die sich durch eine Personenkontrolle diskriminiert behandelt fühlen?»

Für Betroffene, die sich von Stellen der Stadtverwaltung diskriminierend behandelt fühlen, bietet die Stadt Winterthur mit der städtischen Ombudsstelle ein niederschwelliges Angebot. Die Aufgabe der Ombudsstelle ist es, zwischen Verwaltung und Bevölkerung zu vermitteln – auch in Fällen, welche die Stadtpolizei betreffen. Sie überprüft in Absprache mit den Ratsuchenden unter anderem die Rechtslage und klärt bei der betroffenen Amtsstelle ab, ob diese rechtmässig gehandelt hat. Die Ombudsstelle untersteht der Schweigepflicht und Betroffene können sich an diese auch anonym wenden.

Erreichen Beschwerden direkt die Stadtpolizei, klärt diese gemäss Beschwerdemanagement die Umstände jeweils sorgfältig ab. Wo angebracht, werden Massnahmen zur Verbesserung oder

Sensibilisierung ergriffen. Bei Strafanzeigen gegen Mitarbeitende wird die Ermittlung zudem konsequent an die Kantonspolizei Zürich als externe Stelle übergeben.

Betreffend Verfügungen (Anordnungen), welche die Stadtpolizei aufgrund von Beschwerden erlässt, kann beim Stadtrat eine sogenannte Neubeurteilung i.S. von §§ 170 f. des Gemeindegesetzeses (GG, LS 131.1) und Art. 35 ff. der Geschäftsordnung des Stadtrats (GeschO SR, SRS 1.3-1) verlangt werden. Mit Bezug auf Personenkontrollen können betroffene Personen gestützt auf § 10c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) den Erlass einer Verfügung (Anordnung) durch die Stadtpolizei verlangen. Mit dem Erlass dieser Verfügung steht ihnen der vollständige verwaltungsrechtliche Instanzenzug offen. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass polizeiliches Handeln auf Verlangen einer betroffenen Person von einem unabhängigen Gericht überprüft werden kann.

Zur Frage 6:

«Wie stellt der Stadtrat sicher, dass Betroffene von mutmasslichem Racial Profiling eine wirksame, niederschwellige und unabhängige Beschwerdemöglichkeit haben (inkl. Information über Rechte, Schutz vor Repressalien, Verfahrensdauer, Transparenz der Ergebnisse)? Falls eine solche unabhängige Stelle nicht existiert: Welche Massnahmen prüft der Stadtrat zur Einführung bzw. Stärkung unabhängiger Beschwerdewege?»

Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon