2024.SR.0047

Postulat Raffael Joggi (AL): EGMR Urteil zu Racial Profiling: Was sind die Auswirkungen für die Stadt Bern?; Prüfungsbericht

Prüfauftrag
Dem Gemeinderat wird folgender Prüfauftrag erteilt:
Es sei zu prüfen, welche Massnahmen der Gemeinderat zur Umsetzung des Urteils des EGMR Wa Baile gg. Schweiz gegen Racial Profiling treffen muss.

Begründung
In seinem Urteil[1] vom 20.02.2024 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Schweiz wegen Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe während einer Polizeikontrolle verurteilt.[2] Das Urteil fordert klare, messbare Massnahmen, wie beispielsweise ein Quittungssystem, mit dem alle Personenkontrollen begründet, dokumentiert und statistisch ausgewertet werden können. Im Zusammenhang mit Racial Profiling ist dieses Urteil ein Präzedenzfall und muss somit als wegweisend betrachtet werden. Aufgrund der Bindungswirkung der Urteile des EGMR sind die Behörden, darunter namentlich die Polizei, und die Rechtsprechung verpflichtet, das Urteil umzusetzen und Racial Profiling in Zukunft zu verhindern. Da in vielen Bereichen der kommunalen Verwaltung, insbesondere auch bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben, die Gefahr besteht, dass es zu Racial Profiling kommt, ist der Gemeinderat in der Verantwortung Massnahmen und allenfalls rechtliche Grundlagen zu erlassen, um die durch den EGMR gerügte Praxis in der Stadt Bern zu ändern und damit das Urteil auf dem Gemeindegebiet rechtlich wie praktisch umzusetzen. Insbesondere sind dabei auch diejenigen polizeilichen Aufgaben, welche an den Kanton übertragen wurden, im Lichte des EGMR-Urteils kritisch zu prüfen und wo immer möglich in dem durch den Gemeinderat gesetzten Anforderungsrahmen für die Tätigkeit der Kantonspolizei auf Stadtboden anzupassen.

Bern, 29. Februar 2024
Erstunterzeichnende: Raffael Joggi
Mitunterzeichnende: David Böhner, Muriel Graf, Matteo Micieli

Bericht des Gemeinderats

Das Thema Racial Profiling wird vom Gemeinderat und der Kantonspolizei aktiv begleitet und laufend bearbeitet. Die Prävention, Verhinderung und Bekämpfung der strafbaren Diskriminierung stellt eine Daueraufgabe dar, welche diverse Behörden von Legislative, Exekutive und Justiz sowie auch die Gesamtgesellschaft angehen. Auch der Stadtrat von Bern hat dem Thema in den vergangenen Jahren grosses Gewicht beigemessen. In regelmässigen Berichten konnten Gemeinderat und Kantonspolizei ihre Haltung und Massnahmen mehrere Male pro Jahr gegenüber dem Stadtrat darlegen. Es wird deshalb darauf verzichtet, diese regelmässige Berichterstattung an dieser Stelle im Einzelnen zu wiederholen. Im Sinne einer Referenz geben eine gute Übersicht über die Jahre 2023 – 2025 der Bericht des Gemeinderats vom 22. Mai 2024 mit Bericht der Kantonspolizei vom

[1] Wa Baile gg. die Schweiz, **Nr.** 43868/18 und 25883/21, Urteil vom 20. Februar 2024, verfügbar unter: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-231080.

[2] https://www.derbund.ch/racial-profiling-fall-europaeischer-gerichtshof-verurteilt-schweiz-508341682618

19. April 2024, der Bericht des Gemeinderats vom 21. Mai 2025 mit Bericht der Kantonspolizei vom 4. März 2025 sowie der Bericht des Gemeinderats vom 5. November 2025 mit Bericht der Kantonspolizei vom 8. August 2025. Weil im vorliegenden Postulat das Quittungssystem erneut thematisiert wird, sei auf die Antwort des Gemeinderats vom 18. Januar 2017 sowie den Begründungsbericht vom 19. Dezember 2018 zu einer interfraktionellen Motion verwiesen.

Der Gemeinderat wird dem Stadtrat – auch unabhängig von parlamentarischen Vorstössen – jährlich über wichtige Aktivitäten und Massnahmen im Projekt Dialog berichten und den direkten Austausch zum Thema mit den Stadtratsfraktionen pflegen. Ein erster solcher Austausch hat am 20. November 2025 bereits stattgefunden.

Die im vorliegenden Postulat angesprochenen Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) wurden vom Gemeinderat und der Kantonspolizei geprüft. Es kann dazu Folgendes festgehalten werden:

Das EGMR-Urteil hat für die Behörden der Stadt Bern keine direkten Auswirkungen. Das Urteil ist primär eine Mahnung an die Justiz der Schweiz, dass sie sich auch materiell mit Diskriminierungsvorwürfen befassen muss. Auf Ebene der Kantonspolizei wurde festgestellt, dass die Dienstanweisungen mit diesem Urteil konform sind. Der Entscheid werde in die Aus- und Weiterbildung einfliessen. Die Auswirkungen des Urteils wurden auch vom Regierungsrat des Kantons Bern geprüft und in einer Bericht vom 4. September 2024 dargelegt. Ebenso befasste sich die Justiz (Staatsanwaltschaft und Gerichtsbehörden) im Kanton Bern mit dem Urteil und legte dies in ihrem Bericht vom 13. Juni 2024 dar. Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, dass auch auf Ebene des Kantons Bern kein unmittelbarer Handlungsbedarf ausgemacht wird.

Auch wenn sich gestützt auf diese Prüfungen kein unmittelbarer Handlungsbedarf auf der Organisationsebene der Behörden ergibt, hält der Gemeinderat dennoch fest, dass das Urteil des EGMR vom 20. Februar 2024 eine verbindliche Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) darstellt und insbesondere die staatlichen Verpflichtungen gemäss Artikel 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) in Verbindung mit Artikel 8 EMRK (Schutz des Privat- und Familienlebens) sowie gemäss 13 EMRK (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf) konkretisiert. Im Rahmen ihrer rechtlichen und administrativen Zuständigkeiten ist das Urteil deshalb auf sämtlichen Staatsebenen zu berücksichtigen. Primär verbessert das Urteil den Rechtsschutz von Betroffenen, dies angefangen von einer Personenkontrolle durch die Polizei bis zur gerichtlichen Überprüfung dergleichen. Bei Personenkontrollen müssen im Streitfall bewiesen werden, dass die Kontrolle nicht auf Hautfarbe, Ethnie oder anderen geschützten Merkmalen beruht. Und in Justizverfahren muss der Staat belegen, dass objektive Gründe für eine Personenkontrolle vorlagen, wenn eine betroffene Person glaubhaft eine Diskriminierung behauptet. Auch wenn Personenkontrollen der Polizei in deren ausschliesslichen operativen Zuständigkeitsbereich liegen, wird der Gemeinderat das EGMR-Urteil bei der Ausgestaltung städtischer Rahmenbedingungen mitberücksichtigen, etwa dort, wo die Stadt Vorgaben formuliert, Meldestrukturen betreibt oder im Rahmen der Zusammenarbeit Einfluss auf die Polizeiarbeit nimmt.

Diese Stärkung des Grundrechtsschutzes ergibt sich somit primär einmal aus der Klärung der prozeduralen Schutzpflichten. Die staatlichen Behörden müssen wirksam untersuchen, ob eine polizeiliche Kontrolle rassistisch motiviert sein könnte. Dabei ist regelmässig eine Beweislastumkehr oder zumindest eine Beweislastverschiebung notwendig: Wenn eine betroffene Person prima facie Diskriminierung glaubhaft macht, muss der Staat darlegen, dass die Kontrolle auf objektiven Kriterien beruhte. Die schweizerischen Gerichte haben diese Anforderungen im fraglichen Fall aus Zürich nicht erfüllt. Der EGMR analysierte die schweizerischen Verfahren: Das Zürcher Bezirks- und das Obergericht konzentrierten sich auf die Frage der Busse. Sie lehnten eine vertiefte Prüfung der Diskriminierung ab und stuften die Polizeiaussage («verdächtiges Verhalten») ohne kritische Wür-

digung als glaubhaft ein. Es gab keine Auseinandersetzung mit dem Diskriminierungskontext, obwohl dies vom Beschwerdeführer ausdrücklich gerügt wurde. Die Schweiz hat gemäss EGMR weder eine ausreichend effektive Untersuchung noch eine Umkehr/Verlagerung der Beweislast vorgenommen. Die Zürcher Polizei konnte ihre subjektive Interpretation ohne vertiefte Prüfung als objektiven Grund anführen. Die schweizerischen Gerichte akzeptierten dies, ohne alternative Hypothesen (z.B. rassistische Motivation) zu prüfen. Der Beschwerdeführer hatte keinen effektiven innerstaatlichen Weg, um eine Diskriminierung prüfen zu lassen. Der Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf fehlte, weil die Strafinstanzen nur die Busse prüften, nicht aber die Diskriminierung. Das Bundesgericht hat die Beschwerde aus rein formellen Gründen abgewiesen. Die Schweiz verletzte damit Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die durch das EGMR-Urteil klargestellte Beweislastverschiebung und die Stärkung des Rechtsschutzes wird massgebend von einer nachvollziehbaren Begründung und Dokumentation von Personenkontrollen abhängen.

Das Urteil des EGMR stellt neben der verfahrensrechtlichen Klärung auch ein Grundsatzentscheid dar, welches die Staaten zu materiellrechtlichen Prüfungen verpflichtet. Es handelt sich somit um ein Grundsatzurteil zur Pflicht, Racial Profiling effektiv inhaltlich und beweisrechtlich korrekt zu untersuchen.

Der Gemeinderat betont abschliessend, dass auch ausserhalb formeller Justizverfahren Diskriminierungsvorwürfe ernst zu nehmen sind. Im Rahmen seines Projekts Dialog verfolgt der Gemeinderat zusammen mit der Kantonspolizei und gggfon diesen niederschwelligen Ansatz, Meldungen von möglichen Diskriminierungen nachzugehen. Dem Gemeinderat ist bewusst, dass diesen dialogischen Angeboten lediglich eine ergänzende Funktion zu den rechtsstaatlich vorgesehenen Beschwerde- und Prüfmechanismen zukommt und deren Wirkungen begrenzt sind. Der Gemeinderat ist dennoch bestrebt, sowohl innerhalb des Projekts Dialog als auch darüberhinausgehend weiterhin laufend Handlungsfelder zu prüfen, die im Rahmen der Zuständigkeit der Stadt Bern bearbeitet werden können.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Keine unmittelbaren Folgen aus der Fragestellung des Postulats. Sollten Massnahmen aufgrund von Handlungsfeldern auf Ebene der Stadt Bern solche Folgen haben, werden diese dem zuständigen Organ zum Entscheid beantragt.

Bern, 4. März 2026

Der Gemeinderat