

Luzern, 3. September 2024

**ANTWORT AUF ANFRAGE****A 175**

Nummer: A 175  
Protokoll-Nr.: 951  
Eröffnet: 18.03.2024 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

**Anfrage Meier Anja und Mit. über die Sensibilisierung und die Bekämpfung von Racial Profiling im Kanton Luzern**

Zu Frage 1: Welche grundsätzlichen Konsequenzen zieht die Regierung aus dem wegweisenden EGMR-Urteil bezüglich Racial Profiling für die Luzerner Polizei-, Strafverfolgungs- und Justizbehörden?

Unser Rat ist sich seiner Verantwortung in Bezug auf die Rechtsgleichheit sowie die korrekte, gesetzeskonforme und verhältnismässige Ausübung des Polizeidienstes, der Strafverfolgungs- und Justizbehörden bewusst und nimmt das Thema Racial Profiling sehr ernst. Die Verhinderung von Racial Profiling hat sowohl in der Polizeigrundausbildung als auch in der korpsinternen sowie der externen polizeilichen Weiterbildung einen hohen Stellenwert. Die erwähnten Ausbildungen sensibilisieren unter anderem darauf, dass Menschen andere Menschen unbewusst und durch erlernte gesellschaftlich Muster kategorisieren oder bewerten. Eine solche Kategorie kann die äussere Erscheinung – beispielsweise die Hautfarbe – sein und auch gruppenbezogene Zuschreibungen enthalten. Diese und andere Merkmale können Menschen zu vorschnellen oder gar diskriminierenden Urteilen verleiten. Die erwähnten Schulungen sensibilisieren die Teilnehmenden auf diese unbewussten Beurteilungen und Muster und wirken damit präventiv. Auch die Mitarbeitenden der Strafverfolgungs- und Justizbehörden werden auf Racial Profiling sensibilisiert. Die Aus- und Weiterbildungen aller drei Behörden berücksichtigen selbstverständlich auch die aktuelle Rechtsprechung wie beispielsweise das angesprochene Urteil des EGMR. Die etablierten und bewährten Schulungen werden periodisch an die aktuellste Rechtsprechung und die neusten Erkenntnisse aus der Wissenschaft angepasst.

Zu Frage 2: Der EGMR sieht in seinem Leiturteil insbesondere gesetzgebende Behörden in der Verantwortung, da fehlende gesetzliche Vorschriften zu Racial Profiling und damit zu diskriminierenden Identitätskontrollen führen können. Inwiefern beabsichtigt die Regierung, die gesetzliche Grundlagen dahingehend anzupassen, dass Personenkontrollen nur bei begründetem Tatverdacht erlaubt sind, ohne dass ethnische Kriterien eine Rolle spielen?

Der Fokus des EGMR-Urteils liegt nicht primär auf den gesetzgebenden Behörden, sondern auf den Polizei- und den Justizbehörden. Die gesetzgebenden Behörden sind aber gleichwohl vom Urteil betroffen. Im Kanton Luzern gibt es bereits ausreichende gesetzliche Vorschriften. Verschiedene Bestimmungen sind auf polizeiliche Personenkontrollen anwendbar und verhindern Racial Profiling.

Es wird zwischen polizeilichen Kontrollen im Rahmen von Strafverfahren und präventiver Polizeiarbeit unterschieden. Die relevanten Bestimmungen finden sich in der Schweizerischen Strafprozessordnung ([StPO; SR 312.0](#)) und im Gesetz über die Luzerner Polizei ([PolG; SRL Nr. 350](#)). Artikel [215 StPO](#) regelt, dass die Polizei im Interesse der Aufklärung einer Straftat eine Person anhalten, befragen und ihre Identität feststellen kann.

Für präventive Personenkontrollen legt [§ 9 PolG](#) fest, wann eine Kontrolle durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist, etwa bei Fahndung, Gefahrenabwehr oder Durchsetzung der Rechtsordnung. Die Kontrolle muss verhältnismässig sein und darf nicht gegen andere rechtliche Bestimmungen, wie das Diskriminierungsverbot nach Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung ([BV; SR 101](#)), verstossen.

Unser Rat hält diese bestehenden gesetzlichen Grundlagen für ausreichend, um diskriminierende Personenkontrollen zu vermeiden.

Zu Frage 3: Welche spezifischen Trainingsmodule gibt es in der polizeilichen Aus- und Weiterbildung zu den zulässigen Verdachtsmomenten für Personenkontrollen im öffentlichen Raum? Wie wird sichergestellt, dass diese Ausbildung sachliche und objektive Merkmale für Verdachtsmomente hervorhebt und somit die Anwendung von unzulässigen Kriterien wie Hautfarbe oder Ethnie verhindert?

Im Leitbild der Luzerner Polizei sind die «rechtsgleiche, konsequente und verhältnismässige Anwendung der Gesetze» und der «korrekte Umgang mit den Anspruchsgruppen» festgehalten. Bereits bei der Rekrutierung wird darauf geachtet, dass nur Personen mit entsprechender Werthaltung und hoher Integrität eingestellt werden.

Die Thematik Racial Profiling wird bei Polizeiasspirantinnen und –asspiranten bereits während der Ausbildung intensiv behandelt. Die angehenden Polizistinnen und Polizisten lernen, dass das Diskriminierungsverbot in [Artikel 8 Absatz 2 BV](#) geregelt ist und Racial Profiling darunterfällt. Ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten stehen regelmässig themenbezogene Weiterbildungen zu interkulturellen Kompetenzen, Diskriminierung und Kommunikation zur Verfügung. Diese finden teilweise in Zusammenarbeit mit FABIA, dem Kompetenzzentrum für Migration, statt. Kaderrapporte beinhalten ebenfalls regelmässig entsprechende Themen.

Seit 2020 verfügt die Luzerner Polizei ausserdem über die Fachstelle «Brückenbauer». Diese steht aktiv mit Gemeinschaften und Menschen aus verschiedenen Kulturkreisen in Kontakt und fördert den regelmässigen Austausch und das gegenseitige Vertrauen mit Schlüsselpersonen. Der Brückenbauer unterstützt die Mitarbeitenden der Luzerner Polizei bei interkulturellen Angelegenheiten und gibt sein Wissen anlässlich von Weiterbildungen oder Inputreferaten weiter.

Das Schweizerische Polizei-Institut (SPI) bietet darüber hinaus Ausbildungen zur Verhinderung von Racial Profiling an, die Menschenrechte, Grundfreiheiten und ethische Prinzipien des Handelns umfassen. Zudem beinhaltet die SPI-Weiterbildung «CAS FIP», die alle Offiziere der Luzerner Polizei absolvieren, ein mehrtägiges Seminar «Ethik».

Zu Frage 4: Welche Schritte unternimmt der Regierungsrat, um den Verbesserungsbedarf in der Aus- und Weiterbildung von Polizeikräften hinsichtlich grundrechtlicher Kenntnisse zu evaluieren und zu adressieren?

Bei der Antwort auf Frage 3 wurde aufgezählt, wie das Thema in der Grundausbildung sowie in Aus- und Weiterbildungen behandelt wird. Unser Rat erachtet die Art und Weise, wie das Thema eingebunden ist als angemessen und sieht aktuell keinen Handlungsbedarf. Unser Rat ist sich der Verantwortung diesem Thema gegenüber bewusst und evaluiert bei Bedarf gemeinsam mit der Luzerner Polizei Verbesserungsmöglichkeiten und Massnahmen.

Zu Frage 5: Die nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKF) empfahl der Luzerner Polizei bereits in einem Bericht vom Mai 2022, mit geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass sämtliche Mitarbeitende ein Problembewusstsein für das Thema ethnische Profiling entwickeln und aufrechterhalten. Weisungen zum Thema gebe es nicht und ein Bewusstsein für das Risiko von ethnischen Profiling auf allen Ebenen und in allen Funktionen sei entscheidend, so die NKF. Wurden solche Weisungen in der Zwischenzeit erarbeitet? Falls nicht, bis wann ist dies vorgesehen?

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) stellte fest, dass bei den befragten Offizieren sehr wohl ein Bewusstsein für rassistisches Verhalten besteht. Ethnisches Profiling sei Thema in der Grundausbildung sowie bei Aus- und Weiterbildungen. Die Empfehlungen wurden vorsorglich aufgrund der Unüberprüfbarkeit ausgesprochen. Zusätzlich stellte die NKVF fest, dass es keine Weisungen zum Thema gibt, sprach aber keine Empfehlung aus, solche zu erstellen.

Auch unser Rat teilt die Meinung der NKVF, dass ein Bewusstsein für das Risiko von ethnischen Profiling auf allen Ebenen und in allen Funktionen entscheidend ist. Gleichzeitig halten wir fest, dass dieses Bewusstsein, nur schon aufgrund der Aus- und Weiterbildung, bei den Mitarbeitenden bereits heute vorhanden ist. Durch spezifische Weiterbildungen wird sichergestellt, dass dieses Bewusstsein erhalten bleibt. Diese Anstrengungen sind weiterzuführen.

Zu Frage 6: Die NKF hat die Luzerner Polizei aufgefordert, eine Ombudsstelle zu schaffen, um die Forderungen der internationalen Menschenrechtsorgane zu erfüllen. Wie steht der Regierungsrat angesichts des EGMR-Urteils zur Forderung einer unabhängigen Ombudsstelle für die Polizei? Wie beurteilt er deren Potenzial für die Förderung des Vertrauens und der Glaubwürdigkeit der polizeilichen Arbeit?

Unser Rat sieht mögliche Vorteile einer unabhängigen Ombudsstelle, auch auf die Förderung des angesprochenen Vertrauens und der Glaubwürdigkeit der polizeilichen Arbeit. Er wird die

Möglichkeiten für die Instandsetzung alternativer Beschwerdemöglichkeiten analysieren lassen.

Die vorliegende Frage ist jedoch in dieser Hinsicht zu präzisieren, dass die NKVF nicht die Luzerner Polizei aufforderte, eine Ombudsstelle zu schaffen. Sie empfahl den zuständigen Behörden im Kanton Luzern, alternative Beschwerdemöglichkeiten zum Beispiel in Form einer unabhängigen Beschwerdestelle zu schaffen. An diese sollen sich aktuell inhaftierte oder bereits freigelassene Personen wenden können, um Vorwürfe von Rassismus und unverhältnismässiger Gewaltanwendung durch Polizeipersonal zu untersuchen (vgl. Bericht [NKVF, S. 12, Rz. 47](#)).

Trotz der Vielzahl an jährlichen Personenkontrollen, Interaktionen und Interventionen gibt es wenige negative Rückmeldungen in Form von Beschwerden und Strafverfahren. Eine interne Auswertung der Luzerner Polizei zeigt, dass seit 2020 jährlich zwei bis vier Beschwerden wegen Diskriminierung eingegangen sind. Im gleichen Zeitraum gab es zwei Strafverfahren wegen Rassendiskriminierung: 2020, 1 (Nichtanhandnahme); 2021, 1 (Einstellung).

Zu Frage 7: Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass Beschwerden gegenüber der Polizei aufgenommen und geprüft werden? Wo kann eine Beschwerde gegenüber der Polizei eingereicht werden und wie sieht der Ablauf einer Untersuchung nach Einreichung einer Beschwerde aus? Welche Stellen entscheiden wann und unter Berücksichtigung welcher Kriterien über den weiteren Verlauf der Beschwerde?

Die meisten Beschwerden werden vom Kommandanten, seinem Stellvertreter und dem Rechtsdienst der Luzerner Polizei als aufsichtsrechtliche Anzeige gemäss [§ 187a VRG](#) behandelt. Die Aufsichtsbeschwerde nach § 180 ff. VRG richtet sich je nach Inhalt an die Dienststellenleitung oder das Departement. Möglich ist auch die Beschwerde nach Artikel [393 StPO](#) an das Kantonsgericht.

Beschwerden und Reklamationen können brieflich oder [per Kontaktformular](#) an die Dienststellenleitung oder das Justiz- und Sicherheitsdepartement eingereicht werden. Die Polizei prüft sie unabhängig und vorurteilsfrei. Wobei der Rechtsdienst den Sachverhalt klärt, Mitarbeitende anhört und Vorgesetzte informiert. Es wird geprüft, ob die Polizei recht- und verhältnismässig gehandelt hat. Das Ergebnis wird der beschwerdeführenden Person mitgeteilt. Ist eine Beschwerde berechtigt, werden Verbesserungsmaßnahmen und personalrechtliche Massnahmen geprüft. Alle Beschwerden werden in der Geschäftskontrolle erfasst. Die Departementsvorsteherin wird quartalsweise über die bearbeiteten Beschwerden informiert.

Bei strafrechtlich relevanten Sachverhalten wird die Angelegenheit an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Die Melderin oder der Melder wird entsprechend informiert.

Gemäss [§ 44a VRG](#) kann das Unterlassen, Einstellen oder der Widerruf widerrechtlicher Handlungen verlangt werden. Dieses Begehren ist an das Kommando der Luzerner Polizei zu richten. Eine Ablehnung stellt eine Verfügung dar, die gerichtlich angefochten werden kann.

Zu Frage 8: Sieht die Regierung eine Notwendigkeit und einen Mehrwert in einem systematischen Monitoring von Racial Profiling und Polizeigewalt? Falls nein, weshalb nicht?

Wir halten fest, dass die Mitarbeitenden der Luzerner Polizei ihre Arbeit grundsätzlich korrekt, verhältnismässig und gesetzeskonform ausführen. Die Vorgesetzten und Mitarbeitenden sind sich ihrer institutionellen Verantwortung bewusst und nehmen das Thema sehr ernst. Diskriminierendes Verhalten und Polizeigewalt haben bei der Luzerner Polizei keinen Platz und werden nicht toleriert. Wie die vorliegenden Ausführungen bestätigen, werden die Polizistinnen und Polizisten in diesem Bereich professionell aus- und weitergebildet. Beschwerden und Beanstandungen oder gar Strafanzeigen werden in jedem Fall ernst genommen und nach klaren Vorgaben abgearbeitet. Sie bewegen sich jedoch anzahlmässig in Anbetracht der hohen Anzahl an durchgeführten Kontrollen auf sehr tiefem Niveau. Unter diesen Umständen sieht unser Rat aktuell keinen Bedarf für ein systematisches Monitoring.

Zu Frage 9: Welche weiteren Massnahmen sind geplant, um eine offene Fehlerkultur innerhalb der Polizeikorps zu fördern, die das Bewusstsein für die Problematik des Racial Profiling schärft? Wie beurteilt der Regierungsrat die Notwendigkeit und den Mehrwert einer unabhängigen kantonalen sozialwissenschaftlichen Studie zu Herausforderungen und Lösungsansätzen zu diesem Thema?

Die Luzerner Polizei hat eine gute Betriebskultur und ein positives Image, was sich in erfolgreicher Rekrutierung und positiven Rückmeldungen aus der Bevölkerung zeigt. Im Januar 2024 ergab eine Mitarbeiterbefragung einen Wert von 4.1 von 5 Punkten auf die Frage, ob man offen sagen könne, was man denke. Dieselbe Frage ergab im Jahr 2018 einen Wert von 3.5.

Das Leitbild der Luzerner Polizei hält die zentralen Werte aktive, ehrliche und zeitgerechte Kommunikation, ein Verhalten geprägt durch Integrität, Eigenverantwortung, Vertrauen und Respekt sowie das offene Ansprechen von Konflikten fest. Eine offene Fehlerkultur sowie entsprechnende Rekrutierungsprozesse und kontinuierliche Aus- und Weiterbildung sind zentral und müssen stetig weiterentwickelt werden. Dazu gehören Teambildung, gezielte Aus- und Weiterbildung sowie Sensibilisierung, besonders auf Führungsebene.

Explizit zu erwähnen ist die Durchführung der Einsatznachbesprechungen. Dabei tauschen sich die an einem Einsatz beteiligten Mitarbeitenden im Nachgang über das eigene Erleben aus, analysieren, was gut oder nicht gut funktioniert hat und ziehen die Lehren daraus. Dabei ist konstruktive Kritik explizit erwünscht und gewollt. Der Wert der oben genannten Mitarbeiterbefragung spricht für die Feedback- und Fehlerkultur. Eine sozialwissenschaftliche Studie hält unser Rat derzeit deshalb für nicht angezeigt. Selbstverständlich nehmen wir aber aktuelle Debatten und Erkenntnisse rund um die Polizeiarbeit zur Kenntnis – so wie jüngst die [Abklärungen über die Personalsituation](#) bei der Kantonspolizei Basel-Stadt.