



Polizei- und Militärdirektion
Generalsekretariat
Kramgasse 20
3011 Bern
mitberichte@pom.be.ch

Bern, 19. Dezember 2016

Vernehmlassung zur Totalrevision des Polizeigesetzes (PolG)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zur Totalrevision des Polizeigesetzes teilzunehmen. Wir bitten Sie um wohlwollende Prüfung unserer Stellungnahme und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Sozialdemokratische Partei der Stadt Bern

Stefan Jordi
Co-Präsident

Michael Sutter
Parteisekretär

**Sozialdemokratische Partei
Stadt Bern**

Monbijoustrasse 61
Postfach 1096 · 3000 Bern 23

Telefon 031 370 07 90
Telefax 031 370 07 81

bern@spbe.ch
www.spbern.ch

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Grundsätzlich steht die SP Stadt Bern dem Konstrukt von Police Bern nach wie vor skeptisch gegenüber. Die ungleiche Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Kanton und Gemeinden (politisch und finanziell) leuchtet nicht ein und hat sich in den vergangenen 10 Jahren auch nicht bewährt, wie die Evaluation Police Bern 2013 gezeigt hat. Die vorliegende Revision des Polizeigesetzes ändert an diesem Konstrukt leider nichts.

Unabhängig davon werden mit dem vorliegenden Revisions-Entwurf viele Änderungen vorgeschlagen, welche wir zum Teil begrüßen, zum Teil ablehnen. Gerne nehmen wir zu den folgenden Themen Stellung:

- Die Möglichkeit von Gemeinden, polizeiliche Einsätze zu untersuchen, dürfen nicht eingeschränkt, sondern müssen ausgeweitet werden.
- Die SP Stadt Bern begrüsst die Einführung einer Interventionskostenpauschale. Diese muss sich aber an der Einwohnerzahl der Gemeinde orientieren. Weitergehende Gewichungen, die einseitig und ohne stichhaltige Begründung die Städte Biel und Bern finanziell benachteiligen, sind nicht akzeptabel. Regionalpolitik gehört in den FILAG, nicht ins Polizeigesetz.
- Die SP Stadt Bern lehnt sämtliche Versuche ab, Kosten von Polizeieinsätzen bei Veranstaltungen ohne überwiegend kommerziellen Charakter an Dritte zu überwälzen. Polizei ist ein Service public und ist vom Staat zu finanzieren.
- Racial Profiling ist auch im Kanton Bern ein Problem. Die Polizei als Gesamtes muss mehr dafür tun, damit bei Minderheiten nicht das Gefühl entsteht, sie würden aufgrund ihrer ethnischen Herkunft diskriminierend behandelt. Die SP Stadt Bern fordert deshalb konkrete Massnahmen gegen Racial Profiling.
- Wegweisungen und Fernhaltungen aus dem öffentlichen Raum wegen Störung der öffentlichen Ordnung lehnt die SP Stadt Bern generell ab. Insbesondere lehnen wir die unbegründete Verschärfung ab, wonach Personen als störend weggewiesen werden können, auch wenn sie keiner Ansammlung angehören.
- Der Revisionsentwurf gibt der Polizei in vielen Bereichen mehr Rechte, beispielsweise im Zusammenhang mit der verdeckten Ermittlung, mit Wegweisungen, Polizeigewahrsam und Durchsuchungen von Personen und Räumlichkeiten. In der Summe lehnt die SP Stadt Bern die Ausweitung dieser Möglichkeiten ab, wenn sie nicht umgekehrt durch eine Ausweitung des Rechtsschutzes für Betroffene von polizeilichen Massnahmen kompensiert wird. Dazu fordern wir insbesondere die Schaffung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle und die Kennzeichnungspflicht.

2 Das Polizeigesetz und die Gemeinden

2.1 Externe Untersuchung durch Gemeinde, Auskunftspflicht gegenüber Ombudsstelle

Unserer Auffassung nach steht einer Gemeinde das Recht zu, einen Polizeieinsatz zu untersuchen. Im Polizeigesetz könnte dies zum Beispiel mittels eines Artikels verankert werden, auf den man sich berufen kann, um eine externe Untersuchung im Auftrag der Gemeinde zu ermöglichen. Empfehlungen, die aus einer solchen Untersuchung resultierten, müssen durch die Kantonspolizei aufgenommen werden.

Vor diesem Hintergrund ist die Streichung der Auskunftspflicht gegenüber den kommunalen Ombudsstellen im Artikel 29 E-PolG klar abzulehnen. Mindestens diese Auskunftspflicht muss den Gemeinden für die Untersuchung eines Polizeieinsatzes zustehen.

2.2 Interventionskosten-Pauschale

Die Neuregelung der Pauschalierung der Interventionskosten wird grundsätzlich begrüsst. Es ist sinnvoller und angemessener als das bisherige System, wenn jede Gemeinde entsprechend ihrer Einwohnerzahl einen jährlichen Pauschalbeitrag bezahlen muss, wie dies Art. 30 E-PolG regelt.

Diese Regelung wird aber in demselben Art. 30 in Absatz 1 ad absurdum geführt, wenn die Pauschale nicht nur der Einwohnerzahl entspricht. Stattdessen wird eine zusätzliche Gewichtung eingeführt, die dann in Art. 157 E-PolG konkretisiert wird: Die Pauschale soll für kleine Gemeinden *pro Kopf* drei Mal weniger betragen als für die grossen Städte Bern und Biel.

Gemäss Vortrag würde die Gewichtung mittels einer „sozialwissenschaftlich etablierten Berechnungsmethode (Regressionsmodell)“ ermittelt. Auf welche Faktoren sich diese Berechnung genau beziehen soll, wird weder in Gesetz noch im Vortrag ausgeführt und konnte von der POM auch auf explizite Nachfrage hin nicht erklärt werden. Unter diesen Umständen ist die Gewichtung der Interventionskosten-Pauschale für die Gemeinden eine Lotterie.

Die unterschiedlich hohen Ansätze für die verschiedenen Gemeinden sind nicht nachvollziehbar, und werden von uns kategorisch abgelehnt. Die Interventionskostenpauschale hat sich ohne weitere Gewichtung nach der Einwohnerzahl der Gemeinde zu richten. Das Polizeigesetz ist nicht der geeignete Ort für eine finanzielle Umverteilung zwischen Stadt und Land – dafür gibt es den FILAG.

2.3 Ressourcenvertrag als kantonale Verfügung

Neu soll laut Art. 24, Absatz 3 und 4 E-PolG die Polizei- und Militärdirektion in Fällen von Uneinigkeit über einen bestehenden Vertrag die Möglichkeit haben, eine Verfügung zu erlassen. Gerade vor dem Hintergrund, dass grössere Gemeinden keine andere Wahl haben und die Leistungen bei der Kantonspolizei Bern einkaufen müssen, ist diese Bestimmung zu streichen, da damit das Mitspracherecht der Gemeinden massiv beschnitten wird.

3 Kostenüberwälzungen

3.1 Kostenüberwälzung an Dritte nach Verursacherprinzip

Mit Art. 98 soll ermöglicht werden, dass die Kosten von polizeilichen Leistungen an den „Störer“, also derjenigen Person, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar stört oder gefährdet, überwält werden können (Art. 98 lit. b E-PolG). Weiter sollen die Kosten dem „Verursacher“ eines Einsatzes auferlegt werden können, wenn besondere polizeiliche Mittel eingesetzt werden oder bei Spezialeinsätzen (Art. 98 lit. a E-PolG). Im Vortrag wird hier der verirrte Wanderer als Beispiel genannt, der mit dem Helikopter unter Einsatz einer Wärmebildkamera gesucht werden muss.

Für diesen Einsatz kann der Wanderer neu zur Kasse gebeten werden – obwohl er sich in keiner Weise eines Vergehens schuldig gemacht hat.

Damit wird der Grundsatz der Solidarität durchbrochen. Neu sollen die Kosten von polizeilichen Leistungen dem Störer, der Verursacherin oder dem Gesuchstellenden überwält werden können. Der Regierungsrat gibt damit das Grundverständnis der Polizei als Service public zum Schutz von Leib und Leben und zur Gewährleistung von Sicherheit auf. Die Polizei soll ein entgeltlicher Dienstleistungsbetrieb werden, wobei der Dienstleister, der die Rechnung stellt, hoheitlich auch die Art der Ausführung seines Auftrags und den Umfang der eingesetzten Kräfte sowie Mittel definiert. Diese Anhäufung von Befugnissen ist aus rechtsstaatlicher Sicht höchst problematisch. Wir lehnen diese Regelung aus den genannten Gründen ab.

3.2 Kostenüberwälzung an Gemeinden

Art. 31 Abs. 1 E-PolG schafft die gesetzliche Grundlage, für die Weiterverrechnung der sicherheitspolitischen Leistungen der Kantonspolizei an die Gemeinden. Nicht weiterverrechnet werden die Kosten bei Gemeinden, die mit der Polizei- und Militärdirektion (POM) einen Ressourcenvertrag abgeschlossen haben (Art. 31 Abs. 2 E-PolG erster Satz). Eine Ausnahme bei Gemeinden mit Ressourcenvertrag bilden jedoch „in der Jahresplanung nicht berücksichtigte einmalige Veranstaltungen mit überwiegend kommerziellem Charakter *oder* überdurchschnittlich grossem polizeilichen Aufwand“ (Art. 31 Abs. 2 E-PolG zweiter Satz). Als Beispiele für letztere nennt der Vortrag zwar nur sportliche Grossanlässe, wie die „Champions- oder Europaleaguespiele, Fussballeuropameisterschaft, Tour de France“. Mit dieser Formulierung wird aber auch die Grundlage für die Weiterverrechnung von Kosten, welche bei Kundgebungen, Protestaktionen oder Demonstrationen anfallen, geschaffen. Zwar können den Gemeinden die Kosten bei Veranstaltungen von kantonaler, nationaler oder internationaler Bedeutung, erlassen werden (Art. 31 Abs. 3 E-PolG). Erstens handelt es sich dabei aber nur um eine Kann-Formulierung und zweitens sind Veranstaltungen von lokaler Bedeutung nicht erfasst.

Die Weiterverrechnung der Kosten an die Gemeinden ist deshalb problematisch, weil die Gemeinden die Kosten wiederum an die Veranstalterin oder den Veranstalter weiterverrechnen können (Art. 31 Abs. 4 E-PolG). Ob und in welchem Umfang Kosten weiterverrechnet oder erlassen werden, entscheidet alleine die Gemeinde. Art. 31 Abs. 4 E-PolG schafft damit die Grundlage, für die Weiterverrechnung von Sicherheitskosten an die Veranstalterin oder Veranstalter ausserhalb von Art. 33 E-PolG. Die Ausführungen zu Art. 33 E-PolG gelten deshalb auch für Art. 31 E-PolG. Bei Art. 31 E-PolG fordern wir folgende Anpassungen:

- Art. 31 Abs. 1 E-PolG:

Der Artikel soll wie folgt ergänzt werden (vgl. Begründung unter Art. 32 E-PolG): „Findet die Veranstaltung in mehreren Gemeinden statt, teilen sich die Gemeinden die Kosten anteilmässig auf.“

- Art. 31 Abs. 2 E-PolG:

Der Abschnitt „oder überdurchschnittlich grossem Polizeiaufwand“ ist zu streichen. Zudem ist folgende Ergänzung aufzunehmen: „Bei Veranstaltungen mit ideellem oder politischem Charakter wird auf die Rechnungsstellung verzichtet.“

- Art. 31 Abs. 4 E-PolG:

Der ganze Absatz soll gestrichen werden.

3.3 Kostenüberwälzung an Organisatoren

Art. 33 E-PolG soll es den Gemeinden bei „Gewalttätigkeit“ (zusätzlich zum Kostenersatz gemäss Art. 31 E-PolG) ermöglichen, die Kosten eines Polizeieinsatzes der Veranstalterin oder dem Veranstalter und den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zu verrechnen. Wir fordern, dass Art. 33 E-PolG aus den folgenden Gründen ganz gestrichen wird.¹

Protestaktionen, Kundgebungen und Demonstrationen betreffen regelmässig die verfassungsmässig garantierte Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit. Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit sind unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung. Ihre Einschränkung muss deshalb mit besonderer Vorsicht beurteilt werden.

Grundsätzlich sind nur friedliche Versammlungen vom Geltungsbereich der Versammlungsfreiheit erfasst. Das Erfordernis der Gewaltfreiheit ist aber weit auszulegen. Deshalb sind z.B. auch Versammlungen, in deren Verlauf es zu gewalttätigen Ausschreitungen kommt, vom Schutzbereich von Art. 22 BV erfasst.

Mit „chilling effect“ wird die indirekte Beeinträchtigung der Grundrechte durch Abschreckung bezeichnet. Eine solche liegt hier vor. Werden Grundrechtsträger durch mögliche Nachteile derart abgeschreckt, dass sie es unterlassen, ihre Grundrechte wahrzunehmen, liegt eine Grundrechtseinschränkung vor. Mit einer kann-Formulierung, wie sie in Art. 33 Abs. 1 E-PolG vorgesehen ist, wird dieser „chilling effect“ nicht verhindert. Bereits die Gefahr, dass eine Kostenüberwälzung stattfinden könnte, kann Veranstalter wie Teilnehmer davor abschrecken, ihre Kommunikationsgrundrechte wahrzunehmen. Die Polizeikostenüberwälzung stellt deshalb einen faktischen Grundrechtseingriff dar, der nur zulässig ist, wenn er den Anforderungen von Art. 36 BV genügt.

Einschränkungen von Grundrechten erfordern eine ausreichende gesetzliche Grundlage und ein hinreichendes öffentliches Interesse. Der Regierungsrat geht in seinem Vortrag nicht weiter auf das öffentliche Interesse ein. Angeführt wird primär ein finanzielles Interesse des Staates. Dieses kann zwar ein öffentliches Interesse darstellen, nimmt aber eine Sonderstellung ein, als es grundsätzlich keine Eingriffe in Freiheitsrechte zu rechtfertigen mag.

Teilweise wird zusätzlich geltend gemacht, die Kostenüberwälzung habe eine präventive Wirkung auf die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Kundgebungen. In diesem Fall stellt sich aber die Frage, ob die vorgeschlagene Massnahme verhältnismässig ist, um dieses Ziel zu erreichen. Die Kostenüberwälzung ist ein geeignetes Instrument, wenn es um die fiskalischen Interessen des Staates geht. Die suggerierte Präventivwirkung dürfte aber gerade bei Personen, die bereit sind, sich strafbar zu machen, nicht eintreten. Während also die Bereitschaft von Veranstalterinnen und Veranstaltern zur Einbindung von „radikalen“ Gruppierungen durch die Kostenüberwälzung schwinden würde, dürfte deren Präsenz gleich bleiben. Damit bleibt die Geeignetheit der Massnahmen fraglich. Auch ist die Massnahme nicht erforderlich, da andere präventive (z.B. Vorfeldgespräche, Meldeverfahren bei Spontandemonstrationen) sowie repressive Massnahmen (wie z.B. die Verknüpfung von Bewilligungsaufgaben mit einer Strafdrohung nach Art. 292 StGB) zur Verfügung stehen.

Bezüglich Angemessenheit ist auf das Urteil des Luzerner Verwaltungsgerichts zu verweisen, das festhielt, dass bei politischen Veranstaltungen das Überbinden von Verwaltungsgebühren schon „im Ansatz heikel“ sei. Wo für die Ausübung eines ideellen Grundrechts mit hohen Polizeikosten gerechnet werden muss, wird in Lehre und Rechtsprechung ein Einschüchterungseffekt bejaht. Eine Gebührenhöchstgrenze von 30`000 Franken für Einzelpersonen ist als hoch zu bezeichnen. Ursprünglich war im Kanton Luzern eine Höchstgrenze von 4000 Franken vorgesehen. Aber für VeranstalterInnen ist auch eine Höchstgrenze von 30`000 Franken nicht angemessen, da politische Kundgebungen häufig auch von kleinen finanzschwachen Gruppierungen oder losen Zusammenschlüssen von Einzelpersonen organisiert werden.

¹ Wir beziehen uns in unseren Überlegungen auf das Urteil des Luzerner Verwaltungsgericht vom 7. Mai 2013 und zu den Ausführungen von Markus Husmann in ‚Sicherheit und Recht‘ 3/2015.

Zusammenfassend kann deshalb gesagt werden, dass die in Art. 33 E-PolG vorgesehenen Kostenüberwälzung einen unverhältnismässigen Eingriff in für die Demokratie zentrale Kommunikationsgrundrechte darstellt und damit eine Grundrechtsverletzung darstellt.

Polizeikosten sind Verwaltungsgebühren. Sie müssen deshalb abgaberechtlichen Anforderungen genügen.

Öffentliche Abgaben bedürfen einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn. Darin müssen zumindest der Kreis der Abgabepflichten, der Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlage hinreichend präzise umschrieben sein. Entscheidend ist, dass die Norm so bestimmt ist, dass die den Betroffenen drohenden Kosten genügend vorhersehbar sind. Die Formulierung von Art. 33 E-PolG erfüllt die Anforderungen an die Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit der Gebühr nicht. Die Begriffe „Veranstalter“ und „an der Gewaltausübung beteiligte Personen“ sind unklar. Das im Vortrag erwähnte Konzept des „Zweckveranlassers als Störer“ ist in der Lehre und Rechtsprechung umstritten. Das Luzerner Verwaltungsgericht forderte deshalb nachdrücklich, dass der Begriff des Störers vom Gesetzgeber eingegrenzt wird. Dies wurde in Art. 33 E-PolG unterlassen. Auch bezüglich der Höhe ist Art. 33 E-PolG nicht ausreichend bestimmt. Zwar legt der Gesetzgeber eine Höchstgrenze fest. Nicht konkretisiert werden aber die Bemessungskriterien für die Bestimmung der Gebührenhöhe. Als einziges Kriterium wird die vorsätzliche oder grobfahrlässige Nicht-Einhaltung von Bewilligungsaufgaben genannt. Was das genau heisst, ist für die Veranstalter nicht voraussehbar.

Gemäss dem Äquivalenzprinzip darf eine erhobene Abgabe im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen. Von besonderer Bedeutung ist das Äquivalenzprinzip, wo Gebühren von beachtlicher Höhe drohen und wo die Gebührenerhebung grundrechtlich sensible Bereiche tangiert. Beides ist hier der Fall. Eine Gebührenhöchstgrenze vermag die Bedenken eines Abschreckungseffekts nicht auszuräumen. Eine „Abschreckung“ kann nicht entfallen, solange der Betrag um ein Vielfaches höher liegt, als eine allfällige, im selben Kontext durch den Strafrichter ausgesprochene finanzielle Strafe, deren Zweck ja gerade Abschreckung sein soll. Zusätzlich problematisch ist, dass die Gebühren nach Abs. 4 „zu gleichen Teilen auf die einzelnen Personen aufgeteilt“ werden sollen. Damit wird den individuellen Anteilen der Verursachung nicht Rechnung getragen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt aber, dass jeder Störer nur zur Kostentragung seines Störungsanteils herangezogen werden kann. Schliesslich widerspricht die schematische Zuteilung der Kosten auf den Veranstalter und die an der Gewaltausübung beteiligte Personen (höchstens 40% bzw. 60%) einer auf objektiven Kriterien basierenden Kostenverteilung.

Art. 33 E-PolG verletzt also nicht nur das abgabenrechtliche Legalitätsprinzip sondern auch das Äquivalenzprinzip.

4 Racial Profiling

Als staatlicher Akteur ist die Polizei nach Art. 8 Abs. 2 Bundesverfassung (BV) verpflichtet, diskriminierungsfrei zu handeln. Gemäss Studien erfolgen Personenkontrollen durch die Polizei aber überdurchschnittlich häufig bei Personen, welche bestimmte sichtbare rassialisierte oder ethnische Merkmale aufweisen. Dieses sogenannte „Racial/Ethnic Profiling“ verletzt zentrale rechtliche sowie ethische Grundsätze einer demokratischen Gesellschaft und kann schwerwiegende Folgen für betroffene Individuen haben. Es muss deshalb auf unterschiedlichen Ebenen bekämpft werden. Zur Verhinderung diskriminierender Polizeikontrollen sollen die folgenden Artikel ergänzt bzw. neu formuliert werden:

4.1 Grundsätzliche Massnahmen

Ein Bekenntnis zu den verfassungsmässigen Rechten und der Menschenwürde in den Grundsätzen polizeilicher Arbeit (Art. 43 E-PolG) ist wichtig. Noch wichtiger sind aber konkrete Massnah-

men, die den Polizistinnen und Polizisten aufzeigen, was diese Grundsätze in der Praxis bedeuten und wie sie auch in schwierigen Situationen umgesetzt werden können. Wir beantragen deshalb Art. 43 Abs. 2 E-PolG wie folgt zu ergänzen (Ergänzungen kursiv):

„Sie achtet die verfassungsmässigen Rechte und die Menschenwürde der einzelnen. Sie sorgt mittels Massnahmen in folgenden Bereichen dafür, dass die Grund- und Menschenrechte gewahrt werden: a. Personalrekrutierung, -ausbildung und -entwicklung; b. Einsatzpraxis und -kontrolle; c. Fehler- und Diskussionskultur.“

Zudem schlagen wir vor, einen zusätzlichen Absatz anzufügen, in dem die Grundsätze, welche gemäss Art. 125 E-PolG die polizeiliche Personalpolitik prägen sollen (Innenwirkung) verallgemeinert werden (Aussenwirkung):

„Die Kantonspolizei bekennt sich zu vorurteilsfreiem Handeln und setzt sich aktiv für die Verhinderung von Diskriminierungen ein.“

4.2 Quittungen bei Personenkontrollen.

Ein sinnvolles und praktisches Instrument, Racial/Ethnic Profiling zu verringern, ist die Arbeit mit Formularen, auf welchen Informationen zu Grund und Ergebnis der Kontrolle festgehalten werden. Eine Kopie des Formulars, auch „Quittung“ genannt, wird nach Abschluss der Kontrolle an die kontrollierte Person ausgehändigt. Neben Grossbritannien, haben auch Ungarn und Spanien bereits positive Erfahrungen mit diesem System gesammelt. Es ermutigt Polizeibeamtinnen und -beamte, Kontrollen fundiert durchzuführen und signalisiert Transparenz und Offenheit, was das Vertrauen in die Polizei stärkt. Wir schlagen deshalb vor, Art. 51 E-PolG wie folgt zu ergänzen:

„Verdachtsunabhängige und diskriminierende Kontrollen sind unzulässig. Der kontrollierten Person wird eine Kopie einer Quittung ausgestellt, die Angaben enthält: a. zur kontrollierten Person; b. zu den kontrollierenden Polizistinnen und Polizisten; c. allgemeine Angaben Datum, Zeit, Ort der Kontrolle; d. Anlass der Kontrolle; e. Kontrollergebnis.“

Sollte Art. 8 E-PolG beibehalten werden, schlagen wir dieselbe Ergänzung vor.

5 Polizeiliches Handeln

5.1 Grundsätze polizeiliches Handeln

In Artikel 46 E-PolG soll Absatz 3 gestrichen werden, denn polizeiliches Handeln hat sich ausschliesslich gegen den Verursacher zu richten. Eine Ausdehnung auf den Zweckveranlasser lehnen wir deshalb entschieden ab. Dies kann dazu führen, dass die Wahrnehmung von Bürgerrechten kostenpflichtig wird.

5.2 Vorladung, Vorführung und Befragung

Artikel 53 und 54 E-PolG wollen neu die Vorladung, Vorführung und Befragung von Personen ausserhalb der durch die StPO geregelten Fälle ermöglichen, also in der polizeilichen Vorermittlung. Die SP Stadt Bern steht diesen Neuerungen, die dem Zürcher Polizeigesetz entsprechen, kritisch gegenüber. Präventive Arbeit soll zum Ziel haben, die Lebenssituation von potentiell gefährdenden Menschen zu verbessern, damit diese nicht zu Tätern werden. Befragungen von sog. "Gefährdern" können das mildere Mittel sein als z.B. die betreffende Person an ihrem Wohn- oder Arbeitsort aufzusuchen. Grundrechtlich äusserst heikel ist aber, dass diese präventiven Tätigkeiten oft ausserhalb des strafprozessualen Verfahrens liegen. Die Gründe und die Voraussetzungen für eine solche Vorladung oder Befragung sind zwingend im PolG festzuhalten, da sonst keine genügende gesetzliche Grundlage für diese Massnahmen besteht. Zudem ist die Vernetzung zur Fachstelle Gewalt und Prävention, zur Fachstelle häusliche Gewalt, zur Fachstelle gegen Radikalisierung so-

wie zu den KESB zu klären bzw. sicherzustellen. Befragungen sollen wenn immer möglich auf einvernehmlicher Basis erfolgen.

5.3 Wegweisungen

Wegweisungen und Fernhaltungen aus dem öffentlichen Raum wegen Störung der öffentlichen Ordnung (Art. 56 lit. a E-PolG) sind abzulehnen. Sie bergen die Gefahr der Ausgrenzung und Vertreibung von Menschen in prekären Lebenslagen.

Mit Blick auf BGE 132 I 49 ist es insbesondere abzulehnen, dass im vorgeschlagenen Artikel 56 Abs. 1 lit. a E-PolG auf das Erfordernis der Ansammlung von Personen verzichtet wird. Soll neu eine *einzelne* Person weggewiesen werden können, weil sie die „öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet“, werden der Willkür Tür und Tor geöffnet, denn die vorgeschlagene Formulierung ist zu unbestimmt.

Entschieden abzulehnen ist, dass Wegweisungen bis zu 24 Stunden mündlich angeordnet werden können (Artikel 56, Abs. 5 E-PolG). Wegweisungen sind Verfügungen, die nach den Grundsätzen des Verwaltungsrechts in schriftlicher Form, versehen mit einer Rechtmittelbelehrung, zu ergehen haben. Dies bedingt seitens der Behörde die notwendige Dokumentationspflicht und dient dem Rechtsschutz der betroffenen Personen.

5.4 Verdeckte Ermittlungen

Mit der Polizeigesetzrevision soll nun im Kanton Bern die Möglichkeit der polizeilichen Vorermittlung geschaffen werden. Eine solche Vorermittlung wird eingeleitet, *ohne* dass ein Anfangsverdacht vorliegt. Die vorgesehenen Massnahmen im Bereich der Vorermittlung bewegen sich also *ausserhalb* der Regelungen der StPO.

Sollte an den vorgeschlagenen Bestimmungen festgehalten werden, müssen mindestens ergänzende Rechtsschutzbestimmungen vorgesehen werden:

Art. 77 Abs. 4 PolG (neu):

„Art. 141, 151 und 286 bis 298 StPO sind sinngemäss anwendbar, insbesondere ist der betroffenen Person die verdeckte Vorermittlung nach deren Abschluss bzw. nach Abschluss des Vorverfahrens mitzuteilen. Vorbehalten bleiben die Ausnahmen nach Art. 298 Abs. 2 StPO.“

Art. 77 Abs. 5 PolG (neu):

„Personen gegen die verdeckt ermittelt wurde, können Beschwerde nach den Artikeln 393-397 StPO führen. Die Beschwerdefrist beginnt nach Erhalt der Mitteilung zu laufen.“

Art. 68 Abs. 3 und 79 Abs. 2:

Für die Observation und verdeckte Fahndung soll die Frist für eine Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts auf 24 Stunden verkürzt werden.

Artikel 53 und 54 E-PolG

Artikel 53 und 54 E-PolG wollen neu die Vorladung, Vorführung und Befragung von Personen ausserhalb der durch die StPO geregelten Fälle ermöglichen, also in der polizeilichen Vorermittlung. Diese Artikel sind zu streichen. Es ist ungenügend geklärt, in welchen Fällen eine Vorladung oder Befragung gerechtfertigt wäre und unter welchen Bedingungen sie durchgeführt wird. Damit besteht die Gefahr von willkürlichen Vorladungen und Befragungen.

5.5 Videoüberwachung

Videoüberwachung im öffentlichen Raum ist abzulehnen (Art. 71 – 76 E-PolG), da sie keine Sicherheit schafft und einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte darstellt.

Aus demokratiepolitischer Sicht ist Absatz 2 von Artikel 71 E-PolG stossend. Es ist den Gemeinden zu überlassen, welches Organ über die Einführung von Videoüberwachung zu beschliessen hat. Für das Einsetzen von Videoüberwachung ist zudem die Zustimmung des kantonalen Datenschützers einzuholen.

5.6 Polizeigewahrsam

Auch bei den Voraussetzungen für *Polizeigewahrsam* ist neu die Verhinderung einer Straftat irgendetwelcher Art erforderlich, wozu auch Übertretungen gehören, bisher war eine *erhebliche* Straftat nötig. (Art. 63, Absatz 1, Buchstabe b). Auch auf diese Änderung ist zu verzichten.

Artikel 63 ist dahingehend zu ergänzen, dass bei polizeilichem Gewahrsam von Minderjährigen die Eltern unverzüglich informiert werden.

5.7 Durchsuchungen von Personen

Durchsuchungen sollen nicht nur in der Regel, sondern immer von Personen gleichen Geschlechts durchgeführt werden. Durchsuchungen, die in den Intimbereich der Betroffenen eingreifen, müssen zudem zwingend von einer medizinischen Fachperson durchgeführt werden. Art. 82, Absatz 4 E-PolG ist entsprechend zu ändern.

Zudem schlagen wir, aufgrund von Vorfällen anlässlich von politischen Protestaktionen in Bern, eine Ergänzung bezüglich Entkleidungen vor: Art. 82, Absatz 3 E-PolG soll folgendermassen ergänzt werden: „*Mit Entkleidungen ist allgemein zurückhaltend umzugehen. Eine Entkleidung der Person ist nur zulässig, wenn die ordentliche Durchsuchung nicht ausreicht*“.

5.8 Durchsuchen von Räumlichkeiten

Für die Durchsuchung von Räumlichkeiten in den Fällen von Art. 85, Absatz 1, Buchstabe a-c E-PolG soll wie bisher eine Bewilligung des Regierungsstatthalters eingeholt werden müssen. Zudem soll Art. 85 Absatz 2 folgendermassen geändert werden: „Die Massnahme [...]. Ist sie abwesend, so ist eine andere Person beizuziehen. Es wird ein Protokoll erstellt und ausgehändigt.“

5.9 Fesselungen

Bezüglich der Fesselung in Artikel 93 E-PolG soll in Buchstabe b auf den Zusatz „oder Tieren und Sachen Schaden zufügen“ verzichtet werden. Buchstabe c soll gekürzt werden und nur noch lauten „begründeten Fluchtverdacht erregt“. Artikel 93 Absatz 2 E-PolG soll gestrichen werden. Die Fahrzeuge sind stattdessen angemessen auszustatten, damit eine Fesselung beim Transport nicht nötig ist.

5.10 Sicherheitspolitische Einsätze bei Menschenmengen

Bei Sicherheitspolizeilichen Einsätzen bei grösseren Menschenmenge sollen grundsätzlich keine Instrumente eingesetzt werden, bei denen *auch* Unbeteiligte zu Schaden kommen können. Das PolG soll deshalb in einem neuen Artikel 95a E-PolG im Anschluss an den Artikel betr. Schusswaffengebrauch die Anwendung von Gummischrot klar abgrenzen und insbesondere die Verwendung von Gummischrot in Situationen verbieten, wo der Schutz unbeteiligter Passanten vor Querschlägern nicht gewährleistet werden kann. Ebenso soll der Einsatz von gefährlichen Reizstoffen, insb. CS- und CN-Tränengas, verboten werden. Dies sollte ebenfalls in einem neuen Artikel 95a E-PolG

verankert werden. Es kann nicht sein, dass diese Arten von Tränengas, die unter das Kriegsmaterialgesetz des Bundes fallen, gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werden.

6 Rechtsschutz

Während die Kompetenzen der Polizei im E-PolG massiv ausgebaut werden, bleibt der Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe auf dem heutigen, auch im interkantonalen Vergleich tiefen Niveau stehen. Das E-PolG regelt zwar den Rechtsschutz der Polizeiangehörigen (Art. 151 E-PolG), es macht jedoch keine Ausführungen zum Rechtsschutz für Betroffene von polizeilichen Massnahmen oder Verfehlungen.

Dieses Ungleichgewicht ist nicht hinzunehmen. Wir vertreten deshalb die Haltung: *Kein neues Polizeigesetz ohne gleichzeitigen Ausbau des Rechtsschutzes gegen polizeiliche Übergriffe.*

6.1 Schaffung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle

Jede staatliche Macht bedarf einer wirksamen Kontrolle. Dieser Grundsatz gilt erst recht für die Polizei als Inhaberin des staatlichen Gewaltmonopols. Die Polizei operiert regelmässig in einem sensiblen Bereich. Umso wichtiger ist es daher, nicht nur für mutmassliche Opfer von polizeilichen Übergriffen, sondern auch für die Glaubwürdigkeit der Polizei und zur Entlastung nicht fehlbarer Polizistinnen und Polizisten, dass mögliche Übergriffe durch die Polizei *unabhängig* abgeklärt werden.

Die Staatsanwaltschaft erfüllt die Anforderung an die subjektive Unabhängigkeit häufig nicht, weil sie regelmässig enge Arbeitsbeziehungen zu den regionalen Polizeikorps pflegt. *Im Kanton Bern soll deshalb eine unabhängige Beschwerdestelle geschaffen werden, die selbstständig Untersuchungen leiten und Weisungen erteilen kann.*

6.2 Behandlung von Personen in Gewahrsam

Gemäss Vortrag bestimmt Art. 67 Abs. 2 E-PolG, dass in Gewahrsam genommene Personen in geeigneter Weise auf ihr Recht, nach Art. 31 Abs. 4 BV das zuständige Gericht anzurufen, hinzuweisen sind. Abs. 2 sagt aber nur, dass das Zwangsmassnahmengericht den Gewahrsam auf Gesuch hin überprüft. Damit ist noch nichts über die Pflicht der Polizei, die in Gewahrsam genommene Person über ihr Recht aufzuklären, gesagt. Art. 67 Abs. 2 E-PolG soll deshalb wie folgt ergänzt werden (Ergänzungen kursiv):

„Die in Gewahrsam genommene Person wird unverzüglich auf ihr Recht hingewiesen, ein Gericht anzurufen. Die Rechtmässigkeit des Gewahrsams wird (auf Gesuch der betroffenen Person) vom Zwangsmassnahmengericht so rasch wie möglich, aber spätestens innert 24 Stunden, überprüft.

6.3 Meldung Schusswaffenbrauch

Am 7. Februar 2016 verurteilte der EGMR die Schweiz das erste Mal wegen der Verletzung von Art. 2 EMRK (Recht auf Leben), weil sie die Tötung eines Mannes durch die Polizei nicht effektiv untersucht hatte. Damit eine Untersuchung effektiv ist, muss sie u.a. unverzüglich, unabhängig und öffentlich erfolgen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, soll eine Pflicht zur Meldung des Schusswaffengebrauchs eingeführt werden.

«Über den Gebrauch der Waffe ist der zuständigen Polizeikommandantin beziehungsweise dem zuständigen Polizeikommandanten unverzüglich Meldung zu erstatten. Sind beim Waffeneinsatz Personen verletzt oder getötet worden, ist die zuständige Untersuchungsbehörde zu informieren.» (gemäss §46 PolG des Kantons Aargaus)

Variante: Wird die unabhängige Beschwerdestelle abgelehnt, soll die Meldung an die Staatsanwaltschaft erfolgen (vgl. die diesbezüglichen Bestimmungen in den PolG der Kantone Aargau, Fribourg und Glarus).

6.4 Kennzeichnungspflicht

Effektiver Rechtsschutz für Betroffene von polizeilichen Übergriffen wird erst möglich, wenn die Polizistinnen und Polizisten individuell identifizierbar sind. Kann die für einen Übergriff verantwortliche Polizistin oder Polizist nicht individuell identifiziert werden, hat die betroffene Person zwar die Möglichkeit, Anzeige gegen Unbekannt zu erstatten. Im Rahmen des Strafverfahrens müssen der oder die Täter jedoch identifiziert und die individuelle Verantwortlichkeit nachgewiesen werden. Eine individuelle Kennzeichnung ist deshalb zentral für die Beweisführung im Strafprozess. Auch der europäische Ausschuss gegen Folter hat der Schweiz aus diesen Gründen eine generelle Kennzeichnungspflicht empfohlen.

Das Tragen der Uniform, wie es in Art. 135 E-PolG vorgesehen ist, reicht nicht, um den einzelnen Polizisten bzw. die einzelne Polizistin identifizierbar zu machen. Das Vorweisen des Ausweises wiederum, kann durch ein Opfer einer polizeilichen Verfehlung nicht durchgesetzt werden.

Die Mehrheit der Deutschschweizer Kantone kennt bereits heute eine generelle Namenstragpflicht im ordentlichen Dienst. Im Kanton Basel-Stadt und der Stadt Zürich sowie auch in verschiedenen deutschen Bundesländern wurden zudem positive Erfahrungen mit einer individuellen Kennzeichnung im unfriedlichen Ordnungsdienst gesammelt. Dabei werden mehrstellige Nummern verwendet, die nach jedem Einsatz geändert werden können. Dadurch kann dem Schutz der Polizeiangehörigen ausreichend Rechnung getragen werden. Wir fordern deshalb eine Ergänzung des E-PolG nach dem Vorbild des Kantons Basel-Stadt:

„Uniformierte tragen ein Namensschild; der Regierungsrat bestimmt auf dem Verordnungsweg, wann anstelle des Namensschildes eine andere individualisierende Kennzeichnung oder in besonderen Fällen keine solche Kennzeichnung getragen wird.“ (gemäss §33 PolG Kanton Basel-Stadt).

Für die Regelung auf Verordnungsebene soll ebenfalls die Regelung von Basel-Stadt als Vorbild dienen: *„Auf dem Namensschild wird lediglich der Nachname aufgeführt. Im geführten Einsatz des unfriedlichen Ordnungsdienstes wird eine individualisierende Kennzeichnung getragen. Der geführte Einsatz von Sondereinheiten erfolgt ohne Namensschild und ohne individualisierende Kennzeichnung.“ (gemäss §9 PolV des Kantons Basel-Stadt)*

7 Regulierung Sicherheitsdienste

Die Regulierung von privaten Sicherheitsdiensten wird begrüsst.

Im Vergleich mit den Konkordaten (der KKJPD und CLDJP (Westschweiz)) sieht das E-PolG keine Bewilligungspflicht für die Mitarbeitenden eines Sicherheitsunternehmens vor, sondern überlässt die Kontrolle der Voraussetzungen dem Unternehmen selber.

Zudem wird keine Fachprüfung für Geschäftsführende verlangt, es wird lediglich festgehalten, dass, wer Sicherheitsdienstleistungen erbringt, „eine den Aufgaben entsprechende“ Ausbildung zu absolvieren hat (Art. 114 E-PolG). Ist der/die Geschäftsführende also nicht selber operativ tätig, braucht er überhaupt keine spezielle Ausbildung zu absolvieren. Zudem ist die Art der Ausbildung nicht genau festgelegt.

Wir schlagen deshalb vor, dass die geschäftsführenden Personen eine kantonale Prüfung über die Berufskennnisse und die einschlägige Gesetzgebung ablegen müssen. Die Prüfungsmodalitäten sollen von den Kantonsbehörden geregelt werden.

Bewilligungen aus dem Ausland und anderen Kantonen sollen nur dann anerkannt werden, wenn sie dieselben Standards wie diejenige des Kantons Bern erfüllen. Gemäss Vortrag beabsichtigt der

Regierungsrat dies so zu handhaben, aus dem Gesetzestext ist dies allerdings nicht direkt ersichtlich. Eine Präzisierung wäre deshalb zwingend erforderlich.

Die Bewilligung für ein Sicherheitsunternehmen soll gemäss Vortrag unbefristet ausgestellt werden. Im Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen der KKJPD ist eine regelmässige Erneuerung der Bewilligung vorgesehen (alle 3 Jahre). Dies erscheint uns sinnvoll, nur so können die Anforderungen regelmässig kontrolliert werden. Art. 111 Abs. 2 E-PolG ist entsprechend zu ändern.

Zudem lehnen wir bewaffnete Einsätze von privaten Sicherheitsunternehmen ab. Ist ein Auftrag so gefährlich, dass eine Bewaffnung nötig wird, soll in jedem Fall die Polizei beigezogen werden. Art. 112 E-PolG muss entsprechend angepasst werden.