



«Police Bern»

Teilrevision des Polizeigesetzes (Zusammenführung der kommunalen Polizeieinheiten mit der Kantonspolizei)

Entwurf des Regierungsrates vom 30. November 2005

Vernehmlassungsfrist 31. März 2006

Stellungnahme vom Grünen Bündnis

Bern, den 17. März 2006

Inhaltsverzeichnis	Seite
A) Einleitung	2
B) Grundsätzlicher Gegenvorschlag des Grünen Bündnis	4
C) Stellungnahme zu einzelnen Gesetzesartikeln	6
Anhang 1) Zentralisierungswettbewerb der Polizei in der Schweiz	14
Anhang 2) Erfahrungen im Ausland	16

A) Einleitung

Mit Datum vom 30. November 2005 hat der Regierungsrat einen Entwurf für eine Teilrevision des Polizeigesetzes vorgelegt, der darauf abzielt, die bisher bestehenden Gemeindepolizeicorps aufzulösen und in die Kantonspolizei zu überführen. Mit dieser Vorlage will der Regierungsrat die Motion Lüthi/Bolli „Die Polizei im Kanton Bern – für alle derselbe erkennbare Freund und Helfer“ erfüllen, die im September 2003 von der Mehrheit des Grossen Rates überwiesen worden ist. Es ist an dieser Stelle festzustellen, dass die uniformierte Polizei im Kanton als solche seit langem erkennbar ist und dass die Ungleichgewichte zwischen Stadt und Land, die den Kanton Bern nun einmal prägen, auch durch die Abschaffung der Gemeinde- bzw. Stadtpolizeicorps nicht verschwinden werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist offensichtlich unter Zeitdruck entstanden. Dies zeigt sich nicht zuletzt an zahlreichen Tippfehlern, an nicht zu Ende gebrachten Sätzen, an unnötigen Wiederholungen immer gleicher Formulierungen, die den immer gleichen Machtanspruch des Kantons gegenüber den grossen Gemeinden, die heute noch über eine kommunale Polizei verfügen, verdeutlichen. Ersichtlich wird dies insbesondere an der Formulierung, das Gewaltmonopol solle nun einzig bei der Kantonspolizei liegen. Der Terminus Gewaltmonopol ist die Kurzfassung für „Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit“. Dieses Monopol liegt beim Staat. Der Begriff verdeutlicht, dass sich der Monopolist gegenüber anderen partikularen Gewalten durchgesetzt hat, ein Prozess, der sich in Europa seit der Neuzeit abspielte und mit erheblichem Blutvergiessen verbunden war. Er sagt zunächst nichts darüber aus, wie dieses Gewaltmonopol organisiert ist und ob es demokratisch legitimiert und kontrolliert wird. In einem Staat, der den Anspruch erhebt, demokratisch und rechtsstaatlich zu sein, kommt es aber genau darauf an: Es bedarf nicht nur der kontrollierenden Institutionen. Vielmehr muss die Polizei so organisiert sein, dass sie kontrollierbar ist. Dies ist bei einer möglichst dezentralen Organisation eher der Fall als bei einer zentralistischen, die dazu tendiert, nichts anderes als der bewaffnete Arm der Exekutive zu sein.

Aus diesen und nachfolgend ausgeführten Gründen ist der vorliegende Gesetzes-Entwurf für das Grüne Bündnis nicht annehmbar:

- **Er bringt nicht die behauptete Klarheit.** Der vorgeschlagene neue Gesetzestext ist auch für einigermassen geschulte LeserInnen kaum verständlich. Es braucht schon einige Auslegungsakrobatik, um zum Beispiel nachzuvollziehen, dass die gerichtliche Polizei Zuständigkeit des Kantons ist, in bestimmten Bereichen aber an die Gemeinden zurückdelegiert werden kann (oder soll), während andererseits die Sicherheits- und Verkehrspolizei Gemeindeaufgabe ist, aber in wesentlichen Fragen von der Kantonspolizei wahrgenommen wird. Der Gesetzesentwurf produziert damit genau die Vielzahl von organisatorischen Schnittstellen, die er vermeiden will.
- **Der Vortrag äussert sich nicht zu den möglichen Konsequenzen der seit einiger Zeit laufenden gesamtschweizerischen Vereinheitlichung des Strafprozessrechts.** Die dabei zur Debatte stehende Einführung des Staatsanwaltsmodells liesse die direkte Unterstellung zumindest bestimmter Teile der Kriminalpolizei unter die Justiz sinnvoll erscheinen.

- **Der Gesetzentwurf führt zu einer massiven Zentralisierung insbesondere der Sicherheits- und Verkehrspolizei.** Beim Kanton zentralisiert würde künftig sowohl die politische Führung als auch die Entscheidung über die organisatorische Struktur der Polizei und die operative Ausgestaltung ihres Handelns. An keiner Stelle des Entwurfs findet sich eine eigentliche inhaltliche Begründung hierfür. Die Zentralisierung erscheint damit einzig und allein als eine Frage des Machtanspruchs und der Durchsetzung des Kantons gegenüber den grösseren Gemeinden. Für eine rechtsstaatliche und demokratische Polizeiorganisation ist dieses Vorgehen nicht akzeptabel.
- **Der Gesetzentwurf entmacht die Gemeinden:** Diese können allenfalls durch ihre „Bestellungen“ und die pro Jahr festgesetzten Schwerpunkte auf das Handeln der Polizei Einfluss nehmen und ihr bei aussergewöhnlichen Einsätzen gewisse „strategische“ Vorgaben machen. Gerade da, wo es auf die vorsichtige und verhältnismässige Ausführung polizeilicher Aufgaben geht, entscheidet letztlich die Kantonspolizei alleine.
- **Der Gesetzentwurf reduziert die parlamentarische und damit die öffentliche Kontrolle der Polizei:** Bei der „Steuerung“ der Polizei kann praktisch nur noch die Gemeindeexekutive mitreden. Bei der nachträglichen Kontrolle und Untersuchung polizeilicher Einsätze sind die Gemeindeparlamente auf den guten Willen der kantonalen Polizei- und Militärdirektion angewiesen. Sie entscheidet über den Zugang zu Akten und die Aussagebewilligung von Beamten. War die Kontrolle beispielsweise der Stadtpolizei Bern bisher schon schwierig, so wird die Kontrolle der Kantonspolizei zukünftig zur Farce. Dass der Grosse Rat in Zukunft diese Aufgabe wahrnehmen würde, ist kaum zu erwarten.
- **Die Ombudsstelle der Stadt Bern wird ihrer Zuständigkeit für Polizeiangelegenheiten beraubt.** Bisher machten Polizeiangelegenheiten einen grossen Anteil der von der Ombudsstelle bearbeiteten Fälle aus. Sie bietet die Möglichkeit, unterhalb der Schwelle strafrechtlicher Relevanz eine Beschwerde vorzubringen und nach einer Mediation zu suchen. Die kantonal zuständigen Instanzen weigern sich leider bisher strikt gegen die Einrichtung einer solchen Institution.
- **Die Neuregelung der Finanzierung von „Police Bern“ wird für einzelne (grössere) Gemeinden zu nicht gerechtfertigten Mehrausgaben führen.** Die Gesetzesvorlage hat nicht nur eine rein polizeilich-organisatorische, sondern eben auch eine finanzielle Reorganisation zur Folge. Die vorgesehenen unterschiedlichen Kostenansätze, bzw. die abgestuften Tarife können so nicht akzeptiert werden. **Wenn schon eine Einheitspolizei, dann nur mit einer Einheitlichkeit bei der Kostenverteilung, bzw. -belastung.** Hinzu kommt, dass sich in den Ausführungen keine klaren Aussagen darüber finden, mit welchen realen Kosten z.B. die Stadt Bern rechnen muss, insbesondere dann wenn sich die eingekauften Leistungen als ungenügend herausstellen sollten.

B) Grundsätzlicher Gegenvorschlag des Grünen Bündnis

Das Grüne Bündnis fordert daher, die bestehenden dezentralen Strukturen soweit wie möglich beizubehalten. Gerade im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols sind Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung keine „alten Zöpfe“. Sie ermöglichen vielmehr angepasste Problemlösungen mit möglichst wenig Gewalt und sind deshalb effizienter als zentralistische Lösungen. Sie sind die Voraussetzung dafür, dass auch Institutionen der Kontrolle ihre Arbeit effizient leisten können.

Dies gilt insbesondere in den grösseren Gemeinden und Städten. Die im Entwurf für die Teilrevisi- on des Polizeigesetzes vorgeschlagene Lösung, die den Gemeinden nur erlaubt, der Kantonspolizei minimale „strategische“ Vorgaben zu machen reicht hier nicht aus. Sie verkennt, dass es vor allem in besonderen Situationen (z.B. Demonstrationen, Drogenszene) darauf ankommt, die „operative“ Ausgestaltung des polizeilichen Handelns zu steuern. Dies gilt auch für so alltägliche aber nicht weniger aktuelle Fragen wie die Gestaltung der Öffnungszeiten der Polizeiposten an Wochenenden und Feiertagen.

- Bei Demonstrationen käme der gemeindlichen Exekutive nach dem vorliegenden Entwurf im Wesentlichen die Aufgabe zu, über Bewilligungen oder Auflagen zu entscheiden. Die insbesondere in Konfliktsituationen erforderliche Deeskalation kann nicht im Vorhinein bestellt werden, sie entscheidet sich vielmehr jeweils aktuell am Ort des Geschehens. Es ist auch kaum anzunehmen, dass die Kantonspolizei auf Vermittlungsversuche von StadtparlamentarierInnen oder anderen, auf beiden Seiten respektierten Personen eingehen würde, wie sie in der Stadt Bern immer wieder erfolgreich zum tragen kamen.
- Auch hinsichtlich Drogenszene ist es mit einer allgemeinen „Bestellung“ polizeilicher Massnahmen nicht getan. Die Gemeindeexekutive soll zwar kurzfristig Zusatzleistungen bei neuen „Szenebildungen“ einkaufen dürfen. Es ist aber kaum vorstellbar, dass sie eine Zurückhaltung der Polizei in heiklen Situationen bestellen könnte. Praktisch würde die vorgeschlagene Lösung darauf hinauslaufen, dass die Wegweisungen nach dem unseligen Art. 29 des Polizeigesetzes zur schematisch angewandten Regel würden.

Aber auch im Polizeialltag ist zu befürchten, dass die Polizei sich von der örtlichen Realität noch mehr entfernt, als das ohnehin schon der Fall ist, seit die örtlichen Polizeireviere aufgelöst wurden (in der Stadt Bern mit dem Projekt „Apollo“). **Dies zumal die organisatorische Gliederung der zukünftigen Einheitspolizei selbst nicht im Gesetzentwurf festgeschrieben ist und es damit der Kantonspolizei frei steht, in Zukunft noch grössere regionale Gliederungen vorzusehen, als dies bisher geplant ist.** Unter diesen Voraussetzungen ist es kaum denkbar, dass die zukünftige Einheitspolizei sich um besondere lokale Eigenheiten oder Bedürfnisse schert.

Ganz und gar nicht hinnehmbar ist die faktische Aufhebung der parlamentarischen Kontrolle. In seinem Vortrag erklärt der Regierungsrat in aller Deutlichkeit, dass er Kommissionen der Gemeindeparlamente in Zukunft nur noch als Bittstellerinnen akzeptieren will. Der Grosse Rat wird diese Leerstelle nicht ausgleichen können und wollen: Es ist kaum anzunehmen, dass Grossräte aus Bönigen oder Sumiswald ein gesteigertes Interesse an der Bearbeitung von Konflikten in der Stadt Bern zeigen werden. Und selbst wenn dem so wäre, wird den in Frage kommenden Kommis-

sionen (allen voran die Oberaufsichtskommission) die Kenntnis der Lage vor Ort oder einfach nur die zeitlichen Ressourcen fehlen, um einen Vorfall vertiefter aufzuklären.

Das Polizeigesetz sollte deshalb nach Ansicht des Grünen Bündnis den Gemeinden die Möglichkeit eröffnen, zumindest für sicherheits- und verkehrspolizeiliche Aufgaben eigene Polizeien unterhalten zu können.

Statt einer Einheitspolizei sollten die Gemeinden unter verschiedenen Varianten wählen müssen:

- *der vollumfänglichen Wahrnehmung sämtlicher polizeilicher Aufgaben durch die Kantonspolizei aufgrund eines Vertrages; diese Möglichkeit dürfte vor allem für Kleinstgemeinden in Frage kommen;*
- *dem Zusammenschluss zu einem Polizeiverbund mehrerer Gemeinden, und schliesslich*
- *einer eigenen Gemeinde- bzw. Stadtpolizei mit sicherheits- und verkehrspolizeilichen Funktionen.*

Unter Sicherheitspolizei verstehen wir dabei die uniformierte Polizei, die sowohl für die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung als auch im Bereich der Strafverfolgung für den „ersten Angriff“ sowie die Erledigung von Fällen zuständig ist, bei denen keine weiteren Ermittlungen erforderlich sind.

Die Kriminalpolizei sollte dagegen als Kriminalkommissariat direkt der Staatsanwaltschaft unterstellt werden, wie das im Kanton Basel-Stadt bereits heute der Fall ist und in naher Zukunft wohl in der ganzen Schweiz gesetzliche Norm wird.

C) Stellungnahme zu einzelnen Gesetzesartikeln

Sollte der vorliegende Gesetzes-Entwurf trotz seiner vielen Mängel in die parlamentarische Beratung gehen, nehmen wir im Folgenden zu einzelnen Artikeln Stellung:

(*kursiv = Zitate aus dem Gesetzesentwurf, fett = Vorschläge / Anmerkungen unsererseits*)

1. Allgemeines (Art. 1-6 PolG)

Begrifflichkeiten, insbesondere Art. 2 Gerichtliche Polizei

Ein Gesetz sollte für die breite Bevölkerung verständlich sein. In den Kapiteln 1-3 des Polizeigesetzes steht der Gesetzgeber dabei vor der Schwierigkeit, dass einerseits in Kapitel 1 die polizeilichen Aufgaben zu definieren sind und andererseits in den Kapiteln 2 und 3 deren organisatorische Aufteilung zu regeln ist. Letzteres geschieht schon bisher anhand der Begrifflichkeiten der in Art. 1 grob formulierten Polizeiaufgaben. Der Gesetzesentwurf würde erheblich verständlicher, wenn nach der allgemeinen Aufgabenbeschreibung des Art. 1 die auch in der polizeilichen Organisation üblichen Begriffe eingeführt würden.

Am deutlichsten wird dies an der „gerichtlichen Polizei“. Unter diesem Begriff versteht der juristische Laie in der Regel jenen Teil der polizeilichen Organisation, der am Gericht die Sicherheit gewährleistet. Hier würde sich bereits in Art. 1 die Einführung des Begriffs „Strafverfolgung“ anbieten. In den folgenden Artikeln sollte dann die organisatorische Wirklichkeit zum Zuge kommen. Sowohl bei der Kantonspolizei als auch bei der Stadtpolizei Bern findet sich der Begriff der „gerichtspolizeilichen Aufgaben“ nirgends. Vielmehr ist unisono von Kriminalpolizei die Rede („Kriminalpolizei und Regionalfahndungen“: Homepage „Police Bern“, Ausbildung und Rekrutierung, bzw. „Die Kriminalpolizei umfasst folgende Organisationseinheiten“: Homepage Stadt Bern, Stichwort „Kriminalpolizei“). Es empfiehlt sich daher in Art. 2 klarzustellen, dass die Kriminalpolizei Aufgaben der Strafverfolgung wahrnimmt, soweit dies weitergehende Ermittlungen erfordert. Sofern dies nicht der Fall ist, liegt die Wahrnehmung der Strafverfolgung auch heute schon bei der in Art. 3 benannten Sicherheitspolizei. Vernünftigerweise wäre an dieser Stelle von der „uniformierten Polizei“ zu sprechen.

Zudem weisen wir auf das eidgenössische Projekt der Vereinheitlichung der Strafprozessordnung hin, welches vorsieht, das für den Kanton Bern neue, so genannte „Staatsanwaltschaftsmodell II“ einzuführen, wonach die Polizei den Strafverfolgungsbehörden unterstellt würde. In der bundesrätlichen Botschaft ist denn auch von der Kriminalpolizei die Rede.

Wir regen daher an, zumindest den Begriff „gerichtliche Polizei“ mit Kriminalpolizei zu ersetzen, allenfalls ist er jeweils in Klammern hinter dem Wort Kriminalpolizei zu erwähnen.

Art. 6 Abs. 3 Kantonspolizei

Die Formulierung in Abs. 3 „*Die Angehörigen der Kantonspolizei weisen sich aus durch das Tragen der Uniform oder das Vorzeigen des Ausweises*“ ist aus unserer Sicht ungenügend und geht hinter die langjährige Praxis der Stadtpolizei Bern, mit welcher durchwegs gute Erfahrungen gemacht worden sind.

Wir schlagen daher vor, die Abs. 3 wie folgt zu ergänzen:

„Im friedlichen Einsatz sind sie mit einem gut sichtbaren Namensschild gekennzeichnet, im unfriedlichen mit einer individuellen Kennzeichnung an der Uniform oder am Helm.“

Diese Regelung entspricht der heutigen Praxis der Stadtpolizei Bern. Das Namensschild macht den Polizisten und die Polizistin zur Ansprechperson für die Bevölkerung. Im unfriedlichen Einsatz kann durch die individuelle Kennzeichnung ein strafrechtlich relevantes Verhalten geahndet werden. Unschuldige / Nichtbeteiligte werden so nicht in unnötige Strafverfahren gegen sie verwickelt. Sowohl mit dem Tragen des Namensschildes als auch mit der Kennzeichnung am Helm beim „unfriedlichen“ Diensteseinsatz hat die Stadt Bern sehr gute Erfahrungen gemacht. Die Kennzeichnung entspricht auch den Grundsätzen einer bürgernahen Polizei.

2. Erfüllung der gerichtspolizeilichen Aufgaben (Art. 7-8 PolG)

Art. 7 vgl. Kommentar zu Art. 2 (neu den Begriff **Kriminalpolizei** verwenden).

Art. 8 Abs. 2

Die Überwachung des ruhenden Verkehrs betrifft sowohl das Strassenverkehrs- wie auch das öffentliche Sachenrecht. Daher rechtfertigt es sich, die Überwachung des ruhenden Verkehrs mit Bussenerhebung an die Gemeinde zu delegieren, wenn diese einen entsprechenden Antrag stellt. **Die Ausführung „...und die vom Regierungsrat durch Verordnung festgelegten Bedingungen erfüllt sind“ kann daher gestrichen werden.**

Art. 8 Abs. 3

Eine Gemeinde mit Ressourcenvertrag ist in der Regel eine grössere Gemeinde. Es genügt, dass die Gemeinde einen Antrag auf stationäre Geschwindigkeits- und Rotlichtüberwachung stellt. Zudem ist nicht ersichtlich, was der Kanton in einem solchen Bereich regeln will. Falls Bedingungen für die Rückdelegation an die Gemeinden gemacht werden, müssten diese im Gesetz umschrieben werden. **Die Formulierung „und die vom Regierungsrat durch Verordnung festgelegten Bedingungen erfüllt sind“ ist nicht notwendig und kann gestrichen werden.**

Art. 8 Abs. 4

„... oder beauftragte Dritte“ ist zu streichen. Das Gewaltmonopol muss beim Staat bleiben und darf nicht an Private ausgegliedert werden.

Art. 8 Abs. 5

Ebenfalls streichen

3. Erfüllung der sicherheits-, verkehrs- und übrigen gemeindepolizeilichen Aufgaben

Art. 10 (Amts- und Vollzugshilfe)

Wir gehen davon aus, dass mit der vorliegenden Gesetzgebung die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden klar abgegrenzt werden soll. Demnach sind die Gemeinden auch nicht mehr für die Amts- und Vollzugshilfe der (dezentralen) kantonalen Verwaltung verantwortlich (Regierungsstatthalter-ämter, Betreibungs- und Konkursämter, für den Amtsbezirk zuständige Gerichtsbehörden, etc.). Im Einzelfall muss der Kanton für die Amts- und Vollzugshilfe mit den Gemeinden entsprechende Leistungsverträge abschliessen.

Wir schlagen daher folgende Neuformulierung vor:

Die Gemeinde ist verantwortlich für die Amts- und Vollzugshilfe zu Gunsten der Gemeindebehörden.

Art. 10a Abs. 2 Satz 2 und Art. 11 Vollzug durch Kantonspolizei (polizeiliche Ausbildung als Voraussetzung)

Die beiden Sätze sind fast identisch. Sie enthalten das Kernanliegen, das der Regierungsrat mit der Teilrevision des Polizeigesetzes anstrebt. Umso mehr hätte man erwarten müssen, dass für die hier vorgesehene Übertragung der Wahrnehmung polizeilicher Massnahmen im engeren Sinne an die Kantonspolizei eine korrekte gesetzliche Grundlage gesucht würde. Die Erfüllung polizeilicher Aufgaben kann wohl nicht von einer Ausbildung, sondern einzig von der Art der Aufgabenerfüllung abhängig gemacht werden. Es geht hier nicht um Ausbildungsmodelle von Polizeischulen, sondern um die polizeilichen Massnahmen in Art. 26 ff. und den polizeilichen Zwang in Art. 45 ff. .

Sofern der Regierungsrat an seinem Anliegen festhalten will, müssten diese Bestimmungen u.E. daher wie folgt formuliert sein:

Soweit die Erfüllung dieser Aufgaben polizeiliche Massnahmen oder polizeilichen Zwang nach Art. 26ff dieses Gesetzes erfordern, liegt der Vollzug einzig bei der Kantonspolizei.

Art. 12a bis Art. 12d (Finanzielle Regelungen)

Nebst der Frage der Kontrolle und der politischen Steuerung polizeilicher Arbeit ist die finanzielle Abgeltung der Polizeileistungen einer der Hauptkritikpunkte des Grünen Bündnis an der Vorlage. Das Grüne Bündnis kritisiert namentlich die in Art. 12b Abs. 2 vorgesehenen unterschiedlichen Kostenansätze je Personaleinheit (Fr. 100 000 bis fünf Personaleinheiten, Fr. 110 000.- darüber). Diese verschiedenen Ansätze führen dazu, dass die Städte Bern und Biel überproportional belastet werden. Denn mit Ausnahme der erwähnten Städte beschäftigt keine Gemeindepolizei mehr als 12 Mitarbeitende. Für alle 13 Ressourcen-Vertragsgemeinden mit Ausnahme von Biel und Bern (für alle anderen 380 Gemeinden sowieso) haben die unterschiedlichen Tarife kaum Auswirkungen. Bei der Stadtpolizei Bern mit ihren 600 Angestellten und der Stadt Biel mit 100 Mitarbeitenden führt dies indes zu Mehrausgaben in Millionenhöhe. Der Gemeinde Bern würden dadurch Mehrkosten von rund 6 Mio. Franken pro Jahr entstehen. In anderen Worten: Die Overheadkosten der neuen «Police Bern» würden weitgehend durch die Städte Bern und Biel finanziert, während aufgrund

der «unentgeltlichen Leistungen» rund 80% der Gemeinden im Kanton keinen Rappen für die polizeilichen Dienstleistungen zu erbringen hätten.

Das Grüne Bündnis vertritt die Meinung, dass ein tiefgreifendes Reorganisationsprojekt wie «Police Bern» dazu genutzt werden sollte, bestehende strukturelle Ungerechtigkeiten abzubauen. Aus diesem Grund erachten wir es als falsch, die im Rahmen dieses Projekts zutage tretenden besonderen Belastungen der grossen Städte im Polizeibereich mit den abgestuften Tarifen von «Police Bern» nun in Beton zu giessen. Insbesondere die Stadt Bern darf nicht dafür «bestraft» werden, dass sie als Hauptstadt erwiesenermassen gerade im Polizeibereich zahlreiche Zentrumsleistungen zu erbringen hat.¹ Einheitspolizei muss mindestens auch Einheitlichkeit bei der Kostenverteilung bedeuten.

Das grüne Bündnis beantragt in Art. 12b Abs. 2 einen einheitlichen Ansatz festzuschreiben.

Neben den ungleichen Kostenansätzen wird das Gerechtigkeitsempfinden durch die Bestimmungen zu den «unentgeltlichen Leistungen» weiter strapaziert. So ist es nicht verständlich, dass in einer Gemeinde mit 2000 Einwohnern 30 polizeiliche Interventionen gratis erfolgen (d.h. ein Anteil von 0,015 Interventionen pro BewohnerIn und Jahr), während in einer grossen Gemeinde mit z.B. 100 000 Einwohnern maximal 50 Interventionen gratis erfolgen (d.h. ein Anteil von 0,0005 Interventionen pro BewohnerIn und Jahr). Der Regierungsrat führt im Vortrag (S. 10) zwar aus, dass aus dieser Bestimmung nicht der Schluss gezogen werden könne, dass eine Gemeinde mit 3000 Einwohnern gleich behandelt werde wie eine grosse Stadt. Das Grüne Bündnis hält dazu fest, dass die Indikatoren für «Einzelne Einsätze» (Buchstabe a) im Gegensatz zu den «ausserordentlichen Leistungen» (Buchstabe b) klar objektivierbar sind. Die Möglichkeit einer Ungleichbehandlung grösserer und kleinerer Gemeinden bleibt damit bestehen, was in unseren Augen nicht hingenommen werden kann. Im übrigen ist nicht verständlich, wieso nicht jede Gemeinde – unabhängig von ihrer Grösse – einen solidarischen Beitrag an die öffentliche Sicherheit tragen soll.

Hinzu kommt die vorgesehene Bestimmung (Art. 12d Abs. 2 bzw. Art. 12f Abs. 3), dass es jeweils alleine der Kantonspolizei obliegt, „*die operativen und taktischen Belange, insbesondere die Einsatzstärke sowie die einzusetzenden Mittel*“ festzulegen. Dies bedeutet, dass die Gemeinden, die einen Ressourcenvertrag mit der Kantonspolizei abgeschlossen haben in vielen Fällen keinen direkten Einfluss auf einen (unnötigen und übermässigen) Einsatz, resp. auf den sorgfältigen Umgang mit den Ressourcen haben werden. Sie wären je nach Situation gezwungen, den Umfang der vereinbarten Leistung nach oben anzupassen, sprich zusätzliche finanzielle Mittel aufzuwerfen. Damit würde die derzeit bei der Stadt Bern mögliche Flexibilität (Globalbudget) des Einsatzes aller Ressourcen (personelle und materielle) enorm eingeschränkt. Sind beispielsweise Ende Oktober eines Jahres die im Vertrag vereinbarten Ressourcen ausgeschöpft, wäre die betroffene Gemeinde gezwungen, zusätzliche Mittel freizustellen (Nachkreditverfahren), um die Sicherheit bis Ende Jahr zu gewährleisten. Jetzt kann sie diese über das Globalbudget auffangen, bzw. schnell und flexibel innerhalb des Polizeicorps andere Prioritäten setzen und allfällige Mehrausgaben (z.B. Überstunden) intern (zumindest teilweise) kompensieren.

¹ Siehe hierzu zum Beispiel: Monitoring Urbaner Raum Schweiz, zitiert nach: die stadt – les villes 6/2005.

Bezüglich (Mehr-)Kosten des Projekts «Police Bern» muss aus Sicht der Stadt Bern noch auf folgende Tatsachen hingewiesen werden: Im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan des Gemeinderates vom August 2005 wird explizit darauf hingewiesen, dass die Auslagerung der Gerichtspolizei einen budgetierten Mehraufwand von 2,8 Mio. verursacht. Die Kosten für eine allfällige Ausfinanzierung der Deckungslücke und der Annuitäten der Pensionsvorsorgekasse werden auf gesamthaft 10,5 Mio. geschätzt. Das Grüne Bündnis ist daher der Ansicht, dass wenn der Kanton die Gesamtverantwortung für die Polizei übernehmen will, er die finanziellen Konsequenzen, die den Gemeinden dabei entstehen, auch übernehmen oder sich zumindest zu einem guten Teil daran beteiligen muss.

Art. 12 e Abs. 1

„Beim Auftreten sicherheitsrelevanter Phänomene wie namentlich Jugendgewalt, Szenenbildungen, Häufung von Sachbeschädigungen ...“

Diese namentliche Aufzählung von Ereignissen ist sowohl willkürlich wie auch tendenziös. Wenn man Bedrohungslagen aufzählen will, müssten zumindest bandenmässige Vermögensdelikte oder politisch motivierte Gewaltdelikte hier ihre Erwähnung finden. Es ist aber kaum möglich, hier abschliessend alle die Sicherheit gefährdenden Ereignisse oder „Phänomene“ abschliessend aufzuführen. Zur Schwerpunktsetzung gehört die Festlegung der operativen und taktischen Mittel, die hier unbedingt angeführt werden müssten.

Wir schlagen folgende Neuformulierung vor:

„Im Rahmen ihrer Kompetenz der Schwerpunktsetzung kann die Gemeinde, die einen Ressourcenvertrag mit der Kantonspolizei abgeschlossen hat, diese jederzeit damit beauftragen, die zur Verbesserung der Situation erforderlichen geeigneten Massnahmen zu treffen. Dabei legt die Gemeinde die operativen und taktischen Mittel sowie die Einsatzstärke in Absprache mit der Kantonspolizei fest.“

Art. 12f Abs. 1 (Entscheidungsbefugnisse bei Einzeleinsätzen)

Gesetzestexte sollten unmittelbar verständlich sein. Auch nach mehrmaligem Durchlesen, bleibt unklar, was in diesem Absatz geregelt werden soll. Insbesondere bei einer künftigen Auslegung der Formulierung *„sofern es die Zeitverhältnisse erlauben“* sehen wir Kompetenz-Konflikte zwischen den Gemeinden und der Kantonspolizei vorprogrammiert. Bei den hier wohl gemeinten Einzelereignissen (**die namentliche Aufzählung ist auch hier nicht abschliessend und bleibt daher besser ganz weg**) muss immer genügend Zeit vorhanden sein, damit die zuständige Gemeindeorgan über die Steuerung der polizeilichen Arbeit auf Gemeindegebiet entscheiden kann. Ist Gefahr in Verzug, muss die Kantonspolizei sowieso handeln (Art. 12, Abs. 2).

Wir schlagen daher folgende kurze und unmissverständliche Formulierung vor:

„Das zuständige Gemeindeorgan entscheidet über die Steuerung von sensiblen Einzeleinsätzen. Solche sind namentlich Kundgebungen, Grossveranstaltungen oder der Schutz von kommunalen Einrichtungen.“

Art. 12 f Abs. 5

„Bei regionalen, gesamtkantonalen oder interkantonalen ausserordentlichen Situationen entscheidet die Kantonspolizei über die zu treffenden Massnahmen..“

Den Begriff „*gesamtkantonal*“ erachten wir als eher verwirrend und unüblich. Wir schlagen vor, das Prädikat „gesamt“ wegzulassen. Als interkantonale ausserordentliche Lage verstehen wir beispielsweise Versorgungsengpässe, Umwelt- oder Naturkatastrophen, nicht aber Aktionstage zum selben Thema (z.B. Bauernproteste gegen einen Grossverteiler) in verschiedenen Kantonen. **Hier ist unserer Ansicht nach eine Präzisierung notwendig.**

Art. 12f Abs. 6 (Untersuchung eines konkreten Polizeieinsatzes)

Gerade bei Städten wie Bern, die eine rege polizeiliche Tätigkeit kennt, ist die hier vorgeschlagene Auskunftserteilung (nur an die Exekutive) über den Ablauf eines konkreten Polizeieinsatzes ungenügend. Den Gemeindeparlamenten muss zwingend eine Untersuchungsbefugnis eingeräumt werden, sie haben in ihren Gemeindeordnungen entsprechende Mittel vorgesehen (GPK, PUK etc.). Polizeiarbeit ist eine zu heikle Angelegenheit zwischen Staat und Bürgerin und Bürger, als dass deren Kontrolle lediglich der Exekutive obliegen darf. Letztlich ist eine seriöse Untersuchung von einzelnen Polizeieinsätzen durch die Parlamente auch ein Beitrag zur besseren Akzeptanz polizeilichen Handelns. Die entsprechenden Regelungen auf Gemeindeebene (Stadt Bern GO Art. 72a, Aufsichtsrechtliche Befugnisse im Rahmen der Verwaltungskontrolle) müssen sinngemäss in Kraft bleiben.

Für das Grüne Bündnis ist daher folgende Ergänzung absolut zwingend:

„Will eine Gemeinde den Ablauf eines konkreten Polizeieinsatzes untersuchen, erteilt die verantwortliche Person der Kantonspolizei der Exekutive der Gemeinde und dem Gemeindeparlament mündlich und schriftlich die notwendigen Auskünfte. Die von einer Untersuchung betroffenen Polizeiangehörigen sind zur Aussage gegenüber den Gemeinden verpflichtet, bzw. die Auskunftspflicht richtet sich nach den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen der Gemeinden“.

In Konsequenz dazu ist es für das Grüne Bündnis ebenso zwingend, dass die Ombudsstellen der Gemeinden weiterhin für die Vermittlung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und sämtlichen Abteilungen der Polizei zuständig sind.

Wir schlagen daher einen neuen Artikel 12h vor wie folgt:

Art. 12 g neu: Ombudsstellen

Die Ombudsstellen der Gemeinden sind zuständig für jegliches polizeiliches Handeln auf Gemeinde-Gebiet. Die verantwortliche Person der Kantonspolizei erteilt der Ombudsstelle mündlich und schriftlich die notwendigen Auskünfte und gewährt der Ombudsstelle die für ihre Arbeit notwendige Akteneinsicht. Aufgaben und Kompetenzen der Ombudsstellen richten sich nach den jeweiligen Reglementen und Weisungen für die Ombudsstellen der Gemeinden.

Art. 12h (neuer Buchstabe) (Neuanstellung Ansprechperson)

Die hier postulierte Anhörung der Gemeinden ist ungenügend. Immerhin geht es um die Wahl derjenigen Personen, die nach dem Modell „Police Bern“ quasi das Kommando innehaben werden. Wir schlagen daher eine Formulierung vor, die ein Mitbestimmungsrecht der Gemeinden festlegt:

„Gemeinden mit einem Ressourcenvertrag haben bei der Neuanstellung ihrer Ansprechperson bei der Kantonspolizei ein Mitbestimmungsrecht, bzw. ein Antragsrecht in der Wahlkommission. Vor der definitiven Wahl sind die Gemeinden durch den Regierungsrat anzuhören.“

3a. Polizeikommission (Art. 13)

Grundsätzlich ist diese Neu-Schaffung einer beratend tätigen Polizei-Fachkommission zu begrüßen. Das Grüne Bündnis bedauert aber, dass diese Kommission nur Empfehlungen abgeben kann, also **keine Weisungsbefugnis** erhalten soll.

Zudem halten wir fest, dass eine solche Fach-Kommission - will sie ihre Arbeit seriös und wirksam durchführen - zwingend **eigene finanzielle Ressourcen** braucht. Wirklich kompetente Fachleute müssen bezahlt werden können, die Kommission muss sich auf ein eigenes Sekretariat zur Koordination ihrer Aufgaben abstützen können und Finanzmittel haben, zum Beizug weiterer Fachpersonen aus dem In- und Ausland.

Die vorgesehene **Zusammensetzung dieser Kommission** ist unseres Erachtens zu einseitig. Es braucht nebst Vertretungen aus Kanton und Gemeinden zwingend aussenstehende Fachpersonen, die nicht in verwaltungs-internen und / oder kantons- und gemeindepolitischen Strukturen verbunden sind.

Wir sind zudem der Ansicht, dass diese Kommission unbedingt auch die **Öffentlichkeit regelmässig** über ihre Arbeit **informieren muss**. **Diese Pflicht muss im Gesetz festgeschrieben werden**. **Die Steuerzahlenden haben ein Anrecht darauf zu erfahren, wo die Polizeikommission Probleme ortet und welche Empfehlungen oder eben gar welche Weisungen sie abgibt**.

Art. 20

Gemäss unseren Ausführungen zu Art. 10 schlagen wir folgende Änderung vor (**Organe der Gemeinde streichen**):

Die Regierungstatthalterin oder der Regierungstatthalter kann den Einsatz von **Polizeiorganen des Kantons** anfordern und besondere Aufträge erteilen, soweit es für die Erfüllung ihrer oder seiner sicherheitspolizeilichen Aufgaben erforderlich ist.

Art. 52 Abs. 4, lit. c (Daten durch Abrufverfahren zugänglich machen)

„Die Kantonspolizei darf Daten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben.... bearbeitet durch ein Abrufverfahren den folgenden Behörden zugänglich machen...:

c den mit der Erfüllung gemeindepolizeilichen Aufgaben betrauten Behörden

Wir gehen davon aus, dass diese eher unscheinbar anmutende Bestimmung die eigentliche gesetzliche Grundlage bildet, die gemäss Datenschutzgesetz dafür notwendig ist, dass (Polizei-) Daten an Dritte weitergegeben werden dürfen, bzw. von diesen im Abrufverfahren eingeholt werden können.

Gestützt auf Art. 2 (Begriff) im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege gelten als Behörden: „Organe des Staates, seiner Anstalten und seiner Körperschaften, Organe der Gemeinden... Private, soweit sie in Erfüllung ihnen übertragener öffentlichrechtlicher Aufgaben verfügen..“

Es kann u.E. nicht angehen, dass Private, die allenfalls nebensächliche Polizeiaufgaben wahrnehmen, Zugriff zum gesamten Datenbestand der Polizei erhalten. Generell muss in diesem Artikel **neu geregelt** werden, welche Behörden zu welcher Art von Polizeidaten Zugang erhalten. Ansonsten bleibt dieser Artikel ein Blankocheck an Verwaltung, Polizei und ihre privaten Helfer.

Der Artikel kann zwar nicht die Betriebsbewilligung für sämtliche polizeilichen Datenbanken enthalten. **Er muss aber zumindest im Grundsatz festlegen, wie die polizeiliche Datenbearbeitung aussieht, welche „Behörde“ in welchem Umfang und auf welche Daten direkten Zugriff bekommen darf und wer nicht.**

Verschiedene Bundesgesetze demonstrieren, dass es sehr wohl möglich ist, zumindest in allgemeiner Form den Inhalt einer Datenbank, die zugriffsberechtigten Stellen und die Daten auf die sie zugreifen können im Gesetz abschliessend zu definieren. Es geht hier immerhin um enorm sensible Informationen und es ist die Pflicht des Gesetzgebers, die Minima des Persönlichkeitsschutzes zu regeln.

II. Änderung der Erlasse

Art. 103 ZPO

Gemäss neuem Polizeigesetz sollte es keine Polizeiangehörige der Gemeinden mehr geben.

Anhang 1) Zentralisierungswettbewerb der Polizei in der Schweiz

Der hier zur Debatte stehende Entwurf steht im Kontext eines Zentralisierungsprozesses, der die Polizei in der Schweiz seit den 90er Jahren prägt.

Im Bereich des Staatsschutzes verfügte der Bund seit langem über eine Erstzuständigkeit. Das Staatsschutzgesetz (Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit) – in Kraft seit Juli 1998 – hat den Vorrang des Bundes auf diesem Gebiet bestätigt. Der Bund kann den Kantonen Weisungen erteilen, deren Ausführung teilweise finanziell abgegolten werden.

Im Bereich der gerichtlichen Polizei verfügte der Bund bis 1999 über originäre Zuständigkeiten bei einer Reihe von heute weniger bedeutenden politischen Straftaten sowie eine subsidiäre Kompetenz bei Fällen des Betäubungsmittelhandels von interkantonaler und internationaler Bedeutung. Ende 1999 verabschiedete der Eidgenössische Gesetzgeber die so genannte Effizienzvorlage, die Anfang 2002 in Kraft trat. Damit wurden alle Fälle der „organisierten Kriminalität“ unmittelbar der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt. Für die gerichtspolizeilichen Ermittlungen ist nun die neu geschaffene Bundeskriminalpolizei zuständig. Für Fälle der Wirtschaftskriminalität erhielt der Bund eine subsidiäre Zuständigkeit. Damit verbunden war ein enormer Ausbau der Kriminalpolizei auf Bundesebene. Anfang der 90er Jahre verfügten die damaligen kriminalpolizeilichen Zentralstellen gerade über 12,5 Stellen. Die heutige Hauptabteilung Bundeskriminalpolizei des Bundesamtes für Polizei beschäftigt über 300 Personen. Bezeichnenderweise hatte das Bundesstrafgericht bisher kaum Fälle zu beurteilen, die dem in der Effizienzvorlage anvisierten Profil des komplexen Falles der organisierten Kriminalität entsprechen.

Die kantonalen Kriminalpolizeien verloren mit der Effizienzvorlage nicht nur einen Teil ihrer Zuständigkeiten. Festzustellen war und ist ebenfalls eine Abwanderung von ausgebildetem und qualifiziertem Personal zum Bundesamt, das seinerseits keine eigene Ausbildung betreibt, sondern vielmehr die Kantone abschöpft. Selbst die kleineren Kantone, die sich Ende der 90er Jahre vehement für diese Zentralisierung einsetzten, beklagen heute diese Abwanderung.

Im Rahmen des Projekts USIS (Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit) startete der Bund ab 1999 auch einen Angriff auf die Zuständigkeit der Kantone im Bereich der Sicherheitspolizei. Über Monate hinweg stritten sich das EJPD und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren darüber, ob es einer zusätzlichen „sicherheitspolizeilichen Eingriffsreserve des Bundes“ bedürfe, die bei Botschaftsbewachungen, grösseren Ordnungsdienstesinsätzen u.ä. zum Zuge kommen sollte. Alternativ stand eine Bundesfinanzierung für den personellen Ausbau der Sicherheitspolizei auf Kantonsebene zur Debatte.

Gerechtfertigt wurden diese Pläne insbesondere mit den massiv überzogenen interkantonalen Einsätzen beim World Economic Forum. Bezeichnenderweise liessen die PlanerInnen bei den geprüften Varianten des Ausbaus die Tatsache ausser Acht, dass alle Kantone und Städte seit Jahren Mühe bekunden, bereits bewilligte Stellen im Polizeidienst zu besetzen.

Nachdem USIS definitiv an Finanzierungsschwierigkeiten gescheitert war, beschloss der Bundesrat, nun weiterhin das Militär zur „Entlastung“ der Polizei anzubieten. Nun liebäugelt das VBS immer wieder mit Plänen, sich zu einem umfassenden „Sicherheitsdepartement“ aufzuschwingen und sich Teile des EJPD sowie das zum Finanzdepartement gehörige Grenzwachtkorps einzuverleiben.

Die Konkurrenz um polizeiliche Kompetenzen, Ressourcen und Personal spielt sich allerdings nicht nur zwischen Bund und Kantonen, sondern auch zwischen den Kantonen und Gemeinden ab. Der Kanton Bern steht mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht alleine da. Der **Aargau** hat bereits eine Einheitspolizei. **Typischerweise haben hier einige Gemeinden private Sicherheitsdienste mit Wachaufgaben betraut.** In der Waadt und in Zürich wird um Pläne zur Auflösung oder weitgehende Entmachtung der Gemeindepolizeien gestritten. Die Auseinandersetzung ist dabei in Zürich zeitweise zu einem unsinnigen Streit zwischen der (ehemaligen) Sicherheitsdirektorin des Kantons und der städtischen Polizeidirektorin mutiert. Pikanterweise hat sich die Firma Team Consult, die auch bei der Erarbeitung der Berner Einheitspolizeipläne beteiligt ist, in Zürich gegen eine Zentralisierung ausgesprochen. Festzuhalten bleibt, dass bei all diesen Plänen die zentrale Frage der Kontrolle und Kontrollierbarkeit der Polizei ausser Acht gelassen wurde.

Anhang 2) Erfahrungen im Ausland

Deutschland: Nach dem Ende des Krieges haben die britischen und amerikanischen Alliierten in ihren Zonen eine systematische Dezentralisierung und die Auflösung truppenpolizeilicher Einheiten verordnet. Nach der Entlassung in die begrenzte Souveränität bemühten sich die deutschen Behörden und Politiker leider erfolgreich, das preussisch-deutsche Polizeimodell wieder zu installieren. Dazu gehörte nicht nur der neuerliche Aufbau von Bundespolizeien, sondern auch die Auflösung der Gemeindepolizeien in den Bundesländern, die für den grössten Teil des Polizeirechts und der Polizeitätigkeit zuständig sind. Für die Auflösung der Gemeindepolizeien waren nicht Effizienzgründe, sondern ideologische Fragen ausschlaggebend. Die Gemeindepolizeien hatten sich in der schwierigen unmittelbaren Nachkriegszeit (Schwarzmarkt, zerstörte Städte, viele displaced persons) durchaus bewährt.

In den 70er und 80er Jahren erfolgte ein neuerlicher Zentralisierungsschub. Die Befugnisse der Polizeien des Bundes wurden ausgebaut. Die Landespolizeien gaben sich aufgrund des Bund-Länder-Programms für die innere Sicherheit eine zentralistischere Organisationsstruktur. An die Stelle örtlicher Polizeireviere traten sowohl in den Flächenländern als auch in den Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) grossflächige Polizeipräsidien bzw. Direktionen. Mit der Abschaffung der kleinräumigen Strukturen ging die Umstellung auf den ausschliesslich motorisierten Streifendienst einher. Den damit verbundenen Verlust an lokaler Einbindung und Information versuchte man durch Scheinlösungen auszugleichen, insbesondere durch den Aufbau eines „Kontaktbereichsdienstes“ mit vor allem kosmetischer Bedeutung.

Die seit den 90er Jahren anhaltende Diskussion um „community policing“ und „gemeindenahe Polizeiarbeit“ ist ein deutliches Zeichen für den Mangel an lokaler Einbindung. Mittlerweile haben viele Städte und Gemeinden eigene Ordnungsdienste eingerichtet, die sie in polizeiähnlichen Uniformen auf „Kiezstreife“ schicken. „Präventionsräte“ sollen ein Zusammenwirken der lokalen Behörden befördern und Bürgerbeteiligung vortäuschen. An eine Rekommunalisierung der Polizei, die mit einer tatsächlichen Verstärkung der kommunalen Einflussnahme und demokratischen Kontrolle über die staatliche Gewalt verbunden wäre, wagt man sich jedoch nicht heran.

Frankreich: Das französische Polizeimodell ist nach wie vor hyperzentralistisch. Die Polizeitätigkeit auf dem Lande besorgt die dem Verteidigungsministerium organisatorisch unterstellte Gendarmerie. Für die Städte ist dagegen die Police Nationale zuständig, die wiederum von den Präfekten, den Statthaltern des Innenministeriums, gesteuert wird. Für den Umgang mit Demonstrationen haben beide Polizeien eigene truppenpolizeiliche Formationen (Mobile Einheiten der Gendarmerie, Compagnies Républicaines de Sécurité), die sich bemühen, ihrem brutalen Ruf gerecht zu werden.

Seit den 80er Jahren ist man sich den Mängeln dieses zentralistischen Modells bewusst. Die grossen Städte haben begonnen, zusätzlich eigene städtische Polizeikräfte aufzubauen.

Niederlande: Bis Anfang der 90er Jahre wurde die Polizeitätigkeit in den Städten über 40 000 EinwohnerInnen von Gemeindepolizeien wahrgenommen. Auf dem Lande agierte dagegen die Rijkswacht. Die dann in Gang gesetzte Organisationsreform führte zu einer Zusammenfassung der Polizei in 25 selbständige Regionen. Der Einfluss der Gemeinden ist aber nach wie vor sehr stark. Auf Gemeindeebene finden regelmässige „Dreiecksgespräche“ zwischen dem Bürgermeister, dem Polizeichef und dem zuständigen Staatsanwalt statt. Zusätzlich existieren in den meisten Städten unabhängige Beschwerdeinstanzen, Ombudsstellen, die dort wo keine strafbare Verfehlung vorliegt, für eine Mediation zwischen den betroffenen Personen und der Polizei sorgen.