



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern
Postfach | 3001 Bern
PC 30-9132-1
djb@djs-jds.ch

Per E-Mail an: mitberichte@pom.be.ch

Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
Generalsekretariat
Kramgasse 20
3011 Bern

Bern, 23. Dezember 2016

Stellungnahme der Demokratischen Juristinnen und Juristen Bern (djb) zur Totalrevision des Polizeigesetzes (PolG)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat hat eine Totalrevision des PolG in die Vernehmlassung gegeben. Für die Einladung zur Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf bedanken wir uns im Voraus.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist gut strukturiert und formuliert. Weiter fällt positiv auf, dass in verschiedenen Artikeln des neuen Gesetzes ein generelles Bekenntnis zu einem starken Grundrechtsschutz verankert werden soll. So werden zum Beispiel in Art. 44 Abs. 1 nPolG die drei Teilgehalte des Verhältnismässigkeitsprinzips, nach dem polizeiliches Handeln geeignet, notwendig und zumutbar sein muss, explizit ausformuliert.

Leider hält sich der Gesetzgeber selbst nicht an dieses Prinzip und gibt der Polizei zahlreiche neue Instrumente in die Hand, welche deutlich über das hinausgehen, was notwendig



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

ist. Gleichzeitig wird auch das Handlungsfeld der Polizei ausgeweitet: Sie soll in Zukunft auch bei «blosser Vermutungen»¹ tätig werden können.

Die djb stehen diesen Kompetenzausweitungen aus inhaltlichen Gründen sehr kritisch gegenüber (vgl. dazu die Ausführungen zu den einzelnen Artikeln). Darüberhinaus sind die djb aber auch der Ansicht, dass die neuen Aufgaben nicht ohne zusätzliche personelle und finanzielle Mittel bewältigt werden könnten. Denn bereits heute ist es der Polizei nicht möglich, ihre Aufgaben mit den bestehenden Ressourcen zu bewältigen. Entsprechend hoch sind die Überstunden, welche Polizeiangehörige angehäuft haben.² Müssten sie zusätzliche Aufgaben, z.B. in der Vorermittlung übernehmen, würde die Situation untragbar. Die angespannten finanziellen Verhältnisse des Kantons erlauben aber keine grossen Sprünge beim Personal- ausbau. Zudem ist die Rekrutierung geeigneter Polizeianwärterinnen und -anwärter eine grosse Herausforderung. Die djb sind deshalb der Meinung, dass die Polizei ihre Ressourcen auf ihre Kernaufgabe, auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Beseitigung von Störungen, konzentrieren sollte.

2. Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe

Während die Kompetenzen der Polizei im nPolG massiv ausgebaut werden sollen, bleibt der Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe auf dem heutigen, auch im interkantonalen Vergleich tiefen Niveau stehen. Das führt zu einem störenden Ungleichgewicht. Die djb vertreten deshalb die Haltung: *Kein neues Polizeigesetz ohne gleichzeitigen Ausbau des Rechtsschutzes gegen polizeiliche Übergriffe.* Neben verschiedenen Ergänzungen des nPolG, welche im Folgenden bei den jeweiligen Artikeln aufgeführt werden, fordern die djb einen Ausbau des Rechtsschutzes durch folgende drei Massnahmen:

a) 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

¹ Vgl. Vortrag des Regierungsrats, <http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2016/09/2016-09-23-vnl-polizeigesetz-vortrag-de.pdf>, S. 35.

² <http://www.derbund.ch/bern/kanton/trotz-mehr-polizisten-bleiben-viele-ueberstunden/story/10398369>



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

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.

Der Anspruch auf unabhängige Untersuchung von polizeilichen Übergriffen ergibt sich auch aus der Rechtsprechung zu Art. 2 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Demnach muss eine mögliche Verletzung von Art. 2 oder 3 EMRK objektiv und subjektiv unabhängig untersucht werden.³ Subjektive Unabhängigkeit meint, dass zwischen der untersuchenden Behörde und der zur Untersuchung Anlass gebenden Polizei keine nahen Arbeitsbeziehungen bestehen.⁴ Die Staatsanwaltschaft erfüllt die Anforderung an die subjektive Unabhängigkeit häufig nicht, weil sie regelmässig enge Arbeitsbeziehungen zu den regionalen Polizeikörpern pflegt. **Im Kanton Bern soll deshalb eine unabhängige Beschwerde-stelle geschaffen werden, welche selbstständig Untersuchungen leiten und Weisungen erteilen kann.**

b) Gesetzliche Verankerung der Anfechtung von Realakten im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) oder «eventualiter» im PolG

Polizeiliche Realakte tangieren praktisch immer Grundrechte. Eine Anfechtung muss deshalb nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts möglich sein.⁵ Auf Bundesebene wurde dieser Anforderung mit der Einführung von Art. 25a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), der einen Anspruch auf eine Verfügung über Realakte gewährt, Rechnung getragen.⁶ Die Kantone müssen einen zu Art. 25a VwVG analogen Rechtsschutz sicherstellen.⁷

Die meisten Kantone orientieren sich an der bundesrechtlichen Regelung und haben in den kantonalen Verwaltungsverfahrensgesetzen einen «Artikel 25a VwVG» aufgenommen.⁸ Der

³ MOHLER MARKUS H.F., Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012, N 319 f.

⁴ MOHLER, N 320.

⁵ BGE 128 I 167, S. 175 E. 4.5.

⁶ KLEY, St-Galler Kommentar zu Art. 29a BV S. 882 N 11.

⁷ MÜLLER, MÜLLER MARKUS, Rechtsschutz im Bereich des informalen Staatshandelns, Überlegungen am Beispiel der staatlichen Empfehlungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 96/1995, S. 363.

⁸ THURNHERR DANIELA, Die Verwaltungsrechtspflege im Spannungsfeld zwischen kantonaler Autonomie und Vereinheitlichung, in: Basler Juristische Mitteilungen 2013, S. 234.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Kanton Bern hingegen kennt keine solche explizite Regelung. Zwar ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch in Kantonen ohne explizite Regelung «in verfassungs- und konventionskonformer Auslegung»⁹ ein Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung anzuerkennen.¹⁰ Der einzuschlagende Rechtsweg ist in diesen Kantonen aber aufgrund der fehlenden expliziten Gesetzesgrundlage, insbesondere für Laien, schwierig zu erkennen. Eine explizite Rechtsgrundlage würde die Rechtssicherheit klar erhöhen. **Das VRPG soll deshalb um eine Regelung, wie sie z.B. in § 10c des Verwaltungspflegegesetzes (VRG) des Kantons Zürich existiert, ergänzt werden.**¹¹

Lehnt der Regierungsrat dieses Vorgehen ab, soll immerhin ein entsprechender Abschnitt ins nPolG aufgenommen werden. Eine spezifische Regelung für *polizeiliche* Realakte rechtfertigt sich dadurch, dass die Polizei regelmässig in einem sehr sensiblen Bereich tätig wird. Andere Kantone kennen im PolG ebenfalls eine solche Regelung für die Anfechtung von Realakten (vgl. z.B. Art. 44 des PolG des Kantons Glarus).

c) Explizites Verbot von Einvernahmen von Mitarbeitenden der Polizei durch die Polizei

Wie erwähnt, muss eine wirksame Untersuchung polizeilicher Übergriffe gemäss EGMR objektiv und subjektiv unabhängig erfolgen. Objektiv unabhängig bedeutet, dass keine institutionelle oder hierarchische Verbindung zwischen den untersuchenden und den beschuldigten Beamtinnen oder Beamten besteht.¹² In einem Urteil gegen die Niederlande sah der EGMR die objektive Unabhängigkeit verletzt, weil Beamtinnen und Beamten derselben Polizei, gegen welche die Anschuldigung erhoben wurden, in die Untersuchungen involviert waren. Die Verurteilung erfolgte, obwohl die Untersuchung von einer formal unabhängigen Staatsan-

⁹ BGE 128 I 167, S. 175 E. 4.5.

¹⁰ BGE 130 I 369, S. 379 E. 6.1.

¹¹ §10c VRG Kanton Zürich: Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht stützen und Rechte oder Pflichten betreffen, verlangen, dass sie: a. widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft, b. die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt, c. die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt. 2 Die Behörde erlässt eine Anordnung.

¹² MOHLER, N 319.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

waltschaft geleitet wurde.¹³ Es dürfte deshalb mit der Unabhängigkeit der Untersuchung nicht vereinbar sein, dass die Polizei Einvernahmen von eigenen Mitarbeitenden durchführt. Die Kantonspolizei Bern gibt zwar an, dass sie bereits heute keine Einvernahme von eigenen Mitarbeitenden führt. Grundlage dafür ist aber einzig eine informelle Absprache.¹⁴ Wir fordern deshalb: **Im Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung des Kantons Bern (EG ZSJ) soll neu explizit festgehalten werden, dass die Kantonspolizei keine Einvernahmen von eigenen Mitarbeitenden durchführen darf.**

3. Staatsschutz

Der Kanton Bern verfügt über einen Staatsschutz. Allerdings fehlt eine genügende gesetzliche Grundlage. Diesbezüglich hat die Geschäftsprüfungskommission (GPK) am 8.9.2016 eine Motion mit dem Titel „Der kantonale Staatsschutz braucht eine kantonale Rechtsgrundlage“¹⁵ eingereicht. Die GPK lässt in ihrer Motion offen, in welchem Erlass die vorgeschlagenen Eckwerte am besten eingefügt werden sollen, nennt aber neben dem Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG, BSG 152.01) auch das Polizeigesetz als eine Möglichkeit.

¹³ Urteil des EGMR (GK) 52391/99 (Ramsahai und andere/Niederlande) vom 15. Mai 2007, N 342.
Vgl. auch Urteil des EGMR 52442/09 (Durdevic/Kroatien) vom 19. Juli 2011 N 89; Urteil des EGMR 41773/98 (Scavuzzo-Hager und andere/Schweiz) vom 7. Februar 2016, N 80.

¹⁴ SKMR, http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140528_Studie_Rechtsschutz_Polizei.pdf, S. 122.

¹⁵ Geschäftsnr.: 2016.RRGR.751:
<http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/06d7025c2d5c404fbce5accdcedf3927-332/3/PDF/2016.RRGR.751-Vorstosstext-D-134065.pdf>



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Im Folgenden nehmen die djb zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs Stellung.

4. Zum Abschnitt «2. Aufgaben und Zuständigkeiten»

Allgemeine Bemerkungen:

Die djb stehen der Verlagerung der Polizeiarbeit von der Strafverfolgung hin zu „präventiven“ Massnahmen mit grossen Bedenken gegenüber. Massnahmen, die vor der eigentlichen Begehung einer Straftat ergriffen werden, bergen das Risiko, dass in die Grundrechte Einzelner eingegriffen wird, ohne dass diese sich tatsächlich etwas zu Schulden haben kommen lassen. Die djb lehnen deshalb eine Ausweitung des polizeilichen Auftrags auf präventive Massnahmen ab. **Wir fordern deshalb:**

- **Die Streichung des Worts «erkennen» in Art. 3 Abs. 2 lit. a nPolG.**
- **Die Streichung des Worts «Erkennung» in Art. 4 Abs. 2 lit. a nPolG.**

Art. 8 nPolG:

- Der Regierungsrat schlägt vor, dass neu Gemeindeangestellte die Personalien bzw. die Identität von Personen überprüfen können. Eine Identitätskontrolle ist ein Eingriff in die persönliche Freiheit der betroffenen Person. Aus diesem Grund ist eine Delegation der Befugnis zur Identitätskontrolle gemäss Art. 8 nPolG abzulehnen. Diese Befugnis muss dem Inhaber des staatlichen Gewaltmonopols, der Kantonspolizei, vorbehalten bleiben. Aus unserer Sicht fehlen den Gemeindeangestellten auch die (z.B. juristischen) Kenntnisse, welche für eine solche Identitätskontrolle nötig sind. Wir zweifeln daran, dass ein einmaliger Kurs bei der Kantonspolizei ausreichend ist, um sich die notwendigen Kenntnisse anzueignen.

Kommt hinzu, dass die Bereiche, in welchen die Gemeinden zur Identitätsfeststellung befugt sein sollen, im Gesetz nicht festgehalten sind. Eine pauschale Delegation an den Verordnungsgeber ist aus unserer Sicht unzulässig.

Aus den genannten Gründen fordern wir eine Streichung von Art. 8 nPolG.

- **Falls Art. 8 nPolG beibehalten wird, soll er wie folgt ergänzt werden (vgl. Begründung unter Art. 51 nPolG):**

„Verdachtsunabhängige und diskriminierende Kontrollen sind unzulässig. Der kontrollierten Person wird eine Kopie einer Quittung ausgestellt, die Angaben enthält: a.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

zur kontrollierten Person; b. zu den kontrollierenden Polizistinnen oder Polizisten; c. allgemeine Angaben Datum, Zeit, Ort der Kontrolle; d. Anlass der Kontrolle; e. Kontrollergebnis.“

Art. 11 nPolG:

Bezüglich Kennzeichnung der Polizei verweisen wir auf die Ausführungen zu Art. 135 nPolG.

5. Abschnitt «3. Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden»

Allgemeine Bemerkungen:

Seit der Einführung von Police Bern beklagen die Gemeinden fehlende Steuerungsmöglichkeiten der Polizeiarbeit auf ihrem Gebiet (siehe Evaluation von Police Bern, 2013). Für Gemeinden ohne Ressourcenvertrag wird neu die Möglichkeit vorgesehen, einen Brennpunktvertrag abzuschliessen. Materielle Änderungen bezüglich Zuständigkeiten (mit Ausnahme von Art. 8 nPolG) wurden keine vorgenommen.

Aus Sicht der Ressourcenvertragsgemeinden wäre allerdings eine Einflussnahme auf gewisse operative Tätigkeiten der Kantonspolizei nötig. Im Nachgang zu umstrittenen Polizeieinsätzen hat sich verschiedentlich gezeigt, dass die politische Diskussion ins Leere lief, da die politische Verantwortung weder von Gemeindebehörden noch der Kantonspolizei wahrgenommen wurde. **Deshalb fordern wir eine Stärkung der operativen Verantwortung der Gemeinden und schlagen dazu folgende Änderungen vor (Anpassungen kursiv):**

- **Art. 19 Abs. 2 nPolG:**
„Die Kantonspolizei *und das zuständige Gemeindeorgan* legen gemeinsam die operativen und taktischen Belange fest, insbesondere die Einsatzstärke sowie die einzusetzenden Mittel.“
- **Art. 22 Abs. 2 nPolG:**
„Die Kantonspolizei *und das zuständige Gemeindeorgan* legen gemeinsam (...)“
- **Art. 29 Abs. 3 nPolG:**
„Die Kantonspolizei *und das zuständige Gemeindeorgan* legen gemeinsam (...)“



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Art. 24 nPolG:

Es ist aus unserer Sicht störend, dass der Kanton die von einer Ressourcenvertragsgemeinde zu leistende Abgeltung in Fällen der Uneinigkeit mittels Verfügung festlegen kann. Auch hat die Polizei- und Militärdirektion (POM) in Fällen von Uneinigkeiten über einen bestehenden Vertrag die Möglichkeit, eine Verfügung zu erlassen (Art. 24 Abs. 3 und 4 nPolG). Damit wird das Mitspracherecht der Gemeinden massiv beschnitten. **Wir fordern deshalb eine Streichung von Art. 24 Abs. 3 und 4 nPolG.**

Art. 29 nPolG:

Unserer Auffassung nach steht einer Gemeinde das Recht zu, einen Polizeieinsatz zu untersuchen. Im Polizeigesetz könnte dies zum Beispiel mittels eines Artikels verankert werden, der angerufen werden 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 Art. 29 nPolG klar abzulehnen. Mindestens diese Auskunftspflicht muss den Gemeinden für die Untersuchung eines Polizeieinsatzes zustehen. **Wir fordern deshalb, dass die Auskunftspflicht gegenüber den kommunalen Ombudsstellen in der bisherigen Form wieder aufgenommen wird.**

Art. 31 nPolG:

Art. 31 Abs. 1 nPolG 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 POM einen Ressourcenvertrag abgeschlossen haben (Art. 31 Abs. 2 nPolG 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 nPolG zweiter Satz, kursiv durch djb). Als Beispiele für letztere nennt der Vortrag zwar nur sportliche Grossanlässe, wie die „Champions- oder Europaleaguespiele, Fussballeuropameisterschaft,



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Tour de France“.¹⁶ Mit dieser Formulierung wird aber auch die Grundlage für die Weiterverrechnung von Kosten, welche bei Kundgebungen, Protestaktionen oder Demonstrationen anfallen, geschaffen. Zwar können bei Veranstaltungen von kantonaler, nationaler oder internationaler Bedeutung, den Gemeinden die Kosten erlassen werden (Art. 31 Abs. 3 nPolG). 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 nPolG). Ob und in welchem Umfang Kosten weiterverrechnet oder erlassen werden, entscheidet gemäss Vortrag die Gemeinde.¹⁷ Art. 31 Abs. 4 nPolG schafft damit die Grundlage, für die Weiterverrechnung von Sicherheitskosten an die Veranstalterin oder Veranstalter ausserhalb von Art. 33 nPolG. Unsere Ausführungen zu Art. 33 nPolG gelten deshalb auch für Art. 31 nPolG. Bei Art. 31 nPolG fordern wir folgende Anpassungen:

- **Art. 31 Abs. 1 nPolG:**

Der Artikel soll wie folgt ergänzt werden (vgl. Begründung unter Art. 32 nPolG):

„Findet die Veranstaltung in mehreren Gemeinden statt, teilen sich die Gemeinden die Kosten anteilmässig auf.“

- **Art. 31 Abs. 2 nPolG:**

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 nPolG:**

Der ganze Absatz soll gestrichen werden. Falls der Absatz beibehalten wird, muss klar gestellt werden, dass die Gemeinden nicht sämtliche Kosten weiterverrechnen können, da sie die Grundversorgung an Sicherheitsdienstleistungen kostenlos zu gewährleisten

¹⁶ Vortrag des Regierungsrats, <http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2016/09/2016-09-23-vnl-polizeigesetz-vortrag-de.pdf>, S. 29.

¹⁷ Vortrag des Regierungsrats, <http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2016/09/2016-09-23-vnl-polizeigesetz-vortrag-de.pdf>, S. 29.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

haben. Die innere Sicherheit ist ein öffentliches und damit nicht marktfähiges Gut, was sich namentlich darin äussert, dass sie grundsätzlich jedermann, unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit gleichermassen zur Verfügung stehen muss.

Art. 32 nPolG:

Art. 32 nPolG ist unnötig und kann deshalb gestrichen werden. Eine Ergänzung in Art. 31. Abs. 1 nPolG genügt.

Art. 33 nPolG:

Art. 33 nPolG soll es den Gemeinden bei „Gewalttätigkeit“ (zusätzlich zum Kostenersatz gemäss Art. 31 nPolG) ermöglichen, die Kosten eines Polizeieinsatzes der Veranstalterin oder dem Veranstalter und den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zu verrechnen.

Die djb fordern, dass Art. 33 nPolG ganz gestrichen werden.

Art. 33 nPolG entspricht praktisch eins zu eins § 32b des Gesetzes über die Luzerner Polizei. Gegen dieses Gesetz ist vor dem Bundesgericht eine Beschwerde hängig.¹⁸ Im Hinblick auf eine sogenannte abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesgericht warnte die zuständige Regierungsrätin Yvonne Schärli: „Wir haben für eine Sitzung einen Rechtskonsultanten eingeladen [...]. Dieser bestätigte, dass 30'000 Franken einer Normenkontrolle nicht standhalten würde.“¹⁹

Bei der Einschätzung der Regierungsrätin dürfte ein zwei Jahre zuvor ergangenes Urteil des Luzerner Verwaltungsgericht eine zentrale Rolle gespielt haben.²⁰ Das Luzerner Verwaltungsgericht hob in diesem Entscheid § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung des Kantons Luzern auf, weil er „vor der verfassungsmässig garantierten Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit nicht zu bestehen“ vermag.²¹ Der Regierungsrat nimmt im Vortrag ebenfalls auf diesen Entscheid Bezug und gibt an, sich deshalb „bewusst an die gestützt auf das erwähnte Urteil im Polizeigesetz des Kantons Luzern erlassene Regelung“

¹⁸ <http://www.srf.ch/news/regional/zentralschweiz/beschwerde-beim-bundesgericht-gegen-luzerner-polizeigesetz>

¹⁹ <http://www.zentralplus.ch/de/news/politik/3770402/Hartes-Regime-gegen-Demo-Chaoten.htm>

²⁰ Urteil des Luzerner Verwaltungsgerichts vom 7. Mai 2013, P 12 2.

²¹ Urteil des Luzerner Verwaltungsgerichts vom 7. Mai 2013, P 12 2, E 7.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

anzulehnen.²² Dabei verkennt er aber, dass die neue Regelung in § 32b des Gesetzes über die Luzerner Polizei die im Urteil des Verwaltungsgericht genannten Probleme nicht löst. Aus unserer Sicht bleiben insbesondere folgende zwei Probleme bestehen:²³

a) Verletzung des Rechts auf Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit (sogenannter „chilling effect“)

Protestaktionen, Kundgebungen und Demonstrationen betreffen regelmässig die verfassungsmässig garantierte Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit.²⁴

Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit sind unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung.²⁵ Ihre Einschränkung muss deshalb besonders vorsichtig beurteilt werden.

Vom Geltungsbereich der Versammlungsfreiheit erfasst, sind grundsätzlich nur friedliche Versammlungen.²⁶ Das Erfordernis der Gewaltfreiheit ist aber weit auszulegen, weil die Versammlungsfreiheit gerade auch Versammlungen schützen soll, die stören oder provozieren. Deshalb sind z.B. auch Versammlungen in deren Verlauf es zu gewalttätigen Ausschreitungen kommt vom Schutzbereich von Art. 22 BV erfasst.²⁷

Mit „chilling effect“, wird die indirekte Beeinträchtigung der Grundrechte durch Abschreckung bezeichnet. Werden Grundrechtsträger durch mögliche Nachteile derart abgeschreckt, dass sie es unterlassen, diese wahrzunehmen, liegt eine Grundrechtseinschränkung vor.²⁸ Das Luzerner Verwaltungsgericht hielt im erwähnten Entscheid deshalb fest: „So mag sich in der Tat ein Abschreckungseffekt einstellen, wenn mit Blick auf die Rechtslage im Zuge der Ausübung des Grundrechts mit derart hohen Kosten gerechnet werden müsste, dass der Grundrechtsberechtigte [...] aus Kostengründen auf die Grundrechtsausübung verzichten

²² Vortrag des Regierungsrats,

<http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2016/09/2016-09-23-vnl-polizeigesetz-vortrag-de.pdf>, S. 30.

²³ Zu weiteren Kritikpunkten, namentlich der Verletzung strafrechtlicher und strafprozessualer Garantien wie des Schuldprinzips vgl. Markus Husmann: Demokratiefeindliche Polizeikostenüberwälzung, Sicherheit und Recht 3/2015.

²⁴ Die Demonstrationsfreiheit wird vom Bundesgericht als Kombination aus Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit anerkannt (BGE 127 I 164 E. 3b).

²⁵ BGE 96 I 219, E. 4.

²⁶ Vgl. die explizite Formulierung in Art. 11 Ziff. 1 EMRK.

²⁷ Zum Ganzen vgl. Husmann, S. 150 f..

²⁸ Zum Ganzen vgl. Husmann, S. 152.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

würde.“²⁹ Mit einer kann-Formulierung, wie sie Art. 33 Abs. 1 nPolG vorgesehen ist, kann dieser „chilling effect“ nicht verhindert werden. 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 (vgl. dazu die Ausführungen zu Punkt b) und ein hinreichendes öffentliches Interesse. Der Regierungsrat geht in seinem Vortrag nicht weiter auf das öffentliche Interesse ein. Er verweist aber auf die Motion 305-2015, welche zur Einführung des Art. 33 ins neue Polizeigesetz geführt hat. Nach Ansicht des Motionärs darf es nicht sein, „dass solche illegale Aktionen einfach von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern zu berappen sind.“³⁰ Angeführt wird also 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.³¹ 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.³² Damit bleibt die Geeignetheit der Massnahmen fraglich. Auch ist die Massnahmen nicht erforderlich da andere präventive (z.B. Vorfeldgespräche, Meldeverfahren bei Spontandemonstrationen) sowie repressive Massnahmen (wie z.B. die Verknüpfung von

²⁹ Urteil des Luzerner Verwaltungsgerichts vom 7. Mai 2013, P 12 2, E. 6.a.bb.

³⁰

<http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/0455997b606245c2a364cdadcad155b-332/3/PDF/2015.RRGR.1153-Vorstosstext-D-119405.pdf>

³¹ Zum Ganzen vgl. Husmann, S. 152.

³² Zum Ganzen vgl. Husmann, S. 153.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Bewilligungsauflagen mit einer Strafdrohung nach Art. 292 StGB) zur Verfügung stehen.³³ Bezüglich Angemessenheit ist auf das Luzerner Verwaltungsgericht zu verweisen, dass festhielt, dass bei politischen Veranstaltungen das Überbinden von Verwaltungsgebühren schon „im Ansatz heikel“ sei.³⁴ Ein Einschüchterungseffekt wird in der Lehre und Rechtsprechung bejaht, wo für die Ausübung eines ideellen Grundrechts mit hohen Polizeikosten gerechnet werden muss.³⁵ Eine Gebührenhöchstgrenze von 30'000 Franken für Einzelpersonen ist als hoch zu bezeichnen. Im Kanton Luzern ursprünglich vorgesehen war eine Höchstgrenze von 4000 Franken. Diese wurde in den nachfolgenden parlamentarischen Beratungen um den Faktor 7.5 erhöht. Aber auch für Veranstalter ist eine Höchstgrenze von 30'000 Franken nicht angemessen, da politische Kundgebungen häufig auch von kleinen finanzschwachen Gruppierungen oder losen Zusammenschlüssen von Einzelpersonen organisiert werden.

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

b) Verletzung von Prinzipien des Abgaberechts

Polizeikosten sind Verwaltungsgebühren. Sie müssen deshalb abgaberechtlichen Anforderungen genügen.

Öffentliche Abgaben bedürfen eine 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.³⁶ Die Formulierung von Art. 33 nPolG 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

³³ Zum Ganzen vgl. Husmann, S. 153.

³⁴ Urteil des Luzerner Verwaltungsgerichts vom 7. Mai 2013, P 12 2, E. 6.a.bb.

³⁵ Zum Ganzen vgl. Husmann, S. 154.

³⁶ Zum Ganzen vgl. Husmann, S. 145.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

als Störer“ ist in der Lehre und Rechtsprechung umstritten.³⁷ Das Luzerner Verwaltungsgericht forderte deshalb nachdrücklich, dass der Begriff des Störers vom Gesetzgeber eingegrenzt wird.³⁸ Dies wurde in Art. 33 nPolG unterlassen. Auch bezüglich der Höhe ist Art. 33 nPolG nicht ausreichend bestimmt. Zwar legt der Gesetzgeber eine Höchstgrenze fest. Nicht konkretisiert werden aber die Bemessungskriterien für 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. Ein Beispiel: Demonstrationsbewilligung beinhalten häufig die Auflage, dass Veranstalter einen eigenen, ausreichenden Ordnungsdienst zu organisieren haben. Ob ein solcher Ordnungsdienst ausreichend ist, die Auflage also erfüllt ist, lässt sich im Voraus aber nur schwer abschätzen und zeigt sich häufig erst ex post. In gewissen Fällen ist es für den Ordnungsdienst zudem sehr schwierig bis unmöglich, gegen Personen, welche gegen Auflagen wie z.B. „Stehenbleiben auf der Fahrbahn“ nicht beachten, vorzugehen.

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 ausgesprochenen finanzielle Strafe, deren Zweck ja gerade Abschreckung sein soll.³⁹ 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.⁴⁰ Schliesslich widerspricht die schematische Zuteilung der Kosten auf den Veranstalter

³⁷ Urteil des Luzerner Verwaltungsgerichts vom 7. Mai 2013, P 12 2, E. 5b.

³⁸ Urteil des Luzerner Verwaltungsgerichts vom 7. Mai 2013, P 12 2, E. 5b.

³⁹ Zum Ganzen vgl. Husmann, S. 146.

⁴⁰ Zum Ganzen vgl. Husmann, S. 146.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

und die an der Gewaltausübung beteiligte Personen (höchstens 40% bzw. 60%) einer auf objektiven Kriterien basierenden Kostenverteilung.

Art. 33 nPolG verletzt also nicht nur das abgabenrechtliche Legalitätsprinzip sondern auch das Äquivalenzprinzip.“

6. Abschnitt «6. Grundsätze der polizeilichen Aufgabenerfüllung»

Allgemeine Bemerkungen:

Wie einleitend erwähnt, begrüssen die djb die explizite Verankerung unterschiedlicher rechtstaatlicher Garantien, wie des Legalitätsprinzips und des Verhältnismässigkeitsprinzips in Art. 43 und 44 nPolG. Ebenfalls begrüssen wir, dass neu die Schutzbedürftigkeit gewisser Personen wie Kinder und minderjährige Jugendliche, Betagte, Kranke und behinderte Personen betont wird (Art. 44 Abs. 4 nPolG). **Die djb schlagen jedoch vor, diese zentralen Prinzipien polizeilichen Handelns, welche das tägliche Handeln der Polizistinnen und Polizisten leiten sollen, an den Anfang des Gesetzes zu stellen. Zudem schlagen wir vor, dass die Kantonspolizei einen „Verhaltenskodex“ ähnlich demjenigen der Neuenburger Polizei⁴¹ einführt.**

Art. 43 nPolG:

- Art. 43 Abs. 2 nPolG:

Ein Bekenntnis zu den verfassungsmässigen Rechten und der Menschenwürde ist wichtig. Noch wichtiger sind aber konkrete Massnahmen, welche 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 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.“

⁴¹ http://www.ne.ch/autorites/DJSC/PONE/Documents/Code_deontologie.pdf



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

- **Zusätzlicher Absatz:**

Wir schlagen vor unter Art. 43 nPolG einen zusätzlichen Absatz anzufügen, in dem die Grundsätze, welche gemäss Art. 125 nPolG 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.“

Art. 46 Abs. 3 nPolG:

Art. 46 Abs. 3 nPolG soll gestrichen werden, denn polizeiliches Handeln hat sich ausschliesslich gegen den Störer zu richten. Eine Ausdehnung auf den Zweckveranlasser lehnen wir ab.

7. Abschnitt «7. Polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang»

Allgemeine Bemerkungen:

Die *Erkennung* von Straftaten ist im nPolG als neuer polizeilicher Auftrag festgehalten (Art. 4 nPolG). Art. 50 nPolG ermöglicht die „polizeiliche Vorermittlung“ inklusive „Observation“ (Art. 68 nPolG) sowie die „verdeckte Vorermittlung“ (Art. 77 nPolG), um strafbare Handlungen zu *erkennen* und zu verhindern (Art. 50 nPolG). Die heutige Regelung lässt diese Massnahmen nur zur *Verhinderung* von Straftaten zu. Zudem wird *neu* die Möglichkeit der „verdeckten Fahndung“ (Art. 79 nPolG), der „Vorladung und Vorführung“ (Art. 53 nPolG) und der „Befragung“ (Art. 54 nPolG) eingeführt.

Die Aufklärung und Verfolgung von Straftaten geschieht in einem sensiblen Bereich. Die betroffenen Personen und ihr Umfeld werden beobachtet, befragt, gefilmt, abgehört und ihnen werden gefälschte Ausweise vorgezeigt. Durch diese Massnahmen wird in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Recht auf Schutz der Privatsphäre der betroffenen Person (Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 BV, Art. 8 EMRK) eingegriffen. Aus diesem Grund sind an die Aufklärung und Verfolgung von Straftaten hohe Anforderungen an die gesetzliche Regelung der Massnahmen zu stellen und ist rechtsstaatlich ein förmliches Verfahren gemäss den Regeln der Strafprozessordnung (StPO) erforderlich.

Das entscheidende Abgrenzungskriterium für die Anwendbarkeit der StPO ist der strafprozessuale Anfangsverdacht (....) (BGer 6B.1143/2015 vom 06.06.2016, E. 1.3.1).



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Besteht ein hinreichender Tatverdacht, wird ein Vorverfahren gemäss Art. 299 ff. StPO eingeleitet, in dem Erhebungen und Beweise gesammelt werden, um festzustellen, ob gegen die beschuldigte Person ein Strafbefehl zu erlassen ist, Anklage zu erheben ist oder das Verfahren einzustellen ist (Art. 299 Abs. 2 StPO). Das Vorverfahren wird durch die Ermittlungstätigkeit der Polizei oder die Eröffnung einer Untersuchung der Staatsanwaltschaft eingeleitet (Art. 300 Abs. 1 StPO).

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.⁴²

Die Einführung der Vorermittlung (Art. 50 nPolG) und die damit verbundene Ausweitung der polizeilichen Mittel wie sie Art. 53, 54, 68, 77, 79 nPolG vorsehen, ist aufgrund des damit verbundenen Eingriffs in den Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung und Privatsphäre der betroffenen Personen und der grossen Missbrauchsgefahr abzulehnen.

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. 51 nPolG:

⁴² Begründet wird dies mit dem hohen öffentlichen Interesse am Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Internetkriminalität und der Bekämpfung von Menschenhandel. Allerdings wird die Vorermittlung in Bezug auf alle Straftaten ermöglicht. Mindestens Beschränkung auf die genannten Fälle wäre im Sinne der Argumentation des Vortrages angebracht.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Art. 51 nPolG regelt Personenkontrollen und Identitätsfeststellungen durch die Polizei. Als staatlicher Akteur ist die Polizei nach Art. 8 Abs. 2 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.⁴³ Dieses sogenannte „Racial/Ethnic Profiling“ verletzt zentrale rechtliche sowie ethische Grundsätze einer demokratischen Gesellschaft und kann schwerwiegende Folgen für betroffene Individuen haben.⁴⁴ Es muss deshalb auf unterschiedlichen Ebenen bekämpft werden.

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.⁴⁵ 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.⁴⁶ Es ermutigt Polizeibeamtinnen und -beamten, Kontrollen fundiert durchzuführen und signalisiert Transparenz und Offenheit, was das Vertrauen in die Polizei stärkt. **Wir schlagen deshalb vor, Art. 51 nPolG 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.“

Art. 53 und 54 nPolG:

Art. 53 und 54 nPolG 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

⁴³ FRA, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_DE.pdf, S. 31, 33 und 37.

⁴⁴

http://www.humanrights.ch/upload/pdf/160602_rac_profiling_stellungnahme_wissenschaftler_innen.pdf, S. 2.

⁴⁵ FRA, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_DE.pdf, S. 56.

⁴⁶ FRA, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_DE.pdf, S. 56.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Fällen eine Vorladung oder Befragung gerechtfertigt wäre und unter welchen Bedingungen sie durchgeführt wird. Damit besteht die Gefahr von willkürlichen Vorladungen und Befragungen.

Art. 56 nPolG:

- Art. 56 Abs. 1 nPolG:

Wegweisungen und Fernhaltungen aus dem öffentlichen Raum (Art. 56 nPolG) 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 Art. 56 Abs. 1 nPolG 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.

- Art. 56 Abs. 5 nPolG:

Entschieden abzulehnen ist, dass Wegweisungen bis zu 24 Stunden mündlich angeordnet werden können (Art. 56 Abs. 5 nPolG). 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. **Art. 56 Abs. 5 nPolG soll deshalb wie folgt formuliert werden:**
„Wegweisungen und Fernhaltungen werden schriftlich verfügt.“

Art. 59 nPolG:

Art. 59 Abs. 1 lit b nPolG erlaubt eine Ausschreibung zur Fahndung neu beim Verdacht, dass eine Straftat begangen werden könnte. Bisher war dies nur beim Verdacht auf eine *schwere* Straftat erlaubt. **Wieso diese Änderung nötig wird, ist nicht ersichtlich, es ist deshalb darauf zu verzichten.**

Art. 62 nPolG:

Mit Art. 62 nPolG erhält der Kanton Bern die gesetzliche Ermächtigung zur Ausschreibung der verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle gemäss Artikel 33 und 34 N-SIS-Verordnung. Gemäss Art. 33 Abs. 5 der N-SIS-Verordnung gilt bereits ein Diebstahl als



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

schwere Straftat. Deshalb sind wir der Meinung, dass die N-SIS-Verordnung unverhältnismässig ist. **Wir lehnen deshalb die entsprechende Ermächtigung im nPolG gesetzt ab und fordern eine Streichung von Art. 62 nPolG.**

Art. 63 nPolG:

- **Art. 63 Abs. 1 lit. a nPolG:**

Die Gefährdung von Sachen reicht aus unserer Sicht nicht für eine polizeiliche Gewahrsam.

- **Art. 63 Abs. 1 lit b nPolG:**

Bei den Voraussetzungen für Polizeigewahrsam ist neu die Verhinderung einer Straftat irgendwelcher Art erforderlich, wozu auch Übertretungen gehören, bisher war eine *erhebliche* Straftat nötig. **Wir fordern, dass wie bisher eine „erhebliche“ Straftat vorliegen muss.**

- **Art. 63 Abs. 3 nPolG (neu):**

Es soll ein neuer Absatz eingefügt werden, in dem festgehalten ist, dass in Fällen, wo die polizeiliche Gewahrsam Minderjährige betrifft, unverzüglich die Eltern informiert werden müssen.

Art. 67 Abs. 2 nPolG:

Gemäss Vortrag bestimmt Abs. 2, dass in Gewahrsam genommene Personen in geeigneter Weise auf ihr Recht, nach Art. 31 Abs. 4 BV das zuständige Gericht anzurufen, hinzuweisen sind.⁴⁷ Abs. 2 sagt aber nur, dass das Zwangsmassnahmengericht die Gewahrsam auf Gesuch hin überprüft. Damit ist noch nichts über die Pflicht der Polizei, die in Gewahrsam genommene Person über ihre Recht aufzuklären, gesagt. **Abs. 2 soll deshalb wie folgt ergänzt werden (Ergänzungen kursiv):**

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

⁴⁷ Vortrag des Regierungsrats,

<http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2016/09/2016-09-23-vnl-polizeigesetz-vortrag-de.pdf>, S. 43.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Art. 68 nPolG:

- **Art. 68 Abs. 1 nPolG:**

Das Wort „Erkennung“ soll gestrichen werden (vgl. ausführliche Begründung bei den allgemeinen Bemerkungen zu Abschnitt 7).

- **Art. 68 Abs. 3 nPolG:**

Jeder Observation, die länger als zwei Tage dauert, soll das Zwangsmassnahmengericht zustimmen müssen.

Art. 71 nPolG:

Allgemeine Bemerkungen:

Wir lehnen Videoüberwachung im öffentlichen Raum ab (Art. 71 – 76 nPolG), da sie keine Sicherheit schafft und einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte (Grundrechte: Persönliche Freiheit, Schutz der Privatsphäre, informationelle Selbstbestimmung) darstellt.

Wir fordern zudem, dass die Bestimmungen über Archivierung und Zugänglichkeit, die momentan in Art. 12 der Videoverordnung geregelt sind, auf Gesetzesstufe Eingang finden, weil die Überwachung und insbesondere die Speicherung in vielen Fällen einem schweren Grundrechtseingriff zukommt, wenn die Zugänglichkeit zu den Aufnahmen nicht gesichert ist.

Weiter fordern wir, dass eine Anonymisierungssoftware die aufgenommenen Personen sofort unkenntlich macht und die Entschlüsselung nur im Rahmen eines Strafverfahrens vorgenommen werden darf.

Für das Einsetzen von Videoüberwachung ist schliesslich immer die Zustimmung des kantonalen Datenschützers einzuholen.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Art. 71 Abs. 2 n PolG:

Art. 71 Abs. 2 nPolG ist aus demokratiepolitischer Sicht stossend. Es ist den Gemeinden zu überlassen, welches Organ (z.B. Legislative oder Exekutive) über die Einführung von Videoüberwachung zu beschliessen hat. Der Kanton soll nicht unnötig in die Gemeindeautonomie eingreifen.

Art. 75 nPolG:

Wir fordern, dass die Aufbewahrungsdauer von 100 auf 50 Tage verkürzt wird. Eine Aufbewahrungsfrist von 50 Tagen reicht für den vorgesehenen Zweck. Gemäss Bundesgericht stellt eine längere Aufbewahrungsdauer stellt bereits per se einen schwerer wiegenden Eingriff in das von Art. 13 Abs. 2 BV geschützte informationelle Selbstbestimmungsrecht dar und erhöht die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung der Videoaufzeichnungen.⁴⁸

Art. 79 nPolG:

Im Rahmen der vorgeschlagenen Änderungen soll neu die verdeckte Fahndung eingeführt werden. Die djb lehnen die Einführung der verdeckten Fahndung als eigenständiges Instrument neben der verdeckten Ermittlung grundsätzlich ab. **Die djb beantragen deshalb die ersatzlose Streichung von Art. 79 nPolG.**

Sollte an dem Artikel festgehalten werden, so schlagen die djb die Änderung von Abs. 2 wie folgt vor: „Die verdeckte Fahndung bedarf der Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichtes, sobald sie zwei Tage gedauert hat.“

Art. 80 nPolG:

- Art. 80 Abs. 1 nPolG:

Grundsätzlich begrüssen die djb, dass eine gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit mit Privatpersonen geschaffen wird. Im Vortrag ist die Freiwilligkeit der Unterstützung der polizeilichen Arbeit durch die Privatperson erwähnt, diese muss entsprechend auch im Gesetz festgelegt werden.

⁴⁸ Urteil 1P.358/2006



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Darüber hinaus muss im Gesetz festgelegt werden, dass eine Zusammenarbeit mit Privatpersonen, die am Delikt beteiligt sind, nicht in Frage kommt. Es kann nicht sein, dass sich Private durch einen in Aussicht gestellten Vorteil, die eigene Straflosigkeit, aufgefordert fühlen, systematisch im Umfeld ihrer Mitdelinquenten (z.B. im Betäubungsmittelhandel) für die Polizei zu ermitteln. In einer solchen Konstellation ist darüber hinaus nicht von der verlangten „Freiwilligkeit“ der Privatperson auszugehen.

Die Privatperson hilft durch ihre Unterstützung der Polizei bei der Bewältigung einer öffentlichen Aufgabe. Dies ist nur in beschränktem Umfang zulässig. Abs. 1 muss folglich mit dem Passus „wenn andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert sind“ ergänzt werden.

Vorschlag neuer Art. 80 Abs. 1 nPolG (Änderungen kursiv):

Die Kantonspolizei kann zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten mit Privatpersonen auf deren freiwilliger Basis zusammenarbeiten, wenn andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert sind. Die Zusammenarbeit mit Privatpersonen, die am Delikt beteiligt sind, ist ausgeschlossen.

- **Art. 80 Abs. 3 und 4 nPolG:**

In Abs. 3 und 4 werden die finanzielle Abgeltung der Privatpersonen geregelt. Gegen den Ersatz von Spesen und Ausgaben haben die djb keine Einwände. Die Ausrichtung einer Prämie hingegen erscheint den djb als sehr bedenklich, dadurch werden falsche Anreize für die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei geschaffen. **Auf das Zahlen einer Prämie ist deshalb in jedem Fall zu verzichten.**

Art. 82 nPolG:

- **Art. 82 Abs. 3 nPolG:**

Eine Entkleidung greift stark in das Persönlichkeitsrecht der betroffenen Personen ein.

Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung vor: „Eine Entkleidung der Person ist nur in den Fällen von Abs. 1 Buchstabe a und c zulässig und nur, wenn sie verhältnismässig und im Einzelfall zwingend notwendig ist.“



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

- **Art. 82 Abs. 4 nPolG:**

Gemäss Art. 10 Abs. 2 Zwangsanwendungsgesetz (ZAG), darf eine Durchsuchung, die mit Körperkontakten verbunden ist, nur von Personen vorgenommen werden, die das gleiche Geschlecht wie die durchsuchte Person haben. Ausnahmen sind zulässig, wenn eine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben abgewendet werden muss. Es geht deshalb nicht an, dass die Durchsuchung nach Art. 82 nPolG nur „in der Regel“ von einer Person gleichen Geschlechts vorzunehmen ist.

Durchsuchungen, die in den Intimbereich der Betroffenen eingreifen, müssen zudem zwingend von einer medizinischen Fachperson durchgeführt werden (Art. 10 Abs. 4 ZAG). **Art. 82 Abs. 4 nPolG ist entsprechend zu ändern: „Die Durchsuchung ist von einer Person gleichen Geschlechts vorzunehmen. Durchsuchungen des Intimsbereichs sind zwingend durch einen Arzt oder eine Ärztin vorzunehmen.“**

Art. 85 nPolG:

- **Art. 85 Abs. 1 nPolG:**

Für die Durchsuchung von Räumlichkeiten in den Fällen von Art. 85, Absatz 1, Buchstabe a-c nPolG soll wie bisher eine Bewilligung des Regierungstatthalters eingeholt werden müssen.

- **Art. 85 Abs. 2 nPolG:**

Art. 85 Abs. 2 nPolG soll folgendermassen geändert werden: „Die Massnahme [...]. Ist sie abwesend, so ist eine andere Person beizuziehen. Es wird ein Protokoll erstellt und ausgehändigt.“

Art. 88 nPolG:

Im bisherigen Art. 42 Abs. 2 PolG war festgehalten, dass die Regierungstatthalterin oder der Regierungstatthalter die Einziehung verfügt. Im neuen Gesetz soll den Regierungstatthalterinnen und -statthaltern keine solche Rolle mehr zukommen. **Wir fordern jedoch, dass weiterhin eine Verfügung einer Regierungstatthalterin oder eines Regierungstatthalters vorliegen muss.**



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Art. 93 PolG:

Bezüglich der Fesselung in Artikel 93 nPolG 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 Abs. 2 nPolG soll gestrichen werden. Die Fahrzeuge sind stattdessen angemessen auszustatten, damit eine Fesselung beim Transport nicht nötig ist.

Art. 94a nPolG (neu):

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.⁴⁹ Das Recht auf eine effektive Untersuchung wird auch als prozessualer Gehalt von Art. 2 EMRK bezeichnet. Um effektiv zu sein, muss die Untersuchung u.a. unverzüglich, unabhängig und öffentlich erfolgen.⁵⁰ Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, soll im nPolG eine Pflicht zur Meldung des Schusswaffengebrauchs eingeführt werden. Die Meldung soll im Normalfall an den Polizeikommandanten bzw. die Polizeikommandantin erfolgen. Bei Verletzungen oder Tötungen soll die Meldung jedoch an die unabhängige Beschwerdestelle erfolgen. Durch die Aufnahme einer solchen Bestimmung kann sichergestellt, dass die Beschwerdestelle unverzüglich eine unabhängige Untersuchung der Vorfälle einleiten kann.

Vorschlag neue Bestimmung:

«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).

⁴⁹ Urteil des EGMR 41773/98 (Scavuzzo-Hager und andere/Schweiz) vom 7. Februar 2016.

⁵⁰ Vgl. z.B. Urteil des EGMR 41773/98 (Scavuzzo-Hager und andere/Schweiz) vom 7. Februar 2016, N 76 und Urteil des EGMR (GK) 52391/99 (Ramsahai und andere/Niederlande) vom 15. Mai 2007, N 324.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

8. Abschnitt „8. Verrechnung polizeilicher Leistungen“

Art. 98 nPolG:

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, überwältzt werden können (Art. 98 lit. b nPolG). Weiter sollen die Kosten dem „Verursacher“ eines Einsatzes auferlegt werden können, wenn besondere polizeiliche Mittel eingesetzt werden oder bei Spezialeinsätzen (Art. 98 lit. a nPolG). 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.

Damit wird der Grundsatz der Solidarität durchbrochen. Neu sollen die Kosten von polizeilichen Leistungen dem Störer, der Verursacherin oder dem Gesuchstellenden überwältzt 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 und fordern eine Streichung von Art. 98 nPolG.

9. Abschnitt „10. Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen durch Private“

Wir begrüssen die gesetzliche Regelung der Sicherheitsdienstleistungen durch Private.

Art. 108 Abs. 2 nPolG:

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 von Abs. 2 wäre deshalb sinnvoll.**



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Art. 109 nPolG:

Die Übertragung von Personentransporten sowie der Einsatz privater Sicherheitskräfte als Erfüllungsgehilfen der Polizei kritisieren wir vehement.

Beide Handlungen greifen in einem erhöhten Mass in die Grundrechte der Beteiligten ein. Ihre Ausübung steht daher kraft Gewaltmonopol in erster Linie dem Staat, d.h. der Kantonspolizei zu. Insbesondere die dürftigen gesetzlichen Regelungen in Bezug auf die Rechte und Pflichten privater Leistungserbringer machen es unverantwortlich, diese sensiblen Aufgaben an Private auszulagern (vgl. Vortrag der POM, Ziff. 3.3, S. 11).

Hierfür ist unserer Ansicht eine fundierte Ausbildung notwendig. Dies insbesondere um die rechtsstaatlich verantwortbare, sichere und grundrechtskonforme Handhabung der Einsätze gewährleisten zu können. Diese Aufgaben sind unseres Erachtens klarerweise Aufgaben der Polizei. Eine Auslagerung der Einsätze an Private ist mit dem Gewaltmonopol der Kantonspolizei nicht zu vereinbaren.

Weiter ist gerade bezüglich der Formulierung „Erfüllungsgehilfen der Polizei“ äusserst unklar, was darunter zu verstehen ist und welche Handlungen darunterfallen. Hier besteht eine Offenheit, die rechtsstaatlich bedenklich und unverantwortlich ist.

Demzufolge sind Art. 109 Abs. 1 lit. f und g nPolG ersatzlos zu streichen.

Art. 110 nPolG:

- Art. 110 Abs. 1 und 2 nPolG:

Wir begrüssen die klare Formulierung in Art. 110 Abs. 1 und 2 nPolG.

- Art. 110 Abs. 3 nPolG:

Entsprechend den Ausführungen bezüglich Art 109 Abs. 1 lit f und g n PolG ist auch Art. 110 Abs. 3 nPolG ersatzlos zu streichen.

Art. 111 nPolG:

Die Bewilligung für ein Sicherheitsunternehmen soll gemäss Vortrag unbefristet ausgestellt werden. Im Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ist eine regelmässige Erneuerung der Bewilligung vorgesehen (alle 3 Jahre). Dies erscheint uns sinnvoll, nur so



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

können die Anforderungen regelmässig kontrolliert werden. Art. 111 Abs. 2 nPolG ist entsprechend zu ändern.

Art. 112 nPolG:

Bewaffnete Einsätze von privaten Sicherheitsunternehmen lehnen wir ab. Ist ein Auftrag so gefährlich, dass eine Bewaffnung nötig wird, soll in jedem Fall die Polizei beigezogen werden. Auch dies läuft auf eine Umgehung des Gewaltmonopols als Kernelements des Rechtsstaates hinaus (vgl. Vortrag der POM, Ziff. 3.3, S. 11). **Die Erklärung in Art. 112 nPolG ist entsprechend anzupassen.**

Art. 114 nPolG:

Im Vergleich mit den Konkordaten der KKJPD⁵¹ und der Conférence Latine des Chefs des Départements de Justice et Police (CLDJP)⁵² (Westschweiz) sieht das nPolG 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 nPolG). 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 Berufskennntnisse und die einschlägige Gesetzgebung ablegen müssen. Die Prüfungsmodalitäten sollen von den Kantonsbehörden geregelt werden.

10. Abschnitt „11. Organisations- und Personalrecht der Kantonspolizei

Art. 125 nPolG:

Die djb begrüssen die in Art. 125 nPolG formulierten Grundsätze der Personalpolitik. Vorurteilsfreies Handeln soll aber nicht nur die Personalpolitik, sondern das Handeln der

⁵¹ <https://www.kkjpd.ch/de/themen/private-sicherheitsunternehmen>

⁵² <http://www.cldjp.ch/wp-content/uploads/2016/06/konkordat-ksu-961018.pdf>



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Polizei im Allgemeinen leiten, weshalb wir, wie oben ausgeführt, eine analoge Formulierung unter Art. 43 Abs. 2 nPolG vorschlagen.

Art 130 Abs. 2 nPolG:

Wir fordern, dass das Polizeikorps durch Personen ohne Schweizer-Pass erweitert werden soll, wie das heute bereits in verschiedenen Kantonen der Fall ist. Dadurch bildet die Zusammensetzung des Polizeikorps die Diversität der Gesellschaft besser ab, was für eine bürgernahe und diskriminierungsfreie Polizeiarbeit zentral ist.

Art. 135 nPolG:

Effektiver Rechtsschutz für Betroffene von polizeilichen Übergriffen wird erst möglich, wenn die Polizistinnen und Polizisten individuell identifizierbar sind. Eine Person, welche die für einen Überbegriff verantwortliche Polizistin oder den Polizist nicht individuell identifizieren kann, hat 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 für die Beweisführung im Strafprozess deshalb zentral.⁵³ Auch der europäische Ausschuss gegen Folter hat der Schweiz aus diesen Gründen eine generelle Kennzeichnungspflicht empfohlen.⁵⁴ Das Tragen der Uniform reicht jedoch nicht, um den einzelnen Polizisten bzw. die einzelne Polizistin identifizierbar zu machen. Das Vorweisen des Ausweises wiederum, kann durch ein Opfer eines polizeilichen Übergriffs nicht durchgesetzt werden.

Die Mehrheit der Deutschschweizer Kantone kennt bereits heute eine generelle Namenstragpflicht im ordentlichen Dienst.⁵⁵ 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, welche nach jedem Einsatz geändert werden können. Dadurch kann dem Schutz der Polizeiangehörigen ausreichend Rechnung getragen werden. **Wir fordern deshalb, eine Ergänzung des nPolG, nach dem Vorbild des Kantons Basel-Stadt:**

⁵³ SKMR http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140528_Studie_Rechtsschutz_Polizei.pdf, S. 51.

⁵⁴ CPT, <http://www.cpt.coe.int/documents/che/2012-26-inf-fra.pdf>, Ziff. 14.

⁵⁵ Umfrage der djb aus dem Jahr 2015.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

„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 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)

Art. 139 nPolG:

Mit der vorgesehenen Änderung sollen Polizistinnen und Polizisten auch in der dienstfreien Zeit hoheitlich handeln können. Diese Bestimmung ist unnötig, da zur Verhinderung von Verbrechen und Vergehen die strafrechtlichen Instrumente des Notstands und der Notwehr zur Verfügung stehen. Die Polizistinnen und Polizisten können von diesen Instrumenten wie jede Bürgerin und jeder Bürger in ihrer Freizeit Gebrauch machen.

Einerseits fehlt es an konkreten Voraussetzungen, wann sich eine Beamtin oder ein Beamter selbst in den Dienst versetzen kann, was zu einem willkürlichen und ausufernden Gebrauch der Regelung führen kann. Durch die unkonkrete Ausgestaltung der Bestimmung besteht auch die Gefahr, dass für Bürgerinnen und Bürger Abgrenzungsschwierigkeiten bezüglich der polizeilichen Arbeit entstehen.

Andererseits gehen die djb auch von einer zu grossen Arbeitsbelastung für die betroffenen Polizistinnen und Polizisten aus, wenn sie ständig damit rechnen müssen, mit einer Situation konfrontiert zu werden, in welcher sie sich in den Dienst versetzen können. Durch die vorgesehene Befugnis geraten sie zusätzlich unter Druck, auch in der Freizeit Polizistinnen und Polizisten zu bleiben. Gerade in Berufen mit einer starken persönlichen und psychischen Belastung ist die Freizeit als Ausgleich von grosser Bedeutung. Die Regelung, dass Polizistinnen und Polizisten auch in der dienstfreien Zeit in den Dienst gerufen werden können (Art. 138 nPolG), genügt aus der Sicht der djb, um besonderen Fällen und Situationen angemessen zu begegnen.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Art. 140a nPolG (neu):

Gemäss Art. 302 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) sind Mitglieder der Strafbehörden verpflichtet, alle Straftaten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die Kantone können die Anzeigepflicht auf weitere Behördenmitglieder ausdehnen.⁵⁶ Eine Einschränkung ist jedoch nicht möglich.⁵⁷ Die Regelung von Art. 48 Abs. 1 EG ZSJ, welche die Anzeigepflicht der Behördenmitglieder auf Verbrechen beschränkt, kann deshalb nicht für Polizistinnen und Polizisten gelten. Polizistinnen und Polizisten müssen also alle potentiellen Straftaten von Arbeitskolleginnen und -kollegen zur Anzeige bringen. **Um eine unklare Rechtslage zu vermeiden, soll dies im nPolG explizit festgehalten werden:**

«Angehörige der Polizei sind verpflichtet, alle Straftaten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der zuständigen Behörde anzuzeigen.»

Art. 151 nPolG:

Aus Sicht der djb ist es stossend, dass das nPolG zwar den Rechtsschutz der Polizeiangehörigen regelt, jedoch keine Ausführungen zum Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe macht (vgl. dazu die einleitenden Bemerkungen sowie die Ergänzungen zu Art. 95, 135 und 140 nPolG).

Art. 151a nPolG (neu):

Heute werden im Kanton Bern keine Zahlen zu den bei der Polizei oder der Staatsanwaltschaft eingegangenen Bürgerbeschwerden, Aufsichtsbeschwerden oder Anzeigen gegen Polizistinnen oder Polizisten publiziert. Das führt dazu, dass das Vertrauen in den Umgang mit den Beschwerden und Anzeigen tief ist. In Teilen der Bevölkerung herrscht das Gefühl vor, dass bei Anzeigen gegen Polizistinnen und Polizisten überdurchschnittlich häufig eine Verfahrenseinstellung erfolgt. In Deutschland, wo Anzeigen gegen Polizistinnen und Polizisten seit 2009 in der Staatsanwaltschaftsstatistik erfasst, werden konnte dies durch Prof. Dr. Tobias

⁵⁶ Art. 302 Abs. 2 StPO.

⁵⁷ SKMR, http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140528_Studie_Rechtsschutz_Polizei.pdf, S. 35.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Singelstein auch wissenschaftliche nachgewiesen werden.⁵⁸ Die Gründe dafür, werden analysiert.

Die Publikation einer Beschwerde- und Anzeigestatistik ist aus unserer Sicht ein wichtiger, erster Schritt hin zu mehr Transparenz im Umgang der Polizei mit Beschwerden und Anzeigen. Eine öffentliche Beschwerde- und Anzeigestatistik empfiehlt auch das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte.⁵⁹ **Im neuen nPolG soll deshalb eine Pflicht zur Berichterstattung aufgenommen werden:**

«Die Polizei führt eine Statistik zu den eingegangenen Beschwerden und Anzeigen gegen Polizeiangehörige. Die Resultate werden der Öffentlichkeit jährlich zugänglich gemacht.»

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen im Voraus

Freundliche Grüsse

Sandra Egli, Geschäftsleiterin djb

⁵⁸ Nicht publizierte Folien eines Vortrags an der Universität Bern im Rahmen des Berner Forums für Kriminalwissenschaften (27.9.2016) und

⁵⁹ SKMR, http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140528_Studie_Rechtsschutz_Polizei.pdf.