

Fassung für Vernehmlassung



Polizeigesetz (PolG)

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage	2
2.1 Entstehung und Entwicklung der heutigen Rechtsgrundlagen	2
2.2 Evaluation Police Bern	3
2.2.1 Gegenstand und Rahmenbedingungen der Evaluation.....	3
2.2.2 Ergebnisse der Evaluation und Optimierungsvorschläge	3
2.2.3 Umgesetzte Optimierungsmassnahmen	4
2.3 Gestoppte Teilrevision 2013.....	4
2.4 Parlamentarische Vorstösse und Planungserklärungen	5
2.5 Projektorganisation der Gesetzesrevision	5
3. Grundzüge der Neuregelung	5
3.1 Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden im Sicherheitsbereich.....	5
3.1.1 Beibehaltung der Zuständigkeitsordnung und der gut funktionierenden Zusammenarbeit.....	5
3.1.2 Pauschalierung der Interventionskosten	6
3.1.3 Neuerungen im Vertragswesen	8
3.1.4 Befugnis der Gemeinden zur Identitätsfeststellung und Bussenerhebung im Ordnungsbereich	8
3.1.5 Geprüfte und verworfene alternative Regelungs- und Finanzierungsmodelle	9
3.2 Polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang	11
3.3 Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private	11
3.4 Organisations- und Personalrecht der Kantonspolizei	12
4. Erlassform	12
5. Rechtsvergleich	12
6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	12
7. Erläuterungen zu den Artikeln.....	13
Kapitel 1: Gegenstand und Geltungsbereich	13
Kapitel 2: Aufgaben und Zuständigkeiten	13
Kapitel 3: Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden	20
Kapitel 4: Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und anderen Behörden	31
Kapitel 5: Vollzugshilfe	32
Kapitel 6: Grundsätze der polizeilichen Aufgabenerfüllung.....	33
Kapitel 7: Polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang	34
Kapitel 8: Verrechnung polizeilicher Leistungen	53
Kapitel 9: Datenbearbeitung und Datenschutz	54
Kapitel 10: Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private	59
Kapitel 11: Organisations- und Personalrecht der Kantonspolizei	65
Kapitel 12: Haftung.....	74
Kapitel 13: Vollzug und Rechtspflege	75
Kapitel 14: Übergangs- und.....	76
8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen.....	77
9. Finanzielle Auswirkungen	77
10. Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	78
11. Auswirkungen auf die Gemeinden	79
12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	80
13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation	80
14. Antrag / Anträge	80

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Polizeigesetz (PolG)

1. Zusammenfassung

Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist eine der zentralen staatlichen Aufgaben. Ohne ein hinreichendes Mass an Sicherheit sind das geordnete gesellschaftliche Zusammenleben und die persönliche Entfaltung jedes Einzelnen gefährdet. Der Kanton und die Gemeinden erbringen vielfältige Leistungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Artikel 37 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV¹) gibt dabei den Rahmen der Zuständigkeiten wieder. Die Kantonspolizei ist das zentrale Element bei der Aufgabenerfüllung im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Das heutige Polizeigesetz datiert aus dem Jahr 1997, wobei insbesondere die Einführung von «Police Bern» (Teilrevision vom 11. März 2007) wesentliche Veränderungen in der Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und Gemeinden mit sich brachte. Trotz einzelner Teilrevisionen hat sich in den letzten Jahren in verschiedener Hinsicht Revisionsbedarf angesammelt: Zum einen blieben aus einer gestoppten Teilrevision im Jahr 2013 zahlreiche regelungsbedürftige Fragen offen (insb. im polizeilichen Vorermittlungsverfahren). Zudem ergab die Evaluation zu «Police Bern», dass in der Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden trotz allgemein sehr gut funktionierender Zusammenarbeit rechtlicher Optimierungsbedarf besteht (vgl. hinten Ziff. 2.2). Daraus resultierten verschiedene Planungserklärungen des Grossen Rates vom 11. September 2013 zum Bericht «Evaluation Police Bern». Schliesslich machen verschiedene Vorstösse aus dem Grossen Rat sowie die Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene Anpassungen nötig. Mithin soll das Bernische Polizeigesetz für die Herausforderungen des kommenden Jahrzehnts gerüstet werden.

Aufbauend auf der guten Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Sicherheitsbehörden der Gemeinden, werden folgende Optimierungen vorgenommen: Die Gemeinden beteiligen sich neu mit einer jährlichen Pauschale an den für die Ereignisbewältigung (polizeiliche Interventionen) und die polizeiliche Vollzugshilfe anfallenden Kosten. Der Kanton trägt indirekt weiterhin die Hälfte der Kosten. Mit der pauschalen Abgeltung wird in einem Bereich der öffentlichen Sicherheit, den die Gemeinden nicht steuern können (Einzelereignisse und Vollzugshilfefälle), eine wesentliche administrative Vereinfachung erreicht. Gleichzeitig wird im Bereich, den die Gemeinde steuern kann, das bestehende Vertragssystem im Wesentlichen weitergeführt. Der Ressourcenvertrag wird beibehalten und mit dem neuen Brennpunktvertrag erhalten die Gemeinden ein flexibles Instrument, um individuelle Sicherheitsanliegen durch die Kantonspolizei befriedigen zu lassen. Zudem werden mit der vorliegenden Revision die Kompetenzen der Gemeinden erweitert, indem ihnen neu die Befugnis zur Identitätsfeststellung im Ordnungsbereich sowie unter den gegebenen Voraussetzungen zur Bussenerhebung in diesem Rahmen eingeräumt wird.

Auf materiell-polizeirechtlicher Ebene werden insbesondere die gesetzlichen Grundlagen für die polizeiliche Vorermittlungstätigkeit sowie verdeckte Fahndungs- und Ermittlungstätigkeiten geschaffen. Zudem werden die Grundlagen zur Bekämpfung von Stalking und häuslicher Gewalt ausgebaut.

Eine weitere Neuerung betrifft die erstmalige Regulierung privater Sicherheitsunternehmen, die neu einer Bewilligung bedürfen. Ihre Rechte und Pflichten werden gesetzlich festgelegt. Private Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen werden in zunehmendem Ausmass zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingesetzt und ihr Handeln wirft immer wieder rechtliche Fragen auf. Mit einer schlanken gesetzlichen Regelung wird sowohl

¹ BSG 101.1

dem Bedürfnis nach Regulierung als auch demjenigen nach unternehmerischer Freiheit weitgehend Rechnung getragen.

Mit der vorliegenden Revision wird schliesslich das Personal- und Dienstrecht der Kantonspolizei, welches bis anhin im Gesetz über die Kantonspolizei geregelt ist, in das Polizeigesetz integriert.

2. Ausgangslage

2.1 Entstehung und Entwicklung der heutigen Rechtsgrundlagen

Mitte der Neunzigerjahre des letzten Jahrhunderts bestanden hinsichtlich Aufgaben und Zuständigkeiten der bernischen Polizeiorgane zahlreiche verschiedene Erlasse. Vor diesem Hintergrund war unschwer zu erkennen, dass das Polizeirecht des Kantons Bern einer Revision bedurfte, sowohl bezüglich des Organisationsrechts der Kantonspolizei als auch des materiellen Polizeirechts. Insbesondere waren die polizeilichen Aufgaben von Kanton und Gemeinden auf Gesetzesstufe zeitgemäss neu zu regeln. Mit Ausnahme des gerichtspolizeilichen Bereichs waren zudem die polizeilichen Massnahmen und der polizeiliche Zwang auf Gesetzesstufe noch gänzlich unregelt. Pièce de résistance des neuen Gesetzes war die erstmalige umfassende Regelung der Grundsätze des polizeilichen Handelns und die kaskadenhaft aufgelisteten und genau umschriebenen polizeilichen Zwangsmassnahmen. Der Kanton Bern hat hier, zeitgleich mit Basel-Stadt, schweizweit Pionierarbeit geleistet. Zahlreiche andere Kantone sind ihm seither gefolgt. Die einschlägigen Bestimmungen dürfen noch heute als hervorragende Gesetzesarbeit gewertet werden. Das Polizeigesetz (PolG) wurde zur Grundlage des polizeilichen Handelns im Kanton, und zwar sowohl für die Kantonspolizei als auch für die damaligen Gemeindepolizeien.

Mit einer Teilrevision vom 11. März 2007 wurden die verschiedenen damals bestehenden kommunalen Polizeieinheiten in die Kantonspolizei überführt (Projekt «Police Bern»); es sollte somit im Kanton Bern in Zukunft nur noch eine uniformierte Polizei, nämlich die Kantonspolizei geben. An der Kompetenzaufteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton sollte sich aber mit der so verstandenen Einheitspolizei grundsätzlich nichts ändern: während die Gemeinden nach wie vor für die Sicherheits- und Verkehrspolizei sowie die Amts- und Vollzugshilfe zuständig sind, ist die Kantonspolizei zuständig für die Aufgaben der Gerichtspolizei. Nur sollten die Gemeinden ihre Aufgaben neu nicht mehr umfassend mit eigenen Mitarbeitern erfüllen. Sind nämlich polizeiliche Massnahmen erforderlich, deren Ausübung eine polizeiliche Ausbildung voraussetzt, obliegt der Vollzug, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, insbesondere im gewerbepolizeilichen und vereinzelt im Migrationsbereich, einzig der Kantonspolizei. Demnach liegt das Gewaltmonopol grundsätzlich nur noch beim Kanton. Die Gemeinden erhalten polizeiliche Leistungen, abgestuft nach ihren Bedürfnissen:

- Die meisten kleineren Gemeinden beanspruchen von der Kantonspolizei nur einzelne Leistungen, insbesondere solche die keinen Aufschub ertragen, sowie Einsätze bei ausserordentlichen Ereignissen. Solche Leistungen der Kantonspolizei erfolgen im Rahmen von deren Grundauftrag unentgeltlich. Wird indessen eine gewisse Anzahl solcher Einzeleinsätze der Kantonspolizei überschritten, wird den Gemeinden von der Kantonspolizei dafür Rechnung gestellt.
- Eine Gemeinde kann bei der Kantonspolizei einzelne, klar definierte Leistungen bestellen. Sie schliesst dafür mit der Kantonspolizei resp. der Polizei- und Militärdirektion einen sogenannten Leistungseinkaufsvertrag ab. Der Umfang der Arbeitsleistung von zwei Personaleinheiten im Mittel pro Jahr darf dabei nicht überschritten werden.
- Wird das eben erwähnte Limit überschritten, können grössere Gemeinden für den Einkauf von umfassenden Leistungen sogenannte Ressourcenverträge mit der Kantonspolizei bzw. der Polizei- und Militärdirektion abschliessen. Wie damals angenommen, bestehen heute mit 26 Gemeinden 17 solcher umfassenden Vertragswerke. In den Jahresplanungen werden die zu erbringenden Leistungen sowie deren Umfang festgelegt. Dabei werden zwischen der Gemeinde und der Kantonspolizei die Einsatzschwergewichte, Ziele und

Rahmenbedingungen abgesprochen. Die Festlegung der operativen und taktischen Belange, insbesondere die Einsatzstärke sowie die einzusetzenden Mittel, obliegen der Kantonspolizei. Ist der Umfang der vertraglich vereinbarten Leistungen im Durchschnitt eines Jahres, insbesondere in Folge Schwerpunktsetzungen, dauerhaft über- oder unterschritten, so ist der Vertrag anzupassen.

Das bestehende Polizeigesetz erfuhr in der Zeit seines Bestehens zudem verschiedene kleinere Teilrevisionen.

2.2 Evaluation Police Bern

2.2.1 Gegenstand und Rahmenbedingungen der Evaluation

Im Auftrag der Polizei- und Militärdirektion wurde gemeinsam und unter Einbezug der Gemeinden von Januar 2012 bis April 2013 das Projekt «Evaluation Police Bern» durchgeführt. Zweck der Evaluation war es einerseits, die bisherigen Erfahrungen mit der Neuregelung zu würdigen und andererseits, aktuelle neue Fragestellungen klären und zukünftig mögliche Probleme und deren Lösungen aufzeigen. Sie sollte insbesondere Möglichkeiten darlegen, wie die Kantonspolizei ihr Angebot für die Gemeinden kurzfristig sinnvoll ausweiten und verbessern kann. Die bestehende Grundkonzeption mit einer unveränderten Verantwortung der Gemeinden für die gemeindepolizeilichen Aufgaben und der operativen Umsetzung durch eine Kantonspolizei, der das Gewaltmonopol zukommt und die einheitlich, uniformiert und unter der Leitung des Polizeikommandos auftritt, sollte dabei unverändert bleiben. Es standen weder eine Kantonalisierung der Polizeiaufgaben noch die Rückkehr zur Situation vor dem Projekt Police Bern zur Diskussion. Untersucht wurden die Bereiche Steuerung der vertraglich vereinbarten Leistungen durch Gemeinden, Grundversorgung, Leistungserbringung, Finanzierung der Sicherheitsleistungen und Umfeldbedingungen.

2.2.2 Ergebnisse der Evaluation und Optimierungsvorschläge

Die Evaluation ergab, dass das System «Police Bern» gut funktioniert. In den Bereichen Steuerung, Grundversorgung, Leistungserbringung und Finanzierung haben Kanton und Gemeinden gemeinsam folgende Optimierungsvorschläge ausgearbeitet, wobei nicht in allen Bereichen Konsens erzielt wurde:

Im Bereich **Steuerung** bestand dahingehend Übereinstimmung, dass neue Steuerungsmöglichkeiten bei Geschwindigkeits- und Verkehrskontrollen sowie bei Brennpunkten und gezielte Verbesserungen der Informationsinstrumente wünschenswert sind. Innerhalb dieses Themenbereiches wurden im Einzelnen für folgende Punkte Massnahmen und Anpassungen vorgeschlagen:

- Steuerung Geschwindigkeitskontrollen
- Steuerung Verkehrskontrollen
- Brennpunktsteuerung
- Bessere Verankerung der Sicherheitsdiagnose
- Verbesserung Jahresberichterstattung
- Optimierung und Vereinheitlichung der Journalauszüge der Kantonspolizei

Als Folge dieser Fragestellungen wurde als Sofortmassnahme der Leitfaden Gemeinden erarbeitet, in welchem bereits verschiedene Punkte umgesetzt werden konnten, sofern dies im Rahmen des geltenden Rechts möglich war (vgl. auch sogleich Ziff. 2.2.3).

Im Bereich **Grundversorgung** umfassen die Empfehlungen von Kanton und Gemeinden drei Elemente: Ein Modell zur Berechnung des vom Kanton zu tragenden «Grundbereitschaftsanteils» der Ressourcengemeinden, einen stundenmässigen Pauschalabzug der unentgeltlichen «einzelnen Ereignisse» bei Ressourcengemeinden sowie eine Präzisierung der Definition der «ausserordentlichen Ereignisse». Hier musste festgestellt werden, dass die Problemstellung im Rahmen der vorliegenden Totalrevision des Polizeigesetzes zu beantworten ist.

Innerhalb des Bereichs **Leistungserbringung**, insbesondere der Kompetenzabgrenzung, fanden sich unterschiedliche Auffassungen über deren Ausmass und Tragweite. Vorab im Bereich der Identitätsfeststellung, wo die Gemeinden zusätzliche Kompetenzen fordern, sowie im Bereich der Amts- und Vollzugshilfe, wo die Frage des zusätzlichen Leistungseinkauf über sicherheitspolizeilich gebotene Leistungen hinaus zur Diskussion steht, sollen allfällige Anpassungen im Gesetz erfolgen.

Auch der Bereich der **Finanzierung** soll im Rahmen der Arbeiten zur Totalrevision des Polizeigesetzes eingebracht werden. Die bestehenden Regelungen lassen keinen Raum für kurzfristige Anpassungen, zumal Änderungen der Finanzierungsmodelle zu massgeblichen finanziellen Verschiebungen führen können.

2.2.3 Umgesetzte Optimierungsmassnahmen

Soweit zwischen Kanton und Gemeinden Einigkeit bestand und vorgeschlagene Empfehlungen nicht zwingend eine Gesetzesänderung erforderten, wurden sie im Zug der Evaluation im Jahr 2014 umgesetzt. Im Bereich Steuerung wurden die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden bei Geschwindigkeits- und Verkehrskontrollen und die Information für Ressourcengemeinden verbessert sowie die Möglichkeit eingeführt, sicherheitspolizeiliche Brennpunkte zu definieren. Im Bereich der Grundversorgung wurde die Anzahl Einzelereignisse (Interventionen) definiert, welche die Ressourcenvertragsgemeinden zugute haben. Im Bereich Leistungserbringung kam es mit der Einführung der Verbindungsbusse zu einer Kompetenzerweiterung bei den Ordnungsbussen. Zudem können Gastgewerbekontrollen neu über den Ressourcenvertrag abgewickelt werden.

2.3 Gestoppte Teilrevision 2013

Anders als ursprünglich vorgesehen, wurden mit der Teilrevision vom 4. April 2011 in einer zeitlich beschleunigten Gesetzesänderung nur die angesichts des Inkrafttretens der Eidgenössischen Strafprozessordnung per 1. Januar 2011 dringenden Punkte Observation und verdeckte Ermittlung zur Straftatverhinderung umgesetzt. Die übrigen Punkte bildeten zwar Gegenstand eines entsprechenden Gesetzesentwurfs, der im Sommer 2012 auch das ordentliche Vernehmlassungsverfahren durchlief. Dieses hat zu gemischten Reaktionen geführt. Insbesondere betrafen zahlreiche Kritikpunkte das Verhältnis Gemeinden – Kanton. Dieses stand indessen in einem engen Zusammenhang mit der damals kurz vor dem Abschluss stehenden Evaluation von «Police Bern». Es war absehbar, dass nach dessen Behandlung im Grossen Rat im Herbst 2013 erneuter Handlungsbedarf entstehen würde. Betreffend der vorgesehenen ergänzenden Bestimmungen zur verdeckten Fahndung und vorbereitenden Legendierung wurde mit gutem Grund eingewendet, der diesbezüglich schon weit fortgeschrittenen Revision der Eidgenössischen Strafprozessordnung sollte nicht vorgegriffen werden. Schliesslich wurden von verschiedenen Seiten weitere, zusätzliche Revisionspunkte beliebt gemacht. Um die Revisionskadenz des Polizeigesetzes nicht ungebührlich zu erhöhen, hat der Regierungsrat daher Ende 2012 beschlossen, auf die vorgesehene Teilrevision zu verzichten und das Polizeigesetz unmittelbar nach Abschluss der erwähnten Evaluation von Police Bern einer umfassenden Revision zu unterziehen. Folgende Punkte aus der Teilrevision 2013 wurden nun anlässlich der aktuellen Totalrevision erneut geprüft:

- Verstärkung des Bereichs Prävention
- Konkretisierung der rechtlichen Grundlage für Polycom (Sicherheitsfunknetz des Kantons für alle Blaulichtorganisationen)
- Erweiterung der Kompetenz zur erkennungsdienstlichen Behandlung, zur Observation sowie zur verdeckten Vorermittlung und zur verdeckten Fahndung
- Die Möglichkeit zur Legendierung von verdeckten Ermittlern
- Zusammenarbeit mit privaten Informanten und verdeckten Ermittlern
- Grundlage zur Sicherstellung und Prüfung sowie Vernichtung von Hanf

- Grundlage zur Einführung eines direkten Abrufverfahrens zu Gunsten des Bundes und der Kantone in Bezug auf polizeiliche Daten
- Grundlage der Kompetenzzuteilung für Videoüberwachungen an öffentlichen Orten
- Abgrenzung der anwendbaren Datenschutzbestimmungen, d.h. Übernahme der Bestimmungen zum Datenschutz des Bundes, soweit Applikationen des Bundes betroffen sind
- Grundlage zur Verrechnung von Aufwendungen an den Verursacher, insbesondere auch wenn Dritte zur Aufgabenerfüllung beigezogen werden müssen
- Grundlage für die Bearbeitung der Personendaten durch die Fachstelle Drohung und Gewalt
- Erweiterte Grundlagen im Bereich Häusliche Gewalt

2.4 Parlamentarische Vorstösse und Planungserklärungen

Seit der letzten Revision des PolG sind verschiedene parlamentarische Vorstösse im Grossen Rat angenommen worden, mit welchen dem Regierungsrat konkrete Prüfaufträge oder verbindliche Gesetzgebungsaufträge erteilt worden sind. Zudem hat der Grosse Rat am 11. September 2013 im Nachgang an die Evaluation «Police Bern» verschiedene Planungserklärungen erlassen. Die Vorstösse und Planungserklärungen betreffen schwergewichtig die Leistungserbringung im Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung (Übertragung der politischen Verantwortung für die Kantonspolizei an den Kanton, Einkauf von Vollzugshilfeleistungen bei der Kantonspolizei, Übertragung polizeilicher Kompetenzen an die Gemeinden im niederschweligen Ordnungsbereich) aber auch Fragen der Finanzierung (Tragung der Sicherheitskosten durch den Kanton, Überwälzung von Veranstaltungskosten auf den Verursacher) sowie der Prävention (Gewaltprävention, inkl. Daten- und Informationsaustausch, Verkehrsunterricht). Ob und inwiefern die zahlreichen Vorstösse mit der Revision des Polizeigesetzes umgesetzt werden, wird später im Rahmen der Grundzüge der Neuregelung (Ziff. 3) oder der Kommentierung der einzelnen Bestimmungen (Ziff. 7) erläutert.

2.5 Projektorganisation der Gesetzesrevision

Die Projektorganisation setzt sich zusammen aus dem Gesamtprojektausschuss (GPA) als strategischem Organ, der Gesamtprojektleitung als koordinierendem Element und Dach über zwei operativ tätige Teilprojekte, die unterschiedliche Themenfelder bearbeiten. Während sich das eine Teilprojekt der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im komplexen Gesamtsystem «Leistungserbringung Sicherheit Kanton Bern» annimmt, widmet sich das zweite Teilprojekt der Vielzahl der weiteren Revisionspunkte. Der GPA trägt die strategische Gesamtverantwortung für das Projekt und vertritt dieses in der Öffentlichkeit. Er trägt die grundlegende Entscheidkompetenzen und beaufsichtigt die operativen Tätigkeiten im Projekt. Die Gesamtprojektleitung wurde in einer ersten Phase mit einer externen Person besetzt, in einer zweiten Phase dem stellvertretenden Generalsekretär der Polizei- und Militärdirektion übertragen. Das Projekt wird unterstützt durch den Rechtsdienst sowie weitere Abteilungen der Kantonspolizei, einen externen Rechtskonsultanten sowie eine externe Juristin.

Die Gemeinden wurden im Rahmen von Workshops und Arbeitsgruppensitzungen in die Morddiskussion zum sicherheitspolizeilichen Bereich einbezogen.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden im Sicherheitsbereich

3.1.1 Beibehaltung der Zuständigkeitsordnung und der gut funktionierenden Zusammenarbeit

An der bisherigen Aufgabenteilung zwischen Kanton (Kantonspolizei) und Gemeinden (kommunale Sicherheitsbehörden) ändert sich mit der Totalrevision nichts. Der Kanton ist weiterhin

originär und ausschliesslich zuständig für die Strafverfolgung (Gerichtspolizei), wobei er den Gemeinden wie bis anhin einzelne geeignete Aufgaben übertragen kann (vgl. ausführlicher hinten Ziff. 7 zu Art. 7 und 26 E-PolG). Auch die verfassungsmässige Aufgabe der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 37 KV) bleibt weiterhin und unverändert eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Die Gemeinden sorgen wie bis anhin (Art. 9 PolG) für die Erfüllung der Aufgaben der Sicherheits- und Verkehrspolizei, soweit die Aufgabenerfüllung nicht polizeiliche Massnahmen unter Androhung oder Anwendung von Zwang voraussetzt (vgl. Art. 11 PolG). So sind beide Akteure im Rahmen ihrer Befugnisse und unter Beachtung des Prinzips der Einheitspolizei und des Gewaltmonopols der Kantonspolizei dafür verantwortlich, dass die Sicherheit auf dem ganzen Kantonsgebiet gewährleistet ist. Die veränderte Darstellung der Zuständigkeitsordnung mit drei Aufgabenkatalogen (für gemeinsame Aufgaben sowie für die Aufgaben der Kantonspolizei einerseits und der Gemeinden andererseits) bringt keine materiellen Änderungen. Sie dient zum einen der klareren Übersicht und Abgrenzung, zum anderen der Präzisierung der jeweiligen Aufgaben. Inhaltlich ebenfalls unverändert sind die präzisierten Regelungen zur Aufgabenübertragung sowie zum Subsidiaritätsprinzip und Gewaltmonopol der Kantonspolizei (vgl. ausführlicher hinten Ziff. 7 zu Art. 6 und 26 E-PolG).

Die Evaluation «Police Bern» hat gezeigt, dass sich das bisherige Regelungsmodell, welches im Wesentlichen auf der polizeilichen Grundversorgung durch die Kantonspolizei, dem vertraglichen Leistungseinkauf durch die Gemeinden und einem institutionalisierten Informationsaustausch mit den Vertragsgemeinden basiert, grundsätzlich bewährt hat. An der im operativen Polizeialltag sehr gut funktionierenden Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Sicherheitsbehörden und der Kantonspolizei sollen deshalb keine grundlegenden Veränderungen vorgenommen werden.

3.1.2 Pauschalierung der Interventionskosten

Die im Nachgang an die Evaluation «Police Bern» getätigten Arbeiten haben gezeigt, dass die Empfehlung aus der Evaluation, Optimierungen in der Zusammenarbeit durch neue Modelle im Bereich Grundversorgung anzustreben, schwierig umzusetzen ist (Berechnung Grundbereitschaftsanteil, Pauschalabzug für unentgeltliche Einzelereignisse, Präzisierung der ausserordentlichen Ereignisse). Die Grundversorgung umfasst einen wesentlichen Teil der sicherheitspolizeilichen Leistungen, welche die Kantonspolizei allen Gemeinden unentgeltlich erbringt. Sie muss abgegrenzt werden können von den einzukaufenden Leistungen einerseits und den vom Kanton zu finanzierenden gerichtspolizeilichen Leistungen andererseits. Das Institut der Grundversorgung weist sowohl inhaltlich-leistungsmässig sowie finanziell betrachtet erhebliche Unschärfen auf, die es verunmöglichen, die unentgeltlichen von den vertraglich einzukaufenden Leistungen sowie von den vom Kanton ausserhalb des Sicherheitsbereichs in alleiniger Zuständigkeit zu erbringenden Leistungen zu trennen. Die zur Sicherstellung der Interventionsbereitschaft erforderliche Verteilung der Ressourcen im Kanton hängt zum einen unmittelbar mit der Ereignisbewältigung zusammen, zum anderen aber auch mit der präventiven Präsenz der Kantonspolizei. Bei dieser präventiv wirkenden Polizeipräsenz wiederum kann nicht trennscharf abgegrenzt werden, ob sie der Interventionsbereitschaft (Grundbereitschaft) der Kantonspolizei dient, der Kriminalitätsbekämpfung, oder ob dadurch vertraglich eingekaufte Leistungen erbracht werden, um die Sicherheitsbedürfnisse der Gemeinde zu befriedigen. Das Grundversorgungsmodell wurde deshalb fallen gelassen und stattdessen die Pauschalierung der zur Ereignisbewältigung (Interventionen) und zur polizeilich gebotenen Vollzugshilfe anfallenden Kosten ins Auge gefasst, die eine wesentliche Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden bringt.

Die bisherige Zusammenarbeit von Kantonspolizei und Gemeinden im Sicherheitsbereich führt zu einem sehr grossen administrativen Aufwand im Leistungsreporting und -controlling, der unnötig Ressourcen der Kantonspolizei bindet und dem kein praktischer Nutzen gegenüber steht. Das bisherige System basierte darauf, dass die unentgeltliche Grundversorgung der Kantonspolizei auf einen bestimmten Umfang beschränkt ist und die Gemeinden die Einsätze der Kantonspolizei zur Ereignisbewältigung ab einem bestimmten Schwellenwert bezahlen oder einen Vertrag abschliessen müssen (vgl. Art. 12 Abs. 4 PolG i.V.m. Art. 10 Po-

lizeiverordnung vom 17. Oktober 2007 [PoIV²]). Dies bedingt, dass jeder Einsatz der Kantonspolizei gemeinschaftlich erfasst, der Leistungsumfang überprüft und die Einsätze bei Überschreiten des Schwellenwertes detailliert in Rechnung gestellt werden müssen. Dies generiert den erwähnten grossen administrativen Aufwand und birgt zudem die Gefahr, dass über die Verrechnung von Einsätzen, insbesondere in der Abgrenzung von Sicherheitspolizei und dem Kanton obliegender Gerichtspolizei, Differenzen und Streitigkeiten entstehen, die der operativen Zusammenarbeit nicht förderlich sind. Dazu kommt, dass zahlreiche Gemeinden heute keinen Beitrag an die polizeilichen Sicherheitsleistungen leisten und so übermässig von der polizeilichen Grundbereitschaft profitieren. Insofern besteht eine Ungleichbehandlung unter den Gemeinden.

Auf der Finanzierungsebene wird mit der Pauschalierung der Interventions- und Vollzugshilfekosten eine wesentliche Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden erreicht. Neu werden die Kosten für die Bewältigung sämtlicher einzelner Ereignisse (Interventionen) sowie die Kosten für die sicherheitspolizeilich gebotene Vollzugshilfe der Kantonspolizei nicht mehr einzeln und pro Gemeinde abgerechnet. Vielmehr bezahlt jede Gemeinde – in Abhängigkeit ihrer Bevölkerungsgrösse und ihres Sicherheitsbedürfnisses – eine jährliche Pauschale. Davon nicht erfasst sind die Veranstaltungskosten und die präventive Präsenz. Mit der Verteilung der Sicherheitskosten auf alle Gemeinden kommt es – wie in verschiedenen anderen Bereichen des bernischen Finanz- und Lastenausgleichs (z.B. öffentlicher Verkehr, Sozialhilfe) – zu einer gewünschten Solidarisierung zwischen sämtlichen Gemeinden, losgelöst von der einzelnen, konkreten Belastung. Anders als heute, wo die weit überwiegende Anzahl der Gemeinden wenig oder gar nichts an die sicherheitspolizeilichen Kosten der Kantonspolizei zahlt, einzelne Gemeinden dafür wesentlich zur Finanzierung der kantonsweiten Grundversorgung beitragen, sollen sich neu alle Gemeinden an den Sicherheitskosten beteiligen, weil auch alle Gemeinden von der kantonsweiten Grundbereitschaft (Interventionsbereitschaft) und Ereignisbewältigung durch die Kantonspolizei profitieren. Die Interventionskosten umfassen nicht nur die Kosten der eigentlichen Ereignisbewältigung, sondern auch die Kosten für die Gewährleistung der Grund-, und Einsatzbereitschaft. Auch wenn in einer Gemeinde nur wenige oder in einem Jahr ausnahmsweise keine Ereignisse vorkommen, die von der Kantonspolizei zu bewältigen sind, zieht jede Gemeinde einen Nutzen daraus, dass die Kantonspolizei dank der sachgerechten Verteilung der Mittel auf dem Kantonsgebiet innert kurzer Zeit vor Ort und einsatzbereit ist. Um jedoch der Heterogenität der bernischen Gemeindestruktur und den unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnissen der Gemeinden hinreichend Rechnung zu tragen, entspricht die Pauschale einem gewichteten Beitrag, abgestimmt nach Bevölkerungsgrösse: Mittels einer sozialwissenschaftlich etablierten Berechnungsmethode (Regressionsmodell) werden sicherheitsrelevante Faktoren (z.B. Anzahl Straftaten) sowie die Bevölkerungsgrösse der Gemeinde bei der Berechnung der Pauschale berücksichtigt (vgl. eingehender hinten Ziff. 7 zu Art. 30 und 157 E-PoIG). Die Summe aller Pauschalen deckt die aktuellen Interventionskosten (Erhebungsjahr 2014: 11.2 Mio. Franken), wobei das Gesetz die Möglichkeit vorsieht, dass der Regierungsrat die Pauschale an veränderten Bedarf und veränderte Kosten anpassen kann. Der grosse Vorteil dieser Pauschalierungslösung besteht darin, dass sämtliche Interventionen der Kantonspolizei mit der Pauschale abgegolten sind, unabhängig davon, wie viele Einsätze pro Gemeinde getätigt wurden und wie aufwändig diese waren. Damit entfällt der grosse administrative Aufwand der Kantonspolizei für die Abrechnung und das Reporting der pro Gemeinde erbrachten Leistungen in diesem für die Gemeinden kaum steuerbaren Bereich und es erübrigen sich Zuständigkeits- und Rechnungsstreitigkeiten zwischen Kanton (Gerichtspolizei) und Gemeinden (Sicherheitspolizei). Der Beitrag der einzelnen Gemeinden ist keinen Schwankungen unterworfen und dadurch für die Gemeinden besser planbar.

An den polizeilichen Sicherheitskosten für Interventionen und die Amts- und Vollzugshilfe beteiligt sich der Kanton zur Hälfte, indem er die durch die Pauschalierung bewirkte Lastenverschiebung im Umfang von 5.6 Mio. Franken (oder rund 5.6 Franken pro Einwohnerin bzw. Einwohner) über den Lastenausgleich «Aufgabenteilung» gemäss Artikel 29b des Gesetzes

² BSG 551.111

vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG³) kompensiert, d.h. den Gemeinden zurückerstattet (Art. 151 E-PolG). So kommt es zu einer hälftigen Kostentragung. Per Saldo, d.h. unter Berücksichtigung der Rückerstattung über den Lastenausgleich Aufgabenteilung beträgt damit die jährliche Belastung durch die Pauschalierung bei einer Gemeinde mit 1'000 Einwohnern rund 600 Franken, bei einer Gemeinde mit 2'000 Einwohnern 2'000 Franken und bei einer Gemeinde mit 4'000 Einwohnern 8'800 Franken.

3.1.3 Neuerungen im Vertragswesen

Die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden bleiben von der neu eingeführten Pauschalierung unberührt. Die Möglichkeit des vertraglichen Leistungseinkaufs wird im Wesentlichen beibehalten, insbesondere der Ressourcenvertrag. Einzig die finanzielle Abgeltung für die polizeilichen Ressourcen erfährt eine moderate Anpassung. Abgeschafft werden der Interventionsvertrag, der durch die Pauschalierung der Kosten hinfällig wird, sowie der Patrouillenvertrag, der sich in der Praxis wenig bewährt hat. Um die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden zu verbessern und deren Anliegen im Sicherheits- und Ordnungsbereich flexibler umsetzen zu können, wird neu ein Brennpunktvertrag eingeführt, mit welchem die in der Praxis bereits gelebte Brennpunktsteuerung fortgeführt und ausgebaut wird. Der Vertrag ermöglicht es den Gemeinden, für einen bestimmten Zeitraum bzw. einen bestimmten räumlichen Bereich ein Problemfeld zu definieren und die Kantonspolizei mit der Problemlösung zu beauftragen. Für das Reporting gilt der Grundsatz der Wirkungsorientierung: Entscheidend sind nicht die eingesetzten Mittel (Ressourcen), sondern die schlussendlich erzielte Wirkung. Die Abgeltung erfolgt aufwandabhängig (vgl. ausführlicher hinten Ziff. 7 zu Art. 21 ff. E-PolG).

Eine Anpassung erfährt auch das Differenzbereinungsverfahren (vgl. Art. 24 E-PolG). Während der Kanton einem Kontrahierungszwang unterliegt und Verträge mit der Gemeinde grundsätzlich abschliessen muss (vgl. Art. 12a Abs. 4 PolG; Art. 17 E-PolG), besteht umgekehrt keine Möglichkeit, eine Gemeinde, die ihren Vertrag gekündigt hat oder keinen Vertrag abschliessen will, zum Vertragsschluss zu verpflichten, selbst wenn ein gewisser Leistungseinkauf zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit erforderlich wäre; die Direktion kann heute nur im Zusammenhang mit abgeschlossenen Verträgen eine Verfügung erlassen (Art. 12a Abs. 6 PolG). Neu soll deshalb die Möglichkeit eingeführt werden, dass die Direktion bei Kernstädten, die für das Funktionieren der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Finanzierung der verfassungsmässigen Sicherheitsaufgabe systemrelevant sind nach gescheiterten Schlichtungsverhandlungen den Leistungseinkauf durch eine solche Gemeinde verfügt, wenn die öffentliche Sicherheit in der Gemeinde oder umliegenden Gemeinden ohne Vertrag oder mit einem reduzierten Leistungseinkauf nicht gewährleistet werden kann. Diese Form der Streitlösung soll indes die Ausnahme darstellen und einzig auf Kernstädte zur Anwendung gelangen, die mit einer Vertragskündigung und einem Verzicht auf einen Leistungseinkauf oder einem bedeutenden Mindereinkauf das Finanzierungssystem und damit die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zu gefährden vermögen. Zudem wird die Kantonspolizei neu ermächtigt, ihre Leistungen in der betreffenden Gemeinde abzubauen, wenn diese keine oder weniger Ressourcen einkauft, dies jedoch aufgrund der objektiven Sicherheitslage (zu bewältigende Ereignisse) nicht gerechtfertigt ist (vgl. ausführlicher zu Differenzbereinigung und Leistungsabbau hinten Ziff. 7 zu Art. 24 E-PolG).

3.1.4 Befugnis der Gemeinden zur Identitätsfeststellung und Bussenerhebung im Ordnungsbereich

Die Planungserklärung Nr. 1 des Grossen Rates vom 11. September 2013 zum Bericht «Evaluation Police Bern» verlangt, dass die Organe der Gemeinden befähigt werden, Identitätsabklärungen vornehmen zu können. Der vorliegende Entwurf setzt dieses Anliegen dahingehend um, dass alle Gemeinden im niederschweligen Ordnungsbereich – dieser umfasst Bereiche wie Lärm, Littering etc. – befugt sind, Personen im Zusammenhang mit festgestellten Ordnungswidrigkeiten aufzufordern, ihre Personalien bekannt zu geben und sich wenn möglich auszuweisen. Dieselbe Befugnis kommt ihnen zum Vollzug der ihnen obliegenden gewerbepolizeilichen Aufgaben zu. Die Identitätsfeststellung darf keine Androhung oder Anwendung

³ BSG 631.1

von Zwang mit sich bringen; kommt die Person der Aufforderung nicht nach, ist die Kantonspolizei beizuziehen. Zudem darf die vom Kanton den Gemeinden zugestandene Befugnis zur Identitätsfeststellung nicht an Private (v.a. Sicherheitsdienstleister) übertragen werden, die Kompetenz steht einzig Organen und Angehörigen der Gemeinde zu, die sich zudem aus- und weiterzubilden haben. Diese Umsetzung wahrt das staatliche Gewaltmonopol der Kantonspolizei und die im Kanton Bern eingeführte Einheitspolizei und gewährleistet eine rechtskonforme Aufgabenerfüllung.

Die Planungserklärung Nr. 2 des Grossen Rates vom 11. September 2013 zum Bericht «Evaluation Police Bern» verlangt zudem zu prüfen, ob die Gemeinden gesetzlich zu ermächtigen sind, im Strassenverkehr und bei anderen niederschweligen Sachverhalten (Littering, Nachtruhestörungen, etc.) Ordnungsbussen aussprechen zu können. Dieses Anliegen wird umgesetzt, wobei die bestehende Regelung für die Übertragung gerichtspolizeilicher Aufgaben fortgeführt wird (vgl. Art. 26 E-PolG). Das Erheben von Ordnungsbussen sowie das Erstellen von Anzeigen bei Straffälligkeit gehört zum Bereich der Strafverfolgung, der im Kanton Bern grundsätzlich allein dem Kanton (Kantonspolizei) zur Erfüllung zugewiesen ist (vgl. bisher Art. 7 Abs. 1 PolG). Bereits bis anhin enthält das Polizeigesetz die gesetzliche Grundlage, um einzelne Aufgaben dieser gerichtlichen Polizei den Gemeinden durch Vertrag zu übertragen. Mit Ausnahme der Bussenerhebung bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs (Parkbussen) ist die Kompetenz zur Bussenerhebung gestützt auf Art. 1 Abs. 2 der Verordnung vom 18. September 2002 über die Ordnungsbussen (KOBV⁴) den Ressourcenvertragsgemeinden vorbehalten. An diesem Grundsatz soll auch für die Ordnungsbussenerhebung durch Gemeinden im Zug vorgenommener Identitätsfeststellungen festgehalten werden.

3.1.5 Geprüfte und verworfene alternative Regelungs- und Finanzierungsmodelle

Im Rahmen der Arbeiten zur Totalrevision wurden verschiedene Regelungs- und Finanzierungsmodelle geprüft und letztlich verworfen. Sie werden nachfolgend in ihren Grundzügen dargestellt:

1. *Kantonalisierung der Sicherheitskosten und -erträge*

Die öffentliche Sicherheit ist keine Verbundaufgabe, sondern liegt in der alleinigen Zuständigkeit des Kantons. Die sicherheitspolizeilichen Kosten, inkl. Erträge, werden vollständig kantonalisiert. Dadurch dürfte es zu einer nicht unbedeutenden Kompensation der Lastenverschiebung über den Lastenausgleich «Aufgabenteilung» gemäss FILAG kommen.

Diese Variante, wie sie die als Postulat überwiesene Motion 268-13 vom 11. September 2013 (Müller, Bern) fordert, ist eine grundsätzliche Abweichung vom status quo und setzt eine Verfassungsänderung voraus. Zudem birgt die Kantonalisierung neue Schwierigkeiten bzw. Schnittstellen bei den Zuständigkeiten und der Steuerung: Weil die Verantwortlichkeiten der Gemeinden für Grund und Boden bleiben, braucht es nach wie vor kommunale Zuständigkeiten und eine Steuerung (Mitwirkung/Kooperation) durch die Gemeinden, insb. bei der Bewältigung von Einzelereignissen (z.B. Veranstaltungen). Den Gemeinden müssten gewisse Steuerungskompetenzen zukommen, was sich grundsätzlich nicht mit der Finanzierung durch den Kanton verträgt. Der Vorteil des Modells besteht darin, dass das gesamte Controlling und Reporting der Leistungen der Kantonspolizei gegenüber den Gemeinden entfällt.

Zusammenfassend: Da das Modell neue Schwierigkeiten im operativen Bereich birgt, wird es derzeit nicht weiterverfolgt.

2. *Kommunalisierung der Sicherheitskosten und -erträge*

Eine Kommunalisierung wäre mit einer Rückkehr zu den zahlreichen unterschiedlichen Gemeindepolizeien und einem Rückzug der Kantonspolizei aus dem sicherheitspolizeilichen Bereich verbunden. Das käme einer Abkehr von der Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte gleich und der Sicherheit wäre dies gesamtkantonal abträglich. Das Ergebnis der Evaluation bescheinigt der Einheitspolizei zudem gute Noten, so dass ein solches Szenario nicht weiter vertieft wurde.

⁴ BSG 324.111

3. Eigenständiger Lastenausgleich Kanton – Gemeinden

a. Grundidee

Die heutige Verbundaufgabe «öffentliche Sicherheit» (Kosten 95 Mio. Franken) oder definier- und ausscheidbare Teilbereiche davon werden als neuer, eigenständiger Lastenausgleich gemäss Art. 22 ff. FILAG konzipiert (bisher: Lehrergehälter, Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen, öffentlicher Verkehr, Familienzulagen für Nichterwerbstätige).

b. Steuerung, Leistungserbringung und Reporting

Sämtliche sicherheitspolizeiliche Leistungen mit Ausnahme der kommerziellen Veranstaltungen und der polizeilich nicht gebotenen Vollzugshilfeleistungen werden dem Lastenausgleich zugeführt. Steuerung, Leistungserbringung sowie das Reporting werden, in Anlehnung an die gelebte, gut funktionierende Zusammenarbeit, in bisheriger Art und Weise (Ressourcen, Brennpunkte, Grundversorgung) durch verschiedene, gesetzlich umschriebene Module sichergestellt, die den Gemeinden je nach Grösse und entsprechendem Sicherheitsbedürfnis im Polizeigesetz zugewiesen sind. Ein vertraglicher Leistungseinkauf steht für diese Leistungen nicht zur Verfügung. Vorbehalten bleibt der vertragliche Einkauf in ein höheres Modul (sog. «Klassenwechsel»).

Modul A («Basis») betrifft die Mehrheit aller Gemeinden und ist auf die Bedürfnisse der kleinen Gemeinden zugeschnitten, die heute keine Verträge abgeschlossen haben und nicht individuell steuern. Es beinhaltet auf der Leistungsebene die heutige Grundversorgung, d.h. die Sicherstellung der Interventionsfähigkeit durch die Kantonspolizei (sog. Grundbereitschaft) sowie die damit zusammenhängende Ereignisbewältigung (Interventionen). Die Kantonspolizei informiert die Gemeinde wie bisher aktiv über besondere Ereignisse.

Modul B («Brennpunkt») dient allen mittleren Gemeinden, die ein erhöhtes individuelles Steuerungsbedürfnis haben. Es entspricht der heutigen Brennpunktsteuerung beim Ressourcenvertrag. Auf der Leistungsebene stehen zusätzlich zur Basisleistung (Modul A) die prioritäre Behebung von definierten/vereinbarten Brennpunkten durch die Kantonspolizei zur Verfügung. Die operative Bearbeitung des Brennpunktes liegt in der Verantwortung der Kantonspolizei.

Modul C («Ressourcen») ist für Gemeinden mit erheblicher Zentrumsfunktion sowie für Verbundgemeinden (Regionalisierung) gedacht. Auf der Leistungsebene erbringt die Kantonspolizei die Leistungen, die heute mit Ressourcenvertrag vereinbart werden.

c. Finanzielles

Im Spezialerlass (Polizeigesetz) wird definiert, welche Kosten dem «Lastenausgleichstopf» zugeführt werden. Das FILAG legt alsdann fest, in welchem Verhältnis die lastenausgleichsberechtigten Gesamtaufwendungen zwischen dem Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden aufzuteilen sind, wobei die Aufteilung in etwa den jeweiligen Steuerungsmöglichkeiten entsprechen sollte. Die Finanzierung der Sicherheitskosten läuft hauptsächlich über den Lastenausgleich. Dabei handelt es sich im Gegensatz zu einer Kantonalisierung der Aufgaben um ein dynamisches Modell. Allfällige Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden sind über den Lastenausgleich «Aufgabenteilung» gemäss Art. 29b FILAG auszugleichen.

d. Bewertung

Die Schaffung eines Lastenausgleichs «Sicherheitspolizei» bringt folgende Vorteile: Die Finanzierung der Sicherheitspolizei wird grundlegend und in Abhängigkeit des Sicherheitsbedürfnisses der Gemeinden in einem dynamischen System geregelt, in dem das Kostenrisiko bei Kanton und Gemeinden liegt. Sodann entfällt der grosse Abrechnungs- und Reportingaufwand. Dadurch erübrigen sich auch Streitigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden; ein Streitbeilegungsmechanismus für Vertragsstreitigkeiten ist obsolet. Weiter ist dieses Modell nicht auf einen genügenden Leistungseinkauf durch die Gemeinden angewiesen, weil die Finanzierung anderweitig und dynamisch sichergestellt ist.

Die Nachteile eines Lastenausgleichs bestehen zunächst darin, dass die Finanzierung, Leistungserbringung und Steuerung weitgehend automatisiert sind, weil grundsätzlich keine Ver-

träge mehr abgeschlossen werden (was allerdings auch als ein Vorteil betrachtet werden kann, da der entsprechende administrative Aufwand wegfällt). Dies kommt einer grundlegenden Abweichung vom bestehenden System gleich, das davon ausgeht, dass die Gemeinde ihren Sicherheitsstandard mindestens zum Teil selber bestimmen kann. Vorübergehend bedarf die Einführung eines Lastenausgleichs grösserer Anpassungen in der operativen Zusammenarbeit. Die politische Realisierbarkeit eines Lastenausgleichs «Sicherheitspolizei» wird zudem als eher schwierig eingeschätzt, da seitens der Gemeinden nur wenig Unterstützung für dieses dynamische Modell zu erwarten ist.

3.2 Polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang

Im Kapitel «Polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang» wird insbesondere das polizeiliche Vorermittlungsverfahren gestärkt bzw. die durch das Wegfallen des bernischen Strafverfahrensrechts entstandenen Lücken werden geschlossen. Dadurch wird ein wesentlicher Beitrag an die Kriminalitätsbekämpfung geleistet. Zudem stellt das Gesetz der Kantonspolizei zusätzliche Mittel bei der Bekämpfung von Stalking und häuslicher Gewalt zur Verfügung (vgl. Art. 56 und 57 E-PolG). Das neue Recht bewegt sich damit im Rahmen anderer moderner Polizeigesetze der Schweiz. Zahlreiche andere Bestimmungen dieses Kapitels bestehen bereits im geltenden Recht und wurden lediglich an die aktuelle Rechtslage angepasst oder redaktionell überarbeitet.

3.3 Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private

Aktuell verfügt der Kanton Bern über keine eigentlichen Regelungen betreffend das Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private. Zwei vom Grossen Rat in den Jahren 2007 und 2015 überwiesene parlamentarische Vorstösse verlangen die Einführung einer staatlichen Regulierung dieser Branche. Schweizweit waren die Regelungsabsichten der Kantone über längere Zeit hinweg im Fluss, so dass sich ein Zuwarten des Kantons Bern rechtfertigte. Eine einheitliche interkantonale Lösung wurde indes nicht erreicht. Der Kanton Bern verzichtete in der Folge auf die Vorbereitung eines Beitritts zu einem der beiden Konkordate über die privaten Sicherheitsunternehmen und entschied sich für die Ausarbeitung eigener Rechtsvorschriften.

Die Gesetzesvorlage statuiert eine Bewilligungspflicht für Unternehmen, die gewerbsmässig Sicherheitsdienstleistungen erbringen. Keiner Bewilligung bedürfen hingegen die einzelnen Angestellten. Stattdessen werden die Sicherheitsunternehmen in die Pflicht genommen – sie dürfen nur Personal anstellen, welches die gesetzlich definierten Anforderungen erfüllt. Zudem müssen die Unternehmen sicherstellen, dass alle Personen, die Sicherheitsdienstleistungen erbringen, über eine den Aufgaben entsprechende, theoretische und praktische Ausbildung verfügen und sich regelmässig weiterbilden. Verstösse gegen diese Pflichten können mit Sanktionen belegt werden. Eine vergleichbare Regelung wird für die Angestellten von Gastgewerbebetrieben eingeführt, die Sicherheitsdienstleistungen, z.B. Türsteherdienste, erbringen. Die Bewilligungen für die Sicherheitsunternehmen werden unbefristet ausgestellt. Dies ist auch in vielen anderen Branchen so üblich, die einer Bewilligungspflicht unterliegen (Medizinalberufe, Anwälte u.a.). Der Verzicht auf eine Befristung vermeidet unnötigen administrativen Aufwand. Aus den gleichen Gründen soll auf die Durchführung von Anerkennungsverfahren für Bewilligungen aus anderen Kantonen verzichtet werden. Solche sollen im Kanton Bern ohne Prüfung anerkannt werden. Details werden auf Verordnungsstufe geregelt. Klare Vorschriften enthält die Vorlage hinsichtlich des staatlichen Gewaltmonopols. Eine Bewilligung verleiht keinerlei hoheitlichen Befugnisse und untersagt namentlich die Durchführung polizeilicher Massnahmen und die Anwendung polizeilichen Zwangs. Das Gewaltmonopol als Kernelement des Rechtsstaates steht einzig der Kantonspolizei zu. Schliesslich enthält die Vorlage eine explizite Regelung zum Tragen von Waffen bei der Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen. Es ist dem Kanton Bern ein Anliegen, missbräuchliches Waffentragen zu unterbinden. Für den Einsatz von Hunden wird keine Bewilligungspflicht eingeführt. Die Regelungen des bernischen Hundegesetzes und der schweizerischen Tierschutzverordnung werden als genügend erachtet.

3.4 Organisations- und Personalrecht der Kantonspolizei

Das bestehende Gesetz vom 20. Juni 1996 über die Kantonspolizei (KPG⁵) wird mit der Revision in das Polizeigesetz integriert. Ein Teil der Normen erfährt dabei nur redaktionelle oder systematische Änderung. Das KPG wurde zuletzt im Jahre 2013 einer Teilrevision unterzogen. Es entspricht grösstenteils den aktuellen Bedürfnissen. Dennoch wird die Gelegenheit der Totalrevision genutzt, um gewisse Lücken zu schliessen. So hat die Kantonspolizei neu die Kompetenz, Bewerberinnen und Bewerber sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Personensicherheitsprüfung zu unterziehen. Das E-PolG schafft die dafür erforderliche gesetzliche Grundlage, Einzelheiten werden auf Verordnungsstufe geregelt. Weiter drängen sich in gewissen Bereichen Neuerungen, wie insbesondere bei Themen der Personalführung, Personalkategorien, zum Polizeistatus und zu den Anstellungsbedingungen auf. Ergänzend zu den bestehenden Massnahmen der allgemeinen Personalgesetzgebung werden niederschwellige personalrechtliche Massnahmen eingeführt, die bei Dienstpflichtverletzungen zum Einsatz kommen können. In der Praxis hat sich gezeigt, dass solche Mittel fehlen, wenn zwar eine Dienstpflichtverletzung vorliegt, eine Kündigung indes mit Blick auf ein nur geringes oder mittleres Verschulden zum Vornherein ausscheidet.

4. Erlassform

Das PolG wird einer Totalrevision unterzogen. Bei der Neugestaltung sind zwingend die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten. So besagt beispielsweise Artikel 69 Absatz 4 KV, dass alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen sind. Das Polizeirecht ist bekanntlich in vielfacher Hinsicht mit Grundrechtseingriffen verbunden. Diese und weitere wichtige Bestimmungen sind in einem Gesetz im formellen Sinn aufzunehmen. Auch die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden sind gemäss Artikel 69 Absatz 4 Buchstabe d KV im Gesetz zu regeln. Das Polizeigesetz regelt die Aufgabenzuweisung, die Aufgabenteilung bzw. die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Finanzierung der polizeilichen Aufgabenerfüllung. Auch dieser Bereich bedarf der Regelung in einem formellen Gesetz. Ergänzende Ausführungsbestimmungen werden auf Verordnungsstufe festgelegt.

5. Rechtsvergleich

Das föderale System der Schweiz hat unterschiedliche Regelungen im Polizeibereich in den Kantonen hervorgebracht. Insbesondere im Bereich der polizeilichen Massnahmen und bei der Regelung der privaten Sicherheitsunternehmen wurde ein starkes Augenmerk auf die Situation in anderen Kantonen gelegt (vgl. hierzu die Kapitel 7 und 10 des Vortrags).

6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die Evaluation des Vollzugs erfolgt wie bis anhin fortlaufend durch Organisations- und Ablaufprüfungen innerhalb der Kantonspolizei sowie im institutionalisierten Austausch mit der Staatsanwaltschaft, interkantonalen Gremien, den Gemeinden und anderen Behörden. Mit dem Kontaktgremium Sicherheit Kanton-Gemeinden wird überdies ein bewährtes Fachorgan beibehalten, welches sich wichtigen Grundsatzfragen der Umsetzung des Polizeigesetzes widmet.

⁵ BSG 552.1

7. Erläuterungen zu den Artikeln

Kapitel 1: Gegenstand und Geltungsbereich

Artikel 1 Gegenstand

Zu den Standardbestimmungen des Einleitungsteils eines Gesetzes gehört eine Bestimmung zu dessen Gegenstand. Im bisherigen Polizeigesetz fehlt eine solche Bestimmung, weshalb sie neu eingeführt wird. Gegenstand des Polizeigesetzes bilden wie bisher die Aufgaben der Kantonspolizei (Bst. a) sowie der übrigen Behörden, die polizeiliche Aufgaben nach diesem Gesetz wahrnehmen (in erster Linie Gemeindebehörden; Abs. 1 Bst. b) sowie die Art und Weise der polizeilichen Aufgabenerfüllung durch die genannten Behörden (Abs. 1 Bst. c), d.h. deren Befugnisse und Kompetenzen, die Handlungsformen sowie die Formen der Zusammenarbeit. Neu regelt das Polizeigesetz die Tätigkeit privater Sicherheitsdienstleister (Abs. 1 Bst. d; vgl. die ausführlichen Ausführungen zu Art. 108 ff. E-PolG). Das Organisations- und Personalrecht der Kantonspolizei bildet durch die Überführung des KPG in das Polizeigesetz neu Gegenstand dieses Gesetzes (vgl. die ausführlichen Ausführungen zu Art. 124 ff. E-PolG).

Artikel 2 Geltungsbereich

Zu den Standardbestimmungen des Einleitungsteils eines Gesetzes gehört auch die Definition des Geltungsbereichs (Abs. 1). Im bisherigen Polizeigesetz fehlt eine solche Bestimmung, weshalb sie neu eingeführt wird. Adressatin des Polizeigesetzes ist zunächst die Kantonspolizei als einziges Exekutivpolizeiorgan des Kantons (Einheitspolizei; Bst. a). Soweit das Polizeigesetz ihnen Aufgaben zur Erfüllung überträgt oder ihnen Befugnisse einräumt (etwa zur Datenbekanntgabe), gilt es zudem auch für die zuständigen Gemeindeorgane und andere Behörden (Bst. b). Die Tätigkeit privater Sicherheitsdienstleister ist abschliessend in Kapitel 10 geregelt. Absatz 2 beschränkt den Geltungsbereich des Polizeigesetzes deshalb auf das entsprechende Kapitel; die übrigen Bestimmungen des Polizeigesetzes sind auf private Sicherheitsdienstleister nicht anwendbar. Für den wichtigen Bereich der Strafverfolgung macht Absatz 3 einen deklaratorischen Vorbehalt zugunsten der strafprozessualen Ordnungen von Bund und Kanton.

Kapitel 2: Aufgaben und Zuständigkeiten

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bleibt mit der vorliegenden Revision unverändert. Das bisherige Gesetz stellt die Aufgaben und Zuständigkeiten einerseits in einem Aufgabenkatalog mit gemeinsamen Aufgaben dar (Art. 1 PolG), andererseits weist es die jeweiligen Aufgaben in verschiedenen Artikel der Kantonspolizei (Art. 2, 5, 7 und 11 PolG) und den Gemeinden zu (Art. 3, 4, 9 und 10). Neu sollen die Aufgaben konzentriert in drei aufeinanderfolgenden Artikeln aufgezählt werden: in einem gemeinsamen Aufgabenkatalog (Art. 3), einem Aufgabenkatalog für die Kantonspolizei (Art. 4 E-PolG) und einem Katalog für die Gemeinden (Art. 5). Damit können die Zuständigkeiten besser voneinander abgegrenzt werden, indem Aufgaben, die ausschliesslich dem einen oder anderen Träger zukommen (originäre Zuständigkeiten) nur diesem zugewiesen sind (z.B. gerichtspolizeiliche Zuständigkeit der Kantonspolizei gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a E-PolG). Andererseits ermöglichen es separate Aufgabenkataloge, spezifische Aufgaben in einer präzisen gesetzlichen Grundlage zu umschreiben und so dem Legalitätsprinzip (Art. 5 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV⁶]) Rechnung zu tragen. Eine Änderung der rechtlichen Zuständigkeiten und Aufgabenverantwortlichkeiten ist damit nicht verbunden.

Artikel 3 Gemeinsame Aufgaben von Kantonspolizei und Gemeinden

Generalklauselartig hält Absatz 1 zunächst die von Verfassung wegen (Art. 37 KV) gemeinsame Aufgabe von Kantonspolizei und Gemeinden fest, durch konkrete Massnahmen auf

⁶ SR 101

operativer Ebene sowie durch Informationsarbeit (Beratung, Prävention) die öffentliche Sicherheit und Ordnung (z.B. Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Gefahren und Übergriffen, Sicherheit im Strassenverkehr) zu gewährleisten. Absatz 2 konkretisiert diese Aufgabe, wobei im Wesentlichen die bisherigen Aufgaben gemäss Art. 1 Abs. 1 PolG übernommen werden. Massgebend für die Aufgabenerfüllung in diesem gemeinsamen Aufgabenfeld und für die Aufgabenabgrenzung zwischen Kanton und Gemeinden sind das Subsidiaritätsprinzip und das Gewaltmonopol (Art. 6 E-PolG). Diese werden deshalb ebenso vorbehalten wie die originären und ausschliesslichen Zuständigkeiten der Kantonspolizei gemäss Artikel 4 E-PolG. Die in Absatz 3 enthaltene Regelung zum Schutz privater Rechte entspricht bisherigem Recht (Art. 1 Abs. 2 PolG).

Zu den einzelnen Buchstaben: Buchstabe a wird neu um die Gefahrenabwehr zugunsten von Tieren ergänzt. Buchstabe b entspricht geltendem Recht. Buchstabe c ist neu und schafft für die polizeiliche Präventionsarbeit eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Dies betrifft insbesondere Bereiche wie Einbruchschutz, Verkehrskundeunterricht, Aufklärungsarbeit zu «Skimming» und Cyberkriminalität usw. Buchstabe d wird ebenfalls aus dem bisherigen Aufgabenkatalog übernommen (Art. 1 Abs. 1 Bst. c PolG). Massgebend sind hier die einschlägigen Gesetze von Bund (insbesondere Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz, BZG⁷) und Kanton (insbesondere Kantonales Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz vom 19. März 2014, KBZG⁸). Buchstabe e hat in der nicht abschliessenden Aufzählung («insbesondere») von Absatz 2 wie bisher (Art. 1 Abs. 1 Bst. f PolG) die Funktion eines Auffangtatbestandes für andere gesetzlich der Kantonspolizei übertragene Aufgaben. Es ist jedoch anerkannt, dass das Bestimmtheitserfordernis im Polizeirecht wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs auf Schwierigkeiten stösst. Die Aufgaben der Polizei und die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung lassen sich kaum abstrakt umschreiben.⁹ Eine abschliessende Aufzählung der polizeilichen Aufgaben ist deshalb kaum möglich.

Artikel 4 Aufgaben der Kantonspolizei

Der Aufgabenkatalog präzisiert und konkretisiert einzelne Aufgaben der Kantonspolizei und nennt diejenigen Aufgaben, für die nur die Kantonspolizei zuständig ist.

Buchstabe a umschreibt die Aufgaben der gerichtlichen Polizei (vgl. bisher Art. 2 PolG). Neu erwähnt das Gesetz auch den Vorgang der «Erkennung» von Straftaten. Dies umfasst die polizeiliche Vorermittlung, für die eine bestimmte gesetzliche Grundlage geschaffen wird (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 7 zu Art. 50 E-PolG). Die Strafverfolgung liegt wie bis anhin (Art. 7 PolG) in der alleinigen Zuständigkeit der Kantonspolizei (vgl. jedoch zur Möglichkeit der Aufgabenübertragung auf die Gemeinden auch Art. 7 und 26 E-PolG).

Buchstabe b präzisiert die Zuständigkeit der Kantonspolizei im Verkehrsbereich. Eine inhaltliche Änderung geht damit nicht einher. Die erwähnten Massnahmen für die Aufrechterhaltung und Erhöhung der Verkehrssicherheit beinhalten nebst der Überwachung des Verkehrs und entsprechender Sanktionierung von Verkehrsregelverletzungen auch die Regelung des Verkehrs sowie die Signalisation (vgl. bisher Art. 4 PolG). Nebst dem Strassenverkehr betrifft diese Kompetenz alle öffentlichen Verkehrsflächen, wie z.B. auch Skipisten. Ausdrücklich erwähnt wird die Verkehrssicherheit auf öffentlichen Gewässern, eine Änderung der Aufgaben der Seepolizei ist damit nicht verbunden.

Buchstabe c ist die Nachfolgebestimmung von Art. 10 Abs. 2 PolG und kodifiziert die bisherige sicherheitspolizeiliche Praxis der Kantonspolizei zugunsten der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (sog. «Plantondienst»): Für regionale Gerichtsbehörden (der bisherige Begriff der «örtlichen» Gerichtsbehörden wird hier an die neue Gerichtsorganisation gemäss Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG¹⁰] angepasst) und für die Staatsanwaltschaft sorgt die Kantonspolizei für Sicherheit

⁷ SR 520.1

⁸ BSG 521.1

⁹ BGE 136 I 87 E. 3.1

¹⁰ BSG 161.1

und Ordnung während Einvernahmen und Gerichtsverhandlungen, sofern die konkreten Umstände des Einzelfalls dies erfordern und die Sicherheit nicht anderweitig gewährleistet ist (z.B. Durchführung von Einvernahmen in speziell dafür vorgesehenen Räumlichkeiten; Begleitung durch Gefängnispersonal). Eine ständige kantonspolizeiliche Präsenz kommt nicht in Frage, für die Gewährleistung der allgemeinen Sicherheit (in Abgrenzung zu einer konkreten Gefährdungssituation), haben Staatsanwaltschaft und Gerichte selber zu sorgen. Der Transport zur Staatsanwaltschaft und zum Gericht (und zurück) gehört grundsätzlich nicht zum Aufgabenbereich der Kantonspolizei. Bei der Beurteilung des jeweiligen Gefährdungspotentials (Gewalt- oder Fluchtpotential der betroffenen Personen) sowie der Frage der Notwendigkeit und des Ausmasses der kantonspolizeilichen Unterstützung (Einsatzstärke, Anwesenheitsdauer, alternative personelle oder institutionelle Sicherheitsvorkehrungen) ist die Kantonspolizei einzubeziehen.

Buchstabe d schafft neu eine explizite gesetzliche Grundlage für den Betrieb der kantonalen, alle im Kantonsgebiet tätigen relevanten Organisationen umfassenden Alarm- und Einsatzzentrale, des kantonalen Lagezentrums und eines einheitlichen Sicherheitsfunknetzes. Um ihre Aufgaben in den Bereichen Sicherheit, Verkehr, Katastrophenschutz, Rettungswesen usw. effizient und flächendeckend wahrnehmen zu können, benötigt die Kantonspolizei die geeignete institutionelle und technische Infrastruktur, um relevante Informationen empfangen und weitergeben zu können und alle im Kantonsgebiet tätigen Organisationen zu erreichen, welche die Kantonspolizei unterstützen (z.B. Rettungsdienste, Feuerwehr, Rega). Damit stellt sie wie bisher (Art. 6 Abs. 2 PolG) für das ganze Kantonsgebiet den Empfang und die Weitergabe von Schadens- und Alarmmeldungen sicher.

Buchstabe e: Wie bisher (Art. 1 Abs. 1 Bst. e PolG) leistet die Kantonspolizei den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden Amts- und Vollzugshilfe soweit dies gesetzlich vorgesehen oder zur Durchsetzung der Rechtsordnung erforderlich ist. Verwaltungsbehörden sind etwa die Staatsanwaltschaft und die kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Gerichtsbehörden, für welche die Kantonspolizei und nicht die Gemeinde zuständig ist, sind das Obergericht sowie andere kantonale und ausserkantonale Gerichte. Gegenüber den Gemeinden, denen eigene, primäre Zuständigkeiten im Bereich der Vollzugshilfe zukommen (vgl. Art. 5 Bst. a E-PolG), ist die Kantonspolizei in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 6 E-PolG) nur zuständig, wenn aufgrund der konkreten Umstände mit Gewalteinwirkung zu rechnen ist und deshalb der Einsatz polizeilichen Zwangs notwendig sein könnte (vgl. bisher Art. 11 Abs. 1 PolG).¹¹ Eine generelle Verpflichtung, unabhängig von einer konkreten Gefährdungssituation Vollzugshilfeleistungen im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden zu übernehmen (insb. Zustellung), besteht weiterhin nicht. Die Gemeinden haben jedoch die Möglichkeit, polizeilich nicht gebotene Vollzugshilfeleistungen (insb. Zustellungen) vertraglich einzukaufen (s. dazu Art. 18 Abs. 2 Satz 2 E-PolG). Voraussetzung dafür bildet, dass genügend polizeiliche Ressourcen zur Verfügung stehen, damit die Kantonspolizei ihre primären und zwingenden Aufgaben zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit erfüllen kann. Die Planungserklärung Nr. 3 des Grossen Rates vom 11. September 2013 wird somit dahingehend umgesetzt, dass ein Einkauf im Rahmen des Ressourcenvertrags unter Vorbehalt genügender Ressourcen möglich ist.

Buchstabe f: In Umsetzung der entsprechenden Motion 334-2013 (Schönenberger, Schwarzenburg) wird hier die Sicherstellung des Verkehrskundeunterrichts durch die Kantonspolizei ausdrücklich gesetzlich verankert.

Absatz 2 enthält einen deklaratorischen Vorbehalt zugunsten weiterer, gesetzlich übertragener Aufgaben der Kantonspolizei, die gleichermassen in die Erfüllungsverantwortung der Kantonspolizei fallen: Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Kantonspolizei ergeben sich nicht abschliessend aus dem Polizeigesetz. Verschiedene Bundesgesetze (z.B. Bundesgesetz vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition, WG¹²), interkantonale Verpflichtungen (z.B. Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von

¹¹ Vortrag zur Änderung des Polizeigesetzes, in Tagblatt des Grossen Rates 2006, Beilage 24, S. 8.

¹² SR 514.54

Sportveranstaltungen¹³) oder andere kantonale Erlasse (z.B. KBZG) weisen der Kantonspolizei Aufgaben zur Erfüllung zu.

Artikel 5 Aufgaben der Gemeinden

Absatz 1 verdeutlicht die primäre Verantwortung der Gemeinde für die Aufgaben der Sicherheitspolizei, indem diese unter Verweis auf die gemeinsamen Aufgaben gemäss Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a, b und d sowie Artikel 3 Absatz 3 E-PolG definiert werden. Damit wird eins zu eins die bisherige Darstellung der Zuständigkeiten übernommen, die unverändert bleiben: Das bisherige Gesetz weist die Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitspolizei den Gemeinden zu (Art. 9 PolG) und definiert die Sicherheitspolizei in Artikel 3 Absatz 1 unter Verweis auf die gemeinsamen Aufgaben gemäss Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a, b und c sowie Artikel 1 Absatz 2 PolG.

Absatz 2 nennt einzelne kommunale Aufgaben, die bereits bis anhin der Gemeinde zur Erfüllung übertragen sind:

Buchstabe a übernimmt die Formulierung von Artikel 10 Absatz 1 PolG. Den örtlichen Gerichten entsprechen in der aktuellen bernischen Gerichtsorganisation die Regionalgerichte (vgl. Art. 2 GSOG). An der Amts- und Vollzugshilfeszuständigkeit der Gemeinden ändert sich somit nichts, ebenso wenig an der subsidiären Verpflichtung der Kapo, Vollzugshilfeleistungen zugunsten der Gemeinden nur erbringen zu müssen, wenn dies polizeilich geboten ist (vgl. Art. 11 Abs. 1 PolG sowie die Ausführungen zu Art. 4 Abs. 1 Bst. f E-PolG).

Buchstabe b präzisiert die Zuständigkeiten der Gemeinden im Bereich Verkehrspolizei, welche Artikel 9 PolG bereits bis anhin der Gemeinde zur Erfüllung überträgt. Aufgrund der Strassengesetzgebung ist die Gemeinde zum Erlass von Verkehrsanordnungen zuständig sowie zum Anbringen von Signalisationen und Markierungen auf den Gemeindestrassen (Art. 66 Abs. 2 und 3 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008, SG¹⁴). Auf die Strassenverkehrsgesetzgebung wird generell verwiesen. Für Kantonsstrassen präzisiert das E-PolG die Zuständigkeit der Gemeinden dahingehend, dass diesen die kurzfristige Regelung und Signalisation obliegt. Für die Überwachung des (ruhenden oder rollenden) Verkehrs, d.h. für die Kontrolle über die Einhaltung der Verkehrsregeln und der Parkordnung sowie die Ahndung von Zuwiderhandlungen, ist aufgrund der originären gerichtspolizeilichen Kompetenz ausschliesslich die Kantonspolizei zuständig. Die Kompetenz der Gemeinde beschränkt sich hier auf Beobachten und Melden entsprechender Vorkommnisse. Vorbehalten bleibt wie bisher (vgl. Art. 8 Abs. 2 und 3 PolG) die Delegation gerichtspolizeilicher Befugnisse an die Gemeinde gemäss Artikel 7 und 26 E-PolG (vgl. die dazugehörigen Ausführungen).

Buchstabe c betreffend die Bewilligungszuständigkeit für Veranstaltungen entspricht bisherigem Recht (Art. 10a Abs. 1 Bst. b PolG). Auch die Pflicht der Gemeinde, die Kantonspolizei vorgängig anzuhören bei Veranstaltungen, die zwangsläufig den Einsatz der Kantonspolizei mit sich bringen (insb. Grossveranstaltungen oder Veranstaltungen mit erhöhtem Sicherheitsbedarf), entspricht bisherigem Recht (Art. 12f Abs. 1 Satz 2 PolG). Dadurch ist gewährleistet, dass die Kantonspolizei sicherheitsrelevante Aspekte (Personenaufkommen, Hintergrund der Teilnehmenden, Gewaltbereitschaft, Örtlichkeiten usw.) bereits im Bewilligungsverfahren einbringen kann. Der Bewilligungsbehörde obliegt es alsdann, den berechtigten öffentlichen sowie privaten Sicherheitsinteressen im Rahmen der Bewilligungserteilung Rechnung zu tragen, indem ausreichende Sicherheitsvorkehrungen getroffen und die erforderlichen Leistungen der Kantonspolizei bereit gestellt werden können. Andernfalls ist die Bewilligung zu verweigern.

Buchstabe d entspricht bisherigem Recht (Art. 10a Abs. 1 Bst. c PolG).

¹³ BSG 559.14-1

¹⁴ BSG 732.11

Artikel 6 *Subsidiäres Handeln und Gewaltmonopol der Kantonspolizei*

Bereits bis anhin gelten für die Zuständigkeiten der Kantonspolizei das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 PolG) und das Gewaltmonopol (Art. 11 Abs. 1 PolG). Artikel 6 E-PolG fasst diese Grundsätze neu in einer Bestimmung zusammen. Gemäss Absatz 1 wird die Kantonspolizei nur tätig, wenn keine andere Behörde zuständig ist, diese nicht rechtzeitig handeln kann oder wenn die Aufgabenerfüllung die Androhung oder Anwendung polizeilichen Zwangs erfordert. Wo die Kantonspolizei originär und ausschliesslich zuständig ist, greift das Subsidiaritätsprinzip nicht (z.B. Strafverfolgung inkl. polizeiliches Ermittlungsverfahren, Betrieb Alarmzentrale und Funknetz, etc.).

Das Gewaltmonopol, verstanden als Befugnis unmittelbaren Zwang gegen Personen oder Sachen anzuwenden, liegt im Kanton Bern bei der Kantonspolizei als Einheitspolizei für das ganze Kantonsgebiet (vgl. die Ausnahmen gemäss Abs. 3). Das Gewaltmonopol ist nach dem Verständnis des Polizeigesetzes zudem in jedem Fall ein *staatliches* Gewaltmonopol; die gesetzliche Übertragung von polizeilichen Zwangsbefugnissen auf Private, insbesondere private Sicherheitsunternehmen, ist nach dem bernischen Polizeigesetz ausgeschlossen (vgl. die Ausführungen hinten zu Art. 8 sowie Art. 110 E-PolG). Absatz 2 präzisiert neu, dass nur diejenigen Polizeiangehörigen polizeilichen Zwang androhen bzw. anwenden dürfen, welche die dafür erforderliche Ausbildung absolviert haben. Von der Befugnis zur Gewaltanwendung ausgenommen sind demnach zivile Angestellte (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne Polizeistatus) der Kantonspolizei, z.B. im Supportbereich.

Ausnahmen vom Gewaltmonopol der Kantonspolizei zu Gunsten der Gemeinden oder anderer Behörden und Institutionen sind möglich, bedürfen aber gemäss Absatz 3 einer ausdrücklichen Grundlage im Polizeigesetz oder einem anderen Erlass des Kantons oder des Bundes. Diese gesetzliche Grundlage muss präzise vorsehen, wer befugt ist, welche polizeilichen Massnahmen unter welchen Voraussetzungen durchzuführen oder unmittelbaren Zwang anzuwenden. Ausnahmen vom Gewaltmonopol begründen etwa das Gesetz vom 25. Juni 2003 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG¹⁵) sowie das Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST¹⁶).

Artikel 7 *Aufgabenübertragung an die Gemeinden*

Wie bisher delegiert der Kanton (Polizei- und Militärdirektion) einzelne geeignete Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der Kantonspolizei vertraglich an die Gemeinden (vgl. bisher Art. 8 und Art. 11 Abs. 2 PolG). Artikel 7 E-PolG behält diesen Grundsatz bei. Für Einzelheiten und Vorgaben an die Aufgabenübertragung verweist die Bestimmung auf Artikel 26 E-PolG, welcher mit einer einzelnen Erweiterung das bisherige Recht (Art. 8 Abs. 2-5, Art. 11 Abs. 2 PolG) übernimmt (vgl. ausführlich dort).

Artikel 8 *Identitätsfeststellung durch Gemeinden*

Diese Bestimmung setzt die Planungserklärung Nr. 1 des Grossen Rates vom 11. September 2013 zum Bericht «Evaluation Police Bern» um, die verlangt, dass die Organe der Gemeinden befähigt werden, Identitätsabklärungen vornehmen zu können. Es entspricht einem wachsenden Bedürfnis der Gemeinden, im niederschweligen Deliktsbereich Ordnungswidrigkeiten und Störungen der öffentlichen Ordnung eigenständig bekämpfen zu können. Bis anhin beschränken sich die Kompetenzen der Gemeindeorgane darauf, auf dem Gemeindegebiet zu patrouillieren, Ordnungswidrigkeiten und Störungen zu beobachten und der Kantonspolizei zu melden.¹⁷

Absatz 1 umreisst den Geltungsbereich der Identitätsfeststellung durch die Gemeinde und beschränkt diese kommunale Kompetenz auf Störerinnen und Störer der öffentlichen Ordnung gemäss Artikel 46 E-PolG. Die Bereiche der öffentlichen Ordnung, in welchen die Gemeinde zur Identitätsfeststellung befugt wird, sind in der Verordnung zu bezeichnen und umfassen

¹⁵ BSG 341.1

¹⁶ SR 745.2

¹⁷ Vortrag zur Änderung des Polizeigesetzes, in Tagblatt des Grossen Rates 2006, Beilage 24, S. 5.

etwa Nachtruhestörungen, unanständiges Benehmen, Straftatbestände im Bereich Abfallwirtschaft und Hundewesen sowie sämtliche gestützt auf Artikel 58 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG¹⁸) erlassenen kommunalen Straftatbestände. Die Verweigerung der Namensangabe steht alsdann unter Strafe (vgl. Art. 15 des Gesetzes vom 9. April 2009 über das kantonale Strafrecht [KStrG¹⁹], welcher mit Art. 159 E-PolG eine geringfügige Änderung erfährt). Von Artikel 8 E-PolG unberührt und im Polizeigesetz nicht zu wiederholen sind die bereits bestehenden Ermächtigungen zur Vornahme von Identitätsfeststellungen, die andere Spezialerlasse zum Vollzug verwaltungsrechtlicher Vorschriften vorsehen (z.B. Art. 12 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 7. Juni 2012 über das Prostitutionsgewerbe [PGG²⁰]).

Absatz 2 schafft die nötige gesetzliche Grundlage, damit die Gemeinden Identitätsfeststellungen auch im gewerbepolizeilichen Bereich vornehmen dürfen und so die ihnen in anderen Gesetzen übertragenen gewerbepolizeilichen Vollzugs- und Kontrollaufgaben wirksam wahrnehmen können. Dies betrifft insbesondere das Gastgewerbe (vgl. Art. 37 des Gastgewerbegesetzes vom 11. November 1993 [GGG]²¹) sowie die dem Gesetz vom 4. November 1992 über Handel und Gewerbe (HGG²²) unterstellten Gewerbebereiche.

Absatz 3 beschränkt die Kompetenz zur Identitätsfeststellung auf Gemeindeorgane sowie Angehörige der Gemeindeverwaltung. Es obliegt der Gemeinde, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen und in organisationsrechtlicher Hinsicht zu bestimmen, wer zur Identitätsfeststellung befugt ist. Die Aufforderung an eine Person, im Zusammenhang mit einer festgestellten oder möglichen strafbaren Handlung ihre Identität bekannt zu geben bzw. sich auszuweisen, stellt den ersten Kontakt mit Personen dar, welche unter Umständen Widerstand leisten und ein gewisses Gefährdungs- oder Gewaltpotential aufweisen. Die Identitätsfeststellung durch Gemeindeorgane oder -angehörige ist somit mit einem gewissen Risiko verbunden und setzt, auch im niederschweligen Ordnungsbereich, bestimmte Fähigkeiten im konfrontativen Umgang mit Personen voraus. Eine gewisse polizeiliche Ausbildung ist deshalb unumgänglich; die Kantonspolizei bietet entsprechende, entgeltliche Kurse an. Die Einzelheiten werden in der Verordnung festgelegt.

Absatz 4 schliesst die Androhung oder Anwendung von unmittelbarem Zwang durch Gemeindeorgane oder -angehörige aus. Kommt die zu kontrollierende Person der Aufforderung, sich auszuweisen, nicht nach, stehen den Gemeindeorgane oder -angehörigen keine weiteren Kompetenzen zu. Insbesondere sind sie nicht ermächtigt, die Person festzuhalten, diese einer Polizeiwache zuzuführen, sie zu durchsuchen oder gar zu fesseln. Kommt die angefragte Person ihrer Pflicht nicht nach, hat die Gemeinde die Kantonspolizei beizuziehen, welcher die entsprechenden Zwangsbefugnisse zur Verfügung stehen (vgl. Art. 51 E-PolG). Absatz 4 schliesst sodann die Übertragung der Kompetenzen zur Identitätsfeststellung auf Private aus. Dies rechtfertigt sich damit, dass das PolG das Gewaltmonopol als ein staatliches Gewaltmonopol verankert. Zwar ist die hier geregelte Identitätsfeststellung was den Zwangsgehalt betrifft von eher geringer Eingriffsintensität. Gleichwohl ist sie angesichts der damit verbundenen Einschränkung der Bewegungsfreiheit sowie der im Weigerungsfall damit einhergehenden möglichen Straffolge als Massnahme mit polizeilichem Charakter zu qualifizieren, die nur von staatlichen Organen mit der entsprechenden Verantwortlichkeit durchgeführt werden sollen²³.

Absatz 5 verlangt, wie für Kontrollpersonal üblich, dass sich die Gemeindeorgane oder -angehörigen auf Verlangen ausweisen. Der Ausweis soll den betroffenen Personen ermöglichen, sowohl über den Namen der Kontrollperson Kenntnis zu erlangen sowie den Umfang ihrer Befugnisse zu prüfen. Hinzuweisen ist insbesondere auf die Unzulässigkeit der Androhung oder Anwendung von Zwang (vgl. Abs. 4 hiervoor). Näheres zum Ausweis (Inhalt, Umschreibung der Befugnisse) regelt die Verordnung.

¹⁸ BSG 170.11

¹⁹ BSG 311.1

²⁰ BSG 935.90

²¹ BSG 935.11

²² BSG 930.1

²³ MATTHIAS BIERI, Beständiger Aufstieg: Private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz, Bulletin 2015 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 78, mit Hinweis.

Absatz 6 präzisiert die Pflichten der zu kontrollierenden Person. Diese muss ihre Personalien angeben und sich, soweit möglich, ausweisen. Weigert sie sich, macht sie sich gemäss Absatz 7 i.V.m. Artikel 15 KStrG strafbar.

Artikel 9 Aufgaben anderer Behörden

Neben der Kantonspolizei und den Gemeinden nehmen weitere kantonale Behörden, insbesondere die Regierungsstatthalterin bzw. der Regierungsstatthalter (vgl. Art. 11 des Gesetzes vom 28. März 2006 über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, RStG²⁴) polizeiliche Aufgaben nach dem Polizeigesetz wahr. Eine aktuelle Teilrevision des RStG sieht beispielsweise auch neue Aufgaben der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter im Bereich der mietrechtlichen Exmissionen vor. Diese werden in Absatz 1 vorbehalten, eine Änderung der Zuständigkeiten ist damit nicht verbunden. Die kantonalen Behörden sind allerdings gehalten, die Kantonspolizei anzuhören, bevor sie Massnahmen treffen.

Absatz 2 regelt die Aufgaben der Berner Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt, die seit ihrer Gründung im Jahr 2007 die drei gleichen übergeordneten Zielsetzungen verfolgt: «Gewalt stoppen, Opfer schützen und Gewaltausübende zu Verantwortung zu ziehen». Wichtige Voraussetzungen für die Erfüllung dieses Auftrags sind einerseits der ausgewogene Aktivitäten- und Massnahmenmix für gewaltausübende und gewalterleidende Personen inkl. Kinder und andererseits die direktionsübergreifende koordinierte Vorgehensweise im Kanton Bern. Auch allgemeine Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen sind ein wichtiges Mittel im Kampf gegen häusliche Gewalt. Die wichtigen Aufgaben dieser Fachstelle sollen gesetzlich verankert werden. Bislang ist die Fachstelle nur in organisatorischer Hinsicht geregelt (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. n der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion [Organisationsverordnung POM; OrV POM²⁵]).

Artikel 10 Aufgabenübertragung an Private und Organisationen ausserhalb der Verwaltung

Das Polizeigesetz enthält bislang nur vereinzelt gesetzliche Grundlagen, um die Erfüllung polizeilicher Aufgaben an Private zu übertragen. Wie bereits zu Artikel 8 E-PolG beschrieben, hat es seine Richtigkeit, wenn die Androhung oder Anwendung von Zwang dem Staat bzw. der Kantonspolizei vorbehalten sind (staatliches Gewaltmonopol). Daran soll sich mit der neu eingeführten Bestimmung nichts ändern: Private Sicherheitsdienstleister oder anderweitig mit polizeilichen Aufgaben beauftragte Private sollen nicht befugt werden, polizeiliche Massnahmen unter Gewaltanwendung vorzunehmen (Abs. 3). Im Zusammenhang mit der polizeilichen Aufgabenerfüllung gibt es indes Konstellationen, die unter dem Blickwinkel des Gewaltmonopols unproblematisch sind, weil sie, wenn überhaupt, Eingriffe von bloss untergeordneter Bedeutung mit sich bringen, und sie zudem spezifische (insb. technische) Fähigkeiten oder Kenntnisse erfordern, über welche die Angehörigen der Kantonspolizei nicht verfügen. Für solche Fälle schafft die Bestimmung, wie es Artikel 95 KV fordert, eine genügende gesetzliche Grundlage, damit qualifizierte und allenfalls spezialisierte Private die Kantonspolizei bei der Aufgabenerfüllung unterstützen oder direkt damit betraut werden können. Die Aufzählung in Absatz 1 ist nicht abschliessend. Voraussetzung der Aufgabenübertragung an Private ist gemäss Absatz 1, dass die ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung gewährleistet ist, etwa durch entsprechende fachliche oder personelle Vorgaben des Kantons bzw. der Kantonspolizei im Übertragungsvertrag sowie durch geeignete Instruktionen.

Buchstabe a schreibt Artikel 8 Absatz 2 Satz 3 PolG fort und erlaubt, Private mit der Kontrolle des ruhenden Verkehrs sowie mit Verkehrsdiensten zu betrauen.

Buchstabe b betrifft technische Anlagen: Für die Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Kantonspolizei auf verschiedene technische Hilfsmittel, Anlagen und Geräte angewiesen. Deren Betrieb und Wartung setzen spezifische technische Fähigkeiten und Kenntnisse voraus, über welche die Kantonspolizei selber nicht im nötigen Ausmass verfügt. Dasselbe gilt für den Betrieb und die Wartung von Datenbearbeitungssystemen sowie für das «Hosting» von Daten der Kan-

²⁴ BSG 152.321

²⁵ BSG 152.221.141

tonspolizei. Dabei geht es nicht primär um ein Bearbeiten von Daten im Auftrag der Kantonspolizei. Sollte eine Datenbearbeitung im Rahmen der Aufgabenübertragung stattfinden, richtet sich diese nach Artikel 16 KDSG. Gestützt auf Buchstabe b sollen Fachkräfte mit den entsprechenden Arbeiten betraut werden können (vgl. auch Abs. 4).

Buchstabe c betrifft handwerkliche und technische Tätigkeiten, auf welche die Kantonspolizei zur Erfüllung ihrer eigentlichen polizeilichen Aufgaben angewiesen ist.

Buchstabe d betrifft spezifische Rettungsdienste zu Erde, Luft und Wasser. Soweit entsprechende Aktionen in Geländezonen mit besonderen Anforderungen stattfinden (Gebirge, Höhlen usw.), müssen hierzu bei Bedarf entsprechend befähigte Private beigezogen werden können.

Buchstabe e ermöglicht die Übertragung von Präventionsarbeiten. Auch hier soll es der Kantonspolizei möglich sein, auf spezialisierte Fachstellen und -leute zurückzugreifen.

Absatz 2 verweist für die Aufgabenübertragung durch die Gemeinde auf Buchstabe a betreffend Verkehrsdienste und Buchstabe e betreffend Präventionsarbeit.

Absatz 3 wiederholt den Grundsatz des staatlichen Gewaltmonopols. Die Aufgabenübertragung auf Private darf in keinem Fall die Übertragung hoheitlicher Zwangsbefugnisse sowie die Befugnis zur Durchführung polizeilicher Massnahmen gemäss Kapitel 7 E-PolG beinhalten.

Absatz 4 sieht die Möglichkeit von Personensicherheitsprüfungen vor. Zur Gewährleistung der Datensicherheit sowie zum Schutz vor Missbräuchen von polizeilichen Einsatzgeräten oder Installationen, rechtfertigt es sich, Private, die Zugang zu Räumlichkeiten, Installationen oder Daten der Kantonspolizei haben, vorgängig überprüfen zu können. Damit stellt die Kantonspolizei die ordnungsgemässe Erfüllung der diesen Privaten übertragenen Aufgaben sicher. Inhalt und Umfang der Personensicherheitsprüfung richtet sich sinngemäss nach der für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei geltenden Vorschrift von Artikel 131 E-PolG.

Artikel 11 Kennzeichnung und Begriffsverwendung

Absatz 1 dieser Bestimmung entspricht bisherigem Recht (Art. 55a Abs. 2 und Art. 55b PolG). Wie bis anhin sind Bezeichnungen wie «Gewerbepolizei», die auf eine spezialgesetzliche oder delegierte Kompetenz zurückgehen, zulässig. Absatz 2 regelt neu für Gemeindeangehörige und Dritte (Private) die für ihr Personal bzw. ihre Tätigkeiten zulässigen Bezeichnungen. Auch hier muss für den Bürger aufgrund der Bezeichnung der Person erkennbar und klar sein, dass es sich nicht um einen Kantonspolizisten handelt. So ist etwa die Bezeichnung „Ordnungsdienst“ oder „OD“ entsprechend mit dem Gemeindegemeinde oder der Firma zu ergänzen.

Kapitel 3: Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden

Abschnitt 3.1: Allgemeines

Artikel 12 Grundsatz

Im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind Kanton und Gemeinden von Verfassung wegen parallel zuständig (Art. 37 KV; vgl. bereits vorne Ziff. 3.3.1): Sie sorgen gemeinsam für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Für die Erfüllung dieser Verbundaufgabe sind Kanton und Gemeinden – unter Vorbehalt des Subsidiaritätsprinzips, des Gewaltmonopols der Kantonspolizei und der damit verbundenen Einheitspolizei – gleichermaßen verantwortlich. Die verfassungsmässige Zuweisung der Sicherheitsaufgabe verpflichtet Kanton und Gemeinden, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Befugnisse (vgl. Art. 3-6 E-PolG) kantonsweit für die öffentliche Sicherheit in den Gemeinden zu sorgen. Artikel 12 E-PolG ändert an dieser bereits bis anhin bestehenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nichts, sondern ruft die verfassungsmässige Verbundaufgabe zu Beginn des 3. Kapitels in Erinnerung.

Für die Gemeinden verdeutlicht die Bestimmung die verfassungsmässige Verantwortung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf ihrem Gemeindegebiet. Zu diesem Zweck trifft die Gemeinde zum einen eigene geeignete Massnahmen (z.B. Behebung von Störungen bei Un-

fällen, bauliche Massnahmen und Gestaltung des öffentlichen Raums inkl. Beleuchtung, Informationskampagnen, Jugendförderung, Integrationsmassnahmen, etc.). Zum andern hat die Gemeinde – wie bisher – die Möglichkeit und liegt es in ihrer Verantwortung, durch den Abschluss entsprechender Verträge Leistungen der Kantonspolizei einzukaufen (vgl. Art. 12a PolG; Art. 15 E-PolG). Der Leistungseinkauf beinhaltet beim Ressourcenvertrag insbesondere polizeiliche präventive Präsenz sowie die Bearbeitung von Brennpunkten und Veranstaltungen. Mit dem Leistungseinkauf sowie der dazu gehörigen Planung mit der Kantonspolizei (vgl. bisher Art. 12a ff. PolG; Art. 18 und 21 E-PolG) verfügt die Gemeinde über bewährte Steuerungsmöglichkeiten, um die öffentliche Sicherheit in ihrer Gemeinde (inkl. Verkehr) zu beeinflussen. Zuletzt kann sie private Sicherheitsunternehmen mit der Erfüllung von gewissen Aufgaben betrauen, wie erwähnt unter Ausschluss polizeilicher Massnahmen (vgl. Art. 10 Abs. 3 sowie Art. 110 E-PolG). Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Gemeinden stets die Gewährleistungsverantwortung behalten, mit anderen Worten zuständig für die Aufgabe bleiben und deren Erledigung beaufsichtigen müssen. Zudem bringt eine allzu weitreichende kommunale Aufgabenübertragung an private Sicherheitsdienste verschiedene Probleme mit sich²⁶.

Für den Kanton (Kantonspolizei) bedeutet die Aufgabenzuweisung, dass die Kantonspolizei – sobald polizeilicher Zwang erforderlich oder Gefahr in Verzug ist – unmittelbar dafür zu sorgen hat, dass Störungen verhindert oder eingetretene Störungen behoben werden (Ereignisbewältigung mittels polizeilicher Intervention). Die Kantonspolizei wird zudem subsidiär im Rahmen der Vollzugshilfe für die Gemeinden tätig. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen schliesst der Kanton mit den Gemeinden Verträge über den Einkauf von (weiteren) polizeilichen Leistungen ab (vgl. Art. 17 E-PolG).

Artikel 13 Gegenstand der Zusammenarbeit

Diese neue Bestimmung nennt die drei wichtigsten Bereiche, in welchen die Kantonspolizei und die Gemeinden – wie bisher – zusammenarbeiten: Vertragswesen (Bst. a), Bewältigung einzelner Ereignisse und Veranstaltungen (Bst. b) sowie Amts- und Vollzugshilfe (Bst. c). Die Aufzählung ist nicht abschliessend («namentlich»). Nebst der formalisierten Zusammenarbeit in den genannten Bereichen bestehen verschiedene Konstellationen, in welchen die Kantonspolizei im Vorfeld bzw. im Nachgang der Aufgabenerfüllung mit den Gemeinden, mitunter informell, zusammenarbeitet (z.B. Gefährderansprachen, Unterbringung Minderjähriger bei häuslicher Gewalt).

Buchstabe a: Wie bisher bildet der Abschluss von Verträgen zum Einkauf von Leistungen der Kantonspolizei einen wichtigen Bestandteil der Zusammenarbeit (ausführlicher hinten zu Art. 15 ff. E-PolG). Da für die Ereignisbewältigung (Interventionen) neu eine Regelung ausserhalb der vertraglichen Zusammenarbeitsform besteht (vgl. ausführlicher hinten zu Abschnitt 3.3, Art. 28 ff. E-PolG sowie vorne Ziff. 3.1.2), bildet Gegenstand der Ressourcenverträge hauptsächlich der Einkauf von Ressourcen zur präventiven Präsenz.

Buchstabe b: Wie bisher erfolgt die Bewältigung von Einzelereignissen (Interventionen) und Veranstaltungen im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten gemäss Kapitel 2 in Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und Gemeinden. Hier kommt es mit der Pauschalierung der Interventionskosten einerseits und der Regelung von Modalitäten im Zusammenhang mit Veranstaltungen und deren Finanzierung zu Neuregelungen (vgl. ausführlicher hinten zu Abschnitt 3.3, Art. 28 ff. E-PolG sowie vorne Ziff. 3.1.2).

Buchstabe c: Wie bisher arbeiten Kantonspolizei und Gemeinden im Bereich der Amts- und Vollzugshilfe zusammen (vgl. ausführlicher hinten Art. 38 ff. E-PolG). Eine Neuerung stellt die Finanzierung der polizeilich gebotenen Vollzugshilfeleistungen mittels jährlicher Pauschale dar (vgl. Art. 30 E-PolG).

Artikel 14 Information und Koordination

Um eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und Gemeinden zu gewährleisten, braucht es eine gegenseitige Information über die wesentlichen Begebenheiten sowie eine Koordination der Massnahmen (vgl. bisher Art. 14 PolG). Es werden diejenigen Informa-

²⁶ MATTHIAS BIERI, a.a.O., S. 71 und 77 ff.

tionen ausgetauscht, die für die jeweilige Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Dem Informationsaustausch sind insofern Grenzen gesetzt als der Datenschutz die Bekanntgabe von Personendaten nicht unbeschränkt zulässt. Die entsprechenden Bestimmungen zur Datenbekanntgabe zwischen Behörden sind einzuhalten (vgl. Art. 101 und 102 E-PolG).

Abschnitt 3.2: Vertragliche Zusammenarbeit

Artikel 15 Leistungseinkauf bei der Kantonspolizei

Diese Bestimmung zum vertraglichen Leistungseinkauf entspricht bisherigem Recht (vgl. Art. 12a PolG), wobei anstelle des abgeschafften Leistungseinkaufsvertrags der neu eingeführte Brennpunktvertrag genannt wird. Der Ressourcenvertrag bleibt bestehen (vgl. zu den Verträgen im Einzelnen Art. 17 ff. E-PolG).

Artikel 16 Regionalisierung

Wie bisher (Art. 12a Abs. 2 PolG) können benachbarte Gemeinden oder neu auch nicht benachbarte Gemeinden mit gemeinsamem Sicherheitsbedürfnis (z.B. Gemeinden rund um die Zentren Interlaken und Burgdorf) zusammen einen Vertrag gemäss Artikel 15 E-PolG abschliessen. Dies fördert die Regionalisierung und damit die grossflächigere Behebung von sicherheits- und/oder verkehrsrelevanten Problemen. Voraussetzung des gemeinsamen Vertragsschlusses bildet, dass dieser nicht beliebig oder bloss aus Kostengründen angestrebt wird, sondern das Sicherheitsanliegen der involvierten Gemeinden einen räumlich-sachlichen Zusammenhang aufweist und deshalb ein gemeinsamer Leistungseinkauf gerechtfertigt ist. Zudem darf dadurch die dienstbetriebliche und operative Polizeiarbeit (z.B. räumliche Verschiebung der Einsatzkräfte) nicht unnötig erschwert werden. Schliesslich muss gegenüber dem Kanton eine gemeinsame Ansprechperson bestimmt werden.

Artikel 17 Vertragsabschluss

Diese Bestimmung präzisiert im Vergleich zum bisherigen Recht (Art. 12a Abs. 4 PolG), dass die Verpflichtung des Kantons zum Vertragsschluss unter dem Vorbehalt genügender Ressourcen steht. Der Bestand der Personalressourcen der Kantonspolizei wird vom Regierungsrat festgelegt und ist fixiert. Dies zwingt die Kantonspolizei unter Umständen, beim Einsatz der zugesprochenen Mittel Prioritäten zu setzen. Steigt etwa in einer Region der Bedarf an Brennpunktverträgen, so dass die Personalressourcen nicht ausreichen würden, um die Grundbereitschaft und Ereignisbewältigung in der Region sicherzustellen, darf ein von der Gemeinde gewünschter Vertragsschluss (z.B. ein Brennpunktvertrag im niederschweligen Ordnungsbereich) eingeschränkt, verweigert oder auf einen späteren Zeitraum verschoben werden. Die begrenzten Personalressourcen hat die Kantonspolizei nicht zu vertreten. Aus diesem Grund ist im Gesetz auch zu streichen, dass die Gemeinde Inhalt und Umfang des Vertrags vorgeben kann. Im Übrigen wird die bisherige Regelung übernommen und die Weigerung des Vertragsschlusses muss durch objektive, von der Kantonspolizei nicht zu vertretenden Gründen gerechtfertigt sein.

Artikel 18 Ressourcenvertrag / 1. Inhalt und Modalitäten

Die Ressourcenverträge werden beibehalten und beinhalten wie bisher den Einkauf von Leistungen der Kantonspolizei im Umfang von mindestens zwei Personaleinheiten im Mittel pro Jahr. Absatz 1 übernimmt die entsprechende Formulierung aus dem bisherigen Recht (Art. 12c Abs. 2 PolG). Absatz 2 hält fest, dass die Ereignisbewältigung (Interventionen) sowie die polizeiliche Vollzugshilfe zufolge der neu eingeführten Pauschalierung (vgl. Abschnitt 3.3; Art. 28 ff. E-PolG), nicht mehr Gegenstand des Ressourcenvertrags bilden. Deshalb sind bei der Bestimmung der zur Befriedigung der kommunalen Anliegen und Sicherheitsbedürfnisse erforderlichen Ressourcen und der Berechnung der Leistungsabgeltung die pauschal abgegoltene Interventionsleistungen sowie allfällige Synergien zu berücksichtigen. Hingegen besteht für Vollzugshilfeleistungen, beispielsweise auch in den Bereichen Zustellung und Zuführung, die aufgrund der konkreten Umstände polizeilich nicht geboten sind, welche die Gemeinde aber trotzdem durch die Kantonspolizei erledigt haben möchte, bei entsprechend vorhandenen Ressourcen auf Seiten der Kantonspolizei die Möglichkeit des vertraglichen Leis-

tungseinkaufs (Prinzip der Vertragsfreiheit). Dasselbe gilt für Veranstaltungen (vgl. dazu eingehender zu Art. 31 E-PolG). Damit werden die Planungserklärungen Nr. 3 und 4 des Grossen Rates vom 11. September 2013 zum Bericht «Evaluation Police Bern» umgesetzt.

Absatz 3 regelt die Brennpunktsetzung im Rahmen des Ressourcenvertrags, die in Fortführung der bisherigen, bewährten Praxis gesetzlich verankert wird. Wie bisher ist die gleichzeitige Bearbeitung von maximal drei Brennpunkten möglich. Absatz 4 betreffend Dauer und Kündigung der Verträge entspricht geltendem Recht (Art. 12a Abs. 5 PolG), ausser dass die Kündigungstermine flexibilisiert werden (angeglichen an den Stationswechsel der Kantonspolizei). Absatz 5 entspricht bisherigem Recht (Art. 12d Abs. 4 PolG). Die Vertragsanpassung ist beispielsweise gerechtfertigt, wenn voraussehbar ist, dass bevorstehende Grossanlässe (z.B. die Qualifikation einer Fussballmannschaft für ein internationales Turnier) in quantitativer oder qualitativer Hinsicht spezielle polizeiliche Einsätze nötig machen wird, die über das Vereinbarte hinausgehen. Ohne vertragliche Anpassung würden solche Veranstaltungen nach Artikel 31 f. E-PolG verrechnet.

Artikel 19 2. Steuerung

Die gemeinsame Jahresplanung der Ressourcenverträge hat sich bewährt und soll unverändert fortgeführt werden. Die Absätze 1-3 der Bestimmung entsprechen deshalb dem bisherigen Recht (Art. 12d Abs. 1-3 PolG). Gestrichen wird die Vorgabe, dass die Gemeinde die Leistungsbemessung und das Controlling zusammen mit der Kantonspolizei festlegt; hier muss es der Kantonspolizei aus Praktikabilitätsgründen möglich sein, zweckmässig ausgestaltete, einheitliche Vorgaben zu machen. Absatz 4 betrifft die Schwerpunktsetzung. Schwerpunkte betreffen themenspezifische sicherheitsrelevante Phänomene, die sich in der Regel auf das ganze Gemeindegebiet oder wesentliche Teile davon erstrecken (z.B. sichtbare Präsenz in der Fussgängerzone). Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen Artikel 12e PolG, wobei die Bearbeitung der gewünschten Schwerpunkte unter dem Vorbehalt genügender Ressourcen steht und deshalb nicht direkt beantragt werden, sondern die Gemeinde nur darum ersuchen kann.

Artikel 20 3. Leistungsabgeltung

Wie im geltenden Recht werden die Grundlagen für die Berechnung der Leistungsabgeltung direkt im Gesetz festgeschrieben (vgl. Art. 12b PolG). Bisher sah das Gesetz für die ersten fünf Personaleinheiten einen Rabatt vor (vgl. Art. 12b Abs. 2 PolG). Das neue Recht verzichtet darauf, da dies dem Grundsatz von Artikel 69 Absatz 1 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG²⁷) widerspricht, wonach die Gebühren alle Kosten decken sollen, die dem Kanton durch die betreffende Leistung entstehen. Der Grundsatz der Kostendeckung wird neu in Absatz 1 Satz 2 wiederholt.

Statt wie im geltenden Recht einen Jahreslohn für eine Personaleinheit plus einen zusätzlichen Sachkostenanteil sieht das neue PolG einen Stundenansatz für die Abgeltung des Leistungseinkaufs vor. Darin ist neben dem Personalkostenanteil auch bereits ein Sachkostenanteil eingerechnet. Der Personalkostenanteil wurde aus dem durchschnittlichen Stundenansatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei der uniformierten Regionalpolizei errechnet, die sicherheitspolizeiliche Leistungen gegenüber den Gemeinden erbringen. Demgegenüber sind die Spezialistinnen und Spezialisten beispielsweise der Kriminalpolizei nicht in den durchschnittlichen Stundenlohn eingerechnet, was den Gemeinden finanziell zugutekommt. Der Stundenansatz basiert auf einer produktiven Nettojahresarbeitszeit von 1'440 Stunden, welche im heutigen Vertragssystem mit den Gemeinden seit vielen Jahren etabliert ist. Der etwas tiefere als allgemein übliche Nettojahresarbeitsansatz begründet sich damit, dass Anteile für Administrationsarbeiten (sog. «Overhead-Kosten») berücksichtigt sind. Würde die Nettojahresarbeitszeit in der Berechnung erhöht, müssten die Kosten für diese Aufwendungen mit eingerechnet werden, womit der durchschnittliche Stundenansatz entsprechend ansteige. Insgesamt blieben die Kosten nahezu identisch, so dass kein Grund besteht, vom etablierten System abzuweichen. Das Gesetz legt einen Ausgangswert für den durchschnittlichen Stundenansatz fest. Dieser liegt bei Inkrafttreten des Gesetzes bei 105.20 Franken. Als

²⁷ BSG 620.0

Berechnungsgrundlagen dafür dienen die durchschnittlichen Personalkosten pro Mitarbeiterin (Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter und Kader der Uniformpolizei) von 124'000 Franken sowie der Sachkostenanteil pro Personaleinheit von 27'500 Franken (allerdings ohne die Kosten für die Ausbildung sowie den Overhead, da diese bereits in der direkt produktiven Leistung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von 1'440 Stunden abgebildet sind). Der Stundenansatz ist jährlich an die Entwicklung der Gehälter des Kantonspersonals anzupassen (Abs. 2). Die Entwicklung der Gehälter umfasst die Teuerung sowie den individuellen Gehaltsaufstieg der oben referenzierten Mitarbeitergruppe der Kantonspolizei. Die Rotationsgewinne werden hingegen nicht berücksichtigt, da diese nicht zu einer eigentlichen Erhöhung der Lohnsumme führen. Die Polizei- und Militärdirektion veröffentlicht den jeweils aktuellen Stundenansatz. Dies kann beispielsweise über eine BSIG-Meldung oder im Internet erfolgen.

Artikel 21 Brennpunktvertrag / 1. Inhalt und Modalitäten

Im Zug der Evaluation zur Einführung von «Police Bern» wurde als Optimierungsmassnahme die sog. Brennpunktsteuerung für Ressourcengemeinden eingeführt (vgl. vorne Ziff. 2.2.3). Diese auf die Bedürfnisse der einzelnen Gemeinde zugeschnittene Steuerungsmöglichkeit hat sich bewährt und soll neu in einem Brennpunktvertrag allen Gemeinden offen stehen (Absatz 1). Brennpunkte können in den Bereichen öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Verkehr definiert werden und betreffen neuralgische Orte (Bahnhofareale, Grillplätze, Schulareale, Strassenabschnitte usw.), an welchen Probleme in der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bestehen, welche die Gemeinde beheben haben möchte. Mit dem Ziel, ein von der Gemeinde formuliertes sicherheitspolizeiliches Problem (Brennpunkt) zu beheben, erbringt die Kantonspolizei Kontroll- und Patrouillenleistungen (präventive Präsenz) oder andere geeignete polizeiliche Massnahmen, nach Möglichkeit in den von der Gemeinde gewünschten Zeitfenstern. Die Anzahl Brennpunkte ist auf zwei beschränkt (Absatz 2). Brennpunktverträge sollen den Parteien eine grosse Flexibilität bieten. Die Vertragsdauer ist deshalb nicht gesetzlich vorgegeben, sondern, je nach Art des einzelnen Brennpunkts, im Einzelfall vertraglich zu vereinbaren.

Artikel 22 2. Planung und Bearbeitung

Die Definition des Brennpunkts und die gewünschte, zu erzielende Wirkung werden gemeinsam durch die Gemeinde und die Kantonspolizei festgelegt. Dabei berät die Kantonspolizei die Gemeinden und schlägt gegebenenfalls ergänzende kommunale Massnahmen vor. Im Vordergrund steht bei der Bewirtschaftung eines Brennpunkts durch die Kantonspolizei die eingetretene positive Wirkung, d.h. Problembewältigung oder -verringerung, und nicht ein fixierter, vereinbarter polizeilicher Ressourcenaufwand (Grundsatz der Wirkungsorientierung; Abs. 3). Den Anliegen und Vorstellungen der Gemeinde versucht die Kantonspolizei im Sinn einer konstruktiven Zusammenarbeit Rechnung zu tragen. Wie die Wirkung erzielt wird, d.h. die Festlegung des operativen und taktischen Vorgehens sowie des Mitteleinsatzes, ist gemäss Absatz 2 jedoch Sache der Kantonspolizei (vgl. bisher Art. 12d Abs. 2 PolG).²⁸ Entsprechend hat die Kantonspolizei primär über die erzielte Wirkung Rechenschaft abzulegen und nicht über die geleisteten Stunden. Die Absprache zwischen Gemeinde und Kantonspolizei erfolgt nicht in fixen Abständen, sondern je nach Art des Brennpunkts regelmässig bei Bedarf.

Artikel 23 3. Leistungsabgeltung

Auch wenn beim Brennpunkt die Wirkungsorientierung im Vordergrund steht, bemisst sich die Abgeltung, aus Plausibilitätsgründen, an den tatsächlich von der Kantonspolizei geleisteten Arbeitsstunden (Abs. 1). Massgebend ist der Stundenansatz gemäss Artikel 20 E-PolG (Abs. 2). Möglich ist die vorgängige Vereinbarung einer Stundenobergrenze (Kostendach). Im Rahmen der zwischen den Parteien stattfindenden Planungsgespräche (vgl. Art. 22 Abs. 3 E-PolG) ist auch über den Stand der Brennpunktbearbeitung in finanzieller Hinsicht zu berichten. Es ist davon auszugehen, dass die Kantonspolizei die Wirkung jedenfalls auch zeitlich rascher erreichen kann als etwa private Sicherheitsdienstleister, stehen ihr doch wesentlich wirkungsvollere Mittel zur Verfügung.

²⁸ Vgl. zur bisherigen Praxis Leitfadens Gemeinden der Kantonspolizei, Version I/2014, Ziff. C1/1 und C3/1.

Artikel 24 Differenzbereinigung / 1. Leistungsabbau und Vertragsstreitigkeiten

Artikel 12 E-PolG verpflichtet die Gemeinden (und den Kanton), in Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Aufgabe für die öffentliche Sicherheit zu sorgen. Dies kann, je nach Sicherheitslage und -bedürfnis der Gemeinde, auch den vertraglichen Einkauf von Leistungen der Kantonspolizei beinhalten (vgl. vorne zu Art. 12 E-PolG).

Das bisherige Recht (Art. 12a Abs. 6 PolG) beschränkt die Möglichkeit, bei Streitigkeiten zwischen Kanton und Gemeinde eine Verfügung zu erlassen, auf die Konstellation, dass im Zusammenhang mit einem *abgeschlossenen* Vertrag Differenzen zwischen einer Gemeinde und der Kantonspolizei verbleiben und keine einvernehmliche Lösung zustande kommt. In der Praxis hat sich nun gezeigt, dass der vertragslose (gekündigte) Zustand mit insbesondere grösseren Gemeinden oder der bedeutende Mindereinkauf von polizeilichen Leistungen durch solche Gemeinden, Probleme für die öffentliche Sicherheit mit sich bringen können. Kauft eine Gemeinde keine oder zu wenig präventiv wirkende Ressourcen ein, vermag die Kantonspolizei ihre Interventionsbereitschaft nicht (genügend) sicherzustellen, um im Ereignisfall zeitgerecht vor Ort zu sein und die in einer Gemeinde bestehenden sicherheitsrelevanten Probleme zu bewältigen. Für diesen Fall ermächtigt Absatz 1 die Kantonspolizei zum Leistungsabbau in der betreffenden Gemeinde, wenn diese ihren Ressourceneinkauf kündigt, reduziert bzw. nicht erhöht, obwohl ein bestimmter Leistungseinkauf aufgrund der Sicherheitslage angezeigt wäre. Kann die Kantonspolizei die öffentliche Sicherheit mit den eingekauften Ressourcen nicht bzw. nicht genügend sicherstellen, ist sie berechtigt, die eigentlich erforderlichen polizeilichen Mittel zu reduzieren, namentlich die präventive polizeiliche Präsenz, aber auch generell betreffend die polizeiliche Verfügbarkeit, was Auswirkungen auf die Interventionszeiten haben kann.

Die Absätze 2 und 3 führen zudem neu ein Verfahren ein, damit Kernstädte, d.h. Städte, welchen eine Zentrumsfunktion sowie eine übergeordnete regionale Bedeutung zukommen, in besonderen Ausnahmefällen zu einem gewissen Leistungseinkauf verpflichtet werden können. Der Leistungseinkauf der Kernstädte hat im System der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden eine tragende Rolle, indem die Finanzierung der zur Gewährleistung der Interventionsbereitschaft erforderlichen polizeilichen Ressourcen zu einem gewichtigen Teil von diesen Städten getragen wird. Die Vertragskündigung oder ein bedeutender, sachlich nicht gerechtfertigter Mindereinkauf durch eine solche systemrelevante Kernstadt können deshalb die gemeinsame Aufgabenerfüllung und letztlich die öffentliche Sicherheit gefährden. Die bestehende Regelung von Artikel 12a Absatz 6 PolG wird deshalb angepasst: Sind sich die Kantonspolizei und eine Kernstadt im Rahmen von Vertragsverhandlungen hinsichtlich des Umfangs des Leistungseinkaufs nicht einig und erscheinen die eingekauften Ressourcen im Verhältnis zu den zur Ereignisbewältigung getätigten Interventionen der Kantonspolizei als missbräuchlich tief, wird wie bisher eine einvernehmliche Lösung angestrebt. Kommt keine Einigung zustande, findet neu gemäss Absatz 2 ein Schlichtungsgespräch im Beisein der Polizeikommandantin oder des Polizeikommandanten sowie allenfalls geeigneter weiterer Personen statt (z.B. Regierungsstatthalterin oder Regierungsstatthalter, Verbandsvertreter, Grossrätinnen oder Grossräte). Führt auch der Schlichtungsversuch zu keinem Ergebnis, hat die Polizei- und Militärdirektion gemäss Absatz 3 im Sinn einer «ultima ratio» die Möglichkeit, die systemrelevanten Kernstädte verfügungsweise zu einem Leistungseinkauf zu verpflichten. Dabei ist es sachgerecht, für den zu bestimmenden Leistungseinkauf auf die getätigten Interventionsleistungen der Kantonspolizei abzustellen: Die Anzahl Straftaten und polizeilichen Interventionen geben konkret Auskunft über die Sicherheitslage in der betreffenden Gemeinde. Die Ereignisdichte in einer Gemeinde steht somit in einem direkten Verhältnis zur nötigen präventiven Präsenz an Polizeikräften: Die präventive Präsenz stellt ein Vielfaches (Faktor) der zu bewältigenden Interventionen dar, denn je mehr Ereignisse zu bewältigen sind, desto mehr polizeiliche Präsenz braucht es, um die Interventionsbereitschaft in zeitlicher und operativer Hinsicht zu gewährleisten. Zeigt sich nun aufgrund der Anzahl bewältigter Ereignisse (Interventionen), dass die öffentliche Sicherheit mit den von der Gemeinde eingekauften Ressourcen nicht gewährleistet werden kann und insofern missbräuchlich erscheint, kann im Interesse der öffentlichen Sicherheit der Ressourceneinkauf bzw. die zu entrichtende Abgeltung der Kernstadt verfügt werden. Es versteht sich von selbst, dass die Polizei- und Militärdirekti-

on nur mit grösster Zurückhaltung vom Instrument der verfügungsweisen Festlegung des Leistungseinkaufs Gebrauch machen wird. Die Erfahrungen zeigen, dass in aller Regel eine gütliche Einigung unter den Parteien erzielt werden kann.

Absatz 4 entspricht bisherigem Recht (Art. 12a Abs. 6 PolG): Bei verbleibenden Streitigkeiten zwischen einer Gemeinde und der Kantonspolizei aus *abgeschlossenen* Verträgen, findet zunächst ebenfalls ein Schlichtungsgespräch im Sinn von Absatz 2 statt. Scheitert dieses, erlässt die Polizei- und Militärdirektion wie bis anhin eine Verfügung.

Die in Absatz 5 vorgesehene Anfechtbarkeit der Verfügungen der Polizei- und Militärdirektion beim kantonalen Verwaltungsgericht entspricht dem regulären Instanzenzug gemäss Art. 74 ff. des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG²⁹).

Artikel 25 2. Bei Zuständigkeitskonflikten

Im Anschluss an die Differenzbereinigungsregelung von Artikel 24 E-PolG betreffend Streitigkeiten im Zusammenhang mit Verträgen, übernimmt Artikel 25 E-PolG die bisherige Regelung von Artikel 14 Absatz 5 PolG betreffend Zuständigkeitskonflikte. Um eine einheitliche Zuständigkeitsordnung zu schaffen, ist neu aber – wie bei den Vertragsstreitigkeiten gemäss Artikel 24 E-PolG – die Polizei- und Militärdirektion anstelle der Regierungstatthalterin bzw. des Regierungstatthalters zuständig. Im Übrigen entspricht die Bestimmung bisherigem Recht.

Artikel 26 Aufgabenübertragung

Artikel 26 regelt die Einzelheiten der vertraglichen Aufgabenübertragung auf Gemeinden (vgl. im Grundsatz Art. 8 E-PolG).

Absatz 1 betrifft den ruhenden Verkehr und entspricht dem bisherigen Artikel 8 Absatz 2 PolG. Wie bisher fallen die Einnahmen der Gemeinde zu (Abs. 3) und die Aufgabenerfüllung kann an Dritte, d.h. Private, delegiert werden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a E-PolG). Die Bedingungen der Aufgabenübertragung ergeben sich aus der Verordnung (PolV) und sollen grundsätzlich unverändert bleiben.

Absatz 2 nennt die drei Bereiche, in welchen Ressourcenvertragsgemeinden Aufgaben sowie die damit allenfalls verbundene Kompetenz zur Bussenerhebung und Anzeigeerstattung auf Gesuch hin übertragen werden können. Das Vorliegen eines Ressourcenvertrags bildet gemäss Art. 1 Abs. 2 KOBV) wie bisher Voraussetzung dafür, dass die Gemeinden die Ordnungsbussen gemäss Anhang zur KOBV erheben dürfen. Auch hier richten sich die Voraussetzungen der Aufgabenübertragung nach der Verordnung.

Buchstabe a ermöglicht es den Ressourcenvertragsgemeinden wie bis anhin und im bestehenden Umfang den rollenden Verkehr zu überwachen und entsprechend Bussen zu erheben (vgl. auch Abs. 3). Allerdings sind die Standorte der Überwachungsgeräte neu durch die Kantonspolizei zu genehmigen. Eine Delegation an Private ist weiterhin nicht zulässig (vgl. Art. 95 Abs. 2 Bst. d KV i.V.m. Art. 10 E-PolG).

Buchstabe b entspricht dem bisherigen Art. 11 Abs. 2 PolG und ermöglicht die Aufgabenübertragung in den Bereichen Migration und Gewerbepolizei. Welche Vollzugsaufgaben und Kompetenzen delegiert werden, wird vertraglich festgelegt.

Buchstabe c steht im Zusammenhang mit der neu eingeführten Kompetenz der Gemeinden zur Identitätsfeststellung im Ordnungsbereich (Art. 8 Abs. 1 E-PolG) und schafft, in Umsetzung der Planungserklärung Nr. 2 des Grossen Rates vom 11. September 2013 zum Bericht «Evaluation Police Bern», die nötige Grundlage, damit die Gemeinde im Zug festgestellter Ordnungswidrigkeiten (Übertretungen) Ordnungsbussen erheben kann. Zu denken ist zum einen an die Tatbestände gemäss Kantonaler Ordnungsbussenverordnung (KOBV) im Bereich der öffentlichen Ordnung, wie Nachtruhestörung, unanständiges Benehmen sowie Straftatbestände im Bereich Abfallwirtschaft und Hundewesen. Zum andern können die Gemeinden Ordnungsbussen für kommunale Straftatbestände gemäss Artikel 58 des Gemeindege-

²⁹ BSG 155.21

setzes vom 16. März 1998 (GG³⁰) aussprechen. Eine Weiterdelegation der Bussenerhebungs-kompetenz durch die Gemeinde an Private nicht zulässig (vgl. Art. 95 Abs. 2 Bst. d KV i.V.m. Art. 10 E-PolG).

Absatz 3 sieht wie bisher vor, dass die Ordnungsbusseneinnahmen der Gemeinde zukommen (vgl. bisher Art. 8 Abs. 2 und 3 je Satz 2 PolG). Eine Neuerung betrifft eine gewisse Einschränkung der Gemeinden, im Übermass Busseneinnahmen zu generieren: Grobe Missverhältnisse zwischen der Höhe der Busseinnahmen einerseits und den Aufwendungen in die öffentliche Sicherheit und Ordnung andererseits sollen verhindert werden. Die Gemeinde soll nicht dank der Delegation gerichtspolizeilicher und damit kantonaler Aufgaben und einer strengen Überwachungs- und Bussenerhebungspraxis überdurchschnittlich hohe Einnahmen generieren, hingegen die Ausgaben für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, für die sie zuständig ist (Art. 5 Abs. 1 E-PolG), aber gleichzeitig unangemessen tief halten. Solche Missbräuche sollen mit der gesetzlich statuierten Beschränkung der Bussenerhebung durch die Gemeinden unterbunden werden. Die zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit verwendeten Mittel können in eigene kommunale, sicherheitsrelevante Massnahmen fliessen, in den Einkauf von Leistungen der Kantonspolizei oder in Aufträge an private Sicherheitsunternehmen investiert werden.

Absatz 4 erwähnt neu ausdrücklich die Aufsichtszuständigkeit des Kantons (Polizei- und Militärdirektion; bei entsprechender Delegation gegebenenfalls Kantonspolizei). Überträgt der Kanton eigene Aufgaben zur Erfüllung an die Gemeinden, hat er die ordnungsgemässe Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Dazu gehört zum einen die Kontrolle über die Einhaltung der Voraussetzungen gemäss Absatz 5, zum andern die Aufsicht über die eigentliche Aufgabenwahrnehmung, indem gewährleistet wird, dass die Gemeinden die delegierten Aufgaben in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Polizeigesetzes sowie des übergeordneten Rechts (insb. Kantons- und Bundesverfassung) erfüllen. Wie bis anhin (Art. 8 Abs. 4 PolG) kann die Direktion (bzw. die Kantonspolizei) auch fachliche Weisungen erlassen, etwa in Form von Verwaltungsverordnungen.

Absatz 5 entspricht geltendem Recht (Art. 8 Abs. 5 PolG).

Absatz 6 regelt den Widerruf der Aufgabenübertragung: Erfüllt die Gemeinde die in der Verordnung aufgestellten Voraussetzungen für die Aufgabenübertragung dauerhaft nicht mehr, kann der Kanton (Polizei- und Militärdirektion) den Widerruf der Aufgabenübertragung verfügen. Die Gemeinde ist vorgängig darauf aufmerksam zu machen, dass und inwiefern die Bedingungen nicht mehr erfüllt sind und dass ein Widerruf droht. Dauert der gesetzeswidrige Zustand an, kann der Widerruf erfolgen und die Gemeinde verliert die Befugnis zu Aufgabenerfüllung, inkl. Bussenerhebungs-kompetenz.

Artikel 27 Anhörung von Gemeinden bei Neuanstellungen

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 12g Absatz 1 PolG, wobei das besondere Antragsrecht für die Stadt Bern gemäss Artikel 12g Absatz 2 PolG aufgehoben und sie den anderen grossen Städten gleichgestellt wird.

Abschnitt 3.3: Ereignisse, Vollzugshilfe und Veranstaltungen

Artikel 28 Interventionen

Die Pauschalierung der für die Ereignisbewältigung und die Vollzugshilfe anfallenden Kosten der Kantonspolizei stellt eine wesentliche Neuerung der vorliegenden Revision dar (vgl. vorne Ziff. 3.1.2). Artikel 28 Absatz 1 E-PolG legt den Grundsatz der neuen Regelung fest: Die Bewältigung von Ereignissen sowie die Unterstützung der Gemeinde durch polizeilich erforderliche Vollzugshilfeleistungen obliegt, unabhängig vom Abschluss eines Vertrags oder der Anzahl bereits getätigter Interventionen (vgl. bisher Art. 12 Abs. 3 und 4 PolG sowie Art. 10 PolV), der Kantonspolizei. Die Abgeltung erfolgt neu weder gestützt auf einen Leistungseinkaufsvertrag (Interventionsvertrag) noch durch Rechnungsstellung, sondern mittels einer jähr-

³⁰ BSG 170.11

lichen Pauschale (vgl. ausführlich hinten zu Art. 30 E-PolG). Von der Ereignisbewältigung und der Vollzugshilfe gemäss Absatz 1 zu unterscheiden, sind polizeiliche Leistungen bei Veranstaltungen; diese folgen einer eigenen Regelung (Abs. 2; vgl. ausführlich hinten zu Art. 31 f. E-PolG).

Artikel 29 Steuer von sensiblen Einzelereignissen

Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Recht (Art. 12f PolG).

Artikel 30 Kostentragung durch die Gemeinden

Diese Bestimmung regelt die neu eingeführte Pauschalierung der zur Ereignisbewältigung und zur polizeilichen Vollzugshilfe anfallenden Kosten. Diese Interventionskosten belaufen sich jährlich auf gesamthaft 11.2 Mio. Franken (9.7 Mio. Franken Interventionskosten, 1.5 Mio. Franken Vollzugshilfekosten; Erhebungsjahr 2014). Da alle Gemeinden von einer flächendeckenden Interventionsbereitschaft der Kantonspolizei profitieren, soll neu eine gewisse Solidarisierung der Sicherheitskosten unter den Gemeinden stattfinden: Es beteiligen sich nicht mehr nur die Vertragsgemeinden und die Gemeinden, die die gesetzlich festgelegten Gratisinterventionen überschritten haben, an den Interventionskosten, sondern alle Gemeinden, unabhängig von der Anzahl der auf sie entfallenden polizeilichen Interventionen (vgl. vorne Ziff. 3.1.2). Sie entrichten neu jährlich eine nach der Bevölkerungsgrösse gewichtete Pauschale. Der grosse Vorteil dieser pauschalen Verrechnung der Interventionskosten besteht darin, dass die Leistungsabgeltung an die Kantonspolizei damit wie gesagt unabhängig von der Anzahl der Interventionen und Vollzugshilfeleistungen erfolgt und ohne dass diese einzeln abgerechnet werden müssen. Das kommt den Gemeinden zugute, denn Interventionen sind für sie nicht direkt steuerbar und die Kostenbeteiligung wird planbarer. Der administrative Aufwand wird zudem für alle Beteiligten reduziert. Der Kostenbeteiligung der Gemeinden steht die Beteiligung des Kantons im Umfang der Hälfte der Kosten, sprich 5.6 Mio. Franken, gegenüber, die der Kanton den Gemeinden über den kantonalen Finanzausgleich (Art. 29b FILAG) zurückerstattet, um die durch die Pauschalierung erfolgte Lastenverschiebung zu Lasten der Gemeinden auszugleichen (vgl. dazu Art. 156 E-PolG).

Absatz 1 legt im Grundsatz fest, dass die Pauschale jährlich zu entrichten ist, und dass sie einem gewichteten Beitrag pro Einwohnerin bzw. Einwohner entspricht. Sie wird von der Kantonspolizei in Rechnung gestellt. Mit der Gewichtung wird den je nach Gemeinde unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnissen und -lagen Rechnung getragen und werden die Kosten somit gerechter auf die Gemeinden verteilt. Die neue Kostenstruktur soll möglichst nahe an den realen, sicherheitsrelevanten Gegebenheiten in der jeweiligen Gemeinde sein und diese abbilden. Daher wurde anhand etablierter sozialwissenschaftlicher Methodik mit einer Regressionsanalyse ein sog. Sicherheitslastenindex nach Gemeindegruppen entwickelt. Dieser basiert auf statistisch hoch signifikanten, polizeinahen Variablen wie der Anzahl Straftaten pro Gemeinde und das Bestehen einer Polizeiwache. Die daraus resultierenden Ergebnisse weisen einen für sozialwissenschaftliche Studien guten Erklärungsgehalt auf (51%). Ebenfalls geprüfte Modelle mit logarithmierten Kosten pro Einwohner liefern demgegenüber einen tieferen Erklärungsgehalt (27%). Andere Variablen, insbesondere soziodemographische Variablen (z.B. Ausländeranteil) oder Raumvariablen (z.B. Gemeindefläche, Strassenlänge) liefern keine zusätzliche Erklärung, sondern sind durch die polizeinahen Variablen bereits abgedeckt. Gestützt auf die Erkenntnis, dass die Bevölkerungsgrösse (Einwohnerzahl) für die Höhe der anfallenden Sicherheitskosten eine Rolle spielt, wurden abgestuft nach Gemeindegrösse verschiedene Kategorien gebildet (vgl. Art. 157 Bst. a-h E-PolG), wobei die drei Städte Bern, Biel und Thun eigene Kategorien bilden. Für jede Kategorie ergibt sich nun anhand des Sicherheitslastenindex ein pauschaler Frankenbetrag pro Einwohnerin bzw. Einwohner. Diese Beträge sind in Art. 157 der Übergangsbestimmungen basierend auf den aktuellen Interventions- und Vollzugshilfekosten von 11.2 Mio. Franken als Ausgangswerte pro Gemeindekategorie für die erstmalige Festlegung fixiert. Der Regierungsrat legt die Pauschale in der Verordnung fest (Abs. 2). Um wesentlichen Kostenentwicklungen (z.B. zufolge Bevölkerungswachstums oder Zunahme der bewältigten Ereignisse) oder um Veränderungen des Polizeibestandes Rechnung zu tragen, kann der Regierungsrat die Höhe der Pauschale alle vier Jahre anpassen (Abs. 3). Dies ermöglicht eine praktikable Handhabe ohne jeweils aufwändige

Gesetzesänderungen. Da eine Anpassung der Pauschale Auswirkungen für die Gemeinden hat, vorab bei einer Erhöhung der Pauschale, sind deren Verbände vorgängig anzuhören. Absatz 4 verweist für die massgebende Wohnbevölkerung auf Artikel 7 FILAG.

Artikel 31 Veranstaltungen / 1. Grundsätze der Kostenverlegung

Das bisherige Recht enthält keine abschliessende Regelung zur Leistungsabgeltung bei Veranstaltungen (vgl. Art. 61 Abs. 2 PolG). Artikel 31 ff. E-PolG legen nun im Grundsatz fest, wie die im Zug von Veranstaltungen anfallenden Sicherheitskosten der Kantonspolizei im Verhältnis zwischen Kantonspolizei, Gemeinde und Veranstalterin bzw. Veranstalter abgegolten werden. Die Einsätze der Kantonspolizei bei Veranstaltungen gelten nicht als Interventionen im Sinn von Artikel 28 E-PolG, die pauschal abgegolten sind, da sie grundsätzlich von vornherein planbar sind.

Artikel 31 E-PolG regelt die Kostenverlegung, wenn es sich um Veranstaltungen handelt, die nur eine Gemeinde betreffen (vgl. zum Spezialfall der gemeindeübergreifenden Veranstaltungen Art. 32 E-PolG). Absatz 1 statuiert den Grundsatz, dass die Kantonspolizei ihre bestellten bzw. zur Bewältigung der Veranstaltung notwendigen sicherheitspolizeilichen Leistungen der Gemeinde in Rechnung stellt. Massgebend ist der Stundenansatz gemäss Artikel 20 Absatz 2 E-PolG. Absatz 1 gilt für Gemeinden, die keinen Ressourcenvertrag abgeschlossen bzw. die Veranstaltungen nicht mit Ressourcenvertrag geregelt haben.

Absatz 2 regelt die Kostenverlegung, wenn die Gemeinde über einen Ressourcenvertrag verfügt. Diesfalls können die Kosten Bestandteil der anhand der erfahrungsgemäss zu erwartenden Veranstaltungen vereinbarten Abgeltung sein (Abs. 2). Dies entspricht der bisherigen Praxis, insbesondere betreffend die Stadt Bern. Mit dem Ressourcenvertrag pauschal abgegolten sind vorab wiederkehrende und damit planbare Veranstaltungen (z.B. Sportveranstaltungen wie Fussballspiele der Super League und des Cups). Die in der Planung aufgrund ihrer Einmaligkeit nicht berücksichtigten Veranstaltungen mit vorwiegend kommerziellem Charakter oder Veranstaltungen, die im Verhältnis zu den übrigen Veranstaltungen einen überdurchschnittlich grossen Aufwand verursachen (z.B. Champions- oder Europaleaguespiele, Fussballeuropameisterschaft, Tour de France), werden demgegenüber nicht pauschal über den Ressourcenvertrag abgegolten, sondern separat in Rechnung gestellt, es sei denn die gesamthaft einkauften Ressourcen seien noch nicht ausgeschöpft und erlauben eine Kompensation der für die Veranstaltungen eingesetzten Mittel.

Gemäss Absatz 3 kann bei Veranstaltungen von kantonaler oder nationaler Bedeutung das finanzkompetente Organ des Kantons der Standortgemeinde die Kosten ganz oder teilweise erlassen. Da dieser Entscheid mitunter politischen Charakter hat, entscheidet in der Regel die Direktion (oder bei entsprechender Höhe des Einnahmeverzichts der Regierungsrat oder Grosse Rat), nicht aber die Kantonspolizei über den Kostenerlass bzw. die Rabattierung. Vom Erlass bzw. einer Rabattierung nicht profitieren sollen Sportveranstaltungen mit regelmässigem Spielbetrieb, wie z.B. Fussballligaspiele.

Mit Absatz 4 schafft das Polizeigesetz neu eine Grundlage dafür, dass die Gemeinde die bei einer Veranstaltung anfallenden Sicherheitskosten, die ihr die Kantonspolizei in Rechnung stellt oder die vertraglich geschuldet sind, der Veranstalterin bzw. dem Veranstalter weiterverrechnen oder die Kosten erlassen kann. Ebenfalls möglich ist ein teilweiser Erlass in Form einer Rabattierung. Ob und in welchem Umfang Kosten weiterverrechnet oder erlassen werden, entscheidet die Gemeinde. Sie prüfen den Erlass der nötigen gesetzlichen Grundlagen im kommunalen Recht, beispielsweise betreffend die Voraussetzungen, den Umfang und die Modalitäten der Weiterverrechnung bzw. des Erlasses bzw. der Rabattierung. Ein spezielle Grundlage für die Weiterverrechnung der Sicherheitskosten bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung liefert Artikel 33 E-PolG (s. dort).

Artikel 32 2. Gemeindeübergreifende Veranstaltungen

Vom Grundsatz der Kostenverrechnung an die Gemeinde soll im Spezialfall der sog. «gemeindeübergreifenden» oder «mobilen» Veranstaltungen abgewichen werden können, d.h. bei Veranstaltungen, die nicht nur in einer Gemeinde stattfinden (z.B. Radrennen). Sind mehrere Gemeinden in eine Veranstaltung involviert und generieren Sicherheitskosten, ist es unter

Umständen nicht möglich, die Sicherheitskosten einzeln auf die betroffenen Gemeinden aufzuteilen. Der Kanton soll hier die Möglichkeit haben, die Sicherheitskosten ganz oder teilweise direkt der Veranstalterin oder dem Veranstalter in Rechnung zu stellen (Abs. 1). Eine Kostenbeteiligung der Gemeinde bildet dabei trotz (ev. teilweiser) Rechnungsstellung an die Veranstalterin bzw. den Veranstalter die Regel, die betroffenen Gemeinden haben sich über die Kostenbeteiligung zu verständigen und gegenüber dem Kanton eine Ansprechperson zu bezeichnen (Abs. 2). Sind mehrere Gemeinden in eine Grossveranstaltung involviert, ist es unabdingbar, dass sich die Veranstalterin bzw. der Veranstalter, die Gemeinden und der Kanton (Polizei- und Militärdirektion unter Miteinbezug der Kantonspolizei) vorgängig über die anfallenden Kosten sowie die Kostenverteilung verständigen. Die definitive Kostenregelung erfolgt u.U. nach der Durchführung der Veranstaltung und in Kenntnis der Kosten einerseits sowie der Einnahmen andererseits. Diese Verpflichtung verankert Absatz 3 im Gesetz.

Artikel 33 3. Bei Gewalttätigkeit

Artikel 33 liefert den gegenüber der Kantonspolizei kostenpflichtigen Gemeinden eine besondere gesetzliche Grundlage, damit die Kosten von Polizeieinsätzen bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung ganz oder teilweise der Veranstalterin bzw. dem Veranstalter sowie auch den teilnehmenden, gewaltausübenden Personen in Rechnung gestellt werden können. Damit wird eine im Grossen Rat angenommene Motion umgesetzt (Motion 305-2015 [Müller, Bern]). Wie ein neueres Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern³¹ verdeutlicht, stellen das gebührenrechtliche Legalitätsprinzip, das Störerprinzip, die grundrechtlich geschützte Meinungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 16 und 22 BV) sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip besondere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für eine solche Gebührenpflicht. Die vorliegende Neuerung lehnt sich deshalb bewusst an die gestützt auf das erwähnte Urteil im Polizeigesetz des Kantons Luzern erlassene Regelung an (§ 32b des Gesetzes vom 27. Januar 1998 über die Luzerner Polizei [PolG³²])³³.

Absatz 1 bestimmt, dass die Gemeinde, die Kosten für einen Einsatz der Kantonspolizei an einer Veranstaltung, bei der es zu Gewalttätigkeiten an Personen oder Sachen kommt, ab dem Beginn der Gewaltausübung der Veranstalterin bzw. dem Veranstalter sowie den Teilnehmenden weiterverrechnen kann, um sich (teilweise) schadlos zu halten. Für die vor Gewaltausbruch anfallenden Kosten gelten Artikel 31 f. E-PolG. Soweit die Gemeinde zur Prüfung und anschliessenden Geltendmachung dieser Gebührenansprüche auf Personendaten angewiesen ist, über welche die Kantonspolizei verfügt, ist diese berechtigt, die Daten unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes an die Gemeinde zu übermitteln.

Absatz 2 konkretisiert mit Bezug auf die Veranstalterin bzw. den Veranstalter das Störerprinzip: Der Veranstalter gilt hinsichtlich des erforderlichen Polizeieinsatzes bei Veranstaltungen weder als Verhaltens- noch als Zustandsstörer. Als sog. Zweckveranlasser kann er dem Kreis möglicher Gebührenpflichtiger jedoch zugerechnet werden, wenn er Bewilligungsaufgaben, die ihn zu einem Tun oder Unterlassen verpflichten, missachtet. Aufgrund der unter Umständen weiten Kausaldistanz zwischen dem Tun/Unterlassen des Veranstalters und den getätigten polizeilichen Massnahmen, und weil der Polizeieinsatz unter Umständen noch durch weitere Faktoren beeinflusst wird (z.B. Gegendemonstrationen), muss der Gesetzgeber der Verantwortlichkeit und der Gebührenpflicht des zweckveranlassenden Veranstalters Grenzen setzen, zumal dieser die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit für sich beanspruchen kann. Demgegenüber besteht – bei gesicherter Beweislage – ein direkterer Kausalzusammenhang zwischen den gewaltausübenden Kundgebungsteilnehmenden und dem Polizeieinsatz. Absatz 2 nimmt deshalb eine schematische Kostenaufteilung vor, indem der Veranstalterin bzw. dem Veranstalter maximal 40 % und den Teilnehmenden maximal 60 % der seit Beginn der Gewaltausübung anfallenden Kosten überwält werden können. Art und Ausmass der Missachtung von Auflagen sind bei der Festlegung der Gebührenhöhe zu berücksichtigen.

³¹ Urteil P 12 2 vom 7.5.2013.

³² SRL 350

³³ Vgl. auch Botschaft B 131 des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 9. Dezember 2014, einsehbar unter: www.lu.ch.

Absatz 3 konkretisiert den Gebührentatbestand und grenzt damit die Verantwortlichkeit des potentiell kostentragenden Veranstalters weiter ein: Eine Gebührenpflicht besteht nur, wenn die Veranstaltung unbewilligt ist oder er Bewilligungsaufgaben grobfahrlässig oder vorsätzlich missachtet hat (z.B. Bereitstellung eines Sicherheitsdiensts, Einhaltung von Marschroute und Zeit, Vermummungsverbot). Weiter wird mit Absatz 3 dem gebührenrechtlichen Legalitätsprinzip und dem grundrechtlichen Kontext der Demonstrationenfreiheit insofern Rechnung getragen, als mit dem festgelegten Maximalbetrag zum einen die Gebührenhöhe von vornherein abgeleitet werden kann und zum andern verhindert wird, dass ein unerwünschter Abschreckungseffekt («chilling effect») entsteht: Die Ausübung ideeller Grundrechte darf nicht verunmöglicht werden, weil mit hohen Polizeikosten gerechnet werden muss. Die Überwälzung von Polizeikosten ist bei politischen Veranstaltungen, die ihrerseits den Grundrechtsschutz genießen, deshalb nur zulässig, wenn hinsichtlich der Höhe der Gebühr das Verhältnismässigkeitsprinzip respektiert ist. Der festgelegten Gebührenhöchstgrenze von 30 000 Franken liegt eine Berechnung der bei einer durchschnittlichen Kundgebung mit Gewaltausübung anfallenden Polizeikosten zugrunde, die hinsichtlich Anzahl Teilnehmender, Anzahl Polizeikräfte sowie Dauer des Einsatzes auf gemachten Erfahrungen beruht, gleichzeitig aber auch dem Verhältnismässigkeitsprinzip sowie dem erwähnten Abschreckungseffekt Rechnung trägt.

Absatz 4 legt für die Überwälzung der Kosten des Polizeieinsatzes auf die gewaltausübenden Personen dieselbe Gebührenhöchstgrenze fest. Zudem sind die Kosten zu gleichen Teilen den gewaltausübenden Teilnehmerinnen und Teilnehmern aufzuerlegen. Mit diesen Regelungen genügt die gesetzliche Regelung dem Störerprinzip, dem Verhältnismässigkeitsprinzip und den Anforderungen hinsichtlich unerwünschter Abschreckungseffekte.

Abschnitt 3.4: Kontaktgremium Sicherheit Kanton-Gemeinden

Artikel 34

Die Regelung zum Kontaktgremium Sicherheit Kanton-Gemeinden entspricht bisherigem Recht (Art. 13 PolG), mit der Ausnahme, dass Evaluationen, Audits oder Wirtschaftlichkeitsprüfungen nicht mehr fix alle fünf Jahre, sondern lediglich optional durchzuführen sind, wenn das Gremium dies für notwendig erachtet (Abs. 2 Satz 2).

Kapitel 4: Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und anderen Behörden

Artikel 35-39

Die Bestimmungen des 4. Kapitels entsprechen im Wesentlichen bisherigem Recht (Art. 14-20 PolG), wobei gewisse Regelungen verschoben wurden: Der bisherige Artikel 14 Abs. 1 und 2 PolG betreffend die Zusammenarbeit von Kantonspolizei und Gemeindebehörden findet sich im entsprechenden Kapitel 3. (vgl. Art. 14 E-PolG) und die Regelung betreffend Mehrkosten durch Haftungsfälle bei ausserkantonalen Einsätzen wird zu den haftungsrechtlichen Bestimmungen verschoben (vgl. Art. 146 E-PolG). Der Streitlösungsmechanismus bei Zuständigkeitskonflikten (Art. 14 Abs. 5 PolG) wird gestrichen. Er hat sich als nicht praxisrelevant erwiesen und verliert durch die Pauschalierung der Interventions- und Vollzugshilfekosten zusätzlich an Bedeutung. Eine inhaltliche Anpassung erfährt die Regelung zum grenzüberschreitenden Polizeieinsatz, indem bei zeitlicher Dringlichkeit neu das Polizeikommando und nicht die Polizei- und Militärdirektion entscheidet. Fallen dringende Fälle auf Sonn- und Feiertage oder muss kurzfristig nachts über den Einsatz ausserkantonomer Polizeikräfte bzw. ausserkantonale Einsätze der Kantonspolizei entschieden werden, ist die neue Regelung wesentlich praktikabler. Die bisherige Bestimmung zur Zusammenarbeit im Verwaltungskreis (Art. 20 PolG) wird gestrichen. Soweit die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter für die Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Unterstützung der Kantonspolizei und der kommunalen Sicherheitsbehörden angewiesen sind, steht ihnen die Vollzugshilfe zur Verfügung (vgl. Art. 40 E-PolG). Darüber hinaus rechtfertigt sich in sicherheitspolizeilichen Fragen keine besondere Auftragsbefugnis der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter gegenüber der Kantonspolizei oder den Gemeindebehörden.

Kapitel 5: Vollzugshilfe

Artikel 40 Zuständigkeit der Kantonspolizei

Die Zuständigkeiten der Gemeinden und der Kantonspolizei für Vollzugshilfeleistungen bleiben mit der vorliegenden Revision unverändert (vgl. ausführlicher vorne Art. 4 Abs. 1 Bst. e, Art. 5 Abs. 2 Bst. a und Art. 6 E-PolG). Wie bis anhin (Art. 1 Abs. 1 Bst. e, Art. 11 Abs. 1 sowie Art. 56 PolG) ist die Kantonspolizei gegenüber Verwaltungsbehörden, dazu gehören auch die Gemeinden und die Staatsanwaltschaft, sowie gegenüber Gerichtsbehörden (vgl. zur Begrifflichkeit vgl. Art. 2 und 3 GSOG) aufgrund des Subsidiaritätsprinzips (vgl. Art. 6 E-PolG) nur dann zur Vollzugshilfe verpflichtet, wenn die Ausübung polizeilicher Massnahmen oder die Anwendung unmittelbaren Zwangs gesetzlich vorgesehen oder aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls für die Aufgabenerfüllung der ersuchenden Behörde (Gemeindebehörden sowie andere Verwaltungsbehörden und Gerichte) erforderlich ist. Gegenüber anderen Gemeinden, Regierungsstatthalterämtern, Betreibungs- und Konkursämtern sowie regionalen Gerichten besteht eine primäre Vollzugshilfezuständigkeit der Gemeinde (Art. 5 Abs. 2 Bst. a E-PolG). Hier ist die Kantonspolizei gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip nur zuständig, wenn mit der Androhung oder Anwendung polizeilichen Zwangs zu rechnen ist.

Absatz 2 entspricht inhaltlich bisherigem Recht (Art. 56 Abs. 2 PolG), statuiert jedoch nach wie vor keine Verpflichtung der Kantonspolizei, die Rechtmässigkeit der zu vollziehenden Massnahme zu überprüfen (z.B. das Bestehen der im Betreibungsverfahren durchzusetzen- den Zivilforderung oder die Richtigkeit eines gefälltten und zu vollziehenden Strafurteils). Präzisiert wird neu, dass sämtliche operativen und taktischen Belange (Einsatzzeit, -stärke und -mittel) der Kantonspolizei obliegen, wobei hier die konkreten Umstände und allfällige öffentliche Interessen unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips zu berücksichtigen sind, insbesondere was den Zeitpunkt der polizeilichen Vollzugshilfehandlung betrifft. In der Praxis ist je nach Einsatz eine vorgängige Absprache zwischen den verschiedenen Beteiligten unerlässlich. Die Anforderungen an die Form der Gesuche entsprechen im Wesentlichen dem geltenden Recht (vgl. bisher Art. 56 Abs. 3 und 4 PolG). Bei zeitlicher Dringlichkeit sind mündliche Gesuche zulässig, doch ist eine schriftliche Bestätigung unter Angabe der Rechtsgrundlage und des Zwecks der Vollzugshilfeleistung in jedem Fall erforderlich (Abs. 3). Auch die Vollzugshilfe bei mit Freiheitsentziehungen verbundenen Ersuchen lehnt sich eng an das bisherige Recht an (vgl. bisher Art. 56 Abs. 5 PolG). Vorbehalten bleibt jedoch neu der Fall, dass die Kantonspolizei zur Gefahrenabwehr Vollzugshilfeleistungen erbringt, ohne dass ihr der die Freiheitsentziehung begründende Entscheid bereits vorliegt bzw. bekannt ist (Abs. 4).

Artikel 41 Kostentragung

Erbringt die Kantonspolizei zugunsten der Gemeinde polizeilich gebotene Vollzugshilfeleistungen, sind diese, unabhängig vom konkreten Aufwand, durch die jährliche Pauschale gemäss Artikel 29 E-PolG abgegolten und werden nicht mehr separat in Rechnung gestellt (Abs. 1). Vollzugshilfeleistungen durch die Kantonspolizei, die aufgrund der Umstände des Einzelfalls keine polizeiliche Intervention rechtfertigen (sog. «Briefträgerdienste»), sind von der Pauschale nicht erfasst und sind – sofern sie von der Kantonspolizei überhaupt ausgeführt werden – entweder vertraglich oder anderweitig abzugelten (vgl. auch Art. 18 Abs. 2 E-PolG). Anderen bernischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden stellt die Kantonspolizei den Aufwand ihrer Vollzugshilfeleistungen in Übereinstimmung mit Art. 67 Abs. 1 Bst. c FLG nicht in Rechnung, wohl aber ist dies gegenüber Behörden anderer Kantone oder des Bundes möglich (Abs. 2). Die Rechnungsstellung liegt im pflichtgemässen Ermessen der Kantonspolizei.

Artikel 42 Vorbehalt der Spezialgesetzgebung

Der bisher in Artikel 56 Absatz 6 PolG enthaltene Verweis auf besondere Amts- und Rechts-hilfebestimmungen (insb. Staatsverträge, Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO³⁴], Einführungsgesetz vom 11. Juni 2009 zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung [EG ZSJ³⁵]) wird hier übernommen.

³⁴ SR 312.0

³⁵ BSG 271.1

Kapitel 6: Grundsätze der polizeilichen Aufgabenerfüllung

Artikel 43 Grundlagen und Schranken

Zu Beginn des Kapitels zu den Grundsätzen polizeilicher Aufgabenerfüllung (bisher: Grundsätze des polizeilichen Handelns) nennt der Grundsatzartikel von Artikel 43 E-PolG die drei wichtigsten Grundsätze jeden staatlichen Handelns (Abs. 1): Das Legalitätsprinzip (Gesetz-mässigkeit), das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit, die selbstredend auch Schranke für die polizeiliche Aufgabenerfüllung bilden. Gesetzmässigkeit bedeutet Bindung an die Rechtsordnung. Diese umfasst neben Verfassung und Gesetz, die bisher genannt wurden, auch das Völker- und Staatsvertragsrecht und die Rechtsprechung. Absatz 2 hebt den Schutz des Individuums als Träger fundamentaler Rechte hervor und ruft für die Polizeiarbeit die Beachtung der Grundrechte in Erinnerung. Absatz 3 wiederholt für das Handeln der Kantonspolizei, was bereits Art. 14 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB³⁶) in allgemeiner Weise festhält: Wer handelt, wie es das Gesetz gebietet oder erlaubt, verhält sich rechtmässig, auch wenn die Tat mit Strafe bedroht ist.

Artikel 44 Verhältnismässigkeit

Absatz 1 wiederholt den Gehalt des Verhältnismässigkeitsprinzips: Eignung, Notwendigkeit und Zumutbarkeit. Die Absätze 2 und 3 entsprechen bisherigem Recht (Art. 23 PolG). Absatz 4 betont neu die Schutzbedürftigkeit gewisser Personen wie Kinder und minderjährige Jugendliche, Betagte, Kranke und behinderte Personen.

Artikel 45 Polizeiliche Generalklausel

Die Umschreibung der polizeilichen Generalklausel entspricht bisherigem Recht (Art. 22 PolG), die Änderungen sind rein redaktioneller Natur. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann die polizeiliche Generalklausel als konstitutionelles Notrecht im Rahmen von Artikel 36 Absatz 1 der Bundesverfassung eine fehlende gesetzliche Grundlage ersetzen und selbst schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte legitimieren, wenn und soweit es gilt, die öffentliche Ordnung und fundamentale Rechtsgüter des Staates oder Privater gegen schwere und zeitlich unmittelbar drohende Gefahren zu schützen. Diese dürfen unter den konkreten Umständen nicht anders als mit gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehenen Mitteln abzuwenden sein (Subsidiarität); die entsprechenden Massnahmen müssen zudem den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, Rechnung tragen. Hinsichtlich des Erfordernisses der Unvorhersehbarkeit der Gefahr hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung dahingehend präzisiert, dass die Unvorhersehbarkeit im Rahmen der Interessenabwägung nur ein zu berücksichtigendes Element unter anderen bildet und nicht als Anwendungsvoraussetzung zu verstehen ist, die es losgelöst von der Art und der Dringlichkeit der Gefahr ausschliesst, die polizeiliche Generalklausel überhaupt anzurufen. Die polizeiliche Generalklausel bezweckt den Schutz fundamentaler Rechtsgüter, wenn eine sie bedrohende konkrete, schwerwiegende und unmittelbare Gefahr wegen der Dauer des politischen Prozesses nicht auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung wirksam bekämpft werden kann.³⁷

Artikel 46 Adressaten polizeilichen Handelns / 1. Störerprinzip

Das Störerprinzip gemäss Absatz 1 und 2 bleibt unverändert, ergänzt wird lediglich, dass Tiere oder deren Halterinnen und Halter Adressaten des polizeilichen Handelns bilden können (vgl. bisher Art. 24 PolG). Absatz 3 schafft eine ausdrückliche Grundlage dafür, dass sich polizeiliche Massnahmen auch gegen sog. Zweckveranlasser richten dürfen. Als Zweckveranlasser gilt, wer durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet. Er hätte faktisch oder rechtlich die Möglichkeit, auf die gefährdende Drittperson oder Sache einzuwirken und so die Störungen zu vermeiden bzw. zu beenden. Als Beispiel ist ein Geschäftsinhaber zu nennen (Zweckveranlasser), der es

³⁶ SR 311.0

³⁷ BGE 137 II 431 E. 3.3 m.w.H.

unterlässt, bei einem zu erwartenden grossen Menschandrang (Geschäftseröffnung, Produktlancierung, Rabattaktion, etc.) die nötigen Massnahmen zu treffen, um Zwischenfälle zu verhindern.

Artikel 47 2. Handeln gegenüber Dritten (Polizeilicher Notstand)

Diese Bestimmungen legt, wie bisher und mit blossen redaktionellen Vereinfachungen, fest unter welchen Voraussetzungen sich polizeiliches Handeln gegen andere Personen als die Störerin oder den Störer richten darf. Die Marginalie bringt zum Ausdruck, dass es sich dabei um Notstandssituationen der Polizei handelt.

Artikel 48 Geltung für andere Behörden

Bisher richteten sich die Grundsätze des polizeilichen Handelns begrifflich an die «Polizeior-gane des Kantons und der Gemeinden». Auf diese Bezeichnung wird hier verzichtet, weil sich aufgrund der unterschiedlichen Befugnisse von Kantonspolizei und Gemeinden die Grundsätze polizeilicher Aufgabenerfüllung unterschiedlich auf die beiden Aufgabenträger auswirken. Dass die Kantonspolizei als primäre Adressatin der Grundsätze polizeilicher Aufgabenerfüllung genannt wird, ändert nichts daran, dass diese sinngemäss auch für die im Sicherheitspolizeibereich zuständigen Gemeindeorgane gelten.

Kapitel 7: Polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang

Vorbemerkungen

Das nachfolgende Kapitel befasst sich mit den einzelnen polizeilichen Massnahmen und dem polizeilichen Zwang. Die Regelungen dieser polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten sind in aller Regel unmittelbar grundrechtsrelevant, d.h. Grundrechte der von ihnen betroffenen Personen werden in unterschiedlichem Mass durch solche Massnahmen oder gar Zwang beeinträchtigt. Diese gesetzlichen Bestimmungen haben sich daher strikte an Artikel 5, die relevanten einzelnen Grundrechte gemäss Artikel 7 ff., und die generellen Vorschriften des Grundrechtskataloges gemäss Artikel 31 Absatz 4, 35 und 36 der Bundesverfassung zu halten.³⁸ Wiederholt sei, dass die Bestimmungen des PolG solche des *Polizeirechts* sind und nicht des Strafprozessrechts, obwohl die Polizei je nach Sachverhalt Massnahmen nach polizeirechtlichen *und* strafprozessrechtlichen Grundlagen zu treffen hat. Es kommt häufig vor, dass die Polizei im Zusammenhang mit einem Sachverhalt gleichzeitig nach beiden Rechtsgrundlagen arbeiten muss, so z.B. bei einem Verkehrsunfall, wenn es darum geht, sofern noch nötig, die sanitätsdienstliche Hilfe zu leisten oder zu veranlassen, die Verkehrsregelung zu gewährleisten, Opfer vor Blicken Neugieriger oder den Medien zu schützen (alles Polizeirecht) und Beweissicherungsmassnahmen (Ermitteln der Beteiligten, Zeugen, Identifikation, gegebenenfalls kurze Befragungen, Spurenschutz, erste fotografische Aufnahmen vor einer unumgänglichen Veränderung der Unfalllage etc., was zum Strafprozessrecht gehört) vorzunehmen.³⁹ Ob Polizei- oder Strafverfolgungsrecht: So oder so kommen grundsätzlich die «gleichen verfassungsrechtlichen Garantien zum Schutz der Grundrechte zum Zug».⁴⁰ Von ausschlaggebender Bedeutung sind neben der genügenden gesetzlichen Bestimmtheit eines Rechtssatzes als Grundlage und Schranke (Legalitätsprinzip, Art. 5 Abs. 1 BV) das Verhältnismässigkeitsprinzip ebenso wie das damit verbundene öffentliche Interesse (Art. 5 Abs. 2 BV),⁴¹ ergänzt durch den nun seit der BV 1999 verfassungsmässigen Grundsatz der Bindung an Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV).⁴² Überdies ist dem Völkerrecht, im Polizei- und Strafverfolgungsrecht namentlich durch Vorgaben vornehmlich der EMRK,⁴³ des UNO Pakts II⁴⁴ und der Kin-

³⁸ Vgl. dazu BENJAMIN SCHINDLER, St. Galler Kommentar (2014) zu Art. 5 BV, Rz. 7, 19 ff., 28 f., 33 ff.; RAINER J. SCHWEIZER/MARKUS H.F. MOHLER, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, Rz. 41; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 55, Rz. 2

³⁹ Vgl. BGE 140 I 353, E. 5.2; 136 I 87, E. 3.4. MARKUS H.F. MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, 2012 (nachfolgend: Polizeirecht), Rz. 141.

⁴⁰ BGE 140 I 353, a.a.O.

⁴¹ BGE 136 I 87, E. 3.1 f.; SCHINDLER (FN 38), Art. 5 BV, Rz., 42 ff., 47 ff.; SCHWEIZER/MOHLER (FN 38), Rz. 42.

⁴² SCHINDLER (FN 38), Art. 5 BV, Rz. 53 ff.

⁴³ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101.

derrechtskonvention⁴⁵ ebenso wie den Regelungen nach dem Schengen- und Dublin-Besitzstand⁴⁶, qua Polizeihochheit der Kantone auch in der kantonalen Gesetzgebung Rechnung zu tragen.⁴⁷

Viele polizeiliche Massnahmen und insbesondere polizeiliche Zwangsanwendungen erfolgen in der Regel direkt als ein Grundrecht beschränkend wirkende Realakte, d.h. die Massnahme oder der Eingriff wird nicht zunächst formell (schriftlich) verfügt, sondern an Ort und Stelle direkt «manuell» vorgenommen. Ein dergestalt intervenierender Realakt hat die gleiche Wirkung wie eine Verfügung, tritt aber unmittelbar ein.⁴⁸

Artikel 49 Grundsätze

Absatz 1 bindet die Polizei zunächst an die Bestimmungen dieses Gesetzes: Nur wozu diese Rechtssätze die Polizei einzugreifen ermächtigt, handelt sie gesetzmässig. Dabei sind jedoch drei Ausnahmen vorbehalten: Im Rahmen der Rechts- und Amtshilfe kann eine entsprechende Befugnis nach dem 2. Satzteil auch in einem andern Bundes- oder kantonalen Gesetz oder in einer Konkordatsbestimmung⁴⁹ vorliegen. Wie einleitend bemerkt, bildet gemäss Absatz 2 sodann die StPO die Rechtsgrundlage für die Massnahmen im Rahmen eines (gemäss Art. 300 StPO eingeleiteten) strafrechtlichen Ermittlungs- oder Untersuchungsverfahrens. Vorbehalten bleibt zudem das polizeiliche Handeln gemäss der polizeilichen Generalklausel bzw. zum Schutz eines existentiellen Grundrechts vor einer unmittelbar schwerwiegenden Gefahr (vgl. dazu Art. 45 E-PolG).

Artikel 50 Polizeiliche Vorermittlungen

Die StPO regelt das sogenannte Vorverfahren, welches das polizeiliche Ermittlungsverfahren und die staatsanwaltschaftliche Untersuchung umfasst (Art. 299 Abs. 1 StPO). Für polizeiliche Ermittlungshandlungen gemäss StPO wird vorausgesetzt, dass bereits ein ausreichender Tatverdacht auf eine bereits begangene Straftat vorliegt.

Von diesem Vorverfahren abzugrenzen ist die sogenannte Vorermittlungstätigkeit der Polizei⁵⁰. Unter Vorermittlungen versteht man Abklärungen und Massnahmen der Polizei, die auf Verdachtsbegründung ausgerichtet sind oder die auf einem bloss vagen, noch unbestimmten Anfangsverdacht, kriminalistischen Erfahrungswerten oder auf einer blossen Vermutung oder Hypothese gründen, die ohne vorgängige Konkretisierung und Verdichtung (oder Entkräftung) für die Einleitung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gemäss Artikel 306 StPO nicht genügen.

⁴⁴ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2.

⁴⁵ Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107.

⁴⁶ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (mit Anhängen und Schlussakte), SR 0.362.31; Verzeichnis der Weiterentwicklungen: <https://www.admin.ch/opc/de/european-union/international-agreements/008.004.000.000.000.000.html>; Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (mit Schlussakte), SR 0.142.392.68, Weiterentwicklungen: <https://www.admin.ch/opc/de/european-union/international-agreements/009.002.000.000.000.000.html>.

⁴⁷ TOBIAS TSCHUMI/BENJAMIN SCHINDLER, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 76, 92; SCHWEIZER/MOHLER (FN 38), Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, Rz. 60 ff.; SCHWEIZER/MOHLER (FN 38), Art. 57 BV, Rz. 29 ff.; MOHLER, Polizeirecht (FN 39), Rz. 1017 f, 1029; DERS., Polizeiliche Zusammenarbeit Schweiz-EU, in: Sicherheit&Recht, 3/2013, 136 ff.; BEAT RUDIN/SANDRA STÄMPFLI, Datenschutzrechtliche Weiterentwicklungen, in: BREITENMOSEER/GLESS/LAGODNY, Schengen und Dublin in der Praxis, Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen, 197 ff., 202 ff.

⁴⁸ MOHLER, Polizeirecht (FN 39), Rz. 881 ff.

⁴⁹ Z.B. Interkantonale Vereinbarung (bzw. Konkordat) über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 02. April 2009 (ViCLAS-Konkordat; BSG 559.15-1); Grossratsbeschluss vom 19.11.2009, BSG 559.15; Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15.11.2007/12.3.2014 (BSG 559.14-1); Grossratsbeschluss vom 4.6.2008 [Stand: 12.3.2014]; BSG 559.14).

⁵⁰ Vgl. dazu GIANFRANCO ALBERTINI, S. 543 ff. in ALBERTINI/FEHR/VOSER [Hrsg.], Polizeiliche Ermittlung, Zürich 2008; auch NATHAN LANDSHUT, N 1 ff. zu Art. 306 StPO in DONATSCH/HANSJAKOB/LIEBER [Hrsg.], Kommentar zur schweizerischen Strafprozessordnung, Zürich 2010.

Typisch ist solches Handeln, wenn die Polizei Meldungen aus der Bevölkerung über verdächtige Wahrnehmungen nachgeht. Vorermittlungen ermöglichen der Polizei das Erkennen, dass bestimmte Straftaten begangen worden sind oder gestützt auf einen bereits gefassten Tatentschluss kurz vor der Ausführung stehen könnten. Vorermittlungen bezwecken demnach die Feststellung, ob überhaupt strafprozessual abzuklärende Sachverhalte vorliegen oder nicht, und im bejahenden Fall eine möglichst gute Ausgangslage für das nachfolgende Vorverfahren gemäss StPO zu schaffen oder auch (weitere) Straftaten zu verhindern. In diesen Bereich fällt namentlich auch die gesamte Internetkriminalität, im Besonderen die Pädokriminalität und die strafbare Pornografie, aber auch der Frauen- und Kinderhandel bzw. Menschenhandel und -schmuggel insgesamt. Es besteht ein grosses öffentliches Interesse, diese so oft zu Lasten von Kindern und Jugendlichen begangene Kriminalität zu bekämpfen, d.h. nach Möglichkeit zu verhindern, bevor diese zu Opfern werden. Die geschilderte Ausgangslage macht es deshalb erforderlich, die polizeilichen Vorermittlungen präzisierend zu verankern und dem Geltungsbereich des Polizeigesetzes zu unterstellen. Die Formulierung entspricht grösstenteils Artikel 4 Absatz 1 des Zürcher Polizeigesetzes und ihre Platzierung zu Beginn der Regelungen über die polizeilichen Massnahmen dient primär der Transparenz im Anschluss an Artikel 49 Absatz 2 E-PolG mit dem Vorbehalt der Anwendbarkeit der Strafprozessordnung. Sie soll darauf hinweisen, dass die Kantonspolizei im Vorfeld von Straftaten nach diesem Gesetz tätig werden kann. Die massgeblichen Voraussetzungen und Bedingungen dazu folgen in den Artikel 77 ff. E-PolG. Diese sollen die Schnittstelle zwischen der Kriminalprävention bzw. der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung klar regeln, sich ergänzen und Überschneidungen vermeiden.

Artikel 51 Personenkontrolle und Identitätsfeststellung

Personenkontrolle und Identitätsfeststellung sind neben der Prävention die klassischen ersten polizeilichen Schritte, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten bzw. um abzuklären, ob nach der betreffenden Person oder Sachen bzw. Tieren in ihrem Besitz gefahndet wird. Anhaltung und Identitätsfeststellung stellen einen nach konstanter Bundesgerichtspraxis leichten Eingriff in Grundrechtspositionen der betroffenen Person dar. Sie sind jedoch kein Freiheitsentzug, da ein solcher erst vorliegt, wenn die Freiheitsbeschränkung eine gewisse Zeitdauer überschreitet, d.h. mindestens mehrere Stunden andauert. Absatz 1 entspricht inhaltlich dem bisher geltenden Absatz 1 von Artikel 27 PolG, verweist jedoch für die Gründe auf die massgeblichen Teile von Artikel 3 E-PolG. Anhalten, Abklären und Fahnden sind als mögliche Handlungsalternativen zu verstehen und beinhalten auch Tätigkeiten, welche vor Ort ausgeführt werden können, wie z.B. Aufenthaltsabklärungen.

Die Absätze 2 und 3 sind mit den bisherigen Absätzen 2 und 3 von Artikel 27 PolG wortgleich.

Nach Absatz 2 ist die kontrollierte Person gesetzlich verpflichtet, ihre Personalien anzugeben, allenfalls mitgeführte Ausweise und Bewilligungen vorzulegen und Sachen in ihrem Gewahrsam zu zeigen und zu öffnen. In Absatz 3 werden die verschiedenen Voraussetzungen für die Zuführung der kontrollierten Person zu einer Dienststelle geregelt; neben den Zweifeln an der Richtigkeit der Angaben oder der Echtheit der Ausweispapiere oder dem rechtmässigen Besitz der mitgeführten Gegenstände (einschliesslich Ausweise) oder Tiere, kann es sich dabei beispielsweise auch um Schwierigkeiten in den Umständen wie bspw. Menschenansammlungen, Lärm, hinderliches oder aggressives Verhalten anderer Personen oder widerliche Wiedereinflüsse handeln.

Artikel 52 Zuführung minderjähriger Personen

Immer wieder kommt es vor, dass Minderjährige sich der elterlichen oder behördlichen Obhut entziehen und – mitunter bevor sie förmlich gesucht werden – von der Polizei kontrolliert werden. Zudem befinden sich auch immer mehr allein geflüchtete Jugendliche im Land, die ohne Betreuung schutzlos sind; ihnen gegenüber besteht eine besondere Schutzverpflichtung.⁵¹ Zu deren Schutz soll die Kantonspolizei die rechtliche Möglichkeit erhalten, sie ohne besondere justizielle Genehmigungen in Obhut zu nehmen und den Erziehungsverpflichteten oder an-

⁵¹ Art. 22 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (FN 45).

derweitig zuständigen Organen zuzuführen. Materiell-rechtlich entspricht diese Bestimmung Artikel 31 des geltenden PolG.

Artikel 53 Vorladung und Vorführung

Diese Norm hat im geltenden Polizeigesetz keinen Vorläufer. Es besteht jedoch die Notwendigkeit, dass die Polizei selber auch ausserhalb eines strafprozessualen Verfahrens Personen unter Angabe des Grundes vorladen kann, um ihre Identität zu überprüfen, sie zu befragen oder die Herausgabe von Sachen (bspw. nach Art. 5 WG verbotene Gegenstände) zu erwirken. Diese Form der Kommunikation kann gegebenenfalls durchaus das mildere bzw. diskretere Mittel sein als das Aufsuchen der betreffenden Person an ihrem Wohn- oder Arbeitsort. Die Formulierung entspricht Artikel 23 des Zürcher Polizeigesetzes.⁵²

Absatz 2 enthält die Ermächtigung, eine Vorladung auch durchzusetzen, sofern ihr die vorgeladene Person ohne hinreichende Gründe nicht Folge geleistet hat und schriftlich auf die Möglichkeit der Vorführung hingewiesen worden ist. Es bedarf einer gesetzlichen Grundlage, eine Vorladung auch durchsetzen zu können. Eine gleiche Bestimmung findet sich in § 41 Absatz 2 des Polizeigesetzes des Kantons Basel-Stadt.⁵³ Vorladung und der Hinweis auf die Möglichkeit der Vorführung bei unentschuldigtem Fernbleiben müssen nachgewiesen werden können.

Für den Fall, dass eine unmittelbare Gefahr verzugslos Massnahmen nach Absatz 1 notwendig macht, darf die betroffene Person auch ohne Vorladung vorgeführt werden, sofern zu befürchten ist, dass sie einer Vorladung keine Folge leisten wird, sondern sich bspw. unverzüglich ins Ausland begibt. Es handelt sich dann um eine Anhaltung (vgl. Art. 51 E-PolG), die an zwei Voraussetzungen gebunden ist (ausser der Befürchtung, dass die Person nicht Folge leistet, auch Gefahr im Verzug). Eine gleichlautende Vorschrift findet sich in Artikel 30 Absatz 3 PolG AG.⁵⁴

Artikel 54 Befragung

Auch diese Bestimmung ist neu. Die polizeilich notwendige Befragung ist der Grund für die Vorladung im vorangehenden Artikel. Eine Befragung kann jedoch auf einvernehmlicher Basis auch ohne Vorladung erfolgen. Themen der Befragung können ausser den vorstehend aufgeführten bspw. auch die Informationsbeschaffung vor einem Einsatz sein.

Sobald während einer Befragung der Verdacht auf ein strafbares Verhalten aufkommt, gelten unverzüglich die Vorschriften der Strafprozessordnung hinsichtlich aller möglichen Verfahrensbeteiligten gemäss Art. 104 f. StPO.

Artikel 55 Erkennungsdienstliche Massnahmen

Eine teilweise gleichlautende Befugnisregelung hinsichtlich erkennungsdienstlicher Behandlung besteht in Artikel 28 des geltenden Polizeigesetzes. In Absatz 1 wird auf die in der StPO geregelten erkennungsdienstlichen Massnahmen verwiesen, weshalb auf eine explizite Nennung in Artikel 28 Absatz 2 PolG verzichtet werden kann. Die Voraussetzungen und das Verfahren für die Vornahme der erkennungsdienstlichen Massnahmen richten sich nach dem Polizeigesetz. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung nicht die einzige Rechtsgrundlage für erkennungsdienstliche Massnahmen bildet. Solche finden sich auch im Bundesrecht ebenso wie in Vorschriften nach dem Schengen- und Dublin-Besitzstand (das formell zum Bundesrecht zählt).

Nach Buchstabe a geht es um Fälle, in denen eine unbekannte Person keine Auskunft gibt oder geben kann, auf andere Weise aber nicht oder nur mit grossen Schwierigkeiten identifiziert werden kann. Nach Buchstabe b werden Personen erfasst, deren Strafverfahren abgeschlossen ist und die bspw. in eine Vollzugsanstalt im Kanton Bern eingewiesen werden.

⁵² Polizeigesetz vom 23. April 2007, OS 550.1. Eine nahezu gleichlautende Bestimmung findet sich auch in § 41 des Polizeigesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 (GS 510.100), eine ähnliche in § 10 des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (Nr. 350).

⁵³ Vgl. FN 52. Inhaltlich gleich ist § 10 Abs. 3 des Luzerner Polizeigesetzes (FN 52).

⁵⁴ Gesetz vom 6. Dezember 2005 über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, SAR 531.200).

Buchstabe c befasst sich mit Personen, welchen durch eine zuständige Behörde eine freiheitsentziehende Massnahme auferlegt worden ist, bspw. eine fürsorgerische Unterbringung nach Artikel 426 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB⁵⁵). Nach Buchstabe d können Personen, die administrativ oder gerichtlich des Landes verwiesen oder ausgewiesen worden sind, nach Buchstabe e ausländerrechtlich weggewiesene oder in ausländerrechtliche Haft genommene Personen erkenntungsdienstlich behandelt werden.

Absatz 2 regelt die Vernichtung erkenntungsdienstlicher Daten, sofern nicht entsprechende Vorschriften in anderen (Bundes-)Gesetzen massgebend sind: Sie sind nach einer erfolgten Identifikation oder nach Wegfall des Grundes für die Erhebung zu vernichten.

Vorbemerkungen zur Wegweisung, zur Fernhaltung und zu Polizeiliche Massnahmen in Fällen häuslicher Gewalt im Besonderen

Die beiden nachfolgenden Artikel gehören gesetzestechnisch zueinander, auch wenn sie überwiegend unterschiedliche Thematiken behandeln. So lassen sich jedoch bei den expliziten thematischen Überschneidungen Wiederholungen vermeiden.

Artikel 56 Wegweisung und Fernhaltung

Der allgemeine Artikel über die Wegweisung und Fernhaltung nennt verschiedene Gründe für diese Massnahmen: Dabei muss zwischen der Wegweisung und der Fernhaltung unterschieden werden. Bei Buchstabe a geht es (wie im bisherigen Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG) darum, Personen, bei denen objektiv Grund zur Annahme besteht, dass sie einzeln oder in Ansammlungen die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden oder stören, weggewiesen bzw. von diesem Ort ferngehalten werden können. Die Rechtmässigkeit einer solchen Massnahme ergibt sich aus dem ausführlich begründeten Bundesgerichtsentscheid zu einer Wegweisung aus dem Bahnhof Bern.⁵⁶ Im Unterschied zum aktuellen Wortlaut wird von der Voraussetzung der Ansammlung (gemäss Praxis mindestens drei Personen) abgewichen.

Buchstabe b beschreibt einen ähnlichen Sachverhalt, wobei es hier weniger um die «abstrakte» Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geht, als vielmehr um eine konkrete und erhebliche Belästigung von Personen.

Der Sachverhalt von Buchstabe c ist nahezu identisch mit dem bisherigen Buchstaben c von Artikel 29 PolG; zu «hindern» wurde «gefährden» hinzugefügt, was nicht genau dasselbe ist, sondern auch aus einer gewissen Distanz erfolgen kann.

Buchstabe d soll der reibungslosen Durchführung der Polizeiarbeit dienen. Buchstabe e entspricht dem vormaligen Artikel 29 Absatz 1 Buchstaben a und soll dazu dienen, Personen von einem Gefahrenbereich fernhalten zu können. Die verschiedenen Sachverhalte von Buchstabe f entsprechen inhaltlich weitgehend jenen des bestehenden Buchstaben f; neben redaktionellen Präzisierungen wurde «wiederholt belästigen, insbesondere nachstellen» eingefügt, um eine rechtlich gestützte Handhabe gegen das «Stalking» zu schaffen. Da das Nachstellen («Stalking») auch ausserhalb der für häusliche Gewalt massgebenden Beziehungen (Art. 57 E-PolG) vorkommt, wurde die Bestimmung hier für beide Varianten eingefügt. Buchstabe g setzt sich mit einem Phänomen auseinander, welches durch Smartphones und soziale Plattformen stark an Bedeutung zugenommen hat. Die Bestimmung soll die Möglichkeit bieten, Personen von Orten fernzuhalten, damit die Pietät von Betroffenen geschützt werden kann. So kann die Polizei z.B. Personen, welche mit ihren Smartphones Bilder eines Verkehrsunfalls oder Bahnsuizids machen wollen, durch Wegweisung und der damit einhergehenden räumlichen Distanz, davon abhalten.

Absatz 2 hält fest, dass die Massnahmen nach Absatz 1 unter der Strafandrohung von Artikel 292 StGB (Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung) erlassen werden. Dies setzt den ausdrücklichen Hinweis auf die Strafandrohung dieses Artikels voraus.

Absatz 3 sieht neu vor, dass mit der Fernhaltung auch ein Kontakt- und Annäherungsverbot zum Schutz der gefährdeten Person ausgesprochen werden kann. Dies ist notwendig, da ge-

⁵⁵ SR 210

⁵⁶ BGE 132 I 49, E. 7.1.

rade in Fällen von «Stalking» mit Gebietsverboten kein zufriedenstellender Schutz der betroffenen Person erreicht werden kann.

Absatz 4: In der Verfügung sind insbesondere die Dauer, der Umfang der Massnahme sowie nötige weitere Vorgaben zu definieren. Die Beurteilung und Festlegung der Rahmenbedingungen hat jeweils im Einzelfall zu erfolgen und hat sich an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu halten. Eine Kopie der Verfügung in Fällen nach Buchstabe f wird dem Opfer mitgeteilt, damit dieses Kenntnis von den getroffenen Massnahmen erhält.

Sehr kurzfristige Wegweisungen und Fernhaltungen (in der Regel bis 24 Stunden) sollen nach Absatz 5 zur Verminderung des administrativen Aufwandes auch mündlich verfügt werden können.

Artikel 56 E-PolG wurde wie vorstehend bereits dargelegt im Vergleich zum bestehenden Artikel 29 PolG in den Anwendungsmöglichkeiten etwas ausgebaut. Diese Anpassungen betreffen einen Teilbereich der Motion 227-2015 [Müller, Orvin]. Hierzu wurde im Rahmen der Revisionsarbeiten eine Experteneinschätzung von Dr. Markus Mohler hinsichtlich der Umsetzbarkeit der Motion eingeholt, welche zum Schluss kommt, dass für Fahrende die Rechtsordnung als Ganzes ohne Ausnahmen gelte. Dies bedeute, dass verfahrensrechtliche Sonderregelungen in Bezug auf Fahrende eine Ungleichbehandlung oder gar Diskriminierung darstellen würden, was einem Verstoß gegen Artikel 8 Absätze 1 und 2 BV gleichkomme und somit nicht gesetzlich zu verankern sei. Allerdings steht der Anwendung der vorstehenden Bestimmungen u.a. auch auf Fahrende nichts entgegen, sofern die üblichen Anwendungsvoraussetzungen (Verhältnismässigkeit u.a.) gegeben sind. Es gilt jedoch darauf hinzuweisen, dass Fahrende nicht bereits durch ihre Lebensart als störend oder gefährdend im Sinne der Bestimmung anzusehen sind und dieser Umstand somit für die Anwendung von Artikel 56 E-PolG nicht ausreicht.

Artikel 57 Polizeiliche Massnahmen in Fällen häuslicher Gewalt

In Absatz 1 wird «häusliche Gewalt» zunächst definiert: Hinsichtlich «Gewalt» beschränken sich die rechtswidrigen Verhaltensweisen nicht auf die Anwendung von physischer Gewalt, sondern umfassen auch die Gewaltandrohung ebenso wie die Nachstellung (vgl. Art. 56 Abs. 1 Bst. f E-PolG), wodurch die betroffene Person in ihrer physischen, psychischen oder sexuellen Integrität gefährdet sein kann. Es können immer auch mehrere Personen gleichzeitig betroffen bzw. gefährdet sein (Kinder, Eltern, andere Verwandte, Freunde).

«Häuslich» bezieht sich auf bestehende und aufgelöste familiäre (Ehe) oder partnerschaftliche Beziehungen.⁵⁷ Eine allfällige Zeitspanne für «aufgelöste» Beziehungen, innerhalb derer das hier relevante Verhalten unter «häusliche» Gewalt subsumiert werden kann, wird die Judikatur festzulegen haben.

Nach Artikel 56 Absatz 3 E-PolG können Wegweisungen und Fernhaltungen i.S. von Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe f E-PolG mit Kontakt- und Annäherungsverboten kombiniert werden. Gemäss Absatz 2 von Artikel 57 E-PolG kann die Kantonspolizei diese (kombinierten) Massnahmen für längstens 20 Tage verfügen. Diese maximale Frist von 20 Tagen entspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip und beachtet die Ausführungen im Bericht der zuständigen Nationalratskommission zu diesen Fragen.⁵⁸ Die Verfügungen können in räumlicher Hinsicht nicht nur die Wohnung der gefährdeten Person(en), sondern auch den Arbeitsort und allfällige weitere häufig aufgesuchte Aufenthaltsorte (bei Verwandten, Freunden) ebenso wie die Schule(n) der Kinder und ihre Umgebung umfassen.

Absatz 3 überträgt der Kantonspolizei Informationsaufgaben. Die betroffenen Personen sind auf die Beratungsstellen hinzuweisen, die gefährdete Person zusätzlich auf die Möglichkeit der Anrufung des Zivilgerichts,⁵⁹ da es sich um eine zivilrechtliche Streitsache handelt. Die

⁵⁷ Mit dieser Formulierung sollen auch weitere, eheähnliche Beziehungen eingeschlossen werden.

⁵⁸ Vgl. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 18. August 2005 zur Parlamentarischen Initiative Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft (BBl 2005 6871 ff.): «auf wenige Tage ausgerichtete (polizeiliche) Massnahme» (6890).

⁵⁹ Und nicht des Zwangsmassnahmengerichts.

Anrufung des Zivilgerichts hinsichtlich einer Verlängerung oder Modifikation der polizeilich angeordneten Massnahmen gehört zum Zivilprozess (Art. 243 Abs. 2 Bst. b, Art. 265 i.V.m. Art. 263 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO⁶⁰]), was im erwähnten VE ZGB nun explizit festgehalten wird.⁶¹ Die Kantonspolizei hat ebenso die zuständigen Behörden, insbesondere das Regierungsstatthalteramt und die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, zu informieren.

Die gefährdete Person kann das Zivilgericht um *Schutzmassnahmen*⁶² ersuchen. Tut sie dies innert 14 Tagen, wird die Dauer der auf maximal 20 Tage begrenzten polizeilichen Verfügung bis zum Entscheid des Zivilgerichtes, längstens aber um 14 Tage ausgedehnt. Daraus ergibt sich eine maximale Gültigkeit der polizeilichen Verfügung von 34 Tagen, sofern das Gericht nicht zuvor anders entscheidet.

Absatz 5 schliesslich regelt die Information. Diese Bestimmung gehörte eigentlich in die Zivilprozessordnung. Diese sieht jedoch keine entsprechende Vorschrift vor; umgekehrt bestimmt Artikel 28b Absatz 4 ZGB, dass die Kantone eine Stelle, die im Krisenfall die sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann, bezeichnen und das Verfahren regeln. Da auch das EG ZSJ keine diesbezügliche Regelung enthält, erscheint eine solche hier notwendig.

Artikel 58 Entzug der aufschiebenden Wirkung

Einer Beschwerde wird gesetzlich in diesen Fällen die aufschiebende Wirkung entzogen unter Vorbehalt der Ausnahme nach dem VRPG. Diese Bestimmung erscheint zwingend, da ansonsten die beabsichtigte Schutzwirkung nach den Art. 56 und 57 E-PolG durch Beschwerde unterlaufen werden kann.

Artikel 59 Ausschreibung

Es wird zwischen der offenen und der verdeckten Ausschreibung unterschieden. «Offen» ist nicht gleichbedeutend mit «öffentlich»: «Offen» ist das Gegenstück zu «verdeckt». «Öffentlich» bedeutet, dass die Fahndung nach dieser Person in der Öffentlichkeit publik gemacht wird. Die Voraussetzungen für eine offene Ausschreibung im automatisierten Fahndungsregister RIPOL⁶³ werden in diesem Artikel festgelegt. Die verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle (zwei unterschiedlich Ausdrücke nach internationalem und nach schweizerischem Recht, die das Gleiche bezeichnen) wird in Artikel 62 E-PolG geregelt.

Die offene Ausschreibung einer Person im automatisierten Fahndungsregister erfolgt auf Grund der üblichen Kriterien.⁶⁴ Über eine weitergehende Ausschreibung im Schengen Informationssystem (SIS) entscheidet das Bundesamt für Polizei (fedpol).⁶⁵

⁶⁰ SR 272

⁶¹ VE Art. 28c Abs. 4 ZGB in der Fassung vom 14.09.2004: «Im Übrigen sind die Bestimmungen der Zivilprozessordnung anwendbar.» Zum Rechtscharakter der vorsorglichen Massnahmen vor *der Rechtshängigkeit* vgl. die Botschaft zur ZPO zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 28. Juni 2006 (BBI 2006 7221). Das Zivilgericht entscheidet dabei auch über das anzuwendende Verfahren: Entweder eherechtliches Verfahren (Art. 271 ff. ZPO) oder abgekürztes Verfahren nach Art. 243 Abs. 2 Bst. b ZPO.

⁶² Die Anrufung des Zivilgerichtes kann sich nicht im Antrag auf Verlängerung der von der Polizei verfügten Wegweisung erschöpfen, sondern muss mit entsprechender Begründung um eigentliche zivilrechtliche Schutzmassnahmen nachsuchen.

⁶³ «Recherche informatisée policière». Vgl. Art. 15 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI, SR 361, und die Verordnung vom 15. Oktober 2008 über das automatisierte Polizeifahndungssystem [RIPOL-Verordnung], SR 361.0).

⁶⁴ Vgl. bspw. § 43 Abs. 1 PolG BS (FN 52); § 44 Abs. 1 PolG ZH (FN 52).

⁶⁵ Vgl. Art. 355c und 355e StGB i.V.m. Art. 1 BPI (FN 63) und die Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung), SR 362.0, gestützt auf das SAA (SR 0.362.31, Anhang B) und später die Verordnung (EU) Nr. 1272/2012 des Rates vom 20. Dezember 2012 über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS 1+) zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II, Neufassung; ABI. L 359 vom 29.12.2012, 21 ff.) und in deren Zusammenhang stehende Erlasse und Beschlüsse (Notenaustausch vom 20.12.2013, in der AS nicht publiziert).

Zur bisherigen Regelung in Artikel 30 PolG kommt die Ausschreibung zur Verhinderung einer Straftat (Bst. b), von Entlaufenen und Entwichenen (Bst. e) und von Personen hinzu, die einer Vorladung wiederholt nicht Folge geleistet haben (Bst. f).

Artikel 60 Fahndung nach entwichenen und vermissten Personen

Besondere Regelungen gelten für die Suche nach vermissten oder entwichenen Personen. Dabei ist zu beachten, dass diese Fahndungsmassnahmen den Schutz oder die Rettung von Menschenleben bezwecken. Sie dienen nicht einem Strafverfahren, weshalb eine von den Bestimmungen der StPO abweichende Regelung gerechtfertigt ist.

Die genannten Massnahmen sind nur subsidiär zu treffen, wenn andere Methoden der Informationsbeschaffung zu keinem sachdienlichen Erfolg geführt haben oder als aussichtslos erscheinen.

Die teilweise Inanspruchnahme der Überwachung des Fernmeldeverkehrs (Buchstabe b; Teilnehmeridentifikation und Verkehrsdaten, nicht aber Kommunikationsinhalte) stellt die sogenannte «Notsuche» dar und bildet das kantonrechtliche Gegenstück zu Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 3 Absatz 3 und 4 des geltenden Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF⁶⁶). Buchstabe b entspricht der aktuellen Regelung zur «Notsuche» gemäss Artikel 3 Absatz 2 PolG.

Die Genehmigung der Massnahmen nach Absatz 1 Buchstaben b, e und f obliegt dem Zwangsmassnahmengericht (Absatz 2). Bei zeitlicher Dringlichkeit kann die Genehmigung nachträglich eingeholt werden.

Artikel 61 Öffentliche Fahndung

Eine Personenfahndung mit Bild und weiteren individualisierenden Angaben in der Öffentlichkeit ist unter zwei kumulativen Voraussetzungen möglich:

- für die Person, nach der öffentlich gefahndet werden soll, besteht der begründete Verdacht, dass sie selber gefährdet ist oder Dritte in erheblichem Mass gefährdet,
- andere Ermittlungsmethoden waren zuvor erfolglos oder erscheinen innert nützlicher Frist als aussichtslos.

Es muss also eine sachliche und zeitliche Dringlichkeit bestehen. Als öffentliche Fahndung wird nicht nur der klassische Aufruf über das Fernsehen und Radio, sondern auch über die modernen Kanäle wie Internet und «social media» verstanden.

Die beiden Voraussetzungen müssen dabei kumulativ erfüllt sein, was aufgrund der Formulierung «andere Ermittlungsmethoden erfolglos waren oder aussichtslos sind» bedeutet, dass eine öffentliche Fahndung nur subsidiär zur Anwendung gelangt. Als sachdienliches Beispiel der Anwendung dieser Norm kann der Fall eines aus dem Strafvollzug entwichenen Straftäters angeführt werden.

Artikel 62 Verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle

Nach Artikel 33 und 34 der Verordnung vom 8. März 2013 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung)⁶⁷ ist die verdeckte Registrierung von Personen, Fahrzeugen, Wasserfahrzeugen, Luftfahrzeugen und Containern in den Systemen des Bundes nur möglich, soweit das kantonale Recht diese Massnahme erlaubt. Mit Artikel 62 E-PolG erhält der Kanton Bern die gesetzliche Ermächtigung zur Ausschreibung der verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle gemäss Artikel 33 und 34 N-SIS-Verordnung.

Die verdeckte Registrierung ist ein wirksames Fahndungsmittel, das der Erkennung, der Verhinderung und Verfolgung schwerer, grenzüberschreitender Straftaten dient. Zu nennen sind etwa Schleppertätigkeit, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel sowie die schwere Banden-

⁶⁶ SR 780.1; im rev. BÜPF vom 18. 3. 2016, Referendumsvorlage [BBI 2016 1991; Referendumsfrist bis 7. Juli 2016]: Art. 1 Abs. 1 Bst. c und Art. 35.

⁶⁷ SR 362.0

kriminalität. Aus der verdeckten Registrierung ergeben sich Erkenntnisse über die Reisetätigkeit und die Bandenzusammensetzung, die für die Bekämpfung schwerer Kriminalitätsformen notwendig sind. Eine verdeckte Registrierung dient dazu, den Aufenthaltsort von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, zu ermitteln, ohne dass damit unmittelbar weitere Massnahmen verbunden werden, namentlich auch nicht die Anhaltung von Personen. Es handelt sich dabei um einen Sonderfall der Observation. Für die kantonalen Polizeibehörden sowie die Strafverfolgungsbehörden des Bundes, zu deren Auftrag auch die Verhinderung von Straftaten gehört, ist dies somit ein effektives Instrument zur Erfüllung dieser Aufgabe.

Artikel 63 Polizeigewahrsam / 1. Voraussetzungen

Diese Bestimmung lehnt sich eng an Artikel 32 des geltenden PolG an. In Absatz 1 Buchstabe a ist weiterhin die Selbst- und Fremdgefährdung geregelt und umfasst alle bisher schwerfällig und kompliziert umschriebenen Varianten von Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe a, ohne diese je einzeln zu bezeichnen. Es versteht sich von selbst, dass die Bestimmung ebenfalls in Fällen einer Gefahr für die psychische, physische oder sexuelle Integrität, insbesondere bei Fällen von häuslicher Gewalt zur Anwendung gelangt. Buchstabe b bezieht sich wie bisher auf die Gefahrenabwehr während Buchstabe c zur Unterstützung der Durchführung von freiheitsentziehenden Massnahmen dient. In Buchstabe d wurden alle Formen von Freiheitsentzügen, die sicherzustellen sind, eingefügt.

Artikel 64 2. Entlassung

Dieser Artikel entspricht Artikel 34 Absatz 1 des geltenden PolG. Neben den beiden selbstverständlichen, jedoch der Transparenz dienenden Bestimmungen nach Buchstabe a und b wird der Polizeigewahrsam auf längstens 24 Stunden begrenzt. Vorbehalten bleibt eine Verlängerung des Freiheitsentzuges durch richterliche Anordnung auf Grund dieses Gesetzes (vgl. Artikel 65 E-PolG) oder eines anderen Gesetzes (z.B. StPO, Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [Ausländergesetz, AuG⁶⁸]).

Artikel 65 Sicherheitsgewahrsam

Artikel 65 entspricht Artikel 34 Absatz 2 des geltenden PolG, wobei eine Präzisierung eingefügt worden ist: Zur Einhaltung der längstens zulässigen Dauer des Polizeigewahrsams muss die Kantonspolizei dem Zwangsmassnahmengericht den Antrag auf Verfügung von Sicherheitsgewahrsam innerhalb von 24 Stunden nach der Anhaltung (Eintreffen in einer Polizeiwa- che, sofern nicht zuvor bereits Kriterien einer Freiheitsentziehung vorliegen⁶⁹) stellen; in der Praxis wird dies innert noch kürzerer Zeit geschehen, um auch mit der Zeitspanne für die Entscheidungsfindung durch das Zwangsmassnahmengericht die Frist von 24 Stunden nicht wesentlich zu überschreiten.

Artikel 66 Verfahren

Der Sicherheitsgewahrsam ist eine Massnahme, welche aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beantragt wird und keinen Strafcharakter aufweist. Aufgrund der zwingenden Notwendigkeit der Voraussetzung eines richterlichen Entscheides für den Freiheitsentzug über 24 Stunden und der Gerichtsorganisation im Kanton Bern, welche lediglich beim Zwangsmassnahmengericht eine Pikettorganisation vorsieht, rechtfertigt es sich, die Beurteilung des Sicherheitsgewahrsams sinngemäss an die rechtlichen Voraussetzungen gemäss StPO (vorläufige Festnahme; Untersuchungshaft) zu knüpfen. Hierbei ist festzuhalten, dass aufgrund der Voraussetzungen des Sicherheitsgewahrsams nach Artikel 65 E-PolG (erhebliche Gefahr für die psychische, physische oder sexuelle Integrität) nicht alle Möglichkeiten des Polizeigewahrsams auch als Grundlage des Sicherheitsgewahrsams dienen. Insbesondere kann bei Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe d E-PolG aufgrund des Fehlens der genannten Voraussetzung kein Sicherheitsgewahrsam angeordnet werden.

⁶⁸ SR 142.20

⁶⁹ BGer 1C_350/2013, Urteil vom 22. Januar 2014, E. 3.7.

Artikel 67 *Behandlung in Gewahrsam genommener Personen*

Die hier vorgeschlagene Norm entspricht weitgehend Artikel 33 des geltenden PolG. Die Formulierung «festgehalten» wurde durch «in Gewahrsam genommen» ersetzt, um keinen Widerspruch zum nachfolgenden Begriff «Freiheitsentzug» zu belassen. Die nachfolgend beschriebenen Rechtsansprüche beziehen sich auf eine *Freiheitsentziehung* (im Unterschied zur weniger weitgehenden *Freiheitsbeschränkung*), so namentlich das Recht, sogleich eine Anwältin oder einen Anwalt zu bestellen und, sofern dadurch nicht der Zweck des Gewahrsams vereitelt wird, Angehörige oder einer Vertrauensperson zu benachrichtigen.

Absatz 2 bestimmt, dass die in Gewahrsam genommenen Personen in geeigneter Weise auf ihr Recht, nach Artikel 31 Absatz 4 BV das zuständige Gericht anzurufen, hinzuweisen sind. Es handelt sich dabei um eine besondere Rechtsweggarantie, die weitergeht als jene von Artikel 29a BV.⁷⁰ Sie muss den Betroffenen auch bekannt gemacht werden (Artikel 31 Absatz 2 BV, Informationspflicht).⁷¹ Absatz 3 schafft die Grundlage, dass Personen, die (z.B. nach Ausnüchterung) aus dem Gewahrsam entlassen worden sind, sofern nötig und tunlich, auch auf eigene Kosten zurückgeführt werden können.

Artikel 68 *Observation*

Absatz 1 entspricht nahezu Absatz 1 von Artikel 35a des geltenden PolG; vor «Verhinderung» wurde der Begriff «Erkennung» sowie die «Gefahrenabwehr» eingefügt. Materiell-rechtlich ähnliche Bestimmungen über die präventive Observation finden sich in verschiedenen kantonalen Polizeigesetzen.⁷² Sie sind zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten erforderlich, da Artikel 282 f. StPO, gestützt auf einen hinreichenden Tatverdacht, ausschliesslich dem Zweck der Aufklärung begangener Verbrechen und Vergehen dient, nicht aber präventiven Zwecken.⁷³

Absatz 2 sieht den Einsatz technischer Überwachungsgeräte vor. Die Bestimmung ist an jene von § 32 Absatz 2 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich⁷⁴ angelehnt und umfasst Geräte, die der Ortung dienlich sind. Gemeint sind beispielsweise GPS-Geräte, mit der Standorte eruiert werden können. Die polizeiinterne Anordnungs-kompetenz wird in der Polizeiverordnung geregelt.

In Absatz 3 wird festgelegt, dass eine länger als einen Monat dauernde Observation der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht bedarf.

Artikel 69 *Nicht personenbezogene Video- und Audioüberwachung*

Die Bestimmung hält – auch bereits in der Marginale – ausdrücklich fest, dass sich diese Ermächtigung nur auf Aufnahmen bezieht, die keine individuelle Identifizierung, d.h. keine Bearbeitung von Personendaten, erlauben. Sofern mit den gemachten Aufnahmen, mit oder ohne Aufzeichnung, keine Personendaten bearbeitet werden können (technische Unmöglichkeit), fallen sie nicht unter die Rechtsordnung des Persönlichkeits- bzw. Datenschutzes.⁷⁵ Eine solche Überwachung, erlaubt es, «besondere Ereignisse – die von Verkehrsstaus und Ähnlichem bis zu Demonstrationen und damit zusammenhängenden Ausschreitungen oder Massenpaniken reichen können – festzustellen und unmittelbar mit Sicherheits- und Polizeikräften situationgerecht in das Geschehen einzugreifen» (Zweckbestimmung).⁷⁶

⁷⁰ BGer 1C_350/2013, Urteil vom 22. Januar 2014, E. 3.2. MOHLER, Polizeirecht (FN 39), Rz. 1507 ff. m.w.N.; HANS VEST, St. Galler Kommentar (FN 38) zu Art. 31 BV, Rz. 40 f. m.w.N.

⁷¹ MOHLER, Polizeirecht, (FN 39), Rz. 1375.

⁷² Z.B. § 35 PolG AG (FN 54) ; § 36 PolG BL (SGS 700); Art. 21A Loi sur la police GE (rs/GE F 1 05); Art. 52^{ter} PolG SG (GS 451.1) ; Art. 21b Loi sur la police cantonale VD (RS 133.11) ; § 32 PolG ZH (FN 52).

⁷³ Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005 (nachfolgend: Botschaft StPO; BBI 2006 1085 ff., 1253); Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen (BBI 2012 4459 ff.), 4570.

⁷⁴ FN 52, in der Fassung vom 5. November 2012.

⁷⁵ LUCIEN MÜLLER, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, Diss. St. Gallen 2011, Zürich/St. Gallen 2011, 37.

⁷⁶ BGE 136 I 87, E. 8.2.1.

Artikel 70 Einsatz von Videoüberwachungsgeräten bei Massenveranstaltungen

Anders kann die Kantonspolizei bei öffentlichen Veranstaltungen (z.B. im Sport) oder Kundgebungen, sofern konkrete Anhaltspunkte vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, es könne strafbaren Handlungen gegen Menschen und Sachen kommen, Aufnahmen von Personen und Personengruppen mit Bild- und Tonträgern vornehmen. Diese Aufnahmen erlauben, anders als nach Artikel 69 vorstehend, eine Identifizierung. Der Zweck ist die Verhütung solcher Delikte oder die Beweiserhebung, sollten solche dennoch begangen worden sein. In örtlicher und zeitlicher Hinsicht ist die Aufnahmebefugnis auf die Ereignisse selber oder in deren Zusammenhang begrenzt. Die Aufnahmen können aufgezeichnet, d.h. gespeichert werden. Diese Bestimmung entspricht dem bestehenden Artikel 51 PolG und bringt keine Neuerungen, bzw. wurde im Wortlaut übernommen.

Artikel 71 Einsatz von Videoüberwachungsgeräten / 1. An öffentlichen Orten

Diese Norm entspricht fast wörtlich der bisherigen von Artikel 51a PolG und hat sich bisher bewährt. Die einzige Anpassung ist begrifflicher Natur, so wurde «Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte» durch «Videoüberwachungsgeräte» ersetzt. Es gilt jedoch festzuhalten, dass hierbei weiterhin keine Tonaufzeichnung erfolgt, d.h. nur Bildaufzeichnungen vorgenommen werden können und somit keine Erweiterung der Anwendung zum bisherigen Artikel erfolgt.

Mit der in Absatz 2 vorgesehenen Verfügungszuständigkeit der Exekutive oder einer Delegation der Exekutive wird die Motion 240-2010 (Müller, Bern) umgesetzt.

Artikel 72 2. Zum Schutz öffentlicher Gebäude

Auch diese Bestimmung ist deckungsgleich mit ihrem Pendant von Artikel 51b des geltenden PolG. Es hat sich gezeigt, dass die offene und gekennzeichnete Videoüberwachung einen präventiven Charakter haben kann und das Sicherheitsgefühl von Personen, welche solche Gebäude frequentieren, verbessert. Auf die bislang vorgesehene förmliche Zustimmung der Kantonspolizei wird mangels polizeilicher Erforderlichkeit verzichtet und durch eine einfache Rücksprache ersetzt. Der Begriff der kantonalen Gebäude ist dabei funktional zu verstehen. Entscheidend ist die Art der Nutzung und nicht die Eigentumsverhältnisse. Mitumfasst ist dabei das umliegende, dazugehörige Areal.

Artikel 73 3. Rechtspflege

Der vorliegende Regelungsentwurf lehnt sich an Artikel 51c PolG an. Zunächst hat die zuständige Behörde Video- und Tonaufzeichnung durch eine Verfügung anzuordnen. Durch die Publikation kann die geplante Videoüberwachung im öffentlichen Raum über den ordentlichen Verwaltungsweg angefochten und auf ihre Notwendigkeit geprüft werden. Weiter kann die Aufsichtsstelle für Datenschutz eigenständig Beschwerde führen, wenn z.B. Hinweise dafür bestehen, dass die Videoüberwachung in räumlicher oder zeitlicher Hinsicht übermässig ist oder zu weit in die Persönlichkeitsrechte von betroffenen Personen eingegriffen wird.

Artikel 74 4. Kennzeichnung

Diese Vorschrift entspricht mit einer etwas kürzer gefassten Formulierung dem bisherigen Artikel 51d PolG. Es versteht sich, dass diese Kennzeichnungspflicht bei Observationen (Art. 68 E-PolG) nicht besteht.

Artikel 75 5. Auswertung

Auch diese Norm hat in Artikel 51e PolG einen fast wortgleichen Vorläufer. Sie bildet die nach Artikel 36 Absatz 1 BV erforderliche Grundlage im Gesetz selbst, welche die Auswertung der Aufnahmen erlaubt. Voraussetzung dafür ist das Vorliegen einer Strafanzeige bzw. eines Strafantrages oder konkreter Verdachtsgründe für eine Straftat; eingefügt in den bisherigen Gesetzestext wurde als weitere Voraussetzung für eine Auswertung «eine konkrete Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung».

Werden die Aufzeichnungen nicht ausgewertet, sind sie nach 100 Tagen⁷⁷ zu vernichten.

⁷⁷ Vgl. BGE 133 I 77 (Polizeireglement der Stadt St. Gallen).

Zur Auswertung befugt ist die Kantonspolizei, Gemeindeorgane (vgl. Art. 71 und 72 Absatz 2 E-PolG) sind dazu nicht ermächtigt, sie haben die Kantonspolizei beizuziehen.

In Absatz 3 werden sog. Zufallsfunde angesprochen, die (von der Polizei) sicherzustellen sind (Art. 243 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 f. StPO). In Absatz 2 von Artikel 243 StPO wird bestimmt, dass die sichergestellten «Gegenstände» mit einem Bericht der Verfahrensleitung zuzustellen sind, die über das weitere Vorgehen, d.h. über die Verwertbarkeit als Beweismittel, zu entscheiden hat. Diese Entscheidung wird hier im Gesetz selber im Sinne der generellen Verwertbarkeit (auch bezüglich geringer Delikte: Strafantrag als Voraussetzung für die Auswertung) vorgenommen. Voraussetzung für die Auswertung eines Zufallsfundes in einer Video- bzw. Audioaufzeichnung ist, dass die Überwachungsaufnahme im Einzelfall rechtmässig war.⁷⁸

Artikel 76 6. Verordnung

Artikel 76 ist eine Delegationsnorm und verpflichtet zum Erlass einer Verordnung, welche gestützt auf diese gesetzlichen Regelungen und in Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht alle notwendigen Bestimmungen in datenschutz- und sicherheitsrechtlicher Hinsicht zu enthalten hat.

Vorbemerkungen zu den Bestimmungen über die Vorermittlungen einschliesslich der verdeckten Methoden

In diesem Zusammenhang ist vorab auf die Abgrenzung oder Schnittstelle zwischen Polizeirecht und Strafprozessrecht bzw. auf deren rechtliche Begriffe hinzuweisen: Die Strafprozessordnung unterscheidet zunächst zwischen dem Vorverfahren (6. Titel, Art. 299 Abs. 1 StPO) und dem erstinstanzlichen Hauptverfahren vor Gericht (7. Titel, Art. 328 ff. StPO). Das Vorverfahren ist in das polizeiliche Ermittlungsverfahren (Art. 306 ff. StPO) und die Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft (Art. 308 ff. StPO) gegliedert. Ein polizeiliches Ermittlungsverfahren (als Teil des strafprozessrechtlichen Vorverfahrens) kann erst eingeleitet werden, wenn ein hinreichender Tatverdacht vorliegt, dass ein Delikt begangen worden ist.⁷⁹ Das Erkennen und Verhindern von Straftaten gehört (mit wenigen Ausnahmen⁸⁰) nicht zum Straf- bzw. Strafprozessrecht.

Die Artikel 77 (verdeckte Vorermittlung), 78 (vorbereitende Legendierung), 79 (verdeckte Fahndung) und 80 E-PolG (Zusammenarbeit mit Privatpersonen) dienen dem Erkennen und Verhindern von Straftaten. Sie sollen ermöglichen, u.U. auch noch nicht individuell identifizierte Täterschaften daran zu hindern, andere (teilweise besonders verletzbare) Menschen zu Opfern zu machen. Dabei kann der einzugrenzende Sachverhalt u.U. noch keinem spezifischen strafrechtlichen Tatbestand zugeordnet werden. Nahezu identische Bestimmungen der Strafprozessordnung (Art. 285a ff., verdeckte Ermittlung; Zusammenarbeit mit Privatpersonen, Art. 287 Abs. 1/Art. 298c Abs. 1; Art. 288, Legendierung; verdeckte Fahndung, Art. 298a ff.) sind jedoch, wie erwähnt, nur anwendbar, sofern ein Strafverfahren eingeleitet worden ist.⁸¹

Artikel 77 Verdeckte Vorermittlung

Dieser Artikel entspricht Artikel 35b PolG wörtlich. Es handelt sich aus rechts-terminologischen Gründen zur Abgrenzung von verdeckten Ermittlungen gemäss der Strafprozessordnung um (verdeckte) Vor-Ermittlungen (vgl. Art. 285a StPO ff. und die zugehörige Abschnittsüberschrift).

⁷⁸ Vorbehalt der stark eingeschränkten Verwertbarkeit rechtswidriger erlangter Beweise nach Art. 141 StPO.

⁷⁹ Botschaft StPO (FN 73), a.a.O.

⁸⁰ Die Ausnahmen beziehen sich auf Tatbestände, deren Vorbereitungshandlungen bereits strafbar sind: Art. 226^{ter} und 260^{bis} StGB

⁸¹ Botschaft StPO (FN 73), 1255. Der Entscheid, ob nach Polizeirecht Vorermittlungen oder nach Strafprozessrecht polizeiliche Ermittlungen anzuheben sind, bedarf grosser Sorgfalt; das Kriterium besteht in solchen Fällen (keine eingegangene Anzeige) ausschliesslich darin, ob bereits ein hinreichender Verdacht auf ein begangenes Delikt vorliegt oder nicht, da es zur Eröffnung des (strafprozessualen) Vorverfahrens keiner Verfügung durch die Staatsanwaltschaft bedarf, sondern Ermittlungshandlungen der Polizei genügen (Art. 300 Abs. 1 Bst. a StPO; Botschaft StPO (FN 73), 1258.

Artikel 78 *Vorbereitende Legendierung*

Ordnet die Staatsanwaltschaft eine verdeckte Ermittlung nach StPO an, müssen die nötigen Legendenkunden im Regelfall bereits vorhanden sein, denn Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei können bei Vorliegen eines dringenden Tatverdacht selten Monate mit dem tatsächlichen Beginn der Ermittlungshandlungen zuwarten. Legendenkunden können nicht innert kurzer Zeit aufgebaut werden, wenn sie «wasserdicht» sein sollen. Daher bedarf es für den möglichen Einsatz von verdeckten Ermittlerinnen oder Ermittlern, sei es für eine verdeckte Vorermittlung nach Artikel 77 oder eine verdeckte Ermittlung nach Artikel 286 ff. StPO, der Vorbereitung. Nach Absatz 2 bedarf es für den Gebrauch der Legende nach Artikel 77 Absatz 3 E-PolG erneut der Zustimmung des Zwangsmassnahmengerichts (die Genehmigung im Ermittlungsverfahren ist in Art. 289 StPO geregelt). Es ist dabei durchaus folgerichtig, dass diese Fragen nicht in der StPO geregelt wurden, denn es handelt sich um Vorkehren ausserhalb eines Strafverfahrens.

Artikel 79 *Verdeckte Fahndung in Vorermittlung*

Auch die verdeckte Fahndung ist eine Methode der Aufklärung von Verbrechen und Vergehen gemäss Strafprozessordnung (Art. 298a ff. StPO und Überschrift von Abschnitt 5a davor). Zur Unterscheidung von verdeckten Fahndungen nach Polizeirecht oder nach Strafprozessrecht wird dies bereits in der Marginale deutlich gemacht.

Absatz 1 nennt die Voraussetzungen für den Einsatz verdeckter Fahnder/innen: Es muss sich um das Erkennen und Verhindern von Verbrechen und Vergehen handeln, ohne jedoch auf den Kreis der in Artikel 286 Absatz 2 StPO aufgelisteten Straftaten begrenzt zu sein. Zudem müssen andere weniger weitgehende Methoden der Informationsbeschaffung aussichtslos oder unverhältnismässig schwerer zu realisieren sein.

Absatz 2 bindet die Fortsetzung einer verdeckten Fahndung über einen Monat hinaus an die Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht.

Mit dem Verweis in Absatz 3 auf die Massgeblichkeit von Artikel 298c und 298d StPO werden verschiedene Anforderungen an die verdeckten Fahnder/innen und die Aufgabenerfüllung übernommen.

Artikel 80 *Zusammenarbeit mit Privatpersonen*

Zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten bzw. zur Abwehr von Gefahren von Verbrechen und Vergehen insbesondere aus der Milieukriminalität ist es unverzichtbar, auch private Personen als Vertrauensleute einzusetzen. Als Privatpersonen gelten in diesem Sinn alle Personen, die in keinem arbeitsvertraglichen Verhältnis zu einer Strafverfolgungsbehörde (einschliesslich in- oder ausländische Polizei) stehen. Die Zusammenarbeit erfolgt selbstverständlich auf freiwilliger Basis; es bestehen für die Vertrauensperson keinerlei Verpflichtungen, diese Zusammenarbeit zu leisten oder fortzusetzen. Zur Anwendung kommt diese Form der verdeckten Informationsbeschaffung nur, sofern andere Methoden aussichtslos oder nicht zielführend sind. Das kann auch für die Erkennung der Radikalisierung hin zu gewaltextremistischen oder terroristischen Aktivitäten der Fall sein.

Der Privatperson kommen nach Absatz 2 keinerlei hoheitliche Befugnisse zu; ebenso wenig bestehen für sie Rechtfertigungsgründe für das Begehen einer Straftat bzw. der Anstiftung oder Beihilfe dazu.⁸² Darüber sind sie ausdrücklich zu informieren.

Die Kantonspolizei kann die so kooperierenden Privatpersonen für Umtriebe entschädigen (Abs. 2).

Die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant kann, neben der Umtriebsentschädigung, Privatpersonen für besonders wertvolle Informationen oder solche, für deren Beschaffung es besonderen Geschicks oder auch der erhöhten Risikobereitschaft bedurfte, Prämien ausrichten. Dies entspricht bereits der gängigen Praxis. Die finanziellen Möglichkeiten richten sich dabei nach den bestehenden Ausgabenbefugnissen gemäss Artikel 9 der Direktionsver-

⁸² Art. 14 StGB, Gesetzlich erlaubte Handlungen, ist nicht anwendbar.

ordnung vom 28. Februar 2011 über die Delegation von Befugnissen der Polizei- und Militärdirektion (DeIDV POM⁸³).

Artikel 81 Massnahmen zum Schutz von Personen ausserhalb eines Verfahrens

Diese Regelung wird aufgrund ihrer Dringlichkeit in Artikel 32a EG ZSJ aufgenommen. Diese Bestimmung ist im Sinne der Einheit der Materie aber nachträglich ins Polizeigesetz zu überführen.

Die Schutzmassnahmen während eines Strafverfahrens sind in den Artikeln 149 ff. StPO geregelt. Ausserhalb eines Strafverfahrens können Bund und Kantone gemäss Artikel 156 StPO Massnahmen zum Schutz von Personen vorsehen. Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG⁸⁴) wurde die frühere kantonale Regelung im EG ZSJ zum ausserprozessualen Schutz gefährdeter Personen in Artikel 35 per 1. Juni 2013 aufgehoben.⁸⁵ In der Praxis hat sich jedoch in der Folge gezeigt, dass die Kantone weiterhin gefordert sind, zusätzliche Regelungen zum Schutz gefährdeter Personen treffen zu können. Insbesondere ist der Geltungsbereich für das Zeugenschutzprogramm des Bundes sehr eng gefasst und das entsprechende Aufnahmeverfahren streng ausgestaltet. Dies kann beispielsweise dazu führen, dass der Schutz von Personen, die Opfer von häuslicher Gewalt oder von Stalking sind, unzureichend gewährleistet wird. Zudem sind kantonale Schutzmassnahmen notwendig, während die Anwendbarkeit des bundesrechtlichen Zeugenschutzprogrammes geprüft wird. Mit der Bestimmung in Artikel 32a EG ZSJ bzw. mit dem neuen Artikel 79 E-PolG wurde wieder eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Artikel 156 StPO geschaffen, um Fälle zu erfassen, in denen das Zeugenschutzgesetz des Bundes nicht zur Anwendung gelangt. Die im konkreten Fall geeigneten Massnahmen (wie Personen- und Objektschutz, Begleitung zum Gericht, Unterbringung an einem sicheren Ort) werden unter Vorbehalt von Absatz 2 durch die Kantonspolizei bestimmt. Zuständig ist gemäss Artikel 19 Absatz 1 DeIDV POM die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant bzw. ihre oder seine Stellvertretung.

Das ZeugSG ist sinngemäss anwendbar.

Artikel 82 Durchsuchung von Personen

Diese Bestimmung entspricht fast wörtlich jener von Artikel 36 PolG, materiell-rechtlich auch nahezu z.B. § 45 PolG BS und § 35 Absatz 1 und 2 PolG ZH. Die Voraussetzungen für eine Durchsuchung der Kleidung und der Körperoberfläche von Personen (s. Abs. 2) umschreiben verschiedene Sachverhalte, die ein polizeiliches Eingreifen nötig machen. In Buchstabe a wurde als Schutzzweck neu die Selbstgefährdung eingebaut, beibehalten wurde der Schutz von Angehörigen der Kantonspolizei oder von Dritten. Buchstabe b bis d entsprechen den bisherigen Bestimmungen. Ist diese Person nach diesem oder einem anderen Gesetz vorläufig festzunehmen oder in Gewahrsam zu versetzen, bildet diese Vorschrift die Grundlage für eine Durchsuchung. Bestehen plausible Anhaltspunkte, dass die Person Sachen in ihrem Besitz hat, die sicherzustellen sind (bspw. Waffen, andere verbotene Gegenstände nach Waffengesetz, Diebesgut, widerrechtlich eingeführte Tiere oder Pflanzen usw.) kann eine Durchsuchung erfolgen. Auch die Identitätsfeststellung kann nach Buchstabe d Grund für eine Durchsuchung sein.

In Absatz 2 wird definiert, worum es sich bei einer Durchsuchung – im Gegensatz zu einer Untersuchung – handelt.

Absatz 3: Eine allfällige Entkleidung ist nur in den festgelegten Fällen (Bst. a, c und e) zulässig und auch nur, sofern sie dem Verhältnismässigkeitsprinzip folgend im Einzelfall nötig ist.⁸⁶ Es ist darauf zu achten, dass die Entkleidung etappenweise erfolgt und eine Person nicht blossgestellt wird.

⁸³ BSG 152.221.141.1

⁸⁴ SR 312.2

⁸⁵ BAG 13-23

⁸⁶ BGer 2C_257/2011, Urteil vom 25. Oktober 2011, E. 6.4.2 m.w.H.; EGMR *Frérot/France*, Urteil vom 12. September 2007 (70204/01), §§ 37 ff.

Absatz 4 legt fest, dass eine Durchsuchung in der Regel von einer Person des gleichen Geschlechts, durchzuführen ist. Anders ausgedrückt, ein Polizist oder eine Polizistin des andern Geschlechts soll die Durchsuchung nur durchführen, wenn diese keinen Aufschub erträgt (einschliesslich unzumutbare lange Dauer, bis ein/e gleichgeschlechtliche/r Polizeiangehörige/r in einer entfernten Polizeiwache verfügbar ist).

Artikel 83 Durchsuchung von Sachen

Die Regelung der Durchsuchung von Sachen ist an den bisherigen Artikel 37 PolG angelehnt, wobei die Voraussetzungen für diese Massnahmen keine Anpassungen erfahren haben, somit also den bekannten Voraussetzungen entsprechen.

Als Folge moderner Technologien wurde eine besondere Vorschrift für die Durchsuchung von Aufzeichnungen bzw. Datenträgern in Absatz 2 geschaffen; sie verweist auf die ausführliche Regelung in der Strafprozessordnung, die sinngemäss anzuwenden ist.⁸⁷ Dies bedeutet somit auch, dass die Möglichkeit zur Siegelung nach Artikel 248 StPO gegeben ist.. In dringenden Fällen (bspw. zur Rettung von Leben) ist die Kantonspolizei aber nicht an die strengen Vorgaben gebunden.

Die Durchführung der Durchsuchung soll in Anwesenheit der Person, die zu diesem Zeitpunkt die Herrschaft über den Gegenstand ausübt, vorgenommen werden. Ist sie nicht anwesend, so ist die Durchsuchung zu dokumentieren; die an der Sache berechtigte Person hat, auf Verlangen, Anspruch auf eine Kopie des Protokolls.

Artikel 84 Betreten von Grundstücken

Das Betreten von privaten Grundstücken ist ausschliesslich im direkten Zusammenhang mit der Erfüllung polizeilicher Aufgaben zulässig.

Artikel 85 Betreten und Durchsuchung von Räumlichkeiten

Artikel 85 übernimmt teilweise die Bestimmungen von Artikel 39 des geltenden PolG. Die Tatbestände nach Buchstabe a bis d, die für eine Durchsuchung vorausgesetzt werden, sind (mit einer Ausnahme in Bst. c: statt «darf» nun «soll») identisch. Eine weitere Voraussetzung, die eine Durchsuchung von Räumlichkeiten erlaubt, ist die Suche nach einer entwichenen oder vermissten Person, was in Artikel 60 Buchstabe d festgelegt ist, hier aber nicht wiederholt wird.

Weggelassen werden die bestehenden Bestimmungen von Absatz 2 und 3, welche bisher die Zustimmung entweder des Regierungsstatthalteramtes für Tatbestände nach Buchstabe a bis c bzw. der übergeordneten Polizeibehörde nach Buchstabe d als formelle Ermächtigung verlangen. Die Voraussetzungen sind in Buchstabe a bis d eng umschrieben und bedeuten selber, dass eine sachliche und zeitliche Dringlichkeit vorliegen muss. Nur wenn diese gegeben sind, ist eine solche Durchsuchung rechtmässig. Ein Vergleich mit andern Polizeigesetzen ergibt, dass für solche Situationen ebenfalls kein Genehmigungsvorbehalt vorgesehen ist.⁸⁸

Absatz 2 bestimmt, dass die Durchsuchung in Anwesenheit der berechtigten Person durchzuführen ist. Ist sie abwesend, so ist, sofern es die Situation erlaubt, eine andere Person als Zeugin oder Zeuge beizuziehen. Ein Protokoll über die Durchsuchung ist der berechtigten Person auf Verlangen auszuhändigen.

Der Klarheit halber wird in Absatz 3 festgehalten, dass Durchsuchungen nach der Strafprozessordnung oder spezialgesetzlichen Bestimmungen vorbehalten bleiben.

Artikel 86 Sicherstellung / 1. Voraussetzungen und Vorgehen

Artikel 86 wurde im Vergleich mit dem geltenden Artikel 40 PolG in Bezug auf die Tatbestände, die zu einer Sicherstellung führen können, erweitert: Buchstabe a und b sind gleich formuliert. Ergänzt werden sie durch Buchstabe c: «wenn anzunehmen ist, dass die Sache oder das

⁸⁷ BGE 139 IV 128 E. 1.5 (am Ende).

⁸⁸ § 51 PolG BS (FN 52), Art. 20 Polizeigesetz des Kantons Graubünden vom 20. Oktober 2004 (BR 613.000); Art. 22 LPol VD (FN 72); § 37 PolG ZH (FN 52).

Tier zu einer strafbaren Handlung dienen könnten». In Buchstabe d wird sodann eine subsidiäre Befugnis zum Tierschutz eingefügt.

Absätze 2 bis 4 regeln die Durchführung. In Absatz 2 wird der erste Schritt des rechtlichen Gehörs festgehalten, in den Absätzen 3 und 4 die Dokumentierung und fachgerechte Verwahrung. Im geltenden PolG ist dies teilweise der Inhalt von Artikel 41.

In Absatz 5 wird schliesslich ein genereller Vorbehalt betreffend der spezialgesetzlichen Bestimmungen des Bundesrechts, namentlich des Waffenrechts, angebracht. Dieser Vorbehalt ist zwingend nötig, da das Waffenrecht analoge Möglichkeiten bei Waffen und gefährlichen Gegenständen vorsieht, dabei aber gewisse Konstellationen verbleiben, welche durch das PolG aufgefangen werden müssen. Fällt z.B. ein gefährlicher Gegenstand somit unter die Bestimmungen des Waffenrechts, kommen diese Bestimmungen im Sinne der *Lex specialis* zur Anwendung. Greift das Waffenrecht hingegen nicht, kommen subsidiär die Bestimmungen des PolG, insbesondere Art. 86 Absatz 1 Buchstabe a E-PolG zur Anwendung.

Vorbemerkungen zu den Artikeln 87 bis 90 E-PolG: Herausgabe, Verwertung und Vernichtung von sichergestellten Tieren und Gegenständen, Kosten

Die vier neu formulierten Artikel gehören sachlich eng zusammen.

Die polizei- bzw. verwaltungsrechtliche Einziehung ist von der selbständigen Einziehung i.S.v. Artikel 69 StGB (Verfahren nach Art. 376-378 StPO) abzugrenzen. Sowohl hier wie bei Artikel 69 StGB handelt es sich um eine *Sicherungseinziehung*. Nach Artikel 69 StGB muss jedoch ein Konnex zu einer *begangenen* oder zumindest *ernsthaft vorbereiteten Straftat* stehen,⁸⁹ was nach Artikel 86 nicht der Fall sein muss; die Gefährlichkeit allein genügt.

Artikel 87 2. Herausgabe sichergestellter Sachen oder des Erlöses

Artikel 87 lehnt sich an den bestehenden Artikel 43 PolG an. Als zweite Voraussetzung der Herausgabe – neben dem selbstverständlichen Grund des Wegfalls der Notwendigkeit einer Sicherstellung – wurde eingefügt, dass die Sachen nicht nach gesetzlicher Vorschrift zu vernichten sind. Der zweite Satzteil von Absatz 1 i.V.m. Absatz 2 ist verfahrensrechtlicher Art; bei zweifelhafter Berechtigung am Besitzrecht bzw. wenn mehrere Personen Anspruch auf die Sache erheben, besteht die Möglichkeit für die Ansprecher, während einer angesetzten Frist ein Zivilurteil zu erwirken. Wird diese Möglichkeit nicht benutzt, gibt die Kantonspolizei die Sache an die Person zurück, bei der sie sichergestellt worden ist.

Absatz 3 regelt die Herausgabe des allfälligen Verwertungserlöses. Polizeiliche Massnahmen sind im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen.⁹⁰ Die Frage der Herausgabe des allfälligen Verwertungserlöses ist im Einzelfall zu prüfen.⁹¹ Die Verhältnismässigkeit bemisst sich an der Gefährlichkeit, mithin an der notwendigen «Eigentumsbeschränkung polizeilicher Natur im engeren Sinn»⁹² und damit dem öffentlichen Interesse gegenüber der Eigentumsgarantie nach Artikel 26 BV.⁹³ Die Kosten können nach Artikel 90 abgezogen werden. Herausgegeben wird demnach der *Nettoerlös*.⁹⁴

Artikel 88 3. Verwertung

In Artikel 88 wurde im Vergleich zu Artikel 42 Absatz 1 PolG «darf» durch «kann» ersetzt, im Weiteren entspricht die Bestimmung exakt dem bisherigen Wortlaut.

⁸⁹ Vgl. z.B. MARCEL ALEXANDER NIGGLI (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch, Strafprozessordnung und Nebenerlasse, 6. Aufl. 2015, Art. 69 Rz. 2 ff.

⁹⁰ ULRICH HÄFELIN/ GEORG MÜLLER/ FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2016, Rz. 2505; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (FN 38), § 65, Rz. 25 f.

⁹¹ BGE 135 I 209, E. 3.1.1.

⁹² Vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, N 34 zu Art. 26; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (FN 38), § 65, Rz. 25 f.

⁹³ Vgl. FELIX UHLMANN, Entwicklungen im Verwaltungsrecht, in: SJZ 106 (2010), 425 ff., 427.

⁹⁴ Vgl. z.B. 135 I 209, E. 4.1 f.

Neu eingefügt wurde Absatz 2, welcher der betroffenen Person vor der Verwertung die Möglichkeit zur Stellungnahme einräumt.

Absatz 3 schliesslich wurde dahingehend angepasst, als der Regierungsrat die für die Verwertung zuständige Behörde bezeichnet. Aufgrund der klaren und vorstehend erwähnten Trennung der Bestimmungen im PolG zu jenen des Waffenrechts, kann auf den bisherigen Absatz 2 verzichtet werden.

Artikel 89 4. Vernichtung

Für eine Vernichtung sichergestellter Gegenstände bedarf es einer gesetzlichen Grundlage (vgl. z.B. Art. 24 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe [BetmG⁹⁵]). In Artikel 89 E-PolG werden zwei Grundlagen zur Vernichtung explizit aufgeführt, wobei Buchstabe a auf die Bestimmung in Artikel 88 aufbaut, d.h. die Verwertung möglich sein muss, die Kosten hierzu aber den Erlös offensichtlich übersteigen würden. Im Sinne eines sorgsameren Umgangs mit Steuergeldern muss hier die günstigere Möglichkeit der Vernichtung vorgesehen werden. Eine Vernichtung ist weiter möglich, wenn durch die Rückgabe eine erneute Gefährdung hervorgerufen werden würde, was nicht im Sinne der Gefahrenabwehr sein kann. Eine Vernichtung ist weiter möglich, wenn durch die Rückgabe eine erneute Gefährdung hervorgerufen würde, was nicht im Sinn der Gefahrenabwehr sein kann.

Nach Absatz 2 setzt die Vernichtung nach dem Anspruch auf rechtliches Gehör eine Verfügung voraus, wogegen die betroffene Person ein Beschwerderecht hat.

Artikel 90 5. Kosten

Die nach Artikel 88 (bisher Art. 44 PolG) verantwortliche Person hat für die Kosten der Sicherstellung und Aufbewahrung sowie die allfällige Verwertung oder Vernichtung aufzukommen. Die Herausgabe der Sache kann von der Bezahlung der Kosten abhängig gemacht werden. Werden diese nicht bezahlt, kann die Sache verwertet werden, was für Tiere nicht gilt. Für Tiere gilt die Kostenaufgabe in Verbindung mit Artikel 86 Absatz 4 (fachkundige Obhut).

Artikel 91 Fernhaltung und Wegschaffung von Tieren, Fahrzeugen und anderen Gegenständen

Diese Bestimmung hat im geltenden PolG keinen Vorläufer. Sie lehnt sich eng an den fast gleich lautenden § 41 des PolG ZH an. Es geht um die Durchsetzung der öffentlichen Ordnung nach den Buchstabe a und b von Absatz 1 bzw. um die Gefahrenabwehr nach Buchstabe c. Bei Fahrzeugen ist ergänzend auf spezifische Bestimmung von Artikel 8 der kantonalen Strassenverkehrsverordnung vom 20. Oktober 2004 (StrVV⁹⁶) hinzuweisen.

Beispielhaft kann hier das Abschleppen eines Fahrzeuges, welches vor einem Fussgängerstreifen oder in einem Bereich, in welchem Bauarbeiten vorgenommen werden sollen, abgestellt worden ist und so die Sicherheit der Fussgänger gefährdet bzw. die Arbeiten verhindert, angefügt werden. Auch vorstellbar ist das Deponieren einer schlecht gesicherten Baumaschine in der Nähe eines Spielplatzes. Aufgrund der Gefährdung von Personen muss es der Kantonspolizei und den Gemeindebehörden möglich sein, solche Fahrzeuge und Gegenstände wegzuschaffen.

Absatz 2 schreibt vor, dass die Massnahme der verantwortlichen Person anzudrohen ist. Das kann je nach Situation und Dringlichkeit mündlich oder schriftlich geschehen und ist an keine weiteren Voraussetzungen gebunden. In sehr dringenden Fällen oder wenn die verantwortliche Person innert nützlicher Frist nicht zu erreichen ist, darf die Massnahme auch ohne diese Androhung vorgenommen werden.

In Absatz 3 wird die Kostentragpflicht nach dem Verursacherprinzip festgehalten. Die Rückgabe kann von der Bezahlung der Kosten abhängig gemacht werden, eine praktisch analoge Regelung zu Artikel 88 Absatz 2 E-PolG.

⁹⁵ SR 812.121

⁹⁶ BSG 761.111

Vorbemerkungen zum polizeilichen Zwang

Polizeilicher Zwang greift zwingend in Persönlichkeits- und Freiheitsrechte von Personen ein. Somit gilt für den polizeilichen Zwang, was für alle polizeilichen Massnahmen gilt und in den Artikel 43 ff. E-PolG explizit festgehalten wird. Die dort ausgeführten Grundsätze sind hier jeweils vorausgesetzt, werden aber nicht mehr explizit erwähnt.

Artikel 92 Unmittelbarer Zwang

Die Bestimmung ist mit Artikel 45 PolG identisch, ausser dass in Absatz 1 vor «Sachen» auch «Tiere» eingefügt worden ist. Gleichartige Vorschriften finden sich u.a. auch in § 46 PolG BS und § 13 f. PolG ZH. Zur Verhältnismässigkeit – neben den drei klassischen Kriterien – gehört, dass die Anwendung von Zwang, sofern es der Zweck und die Umstände erlauben, angedroht wird, um den betroffenen Personen die Möglichkeit zu geben, von sich aus den angeordneten Massnahmen nachzukommen und Dritten, sich entfernen zu können.

Artikel 93 Fesselung

Der bisherige Artikel 47 PolG wurde durch erfahrungsgestützte Sachverhalte, in welchen eine Fesselung zulässig notwendig ist, ergänzt. Neu sind Fesselungsgründe die Einschätzung, die Person könnte befreit werden oder andere befreien (Bst. c), der begründete Verdacht, die Person könnte sich verletzen (Bst. f) oder Beweismittel zerstören oder beseitigen (Bst. g). Generelle Voraussetzung ist, dass die betreffende Person auf Grund gesetzlicher Bestimmungen festgehalten werden darf. In sachlicher Hinsicht ist die vorgeschlagene Bestimmung weitgehend deckungsgleich mit § 16 PolG ZH. Ergänzend ist Buchstabe e (Gefährlichkeit der betreffenden Person) eingefügt.

Wie bisher soll eine Fesselung bei Transporten aus Sicherheitsgründen zulässig sein, was sowohl für Sammeltransporte wie auch für Transporte einzelner Personen gilt. Diese Ergänzung ist notwendig, da Personen häufig in Dienstfahrzeugen transportiert werden, welche über keinerlei Insassensicherung verfügen. Damit ein sicherer Transport für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei möglich ist, muss eine Fesselung bei solchen Transporten ebenfalls möglich sein.

Artikel 94 Schusswaffengebrauch

Der Schusswaffeneinsatz ist nur als letztes Mittel, *ultima ratio*, gerechtfertigt, sofern andere verfügbare Mittel nicht ausreichen. Desgleichen verweist «in einer den Umständen angemessenen Weise» auf das Verhältnismässigkeitsprinzip.⁹⁷ Die Formulierung «die Kantonspolizei kann von der Schusswaffe Gebrauch machen» verweist explizit auf die Massgeblichkeit des Verhältnismässigkeitsprinzips im Einzelfall. In der gelten Bestimmung von Artikel 48 Absatz 1 PolG heisst es: «Die Kantonspolizei *macht*, wenn andere verfügbare Mittel nicht ausreichen, in einer den Umständen angemessenen Weise von der Waffe Gebrauch», worauf die Aufzählung der den Schusswaffengebrauch grundsätzlich rechtfertigenden Sachverhalte folgt. Der Unterschied zwischen der direkten Vorschrift «macht Gebrauch» und der Kann-Vorschrift ist materiell-rechtlich nicht von ausschlaggebender Bedeutung: Die Entscheidung, ob bei Vorliegen eines der beispielhaft («insbesondere») aufgezählten Sachverhalte von der Schusswaffe Gebrauch zu machen ist oder nicht, kann der oder dem einzelnen Polizeiangehörigen so oder so nicht abgenommen werden. In jedem Fall ist die Schwere der unmittelbar drohenden und abzuwehrenden Gefahr massgebend. Die Rechtfertigung des Schusswaffengebrauchs, ob gestützt auf eine direkte Vorschrift bzw. einen direkten Auftrag oder eine Kann-Bestimmung ist an die gleichen generellen und konkret zu beachtenden Beschränkungen gebunden. Materiell-rechtlich handelt es sich um eine stark begrenzte Ermächtigungsnorm. Der Auftrag nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a ist in beiden Fällen der gleiche.⁹⁸ Im Wortlaut wurden die Buchstaben a bis e im Vergleich zur bisherigen Regelung vereinfacht und teilweise dem § 17 PolG ZH angeglichen, ohne jedoch inhaltlich grundlegende Anpassungen vorzunehmen.

⁹⁷ MOHLER, Polizeirecht (FN 39), Rz. 369 ff.

⁹⁸ Vgl. auch HÄFELI/MÜLLER/UHLMANN (FN 92), Rz. 2445.

In Buchstabe b wurde gegenüber dem geltenden Artikel 48 Absatz 1 Ziffer 3 Buchstabe a «schweres Verbrechen oder schweres Vergehen» durch «schwere Straftat» ersetzt. Das Bundesgericht schloss den Schusswaffeneinsatz im Zusammenhang mit Vermögensdelikten oder gegenüber einem Flüchtenden, «der unbewaffnet ist und nicht als gefährlich erscheint», grundsätzlich aus.⁹⁹ Das Bundesgericht stellte die Frage in den Raum, ob Vergehen im Sinne des neuen Strafgesetzbuches überhaupt denkbar sind, welche die erforderliche qualifizierte Schwere aufweisen, die einen allfälligen Schusswaffeneinsatz im Sinne von § 17 Absatz 2 Buchstabe b PolG (Zürich) überhaupt zu rechtfertigen vermöchten.¹⁰⁰ Aus diesem Grund erscheint es richtig, den Schusswaffeneinsatz auf schwere Straftaten (bspw. ein Raubdelikt) zu begrenzen. Im Übrigen hat das Bundesgericht festgestellt, dass die Norm des § 17 PolG ZH, die mit dem vorgeschlagenen inhaltlich weitestgehend übereinstimmt, den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht, weshalb auch hier darauf abgestellt wird.¹⁰¹

Absatz 2, der Warnruf, entspricht wörtlich dem bisherigen ersten Satz des geltenden Artikels 48 Absatz 2 erster Satz PolG.

In Bezug auf einen Warnschuss (bisher in Art. 48 Abs. 2 Satz 2 PolG), wird neu in einem Absatz 3 die Voraussetzung etwas ausführlicher formuliert und dessen Anwendbarkeit konkretisiert. Nach wie vor gilt, dass der Warnschuss nur dann zulässig ist, wenn auch ein direkter Einsatz der Schusswaffe auf die betroffene Person erfolgen könnte. Eine Verpflichtung zur Abgabe eines vorgängigen Warnschusses besteht jedoch nicht.

Absatz 4 verdeutlicht, dass – unter den gleichen Voraussetzungen – auch gegen Tiere und Sachen der Schusswaffeneinsatz gerechtfertigt sein kann. Hier kann auf den Einsatz der Schusswaffe gegen einen angreifenden Hund im Sinne der Notwehrhilfe hingewiesen werden oder auf den Fangschuss bei einem schwer verletzten Tier, um dieses von seinem Leiden zu erlösen.

Artikel 95 Hilfeleistung

Bisher war nach Artikel 48 Absatz 3 PolG¹⁰² «der nötige Beistand» nur «dem durch Waffengebrauch Verletzten» zu leisten. Durch einen eigenen Artikel wird die Pflicht, sofern notwendig und unter dem Vorbehalt, dass es die Umstände erlauben, auf alle von unmittelbar polizeilichem Zwang betroffenen Personen ausgeweitet und auf das Verschaffen ärztlicher Hilfe ausgedehnt.

Artikel 96 Prüfung von Hotelmeldescheinen

Die Prüfung von Eintragungen in die Register der Beherbergungsstätten ist nach wie vor ein taugliches Fahndungsmittel. Zudem schreibt Artikel 45 des Schengener Durchführungsübereinkommens¹⁰³ vor, dass «beherbergte Ausländer, einschließlich der Angehörigen anderer Vertragsparteien sowie anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften» Meldévordrucke ausfüllen und unterschreiben sowie sich durch ein Identitätsdokument ausweisen, sowie die ausgefüllten Hotelbulletins «für Zwecke der Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung oder der Aufklärung des Schicksals von Vermissten oder Unfallopfern» den zuständigen Behörden bereithalten oder übermitteln.

Artikel 97 Automatisierte Fahrzeugfahndung

Die automatisierte Fahrzeugfahndung gehört heute zu den unverzichtbaren Mitteln für die Aufgabenerfüllung der Polizei auch im Rahmen der schweizerischen und internationalen Zu-

⁹⁹ BGE 136 I 87, E. 4.4. mit Verweis auf BGE 111 IV 113, E. 5. MOHLER, Polizeirecht (FN 39), Rz. 696 m.w.H.

¹⁰⁰ BGE 136 I 87, E. 4.4.

¹⁰¹ a.a.O. (am Ende).

¹⁰² Fassung vom 11. 3. 2007.

¹⁰³ Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. L 239 vom 22.9.2000; von der Schweiz durch das Assoziierungsabkommen vom 26. Oktober 2001 übernommen (SR 0.362.31, Anhang A, Teil 1).

sammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung. Hierfür besteht nun eine explizite rechtliche Grundlage.

Kapitel 8: Verrechnung polizeilicher Leistungen

Vorbemerkungen

Grundsätzlich verrechnet die Kantonspolizei ihre sicherheitspolizeilichen Leistungen im Bereich der Interventionen und der Amts- und Vollzugshilfe wie in Kapitel 3 E-PolG gesehen den für diese Aufgabe primär zuständigen Gemeinden. Indirekt beteiligt sich der Kanton zur Hälfte an diesen Kosten. Letztlich kommen somit die Steuerzahlenden, mithin die Allgemeinheit, für diese Kosten auf. In zahlreichen Fallkonstellationen sind jedoch die eigentlichen Leistungsverursachenden und/oder -empfangenden bekannt. Unter geltendem Recht kann die Kantonspolizei ihre Leistungen lediglich im Bereich von aufwändigem Ordnungsdienst oder Polizeischutz nach Art. 61 Abs. 2 PolG Dritten, hier den Veranstaltenden, in Rechnung stellen. Eine weitergehende Rechnungsstellung war bisher nicht möglich, da die Grundlage in Artikel 61 Absatz 1 PolG zu pauschal formuliert war. Die Verrechnung von Veranstaltungen wird neu in Artikel 31 ff. E-PolG geregelt. Vorliegende Bestimmung soll nun ergänzend zu den Bestimmungen in Kapitel 3 E-PolG die Möglichkeit eröffnen, Dritten Leistungen, welche durch diese verursacht werden, in Rechnung zu stellen. Damit werden der Grundsatz der Leistungsverrechnung und das Verursacherprinzip aus dem FLG aufgenommen und im Bereich der polizeilichen Leistungen umgesetzt.

Artikel 98

Die Bestimmung ist als Kann-Bestimmung ausgestaltet. Somit wird der Kantonspolizei ein Ermessensspielraum eingeräumt, ob eine der nachfolgend aufgeführten Leistungen in Rechnung gestellt werden soll oder nicht. Dadurch wird der Kantonspolizei die Möglichkeit eröffnet, in Härtefällen oder aus Pietätsgründen auf eine Verrechnung ganz oder teilweise zu verzichten. Neben dem vorliegenden Gesetz finden sich in der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV¹⁰⁴), welche auf das FLG abstützt, oder z.B. in der Waffengesetzgebung verschiedene polizeiliche Leistungen, welche dem Leistungsempfänger in Rechnung zu stellen sind. Buchstabe a ist somit deklaratorischer Natur, erhöht aber dahingehend die Rechtssicherheit, als gerade die Bestimmungen der Gebührenverordnung nun direkt anwendbar sind. Gemäss Artikel 44 E-PolG wird diejenige Person als Störer bezeichnet, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar stört oder gefährdet oder für das Verhalten einer dritten Person verantwortlich ist, welche zu einer Störung oder Gefährdung führt. Somit handelt es sich bei der Störerin bzw. beim Störer um die konkrete Verursacherin bzw. den konkreten Verursacher von polizeilichen Leistungen. Grundlegend wird hier die Solidarität betreffend der Kostentragung von polizeilichen Leistungen durchbrochen, weil nicht ersichtlich ist, wieso die Allgemeinheit in jedem Fall für das Verhalten eines Einzelnen aufzukommen hat. Als Beispiel kann eine falsche Bombendrohung, der polizeiliche Aufwand wegen eines gefährlich abgestellten Fahrzeugs oder die wegen Renitenz notwendige polizeiliche Begleitung eines Sanitätsfahrzeuges angeführt werden. In solchen Fällen rechtfertigt es sich, die Störerin bzw. den Störer auch kostenmässig in die Pflicht zu nehmen. Buchstabe c grenzt sich von Buchstabe b in zweierlei Hinsicht ab. Einerseits im Umfang der zu verantwortenden Leistung und andererseits in Bezug auf die allenfalls zu tragenden Kosten. Der Verursacher im Sinne dieser Bestimmung hat nicht die öffentliche Sicherheit und Ordnung gestört, sondern z.B. aus der Ausübung eines Hobbies polizeiliche Leistungen hervorgerufen. Hier kann ein verirrter Wanderer als Beispiel angeführt werden. Die Hilfe zu Gunsten von Menschen, welche unmittelbar an Leib und Leben gefährdet sind, gehört zu den Hauptaufgaben der Kantonspolizei (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. b E-PolG). Entsprechend setzt die Kantonspolizei alle notwendigen Mittel ein, um diesem Auftrag gerecht zu werden. Insbesondere werden hierbei auch Drittmittel wie z.B. ein Helikopter mit Wärmebildkamera aufgeboten. Grundsätzlich sind die polizeilichen Leistungen durch die Allgemeinheit zu tragen, nicht aber

¹⁰⁴ BSG 154.21

der besondere Aufwand, welcher durch ein bestimmtes Verhalten notwendig geworden ist. Diesbezüglich muss die Möglichkeit gegeben sein, je nach Einzelfall eine Weiterverrechnung der Kosten vorzunehmen. Gemäss Artikel 3 Absatz 3 E-PolG obliegt der Kantonspolizei der Schutz privater Rechte nur subsidiär und wenn die dort genannten Voraussetzungen gegeben sind. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass polizeiliche Aufwendungen zum Schutz privater Rechte hätten vermieden werden können. Als Beispiel kann hier der Fall einer Hausbesetzung angefügt werden, welche erstmalig durch die Polizei geräumt wurde, die notwendigen Massnahmen zur Verhinderung einer weiteren Besetzung in der Folge aber durch die Eigentümerschaft nicht vorgenommen wurden. Fallen aufgrund der Säumnisse des Privaten nun weitere polizeiliche Aufwendungen an, können diese je nach Einzelfall ebendiesem auferlegt werden (Bst. d). Ergehen Fehlalarme (Bst. e) und werden polizeiliche Dispositionen getroffen, können diese der Inhaberin bzw. dem Inhaber der Alarmanlage auferlegt werden.

Die Kantonspolizei muss bei vielen Tätigkeiten auf spezialisierte Dritte zurückzugreifen. Hier können beispielhaft Schlüsseldienste, Schreiner und Abschleppunternehmen angeführt werden. Muss ein störendes Fahrzeug abgeschleppt werden, beauftragt die Kantonspolizei Dritte, welche hierfür die notwendigen Mittel besitzen. Als Auftraggeberin hat die Kantonspolizei dafür zu sorgen, dass die Auftragnehmenden für ihren Aufwand entschädigt werden. Damit nun die Kantonspolizei solche Drittkosten ihrerseits weiterverrechnen kann, benötigt sie eine rechtliche Grundlage, welche hier geschaffen wird (Abs. 2).

Leistungen der Kantonspolizei sollen nicht doppelt in Rechnung gestellt werden. Dieser selbstverständliche und unbestrittene Grundsatz wird hier (Abs. 3) durch eine Priorisierung der Kostentragung ergänzt. Können Leistungen ganz oder teilweise Dritten verrechnet werden, reduziert sich die Kostenbeteiligung der Gemeinden nach Abschnitt 3.3 des Gesetzesentwurfs.

Schliesslich (Abs. 4) erfolgt der Hinweis auf die Bestimmungen des FLG. Sofern keine spezialgesetzliche Regelung im E-PolG getroffen wird, gelten ergänzend die Bestimmungen des FLG.

Kapitel 9: Datenbearbeitung und Datenschutz

Artikel 99 Datenbearbeitung und -vernichtung

Absatz 1 verweist wie bisher (Art. 49 Abs. 1 PolG) grundsätzlich auf das Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG¹⁰⁵), behält jedoch nebst den spezialgesetzlichen Bestimmungen insbesondere auch abweichende Bestimmungen im PolG selber vor.

Absatz 2 schafft die gesetzliche Ermächtigung zur Datenbearbeitung (Art. 5 Abs. 1 KDSG). Das bisherige Recht (Art. 49 Abs. 1 PolG) verweist für die Zulässigkeit der polizeilichen Datenbearbeitung auf das KDSG, enthält selber aber keine gesetzliche Ermächtigung der Polizeibehörden zur Datenbearbeitung in all ihren Erscheinungsformen (vgl. Art. 2 Abs. 4 KDSG). Diese Grundlage wird hier neu geschaffen und die Datenbearbeitungsgrundsätze von Artikel 5 und 6 KDSG werden umgesetzt: Die Kantonspolizei sowie die anderen kommunalen und kantonalen Behörden, welchen das Polizeigesetz bestimmte Aufgaben überträgt, dürfen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten im Sinn von Artikel 3 KDSG bearbeiten, wenn dies für die Erfüllung der ihnen mit dem Polizeigesetz zugewiesenen Aufgaben (vgl. Art. 3 bis 5 E-PolG) im Sinn des Verhältnismässigkeitsprinzips erforderlich ist. Der Zweck der Datenbearbeitung ergibt sich aus der zu erfüllenden Aufgabe und darf nicht darüber hinausgehen. Das Bundesgericht hat anerkannt, dass das Bestimmtheiterfordernis als Teil des Legalitätsprinzips im Polizeirecht wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs auf besondere Schwierigkeiten stösst¹⁰⁶: Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen, sondern hängt von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der

¹⁰⁵ BSG 152.04

¹⁰⁶ BGE 136 I 87 E. 3.1.

erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab. Die Aufgabe der Polizei und die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung lassen sich kaum abstrakt umschreiben. Diese Schwierigkeit, die Polizeiaufgaben umfassend und gleichzeitig genügend bestimmt zu umschreiben, gilt auch für die polizeiliche Datenbearbeitung. Mit der Aufgabenumschreibung in Artikel 3 bis 5 E-PolG und der Neuformulierung von Artikel 99 Absatz 2 E-PolG wird der für die Datenbearbeitung geforderten Zweck-Mittel-Relation und dem Grundsatz der Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage für die Datenbearbeitung Rechnung getragen. Satz 2 von Absatz 3 schafft zudem eine gesetzliche Ermächtigung, damit die Kriminalpolizei zur Bekämpfung von schwerstkrimineller Persönlichkeitsprofile erstellen darf.

Absatz 3 regelt wie bisher (Art. 49 Abs. 3 PolG) die Aufbewahrungsdauer von polizeilich bearbeiteten Daten. Neu vorbehalten werden im Einzelfall bestehende überwiegende öffentliche, d.h. im vorliegenden Kontext gerichts- oder sicherheitspolizeiliche Interessen. Dabei geht es etwa um die Konstellation, dass mehrere Ermittlungs- oder Strafverfahren (möglicherweise) zusammenhängen und sich die Löschung von Personendaten aus dem einen Verfahren negativ auf andere Verfahren auswirken würde, weil die Zusammenhänge nach der Datenvernichtung nicht mehr nachvollzogen werden können, was eine erfolgreiche Strafverfolgung verunmöglicht oder erschwert. Ebenso kann es sich im Bereich der Sicherheitspolizei rechtfertigen, einzelne bei einer Person über die Jahre wiederholt festgestellte Vorkommnisse oder Handlungen derselben Ausprägung (z.B. exhibitionistische Handlungen, aggressives Verhalten im Umgang mit Behörden o. dgl.) nicht nach fünf Jahren zu löschen, ansonsten das Gesamtbild und somit das Ausmass einer Gefährdung durch die betreffende Person verfälscht würde.

Artikel 100 Betrieb von Datenbearbeitungssystemen

Absatz 1 entspricht bisherigem Recht (Art. 52 Abs. 1 PolG) und dient als gesetzliche Grundlage für den Betrieb von Datenbearbeitungssystemen, welche die Kantonspolizei zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben (dazu gehören auch Aufgaben aus anderen Gesetzen) benötigt. Die übrigen Behörden im Sinn von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b E-PolG ermächtigt das Polizeigesetz weiterhin nicht zum Betrieb von Datenbearbeitungssystemen. Deren Spezialgesetze müssen eigene Regelungen vorsehen. In den Datenbearbeitungssystemen darf die Kantonspolizei wie bisher (Art. 52 Abs. 2 PolG) besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten. Datenbearbeitungssysteme bedürfen grundsätzlich der Vorabkontrolle gemäss Artikel 17a KDSG und Artikel 7 der Datenschutzverordnung vom 22. Oktober 2008 (DSV¹⁰⁷) und sind gemäss Artikel 18 KDSG zu publizieren.

Datenbearbeitungssysteme haben die besonderen kantonalen Vorgaben an die Informationssicherheit und den Datenschutz zu erfüllen (Abs. 2): Da es sich bei Datenbearbeitungssystemen der Kantonspolizei in aller Regel um Informations- und Telekommunikationstechnologien (ICT) mit besonderen Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz (ISDS) handelt, bedürfen die Systeme eines umfassenden ISDS-Konzepts, welches in die Vorabkontrolle einfliesst (vgl. insbesondere Direktionsverordnung vom 3. Januar 2011 über Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS DV¹⁰⁸). Mit diesen beiden Instrumenten wird die Informationssicherheit sowie der Datenschutz sowohl inhaltlich materiell als auch verfahrensmässig formell gewährleistet: Fällt die Vorabkontrolle durch die Aufsichtsstelle negativ aus, insbesondere aufgrund eines ungenügenden ISDS-Konzepts, und will die Kantonspolizei den damit verbundenen Empfehlungen und Anträgen der Aufsichtsstelle nicht (vollständig) stattgeben, ist die Aufsichtsstelle gegen die entsprechende Verfügung beschwerdeberechtigt und kann eine gerichtliche Überprüfung des Datenbearbeitungssystems herbei führen (vgl. Art. 17a Abs. 3 i.V.m. Art. 35 Abs. 3-5 KDSG). Die Einflussnahme der Datenschutzaufsichtsstelle ist somit sichergestellt. Die nach bisherigem Recht vorgesehene Betriebsbewilligung, die noch aus der Zeit vor Einführung der Vorabkontrolle stammt, findet angesichts der strengen materiellen informationsrechtlichen Vorgaben und der rechtlichen und verfahrensmässigen Stellung der Datenaufsichtsstelle keine Rechtfertigung mehr. Sie führt zu unnötigen Dop-

¹⁰⁷ BSG 152.040.1

¹⁰⁸ BSG 152.040.2

pelspurigkeiten zwischen Aufsichtsstelle und Regierungsrat und erscheint angesichts der zunehmenden Technizität der Fragestellungen auch nicht mehr sachgerecht.

Der Vorbehalt in Absatz 3 zugunsten von Datenbearbeitungssystemen des Bundes bezweckt, doppelte Regulierungen und Prüfverfahren von Datenbearbeitungssystemen durch den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) bzw. das Bundesrecht einerseits und die kantonale Aufsichtsstelle bzw. das kantonale Datenschutzrecht andererseits zu vermeiden. Regelt das Bundesrecht das Verfahren und die Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz von Datenbearbeitungssystemen, an die sich der Kanton Bern anschliesst, soll sich ein kantonales Prüfregime erübrigen. Zusätzliche kantonale Massnahmen zur Informationssicherheit und zum Datenschutz greifen bei solchen bundesrechtlich geregelten Bearbeitungssystemen nicht.

Artikel 101 Übermittlung von Personendaten / 1. Durch die Kantonspolizei

Die Datenübermittlung zwischen Behörden stellt in der Praxis eine wichtige und oft umstrittene Form der Datenbearbeitung dar. Das bisherige Recht regelt die Datenübermittlung zwischen Polizeibehörden untereinander und zwischen Polizeibehörden und anderen Behörden sowie Dritten (Privaten) in einer einzigen Bestimmung (Art. 50 PolG). Neu wird der in der Praxis wichtige Tatbestand der Datenübermittlung (inkl. besonders schützenswerter Personendaten) auf drei Artikel aufgeteilt. Eine inhaltliche Änderung des geltenden Rechts geht damit nicht einher.

In Absatz 1 wird zunächst die amtshilfweise Datenübermittlung unter Beteiligung der Kantonspolizei als bekanntgebende Behörde geregelt (vgl. Art. 102 E-PolG für die Datenübermittlung zwischen anderen Behörden). Dabei hängt die Zulässigkeit der Datenübermittlung nicht mehr davon ab, ob es sich bei der anderen Behörde um eine Polizeibehörde bzw. ein Polizeiorgan handelt. Diese Bezeichnungen führen angesichts der Unbestimmtheit des Polizeibegriffs zu Abgrenzungsschwierigkeiten. Neu ist für die Zulässigkeit der Datenübermittlung zwischen der Kantonspolizei und anderen Behörden des Auslands, des Bundes, anderer Kantone oder Behörden des Kantons Bern und seiner Gemeinden entscheidend, ob die Datenübermittlung für die übermittelnde oder die empfangende Behörde notwendig ist, um polizeiliche Aufgaben im Sinn dieses Gesetzes erfüllen zu können. Soweit eine Datenübermittlung anderen als polizeilichen Aufgaben nach diesem Gesetz dient, liefert das Polizeigesetz keine Grundlage und bedarf es einer Ermächtigung im jeweiligen Sacherlass. In diesem Fall der gesetzlichen Ermächtigung in einem anderen Erlass ist die Datenübermittlung gleichermassen zulässig, was sich bereits aus der Datenschutzgesetzgebung ergibt (Art. 10 Abs. 1 Bst. a KDSG). Die Präzisierung «im Einzelfall» betont die Selbstverständlichkeit, dass für jede einzelne Datenübermittlung zu prüfen ist, ob sie für eine bestimmte Aufgabenerfüllung notwendig und damit verhältnismässig ist.

Die Absätze 2 und 3 enthalten für den internationalen Informationsaustausch in Strafsachen deklaratorische Vorbehalte zugunsten der besonderen Rechtshilfebestimmungen des Bundes sowie des Staatsvertragsrechts (Schengen-Assoziierungsabkommen). Für den nationalen Teil des Schengener Informationssystems gelten das BPI sowie die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen der N-SIS-Verordnung.

Artikel 102 2. Durch andere kantonale und kommunale Behörden

Wie bisher (vgl. Art. 50 PolG) sollen nebst der Kantonspolizei auch andere Behörden, die Aufgaben nach dem Polizeigesetz wahrnehmen (insbesondere Gemeinden), zur Datenübermittlung gesetzlich ermächtigt werden. Der Verweis auf «Behörden im Sinne von Artikel 97 Absatz 2» deckt sich mit dem persönlichen Geltungsbereich des Polizeigesetzes gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b E-PolG und gewährleistet, dass die Behörden, welchen das Polizeigesetz Aufgaben zur Erfüllung überträgt, untereinander Personendaten (inkl. besonders schützenswerte) austauschen können, sofern dies für die Aufgabenerfüllung durch die übermittelnde oder empfangende Behörde notwendig ist. Hier geht es vorab um den Datenaustausch zwischen Gemeindebehörden mit Polizeiaufgaben. Die Bestimmung liefert zudem wie bisher (Art. 50 Abs. 2 PolG) die Grundlage dafür, dass Daten von Behörden, die Polizeiaufgaben nach diesem Gesetz wahrnehmen, an andere Behörden als solche im Sinn von Artikel 2

Absatz 1 Buchstabe b E-PolG übermittelt werden dürfen, und umgekehrt, dass diese Nicht-Polizeibehörden Daten an Behörden im Sinn von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b E-PolG (insb. Gemeinden) bekannt geben dürfen, wenn – dies ist in beiden Fällen die entscheidende Voraussetzung – die Datenübermittlung der Erfüllung einer Polizeiaufgabe im Sinn dieses Gesetzes dient. Beispielhaft kann folgender Sachverhalt genannt werden, in welchem Artikel 102 Absatz 1 E-PolG Grundlage für eine Datenübermittlung liefert: Das zuständige Polizeiorgan der bernischen oder ausserkantonalen Gemeinde X gibt dem zuständigen Polizeiorgan der Gemeinde Y die Personalien eines Jugendlichen aus der Gemeinde Y bekannt, der wiederholt durch Nachtruhestörungen in der Gemeinde X aufgefallen ist.

Abgesehen von dieser polizeigesetzlichen Ermächtigung zur Datenübermittlung ist eine solche immer auch möglich, wenn und soweit eine andere spezialgesetzliche Grundlage dies vorsieht (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a KDSG).

Absatz 2 gewährleistet wie bisher (Art. 50 Abs. 4 PolG) Spontanmeldungen an die Kantonspolizei und an die Polizeibehörde der Gemeinde durch andere Behörden als solche mit polizeirechtlichen Aufgaben. Die meldende Behörde darf von sich aus Informationen (Personendaten, inkl. besonders schützenswerte) bekannt geben, wenn dies notwendig ist, damit die Kantonspolizei oder die Gemeinde ihre Aufgaben nach dem Polizeigesetz erfüllen können. Besondere Geheimhaltungspflichten, zu denen das normale, für alle Behörden geltende Amtsgeheimnis nicht gehört, sind vorbehalten. Besondere Geheimhaltungspflichten bedürfen einer entsprechenden Grundlage in einem Sacherlass (z.B. der Sozialhilfegesetzgebung, der Steuergesetzgebung oder der Opferhilfegesetzgebung) oder gelten gestützt auf das Berufsgeheimnis gemäss Artikel 321 StGB für Schul- und Spitalärzte sowie Geistliche.

Absatz 3 enthält neu für notstandsähnliche Fälle, in welchen eine ernste Gefahr für hochwertige Rechtsgüter droht, die Verpflichtung, dass Behörden Personendaten (inkl. besonders schützenswerte) der Kantonspolizei übermitteln, auch wenn sie besonderen Geheimhaltungspflichten unterliegen. Dies gilt auch für amts- und berufsgeheimnispflichtige Ärzte, Pfarrer etc., die eine Funktion im Dienst der Öffentlichkeit wahrnehmen (z.B. Anstaltspfarrerin oder –pfarrer). Artikel 321 Ziffer 3 StGB, die massgebliche Strafnorm in Bezug auf den Schutz des Berufsgeheimnisses, behält solche kantonalen Auskunftspflichten gegenüber Behörden explizit vor. Kantonale Vorschriften wie die hier vorliegende können mithin solche Melderechte oder -pflichten von Berufsgeheimnisträgerinnen und -trägern vorsehen. Auch wenn Artikel 320 StGB betreffend das Amtsgeheimnis keinen solchen ausdrücklichen Vorbehalt enthält, gilt auch hier unter dem Aspekt der Rechtfertigungsgründe, dass die Kantone gesetzliche Melde-rechte oder -pflichten erlassen können, die dann gemäss Artikel 14 StGB (gesetzlich erlaubte Handlung) zur Straflosigkeit der meldenden, grundsätzlich geheimnispflichtigen Person führen.¹⁰⁹ Die hier statuierte Meldepflicht beschränkt sich jedoch auf ernste Gefahren für hochwertige Rechtsgüter, d.h. auf Delikte gegen Leib und Leben.

Artikel 103 3. Automatisierter Datenaustausch

Datenbearbeitungssysteme werden zur kantonsübergreifenden oder gesamtschweizerischen Polizeiarbeit (insb. Kriminalitätsbekämpfung) vermehrt von mehreren Behörden von Bund und Kantonen gemeinsam genutzt, indem Personendaten in ein gemeinsames System eingegeben sowie abgerufen werden können. Dabei gewährt die das System betreibende Behörde anderen Polizeibehörden automatisch Zugriff auf das System. Für diese Form der Datenbearbeitung muss eine genügende bundesrechtliche, interkantonale oder kantonale gesetzliche Grundlage bestehen, welche den Zugriff und den Umfang der Datenbearbeitung regelt. Artikel 103 Absatz 1 E-PolG schafft insofern keine eigene gesetzliche Grundlage für die automatisierte Datenbearbeitung, sondern wiederholt die bereits anderweitig gesetzlich abgestützte Ermächtigung. Als Beispiel für eine solche spezialgesetzliche Grundlage kann etwa die Verordnung vom 15. Oktober 2008 über den Nationalen Polizeiindex (Polizeiindex-Verordnung¹¹⁰) genannt werden.

¹⁰⁹ NIKLAUS OBERHOLZER, in Basler Kommentar, 3. Auflage 2014, Art. 320 N. 11.

¹¹⁰ SR 361.4

Absatz 2 entspricht im Wesentlichen bisherigem Recht (Art. 52 Abs. 4 PolG) und liefert die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage für die besondere Form der Übermittlung besonders schützenswerter Daten aus den Datenbearbeitungssystemen der Kantonspolizei mittels Abrufverfahren an bestimmte Behörden. Die Zulässigkeit der Datenbearbeitungssysteme als solche richtet sich nach Artikel 100 E-PolG bzw. den kantonalen Vorgaben an die Informationssicherheit und den Datenschutz. Unter einem Abrufverfahren wird die Möglichkeit des direkten Zugriffs einer Behörde auf Daten verstanden, die von einer anderen Behörde verwaltet werden. Vorausgesetzt ist, dass der Zugriff für die Aufgabenerfüllung der zugreifenden Behörden notwendig ist. Direkt abrufberechtigt bleiben die im bisherigen Artikel 52 Absatz 4 PolG genannten Behörden mit Ausnahme der Gemeinden; ein flächendeckender Zugriff sämtlicher Gemeinden auf sicherheits- und gerichtspolizeiliche Daten der Kantonspolizei ist für die Erfüllung von gemeindepolizeilichen Aufgaben nicht erforderlich und deshalb mit den allgemeinen Datenbearbeitungsgrundsätzen nicht vereinbar. Die einzelfallweise Datenbekanntgabe gestützt auf Artikel 101 E-PolG genügt.

Die in Absatz 1 und 2 geregelten Datenbearbeitungen basieren auf Informations- und Telekommunikationstechnologien (ICT), für welche das kantonale Recht Vorgaben zur Informationssicherheit und zum Datenschutz aufstellt (vgl. bereits zu Artikel 100 E-PolG). Dies bedeutet, dass die erwähnten Verfahren in einem ISDS-Konzept geregelt sein müssen, insbesondere hinsichtlich der Zugriffsberechtigung sowie einschränkende Modalitäten des Datenabrufs oder -austauschs. Damit ist auch die Kontrolle und Mitwirkung der Datenschutzaufsichtsstelle gewährleistet.

Artikel 104 4. An Private

Privaten darf die Kantonspolizei Personendaten (inkl. besonders schützenswerte) bekannt geben, wenn die betroffene Person (oder deren gesetzliche Vertretung) der Bekanntgabe ausdrücklich zugestimmt hat oder wenn dies in ihrem Interesse liegt (Bst. a). Die Datenbekanntgabe an Private ist zudem gemäss Buchstabe b zulässig, wenn der Empfänger damit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abwehren oder beseitigen kann (vgl. bisher Art. 50 Abs. 2 Bst. b PolG). Erlaubt ist zudem die Datenbekanntgabe an Private, damit diese zur Abwehr von Besitzstörungen durch ihnen nicht bekannte Personen den Zivilprozess beschreiten können. Buchstabe c entspricht geltendem Recht (Art. 50 Abs. 2 Bst. a PolG) und erlaubt die Datenbekanntgabe an Private, wenn dies zur Aufgabenerfüllung durch die Kantonspolizei unabdingbar ist (Bst. c). Darunter fallen Konstellationen, in welchen die Datenbekanntgabe an Private dem Schutz der empfangenden Person vor drohenden Gefahren für Leib und Leben dient und damit auch dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor ernsthaften Gefahren.

Absatz 2 präzisiert für Private, die Träger staatlicher Aufgaben sind (vgl. Art. 10 E-PolG), dass Daten nur soweit übermittelt werden dürfen, als es für die Aufgabenerfüllung durch den privaten Aufgabenträger erforderlich ist.

Gemäss Absatz 3 gelten für andere kommunale oder kantonale Behörden, die Polizeiaufgaben nach diesem Gesetz wahrnehmen, die Absätze 1 und 2 nach Massgabe ihrer Zuständigkeiten sinngemäss.

Artikel 105 Datensicherheit

Die Kantonspolizei bearbeitet sensible Personendaten und führt dazu verschiedene Bearbeitungssysteme gestützt auf moderne Informationstechnologien. Die Anforderungen der Datenschutzgesetzgebung (insb. KDSG, DSV, ISDS-DV) an die Datensicherheit und Überwachung der Datenbearbeitungen sind deshalb ohne weiteres zu beachten. Angesichts der Besonderheiten der polizeilichen Datenbearbeitung rechtfertigt es sich neu, die Grundsätze zur Datensicherheit in das Polizeigesetz aufzunehmen und die Verantwortung der Kantonspolizei für die Datensicherheit zu betonen. Demnach hat die Kantonspolizei die in technischer, personeller und organisatorischer Hinsicht nötigen Vorkehren zu treffen, damit die von ihr bearbeiteten Daten vor Missbräuchen geschützt sind. Absatz 3 legt die Zuständigkeiten des Datenschutzverantwortlichen der Kantonspolizei fest. Soweit andere Behörden mit Aufgaben nach diesem Gesetz, insbesondere die Gemeinden, Personendaten bearbeiten, gelten für sie die beschrie-

benen Vorgaben gemäss Absatz 1 und 2 sinngemäss. Absatz 4 schafft neu die Möglichkeit, Private, die aufgrund der Aufgabenübertragung (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b E-PolG) direkten Zugang und die Möglichkeit der Bearbeitung der kantonspolizeilichen Daten haben, einer Personensicherheitsprüfung zu unterziehen. Damit sollen Datenmissbräuche verhindert werden. Die Personensicherheitsprüfung richtet sich sinngemäss nach Artikel 131 E-PolG.

Artikel 106 Handlungsfähigkeits- und Leumundszeugnis

Die Bestimmung entspricht bisherigem Recht (Art. 54 PolG).

Artikel 107 Polizeilicher Informationsbericht

Die Bestimmung entspricht bisherigem Recht (Art. 55 PolG).

Kapitel 10: Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private

Abschnitt 10.1: Bewilligungspflichtige Tätigkeiten

Vorbemerkungen

Ob Sicherheitstransporte von Wertsachen, Eingangskontrollen vor Diskotheken, Ordnungsdienste in Fussballstadien oder Kontrollen des ruhenden Verkehrs im Auftrag von Gemeinden – die Sicherheitsbranche boomt seit Jahren. Es ist nicht zu erwarten, dass dieser Trend in naher Zukunft gebrochen wird. Im Jahr 2013 erwirtschaftete die Branche einen Umsatz von einer Milliarde Franken und beschäftigte 20 500 Personen¹¹¹. Die privaten Sicherheitsunternehmen sind oft in heiklen Bereichen tätig und treten teils auch bewaffnet auf. Trotzdem können sie bis anhin ihre Dienstleistungen im Kanton Bern bewilligungsfrei erbringen. Gewisse Mindeststandards setzt heute allein der allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsvertrag (GAV) der Branche, der seit 2004 für Sicherheitsunternehmen mit mindestens zehn Mitarbeitenden besteht. Das betrifft knapp 15 Prozent der Unternehmen, die im Sicherheitsgewerbe tätig sind. Gemäss GAV haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über einen einwandfreien Leumund und geordnete finanzielle Verhältnisse zu verfügen¹¹². Dass im Bereich der privaten Sicherheitsunternehmen Regelungsbedarf besteht und die heutige Rechtslage im Kanton Bern nicht mehr genügt, ist weitgehend unbestritten. Auf der anderen Seite kann aber nicht gesagt werden, dass verbreitet Missstände in der Sicherheitsbranche vorherrschen würden, die einen tiefgreifenden Regulierungseingriff des Staates rechtfertigen würden.

Ein Blick in die anderen Kantone offenbart, dass die Regelungen höchst unterschiedlich ausgestaltet sind. Zum einen existiert das Westschweizer Konkordat vom 18. Oktober 1996 über die privaten Sicherheitsunternehmen (KSU). Zum anderen schuf die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) mit dem Konkordat vom 12. November 2010 über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS) ein eigenes Regelwerk. Eine schweizweit einheitliche Regelung der privaten Sicherheitsdienste wurde nicht erreicht. Die KKJPD empfahl ihren Mitgliedern, entweder dem KÜPS oder dem KSU beizutreten. Diesem Aufruf sind die Kantone nur teilweise gefolgt, bisher sind dem KÜPS zehn Kantone beigetreten. Einige Kantone, darunter etwa der Kanton Aargau, haben entschieden, bei ihrer bereits bestehenden, eigenen gesetzlichen Regulierung zu bleiben. Andere, vor allem in der Zentralschweiz, haben beschlossen, auch weiterhin ganz auf eine Regelung zu verzichten. Der Kanton Zürich hat gestützt auf eine parlamentarische Initiative von August 2014 eine eigene gesetzliche Lösung erarbeitet. Der Gesetzesvorschlag wurde vom Kantonsrat am 4. April 2016 in zweiter Lesung genehmigt. Die Zürcher Lösung ist schlank und sieht lediglich für die Unternehmen eine Bewilligungspflicht vor, nicht aber für die einzelnen Sicherheitsangestellten.

Nachdem eine gesamtschweizerische Harmonisierung gescheitert ist, ist der Regierungsrat zum Schluss gekommen, dass ein Beitritt zu einem der beiden Konkordate den kantonalen Bedürfnissen und Interessen letztlich nicht entsprechen würde. Beide Konkordate würden für den Kanton Bern Nachteile mit sich bringen und zu einem ungewünschten Kompetenzverlust

¹¹¹ MATTHIAS BIERI, a.a.O., S. 63, mit Hinweis.

¹¹² MATTHIAS BIERI, a.a.O., S. 69, mit Hinweis.

führen, da namentlich wesentliche Entscheide von Konkordatskommissionen getroffen würden. Die Regulierungsdichte der beiden Konkordate erscheint als zu hoch und deren Umsetzung als übermässig ressourcenintensiv. Der Kanton Bern hat deshalb die Erarbeitung einer eigenen, schlanken Gesetzeslösung in Angriff genommen und sich dabei mehrheitlich an der Regelung des Kantons Zürich orientiert.

Damit werden die vom Grossen Rat überwiesenen Motionen 126-2006 (Meyer, Roggwil) «Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen» und 102-2015 (Zryd, Magglingen) «Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen umsetzen!» umgesetzt. Beide fordern eine Regulierung des Sicherheitsgewerbes, namentlich eine Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen sowie eine Berufsausübungsbewilligung für Personen, die in solchen Unternehmen tätig sind. Zwar wird mit der vorliegenden Regelung keine direkte Bewilligungspflicht für Angestellte von Sicherheitsunternehmen eingeführt, es werden jedoch klare Vorgaben gemacht, die zur Berufsausübung erfüllt sein müssen. Die Kontrolle erfolgt nicht direkt durch den Staat, sondern durch das die Person beschäftigende Sicherheitsunternehmen; die Verantwortung liegt mithin schwergewichtig bei den Sicherheitsunternehmen selbst. Die zuständige Stelle des Kantons kann Kontrollen durchführen und allfällige Verstösse mit einem Bewilligungsentzug und / oder einer Busse sanktionieren. Eine weitergehende Regulierung, wie sie gestützt auf die teilweise als Postulat überwiesene Motion 181-2015 (Sancar, Bern) «Privatisierung von Polizeiaufgaben stoppen» geprüft worden ist, drängt sich nicht auf.

Die Bewilligungs- und Kontrollbehörde wird durch den Regierungsrat in der Verordnung bezeichnet. Für die Erfüllung der neuen Aufgabe müssen zusätzliche Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden (vgl. Kapitel 10 unten).

Artikel 108 Bewilligungspflicht und Anerkennung

Artikel 108 unterstellt Unternehmen, die gewerbsmässig Sicherheitsdienstleistungen erbringen, einer Bewilligungspflicht. Auch Personen, die in selbständiger Tätigkeit gewerbsmässig Sicherheitsdienstleistungen erbringen, müssen eine Bewilligung einholen. Unternehmen, die zwar zu firmeninternen Zwecken eigenes Sicherheitspersonal angestellt haben, deren Hauptdienstleistung jedoch nicht im Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen besteht (z.B. Sicherheitsdienst einer Bank, firmeneigener Werkschutz) bedürfen demgegenüber wegen der fehlenden Gewerbsmässigkeit keiner Bewilligung.

Die Angestellten der Sicherheitsunternehmen brauchen für die Ausübung ihrer Tätigkeit keine Bewilligung. In die Pflicht genommen werden stattdessen die Sicherheitsunternehmen. Sie haben dafür zu sorgen, dass ihre Angestellten bestimmte Anforderungen erfüllen (vgl. Art. 113). Kommt das Sicherheitsunternehmen dieser Verpflichtung nicht nach, können Sanktionen verhängt werden (Art. 117 und 122).

Betreffend Sicherheitsdienstleistungen im Gastgewerbe sollen neu vergleichbare Vorschriften gelten, wobei auch hier die Hauptverantwortung bei den Patentinhabern und -inhaberinnen liegt (vgl. indirekte Änderung des Gastgewerbegesetzes vom 11. November 1993 [GGG]¹¹³). Diese müssen dafür sorgen, dass ihr Sicherheitspersonal – dazu gehören insbesondere auch Türsteher und Türsteherinnen – gewisse Mindestanforderungen erfüllt. Einzelpersonen, die in selbständiger Tätigkeit im Auftragsverhältnis für einen Gastgewerbebetrieb Sicherheitsdienstleistungen erbringen, brauchen hingegen eine Betriebsbewilligung nach Artikel 108 ff. E-PolG.

Absatz 2 hat deklaratorischen Charakter und hält fest, dass die Regelungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM)¹¹⁴ sowie des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA)¹¹⁵ selbstverständlich zur Anwendung gelangen. Sicherheitsunternehmen aus anderen Kantonen oder dem Ausland müssen der zuständigen Behörde die Aufnahme ihrer Tätigkeit im Kanton Bern vorgängig melden. Die zuständige Behörde wird daraufhin anhand

¹¹³ BSG 935.11

¹¹⁴ SR 943.02

¹¹⁵ SR 0.142.112.681

von Richtlinien prüfen, ob deren Bewilligungen dem Standard des Kantons Bern entsprechen. Sind sie den bernischen Bewilligungen gleichwertig, können sie ohne weiteres im Kanton Bern Dienstleistungen erbringen. Ein formelles Anerkennungsverfahren findet in diesen Fällen nicht statt. Stellt die zuständige Behörde jedoch fest, dass eine ausserkantonale oder ausländische Bewilligung erheblich vom Standard der bernischen Bewilligung abweicht oder verfügt das Unternehmen über keine Bewilligung, muss vor Aufnahme der Tätigkeit im Kanton Bern ein Zulassungsverfahren durchgeführt werden (vgl. Art. 3 BGM und Anhang III, Art. 15 FZA). Der Regierungsrat wird das diesbezügliche Verfahren auf dem Verordnungsweg regeln. Denkbar ist beispielsweise eine verfahrensökonomische Verordnungsbestimmung, wonach die Verordnung die Kantone explizit bezeichnet, deren Bewilligung als gleichwertig gilt.

Ein gleiches oder zumindest ähnliches Vorgehen werden die KÜPS- und KSU-Kantone sowie die übrigen Kantone, welche eine Bewilligungspflicht kennen, auf Firmen, die im Kanton Bern niedergelassen und bewilligt sind, anwenden. Die KSU-Kantone verfügen bereits über Richtlinien zur Bewertung der Gleichwertigkeit, die KÜPS-Kantone sind daran, solche auszuarbeiten. Es können keine abschliessenden Angaben darüber gemacht werden, ob bernische Unternehmen bei der Aufnahme von Tätigkeiten in anderen Kantonen Nachprüfungen zu absolvieren haben werden. Grundsätzlich entspricht jedoch der Standard der bernischen Betriebsbewilligung nahezu demjenigen der beiden Konkordate. Einzig eine Fachprüfung für den Geschäftsführer sieht der Kanton Bern nicht vor. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass bernische Unternehmensverantwortliche für ausserkantonale Tätigkeiten eine Fachprüfung abzulegen haben werden. Ebenso kann angenommen werden, dass Sicherheitsangestellte aus dem Kanton Bern für Tätigkeiten in anderen Kantonen eine Bewilligung einzuholen haben. Dies wird jedoch von den Gesetzgebungen in den jeweiligen Kantonen abhängen.

Artikel 109 Bewilligungspflichtige Sicherheitsdienstleistungen

Artikel 109 führt die bewilligungspflichtigen Sicherheitsdienstleistungen einzeln auf. Buchstabe a nennt klassische Tätigkeitsbereiche von Sicherheitsunternehmen wie Kontroll- und Aufsichtsdienste. Auch Türsteherdienste werden von der vorliegenden Gesetzgebung erfasst (vgl. dazu Erläuterungen zu Art. 108). Buchstabe b unterstellt Patrouillen im öffentlichen Raum der Bewilligungspflicht. Damit ist klar, dass Sicherheitsunternehmen, die im Auftrag von Gemeinden den öffentlichen Raum beaufsichtigen — dies natürlich ohne Kompetenz zu polizeilichen Massnahmen und Zwang — eine Bewilligung brauchen. Patrouillendienste auf ausschliesslich privatem Grund, wie etwa zu Zwecken des Werkschutzes, sind hingegen nicht bewilligungspflichtig. In Buchstabe c wurde der Vorbehalt zu Gunsten von Artikel 67 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV¹¹⁶) aufgenommen, damit für die vielen Baustellen-Verkehrsregelungen lediglich das Bundesrecht gilt und auf ein Bewilligungsverfahren nach diesem Gesetz verzichtet werden kann. Die Ausübung solcher Verkehrsregeldienste bedarf aber nach Artikel 67 Absatz 3 SSV einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde. In Buchstabe d bis f finden sich weitere, klassische Sicherheitsaufgaben. Von diesen können der Schutzdienst für Personen und Güter mit erhöhter Gefährdung sowie die Sicherheitstransporte bewaffnet durchgeführt werden. Gemäss Buchstabe g werden auch Erfüllungsgehilfen der Polizei von der Bewilligungspflicht umfasst. Dies folgt aus den Vorschriften des BGBM, da auch vom Bund eingesetzte Sicherheitsunternehmen über eine Bewilligung verfügen müssen (vgl. Art. 4 der Verordnung vom 24. Juni 2015 über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden [VES¹¹⁷]). Andernfalls würde es sich um eine unzulässige Ungleichbehandlung handeln. Als Beispiel für Erfüllungsgehilfen von Polizeibehörden können etwa die Bewachung eines Parkplatzes anlässlich eines Einsatzes des polizeilichen Ordnungsdienstes oder die Streckensicherungen bei sportlichen Grossereignissen wie der Tour de Suisse. Den Erfüllungsgehilfen kommt dabei keinerlei Entscheidungskompetenz zu. Buchstabe h unterstellt schliesslich den Betrieb von Alarmanlagen der Bewilligungspflicht. Es kommt vermehrt vor, dass sich Alarmzentralen im Ausland befinden. Mit der Bewilligungspflicht haben auch deren Betreiber die Voraussetzungen von Artikel 111

¹¹⁶ SR 741.21

¹¹⁷ SR 124

zu erfüllen. Absatz 2 soll der Klärung von Abgrenzungsfragen dienen, die Aufzählung ist nicht abschliessend.

Artikel 110 Nicht erlaubte Handlungen

Es ist den privaten Sicherheitsunternehmen nicht erlaubt, hoheitliche Handlungen auszuführen. Das staatliche Gewaltmonopol als Kernelement des Rechtsstaates und Kern der staatlichen Sicherheitsverfassung¹¹⁸ steht nicht zur Disposition. Ausgenommen von den verbotenen Tätigkeiten ist die Ausübung von Hilfsfunktionen für die Polizei. In solchen Konstellationen handeln die Privaten als Erfüllungsgehilfen und verfügen über keinerlei Dispositionsbefugnisse. Vorbehalten bleiben explizit die Regelungen der interkantonalen Gefangenentransporte der KKJPD mit den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und der Securitas AG (Jail-Train-Street). Zu beachten ist, dass private Sicherheitsunternehmen, die nach dem BGST im Kanton Bern zum Einsatz gelangen, einer Bewilligung nach diesem Gesetz bedürfen.

Die Aufnahme von Absatz 4 erfolgte mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts. Dieses beurteilte wiederholt eine Observation von Versicherungsnehmern durch Private im Auftrag des Versicherers als rechtmässig. Deshalb wurde ein entsprechender deklaratorischer Vorbehalt zugunsten des Bundesrechts angebracht.

Artikel 111 Bewilligungsvoraussetzungen und -modalitäten

Dieser Artikel definiert die Voraussetzungen, die für den Erhalt einer Betriebsbewilligung von der gesuchstellenden resp. der geschäftsführenden Person zu erfüllen sind. Sie orientieren sich im Grossen und Ganzen an denjenigen der beiden erwähnten Konkordate. Der Klarheit halber ist zu Buchstabe a festzuhalten, dass Einschränkungen gemäss Artikel 5 von Anhang I FZA (Ordre Public) selbstverständlich vorbehalten bleiben. Gemäss Buchstabe c darf der Strafregisterauszug für Privatpersonen keinen Eintrag wegen Verbrechen oder Vergehen aufweisen, die der Ausübung von Sicherheitsdienstleistungen oder der ordnungsgemässen Betriebsführung entgegenstehen. Die Bestimmung ist zu Gunsten der geschäftsführenden Person enger gefasst als die entsprechende Regelung im KÜPS oder im Gesetzestext des Kantons Zürich, die gar keine Einträge wegen Verbrechen oder Vergehen zulassen. Nicht alle Delikte sind unvereinbar mit einer Tätigkeit im Sicherheitsgewerbe, zu denken ist etwa an fahrlässig begangene Delikte im Strassenverkehr. Buchstabe d verleiht der Bewilligungsbehörde einen gewissen Ermessensspielraum bei Personen, die wegen Auffälligkeiten (z.B. persistierende Alkoholprobleme, Hooliganismus) ungeeignet erscheinen, jedoch keine im Privatstrafregisterauszug erscheinende Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens aufweisen. Auch Verurteilungen und einschlägige Vorfälle aus dem Ausland können, unter dem Vorbehalt des Ordre Public, berücksichtigt werden. Bei der Rechtsanwendung ist immer auch die Verhältnismässigkeit im Auge zu behalten. So muss auch der finanzielle Leumund nach Absatz 1 Buchstabe e stets im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit mit der Ausübung von Sicherheitsdienstleistungen gesehen werden.

Artikel 111 Absatz 1 enthält keine Einschränkung zulasten von Angehörigen von Ländern, die nach Schweizer Waffenrecht nicht zum Erwerb von Waffen berechtigt sind (vgl. Art. 12 Waffenverordnung, WV)¹¹⁹. Auch diese können damit grundsätzlich – wenn sie die Voraussetzungen von Buchstabe a erfüllen – eine Sicherheitsunternehmung führen, deren Angestellte zum Tragen von Waffen berechtigt sind. Dies stellt einen gewissen Widerspruch dar, der aber zu Gunsten einer möglichst geringen Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit in Kauf genommen wird. Die Bewilligung wird nach Absatz 2 unbefristet erteilt und kann jederzeit mit Auflagen und Bedingungen versehen werden. Der Verzicht auf eine Befristung ist auch in vielen anderen Branchen mit Bewilligungspflichten üblich und soll unnötigen Verwaltungsaufwand vermeiden.

¹¹⁸ Bericht des Bundesrates zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen vom 2. Dezember 2005 (BBI 2006 623, 631)

¹¹⁹ SR 514.541

Anzufügen bleibt, dass private Sicherheitsunternehmen die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG)¹²⁰ einzuhalten haben (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a DSG). Sind die Unternehmen im Auftrag des Kantons oder der Gemeinden tätig, sind zudem die Vorschriften des KDStG zu beachten.

Artikel 112 Bewaffnete Sicherheitsdienstleistungen

Das Waffenrecht liegt grundsätzlich in der Kompetenz des Bundes und regelt namentlich das Tragen von Waffen in persönlicher Hinsicht. Ergänzend dazu bestimmt Artikel 112, dass Feuerwaffen ausschliesslich für den Schutzdienst für Personen und Güter mit erhöhter Gefährdung sowie für Sicherheitstransporte getragen werden dürfen. Um missbräuchlichem Waffentragen so weit als möglich zuvorzukommen, hat die Unternehmensführung gemäss Absatz 3 im Einzelfall zu bestimmen, ob für die oben erwähnten Schutzdienste oder Sicherheitstransporte Waffen getragen werden sollen. Die bewaffneten Einsätze sind zu dokumentieren. Der Regierungsrat regelt die bewilligungsfähigen Waffen sowie die bewilligungsfähige Munition durch Verordnung. Verboten werden soll beispielsweise der Einsatz von Serienfeuerwaffen.

Da den Sicherheitsunternehmen keinerlei hoheitliche Kompetenzen zustehen und die Anwendung von Zwang nicht zulässig ist, dürfen die Waffen selbstverständlich nur im Rahmen der sogenannten "Jedermannsrechte" in Notwehr- oder Notstandssituationen zum Einsatz kommen.

Artikel 113 Angestellte von Sicherheitsunternehmen / 1. Persönliche Voraussetzungen

Artikel 113 nimmt die Unternehmen in die Pflicht, dafür zu sorgen, dass ihre Angestellten gewisse Mindestanforderungen erfüllen. Auch bezüglich der Angestellten gelten gegenüber dem KÜPS und der Zürcher Gesetzgebung nur Verbrechen und Vergehen als Ausschlussgrund, die mit der Tätigkeit als Sicherheitsdienstleister oder -dienstleisterin nicht vereinbar sind. Verurteilungen im Ausland lassen sich nicht systematisch prüfen, sie sind darum mit einer Selbstdeklaration bekannt zu geben. Nichtmeldungen können sanktioniert werden.

Artikel 114 2. Aus- und Weiterbildung

Die Unternehmen haben dafür zu sorgen, dass ihre Angestellten regelmässig sowie ihren Aufgaben angemessen in Theorie und Praxis aus- und weitergebildet werden. Da es gegenwärtig keine anerkannte Aus- und Weiterbildung für Sicherheitsangestellte gibt, kann auch kein Ausweis dafür verlangt werden. Die vom Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) angebotenen Berufsprüfungen zur Fachfrau resp. Fachmann für Sicherheit und Bewachung oder für Personen- und Objektschutz nach zwei bis vier Praxisjahren können für die Mehrheit der heute als Sicherheitsangestellte tätigen Personen, insbesondere auch für die Türsteher und Türsteherinnen, nicht verlangt werden. Es zeigt sich zudem bereits heute, dass viele seriöse Sicherheitsunternehmen und Gastgewerbebetriebe ihr Sicherheitspersonal intern aus- und weiterbilden.

Die Pflicht zur Aus- und Weiterbildung gilt unabhängig von der Rechtsform und Grösse des Unternehmens, also auch für Einzelunternehmen sowie Klein- und Mittelunternehmen.

Artikel 115 Verhaltenspflichten

Mit Artikel 115 werden den Unternehmen und den Angestellten verschiedene Verhaltenspflichten auferlegt, insbesondere auch in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Polizei. Eine Verletzung der Verhaltenspflichten kann mit Busse und / oder mit einer Administrativmassnahme sanktioniert werden (vgl. Art. 117 und 122).

Artikel 116 Kontrollen

Die Formulierung lehnt sich an die Kontrollbestimmungen in den beiden Konkordaten an. Ergänzt sind sie durch den letzten Teilsatz in Absatz 1, um Streitigkeiten hinsichtlich Artikel 13 Absatz 1 BV zu vermeiden. Eine Kontrolle der Räume und der Behältnisse hat sich strikte auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen dieses Gesetzes und der massgebenden Spezialgesetze zu beschränken. Bei einem Verdacht auf Delikte, abgesehen von Übertretun-

¹²⁰ SR 235.1

gen i.S. von Artikel 122, ist die StPO massgebend. Im Rahmen der Kontrollen kann die Bewilligungsbehörde auch prüfen, ob die Betriebsführung bei der Anstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Artikel 113 korrekt angewandt hat.

Artikel 117 Bewilligungsentzug

Absatz 1 verleiht der Bewilligungsbehörde die Kompetenz, die Bewilligung bei Nichteinhaltung von Artikel 111 und bei Verstössen gegen gesetzliche Bestimmungen oder Auflagen befristet oder endgültig zu entziehen. Als Verwaltungsmassnahmen können die Sanktionen von Artikel 117 kumulativ zu einer Busse gemäss der Strafbestimmung von Artikel 122 verhängt werden.

Artikel 118 Meldepflichten von Gerichts- und Verwaltungsbehörden

Die Norm bildet die gesetzliche Grundlage für die Übermittlung der Daten, die für die Prüfung eines Bewilligungsentzuges relevant sind. Die Meldepflicht trägt zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes der Bewilligungsbehörde bei. Besondere Geheimhaltungspflichten bleiben explizit vorbehalten. Nicht darunter fällt jedoch das Amtsgeheimnis.

Infolge der Meldepflicht besteht die Möglichkeit, dass die Bewilligungsbehörde von anderen Behörden Informationen über Vergehen von Angestellten einer Sicherheitsfirma erhält, die im Rahmen eines anderen Verfahrens bekannt wurden (z.B. in einem Verfahren auf Erteilung einer Waffentragbewilligung), jedoch dem Geschäftsführer nicht bekannt waren. Solche Meldungen haben Einfluss auf die Bewilligungsvoraussetzungen der geschäftsführenden Person. Hat sie nämlich Personen angestellt, welche den Voraussetzungen von Artikel 113 nicht entsprechen, kann ihr die Bewilligung entzogen werden. Die Bewilligungsbehörde ist deshalb gestützt auf Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe c E-PolG im Rahmen ihrer Kontroll- und Aufsichtsaufgaben befugt, dem Geschäftsführer die Informationen zur Kenntnis zu bringen und allenfalls die nötigen Massnahmen zu ergreifen. Wie bereits bei Artikel 111 erwähnt, muss die geschäftsführende Person die Vorschriften des DSG und gegebenenfalls des KDSG einhalten.

Artikel 119 Datenbearbeitung

Die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten bedarf als schwerer Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Person einer besonderen gesetzlichen Grundlage. Die Bewilligungsbehörde führt ein Verzeichnis über die erteilten und verweigerten Bewilligungen, welches aus Zweckmässigkeitsgründen in Bezug auf die erteilten Bewilligungen zu veröffentlichen ist. Absatz 4 schafft die nötige Grundlage für den zum Datenaustausch mit anderen Kantonen sowie für den Betrieb gemeinsamer Datenbearbeitungssysteme mit Abrufrechten. Damit wird für den Kanton Bern die Möglichkeit offen gehalten, beispielsweise der elektronischen Verwaltungsplattform des KÜPS beizutreten. Darin enthalten ist die Berechtigung, über ein gemeinsames Datenbearbeitungssystem Informationen z.B. über verweigte Bewilligungen auszutauschen.

Artikel 120 Gebühren

Mehrere Kantone kennen bereits eine Bewilligungspflicht für Sicherheitsunternehmen. Insbesondere die Erfahrungen der deutschschweizer Kantone zeigen, dass die erhobenen Gebühren nicht kostendeckend sind. Die Höhe der Gebühr für eine Betriebsbewilligung bewegt sich in den meisten Kantonen zwischen 300 und 500 Franken. Auch der Kanton Bern möchte nicht Gebühren erheben, deren Höhe eine zu hohe Hürde für die Einholung einer Betriebsbewilligung oder Registrierung darstellt. Deshalb wird darauf verzichtet, kostendeckende Gebühren gesetzlich vorzuschreiben.

Artikel 121 Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat wird die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu diesem Kapitel erlassen und dabei insbesondere die zuständige Bewilligungsbehörde bezeichnen.

Artikel 122 Strafbestimmungen

Mit Artikel 122 wird ein verwaltungsstrafrechtlicher Tatbestand eingeführt, der Regelverstösse der Unternehmen respektive der geschäftsführenden Person sanktioniert. Da keine Obergren-

ze festgelegt wird, gilt die generelle Obergrenze von 10 000 Franken nach Artikel 106 StGB. Für Verstösse gegen Absatz 1 Buchstabe a wird in Absatz 2 eine Mindestbusse von 5 000 Franken vorgeschrieben. Die Mindestbusse soll ein Mehrfaches der Bewilligungsgebühr betragen, da ansonsten auf Zusehen hin auf die Einholung einer Bewilligung verzichtet werden kann.

Abschnitt 10.2: Privatdetektive

Vorbemerkungen

Die Tätigkeiten von Privatdetektiven und Sicherheitsunternehmen unterscheiden sich stark. Während Sicherheitsunternehmen Dienstleistungen im Bereich öffentliche und private Sicherheit - darunter Objekt- und Personenschutz sowie Sicherheitstransporte - erbringen, gehören zu den Aufgaben der Privatdetektive primär Auskundschaftungen, Verhaltensbeobachtungen und Abklärungen verschiedener Art. Im Gegensatz etwa zum KÜPS hat sich deshalb der Kanton Bern dafür entschieden, die Privatdetektive nicht unter die Bewilligungspflicht für Sicherheitsunternehmen zu fassen, sondern für sie wie im bisherigen Artikel 62 PolG einzig Verhaltenspflichten zu definieren.

Artikel 123

Absatz 1 verweist auf die Verhaltenspflichten für Sicherheitsunternehmen und deren Angestellte und entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 62 Absatz 1 Buchstaben a - c PolG.

Zur Wahrung des Gewaltmonopols wird auch für Privatdetektiven nochmals ausdrücklich festgehalten, dass die Ausübung hoheitlicher Tätigkeiten und insbesondere von polizeilichem Zwang untersagt ist. Ebenso wenig ist es Privaten erlaubt, Tätigkeiten auszuüben, für welche die Polizei einer gesetzlichen Grundlage bedarf (insbesondere StPO, BÜPF und PolG) und den weiteren Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit zu genügen hat. Es wäre stossend, wenn Private - ob ohne oder mit Anfangsverdacht auf eine strafbare Verhaltensweise - Handlungen vornehmen, welche die Grundrechte der Zielperson beeinträchtigen, während dies der Staatsanwaltschaft und der Polizei nur nach strengen gesetzlichen Regelungen erlaubt ist. So bedarf die Polizei beispielsweise für eine Observation einer gesetzlichen Grundlage, bei einer Dauer von mehr als einem Monat unter geltendem Recht gar einer Genehmigung des Zwangsmassnahmengericht (Art. 35a Abs. 2 PolG). Die Einschränkung in Bezug auf Tätigkeiten, für welche die Polizei eine gesetzliche Grundlage braucht, schliesst jedoch einzelne offene und kurze Beobachtungen oder Abklärungen in Registern nicht aus. Ebenso vorbehalten bleiben Tätigkeiten gestützt auf das Bundesrecht.

Absatz 3 belegt die Verletzung der Verhaltenspflichten mit Strafe. Auch hier gilt mangels Höchstbetrag im Gesetz die generelle Obergrenze von 10 000 Franken nach Artikel 106 StGB.

Kapitel 11: Organisations- und Personalrecht der Kantonspolizei

Abschnitt 11.1: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 124 Organisation und Mittel

Geführt wird die Kantonspolizei Bern durch die Polizeikommandantin oder den Polizeikommandanten. Oberste Polizeibehörde im Kanton Bern ist der Regierungsrat (Art. 90 KV). Ihm obliegt die Aufsicht über die Kantonspolizei. Im Rahmen der Staatsorganisation ist die Kantonspolizei der Polizei- und Militärdirektion unterstellt, welche die Aufsicht im organisationsrechtlichen Sinne ausübt. Für die gerichtspolizeilichen Tätigkeiten unterliegt die Kantonspolizei der Aufsicht der Beschwerdekammer in Strafsachen des Obergerichts. Die genauere Organisation der Kantonspolizei erfolgt im Übrigen gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 OrV POM in der Geschäftsordnung der Polizei- und Militärdirektion.

Zur Erfüllung ihres anspruchsvollen Auftrages muss die Kantonspolizei über ausreichende personelle und sachliche Mittel verfügen. Der Personalbestand und die Stellenbewirtschaftung richten sich nach dem allgemeinen Personalrecht.

Artikel 125 Grundsätze der Personalpolitik

Die Förderung der Chancengleichheit und die Verhinderung von Diskriminierung jeder Art sind eine zentrale Basis der Personalpolitik der Kantonspolizei. Die Kantonspolizei bekennt sich zu einem vorurteilsfreien Arbeitsumfeld und zur Vielfalt aller Beschäftigten. Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrer Sprache, ihrer Herkunft, ihrem Alter und ihrer Religion sowie ihrer sexuellen Orientierung soll die gleiche und faire Behandlung garantiert sein. Somit wird jedem Ausdruck von Diskriminierung vorgebeugt, egal in welcher Form sie geäußert wird. Es soll die Heterogenität der Beschäftigten konstruktiv genutzt und der Rahmen für ein vorurteilsfreies Umfeld geschaffen werden. In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu achten, dass ein angemessener Anteil französischsprachiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Stufen vertreten ist.

Artikel 126 Personalkategorien

Der Personalbestand setzt sich zusammen aus Aspirantinnen und Aspiranten, welche die interkantonale Polizeischule in Hitzkirch oder anderswo in der Schweiz, resp. die École de Police in Ittigen besuchen oder den Sicherheitsassistentenlehrgang absolvieren.

Polizistinnen und Polizisten haben entweder eine schweizerische Polizeischule mit eidgenössischem Fachausweis Polizist/in erfolgreich abgeschlossen oder eine gleichwertige Polizeiausbildung absolviert. Als gleichwertige Ausbildung gilt unter anderem auch das CAS FIP (Certificate of Advanced Studies in Führung im Polizeieinsatz) für Kadermitarbeitende. Entsprechend werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ab der Kaderstufe 3, welche den Lehrgang für das höhere Polizeikader zu absolvieren haben, unter die Personalkategorie Polizistin bzw. Polizist subsumiert.

Polizeiliche Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten setzen sich derzeit aus Botschaftsschützerinnen und Botschaftsschützern sowie Verkehrsdienstmitarbeitenden zusammen. Der polizeiliche Sicherheitsassistentendienst umfasst alle Aufgaben im Sicherheits-, Ordnungs- und Verkehrsbereich. Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten erhalten nach erfolgreichem Abschluss ihrer Ausbildung einen Fachausweis. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die vor Einführung des Fachausweises ihre Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben, sind denjenigen mit Fachausweis gleichgestellt. Langfristiges Ziel wird die Einführung eines eidgenössisch anerkannten Fachausweises sein, so dass sich die Kantonspolizei Bern zukünftig gegenüber den Ausbildungsangeboten privater Sicherheitsunternehmen abgrenzen kann und deren Ausbildung entsprechende Anerkennung erhält.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne Polizeiausbildung verfügen über keinen anerkannten Fachausweis einer Sicherheitsassistenten- oder Polizeischule. Sie erledigen sämtliche Aufgaben, welche dazu dienen, die Kantonspolizei bei der Ausübung der Polizeiaufgaben im Sinne dieses Gesetzes zu unterstützen. Zu denken ist beispielsweise an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bereichen Kanzlei, Finanzen und Informatik.

Artikel 127 Polizeistatus und Polizeiplan

Der Begriff «Polizeistatus» definiert sich mitunter dadurch, wer legitimiert ist, polizeilichen Zwang nach Artikel 6 Absatz 2 E-PolG auszuüben. Gleichzeitig gilt für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Polizeistatus in Bezug auf die Pensionskasse eine Sonderregelung (Polizeiplan). Hierzu enthält das Reglement der BPK weitergehende Bestimmungen.

Polizeistatus kommt grundsätzlich Polizistinnen und Polizisten mit eidgenössischem Fachausweis Polizist/in oder gleichwertigem Abschluss zu. Darunter fallen mit Verweis auf die Ausführungen unter Artikel 126 auch Kadermitarbeitende ab Kaderstufe 3, welche den Führungslehrgang CAS FIP vom Schweizerischen Polizei-Institut (SPI) oder einen ähnlichen Lehrgang absolvieren oder absolviert haben.

In Artikel 126 Absatz 2 werden auch die polizeilichen Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten aufgeführt. Bisher verfügte diese Personalkategorie über keinen Polizeistatus, was allerdings nicht nachvollziehbar ist. Die Arbeit der Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten umfasst weit mehr, als das Beschützen der Botschaften oder das Erteilen einer Ordnungsbusse. Sowohl Verkehrsdienstmitarbeitende als auch Botschaftsschützerinnen und Botschaftsschützer arbeiten im Schicht- und leisten Pikettdienst. Zudem werden Botschaftsschützerinnen und Botschaftsschützer im Bereich Zwangsmassnahmen umfassend ausgebildet, verrichten Ordnungsdienst und sind bewaffnet. Überdies werden sie oftmals als erstes Einsatzelement aufgeboten, da sie aufgrund ihrer Einsatzdisposition oftmals am schnellsten am Tatort erscheinen und intervenieren können.

Gestützt auf Absatz 1 kann die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant weiteren Personen den Polizeistatus verleihen. Dies betrifft mitunter alle Polizei- sowie polizeiliche Sicherheitsaspirantinnen und -aspiranten. Im Einzelfall kann auch wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder sog. Fachspezialisten Polizeistatus verliehen werden, vorausgesetzt sie verfügen über eine minimale polizeiliche Grundausbildung.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne polizeiliche Ausbildung können in ihrem Arbeitsbereich über hoheitliche polizeiliche Kompetenzen verfügen (bspw. zur Ausstellung von Anzeigen, Tatortarbeit etc.), sind jedoch grundsätzlich nicht zur Ausübung polizeilicher Zwangsmassnahmen legitimiert und verfügen somit nicht über Polizeistatus.

Bei einem Funktionswechsel auf eine Mitarbeiterstelle, die keine polizeiliche Ausbildung voraussetzt, entscheidet die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant über den Erhalt des Polizeistatus. Mitarbeitende mit polizeilicher Ausbildung, welche nach ihrem Weggang von der Kantonspolizei erneut angestellt werden, jedoch eine Stelle in oben genannten Sinn übernehmen, erhalten den Polizeistatus nicht zurück.

Artikel 128 Unterstützung von Tätigkeiten im Interesse der Kantonspolizei

Tätigkeiten im Interesse der Kantonspolizei sollen weiterhin im Rahmen der ordentlichen Finanzkompetenz mit finanziellen Mitteln gezielt unterstützt werden können. Unter anderem fallen darunter das Diensthunde-, Sport- und Polizeimusikwesen. Diese Tätigkeiten sind für die Erfüllung der Aufgaben der Kantonspolizei von erheblichem Nutzen, sei dies um die körperliche Fitness aufrechtzuerhalten (Sport), den Kontakt zur Öffentlichkeit zu pflegen (Musikspiel der Kantonspolizei) sowie zur internen Unterstützung (Diensthunde). Diese Tätigkeiten nehmen dem Kanton Bern Pflichten ab und sollen deshalb staatliche Unterstützung erhalten. Der Umfang der jeweiligen Beitragsleistungen hat sich nach dem Ausmass des Nutzens der unterstützenden Tätigkeit für die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben zu richten.

Abschnitt 11.2: Anstellungsrechtliche Bestimmungen

Artikel 129 Verhältnis zum kantonalen Personalrecht

In Bezug auf die Anstellung der Korpsangehörigen gilt grundsätzlich das kantonale Personalrecht. In gewissen Punkten bedarf es jedoch im Polizeigesetz und der zugehörigen Verordnung ergänzender bzw. angepasster Regelungen zur Personalgesetzgebung, zumal die Anstellungsvoraussetzungen nicht mit anderen Ämtern der Kantonsverwaltung vergleichbar sind. Um für die Einsätze zur Gewährleistung der allgemeinen Sicherheit und den reibungslosen Betrieb der Organisation geeignet zu sein, bedarf es besonderer Anforderungen, mitunter ist ein sauberer Leumund und eine solide Integrität unabdinglich. Dies gilt sowohl für Polizistinnen und Polizisten, Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten sowie für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne polizeiliche Ausbildung, zumal auch Letztere das Ansehen der Kantonspolizei prägen.

Artikel 130 Anstellungsvoraussetzungen

Absatz 1 stellt fest, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei über einen guten Leumund verfügen müssen. Insbesondere bei Aspirantinnen und Aspiranten, Polizistinnen und Polizisten sowie Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten ist

dieses Erfordernis von besonderer Wichtigkeit. Polizeiliches Handeln dient hauptsächlich der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung; dabei üben die genannten Personalkategorien das staatliche Gewaltmonopol aus. Ein einwandfreier Leumund ist hierfür unabdinglich. Allerdings besitzen auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne Polizeiausbildung in ihrem Arbeitsbereich hoheitliche polizeiliche Kompetenzen, arbeiten mit heiklen Daten und vertraulichen Informationen. Zudem verfügen auch sie in der Öffentlichkeit über eine gewisse repräsentative Stellung. Gestützt darauf kann vor der Anstellung bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein Straf- und Betreibungsregisterauszug verlangt werden. Betreibungen und Vorstrafen sind mit einer Anstellung bei der Kantonspolizei grundsätzlich nicht vereinbar. Sind Einträge vorhanden, ist im Einzelfall zu prüfen, ob dennoch insgesamt ein guter Leumund vorliegt. Namentlich geringfügige Delikte oder im Geschäftsverkehr nicht unübliche Betreibungen sind für einen guten Leumund nicht zwangsläufig hinderlich. Nebst der Überprüfung des Straf- und Betreibungsregisterauszugs sollen sämtliche Mitarbeitende der Kantonspolizei neu jederzeit einer Personensicherheitsprüfung unterzogen werden können (vgl. Art. 131 E-PolG hiernach). Bei Anwärterinnen und Anwärtern für die Polizeischule resp. für den Sicherheitsassistentenlehrgang erfolgt zusätzlich ein polizeilicher Leumundsbericht. Dabei werden Auskünfte bei Amtsstellen und Personen erfragt.

Absatz 2 Satz 1 bestimmt die zusätzlichen Anstellungsbedingungen für ausgebildete Polizistinnen und Polizisten sowie für Sicherheitsassistentinnen und -assistenten (bspw. Korpswechsler). Vorausgesetzt wird eine anerkannte erfolgreich abgeschlossene polizeiliche Ausbildung (vgl. Ausführungen zu Artikel 126 E-PolG). Absatz 2 Satz 2 präzisiert die weiteren Voraussetzungen für die Teilnahme an den Ausbildungslehrgängen. Es wird erwartet, dass Anwärterinnen und Anwärter für die Polizei- und Sicherheitsassistentenschule nebst einem guten Leumund über eine angemessene Ausbildung verfügen sowie eine gute Allgemeinbildung besitzen. Zusätzlich bedarf es hoher Sozialkompetenz sowie einer guten Ausdrucksfähigkeit. Sehr gute Deutsch- resp. Französischkenntnisse (für die französischsprachige Polizeischule) in Wort und Schrift und mündliche Grundkenntnisse in Französisch, resp. Deutsch (für die französischsprachige Polizeischule) sind für angehende Mitarbeitende der Kantonspolizei zwingend. Zudem müssen die Bewerberinnen und Bewerber für die Polizeischule und den Sicherheitsassistentenlehrgang im Besitz des Schweizerischen Bürgerrechts und eines gültigen Führerausweises der Kategorie B sein. Hoch sind die Anforderungen auch bezüglich Gesundheit und Fitness.

Artikel 131 Personensicherheitsprüfung

Das Sammeln und Auswerten persönlicher Daten im Rahmen einer Personensicherheitsprüfung (PSP) tangiert die Privatsphäre der betroffenen Personen bzw. deren verfassungsmässigen Anspruch auf Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten gemäss Artikel 13 Absatz 2 BV. Artikel 131 E-PolG schafft deshalb die für eine Personensicherheitsprüfung durch die Kantonspolizei nötige gesetzliche Grundlage. Die Bestimmung ist primär auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei anwendbar. Sinngemäss gilt sie auch für beauftragte Private gemäss Artikel 10 E-PolG bzw. Private, die im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben Zugang zu besonders schützenswerten Daten oder sensiblen Installationen der Kantonspolizei haben (Art. 105 Abs. 5 E-PolG). Auch diese Personen sollen – bevor ihnen eine Aufgabe übertragen bzw. ein Auftrag vergeben wird – einer PSP in Art und Umfang von Artikel 131 E-PolG unterzogen werden können.

Sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei, welche die Voraussetzungen von Absatz 1 Buchstaben a und b erfüllen, sollen neu einer PSP unterzogen werden *können*. Die Prüfung wird auf Antrag der Anstellungsbehörde durch die Innenfahndung der Kantonspolizei durchgeführt und erfolgt grundsätzlich vor Anstellung und bei einem anstehenden Funktionswechsel. Zusätzliche Sicherheitsüberprüfungen bleiben der Anstellungsbehörde vorbehalten und sind jederzeit, d.h. auch während laufendem Anstellungsverhältnis möglich. Da die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gestützt auf Artikel 141 Absatz 1 E-PolG verpflichtet sind, strafrechtlich relevante Vorkommnisse der Anstellungsbehörde zu melden, werden die Sicherheitsüberprüfungen jedoch nicht periodisch in einem regelmässigen Turnus wiederholt. Der Kreis von Personen, bei welchen die Kantonspolizei aufgrund der ausgeübten Tätigkeiten eine PSP durchführen kann, bestimmt sich gemäss Buchstaben a und b daran, ob die Person

regelmässig Zugang zu sensiblen Personendaten oder regelmässig weit reichenden Einblick in sowie Einfluss auf sicherheitspolitische Geschäfte hat (vgl. auch Art. 19 Abs. 1 Bst. a und e des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS¹²¹]). Da eine PSP einen Grundrechtseingriff in den verfassungsmässigen Anspruch auf Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten darstellt, muss die betroffene Person gemäss Absatz 2 der Prüfung vorgängig zustimmen (vgl. Art. 19 Abs. 3 BWIS). Wird die Zustimmung zur PSP verweigert, hat dies bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Eröffnung eines personalrechtlichen Verfahrens, bei Aspirantinnen und Aspiranten den Verzicht auf Abschluss eines Arbeitsvertrags und bei Privaten den Verzicht auf die Auftragserteilung zur Folge.

Absatz 3 definiert den Prüfungsinhalt der PSP. Im Vergleich zu den PSP des Bundes (vgl. Art. 20 Abs. 1 BWIS), ist die PSP des Polizeigesetzes beschränkt; eine eigentliche Umfeldabklärung findet nicht statt.

Absatz 4 bestimmt, wo die Kantonspolizei zum Zweck dieser beschränkten PSP Daten erheben kann. Es sind dies die eigenen, von ihr betriebenen Systeme, die Systeme, auf welche sie gemäss Artikel 103 E-PolG zum direkten Zugriff gesetzlich berechtigt ist sowie die Register der Betreibungs- und Konkursbehörden sowie der Einwohnerkontrollen.

Absatz 5 regelt zum Schutz der Betroffenen die Durchführung der Prüfung sowie die Einsichts- und Berichtigungsrechte der geprüften Person. Diese muss die Möglichkeit haben, die Prüfungsunterlagen einzusehen sowie falsche oder unvollständige Daten zu berichtigen, ehe die Anstellungsbehörde gestützt auf die PSP einen Entscheid fällt.

Absatz 6 hält fest, dass sofern aufgrund der PSP Zweifel an der Eignung bestehen, auf den Abschluss des Vertrages verzichtet oder von einer Zusage zurückgetreten werden kann. Namentlich besteht kein Anrecht auf eine Anstellung. Bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kantonspolizei können personalrechtliche Massnahmen eingeleitet werden (bspw. Kündigung, Versetzung etc.).

Artikel 132 Anstellungsbehörde und Vereidigung

Der Regierungsrat ist zuständig für die Anstellung der Polizeikommandantin oder des Polizeikommandanten sowie dessen Stellvertretung. Die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant kann über mehrere Stellvertreterinnen oder Stellvertreter verfügen. Die Anstellung der übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter richtet sich nach der DelDV POM.

Die Vereidigung erfolgt im Rahmen der Anstellung bei der Kantonspolizei als feierlicher Akt, anlässlich dessen ein bindender Eid oder bindendes Gelübde abgelegt wird. Vereidigt werden grundsätzlich jene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche legitimiert sind, polizeilichen Zwang gemäss Artikel 6 Absatz 2 E-PolG auszuüben und über Polizeistaus verfügen. Dies betrifft mit Verweis auf Artikel 127 E-PolG alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Polizei- resp. Sicherheitsassistentenausbildung; sprich Polizistinnen und Polizisten (inkl. Mitarbeitende des höheren Kaderns) sowie alle Sicherheitsassistentinnen und -assistenten. Mit dem Einschub, dass die Polizeikommandantin resp. der Polizeikommandant weitere Personen zur Vereidigung bestimmen kann, ist sichergestellt, dass auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne Polizeiausbildung, allerdings mit polizeiähnlichen Funktionen vereidigt werden können.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei, die diesen Eid resp. dieses Gelübde nicht ablegen, haben sich an die Grundsätze der Personalgesetzgebung und den Verhaltenskodex der Kantonsverwaltung zu halten, welche letztlich mit dem Gelübde resp. dem Eid kongruent sind. Im Übrigen gelten diese Grundsätze auch für vereidigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Artikel 133 Kündigung

Die Kündigung richtet sich generell nach den allgemeinen Bestimmungen der kantonalen Personalgesetzgebung. Das Personalgesetz sieht jedoch die Kündigung vor Stellenantritt nicht vor, weshalb diese Gesetzeslücke hier geschlossen wird. Die Auflösung des Anstellungsvertrages vor Stellenantritt kann demnach – analog der Kündigung während der Probezeit – unter Einhaltung einer Frist von sieben Tagen vor Stellenantritt erfolgen. Als Grund für die vorzeitige

¹²¹ SR 120

Kündigung gilt beispielsweise der Umstand, dass die ausgewählte Person zwischen Abschluss des Arbeitsvertrages und Stellenantritt straffällig geworden ist oder sie sich eines Verhaltens bediente, das krass gegen die Wertvorstellungen der Kantonspolizei verstösst. Die Kündigungsfrist beginnt mit dem Zugang der Kündigung beim Empfänger und nicht erst mit dem Zeitpunkt des vorgesehenen Stellenantritts bzw. Schulbeginns. Je nachdem, wie früh diese Kündigung erfolgt, kann die Kündigungsfrist schon vor dem Stellenantritt abgelaufen sein, so dass es zu keiner Arbeitsaufnahme oder Gehaltszahlung kommt.

Das Recht zur Kündigung vor Stellenantritt kommt auch der Stelleninhaberin oder dem Stelleninhaber zu. Sie oder er hat einen triftigen Kündigungsgrund zu nennen, um nicht für die Umtriebe (bspw. Abmessung/Bestellung Uniform, neue Stellenbesetzung) schadenersatzpflichtig zu werden. Als triftige Gründe können beispielsweise gesundheitliche Einschränkungen gelten. Ein besseres Arbeitsangebot stellt hingegen keinen triftigen Beendigungsgrund dar. Die Kantonspolizei hat unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes über die Geltendmachung resp. der über die Höhe der Schadenersatzforderung zu entscheiden.

Die Möglichkeit der fristlosen Kündigung aus wichtigen Gründen nach Artikel 26 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG¹²²) vor Stellenantritt, welche das Arbeitsverhältnis mit sofortiger Wirkung beendet, bleibt bestehen. Ebenfalls besteht die Möglichkeit, das Arbeitsverhältnis ordentlich nach Artikel 25 PG zu beenden.

Artikel 134 Dienstausbüung und Ausrüstung

Die Uniformpflicht gilt insbesondere für alle Angehörigen der Mobilien und Stationierten Polizei sowie für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sicherheitsassistentendienstes. Für gewisse Funktionen resp. in gewissen Situationen ist es jedoch sinnvoll, von dieser Regelung absehen zu können, sei es beispielsweise weil kein direkter Kontakt mit der Bevölkerung erfolgt oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verdeckt arbeiten.

Die Grundausrüstung inklusive Waffe ist am Ende des Anstellungsverhältnisses grundsätzlich abzugeben. Die dem einzelnen Mitarbeitenden zur Verfügung gestellte Grundausrüstung ist mitunter von dessen Funktion im Korps abhängig (bspw. Tauchausrüstung bei der Seepolizei). Die Möglichkeit eines allfälligen Erwerbs einzelner Gegenstände inkl. der Schusswaffen wird durch die Polizeikommandantin resp. den Polizeikommandanten festgelegt.

Artikel 135 Legitimation

Wird die Uniform getragen, so gilt diese im Rahmen von polizeilichen Tätigkeiten (Zwangsmassnahmen, Beratungen etc.) grundsätzlich als Legitimation. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Zivil, die im Einsatz keine Uniform tragen, haben sich vor polizeilichen Tätigkeiten – sofern es die Umstände zulassen – unaufgefordert mittels Polizeiausweis auszuweisen. Ist dies aufgrund einer besonderen Situation nicht möglich (bspw. bei einer in flagranti Anhaltung), ist dies im Nachgang umgehend nachzuholen.

Artikel 136 Dienstort

Als Dienstort gilt der Ort, an welchem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hauptsächlich seine Tätigkeit beginnt und beendet. Der Dienstort ist in der Regel mit dem Arbeitsplatz resp. dem Stationierungsort gleichgesetzt und vertraglich festgelegt.

Polizistinnen und Polizisten sowie Sicherheitsassistentinnen und -assistenten wird nach erfolgreichem Abschluss des Ausbildungslehrgangs und Übernahme ins Korps ein Dienstort innerhalb des Kantonsgebiets zugewiesen. Dabei werden soweit möglich die persönlichen, insbesondere die familiären Verhältnisse mitberücksichtigt. Der erste Stationierungsort gilt in der Regel für mindestens zwei Jahre. Analoges gilt auch für Korpswechsler.

Die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant kann zudem aufgrund einer dienstlichen Notwendigkeit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorübergehend umstationieren (bspw. bei Vakanzen im Falle eines Grossereignisses, einer besonderen Lage oder einer längerfristigen Schwerpunktbildung). Ausführende Bestimmungen hierzu, insbesondere entschädigungs-

¹²² BSG 153.01

rechtliche Bedingungen, regelt die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant. Die in diesem Sinne erfolgte Zuweisung eines neuen Dienst- oder Arbeitsortes hat im Gegensatz zu Artikel 144 Absatz 1 Buchstabe c E-PolG keinen Strafcharakter, sondern dient der Sicherstellung des polizeilichen Grundauftrages.

Artikel 137 Wohnsitzpflicht

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei Bern haben grundsätzlich freie Wohnsitzwahl. Die Polizeikommandantin bzw. der Polizeikommandant kann jedoch in begründeten Fällen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine Wohnsitzpflicht im Kanton Bern oder in dessen unmittelbarer Umgebung auferlegen. Zu denken ist dabei namentlich an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Pikettdienst leisten oder andere Aufgaben wahrnehmen, die eine dauernde Anwesenheit im Kanton oder in dessen unmittelbarer Nähe erfordern, so dass beispielsweise dienstlich bedingte Einrückzeiten eingehalten werden können.

Artikel 138 Bereitschaft

Die Kantonspolizei Bern sorgt für einen durchgehenden Dienstbetrieb. Um diesen 24-Stunden-Betrieb gewährleisten zu können, bedarf es nebst Schicht- und Nachtdienst auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Pikettdienst leisten.

Sofern es die Bedrohungslage erfordert, kann die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant die gesamte Kantonspolizei oder Teile davon in erhöhte Bereitschaft versetzen. Das Gesetz spricht dabei von aussergewöhnlichen Ereignissen. Dies betrifft in erster Linie Grosslagen (z.B. Demonstrationen, Naturkatastrophen oder Geiselnahmen). Diese speziell angeordnete Bereitschaft im Sinne von über den ordentlichen Pikettdienst hinausgehender angeordneter Überzeit wird durch angemessene Entschädigung oder Freizeit ausgeglichen. Ebenso kann eine angemessene Entschädigung für Einsätze vorgesehen werden, bei welchen es zu besonderen Gefährdungslagen kommt bzw. gekommen ist.

Die besonderen Aufgaben der Kantonspolizei Bern bedingen zudem, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei besonderen Ereignissen, die nicht vorhersehbar und somit nicht planbar sind und eine Konzentration von Mitteln verlangen, auch in der dienstfreien Zeit aufgeboden werden können. Der Einsatz wird angemessen entschädigt. Eine Pflicht dem Aufgebot während der Freizeit Folge zu leisten besteht nicht.

Der Pikettdienst wird grundsätzlich finanziell entschädigt. Für den Einsatz selbst erfolgt ein Ausgleich durch Freizeit.

Die Polizei- und Militärdirektion kann – nach erfolgter Delegation durch den Regierungsrat – für die Regeln der Bereitschaft (inkl. Pikettdienst und Aufgebot während der Freizeit) ein vom Personalrecht abweichendes Pikett- und Spesenreglement erlassen und zusätzlich Regelungen zu Zulagen und Gutschriften normieren. Das Personalamt des Kantons Bern ist vorgängig anzuhören.

Artikel 139 Handeln in dienstfreier Zeit

Ausserhalb des Dienstes haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Polizeistatus die gleichen Rechte und Pflichten wie jedermann. Sie unterliegen während der dienstfreien Zeit keiner besonderen Pflicht zum Einschreiten. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sie in der Freizeit möglicherweise nicht über die notwendigen Mittel verfügen, um selbst zu handeln. Es steht ihnen jedoch frei, sich selbst in den Dienst zu versetzen und danach hoheitlich einzugreifen, sofern sie dies nach eigener Einschätzung als angemessen erachten. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Polizeistatus sind somit auch in der dienstfreien Zeit zu polizeilichem Handeln berechtigt. Selbstverständlich gilt auch in der Freizeit das Territorialitätsprinzip. Die Befugnisse gehen somit nicht weiter als im Dienst. Zudem ist ein solches Einschreiten nur angezeigt, wenn im Dienst befindliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht innert nützlicher Frist verfügbar sind.

Artikel 140 Mitteilung von dienstlichen Wahrnehmungen

Bei der Kantonspolizei sind Anstellungs- und Ermittlungsbehörde Teil derselben Organisationseinheit. Aufgrund dieser Besonderheit sollen Wahrnehmungen aus der polizeilichen Ermitt-

lungstätigkeit, welche sich gegen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei richten und sich auf Verbrechen, Vergehen oder wiederholte Übertretungen beziehen, der Anstellungsbehörde mitgeteilt werden. Die Anstellungsbehörde muss prüfen können, ob administrative Massnahmen erforderlich sind. Insbesondere muss sie entscheiden können, ob die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter, welche resp. welcher der Begehung von Straftaten verdächtigt wird, weiterhin auf seinem Arbeitsplatz belassen werden kann oder die in Frage stehende Straftat die Berufsausübung beeinträchtigt. Je nach Schwere der Tat respektive deren Auswirkungen, hat eine Massnahme nach Artikel 144 E-PolG oder die Kündigung nach den Regeln des allgemeinen Personalrechts zu erfolgen. Diese Regelung entstammt dem KPG und wurde entsprechend übernommen.

Artikel 141 Meldepflichten

Artikel 141 E-PolG ist eine Ergänzung zu Artikel 140 E-PolG. Damit kann sichergestellt werden, dass die Anstellungsbehörde auch über ausserkantonale Strafverfahren, welche gegen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der Kantonspolizei eröffnet werden, informiert wird. Die Mitteilungspflicht obliegt der betroffenen Person selbst. Die Kantonspolizei verzichtet dafür auf eine regelmässig wiederholte Personensicherheitsprüfung gemäss Artikel 131 E-PolG. Je nach Schwere der Straftat wird die Kantonspolizei angemessene Massnahmen ergreifen.

Absatz 2 soll sicherstellen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Vorgesetzten informieren, wenn besondere Umstände vorliegen, welche die Dienstfähigkeit beeinträchtigen oder verunmöglichen, auch wenn diese nicht zwingend von strafrechtlicher Relevanz sind. Von besonderen Umständen ist beispielsweise auszugehen, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche im Polizei- oder Sicherheitsassistentendienst arbeiten, aufgrund einer SVG-Widerhandlung der Führerausweis entzogen wurde. In derartigen Fällen ist die Einsatzfähigkeit nicht mehr gegeben oder zumindest eingeschränkt. Das gleiche gilt, wenn sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überschulden. Hier besteht unweigerlich die Gefahr von Korruption und Bestechlichkeit. Die Kantonspolizei verfügt über die nötigen Ressourcen, die betroffene Person in solchen Fällen zu unterstützen (bspw. mittels Schuldenberatung). Allerdings können sich in gewissen Situationen auch personalrechtliche Massnahmen nach Artikel 144 E-PolG sowie Artikel 22 und 25 ff. PG aufdrängen. Bei einem Führerausweistzug kann sich etwa ein angeordneter Bezug von Zeitguthaben als nötig erweisen (Art. 144 Abs. 1 Bst. b E-PolG). Die Weitergabe der Information der direkt vorgesetzten Stelle an deren nächsthöhere Dienststelle resp. an die Anstellungsbehörde liegt in deren Ermessen. Sofern personalrechtliche Massnahmen angezeigt sind, ist eine Weiterleitung der Angelegenheit an die Anstellungsbehörde unerlässlich.

Artikel 142 Einhaltung der Dienstpflichten

Was, neben den gesetzlichen Bestimmungen, zu den Dienstpflichten und zur Disziplin gehört, wird in den internen Vorschriften (bspw. Dienstbefehle, Weisungen, Reglemente) festgelegt. «Jederzeit» bezieht sich auch auf das Verhalten ausser Dienst, soweit es für die Ausübung des Polizeiberufes und das Ansehen der Kantonspolizei eine Relevanz hat.¹²³ Von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kantonspolizei wird auch im Privatleben ein dem Berufsbild nicht abträgliches Verhalten erwartet.

Artikel 143 Persönliche Verantwortung

Bis anhin sieht das Personalrecht des Kantons Bern neben der Kündigung kaum Massnahmen vor, welche bei pflichtwidrigem Verhalten ergriffen werden können. Angesichts der einzigartigen Befugnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei, die ausgesprochen hohe Anforderungen an die jederzeit rechtskonforme und in jeder Hinsicht korrekte Ausübung des Berufes und der Anwendung der Befugnisse stellen, aber auch im Zusammenhang mit der Forderung eines Verhaltens in der Freizeit, das solchen Anforderungen nicht entgegensteht, ist eine spezifische Regelung im Polizeirecht angezeigt und notwendig. Entsprechend werden Polizistinnen und Polizisten sowie Sicherheitsassistentinnen und Sicherheits-

¹²³ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2070; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 32, Rz. 50.

assistenten auch in den Themen Berufsethik und Menschenrechte ausgebildet.¹²⁴ Ein korrektes Verhalten ist für das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei unverzichtbar¹²⁵. Dies verlangt, dass Verhaltensweisen, welche diesen Anforderungen nicht entsprechen, sanktioniert werden können. Ohne angemessene Sanktionsmöglichkeiten bliebe zwischen einer mündlichen Ermahnung und der Entlassung keine Massnahme. Das ist unbefriedigend.

Die im vorliegenden Gesetz vorgesehenen Massnahmen sind rechtlich gesehen keine Strafen, sondern Sanktionen in Bezug auf ein pflichtwidriges und nicht reaktionslos hinnehmbares, aber nicht notwendigerweise auch strafbares oder kündigungsrelevantes Verhalten¹²⁶. Die vorgesehenen Sanktionen oder Massnahmen und die verwendeten Begrifflichkeiten sind – neben der Einordnung im nationalen Recht – für die Abgrenzung zum Strafrecht und somit in Bezug auf die Nicht-Anwendbarkeit von Artikel 6 EMRK von grosser Bedeutung¹²⁷. Erfüllt ein personalrechtlich beanstandetes Verhalten ebenso einen strafrechtlichen Tatbestand und wird die oder der betroffene Polizeiangehörige deswegen auch strafrechtlich verurteilt, kann dennoch eine verwaltungsrechtliche Sanktion ausgefällt werden.

Mit der persönlichen Verantwortung wird der rechtlich notwendige Konnex zwischen einer personalrechtlichen Sanktion und dem gemäss Artikel 137 entgegenstehenden, persönlich zu verantwortenden Verhalten, geschaffen. Mit der Beendigung des Dienstverhältnisses endet auch ein personalrechtliches Verfahren.

Artikel 144 Massnahmen bei Dienstpflichtverletzungen

Im niederschweligen Bereich wie beispielsweise bei leichten Verhaltens- und/oder Leistungsdefiziten sind die direkten Vorgesetzten für die Ergreifung von provisorisch oder definitiv notwendigen Massnahmen zuständig. Zu denken ist insbesondere an eine Zielvereinbarung zwischen Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter und Vorgesetzten im Rahmen der Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräche (MAG). Sofern diese Massnahmen nicht zum gewünschten Ergebnis führen oder ein schwerwiegender Dienstpflichtverstoss vorliegt, erfolgt eine Eskalation zur Anstellungsbehörde. Diese prüft, ob die genannten Massnahmen nach Buchstabe a-c angeordnet werden müssen. Die Normierung dieser Massnahmen erfolgt mitunter, um dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden. Das Personalgesetz kennt bei Verhaltens- oder Leistungsmängeln nach dem MAG als nächste Eskalationsstufe lediglich die Kündigung und die Einstellung im Amt. Diese Massnahmen gilt es jedoch als letztes Mittel, also ultima ratio, zu verfügen und sie scheinen auch nicht bei jeder Dienstpflichtverletzung angemessen. Dennoch sind die Erwartungen an ein konformes, rechtschaffendes und vorbildhaftes Verhalten bei Angehörigen der Kantonspolizei hoch. Dies lässt sich letztlich damit begründen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei Bern das staatliche Gewaltmonopol verkörpern und die Kantonspolizei stärker im Fokus der Öffentlichkeit steht als andere Verwaltungszweige. Damit Verfehlungen adäquat sanktioniert werden können, nennt das PolG deshalb weitere Massnahmen.

Die Abmahnung ist als mildeste Massnahme vorgesehen. Der angeordnete Bezug von Zeitguthaben ermöglicht es, den Einzug von Ferien, Gleit- und Langzeitguthaben auf einen geeigneten Zeitraum anzuordnen (bspw. nach einem befristeten Führerausweisentzug). Der angeordnete Bezug ist nicht etwa mit einer Streichung von Zeitguthaben zu verwechseln. Das Arbeitszeitreglement des Kantons Bern gibt beim angeordneten Bezug des Gleitzeitkontos den möglichen Rahmen vor. Die schwerste Massnahme innerhalb dieses Kataloges ist die befristete oder unbefristete Versetzung, mit der auch eine Lohneinbusse verbunden sein kann. Bei der Berechnung einer allfälligen Gehaltskürzung kann die kantonale Stellenvermittlungsverordnung vom 20. April 2005 (StvV¹²⁸) beigezogen werden (Art. 13 StvV). Dies ermöglicht eine einheitliche und verhältnismässige Handhabung. Gewisse Abweichungen sind aufgrund des Strafcharakters der Versetzung allerdings hinzunehmen. Nach Absatz 2 können

¹²⁴ Vgl. <http://www.institut-police.ch/de/pruefungen/fachausweis>.

¹²⁵ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 32, Rz. 46, 48.

¹²⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2070; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 32, Rz. 50.

¹²⁷ Vgl. z.B. EGMR Allan/UK, Urteil vom 12. Juli 2013 (no. 25424/09), §§ 124 ff.; BGer 1C_500/2012, Urteil vom 7. Dezember 2012, E. 3.4; GRABENWARTER/PABEL, EMRK, 5. Aufl., München 2012, § 24, Rz. 18ff.

¹²⁸ BSG 153.011.2

Massnahmen miteinander oder mit niederschweligen Massnahmen kumuliert (bspw. eine Abmahnung mit einer Versetzung oder eine Versetzung mit einer Zielvereinbarung im Rahmen des MAG-Prozesses) und mit Auflagen oder Bedingungen (bspw. regelmässige Standortgespräche) verknüpft werden. Mit allfälligen Auflagen oder Bedingungen soll ermöglicht werden, persönliche Probleme, die für das Fehlverhalten (mit-)ursächlich waren und weiter bestehen, anzugehen (bspw. Alkoholproblem, Überschuldung). Der Hinweis in Absatz 3 ist rein deklaratorischer Natur. Die Kündigungsmöglichkeiten nach Personalgesetz bleiben unabhängig von den vorliegend definierten Massnahmen bestehen. Schliesslich wird in Absatz 4 die Möglichkeit geschaffen, einen anstehenden Funktionswechsel oder eine anstehende Beförderung während der Dauer des personalrechtlichen Verfahrens aufzuschieben; damit sollen diesbezügliche Streitigkeiten von vornherein vermieden werden.

Das Verfahren zur Anordnung der Massnahmen nach diesem Gesetz richtet sich nach dem VRPG.

Artikel 145 Ausführungsbestimmungen

Mit der Ausnahmebestimmung in Absatz 2 soll die Möglichkeit geschaffen werden, wie bis anhin vom Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts abweichen zu können. Bei der Ausnahmeregelung in Bezug auf die bestandene polizeiliche Grundausbildung ist insbesondere an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kriminalabteilung zu denken, welche aufgrund ihrer Funktion Polizeiaufgaben wahrnehmen (bspw. Tatortsicherung). Trotz Fehlens des Schweizer Bürgerrechts oder einer polizeilichen Grundausbildung ist es somit möglich, gewissen Personen den Polizeistatus zu verleihen.

Die Anstellungsbehörde nach Absatz 3 definiert sich gemäss Artikel 6 DeIDV POM.

Kapitel 12: Haftung

Artikel 146 Grundsätze

Die Bestimmung entspricht inhaltlich bisherigem Recht (Art. 57 Abs. 1 und 2; Art. 59 PolG). Die Haftung des Kantons und der Gemeinden für Handlungen und Unterlassungen nach diesem Gesetz sowie das entsprechende Verfahren richten sich grundsätzlich nach dem PG bzw. für die Gemeinden nach dem GG, soweit das PolG nichts Anderes vorsieht. Eine persönliche Verantwortlichkeit der Organe des Kantons (Kantonspolizei) oder der Gemeinden (Sicherheits- und Ordnungsorgane) ist ausgeschlossen (vgl. bisher Art. 59 Abs. 1 PolG).

Artikel 147 Besondere Haftungsregeln / 1. Gegenüber geschädigten Personen

Der Ausschluss der Haftung für rechtmässiges Handeln der Polizeiorgane sowie die vorgesehene Billigkeitshaftung entsprechen bisherigem Recht (Art. 57 Abs. 3 PolG). In Absatz 2 wird präzisiert, dass die Billigkeitshaftung in Bezug auf den konkreten Störer nicht zur Anwendung gelangt, d.h. dass in solchen Fällen immer ein ordentliches Staatshaftungsverfahren für widerrechtliches Handeln durchgeführt werden muss.

Artikel 148 2. Bei Hilfeleistungen Dritter

Die Bestimmung zur Schadloshaltung hilfeleistender Dritter wurde unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen (Art. 58 PolG).

Artikel 149 Anwendbares Recht

Diese Bestimmung zum anwendbaren Recht bei Einsätzen ausserhalb des Kantons findet sich bisher bei den Regelungen zur Zusammenarbeit (Art. 17 Abs. 2 PolG). Da es sich dabei um eine haftungsrechtliche Bestimmung handelt, wird sie im Rahmen der vorliegenden Revision unverändert in das Haftungskapitel übernommen.

Artikel 150 Personen- und Sachschäden

Diese Bestimmung wird neu ins PolG aufgenommen. Sie betrifft den Fall, dass Polizeiangehörige in Ausübung ihrer Tätigkeit einen Personen- oder Sachschaden erleiden. Für diese Konstellation verweist das PolG neu grundsätzlich auf die in Artikel 54 PG enthaltene Regelung

(Abs. 1). Demnach leistet der Arbeitgeber auf Gesuch hin Ersatz, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einen Personen- oder Sachschaden erleiden, der weder von einem Dritten noch vom Arbeitgeber auf Grund einer anderen Regelung ersetzt wird und sofern die Schädigung nicht ausschliesslich auf ihr Verschulden zurückzuführen ist. Diese Regelung gemäss PG wird in Artikel 150 Absatz 2 E-PolG insofern ergänzt, als die Kantonspolizei bei Vorliegen besonderer Umstände (z.B. Versorgerschaden zufolge Todesfall im Dienst) eine zusätzliche Entschädigung aussprechen kann, wenn die geschädigte Person bzw. die Hinterbliebenen noch nicht restlos schadlos gehalten wurden und unter Berücksichtigung sämtlicher privater oder staatlicher Entschädigungen (Haftung des Schadenverursachenden bzw. dessen Versicherung, Sozialversicherungen, Opferhilfe etc.) Deckungslücken verbleiben. Eine Entschädigung über den entstandenen Schaden hinaus, ist ausgeschlossen. Der Kanton kann seinerseits auf die schadensverursachende Person bzw. haftende Dritte (Versicherungen) Rückgriff nehmen (Abs. 3).

Artikel 151 Rechtsschutz für Polizeiangehörige

Bis anhin gewährleistete Art. 13 KPG den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kantonspolizei unentgeltlichen Rechtsschutz, wenn im Zusammenhang mit der Erfüllung dienstlicher Aufgaben gegen sie ein Strafverfahren eröffnet wurde oder sich zur Wahrung ihrer Rechte das Beschreiten des Rechtsweges als notwendig erwies. Zuzufolge der Zusammenfügung von PolG und KPG wird die Regelung in die Haftungsbestimmungen des PolG überführt und – im Sinn der gelebten Praxis – deren Anwendungsbereich ausgeweitet. Neu gewährt die Kantonspolizei als Arbeitgeberin grundsätzlich in allen Verfahren Rechtsschutz (Strafprozess, Zivil- und Verwaltungsverfahren), welche im Zusammenhang mit der Ausübung amtlicher Tätigkeiten gegen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei angestrebt werden oder welche diese selber gegen Dritte zur Wahrung ihrer Rechtsansprüche notwendigerweise initiieren. Zudem umfasst die Kostenübernahme nebst den allfälligen Verfahrens- und den eigenen Anwaltskosten auch diejenigen der Gegenpartei. Nicht ersetzt werden jedoch der Gegenpartei zugesprochene Schadenersatz- und Genugtuungsforderungen sowie Bussen und Geldstrafen.

Wie bisher (Art. 13 Abs. 2 KPG) kann das Rechtsschutzgesuch abgelehnt werden (Abs. 2). Die Gründe werden aus dem bisherigen Recht übernommen, wobei in Buchstabe b präzisiert wird, dass die Kostenübernahme bereits bei Einleitung eines personalrechtlichen Verfahrens, d.h. für die Phase vor Erlass entsprechender Verfügungen verweigert werden kann. Hier ist jedoch auf den vom Polizeiverband gegebenenfalls gewährten Rechtsschutz hinzuweisen. Auch die Kostenrückforderung gemäss Absatz 3 entspricht geltendem Recht (Art. 13 Abs. 3 KPG). Voraussetzung dafür bildet die vorsätzliche oder grobfahrlässige Pflichtverletzung durch die Mitarbeiterin bzw. den Mitarbeiter, unabhängig davon, ob eine strafrechtliche Verurteilung vorliegt oder nicht. Ob Kosten zurück gefordert werden, liegt im pflichtgemässen Ermessen der Kantonspolizei als Arbeitgeberin.

Kapitel 13: Vollzug und Rechtspflege

Artikel 152 Ausführungsbestimmungen

Wie bisher (Art. 63 PolG) enthält das E-PolG eine generelle Ermächtigung des Regierungsrats, die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Artikel 153 Rechtspflege

Das bisherige Recht enthält keine Rechtspflegebestimmung. Im Polizeigesetz sollen mit Ausnahme einzelner Regelungen, die vorbehalten werden (z.B. Differenzbereinigung gemäss Art. 24 E-PolG; Rechtsschutz bei häuslicher Gewalt gemäss Art. 57 E-PolG; Videoüberwachung gemäss Art. 73 E-PolG), keine von den bestehenden Verfahrensordnungen abweichenden Rechtspflegebestimmungen aufgestellt werden. Artikel 152 E-PolG verweist deshalb, je nach Streitigkeit, auf das VRPG bzw. die StPO.

Kapitel 14: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Artikel 154 Auswirkungen auf bestehende Ressourcenverträge

Die Polizei- und Militärdirektion hat heute mit über zwanzig Gemeinden Ressourcenverträge im Sinne von Artikel 12a ff. PolG abgeschlossen. Das neue Recht bringt gewisse inhaltliche Änderungen beim Ressourcenvertrag mit sich, grundsätzlich besteht indes die Absicht, das bewährte System der Ressourcenverträge in der bestehenden Form weitestgehend fortzuführen. Einen Einschnitt bringt zweifelsohne die Pauschalierung der polizeilichen Interventions- und Vollzugshilfekosten mit sich, da diese bislang Teil der Abgeltung im Ressourcenvertrag bildeten. Neu wird eine separat Pauschale für die Interventions- und Vollzugshilfeleistungen nach den Bestimmungen von Artikel 30 i.V.m. Artikel 157 erhoben. In einer Übergangszeit von drei Jahren sollen die bestehenden Ressourcenverträge den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen entsprechend angepasst werden (Abs. 3). Um einen fließenden Übergang zu ermöglichen, wird mit Absatz 1 und 2 ein einfaches Übergangsregime geschaffen, das dem Bedürfnis nach Kontinuität nachkommt und gleichzeitig die neu zu entrichtenden Interventionspauschale berücksichtigt. Insbesondere sollen bestehende Ressourcenverträge auch dann weitergeführt werden können, wenn der Ressourceneinkauf nach Berücksichtigung der Auswirkungen der Pauschalierung der Interventionsleistungen unter zwei Personaleinheiten im Mittel pro Jahr fällt.

Artikel 155 Auswirkungen auf übrige bestehende Verträge

Weitere heute bestehende Vertragstypen sind Interventions- und Patrouillenverträge sowie Verträge zur Übertragung gerichtspolizeilicher Kompetenzen. Letztere wird es auch im neuen Recht geben, so dass die bestehenden Verträge fortgeführt werden können (Abs. 1). Hingegen bedarf es der Interventionsverträge infolge der Pauschalierung nach Artikel 30 nicht mehr und der Patrouillenvertrag wird durch die Möglichkeit, Brennpunktverträge nach Artikel 21 ff. E-PolG abzuschliessen, abgelöst. Beide fallen mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts von Gesetzes wegen dahin.

Artikel 156 Ausgleich der Lastenverschiebung

Wie bereits in Kapitel 3 des Vortrags sowie zu Artikel 30 E-PolG ausgeführt, werden die polizeilichen Aufwendungen für Interventionen und die Amts- und Vollzugshilfe für Gemeinden einer pauschalen Abrechnung zugeführt. Diese Kosten werden neu vollständig von den Gemeinden getragen. Die Lastenverschiebung wird indes im Umfang von 5.6 Mio Franken kompensiert, indem dieser Betrag dem Lastenausgleich Aufgabenteilung gemäss Artikel 29b FILAG zugunsten der Gemeinden zugeführt wird. Damit beteiligt sich der Kanton wie bis anhin (Erhebungszeitraum im Jahr 2014) zur Hälfte an diesen Kosten. Die Kostenbeteiligung des Kantons ist indes statisch – Chancen und Risiken der Kostenentwicklung gehen auf die Gemeinden über.

Artikel 157 Pauschale für Interventionskosten

Die von der Gemeinde zu entrichtende Pauschale ist wie bei den Ausführungen zu Artikel 30 E-PolG gesehen gewichtet. Der Gewichtung liegt die Überlegung zugrunde, dass sich die Sicherheitslage und damit das Sicherheitsbedürfnis der einzelnen Gemeinden angesichts der heterogenen Gemeindestruktur des Kantons Bern unterscheiden und die zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit aufzuwendenden Interventionskosten nicht gleichmässig auf alle Gemeinden verteilt sind. So erfolgen in den grossen Städten und Zentren proportional mehr Interventionen als in ländlichen Gebieten. Die Gewichtung trägt damit zu einer gerechteren Kostenverteilung bei.

Der von der jeweiligen Gemeindekategorie zu entrichtende pauschale Frankenbetrag pro Einwohnerin bzw. Einwohner legt der Regierungsrat per Verordnung fest (Art. 30 Abs. 2 E-PolG). Die regierungsrätliche Fixierung der Höhe der Pauschale ermöglicht es, der Kostenentwicklung im Interventionsbereich dynamisch Rechnung zu tragen, ohne dass dafür eine Gesetzesänderung notwendig wird. Die Voraussetzungen für eine Anpassung sind in Artikel 30 Absatz 3 E-PolG festgelegt. Bei der erstmaligen Festlegung des gewichteten Frankenbetrags pro Einwohnerin bzw. Einwohner basiert der Regierungsrat auf den Vorgaben von Arti-

kel 157, mit dem ein Volumen von insgesamt 11.2 Mio. Franken pauschal abgegolten wird für die polizeilichen Aufwendungen für Interventionen und die Amts- und Vollzugshilfe.

Artikel 158 Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private

Die Übergangsfrist von zwei Jahren, während welcher sich die Sicherheitsunternehmen im Kanton Bern an die neuen gesetzlichen Bedingungen anzupassen und eine Bewilligung einzuholen haben, soll einen fließenden Übergang für die Unternehmen sicherstellen und die Bewilligungsbehörde in der aufwändigen Anfangsphase entlasten. Die Tätigkeiten, welche das neue Recht privaten Sicherheitsunternehmen untersagt, sind hingegen bereits mit Inkrafttreten des Gesetzes untersagt. Zudem ist das Bestehen einer Betriebshaftpflichtversicherung innert eines halben Jahres nach Inkrafttreten des neuen Rechts nachzuweisen. Die Bedeutung dieser Massnahme und der mit ihr verbundene eher geringe administrative Aufwand für die Unternehmen rechtfertigen ein rasches Handeln.

Artikel 159 Änderung von Erlassen

Zwei Erlasse werden mit der vorliegenden Revision indirekt geändert. Das GGG und das KStrG.

Das GGG wird künftig eine zusätzliche Anforderung an die verantwortlichen Personen nach GGG beinhalten. Sie haben dafür zu sorgen, dass die Angestellten des Gastgewerbebetriebs, die mit Aufgaben aus dem Sicherheitsbereich betraut sind, die gesetzlich vorgesehenen Anforderungen erfüllen. Letztere entsprechen denjenigen von Artikel 113 E-PolG. Der Geltungsbereich der Tätigkeiten im Sicherheitsbereich richtet sich sinngemäss nach Artikel 108 und 109 E-PolG. Mit dieser Regelung werden insbesondere von Gastgewerbebetrieben angestellte Türsteher und Türsteherinnen oder etwa der betriebsinterne Sicherheitsdienst erfasst. Es dient unzweifelhaft der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wenn die Personen über eine angemessene Aus- und Weiterbildung verfügen und keine Delikte vorweisen, die einer ordnungsgemässen Berufsausübung entgegenstehen. Zur Umsetzung der neuen Anforderungen an das Sicherheitspersonal wird eine Übergangsfrist von zwei Jahren gewährt.

Mit der indirekten Änderungen des KStrG wird ein bereits bestehender Straftatbestand («Verweigerung der Namensangabe») leicht ergänzt, um der Identitätsfeststellung durch die Gemeinden im Sinne von Artikel 8 Nachdruck zu verschaffen.

Artikel 160 und 161 Aufhebung von Erlassen / Inkrafttreten

Die Artikel beinhalten notwendige formelle Bestimmungen.

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Totalrevision des Polizeigesetzes bildet explizit Teil der Legislaturziele der Richtlinien der Regierungspolitik 2015 - 2018.

9. Finanzielle Auswirkungen

Die gesetzlichen Anpassungen im sicherheitspolizeilichen Bereich (Kapitel 1 - 6 des Gesetzesentwurfs) haben vorderhand keine direkten finanziellen Auswirkungen auf die Kantonspolizei. Der Einkauf von polizeilichen Leistungen hängt vielmehr von der konkreten Sicherheitslage und den entsprechenden Bedürfnissen der Gemeinden ab und kann sich entsprechend verändern. Solche Schwankungen im Leistungsbezug durch Mehr- oder Mindereinkäufe der Gemeinden sind schon unter geltendem Recht möglich. Durch die pauschale Abgeltung der Interventionen und der Amts- und Vollzugshilfe für die Gemeinden wird es zwar zu Verschiebungen bei den Einkünften der Kantonspolizei kommen. Grundsätzlich sollte dies aber kostenneutral bleiben. Im Zuge der Revision wird es notwendigerweise zu Anpassungen der bestehenden Ressourcenverträge kommen, da insbesondere die neue Pauschalabgeltung nach Artikel 29 E-PolG darin zu berücksichtigen ist. Es gilt jedoch sicherzustellen, dass der Kan-

tonspolizei dadurch keine finanziellen Einbussen entstehen, welche im Ergebnis zu einem Personalabbau führen müssten. Abgesehen davon darf davon ausgegangen werden, dass das Sicherheitsniveau einen gesamthaft gleichbleibenden Einkauf der Ressourcengemeinden erfordert und seitens der Gemeinden auch ein entsprechendes Sicherheitsbedürfnis besteht.

Bedeutende Mindereinkäufe grosser Ressourcengemeinden stellen ein (schon heute bestehendes) Risiko dar. Sie hätten eine Reduktion der vor Ort eingesetzten Polizeieinheiten oder gar die Schliessung von Polizeiwachen zur Folge, was die Bevölkerung kaum verstehen dürfte. Je nach Situation und Ausmass könnten solche Mindereinkäufe die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in erheblicher Weise gefährden und damit auch die Verbundaufgabe Sicherheit an sich in Frage stellen (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 24). Ein Ressourcenabzug aus einer Kernstadt kann die Interventionsbereitschaft der Kantonspolizei je nach Ausmass stark einschränken. Die Gemeinden stehen in diesem wichtigen Bereich daher weiterhin gemeinsam mit dem Kanton in der Verantwortung.

Ein für den Kanton finanzielles Risiko stellen sodann Mindereinnahmen der Kantonspolizei im Bussenbereich dar, die im Rahmen von Neuverhandlungen bestehender Ressourcenverträge durch zusätzliche Aufgabenübertragungen nach Artikel 7 und 26 E-PolG entstehen können. Der Wegfall von im Zuge der Einführung von Police Bern gewährten Pauschalabschlägen oder Rabatten aufgrund von Synergiegewinnen könnte solche Mindereinnahmen indes kompensieren.

Da die Einziehung von gefährlichen Sachen künftig durch die Kantonspolizei (und nicht mehr durch die Regierungsstatthalterämter; vgl. Art. 86 ff. E-PolG) vorgenommen wird, wird auch die vorübergehende Lagerung dieser sichergestellten Sachen neu bei der Kantonspolizei anfallen. Für das Anmieten von zusätzlichen Lagerräumen entstehen der Kantonspolizei entsprechende Mehrkosten.

Die übrigen gesetzlichen Neuerungen haben ebenfalls keine direkten finanziellen Auswirkungen oder können mit den bestehenden Mitteln aufgefangen werden. Zu beachten gilt jedoch die geplante Aufnahme der Sicherheitsassistenten in den Polizeiplan, was in Bezug auf die Pensionskasse Auswirkungen haben wird. Dabei ist von einer Aufnahme von total 184 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Polizeiplan auszugehen. Die dabei für den Kanton als Arbeitgeber anfallenden Kosten dürften allerdings überschaubar sein, können aber im Einzelnen betragsmässig noch nicht abschliessend festgehalten werden. Es ist allerdings von jährlichen Kosten für den Kanton von unter 185'000 Franken auszugehen.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Im sicherheitspolizeilichen Bereich (Kapitel 1 - 6 des Gesetzesentwurfs) kann auf das unter Ziffer 9 des Vortrags Erwähnte verwiesen werden. Schwankungen im Leistungsbezug durch Mehr- oder Mindereinkäufe der Gemeinden sind schon unter geltendem Recht möglich und sind keine zwingende Folge der vorliegenden Revision.

Hingegen zeitigt die erstmalige gesetzliche Regulierung des Gewerbes der privaten Sicherheitsdienstleisterinnen und -dienstleister gewisse personelle und organisatorische Auswirkungen. Die Bewilligungsbehörde wird auf Verordnungsstufe bezeichnet. Da der Kanton Bern zurzeit noch nicht über eine Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen verfügt, können betreffen der Anzahl an Unternehmen nur Schätzungen vorgenommen werden. Es darf von ca. 120 bis 150 Sicherheitsunternehmen ausgegangen werden, für die im Kanton Bern neu eine Betriebsbewilligung auszustellen wäre. In den nächsten Jahren ist aber auch eine vermehrte Ansiedlung von Sicherheitsunternehmen im Kanton Bern möglich, da in anderen Kantonen zeitlich früher strengere Bewilligungspflichten eingeführt werden. Hinzu kommen eine Vielzahl von ausserkantonalen Sicherheitsunternehmen, die ihre Leistungen (auch) im Kanton Bern erbringen werden. Die Bewilligungsbehörde wird für jede einzelne Unternehmung die Anerkennung einer anderen Bewilligung oder die Zulassung zum bernischen Markt gemäss Bundesgesetz über den Binnenmarkt prüfen und bearbeiten müssen. Gemäss Rechtsauffassung der eidgenössischen Wettbewerbskommission dürfen im Übrigen keine Gebühren für Anerkennungsverfahren erhoben werden. Zu den Aufgaben der Bewilligungsbehörde gehören zusätzlich die Beantwortung der Fragen der Gesuchsteller und Interessierter

rund um die kantonbernische Bewilligungspraxis als auch die Kontrolle über die erteilten Bewilligungen. In Bezug auf die Zulassung ausserkantonalen Unternehmen, die Beurteilung der Vorstrafen und des Vorlebens der geschäftsführenden Person, die Fragen der Aus- und Weiterbildung und die Anordnung von einschränkenden Massnahmen und Auflagen wird die Bewilligungsbehörde in vielen Einzelfällen komplexe Herausforderungen zu bewältigen haben. Die Bewilligungsbehörde wird als zentrale Auskunfts- und Meldestelle für andere Stellen und Behörden zur Verfügung stehen und eine bernische Bewilligungspraxis festlegen müssen. Das Gesetz regelt bloss die Grundzüge. Die Bewältigung dieser Aufgaben kann nicht mit dem bestehenden Personal bewältigt werden. Die Bewilligungsbehörde benötigt für die dauerhafte Übernahme der neuen und damit zusätzlichen Staatsaufgabe mindestens zusätzliche 200 Stellenprozent, wovon mindestens eine mit juristischen Fachkenntnissen besetzt werden sollte. Die Bewilligung einer Unternehmung bedarf einer genauen juristischen Prüfung, weil die Ablehnung eines Gesuchs oder die Bewilligung mit bestimmten Auflagen zu einer starken Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit führen kann. Mit der notwendigen Schaffung von zwei Stellen ist mit Kosten von rund 255'000 Franken zu rechnen. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass in der Initialphase zudem befristet auf zwei Jahre weitere 150 Stellenprozent nötig werden könnten.

Für die Verwaltung und Bewilligungsausstellung müsste eine dienliche EDV-Lösung angeschafft werden, welche allenfalls Schnittstellen zu anderen Kantonen beinhalten kann. Diese Kosten sind hier miteinzubeziehen und würden sich gemäss einer groben Schätzung auf 30 000 Franken belaufen.

Mit der Übernahme der Aufgaben der Regierungsstatthalterämter bei der Einziehung von Sachen, welche die Sicherheit von Menschen gefährden (Art. 86 ff. E-PolG), entsteht der Kantonspolizei Bern Mehraufwand. Sie wird künftig auch über sichergestellte gefährliche Gegenstände, die nicht unters Waffenrecht fallen, zu befinden haben. Der betroffenen Person ist hierfür das rechtliche Gehör zu gewähren. Danach ist die Rückgabe, Einziehung oder Verwertung zu verfügen. Der Mehraufwand erfordert zusätzliche 50 Stellenprozent bei der Kantonspolizei.

Schliesslich kann darauf hingewiesen werden, dass auch in anderen Bereichen wie z.B. bei Fällen häuslicher Gewalt durch den Ausbau der Aufgaben der Kantonspolizei ein nicht zu beziffernder Mehraufwand anfallen wird.

Die übrigen gesetzlichen Neuerungen können grundsätzlich mit den bestehenden personellen Mitteln aufgefangen werden.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Auf der Finanzierungsebene führt die durch die Pauschalierung bewirkte Solidarisierung der Sicherheitskosten dazu, dass neu alle Gemeinden einen Teil an die Kosten beitragen. Für die grosse Mehrzahl der Gemeinden, die sich bis anhin nicht an den Sicherheitskosten beteiligten, weil sie weder den maximalen Schwellenwert der Einzelereignisse überstiegen, noch einen Vertrag abgeschlossen haben, bedeutet die Neuregelung eine finanzielle Mehrbelastung, die allerdings gering ausfällt: Per Saldo, d.h. unter Berücksichtigung der Rückerstattung über den Lastenausgleich Aufgabenteilung (vgl. Art. 151 E-PolG) beträgt die Belastung durch die Pauschalierung bei kleinen Gemeinde lediglich einige hundert Franken jährlich. Mittelmässige Gemeinden beteiligen sich jährlich mit einem tiefen vierstelligen Betrag. Umgekehrt führt die Pauschalierung bei Gemeinden, die bis anhin mit dem vertraglichen Leistungseinkauf (insb. Ressourcengemeinden) überdurchschnittlich zu den Sicherheitskosten der Kantonspolizei beitrugen, zu einer leichten finanziellen Entlastung. Zudem erstattet der Kanton die Hälfte der pauschalisierten Interventionskosten von 11.2 Mio. Franken, d.h. 5.6 Mio. Franken, über den Lastenausgleich Aufgabenteilung gemäss Art. 29b FILAG den Gemeinden jährlich zurück (Art. 156 E-PolG).

Die Pauschalierung führt zu einer deutlichen Vereinfachung der Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei, weil nicht mehr jede einzelne Intervention abgerechnet werden muss. Dadurch entfällt auch für die Gemeinde administrativer Aufwand. Auf der Steuerungsebene bietet die Einführung des flexibel ausgestalteten Brennpunktvertrags (vgl. Art. 21 E-PolG) den Gemein-

den die Möglichkeit, spezifische sicherheitspolizeiliche Probleme durch die Kantonspolizei wirksam beheben zu lassen. Die Steuerung mittels Ressourcenvertrag bleibt unverändert bestehen, ebenso die Möglichkeit der Übertragung gerichtspolizeilicher Aufgaben an die Gemeinden. Zudem sind alle Gemeinden neu von Gesetzes wegen befugt, Identitätsfeststellungen vorzunehmen sowie – bei abgeschlossenem Ressourcenvertrag – im Ordnungsbereich Bussen zu erheben. Damit haben sie neu die Möglichkeit, zusätzlich in direkter Weise auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf ihrem Gemeindegebiet einzuwirken (vgl. Art. 8 E-PolG). Dies stellt eine wesentliche Verbesserung der Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten der Gemeinden dar.

Ressourcenvertragsgemeinden haben eine an die aktuellen Kostenstrukturen der Kantonspolizei leicht erhöhte Abgeltung für die eingekauften Leistungen zu erbringen.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit dem Bewilligungserfordernis und den Pflichten nach Artikel 108 ff. werden die Sicherheitsunternehmen im Kanton Bern administrativ und finanziell belastet (z.B. Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Abschluss einer Betriebshaftpflichtversicherung). Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Grossteil der Sicherheitsunternehmen bereits heute die nötigen Standards erfüllen, weil der Markt ein gewisses Qualitätsniveau verlangt. Im Vergleich zu den beiden Konkordaten ist die Regulierung mit dem vorliegenden Entwurf bewusst tief gehalten, so dass die für die Unternehmen zu erwartende administrative Belastung in einem vernünftigen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck steht. Es ist nicht damit zu rechnen, die Regelung einen Wegzug von Sicherheitsunternehmen aus dem Kanton Bern zur Folge hat. Eher könnte es der Fall sein, dass der Kanton Bern für Sicherheitsunternehmen attraktiver wird.

Im Übrigen sind keine nennenswerten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation

[Vortragstext]

14. Antrag / Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, der Gesetzesvorlage zuzustimmen.

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: *Simon*

Der Staatsschreiber: *Auer*