



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 |
| 3.1.6 | Alarmierung und Einsatzdisposition | 11 |
| 3.2 | Polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang | 11 |
| 3.3 | Exkurs: 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: Grundsätze der polizeilichen Aufgabenerfüllung | 13 |
| | Kapitel 4: Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden | 22 |
| | Kapitel 5: Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und anderen Behörden sowie Privaten | 36 |
| | Kapitel 6: Vollzugshilfe | 37 |
| | Kapitel 7: Polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang | 38 |
| | Kapitel 8: Verrechnung polizeilicher Leistungen | 62 |
| | Kapitel 9: Datenschutz und Datenbearbeitung | 64 |
| | Kapitel 10: Organisations- und Personalrecht der Kantonspolizei | 69 |
| | Kapitel 11: Haftung | 80 |
| | Kapitel 12: Vollzug und Rechtspflege | 81 |
| | Kapitel 13: Übergangs- und Schlussbestimmungen | 83 |
| 8. | Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen | 84 |
| 9. | Finanzielle Auswirkungen | 84 |
| 10. | Personelle und organisatorische Auswirkungen | 85 |
| 11. | Auswirkungen auf die Gemeinden | 85 |
| 12. | Auswirkungen auf die Volkswirtschaft | 86 |
| 13. | Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation | 86 |
| 14. | Antrag / Anträge | 89 |

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.

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.

¹ BSG 101.1

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 ungeregt. 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 Einzelsätze 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 sowie anschliessend in die Erlassredaktion 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. 34 ff. E-PolG). Auch die verfassungsmässige Aufgabe der Gewährleis-

tung 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. 11, 12 und 34 ff. 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 andern 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 Polizeiverordnung vom 17. Oktober 2007 [PolV²]). Dies bedingt, dass jeder Einsatz der Kan-

² BSG 551.111

tonspolizei gemeindescharf 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. 48 sowie zu Anhang 1 E-PolG). Die Summe aller Pauschalen deckt die aktuellen Interventionskosten (Erhebungsjahr 2016: 11.8 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. So kommt es zu einer hälftigen Kostentragung. Die jährliche Belastung durch die Pauschalierung beträgt damit bei einer Gemeinde mit 1'000 Einwohnern 600 Franken, bei einer Gemeinde mit 2'000 Einwohnern 2'000 Franken und bei einer Gemeinde mit 4'000 Einwohnern 9'200 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. 30 ff. E-PolG).

Eine Anpassung erfährt auch das Differenzbereinigungsverfahren (vgl. Art. 42 E-PolG). Während der Kanton einem Kontrahierungszwang unterliegt und Verträge mit der Gemeinde grundsätzlich abschliessen muss (vgl. Art. 12a Abs. 4 PolG; Art. 24 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. 42 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 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. 34 ff. 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 (KOBV³) 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.

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).

³ BSG 324.111

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 Steuermöglichkeiten 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 Verträge 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.

3.1.6 Alarmierung und Einsatzdisposition

Die fortschreitende technische Entwicklung, die stetige Professionalisierung im Interventionswesen, die generell zunehmende Komplexität der Ereignisse und die sich progressiv entwickelnden Erwartungen der Bevölkerung verlangen ein zunehmend vernetztes Denken und Handeln der Interventions- und Einsatzdienste bei der Einsatzbewältigung. Die erste Kontaktnahme der Alarmgeberin oder des Alarmgebers ist entscheidend für den weiteren Ablauf der Ereignisbewältigung. Neben der Schulung des richtigen Gesprächsverhaltens der zuständigen Einsatzdisponenten sind die technischen Möglichkeiten zur Verarbeitung des Einsatzes einerseits, die Möglichkeit der Koordination der Mittel andererseits kritische Erfolgsfaktoren.

Im Kanton Bern werden heute sechs, teilweise nach geografischen Kriterien verteilte Einsatzzentralen für Blaulichtorganisationen betrieben. Für die technische Alarmierungs- und Dispositionsplattform ist gemäss Artikel 6 Absatz 2 des geltenden PolG die Kantonspolizei verantwortlich. Die bestehenden vier regionalen Einsatzzentralen der Kantonspolizei (REZ in Bern (2), Biel und Thun), die Feuerwehreinsatzzentrale der Berufsfeuerwehr Bern (FELZ) und die Sanitätsnotrufzentrale (SNZ 144) sind bereits heute technisch vollständig integriert, aber örtlich getrennt. Die Komplexitätsgrenze des Systems ist sowohl in technischer als auch operativer Hinsicht erreicht. Um in Zukunft den Betrieb, den Unterhalt und die Weiterentwicklung der kantonalen Plattform optimal und in einem vertretbaren finanziellen Gesamtrahmen zu gewährleisten, braucht es eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der operativen Prozesse, der Technik und der Systemkonfiguration. Mittelfristig scheint es somit sinnvoll, die Einsatzzentralen örtlich zusammenzuführen, je nach Spezialisierung mit ähnlichen Verarbeitungsprozessen zu steuern und unter eine einheitliche Führung zu stellen.

Der Regierungsrat hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt mit dem Thema Alarmierung und Einsatzdisposition befasst. Ohne eine grundsätzliche Änderung der heutigen Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten unter den verschiedenen Blaulichtorganisationen (Polizei, Feuerwehr und Sanität) herbeiführen zu wollen, hat er eine Standortkonzentration der Einsatzzentralen der Kantonspolizei beschlossen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch der Beschluss des Grossen Rates anlässlich der Märzsession 2017 zugunsten des Neubaus eines Polizeizentrums Bern in Niederwangen.

Mit der vorliegenden Revision des Polizeigesetzes soll die gesetzliche Grundlage für eine potentielle Weiterentwicklung der kantonalen Einsatzzentrale und mithin der Vereinigung der Alarmierung und Einsatzdisposition der drei Blaulichtorganisationen unter einem Dach geschaffen werden.

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. 85 ff. 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 *Exkurs: Erbringen von Sicherheitsdienstleitungen durch Private*

Aktuell verfügt der Kanton Bern über keine eigentlichen Regelungen betreffend das Erbringen von Sicherheitsdienstleitungen 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. Entgegen anfänglichen Absichten werden diese nicht im Polizeigesetz untergebracht, sondern in einem eigenständigen Erlass kodifiziert.

3.4 Organisations- und Personalrecht der Kantonspolizei

Das bestehende Gesetz vom 20. Juni 1996 über die Kantonspolizei (KPG⁴) 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 soweit notwendig 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 wurde ein starkes Augenmerk auf die Situation in anderen Kantonen gelegt (vgl. hierzu das Kapitel 7 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.

⁴ 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, aber auch andere kantonale Behörden; 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. Das Organisations- und Personalrecht der Kantonspolizei bildet durch die Überführung des KPG in das Polizeigesetz neu Gegenstand dieses Gesetzes (Abs. 2; vgl. die Ausführungen zu Art. 153 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 kantonale Behörden, wie beispielsweise die Regierungsstatthalterämter oder die Fachstelle zur Bekämpfung Häuslicher Gewalt (Bst. b). Für den wichtigen Bereich der Strafverfolgung macht Absatz 2 einen deklaratorischen Vorbehalt zugunsten der strafprozessualen Ordnungen von Bund und Kanton (vgl. zur wichtigen Abgrenzung zwischen polizeirechtlicher Gefahrenabwehr und strafprozessualer Strafverfolgung hinten die Vorbemerkungen zu Kapitel 7).

Kapitel 2: Grundsätze der polizeilichen Aufgabenerfüllung

Artikel 3 Grundlagen und Schranken

Mit seiner Stellung zu Beginn des Gesetzes hebt Kapitel 2 die Bedeutung der Grundsätze polizeilicher Aufgabenerfüllung (bisher: Grundsätze des polizeilichen Handelns) für alle Behörden hervor, denen Aufgaben nach dem PolG zukommen. Artikel 3-7 E-PolG gelten somit gleichermassen für die Kantonspolizei, die Gemeinden sowie andere Behörden mit polizeilicher Aufgabenerfüllung.

Der Grundsatzartikel von Artikel 3 E-PolG nennt die drei wichtigsten Grundsätze jeden staatlichen Handelns (Abs. 1): Das Legalitätsprinzip (Gesetzmässigkeit), 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 und der Behörden nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b, was bereits Art. 14 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB⁵) in allgemeiner Weise festhält: Wer handelt, wie es das Gesetz gebietet oder erlaubt, verhält sich rechtmässig, auch wenn die Tat mit Strafe bedroht ist. Gegenstück dieser nach aussen wirkenden Grundsätze polizeilichen Handelns bildet die nach innen gerichtete Personalpolitik der Kantonspolizei, wie sie in Artikel 153 als Verhaltenskodex verankert ist.

⁵ SR 311.0

Artikel 4 *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.⁶

Artikel 5 *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 6 *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 voraussehbaren Störungen zu vermeiden bzw. zu beenden. Als Beispiele sind ein Geschäftsinhaber zu nennen, der es unterlässt, bei einem zu erwartenden grossen Menschandrang (Geschäftseröffnung, Produktlancierung, Rabattaktion, etc.) die nötigen Massnahmen zu treffen, um Zwischenfälle zu verhindern, oder die Organisatoren von Sportveranstaltungen sowie Kundgebungsveranstalter.⁷ Das Bundesgericht anerkennt das Institut des Zweckveranlassers: Das Gesetz kann auch Personen als Verursacher bezeichnen, die nicht Störer im polizeirechtlichen Sinne oder unmittelbare Verursacher sind. Voraussetzung für die Inpflichtnahme bildet nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jedoch, dass „ein hinreichend direkter funktioneller Zusammenhang“ (BGE 138 II 111 E. 5.3.3) bzw. ein „unmittelbarer Zusammenhang“ (BGE 1C_502/2015 vom 18.1.2017 E. 5.1 m.w.H. [zur Publ. vorgesehen]) zwischen dem Verhalten des Zweckveranlassers und der Störung [zwischen der Handlung der Person und der Kosten] besteht, der eine normative Zurechnung erlaubt.

Artikel 7 *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.

⁶ BGE 137 II 431 E. 3.3 m.w.H.; BGer 1C_35/2015 vom 28. Oktober 2015 E. 3.3.

⁷ Ausdrücklich BGE 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017, E. 5.2 [zur Publ. vorgesehen].

Kapitel 3: Aufgaben und Zuständigkeiten

Abschnitt 3.1 Kantonspolizei und Gemeinden

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 Artikeln 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. 8), einem Aufgabenkatalog für die Kantonspolizei (Art. 9 E-PolG) und einem Katalog für die Gemeinden (Art. 10). 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. 9 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 [BV⁸]) Rechnung zu tragen. Eine Änderung der rechtlichen Zuständigkeiten und Aufgabenverantwortlichkeiten ist damit nicht verbunden. Auch die heutigen Finanzierungsverantwortlichkeiten sollen grundsätzlich beibehalten werden.

Artikel 8 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 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 im Bereich der Sicherheitspolizei, wobei im Wesentlichen die bisherigen Aufgaben gemäss Artikel 1 Absatz 1 PolG übernommen werden. Massgebend für die Aufgabenerfüllung in diesem gemeinsamen Aufgabenfeld und für die Aufgabenabgrenzung zwischen Kanton und Gemeinden sind das Subsidiaritätsprinzip sowie das Gewaltmonopol der Kantonspolizei (Art. 11 und 12 E-PolG), welche ebenso vorbehalten werden wie die originären und ausschliesslichen Zuständigkeiten der Kantonspolizei gemäss Artikel 9 E-PolG. Erfordert die Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben die Androhung bzw. Anwendung von Zwang, ist die Kantonspolizei ausschliesslich zuständig (Art. 12 Abs. 1 E-PolG). Gleichzeitig ist sie wie bisher im Bereich der Sicherheitspolizei, parallel zu den Gemeinden, auch tätig, ohne direkt polizeilichen Zwang anzuwenden, etwa indem sie präventiv präsent ist (Patrouille), kurzfristig Gefahren abwehrt oder für die Sicherheit auf den Strassen sorgt.

Zu den einzelnen Buchstaben: Buchstabe a wird neu um die Gefahrenabwehr zugunsten von Tieren ergänzt. Buchstabe b entspricht geltendem Recht. Buchstabe c 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, BZG⁹) und Kanton (insbesondere Kantonales Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz vom 19. März 2014, KBZG¹⁰). Buchstabe d 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 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, d.h. durch Gesetz oder Verordnung, der Kantonspolizei übertragene Aufgaben. Es ist jedoch anerkannt, dass das Bestimmtheitsanfordernis im Polizeirecht wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs auf Schwierigkeiten stösst. Die Aufgaben der Polizei und die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und

⁸ SR 101

⁹ SR 520.1

¹⁰ BSG 521.1

Ordnung lassen sich kaum abstrakt umschreiben.¹¹ Eine abschliessende Aufzählung der polizeilichen Aufgaben ist deshalb kaum möglich.

Die in Absatz 3 enthaltene Regelung zum Schutz privater Rechte entspricht bisherigem Recht (Art. 1 Abs. 2 PolG).

Artikel 9 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. 72 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. 34 ff. 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 [GSOG¹²] angepasst) und für die Staatsanwaltschaft sorgt die Kantonspolizei für Sicherheit 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 (vgl. auch die Vorbemerkungen unter Ziff. 3.1.6). 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, Zivilschutz). Damit stellt sie wie bisher (Art. 6 Abs. 2 PolG) für das ganze Kantonsgebiet den Empfang und die Weitergabe von Schadens- und Alarmmel-

¹¹ BGE 136 I 87 E. 3.1

¹² BSG 161.1

dungen sicher. Vorgesehen ist der Betrieb der kantonalen Alarm- und Einsatzzentrale aus Gründen der Ausfallsicherheit an zwei redundanten Standorten.

Gleichzeitig wird die Möglichkeit geschaffen, dass die Sicherheits- und Rettungsorganisationen der verschiedenen Fachbereiche (Polizei, Feuerwehr und Sanität) künftig unter einem Dach in der kantonalen Alarm- und Einsatzzentrale tätig werden können (vgl. hierzu auch Art. 66 E-PolG). Damit würden Synergien genutzt und Prozesse vereinfacht. Die konkrete Umsetzung dieses Unterfangens im äusserst komplexen Umfeld der Alarmierung und Einsatzdisposition erfordert indes weitere vertiefte Abklärungen und den entsprechenden politischen Willen.

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. 11 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).¹³ 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. 25 Abs. 3 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.

Buchstabe g: Die sich aus dem Bundesrecht ergebenden kantonalen Aufgaben im Bereich des Staatsschutzes werden nun gesetzlich explizit der Kantonspolizei zugewiesen.

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, WG¹⁴), interkantonale Verpflichtungen (z.B. Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen¹⁵) oder andere kantonale Erlasse (z.B. KBZG) weisen der Kantonspolizei Aufgaben zur Erfüllung zu.

Absatz 3 verdeutlicht, dass mit Absatz 1 Buchstabe d keine grundsätzliche Änderung der Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten verbunden ist. Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Feuerwehr und der Sanitätspolizeien richten sich weiterhin nach ihrer jeweiligen Spezialgesetzgebung. Auch im sicherheitspolizeilichen Bereich soll die Finanzierungsverantwortung unverändert bleiben.

¹³ Vortrag zur Änderung des Polizeigesetzes, in Tagblatt des Grossen Rates 2006, Beilage 24, S. 8.

¹⁴ SR 514.54

¹⁵ BSG 559.14-1

Artikel 10 Aufgaben der Gemeinden

Absatz 1 verdeutlicht die primäre Verantwortung der Gemeinde für die Aufgaben der Sicherheitspolizei, freilich unter Vorbehalt der zwangsweisen Durchsetzung durch die Kantonspolizei (Art. 12 Abs. 1 E-PolG): Unter Verweis auf die gemeinsamen Aufgaben von Kantonspolizei und Gemeinden gemäss Artikel 8 Absatz 2 Buchstaben a, bis d sowie Artikel 8 Absatz 3 E-PolG werden die sicherheitspolizeilichen Aufgaben definiert. 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. 9 Abs. 1 Bst. e E-PolG).

Buchstabe b präzisiert die Zuständigkeiten der Gemeinden im Bereich Verkehrspolizei, welche Artikel 9 PolG bereits bis anhin der Gemeinde zur Erfüllung überträgt. An dieser Zuständigkeit ändert sich ebenso wenig wie an der Zuständigkeit der Kantonspolizei für gerichtspolizeiliche Leistungen im Bereich der Verkehrspolizei zur Verfolgung von Verkehrsdelikten (s. Art. 9 Abs. 1 Bst. a E-PolG; s. zur möglichen Übertragung gerichtspolizeilicher Aufgaben an die Gemeinde s. Art. 34 f. E-PolG [Art. 8 PolG]). Die Gemeinde ist somit für die Sicherheit des Strassenverkehrs (mit)verantwortlich. In baulicher und betrieblicher Hinsicht (z.B. Glatteisgefahr) ist die Sicherheit auf Kantonstrassen indes eine umfassende Kantonsaufgabe (Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion) und die Gemeinden sind nur für die Abwehr ausserordentlicher Gefahren zuständig. Dazu gehört zum einen die unmittelbare Gefahrenabwehr und die Aufrechterhaltung des störungsfreien Verkehrsflusses (z.B. Wegschaffen von toten Tieren oder Hindernissen und Gegenständen auf der Fahrbahn). Für die Sicherheit des Strassenverkehrs hat die Gemeinde zum andern auch insofern zu sorgen, als sie entsprechende polizeiliche Leistungen der Kantonspolizei einzukaufen hat. Abgesehen von Präventions- und Beratungsleistungen der Kantonspolizei betrifft dies insbesondere Leistungen zur Überwachung des (ruhenden oder rollenden) Verkehrs, d.h. die Kontrolle über die Einhaltung der von Höchstgeschwindigkeiten, Fahrverboten, Parkordnungen sowie Atemlufttest u.dgl. zur Prüfung der Fahrfähigkeit, wenn die Gemeinde entsprechende Zuwiderhandlungen feststellt. Des Weiteren ist die Gemeinde aufgrund der Strassengesetzgebung 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, SG¹⁶). 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.

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,

¹⁶ BSG 732.11

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).

Artikel 11 Subsidiäres Handeln

Bereits bis anhin galt für die Zuständigkeiten der Kantonspolizei und der Gemeinden das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 PolG). Gemäss Absatz 1 werden die Kantonspolizei und die Gemeinden nur tätig, wenn keine andere Behörde zuständig ist oder diese nicht rechtzeitig handeln kann. Wo die Kantonspolizei originär und ausschliesslich zuständig ist, greift das Subsidiaritätsprinzip nicht (z.B. Strafverfolgung inkl. polizeiliches Ermittlungsverfahren, Betrieb Alarmzentrale und Funknetz, etc.).

Artikel 12 Gewaltmonopol der Kantonspolizei

Das Gewaltmonopol (vgl. Art. 11 Abs. 1 PolG), verstanden als Befugnis unmittelbaren Zwang gegen Personen oder Sachen anzudrohen und anzuwenden, liegt gemäss Absatz 1 im Kanton Bern ausschliesslich 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. 77 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 formell-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 (SMVG¹⁷) sowie das Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST¹⁸).

Abschnitt 3.2 Andere kantonale Behörden

Artikel 13 Grundsatz

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, RStG¹⁹) polizeiliche Aufgaben nach dem Polizeigesetz wahr. Eine aktuelle Teilrevision des RStG sieht beispielsweise auch neue Aufgaben der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter im Bereich der gerichtlich bewilligten Räumung von Liegenschaften (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.

Artikel 14 Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter

Die Bestimmung entspricht geltendem Recht (Art. 20 Abs. 1 PolG). Der Verweis auf Artikel 11 RStG verdeutlicht, dass das PolG den Regierungsstatthalterinnen und den Regierungsstat-

¹⁷ BSG 341.1

¹⁸ SR 745.2

¹⁹ BSG 152.321

halten nicht mehr oder andere Aufgaben im Bereich der Sicherheitspolizei zuweist als das RStG.

Artikel 15 Kantonale Fachstelle zur Bekämpfung häuslicher Gewalt

Die Bestimmung regelt die Aufgaben der Kantonalen Fachstelle zur Bekämpfung Häuslicher Gewalt (bekannt unter dem Namen „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 directionsübergreifende 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 POM²⁰]).

Absatz 2 sieht für Mitarbeitende der Fachstelle sowie für von dieser beauftragte Fachpersonen eine beschränkte Befreiung von der Anzeigepflicht gemäss Artikel 48 des Einführungsgesetzes vom 11. Juni 2009 zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ²¹) vor. Berichten gefährdende Personen im Rahmen der Programme zur Verhinderung von häuslicher Gewalt, dass sie selber Opfer von Straftaten geworden sind, kann es zur Aufrechterhaltung des nötigen Vertrauensverhältnisses zwischen gefährdender Person und Fachperson geboten sein, dass die Straftat nicht zur Anzeige gebracht wird. Erforderlich ist somit in jedem Fall, dass die Nicht-Anzeige erforderlich ist, weil die Aufgabenerfüllung (erfolgreiche Durchführung von Programmen zur Verhinderung häuslicher Gewalt) durch die Meldung der Straftat gefährdet oder beeinträchtigt würde.

Artikel 16 Kantonale Aufsichtsbehörde im Bereich Staatsschutz

In Umsetzung der Motion 151-2016 regelt Artikel 16 die kantonale Aufsicht über die Tätigkeit der Kantonspolizei im Bereich des Staatsschutzes. Damit wird die sich aus Artikel 87 der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) i.V.m. Artikel 23 und 30 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG; BSG 152.01) sowie Artikel 101 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) ergebende Zuständigkeit in der Aufsicht spezialgesetzlich verankert (Abs. 1). Absatz 2 normiert die heute bestehende Praxis der Information des Regierungsrats als übergeordneter Aufsichtsbehörde sowie der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht. Ebenfalls in Umsetzung der Motion 151-2016 wird die bestehende Praxis in der Unterstützung der Polizei- und Militärdirektorin bzw. des Polizei- und Militärdirektors gesetzlich festgelegt (Abs. 3).

Abschnitt 3.3 Aufgabenübertragung an Private und Organisationen ausserhalb der Verwaltung

Artikel 17

Das Polizeigesetz enthält bislang nur vereinzelt gesetzliche Grundlagen, um die Erfüllung polizeilicher Aufgaben an Private zu übertragen. Die Androhung oder die Anwendung von Zwang sollen grundsätzlich dem Staat bzw. der Kantonspolizei vorbehalten bleiben (vgl. zum staatlichen Gewaltmonopol vorne Art. 12 sowie hinten Art. 77 E-PolG). Daran soll sich mit der neu eingeführten Bestimmung nichts ändern: 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

²⁰ BSG 152.221.141

²¹ BSG 271.1

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. Die Kantonspolizei beaufsichtigt die beigezogenen Privaten. Im Bereich der Überwachung des ruhenden Verkehrs (Art. 10 Abs. 1 Bst. a E-PolG) sollten für die Aufgabenübertragung an Private dieselben bzw. nicht weniger strenge Voraussetzungen gelten wie für die Übertragung an die Gemeinde gemäss Artikel 34 i.V.m. Artikel 38 E-PolG.

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 Kantonspolizei. 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 sowie Logistik, 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, auf Buchstabe b für Betrieb und Wartung technischer Anlagen und Datenbearbeitungssysteme sowie auf 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 160 ff. E-PolG.

Abschnitt 3.4 Kennzeichnung und Verwendung der Bezeichnung

Artikel 18

Absatz 1 dieser Bestimmung entspricht bisherigem Recht (Art. 55a Abs. 2 und Art. 55b PolG). Wie bis anhin sind Bezeichnungen wie «Gewerbepolizei» oder «Fremdenpolizei», die auf eine spezialgesetzliche oder delegierte Kompetenz zurückgehen, zulässig. Weiterhin verwendet werden darf auch die Bezeichnung «Polizeiinspektorat». Eine Verwechslungsgefahr mit den Angehörigen der Kantonspolizei bietet und entsprechend unzulässig ist hingegen die Kenn-

zeichnung von Uniformen von Gemeindeangehörigen mit dem Begriff «Ortspolizei». Die Bestimmung 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 Gemeindefirmenamen oder der Firma zu ergänzen.

Kapitel 4: Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden

Abschnitt 4.1 Allgemeines

Vorbemerkungen

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. 8-10 E-PolG) kantonsweit für die öffentliche Sicherheit in den Gemeinden zu sorgen. An dieser bereits bis anhin bestehenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ändert das neue Recht nichts.

Für die Gemeinden bedeutet die Verbundaufgabe eine 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 Unfällen, 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. 22 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. 25 ff. und 30 ff. 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. 17 Abs. 3 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 sich²².

Für den Kanton (Kantonspolizei) bedeutet die Verbundaufgabe, 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. 24 E-PolG).

Artikel 19 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

²² MATTHIAS BIERI, a.a.O., S. 71 und 77 ff.

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. Da für die Ereignisbewältigung (Interventionen) neu eine Regelung ausserhalb der vertraglichen Zusammenarbeitsform besteht (vgl. ausführlicher hinten zu Abschnitt 4.3, Art. 44 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 4.3, Art. 44 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. 68 ff. E-PolG). Eine Neuerung stellt die Finanzierung der polizeilich gebotenen Vollzugshilfeleistungen mittels jährlicher Pauschale dar (vgl. Art. 48 E-PolG).

Artikel 20 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 Informationen 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. 144 und 145 E-PolG).

Artikel 21 Anhörung von Gemeinden

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 4.2 Vertragliche Zusammenarbeit

4.2.1 Vertragsgegenstand und Vertragsabschluss

Artikel 22 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. 25 ff. und 30 ff. E-PolG).

Artikel 23 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 22 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 Ver-

schiebung der Einsatzkräfte) nicht unnötig erschwert werden. Schliesslich muss gegenüber dem Kanton eine gemeinsame Ansprechperson bestimmt werden.

Artikel 24 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.

4.2.2 Ressourcenvertrag

Artikel 25 Inhalt

Absatz 1 übernimmt die entsprechende Regelung aus dem bisherigen Recht (Art. 12c Abs. 2 PolG). Die Ressourcenverträge werden beibehalten und sind wie bisher dann abzuschliessen, wenn der Umfang der eingekauften Leistungen die Arbeitsleistung von zwei Personaleinheiten im Mittel pro Jahr überschreitet. Aus der Formulierung geht hervor, dass Vertragsverhandlungen nicht bereits dann aufgenommen werden, wenn während der Jahresfrist punktuell mehr als zwei Personaleinheiten in Anspruch genommen werden. Massgebend ist praxisgemäss, ob der Jahresdurchschnitt während zwei Jahren über den zwei Einheiten liegt. Absatz 2 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 3 hält fest, dass Vollzugshilfeleistungen, beispielsweise auch in den Bereichen Zustellung und Zuführung, die aufgrund der konkreten Umstände polizeilich zwar nicht geboten sind, welche die Gemeinde aber trotzdem durch die Kantonspolizei erledigt haben möchte, eingekauft werden können, sofern entsprechende Ressourcen auf Seiten der Kantonspolizei vorhanden sind (Prinzip der Vertragsfreiheit). Dasselbe gilt für Veranstaltungen (vgl. dazu eingehender zu Art. 50 ff. E-PolG). Damit werden die Planungserklärungen Nr. 3 und 4 des Grossen Rates vom 11. September 2013 zum Bericht «Evaluation Police Bern» umgesetzt.

Artikel 26 Dauer und Anpassung

Die Bestimmungen betreffend Dauer und Kündigung der Verträge entspricht geltendem Recht (Art. 12a Abs. 5 PolG), ausser dass die Kündigungstermine flexibilisiert werden (angeklickt an den Stationswechsel der Kantonspolizei).

Absatz 3 entspricht bisherigem Recht (Art. 12d Abs. 4 PolG). Im Jahresdurchschnitt über mehrere Jahre soll die Leistung nicht dauerhaft über- oder unterschritten werden. 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 50 ff. E-PolG verrechnet. Artikel 26 Absatz 3 E-PolG ist im Zusammenhang mit Artikel 185 Absatz 3 E-PolG der Übergangsbestimmungen dahin zu verstehen, dass sich Anpassungen von Verträgen, die unter altem Recht abgeschlossen, aber unter neuem Recht geändert werden, nach neuem Recht richten.

Artikel 27 Jahresplanung und Steuerung

Die gemeinsame Jahresplanung der Ressourcenverträge hat sich bewährt und soll unverändert fortgeführt werden. Die Absätze 1-4 der Bestimmung entsprechen deshalb dem bisherigen Recht (Art. 12d Abs. 1-3 PolG). Absatz 5 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 28 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 (FLG²³) 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 und 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 Berechnungsgrundlagen dafür dienen die durchschnittlichen Personalkosten pro Mitarbeitender (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 29 Abzug der Pauschale

Die Ereignisbewältigung (Interventionen) sowie die polizeiliche Vollzugshilfe werden zufolge der neu eingeführten Pauschalierung (vgl. Abschnitt 4.3; Art. 44 ff. E-PolG) nicht mehr direkt mit dem Ressourcenvertrag abgegolten. Gleichwohl sind bei der Bestimmung der zur Befriedigung der kommunalen Anliegen und Sicherheitsbedürfnisse erforderlichen Ressourcen und bei der Berechnung der Leistungsabgeltung die pauschal abgegoltenen Interventionsleistun-

²³ BSG 620.0

gen sowie allfällige Synergien zu berücksichtigen. Mitunter um einen Anreiz zum Abschluss von Ressourcenverträgen zu schaffen, sieht Artikel 29 vor, dass die von der Gemeinde zu entrichtenden Pauschale gemäss Artikel 48 E-PolG vom Einkaufsbetrag abzuziehen ist. Die Schwelle des Mindesteinkaufs wird dementsprechend herabgesetzt.

4.2.3 Brennpunktvertrag

Artikel 30 *Inhalt*

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).

Artikel 31 *Dauer*

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 32 *Planung und Steuerung*

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).²⁴ 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 33 *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 28 E-PolG (Abs. 2). Möglich ist die vorgängige Vereinbarung einer Stundenobergrenze (Kostendach). Im Rahmen der zwischen den Parteien stattfindenden Planungsgespräche (vgl. Art. 32 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.

²⁴ Vgl. zur bisherigen Praxis Leitfaden Gemeinden der Kantonspolizei, Version I/2014, Ziff. C1/1 und C3/1.

4.2.4 Aufgabenübertragung

Wie bisher überträgt der Kanton (Polizei- und Militärdirektion) einzelne geeignete Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der Kantonspolizei vertraglich an die Gemeinden. Dies betrifft zum einen gerichtspolizeiliche Aufgaben (vgl. Art. 8 PolG), wobei hier neu gerichtspolizeiliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Kompetenz der Gemeinden zur Identitätsfeststellung dazu kommen (s. Art. 36 und 75 ff. E-PolG). Zum andern geht es um Aufgaben im Bereich Gewerbe und Migration (vgl. Art. 11 Abs. 2 PolG; s. Art. 37 E-PolG). Artikel 34-41 regeln die Einzelheiten dieser vertraglichen Aufgabenübertragung auf Gemeinden. Die Aufgabenübertragung an die Gemeinde führt zu einer parallelen Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden; die Kantonspolizei darf selber auch tätig werden, sofern dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und damit zur Aufgabenerfüllung notwendig ist.

Artikel 34 Ruhender Verkehr

Artikel 34 betrifft den ruhenden Verkehr und entspricht dem bisherigen Artikel 8 Absatz 2 PolG. Wie bisher fallen die Einnahmen der Gemeinde zu (Art. 39) und die Aufgabenerfüllung kann an Dritte, d.h. Private, delegiert werden (vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. a E-PolG). Die Voraussetzungen der Aufgabenübertragung ergeben sich aus der Verordnung (PolV) und sollen grundsätzlich unverändert bleiben (s. Art. 38 E-PolG). Für die Weiterdelegation der Aufgabe an Private sollten dieselben bzw. nicht weniger strenge Voraussetzungen gelten als für die Übertragung an die Gemeinde selber.

Artikel 35 Stationäre Geschwindigkeits- und Rotlichtüberwachung

Artikel 35 regelt den ersten von zwei Bereichen, in welchen Ressourcenvertragsgemeinden Aufgaben sowie die damit allenfalls verbundene Kompetenz zur Bussenerhebung und Anzeigerstattung auf Gesuch hin übertragen werden können (s. auch Art. 36 E-PolG betr. öffentliche Ordnung). Das Vorliegen eines Ressourcenvertrags bildet 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.

Absatz 1 ermöglicht es den Ressourcenvertragsgemeinden wie bis anhin und im bestehenden Umfang, den rollenden Verkehr zu überwachen (unbeaufsichtigte, stationäre Geschwindigkeits- und Rotlichtüberwachung) und entsprechend Bussen zu erheben. Allerdings sind die Standorte der Überwachungsgeräte neu durch die Kantonspolizei zu genehmigen (vgl. bisher Art. 4 Abs. 1 und 2 PolV). Eine Delegation an Private ist weiterhin nicht zulässig (vgl. Art. 95 Abs. 2 Bst. d KV i.V.m. Art. 17 E-PolG). Die Voraussetzungen für die Aufgabenübertragung regelt wie bis anhin die Verordnung (vgl. Art. 38 E-PolG).

Absatz 2 sieht wie bisher vor, dass die Ordnungsbusseneinnahmen der Gemeinde zukommen (vgl. bisher Art. 8 Abs. 3 Satz 2 PolG).

Die Neuerung gemäss Absatz 3 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 schreibt das bisherige Recht weiter (Art. 8 Abs. 3 Sätze 3 und 4 PolG). Für Gemeinden, die bereits bei Einführung der Einheitspolizei einen Ressourcenvertrag mit der Kantonspolizei abgeschlossen gehabt hatten, gelten die Regelungen betreffend Bussengutschrift und – im Gegenzug – Einkaufsverpflichtung weiter.

Artikel 36 Öffentliche Ordnung

Artikel 36 steht im Zusammenhang mit der neu eingeführten Kompetenz der Gemeinden zur Identitätsfeststellung im Ordnungsbereich (Art. 75 ff. 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 Kantonalen 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 Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG²⁵) aussprechen. Eine Weiterdelegation der Bussenerhebungskompetenz durch die Gemeinde an Private ist nicht zulässig (vgl. Art. 95 Abs. 2 Bst. d KV i.V.m. Art. 17 E-PolG).

Artikel 37 Migration und Gewerbepolizei

Die Bestimmung 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.

Artikel 38 Voraussetzungen

Wie bis anhin regelt der Regierungsrat die von der Gemeinde zu erfüllenden persönlichen und sachlichen Voraussetzungen für die Aufgabenübertragung gemäss Artikel 34-37 durch Verordnung. Die Polizei- und Militärdirektion kann befugt werden, Einzelheiten per Direktionsverordnung zu erlassen (Art. 8 Abs. 5 PolG).

Artikel 39 Busseneinnahmen

Für sämtliche Bereiche gilt, dass die Busseneinnahmen aus der Aufgabenerfüllung an die Gemeinde fallen.

Artikel 40 Aufsicht

Geregelt wird 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 Artikel 38 E-PolG, zum andern die Aufsicht über die eigentliche Aufgabenwahrnehmung, indem gewährleistet wird, dass die Gemeinden die übertragenen 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.

Artikel 41 Widerruf

Erfüllt die Gemeinde die in der Verordnung aufgestellten Voraussetzungen für die Aufgabenübertragung 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 Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind und dass ein Widerruf droht. Dauert der gesetzeswidrige Zustand an, kann der Widerruf erfolgen und die Gemeinde verliert die Befugnis zur Aufgabenerfüllung, inkl. Bussenerhebungskompetenz.

*4.2.5 Differenzbereinigung**Artikel 42 Leistungsabbau und Vertragsstreitigkeiten*

Verfassung und Gesetz verpflichten die Gemeinden (und den Kanton), in Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Aufgabe für die öffentliche Sicherheit zu sorgen (Art. 37 KV, Art. 8 Abs. 1 sowie Art. 10 Abs. 1 E-PolG). Dies kann, je nach Sicherheitslage und -bedürfnis der Gemein-

²⁵ BSG 170.11

de, auch den vertraglichen Einkauf von Leistungen der Kantonspolizei beinhalten (vgl. vorne einleitend zu Ziff. 4.1).

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 Militärdirektion nur mit grösster Zurückhaltung vom Instrument der verfügungsweise 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 (VRPG²⁶).

Artikel 43 Zuständigkeitskonflikte

Im Anschluss an die Differenzbereinigungsregelung von Artikel 42 E-PolG betreffend Streitigkeiten im Zusammenhang mit Verträgen, übernimmt Artikel 43 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 42 E-PolG – die Polizei- und Militärdirektion anstelle der Regierungsstatthalterin bzw. des Regierungsstatthalters zuständig. Im Übrigen entspricht die Bestimmung bisherigem Recht.

Abschnitt 4.3 Ereignisse, Vollzugshilfe und Veranstaltungen

4.3.1 Ereignisse und Vollzugshilfe

Artikel 44

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 44 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 jährlichen Pauschale (vgl. ausführlich hinten zu Art. 48 E-PolG). Von der Ereignisbewältigung und der Vollzugshilfe gemäss Absatz 1 zu unterscheiden, sind polizeiliche Leistungen bei Veranstaltungen; diese folgen einer eigenen Regelung (vgl. ausführlich hinten zu Art. 50 ff. E-PolG).

4.3.2 Steuerung von sensiblen Einzelereignissen

Artikel 45 Zuständigkeit der Gemeinde

Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Recht (Art. 12f Abs. 1 und 4 PolG).

Artikel 46 Zuständigkeit der Kantonspolizei

Die Änderungen sind redaktioneller Natur; die Bestimmung entspricht bisherigem Recht (Art. 12f Abs. 2, 3 und 5 PolG).

Artikel 47 Auskunft

Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Recht (Art. 12f Abs. 6 PolG). Das Auskunftsrecht kommunaler Ombudsstellen besteht, soweit eine solche Stelle sowie das Anhörungsrecht im kommunalen Recht vorgesehen sind.

4.3.3 Kostentragung bei Ereignissen und Vollzugshilfe

Artikel 48 Pauschale

Diese Bestimmung regelt die neu eingeführte Pauschalierung der zur Ereignisbewältigung und zur polizeilichen Vollzugshilfe anfallenden Kosten. Diese Interventionskosten belaufen sich jährlich auf gesamthaft 11.8 Mio. Franken (10.4 Mio. Franken Interventionskosten, 1.4 Mio. Franken Vollzugshilfekosten; Erhebungsjahr 2016). Da alle Gemeinden von einer flächende-

²⁶ BSG 155.21

ckenden 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 5.9 Mio. Franken, gegenüber.

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. Anhang 1 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 im Anhang 1 basierend auf den aktuellen Interventions- und Vollzugshilfekosten von 11.8 Mio. Franken als Ausgangswerte pro Gemeindekategorie für die erstmalige Festlegung fixiert. Der Regierungsrat legt die Pauschale in der Verordnung fest (Abs. 3).

Artikel 49 Anpassung

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 anpassen. Dies soll jedoch nur alle vier Jahre möglich sein. Dies erlaubt eine praktikable Handhabung 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 (Abs. 2). Absatz 3 verweist für die massgebende Wohnbevölkerung auf Artikel 7 FILAG.

4.3.4 Kostentragung bei Veranstaltungen im Allgemeinen

Artikel 50 Grundsatz der Kostentragung

Das bisherige Recht enthält keine abschliessende Regelung zur Leistungsabgeltung bei Veranstaltungen (vgl. Art. 61 Abs. 2 PolG). Artikel 50 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 grundsätzlich bzw. solange nicht einzelne Störungssituationen zu beheben sind nicht als Interventionen im Sinn von Arti-

kel 44 E-PolG, die pauschal abgegolten sind; Veranstaltungen sind in der Regel von vornherein planbar.

Artikel 50 E-PolG regelt die Kostenverlegung, wenn es sich um Veranstaltungen handelt, die eine Gemeinde betreffen, die keinen Ressourcenvertrag abgeschlossen bzw. die Veranstaltungen nicht mit Ressourcenvertrag geregelt hat. Die Bestimmung 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 28 Absatz 2 E-PolG. Findet in einer kleinen bis mittleren Gemeinde, in der sonst kaum Veranstaltungen stattfinden, ungeplant bzw. unbewilligt eine grössere Veranstaltung oder eine zu bewilligende politische Kundgebung mit allenfalls gewaltbereiten Teilnehmenden statt und macht dies im Verhältnis zur Gemeindegrösse umfangreiche polizeiliche Leistungen nötig, kann die vollständige Kostenverrechnung für die Gemeinde unter Umständen eine nicht zumutbare finanzielle Härte darstellen. Der Kanton kann hier im Einzelfall und bei Vorliegen einer besonderen Härte für die Gemeinde auf die Kosten ganz oder teilweise verzichten. Voraussetzung dafür bildet allemal, dass die Gemeinde die Veranstaltung nicht gefördert hat.

Artikel 51 Bei Ressourcenverträgen

Diese Bestimmung 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. 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, olympische Spiele), werden demgegenüber nicht pauschal über den Ressourcenvertrag abgegolten, sondern separat in Rechnung gestellt, es sei denn die gesamthaft einkaufte Ressourcen seien noch nicht ausgeschöpft und erlauben eine Kompensation der für die Veranstaltungen eingesetzten Mittel.

Artikel 52 Kostenerlass und Weiterverrechnung

Bei Veranstaltungen von kantonaler oder nationaler Bedeutung kann 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. Einzelheiten zum Kostenerlass wird der Regierungsrat auf dem Verordnungsweg regeln.

Vom Erlass bzw. einer Rabattierung nicht profitieren sollen Sportveranstaltungen mit regelmässigem Spielbetrieb, wie z.B. Fussballligaspiele. Der Regierungsrat kann weitere Fälle vorsehen, bei welchen kein Erlass möglich ist (Abs. 2).

Mit Absatz 3 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. Eine spezielle Grundlage für die Weiterverrechnung der Sicherheitskosten bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung liefert Artikel 54 ff. E-PolG (s. dort).

4.3.5 Kostentragung bei gemeindeübergreifenden Veranstaltungen

Artikel 53

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. Die Regelungen betreffend Abgeltung durch Ressourcenvertrag sowie betreffend Kostenerlass und Weiterverrechnung gelten bei gemeindeübergreifenden Veranstaltungen sinngemäss. Das Differenzbereinigungsverfahren gemäss Artikel 42 greift ebenfalls sinngemäss, wenn sich Streitigkeiten über die Kostentragung bei Veranstaltungen ergeben.

4.3.6 Kostentragung bei Veranstaltungen mit Gewalttätigkeiten

Die Artikel 54 ff. liefern 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]). Die grundrechtlich geschützte Meinungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 16 und 22 BV), das gebührenrechtliche Legalitäts- und Äquivalenzprinzip, das Störerprinzip sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip stellen besondere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für eine solche Gebührenpflicht. Diese Anforderungen hat das Bundesgericht in einem das Polizeigesetz des Kantons Luzern²⁷ betreffenden Urteil im abstrakten Normenkontrollverfahren geprüft (BGE 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017 [zur Publ. vorgesehen]). Zur Meinungs- und Versammlungsfreiheit bei Kundgebungen auf öffentlichem Grund hat es festgehalten, dass die öffentliche Ordnung keinen Raum für Meinungskundgebungen lässt, die mit rechtswidrigen Handlungen (wie z.B. Sachbeschädigungen) verbunden sind oder einen gewalttätigen Zweck verfolgen. In den grundrechtlichen Schutzbereich fallen dementsprechend nur (ursprünglich) friedliche Versammlungen.²⁸ Dies kann die Anordnung von verhältnismässigen Bewilligungsaufgaben und -bedingungen erfordern. Zu beachten ist jedoch ebenso der sog. „chilling effect“ (Abschreckungseffekt), wenn für die Grundrechtsausübung Polizeikosten verrechnet werden, welche die Grundrechtsberechtigten von der Grundrechtswahrnehmung abhalten. Ein solcher Abschreckungseffekt ist unzulässig und zu vermeiden.²⁹ In seinem Urteil hat das Bundesgericht die Luzerner Regelung – wie sie auch im bernischen Entwurf zum PolG vorgesehen ist – hinsichtlich der Kostenüberwälzung auf die Veranstalterin oder den Veranstalter als einer verfassungskonformen Auslegung als zugänglich erachtet und die Beschwerde abgewiesen (E. 2-9). Die luzernische Regelung betreffend Kostenaufgabe auf die Teilnehmenden der Veranstaltungen hat das Bundesgericht jedoch als verfassungswidrig beurteilt; sie verstösst gegen das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip, welches das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben konkretisiert. Der vorliegende Entwurf

²⁷ § 32b des Gesetzes vom 27. Januar 1998 über die Luzerner Polizei (SRL 350)

²⁸ BGE 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017 [zur Publ. vorgesehen], E. 3.2.

²⁹ BGE 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017 [zur Publ. vorgesehen], E. 3.3.

trägt den Erwägungen des Bundesgerichts Rechnung (vgl. Art. 55 Abs. 2 und Art. 56 Abs. 2 E-PolG).

Artikel 54 Grundsatz

Artikel 54 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 50-53 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.

Artikel 55 Voraussetzungen

Absatz 1 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. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist es jedoch zulässig, die Organisatoren von Veranstaltungen oder Kundgebungen, die sich pflichtwidrig verhalten, als sog. Zweckveranlasser zur Tragung von Kosten des Polizeieinsatzes zu verpflichten.³⁰ 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. Absatz 1 konkretisiert deshalb die zur Gebührenpflicht führende Pflichtwidrigkeit und verdeutlicht, wann zwischen dem Verhalten des Veranstalters und den Polizeikosten ein hinreichend direkter Zusammenhang besteht, der eine Kostenaufgabe rechtfertigt: Eine Gebührenpflicht besteht nur, wenn die Veranstaltung unbewilligt ist oder wenn der Veranstalter Bewilligungsaufgaben, die ihn zu einem Tun oder Unterlassen verpflichten, vorsätzlich oder grobfahrlässig missachtet (z.B. Bereitstellung eines Sicherheitsdiensts, Einhaltung von Marschroute und Zeit, Vermummungsverbot). Die Bewilligungsaufgaben müssen jedoch im Einzelfall verhältnismässig sein, d.h. geeignet, erforderlich und für den Veranstalter zumutbar. Damit besteht in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Verhalten des Veranstalters und der polizeilich zu beseitigenden Störung (Gewalt an Personen und Sachen). Zudem kann der Veranstalter das Risiko auf Kostenersatz durch eigenes Verhalten ausschliessen, er hat es mithin selbst in der Hand, eine Kostenpflicht zu verhindern.³¹

Absatz 2 präzisiert für die an der Veranstaltung teilnehmenden Personen, wann sie eine Gebührenpflicht riskieren bzw. welches Verhalten gebührenfrei bleibt. Kostenpflichtig sollen nach Sinn und Zweck der Bestimmung und unter Gewährleistung des Grundrechtsschutzes nur diejenigen Personen werden, die selber Gewalt an Sachen oder Personen ausüben bzw. dazu aufrufen und dadurch eben zusätzliche Polizeikosten verursachen. Wer sich hingegen – im Rahmen einer Veranstaltung mit Gewalttätigkeiten – von selber oder auf polizeiliche Aufforderung hin entfernt und zuvor weder selber Gewalt angewendet oder dazu aufgerufen hat, wird nicht kostenpflichtig.³² Wer sich hingegen trotz Aufforderung nicht entfernt, soll kostenpflichtig werden, weil er durch seinen Verbleib konkludent signalisiert, dass er sich den Vorsatz der Teilnehmenden, welche Gewalt ausgeübt haben oder ausüben, zu eigen macht, und weil er damit direkt den zusätzlichen polizeilichen Aufwand verursacht. Damit ist es auch den teilnehmenden Personen möglich, die Kostenpflicht durch eigenes Verhalten zu verhindern oder eben nicht. Diese wird dadurch vorhersehbar.

³⁰ BGE 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017 [zur Publ. vorgesehen], E. 5.2.

³¹ Ausdrücklich BGE 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017 [zur Publ. vorgesehen], E. 5.3.5 und 5.4.

³² Vgl. auch Art. 260 Abs. 2 StGB betr. Straffreiheit beim Landfriedensbruch.

Artikel 56 Bemessungsgrundlagen

Die Bemessung der Gebühren bemisst sich bei einer Kostenüberwälzung an den Veranstalter je nach der Schwere der Missachtung der auferlegten Bewilligungsauflagen (Abs. 1).

Bei den Veranstaltungsteilnehmenden erfordert das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip, dass sich die Gebührenhöhe je nach konkreten Tatbeitrag und individuellem Grad der Verantwortung für den nötigen Polizeieinsatz bestimmt. Die Kostenzurechnung setzt eine individuelle Zurechenbarkeit voraus, es soll nur derjenige belastet werden, der die Verwaltungstätigkeit, hier den Polizeieinsatz, auch tatsächlich verursacht hat (Verursacherprinzip). Jeder Störer darf nur zur Kostentragung seines Störungsanteils herangezogen werden (Abs. 2).³³

Artikel 57 Begrenzung der Kostenaufgabe

Artikel 57 nimmt eine schematische Kostenaufteilung vor, indem der Veranstalterin bzw. dem Veranstalter maximal 40 % und den Teilnehmenden maximal 60 % der seit Beginn der Gewaltausübung anfallenden Kosten überwältzt werden können. Das Bundesgericht hat einen solchen schematischen Massstab als zulässig erachtet.³⁴

Absatz 2 legt einen Gebührenmaximalbetrag fest. Die Überwälzung von Polizeikosten ist bei Veranstaltungen, die ihrerseits den Grundrechtsschutz geniessen, nur zulässig, wenn hinsichtlich der Höhe der Gebühr das Verhältnismässigkeitsprinzip respektiert ist und die Kostenaufgabe keinen Abschreckungseffekt („chilling effect“) bewirkt. Die Regelung sieht deshalb insofern eine differenzierte Regelung vor, als für Veranstalter und teilnehmende Personen eine grundsätzliche Gebührenobergrenze von 10 000 Franken gilt. Für besonders schwere Verstösse, die hinsichtlich der erforderlichen polizeilichen Mittel (Einsatzstärke sowie einzusetzende Sachmittel) zur Bewältigung der Gewalttätigkeiten besonders ins Gewicht fallen, weil hochwertige Rechtsgüter wie insb. der Schutz der körperlichen Unversehrtheit auf dem Spiel stehen, sieht das Gesetz hingegen eine Höchstgrenze von 30 000 Franken vor. Beim Veranstalter ist hier etwa an einen Verstoss gegen Bewilligungsaufgaben zu denken, indem – im Vorfeld oder während der Kundgebung – zu Gewalt aufgerufen oder eine solche toleriert wird. Zu denken ist auch an eigenmächtige Änderungen der Marschroute eines Demonstrationzuges durch den Veranstalter, der einen Zusammenstoss mit einer Gegendemonstration provoziert. Bei den teilnehmenden Personen sind besonders schwere Fälle dann anzunehmen, wenn gezielte Gewalt gegen Personen (Polizeikräfte, andere Veranstaltungsteilnehmende oder unbeteiligte Dritte) ausgeübt wird und dadurch erhebliche Verletzungen beabsichtigt oder in Kauf genommen werden (z.B. durch Feuerwerkskörper, Laserpointer). In beiden Fällen rechtfertigt das Verhalten und damit die individuelle Verantwortung für den polizeilichen Zusatzaufwand zur Bewältigung solcher Veranstaltungen, dass eine höhere Gebührenobergrenze gilt. Zudem dient die Regelung der Vorhersehbarkeit der Kostenaufgabe.

Abschnitt 4.4 Kontaktgremium Sicherheit Kanton-Gemeinden

Artikel 58-61

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).

³³ BGE 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017 [zur Publ. vorgesehen], E. 12.3.

³⁴ BGE 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017 [zur Publ. vorgesehen], E. 6.3.1.

Kapitel 5:

Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und anderen Behörden sowie Privaten

Abschnitt 5.1 - 5.3

Artikel 62-65

Die Bestimmungen des 5. Kapitels, dessen Titel mit Blick auf Artikel 67 E-PolG (bisher Art. 62 PolG) um die Zusammenarbeit mit Privaten ergänzt wurde, entsprechen im Wesentlichen bisherigem Recht (Art. 14-20 sowie Art. 62 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 4. (vgl. Art. 20 E-PolG). Die bisherige Bestimmung zur Zusammenarbeit im Verwaltungskreis (Art. 20 PolG) wird in Artikel 14 E-PolG fortgeführt. Die Regelung betreffend Mehrkosten durch Haftungsfälle bei ausserkantonalen Einsätzen wird zu den haftungsrechtlichen Bestimmungen verschoben (vgl. Art. 180 E-PolG). 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.

Abschnitt 5.4 Alarmierung und Einsatzdisposition

Artikel 66

Wie bereits zu Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d erwähnt, soll mit dem revidierten PolG die Möglichkeit geschaffen werden, die Zusammenarbeit der im Kantonsgebiet tätigen Sicherheits- und Rettungsorganisationen künftig weiter zu vertiefen und ein gemeinsames Wirken in der kantonalen Alarm- und Einsatzzentrale zu ermöglichen. Der Einsatz von Spezialistinnen und Spezialisten der drei Blaulichtorganisationen (Polizei, Feuerwehr und Sanität) in der kantonalen Alarm- und Einsatzzentrale würde zweifelsohne Synergien ermöglichen und Prozesse vereinfachen. Beispielsweise würde so die im Einsatzfall ausrückende Feuerwehr direkt durch eine geschulte Fachperson des Feuerwehrbereichs alarmiert, was sich positiv auf die Einsatzdisposition auswirken würde („Feuerwehr alarmiert Feuerwehr“). Die an die kantonalen Alarm- und Einsatzzentrale entsandten Fachpersonen der Bereiche Feuerwehr und Sanität verbleiben anstellungsrechtlich bei ihren bisherigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern. Letztere sind damit insbesondere für die fachliche Führung und die sachgerechte Aus- und Weiterbildung der entsandten Fachpersonen verantwortlich. Die Zusammenarbeit würde vertraglich geregelt, womit die nötige Flexibilität bestehen bleiben würde. Zu regeln wären namentlich organisationsrechtliche Fragen der Zusammenarbeit. Die Kantonspolizei ist gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d i.V.m. Artikel 66 Absatz 1 E-PolG für die grundsätzliche Organisation, Koordination und Leitung des Dienstbetriebs der kantonalen Alarm- und Einsatzzentrale (operative Gesamtverantwortung) sowie für den Betrieb und Unterhalt der technischen Infrastruktur (Alarmierungsplattform) verantwortlich.

Absatz 2 und 3 schaffen die notwendigen datenschutzrechtlichen Grundlagen für eine gemeinsame Tätigkeit der drei Fachbereiche Polizei, Feuerwehr und Sanität in der kantonalen Alarm- und Einsatzzentrale. Einerseits muss der zur Aufgabenerfüllung notwendige Datenaustausch untereinander und mit Dritten möglich sein. Andererseits unterliegen die in der Alarm- und Einsatzzentrale tätigen Personen dem Amtsgeheimnis, auch wenn sie einer privaten Organisation zugehören, was Absatz 3 deklaratorisch festhält. Dies gilt insbesondere auch für Informationen aus den anderen Fachbereichen.

5.5 Pflichten Privater

Artikel 67

Abschnitt 5.5 führt den bisherigen Artikel 62 PolG betreffend die Pflichten Privater (Privatdetektive und private Sicherheitsunternehmen) fort. Die maximale Bussenhöhe richtet sich nach Artikel 106 Absatz 1 StGB.

Kapitel 6: Vollzugshilfe

Artikel 68 Zuständigkeit der Kantonspolizei

Die Zuständigkeiten der Gemeinden und der Kantonspolizei für Vollzugshilfeleistungen bleiben mit der vorliegenden Revision unverändert (vgl. ausführlicher vorne Art. 9 Abs. 1 Bst. e, Art. 10 Abs. 2 Bst. a und Art. 11 und 12 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. 11 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 Vollzugshilfeszuständigkeit der Gemeinde (Art. 10 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 69 Kostentragung

Erbringt die Kantonspolizei zugunsten der Gemeinde polizeilich gebotene Vollzugshilfeleistungen, sind diese, unabhängig vom konkreten Aufwand, durch die jährliche Pauschale gemäss Artikel 48 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. 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 70 Vorbehalt der Spezialgesetzgebung

Der bisher in Artikel 56 Absatz 6 PolG enthaltene Verweis auf besondere Amts- und Rechtshilfebestimmungen (insb. Staatsverträge, Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO³⁵], EG ZSJ) wird hier übernommen.

³⁵ SR 312.0

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. Die 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.³⁶ 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. Dies etwa 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.³⁷ Ob Polizei- oder Strafverfolgungsrecht: So oder so kommen grundsätzlich die «gleichen verfassungsrechtlichen Garantien zum Schutz der Grundrechte zum Zug».³⁸ 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),³⁹ ergänzt durch den nun seit der BV 1999 verfassungsmässigen Grundsatz der Bindung an Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV).⁴⁰ Überdies ist dem Völkerrecht, im Polizei- und Strafverfolgungsrecht namentlich durch Vorgaben vornehmlich der EMRK,⁴¹ des UNO Pakts II⁴² und der Kinderrechtskonvention⁴³ ebenso wie den Regelungen nach dem Schengen- und Dublin-Besitzstand⁴⁴, qua Polizeihöhe der Kantone auch in der kantonalen Gesetzgebung Rechnung zu tragen.⁴⁵

³⁶ 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

³⁷ 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.

³⁸ BGE 140 I 353, a.a.O.

³⁹ BGE 136 I 87, E. 3.1 f.; SCHINDLER (FN 37), Art. 5 BV, Rz., 42 ff., 47 ff.; SCHWEIZER/MOHLER (FN 37), Rz. 42.

⁴⁰ SCHINDLER (FN 37), Art. 5 BV, Rz. 53 ff.

⁴¹ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101.

⁴² Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2.

⁴³ Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107.

⁴⁴ 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>.

⁴⁵ TOBIAS TSCHUMI/BENJAMIN SCHINDLER, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 76, 92; SCHWEIZER/MOHLER (FN 37), Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, Rz. 60 ff.; SCHWEIZER/MOHLER (FN 37), Art. 57 BV, Rz. 29 ff.; MOHLER, Polizeirecht (FN 38), Rz. 1017 f, 1029; DERS., Polizeiliche Zusammenarbeit Schweiz-EU, in: Sicherheit&Recht, 3/2013, 136 ff.; BEAT RUDIN/SANDRA STÄMPFLI, Datenschutzrechtliche Weiterentwicklungen, in: BREITENMOSER/GLESS/LAGODNY, Schengen und Dublin in der Praxis, Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen, 197 ff., 202 ff.

Viele polizeiliche Massnahmen und insbesondere polizeiliche Zwanganwendungen 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.⁴⁶

7.1 Grundsätze

Artikel 71 *Massgebendes Recht*

Absatz 1 bindet die Polizei zunächst an die Bestimmungen dieses Gesetzes: Nur wenn diese Rechtssätze die Polizei einzugreifen ermächtigen, 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 einer völkerrechtlichen Norm, einem andern Bundes- oder kantonalen Gesetz oder in einer Konkordatsbestimmung⁴⁷ 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. 5 E-PolG).

Artikel 72 *Polizeiliche Vorermittlung*

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 Polizei⁴⁸. Unter Vorermittlungen versteht man Abklärungen und Massnahmen der Polizei, die auf Verdachtsbegründung ausgerichtet sind und 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.

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

⁴⁶ MOHLER, Polizeirecht (FN 38), Rz. 881 ff.

⁴⁷ 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).

⁴⁸ 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.

71 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 Artikeln 111 ff. E-PolG. Diese sollen die Schnittstelle zwischen der Kriminalprävention bzw. der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung klar regeln, sich ergänzen und Überschneidungen vermeiden.

7.2 Polizeiliche Massnahmen

7.2.1 Personenkontrolle und Identitätsfeststellung durch die Kantonspolizei

Artikel 73 Grundsatz

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 nach Sachen bzw. Tieren in ihrem Besitz gefahndet wird. Anhaltung und Identitätsfeststellung stellen einen nach konstanter Bundesgerichtspraxis leichten Eingriff in Grundrechtspositionen der betroffenen Person dar. Die Anhaltung stellt eine Freiheitsbeschränkung dar, jedoch in den allermeisten Fällen keinen Freiheitsentzug. Ein Freiheitsentzug liegt erst dann vor, wenn die Anhaltung 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 8 E-PolG. Anhalten, Identitätsfeststellung und die Abklärung, ob eine Fahndung im Gang ist, sind als mögliche Handlungsalternativen zu verstehen und beinhalten auch Tätigkeiten, welche vor Ort ausgeführt werden können, wie z.B. Aufenthaltsabklärungen.

Artikel 74 Ablauf

Die Bestimmung ist mit den bisherigen Absätzen 2 und 3 von Artikel 27 PolG wortgleich.

Nach Absatz 1 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 2 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 etwa auch um Schwierigkeiten in den Umständen wie bspw. Menschenansammlungen, Lärm, hinderliches oder aggressives Verhalten anderer Personen oder widerliche Wettereinflüsse handeln.

7.2.2 Personenkontrolle und Identitätsfeststellung durch die Gemeinde

Vorbemerkungen

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. 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.⁴⁹

Artikel 75 Grundsatz

Absatz 1 umreisst den Geltungsbereich der Identitätsfeststellung durch die Gemeinde und beschränkt diese kommunale Kompetenz auf Störerinnen und Störer der öffentlichen Ordnung gemäss Artikel 6 E-PolG. Die Bereiche der öffentlichen Ordnung, in welchen die Gemeinde zur Identitätsfeststellung befugt wird, sind in der Verordnung zu bezeichnen und umfassen etwa Nachtruhestörungen, unanständiges Benehmen, Straftatbestände im Bereich Abfallwirt-

⁴⁹ Vortrag zur Änderung des Polizeigesetzes, in Tagblatt des Grossen Rates 2006, Beilage 24, S. 5.

schaft und Hundewesen sowie sämtliche gestützt auf Artikel 58 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG⁵⁰) erlassenen kommunalen Straftatbestände. Von Artikel 75 ff 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 [PGG⁵¹]).

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]⁵²) sowie die dem Gesetz vom 4. November 1992 über Handel und Gewerbe (HGG⁵³) unterstellten Gewerbebereiche.

Artikel 76 Zuständigkeit

Die Kompetenz zur Identitätsfeststellung ist auf Gemeindeorgane sowie Angehörige der Gemeindeverwaltung beschränkt. 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.

Artikel 77 Verbote

Es ist den Gemeindeorganen oder -angehörigen untersagt, unmittelbaren Zwang anzudrohen oder anzuwenden. Kommt die zu kontrollierende Person der Aufforderung, sich auszuweisen, nicht nach, stehen den Gemeindeorganen 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. 73 E-PolG). Absatz 2 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 sollen⁵⁴.

Artikel 78 Ablauf

Wie für Kontrollpersonal üblich, haben sich die Gemeindeorgane oder -angehörigen unaufgefordert 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

⁵⁰ BSG 170.11

⁵¹ BSG 935.90

⁵² BSG 935.11

⁵³ BSG 930.1

⁵⁴ MATTHIAS BIERI, Beständiger Aufstieg: Private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz, Bulletin 2015 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 78, mit Hinweis.

von Zwang (vgl. Art. 77 hiervor). Näheres zum Ausweis (Inhalt, Umschreibung der Befugnisse) regelt die Verordnung.

Absatz 2 präzisiert die Pflichten der zu kontrollierenden Person. Diese muss ihre Personalien angeben. Weigert sie sich, macht sie sich gemäss Absatz 3 i.V.m. Artikel 15 des Gesetzes vom 9. April 2009 über das kantonale Strafrecht (KStrG⁵⁵) strafbar. Artikel 15 KStrG erfährt mit Artikel 187 E-PolG eine geringfügige Änderung.

7.2.3 Vorladung, Vorführung und Zuführung

Artikel 79 Vorladung und Vorführung

Diese Norm hat im geltenden Polizeigesetz keinen Vorläufer. Es besteht jedoch die Notwendigkeit, dass die Kantonspolizei 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 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition [Waffengesetz, WG⁵⁶] 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.⁵⁷

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.⁵⁸ 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. 73 f. 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.⁵⁹

Artikel 80 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.⁶⁰ Zu deren Schutz soll die Kantonspolizei die rechtliche Möglichkeit erhalten, sie ohne besondere justizielle Genehmigungen in Obhut zu nehmen und den Erziehungsverpflichteten oder anderweitig zuständigen Organen zuzuführen. Materiell-rechtlich entspricht diese Bestimmung Artikel 31 des geltenden PolG.

7.2.4 Erkennungsdienstliche Massnahmen

Artikel 81

Eine teilweise gleichlautende Befugnisregelung hinsichtlich erkennungsdienstlicher Behandlung besteht in Artikel 28 des geltenden Polizeigesetzes. In Absatz 1 wird auf die in der StPO

⁵⁵ BSG 311.1

⁵⁶ SR 514.54

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Vgl. FN 58. Inhaltlich gleich ist § 10 Abs. 3 des Luzerner Polizeigesetzes (FN 58).

⁵⁹ Gesetz vom 6. Dezember 2005 über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, SAR 531.200).

⁶⁰ Art. 22 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (FN 44).

geregelten erkennungsdienstlichen Massnahmen verwiesen, weshalb auf eine explizite Nennung wie 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. 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 (ZGB⁶¹). 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 erkennungsdienstlich behandelt werden.

Absatz 2 regelt die Vernichtung erkennungsdienstlicher 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.

7.2.5 Befragung

Artikel 82

Auch diese Bestimmung ist neu. Die polizeilich notwendige Befragung ist der Grund für die Vorladung in Artikel 79 E-PolG. Eine Befragung kann jedoch auf einvernehmlicher Basis auch ohne Vorladung erfolgen. Themen der Befragung können ausser den in Artikel 79 E-PolG 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.

7.2.6 Wegweisung und Fernhaltung

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

Die Artikel 83 f. und 85 ff. E-PolG gehören gesetzestechnisch zueinander, auch wenn sie überwiegend unterschiedliche Thematiken behandeln. So lassen sich jedoch bei den expliziten thematischen Überschneidungen Wiederholungen vermeiden.

Artikel 83 *Im Allgemeinen / 1. Voraussetzungen und Inhalt*

Der allgemeine Artikel nennt verschiedene Gründe, welche die Kantonspolizei berechtigten, Personen wegzuweisen oder fernzuhalten. Buchstabe a baut inhaltlich auf dem bisherigen Artikel 29 Absatz 1 Bst. b PolG auf. Wie bis anhin können Personen, bei denen objektiv Grund zur Annahme besteht, dass sie in Ansammlungen die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden oder stören, weggewiesen bzw. von einem bestimmten Ort ferngehalten werden. Von einer Ansammlung spricht man ab drei oder mehr Personen, die sich eindeutig derselben Gruppe zuordnen lassen. Es dürfen nicht nur diejenigen Personen, die konkret gestört haben, mit einer Fernhalteverfügung belegt werden, sondern alle Personen, die sich in der Ansammlung aufgehalten haben, aus der heraus die öffentliche Sicherheit und Ordnung gestört wurde. Mit der Fernhalteverfügung wird der betroffenen Person resp. den betroffenen Personen kein absolutes Verbot auferlegt, sich im definierten Bereich aufzuhalten. Es ist ihr bzw. ihnen aber untersagt, sich dort in störenden Ansammlungen aufzuhalten. Die Rechtmässigkeit einer sol-

⁶¹ SR 210

chen Massnahme ergibt sich aus dem ausführlich begründeten Bundesgerichtsentscheid zu einer Wegweisung aus dem Bahnhof Bern.⁶²

Neu eröffnet Artikel 83 Buchstabe a die Möglichkeit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung störende oder gefährdende Einzelpersonen wegzuweisen oder fernzuhalten. Die Erweiterung wurde aufgrund praktischer polizeilicher Bedürfnisse aufgenommen. Die Kantonspolizei Bern sah sich wiederholt mit der Situation konfrontiert, über keine gesetzliche Grundlage für die Wegweisung einer Einzelperson zu verfügen, obwohl diese in beträchtlichem Ausmass die öffentlichen Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet. Als Beispiel angeführt werden können etwa einzelne Drogendealer. Bei der Wegweisung von Einzelpersonen ist besonderes Gewicht auf die Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes sowohl in sachlicher, als auch in zeitlicher und örtlicher Hinsicht zu legen. So ist etwa zu prüfen, ob der betroffenen Person in sachlicher Hinsicht lediglich das störende Verhalten oder der Aufenthalt an einem bestimmten Ort ganz zu verbieten ist. Ist letzteres der Fall, so ist darauf zu achten, dass die betroffenen Person weiterhin die öffentlichen Verkehrsmittel benutzen kann (Verhältnismässigkeit in Bezug auf die Örtlichkeit).

Buchstabe b ist neu und 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 oder Gefährdung 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 neu «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. 85 ff. 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.

Gemäss Absatz 2 sind in der Verfügung auch die zum Vollzug nötigen Massnahmen zu nennen. Dabei sind 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.

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

Artikel 83 E-PolG wurde insgesamt 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

⁶² BGE 132 I 49, E. 7.1.

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 83 E-PolG nicht ausreicht.

Artikel 84 2. Form

Absatz 1 hält fest, dass die Massnahmen nach Artikel 83 E-PolG unter der Strafandrohung von Artikel 292 StGB (Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung) erlassen werden. Dies setzt den ausdrücklichen Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels voraus.

Gemäss Absatz 2 wird in den Fällen nach Artikel 83 Buchstabe f dem Opfer eine Kopie der Verfügung mitgeteilt, damit dieses Kenntnis von den getroffenen Massnahmen erhält.

Sehr kurzfristige Wegweisungen und Fernhaltungen (in der Regel bis 24 Stunden) sollen nach Absatz 3 zur Verminderung des administrativen Aufwandes auch mündlich verfügt werden können. Betroffene Personen sind berechtigt, eine schriftliche Verfügung zu verlangen. Diese wird nicht vor Ort ausgestellt, sondern nachträglich erlassen.

Artikel 85 In Fällen häuslicher Gewalt / 1. Voraussetzungen

Der Begriff «häusliche Gewalt» wird in dieser Bestimmung definiert: Hinsichtlich «Gewalt» beschränken sich die rechtswidrigen Verhaltensweisen nicht auf die Anwendung von physischer Gewalt, sondern umfassen auch die psychische Gewalt (insb. Nötigung), die Gewaltandrohung ebenso wie die Nachstellung (vgl. Art. 83 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.⁶³ Es wird im Gesetz bewusst keine maximale Zeitspanne definiert, während der die Bestimmungen über häusliche Gewalt auf „aufgelöste“ Beziehungen anwendbar sind. Bei häuslicher Gewalt besteht der Erfahrung nach eine hohe Wiederholungsgefahr. Deshalb sollen die Bestimmungen betreffend Massnahmen bei häuslicher Gewalt so lange anwendbar sein, wie eine Gefährdung besteht. Dies kann auch noch Jahre nach einer Trennung oder Scheidung der Fall sein. Auch in solchen Fällen muss es für die Kantonspolizei möglich bleiben, die spezifischen Massnahmen zur Verhinderung häuslicher Gewalt zu verfügen.

Artikel 86 2. Massnahmen

Wie sich in der Praxis zeigt, spielt sich häusliche Gewalt im Sinne der Definition von Artikel 85 nicht nur in der Wohnung der gefährdeten oder einer dieser nahestehenden Person ab, sondern auch an deren weiteren regelmässigen Aufenthaltsorten. Deshalb soll mit der Wegweisungs- oder Fernhalteverfügung in räumlicher Hinsicht nicht nur die Wohnung der gefährdeten Person(en) oder einer ihr nahestehenden Person umfasst werden können, sondern auch deren Arbeitsort sowie allfällige weitere häufig aufgesuchte Aufenthaltsorte (bei Verwandten, Freunden) und deren unmittelbare Umgebung. Eine Wegweisung oder Fernhaltung kann somit z.B. auch die Schule der Kinder sowie ausserfamiliäre Betreuungsstätten umfassen.

Artikel 87 3. Beratung

Der Kantonspolizei obliegen Informationsaufgaben. Die betroffenen Personen sind auf die Beratungsstellen hinzuweisen, die gefährdete Person zusätzlich auf die Möglichkeit der Anrufung des Zivilgerichts,⁶⁴ da es sich um eine zivilrechtliche Streitsache handelt. Die Kantonspolizei hat ebenso die zuständigen Behörden, insbesondere das Regierungsstatthalteramt und die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, zu informieren. Zudem übermittelt die Kapo die Verfügung sowie allenfalls weitere, nötige Unterlagen einer Beratungsstelle für gefährdete

⁶³ Mit dieser Formulierung sollen auch weitere, eheähnliche Beziehungen eingeschlossen werden.

⁶⁴ Und nicht des Zwangsmassnahmengerichts.

Personen. Mit Beratungsstellen sind die Opferhilfe sowie entsprechende besondere Angebote der Stadt Bern gemeint. Für die Weiterleitung an eine Beratungsstelle für gefährdende Personen werden künftig die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter zuständig sein (vgl. Art. 11a der laufenden RStG-Revision).

Artikel 88 4. Dauer

Die Kantonspolizei darf eine Fernhaltung aus der gemeinsamen Wohnung und ein allfällig mit ihr kombiniertes Kontakt- und Annäherungsverbot längstens für 20 Tage verfügen. Die Maximalfrist entspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip und beachtet die Ausführungen im Bericht der zuständigen Nationalratskommission zu diesen Fragen.⁶⁵

Die gefährdete Person kann gemäss Absatz 2 das Zivilgericht um *Schutzmassnahmen*⁶⁶ ersuchen. Die 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 [ZPO⁶⁷]), was im erwähnten VE ZGB nun explizit festgehalten wird.⁶⁸ Wird das Zivilgericht innert 14 Tagen angerufen, 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 3 schliesslich regelt die Information. Das Zivilgericht hat sowohl den Betroffenen, als auch der Kantonspolizei eine Verlängerung der Massnahmen mitzuteilen. Die Bestimmung würde eigentlich in die Zivilprozessordnung gehören, diese sieht jedoch keine entsprechende Vorschrift vor. Da auch das EG ZSJ keine diesbezügliche Regelung enthält, wurde sie in den E-PolG aufgenommen.

Artikel 89 Entzug der aufschiebenden Wirkung

Einer Beschwerde wird gesetzlich die aufschiebende Wirkung entzogen. Die instruierende Behörde kann sie allerdings auf Antrag wieder anordnen. Diese Regelung entspricht Artikel 68 Absatz 4 VRPG. Der gesetzliche Entzug der aufschiebenden Wirkung erscheint zwingend, da ansonsten die beabsichtigte Schutzwirkung nach den Art. 83 f. und 85 ff. E-PolG durch Beschwerde unterlaufen werden kann.

7.2.7 Fernhaltung und Wegschaffung von Tieren sowie Fahrzeugen und anderen Sachen

Artikel 90

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 die spezifische Bestimmung von Artikel 8 der kantonalen Strassenverkehrsverordnung vom 20. Oktober 2004 (StrVV⁶⁹) hinzuweisen.

Beispielhaft kann hier das Abschleppen eines Fahrzeuges angefügt werden, 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

⁶⁵ Vgl. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 18. August 2005 zur Parlamentarischen Initiative Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft (BBI 2005 6871 ff.): «auf wenige Tage ausgerichtete (polizeiliche) Massnahme» (6890).

⁶⁶ 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.

⁶⁷ SR 272

⁶⁸ 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.

⁶⁹ BSG 761.111

Arbeiten verhindert. 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 105 Absatz 2 E-PolG.

7.2.8 *Gewahrsam*

Artikel 91 Polizeilicher Gewahrsam / 1. Voraussetzungen

Diese Bestimmung lehnt sich eng an Artikel 32 des geltenden PolG an. Der Wortlaut stellt neu klar, dass der polizeiliche Gewahrsam mittels Verfügung anzuordnen ist. In Absatz 1 Buchstabe a ist wie bis anhin die Selbst- und Fremdgefährdung geregelt. Er 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, wobei neu durch den Wortlaut klargestellt wird, dass der polizeiliche Gewahrsam zur Verhinderung von Übertretungen nicht zulässig ist. Buchstabe c dient zur Unterstützung der Durchführung von freiheitsentziehenden Massnahmen. In Buchstabe d wurden alle Massnahmen oder Anordnungen genannt, die mittels polizeilichem Gewahrsam sicherzustellen sind.

Artikel 92 2. Rechtsschutz und Verfahren

Die betroffene Person kann die Rechtmässigkeit des polizeilichen Gewahrsams auf Gesuch hin beim regionalen Zwangsmassnahmengericht überprüfen lassen. Das Gesuch ist mit einer kurzen Begründung zu versehen. Da der polizeilich verfügte Gewahrsam maximal 24 Stunden dauern darf, findet die Überprüfung regelmässig erst statt, wenn der Gewahrsam bereits dahingefallen ist. Aufgrund der fehlenden zeitlichen Dringlichkeit kann die Überprüfung ohne weiteres im schriftlichen Verfahren erfolgen.

Gemäss Artikel 31 Absatz 2 BV sind die betroffenen Personen in geeigneter Weise auf ihr Recht hinzuweisen, nach Artikel 31 Absatz 4 BV das zuständige Gericht anzurufen (Informationspflicht).⁷⁰

Artikel 93 3. 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 polizeiliche Gewahrsam auf längstens 24 Stunden begrenzt. Vorbehalten bleibt eine Verlängerung des Freiheitsentzuges durch richterliche Anordnung aufgrund dieses Gesetzes (vgl. Artikel 94 E-PolG) oder eines anderen Gesetzes (z.B. StPO, Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [Ausländergesetz, AuG⁷¹]).

Artikel 94 Sicherheitsgewahrsam / 1. Voraussetzungen

Artikel 94 entspricht weitgehend Artikel 34 Absatz 2 des geltenden PolG, wobei der Sicherheitsgewahrsam neu während 14 anstatt wie bisher während 7 Tagen zulässig sein soll. Hierbei ist festzuhalten, dass aufgrund der Voraussetzungen des Sicherheitsgewahrsams nach Artikel 94 E-PolG (erhebliche Gefahr für die psychische, physische oder sexuelle Integrität)

⁷⁰ MOHLER, Polizeirecht, (FN 38), Rz. 1375.

⁷¹ SR 142.20

nicht alle Möglichkeiten des Polizeigewahrsams auch als Grundlage des Sicherheitsgewahrsams dienen. Insbesondere kann bei Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe d E-PolG aufgrund des Fehlens der genannten Voraussetzung kein Sicherheitsgewahrsam angeordnet werden.

Artikel 95 2. Verfahren

Zur Einhaltung der längstens zulässigen Dauer des polizeilichen Gewahrsams muss die Kantonspolizei dem regionalen Zwangsmassnahmengericht den Antrag auf Verfügung von Sicherheitsgewahrsam innerhalb von 24 Stunden stellen. Der Fristenlauf beginnt mit der Anhaltung vor Ort. Der Sicherheitsgewahrsam ist ein Freiheitsentzug, auch wenn er aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beantragt wird und keinen Strafcharakter aufweist. Bei Freiheitsentzügen über 24 Stunden ist ein richterlicher Entscheid zwingend notwendig. Die Gerichtsorganisation im Kanton Bern sieht lediglich beim Zwangsmassnahmengericht eine Pikettorganisation vor. Es rechtfertigt sich deshalb, dieses in Anlehnung an die Bestimmungen zur Untersuchungshaft in der StPO für die Beurteilung des Sicherheitsgewahrsams als zuständig zu erklären. Ein Freiheitsentzug stellt immer einen schweren Grundrechtseingriff dar. Die Frist für den Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts ist deshalb kurz zu halten. Die 48 Stunden entsprechen der Frist, die dem Zwangsmassnahmengericht gemäss Artikel 226 Absatz 1 StPO für den Entscheid über die Anordnung der Untersuchungshaft zur Verfügung steht. Damit das Verfahren möglichst rasch abgewickelt werden kann, wird es mündlich durchgeführt. Zur Wahrung der Verhältnismässigkeit kann das regionale Zwangsmassnahmengericht Ersatzmassnahmen anordnen. Um die Gefahrenabwehr lückenlos zu gewährleisten, muss der Gewahrsam bis zum Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts bestehen zu bleiben. Absatz 4 bildet die gesetzliche Grundlage dafür.

Artikel 96 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.

Werden minderjährige in Gewahrsam genommen, ist gemäss Absatz 2 unverzüglich eine für die elterliche Sorge oder Obhut verantwortliche Person oder Stelle zu benachrichtigen.

Der Freiheitsentzug als schwerer Grundrechtseingriff ist aus Verhältnismässigkeitsgründen wenn immer möglich auf ein Minimum zu beschränken. Absatz 3 statuiert eine entsprechende Verpflichtung der zuständigen Behörden.⁷²

Absatz 4 schafft die Grundlage, damit Personen, die (z.B. nach Ausnüchterung) aus dem Gewahrsam entlassen werden, sofern nötig und tunlich, auch auf eigene Kosten zurückgeführt werden können.

7.2.9 Durchsuchung

Artikel 97 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 die Person nach diesem oder einem anderen Gesetz vorläufig festzunehmen oder in Gewahrsam zu versetzen, bildet Buchstabe b 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 Waffenge-

⁷² MOHLER, Polizeirecht, (FN 38), Rz. 1375.

setz, Diebesgut, widerrechtlich eingeführte Tiere oder Pflanzen usw.) kann ebenfalls eine Durchsuchung erfolgen (Bst. c). Auch die Identitätsfeststellung kann nach Buchstabe d Grund für eine Durchsuchung sein.

In Absatz 2 wird definiert, worum es sich bei einer Durchsuchung handelt. Im Gegensatz zu einer Untersuchung dürfen bei einer Durchsuchung nur die ohne Hilfsmittel einsehbaren Körperöffnungen und Körperhöhlen abgesucht werden. Die Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 250 Absatz 1 StPO. Bereits wenn ein simples Stäbchen als Hilfsmittel verwendet werden muss, ist die Körperhöhle als nicht einsehbar zu qualifizieren⁷³. Es handelt sich dann um eine Untersuchung, die von medizinischem Fachpersonal vorzunehmen ist (vgl. Abs. 4).

Eine Entkleidung ist gemäss Absatz 3 nur in den festgelegten Fällen (Bst. a, c und e) zulässig und auch nur, sofern sie dem Verhältnismässigkeitsprinzip folgend im Einzelfall nötig ist.⁷⁴ Es ist darauf zu achten, dass die Entkleidung etappenweise erfolgt und eine Person nicht blossgestellt wird.

Absatz 4 legt fest, dass eine Durchsuchung zwingend von einer Person des gleichen Geschlechts durchzuführen ist. Ausnahmen sind möglich, wenn die Massnahme keinen Aufschub erträgt. Dies kann auch gegeben sein, wenn eine gleichgeschlechtliche Polizistin oder ein gleichgeschlechtlicher Polizist erst nach einer unzumutbar langen Zeitdauer an den Durchsuchungsort kommen kann, etwa weil sie oder er auf einer entfernten Polizeiwache arbeitet.

Wenn weitergehende körperliche Untersuchungen nötig sind, so hat die Kantonspolizei eine Ärztin oder einen Arzt oder anderes medizinisches Fachpersonal damit zu beauftragen. Dies schreibt Absatz 5 in Analogie zur StPO vor.

Artikel 98 Durchsuchung von Sachen

Die Regelung der Durchsuchung von Sachen ist an den bisherigen Artikel 37 PolG angelehnt, wobei die Voraussetzungen für diese Massnahme 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.⁷⁵ 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 vorgenommen werden, die zu diesem Zeitpunkt die Herrschaft über den Gegenstand ausübt. 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.

7.2.10 Betreten von Grundstücken und Räumlichkeiten

Artikel 99 Betreten von Grundstücken

Sowohl die Kantonspolizei, als auch die zuständigen Organe der Gemeinden dürfen private Grundstücke ausschliesslich im direkten Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer polizeilichen Aufgaben betreten. Die polizeilichen Aufgaben der Gemeinden ergeben sich aus Artikel 10 ff. E-PolG und der Spezialgesetzgebung.

Artikel 100 Betreten und Durchsuchung von Räumlichkeiten

Artikel 100 übernimmt teilweise die Bestimmungen von Artikel 39 des geltenden PolG. Die Tatbestände nach Buchstabe a bis d, die für eine Durchsuchung vorausgesetzt werden, sind

⁷³ Vgl. dazu NIGGLI/HEER/WIPRÄCHTIGER (Hrsg.), Basler Kommentar, 2. Auflage (2014), zu Art. 250 StPO, Rz 8 ff.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ BGE 139 IV 128 E. 1.5 (am Ende).

(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 107 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 für eine Betretung oder Durchsuchung 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 Durchsuchung rechtmässig. Ein Vergleich mit andern Polizeigesetzen ergibt, dass in diesen Situationen kein Genehmigungsvorbehalt vorgesehen ist.⁷⁶ Das Betreten und die Durchsuchung sind Realakte. Es besteht die Möglichkeit, von der Kantonspolizei eine Verfügung zu verlangen, welche die Rechtmässigkeit der Massnahmen feststellt. Die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung steht damit offen.

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.

7.2.11 Sicherstellung

Artikel 101 Voraussetzungen und Vorgehen

Artikel 101 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 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 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 Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe a E-PolG zur Anwendung.

Auf die Umsetzung der Motion 075-10 (Geissbühler-Strupler, Herrenschwanden) in Artikel 101 respektive 104 E-PolG wurde verzichtet. Die Motion fordert, der Polizei die Kompetenz zu verleihen, Hanfanbauflächen mit Pflanzen, die einen unzulässig hohen Gehalt an Tetrahydrocannabinol (THC) aufweisen, ohne langwierige, administrative Zwischenschritte sicherzustellen und vernichten zu dürfen. Vertiefte Abklärungen unter Einbezug der zuständigen Stellen der Kantonspolizei machen jedoch klar, dass eine solche Regelung nicht zuletzt wegen eines möglichen Konflikts mit übergeordnetem Bundesrecht rechtlich heikel ist und praktisch kein Bedürfnis danach besteht. Besteht der Verdacht auf illegalen Anbau von Drogenhanf, wird immer ein Strafverfahren nach StPO eröffnet. In dessen Rahmen willigen gemäss Angaben der Kantonspolizei neun von zehn Anbauern von Hanf, bei dem ein illegaler THC-Gehalt (über 1%)⁷⁷ festgestellt wurde, in die sofortige Vernichtung des Hanfes ein. In Bezug auf die Anbauer, die nicht in die Vernichtung einwilligen, wird ein selbständiges Einziehungsverfahren ge-

⁷⁶ § 51 PolG BS (FN 58), Art. 20 Polizeigesetz des Kantons Graubünden vom 20. Oktober 2004 (BR 613.000); Art. 22 LPol VD (FN 93); § 37 PolG ZH (FN 58).

⁷⁷ vgl. Anhang 1 der Verordnung vom 30. Mai 2011 des EDI über die Verzeichnisse der Betäubungsmittel, psychotropen Stoffe, Vorläuferstoffe und Hilfschemikalien (BetmVV-EDI, SR 812.121.11), in Kraft seit 1. Juli 2011)

mäss Artikel 376 ff. StPO durchgeführt. Dadurch kann verhindert werden, dass der Entscheid über die Vernichtung erst mit dem Strafurteil in der Sache gefällt wird. Da es sich dabei um relativ wenige Fälle handelt, sind allfällige Massnahmen zur Lagerung des Hanfes bis Ende des selbständigen Einziehungsverfahrens für die Kantonspolizei in der Regel unproblematisch. Zudem erfolgt die Lagerung auf Kosten des Anbauers. Im Rahmen des selbständigen Einziehungsverfahrens steht der betroffenen Person die Möglichkeit zu, sich mittels Einsprache beim erstinstanzlichen Strafgericht gegen die Einziehung zur Wehr zu setzen. Mit der Einführung der Möglichkeit zur direkten Vernichtung des Hanfes durch die Kantonspolizei würde dem Hanfanbauer dieser Rechtsmittelweg beschnitten. Aufgrund der geringen praktischen Relevanz besteht kein Anlass, eine solch rechtsstaatlich heikle polizeiliche Massnahme einzuführen und einen möglichen Konflikt zum übergeordneten Bundesrecht herbeizuführen.

Artikel 102 *Herausgabe sichergestellter Tiere und Sachen oder des Erlöses*

Artikel 102 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 und Tiere nicht nach gesetzlicher Vorschrift zu vernichten sind. Der zweite Satzteil von Absatz 1 i.V.m. Absatz 2 ist verfahrensrechtlicher Natur; bei zweifelhafter Berechtigung am Besitzrecht bzw. wenn mehrere Personen Anspruch auf die Sache oder das Tier 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.⁷⁸ Die Frage der Herausgabe des allfälligen Verwertungserlöses ist im Einzelfall zu prüfen.⁷⁹ Die Verhältnismässigkeit bemisst sich an der Gefährlichkeit, mithin an der notwendigen «Eigentumsbeschränkung polizeilicher Natur im engeren Sinn»⁸⁰ und damit dem öffentlichen Interesse gegenüber der Eigentumsgarantie nach Artikel 26 BV.⁸¹ Die Kosten können nach Artikel 90 abgezogen werden. Herausgegeben wird demnach der *Nettoerlös*.⁸²

Artikel 103 *Verwertung*

In Artikel 103 wurde im Vergleich zu Artikel 42 Absatz 1 PolG «darf» durch «kann» ersetzt, im Weiteren entspricht die Bestimmung exakt dem bisherigen Wortlaut.

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 104 *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 [BetmG⁸³]). In Artikel 104 E-PolG werden zwei Grundlagen zur Vernichtung explizit aufgeführt, wobei Buchstabe a auf die Bestimmung in Artikel 103 aufbaut, d.h. die Verwertung möglich sein muss, die Kosten hierzu aber den Erlös offensichtlich übersteigen würden. Im Sinne eines sorgsamen Umgangs mit Steuergeldern muss hier die günstigere Möglichkeit der Vernichtung vorgesehen werden. Eine Vernichtung ist weiter möglich,

⁷⁸ ULRICH HÄFELIN/ GEORG MÜLLER/ FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2016, Rz. 2505; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (FN 37), § 65, Rz. 25 f.

⁷⁹ BGE 135 I 209, E. 3.1.1.

⁸⁰ Vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, N 34 zu Art. 26; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (FN 37), § 65, Rz. 25 f.

⁸¹ Vgl. FELIX UHLMANN, Entwicklungen im Verwaltungsrecht, in: SJZ 106 (2010), 425 ff., 427.

⁸² Vgl. z.B. 135 I 209, E. 4.1 f.

⁸³ SR 812.121

wenn durch die Rückgabe eine erneute Gefährdung hervorgerufen werden würde, was nicht im Sinne der Gefahrenabwehr sein kann. Auf die bisherige Zuständigkeit der Regierungsstatthalterämter für die Einziehung von polizeilich sichergestellten Sachen wird verzichtet. Diese Aufgabe fällt neu ebenfalls der Kantonspolizei zu.

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

Artikel 105 Kosten

Die nach Artikel 103 (bisher Art. 44 PolG) verantwortliche Person hat gemäss Absatz 1 für die Kosten der Sicherstellung und Aufbewahrung sowie die allfällige Verwertung oder Vernichtung aufzukommen.

Absatz 2 erlaubt es, die Herausgabe der Sache von der Bezahlung der Kosten abhängig zu machen. Werden diese nicht bezahlt, kann die Sache verwertet werden, wie Absatz 3 bestimmt. Absatz 3 ist nicht auf Tiere anwendbar, für diese gilt die Kostenaufgabe in Verbindung mit Artikel 100 Absatz 4 E-PolG (fachkundige Obhut).

7.2.12 Fahndung

Artikel 106 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 RIPOL⁸⁴ 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 110 E-PolG geregelt.

Die offene Ausschreibung einer Person im automatisierten Fahndungsregister erfolgt auf Grund der üblichen Kriterien.⁸⁵ Über eine weitergehende Ausschreibung im Schengener Informationssystem (SIS) entscheidet das Bundesamt für Polizei (fedpol).⁸⁶

Zur bisherigen Regelung in Artikel 30 PolG kommt die Ausschreibung von Entlaufenen und Entwichenen (Bst. e) und von Personen hinzu, die einer Vorladung wiederholt nicht Folge geleistet haben (Bst. f). Buchstabe b übernimmt den bisherigen Buchstaben d von Artikel 30 PolG. Um Auslegungsschwierigkeiten zu verhindern und eine rechtsgleiche Anwendung zu gewährleisten, wurde der rechtlich nicht klar umrissene Begriff "schwere Straftat" durch "Verbrechen und Vergehen" ersetzt.

Artikel 107 Fahndung nach entwichenen und vermissten Personen

Besondere Regelungen gelten für die Suche nach vermissten oder entwichenen Personen. Fahndungsmassnahmen bezüglich Vermisster dienen immer dem Schutz oder der Rettung derer Leben. Demgegenüber darf nach entwichenen Personen auch gefahndet werden, wenn deren Leben nicht gefährdet ist; die Fahndung dient der Durchsetzung des angeordneten Freiheitsentzuges resp. einer behördlichen Anordnung. Fahndungsmassnahmen nach Vermissten und Entwichenen werden nicht im Rahmen eines Strafverfahrens vorgenommen, weshalb sie im PolG zu regeln sind.

⁸⁴ «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).

⁸⁵ Vgl. bspw. § 43 Abs. 1 PolG BS (FN 58); § 44 Abs. 1 PolG ZH (FN 58).

⁸⁶ Vgl. Art. 355c und 355e StGB i.V.m. Art. 1 BPI (FN 85) 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).

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

Buchstabe b bezeichnet die Kantonspolizei als anordnende Behörde für die Überwachung des Fernmeldeverkehrs zwecks "Notsuche" nach vermissten Personen und Fahndung nach verurteilten Personen. Im kantonalen Recht sind lediglich die Anordnungs- und Genehmigungsbehörden vorzusehen. Die Kantonspolizei war bereits bisher die Anordnungsbehörde für die "Notsuche" (vgl. Artikel 3 Absatz 2 PolG). Die in Buchstabe b erwähnten Überwachungs-massnahmen ausserhalb des Strafverfahrens sind im Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)⁸⁷ abschliessend geregelt. Neu aufgenommen wurde in Artikel 107 Absatz 1 Buchstabe f die Möglichkeit, Aufzeichnungen von öffentlichen oder privaten Videoüberwachungsgeräten zu verlangen.

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

Artikel 108 Öffentliche Fahndung bei Gefährdungen

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 109 Automatisierte Fahrzeugfahndung

Die automatisierte Fahrzeugfahndung gehört heute zu den unverzichtbaren Mitteln für die Aufgabenerfüllung der Polizei auch im Rahmen der schweizerischen und internationalen Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung. Hierfür besteht nun eine explizite gesetzliche Grundlage.

7.2.13 Verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle

Artikel 110

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)⁸⁸ 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 110 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 Mittel für die kantonalen Behörden sowie die Strafverfolgungsbehörden des Bundes, das der Erkennung, der Verhinderung und Verfolgung schwerer, grenzüberschreitender Straftaten dient. Zu nennen sind etwa Schleppertätigkeit,

⁸⁷ SR 780.1

⁸⁸ SR 362.0

Menschen-, Drogen- und Waffenhandel sowie die schwere Bandenkriminalität. Bei der verdeckten Registrierung werden Personen nicht ausgeschrieben, weil sie festgenommen werden sollen. Schreibt die Kantonspolizei Bern eine Person zur verdeckten Registrierung aus, erhält sie von den Polizeibehörden der anderen Kantone und des Bundes eine Mitteilung über das Ergebnis künftiger polizeilicher Überprüfungen zu dieser Person (z.B. Ort, Zeit und Anlass der Polizeikontrolle, Reiseziel, Begleitpersonen). Daraus können sich für die Aufgabenerfüllung der Kantonspolizei wichtige Anhaltspunkte über die Reisetätigkeiten der ausgeschriebenen Person ergeben.

Die Ausschreibung zur verdeckten Registrierung erfolgt im Schengener Informationssystem des Bundes (N-SIS-Verordnung). Ihr Anwendungsbereich umfasst die gesetzlichen Hauptaufgaben der Kantonspolizei (Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und innere Sicherheit).

Die Ausschreibung zur verdeckten Registrierung ist nicht mit der verdeckten Fahndung (verdeckte Kontaktnahme mit möglicher Täterschaft) nach Artikel 111 E-PolG zu verwechseln. Das Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsrecht der von einer Ausschreibung betroffenen Person richten sich nach den Artikeln 50 und 51 N-SIS-Verordnung. Eine Mitteilungspflicht an die betroffene Person ist darin nicht vorgesehen.

Vorbemerkungen zu den Abschnitten 7.2.14-16 betreffend die 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.⁸⁹ Das Erkennen und Verhindern von Straftaten gehört (mit wenigen Ausnahmen⁹⁰) nicht zum Straf- bzw. Strafprozessrecht.

Die Artikel 111 ff. (verdeckte Fahndung in der Vorermittlung) und 114 ff. E-PolG (verdeckte Vorermittlung und Legendierung) dienen dem Erkennen und Verhindern von Straftaten. Sie sollen ermöglichen, auch noch nicht individuell identifizierte Täterschaften daran zu hindern, andere (teilweise besonders verletzte) 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, Art. 287 Abs. 1/Art. 298c Abs. 1; Art. 288, Legendierung; verdeckte Fahndung, Art. 298a ff.) sind, wie erwähnt, nur anwendbar, sofern ein Strafverfahren eingeleitet worden ist.⁹¹

7.2.14 Verdeckte Fahndung in der Vorermittlung

Artikel 111 Voraussetzungen

Die verdeckte Fahndung ist gemäss der StPO eine Methode der Aufklärung von Verbrechen und Vergehen (Art. 298a ff. StPO und Überschrift von Abschnitt 5a davor). Um die polizeigetzliche verdeckte Fahndung klar vom Strafprozessrecht abzugrenzen, wird bereits im Abschnittstitel mit dem Begriff "Vorermittlung" eine polizeirechtliche Terminologie verwendet.

⁸⁹ Botschaft StPO (FN 94), a.a.O.

⁹⁰ Die Ausnahmen beziehen sich auf Tatbestände, deren Vorbereitungshandlungen bereits strafbar sind: Art. 226^{ter} und 260^{bis} StGB

⁹¹ Botschaft StPO (FN 94), 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 94), 1258.

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.

Artikel 112 Genehmigung

Die Fortsetzung einer verdeckten Fahndung über einen Monat hinaus ist nur mit Genehmigung des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts zulässig. Die Monatsfrist entspricht derjenigen in Artikel 298b StPO.

Artikel 113 Sinngemässe Geltung der StPO und Rechtsschutz

Mit dem Verweis auf die Massgeblichkeit von Artikel 298c und 298d StPO und die darin verwiesenen Bestimmungen der StPO werden verschiedene Anforderungen an die verdeckten Fahnder/innen und die Aufgabenerfüllung sowie verfahrensrechtliche Anforderungen hinsichtlich Beendigung und Mitteilung der verdeckten Fahndung sinngemäss übernommen. Damit ist auch die verdeckte Fahndung in der Vorermittlung – wie die verdeckte Fahndung im Strafverfahren – der überwachten Person mitzuteilen (vgl. Art. 298d i.V.m. Art. 298 Abs. 1 StPO). Die Mitteilung der Kantonspolizei an die betroffene Person muss den Grund, die Art und die Dauer der verdeckten Fahndung enthalten.

Bei der verdeckten Fahndung nach PolG handelt es sich um eine polizeirechtliche und damit verwaltungsrechtliche Massnahme. In Anlehnung an den im Strafverfahren vorgesehenen Rechtsschutz (Art. 298 Abs. 3 StPO) sieht das E-PolG deshalb einen verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz gegen die Mitteilung der verdeckten Fahndung vor und verweist dafür in Artikel 113 Absatz 3 E-PolG auf Artikel 184 E-PolG. Dessen Absatz 2 statuiert eine Beschwerdemöglichkeit an das kantonale Verwaltungsgericht (s. ausführlicher dort).

7.2.15 Verdeckte Vorermittlung und Legendierung

Artikel 114 Voraussetzungen für die verdeckte Vorermittlung

Materiell enthält Artikel 114 keine Änderungen zum geltenden PolG. Bereits bis anhin bestand die Möglichkeit, in der Vorermittlung verdeckte Ermittler/innen einzusetzen. Der Artikel entspricht denn auch wörtlich Artikel 35b PolG. Die einzige Änderung wurde aus rechts-terminologischen Gründen vorgenommen: Zur Abgrenzung von der verdeckten Ermittlung gemäss Artikel 285a StPO wird in Artikel 114 E-PolG neu der Begriff "verdeckte Vorermittlung" verwendet.

Artikel 115 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. Legenden 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 114 oder eine verdeckte Ermittlung nach Artikel 286 ff. StPO, eine gesetzliche Grundlage für die Vorbereitung der Legenden.

Artikel 116 Genehmigung

Für den Gebrauch der Legenden nach Artikel 115 E-PolG ist die Zustimmung des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts nötig (vgl. für die Genehmigung im Ermittlungsverfahren Art. 289 StPO). Da es sich hier um Vorkehren ausserhalb des Strafverfahrens handelt, ist dies explizit im PolG zu regeln. Absatz 2 enthält eine 24-Stunden-Frist für das Stellen des Genehmigungsantrags durch die Kantonspolizei.

Artikel 117 Sinngemässe Geltung der StPO und Rechtsschutz

Die Vorschriften der StPO bezüglich Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter Beweise, Massnahmen zum Schutz verdeckter Ermittlerinnen und Ermittler sowie die Bestimmungen zur ver-

deckten Ermittlung in Artikel 286 bis 298 StPO geltend kraft Verweises sinngemäss auch für die verdeckte Ermittlung in der Vorermittlung. Damit ist auch die verdeckte Vorermittlung – wie die verdeckte Ermittlung im Strafverfahren – der überwachten Person mitzuteilen (vgl. Art. 298 Abs. 1 StPO). Die Mitteilung der Kantonspolizei an die betroffene Person muss den Grund, die Art und die Dauer der verdeckten Vorermittlung nennen. Aus den in Artikel 298 Absatz 2 StPO vorgesehenen Gründen kann die Mitteilung mit Zustimmung des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts aufgeschoben oder unterlassen werden.

Bei der verdeckten Vorermittlung und Legendierung nach Artikel 114 ff. PolG handelt es sich um eine polizeirechtliche und damit verwaltungsrechtliche Massnahme. In Anlehnung an den im Strafverfahren vorgesehenen Rechtsschutz (Art. 298 Abs. 3 StPO) sieht das E-PolG deshalb einen verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz gegen die Mitteilung der verdeckten Vorermittlung vor und verweist dafür in Artikel 117 Absatz 2 E-PolG auf Artikel 184E-PolG. Dessen Absatz 2 statuiert eine Beschwerdemöglichkeit an das kantonale Verwaltungsgericht (s. ausführlicher dort).

7.2.16 Observation

Artikel 118 Voraussetzungen und Inhalt

Die Bestimmung entspricht nahezu Absatz 1 von Artikel 35a des geltenden PolG; vor «Verhinderung» wurde der Begriff «Erkennung» sowie die «Gefahrenabwehr» eingefügt. Materiellrechtlich ähnliche Bestimmungen über die präventive Observation finden sich in verschiedenen kantonalen Polizeigesetzen.⁹² 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.⁹³

Absatz 2 sieht den Einsatz technischer Überwachungsgeräte vor. Die Bestimmung ist an jene von § 32 Absatz 2 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich⁹⁴ angelehnt und umfasst Geräte, die der Ortung dienlich sind. Gemeint sind beispielsweise GPS-Geräte, mit denen Standorte eruiert werden können. Der Einsatz technischer Überwachungsgeräte erlaubt keine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs. Die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bleibt weiterhin den in der StPO und im BÜPF ausdrücklich geregelten Bereichen (Notsuche nach Vermissten; neu auch: Suche nach verurteilten Personen⁹⁵) vorbehalten. Die Ortung nach Absatz 2 beschränkt sich demnach auf technische Überwachungsgeräte der Kantonspolizei, welche sie vorgängig am Zielfahrzeug montieren muss. Der Einsatz von Ortungsgeräten drängt sich im Einzelfall auf, um den Observationseinsatz zweckmässig und unerkannt durchführen zu können. Damit die Kantonspolizei ihr taktisches Vorgehen den fallspezifischen Gegebenheiten rasch anpassen kann, muss der Einsatz von Ortungsgeräten durch die Kantonspolizei (wie auch im Kanton Zürich) angeordnet werden können.

Artikel 119 Genehmigung

Wie bereits im geltenden PolG ist für eine länger als einen Monat dauernde Observation die Genehmigung des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts erforderlich.

Artikel 120 Sinngemässe Geltung der StPO und Rechtsschutz

Mit dem Verweis in Absatz 1 werden die Bestimmungen der StPO betreffend Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter Beweise für sinngemäss anwendbar erklärt. Ebenso gilt Artikel 283 StPO sinngemäss: Die von einer Observation betroffenen Personen sind mit Abschluss der Massnahme über die Observation zu unterrichten, wobei die Mitteilung der Kantonspolizei

⁹² Z.B. § 35 PolG AG (FN 60) ; § 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 58).

⁹³ 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.

⁹⁴ FN 58, in der Fassung vom 5. November 2012.

⁹⁵ gemäss Vorentwurf zum neuen BÜPF

über Grund, Art und Dauer der Observation Auskunft zu geben hat. Ausnahmen (Aufschub oder Unterlassung der Mitteilung) sind aus den in Absatz 2 von Artikel 283 StPO genannten Gründen mit der Zustimmung des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts möglich.

Bei der Observation nach Artikel 118 f. PolG handelt es sich um eine polizeirechtliche und damit verwaltungsrechtliche Massnahme. Der betroffenen Person steht die Möglichkeit offen, gegen die Rechtmässigkeit der Observation ein Rechtsmittel einzulegen. Der Rechtsschutz richtet sich nach Artikel 184 E-PolG. Dessen Absatz 2 statuiert eine Beschwerdemöglichkeit an das kantonale Verwaltungsgericht (s. ausführlicher dort).

7.2.17 Video- und Audioüberwachung

Artikel 121 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.⁹⁶ 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).⁹⁷

Artikel 122 Video- und Audioüberwachung bei Massenveranstaltungen

Diese Bestimmung entspricht dem bestehenden Artikel 51 PolG und bringt, abgesehen davon, dass auch Anhaltspunkte für Straftaten gegen Tiere eine Überwachung rechtfertigen können, keine Neuerungen. Sie wurde im Wortlaut übernommen. Die Kantonspolizei kann bei öffentlichen Veranstaltungen (z.B. im Sport) oder Kundgebungen Aufnahmen von Personen und Personengruppen mit Bild- und Tonträgern vornehmen, sofern konkrete Anhaltspunkte vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, es könne zu strafbaren Handlungen gegen Menschen und Sachen kommen. Diese Aufnahmen erlauben, anders als nach Artikel 121 vorstehend, eine Identifizierung. Der Zweck ist einerseits die Prävention, andererseits die Beweiserhebung, wenn bereits strafbare Handlungen gegen Menschen oder Sachen begangen worden sind. In örtlicher und zeitlicher Hinsicht ist die Aufnahmebefugnis auf die Ereignisse selber oder auf mit diesen in Zusammenhang stehende Vorkommnisse begrenzt. Die Aufnahmen können aufgezeichnet, d.h. gespeichert werden.

Artikel 123 Videoüberwachung / 1. An öffentlichen Orten

Diese Norm entspricht fast wörtlich dem bisherigen Artikel 51a PolG und hat sich in der Praxis 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 124 2. Zum Schutz öffentlicher Gebäude

Auch diese Bestimmung ist nahezu deckungsgleich mit 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. Die Kantonspolizei ist jedoch vor der Installation einer Videoüberwachung als Expertin anzuhören. Zusätzlich führt die kantonale

⁹⁶ LUCIEN MÜLLER, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, Diss. St. Gallen 2011, Zürich/St. Gallen 2011, 37.

⁹⁷ BGE 136 I 87, E. 8.2.1.

Datenaufsichtsstelle gemäss Art. 17a KDSG eine Vorabkontrolle durch. 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 125 3. Rechtspflege

Der vorliegende Regelungsentwurf lehnt sich an Artikel 51c PolG an. Zunächst hat die zuständige Behörde die Videoaufzeichnung 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 126 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. 118 E-PolG) nicht besteht.

Artikel 127 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 Tagen⁹⁸ zu vernichten. Die maximal zulässige Aufbewahrungsfrist entspricht der Strafantragsfrist gemäss Artikel 31 StGB.

Zur Auswertung befugt ist einzig die Kantonspolizei. Gemeindeorgane (vgl. Art. 123 und 124 Absatz 2 E-PolG) sind dazu nicht ermächtigt, sie haben die Kantonspolizei beizuziehen.

In Absatz 3 werden sog. Zufallsfunde angesprochen, die (von der Kantonspolizei) 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.⁹⁹

Artikel 128 6. Verordnung

Artikel 128 ist eine Delegationsnorm und verpflichtet zum Erlass einer Verordnung, welche gestützt auf diese gesetzlichen Regelungen und in Übereinstimmungen mit übergeordnetem Recht alle notwendigen Bestimmungen in datenschutz- und sicherheitsrechtlicher Hinsicht zu enthalten hat.

7.2.18 Prüfung von Hotelmeldescheinen

Artikel 129

Die Prüfung von Eintragungen in die Register der Beherbergungsstätten ist nach wie vor ein taugliches Mittel zur Fahndung nach Personen, die zur Verhaftung, Zuführung oder Aufenthaltsnachforschung ausgeschrieben sind. Die ausgefüllten Hotelbulletins sind gemäss Schen-

⁹⁸ Vgl. BGE 133 I 77 (Polizeireglement der Stadt St. Gallen).

⁹⁹ Vorbehalt der stark eingeschränkten Verwertbarkeit rechtswidriger erlangter Beweise nach Art. 141 StPO.

gener Durchführungsübereinkommens (SDÜ¹⁰⁰) «für Zwecke der Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung oder der Aufklärung des Schicksals von Vermissten oder Unfallopfern» für die zuständigen Behörden bereitzuhalten oder zu übermitteln.

Artikel 24 Absatz 2 des kantonalen Gastgewerbegesetzes (GGG; BSG 935.11) sieht lediglich die Bereitstellung der Gästedaten zuhanden der Kontrollbehörden vor. Mit Artikel 129 E-PolG soll die automatisierte polizeiliche Prüfung der Daten aus den Hotelmeldescheinen eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage erhalten. Die Bestimmung ist mit der im Kanton Zürich geltenden Regelung vergleichbar (Artikel 21 Absätze 4 und 5 PolG Kanton Zürich). Aus Gründen der Transparenz ist es auch im Kanton Bern angezeigt, dass die polizeiliche Prüfung der Hotelmeldescheine im Polizeigesetz aufgeführt wird. Es wäre eher sachfremd, eine ausschliessliche Aufgabe der Kantonspolizei Bern im Gastgewerbegesetz zu regeln.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass in vielen Fällen das Interesse an den Daten erst eine gewisse Zeit nach Ausfüllen der Meldescheine aktuell wird. So ist es möglich, dass eine Straftat erst nachträglich bekannt wird und sich die Frage stellt, ob eine aufgrund der Vorgehensweise für die Tat infrage kommende Person in einem bestimmten Zeitraum im Kanton Bern übernachtet hat.

Seit 2008 kennt der Kanton Zürich die elektronische Erfassung von Hotelmeldescheinen und deren Übermittlung an die Polizei (vgl. www.hotelkontrolle.zh.ch). Die Kantonspolizei Zürich hat den Beherbergungsbetrieben eine Software zur Verfügung gestellt, mit welcher sie ihre Gästedaten auf eine zentrale elektronische Plattform übermitteln können. Die Kantonspolizei Zürich kann die übermittelten Gästedaten mit den polizeilichen Fahndungssystemen automatisiert abgleichen. Ergeben sich Treffer, kann die Kantonspolizei Zürich die Anhaltung der polizeilich gesuchten Person umgehend einleiten. Die bisherigen Erfahrungen im Kanton Zürich zeigen, dass die Übermittlung der Gästedaten auf die zentrale Plattform problemlos funktioniert und ohne grösseren Aufwand für die Beherbergungsbetriebe umsetzbar ist. Es wurden auch individuelle Lösungen für Betriebe gefunden, welche ihre Gästedaten tatsächlich nicht elektronisch erfassen können.

Mit Blick auf die Praxis im Kanton Zürich ist die automatisierte Überprüfung der Hotelmeldescheine auch im Kanton Bern gesetzlich vorzusehen. Die Kantonspolizei Bern hat den Beherbergungsbetrieben im Kanton eine zentrale Datenplattform und den elektronischen Zugang darauf zur Verfügung zu stellen. Die Aufbewahrungsfrist der erhobenen Gästedaten und weitere Regelungen sind auf Verordnungsstufe zu bestimmen.

7.2.19 Zusammenarbeit mit Privatpersonen

Artikel 130

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.¹⁰¹ Darüber sind sie ausdrücklich zu informieren.

¹⁰⁰ 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).

Die Kantonspolizei kann die so kooperierenden Privatpersonen für Umtriebe entschädigen (Abs. 3). Die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant kann, neben der Umtriebsentschädigung, Privatpersonen ausnahmsweise 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 Direktionsverordnung vom 28. Februar 2011 über die Delegation von Befugnissen der Polizei- und Militärdirektion (DeiDV POM¹⁰²).

7.2.20 Massnahmen zum Schutz von Personen ausserhalb eines Verfahrens

Artikel 131

Diese Regelung wurde aufgrund ihrer Dringlichkeit auch in Artikel 32a EG ZSJ aufgenommen. Diese ist aber nun im Sinne der Einheit der Materie 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 (ZeugSG¹⁰³) wurde die frühere kantonale Regelung im EG ZSJ zum ausserprozessualen Schutz gefährdeter Personen in Artikel 35 per 1. Juni 2013 aufgehoben.¹⁰⁴ In der Praxis hat sich jedoch in der Folge gezeigt, dass es für die Kantone weiterhin nötig ist, 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 131 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.

7.3 Polizeilicher Zwang

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 71 ff. E-PolG explizit festgehalten wird. Die dort ausgeführten Grundsätze sind hier jeweils vorausgesetzt, werden aber nicht mehr explizit erwähnt.

7.3.1 Unmittelbarer Zwang

Artikel 132

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

¹⁰¹ Art. 14 StGB, Gesetzlich erlaubte Handlungen, ist nicht anwendbar.

¹⁰² BSG 152.221.141.1

¹⁰³ SR 312.2

¹⁰⁴ BAG 13-23

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.

7.3.2 Fesselung

Artikel 133

Der bisherige Artikel 47 PolG wurde durch erfahrungsgestützte Sachverhalte ergänzt, in welchen eine Fesselung zulässig und notwendig ist. 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). 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.

Bei Transporten muss eine Fesselung aus Sicherheitsgründen grundsätzlich zulässig sein und zwar sowohl bei Sammeltransporten, wie auch bei Transporten einzelner Personen. Diese Ergänzung ist notwendig, da Personen häufig in Dienstfahrzeugen transportiert werden, welche über keinerlei Insassensicherung verfügen. Zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei ist es deshalb nötig, die zu transportierenden Personen zu fesseln.

7.3.3 Schusswaffengebrauch

Artikel 134

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.¹⁰⁵ 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. 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.

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.¹⁰⁶ Es 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.¹⁰⁷ Aus diesem Grund erscheint es rich-

¹⁰⁵ MOHLER, Polizeirecht (FN 38), Rz. 369 ff.

¹⁰⁶ BGE 136 I 87, E. 4.4. mit Verweis auf BGE 111 IV 113, E. 5. MOHLER, Polizeirecht (FN38), Rz. 696 m.w.H.

¹⁰⁷ BGE 136 I 87, E. 4.4.

tig, 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.¹⁰⁸

Absatz 2 verdeutlicht, dass – unter den gleichen Voraussetzungen – der Schusswaffeneinsatz auch gegen Tiere und Sachen 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 135 Warnruf und Warnschuss

Absatz 1, der Warnruf, entspricht wörtlich dem bisherigen ersten Satz des geltenden Artikels 48 Absatz 2 PolG.

In Bezug auf einen Warnschuss (bisher in Art. 48 Abs. 2 Satz 2 PolG), wird neu in Absatz 2 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.

7.3.4 Hilfeleistung

Artikel 136

Bisher war nach Artikel 48 Absatz 3 PolG¹⁰⁹ «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.

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 4 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 50 ff. E-PolG geregelt. Vorliegende Bestimmung soll nun ergänzend zu den Bestimmungen in Kapitel 4 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 137 An Dritte

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 verzich-

¹⁰⁸ a.a.O. (am Ende).

¹⁰⁹ Fassung vom 11. 3. 2007.

ten. Neben dem vorliegenden Gesetz finden sich in der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV¹¹⁰), 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 6 E-PolG wird diejenige Person als Störerin oder 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 oder als sogenannter Zweckveranlasser zu bezeichnen ist. Zweckveranlasser ist eine Person, welche durch ihr Tun oder Unterlassen bewirkt oder in Kauf nimmt, dass Dritte die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören oder gefährden.

Somit handelt es sich bei der Störerin bzw. beim Störer um die konkrete Verursacherin bzw. den konkreten Verursacher von polizeilichen Leistungen (Kausalität). Beim Zweckveranlasser wird dabei betreffend der Kausalität zwischen selbst gelegter Ursache und Störung durch den Dritten ein anderer Massstab angewendet werden müssen, als bei der „normalen“ Störerin bzw. beim "normalen" Störer.

Grundlegend wird durch die vorliegende Bestimmung die Solidarität betreffend der Kostentragung von polizeilichen Leistungen durchbrochen, weil nicht ersichtlich ist, wieso die Allgemeinheit in jedem Fall für das Verhalten einer Einzelperson 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. Beispiel eines Zweckveranlassers wäre eine Ausstellung in einem Schaufenster, welche einen Personenauflauf verursacht, welcher wiederum eine Strasse blockiert und einen Einsatz der Polizei notwendig macht. In solchen Fällen rechtfertigt es sich, die Störerin bzw. den Störer auch kostenmässig in die Pflicht zu nehmen. Voraussetzung ist Vorsatz oder einfache Fahrlässigkeit.

Buchstabe b grenzt sich von Buchstabe a in zweierlei Hinsicht ab. Einerseits im Umfang der zu verantwortenden Leistung und andererseits in Bezug auf die allenfalls zu tragenden Kosten. Die Verursacherin oder 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. 8 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 oder kostenpflichtige Ortungen von Mobiltelefonen eingesetzt. Grundsätzlich sind die polizeilichen Leistungen durch die Allgemeinheit zu tragen, nicht aber 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. Im Unterschied zur Störerin oder zum Störer muss hier ein grösseres Verschulden gegeben sein. Die normale Fahrlässigkeit reicht nicht, vielmehr muss das Handeln mindestens grobfahrlässig sein, damit eine Kostenbeteiligung ins Auge gefasst werden kann.

Gemäss Artikel 8 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. c). Ergehen Fehlalarme (Bst. d) und werden polizeiliche Dispositionen getroffen, können diese der Inhaberin bzw. dem Inhaber der Alarmanlage auferlegt werden.

¹¹⁰ BSG 154.21

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 4.3 des Gesetzesentwurfs.

Artikel 138 An Organisationseinheiten des Kantons

Die Kantonspolizei erbringt Leistungen nicht nur gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und den Gemeinden, sondern auch gegenüber anderen Behörden im innerkantonalen Bereich. Die gesetzliche Grundlage zur internen Leistungsverrechnung findet sich im Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0), wobei insbesondere in Artikel 41 FLG aufzugreifen ist. Ziel der internen Leistungsverrechnung ist die Erfassung von Leistungen, welche die Organisationseinheiten untereinander erbringen und damit die Kosten- und Leistungstransparenz erhöhen (vgl. Konzept des Kantons Bern zur internen Leistungsverrechnung). Eine interne Leistung sollte ein gewisses finanzielles Volumen erreichen, damit sich der Aufwand für die Kalkulation, die Budgetierung und die Verrechnung auch lohnt, nach dem Grundsatz "so viel wie nötig, so wenig wie möglich". Die verrechenbaren Leistungen werden dabei im gesamtstaatlichen Leistungskatalog beschrieben. Dieser Katalog wird als Anhang der Weisungen der Finanzdirektion und der Finanzverwaltung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLW) geführt und jährlich überprüft und bei Bedarf angepasst.

Artikel 139 Im Bereich der Alarmierung und Einsatzdisposition

Schon heute stellt die Kantonspolizei für das ganze Kantonsgebiet den Empfang und die Weitergabe von Schaden- und Alarmmeldungen sicher (vgl. Art. 6 Abs. 2 PolG) und wird von den anderen Blaulichtorganisationen für ihre Aufwendungen entschädigt. Artikel 139 hält diesen Grundsatz nun ausdrücklich fest. Eine grundsätzliche Änderung des heutigen Systems ist damit nicht verbunden.

Artikel 140 Ergänzendes Recht

Abschliessend 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: Datenschutz und Datenbearbeitung

Artikel 141 Datenbearbeitung

Absatz 1 verweist wie bisher (Art. 49 Abs. 1 PolG) grundsätzlich auf das Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG¹¹¹), 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

¹¹¹ BSG 152.04

Aufgaben (vgl. Art. 8 bis 10 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 Bestimmtheitserfordernis als Teil des Legalitätsprinzips im Polizeirecht wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs auf besondere Schwierigkeiten stösst¹¹²: 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 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 8 bis 10 E-PolG und der Neuformulierung von Artikel 141 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.

Absatz 3 schafft eine gesetzliche Grundlage, damit die Kantonspolizei zur Kriminalitätsbekämpfung sowie zur Gefahrenabwehr Profiling betreiben darf. Der Begriff wird künftig in der Datenschutzgesetzgebung verankert werden und richtet sich danach.

Artikel 142 Datenvernichtung

Die Bestimmung 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 gerichtliche- 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 143 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 (DSV¹¹³) 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

¹¹² BGE 136 I 87 E. 3.1.

¹¹³ BSG 152.040.1

Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS DV¹¹⁴). 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 Doppelspurigkeiten zwischen Aufsichtsstelle und Regierungsrat und erscheint angesichts der zunehmenden Technizität der Fragestellungen auch nicht mehr sachgerecht. Abweichungen von den kantonalen Bestimmungen sind zulässig, wenn dadurch ein verbesserter Schutz erreicht wird.

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 144 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. 145 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 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, nicht in diesem Gesetz vorgesehenen Aufgaben 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 zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie in Strafsachen deklaratorische Vorbehalte zugun-

¹¹⁴ BSG 152.040.2

ten 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. Im Übrigen gilt für die Datenbekanntgabe ins Ausland Artikel 14a KDSG.

Artikel 145 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 2 Absatz 1 Buchstabe b» 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 145 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).

Artikel 146 3. Allgemeine Melderechte und -pflichten

Die Bestimmung 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.

Artikel 48 Absatz 1 EG ZSJ verpflichtet die Behörden des Kantons und der Gemeinden, begangene Verbrechen zur Anzeige zu bringen. Absatz 2 greift bereits früher und enthält neu für notstandsähnliche Fälle, in welchen eine ernste Gefahr für hochwertige Rechtsgüter droht bzw. bevorsteht, 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 Melderechte oder -pflichten erlassen können, die dann gemäss Artikel 14 StGB (gesetzlich erlaubte Handlung)

zur Straflosigkeit der meldenden, grundsätzlich geheimnispflichtigen Person führen.¹¹⁵ Die hier statuierte Meldepflicht beschränkt sich jedoch auf ernste Gefahren für hochwertige Rechtsgüter, d.h. auf Delikte gegen Leib und Leben.

Artikel 147 4. Elektronischer Datenaustausch

Die föderalistische Struktur der Schweiz bedingt im Interesse einer wirksamen kantonsübergreifenden oder gesamtschweizerischen Polizeizusammenarbeit (insb. Kriminalitätsbekämpfung), dass vermehrt unter den Behörden des Bundes und der Kantone elektronisch zusammengearbeitet und zu diesem Zweck Daten übermittelt werden. Dieser Grundsatz wird in Absatz 1 verankert. Der elektronische Datenverkehr ist heutiger Standard in technischer und praktischer Hinsicht. Die Zusammenarbeit und Aufgabenerfüllung erfolgen effizienter, wenn insbesondere Datenbearbeitungssysteme durch Schnittstellen mit einander verknüpft werden. Die einzelnen Behörden behalten dabei grundsätzlich die Hoheit über die Personendaten, die in «ihren» Datenbearbeitungssystemen enthalten sind, und entscheiden weiterhin im Einzelfall, ob Personendaten übermittelt werden.

Absatz 2 schafft die Grundlage, damit die Kantonspolizei und die Polizeibehörden des Bundes und der Kantone Schnittstellen zu ihren polizeilichen Datenbearbeitungssystemen einrichten können. Damit wird eine kantonsübergreifende bzw. bundesweite Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr sowie eine wirksame Vermissten- oder Entwichenensuche erleichtert. Zu denselben Zwecken soll die Kantonspolizei mit den Polizeibehörden des Bundes und der Kantone gemeinsame Datenbearbeitungssysteme schaffen können. Datenschutz und Datensicherheit werden durch die Regelung von Absatz 4 gewährleistet. Der Grundsatz der Erforderlichkeit als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips gebietet, dass die Einsichtsrechte auch bei gemeinsamen Datenbearbeitungssystemen nur soweit reichen, als es zur Aufgabenerfüllung der jeweiligen Polizeibehörde erforderlich ist. Gemeinsame Datenbearbeitungssysteme, die besonders schwere Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zur Folge haben, bedürfen weiterhin einer speziellen formell-gesetzlichen Grundlage (vgl. z.B. ViCLAS-Konkordat).

Absatz 3 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 143 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. Zusätzlich werden die Blaulichtorganisationen gemäss Artikel 66 Absatz 1 erwähnt, da eine elektronische Zusammenarbeit mit Abrufverfahren in der kantonalen Einsatzzentrale zwingend ist. 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 Kantonspolizei sorgt im Einzelfall für eine verhältnismässige Anwendung der Norm.

Die in Absatz 1 bis 3 geregelten Datenbearbeitungen basieren auf Informations- und Telekommunikationstechnologien (ICT), für welche das kantonale Recht Vorgaben zur Informationssicherheit und zum Datenschutz aufstellt (vgl. bereits zu Artikel 143 E-PolG). Dies bedeutet, dass die erwähnten Verfahren und Zugriffe 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.

¹¹⁵ NIKLAUS OBERHOLZER, in Basler Kommentar, 3. Auflage 2014, Art. 320 N. 11.

Artikel 148 5. 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. Gemäss Absatz 2 gelten für andere kommunale oder kantonale Behörden, die Polizeiaufgaben nach diesem Gesetz wahrnehmen, die Absätze 1 und 2 nach Massgabe ihrer Zuständigkeiten sinngemäss.

Artikel 149 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. Soweit andere Behörden mit Aufgaben nach diesem Gesetz, insbesondere die Gemeinden, Personendaten bearbeiten, gelten für sie die beschriebenen Vorgaben gemäss Absatz 1 und 2 sinngemäss. Absatz 4 schafft neu die Möglichkeit, Private, die aufgrund der Aufgabenübertragung (vgl. Art. 17 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 160 ff. E-PolG.

Artikel 150 Datenschutzverantwortung

Die Bestimmung legt die Zuständigkeit des oder der Datenschutzverantwortlichen der Kantonspolizei fest. In Übereinstimmung mit den verbindlichen Vorgaben des Staatsvertragsrechts ist sie in datenschutzrechtlichen Fragen weisungsungebunden.

Artikel 151 Handlungsfähigkeits- und Leumundszeugnis

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

Artikel 152 Polizeilicher Informationsbericht

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

Kapitel 10: Organisations- und Personalrecht der Kantonspolizei

Abschnitt 10.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 153 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 Or-

ganisation 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, soweit sich aus Artikel 2 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG¹¹⁶) keine abweichenden Regelungen ergeben.

Artikel 154 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. Die diesbezügliche Bestimmung aus dem KPG wurde übernommen.

Artikel 155 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 oder Umgebung 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 ein Diplom. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die vor Einführung des eidgenössischen Fachausweises ihre Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben, sind denjenigen mit eidgenössischem 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 156 Polizeistatus und Polizeiplan

Der Begriff «Polizeistatus» definiert sich mitunter dadurch, wer legitimiert ist, polizeilichen Zwang nach Artikel 12 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.

¹¹⁶ BSG 153.01

Polizeistatus kommt grundsätzlich Polizistinnen und Polizisten mit eidgenössischem Fachausweis Polizist/in oder gleichwertigem Abschluss zu. Darunter fallen mit Verweis auf die Ausführungen unter Artikel 155 auch Kadermitarbeitende ab Kaderstufe 3, welche den Führungslehrgang CAS FIP vom Schweizerischen Polizei-Institut (SPI) oder einen ähnlichen Lehrgang absolvieren oder absolviert haben. Ebenfalls verfügen die Aspirantinnen und Aspiranten über den Polizeistatus.

In Artikel 155 Absatz 1 werden auch die polizeilichen Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten aufgeführt, beschränkt auf den Bereich des Botschaftsschutzes. Bisher verfügte diese Personalkategorie über keinen Polizeistatus, was allerdings nicht nachvollziehbar ist. Sicherheitsassistentinnen und -assistenten, welche im Verkehrsdienst tätig sind, verfügen auch weiterhin nicht über den Polizeistatus. Die Arbeit der polizeilichen Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten umfasst weit mehr, als das Beschützen der Botschaften oder das Erteilen einer Ordnungsbusse. Botschaftsschützerinnen und Botschaftsschützer leisten Schicht- und Pikettdienst. Die Belastung ist mit derjenigen im Polizeidienst vergleichbar. Die Mitarbeitenden des Botschaftsschutzes leisten oftmals die Erstintervention und sind aufgrund ihrer Stellung exponiert. Darüber hinaus werden Botschaftsschützerinnen und Botschaftsschützer im Bereich von Zwangsmassnahmen umfassend ausgebildet, verrichten Ordnungsdienst und sind bewaffnet. Sie werden häufig 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 und können gegebenenfalls polizeilichen Zwang anwenden. Diese Kompetenz der Polizeikommandantin oder des Polizeikommandanten, weiteren genau bezeichneten Personen den Polizeistatus zuzuweisen, besteht bereits im geltenden Recht (Art. 6 Abs. 2 KPG). Die Ausnahme vom Grundsatz, dass nur Mitarbeitende mit einer polizeilichen oder gleichwertigen Ausbildung über den Polizeistatus verfügen, wird bereits heute von der Kantonspolizei Bern sehr restriktiv angewendet. Es handelt sich um eine im Verhältnis zur Gesamtzahl der Mitarbeitenden der Kantonspolizei Bern sehr geringe Anzahl von Personen. Der Polizeistatus wird nur denjenigen Mitarbeitenden verliehen, an welche aufgrund ihrer Tätigkeiten dieselben Anforderungen gestellt werden und welche dieselben Belastungen tragen müssen wie Polizisten oder Sicherheitsassistenten. Das bedeutet beispielsweise, dass sie auch Pikettdienste leisten und im Rahmen von kommandierten Einsätzen aufgeboten werden können. Bei der Neubesetzung einer solchen Stelle werden die Anforderungen für die Aufnahme in den Polizeiplan im Einzelfall und mit Blick auf die oben beschriebenen besonderen Belastungen geprüft. Der Regierungsrat ist auf geeignete Weise über die Aufnahme weiterer Personen in den Polizeiplan zu informieren.

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 157 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 (Musik-

spiel 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 10.2: Anstellungsrechtliche Bestimmungen

10.2.1 Verhältnis zum kantonalen Personalrecht

Artikel 158

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. Bei den Bestimmungen handelt es sich keineswegs um Neuregelungen. Bereits vor der Totalrevision verfügte die Kantonspolizei Bern basierend auf Artikel 2 Absatz 2 PG über eigene anstellungsrechtliche Bestimmungen (vgl. dazu Bestimmungen zum KPG).

10.2.2 Allgemeine Anstellungsvoraussetzungen

Artikel 159

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. 160 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 bestimmt die zusätzlichen Anstellungsbedingungen für ausgebildete Polizistinnen und Polizisten sowie für polizeiliche Sicherheitsassistentinnen und -assistenten (bspw. Korpswechsler). Vorausgesetzt wird eine anerkannte erfolgreich abgeschlossene polizeiliche Grundausbildung (vgl. Ausführungen zu Artikel 155 E-PolG). Absatz 3 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 Poli-

zeischule) 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.

Das Erfordernis der Verständigung in Wort in beiden Amtssprachen gilt selbstverständlich für sämtliche Angestellten der Kantonspolizei Bern. Die jeweiligen Stellenausschreibungen beinhalten dieses grundsätzliche Erfordernis.

Absatz 4 definiert die besonderen Probezeitregelungen, welche für die Zeit während der Ausbildung zur Polizistin bzw. zum Polizisten oder zur polizeilichen Sicherheitsassistentin bzw. zum polizeilichen Sicherheitsassistenten sowie nach der Aufnahme als Mitarbeitende in den Polizeidienst gelten. Die Bestimmung stellt geltendes Recht dar und wurde von der Verordnung über die Aufnahme in den Polizeidienst und die Anstellungsbedingungen während der Polizeischule (BSG 552.211) übernommen. Sie ist jedoch nun auf formell-gesetzlicher Grundlage zu verankern.

10.2.3 Personensicherheitsprüfung

Die Polizeiarbeit stellt in verschiedener Hinsicht erhöhte Anforderungen an die persönlichen Voraussetzungen und die Eignung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei bzw. der für diese tätigen Personen. Zum einen haben diese Zugang zu sensiblen Personendaten, zum anderen stellt die Polizeiarbeit im Kontakt mit verschiedensten Bevölkerungsgruppen zunehmend eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Angesichts dieser Herausforderungen ist es ein Bedürfnis der Kantonspolizei, Mitarbeitende sowie Personen, mit welchen sie zusammenarbeitet, einer Personensicherheitsprüfung unterziehen zu können, um deren Leumund sowie deren Vertrauenswürdigkeit gewährleisten zu können.

Artikel 160 Voraussetzungen

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 160 E-PolG schafft deshalb die für eine Personensicherheitsprüfung durch die Kantonspolizei nötige gesetzliche Grundlage. Die Bestimmung ist auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei sowie auf Stellenbewerberinnen und Stellenbewerber, mit welchen die Kantonspolizei in ein Arbeitsverhältnis treten möchte, anwendbar. Sinngemäss gilt sie auch für beauftragte Private gemäss Artikel 17 E-PolG bzw. Private, die im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben Zugang zu besonders schützenswerten Daten oder sensiblen Installationen der Kantonspolizei haben (Art. 149 Abs. 4 E-PolG). Auch diese Personen sollen – bevor ihnen eine Aufgabe übertragen bzw. ein Auftrag vergeben wird – einer PSP in Art und Umfang von Artikel 160 ff. E-PolG unterzogen werden können.

Sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei sowie Stellenbewerberinnen und Stellenbewerber, welche die Voraussetzungen von Absatz 1 Buchstaben a und b erfüllen, sollen neu einer PSP unterzogen werden *können*. Die PSP dient zum einen der Gewährleistung der Informationssicherheit aber auch der Überprüfung der Vertrauenswürdigkeit der Polizistinnen und Polizisten mit Blick auf ihre anspruchsvolle Polizeiarbeit, welche sie Tag für Tag im direkten Kontakt mit der Bevölkerung erbringen. 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 173 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 Zugang zu sensiblen Perso-

nendaten oder 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 [BWIS¹¹⁷]).

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 2 statuiert zudem eine verfahrensrechtliche Mitwirkungspflicht der Betroffenen.

Artikel 161 Gegenstand

Artikel 161 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 2 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 147 E-PolG zum direkten Zugriff gesetzlich berechtigt ist sowie die Register der Betreibungs- und Konkursbehörden sowie der Einwohnerkontrollen. Zudem kann die Kantonspolizei die betroffene Person selber sowie – mit deren Zustimmung – Drittpersonen, wie etwa frühere Arbeitgeber, befragen.

Artikel 162 Rechtsschutz und Folgen

Die Bestimmung 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 2 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.).

10.2.4 Anstellungsbehörde und Vereidigung

Artikel 163

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 12 Absatz 2 E-PolG auszuüben und über Polizeistaus verfügen. Dies betrifft mit Verweis auf Artikel 156E-PolG alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Polizei- resp. Sicherheitsassistentenausbildung; sprich Polizistinnen und Polizisten (inkl. Mitarbeitende des höheren Kadern) 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.

¹¹⁷ SR 120; vgl. auch Art. 28 ff. des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über die Informationssicherheit beim Bund, einsehbar: <http://www.vbs.admin.ch/content/vbs-internet/de/verschiedene-themen-des-vbs/informationssicherheit-in-der-bundesverwaltung/das-informationssicherheitsgesetz-des-bundes.detail.nsb.html/65790.html>.

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.

10.2.5 Nichtantritt der Stelle

Artikel 164

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 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. Für die Zustellung und Eröffnung der Verfügung gelten die verwaltungsprozessualen Bestimmungen des VRPG (insb. Art. 44 VRPG). 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. Höhe der Schadenersatzforderung zu entscheiden. Die Schadenersatzforderung kann basierend auf den bestehenden Grundlagen des Personalgesetzes (insb. Art. 104 PG) geltend gemacht werden.

Die Möglichkeit der fristlosen Kündigung aus wichtigen Gründen nach Artikel 26 PG vor Stellenantritt, welche das Arbeitsverhältnis mit sofortiger Wirkung beendet, bleibt bestehen. Ebenfalls besteht die Möglichkeit, das Arbeitsverhältnis ordentlich nach Artikel 25 PG zu beenden.

10.2.6 Besondere Bestimmungen

Artikel 165 *Dienstausübung und Ausrüstung*

Die Uniformpflicht gilt insbesondere für alle Angehörigen der Mobilen 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 166 *Legitimation*

Wird die Uniform getragen, so gilt diese im Rahmen des polizeilichen Handelns (Zwangsmassnahmen, Beratungen etc.) grundsätzlich als Legitimation. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Zivil, die im Einsatz keine Uniform tragen, haben sich vor polizeilichen Handlungen – 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 167 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 entschädigungsrechtliche Bedingungen, regelt die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant. Die in diesem Sinne erfolgte Zuweisung eines neuen Dienst- oder Arbeitsortes hat im Gegensatz zu Artikel 175 Absatz 1 Buchstabe c E-PolG keinen Strafcharakter, sondern dient der Sicherstellung des polizeilichen Grundauftrages.

Artikel 168 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 169 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 aufgeboten werden können. Der Einsatz wird angemessen entschädigt. Eine Pflicht dem Aufgebot während der Freizeit Folge zu leisten besteht nicht.

Der Pikettdienst wird gemäss Personalgesetzgebung grundsätzlich finanziell entschädigt. Für den Einsatz selbst erfolgt ein Ausgleich durch Freizeit. Die Möglichkeit der Abgeltung der Pikettstellung mit einer Zeitgutschrift besteht bei der Kantonspolizei Bern bereits unter der heutigen Rechtsordnung, namentlich in Artikel 10 Absatz 3 KPG und soll weiterhin ihren Anwendungszweck behalten. Diese Entschädigung kann jedoch nur für eine eingeschränkte Anzahl von Diensten vorgesehen werden. Es handelt sich dabei um besonders belastete Dienste innerhalb der Kantonspolizei Bern, deren Mitarbeitenden aufgrund ihrer Funktion sehr häufig in ihrer Freizeit Pikett leisten müssen. Eine solche Abgeltung ist nur unter einschränkenden Voraussetzungen möglich: Die Mitarbeitenden haben grundsätzlich frei, leisten aber gleichwohl Pikett. Die Pikettstellung ist insgesamt zwingend aus kriminalpolizeilicher Sicht oder

dient der Abwendung einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit, welche zur Kernaufgabe der Kantonspolizei Bern gehört. Die Pikettstellung muss dabei ein ganzes Wochenende (mindestens 48 Stunden) betreffen. Während der Pikettstellung können die betreffenden Mitarbeitenden nicht zweckmässig in ihrem Tätigkeitsgebiet arbeiten (ansonsten handelt es sich um planbare Einsätze mit Dienstenteilung) bzw. der Dienst könnte unter der Woche bei Abwesenheiten nicht genügend aufrechterhalten werden. Um eine solche Pikettstellung begründen zu können, müssen die betreffenden Mitarbeitenden ferner Vorgaben erfüllen, wonach sie in einer bestimmten, relativ kurzen Zeit an einem bestimmten Ort einzurücken haben (in der Regel max. 30 Minuten).

Durch die Gewährung einer Zeitgutschrift soll den arbeitsmedizinischen Vorgaben Rechnung getragen werden. Ferner soll sie dem Erholungszweck dienen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die gewährte Zeitgutschrift folglich grundsätzlich in der Folgeweche (nach Pikettstellung) bezogen werden soll.

Die Polizei- und Militärdirektion kann – nach erfolgter Delegation durch den Regierungsrat in der Verordnung – 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. Diese Kompetenz ist bereits im geltenden Recht vorgesehen, lag aber bis anhin bei der Polizeikommandantin bzw. dem Polizeikommandanten (Art. 10 Abs. 3 KPG).

Artikel 170 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. Die Mitarbeitenden, welche sich unter den zuvor beschriebenen Voraussetzung in der Freizeit in den Dienst versetzen, haben sich durch das Mitführen des Polizeiausweises zu legitimieren. Sofern dies aufgrund der Situation nicht zumutbar oder umsetzbar ist, muss dies so bald als möglich nachgeholt werden. Da die Mitarbeitenden in den genannten Situationen im Dienst stehen, gelten die ordentlichen anstellungs- und versicherungsrechtlichen Bestimmungen.

Artikel 171 Mitteilung von dienstlichen Wahrnehmungen

Bei der Kantonspolizei sind Anstellungs- und Ermittlungsbehörde Teil derselben Organisationseinheit. Aufgrund dieser Besonderheit sollen Wahrnehmungen aus der polizeilichen Ermittlungstätigkeit, welche Hinweise auf Verbrechen, Vergehen oder wiederholte Übertretungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kantonspolizei zu Tage fördern, 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 174 E-PolG oder die Kündigung nach den Regeln des allgemeinen Personalrechts zu erfolgen. Diese Regelung entstammt dem KPG und wurde entsprechend übernommen.

Artikel 172 Meldepflichten

Artikel 172 E-PolG ist eine Ergänzung zu Artikel 171 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 160 ff. 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 Dienstausbübung erheblich belasten oder verunmöglichen, auch wenn diese nicht 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 175 E-PolG sowie Artikel 22 und 25 ff. PG aufdrängen. Bei einem Führerausweiszug kann sich etwa ein angeordneter Bezug von Zeitguthaben als nötig erweisen (Art. 175 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 173 Ortung

Die Bestimmung gibt der Kantonspolizei Bern die Möglichkeit, über eine technische Ortung eine Lagedarstellung, auf welcher die Standorte der Mitarbeitenden verzeichnet sind, zu erstellen. Eine solche Ortung findet hauptsächlich im Ordnungsdienst statt, allerdings sind weitere Einsatzmöglichkeiten denkbar, weshalb auf die Nennung eines konkreten Einsatzzweckes verzichtet wird. Durch die Lagedarstellung ergibt sich ein komplettes Bild der Einsatzorte und der Einsatzstärken der Mitarbeitenden, was letztlich der Sicherheit jedes einzelnen Mitarbeitenden im Einsatz dient. Die Ortung dient nicht der Überwachung der Mitarbeitenden. Es werden keine Bewegungsprofile erstellt und ausgewertet. Als Beispiel kann etwa ein Ordnungsdiensteinsatz in der Stadt Bern genannt werden, bei welchem es aufgrund der unübersichtlichen Lage und massiven Angriffen auf Mitarbeitende der Kantonspolizei Bern zu einer Auftrennung der zugeteilten Mannschaftsgruppen kommt. Um den Mitarbeitenden zeitverzugslos Anweisungen geben zu können und die Position eines Kadermitarbeitenden oder anderen Gruppen mitteilen zu können, ist es von wesentlicher Bedeutung, deren Position zu kennen. Dies soll schlussendlich zu deren Schutz und der Bewältigung der konkreten Situation dienen. Die Ortungsdaten werden nach Beendigung des Ereignisses gelöscht (vgl. Art. 19 KDSG).

10.2.7 Massnahmen bei Pflichtverletzung

Artikel 174 Grundsätze

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.¹¹⁸ Von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kantonspolizei wird auch im Privatleben ein dem Berufsbild nicht abträgliches Verhalten erwartet.

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

¹¹⁸ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2070; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 32, Rz. 50.

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 Sicherheitsassistenten auch in den Themen Berufsethik und Menschenrechte ausgebildet.¹¹⁹ Ein korrektes Verhalten ist für das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei unverzichtbar¹²⁰. 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 Verhalten¹²¹. 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 Bedeutung¹²². 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 174 entgegenstehenden, persönlich zu verantwortenden Verhalten, geschaffen. Mit der Beendigung des Dienstverhältnisses endet auch ein personalrechtliches Verfahren.

Artikel 175 Weitere Massnahmen

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 Einstellung im Amt oder die Kündigung. 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.

Der Verweis 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 Stellenvermittlungsverord-

¹¹⁹ Vgl. <http://www.institut-police.ch/de/pruefungen/fachausweis>.

¹²⁰ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 32, Rz. 46, 48.

¹²¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2070; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 32, Rz. 50.

¹²² 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.

nung vom 20. April 2005 (StvV¹²³) 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 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. 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. Die Kündigungsmöglichkeiten nach PG bleiben unabhängig von den vorliegend definierten Massnahmen bestehen.

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

10.2.8 Ausführungsbestimmungen

Artikel 176

Mit der Ausnahmebestimmung in Absatz 2 Buchstabe a 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.

Kapitel 11: Haftung

Artikel 177 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 178 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 179 2. Bei Hilfeleistungen Dritter

Die Bestimmung zur Schadloshaltung hilfeleistender Dritter wurde unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen (Art. 58 PolG). Verfahren und Zuständigkeiten richten sich nach Artikel 104 PG.

Artikel 180 3. Bei ausserkantonalen Einsätzen

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.

¹²³ BSG 153.011.2

Artikel 181 Personen- und Sachschäden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kantonspolizei

Diese Bestimmung wird neu ins PoIG aufgenommen. Sie betrifft den Fall, dass Polizeiangehörige in Ausübung ihrer Tätigkeit einen Personen- oder Sachschaden erleiden. Für diese Konstellation verweist das PoIG 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 181 Absatz 2 E-PoIG insofern ergänzt, als der Regierungsrat 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 182 Rechtsschutz für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei

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 PoIG und KPG wird die Regelung in die Haftungsbestimmungen des PoIG 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 12: Vollzug und Rechtspflege

Artikel 183 Ausführungsbestimmungen

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

Artikel 184 Rechtspflege

Absatz 1

Das bisherige Recht enthält keine Rechtspflegebestimmung. Anordnungen und Massnahmen, die gestützt auf das PolG ergehen, sind als *verwaltungsrechtliche* Massnahmen zu qualifizieren und deshalb im verwaltungsrechtlichen Instanzenzug nach den verwaltungsprozessualen Vorschriften des VRPG anzufechten.¹²⁴ Diesen bereits bis anhin geltenden Grundsatz hält das E-PolG nun ausdrücklich und ausnahmslos fest (Absatz 1). Auf kantonaler Ebene gegen polizeiliche Massnahmen einen verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz vor Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden vorzusehen, rechtfertigt sich auch mit Blick auf den Weiterzug ans Bundesgericht: Gegen Massnahmen nach PolG steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) und nicht die Beschwerde in Strafsachen offen (Art. 78 BGG).¹²⁵

Verfügungen der Kantonspolizei sind somit grundsätzlich bei der Polizei- und Militärdirektion und anschliessend beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Sieht das E-PolG für polizeiliche Massnahmen nach PolG eine Genehmigungs- oder Beschwerdezuständigkeit des ZMG vor (s. z.B. Art. 91 ff. E-PolG betr. Polizei- und Sicherheitsgewahrsam; Art. 107 Abs. 2 betr. Fahndung; vgl. für die verdeckte Fahndung und Vorermittlung sowie die Observation sogleich zu Abs. 2), richten sich Zuständigkeit und Verfahren zur Überprüfung dieser polizeirechtlichen (und nicht strafprozessualen) Massnahmen ebenfalls nach VRPG; Beschwerden gegen ZMG-Entscheide beurteilt mithin das Verwaltungsgericht. Die Regelungen im Anwendungsbereich der StPO bleiben davon freilich unberührt.

Erfolgt polizeiliches Handeln nicht in Form von anfechtbaren Anordnungen (Verfügungen), sondern als polizeiliche Realakte, ist Rechtsschutz nach den Bestimmungen des VRPG und der ständigen verwaltungsgerichtlichen Praxis über den Weg eines bei der Kantonspolizei zu stellenden Feststellungsanspruchs gewährleistet; das bernische Recht kennt keine direkte Anfechtbarkeit von Realakten.¹²⁶ Damit ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts den Anforderungen an eine wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) Genüge getan.¹²⁷

Zum Grundsatz der Geltung des VRPG behält Artikel 184 Absatz 1 E-PolG jedoch abweichende Vorschriften des PolG vor (z.B. Differenzbereinigung gemäss Art. 42 E-PolG; Rechtsschutz bei häuslicher Gewalt gemäss Art. 85 ff. E-PolG; Videoüberwachung gemäss Art. 125 E-PolG). Nicht ausdrücklich vorbehalten, da selbstverständlich, ist die Geltung der StPO für den Bereich der Strafverfolgung.

Absatz 2

Absatz 2 enthält eine eigene Rechtsschutzbestimmung für die verdeckte Fahndung in der Vorermittlung (Art. 111 ff. E-PolG), die verdeckte Vorermittlung (Art. 114 ff. E-PolG) und die Observation (Art. 118 E-PolG). Dienen diese Massnahmen der Strafverfolgung, richten sie sich deren materielle und formelle Rechtmässigkeit sowie der Rechtsschutz nach der StPO bzw. dem EG ZSJ. Dienen diese polizeilichen Massnahmen hingegen der *Gefahrenabwehr*, fallen sie nicht unter die StPO. Die Rechtmässigkeit der Massnahme beurteilt sich somit nach polizeirechtlichen und damit verwaltungsrechtlichen Grundsätzen. Entsprechend ist – in Übereinstimmung mit dem in Artikel 184 Absatz 1 E-PolG verankerten Grundsatz – auch ein verwaltungsprozessrechtlicher Rechtsschutz nach VRPG vorzusehen. Um einen wirksamen Rechtsschutz gegen diese geheimen Überwachungsmaßnahmen zu gewährleisten (vgl. im Geltungsbereich der StPO deren Art. 298 Abs. 3), sieht Artikel 184 Absatz 2 E-PolG deshalb vor, dass gegen die nachträgliche Mitteilung der Massnahme an die betroffene Person die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen steht. Die direkte Anfechtung der Mitteilung beim Verwaltungsgericht (s. zum erforderlichen Inhalt der Mitteilung die Ausführungen unter

¹²⁴ Vgl. BGer 1C_350/2013 vom 22. Januar 2014, E. 3.1, in ZBI. 115/2014 S. 374.

¹²⁵ Dies im Unterschied zu den ebenfalls verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten betr. Straf- und Massnahmenvollzug, die mit Beschwerde in Strafsachen anzufechten sind und deshalb bereits auf kantonaler Ebene dem Obergericht (und nicht Verwaltungsgericht) zur Beurteilung zugewiesen sind (Art. 81a SMVG).

¹²⁶ BVR 2007 S. 441 E. 4.3, 2006 S. 481 E. 4.2 m.w.H., 2004 S. 164 E. 2.6.

¹²⁷ BGE 128 I 167 E. 4.5.

Art. 111, 114 und 118 E-PolG), d.h. ohne vorgängige Beurteilung durch die Polizei- und Sicherheitsdirektion, rechtfertigt sich deshalb, weil mit der Genehmigung des ZMG bereits ein gerichtlicher Entscheid vorliegt. Ein Instanzenzug „zurück“ in die Verwaltung bzw. die Überprüfung eines gerichtlichen Entscheids durch eine Verwaltungsbehörde ist deshalb nicht sachgerecht.

Kapitel 13: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Artikel 185 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 gesetzgeberische Absicht, das bewährte System der Ressourcenverträge in der bestehenden Form weitestgehend fortzuführen. Entsprechend sollen auch die bestehenden Ressourcenverträge weiterhin Gültigkeit behalten und fortauern. Sie richten folglich weiterhin nach bisherigem Recht (Abs. 1). 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 48 i.V.m. Anhang 1 erhoben. Sie wird gemäss Absatz 2 in Abzug gebracht, womit alt- und neurechtliche Verträge gleichbehandelt werden (vgl. Art. 26).

In der Praxis wird es vorkommen, dass einzelne Änderungen oder Ergänzungen von bestehenden Ressourcenverträgen von den Vertragsparteien vorgenommen werden sollen. Beispielsweise könnte es die Sicherheitslage in einer Gemeinde erfordern, dass sie zusätzliche polizeiliche Ressourcen einkaufen möchte. Eine solche partielle Änderung soll nicht zwingend zum Dahinfallen des bestehenden Ressourcenvertrags führen. Sie kann durch Zusatzvertrag vereinbart werden und richtet sich nach neuem Recht.

Um einen fließenden Übergang zu ermöglichen, wird mit Artikel 184 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 186 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 48 nicht mehr und der Patrouillenvertrag wird durch die Möglichkeit, Brennpunktverträge nach Artikel 30 ff. E-PolG abzuschliessen, abgelöst. Beide fallen mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts von Gesetzes wegen dahin.

Artikel 187 Änderung eines Erlasses

Ziffer 1: 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 75 ff. Nachdruck zu verschaffen.

Ziffer 2: Mit der indirekten Änderung des Feuerschutz- und Feuerwehrgesetzes vom 20. Januar 1994 (FFG; BSG 876.11) werden die feuerwehrseitig nötigen ergänzenden Vorschriften in Bezug auf die künftig gegebenenfalls gemeinsame Tätigkeit der drei Fachbereiche Polizei, Feuerwehr und Sanität in der kantonalen Alarm- und Einsatzzentrale im Spezialgesetz verankert.

Artikel 188 *Aufhebung von Erlassen*

Der Artikel beinhaltet eine notwendige formelle Bestimmung.

Artikel 189 *Inkrafttreten*

Der Artikel beinhaltet eine notwendige formelle Bestimmung.

Anhang 1 (zu Artikel 48)**Pauschale für Interventionskosten**

Die von der Gemeinde zu entrichtende Pauschale ist wie bei den Ausführungen zu Artikel 48 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. 48 Abs. 3 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 49 E-PolG festgelegt. Bei der erstmaligen Festlegung des gewichteten Frankenbetrags pro Einwohnerin bzw. Einwohner basiert der Regierungsrat auf den Vorgaben von Anhang 1 mit dem ein Volumen von insgesamt 11.8 Mio. Franken pauschal abgegolten wird für die polizeilichen Aufwendungen für Interventionen und die Amts- und Vollzugshilfe.

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 48 E-PolG darin zu berücksichtigen ist. Es gilt jedoch sicherzustellen, dass der Kantonspolizei 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 Ver-

bundaufgabe Sicherheit an sich in Frage stellen (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 42). 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 34 ff. E-PolG entstehen können.

Da die Einziehung von gefährlichen Sachen künftig durch die Kantonspolizei (und nicht mehr durch die Regierungsstatthalterämter; vgl. Art. 100 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 polizeilichen Sicherheitsassistentinnen und -assistenten (ohne Verkehrsdienstmitarbeitende) in den Polizeiplan, was in Bezug auf die Pensionskasse Auswirkungen haben wird. Dabei ist von einer Aufnahme von 143 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Stand Mai 2017) in den Polizeiplan auszugehen. Die dabei für den Kanton als Arbeitgeber anfallenden Kosten (1,5 - 2% des versicherten Lohnes sowie 1,5% Überbrückungsrente) dürften tragbar bleiben, können aber im Einzelnen betragsmässig noch nicht abschliessend festgehalten werden, weil die Leistungen auch im Einzelfall berechnet werden. Es ist mit jährlichen Kosten für den Kanton von ca. 250'000 Franken zu rechnen.

In Bezug auf die Entwicklung der Pensionskasse für die Zukunft müssen dieselben Annahmen gelten. Von einer weiteren Kostensteigerung für die Aufnahme der Sicherheitsassistenten in die Pensionskasse ist damit nicht auszugehen, da solche Entwicklungen in jedem Fall durch eine Senkung des Umwandlungssatzes aufgefangen werden dürften.

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.

Mit der Übernahme der Aufgaben der Regierungsstatthalterämter bei der Sicherstellung von Sachen, welche die Sicherheit von Menschen gefährden (Art. 100 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 Stellenprozente 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. Aufgrund der hälftigen Kostenaufteilung zwischen Kanton und

Gemeinden beträgt die Belastung durch die Pauschalierung bei kleinen Gemeinden lediglich einige hundert Franken jährlich. Mittलगrosse 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 beitragen, zu einer leichten finanziellen Entlastung.

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. 30 ff. E-PolG) den Gemeinden 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. 75 ff. 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

Es sind keine nennenswerten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation

Der Regierungsrat hat die Polizei- und Militärdirektion am 21. September 2016 ermächtigt, eine Vernehmlassung zur Totalrevision des PolG durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte vom 23. September 2016 bis 23. Dezember 2016. Neben den ordentlichen Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten gemäss Verteilliste der Staatskanzlei wurden elf weitere Adressatinnen und Adressaten zur Vernehmlassung eingeladen. Zusätzlich wurden sämtliche Gemeinden des Kantons angeschrieben. **65 Vernehmlassungen**¹²⁸ gingen bei der POM ein.

Im Anschluss an die Vernehmlassung wurden der **Aufbau und die Systematik** des Gesetzesentwurfs weitgehend überarbeitet. Längere Artikel und Absätze wurden zusätzlich unterteilt und ergänzende Abschnitts- und Unterabschnittstitel eingefügt. Das für den ganzen Polizeibereich wichtige Kapitel «Grundsätze der polizeilichen Aufgabenerfüllung» wurde wegen seiner Bedeutung nach vorne verschoben und wird neu als Kapitel 2 geführt.

Der Verband Bernischer Gemeinden und die Bernische Ortspolizeivereinigung sowie eine grosse Anzahl an Gemeinden halten fest, dass aus ihrer Sicht eine **Teilrevision** des PolG genügt hätte. Angesichts des umfassenden Revisionsbedarfs steht dies aus Sicht des Regierungsrats indes nicht (mehr) zur Diskussion.

Soweit insbesondere von kommunaler Seite deponiert wurde, dass die **Aufgaben und Zuständigkeiten** nicht völlig klar geregelt seien, ist darauf hinzuweisen, dass sich das neue Recht grundsätzlich am bestehenden PolG orientiert und keine grundlegenden Änderungen beabsichtigt sind, insbesondere was die Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden im Bereich der öffentlichen Sicherheit betrifft. Um dies zu verdeutlichen, ist der Wortlaut verschiedener Bestimmungen noch näher an den Wortlaut des bestehenden PolG herangeführt worden. Dies ist auch im Bereich der gerichtspolizeilichen **Aufgabenübertragung** mit Bussenerhebungskompetenz der Fall, die weiterhin nur an Gemeinden erfolgen soll, die einen Ressourcenvertrag abgeschlossen haben. Geschärft wurden auf Anregung hin zudem die Bestimmungen zum polizeilichen Gewaltmonopol und dem Grundsatz des subsidiären Handelns.

¹²⁸ Ohne die Direktionen und die Staatskanzlei, deren Mitberichte separat ausgewertet werden (Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren [VMV; BSG 152.025])

Burgdorf, Lyss und Ostermundigen regen an, weitere Ausnahmen vom Gewaltmonopol der Kantonspolizei zuzulassen und den Gemeinden zusätzliche Kompetenzen einzuräumen. Der Regierungsrat lehnt eine weitere Aufweichung des Gewaltmonopols und damit der Einheitspolizei indes ab, was im Übrigen auch von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmenden ausdrücklich verlangt wird.

Kontrovers diskutiert wurde in der Vernehmlassung die geplante Einführung der Möglichkeit für die Gemeinden, in bestimmten Sachbereichen eigenständig **Identitätsfeststellungen** durchführen zu können. Ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden lehnt dies explizit ab. Noch breiter ist die Ablehnung gegen eine mögliche Kompetenzdelegation in diesem Bereich an Private. Auch der Regierungsrat lehnt eine solche weiterhin ab. Von kommunaler Seite wird die geplante Neuerung hingegen grundsätzlich begrüsst. Mehrheitlich wünschen die Gemeinden, unterstützt von anderen Vernehmlassungsteilnehmenden, auch die Möglichkeit, die Kompetenz zu Identitätsfeststellungen an Private zu delegieren.

Von verschiedener Seite wurde gefordert, die Kompetenzen und Rolle der **Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter** im polizeilichen Kontext beizubehalten. Dem Anliegen wurde teilweise entsprochen und eine Bestimmung wieder explizit aufgenommen, die die sicherheitspolizeilichen Aufgaben Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter im Verwaltungskreis aufzeigt.

Im Anschluss an die Vernehmlassung wurde die Zuständigkeit der Kantonspolizei für den Vollzug der dem Kanton obliegenden Aufgaben im Bereich des **Staatsschutzes** wie auch Bestimmungen zur Aufsicht verankert. Dies in Umsetzung der Motion 151-2016. Gefordert wurde die Regelung aber auch vereinzelt in der Vernehmlassung.

Die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden wird grundsätzlich begrüsst. Dies betrifft zum einen die Fortführung des Ressourcenvertrags sowie den neuen, flexiblen Brennpunktvertrag. Zum anderen wird insbesondere die **Pauschalierung** der Interventionskosten und der Kosten für die Amts- und Vollzugshilfe für gut befunden. Auch die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden erblickt darin eine Vereinfachung. Von kommunaler Seite wurde indes gewünscht, die Interventionen und die Amts- und Vollzugshilfe als Teil des Ressourcenvertrags auszugestalten und die Pauschale bei den Kosten anzurechnen. Dem Anliegen wurde entsprochen, womit die Mindesteinkaufsschwelle entsprechend verringert wird. Ebenso entsprochen wurde dem Anliegen von kommunaler Seite die Pauschale als «Netto-Pauschale» auszugestalten, mithin auf die Rückvergütung nach Artikel 29b FILAG zu verzichten und Letztere direkt in die pauschlierten Pro-Kopf-Beträge einzurechnen. Teilweise kritisch aufgefasst wurde die Segmentierung nach Gemeindegrösse (SVP, SP). Die SVP wünscht in der Konsequenz eine Entlastung der ländlichen Gemeinden bei den Zentrumslasten, die SP eine kantonsweit gleich hohe Pro-Kopf-Belastung. Der Regierungsrat hält indes an seinem Vorschlag fest, da mit der Gewichtung den je nach Gemeinde unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnissen und -lagen Rechnung getragen wird und die Kosten somit letztlich gerechter auf die Gemeinden verteilt werden (vgl. Ausführungen zu Art. 48 und Anhang 1). Zwischen der Pauschalierung nach PoIG und den Zentrumslasten besteht im Weiteren kein direkter Zusammenhang.

Die Städte Bern, Biel, Burgdorf und Thun wie auch der VBG und BOV fordern eine Regelung, wonach die POM im Rahmen der Ressourcenverträge mit den Kernstädten besondere Instrumente und Verfahren zur Aufarbeitung und Klärung von besonderen Ereignissen vereinbaren kann. Hierbei geht es um die Schaffung von **speziellen Beschwerdestellen** im Polizeibereich (sog. Ombudsstellen). Der Regierungsrat und der Grosse Rat haben die Schaffung solcher Stellen bislang jeweils abgelehnt, da sie verschiedene Probleme – insbesondere im Verhältnis zu den ordentlichen Zuständigkeiten der Strafverfolgungs- sowie Verwaltungs(justiz)behörden – mit sich brächte und ihr Nutzen nicht ausgewiesen ist. Eine Beschränkung auf die Kernstädte hätte überdies eine Ungleichbehandlung der Gemeinden zur Folge. Andere Vernehmlassungsteilnehmende wünschen entsprechend die Einführung unabhängiger Beschwerdestellen im ganzen Kanton.

Mehrere Gemeinden und Gemeindeverbände fordern eine Beibehaltung des bisherigen Rechts, wonach alle Aufwendungen für **Veranstaltungen** im Ressourcenvertrag pauschal

abgegolten sein sollen. Die Gemeinde Langnau macht beliebt, den Ausschluss von Sportveranstaltungen mit regelmässigem Spielbetrieb zu überdenken. Für den Regierungsrat ist der Regelungsvorschlag indes stimmig und sachgerecht. SP und Grüne regten an, dass nur bei kommerziellen Veranstaltungen eine Weiterverrechnung an den Veranstalter stattfinden solle. Die Regelung zur Kostenverlegung bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung wird von mehreren Parteien begrüsst (SVP, FDP, BDP), wobei SVP und BDP eine Erhöhung der Obergrenze und die Einführung einer Solidarhaftung fordern. Letzteres wird indes vom Regierungsrat mit Blick auf die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts abgelehnt. SP, Grüne und andere Vernehmlassungsteilnehmende verlangen die Streichung der Kostenverlegung bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung, da sie eine Verletzung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit sowie der Prinzipien des Abgaberechts orten. Dies ist indes unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht der Fall, weshalb am Vorschlag grundsätzlich festgehalten wird.

Die BDP wünscht die Schaffung von Rechtsgrundlagen für den Einsatz sog. **Bodycams**. Zu den rechtlichen und praktischen Anforderungen eines solchen Mittels laufen derzeit in Umsetzung der als Postulat überwiesenen Motion 100-2016 separate Abklärungen der Kantonspolizei und die Ergebnisse werden nicht mehr Eingang in die laufende PolG-Revision finden können.

Unterschiedliche Reaktionen lösten die Regelungsvorschläge zur **polizeilichen Vorermittlung** aus. Von Seiten SVP, FDP und HIV wurden sie begrüsst, von DJB, gpb und JA! abgelehnt. Einzelne **polizeiliche Massnahmen und Zwangsmittel** wurden vereinzelt als zu wenig einschränkend geregelt wahrgenommen. Sie wurden in der Folge nochmals grundlegend auf ihre Rechtskonformität überprüft und wo nötig angepasst. Nicht zuletzt gestützt auf Rückmeldungen aus der Vernehmlassung wurde der **Rechtsschutz** allgemein und namentlich im Bereich der verdeckten Fahndung, der verdeckten Vorermittlung sowie der Observation konkretisiert. Auf Anregung verschiedener Vernehmlassungsteilnehmender wurden die Bestimmungen zur **Wegweisung und Fernhaltung** teilweise überarbeitet. Verschiedene Hinweise zur **Videoüberwachung** wurden grösstenteils nicht übernommen, da es sich um geltendes und bewährtes Recht handelt. An verschiedener Stelle deponierte die SP, dass sie das **Störerprinzip** ablehne und eine Streichung der verschiedenen Bestimmungen wünsche. Es handelt sich dabei jedoch um einen etablierten Rechtsgrundsatz des Verwaltungsrechts, so dass keine Abweichung angezeigt ist. DSA und Hotellerieverbände fordern die Streichung der Regelung zu den **Hotelmeldescheinen**, da die Norm ihres Erachtens unverhältnismässig und mit Blick auf Grundrechtseingriff zu wenig bestimmt sei. Die Bestimmung wurde überprüft und konkretisiert.

Im Bereich des **Datenschutzes** wünscht die DSA keine vom KDSG abweichenden Regelungen im E-PolG. Sie lehnt im Weiteren die Meldepflichten nach PolG ab. Es handelt sich dabei indes um eine wichtige Regelung zur Gefahrenabwehr und Verhinderung schwerer Straftaten, weshalb von einer Streichung abgesehen wird. Soweit die DSA die Streichung des automatisierten Datenaustausches durch die Kantonspolizei verlangt, ist zu entgegnen, dass ohne diese zeitgemässe Mittel eine effektive Polizeiarbeit verhindert würde, was der Sicherheit abträglich ist.

Die beabsichtigte Regelung zu den **privaten Sicherheitsunternehmen** ist im Rahmen der Vernehmlassung nur begrenzt auf Zustimmung gestossen. Zwar wird eine gesetzliche Regelung von den Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich begrüsst, jedoch werden höchst unterschiedliche Regelungsansätze gefordert. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende wünschen den Beitritt zu einem der beiden Konkordate – wobei das Westschweizer Konkordat leicht bevorzugt wird. Andere Teilnehmende sprechen sich für eine Ausdehnung des Bewilligungsumfanges auch auf die einzelnen Sicherheits-Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsunternehmen aus. Generell wird gewünscht, eine Insellösung des Kantons Bern und eine wirtschaftliche Benachteiligung der Bernischen Sicherheitsunternehmen zu vermeiden. Diese Ausgangslage erschwert die Weiterbearbeitung dieses Kapitels und kann Verzögerung des Gesetzesvorhabens als Ganzem mit sich bringen, was zu vermeiden ist. Der Regierungsrat erachtet es daher als zielführend, die Bestimmungen zu den privaten Sicherheitsunternehmen aus der PolG-Revision heraus zu trennen und in einer eigenständigen Gesetzesvorlage zeit-

nah weiterzuverfolgen. So kann einerseits den Entwicklungen auf interkantonaler und nationaler Ebene besser Rechnung getragen werden und andererseits erleichtert es dem Grossen Rat und der vorberatenden Kommission die Diskussion um die grundsätzliche Stossrichtung. Kommt hinzu, dass eine Regelung im PolG sachlich keineswegs zwingend ist, handelt es sich doch um rein gewerbliche Aspekte. Hoheitliche Aufgaben sollen gerade nicht an die privaten Sicherheitsunternehmen übertragen werden. Entsprechend wurde vereinzelt auch in der Vernehmlassung gefordert, das Kapitel zu den privaten Sicherheitsunternehmen in einen eigenständigen Erlass zu giessen.

CJB und CAF wünschen eine deutlichere Erwähnung der Anforderungen an die **Zweisprachigkeit**. Der Hinweis wurde berücksichtigt.

SP, PVBK und BSPV begrüssen die Aufnahme der Sicherheitsassistenten in den **Polizeiplan** zur beruflichen Vorsorge, weil damit innerhalb des Korps eine wichtige Gleichbehandlung hergestellt wird. Dieselben Vernehmlassungsteilnehmenden wünschen die Beibehaltung der bisherigen Regelung im Bereich der **Bereitschaft**, wonach diese mit zusätzlicher Freizeit ausgeglichen werden soll. Der Regierungsrat lehnt eine solche Formulierung ab, da sie in der Praxis bislang zu Unklarheiten geführt hat. Soweit möglich wird dem Anliegen aber inhaltlich Rechnung getragen.

14. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, der Gesetzesvorlage zuzustimmen.

Bern, 5. Juli 2017

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Pulver*

Der Staatsschreiber: *Auer*