

Postulat David Böhner (AL): Wiedereinführung der Stadtpolizei

Vor 15 Jahren wurde die Stadtpolizei abgeschafft und in die Kantonspolizei integriert. Die Stadt Bern kauft seither die Sicherheit beim Kanton ein, hat aber nur wenig Einfluss auf die Polizeiführung. Der Sicherheitsdirektor der Stadt Bern ist ein Polizeivorsteher ohne Polizeibeamte. Dieses Konstrukt funktioniert seit 15 Jahren schlecht und wird seit 15 Jahren kritisiert, insbesondere von den Parteien des RGM-Bündnisses. So fordert beispielsweise die SP in ihrem Positionspapier von 2016 u.a., dass

- der Grosse Rat endlich eine Ombudsstelle für die Polizei schaffen muss;
- die Einsetzung eines Staatsanwaltes zu prüfen sei, der sich ausschliesslich mit Fällen von Übergriffen durch die Polizei beschäftigt. Dabei sei die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen zu suchen;
- die Stadt Bern bei sämtlichen Einsätzen auf Stadtgebiet selbständig eine Untersuchung einleiten können muss;
- bei Übergriffen der Polizei die Möglichkeit bestehen muss, einen unentgeltlichen Rechtsbeistand zu erhalten.

Keine dieser Punkte, die die grösste Partei der Stadt Bern fordert - und die zweifellos von einer Mehrheit der Stadtbevölkerung unterstützt wird - konnten seither umgesetzt werden. Das zeugt von der Machtlosigkeit der Stadt Bern gegenüber dem Kanton in Polizeifragen und auch von der Arroganz der politischen Führung der Kantonspolizei.

Im Schwerpunktplan Migration und Rassismus 2022 -2025 hat der Gemeinderat festgehalten, dass er bestrebt ist, eine City Card einzuführen. Mit der Publikation der Vorstudie zur Berner City Card und mit seinem Beschluss für einen Projektierungskredit in der Höhe von 120'000 Franken bekräftigt der Gemeinderat sein Bekenntnis für eine Stadtbürger:innenschaft, die alle Einwohner:innen miteinschliesst. Leider steht dem Vorhaben die Akzeptanz der Kantonspolizei und seiner Führung im Weg.

Die ausführliche Vorstudie zum Thema von Sarah Schilliger, kommt zum Schluss, dass die Polizei die City Card als ausreichendes Identifikationsmerkmal anerkennen müsste, damit in Bern wohnhafte Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus sich angstfrei im öffentlichen Raum bewegen können. Da die zuständigen kantonalen Behörden in dieser Frage offensichtlich kein Interesse an einer Kooperation mit der Stadt Bern haben und diese in Zukunft auch nicht zu erwarten ist, muss befürchtet werden, dass die Einführung einer City Card nicht die volle Wirkung entfalten kann und die in der Stadt wohnhaften Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus weiterhin in dauernder Angst vor Polizeikontrollen leben müssen.

Der Gemeinderat wird deshalb beauftragt, zu überprüfen, welche politischen und juristischen Schritte notwendig sind, damit die Stadt Bern aus der Einheitspolizei aussteigen, den Ressourcenvertrag mit der Kantonspolizei aufkündigen und eine eigene Stadtpolizei wieder einführen kann.

Bern, 27. Oktober 2022

Erstunterzeichnende: David Böhner

Mitunterzeichnende: Matteo Micieli, Eva Chen, Jemima Fischer

Antwort des Gemeinderats

Das vorliegende Postulat zielt darauf ab, aus dem System der Einheitspolizei auszusteigen und die polizeilichen Leistungen wieder durch ein eigenes Stadtpolizeikorps zu erbringen. Das Postulat fragt sodann nach den notwendigen rechtlichen und politischen Schritten einer Wiedereinführung der Stadtpolizei. Nachfolgend legt der Gemeinderat diese Schritte dar, zeigt aber auch auf, dass es falsch wäre, sich von einem bewährten und für die Sicherheit der Bevölkerung der Stadt Bern gut funktionierenden System zu verabschieden, nur weil bei einzelnen Fragen womöglich unter den politischen Ebenen von Stadt und Kanton kein Konsens besteht oder diese Fragen politisch kontrovers diskutiert werden.

Ausgangslage

Die Einführung der Einheitspolizei im Kanton Bern geht auf Annahme der Motion Lüthi/Bolli im Jahr 2003 im Grossen Rat des Kantons Bern zurück. Der Regierungsrat wurde beauftragt, die notwendigen Schritte zu unternehmen, damit der Kanton Bern nur noch eine einzige uniformierte Polizei hat. Die sicherheitspolizeiliche Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden, welche durch Artikel 37 der Berner Kantonsverfassung als Verbundsaufgabe ausgestaltet ist, solle zwar weiterhin Geltung haben, die polizeiliche Leistungserbringung hingegen in Zukunft durch ein einziges, kantonales Polizeikorps erfolgen.

Am 11. März 2007 haben die Stimmberechtigten des Kantons Bern mit 78,9 % Ja-Stimmen der Schaffung einer einzigen uniformierten Polizei im Kanton Bern zugestimmt. Die Stimmberechtigten der Stadt Bern haben in der Folge die Abgeltung der mit dem Kanton Bern vertraglich vereinbarten Leistungen in der Höhe von 28.3 Mio. Franken am 11. November 2007 mit 87 % Ja-Stimmen gutgeheissen. In der Stadt Bern trat die Umsetzung der Einheitspolizei am 1. Januar 2008 in Kraft. Das Gewaltmonopol liegt im Kanton Bern seit dieser Einführung der Einheitspolizei einzig und allein bei der Kantonspolizei Bern. Seit diesem Datum regelt einerseits das kantonale Polizeigesetz, andererseits ein Ressourcenvertrag die durch die Kantonspolizei gegenüber der Stadt Bern zu erbringenden Leistungen und deren Abgeltung. Dabei ist im Polizeigesetz unter anderem festgelegt, dass die Gemeinden Brennpunkte, Schwerpunkte sowie Ziele und Rahmenbedingungen festlegen können. Etwa bei sicherheitsmässig sensiblen Kundgebungen gibt der Gemeinderat die strategischen Vorgaben vor. Damit ist sichergestellt, dass die Gemeinde auf die Arbeit der Kantonspolizei entsprechend Einfluss nehmen kann.

Notwendige Schritte zur vom Postulat geforderten Einführung einer Stadtpolizei

Auf Verfassungsebene wäre eine Änderung der Kantonsverfassung für die Wiedereinführung der Stadtpolizei nicht nötig, da die Sicherheitspolizei mit Artikel 37 der Berner Kantonsverfassung bereits als Verbundsaufgabe von Gemeinden und Kanton ausgestaltet ist. Betreffend Gerichtspolizei enthält die Kantonsverfassung keine Kompetenzregelung.

Auf Gesetzesebene wäre das kantonale Polizeigesetz anzupassen. Den Gemeinden müsste wieder die Möglichkeit gegeben werden, gerichtspolizeiliche Kompetenzen zu übernehmen, das Gewaltmonopol wäre zwischen Kanton und Gemeinden aufzuteilen und die Bestimmungen über die Zusammenarbeit des Kantons und der Gemeinden bei der Erfüllung polizeilicher Aufgaben (vertragliche Zusammenarbeit, Steuerung von sensiblen Ereignissen und Veranstaltungen, Kostentragung bei Ereignissen und Vollzugshilfe) müssten angepasst werden. Selbstverständlich wären zudem Anpassungen der auf das Polizeigesetz gestützten kantonalen Verordnungen nötig, in erster Linie der Polizeiverordnung.

Um eine Änderung des kantonalen Polizeigesetzes anzustossen, besteht für die Stimmberechtigten die Möglichkeit, eine Initiative einzureichen (mindestens 15 000 gültige Unterschriften). Den Grossratsmitgliedern, Kommissionen und Fraktionen steht das Instrument der Motion zur Verfügung, um Gesetzesanpassungen zu veranlassen. Nach Erarbeitung einer Gesetzesvorlage ist diese durch den Grossen Rat zu genehmigen und anschliessend besteht für die Stimmberechtigten die Möglichkeit, gegen die Vorlage das Referendum zu ergreifen (10 000 Unterschriften).

Die Wiedereinführung der Stadtpolizei wäre somit mit grösseren gesetzlichen Hürden verbunden, wobei nach Einschätzung des Gemeinderats der Wille für eine solche Wiedereinführung auf Stufen des Parlaments und in der Bevölkerung des Kantons Bern als höchst fraglich zu beurteilen ist. Jedenfalls liesse sich die Wiedereinführung einer Stadtpolizei nicht allein in der Zuständigkeit der städtischen Organe entscheiden und umsetzen. Es wären Entscheidungsprozesse auf Ebene des Kantons Bern massgebend.

Haltung des Gemeinderats zu den im Postulat aufgeworfenen Fragestellungen und Forderungen

Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass das heutige System gut und effizient funktioniert. Er hält dabei durchaus dafür, dass die Gemeindeautonomie und Kernfragen der städtischen Politik im Gefüge der verschiedenen Staatsebenen immer wieder eingebracht und verteidigt werden sollen. Auch der Gemeinderat setzte sich seit der Schaffung der Einheitspolizei im Jahr 2008 immer wieder für Anliegen der Stadt Bern ein. Es bestanden hierzu verschiedene Gelegenheiten, so etwa bei der Evaluation von Police Bern in den Jahren 2012/13 oder bei den Revisionen des kantonalen Polizeigesetzes. Vor Kurzem wehrte sich der Gemeinderat im Rahmen einer Vernehmlassung zu einer erneut geplanten Teilrevision des kantonalen Polizeigesetzes gegen die Absicht des Kantons, Videoüberwachungen auf Stadtgebiet unter bestimmten Voraussetzungen einseitig anordnen zu können. Neben diesen politischen Prozessen macht die Stadt Bern von ihrem Mitspracherecht auch im alltäglichen Austausch mit der Kantonspolizei umfassend Gebrauch und bringt ihre Interessen ein.

Die in den vergangenen Jahren geführten politischen Diskussionen und teilweise aufgetretenen Meinungsverschiedenheiten in einzelnen Standpunkten sind das Eine. Das Andere ist die Erkenntnis, dass sich das System der Einheitspolizei im Grundsatz bewährt hat. Die Sicherheit für die Bevölkerung konnte in den vergangenen Jahren auf hohem Niveau gewährleistet werden. Die Steuerungsvorgaben des Stadtrats konnte die Kantonspolizei in der Regel Jahr für Jahr deutlich übertreffen. Umfragen bei der Bevölkerung ergaben eine hohe Zufriedenheitsrate in Sachen Sicherheit und die Arbeit der Kantonspolizei erhielt von der Bevölkerung gute bis sehr gute Noten. Auch die Pauschalisierung des Stadtberner Ressourcenvertrags mit dem Kanton Bern und damit der Einkauf sämtlicher sicherheits- und verkehrspolizeilicher Leistungen zu einem fixen Preis (unabhängig des Polizeiaufwands in Einzelfällen) hat sich aus Sicht des Gemeinderats bewährt. Das System der Einheitspolizei ist aber nicht in Blei gegossen, sondern soll zugänglich sein für Optimierungen und neue Entwicklungen. Solche Optimierungen im System der Einheitspolizei konnten im Rahmen der vergangenen Polizeigesetzrevisionen erzielt werden, indem die Gemeinden in diversen Bereichen (Brennpunktsteuerung, Geschwindigkeits- und Verkehrskontrollen, Littering) ihre Steuerungsmöglichkeiten erweitern konnten. Ebenfalls konnte die Zuständigkeit der Gemeinden bei Identitätsfeststellungen und Bussenerhebungen im kantonalen Polizeigesetz verankert werden. Sodann wurden Schnittstellen in Bereichen wie der der Amts- und Vollzugshilfe geklärt.

Die Idee, für den Kanton Bern eine Ombudsstelle zu schaffen, wurde in der Vergangenheit bereits mehrfach geprüft, aber sowohl in einer Volksabstimmung als auch vom Kantonsparlament verschiedentlich abgelehnt. Für die Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle müsste dieses Anliegen wiederum auf kantonaler Stufe eingegeben werden. Eine städtische Ombudsstelle könnte aufgrund ihrer Kompetenzen und Zuständigkeiten keine Aufsichts- und Kontrollfunktion über eine kantonale Behörde ausüben. Seit dem 1. Januar 2023 wurde hingegen auch im städtischen Ombudsreglement ausdrücklich festgehalten, dass die Kantonspolizei gegenüber der städtischen Ombudsstelle im Zusammenhang mit Einsätzen zur Auskunft verpflichtet ist. Diese Möglichkeit bestand bereits in den früheren Versionen des kantonalen Polizeigesetzes, bedurfte aber gemäss aktuellem Polizeigesetz neu einer gesetzlichen Grundlage im städtischen Recht. Zudem haben Bürgerinnen und Bürger jederzeit die Möglichkeit, sich bei der Kantonspolizei zu beschweren oder allenfalls Anzeige direkt bei der Staatsanwaltschaft einzureichen. In solchen Fällen sind ausserordentliche Staatsanwälte bestimmt, welche die Angelegenheit anschliessend beurteilen. Selbst wenn diese rechtsstaatlichen Instrumente bestehen, welche die Tätigkeit der staatlichen Organe unabhängig kontrollieren und untersuchen lassen, wäre nach unveränderter Meinung des Gemeinderats eine kantonale Ombudsstelle angezeigt, welche auf Beschwerden aus der Bevölkerung niederschwellig eingehen und Transparenz hinsichtlich der – naturgemäss teilweise kontrovers beurteilten – Polizeiarbeit schaffen könnte. Entsprechend hat der Gemeinderat diese Forderung in den letzten Jahren wiederholt eingebracht.

Zur ebenfalls im Postulat angesprochenen Frage der City Card und deren rechtliche Qualifikation lässt sich festhalten, dass die Einführung einer City Card zwar das erklärte Ziel des Gemeinderats ist, die konkrete Form und Funktion der City Card sowie die Zusammenarbeit der involvierten Behörden jedoch im aktuell laufenden Projekt noch geklärt und definiert werden müssen. Fest steht, dass eine City Card an den Rahmen des übergeordneten Rechts gebunden wäre. Die im Postulat zitierte Schlussfolgerung aus der Vorstudie, wonach die Polizei die City Card als ausreichendes Identifikationsmerkmal anerkennen müsste, damit in Bern wohnhafte Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus sich angstfrei im öffentlichen Raum bewegen können, greift zu kurz. Beim Vollzug des Straf- und Ausländerrechts vermag eine City Card weder einen legalen Aufenthaltsstatus zu begründen noch die Bewilligungs- und Meldepflicht ausländischer Personen oder die Pflicht der städtischen Fremdenpolizei zur Wegweisung sich rechtswidrig in der Schweiz aufhaltender Personen auszuhebeln. Das heisst, dass auch die städtische Fremdenpolizei dazu verpflichtet ist, rechtswidrig in der Schweiz anwesende Personen wegzuweisen, respektive für den Vollzug der Wegweisung zu sorgen. Bevor die Fremdenpolizei der Stadt Bern eine Wegweisung verfügt oder vollzieht, prüft sie den Sachverhalt im Einzelfall genau ab. Stellt sich im Rahmen dieser Prüfung heraus, dass die Voraussetzungen für eine Bewilligungserteilung, beispielsweise im Rahmen eines persönlichen Härtefalls, gegeben sind oder dass Vollzughindernisse vorliegen, kann sie im Einzelfall eine Aufenthaltsbewilligung gewähren. Diese einzelfallbezogene Herangehensweise hat sich aus Sicht des Gemeinderats in der Vergangenheit bewährt. Die Wiedereinführung einer Stadtpolizei würde in Bezug auf die Thematik und Praxis im Zusammenhang mit den Sans-Papiers somit nichts ändern. Der Handlungsspielraum einer City Card beschränkt sich auf Identifikationskontrolltatbestände der Gemeinden, die nicht durch übergeordnetes Recht vorgegeben sind.

Fazit: Der Gemeinderat hält eine Kündigung des Ressourcenvertrags und die Schaffung einer eigenen Stadtpolizei weder für angezeigt noch zielführend. Unabhängig von dieser Beurteilung erscheint die Umsetzung einer solchen Forderung aufgrund gesetzlicher Hürden und Zuständigkeiten auf kantonaler Ebene, des kaum vorhandenen politischen Willens und der kaum gegebenen personellen sowie finanziellen Machbarkeit höchst fraglich. Zudem würde sich die Arbeit zwischen einer Stadtpolizei und der Kantonspolizei keinesfalls vereinfachen, insbesondere auch was die Schnittstellen und Zuständigkeiten beträfe. Da sich das Verbrechen weder an Stadt- noch Kantons- oder Landesgrenzen hält, werden in Zukunft wohl eher noch grössere Sicherheitsverbände zielführend sein.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Im Zusammenhang mit der Forderung zur Wiedereinführung der Stadtpolizei wären auch die finanziellen und personellen Auswirkungen näher zu klären. Die Stadt Bern erhielt ab 1. Januar 2008 unveränderte Sicherheitsleistungen zu einem markant tieferen Preis. Die Reduktion erklärt sich durch die mit der Zusammenlegung der beiden Polizeikorps entstehenden Synergieeffekte von 3.025 Mio. Franken und einem vom Kanton gewährten Pauschalabschlag von 3 Mio. Franken. Der Pauschalabschlag war Folge der Abgrenzungsprobleme der Aufgaben und Entschädigung zwischen Gerichtspolizei und Sicherheits-/Verkehrspolizei. Die Stadt Bern verfügt auch heute noch über einen Pauschalvertrag mit pauschaler Abgeltung sämtlicher sicherheits- und verkehrspolizeilicher Leistungen. Inwiefern der Aufbau einer eigenen Stadtpolizei finanziell machbar wäre, muss an dieser Stelle offen gelassen werden. Ebenso die Frage der personellen Machbarkeit hinsichtlich des zu rekrutierenden Personals und der notwendigen Fachspezialist*innen.

Klimaverträglichkeit

Die Forderungen des Postulats haben keine direkten Auswirkungen auf das Klima und sind deshalb mit den Zielen des Klimareglements vereinbar.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, das Postulat erheblich zu erklären.
2. Die Stellungnahme gilt gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 26. April 2023

Der Gemeinderat