

Motion

2425 Lüthi, Münsingen (SVP)
Bolli Jost, Bern (FDP)

Weitere Unterschriften: 56

Eingereicht am: 16.06.2003

Die Polizei im Kanton Bern – für alle derselbe, erkennbare Freund und Helfer

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die notwendigen Schritte zu unternehmen, damit wir im Kanton Bern nur noch eine uniformierte Polizei haben.

Begründung:

Dies wird dazu führen, dass die Polizeidienstleistungen nur noch durch ein einziges, kantonales Polizeikorps angeboten werden. Dabei bleiben die Aufgaben der Gemeindepolizei (Art. 9 u.f. PolG) unverändert. Die Gemeinden bestellen und zahlen die Leistungen nach ihren Bedürfnissen beim Kanton. Es gibt jedoch keine uniformierten Gemeindepolizisten mehr.

Das Sicherheitsbedürfnis in der Bevölkerung wächst ständig. Es wirkt leistungssteigernd für die Organisation, wenn sie als einzige auf dem Platz erkennbar ist. Klare Kompetenzen und Verantwortungszuweisungen wirken motivierend auf die Betroffenen. Kontrolle und Aufsicht wird vereinfacht.

Die heutigen Aufgabenabgrenzungen führen immer wieder zu schwierigen Situationen. Das Führen von parallelen Organisationen und Strukturen ist in der heutigen Zeit ökonomisch nicht mehr zu rechtfertigen. Einheitliche Ausbildung, Uniformierung, Ausrüstung, Führungs- und Alarmierungsstrukturen sind sinnvoll und kostengünstiger. Die Vernetzung inner- und ausserhalb der Kantonsgrenzen ist nur möglich, wenn Ausrüstung und Ausbildung (Befehlssprache) einigermaßen vereinheitlicht sind.

Das Kantonale Polizeicorps kann im Notfall über mehr einheitlich ausgebildete und ausgerüstete Leute verfügen.

Viele Gemeinden haben den Unsinn der erwähnten Doppelspurigkeit erkannt: Die Stadtpolizei Thun wurde per 1. Januar 2003 in die Kantonspolizei integriert, die Aufgaben der uniformierten Polizei wurden vertraglich an die Kantonspolizei übertragen. Dieser Schritt wird von allen Beteiligten als richtig beurteilt. Die Gemeinden Spiez, Steffisburg, Biel und ev. weitere prüfen gegenwärtig solche Schritte.

Die Gemeinden erhalten für gleich viel Geld den besseren Nutzen. Sie können eine Aufgabe einer sachkundigeren Organisation überlassen. Für den Kanton wird es nicht

teurer, im Gegenteil, durch Synergien können Kosten reduziert werden (u.a. Infrastruktur, Beschaffung...)

Der Finanz- und Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden wird nicht tangiert. Die Sicherheit für die Bevölkerung kann durch diese Massnahme optimiert werden.

Es wird Dringlichkeit verlangt.

Gewährt: 19.06.2003

Antwort des Regierungsrates

Vorgeschichte

Mit der Motion Frey (M 008/99; Tagblatt 2000, S. 24 ff.), der Motion Koch (M 052/00; Tagblatt 2000, S. 974 ff.) und der Interpellation Siegenthaler (I 272/99) wurde im Jahre 1999 die Diskussion über die zukünftige Struktur der Polizei im Kanton Bern eingeleitet.

Die Motion Frey, welche eine verstärkte Unterstützung der Gemeinden durch die Kantonspolizei im Rahmen von Verträgen nach Art. 12 Abs. 2 PolG forderte, wurde vom Grossen Rat angenommen. Im gleichen Zeitraum legte der Regierungsrat fest, dass von den Gemeinden geleistete Entschädigungen von der Kantonspolizei zur Deckung der mit der Vertragserfüllung entstehenden Kosten, d.h. insbesondere zur Entlohnung des für die zusätzlichen Aufgaben notwendigen Personals, eingesetzt werden können.

Die Motion Koch, welche die Einführung der Einheitspolizei verlangte, wurde vom Grossen Rat abgelehnt. Dies einerseits mit Blick auf die zuvor angenommene Motion Frey und andererseits, um das damals unmittelbar vor der Verabschiedung stehende neue Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) nicht zu gefährden.

Seit Annahme der Motion Frey hat die Kantonspolizei mit dreizehn Gemeinden gestützt auf Art. 12 Abs. 2 PolG Leistungseinkaufsverträge abgeschlossen, die sich auf Patrouillenstunden und Interventionen beziehen. Im Rahmen der von der Gemeinde eingekauften Patrouillenstunden kann in direkter Absprache auf die besonderen Bedürfnisse der Gemeinde eingegangen werden. Die Verträge sind standardisiert, d.h. Leistungsstandard und Abgeltungsansätze gelten für alle Gemeinden gleichermassen. Der Leistungseinkaufsvertrag eignet sich vor allem für kleine und mittlere Gemeinden.

Neben den auf Patrouillenstunden und Interventionen beschränkten Verträgen wurde im Rahmen eines gemeinsamen Projekts zwischen der Stadt Thun und dem Kanton Bern ein neues Vertragsmodell erarbeitet. Sämtliche gemeindepolizeilichen Aufgaben der Stadt Thun wurden dabei von dieser an die Kantonspolizei Bern übertragen und die Stadtpolizei Thun untrennbar in die Kantonspolizei integriert. Damit handelt heute auf dem Gebiet der Stadt Thun die Kantonspolizei als einzige uniformierte Polizei sowohl im Rahmen ihrer originären Aufgaben, als auch als „Gemeindepolizei“. Nach nunmehr sieben Monaten der neuen „Thuner Polizei“ kann eine positive Zwischenbilanz gezogen werden. Die Idee einer einheitlichen Polizei auf dem Gebiet der Stadt Thun hat sich in der Praxis bewährt.

Als zentrale Frage des Verhältnisses zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer regelt der Polizeivertrag nach dem „Modell Thun“ auch die Frage der Einflussnahme der Gemeinde. Über die Steuerung mittels Leistungsauftrag hinaus kann die Gemeinde im gemeindepolizeilichen Bereich bei der Kantonspolizei Schwergewichtsbildungen verlangen. Daneben kann die Gemeinde bei Demonstrationen und Grossveranstaltungen, bei Einsätzen, welche öffentliche kommunale Einrichtungen betreffen und dort, wo die Spezialgesetzgebung die Gemeindepolizei als direkt durch den Gemeinderat einzusetzendes Mittel vorsieht (z.B. Art. 23 ALG), direkt Polizeieinsätze anordnen. Die Zuständigkeit zur Regelung der Nutzung von öffentlichem Grund und Boden (öffentliches

Sachenrecht), also etwa die Frage der Erteilung von Demonstrationsbewilligungen, bleibt vollumfänglich in der Hand der Gemeinde oder Stadt. Einsatzdoktrin, operative Führung wie auch die Organisationshoheit sind hingegen in der Zuständigkeit der Kantonspolizei. Das „Modell Thun“ ist vorab für grössere Gemeinden und Städte geeignet.

Der Stadt Bern kommt in der Polizeilandschaft des Kantons Bern eine Sonderstellung zu. Mit Vertrag wurden ihr vom Kanton Bern umfassende gerichtspolizeiliche Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung übertragen. Die Stadt Bern wird dafür vom Kanton Bern mit jährlich gut Fr. 23 Mio. entschädigt. Seit dem 1. Januar 2002 sind jedoch der kriminaltechnische Dienst, die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und der organisierten Kriminalität sowie der Bereich Brände, Explosionen und Sprengstoffdelikte bei der Kantonspolizei Bern zentralisiert. Die Lösung hat sich bewährt. Der heute geltende Vertrag ist bis zum 31. Dezember 2005 befristet. Der Regierungsrat hat die Absicht, für die Zeit danach eine Polizeistruktur mit einer Kriminalpolizei im Kanton Bern zu schaffen.

Entsprechend den positiven Ergebnissen sowohl bezüglich der Leistungseinkaufsverträge für kleine und mittlere Gemeinden, wie auch bezüglich des Vertrags zur Übertragung aller gemeindepolizeilichen Aufgaben nach dem „Modell Thun“ finden zur Zeit mit verschiedenen Gemeinden Gespräche über den Abschluss von Leistungseinkaufsverträgen statt. Mit den Gemeinden Steffisburg und Spiez laufen zudem Verhandlungen betreffend eine Integration derer Gemeindepolizeikorps in die Kantonspolizei nach dem „Modell Thun“. Die Umsetzung in Spiez und Steffisburg ist auf den 1. Januar 2004 geplant. In weiteren Gemeinden wird heute auf politischer Ebene über die Aufnahme von Verhandlungen diskutiert.

Ausblick

Der Regierungsrat hält, nachdem sich die Zuständigkeitsregeln des Polizeigesetzes in der Praxis eingespielt haben und Erfahrungen mit Verträgen mit den Gemeinden gesammelt werden konnten, mit den Motionärinnen und Motionären eine einheitliche Polizeiorganisation im Kanton Bern als strategische Zielsetzung für sinnvoll. Den unter anderem im Rahmen der Projekte USIS und Polizei XXI festgestellten Herausforderungen wird idealerweise mit einer einzigen, unter einem grossen Dach vereinigten und in den Regionen verankerten uniformierten Polizei begegnet werden. Auch die verschiedenen heute bestehenden Schnittstellenprobleme, welche zu Reibungsverlusten führen (in der Motion werden einige erwähnt) bedingen mittel- und langfristig eine einzige uniformierte Polizei. Diese wird die Möglichkeit bieten, auf lokale Probleme flexibler und schneller reagieren zu können. Der Kantonspolizei wird der grössere Korpsbestand zudem ermöglichen, die besonders hohen Belastungen der Mitarbeitenden bei ausserordentlichen Ereignissen in Zukunft auf mehr Personen zu verteilen.

Idealerweise wird eine uniformierte Polizei, wie sie mit der Motion verlangt wird, über die heute eingespielten Vertragsmodelle nach Art. 12 Abs. 2 PolG eingeführt. Benötigt eine Gemeinde mehr polizeiliche Leistungen, als dies die Kantonspolizei im Rahmen der kostenlosen Grundversorgung erbringt, würde sie verpflichtet, diese auf vertraglicher Basis bei der Kantonspolizei einzukaufen. Bereits bestehende Gemeindepolizeikorps sind nach dem Modell Thun in die Kantonspolizei zu überführen. Die Gemeinden können jedoch aufgrund des abzuschliessenden Leistungsauftrags weiterhin über das Mass an „gemeindepolizeilicher Sicherheit“ entscheiden und in direkter Absprache auf die Schwergewichtsbildung der Kantonspolizei Einfluss nehmen. Einen Sonderfall stellt die Bundesstadt Bern und ihre Agglomeration dar. Der Regierungsrat strebt an, neben den Regionen Seeland-Berner Jura, Mittelland-Emmental-Oberaargau, Berner Oberland in der Agglomeration Bern eine vierte Polizeiregion zu bilden. Dabei soll die Gesamtverantwortung für die Sicherheit in der Bundesstadt wie in allen anderen Gemeinden weiterhin bei der örtlich politisch zuständigen Ortspolizeibehörde liegen. Der besonderen Stellung der Stadt Bern wird durch ein besonders ausgestaltetes Mitwirkungsverfahren Rechnung zu tragen sein. Auf diesem Weg wird es möglich sein, die

Stadtpolizei Bern in ihrer Gesamtheit in die Kantonspolizei zu integrieren und den Mitarbeitenden dieses Korps im Gesamtrahmen eines rund 2000-köpfigen gesamtkantonalen Polizeikorps neue Perspektiven zu eröffnen.

Rechtliches

Die Basis für die Schaffung einheitlicher Strukturen ist, wie dies die Praxis zeigt, mit Art. 12 Abs. 2 PolG grundsätzlich vorhanden. Dennoch wird die Umsetzung des Anliegens der Motion, welches eine Verpflichtung der zumindest grösseren Gemeinden zum Vertragsabschluss vorsieht, ohne Gesetzesänderungen nicht auskommen.

Der Regierungsrat hatte im Rahmen der durch die vorstehend erwähnte Motion Koch und die Interpellation Siegenthaler angeregten Diskussion das Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, Herrn Prof. Dr. Ulrich Zimmerli, mit der Begutachtung der Rechtslage beauftragt (Ulrich Zimmerli/Ivo Schwegler, Rechtsgutachten über mögliche Neustrukturierungen im Polizeiwesen des Kantons Bern, 15. Juni 2000). Die Gutachter haben dabei die Polizeilandschaft des Kantons Bern einer umfassenden rechtlichen Überprüfung unterzogen und Möglichkeiten wie auch Grenzen einer vereinheitlichten Polizei aufgezeigt. Aufgrund der nach wie vor unveränderten Rechtslage haben die entsprechenden Ausführungen der Gutachter auch heute noch Gültigkeit.

Die Gutachter haben in ihren Ausführungen auf die Gemeindeautonomie hingewiesen und festgehalten, dass diese nur solange gilt, als Verfassung und Gesetz keine die Gemeinde beschränkende Regelungen enthalten. Der Gesetzgeber ist im Rahmen der Verfassung frei, den Spielraum der Gemeinden zu gestalten. Die Gutachter kommen zum Schluss, dass es zulässig wäre, den Kernbereich der Sicherheit in den Gemeinden per Gesetz der Kantonspolizei zuzuweisen, und die Gemeindeautonomie dadurch nicht verletzt würde (Gutachten S. 45).

Die Umsetzung der Motion bedingt die Anpassung des heutigen Polizeigesetzes insoweit, als die Gemeinden per Gesetz zu verpflichten sind, gemeindepolizeiliche Leistungen bei der Kantonspolizei „einzukaufen“. Die Gemeinde hätte dabei Spielraum zu entscheiden, ob und in welchem Ausmass sie über die Grundversorgungsleistungen hinaus tatsächlich polizeiliche Leistungen benötigt.

Aufgrund der Erfahrungen aus den Projekten Polizei Thun, Steffisburg und Spiez wird eine über mehrere Jahre gestaffelte Umsetzung anzustreben sein.

Denkbar ist dabei, und auch hier stimmen die in der Praxis gewonnen Erfahrungen mit den Einschätzungen des Gutachtens Zimmerli/Schwegler überein, dass die gerichtspolizeiliche Kompetenz zur Erhebung von Ordnungsbussen im ruhenden Verkehr auch in Zukunft auf Wunsch der Gemeinde per Vertrag dieser überlassen werden könnte. Dies weil die Kontrolle des ruhenden Verkehrs gerade in grösseren Gemeinden entscheidend mit der in der Zuständigkeit der Gemeinde liegenden Verkehrspolitik verknüpft ist. Diese Aufgaben wären diesfalls durch gemeindeeigene Verkehrsbeamtinnen und -beamte oder wie in verschiedenen Fällen bereits üblich durch genügend ausgebildete Mitarbeitende eines privaten Unternehmens wahrzunehmen.

Finanzielle Auswirkungen

Die Motion verlangt, dass die Zuständigkeiten der Gemeinde nach Art. 9 PolG nicht angetastet werden, hingegen die Aufgaben in Zukunft allein noch durch die Kantonspolizei wahrgenommen werden. Damit wird in Bezug auf die Finanzierung die heutige Situation nicht verändert. Die Leistungen sind gemäss den für die jeweiligen Vertragsmodelle geltenden Berechnungsmodelle abzugelten.

Gemeinden, welche über keine eigene Gemeindepolizei verfügen, keinen Vertrag abschliessen und dennoch in erhöhtem, d.h. über die Grundversorgung hinausgehenden Mass Leistungen der Kantonspolizei in Anspruch nehmen, können gemäss Art. 12 Abs. 3 PolG zur Leistung einer Ersatzabgabe verpflichtet werden. Diese Regelung wird auch bei Umsetzung der Motion beizubehalten sein. Eine Änderung des Finanzierungsmodells wäre frühestens nach Abschluss der Umsetzung der Motion und aufgrund einer umfassenden Evaluation denkbar. Es wären hierzu weitere Gesetzesänderungen notwendig.

In den Projekten Thun, Steffisburg und Spiez war es ein primäres Ziel, allen bei der Gemeinde beschäftigten Polizistinnen und Polizisten den Übertritt zur Kantonspolizei zu ermöglichen und das vorhandene Material wie auch die Infrastruktur soweit als möglich weiterzuverwenden. Dennoch entstehen bei der Übernahme von Gemeindepolizeikorps dem Kanton Bern einmalige Ausgaben. Einerseits ist das heute im Besitz der Gemeinden stehende Material, soweit dessen Weiterverwendung für die Kantonspolizei nicht ausgeschlossen ist, zum Zeitwert vom Kanton zu übernehmen. Die weitere Amortisation bzw. die Wiederbeschaffung ist in der von der Gemeinde zu bezahlenden Abgeltung berücksichtigt. Andererseits werden einzelne Gemeindepolizisten entsprechend ihrem Ausbildungsstand nachzuschulen sein. Auch hierfür sind die notwendigen Grundlagen vorhanden.

Der Betrieb einer einzigen uniformierten Polizei darf für den Kanton nicht zu finanziellem Mehraufwand führen. Für die Gemeinden werden die Kosten gemäss den in den Projekten Thun, Spiez und Steffisburg gemachten Erfahrungen nicht höher sein, als beim Betrieb einer eigenen Polizei, und der Kanton Bern wird für seine Aufwendungen zum Ansatz der Vollkosten entschädigt. Das Ziel der Kostenneutralität bei gleichzeitiger Erhöhung der Sicherheit kann damit erreicht werden.

Der Regierungsrat beabsichtigt für den Fall der Annahme der vorliegenden Motion, umgehend eine politisch zusammengesetzte Gruppe aus Vertretungen des Regierungs- und des Gemeinderates der Stadt Bern einzusetzen. Diese soll auf politischer Ebene - als besondere Vorbereitung auf die nachfolgende Gesetzgebung - die Frage beraten, wie - unter Berücksichtigung der besonderen Bundeshauptstadtsituation und im Zusammenspiel mit den Stadtberner Agglomerationsgemeinden die künftige Zusammenarbeit mit einer einzigen uniformierten Polizei ausgestaltet werden kann.

Antrag: Annahme

An den Grossen Rat