



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 064-2026
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2026.GRPARL.150

Eingereicht am: 12.03.2026

Fraktionsvorstoss: Nein
Vorstoss Ratsorgan: Nein
Eingereicht von: Achermann (Bern, SP) (Sprecher/in)
Berger-Sturm (Grosshöchstetten, SP)
Hurni (Frutigen, SP)
Kropf (Thun, SP)
Pardini (Lyss, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 945/2026 vom 02. September 2026
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Quittungssystem bei Personenkontrollen zur Prävention von Racial/Ethnic Profiling

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass bei Personenkontrollen eine standardisierte Quittung ausgestellt wird, die Datum, Uhrzeit, Ort, die kontrollierende Einheit sowie den dokumentierten Anlass der Kontrolle festhält,
2. die erhobenen Informationen in geeigneter Form zu anonymisieren, statistisch auszuwerten und datenschutzkonform auszugestalten, damit Entwicklungen, Häufigkeiten und mögliche strukturelle Muster erkannt werden können,
3. das Instrument verbindlich in Ausbildung, Führung und Qualitätssicherung der Kantonspolizei zu verankern,
4. dem Grossen Rat regelmässig Bericht über Umsetzung, Erfahrungen und festgestellte Wirkungen zu erstatten sowie nach einer Pilotphase, spätestens jedoch nach drei Jahren, eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation vorzusehen,
5. auf der Quittung einen klaren Hinweis auf Rechtsmittel- und Beschwerdemöglichkeiten anzubringen.

Begründung:

Personenkontrollen sind ein unverzichtbarer Bestandteil polizeilicher Arbeit. Sie dienen der Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung und der sichtbaren Präsenz im öffentlichen Raum. Zugleich greifen Personenkontrollen in verfassungsmässig garantierte Grundrechte ein. Aus diesem

Spannungsverhältnis folgt ein zentrales rechtsstaatliches Anliegen: Solche Eingriffe müssen daher nachvollziehbar begründet, dokumentiert und überprüfbar sein.

Mit dem wegweisenden Urteil im Fall *Wa Baile* hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte festgehalten, dass die Schweiz verpflichtet ist, wirksame Massnahmen gegen diskriminierende Polizeikontrollen zu treffen. Das Gericht stellte Verstösse gegen das Diskriminierungsverbot, das Recht auf Achtung des Privatlebens sowie das Recht auf eine wirksame Beschwerde fest. Es beanstandete insbesondere, dass es für die betroffene Person in der Praxis sehr schwierig war, eine mögliche Diskriminierung wirksam überprüfen zu lassen und die dafür notwendigen Belege zu erhalten.¹ Racial/Ethnic Profiling bezeichnet Kontrollen, die ohne konkrete Hinweise massgeblich auf äusseren Merkmalen wie Hautfarbe oder zugeschriebener Herkunft beruhen. Solche Praktiken können das Vertrauen in staatliche Institutionen schwächen und strukturelle Diskriminierung verfestigen, wenn wirksame Kontrollmechanismen fehlen. Für den Kanton Bern ergibt sich daraus der Auftrag, Instrumente bereitzustellen, um Transparenz und Überprüfbarkeit polizeilichen Handelns systematisch zu gewährleisten.

Ein Quittungssystem setzt genau an dieser Stelle an. Die kontrollierte Person erhält einen standardisierten Beleg, der Zeit, Ort, zuständige Einheit und den Anlass der Massnahme festhält. Damit werden Entscheidungen dokumentiert und einer späteren Überprüfung zugänglich gemacht. Gleichzeitig entsteht eine Datengrundlage, mit der Verteilungen und Entwicklungen von Kontrollen analysiert werden können. Für Betroffene bedeutet eine Quittung einen konkreten Nachweis des Eingriffs. Sie erleichtert den Zugang zu Beschwerde- und Prüfverfahren und stärkt damit den wirksamen Rechtsschutz.

Die Wirksamkeit solcher Mechanismen wird durch empirische Untersuchungen gestützt. Bosch, Fähmann und Aden (2021) zeigen, dass die Pflicht zur Dokumentation präventiv wirken und die Wahrscheinlichkeit wenig begründeter Kontrollen senken kann. Der Nutzen liegt damit sowohl in erhöhter Transparenz als auch in einer Stärkung professioneller Entscheidungsprozesse und der Möglichkeit, Fehlentwicklungen früh zu erkennen.² Studien weisen zudem darauf hin, dass Quittungssysteme besonders dann nachhaltig wirken, wenn sie mit Datenauswertung, Ausbildung und institutioneller Kontrolle verbunden sind.

Internationale Erfahrungen bestätigen diesen Befund. In Spanien führte die Einführung systematischer Stop-Formulare im Rahmen der Programme PIPE und STEPSS dazu, dass die Gesamtzahl der Kontrollen sank, während der Anteil erfolgreicher Kontrollen anstieg.³ In Ottawa wurde durch systematische Dokumentation erstmals sichtbar, dass schwarze Menschen überproportional häufig ohne objektiven Anlass kontrolliert wurden, was organisatorische Anpassungen ermöglichte.⁴ Die systematische Datenerhebung bildete jeweils die Grundlage für gezielte Führungsmassnahmen und strukturelle Korrekturen. Für die Schweiz ist insbesondere die Studie des schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte im Auftrag der Stadt Zürich relevant. Sie kommt zum Schluss, dass geeignete Instrumente zur Prävention diskriminierender Kontrollen zu schaffen sind, und bezeichnet Quittungen als prüfenswerte Option, sofern eine klare gesetzliche Grundlage besteht.⁵

Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen mit bestehenden Systemen, dass die konkrete Ausgestaltung entscheidend ist. Im Rahmen des Verfahrens vor dem Ministerkomitee des Europarats wurde darauf hingewiesen, dass einzelne in der Schweiz verwendete Erfassungskriterien –

¹ <https://www.humanrights.ch/de/ipf/rechtsprechung-empfehlungen/europ-gerichtshof-fuer-menschenrechte-egmr/erlaeuterte-schweizer-faelle/wa-baile-vs-schweiz-racial-profiling-schweiz-strassburg-verurteilt>

² <https://www.degruyterbrill.com/document/doi/10.14361/zkkw-2021-070108/html>

³ <https://www.justiceinitiative.org/uploads/0a37bb94-cf59-465e-9b4e-3c7fa22a81b5/fair-effective-police-stops-20160208.pdf>

⁴ <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/race-data-live-ottawa-police-report-1.3816311>

⁵ https://skmr.ch/assets/publications/171120_Studie_Personenkontrollen_compressed.pdf

etwa «objektive Erfahrung» oder «Verhalten und Erscheinung» – das Risiko bergen, diskriminierende Kontrollen formell als regelkonform erscheinen zu lassen, ohne dass eine tatsächliche inhaltliche Überprüfung möglich wird. Ein wirksames Quittungssystem darf sich daher nicht auf pauschale oder unbestimmte Kategorien stützen, sondern muss nachvollziehbare und überprüfbare Kriterien verwenden, die eine Analyse möglicher diskriminierender Muster tatsächlich erlauben. Die Ausgestaltung der Erfassungskategorien ist deshalb unter Einbezug unabhängiger wissenschaftlicher Fachstellen und mit Blick auf menschenrechtliche Standards zu entwickeln.

Auch für die Polizeiführung liegt der Mehrwert eines solchen Systems auf der Hand. Werden Gründe systematisch erfasst, können Entwicklungen über längere Zeiträume verglichen, Ausbildungen gezielt angepasst und Ressourcen wirksamer eingesetzt werden. Das System dient zugleich dem Schutz korrekt handelnder Polizeimitarbeitenden vor unbegründeten Vorwürfen. Erfahrungen aus anderen Staaten zeigen, dass datengestützte Rückmeldungen wenig zielführende Muster reduzieren und die Treffgenauigkeit polizeilicher Arbeit erhöhen können.³ Der damit verbundene Aufwand wird insbesondere bei digitaler Umsetzung als handhabbar beschrieben. Praktische Bedenken, etwa eine mögliche Verlängerung der Kontrolle oder zusätzlicher administrativer Aufwand, lassen sich durch standardisierte Kategorien und digitale Lösungen minimieren. Die Belastung entsteht durch die Kontrolle selbst, die Quittung macht sie lediglich nachvollziehbar.

Das geforderte Quittungssystem soll digital im bestehenden Kontrollsystem umgesetzt werden, um Kosten möglichst gering zu halten. Die gewonnenen Daten sind ausschliesslich anonymisiert und aggregiert auszuwerten, und es sollen keine personenbezogenen Bewegungsprofile erstellt werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die Erfassung sensibler Merkmale, insbesondere der Ethnizität, nicht als Pflichtfeld ausgestaltet wird. Soweit eine freiwillige Selbstzuschreibung vorgesehen wird, hat diese ausschliesslich anonymisiert zu erfolgen und darf keine Rückschlüsse auf einzelne Personen zulassen. Zudem sind klare gesetzliche Löschfristen vorzusehen, um eine zweckgebundene und zeitlich begrenzte Datenbearbeitung sicherzustellen.

Internationale und wissenschaftliche Analysen kommen übereinstimmend zum Schluss, dass Quittungssysteme in Kombination mit klaren gesetzlichen Vorgaben, Ausbildung und unabhängiger Überprüfung ihr grösstes Potenzial entfalten. Für den Kanton Bern schafft ein solches System Rechtssicherheit, klare Zuständigkeiten und eine solide Grundlage für transparente und diskriminierungsfreiere Kontrollpraktiken. Es stärkt Transparenz, Führung und Vertrauen und trägt zur Erfüllung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz bei. Wo Entscheidungen nachvollziehbar sind, wächst Vertrauen – eine zentrale Voraussetzung für wirksame und faire Polizeiarbeit.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat weist ausdrücklich darauf hin, dass die Grundsätze der Gesetzes- und Verhältnismässigkeit Grundlage und Schranke der polizeilichen Aufgabenerfüllung bilden und die verfassungsmässigen Rechte stets geachtet werden müssen. Das Polizeigesetz hält ferner fest, dass sich die Kantonspolizei Bern zu vorurteilsfreiem Handeln bekennt und sich aktiv für die Verhinderung von Diskriminierungen einsetzt (Art. 154 PolG).

Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen stellen sicher, dass Personenkontrollen nicht willkürlich oder ohne Verdachtsmomente durchgeführt werden dürfen und sich immer auf objektive, nachvollziehbare Kriterien abstützen müssen. Zur Präzisierung der rechtlichen Grundlagen hat die Kantonspolizei in ihren internen Handlungsanweisungen festgehalten, dass eine Personenkontrolle nur dann zulässig ist, wenn mit objektiven Kriterien begründet werden kann, dass sie für die Aufklärung einer Straftat oder für die Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit

und Ordnung erforderlich ist. Es wird dabei explizit ausgeführt, dass Personenkontrollen allein aufgrund der Hautfarbe oder vermuteten Herkunft gegen das verfassungsrechtlich verankerte Diskriminierungsverbot verstossen und demnach unzulässig sind. Ferner wird in den internen Handlungsanweisungen darauf hingewiesen, dass den kontrollierten Personen der Grund für die Kontrolle mündlich bekannt zu geben ist, sofern ermittlungstaktisch keine Einwände bestehen. Neben der rechtlichen Dimension legt die Kantonspolizei Bern grossen Wert auf die ethische Haltung ihrer Mitarbeitenden. Sie verfügt über eine Werte-Charta, die allen Mitarbeitenden Leitplanken für die verantwortungsbewusste Polizeiarbeit an die Hand gibt.

Die Kantonspolizei Bern setzt sich aktiv mit der Thematik auseinander. Bereits im Rekrutierungsprozess wird grosser Wert daraufgelegt, dass angehende Polizistinnen und Polizisten allen Menschen – unabhängig von Herkunft, Hautfarbe oder sexueller Orientierung – mit einer offenen und vorurteilsfreien Haltung begegnen. Im mehrstufigen Auswahlverfahren werden die Kandidierenden insbesondere im Hinblick auf verfassungswidrige Weltanschauungen sowie ihre Fähigkeit und Bereitschaft zur Selbstreflexion geprüft; bei fehlender Eignung erfolgt ein Ausschluss vom Verfahren.

In der Grundausbildung behandeln die angehenden Polizistinnen und Polizisten im Fach «Community Policing» spezifisch das Thema «Racial und Ethnic Profiling». Im Zusammenhang mit dem Gebot der Gleichbehandlung und des Diskriminierungs- und Willkürverbots ist das Thema zudem Gegenstand der Fächer «Allgemeine Rechtslehre», «Ethik und Menschenrechte» und «Polizeirecht». Im Fach «Polizeipsychologie» werden schliesslich die Entstehung sowie Wirkung von Vorurteilen analysiert und der professionelle Umgang damit geschult.

Auch in der regelmässigen Weiterbildung für Kantonspolizistinnen und -polizisten wird dem Thema Platz eingeräumt. Um einige Beispiele aus den letzten Jahren zu nennen:

- Korpsweiterbildung mit externen Referentinnen und Referenten zum Thema «Türöffner Kultur»
- Vertiefungsmodul zu den Themen «Interkulturelle Kompetenzen, Stereotypen, Racial Profiling»
- Online-Weiterbildung «Migration im Polizeialltag/Interkulturelle Kompetenz» für das ganze Korps
- Webinar «Cultural Intelligence» als Angebot für die individuelle Weiterbildung
- «Perspektivenwechsel» - eine Weiterbildungsmassnahme für das ganze Korps, u.a. zu Themen wie Vorurteile und Stereotypen.

Die Ziele dieser Weiterbildungseinheiten bestanden und bestehen darin, vorausschauend Situationen zu erkennen, in welchen es besonders wichtig ist, die wechselseitigen Erwartungen, Einschätzungen und Sichtweisen der Beteiligten zu reflektieren. Dies gilt insbesondere auch für Personenkontrollen, wenn die kontrollierte Person aufgrund ihres Erscheinungsbildes diskriminierungsgefährdet erscheinen könnte.

Ferner betreibt die Kantonspolizei Bern mit der Fachstelle Brückenbauer einen Dienst, der spezialisiert ist auf den Bereich der interkulturellen Kompetenzen. Ziel der Fachstelle ist es, Aufklärungsarbeit zu leisten und gegenseitiges Verständnis und Vertrauen zwischen Polizei und Menschen aus verschiedenen Kulturkreisen zu fördern. Sie ist die zentrale Ansprechstelle für interkulturelle Kompetenzen und fördert aktiv den Austausch zwischen der Kantonspolizei Bern und kulturell sowie religiös vielfältigen Gemeinschaften. Im Rahmen ihrer Präventionstätigkeit erstellt, aktualisiert und verbreitet die Kantonspolizei Bern regelmässig Informations- und Präventionsmaterialien (Filme, Flyer, Broschüren) die das wechselseitige Verständnis zwischen Polizei und Bevölkerung fördern. Zudem werden regelmässig Präventionsaktionen durchgeführt. Im Rahmen des Projektes Dialog wird zum Beispiel zusammen mit der NGO gggfon und dem

Swiss African Forum über die Rechte und Pflichten der kontrollierten Personen sowie der Polizei informiert.

Dass diese Massnahmen erfolgreich sind, zeigt unter anderem die regelmässig durchgeführte Bevölkerungsbefragung, welche jeweils sehr hohe Vertrauenswerte in die Kantonspolizei Bern zutage fördert. Zudem weist der Regierungsrat darauf hin, dass kontrollierte Personen jederzeit und niederschwellig die Möglichkeit haben, bei der Beschwerdestelle der Kantonspolizei Bern eine Beschwerde einzureichen. Kontrollierte Personen können Beschwerden auch bei der NGO ggghon oder eine Aufsichtsbeschwerde bei der kantonalen Sicherheitsdirektion einreichen. Sofern ein Verdacht auf ein strafrechtlich relevantes Fehlverhalten besteht, wird der Sachverhalt zur weiteren Klärung an die Staatsanwaltschaft überwiesen. In den letzten Jahren wurden durchschnittlich zwei bis drei Beschwerden pro Jahr zur Thematik Racial Profiling eingereicht. Nach sorgfältigen und detaillierten Abklärungen konnte bisher bei keinem Fall Racial Profiling festgestellt werden. Am Rande sei erwähnt, dass der von den Motionärinnen erwähnte Fall «Wa Baile» sich vor über elf Jahren im Kanton Zürich ereignet hat und damit schon längere Zeit zurückliegt und nicht die Kantonspolizei Bern betrifft.

Dennoch soll nach Ansicht der Motionärinnen eine weitere Massnahme eingeführt werden. Ihrer Ansicht nach wäre ein Quittungssystem ein geeignetes Instrument, um Transparenz und Überprüfbarkeit polizeilichen Handelns systematisch zu gewähren. Dies trifft aus Sicht des Regierungsrates aus mehreren Gründen nicht zu:

- Die wegen der Abgabe einer Quittung verlängerte Dauer einer Personenkontrolle ist nicht im Interesse der betroffenen Person und widerspricht diametral den internen Handlungsanweisungen der Kantonspolizei Bern, wonach die Beeinträchtigungen für die kontrollierte Person so gering wie möglich zu halten sind.
- In der Praxis erhöht ein Quittungssystem das Risiko einer Stigmatisierung, da durch die länger dauernde Kontrolle eine höhere Aufmerksamkeit generiert wird. Zudem entsteht mit der Abgabe einer Quittung der Eindruck, es werde eine Busse verteilt.
- Schliesslich bringt eine Quittung für die kontrollierte Person keinerlei Erkenntnis, ob nun ein diskriminierungsfreier Grund für eine Personenkontrolle vorlag oder nicht. Und sie bringt auch keinen Mehrwert zugunsten einer einwandfreien Polizeiarbeit. Personenkontrollen müssen sich immer auf objektive, nachvollziehbare Kriterien stützen. Diese können sich aus Auffälligkeiten bezüglich Personen und deren Verhalten, aus Örtlichkeiten oder anderen Umständen ergeben (z.B. einer Ähnlichkeit mit dem Signalement einer gesuchten Person oder der Zugehörigkeit zu einer verdächtigen Ansammlung von Personen). Da Personenkontrollen allein aufgrund der Hautfarbe oder vermuteten Herkunft bereits heute unzulässig sind, würde sich auch mit Einführung eines Quittungssystems nichts an der Kriterienauswahl ändern: Den Behörden stünden weiterhin nur legale, objektive und nachvollziehbare Kriterien zur Verfügung.

Ein Quittungssystem wäre mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden. Dazu gehört nicht nur der Aufwand im Zusammenhang mit der Ausstellung einer Quittung; alle ausgestellten Quittungen müssten zudem im polizeilichen System erfasst, anonymisiert und zentral gesammelt werden, damit ein tatsächlicher Überblick über die Daten bestünde und statistische Auswertungen erfolgen könnten. Im Ergebnis behindert ein Quittungssystem die effektive Polizeiarbeit, ohne einen erkennbaren Vorteil zu bieten – weder für die kontrollierten Personen noch für die Sicherheit der Bevölkerung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bereits heute klare gesetzliche Vorgaben für polizeiliche Kontrollen sowie etablierte Möglichkeiten zur Einreichung einer Beschwerde bestehen. Die Kantonspolizei Bern investiert gezielt und kontinuierlich in Aus- und Weiterbildungsangebote und Präventionsmassnahmen, um diskriminierende Polizeikontrollen aktiv zu verhindern.

Für den Regierungsrat bestehen deshalb ausreichende Rahmenbedingungen zum Schutz vor unrechtmässigen Polizeikontrollen. Der Regierungsrat beantragt aus diesen Gründen die Ablehnung der Motion.

Verteiler

– Grosser Rat