



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	072-2024
Vorstossart:	Interpellation
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2024.RRGR.94
Eingereicht am:	13.03.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Ammann (Bern, AL) (Sprecher/in) Ruch (Bern, GRÜNE)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	918/2024 vom 04. September 2024
Direktion:	Sicherheitsdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Urteil EGMR Wa Baile vs. Schweiz – Massnahmen und Konsequenzen des Urteils im Kanton Bern

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in einem wegweisenden Urteil gegen die Schweiz entschieden, dass eine Kontrolle der Stadtpolizei Zürich gegenüber eines Schwarzen Mannes diskriminierend war. Das Urteil hat Relevanz über die Kantonsgrenze und die Schweizer Landesgrenzen hinaus. Die Richterinnen und Richter waren einstimmig der Meinung, dass die Kontrolle diskriminierend war und dass dies die Gerichte bei der Überprüfung der Busse hätten berücksichtigen müssen.

Weiter stellt der EGMR eine Verletzung von Artikel 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) fest: Wa Baile sei in Bezug auf seine Beschwerde kein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung gestanden. Das Gericht zeigt deshalb mit dem Finger vor allem auch auf den Gesetzgeber: Der EGMR schreibt, dass die fehlenden gesetzlichen Vorschriften zu Racial Profiling und damit zu diskriminierenden Identitätskontrollen führen können. Damit folgt es der Argumentation von Nichtregierungsorganisationen, wonach die Schweiz die Gesetze überarbeiten müsse, um sicherzustellen, dass Personenkontrollen nur bei begründetem Tatverdacht erlaubt seien, ohne dass ethnische Kriterien eine Rolle spielen.

Bereits in einem 2020 veröffentlichten Bericht hat die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz dringend empfohlen, dass schweizerische Polizeikorps im Bereich Racial Profiling Weiterbildungen besuchen und dass eine von Polizei und Behörden unabhängige Stelle etabliert wird, die Fälle von Klagen wegen Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe untersuchen soll.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche Konsequenzen zieht der Regierungsrat aus diesem wegweisenden Urteil des EGMR bezüglich Racial Profiling?
2. Welche Schritte unternimmt der Regierungsrat, um den Verbesserungsbedarf in der Aus- und Weiterbildung von Polizeikräften hinsichtlich grundrechtlicher Kenntnisse zu evaluieren und zu adressieren? Inwiefern werden aktuelle und praxisrelevante Themen wie Racial Profiling, Diskriminierungsverbote und Grundrechte in den Lehrplänen berücksichtigt und kontinuierlich aktualisiert? (Mit der Bitte um eine Auflistung)
3. Welche spezifischen Trainingsmodule gibt es in der polizeilichen Ausbildung zu den zulässigen Verdachtsmomenten für Personenkontrollen im öffentlichen Raum? Wie wird sichergestellt, dass diese Ausbildung sachliche und objektive Merkmale für Verdachtsmomente hervorhebt und somit die Anwendung von unzulässigen Kriterien wie Hautfarbe oder Ethnie verhindert?
4. Welche Anstrengungen unternimmt der Regierungsrat, um eine offene Fehlerkultur innerhalb der Polizeikörpers zu fördern, die das Bewusstsein für die Problematik des Racial Profiling schärft und Cop Culture (Corpsgeist) kritisch hinterfragt? Welche Massnahmen sind geplant oder bereits umgesetzt, um solche kulturellen Veränderungen zu unterstützen? (Mit der Bitte um eine Auflistung)
5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Notwendigkeit einer unabhängigen kantonalen sozialwissenschaftlichen Studie zu Herausforderungen und Lösungsansätzen im Kontext von Polizeigewalt?
6. Wie stellt der Regierungsrat nachhaltig sicher, dass Beschwerden gegenüber der Polizei aufgenommen und ernsthaft geprüft werden? Wo kann eine Beschwerde gegenüber der Polizei eingereicht werden, und wie sieht der Ablauf aus nach Einreichung einer Beschwerde? Welche Stellen entscheiden an welchen Punkten im Prozess über den weiteren Verlauf der Beschwerde?
7. Inwiefern bestehen Interesse, Möglichkeit und Wille, dass der Regierungsrat Initiativen ergreift, um eine interkantonale Zusammenarbeit zu etablieren, die es ermöglicht, Vorwürfe wegen Polizeigewalt durch Staatsanwaltschaften aus anderen Kantonen untersuchen zu lassen? Wäre ein Pilotprojekt allenfalls mit Nachbarkantonen denkbar, um die Unabhängigkeit dieser Untersuchungen zu stärken und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Strafuntersuchung zu erhöhen?

Antwort des Regierungsrates

Die Kantonspolizei Bern nimmt Vorwürfe zu Racial Profiling ernst und erfasst seit 2017 die Zahl der Bürgerbeschwerden, die aufgrund von Racial Profiling eingehen. Ergeben die Abklärungen, dass ein diskriminierendes Verhalten auf Seiten eines Mitarbeitenden nicht ausgeschlossen werden kann, so werden diese Fälle an die Staatsanwaltschaft zur weiteren Beurteilung übergeben und die Kantonspolizei prüft dann personalrechtliche Massnahmen. Aus den eingereichten Beschwerden ist dem Regierungsrat nur ein Fall bekannt, der an die Staatsanwaltschaft überwiesen worden ist, jedoch zu keiner Verurteilung geführt hat. Der Fall hatte hingegen personalrechtliche Massnahmen zur Folge.

Dies und die nachfolgenden Antworten zeigen, dass die Bemühungen der Kapo Bern in diesem Bereich sehr vielfältig und umfassend sind. Vor(schnelle) Urteile, auch in Medien (z. B. BZ/Bund

vom 21.02.2024: «Urteil zu Racial Profiling bringt Polizei unter Zugzwang»), hätten in Kenntnis dieser Fakten vermieden werden können.

1. *Welche Konsequenzen zieht der Regierungsrat aus diesem wegweisenden Urteil des EGMR bezüglich Racial Profiling?*

Der Regierungsrat verurteilt jegliche Form von Diskriminierung. Er streicht die bisherigen Bemühungen der Kantonspolizei heraus und begrüsst, dass sie den eingeschlagenen Weg weiterverfolgt. So setzt sie Artikel 154 des Polizeigesetzes (PolG) vorbehaltlos und konsequent um:

«Art. 154 Grundsätze der Personalpolitik

¹ Die Kantonspolizei

- a bekennt sich zu vorurteilsfreiem Handeln,
- b setzt sich aktiv für die Verhinderung von Diskriminierungen ein,
- c fördert die Chancengleichheit und Vielfalt innerhalb des Betriebs und
- d achtet auf allen Stufen auf eine angemessene Anzahl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter französischer Sprache.»

Die internen Weisungen halten klar fest, dass diskriminierendes Vorgehen in und ausserhalb des Dienstes unzulässig ist. Polizeiliches Handeln muss sich deshalb jederzeit auf legitime Gründe stützen können, die sich aus dem allgemeinen polizeilichen Auftrag und der konkreten Situation ergeben. So darf z. B. eine Personenkontrolle einzig durch den Bezug auf rechtskonforme Kriterien bzw. Verdachtsmomente hin erfolgen.

Neben der rechtlichen Dimension legt die Kantonspolizei Bern grossen Wert auf die ethische Haltung ihrer Mitarbeitenden. Sie hat eine Werte-Charta erarbeitet, die allen Mitarbeitenden Leitplanken für die verantwortungsbewusste Polizeiarbeit an die Hand gibt.

Die Kantonspolizei Bern achtet bereits bei der Rekrutierung darauf, dass angehende Polizistinnen und Polizisten den Menschen unabhängig ihrer Herkunft, Hautfarbe, sexuellen Orientierung usw. offen und unvoreingenommen begegnen und jegliche extreme Tendenzen ablehnen. Im mehrstufigen Bewerbungs- und Rekrutierungsverfahren werden Kandidierende im Hinblick auf verfassungswidrige Weltanschauungen überprüft und gegebenenfalls abgelehnt.

Angesichts der bereits seit Längerem bestehenden Sensibilität, der ergriffenen Massnahmen und der stetigen Optimierung dieser Massnahmen durch die Kantonspolizei erblickt der Regierungsrat aus dem Urteil des EGMR keinen besonderen Handlungsbedarf.

2. *Welche Schritte unternimmt der Regierungsrat, um den Verbesserungsbedarf in der Aus- und Weiterbildung von Polizeikräften hinsichtlich grundrechtlicher Kenntnisse zu evaluieren und zu adressieren? Inwiefern werden aktuelle und praxisrelevante Themen wie Racial Profiling, Diskriminierungsverbote und Grundrechte in den Lehrplänen berücksichtigt und kontinuierlich aktualisiert? (Mit der Bitte um eine Auflistung)*

In der Grundausbildung zur Polizistin bzw. zum Polizisten an der Interkantonalen Polizeischule in Hitzkirch/LU (IPH), der auch die Kantonspolizei Bern angeschlossen ist, umfasst das Thema «Menschenrechte und Berufsethik» insgesamt 40 Lektionen und ist Teil der eidgenössischen Berufsprüfung.

Die Grundausbildung wird regelmässig überprüft und angepasst. Aktuelle Beispiele und Entwicklungen werden einbezogen. Auch das erwähnte Urteil des EGMR wird in Zukunft in den Lehrveranstaltungen thematisiert.

3. *Welche spezifischen Trainingsmodule gibt es in der polizeilichen Ausbildung zu den zulässigen Verdachtsmomenten für Personenkontrollen im öffentlichen Raum? Wie wird sichergestellt, dass diese Ausbildung sachliche und objektive Merkmale für Verdachtsmomente hervorhebt und somit die Anwendung von unzulässigen Kriterien wie Hautfarbe oder Ethnie verhindert?*

In der Grundausbildung werden zuerst die rechtlichen Grundlagen vermittelt. Anschliessend werden diese in Handlungstrainings praktisch geübt. In der Weiterbildung ist Diskriminierung in verschiedenster Form immer wieder ein Thema. In den internen Handlungsanweisungen wird explizit auf die Personenkontrolle und insbesondere auf das Diskriminierungsverbot eingegangen.

4. *Welche Anstrengungen unternimmt der Regierungsrat, um eine offene Fehlerkultur innerhalb der Polizeikorps zu fördern, die das Bewusstsein für die Problematik des Racial Profiling schärft und Cop Culture (Corpsgeist) kritisch hinterfragt? Welche Massnahmen sind geplant oder bereits umgesetzt, um solche kulturellen Veränderungen zu unterstützen? (Mit der Bitte um eine Auflistung)*

Das oftmals unspezifisch als «Korpsgeist» bezeichnete Thema wurde in der Grundausbildung und neu in die Kaderausbildung aufgenommen. Zudem wurde in der Kaderweiterbildung die Wichtigkeit einer offenen und positiven Fehlerkultur durch den Kommandanten dargelegt und es wurden Feedbackregeln eingeführt.

Weiterbildungen unterschiedlicher Art vertiefen die Kenntnisse und Kompetenzen der Mitarbeitenden in den letzten Jahren:

- Korpsweiterbildung mit externen Referentinnen und Referenten zum Thema «Türöffner Kultur», halber Tag zu den Themen Polizeikontrolle/Interkulturelle Kompetenz/Stereotypen und Racial Profiling/Polizeiarbeit und Emotionen.
- Vertiefungsmodul zu den Themen «Interkulturelle Kompetenzen, Stereotypen, Racial Profiling», zwei Tage.
- Online-Weiterbildung «Migration im Polizeialltag/Interkulturelle Kompetenz», ganzes Korps.
- Umwandlung der Arbeitsgruppe in eine Fachstelle Brückenbauer, 50 Stellenprozente.
- Einführung Webinar «Cultural Intelligence», Angebot als Individuelle Weiterbildung, halber Tag, seither 2 bis 3 Mal jährlich angeboten.
- Zusätzliche Vollzeitstelle für die Fachstelle Brückenbauer.
- «Perspektivenwechsel»: Weiterbildungsmassnahme für das ganze Korps zu Themen wie Vorurteile und Stereotypen, u.a. Racial Profiling, etc.

Die Ziele der Weiterbildungseinheiten bestehen darin, vorausschauend Situationen zu erkennen, in denen es besonders darauf ankommt, die wechselseitigen Erwartungen, Einschätzungen und Sichtweisen der Beteiligten zu reflektieren und als Mitarbeitende der Kantonspolizei Bern professionell zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere auch für Personenkontrollen, wenn die kontrollierte Person aufgrund ihres Erscheinungsbildes besonders diskriminierungsgefährdet sein könnte.

5. *Wie beurteilt der Regierungsrat die Notwendigkeit einer unabhängigen kantonalen sozialwissenschaftlichen Studie zu Herausforderungen und Lösungsansätzen im Kontext von Polizeigewalt?*

Im Auftrag des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich hat das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) im Jahr 2017 eine Studie¹ mit Fokus auf Racial Profiling erstellt. Die Kantonspolizei Bern hat die Resultate zur Kenntnis genommen und, soweit sinnvoll und nicht bereits in die interne Praxis umgesetzt, aufgegriffen. Weitere Untersuchungen hält der Regierungsrat derzeit nicht für erforderlich.

6. *Wie stellt der Regierungsrat nachhaltig sicher, dass Beschwerden gegenüber der Polizei aufgenommen und ernsthaft geprüft werden? Wo kann eine Beschwerde gegenüber der Polizei eingereicht werden, und wie sieht der Ablauf aus nach Einreichung einer Beschwerde? Welche Stellen entscheiden an welchen Punkten im Prozess über den weiteren Verlauf der Beschwerde?*

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie der Verdacht bzgl. eines Fehlverhaltens von Mitarbeitenden der Kantonspolizei geprüft werden kann.. Ein entsprechender Verdacht kann grundsätzlich direkt bei der Kantonspolizei Bern gemeldet werden. Wenn dabei ein strafrechtlich relevantes Fehlverhalten im Raum steht, wird der Sachverhalt zur weiteren Klärung an die Staatsanwaltschaft überwiesen. Wenn das vorgeworfene Verhalten keine strafrechtliche Bedeutung hat, prüft die Kantonspolizei Bern den Vorfall im Rahmen ihrer Dienstaufsicht und ergreift gegebenenfalls die notwendigen Massnahmen (wie z. B. personalrechtliche Massnahmen). Dabei kann es um Verhalten im Dienst oder auch ausserhalb gehen, etwa um Äusserungen in sozialen Medien.

Weiter besteht die Möglichkeit, Anzeige direkt bei der Staatsanwaltschaft oder eine aufsichtsrechtliche Anzeige bei der Sicherheitsdirektion einzureichen. Zudem besteht die Möglichkeit, Beschwerde gemäss Art. 393 Abs. 1 Bst. a der Strafprozessordnung (StPO) direkt bei der Beschwerdekammer des Obergerichts einzureichen.

Der Ablauf folgt dem massgeblichen Verfahrensrecht.

7. *Inwiefern bestehen Interesse, Möglichkeit und Wille, dass der Regierungsrat Initiativen ergreift, um eine interkantonale Zusammenarbeit zu etablieren, die es ermöglicht, Vorwürfe wegen Polizeigewalt durch Staatsanwaltschaften aus anderen Kantonen untersuchen zu lassen? Wäre ein Pilotprojekt allenfalls mit Nachbarkantonen denkbar, um die Unabhängigkeit dieser Untersuchungen zu stärken und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Strafuntersuchung zu erhöhen?*

Antwort der Justizverwaltungsleitung, da dem Regierungsrat keine Zuständigkeit für die Bewertung oder Steuerung der Unabhängigkeit von Strafuntersuchungen zukommt:

¹ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich. Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling, verfasst Künzli Jörg/Wytenbach Judith/Fernandes-Veerakatty Vijitha/Hofer Nicola, Bern 2017.

Das geltende Recht erlaubt es, die strafrechtliche Relevanz von Vorwürfen wegen Polizeigewalt bei Bedarf durch Staatsanwaltschaften aus anderen Kantonen untersuchen zu lassen; der diesbezügliche Entscheid ist im Einzelfall zu treffen und obliegt der Generalstaatsanwältin oder dem Generalstaatsanwalt. Massgeblich ist dabei, ob sich bei der Verfahrensleitung eine Ausstandsproblematik stellt (vgl. Anfrage Nr. 22 Sancar/Amman vom 8. September 2021).

Art. 56 der Strafprozessordnung² regelt die Befangenheit und den Ausstand als deren Folge. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung lässt der Umstand, dass die Angehörigen von Polizei und Staatsanwaltschaft in der Strafverfolgung zusammenarbeiten, sie nicht generell als gegenseitig befangen erscheinen. Die berufliche Beziehung zwischen der in der Strafbehörde tätigen Person und einer Verfahrenspartei oder deren Rechtsbeistand begründen noch keinen Ausstandsgrund, sofern keine weiteren, konkreten Umstände auf mangelnde Unvoreingenommenheit schliessen lassen. Es ist davon auszugehen, dass die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der Regel über die notwendige Unabhängigkeit und Professionalität verfügen, um auch in solchen Fällen die gebotene Objektivität und Gesetzmässigkeit zu üben. Das Aufsichts- und Weisungsrecht der Staatsanwaltschaft gegenüber der Polizei führt nicht zu mangelnder Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft bei der Untersuchungsführung.

Als wichtiges zusätzliches Element tritt hinzu, dass die kantonale Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben für das gesamte Kantonsgebiet Fälle untersucht, in welchen Ermittlungen gegen örtliche (regionale) Straf- und andere Behörden notwendig sind (Art. 52 Abs. 2 Bst. f EG ZSJ³). Der Generalstaatsanwalt hat auf der Grundlage von Art. 52 EG ZSJ in einer Weisung geregelt, dass die Untersuchung von Fällen, die sich aufgrund ihrer Besonderheiten nicht für die Untersuchung durch die örtlich zuständige regionale Staatsanwaltschaft eignen, der kantonalen Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben obliegt. Gegen eine Verfahrenseinstellung durch die Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben steht das Rechtsmittel der Beschwerde an die Beschwerdekammer des Obergerichts offen.

Aufgrund dieser im Kanton Bern etablierten Zuständigkeitskaskade besteht ganz selten eine Ausstandsproblematik. Sollte ausnahmsweise trotzdem eine solche bestehen, obliegt es der Generalstaatsanwältin oder dem Generalstaatsanwalt, eine ausserkantonale Staatsanwältin oder einen ausserkantonalen Staatsanwalt mit der Leitung des Verfahrens zu betrauen.

Die Strafprozessordnung, die Rechtsprechung des Bundesgerichts, die Zuständigkeitsordnung der Staatsanwaltschaft und die innerhalb dieser Rahmenbedingungen gelebte Praxis gewährleisten die Unabhängigkeit der Strafuntersuchung durch die Staatsanwaltschaft, an welche im Falle einer Anklageerhebung die Beurteilung durch das Strafgericht anschliesst.

Verteiler

– Grosser Rat

² Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0)

³ Einführungsgesetz vom 11. Juni 2009 zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ; BSG 271.1)