

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Sicherheitsdirektion des Kantons
Bern
Generalsekretariat
Kramgasse 20
3011 Bern

Bern, 13. Januar 2023

Vernehmlassungsverfahren: Teilrevision des Polizeigesetzes des Kantons Bern vom 10. Februar 2019 (PoIG)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Teilrevision des PoIG und für die Verlängerung der Eingabefrist.

Die Menschenrechtsorganisation begrüsst den Willen des Regierungsrates, die bundesgerichtliche Rechtsprechung umzusetzen und dadurch die Grund- und Menschenrechte der Bevölkerung des Kantons Bern zu stärken. Sie bedauert jedoch, dass im Rahmen dieser Teilrevision die Befugnisse der Polizei ausgebaut und gleichzeitig die rechtsstaatlichen Garantien abgebaut werden. Diese Gesetzesvorlage weitet die Kompetenzen der Polizei auf verschiedenste Weise aus und stützt sich auf vage Begriffe, die einen grossen Interpretationsspielraum lassen. So werden beispielsweise die Zielsetzungen und Eingriffsvoraussetzungen der Observation im Rahmen von Vorermittlungen und der automatisierten Fahrzeugfahndung unzureichend definiert. Diese vagen und allumfassenden Formulierungen, die sich durch das ganze Gesetz ziehen, verstossen gegen das Bestimmtheitsgebot und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Zudem sieht das Gesetz weitreichende Überwachungsmöglichkeiten und schwere Eingriffe in das Recht auf Privatleben und informationelle Selbstbestimmung vor ohne oder erst mit später richterlicher Kontrolle.

In dieser Stellungnahme werden ausgewählte Artikel des Gesetzesentwurfs auf ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten untersucht. Es wird nicht beabsichtigt, alle menschenrechtlich relevanten Fragen, die der Entwurf aufwirft, umfassend zu prüfen. Vielmehr soll die vorliegende Eingabe das Vernehmlassungsverfahren unterstützen, indem sie einige der wichtigsten Aspekte hervorhebt und die Beobachtungen und Empfehlungen von Amnesty International darlegt. Dabei werden nicht nur die im Rahmen der Teilrevision vorgenommenen Änderungen kommentiert, sondern auch darüberhinausgehende, schon länger bestehende Probleme beleuchtet.

1. Schaffung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle

Amnesty International vertritt die Haltung, dass vor dem Hintergrund des Ausbaus der polizeilichen Kompetenzen die Erweiterung der menschenrechtlichen Schutzmechanismen umso angezeigt ist.

Staaten sind verpflichtet, von Strafverfolgungsbeamten begangene Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen und die Täter zur Rechenschaft zu ziehen. Polizeiliche Ermittlungen und interne

Aufsichtsstrukturen spielen zusammen mit dem Strafrechtssystem eine wesentliche Rolle bei der Erfüllung dieser Verpflichtung und sind wichtig bei der Gewährleistung einer effektiven Rechenschaftspflicht. Unabdingbar ist aber auch ein externer Aufsichtsmechanismus für die Polizei, mit einem umfassenden Mandat, angemessenen Ressourcen und eigenen Untersuchungsbefugnissen. Aufgrund seiner Unabhängigkeit gewährleistet er, dass Fehlverhalten unparteiisch untersucht wird und Beschwerdeführende und Zeug*innen ohne Furcht vor Repressalien aussagen können. Zudem trägt er dazu bei, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizei und deren Glaubwürdigkeit zu stärken, Menschenrechtsverletzungen und anderen Rechtsverstössen durch die Polizei vorzubeugen und Straflosigkeit zu bekämpfen.

UNO-Vertragsorgane haben wiederholt Empfehlungen ausgesprochen und die Schweiz aufgefordert, in allen Kantonen einen unabhängigen Mechanismus zur Untersuchung von Beschwerden über polizeiliches Fehlverhalten einzurichten, der nicht der Polizei und der Staatsanwaltschaft untersteht.¹

Amnesty International fordert deshalb, dass im Kanton Bern ein unabhängiger Beschwerde- und Untersuchungsmechanismus geschaffen wird, der über angemessene personelle und materielle Ressourcen verfügt und bevollmächtigt ist, Beschwerden entgegenzunehmen und bei allen Vorwürfen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen durch Polizeibeamt*innen zu ermitteln.

1. nArt. 100 Abs. 3 PolG Betreten und Durchsuchung von Räumlichkeiten

Mit der Streichung von Artikel 100 Absatz 3 soll künftig für das Betreten von Häusern, Wohnungen und Räumlichkeiten durch die Kantonspolizei aus den in Absatz 1 Buchstaben a bis e festgelegten Gründen grundsätzlich auf einen vorgängigen, schriftlichen Auftrag der örtlich zuständigen Regierungsstatthalterin oder Regierungsstatthalters verzichtet werden. Damit soll die Kantonspolizei zwecks Gefahrenabwehr rascher reagieren können.

Art. 8 EMRK und Art. 17 UNO Pakt II schützen alle Räumlichkeiten des privaten Lebensbereichs. Daher sollte die eigene Wohnung ein vor den Blicken staatlicher Behörden bzw. der Öffentlichkeit geschützter Raum sein und bleiben und bei unvermeidbaren Eingriffen in diese, sofern sie materiell den Anforderungen der Legalität, Verhältnismässigkeit, dem Willkürverbot und der Diskriminierungsfreiheit genügen, müssen stark ausgebaute Schutzmassnahmen greifen.

Das Betreten und Durchsuchen von Häusern, Wohnungen und Räumlichkeiten ist ein schwerer Eingriff in das Recht auf Privatleben und die Unverletzlichkeit der Wohnung. In Anbetracht der Schwere des Eingriffs sowie der Gefahr des Amtsmissbrauchs müssen angemessene und wirksame Schutzmassnahmen vorgesehen werden. Das Gesetz sollte deshalb eindeutig festlegen, dass die Behörden im Voraus eine richterliche Genehmigung einholen müssen, wenn sie aussergewöhnliche Massnahmen wie Hausdurchsuchungen durchsetzen wollen, es sei denn, es handelt sich um Umstände, bei denen eine besondere Dringlichkeit vorliegt. Nur bei Gefahr im Verzug sollte eine Ausnahme möglich sein und die richterliche Genehmigung nachträglich eingeholt werden können. Anders als im Vortrag behauptet, stellt diese richterliche Kontrolle nicht nur eine «administrative Hürde» dar, sondern gehört zu den rechtsstaatlichen Garantien.

Amnesty International fordert daher, dass Art. 100 Abs. 3 PolG wie bis anhin im Polizeigesetz belassen wird.

2. nArt. 109 PolG Automatisierte Fahrzeugfahndung

Die Bestimmungen über die Standortverfolgung und die automatisierten Fahrzeugfahndung sind zu vage und weit gefasst und bieten keine ausreichende Antwort auf die Kritik des Bundesgerichts an vergleichbaren Regelungen anderer Kantone.² Die vorgeschlagene Zweckbestimmung ist zu weitgehend und vage, um die erforderliche einschränkende Wirkung zu entfalten. Die vorgesehene Regelung enthält

¹ Siehe beispielsweise CERD, Concluding observations on the combined tenth to twelfth periodic reports of Switzerland, 27 December 2021, UN Doc. CERD/C/CHE/CO/10-12, para. 18; Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of Switzerland, 22 August 2021, UN Doc. CCPR/C/CHE/CO/4, para. 29; Committee against Torture, Concluding observations on the seventh periodic report of Switzerland, 7 September 2015, UN Doc. CAT/C/CHE/CO/7, para. 10.

² Urteil des Bundesgerichts 1C_39/2021 vom 29. November 2022; BGE 146 I 11

zudem insbesondere keine angemessenen und wirkungsvollen Garantien zur Vorbeugung von Missbrauch und Willkür. Dies wiegt umso schwerer angesichts der Tatsache, dass jegliche Datensätze, selbst bei fehlender Übereinstimmung mit einer Datenbank, 100 Tage gespeichert und verwendet werden können.

Diese Möglichkeit der Abspeicherung und manuellen Auswertung führt das ganze System einer automatisierten Fahrzeugfahndung ad absurdum, handelt es sich doch nicht mehr um einen automatisierten Abgleich des Kontrollschildes, sondern um eine ständige Videoüberwachung. Damit wird auch klar die Schwelle zur verdachtsunabhängigen Massenüberwachung überschritten. Die (im Falle stationärer Anlagen) ständige präventive Videoüberwachung – ohne Vorliegen einer Straftat - erlaubt eine massenhafte Datenspeicherung zur lediglich potenziellen Verwendung. Bereits die Möglichkeit der späteren Verwendung durch die Polizei ist geeignet bei der betroffenen Bevölkerung ein Gefühl der Überwachung auszulösen, dass die Selbstbestimmung erheblich hemmen kann («chilling effect»). Sollten durch die eingesetzten Mittel neben «Fahrzeugen» und «Kontrollschildern» auch die Insassen der Fahrzeuge erfasst werden, potenzieren sich die aufgeführten Grund- und Menschenrechtsbedenken.

Die vorgesehene Möglichkeit der Erstellung von Bewegungsprofilen ist aus menschenrechtlicher Sicht ebenfalls abzulehnen. Das Erstellen solcher Profile erlaubt Rückschlüsse auf die Lebenssituation und greift stark in die Privatsphäre der betroffenen Person ein. Schliesslich hält der Gesetzesentwurf kaum griffige Schutzmechanismen bereit, um Missbräuche bei der Erstellung und Verwendung solcher Profile zu verhindern.

Amnesty International lehnt den Ausbau der Massenüberwachung per Video oder anderer Technologien ab. Zudem ist unklar, wie eine solche Überwachung ohne Formulierung weiterer, einschränkender Kriterien überhaupt verfassungskonform sein könnte. Wie jeder Eingriff in das Recht auf Privatleben oder andere Grund- und Menschenrechte, muss eine solche Massnahme strikt und nachweisbar den Grundsätzen der Rechtsicherheit, Verhältnismässigkeit und der Transparenz genügen. Aus Sicht von Amnesty International ist Massenüberwachung grundsätzlich unverhältnismässig, da keine Güterabwägung im Einzelfall erfolgen kann. Zu bemängeln ist auch die lange Abspeicherungsdauer von 100 Tagen.

Aufgrund dieser Erwägungen fordert Amnesty International, Art. 109 PoIG aufzuheben.

3. Observation in der Vorermittlung

3.1. nArt. 118 PoIG Voraussetzungen

Gemäss Art. 118 PoIG kann die Polizei zur Erkennung und Verhinderung von Verbrechen oder Vergehen oder zur Gefahrenabwehr Personen und Sachen unter gewissen Voraussetzungen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachten.

Wie einleitend erwähnt, ist die Zielsetzung der Observation sehr weitgefasst und berücksichtigt nicht das Verhältnismässigkeitsprinzip. Problematisch ist zudem, dass die Verwertung der Daten nicht zweckgebunden ist und keine Lösungsfrist bestimmt wurde. Zudem ist auch nicht klar, ob und gegebenenfalls wieweit Personen, die dem Berufsgeheimnis unterstehen, vor Observationen geschützt sind.

Da eine Observation immer ein *schwerer* Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen darstellt, besonders in Fällen, in denen kein Verdacht auf eine begangene Straftat vorliegt, sollten aufgrund der Verhältnismässigkeitsprüfung grundsätzlich auch strengere Voraussetzungen gelten und insbesondere die richterliche Kontrollpflicht stärker ausgebaut werden.

Amnesty International fordert, dass das PoIG klare Regelungen bezüglich der Speicherung und Verwendung der gesammelten Informationen und Daten vorsieht. Letztere sollte einer klaren Zweckbindung unterliegen. Auch festgelegte Lösungsfristen müssen gesetzlich geregelt werden. Ferner sollten für Personen, die an ein Berufsgeheimnis gebunden sind, Ausnahmeregelungen gelten. Schliesslich sollten Observationen nach nArt. 118 PoIG gemäss dem Standard der StPO spätestens innert 48 Stunden dem Zwangsmassnahmengericht zur Genehmigung unterbreitet werden.

3.2. nArt. 118a PolG Einsatz technischer Überwachungsgeräte zur Standortermittlung

Bezüglich des nArt. 118a PolG verkennt der Regierungsrat leider die Voraussetzungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Wie das Bundesgericht im Urteil 1C_181/2019 vom 29. April 2020 festgehalten hat, dürfen die Anforderungen für Anordnungen polizeigesetzlicher Zwangsmassnahmen nicht hinter diejenigen der StPO zurückbleiben. Der Einsatz von technischen Geräten zur Standortbestimmung nach Art. 281 Abs. 4 i.V.m. Abs. 269 StPO erfordert nicht nur das Vorliegen einer Katalogstraftat, sondern unter anderem auch die besondere Schwere einer Straftat und die Erfolglosigkeit bisheriger Ermittlungshandlungen.

Amnesty International fordert deshalb, die Anforderungen der StPO zu beachten und gesetzlich nachzuvollziehen.

4. nArt. 122a PolG Körperkameras

Der Einsatz von Bodycams (körpernah getragenen Kameras) durch Polizist*innen führt zu Videoaufnahmen von Personen und damit zu einem Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung.

Amnesty International lehnt die Einführung einer Bodycam nicht grundsätzlich ab. Damit dieser Eingriff menschenrechtskonform ist, muss der Einsatz der Bodycam aber verhältnismässig sein. Die Bodycam muss im Sinne der Rechtsstaatlichkeit gleichermassen für Polizei und Bürger*innen Transparenz schaffen: Auch Fälle rechtswidriger Gewalt durch Polizist*innen sind eine Realität, die der Gesetzgeber ernst nehmen muss. Die Polizei sollte daher nicht nach freiem Ermessen entscheiden können, ob sie die Kamera anschaltet oder nicht. Vielmehr muss bei einer Entscheidung für die Bodycam gewährleistet sein, dass – zum Schutz von Polizei und Bürger*innen – ernste Auseinandersetzungen dokumentiert werden.

Amnesty International fordert, dass eine gesetzliche Pflicht der Polizist*innen eingeführt wird, bei der Anwendung von unmittelbarem Zwang die Bodycam einzuschalten. Zudem muss beim Einsatz von Bodycams gewährleistet werden, dass auch die Betroffenen von Polizeigewalt Zugriff auf die Videoaufzeichnungen haben, um etwaige Ansprüche auf Strafverfolgung oder Entschädigung damit belegen zu können.

5. nArt. 154a PolG Aus- und Weiterbildung

Amnesty International begrüsst grundsätzlich, dass Polizist*innen angemessen aus- und weitergebildet werden sollen. Auf eine Auseinandersetzung mit Menschenrechten (einschliesslich der Probleme um Ethnic Profiling und Diskriminierung) und wie diesen in der polizeilichen Praxis Rechnung zu tragen ist, sollte jedoch ein besonderes Augenmerk gerichtet werden.

Amnesty International fordert daher klare gesetzliche Vorgaben bezüglich der Inhalte der Aus- und Weiterbildungen insbesondere im Hinblick auf die praktische Umsetzung und den Schutz der Menschenrechte (einschl. der Themen Ethnic Profiling und Diskriminierung).

Mit bestem Dank für die Berücksichtigung unserer Eingabe verbleibe ich mit freundlichen Grüssen.



Juristin und Menschenrechtsexpertin
Amnesty International