



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8398.02

SiD/P058398
Basel, 29. August 2007

Regierungsratsbeschluss
vom 28. August 2007

Anzug Anita Heer und Konsorten betreffend Polizei-unabhängige Beschwerdestelle

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. Dezember 2005 den nachstehenden Anzug Anita Heer und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

"Erneut wurde im Bericht des UNO-Komitee gegen Folter kritisiert, dass in der Schweiz keine unabhängigen Institutionen geschaffen werden, die sich mit Klagen wegen Misshandlungen durch die Polizei befassen (vgl. NZZ vom 10. Mai 2005). Gewalttätige und unverhältnismässige Übergriffe durch die Polizei sind unbestrittenermassen auch im Kanton Basel-Stadt Realität. Leider existiert aber auch im Kanton Basel-Stadt keine unabhängige Beschwerdestelle für Personen, die von polizeilicher Gewalt betroffen sind. Das für solche Fälle zuständige, departementsinterne Beschwerdewesen des Sicherheitsdepartements genügt den rechtsstaatlichen und völkerrechtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit einer solchen Beschwerdestelle entgegen der Auffassung des Sicherheitsdepartements (vgl. GPK-Bericht für das 2004, S. 25) sicherlich nicht. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit entsteht nicht bereits dadurch, dass ein Beschwerdewesen nicht dem Vorsteher der betroffenen Dienststelle (Polizeikommandant), sondern direkt dem Departement unterstellt wird. Der Departementsvorsteher ist schliesslich gleichzeitig Vorgesetzter des Polizeikommandanten und trägt die politische Verantwortung für sämtliche Dienststellen. Hinzu kommt, dass gegen Beschlüsse der departementsinternen Beschwerdeinstanz keine Rechtsmittel ergriffen werden können und wohl kein gesetzlicher Anspruch auf Behandlung der Beschwerde besteht.

Vereinzelt befasst sich auch der Ombudsman mit Beschwerden von Polizeigewaltbetroffenen, wobei die Mehrheit der Fälle jedoch durch die departementsinterne Beschwerdestelle behandelt werden. Die Unabhängigkeit des Ombudsmans ist aufgrund seiner Funktion und Aufgabe gewährleistet. Bei der Behandlung solcher Beschwerden durch den Ombudsman besteht aber die Problematik, dass er keine Möglichkeiten hat, Sanktionen zu ergreifen, um seinen Empfehlungen Nachdruck zu verschaffen.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, die Schaffung einer im Sinne der obigen Ausführungen unabhängigen Beschwerdestelle zu prüfen und zu berichten.

Anita Heer, Beat Jans, Francisca Schiess, Noëmi Sibold, Tobit Schäfer, Tino Krattiger, Claudia Buess, Brigitte Hollinger, Christian Egeler, Dieter Stohrer, Margrith von Felten, Patrizia Bernasconi, Karin Haeberli Leugger, Fabienne Vulliamoz"

"

1. Vorbemerkung

Die Anzugstellenden rügen im Kanton Basel-Stadt das Fehlen einer unabhängigen Institution, die sich mit Klagen wegen Misshandlungen durch die Polizei befasst. „Misshandlungen“ durch die Polizei können aber per definitionem nicht Gegenstand von Beschwerden sein, sondern erfüllen einen strafrechtlichen Tatbestand, so insbesondere diejenigen der Körperverletzung oder Tötlichkeit, allenfalls auch der Drohung, Nötigung oder Freiheitsberaubung etc., zumindest aber denjenigen des Amtsmissbrauchs. Damit ist nicht eine Beschwerde- oder Ombudsstelle für die Beurteilung zuständig, sondern die Staatsanwaltschaft. Sowohl die Polizeileitung wie auch die Beschwerdestelle des Sicherheitsdepartements übergeben denn auch jede „Beschwerde“, in der eventuell strafrechtlich relevante Vorwürfe geäußert werden, unverzüglich und ohne weitere Bearbeitung an die Staatsanwaltschaft zur weiteren Abklärung.

Aufgrund eines Strafantrags bei Antragsdelikten oder bei Officialdelikten von Amtes wegen ist es Aufgabe und Pflicht der Staatsanwaltschaft, alle diese Delikte objektiv zu untersuchen. Damit wird jede von einer Person geltend gemachte Misshandlung durch die Polizei von der Staatsanwaltschaft abgeklärt und das Verfahren entweder als Anklage an das Strafgericht überwiesen oder eingestellt. Im Falle einer Einstellung hat die betroffene Person das Recht, Rekurs zu erheben und damit eine gerichtliche Überprüfung der Verfahrenseinstellung durch die Rekurskammer des Strafgerichts zu veranlassen.

Die Staatsanwaltschaft als justiziell unabhängige Behörde steht unter der Aufsicht des Gesamtregierungsrates (§ 50 GOG) und ist keinem Departement unterstellt. Die von den Anzugstellenden geforderte Unabhängigkeit und Unparteilichkeit ist somit vollumfänglich gegeben.

Zahlreiche Verfahren der Staatsanwaltschaft in den letzten Jahren in Fällen, bei denen betroffene Personen oder die Polizeileitung selbst unverhältnismässiges bzw. rechtswidriges Verhalten von Polizeiangehörigen zur Anzeige gebracht haben bzw. bei denen die Staatsanwaltschaft von Amtes wegen tätig geworden ist, belegen, dass diese ihre Aufgabe der strafrechtlichen Überprüfung von behaupteten polizeilichen Übergriffen sehr ernst nimmt. Verschiedene dieser Verfahren, die im Übrigen meist durch den Ersten Staatsanwalt selbst vertreten worden sind, sind denn auch mit Anklageerhebung einer gerichtlichen Beurteilung zugeführt worden.

Im Nachfolgenden wird deshalb nur auf diejenigen Vorwürfe abgestellt, die mit einer Beschwerde angebracht werden können. Als Beispiel können hier behauptete Schikanen durch Polizeifunktionäre, unkorrektes oder unhöfliches Benehmen, ungenügende oder falsche Würdigung eines Sachverhalts etc. genannt werden.

2. Bestehende Beschwerdemöglichkeiten der Bevölkerung

Schon heute gibt es eine ganze Reihe von Möglichkeiten, sich über das Vorgehen oder Verhalten eines Polizeifunktionärs zu beschweren. Diese sollen nachfolgend aufgelistet werden.

2.1 Vorgesetzte

Die einfachste und wohl auch am häufigsten benutzte Möglichkeit ist, sich beim Vorgesetzten des betreffenden Mitarbeitenden der Polizei zu beschweren. Vor allem in einfachen Fällen wird dieser den Sachverhalt ermitteln und die geeigneten Massnahmen (Information des Beschwerdeführenden, allenfalls Rüge des fehlbaren Mitarbeitenden oder Organisation eines klärenden Gesprächs) übernehmen. In komplizierteren oder schwerwiegenderen Fällen wird er die respektive den Beschwerdeführende(n) an die Beschwerdestelle des Departements (s. 2.2) verweisen.

2.2 Beschwerdestelle des Sicherheitsdepartements (SiD)

Die Einrichtung einer Beschwerdestelle beim SiD, respektive dem früheren PMD, hat eine lange Tradition und geht auf eine Anordnung des damaligen PMD-Vorstehers Karl Schnyder Ende der 70er, Anfang der 80er-Jahre des vorigen Jahrhunderts zurück. Damals übte eine „Ombudsfrau“ die Funktion im Vollamt (60%) aus. Nach ihrer Pensionierung wurde die Funktion kurzfristig durch den Departementssekretär ausgeübt, bis das Amt des „Beschwerdebeauftragten des Departements“ 1999 mit der neu geschaffenen Stelle des „Beauftragten für parlamentarische Geschäfte“ gekoppelt wurde. Dieser hatte gleichzeitig die Stellvertretung des Medienbeauftragten des SiD inne; seit Juli 2007 wird diese Funktion aber von anderer Seite ausgeübt.

Wie die Bezeichnung schon aussagt, ist der Beschwerdebeauftragte des Departements nicht der Polizeileitung, sondern dem Departementssekretär unterstellt. Er prüft denn auch Beschwerdefälle gegen Mitarbeitende des gesamten SiD (z.B. Feuerwehr, Sanität, Bevölkerungsdienste und Migration), wobei Beschwerdefälle gegen Angehörige des Polizeikorps naturgemäss den Löwenanteil der Arbeit ausmachen. Pro Jahr fallen rund 100 Beschwerdefälle an, wovon 80-90% gegen Angehörige des Polizeikorps.

Die meisten anderen Polizeien der Schweiz verfügen ebenfalls über Strukturen zur institutionalisierten Beschwerdebearbeitung. In den meisten Fällen nimmt aber ein Polizeioffizier diese Aufgabe im „Nebenamt“ wahr. Bei der Polizei Basel-Landschaft werden Beschwerden explizit als „Chefsache“ qualifiziert und deren Behandlung vom Kommandanten persönlich überwacht. Die „Beheimatung“ des Beschwerdebeauftragten beim Departement ist also eine „BS-Spezialität“.

Der Beschwerdebeauftragte des SiD prüft die eingegangenen Beschwerden anhand der vorhandenen Akten (Protokolle, Rapporte, Journaleinträge), der Berichte der Beteiligten und durch Befragung derselben sowie durch Einholen von Einschätzungen der Vorgesetzten der involvierten Mitarbeitenden. Erachtet er die Beschwerde als unbegründet, informiert er die Beschwerdeführenden und die involvierten Mitarbeitenden über seinen Entscheid mit entsprechender Begründung. Allenfalls regt er zur definitiven Klärung auch ein Gespräch aller Beteiligten unter seiner Leitung an. Wird die Beschwerde als teilweise oder vollständig be-

gründet beurteilt, so erhalten die Beschwerdeführenden zumindest eine schriftliche Entschuldigung. Allfällig entstandener Schaden wird ersetzt, eventuell wird das Verfahren auch mit einem Gespräch zum Abschluss gebracht.

Personen, die mit den Abklärungen des Beschwerdebeauftragten unzufrieden sind, können sich an den Departementsvorsteher wenden. Dieser beurteilt selbst aufgrund der vorliegenden Akten oder veranlasst weitere Abklärungen durch die Rechtsabteilung des Departements. Selbstverständlich ist auch ein „Weiterzug“ an die Ombudsstelle des Kantons (s. 2.3) möglich.

Der Beschwerdebeauftragte besitzt keine eigenen Sanktionsmöglichkeiten. Er informiert jedoch die Polizei- und nötigenfalls die Departementsleitung, so dass diese allfällig notwendige Massnahmen gegen fehlbare Mitarbeitende ergreifen können.

2.3 Ombudsstelle des Kantons

Als unabhängige Beschwerdeinstanz klärt die Ombudsstelle des Kantons ab, vermittelt und interveniert bei Konflikten zwischen Bevölkerung und Verwaltung des Kantons Basel-Stadt. Ziel ist es einerseits, Personen vor willkürlichem und fehlerhaftem Verhalten der Verwaltung zu bewahren, und andererseits, die Verwaltung vor ungerechtfertigten Vorwürfen zu schützen. Beratung und Unterstützung sind kostenlos.

Die Ombudsleute werden vom Grossen Rat jeweils für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt. Sie berichten dem Grossen Rat jährlich einmal schriftlich über ihre Tätigkeit und besprechen die Arbeit mit der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates. Die Ombudsleute unterstehen der Schweigepflicht und informieren nur anonym über die erledigten Fälle.

Die Ombudsstelle hat uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht. Sie kann jeden Mitarbeitenden befragen. Bei Beschwerden gegen Angehörige des Polizeikorps beschafft im Normalfall der Beschwerdebeauftragte des SiD auf Anfrage der Ombudsstelle die relevanten Dokumente und ermittelt nötigenfalls die Namen der involvierten Mitarbeitenden. Der Kontakt mit den involvierten Mitarbeitenden der Kantonspolizei wird durch das Polizeikommando vermittelt. Befragungen von Mitarbeitenden zu konkreten Beschwerden werden direkt durch die Ombudspersonen durchgeführt.

Auch die Ombudsstelle hat keine eigenen Sanktionsmöglichkeiten. Sie gibt aber im Bedarfsfall den betroffenen Amtsstellen - im Falle der Kantonspolizei also der Polizeileitung - Empfehlungen ab, die intensiv beachtet werden. Weitere Wirkung entwickelt die Ombudsstelle durch Veröffentlichung von Beschwerdefällen im Jahresbericht.

3. Stellungnahme der Gerichte zum Anliegen des Anzugs

Die Gerichte lehnen das Anliegen der Anzugstellenden ab. Eine entsprechende Anzeige könne direkt bei der Staatsanwaltschaft bzw. im Falle einer Privatklage beim Strafgericht eingereicht werden, welche beide von der Polizei unabhängige Behörden sind.

Die Gerichte sind darüber hinaus der Ansicht, dass die Ombudsstelle die geeignete Institution ist, Beschwerden mit der nötigen Unabhängigkeit zu prüfen. Dass die Ombudsstelle über keine Sanktionsmöglichkeiten verfügt, hindert nach Ansicht der Gerichte - entgegen der Darstellung im Anzug - eine wirkungsvolle Kontrolle nicht, denn allein schon der Umstand, dass eine polizeiliche Aktion durch eine Ombudsstelle auf ihre Rechtstaatlichkeit hin untersucht werden kann, wirke sich präventiv aus.

Da es somit schon geeignete Institutionen gebe, die sich mit behaupteten, polizeilichen Übergriffen befassen, sei es unverhältnismässig, noch eine zusätzliche Beschwerdestelle zu schaffen.

4. Stellungnahme der Ombudsstelle des Kantons zum Anliegen des Anzugs

Die Ombudsstelle begrüsst den Anzug Heer insofern, als dieser zur Klärung der Beschwerdemöglichkeiten gegen die Polizei im Kanton Basel-Stadt beiträgt. Zu diesen gehört, wie oben erwähnt, die Ombudsstelle, welche im Jahr 2006 insgesamt 22 Beschwerden gegen die Polizei behandelte. Im Jahre 2007 wurden bis zum 18. Juli 23 Beschwerden entgegengenommen.

Die Ombudsstelle ist der Ansicht, dass die vorhandenen Beschwerdemöglichkeiten ausreichen und keine spezielle unabhängige Beschwerdeinstanz für Beschwerden gegen die Polizei notwendig ist. Eine neue, eigene Beschwerdeinstanz, die Sanktionsmöglichkeiten besitzt, sähe sich mit der Gefahr konfrontiert, dass sich betroffene Polizisten und Polizistinnen auf das Zeugnisverweigerungsrecht oder auf das Recht zu schweigen berufen. Die Ombudsstelle erachtet es als sinnvoller, neben der Strafjustiz und den internen Disziplinar-massnahmen einen Beschwerdemechanismus zu entwickeln, der längerfristig auf eine Verbesserung der alltäglichen Polizeiarbeit zielt. Wiederholte Beschwerden betreffend ein bestimmtes Verhalten der Polizei werden mit der Polizeileitung systematisch thematisiert.

Bei immer wiederkehrenden Beschwerden gegen die gleiche Person kann und wird die Ombudsstelle sich überlegen, der Polizeileitung auch disziplinarische Massnahmen zu empfehlen. Sie hat keinen Anlass zu befürchten, entsprechende Empfehlungen würden seitens der Polizeileitung nicht ernst genommen.

5. Beurteilung der Anliegen des Anzugs durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat kann sich der Einschätzung der Gerichte und der Ombudsstelle anschliessen. Bei behaupteten Misshandlungen durch Polizeifunktionäre ist es von Amtes wegen Aufgabe der Staatsanwaltschaft, die notwendigen Abklärungen zu treffen und gegebenenfalls ein Strafverfahren einzuleiten. Hier hätte es für eine zusätzliche Beurteilungsinstanz schon aus rechtsstaatlichen Gründen gar keinen Platz.

Zur Abklärung allfälliger polizeilicher Fehlleistungen steht der Bevölkerung eine ganze Anzahl von Institutionen zur Verfügung, um Beschwerden anzubringen. Jedermann kann frei

wählen, an welche Stelle er sich wenden will. Da sich mit der Ombudsstelle des Kantons eine Institution darunter befindet, deren Unabhängigkeit über jeden Zweifel erhaben ist, braucht gar nicht weiter untersucht zu werden, ob die Unabhängigkeit des Beschwerdebeauftragten des SiD genügend stark ausgestaltet ist. Der Regierungsrat nahm aber immerhin zur Kenntnis, dass die von einigen Seiten bemängelte Doppelfunktion (Beschwerdebeauftragter in Personalunion stellvertretender Informationsbeauftragter des Departements - und damit auch der Polizei) seit dem 1. Juli 2007 nicht mehr besteht und damit auch dieser Kritikpunkt ausgeräumt ist.

Angesichts des oben Ausgeführten sieht der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf im Sinne des vorliegenden Anzugs. Er hält es auch nicht für opportun, ohne zwingende Notwendigkeit eine zusätzliche Staatsstelle zu schaffen.

6. Anträge

Wir beantragen Ihnen, dieses Schreiben zur Kenntnis zu nehmen und den Anzug Anita Heer und Konsorten betreffend Polizei-unabhängige Beschwerdenstelle abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatschreiber