

A Budget- und Aufsichtskommission (BAK): Orientierung über Untersuchungsergebnisse betreffend Polizeiarbeit anlässlich der WEF-Demonstration vom 22. Januar 2005

1. Einleitung

Ausgehend von Art. 72a der Gemeindeordnung (wonach die BAK zur Überwachung der Geschäftsführung der Verwaltung auf Ordnungs- und Rechtmässigkeit verpflichtet ist) hat sich die BAK eingehend mit den öffentlich bekannten und mit den nur ihr zugegangenen Vorwürfen und Einwendungen gegen die Polizeiarbeit anlässlich der Anti-WEF-Demonstration vom 22. Januar 2005 auseinandergesetzt. Gemäss Art. 21 Abs. 4 des Geschäftsreglement des Stadtrats brachte die BAK dem Gemeinderat die Beanstandungen zur Kenntnis; da sie von einer gewissen Bedeutung sind, orientiert sie zudem den Stadtrat.

Als erstes hat die BAK-Delegation „SUE“ (Sicherheit, Umwelt und Energie) anhand eines Fragenkatalogs ein einlässliches Gespräch mit Gemeinderätin Frau Barbara Hayoz und mit dem Polizeikommandanten, Herrn Daniel Blumer, geführt. An vier folgenden Sitzungen hat die BAK die Thematik weiter vertieft. Die BAK konnte sich gestützt auf die von ihr zusammengetragenen Informationen (Protokolle, Dokumente, Eingaben von Betroffenen, Medienberichte etc.) ein umfassendes Bild über die bei dieser Demonstration erfolgte Polizeiarbeit machen und gelangt schliesslich zu folgenden Schlussfolgerungen. Diese sind nachfolgend in der Form von Empfehlungen aufgeführt und sind als konstruktive Kritik im Hinblick auf die Optimierung der Polizeiarbeit bei Demonstrationen zu verstehen, zumal die BAK die Ereignisse vom 22. Januar 2005 vor allem politisch gewürdigt hat.

2. Zwei grundsätzliche Vorbemerkungen

Vorab zwei Bemerkungen grundsätzlicher Natur. Die BAK war sich bei ihrer Würdigung stets bewusst, dass es zu unterscheiden gilt erstens zwischen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit gemäss Polizeigesetz (PoIG, BSG 551.1) und der Verfolgung von potenziellen oder bereits eingetretenen strafbaren Handlungen gestützt auf das Gesetz über das Strafverfahren (StrV, BSG 321.1)¹ und zweitens zwischen einer bewilligten und einer unbewilligten Demonstration, weil sich hierbei die Ausgangslage hinsichtlich der Ausgestaltung des Polizeieinsatzes unterschiedlich präsentiert.

3. Grösse des Polizeiaufgebots

Aus Sicht des Gemeinderats handelte es sich bei der Demonstration vom 22.1.2005 um eine Veranstaltung im öffentlichen Raum mit hohem Gewaltpotenzial und überdies um eine bewilligte (Bundesplatz als ausschliesslicher Demonstrationsstandort), an deren Bedingungen sich aber die Organisatoren bekanntlich nicht zu halten gedachten (sie beab-

¹ Für die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben gelten die nachfolgenden Bestimmungen über die polizeilichen Massnahmen und den polizeilichen Zwang, unter Vorbehalt der Regelung in einem anderen Gesetz. (Art. 26 Abs. 1 PoIG)

Für die Verfolgung von Straftaten sowie für die vorsorglichen Massnahmen einer zweckmässigen Strafverfolgung gilt das Gesetz über das Strafverfahren, unter Vorbehalt strafprozessualer Bestimmungen des Bundesrechts. (Art. 26 Abs. 2 PoIG)

sichtigten einen Umzug durch die Innenstadt durchzuführen). Vor allem aus diesem Grund standen rund 1000 Polizeipersonen während etwa 12 Stunden im Einsatz – was bei einer effektiven Vollkostenrechnung (100 Franken pro Stunde) zu Aufwendungen von ca. 1,3 Millionen Franken geführt hat; die Leistungen der bei gezogenen ortsfremden Polizeikräfte wurden der Stadt nicht verrechnet. Ausserdem waren die Sicherheitskräfte überall in der ganzen oberen Altstadt (vom Bahnhof bis zum Zytglogge) und überdies sichtbar präsent, sie führten da und dort zum Teil grob ausgeführte Kontrollen an rund 600 bis 700 Personen durch (so genannte Anhaltungen², bei denen der Anhaltungsgrund nicht bekannt gegeben werden muss). 84 Personen wurden schliesslich auf den Polizeiposten Park+Ride Neufeld gemäss Art. 27 Abs. 3 PolG³ gebracht.

Inwieweit unbeteiligte Dritte angehalten wurden, kann nachträglich nicht mehr festgestellt werden. Auf jeden Fall aber fühlten sich der Bürger und die Bürgerin durch die allgegenwärtige Polizeipräsenz und -aktivität verunsichert. Die BAK erachtet das verfügte Polizeiaufgebot an der Grenze der Verhältnismässigkeit und gelangt zur Auffassung, dass die Sichtbarkeit der Polizeipräsenz die Bevölkerung mehr verunsichert als ein Sicherheitsgefühl vermittelt hat.

Empfehlung 1

Die BAK hofft, dass in Zukunft ein kleineres Polizeiaufgebot genügen wird, und empfiehlt, die Polizeipräsenz (Polizeikräfte in Bereitschaft) diskreter zu organisieren.

Überdies empfiehlt die BAK in Übereinstimmung mit dem entsprechenden PUK-Vorstoss bei grösseren Polizeieinsätzen Ansprechpersonen vor Ort (nicht Frontoffiziere) zu kennzeichnen.

4. Personenkontrollen und Festnahmen

- a. Es wurden rund 600 bis 700 Personen kontrolliert. Dies gestützt auf die polizeiliche Generalklausel gemäss Art. 21 PolG in Verbindung mit Art. 27 PolG (Anhaltung, Identitätsfeststellung)⁴. Gemäss Art. 27 Abs. 2 PolG muss die angehaltene Person auf Verlangen ihre Personalien angeben, mitgeführte Ausweise vorlegen, Sachen in ihrem Gewahrsam vorzeigen und zu diesem Zweck Fahrzeuge und Behältnisse öffnen. Nach den der BAK vorliegenden Angaben wurden hierfür so genannte Personenkontrollkarten verwendet. Mit den Personenkontrollkarten werden diejenigen Personen registriert, welche vor Ort wieder entlassen werden. Hingegen wurden für diejenigen 84 Personen, welche man auf den Polizeiposten Park+Ride Neufeld brachte, so genannte Festnahmekarten verwendet (mittels der Festnahmekarten werden diejenigen Personen registriert, welche die Polizei auf den Posten mitnimmt).

² **Zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung** oder, unter den Voraussetzungen von Artikel 1 Absatz 2, zum Schutz privater Rechte kann die Polizei eine Person **anhalten**, ihre **Identität feststellen** und **abklären**, **ob** nach ihr oder nach Fahrzeugen oder **nach anderen Sachen, die sich in ihrem Gewahrsam befinden, gefahndet wird**. (Art. 27 Abs. 1 PolG)

³ Die angehaltene Person kann auf einen Polizeiposten oder eine andere geeignete Dienststelle gebracht werden, **wenn** ihre Identität an Ort und Stelle nicht sicher oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann, oder wenn Zweifel an der Richtigkeit ihrer Angaben, an der Echtheit ihrer Ausweispapiere oder **am rechtmässigen Besitz von** Fahrzeugen oder **anderen Sachen** besteht. (Art. 27 Abs. 3 PolG)

⁴ vgl. Fussnote 2 und 3

- b. Die BAK liess sich im Zusammenhang mit der Personenkontrolle dahin gehend informieren, die Sicherheitskräfte seien angewiesen worden, diejenigen Personen zu kontrollieren, welche möglicherweise an die Demonstration gehen würden. Die Vorgabe bestand zudem darin, Personen festzunehmen, welche Gegenstände auf sich tragen, mit denen strafbare Handlungen wie Körperverletzungen und Sachbeschädigungen begangen werden können oder gängige Demo-Utensilien wie beispielsweise Schutzbrillen bei sich haben.

5. Polizeiposten „Park+Ride Neufeld“ als Anhalte- und Kontrollstelle

Sachverhalt

Da der Polizeistützpunkt Waisenhausplatz nicht ausreichte, eine solch grosse Anzahl von Personen aufzunehmen, wählten die Polizeiverantwortlichen den im Park+Ride Neufeld einquartierten Polizeiposten als Anhalte- und Kontrollstelle. Er wurde denn auch speziell hierfür eingerichtet. Die Triagestelle war mit drei erfahrenen Führungspersonen (Dezernatschefs) besetzt. Die Aufgabe der Triagestelle bestand darin, über das weitere Vorgehen bezüglich der eintreffenden Personen zu entscheiden. Jugendliche und Erwachsene seien unterschiedlich behandelt worden. Des Weiteren habe man zuerst die festgehaltenen Personen durchsuchen und gefundene Gegenstände inventarisieren müssen. Danach sei die Identität der Personen überprüft und abgeklärt worden und anschliessend habe man mit der Durchführung der Befragungen beginnen können. Dieser Ablauf habe seine bestimmte Zeit in Anspruch genommen, das heisst, keiner der festgehaltenen Personen sei mehr als sieben Stunden festgehalten worden. Bis sieben Stunden würden nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts noch keinen schweren Eingriff in die Bewegungsfreiheit darstellen. Die Polizeiverantwortlichen würden aber in Zukunft die Triagestelle personell verstärken.

Vorwürfe

Der Polizei wurde unter anderem vorgeworfen, sie habe den auf dem Polizeiposten Park+Ride Neufeld festgehaltenen Personen den Anhaltungsgrund trotz mehrfachen Nachfragens nicht bekannt gegeben – was in Anbetracht einer solch langen Festhaltezeit von sieben Stunden unverständlich sei.

Im Falle von Festnahmen ist der betroffenen Person der Grund unverzüglich anzugeben⁵. Dieser wird – gemäss den der BAK gegenüber gemachten Angaben – in der Regel zum Zeitpunkt der Befragung angegeben. Die Polizeiverantwortlichen weisen deshalb diesen Vorwurf zurück; sie sind vielmehr überzeugt, dass den angehaltenen Personen jeweils im Moment der Befragung der Grund für die Festnahme mitgeteilt worden sei. Es sei ihnen kein konkreter Fall bekannt, bei dem der Festnahmegrund nicht mitgeteilt worden sei.

Der Polizei wurde ausserdem vorgeworfen, man habe während dieser langen Festhaltezeit auf dem Boden sitzen müssen – was denn auch nicht bestritten wird –, hätte kein Wasser erhalten und hätte auch nicht mit den Angehörigen Kontakt aufnehmen können – auch der letztgenannte Vorwurf wird nicht bestritten (man sei davon ausgegangen, dass die erwachsenen Personen schnell wieder entlassen würden). Der Vorwurf „keine Abgabe von Wasser“ weisen die Polizeiverantwortlichen gegenüber der BAK zurück.

⁵ Wird eine Person aufgrund dieses Gesetzes festgehalten, ist ihr unverzüglich der Grund der Freiheitsentziehung bekannt zu geben. Zudem ist ihr im frühestmöglichen Zeitpunkt Gelegenheit zu geben, einen Angehörigen oder eine Person ihres Vertrauens zu benachrichtigen, soweit dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird. (Art. 33 PolG)

Folgerung der BAK

Die BAK stellt hierzu fest, dass es sich bei den 84 auf den Polizeiposten Park+Ride Neufeld überbrachten Personen um festgenommene (Festnahmekarte) bzw. festgehaltene gemäss Art. 33 PolG gehandelt hat. Laut dieser Gesetzesbestimmung ist der festgehaltene Person unverzüglich der Grund für den Freiheitsentzug bekannt zu geben. Ob tatsächlich allen festgenommenen Personen der Grund für den Freiheitsentzug bekannt gegeben worden ist, kann die BAK nicht feststellen.

Die BAK ist zudem der Auffassung, dass der Gesetzesvorgabe „unverzüglich Mitteilung des Festnahmegrundes“ ungenügend Folge geleistet worden ist, zumal nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung Festnahmezeiten von über sieben Stunden ein schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit bedeutet. Dies unter anderem deshalb, weil solch lang andauernde Festhaltezeiten zu physischen und psychischen Beeinträchtigungen führen können. Die BAK gelangt hierbei zur Auffassung, dass Anhaltezeiten von bis zu sieben Stunden und die damit verbundenen körperlichen und psychischen Beeinträchtigungen und administrativen Mängel wie das „nicht benachrichtigen können der Angehörigen“ vermeidbar sind, sofern die hierfür benötigten personellen und Infrastruktur-Ressourcen zur Verfügung gestellt und auch tatsächlich eingesetzt werden.

Empfehlung 2

Anhaltungen und Festnahmen, die der Identitätsfeststellung und der Durchsuchung nach Sachen gemäss Art. 27 Abs. 3 PolG dienen, müssen rasch erfolgen und dürften nicht bis zu sieben Stunden dauern. Deswegen ist die Triagestelle bei ähnlichen Einsätzen personell besser bzw. ausreichend zu dotieren. Bei längeren Anhaltungen bzw. Festnahmen ist eine ärztliche Betreuung sicherzustellen und es sind Getränke, Zwischenverpflegungen und Sitzgelegenheiten zur Verfügung zu stellen. Im Übrigen sollen die Festgehaltenen ihre Angehörigen so rasch als möglich informieren können.

6. Durchsuchen mittels Entkleiden

Gemäss Angaben der Polizeiverantwortlichen musste sich zwar niemand nackt ausziehen, doch hatten sich die Festgehaltenen auf Geheiss hin bis auf die Unterhosen auszuziehen. Gemäss Art. 36 Abs. 2 PolG⁶ ist die Entkleidung nur zulässig, wenn dies für die Abwehr einer Gefahr für Leib und Leben unerlässlich ist. Nach Auffassung der BAK bestand eine solche Gefahr zu keinem Zeitpunkt, zumal ein Teil der Festgenommenen gefesselt war. Auf die Entkleidung und somit auf das entwürdigende Ausziehen vor fremden, mit dem Gewaltmonopol ausgestatteten Personen, hätte man daher verzichten müssen.

Empfehlung 3

Bei Leibesvisitationen soll die Polizei mit Entkleidungen sehr zurückhaltend sein, da diese für die Betroffenen entwürdigend sind. Ein Entkleiden ist nur zulässig, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für Leib und Leben unerlässlich ist.

⁶ Die Durchsuchung ist das Suchen nach Sachen oder Spuren in oder an der Kleidung der betroffenen Person, an einer Körperoberfläche oder in den ohne Hilfsmittel einsehbaren Körperöffnungen und Körperhöhlen. Eine Entkleidung der betroffenen Person ist nur zulässig, wenn dies für die Abwehr einer Gefahr für Leib und Leben unerlässlich ist.

7. Jugendliche

Unter den 84 Festgenommenen befanden sich 17 Jugendliche und ein fünfzehnjähriges Kind. Die Eltern der Jugendlichen seien innert kürzester Zeit benachrichtigt worden. Nur im Falle eines Jugendlichen hätten dessen Eltern aufgrund derer Ferienabwesenheit nicht erreicht werden können. In den meisten Fällen seien dann die Jugendlichen von ihren Eltern abgeholt worden. Jugendliche und Erwachsene – das Zuordnungskriterium ist jeweils das Alter – seien, wie vorstehend erwähnt, in getrennten Räumen festgehalten worden. Sowohl für die Jugendlichen als auch für die Erwachsenen hätten jeweils zwei Räume zur Verfügung gestanden. In einem Raum seien die Personen befragt worden, danach in den zweiten Raum und von dort aus je nach Untersuchungsergebnis an den entsprechenden Ort geführt worden. Es seien Frauen und Spezialisten vom Jugenddienst anwesend gewesen. Zudem sei vor dem Einsatz mit der zuständigen Jugendgerichtspräsidentin klar abgesprochen worden, wie mit den Jugendlichen zu verfahren ist.

Nach Meinung der BAK ist die Angabe, die Eltern von Minderjährigen seien „innert kürzester Zeit“ benachrichtigt worden, zu vage. Vielmehr ist in Anbetracht dieser Aussage zu befürchten, dass nicht alle Eltern bzw. Obhutsberechtigte unverzüglich benachrichtigt worden sind. Darauf haben aber die Polizeiverantwortlichen ein besonderes Augenmerk zu halten, zumal die Festnahme eines 15-jährigen oder noch jüngeren Kindes nicht auszuschliessen ist.

Empfehlung 4

Die Angehörigen von Minderjährigen sind unverzüglich zu informieren.

8. Personendaten

Der Gemeinderat wird gebeten, der BAK verbindlich mitzuteilen, ob die erhobenen Personendaten vernichtet oder lediglich gelöscht worden sind.

Die BAK hofft, mit ihren Empfehlungen einen nützlichen Beitrag im Hinblick auf die Optimierung von Polizeieinsätzen im Falle von Demonstrationen zu liefern. Sie bittet den Gemeinderat, bis am 23. Mai 2005 zu den Empfehlungen schriftlich Stellung zu nehmen. Die BAK wird sich mit der Stellungnahme an ihrer Sitzung vom 6. Juni 2005 befassen und den Stadtrat am 16. Juni 2005 in dieser Sache orientieren.

Beilage: Stellungnahme des Gemeinderats vom 2. Juni 2005

Bern, 7. Juni 2005

B Stellungnahme Gemeinderat vom 2. Juni 2005

Der Gemeinderat der Stadt Bern dankt Ihnen für die Zustellung Ihrer Schlussfolgerungen, die Sie aus Ihrer Beurteilung des Polizeieinsatzes anlässlich der Anti-WEF-Demonstration vom 22. Januar 2005 gezogen haben. Der Gemeinderat geht mit der Budget- und Aufsichtskommission (BAK) einig, dass die vorliegende Beurteilung eine ausschliesslich politische ist. Wie von Ihnen gewünscht, nimmt der Gemeinderat zu den vier Empfehlungen der BAK wie folgt Stellung:

Empfehlung 1 (kleinere und diskretere Polizeiaufgebote; gekennzeichnete Ansprechpersonen vor Ort)

Der Gemeinderat teilt die Auffassung der BAK nicht, wonach die Sichtbarkeit der Polizeipräsenz am 22. Januar 2005 „mehr verunsichert als ein Sicherheitsgefühl vermittelt hat“. Die positiven Rückmeldungen aus der Bevölkerung an die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie wie auch an das Polizeikommando, die nach dem Einsatz vom 22. Januar 2005 so zahlreich eingingen wie nie in den letzten Jahren, zeichneten ein anderes Bild.

Der Gemeinderat erachtet den Polizeieinsatz und insbesondere den Kräfteansatz nicht als unverhältnismässig. Nachdem die Gesuchstellenden den echten Dialog verweigert, das Angebot des Gemeinderats, auf dem Bundesplatz die Demonstration durchzuführen, zurückgewiesen, ihr Demonstrationsgesuch zurückgezogen, aber gleichzeitig national zu (unkontrollierten) Aktionen aufgerufen hatten, war die Ausgangs- und Risikolage vor dem Hintergrund der mehrjährigen WEF-Ausschreitungen als äusserst unberechenbar einzustufen. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der angekündigten Teilnahme von 5 000 WEF-Kritikerinnen und -Kritikern und der ungenügenden Abgrenzung von Sachbeschädigungen und Gewalt durch die Kundgebungsorganisatoren schien dem Gemeinderat das starke Polizeiaufgebot notwendig zu sei. Der Gemeinderat unterstützt deshalb auch aus heutiger Sicht die damalige taktische Absicht der Stadtpolizei, mit ihrer sichtbaren Stärke allfällige Ausschreitungsabsichten bereits von Anfang an zu unterbinden. Dass solche Absichten am 22. Januar 2005 tatsächlich konkret vorhanden waren, zeigen die damals sichergestellten Gegenstände, wie zum Beispiel aufmunitionierte Signalpistolen, gefüllte Benzinkanister und zündbereite Molotowcocktails.

Seit Jahren haben die Einsätze der Stadtpolizei aber auch gezeigt, dass je nach Lage die Einsatzkräfte nicht oder kaum sichtbar eingesetzt beziehungsweise bereit gehalten werden oder gar auf ein Polizeiaufgebot - trotz gewisser Risiken - verzichtet wird. An dieser grundsätzlich zurückhaltenden Einsatztaktik soll sich nichts ändern. In aussergewöhnlichen Situationen muss aber auch in Zukunft die Position der Stärke bewusst eingenommen werden, um auf diesem Weg deeskalativ zu wirken, wie dies am 22. Januar 2005 notwendig war.

Ebenfalls seit Jahren setzt die Stadtpolizei Ansprechpersonen vor Ort ein. Je nach Situation und Gefährdung sind diese Kaderpersonen gekennzeichnet oder nicht. Dies wird sich auch in Zukunft nicht ändern. Bei Lagen, in denen die Ansprechpersonen gefährdet sind, weil sie als erkannte Polizistinnen/Polizisten angegriffen werden, was leider schon mehrfach vorgekommen ist, werden sie weiterhin nicht gekennzeichnet sein. Der Gemeinderat ist nicht bereit, durch starre Regeln oder Forderungen seine Mitarbeitenden unnötigen Gefahren auszusetzen.

Empfehlung 2 (kurze Festnahmedauer; leistungsfähige Triagestelle; Betreuung)

Die Stadtpolizei hat bei ihrer eigenen, internen Auswertung des Einsatzes vom 22. Januar 2005 festgestellt, dass ihre Festnahmeorganisation zwar im Einklang mit Artikel 27 und 33 des Polizeigesetzes (PolG) stand, trotzdem aber Optimierungspotential beinhaltete. Die daraus abgeleiteten Massnahmen wurden bereits anlässlich des Antifaschistischen Abendspaziergangs vom 12. März 2005 erfolgreich umgesetzt. Bei diesem Einsatz konnte die durchschnittliche Festnahmedauer, obwohl ähnlich viele Personen festgenommen werden mussten, deutlich gesenkt werden. Im Nachgang zum 12. März 2005 gingen denn auch seitens der Festgenommenen keine Beschwerden oder Klagen hinsichtlich Behandlung oder Betreuung durch die Polizei ein. Das Kommando der Stadtpolizei hat darüber hinaus angeordnet, dass im Rahmen der regelmässig stattfindenden Weiterbildungen die Mitarbeitenden unter anderem auf die von der BAK angesprochenen Punkte (allerdings in anderem Zusammenhang; vergleiche die Bemerkungen zur Empfehlung 4) sensibilisiert werden sollen.

Empfehlung 3 (Entkleidung)

Wie die BAK selber festhält, wurden keine der festgenommenen Personen nackt ausgezogen. Eine Entkleidung im Sinne von Artikel 36 Absatz 2 PolG hat somit nicht stattgefunden. Die Stadtpolizei wird auch in Zukunft mit den Entkleidungen zurückhaltend sein und diese nur zur Abwehr einer Gefahr für Leib und Leben anwenden.

Empfehlung 4 (Information bei Minderjährigen)

Die Stadtpolizei hält sich bei Festnahmen von Jugendlichen an die strengen gesetzlichen Vorgaben und wird - nicht aufgrund des Einsatzes vom 22. Januar 2005, sondern aufgrund von Feststellungen aus der täglichen Arbeit - im Rahmen der bereits schon erwähnten regelmässigen Ausbildungen als eines der Schwergewichtsthemen die Behandlung von und den Umgang mit Jugendlichen im Rahmen von polizeilichen Zwangsmassnahmen anhand von konkreten Fällen vertieft behandeln. Hier besteht kein Handlungsbedarf seitens des Gemeinderats.

Personendaten

Soweit die Daten nicht gestützt auf das Bundesgesetz zur Wahrung der Inneren Sicherheit (BWIS) an das Bundesamt für Polizei weitergeleitet werden mussten, wurden sie vernichtet. Der Gemeinderat der Stadt Bern erachtet abschliessend den Einsatz der Stadtpolizei anlässlich der Anti-WEF-Demonstration vom 22. Januar 2005 aus politischer Sicht und vor dem Hintergrund der damaligen Situation und des damaligen Verhaltens der Gesuchstellenden nach wie vor als auftragskonform und verhältnismässig.

Bern, 7. Juni 2005