



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8398.04

JSD/P058398

Basel, 3. November 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 25. Oktober 2011

Anzug Anita Heer betreffend Polizei-unabhängige Beschwerdestelle

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Dezember 2009 das Schreiben des Regierungsrates vom 4. November 2009 zur Kenntnis genommen und beschlossen, den nachstehenden Anzug Anita Heer stehen zu lassen:

"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 unbestrittenmassen 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 Sicherheitsdepartments 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"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Der Regierungsrat hat bereits mit den Berichten vom 29. August 2007 und vom 4. November 2009 seine von den Gerichten, der Staatsanwaltschaft und der Ombudsstelle geteilte Überzeugung dargelegt, dass zur Abklärung gewalttätiger oder unverhältnismässiger Übergriffe der Polizei schon jetzt wirkungsvolle Instrumente vorhanden sind. An dieser Überzeugung hält der Regierungsrat aus den folgenden Gründen weiterhin fest:

1. Möglichkeit der Einleitung eines Strafverfahrens (Staatsanwaltschaft und Gerichte)

Bei mutmasslichen Misshandlungen durch die Polizei, wie sie im Anzugstext beschrieben werden, steht zweifellos eine strafrechtliche Verfolgung im Vordergrund. Bringt eine beschwerdeführende Person vor, eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Kantonspolizei habe eine strafbare Handlung (wie beispielsweise eine Körperverletzung oder eine Drohung) begangen, muss die Staatsanwaltschaft - als justiziell unabhängige Behörde - den Sachverhalt von Amtes wegen objektiv untersuchen und gegebenenfalls Anklage erheben. Nach Anklageerhebung entscheidet ein Gericht als unabhängige Staatsgewalt, ob tatsächlich ein strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegt. Im Übrigen kann der Regierungsrat unter anderem für besondere Aufgaben - beispielsweise wenn Mitarbeitende der Staatsanwaltschaft im Einzelfall befangen erscheinen sollten - ausserordentliche Staatsanwälte einsetzen.

2. Möglichkeit der Anfechtung von Realakten

Mit § 38a des Organisationsgesetzes besteht seit 2009 im Kanton Basel-Stadt die Möglichkeit, dass eine betroffene Person den Erlass einer Feststellungsverfügung verlangen kann, wenn sie von einem Realakt betroffen ist (also z.B. einer Polizeikontrolle oder einer vorläufigen Festnahme). Diese Verfügung wiederum ist anfechtbar und gibt der betroffenen Person letztlich die Möglichkeit, die Rechtmässigkeit des polizeilichen Handelns vom Verwaltungsgericht abklären zu lassen. Damit steht den Betroffenen nicht nur ein ausserordentliches Rechtsmittel (Aufsichtsbeschwerde), sondern ein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung. Die Existenz eines ordentlichen verwaltungsrechtlichen Rechtmittels ermöglicht die gerichtliche Überprüfung von Polizeihandlungen auch unterhalb der Schwelle der strafrechtlichen Vorwerfbarkeit.

3. Unabhängigkeit und Zuständigkeit der Ombudsstelle Basel-Stadt

Ebenfalls unabhängig von der Exekutive handeln die Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsstelle Basel-Stadt). Die Ombudsstelle ist durch den Grossen Rat eingesetzt und ausschliesslich diesem zur Berichterstattung verpflichtet. Sie wirkt unter anderem darauf hin, den Schutz der verfassungs- und gesetzmässigen Rechte des Einzelnen zu verbessern. Jedermann kann die Dienste der Ombudsstelle unentgeltlich in Anspruch nehmen. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben hat die Ombudsstelle umfassende Untersuchungsrechte. Sie schliesst ihre Arbeit etwa mit einer schriftlichen Empfehlung zuhanden der überprüften Stelle (unter gleichzeitiger Orientierung der vorgesetzten Verwaltungsstelle) ab.

Die Ombudsstelle ist grundsätzlich für sämtliche Fälle zuständig, in der sie angerufen wird - nicht nur in einzelnen Fällen, wie vorliegend dargestellt. Im Jahr 2010 behandelte die Ombudsstelle 119 Fälle aus dem Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD). Eine Delegation der Beschwerde an die departementsinterne Beschwerdestelle erfolgt nur in Absprache und im Einverständnis mit der beschwerdeführenden Person. Hingegen tritt die departements-

interne Beschwerdestelle (nachfolgend Ziffer 4) praxisgemäß nur auf Beschwerden ein, die nicht bereits bei der Ombudsstelle hängig sind. Ist die beschwerdeführende Person mit der Art der Erledigung durch die departementsinterne Beschwerdestelle des JSD nicht zufrieden, kann sie sich ohne Weiteres (wieder) an die Ombudsstelle Basel-Stadt wenden. Die Ombudsstelle hält fest, dass ihr durch die Kantonspolizei in der Regel anstandslos Einblick gewährt wird und Auskünfte erteilt werden. Die Zusammenarbeit nach geltender Rechtslage habe sich trotz fehlender Disziplinarkompetenz bewährt und zu guten Ergebnissen geführt.

4. Aufsicht durch die departementsinterne Beschwerdestelle JSD

Im Generalsekretariat des JSD ist schliesslich eine weitere Stelle angesiedelt, welche aufsichtsrechtliche Anzeigen („Beschwerden“) gegen Handlungen oder Unterlassungen von Mitarbeitenden und/oder Dienststellen des Departements (Bevölkerungsdienste und Migration, Kantonspolizei, Rettung) behandelt. Die rechtliche Grundlage bildet § 51 des Organisationsgesetzes. In den letzten beiden Jahren wandten sich 82 (2009) resp. 75 (2010) Personen an die Beschwerdestelle des JSD. Dabei richteten sich 68 (2009) bzw. 72 (2010) Beschwerden gegen die Kantonspolizei. Die Beanstandungen betrafen - wie bereits in der Vergangenheit - in erster Linie die Durchführung von Personen- oder Verkehrskontrollen, das Vorgehen von Polizeipatrouillen oder die unfreundliche Behandlung durch einzelne Polizistinnen und Polizisten. Die departementsinterne Beschwerdestelle erfüllt ihre Aufgabe selbstständig und losgelöst vom betroffenen Bereich. Rügen Beschwerdeführer ein Verhalten oder Tatbestände, die von Amtes wegen strafrechtlich zu verfolgen sind (Offizialdelikte), wird die Beschwerde an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Die formellen Regeln des Strafverfahrens dürfen nicht durch das (informelle) Beschwerdeverfahren unterlaufen werden. Die beschwerdeführende Person erhält Auskunft über die Erledigung ihrer Anzeige, sei dies in Form einer schriftlichen Stellungnahme oder anlässlich eines persönlichen Gesprächs.

5. Parlamentarische Aufsicht

Schliesslich findet auch eine parlamentarische Kontrolle der Exekutive statt - durch die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates oder in Form politischer Vorstösse. Insbesondere die GPK kann, wie dies im laufenden Jahr aufgrund einer aufsichtsrechtlichen Anzeige geschehen ist, im Einzelfall beim Justiz- und Sicherheitsdepartement Erkundigungen einholen und besitzt weitgehende Akteneinsichtsrechte.

Mit Blick auf die obige Darstellung vertritt der Regierungsrat nach wie vor die Ansicht, dass die vorhandenen Instrumente greifen und den Betroffenen ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung stehen, polizeiliches Handeln von einer unabhängigen Instanz überprüfen zu lassen. Im Anzug selbst aber auch in der Debatte des Grossen Rates vom 17. Dezember 2009 wird Bezug genommen auf die Berichte des UN-Ausschusses gegen Folter (eingesetzt durch die UN-Antifolterkonvention). Tatsächlich verlangt auch der Bericht aus dem Jahr 2010, dass die Kantone dafür zu sorgen hätten, dass "in jedem Kanton eine unabhängige Instanz geschaffen wird, die befugt ist, sämtliche Anzeigen wegen gewalttätiger Übergriffe oder Misshandlungen durch die Polizei entgegenzunehmen und die Vorwürfe rasch, gründlich und unparteiisch zu untersuchen." Die Institutionen im Kanton Basel-Stadt entsprechen diesen Vorgaben. So teilt offensichtlich auch Amnesty International die Einschätzung, wonach die Ombudsstelle den Vorgaben der Unabhängigkeit entspricht. Nicht nur wegen den Kommunikationsbemühungen (gut auffindbare Adressen der Ombudsstelle und der JSD-

Beschwerdestelle im Internet mit dem expliziten Hinweis auf die Möglichkeit der Beschwerde) röhmt Amnesty International den Kanton Basel-Stadt als „positives Vorbild“. Der Regierungsrat sieht aus diesen Gründen keinen Handlungsbedarf im Sinne des vorliegenden Anzugs.

6. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Anita Heer betreffend Polizei-unabhängige Beschwerdestelle abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin