



An den Grossen Rat

20.5265.02

JSD/P205265

Basel, 16. Dezember 2020

Regierungsratsbeschluss vom 15. Dezember 2020

Motion Tonja Zürcher und Konsorten betreffend «einer unabhängigen Beschwerdestelle» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2020 die nachstehende Motion Tonja Zürcher und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Die aktuelle Debatte über Rassismus, Racial Profiling und Polizeigewalt im Zusammenhang mit der Tötung von George Floyd zeigt deutlich auf, dass diese Probleme auch in der Schweiz und in Basel existieren. Das Beratungsnetz für Rassismuskritiker verzeichnete im vergangenen Jahr schweizweit 23 Fälle von Racial Profiling. Von Racial Profiling betroffen sind jedoch viele mehr, wie auch eine wissenschaftliche Studie von 2019 zeigt¹. Die Dunkelziffer ist hoch, Zahlen über das tatsächliche Ausmass gibt es deshalb keine. Auch der Regierungsrat anerkennt in der Beantwortung des Anzuges Tanja Soland und Konsorten betreffend Racial/Ethnic Profiling bei Polizeikontrollen (17.5141.02), dass nicht alle Personen, die sich durch eine Personenkontrolle diskriminiert fühlen, dies den Behörden melden oder gar eine Anzeige einreichen. Grund dafür sei, neben allenfalls fehlendem Wissen über Anlaufstellen, die finanzielle, zeitliche und emotionale Belastung durch das Verfahren. Was der Regierungsrat nicht schreibt ist, dass zudem das Risiko besteht, dass bei einer Strafanzeige gegen Polizist*innen mit einer Gegenanzeige reagiert wird.

Opfer von diskriminierenden Personenkontrollen oder gar Polizeigewalt stehen deshalb vor sehr grossen Hürden, wenn sie sich wehren wollen. Der UNO-Menschenrechtsausschuss fordert seit langem eine unabhängige Beschwerdestelle, welche Beschwerden im Zusammenhang mit Polizeieinsätzen, wie beispielsweise wegen Gewalt oder diskriminierendem Verhalten durch Polizeibeamt*innen, entgegennimmt, unparteiisch untersucht und behandelt sowie Statistik über Beschwerden, Strafverfolgungen und Verurteilungen in diesem Zusammenhang führt. In Basel-Stadt existiert jedoch bloss eine Beschwerdestelle innerhalb des JSD, die weder unabhängig ist (sie untersteht demselben Regierungsrat), noch den Anforderungen an eine wirksame Beschwerdestelle genügt. Personen, die eine Beschwerde einreichen, verfügen über keine Parteirechte, wie beispielsweise Akteneinsicht, und gegen die Beschlüsse der Beschwerdestelle können keine Rechtsmittel ergriffen werden. Zudem tritt die Beschwerdestelle nur auf Beschwerden ein, wenn sie einen Sachverhalt umfassen, der nicht mit einem ordentlichen Rechtsmittel beanstandet werden kann. Es ist daher nicht überraschend, dass zwischen 2012 und 2019 nur zwei Beschwerden bei der Beschwerdestelle des JSD eingereicht wurden. Auch die kantonale Ombudsstelle kann die Lücke nicht schliessen. Sie ist zwar unabhängig, kann jedoch bloss Vermitteln oder Empfehlungen aussprechen. Im Jahresbericht 2018 ist beispielsweise ein Fall geschildert, bei dem sich ein Ehepaar über eine diskriminierende Personenkontrolle auf offener Strasse beschwerte. Die Ombudsstelle konnte ihnen jedoch bloss ein moderiertes Gespräch zwischen den Parteien anbieten. Personen, welche im Kanton Basel-Stadt Opfer von Polizeigewalt oder Racial Profiling werden, haben daher keine wirksame und unabhängige Ansprechstelle, zu welcher sie ohne Angst vor einer Gegenanzeige, Verwässerung oder abgewimmelt werden wenden können.

Das Fehlen einer unabhängigen Beschwerdestelle schadet auch der Glaubwürdigkeit der Kantonspolizei und des Regierungsrats, welche sich dazu bekannt haben, gegen diskriminierendes Polizeiverhalten vorzugehen. Wenn es Regierungsrat und Polizeileitung ernst meinen, braucht es neben den unbestrittenen Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen auch eine unabhängige Beschwerdestelle mit den notwendigen Kompetenzen.

Die Unterzeichnenden fordern deshalb den Regierungsrat auf, eine unabhängige Beschwerdestelle in einem anderen Departement als dem JSD zu schaffen, welche Beschwerden im Zusammenhang mit Polizeieinsätzen entgegen nimmt, untersucht und behandelt (z.B. Überweisung an Staatsanwaltschaft oder Einleitung von Disziplinar-massnahmen).

¹<https://edoc.unibas.ch/id/document>

Tonja Zürcher, Beatrice Messerli, Michelle Lachenmeier, Christian von Wartburg, Jessica Brandenburger, Michela Seggiani, Toya Krummenacher, Edibe Gölgeli, Nicole Amacher, Oliver Bolliger, Raffaella Hanauer, Raphael Fuhrer, Sibylle Benz»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse-m Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. ^{1bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbe-

reich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine unabhängige Beschwerdestelle in einem anderen Departement als dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zu schaffen, die Beschwerden im Zusammenhang mit Polizeieinsätzen entgegen nimmt, untersucht und behandelt (z.B. Überweisung an Staatsanwaltschaft oder Einleitung von Disziplinarmassnahmen).

Nach § 69 Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV; SG 111.100) richtet sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und keine Behörde übt staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt aus. Ausserdem darf keine Behörde ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Nach Lehre und Rechtsprechung hat jede der drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative ihre sogenannten Kernbereiche, die grundsätzlich nicht angetastet werden dürfen, ansonsten das Prinzip der Gewaltenteilung nicht mehr funktionsfähig ist. Für die Exekutive gehört unbestrittenermassen die Verwaltungstätigkeit und damit die Leitung der Verwaltung zu den Kern- oder Stammfunktionen (vgl. statt vieler: ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, Rz. 1656; DENISE BUSER, Kantonales Staatsrecht, Basel 2004, S. 145; BGE 133 II 209 E. 3.1). Demgemäss ist nach § 101 Abs. 1 KV der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. Er steht gemäss § 108 Abs. 1 KV der kantonalen Verwaltung vor. Entsprechend Abs. 2 sorgt er für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation. Konkretisiert werden die Bestimmungen der Kantonsverfassung im Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100). §§ 2 und 4 OG sehen vor, dass der Regierungsrat die kantonalen öffentlichen Dienste leitet und für deren rechtmässige, leistungsfähige und rationelle Tätigkeit sowie zweckmässige Organisation sorgt. Die Gliederung der einzelnen Departemente in Bereiche, Abteilungen und Stabsstellen wird vom Regierungsrat bestimmt (§ 29 Abs. 1 OG) und er bringt die diesbezüglichen Beschlüsse dem Grossen Rat zur Kenntnis (§ 29 Abs. 2 OG).

Mit der Forderung der Schaffung einer unabhängigen Beschwerdestelle, die in einem anderen Departement als dem Justiz- und Sicherheitsdepartement anzugliedern ist, wird die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Organisation der Verwaltung nach § 108 Abs. 1 KV tangiert, die nach § 42 Abs. 2 GO dem zwingenden parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Die Motion wirkt in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates ein, womit sie als rechtlich unzulässig anzusehen ist. Sie verlangt keine explizite und für die Änderung der Kompetenzordnung erforderliche Anpassung der Verfassung nach § 42 Abs. 1 GO (Bericht des Regierungsrates zum Anzug Daniel Stolz [Nr. 13.5481]).

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Vorbemerkungen

Da die vorliegende Motion Verschiedenes vermischt, möchte der Regierungsrat zuerst aufzeigen, welches die bereits bestehenden – sehr zahlreichen – Instrumente des Themenkreises Aufsicht und Beschwerde in Basel-Stadt sind. Ein kurzer Exkurs zu den von den Motionärenden im Weite-

ren aufgeworfenen Themen wie Racial Profiling oder Demonstrationen¹ sowie ein interkantonaler Vergleich schliessen diesen Block ab.

Im Folgenden nicht thematisiert wird die implizite Forderung der Motionierenden, eine gleichzeitig *unabhängige* und *weisungsberechtigte* (Beschwerde)stelle zu schaffen. Weisungsberechtigung und Unterstellung sind rollentheoretisch inhärent, womit Abhängigkeit eben gerade dadurch geschaffen wird. Mit anderen Worten verliert eine Beschwerdestelle automatisch ihre «Unabhängigkeit» gegenüber jeder Stelle, die sie anweist.

Auf die rechtliche Unzulässigkeit der parlamentarischen Forderung nach einer Polizeibeswerdestelle, die bei einem anderen als dem Justiz- und Sicherheitsdepartement anzusiedeln ist (vgl. Ziffer 1), sowie auf die Tatsache, dass eine solche Stelle letztlich dem «abhängigen» Regierungsrat genauso unterstellt bliebe, wird in der Folge nicht (mehr) näher eingegangen.

2.2 Aufsicht in der Verwaltung im Generellen

2.2.1 Oberaufsicht durch den Grossen Rat (politisches Verfahren)

Der Grosse Rat übt als gesetzgebende Gewalt (Legislative) die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung, die Gerichtsbehörden und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben aus, soweit sie dem Kanton obliegende Aufgaben wahrnehmen (§ 90 KV). Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat jährlich Rechenschaftsberichte zu unterbreiten, die dieser genehmigen muss. Die Oberaufsicht des Grossen Rats über die kantonale Staatsverwaltung ist damit ein wichtiges Element der Gewaltenteilung.

Um die Oberaufsicht wahrnehmen zu können, besteht mit der Geschäftsprüfungskommission (GPK), die den Grossen Rat in der Oberaufsicht über die gesamte Staatsverwaltung unterstützt (§ 69 GO) eine ständige Oberaufsichtskommission. Sie durchleuchtet die Staatsverwaltung und erstattet dem Grossen Rat jährlich einen umfangreichen Bericht. Die GPK führt gemäss Auftrag des Grossen Rates oder aufgrund ihres eigenen Beschlusses Erhebungen durch und berichtet dem Grossen Rat gegebenenfalls auch in Spezialberichten über ihre Feststellungen. Zudem stehen den einzelnen Grossrätinnen und Grossräten verschiedene parlamentarische Vorstösse zur Verfügung, mit denen unter anderem gezielt vom Regierungsrat verbindlich Massnahmen eingefordert (Motion) bzw. angeregt (Anzug) oder Auskunft verlangt (Schriftliche Anfrage, Interpellation) werden kann (§ 42 ff. GO). Seit 1992 kann der Grosse Rat zur Abklärung spezieller Vorkommnisse von grosser Tragweite auch eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einsetzen (§ 78 ff. GO).

2.2.2 Aufsichtsbeschwerde (Aufsichtsverfahren)

Der Regierungsrat steht der kantonalen Verwaltung vor und beaufsichtigt die anderen Träger öffentlicher Aufgaben in deren Ausübung (§ 108 KV BS). Gemäss § 51 Abs. 1 OG) können Tatsachen, die ein Einschreiten gegen eine Behörde erforderlich erscheinen lassen, bei der vorgesetzten Behörde angezeigt werden. Mittels einer solchen Anzeige kann jedermann eine Aufsichtsbehörde auf einen Missstand aufmerksam machen. Die aufsichtsrechtliche Anzeige dient somit der Optimierung der Verwaltungskontrolle durch die Aufsichtsbehörde. Jede Handlung oder Unterlassung einer beaufsichtigten Behörde, unabhängig davon, ob gegen diese ein Rechtsmittel offen steht, darf beanstandet werden. Gleichzeitig kann jede Massnahme angeregt werden, zu deren Anordnung die Aufsichtsbehörde befugt ist, also nicht nur die Änderung oder Aufhebung einer Verfügung, sondern beispielsweise auch Massnahmen gemäss § 24 f. Personalgesetz (SG 162.100).

¹ Zu haltlosen Behauptungen wie «Die aktuelle Debatte über (...) [die] Tötung von George Floyd zeigt deutlich auf, dass diese Probleme auch in der Schweiz und in Basel existieren.», gegen die sich der Regierungsrat verwahrt, wird keine Stellung genommen.

Förmliche Rechtsmittel wie der Rekurs (§ 44 ff. OG) verpflichten die angerufene Rechtsmittelinstanz zur Behandlung und Erledigung in Form eines Prozess- und Sachurteils. Die Erhebung von förmlichen Rechtsmitteln ist entsprechend an Fristen und Formen gebunden. Die aufsichtsrechtliche Anzeige vermittelt als formloser Rechtsbehelf dagegen keinen Rechtsschutzanspruch. Im Unterschied zu einer Partei im verwaltungsinternen Rekursverfahren kommen den Anzeigenden im Aufsichtsverfahren daher auch keine Parteirechte zu. Insbesondere vermittelt die aufsichtsrechtliche Anzeige kein Recht auf Akteneinsicht, Begründung oder Erledigungsanspruch. Gemäss § 51 Abs. 2 OG haben die Anzeigenden aber Anspruch auf Auskunft über die Erledigung ihrer Anzeige.

2.2.3 Anrufung der Ombudsstelle Basel-Stadt (Ombudsverfahren)

Die vom Grossen Rat eingesetzte Ombudsstelle ist eine verwaltungsunabhängige Beschwerde-stelle. Seit 2006 wirkt die oder der Beauftragte für das Beschwerdewesen des Kantons Basel-Stadt gemäss § 1 Gesetz betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) des Kantons Basel-Stadt (SG 152.900, nachfolgend Ombudsgesetz) im Rahmen der ihr oder ihm übertragenen Befugnisse darauf hin, den Schutz der verfassungs- und gesetzmässigen Rechte von Einzelpersonen zu verbessern sowie die parlamentarische Kontrolle über die Verwaltung zu stärken.

Die Ombudsstelle klärt ab, vermittelt und interveniert bei Konflikten zwischen Bevölkerung und Verwaltung – unter anderem auch der Kantonspolizei. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben die Ombudsfrau und der Ombudsmann umfassende Untersuchungsrechte. So können sie jederzeit und ohne Rücksicht auf eine allfällige Geheimhaltungspflicht schriftliche oder mündliche Auskünfte einholen, die Herausgabe aller für die Beurteilung des Geschäftes erforderlichen Akten verlangen, Auskunftspersonen befragen, Augenscheine und Besichtigungen durchführen sowie weitere Sachverständige beiziehen (§ 7 Ombudsgesetz). Zwar ist die Ombudsstelle nicht befugt, konkrete Anordnungen zu treffen, Entscheide aufzuheben oder abzuändern oder anderweitige Weisungen zu erteilen (§ 8 Abs. 3 Ombudsgesetz). Die Beauftragten für das Beschwerdewesen können aber dem Beschwerdeführer Rat für sein weiteres Verhalten erteilen, die Angelegenheit mit den Behörden besprechen oder zuhanden der überprüften Stelle eine schriftliche Empfehlung abgeben (§ 8 Abs. 2 Ombudsgesetz). Der Zugang zur Ombudsstelle ist niederschwellig: Jedermann kann die Dienste der Ombudsstelle unentgeltlich in Anspruch nehmen.

Im Jahr 2020 wurden bis Ende November bei der Ombudsstelle 50 Anliegen von Dritten (exkl. Mitarbeitende des Justiz- und Sicherheitsdepartements) vorgebracht, welche die Kantonspolizei betrafen.

2.3 Überprüfung des polizeilichen Handelns im Speziellen

2.3.1 Anzeige von Straftaten (Strafverfahren)

Bei mutmasslichen polizeilichen Übergriffen steht die strafrechtliche Verfolgung im Vordergrund: Die Strafbehörden sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn ihnen Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe bekannt werden [Art. 7 Abs. 1 Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0)].

Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt untersucht als justiziell unabhängige Behörde angezeigte oder selbst festgestellte Sachverhalte und erlässt gegebenenfalls Strafbefehl oder erhebt Anklage. Die Kriminalpolizei ist in Basel-Stadt – im Gegensatz zu allen anderen Kantonen – eine Abteilung der Staatsanwaltschaft und nicht der Kantons- oder Stadtpolizei [§ 9 Gesetz über die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO; SG 257.100)]. Nach Anklageerhebung oder bei Einsprache gegen einen Strafbefehl entscheidet erstinstanzlich das Strafgericht, ob tatsächlich ein strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegt. In Ausnahmefällen – bei-

spielsweise wenn Mitarbeitende der Staatsanwaltschaft befangen erscheinen sollten – setzt der Regierungsrat ausserordentliche (ausserkantonale) Staatsanwälte ein.

Hervorzuheben ist zudem, dass Personen, die in der Stellung als Mitglieder von Behörden oder als Bedienstete des Kantons Basel-Stadt oder einer baselstädtischen Gemeinde Kenntnis von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen erhalten, diese gemäss § 35 EG StPO anzuzeigen haben.²

2.3.2 Beschwerden nach Strafprozessordnung (StPO-Beschwerdeverfahren)

Verfahrenshandlungen der Kantonspolizei, die gemäss Art. 15 StPO als Strafverfolgungsbehörde tätig ist (d.h. nicht rein präventiv im Sinne des Polizeigesetzes; bspw. die Verkehrspolizei oder der Fahndungsdienst), können gemäss Art. 393 StPO vom Appellationsgericht gerichtlich überprüft werden. Mit dieser sogenannten StPO-Beschwerde kann man sich auch gegen die Untätigkeit der Strafverfolgungsbehörden wehren (Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung).

Da in Basel-Stadt wie vorerwähnt grundsätzlich die Kriminalpolizei, die Abteilung Wirtschaftsdelikte und die Jugendanwaltschaft das polizeiliche Ermittlungsverfahren führen, kommt der Beschwerde gegen Verfahrenshandlungen der Kantonspolizei nach Art. 393 Abs. 2 Bst. a StPO im Kanton Basel-Stadt – im Gegensatz zu anderen Kantonen – eine eher geringe Bedeutung zu.

2.3.3 Anfechtung von Realakten (Verwaltungsverfahren)

Gestützt auf § 38a OG können Personen mit schutzwürdigen Interessen seit 2009 den Erlass einer Feststellungsverfügung verlangen, wenn sie von einem Realakt betroffen sind (beispielsweise einer Polizeikontrolle oder einer vorläufigen Festnahme). Diese Verfügung wiederum ist anfechtbar und gibt der betroffenen Person die Möglichkeit, die Rechtmässigkeit des polizeilichen Handelns gerichtlich beurteilen zu lassen. Somit kann auch das polizeiliche Handeln unterhalb der Schwelle der strafrechtlichen Vorwerfbarkeit mit einem ordentlichen Rechtsmittel überprüft werden. Kantonal letztinstanzlich entscheidet das Appellationsgericht als Verwaltungsgericht.

2.3.4 Beschwerdestelle im Justiz- und Sicherheitsdepartement (Beschwerdeverfahren)

Die Einrichtung einer Beschwerdestelle im früheren Polizei- und Militärdepartements (PMD) wurde Ende der 1970er Jahre, also vor der Schaffung der kantonalen Ombudsstelle (vgl. Ziffer 2.2.3), vom damaligen Vorsteher des Polizei- und Militärdepartements (PMD) angeordnet. Eine «Ombudsfrau» kümmerte sich mit einem 60%-Pensum um Beschwerden gegen Mitarbeitende des PMD. Nach ihrer Pensionierung wurde die Funktion kurzfristig durch den Departementssekretär (heute Generalsekretär) ausgeübt, bis das Amt des «Beschwerdebeauftragten des Departements» 1999 mit der neu geschaffenen Stelle des «Beauftragten für parlamentarische Geschäfte» gekoppelt wurde. Heute ist das departementale Beschwerdewesen im Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements angesiedelt – nota bene in Ergänzung aller anderen vorerwähnten Stellen und Instrumente.

Die Beschwerdestelle prüft und beantwortet Beanstandungen gegen Handlungen oder Unterlassungen von Mitarbeitenden und/oder Dienststellen des Justiz- und Sicherheitsdepartements. Der Zugang ist bewusst niederschwellig – so kann die Beschwerdestelle telefonisch, schriftlich und elektronisch kontaktiert werden. In der Regel fordert die Beschwerdestelle bei der Dienststelle, die zur Beschwerde Anlass gegeben hat, eine Stellungnahme ein oder erteilt den Auftrag zur direkten Beschwerdeerledigung. Auskunft über die Erledigung der Anzeige erhält die beschwerdeführende Person entweder in Form eines Antwortschreibens oder anlässlich eines persönlichen Gesprächs. Sind die Beschwerdestellenden unzufrieden mit der Behandlung durch die Be-

² Diese Anzeigepflicht entfällt nur für Personen, deren behördliche oder dienstliche Tätigkeit ein besonderes Vertrauensverhältnis zu einer an der Straftat beteiligten oder von ihr betroffenen Person voraussetzt oder Personen, welche die Verbrechen oder Vergehen ihrer vorgesetzten Person zur Kenntnis gegeben haben.

schwerdestelle, können sie sich an den Generalsekretär des Justiz- und Sicherheitsdepartements wenden.

Rügen Beschwerdeführende polizeiliches Verhalten, das von Amtes wegen strafrechtlich zu verfolgen ist, muss die Beschwerdestelle das Dossier an die Staatsanwaltschaft übermitteln (vgl. Ziffer 2.3.1). Zudem tritt sie nur soweit auf Beschwerden ein, als diese nicht mit einem ordentlichen Rechtsmittel beanstandet werden können und nicht Gegenstand eines laufenden Verfahrens sind. Entsprechend werden Rekurse gegen Verfügungen von Dienststellen des Justiz- und Sicherheitsdepartements an die Departementale Rechtsabteilung und Einsprachen gegen Ordnungsbussen direkt an die Kantonspolizei weitergeleitet. Bei Beschwerden, die gleichzeitig bei der departementalen Beschwerdestelle und der Ombudsstelle anhängig gemacht werden, stimmen die Beteiligten das weitere Vorgehen ab.

Im Jahr 2020 wandten sich bis Ende November 84 Personen mit Beschwerden gegen die Kantonspolizei an die Beschwerdestelle des Justiz- und Sicherheitsdepartements. Die Beanstandungen betrafen – wie bereits in der Vergangenheit – in erster Linie das Vorgehen von Polizeipatrouillen oder die als unfreundlich erlebte Kommunikation mit einzelnen Polizistinnen und Polizisten. In 7 Fällen wurde die Beschwerde als berechtigt, in 4 Fällen als teilweise berechtigt und in 73 Fällen als unberechtigt beurteilt. Schliesslich sei festgehalten, dass soweit ersichtlich in den letzten zehn Jahren keine an die Beschwerdestelle gerichtete Beschwerde über die Kantonspolizei zu einer polizeilichen Gegenanzeige oder dergleichen führte.

2.4 Kantonsvergleich

In jedem Kanton können Aufsichtsbeschwerden gegen die Polizei eingereicht werden. Im nachfolgenden Kantonsvergleich wird dargestellt, ob Polizeibeschwerdestellen ausserhalb der Polizei eingerichtet sind sowie die Möglichkeit besteht, an eine verwaltungsunabhängige parlamentarisch eingesetzte Ombudsstelle zu gelangen. Zusätzlich wird angegeben, ob die Kriminalpolizei – wie in Basel-Stadt – aus Unabhängigkeitsgründen der Staatsanwaltschaft angegliedert ist.

Kanton	Polizeiliche Beschwerdestelle	Ombudsstelle	Kriminalpolizei
BS	Die Beschwerdestelle ist im Generalsekretariat des kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartements angesiedelt.	Kanton	Bei Staatsanwaltschaft
BL	Polizeiinternes Beschwerdestellenmanagement	Kanton	Bei Polizei
AG	Polizeiinternes Beschwerdestellenmanagement	Nein	Bei Polizei
SO	Polizeiinternes Beschwerdestellenmanagement	Nein	Bei Polizei
ZH	Polizeiinternes Beschwerdestellenmanagement	Kanton Zürich, Stadt Zürich & Winterthur	Bei Polizei
BE	Polizeiinternes Beschwerdestellenmanagement	Stadt Bern	Bei Polizei
LU	Polizeiinternes Beschwerdestellenmanagement	Stadt Luzern	Bei Polizei
SG	Polizeiinternes Beschwerdestellenmanagement	Stadt St. Gallen	Bei Polizei
TG	Polizeiinternes Beschwerdestellenmanagement	Nein	Bei Polizei
ZG	Polizeiinternes Beschwerdestellenmanagement	Kanton	Bei Polizei
GR	Polizeiinternes Beschwerdestellenmanagement	Nein	Bei Polizei
VD	Polizeiinternes Beschwerdestellenmanagement	Kanton	Bei Polizei
GE	Das «Organe de médiation de la police» (polizeiliche Schlichtungsstelle) ist im kantonalen Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé angesiedelt.	Kanton	Bei Polizei

Im Kantonsvergleich ist festzustellen, dass die meisten untersuchten kantonalen Polizeien über Strukturen zur institutionalisierten Beschwerdebearbeitung verfügen. Dabei obliegt das Beschwerdemanagement oft direkt der Polizeileitung oder der polizeiinternen Rechtsabteilung. Die Angliederung der Beschwerdestelle im Departement (so nur noch im Kanton Genf gleich ausgestaltet) sowie der Kriminalpolizei bei der Staatsanwaltschaft und die damit einhergehende Unabhängigkeit ist eine Basler Besonderheit. In einigen Schweizer Kantonen und Städten wurden immerhin – wie auch in Basel-Stadt – verwaltungsunabhängige Ombudsstellen eingesetzt, die beanstandetes polizeiliches Fehlverhalten überprüfen können.

Mit anderen Worten kennt soweit ersichtlich kein anderer Kanton wie Basel-Stadt sowohl eine Polizeibeschwerdestelle, die nicht bei der Polizei angesiedelt ist, als auch eine polizeiunabhängige Kriminalpolizei sowie eine regierungsunabhängige Ombudsstelle. Eine darüber hinaus zusätzliche Untersuchungsinstanz oder Beschwerdestelle, wie von den Motionären gefordert, ist gänzlich unbekannt.

2.5 Exkurs: Konkrete Anwendungsfälle³

2.5.1 Racial Profiling

Der Regierungsrat und die Kantonspolizei sind sich der Problematik der diskriminierenden Personenkontrollen bewusst. In seinem Bericht zum Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend «Racial/ Ethnic Profiling bei Polizeikontrollen»⁴ vom 21. August 2019 nimmt der Regierungsrat ausführlich Stellung zu tatsächlich oder vermeintlich diskriminierenden Polizeikontrollen und entsprechenden Sensibilisierungsmassnahmen. Der Grosse Rat hat den Anzug am 11. Dezember 2019 dem Antrag des Regierungsrats folgend abgeschrieben.

Da eine Polizeikontrolle einerseits sowohl von den kontrollierten Personen als auch von unbeteiligten Passantinnen und Passanten subjektiv als diskriminierend wahrgenommen werden kann, auch wenn objektive Gründe für deren Durchführung bestehen, und andererseits Fälle von unzulässigem Racial Profiling nie ausgeschlossen werden dürfen, haben die Betroffenen die Möglichkeit, sich niederschwellig departementsintern an die Beschwerdestelle oder an die parlamentarisch eingesetzte Ombudsstelle zu wenden.

Bei der Beschwerdestelle des Justiz- und Sicherheitsdepartements gingen seit 2012 vier Beschwerden wegen diskriminierenden Personenkontrollen ein. Die Ombudsstelle verzeichnete seit 2018 eine Meldung im Zusammenhang mit sogenanntem Racial Profiling.

2.5.2 Unbewilligte Demonstration nach Kontrolle in der Matthäuskirche

Das Migrationsamt führte am 3. März 2016 mit Unterstützung der Kantonspolizei eine Personenkontrolle in der Matthäuskirche durch und verfügte acht Festnahmen aufgrund von rechtskräftigen Asylentscheiden im Rahmen des Dublin-Out Verfahrens. Im Nachgang zur Kontrolle des Migrationsamts versammelten sich gleichentags gegen Abend mehrere hundert Personen vor der Matthäuskirche und starteten einen unbewilligten Demonstrationzug. Die Einsatzleitung entschied aufgrund des hohen Eskalationspotentials, die Demonstration nur innerhalb eines Stadtteils im Kleinbasel zu tolerieren, nicht aber die andere Rheinseite und zentrale Stellen der Polizei- und Migrationsbehörden (Polizeiwachen, Untersuchungsgefängnis etc.) anlaufen zu lassen. Da während der unbewilligten Demonstration jedoch trotz wiederholter Ansprache und Abmahnungen der Teilnehmenden mittels Megafon immer wieder versucht wurde, die polizeilichen Blockaden zu durchbrechen, und es zu Gewalttätigkeiten gegen die Einsatzkräfte, zahlreichen Schmierereien und längerer Blockade des öffentlichen Verkehrs kam, sah sich die Kantonspolizei gezwungen, mehrmals Gummigeschosse und einmal Reizgas einzusetzen.

³ Gemäss den in der Motion Tonja Zürcher und Konsorten betreffend «einer unabhängigen Beschwerdestelle» und in der entsprechenden parlamentarischen Eintrittsdiskussion aufgeworfenen Themen.

⁴ http://www.grosserrat.bs.ch/de/geschaefte-dokumente/datenbank?such_kategorie=1&content_detail=200108513.

Einige Teilnehmende verlangten in der Folge mittels Gesuch die Feststellung, dass der Polizeieinsatz unverhältnismässig und deshalb rechtswidrig gewesen sei. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement reichte das Gesuch als Strafanzeige gegen mehrere Angehörige der Kantonspolizei an die Staatsanwaltschaft weiter, die das Verfahren einstellte. Gegen die Einstellung des Verfahrens wurde Beschwerde eingelegt und bis ans Bundesgericht weitergezogen. Dieses lehnte die Beschwerde vollumfänglich ab und stützte das polizeiliche Vorgehen.

Dass die Aussagen der als Auskunftspersonen eingeladenen Gesuchstellenden wenig später als Grundlage für den Erlass von Strafbefehlen wegen der Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration verwendet wurden, war juristisch umstritten. Das durch Anfechtung der Strafbefehle angerufene Strafgericht sprach die Strafbefehlsbeschwerden aber frei; die Kontrolle der Rechtsanwendung durch die Rechtsprechung hat also auch hier stattgefunden.

2.5.3 Unbewilligte Demonstration am «Frauenstreiktag»

Am Sonntagnachmittag des 14. Juni 2020 fanden fünf bewilligte «Frauen*Streiks» unter dem Motto «fraulenzen und queerstellen» (Theaterplatz, Petersplatz, St. Johannis-Park, Elisabethen-anlage/De Wette-Park, Claramatte) in Basel statt. Darüber hinaus blockierten rund 300 Personen die Mittlere Brücke. Erfolglos versuchte die Kantonspolizei, Ansprechpersonen ausfindig zu machen, mahnte die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieser unbewilligten Kundgebung ab und forderte sie auf, die Brücke zu verlassen. Dieser Aufforderung folgten die Kundgebungsteilnehmerinnen und -teilnehmer schliesslich, formierten sich dann aber zu einem neuerlichen Pulk und zogen vereint durch den Blumenrain zur Spitalstrasse. Nach einer erneuten Blockade des Verkehrs und der dortigen Buslinien bewegte sich der Zug zur Johanniterbrücke weiter. Als auch hier eine Blockierung des Verkehrs drohte, stoppte schliesslich die Kantonspolizei den Demonstrationsozug und kontrollierte die Personen.

Sollten Demonstrantinnen – wie vereinzelt kolportiert – im Rahmen des Polizeieinsatzes Opfer von sexueller Belästigung oder sexueller Gewalt geworden sein, wäre eine Meldung bei der Kantonspolizei oder Staatsanwaltschaft wichtig, da Strafverfahren nur aufgrund konkreter Anhaltspunkte eingeleitet werden können. Bislang gibt es keine Hinweise, dass Angehörige des Korps der Kantonspolizei Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Demonstrationsteilnehmenden begangen hätten. Der Regierungsrat verurteilt entsprechend das Verbreiten von rufschädigenden Gerüchten gegenüber Mitarbeitenden des Kantons, ohne dass diese konkretisiert werden.

2.6 Schlussfolgerung

Das polizeiliche Handeln bzw. Nichthandeln kann im Kanton Basel-Stadt – neben der Beschwerdestelle des Justiz- und Sicherheitsdepartements – durch die Staatsanwaltschaft, die Gerichte und vor allem auch die Ombudsstelle überprüft werden. Den betroffenen Privaten stehen damit verschiedene Rechtsbehelfe und von Kantonspolizei und Regierungsrat unabhängige Institutionen zur Verfügung, die einen angemessenen Schutz garantieren.

Auch die Empfehlung Nr. 123.45 des UNO-Menschenrechtsrates, in allen Kantonen eine unabhängige Stelle zu schaffen, mit dem Auftrag, alle Klagen bezüglich übermässiger Gewaltanwendung, Grausamkeiten und anderer Formen polizeilichen Amtsmisbrauchs zu untersuchen, ist in Basel-Stadt durch die vorerwähnten zahlreichen Stellen und Instrumente, namentlich die parlamentarisch eingesetzte Ombudsstelle und die von Exekutive bzw. Legislative unabhängigen Justizbehörden, erfüllt. Vereinzelt wird in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass einzig der Kanton Genf über einen unabhängigen Beschwerdemechanismus, der spezifisch für Beschwerden über die Polizei eingerichtet wurde, verfüge. Das ist unzutreffend, denn das erst seit 2016 bestehende Genfer Organe de médiation de la police (polizeiliche Schlichtungsstelle) ist wie die Beschwerdestelle des Justiz- und Sicherheitsdepartements im kantonalen Sicherheitsdepartement angesiedelt. Ferner kann – und tut – der Grosse Rat im Rahmen seiner Oberaufsicht über die Verwaltung

zum polizeilichen Handeln oder Nichthandeln parlamentarische Vorstösse einreichen und die GPK mit Untersuchungen beauftragen.

Die Forderung «eine unabhängige Beschwerdestelle in einem anderen Departement als dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zu schaffen, welche Beschwerden im Zusammenhang mit Polizeieinsätzen entgegennimmt, untersucht und behandelt (z.B. Überweisung an Staatsanwaltschaft oder Einleitung von Disziplinar massnahmen)», greift schliesslich in den verfassungsrechtlich geschützten Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats ein, da sie die Kernkompetenz des Regierungsrats zur Organisation der Verwaltung tangiert.

Im Ergebnis erachtet der Regierungsrat die Forderungen der Motionären nicht nur als rechtlich unzulässig, sondern primär durch die parlamentarische Ombudsstelle auch als erfüllt. Nichtsdestoweniger möchte der Regierungsrat die Motion zum Anlass nehmen, die Aufgabenteilung zwischen der Beschwerdestelle des Justiz- und Sicherheitsdepartements sowie der Ombudsstelle ergebnisoffen zu prüfen. Dabei ist auch das Aufgehen von ersteren in letzteren denkbar.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Tonja Zürcher und Konsorten betreffend «einer unabhängigen Beschwerdestelle» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin