

Regierungsratsbeschluss

vom 4. November 2013

Nr. 2013/2007

KR.Nr. A 106/2013 (DDI)

Auftrag Michael Ochsenbein (CVP, Luterbach): Kleine kontrollierende Polizeiaufgaben auch durch die Einwohnergemeinden ausführen lassen (15.05.2013); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt zu prüfen, welche kleinen kontrollierenden Polizeiaufgaben zusätzlich und nicht in Konkurrenz zur Kantonspolizei auch durch die Einwohnergemeinden ausgeführt werden können. Kleine kontrollierende Polizeiaufgaben können beispielsweise Littering, Parkplatz- und Geschwindigkeitskontrollen auf Gemeindestrassen an besonders heiklen Stellen (z.B. Schulhäusern) sein (beispielhafte, nicht abschliessende Aufzählung).

2. Begründung

Einerseits wird die Polizei in emotionalen Voten aufgefordert, sich um die „wichtigen und wesentlichen Aufgaben“ zu kümmern, andererseits werden gerade die Folgen von „kleinen“ Verfehlungen wie beispielsweise dem Littering als störend empfunden.

Der Auftrag hat zum Ziel, wirksam gegen diese „kleinen“ Verfehlungen vorgehen zu können, ohne die Polizeiarbeit mehr als zum heutigen Zeitpunkt mit diesen Aufgaben belasten zu müssen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Verständnis für das Anliegen

Dem Anliegen, niederschwellige Beeinträchtigungen der öffentlichen Ordnung auf Gemeindeebene regeln zu wollen, bringen wir Verständnis entgegen. Die genannten „kleinen Verfehlungen“ wie Littering und Widerhandlungen gegen Parkreglemente stehen in Zusammenhang mit der Nutzung des öffentlichen Raumes. Sie haben - im Unterschied zu Geschwindigkeitskontrollen auf Gemeindestrassen - in der Regel einzig zur konkret betroffenen Gemeinde einen Bezug. Auf den ersten Blick erscheint die Übertragung solcher Aufgaben auf Gemeinden sachgerecht. Eine vertiefte Prüfung zeigt allerdings, dass die dafür erforderlichen strengen Voraussetzungen derzeit nicht erfüllt sein dürften und deren Schaffung für die Gemeinden mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden wären. Nachteilig wäre auch die Schaffung einer zusätzlichen Ebene im bestehenden Sicherheitsmodell des Kantons Solothurn.

3.2 Geltende Rechtslage

Gemäss Paragraph 23 des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11) können die Einwohnergemeinden eigene Polizeiorgane schaffen. Die drei Städte Grenchen, Olten und Solothurn haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Aufgaben und Kompetenzen der drei Stadtpolizeien sind in der Vereinbarung über die Zusammenarbeit und die Kompetenzabgrenzung zwischen der Polizei Kanton Solothurn und den Stadtpolizeien

Grenchen, Olten und Solothurn vom 6. Juli 2010 (BGS 511.155.1) detailliert geregelt. Neben verschiedenen gerichtspolizeilichen Aufgaben sind die Stadtpolizeien insbesondere ermächtigt, die im Vorstosstext genannten ordnungs- und verkehrspolizeilichen Tätigkeiten auszuüben. Nach Paragraph 2 Absatz 1 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO; BGS 125.12) vollziehen die Angehörigen der Stadtpolizeien ausserdem das Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970 (OBG; SR 741.03). Der Regierungsrat ist ermächtigt, diese Aufgabe weiteren Polizeikorps zu übertragen (§ 2 Abs. 2 GO). Durch Verordnung kann er die Polizeiorgane ermächtigen, bei geringfügigen Übertretungen des kantonalen Rechts auf der Stelle Bussen zu erheben (§ 3 GO). Das Liegenlassen oder Wegwerfen von Abfällen im öffentlichen Raum (Littering) beispielsweise kann gestützt auf Paragraph 170 des Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall vom 4. März 2009 (GWBA; BGS 712.15) im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden.

Die Ermächtigung der Polizeiorgane zum Ausstellen von Ordnungsbussen in den gesetzlich abschliessend geregelten Bereichen niederschwelliger Massendelikte stellt eine Ausnahme dar: Grundsätzlich liegen Beurteilung und Sanktionierung nicht im Kompetenzbereich der Polizei, sondern sind dem Friedensrichter, der Staatsanwaltschaft und den Strafgerichten vorbehalten.

3.3 Polizeiaufgaben und Wahrung der Grundrechte

Demgegenüber liegen die originären Aufgaben der Polizei in der Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung (Prävention) sowie in der Verfolgung von Straftaten und Ermittlung des Sachverhalts und der Täterschaft (Repression). Die meisten polizeilichen Massnahmen greifen - in unterschiedlichen Masse - in die Grundrechte der betroffenen Person ein. Die Polizei hat ihre Aufgaben grundrechtskonform zu erfüllen. Auch die Erfüllung polizeilicher Aufgaben durch Gemeindeangestellte hat unter Wahrung der Grundrechte zu erfolgen.

3.3.1 „Kleine kontrollierende Polizeiaufgaben“

Sofern unter den im Titel des Auftrags genannten „kleinen kontrollierenden Polizeiaufgaben“ lediglich das sichtbare Patrouillieren auf öffentlichem Grund zum Zweck der Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung gemeint ist, welches nicht in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingreift, handelt es sich um eine präventive Aufgabe, welche nach geltendem Recht durch Gemeindeangestellte erfüllt werden kann.

3.3.2 Ahndung „kleiner Verfehlungen“

Demgegenüber handelt es sich bei der Ahndung von Straftaten, seien sie auch noch so gering, um eine repressive und - im Sinne einer Ausnahme - gesetzlich an die Polizei delegierte Aufgabe, welche überdies grundrechtsrelevant ist. Das Ausstellen einer Ordnungsbusse stellt einen gerichtspolizeilichen Akt dar. Lehnt die gebüsste Person das Ordnungsbussenverfahren ab oder bezahlt sie die Busse nicht, kommt das ordentliche Strafverfahren nach den Regeln der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) zur Anwendung. Aus diesem Grund ist es auch für das Ausstellen von Ordnungsbussen zur Ahndung niederschwelliger Verstösse unabdingbar, die fehlbare Person anzuhalten und zweifelsfrei zu identifizieren. Die Kompetenz zur Identitätsfeststellung steht - wie andere polizeiliche Kompetenzen gemäss KapoG wie beispielsweise das Recht auf Befragung, Verbringen auf den Polizeiposten und allenfalls Durchsuchung - nach geltendem Recht lediglich Polizeiorganen zu. Selbst bei einer allfälligen Delegation der Kompetenz zur Identitätsfeststellung stünden den vollziehenden Personen diese polizeilichen Zwangsmittel, welche zur Zweckerreichung nötigenfalls angewandt werden dürfen, nicht zur Verfügung. Als Ausdrucksformen des staatlichen Gewaltmonopols sind sie bewusst Polizeiorganen vorbehalten. Unter Berücksichtigung des rechtsstaatlichen Prinzips, Zwangsmittel lediglich zurückhaltend und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit auszuüben, sind ausschliesslich Polizeikräfte dazu berechtigt. Daran ist festzuhalten.

Die von den Auftraggebern gewünschte Übertragung der Befugnis zum Ausstellen von Ordnungsbussen ist für die Gemeinden unseres Erachtens nicht von Nutzen, denn ohne gleichzeitige Delegation der Befugnis zur Anwendung von Zwangsmitteln ist damit zu rechnen, dass die Identität oftmals nicht festgestellt und infolgedessen keine Ordnungsbusse ausgestellt werden kann. Um das gesetz- und verhältnismässige Vorgehen auch im fraglichen Bereich vollumfänglich zu gewährleisten, lehnen wir die Ermächtigung nicht näher bestimmter Personen zum Ausstellen von Ordnungsbussen selbst für den gewünschten, sachlich eng begrenzten Bereich ab.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass gerade Personenkontrollen ein gewisses Eskalationspotential in sich tragen. Sie greifen in die Grundrechte einer Person ein. Bloss theoretische Kenntnisse über die Gesetz- und Verhältnismässigkeit polizeilicher Massnahmen genügen nicht. Vielmehr sind die vollziehenden Personen in der praktischen Durchführung einer bürgerfreundlichen, angemessenen und dennoch zielführenden Kontrolle professionell zu unterweisen. Führungsstrukturen sowie ein funktionierendes Beschwerdewesen sind ebenfalls unerlässlich. Ausserdem hat das Gemeinwesen sicherzustellen, dass die vollziehenden Personen über die nötigen Techniken eines wirksamen Eigenschutzes verfügen.

Bei der Feststellung von Übertretungen hingegen, bei denen kein Kontakt mit der zu büssenden Person stattfindet und die Identifikation anderweitig sichergestellt ist, sind diese strengen Voraussetzungen von untergeordneter Bedeutung. Dies trifft insbesondere für Widerhandlungen gegen Parkreglemente zu, denn hier erfolgt die Zuweisung der Ordnungsbussen aufgrund des Kontrollschildes. Eine Übertragung dieser repressiven Polizeiaufgabe ist demnach eher möglich. Sind hingegen vertiefte Abklärungen zur Identifikation notwendig oder wird eine nicht mehr im Ordnungsbussenverfahren (OBV) zu ahndende Widerhandlung festgestellt, wie dies erfahrungsgemäss bei Geschwindigkeitskontrollen auch auf Gemeindestrassen vorkommt, ist zwingend die Polizei Kanton Solothurn zuständig.

Ferner ist es mit dem Ausstellen der Busse nicht getan. Neben dem Rechnungswesen ist bei Nichtbezahlung innert Frist sowie in Fällen, in denen das OBV ausgeschlossen ist, die ordnungsgemässe Verzeigung an die Staatsanwaltschaft beziehungsweise Jugendanwaltschaft sicherzustellen.

Die Voraussetzungen für die Übertragung von Polizeiaufgaben mit Grundrechtsrelevanz sind streng, da die gesetz- und verhältnismässige Erfüllung zu gewährleisten ist. Selbst ohne Berücksichtigung der Investitionskosten für die Beschaffung von Radargeräten wäre die Ermächtigung zur Ahndung niederschwelliger Übertretungen für die Gemeinden mit einem beträchtlichen finanziellen und personellen Aufwand verbunden.

3.4 Anliegen des Auftrags im Lichte der heutigen kantonalen Sicherheitsstruktur

Eine Übertragung polizeilicher Aufgaben auf die Gemeinden hätte Auswirkungen auf die kantonale Sicherheitsstruktur als solche; neben dem im Vorstosstext genannten Anliegen der Gemeinden gilt es auch diese zu berücksichtigen.

Am 30. Oktober 2013 haben wir die Öffentlichkeit über die Evaluationsergebnisse des geltenden Zusammenarbeitsmodells (nachfolgend Modell) zwischen der Polizei Kanton Solothurn und den Stadtpolizeien Grenchen, Olten und Solothurn informiert. Orientiert haben wir auch über unsere Entscheidung, derzeit keine Änderung der Sicherheitsstruktur zu forcieren. Die Zusammenarbeit gemäss Modell soll vielmehr in optimierter Form weitergeführt und im Herbst/Winter 2015 einer Nachevaluation unterzogen werden.

Grundsätzlich gäbe es Ansatzpunkte, die kantonale Sicherheitsstruktur im Sinne der Auftraggeber zu gestalten. Im Rahmen einer neuen kantonalen Aufgabenteilung in Richtung Einheitspolizei könnten kleinere Gemeindepolizeiaufgaben mit keinem oder geringem Grundrechtseingriffscharakter (wie beispielsweise Littering, Parkraumbewirtschaftung, Patrouillentätigkeit bei

Brennpunkten) durch Gemeinden wahrgenommen werden. Alle anderen Polizeiaufgaben wären ausschliesslich von der Polizei Kanton Solothurn zu erfüllen. Derzeit haben wir uns jedoch entschieden, das optimierte Modell weiterzuführen.

Eine weitere Dezentralisierung von Polizeiaufgaben im kleinräumigen Kanton Solothurn, verbunden mit zusätzlichen Zuständigkeitsmodellen und ohne Strukturbereinigung, käme unseres Erachtens einer nachteiligen Aufsplitterung der Verantwortlichkeiten gleich und dürfte nicht im Sinne der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sein. Neben den unter Ziffer 3.3 letzter Absatz aufgezeigten Voraussetzungen sprechen unseres Erachtens auch die Evaluationsergebnisse gegen eine Aufgabenübertragung auf weitere Organisationen. Insbesondere die grosse Bedeutung des polizeilichen Erfahrungswissens, die Zunahme der Schnittstellen und damit verbunden die Erhöhung des Aufwandes für Koordination und Absprachen sind Nachteile, welche dem Vorteil einer Aufgabenerfüllung auf lokaler Stufe gegenüberzustellen sind. Nicht eine allfällige „Konkurrenz zur Kantonspolizei“, wie im Vorstosstext erwähnt, ist problematisch, sondern die Lösung der sich stellenden praktischen Probleme in der täglichen Zusammenarbeit. Ein Sicherheitsraum mit verschiedenen Zuständigkeitsmodellen und mehreren Verantwortlichkeiten ist ineffizient und nicht bürgerfreundlich. Für den nicht sehr grossräumigen Kanton Solothurn erachten wir die Erfüllung polizeilicher Aufgaben aus möglichst wenigen Händen als sinnvoller.

Zurzeit können die Polizeilichen Sicherheitsassistenten (PSA) der Polizei Kanton Solothurn, welche für die fraglichen Tätigkeiten ausgebildet worden sind, diese Polizeiaufgaben unter Vermeidung der erwähnten Nachteile in Absprache mit den Gemeinden erfüllen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Departement des Innern
Polizei Kanton Solothurn
Stadtpräsidien Grenchen, Olten und Solothurn
Präsident VSEG
Aktuarin JUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat