



Überprüfung des Personalbestandes der Kantonspolizei

Bericht des Regierungsrates in Erfüllung der Motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, SP)

Datum RR-Sitzung: 27. Februar 2019
Geschäftsnummer: 2017.POM.515
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	6
2	Ausgangslage.....	11
2.1	Motion 138-2016 Wüthrich	11
2.2	Aufgaben der Kantonspolizei.....	11
2.3	Zusammenarbeit mit Gemeinden, anderen Kantonen und Dritten	12
2.4	Rechtsgrundlagen der Kantonspolizei	12
2.5	Organisation der Kantonspolizei.....	12
3	Überprüfung Personalbestand (Projekt Lobenar).....	13
3.1	Abschluss Projekt "Lobenar"	13
3.2	Neue und intensivierete Aufgaben erfordern mehr Personal	13
3.3	Aufstockung in Tranchen umgesetzt	14
4	Kennzahlen rund um die Kantonspolizei (2012 – 2017/8).....	15
4.1	Personalbestand	15
4.1.1	Bevölkerungsentwicklung und Polizeibestand	15
4.1.2	Entwicklung der Bestände	15
4.1.3	Soll- und Ist-Bestand	16
4.1.4	Stabile, aber eher tiefe Polizeidichte	16
4.2	Leistungen der Kantonspolizei	17
4.2.1	Gesamthafte Zunahme der Leistungen	17
4.2.2	Schwergewichte und Veränderungen bei direkt produktiven Leistungen	18
4.2.3	Vertragliche Leistungen zu Gunsten des Bundes	18
4.3	Offene Zeitguthaben.....	18
5	Revidiertes Polizeigesetz.....	19
5.1	Unveränderte Grundlagen	19
5.2	Neuerungen im revidierten Polizeigesetz	20
5.2.1	Zusammenfassung aller polizeirechtlichen Gesetze im PolG	20
5.2.2	Pauschalierung der Interventionskosten.....	20
5.2.3	Brennpunktvertrag.....	20
5.2.4	Identitätskontrollen durch die Gemeinden	20
5.2.5	Bussenerhebung im Ordnungsbereich	21
5.2.6	Verkehrsunterricht gesetzlich verankert.....	21
5.2.7	Stärkung des polizeilichen Vorermittlungsverfahrens	21
5.2.8	Stärkung der Massnahmen betreffend häuslicher Gewalt und Stalking	21

5.2.9	Ausbau von Datenschutzregelungen und Modernisierung.....	21
6	Realisierte Effizienzgewinne (Organisation, Personal).....	22
6.1	Querschnittabteilung	22
6.1.1	Planung und Einsatz	22
6.2	Frontabteilungen und Regionalpolizeien.....	22
6.2.1	Kriminalabteilung.....	22
6.2.2	Verkehr, Umwelt und Prävention	22
6.2.3	Regionalpolizeien	23
7	Aktuelle Sicherheits- und Bedrohungslage.....	24
7.1	Entwicklung der Zahl der Delikte	24
7.1.1	Überblick Delikte gegen Strafgesetzbuch (StGB)	24
7.1.2	Klar höhere Kriminalität in urbanen Gebieten, hohe Gewalt gegen Frauen.....	25
7.1.3	Überblick Delikte gegen Betäubungsmittel- und Ausländergesetz	25
7.2	Stark unterschiedliche Aufklärungsrate	26
7.3	Struktur der beschuldigten Personen	27
7.4	Anstieg der Verkehrsunfälle im Jahr 2017	27
7.5	Notrufe und Einsätze nehmen leicht zu	28
7.6	Subjektiv wahrgenommene Sicherheit.....	28
7.6.1	Studien für den Kanton Bern	28
7.6.2	Positive Beurteilung der Arbeit der Polizei.....	28
7.6.3	Lücken und Defizite beim subjektiven Sicherheitsgefühl	29
7.6.4	Unsicherheit auf der Strasse bzw. im öffentlichen Raum.....	29
7.6.5	Risiken vermeiden, Handlungsbedarf in den Gemeinden	29
7.6.6	Subjektive Wahrnehmung der Verkehrssicherheit	30
8	Zusammenarbeit mit den Gemeinden.....	31
8.1	Leistungseinkäufe	31
8.2	Weiterentwicklung der Zusammenarbeit anhand des neuen PolG.....	31
9	Kommende Herausforderungen der Kapo.....	31
9.1	Gesellschaftliche Entwicklung und Bedrohung keine statische Grösse	31
9.2	Laufend: organisatorische und thematische Schwergewichte.....	32
9.2.1	Schwergewichte Aufgabenfelder und neues Polizeigesetz.....	32
9.2.2	Differenzierung der Bewaffnung – mehr Sicherheit, höhere Betriebskosten	32
9.2.3	Thematische Schwergewichte bei der Prävention	32
9.2.4	Koordinierte Aktivität im Bereich der Einbruchdiebstähle.....	33

9.2.5	Akzent gegen Gewalt im öffentlichen Raum (2018/2019)	33
9.2.6	Akzent zur Erhöhung der Sicherheit im Langsamverkehr	33
9.3	Synergien durch Neubau eines Polizeizentrums (PZB)	34
9.4	Digitalisierung auch für die Kapo relevant	35
9.4.1	Interne Einschätzung der Kader der Kapo.....	35
9.4.2	Anpassung und Erweiterung der Kommunikation im digitalen Raum.....	35
9.4.3	Exkurs: geringerer Aufwand der Polizei dank Digitalisierung?	36
9.5	Bedrohungsmanagement – Veränderungen zu erwarten	37
9.5.1	Grundzüge eines Bedrohungsmanagements.....	37
9.5.2	Aufgabe und Rolle der Kantonspolizei.....	38
9.5.3	Bewertung des bernischen BDM und Empfehlungen dazu	38
9.5.4	Auftrag Regierungsrat: Prozesse und Zuständigkeiten klären	39
9.5.5	Folgerungen und Herausforderungen für die Kapo.....	39
9.6	Terror und Cyber-Risiken: intensivere Zusammenarbeit Bund- Kantone.....	39
9.6.1	Neue Formen der Bedrohung mit engen Bezugspunkten	39
9.6.2	Aufgabenteilung Bund – Kantone präzisieren.....	40
9.7	Terrorismus: neue Aufgaben für die Kantone	40
9.7.1	Neue Strategien und Aktionspläne	40
9.7.2	Zwei neue Bundesgesetze	41
9.7.3	Beurteilung durch den Kanton Bern.....	41
9.7.4	Aktuelle Vorkehrungen der Kapo im Bereich des Terrorismus.....	42
9.8	Cyber-Risiken: Bedrohung und Aufgaben der Kantone nehmen zu.....	42
9.8.1	Zunahme der Cyber-Risiken.....	42
9.8.2	Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS).....	45
9.8.3	Aktuelle Vorkehrungen der Kapo im Bereich der Cyber-Kriminalität	47
10	Mehr Sicherheit - mehr personelle Ressourcen.....	49
10.1	Zwischenbilanz zur Personalsituation und Bedrohungslage	49
10.1.1	Straffung der Organisation, Effizienzgewinne und punktuelle Schwergewichte	49
10.1.2	Bewertung der aktuellen Sicherheits- und Bedrohungslage.....	49
10.1.3	Knappe personelle Bestände begrenzen den Spielraum	49
10.1.4	Weitere Schwergewichte nur mit zusätzlichen Ressourcen	49
10.2	Wo neue Schwergewichte und Ressourcen dringend sind	50
10.2.1	Präventionsarbeit – vorne in der Entwicklung ansetzen.....	50
10.2.2	Grundversorgung – mehr Präsenz in Regionen und an Brennpunkten.....	51
10.2.3	Cyber-Kriminalität – die Herausforderung annehmen	51
10.2.4	Terror und Bedrohungsmanagement – vorausschauend handeln	52

10.2.5	Zusätzliche Supportfunktionen, Sach- und Betriebsmittel.....	53
11	Bedarf an zusätzlichen Ressourcen und gestaffelte Umsetzung	54
11.1	Kriterien für den Ausbau der personellen Ressourcen.....	54
11.2	Gestaffelte Umsetzung des Ausbaus	54
11.3	Varianten: Ausbau der personellen Ressourcen und Finanzbedarf	54
11.4	Beschränkung auf die Varianten A - C.....	56
11.5	Zuordnung zusätzliche Stellen auf polizeiliche Tätigkeitsfelder (Prioritäten)	56
12	Bewertung und weiteres Vorgehen aus Sicht Regierungsrat	58
12.1	In Erfüllung der Motion Wüthrich Ziff. 1.....	58
12.2	In Erfüllung der Motion Wüthrich Ziff. 2.....	59
12.2.1	Angemessene Erhöhung des Personalbestands der Kantonspolizei	59
12.2.2	Erhöhung des Bestandes in zwei Etappen mit Zwischenbeurteilung	59

1 Zusammenfassung

Der Personalbestand der Kantonspolizei Bern (Kapo) wurde vor rund 10 Jahren letztmals überprüft (Projekt "Lobenar"). Gestützt darauf beschloss der Regierungsrat 2009, den Bestand um 139 Stellen zu erhöhen. Ausschlaggebend dafür waren hohe offene Zeitguthaben sowie zahlreiche neue und intensivierete Aufgaben, die sich in den Jahren zuvor entwickelt hatten. Diese Erweiterung des Personalbestandes wurde 2012 eingeleitet, aber – in Folge der Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) – mit einer Aufstockung um insgesamt 85 Stellen bis ins Jahr 2018 nur teilweise umgesetzt.

Im Sommer 2016 reichte Grossrat Adrian Wüthrich eine Motion unter dem Titel "Personalbestand der Kantonspolizei überprüfen und anpassen" (Motion 138-2016) ein. Der Regierungsrat solle in einem Bericht den in Zukunft notwendigen Personalbestand sowie allenfalls einzuleitende Massnahmen aufzeigen. Gegen Ende 2016 stimmte der Grosse Rat ohne Gegenstimmen zu: der ersten Forderung als Motion, der zweiten Forderung als Postulat. Der vorliegende Bericht erfüllt den Auftrag des Motionärs und des Grossen Rats.

Entwicklung der Sicherheits- und Bedrohungslage in den letzten Jahren

Die Zahl der zur Anzeige gebrachten Delikte hat gemäss polizeilicher Kriminalstatistik seit 2012 spürbar abgenommen. Ausschlaggebend dafür ist primär der Rückgang bei den Vermögensdelikten (v.a. Einbrüche, Diebstahl), wobei sich zahlreiche dieser Delikte in den Cyber-Raum verlagert haben dürften und – weil keine Anzeige erfolgt – in der Statistik nicht enthalten sind. Die übrigen Kategorien der Delikte (z.B. Gewalt, sexuelle Integrität, Betäubungsmittel, Verkehr) sind ungefähr stabil geblieben. Die Kriminalität in urbanen Gebieten und an besonderen Brennpunkten (gewisse Zonen, Strassen, Plätze etc.) ist überdurchschnittlich hoch. Frauen sind nur selten für Gewaltdelikte verantwortlich, doch die Opfer sind zu 40%, bei schwerer Gewalt sogar zu 55% weiblich (2017). Bei den meisten Delikten liegt die Quote der Aufklärung bei 80 – 90% (teilweise darüber); bei den Vermögensdelikten liegt die Quote deutlich tiefer, konnte aber seit 2012 von 14 auf 22% gesteigert werden. Die Zahl der Notrufe und der Einsätze der Kapo – zurzeit etwa 350 pro Tag – hat leicht zugenommen. Bei normalen Einsätzen ist die Kapo im Durchschnitt in 17, bei Alarm-Einsätzen in 9 Minuten vor Ort (2017).

Die Vermögensdelikte im Rahmen der global organisierten Cyber-Kriminalität (Eindringen in elektronische Datensysteme, Entwendung oder Erpressung von Daten oder Geld etc.) nehmen zu, ebenso deren Komplexität sowie die Raffinesse der Täterschaft. Betroffen von teilweise erheblichen Schäden ist die gesamte Gesellschaft (Private, Wirtschaft, Institutionen, Behörden). Im Internet sind zudem eine "Beleidigungskultur" und eine hohe Zahl von sexuellen Übergriffen feststellbar, wovon insbesondere Jugendliche betroffen sind. Die Bedrohung durch den Terrorismus, der sich für seine Organisation und Kommunikation ebenfalls stark im Cyber-Raum bewegt, gilt in der Schweiz weiterhin als erhöht.

Umfragen unter der bernischen Bevölkerung aus dem Jahr 2015 weisen darauf hin, dass das Vertrauen in die Arbeit der Polizei hoch ist. Das subjektive Sicherheitsempfinden hat sich im Vergleich zu 2011 deutlich verbessert. Allerdings sind Defizite unübersehbar; so fürchten sich viele Menschen, ganz besonders Frauen, davor, sich bei Nacht oder an Wochenenden im öffentlichen Raum zu bewegen. Auch die Befürchtung, Opfer eines Einbruchs zu werden, ist weit verbreitet. Über ein Drittel der Bevölkerung hält die Präsenz der Polizei für ungenügend, viele wünschen sich im Falle eines Ereignisses ein rascheres Eintreffen vor Ort.

Personalbestand, Leistungen und gezielte Prioritäten

Der Personalbestand der bernischen Kantonspolizei (Mitarbeitende mit Polizeiausbildung) hat seit 2012 um knapp 4%, die bernische Bevölkerung um etwa 4.3% zugenommen. Der Bestand ist, gemessen an der Zahl der Bevölkerung ("Polizeidichte", 1 Polizist pro X Einwohner), praktisch stabil geblieben, liegt aber verglichen mit anderen Kantonen oder dem nationalen Durchschnitt tief. Anfang 2019 betrug die Polizeidichte im Kanton Bern 1/521. Im schweizerischen Durchschnitt lag sie bei 1/453, in den vergleichbaren Kantonen Zürich 1/372 und Waadt 1/412. Die offenen Zeitguthaben bei der Kapo sind mit 26 Arbeitstagen pro Kopf (Ende 2018) nach wie vor recht hoch und liegen in einer ähnlichen Grössenordnung wie 2012.

Die Leistungen der Kapo haben seit 2012 insgesamt um rund 3.9% zugenommen. Trotz engem personellem Rahmen hat die Kapo gezielte Prioritäten gesetzt, um die (objektive) Sicherheit und das (subjektive) Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu erhöhen. So wurde die präventiv wirkende Präsenz der Sicherheitspolizei (Patrouillen) überdurchschnittlich ausgebaut. Dies dürfte zum Rückgang der Vermögensdelikte beigetragen haben. Zugleich setzt die Kapo gezielte Schwerpunkte u.a. bei der Präventionsarbeit, beim Kampf gegen Gewalt im öffentlichen Raum sowie zur Erhöhung der Sicherheit im Langsamverkehr. Im Bereich der Cyber-Kriminalität und der Bedrohung durch Terrorismus arbeitet die Kapo mit den Bundesorganen zusammen und bezieht ihre Fachleute fallweise in die Ermittlungen ein.

Herausforderungen durch neue und intensivierete Bedrohungen

Die Bedrohungslage ist keine stabile Grösse. Gegenwärtig sind neue und intensivierete Bedrohungen erkennbar, was nicht ohne Auswirkungen auf den Bedarf an personellen Ressourcen bleiben kann. Im Falle des Terrorismus und der Cyber-Kriminalität ist auch eine intensivierete und systematisierte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in Vorbereitung. Im Vordergrund stehen folgende Entwicklungen:

- Die Präventionsarbeit in verschiedenen Bereichen (Verkehr, Kriminalität, Cyber, Terror) ist zu intensivieren; sie kann wesentlich dazu beitragen, Delikte zu vermeiden.
- Die Kriminalität in urbanen Gebieten und an gewissen Brennpunkten sowie die Gewaltanwendung generell, aber besonders gegenüber Frauen, stellen weiterhin eine Herausforderung dar. Eine erhöhte Präsenz und Aktivität der Polizei in der "Grundversorgung" (höhere Kapazität, mehr öffentlich sichtbare Patrouillen) ist angezeigt. Dies erlaubt rasche, angemessene Interventionen im Alltag, aber auch im Falle von Terror oder Amok.
- Der Regierungsrat will das Bedrohungsmanagement des Kantons Bern für schwere Gewalttaten weiterentwickeln. Dies soll dazu beitragen, die oft bereits vor der Tat vorhandenen Anzeichen für hohe Gewaltbereitschaft bei den Tätern zu erkennen und Gewalttaten zu verhindern. Die Kapo dürfte dabei eine führende Rolle übernehmen.
- Die Bedrohung durch extremistische Gewalttätigkeit (z.B. Amok) und Terrorismus sowie der Ausbau der präventiven polizeilichen Massnahmen erfordern zusätzliche personelle Kapazitäten, unter anderem im Bereich der Ausbildung, präventiven Präsenz, Observation und Intervention. Es bestehen enge Bezugspunkte zu den Cyber-Risiken.
- Die Cyber-Kriminalität nimmt qualitativ und quantitativ zu; stark betroffen sind auch Kinder und Jugendliche. Die steigende Komplexität und Zahl der Fälle (u.a. durch Meldepflichten), der Ausbau der Zusammenarbeit Bund – Kantone sowie die präventive Präsenz im Netz (Observation im Sinne der "Sicherheitspolizei"), die heute nicht stattfindet, bedingen mehr personelle Ressourcen. Die Verlagerung gesellschaftlicher Aktivitäten in den Cyber-Raum zwingt die Polizei dazu, ihren Fokus verstärkt dorthin zu richten.

Höhere Sicherheit bedingt mehr personelle Ressourcen

Um das Niveau der Sicherheit beizubehalten oder gar zu erhöhen, ist angesichts der veränderten Bedrohungslage in Zukunft auch von Seiten der Polizei ein zusätzliches Engagement gefordert. In den letzten Jahren ist es der Kapo zwar gelungen, ihre Organisation zu straffen, Stellen freizuspielen und neue *punktueller* Schwergewichte zu setzen. Dies ist jedoch nicht ausreichend, um eine nachhaltige und breite Wirkung zu erzielen. Dabei geht es – und dies ist zentral – nicht um ein Nullsummenspiel: Es ist nicht möglich, *in grösserem Umfang* zusätzliche Ressourcen im Kampf gegen neue und intensivierete Bedrohungen – z.B. Cyber-Kriminalität – einzusetzen, ohne die Präsenz und Aktivität der Polizei in anderen Aufgabenfeldern (z.B. Ordnungsdienst, Patrouillen, Ermittlungen der Kripo etc.) abzubauen und zu vernachlässigen. Dies würde zu einer "Entblössung" und einer Verminderung der Sicherheit in diesen Bereichen führen, was die Bevölkerung und Gemeinden mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht akzeptieren würden.

Varianten: Aufbau zusätzlicher personeller Ressourcen und Finanzbedarf

Der Aufbau zusätzlicher Ressourcen erfolgt gestaffelt. Die untenstehende Tabelle stellt Varianten mit einem unterschiedlich starken Ausbau des Bestandes dar; die massgebende Grösse dafür bildet jeweils eine unterschiedliche Polizeidichte Anfang 2019. Alle Varianten gehen zudem von einem Wachstum der Bevölkerung von 3% bis 2025 aus. Die zusätzlich vorzusehenden Stellen im Vergleich zu heute sind, unterschiedlich je nach Variante, in der Spalte „Plus gegenüber heute“ dargestellt¹ (nähere Erläuterung in Kapitel 11).

Variante	Polizeidichte	Beschreibung	Bestand neu	Plus gegenüber heute	Zusatzkosten pro Jahr Mio
A	1/521	Gleiche Polizeidichte wie heute (Wachstum von 3% analog Bevölkerung bis 2025)	2046	58	10.0
B	1/494	Polizeidichte 92% Durchschnitt CH heute (Ansatz "ASP 2014")	2158	170	29.2
C	1/454	Gleiche Polizeidichte wie Durchschnitt CH heute	2348	360	61.9
D	1/412	Gleiche Polizeidichte wie Kanton Waadt heute (vergleichbarer Kanton)	2587	599	103.0
E	1/372	Gleiche Polizeidichte wie Kanton Zürich heute (vergleichbarer Kanton)	2866	878	151.0

Die Varianten D und E (grau eingefärbt) setzen einen Bezug zu den vergleichbaren Kantonen Waadt und Zürich (Grösse, Bevölkerung, urban-ländliche Durchmischung etc.), die eine deutlich höhere Polizeidichte haben. Würde der Kanton Bern über ein vergleichbares Polizeikorps verfügen, entstünden im Vergleich zu heute hohe Zusatzkosten. Dies ist angesichts der

¹ Für die Polizeidichte sind gemäss Statistik der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten KPKKS die Mitarbeitenden massgebend, welche die vollständige Polizeischule absolviert haben und über den "eidgenössischen Fachausweis Polizist" verfügen. Die Statistik gibt die Werte für den Stichtag 1. Januar an. Bei der Kapo Bern sind dies am 1. Januar 2019 total 1988 Mitarbeitende. Die Bestandesdaten der Kapo enthalten hingegen Durchschnittswerte für die jeweiligen Jahre (inkl. durchschnittliche Fluktuation); aus diesem Grund ergeben sich leicht abweichende Werte. Nicht einbezogen in diese Kategorie (und somit für die Berechnung der Polizeidichte nicht massgebend) sind Sicherheitsassistentinnen und –assistenten mit kürzerer Ausbildung und Mitarbeitende ohne Polizeiausbildung (z.B. im Personal-, Finanz- oder Rechtsdienst).

schwierigen finanziellen Situation des Kantons Bern kaum realistisch, so dass diese Varianten D und E nicht weiter konkretisiert werden, selbst wenn sie aufgrund der Sicherheits- und Bedrohungslage Vorteile bieten würden. Es verbleiben demnach die Varianten A, B und C.

Für den Einsatz der zusätzlichen personellen Ressourcen ergeben sich angesichts der skizzierten Veränderungen der Bedrohungslage aus heutiger Sicht klare Prioritäten. Diese liegen beim Ausbau der Prävention (z.B. Verkehr, Drogen) und der polizeilichen Präsenz (zusätzliche Patrouillen), beim Ausbau des Bedrohungsmanagements (BDM) und der Terrorabwehr sowie einer verstärkten Aktivität gegen die Cyber-Kriminalität. Die untenstehende Tabelle gibt dazu einen Überblick und nimmt eine kurze Bewertung vor (nähere Angaben in Kapitel 11).

Variante	Bestand plus (Total)	Prävention + Präsenz	BDM + Terrorabwehr	Cyber-Raum	Kurz-Bewertung
A	58	40	8	10	Auffangen Zunahme Bevölkerung; Fokus auf wenige urbane Zentren; neue Prioritäten nur punktuell, insgesamt keine signifikant höhere Sicherheit
B	170	85	30	55	Gewisse Erhöhung Sicherheit in urbanen, beschränkt in ländlichen Zentren; neue Prioritäten: zentrales BDM und Intervention verstärkt, reaktiv tätig im Cyber-Raum
C	360	170	90	100	Erhöhung Sicherheit auch in ländlichen Zentren; neue Prioritäten: Ansätze für dezentrale Intervention und präventives BDM, proaktive Tätigkeit in Cyber-Raum

Bewertung und weiteres Vorgehen aus Sicht des Regierungsrates

Aufgrund der aktuellen Sicherheitslage sowie neuer oder intensivierter Bedrohungen hält der Regierungsrat eine deutliche Erhöhung des Bestandes der bernischen Kantonspolizei für notwendig. Die Polizeidichte bildet dabei eine sinnvolle Referenzgrösse für die strategische Personalplanung der Kapo. Für den grossen, bevölkerungsreichen, urban-ländlich gemischten Kanton ist eine längerfristige Erhöhung der Polizeidichte auf den schweizerischen Durchschnitt anzustreben (Variante C, bis ca. 2030, 360 zusätzliche Stellen im Vergleich zu heute). Um der schwierigen finanziellen Situation des Kantons gemäss Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) gerecht zu werden, soll der Bestand in einer ersten Etappe bis 2025 jedoch vorerst um 170 Stellen erhöht werden (Variante B).²

² Die Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) und die Analyse des BAKBASEL haben gefordert, dass das durchschnittliche Kosten- und Angebotsniveau des Kantons Bern 92% des Schweizer Durchschnitts betragen soll, vgl. www.fin.be.ch

Etappe	Vari- ante	Polizei- dichte	Beschreibung	Plus gegen- über heute	Zusatzkosten pro Jahr Mio
Etappe 1 (2020 – 2025)	B	1/494	Polizeidichte 92% Durchschnitt CH heute (Ansatz "ASP 2014")	170	29.2
Etappe 2 (2026 – 2029)	C	1/454	Gleiche Polizeidichte wie Durchschnitt CH heute	190 (Rest nach Etappe 1), total 360	61.9

Der Regierungsrat wird die nötigen Ressourcen im Planungsprozess aufnehmen und den Grossen Rat über den Fortschritt des Geschäfts informieren.

2 Ausgangslage

2.1 Motion 138-2016 Wüthrich

Am 9. Juni 2016 hat Grossrat Adrian Wüthrich (SP, Huttwil) eine Motion unter dem Titel "Personalbestand der Kantonspolizei überprüfen und anpassen" eingereicht (Motion 138-2016 Wüthrich). Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, bis zum Ende der laufenden Legislatur dem Grossen Rat in einem Bericht darzulegen,

- 1. ob der Personalbestand der Kantonspolizei der aktuellen Sicherheitslage, den heutigen Bedrohungen, den verlangten Aufgaben und der tatsächlichen Arbeitsbelastung genügt und*
- 2. welche Massnahmen zur allfälligen Anpassung des Personalbestands er dem Grossen Rat wann beantragen wird (in Vollzeitstellen und Franken).*

Der Regierungsrat hat sich in seiner Antwort vom 26. Oktober 2016 mit der Annahme des Vorstosses als Motion (Punkt 1) bzw. Postulat (Punkt 2) einverstanden erklärt. Er hat dies unter anderem mit Hinweis auf die angespannte Personalsituation und die wachsenden Aufgaben getan und in Aussicht gestellt, den Personalbestand der Kantonspolizei zu überprüfen und die Folgerungen in einem Bericht darzustellen (Punkt 1). Gestützt darauf sollen bei Bedarf Massnahmen getroffen werden (Punkt 2). Der Grosse Rat ist dem Antrag des Regierungsrats am 29. November 2016 mit 105 Stimmen gefolgt, ohne Enthaltungen oder Gegenstimmen.

Der vorliegende Bericht erfüllt das Anliegen der Motion. Wo immer möglich liegen neuste statistische Daten zu Grunde (inkl. 2018); in einigen Fällen lagen die neusten Zahlen bei Redaktionsschluss des Berichts Ende Januar 2019 jedoch noch nicht vor (z.B. Polizeiliche Kriminalstatistik / 2017).

2.2 Aufgaben der Kantonspolizei

Sicherheit stellt ein sehr hohes gesellschaftliches Gut dar. Die Kantonspolizei (Kapo) trägt – gemeinsam mit den Gemeinden – dazu bei, dass die Menschen im Kanton Bern (objektiv) möglichst sicher leben und sich (subjektiv) möglichst sicher fühlen können.

Die Kapo hat die Aufgabe, allen Menschen zu helfen, die an Leib und Leben bedroht sind. Sie ergreift Massnahmen, um Straftaten so weit als möglich zu erkennen und vermeiden. Sie zeigt Präsenz, wehrt Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie für Mensch, Tier und Umwelt ab und beseitigt eingetretene Störungen (Sicherheitspolizei). Kommt es zu Straftaten, so ist die Kapo für deren Verfolgung zuständig. Sie führt die damit verbundenen Ermittlungen (Gerichtspolizei) inklusive Rapportierung an die Staatsanwaltschaft und leistet den Verwaltungs- und Justizbehörden Amts- und Vollzugshilfe. Die Kapo verfolgt auch das Ziel, die Sicherheit auf Strassen und öffentlichen Gewässern aufrecht zu erhalten und zu erhöhen (Verkehrspolizei). Sie betreut den Verkehrsunterricht in Kindergärten und Schulen bis zum Abschluss der Primarstufe. Ferner leistet die Kapo zu polizeilichen Themen, insbesondere im Bereich Verkehr und Kriminalität, Präventionsarbeit und stellt Beratungs- und Informationsangebote zur Verfügung.

Im Fall von Katastrophen und ausserordentlichen Ereignissen leistet die Kapo Unterstützung und betreibt unter anderem die kantonale Alarm- und Einsatzzentrale sowie das kantonale

Lagezentrum. Im Bereich des Staatsschutzes nimmt sie jene Aufgaben wahr, welche gemäss Bundesrecht den Kantonen zugewiesen sind.

2.3 Zusammenarbeit mit Gemeinden, anderen Kantonen und Dritten

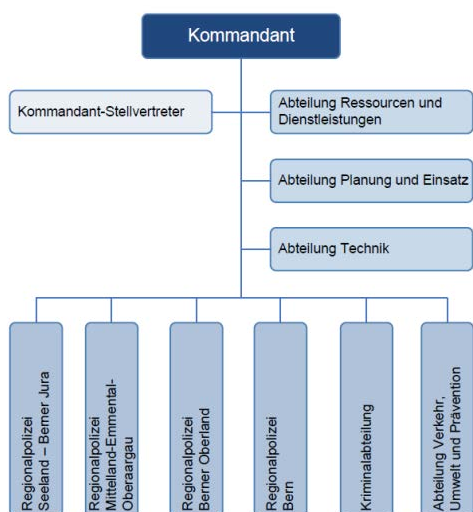
Zwischen Gemeinden und Kantonspolizei besteht eine enge Zusammenarbeit. Sie koordinieren ihre Tätigkeiten und informieren sich gegenseitig. Die Gemeinden können Leistungen der Kantonspolizei, die über die Grundversorgung hinausgehen, oder spezielle Aktivitäten in definierten Brennpunkten vertraglich vereinbaren und abgelden. Die Kapo oder die Gemeinden können unter gewissen Bedingungen auch Aufgaben an Dritte ausserhalb der Verwaltung oder an Private übertragen (z.B. Überwachung des ruhenden Verkehrs, Rettungseinsätze, technische Dienstleistungen etc.). Erfordert die Erfüllung einer Aufgabe die Anwendung von polizeilichem Zwang, so ist jedoch ausschliesslich die Kantonspolizei zuständig (Gewaltmonopol). Weiter kann die bernische Regierung bei Bedarf ausserkantonale Polizeikräfte anfordern; umgekehrt können andere Kantone den Kanton Bern um polizeiliche Unterstützung anfragen. Die Kosten dafür sind jeweils abzugelten.

2.4 Rechtsgrundlagen der Kantonspolizei

Die wichtigsten rechtlichen Grundlagen in Bezug auf Organisation, Kompetenzen und Aufgaben der Kantonspolizei sowie über die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Dritten bilden das Gesetz vom 20. Juni 1996 über die Kantonspolizei (KPG) und das Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 (PolG). Die aktuelle Totalrevision des PolG führt die Bestimmungen der beiden Gesetze in einem einzigen Erlass zusammen (neues PolG) und passt sie in verschiedenen Bereichen an. So werden unter anderem die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden vereinfacht und punktuell erweitert. Die Rechtsgrundlagen für verschiedene Ermittlungstätigkeiten werden präzisiert (zum revidierten PolG vgl. Kap. 5). Der Grosse Rat hat das revidierte Gesetz in der Märzsession 2018 verabschiedet. In der Referendumsabstimmung vom 10. Februar 2019 hat das Berner Stimmvolk dem Gesetz klar zugestimmt. Das neue Gesetz soll auf 1. Januar 2020 in Kraft treten.

2.5 Organisation der Kantonspolizei

Die Kantonspolizei ist der Militär- und Polizeidirektion des Kantons Bern (POM) angegliedert und steht unter der Leitung des Kommandanten. Die Kapo ist in drei Querschnitt- und sechs sogenannten Frontabteilungen organisiert (vgl. unten stehende Grafik).



Organigramm der Kantonspolizei

3 Überprüfung Personalbestand (Projekt Lobenar)

3.1 Abschluss Projekt "Lobenar"

Vor rund 10 Jahren wurde der Personalbestand der Kapo letztmals vertieft überprüft und durch den Regierungsrat des Kantons Bern angepasst. Grundlage dafür bildete das Projekt "Lobenar"³.

Der Schlussbericht des Projekts, den der Regierungsrat im Sommer 2009 zur Kenntnis genommen hatte⁴, forderte eine Aufstockung des Personalbestandes um 139 Stellen oder rund 6% des damaligen Bestandes. 130 Stellen waren als tatsächliche Verstärkung der Kapo vorgesehen, 9 Stellen sollten dazu dienen, zusätzliche Zeitgutschriften für Nachtdienste zu kompensieren. Die Aufstockung des Korps sollte, nach der Phase der Rekrutierung und Ausbildung, in mehreren Tranchen zwischen 2012 und 2016 erfolgen.

3.2 Neue und intensiviere Aufgaben erfordern mehr Personal

Im Rahmen des Projekts wurden die Aufgaben, Leistungen und der Personalbestand der Kantonspolizei, ausgehend von der Sicherheits- und Bedrohungslage im Zeitraum 2007/08, untersucht. Die Analyse stellte im Rückblick auf die letzten Jahre einen hohen Überhang an Zeit- und Ferienguthaben sowie grosse Lücken im Personalbestand fest. Für den zusätzlichen Bedarf waren primär folgende Gründe ausschlaggebend:

- Forderung breiter Kreise der Bevölkerung und vieler Gemeinden nach zusätzlicher Polizeipräsenz zur Erhöhung der Sicherheit; Auslöser dafür waren u.a. gehäufte Delikte an speziellen Brennpunkten (z.B. Vandalismus oder Einbrüche);
- Stark zunehmende Einsätze im Ordnungsdienst; bei den Sportanlässen etwa erhöhte sich der Einsatz seit 2003 um das Vierfache, wobei die Anlässe oft zur gleichen Zeit und am Wochenende stattfinden, was das Polizeikorps stark beansprucht hatte;
- Zunehmende Komplexität der Ermittlungen sowie steigender Aufwand in Folge neuer Delikte wie z.B. häusliche Gewalt oder der Einführung der Geldstrafe und damit verbundener Abklärung der finanziellen Verhältnisse;
- Komplexe und langwierige Ermittlungen im Fall von mobilen, oft ausländischen kriminellen Organisationen und Banden; wegen personeller Engpässe erhielten z.B. Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels nicht die gebührende Priorität;
- Steigende Nutzung elektronischer Geräte und Netze generell und im Bereich von Pädophilie und verbotener Pornographie speziell; die Ermittlungen bedingen u.a. aufwändige Auswertungen von elektronischen Geräten und Daten als Beweismittel;
- Zunehmende Erwartungen der Bevölkerung im Bereich Präventionsarbeit (Kriminal- und Verkehrsprävention).

Der Bericht regte vor diesem Hintergrund an, die zusätzlichen Stellen primär bei den vier Regionalpolizeien sowie zur Verstärkung der Prävention und der spezialisierten Dezernate und Fahndungen einzusetzen. Zugleich sollte die Bevölkerung das Gros der neuen Stellen als zusätzliche Polizeipräsenz (z.B. zusätzliche Patrouillen) wahrnehmen können.

³ Das Projekt hat folgende Problemkreise untersucht: Lohndifferenzen, Bestandeserhöhung, Nachtdienstzuschlag, Überprüfung Richtpositionsumschreibung

⁴ Der Bericht wurde von der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates zur Kenntnis genommen und im Beisein des Direktors der POM diskutiert (Quelle: Bericht der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates über ihre Tätigkeit im Jahr 2009).

3.3 Aufstockung in Tranchen umgesetzt

Im Jahr 2012 wurde die erste Erhöhung des Personalbestands um 25 Stellen wirksam. 9 Stellen wurden zur Kompensation von Zeitgutschriften, die übrigen schwergewichtig im Bereich der Prävention eingesetzt. Anschliessend sah der Regierungsrat vor, die Bestände der Kapo im Rahmen der ordentlichen Finanzplanung in mehreren Schritten zu erweitern. 2013/2014 kamen so zusätzliche 30 Stellen hinzu. Weitere für die Jahre 2015, 2016 und 2017 bei der Kapo geplante Stellen fielen jedoch im Rahmen der Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) weg (Einsparung), wobei der Grosse Rat die diesbezüglichen Sparpläne der Regierung bei der Kapo etwas reduzierte. Als letzte Tranche konnten im Jahr 2018 noch 30 Stellen aufgebaut werden, so dass insgesamt 76 (exklusiv der 9 zusätzlichen Stellen zum Ausgleich der Nachtzeitgutschrift) der ursprünglich geplanten 139 Stellen realisiert werden konnten.

Rückstände aus dieser teilweisen Realisierung sind noch immer sichtbar. Die Einführung der StPO hat einen Anstieg bei der Leistungserfassung zu Gunsten der Gerichtspolizei gebracht, der sich vornehmlich in umfangreicheren Ermittlungshandlungen pro Fall niederschlägt. Der erhöhte Verwaltungsaufwand, der bei der Einführung der StPO befürchtet wurde, hat sich, befeuert durch die Rechtsprechung, bewahrheitet. Die Justiz ihrerseits reagierte ebenfalls mit einem erhöhten Stellenbedarf⁵, um den Auswirkungen der StPO gerecht zu werden⁶. Auch im Bereich der präventiven Sicherheit konnten nicht alle Erwartungen erfüllt werden. Wie aus der Evaluation von Police Bern bekannt ist, kaufen die Gemeinden (Stand 2013) rund 17'000 Stunden bei privaten Sicherheitsdiensten ein, was mindestens 23 Vollzeitstellen entspricht. Daneben darf nicht vergessen werden, dass die private Sicherheitsbranche seit Jahren Wachstumsraten von 4 bis 5% pro Jahr ausweist. Auch dadurch ist ein erhöhter Bedarf an Sicherheit feststellbar, dem bisher auf Seiten des Kantons Bern nicht vollends entsprochen werden konnte. Dem Bedürfnis der Gemeinden nach vermehrter Steuerung der präventiven Leistung wird zwar mit den Brennpunktverträgen im neuen Polizeigesetz entsprochen, hinsichtlich des gewünschten Umfangs sind der Kapo mit dem jetzigen Personalbestand aber deutliche Grenzen gesetzt. Kriminalitätsfelder, die schon bei der Ausarbeitung des ersten Berichts im Brennpunkt der Öffentlichkeit standen, tun dies trotz gezielter Verstärkung und Anstrengungen weiterhin: Dazu gehören insbesondere die Häusliche Gewalt sowie der Menschenhandel. Beide Felder sind inhärente Schwerpunkte der Kriminalitätsbekämpfung und werden nebst den repressiv angelegten Strafermittlungen auch vernetzt mit Partnerorganisationen präventiv bearbeitet. Trotzdem gelingt es beispielsweise im Bereich der häuslichen Gewalt nicht, die Anzahl der Fälle zu verändern. Sollen in diesen Bereichen die Bemühungen, wie von der Öffentlichkeit seit über 10 Jahren gefordert, tatsächlich verstärkt werden, sind dazu zusätzliche spezialisierte Ressourcen notwendig.

Der im Rahmen des Projekts Lobenar ausgewiesene Personalbedarf, der für die Erfüllung der Kernaufgaben als notwendig bezeichnet worden war, konnte demnach nicht vollständig realisiert werden. Diese Lücke führte u.a. dazu, dass noch immer relativ hohe Zeitguthaben bei der Kapo bestehen und die öffentliche Präsenz und die Kriminalitätsbekämpfung nicht im ge-

⁵ Aufgrund der Einführung der neuen StPO wurden die Organisationsstrukturen der Justiz im 2011 vollständig umgestaltet. Aus der Staatsanwaltschaft mit 24 Vollzeitstellen wurde unter Zusammenfassung der ehemaligen Staatsanwaltschaft, der ehemaligen regionalen und kantonalen Untersuchungsrichterämter und dem grössten Teil der ehemaligen Jugendgerichte eine neue Organisation mit 227 Vollzeitstellen und 270 Mitarbeitenden gebildet. Im 2015 bewilligte der Grosse Rat aufgrund der ausserordentlich hohen Belastung des Personals der Staatsanwaltschaft eine Erhöhung um 15.3 Stellen für 2016 (Aufstockung der Anzahl Mitarbeitenden im 2016 um mehr als 8%).

⁶ Dies führt aber nicht automatisch zu einer Entlastung bei der Kapo. So hat die Anzahl der delegierten Einvernahmen (Verfahren in der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft, die zur Durchführung einer oder mehrerer Einvernahmen an die Kapo delegiert werden) im Jahr 2017 in einigen Regionen punktuell erheblich zugenommen.

wünschten Ausmass erhöht werden konnte. Bedrohungen, die sich seither akzentuiert hatten (z.B. Cyber-Kriminalität), konnten mit dieser (zu geringen) Aufstockung des Personalbestands erst recht nicht aufgefangen werden.

Personalbestand vor 10 Jahren vertieft überprüft, erfolgte Aufstockung zu gering

Der Personalbestand der Kapo wurde letztmals vor 10 Jahren vertieft überprüft (Projekt Lobenar). Der Regierungsrat konnte die damals geforderte Erhöhung des Bestandes angesichts der Sparvorgaben nur teilweise umsetzen. Die Reduktion der Zeitguthaben sowie die Steigerung der polizeilichen Präsenz und die Kriminalitätsbekämpfung konnten nicht in erhofftem Ausmass erreicht, sich seither akzentuierende Bedrohungen (z.B. Cyber-Kriminalität) erst recht nicht aufgefangen werden.

4 Kennzahlen rund um die Kantonspolizei (2012 – 2017/8)

4.1 Personalbestand

4.1.1 Bevölkerungsentwicklung und Polizeibestand

Die Bevölkerung des Kantons Bern hat in den letzten Jahren regelmässig leicht zugenommen. Von 2012 bis 2018 hat sie sich von ca. 992'000 auf ca. 1'035'000 erhöht.⁷ Dies entspricht einer Zunahme von rund 4.3%, gesamtschweizerisch waren es ca. 6.1%.

4.1.2 Entwicklung der Bestände

Der Ist-Bestand an Polizistinnen und Polizisten entwickelte sich zwischen 2012 bis 2018 leicht schwankend, abhängig von der Rekrutierung und Ausbildung sowie der Fluktuationsrate (Kündigungen, Pensionierungen). Im Jahr 2012 lag der durchschnittliche Bestand gemäss Statistik der Kapo bei 2'356 unbefristeten Vollzeitstellen, im Jahr 2018 bei 2'491. Darin eingeschlossen sind alle Mitarbeitenden, inklusive die Sicherheitsassistenten des Botschaftsschutzes und Verkehrsdienstes. Wird nur der Bestand mit Polizeiausbildung betrachtet,⁸ welcher für die Gewährleistung der Sicherheit in erster Linie massgebend ist, so beträgt dieser im Durchschnitt 1'889 (2012) bzw. 1'963 (2018). Die Bestände der bernischen Kantonspolizei haben demzufolge zwischen 2012 und 2018 um knapp 4% (mit Polizeiausbildung) bzw. ca. 5.7% (alle, inkl. Botschaftsschutz, Verkehrsdienste) zugenommen.

Der Gesamtbestand (Vollzeitstellen) hat sich zwischen 2012 und 2018, bezogen auf die Querschnitt- und Frontabteilungen, unterschiedlich entwickelt. Die Bestände der Querschnittsabteilungen und des Kommandos haben insgesamt um rund 4.6%⁹, jene der Frontabteilungen

⁷ Daten: Bundesamt für Statistik (BFS); Ende 2012 – Ende 3. Quartal 2018 (Stand 19.12.2018)

⁸ In dieser Grösse sind die Mitarbeitenden des Botschaftsschutzes und des Verkehrsdienstes nicht enthalten, da sie nicht über eine Polizeiausbildung mit eidg. Fachausweis (Polizeischule), sondern über eine stark verkürzte Ausbildung verfügen. Auch die Mitarbeitenden in Supportfunktionen wie Informatik, Personal- oder Rechtsdienst sind nicht Teil dieser Kategorie.

⁹ Die drei Querschnittsabteilungen Ressourcen+Dienstleistungen, Planung+Einsatz sowie Technik erbringen teilweise auch direkt "Frontdienstleistungen" oder direkt produktive Leistungen (z.B. mit dem Spezialisten/Innen des Diensthundewesens oder mit dem Lehrverband bei Ordnungsdienstseinsätzen). Die Trennung von Querschnitt und Front ist daher nicht messerscharf. Der Anteil der Querschnittabteilungen und des Kommandos am Gesamtbestand liegt bei 13.8% (2018).

um 5.9% zugenommen (Regionalpolizeien, Kriminalabteilung, Abteilung Verkehr, Umwelt + Prävention). Die Bestände der vier Regionalpolizeien alleine haben um 7.8% zugenommen.¹⁰

4.1.3 Soll- und Ist-Bestand

Lagen der Ist-Bestand und der bewilligte Soll-Bestand im Jahr 2012 ungefähr im Gleichgewicht, so rutschte der Ist-Bestand in den Jahren 2013, 2014 und 2015 unter den Soll-Bestand. Im Jahr 2016 lagen die Ist- und Soll-Bestände etwa wieder gleichauf, im Verlaufe des Jahres 2017 entwickelte sich ein leichter Überbestand von durchschnittlich etwa 50 Stellen, der sich 2018 auf gut 20 Stellen reduziert hat.¹¹ Diese Schwankungen sind im Wesentlichen mit unterschiedlichen, nur schwer vorhersehbaren Fluktuationsraten begründet. Lag diese im Jahr 2012 bei 4.4% und stieg 2014 sogar auf 5.5%, so sank sie im Jahr 2016 deutlich auf 3.7% und im Jahr 2017 sogar auf 3.1%. Die aktuellen Schätzungen gehen davon aus, dass die Ist-Bestände im Verlaufe von 2019 wieder leicht unter den Soll-Beständen liegen werden.

Zahl der Mitarbeitenden mit Polizeiausbildung weniger stark gestiegen als Bevölkerung

Der Personalbestand der Kapo hat zwischen 2012 – 2018 insgesamt (inkl. Botschaftsschutz und Verkehrsdienst) etwas stärker zugenommen (+ 5.7%) als die bernische Bevölkerung (+ 4.3%). Um knapp 4% und somit weniger stark zugenommen als die Bevölkerung haben die Bestände mit Polizeiausbildung (ohne Botschaftsschutz und Verkehrsdienst).

4.1.4 Stabile, aber eher tiefe Polizeidichte

Für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind die Mitarbeitenden mit vollwertiger Polizeiausbildung von besonderer Bedeutung. Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten führt eine nationale Statistik nach einheitlichen Kriterien und weist für diese Kategorie die Bestände sämtlicher Kantone aus.¹² Beim Kanton Bern liegen die Werte für Anfang 2015 bei 1899, für 2016 bei 1941, für 2017 bei 1984, für 2018 bei 1996 und für 2019 bei 1988 Angestellten.¹³ Diese Werte sind auch massgebend, um die in den Kantonen bestehende "Polizeidichte" (1 Polizist pro x Einwohner) zu berechnen und vergleichen.

Im Kanton Bern erweist sich die Polizeidichte als recht stabil. Zu Beginn des Jahres 2019 lag sie bei 1/521.¹⁴ Im Vergleich zur gesamtschweizerischen Polizeidichte, die 2019 bei 1/454

¹⁰ Dieser starke Anstieg der Mitarbeitenden erklärt sich auch durch die Aufstockung des Botschaftsschutzes bei der Regionalpolizei Bern (vom Bund finanzierte Aufgabe) sowie durch den Leistungseinkauf der Gemeinden (betrifft alle Regionalpolizeien).

¹¹ Der Soll-Bestand umfasst die bewilligten Stellen; der Ist-Bestand umfasst die tatsächlich besetzten Stellen. Bis und mit 2016 sind im Soll-Bestand alle unbefristeten Stellen, nicht aber Personen in Ausbildung (Aspirantinnen und Aspiranten, Lernverbände; Lernende und Praktikanten) sowie befristete Stellen und das Reinigungspersonal enthalten. Ab 2017 sind im Soll-Bestand befristete Stellen und das Reinigungspersonal eingeschlossen (52 Stellen), die Personen in Ausbildung aber nach wie vor nicht (139). Die Aussagen zur Zunahme des Bestandes zwischen 2012 – 2018 in Ziffer 4.1.2 umfassen den Ist-Bestand unbefristeter Stellen (ohne Ausbildung, befristete Stellen, Reinigungspersonal).

¹² Darin enthalten sind alle Mitarbeitenden mit einem "eidgenössischen Fachausweis Polizist" (Polizeischule) sowie polizeilichen Weiterbildungen (höhere Fach- oder Kaderausbildungen). Nicht enthalten in dieser Kategorie sind in allen Kantonen – neben Stabsfunktionen ohne polizeiliche Ausbildung (z.B. Finanz-, Personal- oder Übersetzungsdienst) – verschiedene polizeiliche Assistenzfunktionen mit einer deutlich kürzeren und weniger breiten Ausbildung. In Bern fallen der Botschaftsschutz und Verkehrsdienst (beide nur in Stadt Bern tätig) darunter, im Kanton Zürich z.B. eine recht grosse Zahl von Sicherheitsbeauftragten der Flughafenpolizei und verschiedene weitere Sicherheitsassistenzfunktionen.

¹³ Die Statistik der KKPKS basiert auf dem Bestand der kantonalen Korps jeweils am 1. Januar des Jahres. Die Statistik der Kapo Bern (vgl. Ziffer 4.1.2) basiert auf einem Durchschnittswert des Jahres; deshalb sind die Werte etwas unterschiedlich.

¹⁴ Frühere Werte: 1/517 (2018), 1/516 (2017), 1/523 (2016), 1/531 (2015), 1/525 (2014), 1/521 (2013) und 1/524 (2012)

lag, hat der Kanton Bern einen – gemessen an der Bevölkerungszahl – geringen Polizeibestand. Noch ausgeprägter gilt dies im Vergleich zu anderen grossen, bevölkerungsreichen und urban-ländlich gemischten Kantonen wie Zürich (1/372) und Waadt (1/412), zum grossen, aber ländlich dominierten Kanton Graubünden (1/406) oder zu ausgeprägten Stadtkantonen wie Genf (1/349) und Basel-Stadt (1/287). Einige ländliche und kleinere Kantone weisen Anfang 2019 hingegen eine geringere Polizeidichte auf als der Kanton Bern, so z.B. die Kantone Thurgau (1/717), Schwyz (1/654) oder Freiburg (1/565).¹⁵

Polizeibestand im Kanton Bern ist tief (gemessen an Bevölkerungszahl)

Die Polizeidichte (1 Polizist pro x Einwohner) im Kanton Bern ist seit 2012 ungefähr stabil. Sie lag mit 1/521 aber auch Anfang 2019 klar unter dem Durchschnitt aller Kantone (1/454) und sogar deutlich tiefer als in den vergleichbaren, bevölkerungsreichen Kantonen Zürich und Waadt (1/372; 1/412) oder im flächenmässig grossen Kanton Graubünden (1/406).

4.2 Leistungen der Kantonspolizei

4.2.1 Gesamthafte Zunahme der Leistungen

Die Leistungen der Kantonspolizei (alle, inkl. Botschaftsschutz und Verkehrspolizei) haben zwischen 2012 und 2018 als Ganzes um ca. 3.9% oder von ca. 4'325'800 auf ca. 4'492'800 Stunden zugenommen.¹⁶ Diese Leistungen lassen sich in direkt produktive und indirekt produktive Zeit (Führung, Administration, Ausbildung, Services¹⁷) unterteilen. Der Anteil der direkt produktiven Zeit hat zwischen 2012 und 2018 deutlich zugenommen; 2012 lag er bei 70.2%, 2018 bei 75.5%. Der Anteil der indirekt produktiven Zeit hat sich entsprechend reduziert.

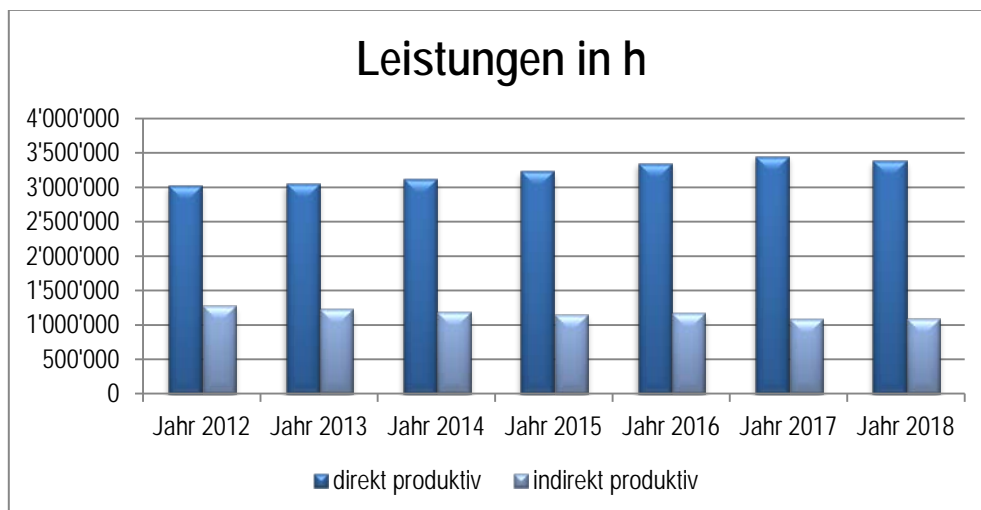


Tabelle: Leistungen der Kantonspolizei in h

¹⁵ Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten hält fest, dass verschiedene Faktoren die Polizeidichte beeinflussen. Dazu könnten z.B. zählen: städtische/ländliche Gebiete, Sportstadien, spezielle Infrastrukturen wie Flughäfen oder besondere Rollen wie Bern als Bundeshauptstadt oder Genf als UNO-Sitz.

¹⁶ In dieser Zusammenstellung eingeschlossen ist die effektive Arbeitszeit; nicht enthalten sind Abwesenheiten wie Ferien, Urlaub, Krankheit, Unfälle etc. sowie die Zeitzuschläge.

¹⁷ Zu den Services zählen zum Beispiel Supporte wie: Informatik, Bauten + Logistik, Telekommunikation, Flottenmanagement, Kommando, Kommunikation, Personal-, Rechts-, Finanz-, Übersetzungsdienste sowie Psychologischer Dienst.

4.2.2 Schwergewichte und Veränderungen bei direkt produktiven Leistungen

Den grössten Anteil innerhalb der direkt produktiven Leistungen fiel im Jahr 2018 mit rund 54% auf die Kategorie der Gerichtspolizei (insb. Ermittlungen). Im Vergleich zu 2012 haben die diesbezüglichen Tätigkeiten um rund 8% zugenommen.

Die Sicherheitspolizei weist mit rund 21% ebenfalls einen hohen Anteil an den direkt produktiven Tätigkeiten auf. Diese Kategorie hat seit 2012 mit knapp 21% deutlich zugenommen, wie dies mit dem Projekt Lobenar auch beabsichtigt war (zusätzliche, sichtbare Präsenz).

Die Verkehrspolizei umfasste 2018 knapp 7% der Leistungen¹⁸; dieser Anteil bleibt im Vergleich zu 2012 ungefähr stabil. Der Botschaftsschutz hatte 2018 einen Anteil von gut 5% an den Leistungen. Im Vergleich zu 2012 hat diese Kategorie um rund 44% zugenommen.

Der Einsatz an Veranstaltungen und Kundgebungen (Ordnungsdienst) schwankt je nach Zahl und Dimension der Ereignisse relativ stark (Staatsbesuche, politische Ereignisse, lokale, nationale, internationale Sportveranstaltungen). 2018 beanspruchte der Ordnungsdienst einen Anteil von gut 4%.¹⁹

4.2.3 Vertragliche Leistungen zu Gunsten des Bundes

Die Kapo erfüllt Aufgaben im Auftrag des Bundes, welche mehrheitlich mit der Rolle Berns als Bundeshauptstadt zu tun haben. Diese Leistungen sind vertraglich vereinbart und werden finanziell abgegolten. Zu diesen Aufgaben zählen insbesondere der Botschaftsschutz, gewisse Schutzaufgaben (z.B. für in- und ausländische Magistraten), Schwerverkehrskontrollen sowie Aufgaben im Rahmen des Staatsschutzes. Die Tätigkeiten im Rahmen des Botschaftsschutzes, weiterer Schutzaufgaben und der Schwerverkehrskontrollen (insb. technischer Verkehrszug) haben seit 2012 um rund 31% zugenommen. Mehr als zwei Drittel davon sind im Jahre 2018 auf den Botschaftsschutz gefallen. Der starke Anstieg dieser Aufgabenkategorie (44% seit 2012) ist auf den Rückzug des Bundes aus dieser Tätigkeit zurückzuführen. Der Personalbestand des Botschaftsschutzes wurde in den Jahren 2014 und 2015 denn auch um je 14 Stellen erhöht. Ein weiterer Rückzug der Armee aus der Botschaftsbewachung ab 2020 ist gegenwärtig Gegenstand von Vertragsverhandlungen. Ein Ausbau im Bereich der Schwerverkehrskontrollen sowie im Bereich des Staatsschutzes ist ebenfalls mittelfristig denkbar.

4.3 Offene Zeitguthaben

Ein Grund für den im Zuge des Projekts Lobenar angestrebten Personalaufbau bei der Kapo waren die beachtlichen angesammelten Zeitguthaben. Derartige Guthaben bestehen weiterhin.

Die Zeitguthaben setzen sich aus Gleitzeit-, Ferienrest- sowie Langzeitguthaben zusammen. Der Saldo all dieser Guthaben betrug im Jahr 2018 rund 553'000 Stunden oder ca. 65'000 Arbeitstage (pro Kopf ca. 26 Tage). Die Feriensaldi haben seit 2012 spürbar abgenommen, die Langzeitguthaben hingegen zugenommen. Diese bilden im Jahr 2018 mit rund 394'000 Stunden den weitaus grössten Teil der Zeitguthaben.

¹⁸ Zur Veranschaulichung: Diese direkt produktiven Leistungen der Verkehrspolizei umfassen rund 232'500 Stunden (2018). In dieser Zahl nicht enthalten sind jene Tätigkeiten der Gerichtspolizei, welche mit dem Strassenverkehrsgesetz (SVG) verbunden sind und somit ebenfalls die Verkehrssicherheit betreffen. Dies macht im Jahr 2018 ca. 260'000 Stunden aus. Gesamthaft können somit rund 15% der direkt produktiven Leistungen der Kapo dem Bereich Verkehr zugeordnet werden.

¹⁹ In den Jahren 2016 und 2017 waren die Einsatzzeiten des Ordnungsdiensts deutlich höher als in den Jahren 2012 – 2015, primär aufgrund verschiedener "Grossereignisse" wie Tour de France, Staatsbesuche etc.

In den Jahren 2014 und 2015 lagen die Zeitguthaben vorübergehend um 30'000 bis 40'000 Stunden höher als 2012/2013. Gegenüber 2014 und 2015 war insgesamt ein Abbau der Zeitguthaben möglich, so dass das Niveau im Jahr 2018 ungefähr wieder auf jenem der Jahre 2012, 2013, 2016 und 2017 lag (um 550'000 Stunden). Ein Abbau, wie dies mit dem Projekt Lobenar beabsichtigt war, ist demnach nicht gelungen.

Hohe offene Zeitguthaben von ca. 26 Tagen pro Kopf

Die direkt produktiven Leistungen der Kapo haben zwischen 2012 und 2018 deutlich zugenommen. Ihr Anteil liegt im Jahr 2018 bei 75.5%. Der grösste Anteil davon fällt auf die Gerichtspolizei. Besonders stark zugenommen haben aber die Tätigkeit der Sicherheitspolizei (Forderung Projekt Lobenar) sowie der Botschaftsschutz. Die offenen Zeitguthaben (Ferien-, Gleizeit-, Langzeitguthaben) sind 2018 nach wie vor auf hohem Niveau und summieren sich auf rund 26 Tage pro Kopf.

5 Revidiertes Polizeigesetz

5.1 Unveränderte Grundlagen

Der Grosse Rat hat das neue Polizeigesetz am 27. März 2018 verabschiedet. Das Berner Stimmvolk hat dem Gesetz in der Referendumsabstimmung vom 10. Februar 2019 klar zugestimmt. Das neue Gesetz soll auf 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Der Kanton Bern ist wie bisher originär und ausschliesslich zuständig für die Strafverfolgung. An dieser Aufgabenteilung zwischen Kanton (Kantonspolizei) und Gemeinden (in ihrer Rolle als kommunale Sicherheitsbehörden) ändert sich durch die Totalrevision des Polizeigesetzes nichts. Wie bis anhin kann die Kantonspolizei den Gemeinden einzelne für sie geeignete Aufgaben übertragen. Unverändert bleibt auch die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als Verbundsaufgabe von Kanton und Gemeinden. Wie bis anhin sorgen die Gemeinden für die Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitspolizei, so lange dafür keine polizeilichen Massnahmen unter Androhung oder Anwendung von Zwang notwendig sind. Ebenfalls unverändert sind das Subsidiaritätsprinzip und das Gewaltmonopol der Kantonspolizei.

Die Evaluation "Police Bern"²⁰ hat gezeigt, dass sich das bisherige Modell der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden bewährt hat. Es wird deshalb beibehalten. Die polizeiliche Grundversorgung wird demnach weiterhin durch die Kantonspolizei geleistet und von den Gemeinden mitfinanziert. Darüber hinaus verfügen diese wie bis anhin über die Möglichkeit des vertraglichen Leistungseinkaufs. Der institutionalisierte Informationsaustausch mit den Vertragsgemeinden wird weiterverfolgt. Auch die im operativen Polizeialltag gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Sicherheitsbehörden und der Kantonspolizei wird beibehalten und erfährt keine grundlegenden Veränderungen.

²⁰ Die Evaluation "Police Bern" hat – nach der Bildung einer einheitlichen Kantonspolizei - insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden untersucht. Der Regierungsrat hat die Ergebnisse in einem Bericht vom 5. Juni 2013 dem Grossen Rat unterbreitet.

5.2 Neuerungen im revidierten Polizeigesetz

5.2.1 Zusammenfassung aller polizeirechtlichen Gesetze im PoIG

Das bestehende Gesetz vom 20. Juni 1996 über die Kantonspolizei (KPG) wurde im Zuge der Revisionsarbeiten in das Polizeigesetz integriert. Die vom KPG übertragenen Gesetzesartikel erfuhren keine grundlegenden Änderungen. Die Totalrevision wurde dazu genutzt, einzelne Lücken im Gesetz zu schliessen. Neuerungen wurden insbesondere in den Bereichen Personalführung, Personalkategorien, Polizeistatus und Anstellungsbedingungen eingeführt. Weiter konnten niederschwellige personalrechtliche Massnahmen eingeführt werden, die bei der Verletzung der Dienstpflicht zum Zuge kommen können. Ferner hat die Kantonspolizei aufgrund neu eingeführter gesetzlicher Grundlagen die Möglichkeit, Bewerberinnen und Bewerber einer Personensicherheitsprüfung zu unterziehen.

5.2.2 Pauschalierung der Interventionskosten

Eine Empfehlung aus der Evaluation "Police Bern" war, durch neue Modelle im Bereich der Grundversorgung Optimierungen in der Zusammenarbeit zu erreichen. Dies erwies sich insofern als schwierig, als die Leistungen der Grundversorgung von den einzukaufenden Leistungen sowie den alleine vom Kanton finanzierten gerichtspolizeilichen Leistungen kaum klar abgrenzbar sind. Aus diesem Grund wurde im revidierten Polizeigesetz auf das Grundversorgungsmodell verzichtet. Die Abrechnung der Interventionskosten erfolgt neu über das Modell der Pauschalkosten. Gemäss diesem Modell bezahlt jede Gemeinde jährlich – in Abhängigkeit der Bevölkerungsgrösse und des Sicherheitsbedürfnisses – eine Pauschale für die Kosten der polizeilichen Interventionen (Ereignisbewältigung) und der polizeilich gebotenen Vollzugshilfe. Dadurch fällt ein grosser administrativer Aufwand für die Kantonspolizei weg, da die Kosten nicht mehr einzeln abgerechnet werden müssen.

Die grossen Gemeinden des Kantons Bern, die Kernstädte, tragen wie bis anhin den grössten Anteil der polizeilichen Gemeindekosten mittels massgeschneidertem Ressourcenvertrag. Kleine Gemeinden werden mit einem entsprechend kleineren Pauschalbetrag belastet; so beträgt der jährliche Pauschalbetrag einer Gemeinde mit 1'000 Einwohnern z.B. 600 Franken.

5.2.3 Brennpunktvertrag

Zwei für die Gemeinden bisher verfügbare Verträge fallen mit dem revidierten Polizeigesetz weg. Der Interventionsvertrag wird durch das Modell der Pauschalierung hinfällig, der Patrouillenvertrag hat sich nur wenig bewährt. Durch das Modell der Pauschalierung der Interventionskosten werden die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden jedoch nicht abgebaut. Vielmehr werden diese verbessert, indem das Instrument des Brennpunktvertrags eingeführt wird. Mit diesem Vertrag können Gemeinden für einen bestimmten Zeitraum einen räumlichen Bereich ihrer Gemeinde als Problemfeld definieren ("à la carte"), welchem die Kantonspolizei dann eine spezielle Aufmerksamkeit widmet. Pro Gemeinde können maximal zwei Brennpunkte festgelegt werden. Die Abrechnung mit den Gemeinden ist schliesslich abhängig von dem von der Kantonspolizei eingesetzten Aufwand.

5.2.4 Identitätskontrollen durch die Gemeinden

In seiner Planungserklärung Nr. 1 vom 11. September 2013 zur Evaluation "Police Bern" hält der Grosse Rat fest, dass die Gemeinden die Befugnis erhalten sollen, Identitätsabklärungen vorzunehmen. Anhand des revidierten Polizeigesetzes wurde dieses Anliegen aufgenommen. Die Gemeinden sind demnach im niederschweligen Ordnungsbereich wie Littering, Lärm etc. befugt, Personen aufzufordern, ihre Personalien bekannt zu geben und sich, wenn möglich,

auszuweisen. Kommt eine Person dieser Aufforderung nicht nach, dürfen Gemeindemitarbeitende keinen Zwang ausüben, sondern ziehen zu diesem Zweck die Kantonspolizei bei. Weiter darf die Befugnis zur Durchführung von Identitätskontrollen nicht an Private, z.B. an Sicherheitsdienstleister, übertragen werden.

5.2.5 Bussenerhebung im Ordnungsbereich

Mit der Befähigung zur Bussenerhebung im Ordnungsbereich wird ein weiteres Anliegen aus der Planungserklärung zur Evaluation "Police Bern" (Planungserklärung Nr. 2 vom 11. September 2013) umgesetzt. Gemeinden mit einem Ressourcenvertrag dürfen bei Ordnungswidrigkeiten – Übertretungen wie z.B. Nachtruhestörungen oder unanständiges Benehmen – sowie im Bereich Migration und Gewerbe Ordnungsbussen erteilen. Die Kompetenz dafür liegt bei den Gemeindemitarbeitenden, welche zur Ausübung der Tätigkeit uniformiert sein müssen, und darf nicht an Private übertragen werden.

5.2.6 Verkehrsunterricht gesetzlich verankert

Die Kantonspolizei leistet im Bereich des Verkehrs gezielte Präventionsarbeit. Dazu zählt auch der Verkehrsunterricht. Diese Tätigkeit (inkl. Fahrradprüfung) wurde in Artikel 9, Absatz 1, Buchstabe f des Polizeigesetzes neu explizit als Aufgabe der Kantonspolizei verankert, und zwar ab Stufe Kindergarten bis Abschluss der Primarschule (Mittelstufe, bis und mit 6. Klasse).²¹

5.2.7 Stärkung des polizeilichen Vorermittlungsverfahrens

Polizeiliche Vorermittlungen und damit das Erkennen, ob bestimmte Straftaten begangen worden sind oder kurz vor der Ausführung stehen, sind im Bereich der Internetkriminalität von besonderer Notwendigkeit. Zu diesem Bereich gehören insbesondere die Pädokriminalität und die strafbare Pornographie sowie Frauen- und Kinderhandel bzw. Menschenhandel und Menschenmuggel. Die Grundkompetenz der Kantonspolizei zur Vorermittlung wurde demnach explizit in das revidierte Polizeigesetz aufgenommen. Der Einsatz von verdeckten Ermittlern in der polizeilichen Vorermittlung ist aufgrund des neu verankerten Grundsatzes ebenfalls klar festgelegt.

5.2.8 Stärkung der Massnahmen betreffend häuslicher Gewalt und Stalking

Mit dem revidierten Polizeigesetz verfügt die Kantonspolizei neu über die Möglichkeit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung störende oder gefährdende Einzelpersonen wegzuweisen oder fernzuhalten. Mit der Fernhaltung kann neu auch ein Kontakt- und Annäherungsverbot zum Schutz einer gefährdeten Person ausgesprochen werden; insbesondere in den Bereichen häusliche Gewalt und Stalking ist dies eine bedeutende Erweiterung der möglichen Massnahmen seitens der Kantonspolizei. Fernhaltungen können sich zudem auf den Arbeitsort und, zum Schutze von Kindern, auf deren Schule beziehen. Die mögliche Dauer einer Fernhaltung wurde von bisher 14 Tagen auf neu 20 Tage erweitert.

5.2.9 Ausbau von Datenschutzregelungen und Modernisierung

Im revidierten Polizeigesetz wurde neu eine gesetzliche Grundlage geschaffen, damit die Kantonspolizei zur Kriminalitätsbekämpfung sowie zur Gefahrenabwehr Profiling betreiben darf. Zudem besteht die Möglichkeit, mit Bund und Kantonen gemeinsame Datenbearbeitungssysteme zu schaffen. Einen zentralen Beitrag zur Erleichterung der schweizweiten Kri-

²¹ Die Erweiterung des durch die Kantonspolizei vermittelten Verkehrsunterrichts auf die Oberstufe (7. – 9. Klasse) fand bei der Beratung des Gesetzes im Grossen Rat zwar eine recht breite Unterstützung, wurde aber aus finanziellen Überlegungen (vier bis fünf zusätzliche Stellen nötig) schliesslich abgelehnt.

minalitätsbekämpfung und Vermisstensuche konnte zudem durch die Klärung von Schnittstellen zwischen der Kantonspolizei und den Polizeibehörden von Bund und Kantonen erreicht werden.

Wirkungsvollere Zusammenarbeit Kapo – Gemeinden

Das neue Polizeigesetz vereinfacht die Zusammenarbeit zwischen Kapo und Gemeinden dank dem neuen Modell der Pauschalierung. Die neuen Brennpunktverträge hingegen bieten den Gemeinden bessere Möglichkeiten, die Kapo gezielt und wirkungsvoll für ihre Sicherheitsbedürfnisse einzusetzen.

6 Realisierte Effizienzgewinne (Organisation, Personal)

6.1 Querschnittabteilung

6.1.1 Planung und Einsatz

Durch die Aufhebung der Fachstelle Veranstaltungen per Frühling 2017 konnte eine Kaderstelle eingespart werden. Zudem wurden von der Regionalen Einsatzzentrale (REZ) Bern/Mittel- und Oberaargau (MEOA) 200 Stellenprozente zugunsten der Regionen Bern und MEOA abgebaut. Im Gegenzug wurden der REZ Bern/MEOA zwei dauerhafte Stagers aus den beiden genannten Regionen zugeteilt. Durch diesen Wechsel und den entstandenen Know-How-Transfer konnte ein Effizienzgewinn erzielt und das gegenseitige Verständnis für die Arbeit im operativen Bereich gestärkt werden. Die Verstärkung durch zwei Stagers war zudem ausreichend, um einen Reservepool von Einsatzdisponenten zugunsten der REZ in einer ausserordentlichen Lage (wie z.B. bei einem Terrorereignis) zu bilden.

6.2 Frontabteilungen und Regionalpolizeien

6.2.1 Kriminalabteilung

Aufgrund der Schwerpunktsetzung im Bereich Einbruchdiebstahl konnten zwei Stellen beim Dezernat Einbruch/Diebstahl geschaffen werden. Diese Stellenerhöhung erfolgte jedoch zu Lasten des Dezernats Enzian und der Innenfahndung.

Mit der Schaffung einer effizienten und zielgerichteten Arbeitsgruppe Cybercrime konnte, unter Einbezug aller involvierten Kreise der Kapo, der steigenden Zahl an Fällen bislang noch effizient begegnet werden. In absehbarer Zeit wird das nicht mehr möglich sein. Dies angesichts der Tendenz einer stetig steigenden Cyberkriminalität und der Vermutung, dass in Zukunft auch deutlich mehr Fälle von Cyberkriminalität von den Geschädigten gemeldet bzw. angezeigt werden. 2018 konnte der Bereich Cybercrime durch eine neue Gruppierung der Spezialfahndungen mit einer Fachkraft verstärkt werden.

6.2.2 Verkehr, Umwelt und Prävention

Im Jahr 2015 wurde die Fachstelle Qualitätssicherung aufgelöst, wodurch drei Mitarbeiterstellen abgebaut werden konnten. Durch den Wegfall dieser drei Querschnittsstellen konnte eine Personaleinsparung erreicht werden. Gleichzeitig waren jedoch gewisse Qualitätseinbussen bei der Nachkontrolle von Unfallrapporten zu verzeichnen. Im gleichen Jahr wurde das Sekretariat der Abteilung mit der Geschäftskontrolle zusammengelegt. Durch diese Reorganisation konnten 150 Stellenprozente eingespart werden.

Von 2012 bis 2017 wurden in der technischen Verkehrsüberwachung laufend kleinere Optimierungsmassnahmen hinsichtlich der technischen Unterstützung und der Arbeitsabläufe durchgeführt. Die laufend gestiegene Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden im Backoffice konnte durch diese Massnahmen bisher aufgefangen werden.

Im Bereich Prävention wurde durch die organisatorische Zusammenlegung der Kriminal- und Verkehrsprävention eine Kaderstelle abgebaut.

6.2.3 Regionalpolizeien

Um eine bürgernahe und effiziente Präsenz der Polizeimitarbeitenden vor Ort weiterhin garantieren zu können, ist die lokale Vernetzung mit der Bevölkerung und der lokalen Wirtschaft unabdingbar. Dieses Netzwerk dient nicht nur der Aufrechterhaltung der lokalen Sicherheit, sondern ist auch bei sicherheits- und gerichtspolizeilichen Interventionen in der Region von Bedeutung. Dennoch hat die Kapo verschiedene punktuelle Reorganisationen vorgenommen.

6.2.3.1 Regionalpolizei Seeland – Berner Jura

Die bisherigen Bezirke Erlach, Lyss/Aarberg und Büren a.A. wurden aufgehoben und das Einsatzgebiet der Stationierten Polizei Seeland neu aufgeteilt in die zwei Bezirke Seeland Ost und Seeland West. Durch diese Neueinteilung wurden Kaderstellen abgebaut und auf Stufe Bezirkschef neue Strukturen geschaffen. Diese erhalten mehr Flexibilität und Autonomie bei der Dienstplanung.

Weiter wurde innerhalb der beiden Verwaltungskreise Biel und Seeland die Anzahl der Wachen mit garantierten Öffnungszeiten reduziert. Von den insgesamt 14 Polizeiwachen der Stationierten Polizei Seeland haben pro Verwaltungskreis zwei Polizeiwachen garantierte Öffnungszeiten; zwei weitere werden nur auf Voranmeldung geöffnet.

Mit der Inbetriebnahme eines zentralen Mobilisierungsortes für Ordnungsdienstleistungen (BBZ Biel) konnte eine schlagkräftige Logistikbasis für die sicherheitspolizeiliche Grundversorgung geschaffen werden. Kurze Interventionswege erlauben eine rasche und effiziente Mobilisierung. Zudem konnte die dezentrale Weiterbildung gefestigt und die dezentrale erkennungsdienstliche Behandlung in Biel realisiert werden. Dies erlaubt es, in erheblichem Ausmass Verschiebungszeiten für die Ausbildung bzw. erkennungsdienstliche Behandlung in Bern einzusparen.

Aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung wurde der Stellenbestand des Sekretariats der Regionalpolizei seit 2012 halbiert.

6.2.3.2 Regionalpolizei Bern

In der Zeitspanne von 2012 bis 2016 konnten zugunsten anderer Dienste insgesamt etwa 15 Stellen eingespart werden. Durch die Zusammenführung der Verkehrskontrolle mit dem Verkehrsdienst ergab sich die Möglichkeit, die Funktion eines Dienstchefs (KS2) einzusparen. Der Verkehrsdienst wurde zudem von neun auf acht Gruppen reduziert und in der Verkehrskontrolle gab es eine Reduktion von drei auf zwei Gruppen. Dadurch konnten zwei Gruppenchef- und zwei Gruppenchef-Stellvertreterfunktionen eingespart werden. Im Jahr 2018 konnte die Präsenz der Einsatzkräfte an Wochenenden in der Nacht durch eine Optimierung der Dienstpläne erhöht werden. Durch die verstärkte Dialogstrategie im Ordnungsdienst, insbesondere bei Sportveranstaltungen, konnte Personal freigespielt werden.

6.2.3.3 Regionalpolizei Berner Oberland

In den letzten Jahren erfolgte eine deutliche Reduktion der Polizeiwachen von 28 auf 13. Die Anzahl der Polizeibezirke wurde im gleichen Zeitraum von acht auf sechs verringert. Erreicht wurde diese Verringerung durch das Zusammenlegen der Polizeibezirke Zweisimmen und Gstaad im Jahr 2015, wodurch je eine Funktion Bezirkschef (BC) und Bezirkschef-Stellvertreter (BC-Stv.) eingespart werden konnte. Durch die Zusammenlegung der Polizeibezirke Frutigen und Spiez im gleichen Jahr konnte die Zahl der Kaderpositionen in der Regionalpolizei Berner Oberland um einen weiteren BC und einen BC-Stv reduziert werden. Die Schliessung der Polizeiwache Erlenbach, auch 2015, und die Integration der davon betroffenen Mitarbeitenden in die bestehenden Strukturen der Polizeiwache Spiez führte zu einem Wegfall eines Wachtchefs und eines Wachtchef-Stellvertreters. Die Bedienzeiten der Wachen in Thun und Interlaken können ab Februar 2019 ausgedehnt werden.

6.2.3.4 Regionalpolizei Mittelland-Emmental-Oberaargau

In jüngster Zeit wurden mehrere Polizeiwachen zusammengelegt und das Kadersystem gestrafft. Durch eine Umstrukturierung der Mobilien Polizei (Mob Pol) wurden weitere Kaderstellen abgebaut. Dank diesen Reorganisationen konnten die Ressourcen in der Grundversorgung (Präsenz, Patrouillen) deutlich erhöht und eine neue Schwerpunktgruppe in der Fahndung geschaffen werden.

Die Kantonspolizei hat ihre Effizienz gesteigert

Die Kantonspolizei hat ihre Organisation gestrafft und optimiert und dadurch eine Vielzahl von Stellen freigespielt. Diese konnten für andere prioritäre Aufgaben eingesetzt werden. Die lokale Vernetzung der Polizei mit der Bevölkerung und lokalen Wirtschaft ist jedoch unabdingbar. Die Polizeipräsenz in den Regionen darf deshalb angesichts ihrer präventiven Wirkung und Bedeutung für die Fähigkeit zu rascher Intervention sowie mit Blick auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nicht ausgedünnt werden.

7 Aktuelle Sicherheits- und Bedrohungslage

7.1 Entwicklung der Zahl der Delikte

7.1.1 Überblick Delikte gegen Strafgesetzbuch (StGB)

2017 resultierte – nach einem Höhepunkt im Jahr 2012 – der tiefste Stand an polizeilich registrierten Straftaten seit Einführung der Polizeilichen Kriminalstatistik im Jahr 2008.²² Verantwortlich dafür ist insbesondere der deutliche Rückgang der Vermögensdelikte, die ungefähr drei Viertel aller Vergehen gegen das Strafgesetzbuch ausmachen (2017: 73%; 2012: 76%). Besonders deutlich war dieser Rückgang bei den Diebstählen und Einbrüchen. Die Wahrscheinlichkeit ist allerdings hoch, dass sich zahlreiche Vermögensdelikte in den Cyber-Raum verlagert haben und – weil sie grossmehrheitlich nicht zur Anzeige gebracht werden – aus der Kriminalstatistik „herausgefallen“ sind (vgl. Ziffer 9.8.1.3). Die übrigen Vergehen gegen das Strafgesetzbuch (StGB) sind, nach Höhepunkten um 2012, ab 2014 unter jährlichen Schwankungen ungefähr konstant geblieben (z.B. Gewaltstraftaten insgesamt; Delikte gegen Leib und Leben, die sexuelle Integrität oder die Freiheit sowie Verkehrsdelikte nach SVG). Bei der häuslichen Gewalt schwankt die Zahl der Delikte zwischen 1'200 -1'400, wobei 2017 mit 1157

²² Vgl. Kriminal- und Verkehrsunfallstatistik des Kantons Bern: www.police.be.ch; in dieser Statistik sind nur Delikte sichtbar, für die eine Anzeige eingereicht worden ist

Vergehen ein Tiefststand erreicht wurde. Tendenziell zunehmend sind schwere Gewalttaten, im Vergleich 2016 / 2017 haben sie gar um 21% zugenommen.

Bei diesen Daten gilt es zu beachten, dass in der Kriminalstatistik nur Delikte erscheinen, die tatsächlich angezeigt werden. Dieser Anteil (Anzeigerate) ist sehr unterschiedlich. Am häufigsten werden Autodiebstähle angezeigt (um 90%); bei Tötlichkeiten erfolgen Anzeigen jedoch nur in etwa 20 – 25% der Fälle, bei Sexualdelikten liegt die Rate der Anzeigen sogar noch deutlich tiefer (3 – 10%). Dies bedeutet umgekehrt, dass bei diesen Gewaltdelikten eine hohe Dunkelziffer besteht, die in der Kriminalstatistik nicht sichtbar wird.²³

7.1.2 Klar höhere Kriminalität in urbanen Gebieten, hohe Gewalt gegen Frauen

Zwei Erscheinungen sind besonders auffallend. Zum einen ist ein hoher Anteil an Vergehen in urbanen Gebieten festzustellen: im Verwaltungskreis Bern-Mittelland werden rund 47%, in den Verwaltungskreisen Bern-Mittelland, Biel und Thun zusammen rund 71% aller Straftaten im Kanton Bern gegen das Strafgesetzbuch begangen (2017). Der Bevölkerungsanteil dieser Regionen an der Gesamtbevölkerung des Kantons beträgt rund 40% (Bern-Mittelland) bzw. 60% (drei Kreise zusammen, 2017).²⁴ Zum anderen sind Frauen häufige Opfer von Gewaltdelikten. Waren Frauen 2017 bei den Gewaltdelikten insgesamt in weniger als 20% der Fälle der Tat beschuldigt, so waren sie in rund 40% der Fälle die Opfer der Gewalttaten. Noch ausgeprägter ist das Bild bei den schweren Gewalttaten im Jahr 2017: waren praktisch ausschliesslich Männer der Tat beschuldigt, so waren 55% der Opfer Frauen.²⁵

7.1.3 Überblick Delikte gegen Betäubungsmittel- und Ausländergesetz

Gegen das Betäubungsmittelgesetz (BtmG) sind im Jahr 2017 rund 12'500 Delikte begangen worden. Dies entspricht einer Abnahme um etwa 14% gegenüber 2012. Etwa 88% dieser Delikte betreffen 2017 den Konsum und Besitz von Betäubungsmitteln, knapp 10% den Handel und Schmuggel. Diese Kategorie hat seit 2012 leicht zugenommen. Allein im Verwaltungskreis Bern-Mittelland sind etwa 62%, in den Verwaltungskreisen Bern-Mittelland, Biel und Thun zusammen knapp 83% aller Delikte im Bereich Betäubungsmittel zu verzeichnen.

Leicht rückläufig waren zwischen 2012 und 2017 die Vergehen gegen das Ausländergesetz (z.B. rechtswidrige Ein-/Ausreise, illegale Erwerbstätigkeit/Beschäftigung). Fast 82% der ca. 2'600 Delikte fanden in den Verwaltungskreisen Bern-Mittelland, Biel und Thun statt.

²³ Die Zahlen stammen aus den Studien zur Kriminalität und Opferbefragungen der Bevölkerung im Kanton Bern (Killias Research & Consulting) im Auftrag der Kantonspolizei Bern, aus den Jahren 2011 und 2015, welche Daten zum "Anzeigeverhalten" bei den Opfern von verschiedenen Delikten enthalten.

²⁴ Bevölkerungsstatistik Kanton Bern 31.12.2017 (Wohnbevölkerung der Gemeinden, Verwaltungskreise und Verwaltungsregionen; Finanzverwaltung des Kantons Bern).

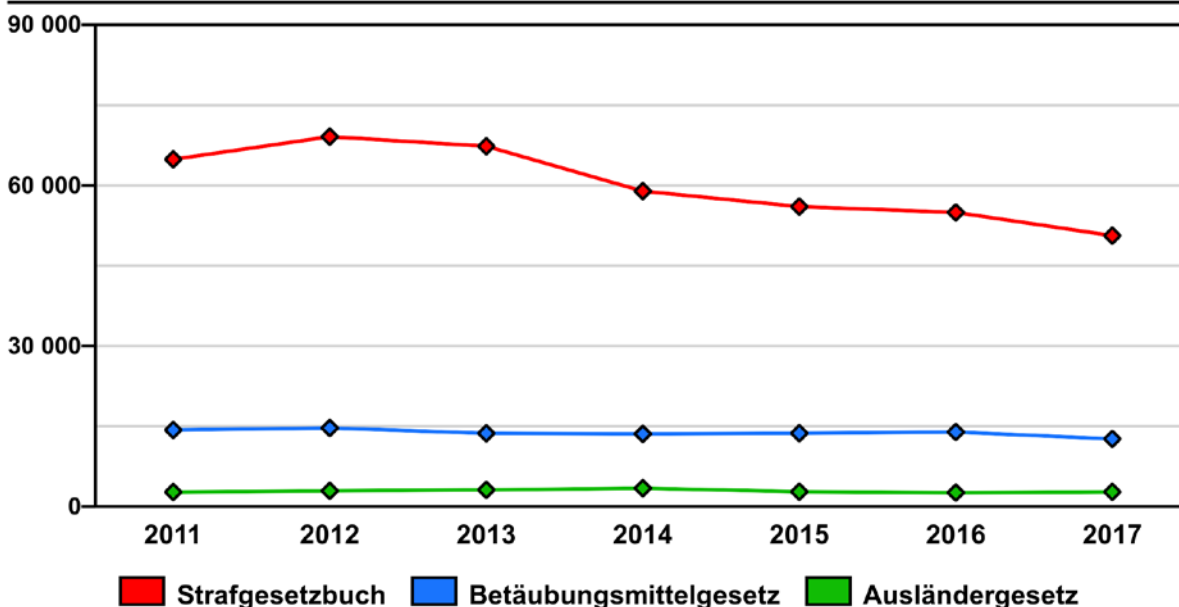
²⁵ Zu den schweren Gewalttaten zählen u.a. Tötungsdelikte, schwere Körperverletzungen, Raub und Vergewaltigungen.

Weniger Vermögensdelikte, stabile Gewaltdelikte, ausgeprägte urbane Brennpunkte

Die Straftaten insgesamt sind zwischen 2012 und 2017 um rund 12% zurückgegangen. Ausschlaggebend dafür sind primär die rückläufigen Vermögensdelikte (v.a. Diebstähle). Die übrigen Delikte gegen das Strafgesetzbuch (z.B. gegen Leib und Leben, sexuelle Integrität) sowie gegen das Betäubungsmittel- und Ausländergesetz sind nach Höhepunkten um 2012 seit 2014 ungefähr stabil geblieben. Bei verschiedenen Gewaltdelikten besteht eine hohe Dunkelziffer.

Die urbanen Gebiete weisen eine überproportionale Kriminalität auf: 71% (StGB) bis 83% (BetmG) der Delikte geschehen 2017 in den Verwaltungskreisen Bern-Mittelland, Biel und Thun, obschon dort nur rund 60% der bernischen Bevölkerung leben (2016). Bei den Gewalttaten sind die der Tat Beschuldigten grossmehrheitlich männlich, die Opfer jedoch zu 40% (alle Gewalttaten) bzw. sogar 55% (schwere Gewalttaten) Frauen.

Straftaten nach Gesetzen



Stand der Datenbank: 15.2.2018

Quelle(n): BFS – Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2017

© BFS, Neuchâtel 2018

Quelle der Grafik: Kriminalstatistik Kanton Bern, 2017

7.2 Stark unterschiedliche Aufklärungsrate

Der Anteil der Straftaten, die aufgeklärt werden können, liegt in den Jahren 2012 bis 2017 je nach Deliktskategorie sehr unterschiedlich. Rund 80% (2013) bis 88% (2017) der Gewalttaten werden aufgeklärt. Bei Delikten gegen die sexuelle Integrität schwankt die Aufklärungsrate zwischen rund 79% (2016) und knapp 86% (2015); bei den Vermögensdelikten liegt sie wesentlich tiefer und ist von gut 14% (2012) auf fast 22% (2017) angestiegen. Innerhalb dieser Kategorie bestehen jedoch sehr unterschiedliche Raten. So liegen die Aufklärungsraten bei Veruntreuung und Hehlerei zwischen 90 und 100%, im Falle der zahlreichen Diebstähle und Sachbeschädigungen jedoch wesentlich tiefer (Grössenordnungen: Fahrzeugdiebstahl: 2 – 6%; übrige Diebstähle: 15 – 26%; Sachbeschädigungen: 10 – 17%).

Tiefe, aber klar steigende Aufklärungsrate bei Vermögensdelikten

Die Aufklärungsrate liegt bei den meisten Vergehen zwischen etwa 80% und 90%. Wesentlich tiefer ist diese bei Diebstählen und Sachbeschädigungen. Bei den Vermögensdelikten insgesamt ist die Rate zwischen 2012 und 2017 aber von 14 auf 22% gestiegen.

7.3 Struktur der beschuldigten Personen²⁶

Der überwiegende Teil der Personen, die einer Straftat beschuldigt sind, sind männlich (2017: StGB 77%, BetmG 86%). Knapp ein Drittel der im Rahmen des StGB Beschuldigten sind Jugendliche unter 24 Jahren. Bei den Gewalttaten beträgt der Anteil der Männer unter den Beschuldigten 81%, bei den schweren Gewalttaten nahezu 100%. Der Anteil der Beschuldigten unter 24 Jahren liegt 2017 bei rund 28% und hat im Vergleich zu 2012 (33%) deutlich abgenommen. Bei den Delikten gegen das BetmG liegt der Anteil der Beschuldigten unter 24 Jahren bei 44%.

Der Anteil der ausländischen Beschuldigten bei Delikten gegen das Strafgesetzbuch liegt 2017 bei 46%. Beim Betäubungsmittelgesetz liegt der Anteil ausländischer Beschuldigter bei 34%. Die Anteile bewegen sich seit 2012 in einer ähnlichen Grössenordnung.

Beschuldigte sind primär männlich, Anteil Jugendlicher bei Gewalttaten nimmt ab

Der Anteil an männlichen Beschuldigten ist bei allen Deliktkategorien sehr hoch. Im Bereich Strafgesetzbuch sind knapp ein Drittel der Beschuldigten Jugendliche (unter 24), beim Betäubungsmittelgesetz sind es 44%. Bei den Gewalttaten hat dieser Anteil zwischen 2012 und 2017 von 33 auf 28% abgenommen. Der Anteil ausländischer Beschuldigter ist seit 2012 insgesamt ungefähr stabil (2017: Strafgesetzbuch: 46%; Betäubungsmittelgesetz 34%).

7.4 Anstieg der Verkehrsunfälle im Jahr 2017

Die Zahl der Verkehrsunfälle im Kanton Bern ist zwischen 2012 und 2016 von ca. 6'300 auf unter 6'000 pro Jahr gesunken. Im Vergleich zu 2016 ist die Unfallzahl im Jahr 2017 allerdings wieder um 320 auf 6'109 gestiegen. Die Zahl der Verkehrstoten schwankt von Jahr zu Jahr (2012: 37; 2014: 23; 2016: 30), erreichte 2017 jedoch den hohen Wert von 39. Die Zahl der Schwerverletzten weist eine steigende Tendenz auf, was sich mit 630 Opfern im Jahr 2017 deutlich bestätigt hat. Rund 64% der tödlich verunfallten Personen sind Zweiradfahrer oder Fussgänger, bei den Schwerverletzten sind es sogar etwa 70%. Auffallend ist die Zunahme der verunfallten Jugendlichen (15 – 17 Jahre) und Senioren (+65 Jahre) beim Zweiradverkehr. Insgesamt 63% der Unfälle ereignen sich innerorts, knapp 24% ausserorts und gut 13% auf Autobahnen. Das Gros der Unfälle entsteht aufgrund ungenügender Beachtung der Verkehrsregeln sowie des direkten Einflusses des Lenkers. Im ersten Fall sind eine Missachtung des Vortrittsrechts und überhöhte Geschwindigkeit besonders oft feststellbar; in Bezug auf den Lenker sind dessen Zustand und Verhalten sowie Unaufmerksamkeit und Ablenkung am häufigsten für Unfälle verantwortlich.

Im Rahmen von Geschwindigkeitskontrollen wurden im Kanton Bern in den letzten Jahren jeweils in über 5'000 Messungen zwischen 3 bis rund 3.9 Millionen Fahrzeuge pro Jahr er-

²⁶ Die Zahl der beschuldigten Personen ist nicht identisch mit jener der begangenen Delikte, da eine beschuldigte Person u.U. für mehrere Delikte verantwortlich ist. So haben z.B. 2017 knapp 48% der beschuldigten Erwachsenen mehr als ein Delikt gegen das Strafgesetzbuch begangen.

fasst. Dabei verteilte die Kantonspolizei zwischen 226'000 und 236'000 Ordnungsbussen und erstattete jedes Jahr in meist über 4'000 Fällen Anzeige.

Zahl der Verkehrsunfälle 2017 deutlich gestiegen

Nach einer kontinuierlichen Abnahme in den letzten Jahren ist die Zahl der Verkehrsunfälle von 2016 auf 2017 um 320 auf 6'109 gestiegen. Erneut hat auch die Zahl der Toten und Schwerverletzten zugenommen, wobei die Zweiradfahrer und Fussgänger einen hohen Anteil davon ausmachen. Die Missachtung von Verkehrsregeln sowie der Zustand und das Verhalten des Lenkers führen mit Abstand am häufigsten zu Unfällen.

7.5 Notrufe und Einsätze nehmen leicht zu²⁷

Die vier Regionalen Einsatzzentralen (REZ) der Kapo verzeichnen seit 2015 insgesamt eine leicht steigende Anzahl an Notrufen (Nummern 112, 117, 118), jedoch eine leicht sinkende Zahl an sonstigen Anrufen. Insgesamt gingen 2017 fast 490'000 Anrufe ein, was pro Tag durchschnittlich über 1300 Anrufen entspricht. 35% oder rund 175'000 davon waren Notrufe (durchschnittlich ca. 480 pro Tag). Im ganzen Kanton kam es 2017 zu knapp 130'000 Einsätzen (ca. 350 pro Tag), rund 67'000 davon erfolgten nach Notrufen (ca. 180 pro Tag). Die durchschnittliche Interventionszeit liegt bei ca. 17 Minuten, im Falle von Alarmeinsätzen bei rund 9 Minuten (2016 und 2015: 8 Minuten).

Pro Tag durchschnittlich über 1300 Anrufe, 480 Notrufe, 350 Einsätze

Die Regionalen Einsatzzentralen (REZ) verzeichnen eine leicht steigende Zahl an Notrufen und Einsätzen. Pro Tag gehen durchschnittlich rund 480 Notrufe ein.

7.6 Subjektiv wahrgenommene Sicherheit

7.6.1 Studien für den Kanton Bern

Sicherheit ist nicht nur eine Frage der zahlenmässig fassbaren Delikte und deren Entwicklung über die Zeit, sondern auch eine Frage der subjektiven Wahrnehmung. Diese bestimmt das Gefühl, gerne oder weniger gerne im Kanton Bern zu leben, wesentlich mit. Das Ziel der Kapo, den Kanton Bern zu einem der sichersten Kantone der Schweiz zu machen, umfasst beide Aspekte und trägt zu einer hohen Lebensqualität bei.

Um die Stimmung in der Berner Bevölkerung zu erfassen, hat die Kapo 2011 und 2015 im Rahmen der schweizerischen Sicherheitsbefragung vertiefende Studien zum Kanton Bern in Auftrag gegeben.²⁸ Damit lassen sich die Ergebnisse des Kantons Bern auch mit den gesamtschweizerischen Werten direkt vergleichen.

7.6.2 Positive Beurteilung der Arbeit der Polizei

88.4% der Befragten gaben an, der Polizei zu vertrauen; gesamtschweizerisch lag dieser Wert ähnlich bei 87.9%. Sowohl im Kanton Bern wie in der gesamten Schweiz ist dieser Wert im Vergleich zu 2011 höher.²⁹ Im Kanton Bern bewerteten 88.7% der Befragten die Bekämpfung

²⁷ In diesen Daten sind Notrufe und Einsätze der Polizei und Feuerwehr (mit Ausnahme Berufsfeuerwehr Bern) enthalten.

²⁸ Studie zur Kriminalität und Opfererfahrungen der Bevölkerung im Kanton Bern (2015), vom 29. Februar 2016, Killias Research & Consulting, im Auftrag der Kantonspolizei Bern

²⁹ Im Jahr 2011 wurde die Frage anders und komplizierter gestellt, so dass die Ergebnisse der beiden Jahre nicht direkt vergleichbar sind.

der Kriminalität durch die Polizei als sehr oder ziemlich gut; gesamtschweizerisch lag dieser Wert mit 90.8% etwas höher; im Jahr 2011 waren es in beiden Fällen weniger. 26.5% der Befragten im Kanton Bern gaben 2015 an, dass die Qualität der Polizeiarbeit in den letzten drei Jahren leicht oder viel besser geworden sei; gesamtschweizerisch lag dieser Wert mit 31.7% jedoch höher. In beiden Fällen ergab die Befragung von 2011 weniger gute Resultate.

Grosses Vertrauen in Polizei – positive Entwicklung beim Sicherheitsgefühl

Im Bereich der Kriminalität zeigen sich beim subjektiven Sicherheitsempfinden im Vergleich zwischen 2015 und 2011 positive Trends. Auch das Vertrauen in die Polizei und die Bewertung von deren Arbeit zeigt positive und höhere Werte als noch 2011.

7.6.3 Lücken und Defizite beim subjektiven Sicherheitsgefühl

Verschiedene Ergebnisse der Befragung 2015 weisen jedoch auf Lücken und Defizite in Punkten hin, welche für das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung bedeutend sind; oftmals schneidet der Kanton Bern hier im Vergleich zur gesamten Schweiz schlechter ab. Immerhin haben sich die Werte von 2015 gegenüber 2011 aber jeweils verbessert.

Über 34% der Befragten halten die Polizeipräsenz im Kanton Bern für ungenügend (Schweiz: über 38%), in der Altersgruppe der über 39-jährigen sind es im Kanton Bern sogar fast 45%. Gut 25% der Befragten geben an, dass die Polizei wenig oder gar nicht für die Leute da sei; gesamtschweizerisch sind es 23% der Befragten. Im Kanton Bern sind nur knapp 41% der Befragten der Auffassung, die Polizei sei in der Regel rasch vor Ort; gesamtschweizerisch sind es über 44%. Für 20.4% der Befragten (Schweiz 16.3%) dauert es zu lange, bis die Polizei vor Ort ist; für die übrigen hängt dies vom jeweiligen Geschehen ab.

7.6.4 Unsicherheit auf der Strasse bzw. im öffentlichen Raum

Die Zahl jener, die in den letzten Monaten konkret Angst gehabt haben, Opfer eines Verbrechens zu werden, ist 2015 im Vergleich zu 2011 um 4.4 Punkte auf 9.5% zurückgegangen. 11.3 % der Frauen und 7.7% der Männer machten diese Angabe. Auffallend hoch ist dieser Anteil mit 13.7% bei Jugendlichen unter 26 Jahren; beim Kreis der Personen über 39 Jahren liegt der Anteil nur bei 7%.

17.2% der Befragten gaben aber an, sich bei Dunkelheit auf der Strasse unsicher zu fühlen (Schweiz: 14.7%); von den Frauen machten 26.5% diese Angabe, von den Männern nur 7.7%. Über 19% der Befragten fürchten in der gleichen Situation um die Sicherheit ihrer Familienmitglieder, wobei dies für 23.8% der Frauen und für 15.3% der Männer gilt. Über 27% der Befragten halten es für wahrscheinlich, dass in den nächsten 12 Monaten versucht wird, in ihre Wohnung einzubrechen, wobei kein signifikanter Unterschied unter den Geschlechtern feststellbar ist. Von jenen, die sich von Erscheinungen auf der Strasse gestört fühlen, nennen besonders viele Befragte die Stichworte Vandalismus, Jugendliche auf der Strasse, Littering und Drogenhandel oder -konsum. An Sportveranstaltungen fühlen sich 2015 fast 90% sicher, etwas über 10% aber unsicher oder sehr unsicher. Gesamtschweizerisch gilt dies nur für 6.6% der Befragten. Über 16% der befragten Personen im Kanton Bern befürchten schliesslich, Opfer eines Terroranschlags zu werden.

7.6.5 Risiken vermeiden, Handlungsbedarf in den Gemeinden

2015 gaben 53.5% der Befragten an, sie würden Vorsichtsmassnahmen treffen, um nicht Opfer einer Straftat zu werden (Schweiz: 56%). Unter den Männern machten knapp 40%, unter den Frauen 70% diese Angabe. Zu den wichtigsten Vorsichtsmassnahmen zählen "gewissen

Leuten aus dem Weg gehen", "Unterführungen meiden" sowie "gewisse Strassen oder Plätze meiden". 2011 lag die Zahl jener, die derartige Vorsichtsmassnahmen ergriffen, sowohl im Kanton Bern wie gesamtschweizerisch noch deutlich höher (Kanton Bern: 72.9%). Im Kanton Bern gaben ferner nur 26.6% der Befragten an, in ihrer Gemeinde gebe es keine dringenden Sicherheitsprobleme zu lösen. Wurden Probleme geltend gemacht, so zählten Vandalismus, Einbrüche, Diebstähle, Raub, herumhängende Jugendliche sowie Drogen zu den häufigsten Nennungen.

Angst vor Gewalt und Einbrüchen, Polizei zu wenig und zu wenig rasch präsent

Trotz klarer Fortschritte beim Sicherheitsempfinden fühlen sich viele Menschen bei Nacht unsicher auf der Strasse; für Frauen gilt dies weit häufiger als für Männer. Über 50% – unter den Frauen sogar 70% – ergreifen Vorsichtsmassnahmen, um nicht Opfer einer Straftat zu werden. 27% der Bevölkerung befürchten, dass in naher Zukunft in ihre Wohnung eingebrochen wird. Mehr als ein Drittel der Befragten halten die Polizeipräsenz für ungenügend, nur knapp 41% denken, dass die Polizei bei einem Einsatz stets genügend rasch vor Ort ist.

7.6.6 Subjektive Wahrnehmung der Verkehrssicherheit

Auch im Verkehrsbereich stösst die Arbeit der Polizei grundsätzlich auf breite Zustimmung. 2015 waren 86.5% der Befragten der Auffassung, dass die Polizei genügend Kontrollen parkierter Autos mache. Bei den Geschwindigkeitskontrollen gaben 72.5% ein gleiches Urteil ab. Gesamtschweizerisch lag die positive Sicht im ersten Fall tiefer, im zweiten Fall etwas höher. Im Vergleich zu 2011 hat die Zufriedenheit im Kanton Bern in beiden Bereichen zugenommen.

Angesprochen auf störende Erscheinungen auf der Strasse, nennen die Befragten am häufigsten potenzielle kriminelle Handlungen (z.B. Vandalismus) oder bedrohliche Situationen (herumhängende Jugendliche), doch oft auch "gefährliche Situationen im Strassenverkehr". Besonders häufig hatten Velo- und Mofafahrer (gut 31%), aber auch Fussgänger und Autofahrer (je 22.4%) in den letzten 12 Monaten befürchtet, Opfer eines Verkehrsunfalls zu werden. Konsequenterweise nennen von jenen drei Vierteln der Befragten, die in ihrer Gemeinde dringende Probleme im Bereich der Sicherheit sehen, nicht wenige auch den Strassenverkehr. Mit knapp 23% liegt der Strassenverkehr nach dem Vandalismus und Einbrüchen/Raub auf Platz 3 der Nennungen. Gesamtschweizerisch liegt dieser Wert leicht höher, im Vergleich zu 2011 ist er im Kanton Bern jedoch stabil geblieben. Rund 61% der Befragten sind der Meinung, gewisse Massnahmen würden den Strassenverkehr sicherer machen. Besonders häufig genannt werden die Trennung von Velo/Mofa- und Autoverkehr (knapp 27%), aber auch zusätzliche Polizeikontrollen (22.3%). Die gesamtschweizerischen Werte liegen ähnlich; zusätzliche Polizeikontrollen wurden im Kanton Bern im Jahr 2011 noch deutlich häufiger gefordert (26%).

Strassenverkehr: breit angesetzte Kontrollen, mehr Sicherheit im Langsamverkehr

Das Niveau der Kontrollen im Strassenverkehr (parkierte Autos, Geschwindigkeit) wird grundsätzlich als ausreichend beurteilt. Punktuelle Verbesserungen der Verkehrssicherheit sind am ehesten beim Langsamverkehr angezeigt.

8 Zusammenarbeit mit den Gemeinden

8.1 Leistungseinkäufe

In den vergangenen Jahren (2012 bis 2017) ist der Saldo der Leistungen, die aus der Zusammenarbeit von Kantonspolizei und Gemeinden entstanden ist, ungefähr stabil geblieben.

Deutlich gestiegen ist hingegen die Anzahl Gemeinden, welche gestützt auf einen Vertrag oder infolge des Überschreitens des massgeblichen Schwellenwerts für Gratisinterventionen der Kapo Leistungen entgelten mussten (Anstieg von 44 Gemeinden im 2012 auf 118 im 2017). Dementsprechend ist auch die Anzahl Verträge zwischen den Gemeinden und der Kapo markant angestiegen (von 50 Verträgen im 2012 auf 124 im 2017). Damit bestanden im 2017 seitens der Kapo mit etwa einem Drittel der bernischen Gemeinden entsprechende vertragliche Vereinbarungen.

8.2 Weiterentwicklung der Zusammenarbeit anhand des neuen PoIG

Die Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Gemeinden wird mit dem neuen Polizeigesetz grundsätzlich beibehalten. Als Folge der Pauschalierung der Interventionskosten einerseits und der Einführung des Brennpunktvertrags andererseits werden der bisherige Interventions- und der Patrouillenvertrag mit der Inkraftsetzung des PoIG jedoch wegfallen.

Mit dem neuen PoIG werden zudem die Hürden für den Abschluss von Ressourcenverträgen im regionalen Verbund herabgesetzt. So wird auf die Anforderung des Aneinandergrenzens interessierter Gemeinden verzichtet; ein räumlich-sachlicher Zusammenhang zwischen den Gemeinden soll künftig genügen.

Zum jetzigen Zeitpunkt können die Auswirkungen dieser Anpassungen auf den Ressourcenbedarf der Kapo noch nicht abgeschätzt werden. Durch die vorgesehene Pauschalierung dürfte die Kapo Effizienzgewinne erzielen. Dasselbe gilt, wenn infolge von zusätzlichen regionalen Ressourcenverträgen Skaleneffekte realisiert werden. Eine klare Prognose fällt jedoch schwer, da diverse Faktoren – darunter die objektive und subjektive Sicherheit sowie die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden – entscheidend sind.

Einkauf von Leistungen durch Gemeinden stabil – Zukunft offen

Der Einkauf von Leistungen der Gemeinden bei der Kapo war in den letzten Jahren ungefähr stabil. Welche Auswirkungen das neue Polizeigesetz haben wird, ist heute offen. Dies gilt sowohl für das Volumen der eingekauften Leistungen wie die Zahl der Verträge und den damit verbundenen Ressourcenaufwand bei der Kantonspolizei.

9 Kommende Herausforderungen der Kapo

9.1 Gesellschaftliche Entwicklung und Bedrohung keine statische Grösse

Unsere Gesellschaft verändert und entwickelt sich permanent. Auch die Sicherheits- und Bedrohungslage ist keine statische Grösse, sondern verändert sich laufend. Seit einigen Jahren sind zudem veränderte oder neue Bedrohungen ersichtlich, die sich intensivieren und in Zukunft weiter verstärken dürften. Diese Entwicklungen werden auch die Polizeiorgane der Kantone vor Herausforderungen stellen und die Frage der personellen Ressourcen akzentuieren.

Die Kapo reagiert laufend auf derartige Entwicklungen und passt, soweit möglich, ihre Organisation an und bildet punktuell neue inhaltliche Schwergewichte in ihrer Tätigkeit. Einige Bei-

sowie dafür sind in Kapitel 9.2 dargestellt. Andere Entwicklungen stellen längerfristige Herausforderungen dar. Diese sind in den Kapiteln 9.3 bis 9.8 erläutert.

9.2 Laufend: organisatorische und thematische Schwergewichte

9.2.1 Schwergewichte Aufgabenfelder und neues Polizeigesetz

Angesichts der geschilderten Bedrohungslage hat die Kantonspolizei zum Beispiel die Aktivitäten der Sicherheitspolizei, die durch die verstärkte Präsenz (u.a. Patrouillen) eine präventive Wirkung entfaltet und auch das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung erhöht, in den Regionen wesentlich erweitert. Zwischen 2012 und 2018 wurde die Einsatzzeit für präventive Präsenz und Patrouillen um 27% erhöht (motorisiert: + 26%, nicht motorisiert + 30%).

Das neue Polizeigesetz wiederum reagiert auf die Zunahme von Brennpunkten der Kriminalität, indem die Gemeinden ihre Bestellungen von Leistungen der Kapo in Zukunft besser darauf ausrichten können (neues Instrument der Brennpunktverträge).

9.2.2 Differenzierung der Bewaffnung – mehr Sicherheit, höhere Betriebskosten

Auch die Ausrüstung und Bewaffnung sind laufend auf die Entwicklung der Bedrohung auszurichten. Diese ist unter anderem durch eine hohe Gewaltbereitschaft gegenüber den Opfern, aber auch gegenüber Polizistinnen und Polizisten geprägt. Aus diesem Grund bereitet die Kapo gegenwärtig die Einführung von DSG (Destabilisierungsgeräte, "Taser") vor. Der Einsatz von DSG macht Aggressoren durch Elektroimpulse für kurze Zeit handlungsunfähig und erleichtert deren sofortige Festnahme. Sowohl für die Aggressoren wie die Einsatzkräfte ist von einem deutlich geringeren Risiko auszugehen als beim Einsatz anderer Gewaltmittel (insbesondere Schusswaffe, aber auch Schlagstock). In Zukunft soll deshalb jede Patrouille mit einem DSG ausgerüstet sein; zusätzlich ausrückende Kräfte können sich je nach Lage ebenfalls mit DSG ausrüsten.

Eine neue Bewaffnung oder andere neue Ausrüstungskomponenten haben erfahrungsgemäss Folgen für den Betrieb bzw. die Betriebskosten. DSG sind ein Beispiel dafür. So sieht das Konzept für die Einführung vor, dass rund 1'400 Mitarbeitende der Kapo eine eintägige Ausbildung an diesem Gerät durchlaufen. Hinzu kommt eine recht aufwändige Wartung der Geräte. Ähnliche Effekte hat auch die ab 2017 erfolgte Ausbildung und Ausrüstung kleiner Teile des Korps mit Sturmgewehren, die u.a. mit Blick auf die Bedrohung durch Terrorismus durchgeführt wurde. Allein die Ausbildung an DSG und Sturmgewehren beansprucht, auf ein Jahr umgelegt, etwa sechs Vollzeitstellen.³⁰

9.2.3 Thematische Schwergewichte bei der Prävention

Auch bei der Prävention setzt die Kapo laufend gezielt Schwergewichte, die sich auf besonders aktuelle Risiken oder Bedrohungen ausrichten. Im Verkehrsbereich stehen Themen wie Alkohol, Schulanfang und Sichtbarkeit regelmässig auf der Agenda; die Risiken der Ablenkung z.B. durch Handys werden ebenfalls thematisiert. Seit 2013 bildet auch das Motorrad, seit 2015 das E-Bike Gegenstand des Präventionsprogramms.

³⁰ Die Grundausbildung DSG der 1'400 Mitarbeitenden entspricht auf ein Jahr umgelegt etwas mehr als 5 Vollzeitstellen. Die Grundausbildung am Sturmgewehr dauert 2 Tage; in der Summe entspricht dies auf ein Jahr umgelegt gut 1 Vollzeitstelle (nur ein kleinerer Teil des Korps wurde ausgebildet). Das Ausbildungskonzept für den Einsatz der Sturmgewehre wird zurzeit überprüft; würde die Zahl der ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten wesentlich erhöht, so würde sich auch der Aufwand für die Ausbildung deutlich erhöhen.

Im Bereich der Kriminalität bilden Einbruchdiebstähle ein zentrales Thema der Prävention. Daneben wurden wechselnde Schwergewichte gesetzt, zum Beispiel im Bereich der Migration (2013 – 2016), der digitalen Medien und Kinder (2013 – 2015), der Cyberkriminalität bei KMU, des Taschen- und Trickdiebstahls (seit 2016) oder der häuslichen Gewalt (seit 2014). Seit 2017 ist auch das Thema der Gewalt im öffentlichen Raum in den Vordergrund gerückt, 2018 kam das Thema der gezielten Gewalt an Schulen (z.B. Amok) hinzu.

9.2.4 Koordinierte Aktivität im Bereich der Einbruchdiebstähle

Die Zahl der Einbruchdiebstähle im privaten Bereich ("eigene vier Wände"), welche in der Wahrnehmung der Bevölkerung besonders besorgniserregend sind, konnte zwischen 2012 und 2017 um rund 43% gesenkt werden. Im öffentlichen Bereich (Geschäfte, Firmen, Restaurants etc.) gingen die Einbruchdiebstähle um rund 36% zurück. Dieser Rückgang ist kein Zufall. Die Kapo hat die Präventionsarbeit im Bereich Einbruchdiebstahl gezielt ausgedehnt (Sicherheitssysteme, Aufmerksamkeit, Nachbarschaftshilfe etc.). Zudem konnte die Polizei ihre sichtbare Präsenz in Dörfern, Quartieren und Wohnsiedlungen erhöhen und die Ermittlungen nach einem Einbruch rascher aufnehmen und wirkungsvoller gestalten als bisher. Dazu beigetragen hat insbesondere eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Uniformpolizei (als Erste am Tatort) und den Spezialisten der Kriminalpolizei (z.B. Spurensuche) sowie mit der Staatsanwaltschaft.

Dies und die rasche Durchführung von Grosskontrollen, insbesondere nach Einbruchsserien, haben auch zu einer markant gestiegenen Aufklärungsquote bei den Einbruchdiebstählen geführt. Im Jahr 2012 lag diese bei 9.7% (2013: Tiefststand 8.6%), im Jahr 2017 (Höchststand) bei 18.7%. Die Aufklärungsrate bei allen Diebstählen (ohne Fahrzeuge) lag 2012 (Tiefststand) bei 16.0%, im Jahr 2017 (Höchststand) bei 25.9%.

9.2.5 Akzent gegen Gewalt im öffentlichen Raum (2018/2019)

Die Kapo reagiert auch auf die Zunahme der schweren Gewalttaten in jüngster Zeit sowie die verbreiteten Ängste der Bevölkerung, sich insbesondere am Abend, in der Nacht und am Wochenende im öffentlichen (urbanen) Raum zu bewegen. Für die Jahre 2018/2019 ist ein gezieltes Schwergewicht bei der Bekämpfung der Gewalt im öffentlichen Raum vorgesehen. Zu diesem Zweck erhöhen alle Regionen die Präsenz an Brennpunkten und zu gewissen Stunden, intensivieren die Zusammenarbeit und den Dialog mit Partnern (z.B. Gemeinden, Betreiber von Clubs, soziale Dienste) und werden von Beginn weg konsequent und mit Nachdruck gegen Widerhandlungen vorgehen.³¹ Ziel ist es, durch diese erhöhte Präsenz und Aktivität die Anzahl der Straftaten im Bereich Körperverletzung (inklusive Tötlichkeit), Raub und sexuelle Belästigung gegenüber dem Durchschnitt von 2014 – 2017 um 10% zu reduzieren.

9.2.6 Akzent zur Erhöhung der Sicherheit im Langsamverkehr

Im Jahr 2017 lässt sich im Kanton Bern eine hohe Zahl an tödlichen Verkehrsunfällen feststellen. In den Jahren zuvor ging die Zahl der getöteten und schwerverletzten Autolenkerinnen und –lenker zwar deutlich zurück. Anders verlief die Entwicklung allerdings beim Langsamverkehr (E-Bikes, Velo, Fussgänger). Aus diesem Grund legt die Kapo nun dort ein besonderes Schwergewicht, um mit präventiven und repressiven Massnahmen die Zahl der Unfälle zu senken. Gebündelte Aktionen der Bereiche Kommunikation, Verkehr, Prävention und der Regionalpolizeien werden speziell Kinder und Jugendliche, aber auch ältere Verkehrsteilnehme-

³¹ Das umgehende und konsequente Vorgehen im Sinne einer "Null-Toleranz" ist deshalb wichtig, weil relativ häufig Wiederholungstäter am Werk sind.

rinnen und –teilnehmer (insb. E-Bike-Fahrende) ansprechen. Im Vordergrund stehen die Verbesserung der Sicht- bzw. Erkennbarkeit, Velokurse sowie das richtige Verhalten im Kreisverkehr und auf dem Schulweg.

Punktuelle, gezielte und wirkungsvolle Akzente zur Erhöhung der Sicherheit

Trotz engem personellen Rahmen setzt die Kapo punktuelle, gezielte Akzente zur Erhöhung der Sicherheit: mehr Patrouillen der Sicherheitspolizei; neue, auf Bedrohung abgestufte Bewaffnung; Schwergewichte in Prävention; koordinierte Aktivität gegen Einbrüche; intensiviert Bekämpfung Gewalt im öffentlichen Raum; mehr Sicherheit im Langsamverkehr.

9.3 Synergien durch Neubau eines Polizeizentrums (PZB)

Auf dem Platz Bern ist die Kantonspolizei heute auf 18 Standorte verteilt. Bereits 2008 wurde dieser Umstand – die Verzettlung auf viele Standorte und die daraus resultierende fehlende Wirtschaftlichkeit – bei der Einführung der Einheitspolizei erkannt und eine Konzentration auf einen neuen Standort als Ziel gesetzt. Mit einem Neubau am Standort Köniz-Juch soll die angestrebte Konzentration umgesetzt werden.

Am neuen Standort werden die gesamte kantonale Führungsinfrastruktur sowie die entsprechenden Führungspersonen und –dienste unter einem Dach vereint sein. Dazu zählen die Einsatzzentralen der Regionen MEOA, Bern und Berner Oberland sowie die Notrufzentralen der Sanitätspolizei und Berufsfeuerwehr Bern im Rahmen einer Kantonalen Einsatzzentrale KEZ, das Lagezentrum, der kantonale Führungsraum Polizei, der Polizeiführungsstab und das Kantonale Führungsorgan. Eine redundante Organisation (KEZ) ist im Raum Biel im Aufbau. Die Einsatzführung, welche sämtliche Einsätze der Kantonspolizei koordiniert, kann durch die räumliche Nähe noch direkter, einfacher und folglich effizienter auf die jeweilige Situation reagieren. Durch die Konzentration der heutigen Einsatz- und Notrufzentralen auf zwei Kantonale Einsatzzentralen ist eine Effizienz- und Qualitätssteigerung zu erwarten.

Eine deutlich effizientere Arbeitsweise wird sich auch in der Einsatzführung im Bereich Ordnungsdienst abzeichnen. Derzeit erfolgt diese ab dezentralen Standorten, so dass die Mitarbeitenden der Ordnungsdienstkräfte aus dem ganzen Kanton standortübergreifend informiert, verschoben und koordiniert werden. Mit dem neuen Standort in Köniz-Juch können diese Einsatzprozesse deutlich vereinfacht werden.

Für die am 'Ringhof' in der Stadt Bern stationierten Dienste der Kantonspolizei, darunter Bereiche der Kriminalabteilung, ist der Umzug besonders dringlich, da eine baldige Totalsanierung des 'Ringhofs' notwendig ist. Für die zahlreichen Dienste der Kriminalabteilung (darunter z.B. die Personenfahndung, das Dezernat Brand und Explosionen und der Staatsschutz) wird die räumliche Nähe zu den Regionalfahndungen Bern und MEOA ein deutlicher Vorteil sein.

Räumliche Konzentration ermöglicht mehr Wirkung und gesteigerte Effizienz

Am neuen Standort Köniz-Juch der Kapo sollen zahlreiche Dienste unter einem Dach konzentriert werden. Dies wird betriebliche Abläufe (z.B. Notruf- und Einsatzzentralen) vereinfachen und eine gewisse Bündelung personeller Ressourcen erlauben.

9.4 Digitalisierung auch für die Kapo relevant

9.4.1 Interne Einschätzung der Kader der Kapo

Im Rahmen eines strategischen "Brainstormings" haben die Kader der Kapo Herausforderungen bzw. Bedrohungen bezeichnet, die in Zukunft für die Arbeit der Polizei eine besonders hohe Priorität erhalten könnten. Die Priorität "hoch" (hergeleitet aus Wichtigkeit und Dringlichkeit) wurde folgenden sieben Themen zugeordnet:

1. Cybercrime
2. Informations(über)flut(ung)
3. Migration
4. Soziale Netzwerke
5. Terrorgefährdung
6. Fake News
7. Ethik, Werte, Verhalten.

Auffallend ist, dass vier der sieben genannten Themen einen direkten Zusammenhang zum Internet und der elektronischen Kommunikation haben (Ziffern 1, 2, 4, 6). Sie könnten auch unter einem weit gefassten Begriff der Cyber-Risiken (vgl. unten) zusammengefasst werden.

Ein indirekter Zusammenhang zu diesem Thema besteht auch beim Punkt "Ethik, Werte, Verhalten", indem dies in den internen Diskussionen ausdrücklich als Kontrapunkt zur teilweise aggressiven Kommunikation in Internet und sozialen Medien – bis hin zu Drohungen und Erpressungen ("trolling", "shitstorm") – verstanden wird. Beim Terror sind die erhöhte Gefährdungslage an sich, aber auch die international vernetzten Aktivitäten der Täterschaft über das Internet und elektronische Kommunikationskanäle angesprochen. Einzig beim Thema Migration standen nicht die elektronische Kommunikation, sondern insbesondere die Notwendigkeit und Schwierigkeit einer verstärkten Integration im Vordergrund.

9.4.2 Anpassung und Erweiterung der Kommunikation im digitalen Raum

Immer grössere Anteile der Interaktion von Mensch zu Mensch, aber auch von Mensch zu Institution (und umgekehrt) verlagern sich in den digitalen Raum. Wer wahrgenommen werden will, muss – neben den traditionellen Kanälen – auch digital präsent sein. So wird der Online-Verkehr mit Behörden jeder Stufe, Versicherungen, Banken und in weiteren Branchen (Handel, Immobilien, Reisen etc.) immer mehr zur Regel. Im Hintergrund davon steht eine breite Veränderung des gesellschaftlichen Informations- und Kommunikationsverhaltens sowie der individuellen Nutzung der Medien; die sozialen Medien und die Online- und Mobilportale gewinnen rasch an Bedeutung.

Diese Entwicklung betrifft auch den Umgang der Bevölkerung mit Informationen zu Sicherheit und Kriminalität. Lokale Krisen und Ereignisse werden über soziale Medien sehr rasch und global kommuniziert; die Einordnung und Kommentierung durch die Behörden erfolgt hingegen meist verzögert und über traditionelle Kanäle (z.B. Beantwortung von Anfragen, Mediencommuniqués). Diese Informationslücken können die Bevölkerung verunsichern und zu Spekulationen Anlass geben. Auch die Kantonspolizei Bern steht deshalb vor der Herausforderung, ihre Präsenz und Kommunikation im digitalen Raum auszubauen, um die Bevölkerung rasch und glaubwürdig mit Informationen versorgen zu können.

Vor diesem Hintergrund hat die Kapo die Entwicklung einer "Digitalstrategie" an die Hand genommen. Es gilt u.a. die Frage zu beantworten, über welche Kanäle und Technologien die Kapo in Zukunft den Austausch mit der Bevölkerung proaktiv führen und intensivieren kann.

So sollten nicht nur die (indirekten) Kanäle der Medien, sondern auch eigene Online-Plattformen der Polizei sowie die sozialen Medien genutzt werden, um sicherheitsrelevante Informationen direkt und rasch zu vermitteln. Ferner gilt es, den heute oft aufwändigen Zugang zur Polizei durch digitale Plattformen zu vereinfachen und negative Folgen der Zentralisierung von Polizeiwachen aufzufangen (z.B. vereinfachte Online-Prozesse für Anfragen, Meldungen oder Anzeigen; "digitale Wachen"). Schliesslich ist es denkbar, dass die Polizei im Rahmen der weiteren Digitalisierung ("Internet der Dinge") neue Dienstleistungen wie Tracking-, Warn- oder Alarmierungsfunktionen für Menschen oder Fahrzeuge anbietet, um das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu erhöhen und bei Bedarf rascher intervenieren zu können.

Bereits heute ist absehbar, dass die Weiterentwicklung und stufenweise Umsetzung der "Digitalstrategie" die Rekrutierung von zusätzlichem Personal mit besonderen Kenntnissen notwendig machen wird.

Neben diesen strategischen Überlegungen hat die Kapo bereits erste Schritte eingeleitet, um Kommunikationsinstrumente zu modernisieren und die Information über die Polizeiarbeit im Alltag zu erweitern. Die Kommunikation hat angesichts unserer multikulturellen Gesellschaft generell vermehrt mehrsprachig zu erfolgen. Eine gute, faktentreue und rasche Kommunikation der Kapo in den sozialen Netzwerken muss sprachlich und inhaltlich auf die Zielgruppen der verschiedenen sozialen Medien ausgerichtet sein. Zu diesem Zweck hat die Kapo das Pilotprojekt Regionale Einsatzkommunikation (REK) lanciert, wonach Mitarbeitende der Uniformpolizei einsatzbegleitend über Twitter kommunizieren sollen. Ferner überprüft die Kapo gegenwärtig das System der Alarmierungen durch Private und Unternehmen. Diese gehen heute nur per Telefon bei den Regionalen Einsatzzentralen (REZ) ein. Zur Diskussion steht, diese in Zukunft zusätzlich auch noch über elektronische Kanäle laufen zu lassen. Dies würde die Qualität und Verlässlichkeit der Alarmierung erhöhen.

9.4.3 Exkurs: geringerer Aufwand der Polizei dank Digitalisierung?

Die Effekte der Digitalisierung sind – auch in Bezug auf Arbeitsplätze und personelle Ressourcen – schwer einzuschätzen. Zum einen ist damit zu rechnen, dass die zahlreichen neuen Möglichkeiten und Anwendungen in verschiedensten Bereichen zusätzliche Dienstleistungen entstehen lassen und neue Arbeitsplätze kreieren werden. Zum anderen ist zu erwarten, dass die Digitalisierung bisherige Tätigkeiten und Prozesse verändert bzw. vereinfacht oder überflüssig macht. Sollten in Zukunft z.B. vermehrt Polizeiwachen als digitale "Schalter" (Information/Beratung per Video-Screen, elektronische Anzeigenerstattung etc.) ausgebildet werden, so könnten je nach Konzept beide Effekte zum Tragen kommen.³² In jedem Fall ist davon auszugehen, dass auch im Bereich der Digitalisierung Jahre oder Jahrzehnte vergehen werden, bis Veränderungen nachhaltig spürbar werden (siehe Beispiel Online-Banking).³³

³² Theoretisch wäre es denkbar (aber im Sinne des Service Public wohl nicht erstrebenswert), besetzte Polizeiwachen abzubauen und durch unbemannte elektronische Schalter zu ersetzen (tendenziell Abbau von Arbeitsplätzen und Dienstleistungen). Ebenso wäre es aber denkbar, die heutigen besetzten Wachen zu belassen und an zusätzlichen Standorten unbemannte elektronische Schalter aufzubauen (tendenziell mehr Auswertungen, Ausbau von Arbeitsplätzen und Angeboten für die Bevölkerung).

³³ Online-Banking besteht seit mindestens 20 Jahren, hat sich seither aber technisch und in der Ausbreitung stark entwickelt. In Deutschland geben heute ca. 45% der Bevölkerung an, Online-Banking zu nutzen. In der Schweiz wird diese Zahl auf ca. 38% geschätzt (vgl. "Verbreitung von Online und Mobile Banking: Erste Zahlen für den Schweizer Markt", Prof. Dr. Andreas Dietrich, Hochschule Luzern, 2017). Online-Banking hat somit eine beachtliche Bedeutung erreicht und hat Auswirkungen auf die Arbeitswelt und Dienstleistungen (Stichwort: Schliessung von Bankschaltern und Poststellen). Umgekehrt bedeuten diese Werte aber auch, dass mehr als die Hälfte (Deutschland) und 62% (Schweiz) der Bevölkerung Online-

Für die polizeiliche Tätigkeit von Bedeutung könnte in Zukunft auch das führerlose oder autonome Auto werden. Dieses ist heute noch Fiktion. Doch die Hochschulen und Industrien investieren global stark in die Forschung und Entwicklung. Ab 2020, so eine wohl eher optimistische Einschätzung, könnten erste voll automatisierte oder gar führerlose Autos auf den Strassen verkehren. Davon wird nicht nur ein Gewinn an Flexibilität (z.B. Carsharing, Zeitgewinn etc.) und Strassenkapazität, sondern auch eine höhere Sicherheit im Strassenverkehr erwartet. Digital statt von Menschen gesteuerte Fahrzeuge sollten, so die Vermutung, zu weniger Delikten und Unfällen im Strassenverkehr führen. Dies wiederum könnte auch zu geringerem Aufwand der Verkehrspolizei z.B. bei der Kontrolltätigkeit oder dem Unfalldienst führen.

In der Tendenz mag diese Vermutung zutreffen. Allerdings dürfte es Jahrzehnte dauern, bis selbst fahrende Autos, wenn überhaupt, klassisch gesteuerte Fahrzeuge weitgehend verdrängt haben werden. Zudem ist zu erwarten, dass weiterhin Menschen mit Zweirädern und zu Fuss unterwegs sind, und zwar in noch dichterem Verkehr als heute und zeitweise nach wie vor bei schwierigen Witterungsbedingungen (Glatteis, Regen, Nebel etc.). Auch technische Defekte bei autonomen Fahrzeugen oder Störungen in der 5G- oder nachfolgenden Technologien für die Internetversorgung können nicht ausgeschlossen werden. Insgesamt kann deshalb wohl auch in ferner Zukunft nicht von einem unfallfreien Strassenverkehr ausgegangen werden, so dass die Polizei weiterhin mit einem Unfalldienst rund um die Uhr (Alarmierung, Ausrücken, Untersuchung etc.) präsent sein und gewisse Fahrzeug- und Verkehrskontrollen durchführen muss. Der Ressourcenbedarf wird insgesamt, wenn überhaupt, erst nach Jahren in eher geringem Ausmass zurückgehen.

Digitale Kommunikation als grösste Herausforderung

Die Kader der Kapo bezeichnen die elektronische Kommunikation mit ihren verschiedenen Facetten (Digitalisierung, soziale Medien, Cyber-Kriminalität etc.) als grösste zukünftige Herausforderung für die Polizeiarbeit. Um in den sozialen Netzwerken und auf Online-Plattformen rasch und direkt kommunizieren zu können, wird die Kapo ihre Strategien und Instrumente künftig erweitern und dafür auch mehr personelle Ressourcen einsetzen müssen. Zumindest mittelfristig ist nicht davon auszugehen, dass die Digitalisierung bisherige Tätigkeiten der Kapo in der "realen" Welt wesentlich oder vollständig ersetzen wird.

9.5 Bedrohungsmanagement – Veränderungen zu erwarten

9.5.1 Grundzüge eines Bedrohungsmanagements

Schwere, zielgerichtete Gewalttaten – zum Beispiel gegen Mandatsträger, Behörden, Schulen (Amok) oder im Rahmen von häuslicher Gewalt – werden in der Schweiz in aller Regel durch Personen verübt, die im Vorfeld davon bereits behördlich oder anderweitig "aufgefallen" sind. Die Täterschaft wies demzufolge gewisse Merkmale auf oder legte Verhaltensweisen an den Tag, die auf die drohende Gefahr hingewiesen haben. Dazu zählen z.B. Drohungen gegen Menschen oder Institutionen oder Andeutungen über geplante Straftaten gegenüber Bekannten oder in den sozialen Medien. Im Kanton Bern wird pro Jahr von rund 80 mittelschweren und 10 – 15 schweren derartigen Fällen ausgegangen.

Um die erwähnten Vor- und Anzeichen für eine hohe Gewaltbereitschaft bei derartigen "Gefährderinnen" und "Gefährdern" zu erkennen, sind die meisten Kantone daran, ein "Bedrohungsmanagement" (BDM) aufzubauen oder haben dies bereits getan. Die Schweizerische

Banking auch zwei Jahrzehnte nach den Anfängen nicht nutzen; es besteht also keine flächendeckende Durchsetzung, so dass Banken und Post ihre "traditionellen" Zahlungskanäle und Infrastrukturen weiterhin aufrecht erhalten müssen.

Kriminalprävention (SKP) hat, gestützt auf eine Analyse unter den Kantonen, im Jahr 2015 eine Reihe von Vorgaben für ein kantonales Bedrohungsmanagement formuliert.³⁴ Auch der Kanton Bern hat erste Schritte für ein Bedrohungsmanagement eingeleitet; im Jahr 2016 hat er eine Bestandesaufnahme vorgenommen (Studie Ecoplan).³⁵ Die Kantone Zürich und Solothurn verfügten gemäss dieser Analyse bereits über ein umfassenderes und systematischeres Bedrohungsmanagement.

Neben der Kapo sind im Kanton Bern viele weitere Stellen in den Prozess des Bedrohungsmanagements einbezogen (Staatsanwaltschaft, medizinische, soziale Institutionen, KESB, Migrationsbehörden etc.). Ein wirkungsvolles Bedrohungsmanagement setzt eine enge Zusammenarbeit dieser Institutionen voraus (Fallmanagement, Fallkonferenzen), unter Berücksichtigung der Vorgaben insbesondere des Datenschutzes. Ziel des Bedrohungsmanagements ist es, Gefährderinnen und Gefährder bzw. Risiken zu erkennen, zu bewerten und in einer dritten Stufe zu "managen" (Kontrolle und Entschärfung von Risiken, Massnahmen). Gegenstand dieses Bedrohungsmanagements im Kanton Bern sind bisher nicht leichte oder mittelschwere Fälle, sondern nur schwere Delikte gegen Leib und Leben (inklusive häusliche Gewalt und Gewalt gegen Behörden). Ausdrücklich nicht Gegenstand des hier diskutierten Bedrohungsmanagements sind Terrorismus, Naturgefahren und Epidemien.

9.5.2 Aufgabe und Rolle der Kantonspolizei

Die Kapo spielt im Bedrohungsmanagement eine wichtige Rolle und ist in verschiedenen Aufgabenfeldern tätig: Sensibilisierung (z.B. Ausbildung von Behörden), Beschaffung von Informationen, Beurteilung der Risiken (Einteilung in Kategorien), Durchführung von Massnahmen bei Gefährderinnen und Gefährdern (z.B. polizeilicher Gewahrsam) oder Opfern (z.B. Zeugenschutz) sowie Auslösung von oder Mitwirkung in Fallkonferenzen. Das Bedrohungsmanagement auf polizeilicher Ebene wird in einer ersten Phase durch die uniformierte Polizei in den Regionen bzw. vor Ort vorgenommen (Informationen beschaffen, Risiken einschätzen), bei Bedarf wird die im Psychologischen Dienst angesiedelte interne Fachstelle Drohung und Gewalt beigezogen.³⁶ Fälle mit besonders hohem Gefährdungspotenzial werden durch die Kriminalpolizei betreut.

9.5.3 Bewertung des bernischen BDM und Empfehlungen dazu

Die Analyse von Ecoplan bewertet das im Kanton Bern vorhandene Bedrohungsmanagement (Stand 2016). Die Analyse kommt zum Schluss, dass die Kantonspolizei im bernischen BDM eine tragende Rolle spielt, indem sie Aufgaben der Prävention wahrnehme, in Praxis – aber nicht de jure oder systematisch – die Führungsrolle übernehme und viele andere beteiligte Organisationen die Fälle bei Unsicherheiten bei der Risikobewertung rasch an die Kantonspolizei abgeben würden.

Insgesamt stellt die Analyse fest, dass die Vorgaben der Schweizerischen Kriminalprävention beim BDM des Kantons Bern erst teilweise erfüllt seien. Lücken bestünden vor allem bei der

³⁴ Zu diesen Vorgaben gehören stichwortartig: 1. Ausreichende gesetzliche Grundlagen; 2. Sichergestellter Zugriff auf Daten und Datenverwaltung; 3. Evaluierte Instrumente zur Risikoanalyse vorhanden; 4. Kernteam organisiert BDM, Lead ist definiert; 5. Verantwortlichkeit innerhalb BDM klar geregelt; 6. Alle Formen zielgerichteter Gewalt werden erfasst. Vgl. "Kantonales Bedrohungsmanagement: Situationsanalyse", Schweizerische Kriminalprävention SKP, 2015.

³⁵ Vgl. die Studie "Bestandesaufnahme Bedrohungsmanagement im Kanton Bern (BDM@BE)", Handbuch, aktuelle Herausforderungen und Empfehlungen, Ecoplan, Oktober 2016 (im Auftrag der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern).

³⁶ Gemäss RRB 2700 (24.08.2005) wurde der Kapo für die Betreuung der Fachstelle beim Psychologischen Dienst der Kapo in "schwierigen" Situationen (Fälle von Aggressionsäusserungen, Drohungen etc.) 200 Stellenprozent bewilligt

Organisation und der Zuordnung von Verantwortlichkeiten; zudem umfasse die Definition des BDM im Kanton Bern nicht alle zielgerichteten Gewalttaten, sondern nur die schweren Delikte. Im Weiteren seien eine Reihe von Fragen vertieft zu prüfen und zu klären, so unter anderem: Vorgaben des Datenschutzes, Verknüpfbarkeit von Datenbanken / Sicherstellung des Wissenstransfers unter Beteiligten, Schulungen im Bereich BDM, Schaffung von einheitlichen Instrumenten zur Identifizierung von Risiken, personelle Ressourcen insbesondere bei der Kapo. Im Kanton Bern seien nicht nur punktuelle Anpassungen angezeigt, sondern ein umfassendes Projekt "Aufbauorganisation BDM" zu starten. Darin seien die Führungsrolle, die weiteren Zuständigkeiten und Rollen klar festzulegen und die skizzierten offenen Fragen zu klären. Die Verantwortung für die Führung des Projekts und die spätere Führungsrolle im Rahmen des BDM sei am ehesten bei der Kapo anzusiedeln, da sie in diesem Bereich über die breitesten Kenntnisse verfüge.

9.5.4 Auftrag Regierungsrat: Prozesse und Zuständigkeiten klären

Ausgehend von dieser Analyse hat der Regierungsrat im Jahr 2017 die Polizei- und Militärdirektion damit beauftragt, unter Einbezug der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und weiterer Behörden (u.a. der Kapo) das Bedrohungsmanagement des Kantons weiter zu entwickeln und zu systematisieren. Damit soll im Kanton Bern ein gesamtheitliches und einheitliches Bedrohungsmanagement geschaffen werden. Die diesbezüglichen Arbeiten sind im Gang; im Vordergrund steht die Präzisierung der Organisation, Zuständigkeiten und des Geltungsbereichs (z.B. Schnittstelle Jugendliche-Erwachsene, Schnittstelle terroristische-"normale" Bedrohungen, alle oder nur schwere gezielte Gewaltdelikte). Weiter sind die Instrumente zur Risikobewertung sowie verschiedene Rechts- und Datenschutzfragen zu klären. Die Analysen sollen bis Ende 2019 abgeschlossen sein.

9.5.5 Folgerungen und Herausforderungen für die Kapo

Ein wirkungsvolles BDM könnte dazu beitragen, schwere Gewalttaten zu verhindern. Im Rahmen des laufenden Projekts des Regierungsrats soll ein umfassendes und griffiges BDM entwickelt werden. Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass die Kapo dabei eine Führungsrolle und zusätzliche Aufgaben, insbesondere bei der Risikobeurteilung und im Fallmanagement, zu übernehmen hätte. Um diese Erwartungen und Aufgaben auch tatsächlich erfüllen zu können, sind zusätzliche Ressourcen nötig.

Bedrohungsmanagement weiterentwickeln – Rolle und Aufgaben der Kapo klären

Viele schwere, gezielte Gewalttaten (z.B. Amokläufe in Schulen, Gewalt gegen Behörden, häusliche Gewalt) würden sich durch ein ausgebautes Bedrohungsmanagement verhindern lassen. Das BDM des Kantons Bern weist Lücken auf. Deshalb werden die Verantwortlichkeiten und Instrumente dafür zurzeit im Auftrag des Regierungsrats geklärt. Mit grosser Wahrscheinlichkeit kommen neue Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf die Kapo zu.

9.6 Terror und Cyber-Risiken: intensivere Zusammenarbeit Bund-Kantone

9.6.1 Neue Formen der Bedrohung mit engen Bezugspunkten

Die Cyber-Risiken sind eine relativ neue Form der Bedrohung. Die Terrorgefahr ist – nach Höhepunkten in den 70er Jahren (PLO, Rote Armee Fraktion in Deutschland, Rote Brigaden in Italien) – mittlerweile wieder aktuell geworden und hat meist einen islamistischen Hintergrund.

Zwischen Terrorismus und Cyber-Risiken bestehen enge Bezugspunkte: Terroristische Netzwerke stützen sich für ihre Propaganda, Rekrutierung und Organisation bis hin zur konkreten

Vorbereitung der Tat stark auf die elektronische Kommunikation und das Internet ab. Diese Aussage gilt in hohem Ausmass auch für andere Formen der organisierten Kriminalität wie Menschenhandel oder Geldwäscherei. Terroristische Angriffe auf kritische Infrastrukturen wie Kraftwerke, Strom- und Wasserversorgung, Flughäfen oder Spitäler können zudem nicht nur mit klassischer Gewalt (z.B. Sprengstoff), sondern auch über elektronische Instrumente ("Hacking", Einschleusen von Schadenssoftware etc.) erfolgen und immensen Schaden erzeugen.

9.6.2 Aufgabenteilung Bund – Kantone präzisieren

Der Bund hat sein Engagement in jüngster Zeit sowohl bei der Bedrohung durch den Terror wie durch Cyber-Risiken intensiviert und eine Reihe von neuen Strategien, Aktionsplänen und Bundesgesetzen lanciert. Die Einzelheiten dazu sind in den folgenden Kapiteln dargestellt. Dies wirft grundsätzliche Fragen nach der Rollenteilung und der operativen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf.

Die innere Sicherheit und die Abwehr von Gefahren für die innere Sicherheit ist gemäss Bundesverfassung grundsätzlich eine Aufgabe der Kantone. Eine besondere Rolle kommt hingegen den Organen des Bundes (Bundespolizei/fedpol, Nachrichtendienst) in jenen Bereichen zu, in denen der Bund für die Strafverfolgung direkt zuständig ist. Dies gilt für den Terrorismus und die Cyber-Risiken, aber auch für die organisierte Kriminalität, Geldwäscherei, andere komplexe Wirtschaftsdelikte, Menschenhandel oder Waffen- und Sprengstoffdelikte. Zudem pflegt fedpol den Kontakt zu internationalen Polizeidiensten und betreibt eine Vielzahl von zentralen Daten- und Informationssystemen, welche auch die Kantone nutzen und alimentieren.

Bundesrat und Parlament haben die Befugnisse und personellen Ressourcen von fedpol in den letzten Jahren angesichts der neuen oder intensivierten Bedrohungen erweitert; fedpol beschäftigt heute rund 930 Mitarbeitende. Die Intensivierung der Bundesaktivitäten führt unweigerlich auch zu zusätzlichem Aufwand in den Kantonen. Denn ein grosser Teil der operativen und fallbezogenen Polizei- und Ermittlungstätigkeit – auch in den Bereichen mit Zuständigkeit des Bundes – liegt bei den kantonalen Polizeiorganen. Diese verfügen auch über wesentlich höhere personelle Bestände (insgesamt ca. 19'000 Mitarbeitende mit Polizeiausbildung). Die zukünftige Rollenteilung ist zu präzisieren; die Zusammenarbeit, Koordination und Absprachen werden auszubauen sein.

Terror und Cyber-Risiken: höheres Engagement Bund hat Folgen für Kantone

Die Bedrohung des Terrorismus und der Cyber-Risiken verschärfen sich und haben enge Berührungspunkte. Der Bund baut seine Aktivitäten aus. Da die Gewährleistung der inneren Sicherheit grundsätzlich bei den Kantonen liegt, führt dies zwangsläufig auch zu zusätzlichen und teilweise neuartigen Aufgaben für die kantonalen Polizeiorgane.

9.7 Terrorismus: neue Aufgaben für die Kantone

9.7.1 Neue Strategien und Aktionspläne

Nach der Definition der Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus im Jahr 2015 hat der Bundesrat am 4. Dezember 2017 den Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus lanciert. Dieser Aktionsplan zielt darauf ab, weite Teile der Gesellschaft *ausserhalb* der Polizei- oder Strafverfolgungsbehörden (z.B. Schulen, Vereine, soziale Institutionen) für die Radikalisierung zu sensibilisieren und in die Prävention einzubeziehen. Angesprochen ist insbesondere die Stufe der Kantone und Gemeinden.

9.7.2 Zwei neue Bundesgesetze

Der Bundesrat hat zudem Vernehmlassungen zu zwei neuen Bundesgesetzen durchgeführt. Zum einen betrifft dies das Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe. Ziel ist es, den Zugang zu jenen Stoffen zu erschweren, die sich leicht für selbst gebaute Sprengkörper ("home made explosives") nutzen lassen. Im Rahmen dieses Bundesgesetzes werden neue Aufgaben auf die Kantone zukommen. So haben die Verkaufsstellen von Vorläuferstoffen mit einem gewissen Gefährdungspotenzial eine Meldung an fedpol zu erstatten oder teilweise auch zu prüfen, ob Käuferinnen und Käufer über eine Bewilligung verfügen. Die Kantone sollen gemäss Vernehmlassungsvorlage in Zukunft für die Überwachung der Tätigkeit dieser Verkaufsstellen zuständig sein.

Zum anderen geht es um die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus. Dieses Bundesgesetz konzentriert sich auf präventive Massnahmen, welche subsidiär zur Anwendung kommen sollen und in der Kompetenz der Polizei liegen (z.B. Meldepflichten, Kontakt- oder Ausreiseverbote). Zusammen sollen der Aktionsplan und das Bundesgesetz eine umfassende Prävention im Bereich der Radikalisierung und des Terrorismus erlauben. Das Gesetz konzentriert sich auf Personen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz potenziell gefährden ("GefährderInnen"). Massnahmen können sich zum einen gegen Personen richten, gegen die kein Strafverfahren im Bereich des Terrorismus läuft, bei denen jedoch ein begründeter Verdacht besteht, dass sie eine terroristische Straftat begehen könnten. Zum anderen sind präventive Massnahmen auch nach Abschluss des Strafvollzugs denkbar, um eine erneute Radikalisierung oder Gewaltbereitschaft zu verhindern. Die im Gesetz zur Diskussion gestellten Massnahmen wie Meldepflichten, Kontakt- oder Ausreiseverbote, räumliche Einschränkungen bis hin zu Hausarrest zielen darauf ab, die Handlungs- und Bewegungsfreiheit der "GefährderInnen" einzuschränken.

Die Anordnung von Massnahmen sowie die Führung des elektronischen Informationssystems erfolgt gemäss Vernehmlassungsvorlage durch fedpol. Beides bedingt jedoch ein vorgelagertes "Fallmanagement" und eine Bedrohungsanalyse; dabei sind auch andere präventive Massnahmen auf kantonaler Stufe (z.B. soziale oder therapeutische) einzubeziehen. Die Zuständigkeit und der Aufwand für das Fallmanagement und die Bedrohungsanalyse liegen schwerwichtig bei den Kantonen. Auch der Vollzug und die Kontrolle von einmal angeordneten Massnahmen liegen gemäss Vernehmlassungsvorlage bei den Kantonen. Insgesamt dürfte daher bei den kantonalen Polizeiorganen ein erheblicher zusätzlicher Ressourcenbedarf entstehen, der um ein Vielfaches höher liegt als jener beim Bund. Auf Stufe Bund wird dieser zusätzliche Bedarf in der Vernehmlassungsvorlage mit zehn Stellen beziffert.

9.7.3 Beurteilung durch den Kanton Bern

Der Kanton Bern hat dem zur Diskussion stehenden Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen gegen den Terrorismus grundsätzlich zugestimmt. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sei eine Voraussetzung für die Erkennung, Beurteilung und Verhinderung von terroristischen Straftaten. Allerdings legt der Kanton Bern Wert darauf, dass die bisherige verfassungsrechtliche Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gewahrt wird. So soll die Anordnung von präventiv-polizeilichen Massnahmen sowie das Fallmanagement in der Verantwortung der Kantone liegen. Zudem erwartet der Kanton Bern, dass der Bundesrat in seiner Botschaft an die Eidg. Räte den mutmasslichen finanziellen und personellen Aufwand darstellt und berücksichtigt, dass sich die Kantone laufend mit zusätzlichen Vollzungsaufgaben und insgesamt steigenden Leistungsanteilen konfrontiert sehen.

9.7.4 Aktuelle Vorkehrungen der Kapo im Bereich des Terrorismus

Die aktuellen Vorkehrungen der Kapo im Bereich des Terrorismus und anderer extremer Gewaltanwendungen (z.B. Amok, Geiselnahmen) decken den dringendsten Bedarf aufgrund der aktuellen Bedrohungslage ab. Die Kapo hat in der Kriminalabteilung spezielle Kompetenzen mit Blick auf die Terrorabwehr aufgebaut. Die Ansprechstellen für andere Polizeikörper, die Staatsanwaltschaft und die Organe des Bundes sind bezeichnet, die Kapo wirkt in den massgebenden Gremien des Bundes aktiv mit. Auch die Fähigkeit zur Intervention im Falle von potenziellen oder tatsächlichen terroristischen Ereignissen, wie zum Beispiel bei der Bombendrohung in der Heiliggeistkirche in Bern im Jahr 2018, ist durch die Frontpolizistinnen und – polizisten grundsätzlich gewährleistet. Die Spezialeinheiten (z.B. Enzian, Milan) stehen für weitergehende Einsätze zur Verfügung. Die personellen Kapazitäten für weiter reichende präventive Tätigkeiten oder für eine polizeiliche Bereitschaft und Intervention im Falle einer länger dauernden, stark erhöhten Bedrohungslage oder gar terroristischen Anschlägen sind jedoch nicht ausreichend. Bei längerdauernden Bedrohungen müsste allenfalls sogar auf Armeekräfte zurückgegriffen werden, die in den letzten Jahren bezüglich Verfügbarkeit und Durchhaltefähigkeit allerdings stark abgenommen haben.

Intensivierte Prävention gegen Terrorismus – personelle Kapazitäten zu knapp

Die aktuellen polizeilichen Vorkehrungen gegen Terror und andere extreme Gewaltanwendungen decken den nötigsten Bedarf ab. Die polizeiliche und nicht-polizeiliche Prävention gegen den Terrorismus soll erweitert werden; dafür reichen die personellen Kapazitäten der Kapo jedoch nicht aus. Sollte sich die Bedrohungslage verschärfen oder es gar zu terroristischen Ereignissen kommen, so würde dies die Kapo vor grösste Herausforderungen stellen.

9.8 Cyber-Risiken: Bedrohung und Aufgaben der Kantone nehmen zu

9.8.1 Zunahme der Cyber-Risiken

9.8.1.1 Chancen und Risiken der Digitalisierung

Die Digitalisierung unserer Gesellschaft intensiviert sich rasch. Im Jahr 2017 haben 93% der Schweizer Haushalte das Internet genutzt. Im Jahr 2010 betrug dieser Wert 77%, im Jahr 2006 erst 53%.³⁷ Die Menge der digitalen Daten nimmt weltweit explosionsartig zu; Experten gehen davon aus, dass die heute bestehende Menge an digitalen Daten (ca. 16 Zettabyte) sich bis 2025 auf rund 160 Zettabyte erhöht und sich somit etwa verzehnfacht.³⁸

Die Digitalisierung vernetzt Menschen und Geräte miteinander und unter sich und dient dem Austausch von Informationen sowie der Steuerung und Überwachung von Geräten und Prozessen. Das Potenzial der intelligenten Vernetzung ("smart world", Industrie 4.0, Internet der Dinge etc.) in Bezug auf Innovation und steigende Effizienz wird als enorm eingeschätzt.

Damit steigt aber auch die Abhängigkeit von Informations- und Kommunikationstechnologien in allen Lebensbereichen. Dies macht die Gesellschaft verwundbar gegenüber Ausfällen, Störungen und Missbrauch dieser Technologien.

³⁷ Diese und weitere Daten in diesem Abschnitt: Bundesamt für Statistik BFS

³⁸ 1 Zettabyte ist eine 1 mit 21 Nullen. Quelle: www.statistica.de

9.8.1.2 Breite Palette von Cyber-Risiken

Im Cyber-Raum hat sich inzwischen denn auch eine vielfältige "kriminelle Energie" entfaltet, die sich in privater oder staatlich organisierter Cyber-Spionage (z.B. bei Forschung, Industrie, Militär), Cyber-Sabotage (kritische Infrastrukturen) und Cyber-Propaganda (Desinformation, "fake news"), aber auch Cyber-Kriminalität in einem engeren Sinn (z.B. Diebstahl von Daten, Betrug, Erpressung) manifestiert.

Cyber-Spionage, Cyber-Sabotage und Cyber-Propaganda zielen vor allem darauf, das Funktionieren von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft zu stören und sich in gewissen Bereichen eigene politische, militärische oder wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen. Die Zuständigkeit für die Abwehr dieser Risiken liegt grundsätzlich beim Bund (Nachrichtendienst, fedpol). Die Melde- und Analysestelle Informationssicherung (MELANI) beobachtet die Entwicklung und wirkt als Informationsplattform (Meldungen, Warnungen, Support) für Private und die Wirtschaft. Ein besonderer Fokus liegt bei den kritischen Infrastrukturen. Die Instanzen des Bundes arbeiten mit kantonalen Instanzen zusammen und können – auch im Bereich der polizeilichen Ermittlung und der Strafverfolgung – Aufgaben an die Kantone delegieren.

Bei der Cyber-Kriminalität in einem engeren Sinn handelt es sich überwiegend um Delikte, die bereits heute stark verbreitet sind. Im Vordergrund stehen zwei Aspekte: Einerseits geht es um Vermögensdelikte wie Betrug oder Diebstahl. Das Motiv der persönlichen Bereicherung steht auch bei der Cyber-Kriminalität meist im Vordergrund. Die Aktivitäten können sich gegen Einzelpersonen oder Firmen jeder Grösse richten (von KMU bis zu global tätigen Konzernen wie Banken oder Versicherungen). Nicht selten kommt es auch zu Drohung und Erpressung ("cyberextortion"), um von Unternehmungen oder Einzelpersonen Geldbeträge oder ein gewisses Verhalten zu verlangen. Auf der anderen Seite hat sich im Internet und auf sozialen Medien teilweise eine regelrechte "Beleidigungskultur" entwickelt. Zudem ist von zahlreichen sexuellen Übergriffen im digitalen Raum auszugehen, wobei die Opfer (manchmal auch Täter) häufig Jugendliche und sogar Kinder sind. Vielen von ihnen fehlt ein klares Bewusstsein darüber, was im Internet rechtlich und moralisch erlaubt ist und was nicht, so dass sie nicht selten von einem "rechtsfreien" Raum ausgehen oder von einer "Unrechtskultur" im Internet gesprochen wird. Dies hängt auch damit zusammen, dass Polizeiorgane oder die Strafjustiz, welche gültiges Recht durchsetzen würden, im Internet kaum sicht- und wahrnehmbar sind (im Gegensatz zur realen Welt mit Polizeipatrouillen oder Verkehrskontrollen).³⁹

Für die Verfolgung dieser Delikte sind – unabhängig davon, ob die Täterschaft "klassisch" oder virtuell handelt – in erster Linie die Kantone zuständig. Die neue und zusätzliche Dimension des Cyber-Raums zwingt dabei auch zu neuen Formen der Ermittlung (digitale Spurensicherung, digitale Observation etc.).

Kantonale Zuständigkeit für Cyber-Kriminalität: bekannte Delikte, neue Formen

Bei der Cyber-Kriminalität stehen oft die persönliche Bereicherung der Täter oder Beleidigungen und sexuelle Übergriffe im Vordergrund. Die Zuständigkeit für die Verfolgung derartiger Delikte liegt primär bei den Kantonen, unabhängig davon, ob diese in der virtuellen oder realen Welt stattfinden.

³⁹ Vgl. dazu auch den Beitrag "Haben wir eine Unrechtskultur im digitalen Raum?", von Thomas-Gabriel Rüdiger in der Zeitschrift Kriminalistik 1/2019, www.kriminalistik.de. Studien in Deutschland und Österreich gehen davon aus, dass etwa ein Drittel der Minderjährigen, die im Internet aktiv sind, sexuell belästigt werden.

9.8.1.3 Besonderheiten der Cyber-Kriminalität

Die Cyber-Kriminalität zeichnet sich durch zwei Besonderheiten aus, welche die zu beobachtenden Tendenzen steigender Deliktzahlen verstärken dürften.

Erstens ist die Cyber-Kriminalität insofern attraktiv, als sich mit geringem Aufwand ein grosser "Gewinn" erzielen bzw. Schaden erzeugen lässt (oft bei vielen Opfern gleichzeitig).⁴⁰ Zudem ist das Risiko für die Täter relativ gering: In der Anonymität des Cyber-Raums verschwimmen Begriffe wie Tatort und Tatzeit, physische Spuren gibt es nicht, digitale lassen sich leicht verwischen, die Entwicklung der Methoden ist sehr dynamisch. Insgesamt ist die Wahrscheinlichkeit, polizeilich oder strafrechtlich verfolgt zu werden, sehr gering. Ermittelt die Polizei hingegen, führt dies zu hohen Anforderungen an die Ausbildung sowie zu fachlich sehr anspruchsvollen und aufwändigen Ermittlungen im Cyber-Raum, ohne dass das kriminelle Potenzial in der realen Welt wesentlich zurückgehen würde und sich die dortige Präsenz und Aktivität der Polizei abbauen liessen.

Wie stark sich die Ermittlungsarbeit verändert, verdeutlicht die Überwachung der Kommunikationskanäle, ohne die eine Bekämpfung auch des Terrorismus heute nicht denkbar ist. Ging es bis vor einigen Jahren in erster Linie um die Überwachung der klassischen Telefonie (Festnetz, Handys, SMS), so steht heute das Internet im Vordergrund. Somit geht es um ein Vielfaches an technischen Geräten und Diensten (z.B. WhatsApp, Snapchat, Instagram, Facebook etc.), um eine immense Datenmenge, um eine oft verschlüsselte Kommunikation, um eine sehr dynamische technologische Entwicklung und eine internationalisierte und "nomadisierte" Nutzung (jeder nutzt jederzeit an jedem Ort). Die Anforderungen an die ermittelnden Instanzen sind – in Bezug auf personelle Ressourcen, technologische Ausrüstung sowie Aus- und Weiterbildung – wesentlich höher und anspruchsvoller als bei der klassischen Telefonie.

Zweitens ist bei der Cyber-Kriminalität in der breiten Öffentlichkeit heute nur die "Spitze des Eisbergs" sichtbar. Gemäss einer Analyse von KPMG (2017) waren 88% der befragten Unternehmen in den letzten 12 Monaten Opfer einer Cyber-Attacke (Phishing, Malware etc.); 2016 machten erst 54% der Befragten diese Angabe. Bei 42% der betroffenen Firmen wurden im Jahr 2018 durch die Attacken die betrieblichen Prozesse schwerwiegend gestört; ein gleicher Anteil der Opfer hat auch einen finanziellen Verlust erlitten. Bei einem Drittel der Opfer ist es der Täterschaft gelungen, sich Zugang zu vertraulichen internen Informationen zu verschaffen.⁴¹ Die Zahl der Delikte sowie die Schäden müssen demzufolge beträchtlich sein. Zu ganz anderen Schlüssen könnte die Kriminalstatistik verleiten, die lediglich die zur Anzeige gebrachten Fälle umfasst: Im Jahr 2017 wurden in der Schweiz "nur" rund 6'500 (Kanton Bern: knapp 700) Straftaten in den drei Kategorien unbefugte Datenbeschaffung, unbefugtes Eindringen in Datenverarbeitungssysteme und betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage gezählt, mit einer Aufklärungsrate im Kanton Bern von knapp 15 bis 33%.⁴² Auch

⁴⁰ Bei Cyber-Angriffen auf kritische Infrastrukturen kann der Schaden sehr grosse Ausmasse annehmen. So bezeichnet der Bund eine "Strommangellage" (ausgelöst z.B. durch einen solchen Cyber-Angriff) als das grösste Risiko in der Schweiz überhaupt. Vgl. Katastrophen und Notlagen Schweiz, technischer Risikobericht 2015, Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS. Als besonders gross gilt ein Risiko, wenn sowohl die Eintretenswahrscheinlichkeit als auch das Ausmass des Schadens (relativ) gross sind.

⁴¹ "Clarity on Cyber-Security", KPMG, 2017 und 2018; die Analyse von 2018 gibt keinen Wert an, wie viele der befragten Unternehmen Opfer einer Cyber-Attacke geworden sind

⁴² Zum Vergleich: Insgesamt gab es 2017 in der ganzen Schweiz knapp 300'000 (Kanton Bern: knapp 37'000) Vermögensdelikte; schweizweite Daten: polizeiliche Kriminalstatistik 2017, www.bfs.admin.ch.

bei den erwähnten Beleidigungen und sexuellen Übergriffen, vorab gegenüber Kindern und Jugendlichen, ist von einer sehr hohen Dunkelziffer auszugehen.⁴³

Diese Daten bestätigen die Erfahrung, wonach der Fokus von Privatpersonen und Unternehmen bei der Abwehr der zunehmenden Cyber-Attacken in erster Linie bei der Prävention und Sensibilisierung sowie der nicht immer erfolgreichen Absicherung der EDV-Systeme liegt. Kinder und Jugendliche bewegen sich oftmals ohne Kontrolle oder Begleitung von Erwachsenen im Internet und bekunden Mühe, Risiken zu erkennen und einzuordnen. Der Weg über eine Anzeige bzw. die Strafverfolgung der Täterschaft wird bei Cyber-Delikten verschiedener Art bislang meist nicht begangen.⁴⁴ Dies könnte sich jedoch in Zukunft ändern; es ist schwer vorstellbar, dass die wachsende Kriminalität in diesem Bereich angesichts der erheblichen Belästigungen und Schäden auf Dauer in Kauf genommen und auf eine Strafverfolgung verzichtet wird. Die Zahl der Anzeigen dürfte in Zukunft zunehmen. Sollten Meldepflichten eingeführt werden, so dürfte die Zahl der von der Polizei zu verfolgenden Delikte spürbar ansteigen.

Cyber-Kriminalität: deutliche Zunahme der Fälle und des Aufwands der Polizei

Die Cyber-Kriminalität nimmt rasch zu. Mit nur geringen Risiken sind sexuelle Übergriffe möglich oder lassen sich bei Vermögensdelikten ein hoher "Gewinn" erzielen. Die technologischen Möglichkeiten der Cyber-Kriminalität führen bei der Polizei zu zusätzlichen, sehr aufwändigen Ermittlungen, ohne dass die Kriminalität in der realen Welt verschwinden würde und sich die Präsenz der Polizei dort abbauen liesse. Zudem wird die Zahl der Fälle in Zukunft wohl stark zunehmen, falls die Opfer Belästigungen oder finanzielle Schäden – im Gegensatz zu heute – vermehrt bei der Polizei melden und zur Anzeige bringen werden.

9.8.2 Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS)

9.8.2.1 Neuauflage als Strategie 2018 - 2022

Der Bund hat seine Aktivitäten auch im Bereich der Cyber-Risiken in jüngster Zeit ausgebaut. Die Eidgenössischen Räte erwarten vom Bundesrat im Bereich der Cyber-Risiken angesichts der wachsenden Bedrohung ein entschlossenes Handeln und eine verstärkte Koordination.⁴⁵

2012 hat der Bund eine "Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS)" verabschiedet und die Melde- und Analysestelle Informationssicherheit (MELANI) geschaffen. Die in der Strategie definierten 16 Massnahmen sind bis Ende 2017 umgesetzt worden. 2017 hat der Bundesrat eine zweite Etappe dieser Strategie (2018 – 2022) in Vernehmlassung gegeben. Am 18. April 2018 hat er die Strategie verabschiedet.

Die Strategie 2018 – 2022 ist umfassend und will den Schutz der Bevölkerung vor Cyber-Attacken verbessern. Besonderes Gewicht dabei hat neben dem Schutz der kritischen Infrastrukturen auch der Schutz der Bevölkerung vor der mittlerweile alltäglichen Cyber-Kriminalität. Die Strategie deckt eine breite Palette von Handlungsfeldern und Massnahmen

⁴³ In Deutschland wird für die Cyber-Kriminalität insgesamt beim "Hell- und Dunkelfeld" von einem Verhältnis von etwa 1 zu 280 ausgegangen; auf einen strafrechtlich verfolgten Fall kommen 280 Fälle, die im Dunkeln verbleiben bzw. nicht verfolgt werden; bei Ladendiebstählen liegt das Verhältnis bei 1 zu 10 – 15 (Thomas-Gabriel Rüdiger, in Kriminalistik 1/2019).

⁴⁴ Gemäss der Studie zur Kriminalität und Opferbefragungen der Bevölkerung im Kanton Bern (Kilias Research & Consulting, 2016) wurden in der Schweiz z.B. nur bei 23% der Fälle eines Kreditkartenmissbrauchs eine Anzeige eingereicht.

⁴⁵ Siehe zum Beispiel die Debatte über die Motion Eder 17.3509 (Schaffung eines Cybersecurity- Kompetenzzentrums auf Stufe Bund), welche beide Räte entgegen dem Antrag des Bundesrats mit klarer Mehrheit angenommen haben (www.parlament.ch).

ab (Prävention, Verbesserung Lagebild und Zusammenarbeit, Krisenbewältigung, Strafverfolgung, Information etc.).

Die Strategie geht davon aus, dass "mit einer weiteren Intensivierung der Bedrohungslage" im Cyber-Raum zu rechnen ist. Weiter sei damit zu rechnen, dass die "Häufigkeit und Komplexität der Cyber-Angriffe" zunehmen werde. Ferner stellt der Bericht fest, es sei "dringend angezeigt, auch in der Strafverfolgung nach neuen Lösungsansätzen zu suchen."

9.8.2.2 Prüfung von Meldepflichten

Die Strategie schlägt vor (Massnahme 9), die Einführung einer Meldepflicht von Cyber-Vorfällen zu prüfen, um das Bild der Bedrohungslage zu verbessern. Dabei sei unter anderem abzuklären, für wen eine solche Meldepflicht gelten, welche Vorfälle sie umfassen, an wen die Meldungen gehen und in welchen Formen diese verarbeitet und umgesetzt werden könnten. Gestützt auf diese Analysen und die Klärung der nötigen Rechtsgrundlagen sei über die Einführung von Meldepflichten zu entscheiden.

9.8.2.3 Neue Lösungsansätze und Instrumente für die Strafverfolgung

Die Ressourcen und Kompetenzen seien gemäss Bericht des Bundesrats im Rahmen der Strafverfolgung besser aufeinander abzustimmen, ohne die Befugnisse zwischen den verschiedenen Behörden und Staatsebenen zu verschieben. Grundlage dafür soll unter anderem das nationale Dispositiv "Cyber-Crime und IT-Forensik" bilden, das zurzeit durch die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) ausgearbeitet wird und die übergeordneten Aspekte Fallübersicht, Koordination, Ermittlungen, Organisation und Ausbildung umfasst.

Unter den Massnahmen stehen die Schaffung einer Zentralstelle für Cyber-Kriminalität (fed-pol), der Aufbau von Ausbildungskonzepten von KKPKS und der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK) und die Vorbereitung eines gemeinsamen Echtzeit-Lagebilds zur Cyber-Kriminalität von Bund und Kantonen zur Diskussion. Zudem sollen Bund und Kantone die Zusammenarbeit und Koordination zwischen dem nationalen Cyber-Kompetenzzentrum und noch aufzubauenden regionalen Cyber-Kompetenzzentren konkretisieren und festlegen.

9.8.2.4 Beurteilung der Strategie durch den Kanton Bern und die Kantone (KKJPD)

Der Kanton Bern hat in seiner Stellungnahme z.H. der KKJPD unter anderem gefordert, dass Straftaten im Cyberbereich nicht nur durch Prävention und Schutzmassnahmen abzuwehren, sondern auch strafrechtlich konsequent zu verfolgen und bestrafen seien. Zudem hat der Kanton Bern eine Meldepflicht für Cyber-Vorfälle gefordert, um das Lagebild der Cyber-Bedrohungen zu verbessern.

Gestützt auf die Eingaben der Kantone und weiterer Partner hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) am 5. Februar 2018 Stellung bezogen. Sie geht davon aus, dass der Bereich Cyber für die Bevölkerung, die Wirtschaft und den Staat weiter an Bedeutung gewinnen werde. Die Sicherung des digitalen Raumes sei deshalb für die weitere positive Entwicklung unseres Landes zentral. Die Inhalte der NCS seien für die Kantone insbesondere in den Bereichen Sicherheit und Strafverfolgung wegweisend. Die KKJPD bezeichnet die Schaffung eines Lagebilds Cybercrime als absolute Notwendigkeit und die Definition einer Meldepflicht als unabdingbar. Die Bewältigung von Cyber-Ereignissen sei nicht durch die Bundesinstanzen alleine, sondern nur durch eine intensive Zusammenarbeit von Bund und Kantonen möglich. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie die diesbezüglichen Prozesse und die Finanzierung – auch von regionalen Kompetenzzentren Cybercrime – seien möglichst rasch zu klären. Die KKJPD hält die Schaffung einer Fallübersicht und

die Koordination der interkantonalen Fallkomplexe als unabdingbar und stellt in Aussicht, gemeinsam mit dem Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) eine kantonale Umsetzungsstrategie zur NCS zu erarbeiten.

Bekämpfung Cyber-Kriminalität im Rahmen der Nationalen Strategie 2018 - 2022

Die Kantone fordern im Rahmen der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken NCS 2018 – 2022 eine konsequente Verfolgung der Cyber-Kriminalität. Die Prozesse zwischen Bund und Kantonen sind zu klären, die Strafverfolgung zu intensivieren und neue Instrumente (z.B. Meldepflichten) zu definieren. Auf die Kantone und ihre Polizeiorgane kommen umfangreiche neue Aufgaben zu.

9.8.3 Aktuelle Vorkehrungen der Kapo im Bereich der Cyber-Kriminalität

9.8.3.1 Kompetenzen und Organisation aufgebaut

Die Kapo hat in der Kriminalabteilung angesichts der wachsenden Bedrohung auch im Bereich der Cyber-Risiken spezielle Kompetenzen aufgebaut. Wie im Falle der Bedrohung durch Terror sind die Ansprechstellen für andere Polizeikorps, die Staatsanwaltschaft und die Organe des Bundes bezeichnet; die bernische Kapo wirkt in den massgebenden Gremien des Bundes aktiv mit.

Die Fachleute der Kripo im Bereich Cyber-Risiken sind verschiedenen spezialisierten Dezernaten⁴⁶ der Kriminalabteilung zugeteilt und werden ad hoc und fallweise in die Ermittlungen einbezogen; eine ständige Kerngruppe sichert im Bereich der Cyber-Kriminalität die Koordination und den laufenden Informationsaustausch. Die Kapo verfolgt eine pragmatische Strategie und hat bisher darauf verzichtet, ein spezielles Kompetenzzentrum Cyber-Kriminalität aufzubauen.⁴⁷ Dies erlaubt es, die Beweglichkeit bei der Bearbeitung der Fälle trotz schmaler Ressourcen hoch zu halten. Dieses Konzept hat sich bis heute bewährt; mit wachsenden Aufgaben und Aktivitäten dürfte es in Zukunft jedoch Anpassungen und Erweiterungen erfahren.

9.8.3.2 E-Learning-Modul zu Cybercrime

Die Nutzung digitaler Kommunikation durch die Täterschaft ist auch im Alltag der Polizistinnen und Polizisten "an der Front" zu einer Realität geworden. So sind bei Anhaltungen oder bei der ersten Sicherung von Tatorten je nach Situation Instrumente und Geräte sicherzustellen und erste Auswertungen vorzunehmen (z.B. Überprüfung Kontakte, Internet- oder Telefonkommunikation), bevor später eine sorgfältige forensische Untersuchung durch die Spezialisten weitere Erkenntnisse liefern kann. Um das Korps auf diese Aufgaben vorzubereiten, haben bis Ende 2018 rund 2000 Mitarbeitende der Kapo im Polizeidienst zwei Ausbildungsmodule "Cybercrime" absolviert (E-Learning).⁴⁸

9.8.3.3 Leitfaden garantiert einheitliche Bearbeitung

Ende Januar 2018 konnte die Kapo den vervollständigten internen Leitfaden "Cybercrime" veröffentlichen. Er stellt 26 typische Phänomene der Cyber-Kriminalität (Phishing, Hacking,

⁴⁶ Es geht um etwa 12 Fachleute, die z.B. dem Fachbereich digitale Forensik oder den Dezernaten Wirtschaftskriminalität und Spezialeinsätze zugeordnet sind.

⁴⁷ Die Kantonspolizei Zürich hat sich anders organisiert und innerhalb der Kriminalpolizei eine spezielle Abteilung Cybercrime aufgebaut. 2017 hat der Zürcher Regierungsrat beschlossen, den Personalbestand deutlich auszubauen.

⁴⁸ Der Aufwand für diese Ausbildung beträgt, umgelegt auf das Jahr 2018, rund 3 Vollzeitstellen.

Malware, Cyber-Betrug, Grooming etc.) zusammen, erläutert diese (Vorgehen Täterschaft, mögliche Straftatbestände) und legt das Vorgehen der Polizeiorgane fest. Damit ist eine einheitliche Bearbeitung der Fälle gewährleistet.

9.8.3.4 Reaktiv und fallbezogen – in Zukunft auch präventiv und vorausschauend

Die Kapo engagiert sich im Bereich der Cyber-Kriminalität heute grundsätzlich reaktiv und fallbezogen, indem die verfügbaren Spezialisten dann beigezogen werden, wenn Delikte auf dem Tisch liegen oder sich konkrete Hinweise darauf ergeben. Hingegen ist die Kapo im Cyber-Raum – im Gegensatz zum realen Raum – kaum im Sinne einer "Sicherheitspolizei" präventiv und vorausschauend präsent, um Zusammenhänge zu erkennen, ein klareres Bedrohungsbild zu erhalten, potenzielle Täterinnen und Täter zu entdecken, eine abschreckende Wirkung zu erzeugen und allfällige Delikte zu vermeiden.

Diese zurückhaltende Rolle ist angesichts der hohen Betroffenheit von Kindern und Jugendlichen (Beleidigungen, sexuelle Belästigungen) sowie der zunehmenden finanziellen Schädigung von Privaten und der Wirtschaft durch Cyber-Delikte nicht mehr adäquat. Um diese vorbeugende Präsenz der Kapo im Netz ausbauen und die Ermittlungen im Cyber-Bereich intensivieren zu können, werden zusätzliche, über das nötige Fachwissen verfügende personelle Ressourcen unumgänglich sein. Der Cyberbereich muss auch durch die Kapo als erweiterter öffentlicher Raum der Gesellschaft wahrgenommen und behandelt werden.

9.8.3.5 Bund und Kantone: neue Konzepte zur Bekämpfung Cyber-Kriminalität

Angesichts der Lücken bei der heutigen polizeilichen Aktivität im Bereich der Cyber-Kriminalität haben sich Bund und Kantone – nicht zuletzt im Rahmen der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken – zum Ziel gesetzt, neue Konzepte zur Bekämpfung der Cyber-Kriminalität zu entwickeln.⁴⁹

Angestrebt werden eine gewisse Spezialisierung und Regionalisierung, ein gemeinsames Lagebild und eine nationale Fallübersicht, eine gemeinsame Analyse und Triage von eingehenden Meldungen, die Vermeidung von Konflikten bezüglich des Gerichtsstands bei Cyber-Kriminalität sowie Konzepte für spezifische Ausbildungen. Ein gemeinsames Cyberboard soll die strategischen und operativen Arbeiten steuern. Ein nationales und mehrere regionale Kompetenzzentren für Cyberkriminalität sollen gemeinsam ein "Netzwerk Ermittlungsunterstützung digitale Kriminalitätsbekämpfung" (NEDK) bilden. Dieses soll dazu beitragen, fachliche, technische und personelle Kompetenzen zu bündeln, Synergien zu nutzen und innovative Ermittlungsstrategien zu entwickeln. Durch die intensiviertere Koordination und Ermittlung werden auf jeden Fall neue Aufgaben auf die kantonalen Polizeiorgane zukommen.

Für Cyber-Kriminalität in Position gebracht – in Zukunft mehr Ressourcen nötig

Die Kapo hat die Grundlagen, Kompetenzen, Prozesse und Ansprechstellen zur Bekämpfung der Cyber-Kriminalität geschaffen und zieht die diesbezüglichen Spezialisten für die Bearbeitung der Fälle ad hoc bei. Um eine präventiv wirkende Präsenz im Netz sicherstellen sowie die veränderten Aufgaben im Rahmen der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen wahrnehmen zu können, reichen die personellen Kapazitäten nicht aus. Zusätzliche personelle und technische Ressourcen, Kompetenzen und angepasste Konzepte werden notwendig sein.

⁴⁹ Beteiligt daran sind die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK), die Bundesanwaltschaft (BA), fedpol sowie weitere Organisationen. Auch die KKKJPD befasst sich mit der Thematik.

10 Mehr Sicherheit - mehr personelle Ressourcen

10.1 Zwischenbilanz zur Personalsituation und Bedrohungslage

10.1.1 Straffung der Organisation, Effizienzgewinne und punktuelle Schwergewichte

In den zurückliegenden Jahren hat die Kapo ihre Organisation gestrafft und die Effizienz erhöht. Dadurch konnten kapo-intern eine Vielzahl von Stellen für andere Zwecke und Prioritäten freigespielt werden. Unübersehbar sind jedoch laufend steigende Erwartungen und Aufwände bei der Berichterstattung an Aufsichts- und Kontrollorgane (Reporting), so etwa im Bereich der Finanzen oder des Datenschutzes. Die Kapo hat mit der Bildung von Schwergewichten beachtliche Erfolge erzielt (Beispiel Einbruchdiebstähle) und kann die nötigsten Aktivitäten auch bei neuen Bedrohungen (Beispiel Cyber-Kriminalität) sicherstellen. Dieser Optimierungsprozess ist nicht abgeschlossen und kann auch in Zukunft – in beschränktem Ausmass – zur Bildung von neuen, punktuellen Schwergewichten beitragen.

10.1.2 Bewertung der aktuellen Sicherheits- und Bedrohungslage

Das Niveau der Sicherheit im Kanton Bern kann als relativ hoch bezeichnet werden; auch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung hat sich im Jahr 2015 im Vergleich zu 2011 deutlich verbessert. Dennoch sind Lücken unübersehbar. In der Bevölkerung – ganz besonders bei den Frauen – verbleiben verschiedene Unsicherheiten und Ängste; das Vertrauen in die Polizei ist zwar sehr hoch, doch dies gilt auch für die Erwartungshaltung der Bevölkerung gegenüber der Polizei (z.B. in Bezug auf Präsenz und rasche Intervention). Für den erfreulichen Rückgang der Straftaten wiederum sind in erster Linie die Vermögensdelikte ausschlaggebend, wobei sich diese wahrscheinlich zum Teil in den Cyber-Raum verlagert haben. Andere Delikte (z.B. Gewalt, sexuelle Integrität) haben in den letzten Jahren nicht abgenommen und haben im Cyber-Raum im Falle sexueller Übergriffe wohl sogar neue Dimensionen erreicht. Die urbanen Räume weisen eine überdurchschnittlich hohe Kriminalität auf. Zudem ist unübersehbar, dass es neue Formen von Bedrohungen gibt, die sich in Zukunft mit grösster Wahrscheinlichkeit weiter intensivieren werden. Dies stellt die Kapo insgesamt vor grosse Herausforderungen.

10.1.3 Knappe personelle Bestände begrenzen den Spielraum

Die Bestände der Kapo, welche über eine Polizeiausbildung verfügen, haben in den letzten Jahren um knapp 4%, die Bevölkerung des Kantons Bern hingegen um 4.3% zugenommen. Die Polizeidichte Anfang 2019 (1 Polizist pro x Einwohner) ist mit 1 / 521 tiefer als im schweizerischen Durchschnitt (1/454) und sogar deutlich tiefer als in vergleichbaren Kantonen wie Zürich (1/372) und Waadt (1/412). Der personelle Bestand der bernischen Kantonspolizei muss daher, auch gemessen an anderen vergleichbaren Kantonen, als knapp bezeichnet werden. Dies begrenzt den Spielraum und die Handlungsoptionen entscheidend, um die Sicherheit der Bevölkerung in "traditionellen" Bereichen nachhaltig zu erhöhen oder die Aktivitäten mit Blick auf neue Bedrohungen (z.B. Cyber-Kriminalität, Terrorismus) zu intensivieren.

10.1.4 Weitere Schwergewichte nur mit zusätzlichen Ressourcen

Die aktuelle Sicherheits- und Bedrohungslage sowie der enge personelle Rahmen erlauben es nicht, Schwergewichte der Tätigkeit und personelle Ressourcen *in grösserem Umfang* zu verschieben, um heutigen und kommenden Defiziten bei der Sicherheit zu begegnen. Derartige Verschiebungen von Prioritäten und Ressourcen würden dazu führen, dass die Präsenz und Aktivität in anderen (bisherigen) Bereichen spürbar abgebaut würden, ohne dass sich die Bedrohungen in diesen Bereichen tatsächlich reduziert hätten. Dies würde zu einer Abnahme der Sicherheit führen, welche nicht zu verantworten ist und von der Bevölkerung aus nachvollziehbaren Gründen auch nicht akzeptiert würde.

Es wird somit nicht möglich sein, das Niveau der (objektiven) Sicherheit und der subjektiv wahrgenommenen Sicherheit im Vergleich zu heute *wesentlich und dauerhaft* zu erhöhen, ohne den Personalbestand der Kapo auszubauen.

Ob, in welchem Umfang und in welchen Bereichen mit zusätzlichen Schwergewichten und personellen Ressourcen eine erhöhte Sicherheit geschaffen werden soll, ist eine politische und gesellschaftliche Frage, die auf Stufe Kanton (und Gemeinden) zu beantworten ist. Dafür gibt es verschiedene Ansatzpunkte, die im Folgenden aufgezeigt sind. In Kapitel 11 ist der konkrete Bedarf an zusätzlichen personellen Ressourcen sowie eine denkbare Priorisierung bzw. Staffelung in der Umsetzung dargestellt, wobei es möglich bleiben muss, die Prioritäten flexibel auf die Entwicklung der Sicherheits- und Bedrohungslage auszurichten. Kapitel 12 enthält die Bewertung, Prioritäten und das geplante weitere Vorgehen des Regierungsrates.

Einfache Gleichung: mehr Sicherheit – mehr personelle Ressourcen

Die Erwartungen an die Präsenz und Aktivität der Polizei nehmen angesichts gesellschaftlicher Veränderungen und veränderter Bedrohungslage (z.B. Cyber-Kriminalität, Terror) zu. Schwergewichte und personelle Ressourcen lassen sich jedoch nicht verschieben, ohne in anderen Bereichen Lücken entstehen zu lassen. Eine höhere Sicherheit ist für die Lebensqualität der Bevölkerung und als Standortfaktor zentral und nur durch zusätzliche personelle Ressourcen der Kapo zu erreichen.

10.2 Wo neue Schwergewichte und Ressourcen dringend sind

10.2.1 Präventionsarbeit – vorne in der Entwicklung ansetzen

Die heutige Präventionsarbeit der Kapo deckt schwergewichtig den Verkehr und verschiedene Formen der Kriminalität ab und konzentriert sich auf ausgewählte Risikogruppen. Präventivarbeit und Kampagnen können wesentlich dazu beitragen, gefährliches Verhalten zu vermeiden, das Risiko von Delikten und Schäden zu verringern sowie diesbezügliche volkswirtschaftliche Kosten zu reduzieren. Pro investierten Franken zugunsten der Prävention lassen sich gemäss Studien etwa das 10- bis 40-Fache an volkswirtschaftlichen Kosten einsparen.⁵⁰

Die Aktivitäten der Kapo lassen sich wie folgt ausbauen (unvollständige Auswahl):

- erhöhte Aktivität und Kampagnen an Schulen (Kinder, Jugendliche), mit Fokus auf Verkehr (z.B. Ablenkung, Geschwindigkeit, Alkohol) und auf Alkohol- und Drogen (v.a. Vermeidung Einstieg);
- erhöhte Aktivität und Kampagnen im Bereich Migration und Integration (gesellschaftliche Regeln, Rolle/Möglichkeiten der Polizei);
- erhöhte Aktivität und Kampagnen im Bereich von Einbruch, Diebstahl und Gewalt im öffentlichen Raum (Selbstschutz, Aufmerksamkeit, Nachbarschaftshilfe);
- erhöhte Aktivität und Kampagnen im Bereich Terror (Aufklärung, Vernetzung mit Dritten wie Schulen/Behörden, Früherkennung Radikalisierung, Präsenz im Netz) und Cyber-Kriminalität (Aufklärung, Verhaltensregeln, Rolle/Möglichkeiten der Polizei).

⁵⁰ Eine Studie der Universität Zürich hat den Return on Investment (ROI) von Präventionsmassnahmen im Verkehr zwischen 1975 und 2007 berechnet: Mit jedem in die Prävention investierten Franken lassen sich demnach 9.43 Franken an volkswirtschaftlichen Kosten vermeiden ("Kosten-Nutzen Analyse für Massnahmen zur Verkehrsunfallprävention in der Schweiz von 1975-2007", 2009). Eine Studie der Universität Neuenburg hat für den übermässigen Alkoholkonsum einen Wert von 23 und für den Tabakkonsum einen Wert von 41 Franken an vermiedenen volkswirtschaftlichen Kosten berechnet ("Kosten und Nutzen von Präventionsmassnahmen: Tabakkonsum und übermässiger Alkoholkonsum", 2009).

10.2.2 Grundversorgung – mehr Präsenz in Regionen und an Brennpunkten

In der polizeilichen Grundversorgung spielen ausreichende Kapazitäten auf den Wachen und die sichtbare Präsenz der Polizei mit Patrouillen eine zentrale Rolle. Diese tragen dazu bei, Gefahren abzuwenden und Delikte zu vermeiden. Höhere Personalbestände bei der Sicherheitspolizei in den Regionen und urbanen Räumen bieten die Möglichkeit, die objektive und subjektiv empfundene Sicherheit der Bevölkerung, ganz besonders der Frauen, zu erhöhen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Bevölkerung und wirtschaftliche und gesellschaftliche Aktivitäten (auch Freizeit) noch stärker in die urbanen Räume verlagern, was auch einen gewissen Sogeffekt auf die Kriminalität haben dürfte.

Höhere Bestände in diesem Bereich erlauben es zum Beispiel (unvollständige Auswahl):

- mit zusätzlichen Patrouillen flächendeckend oder an definierten Brennpunkten höhere und regelmässige Präsenz zu zeigen und damit eine präventive Wirkung zu erzeugen;
- mit zusätzlichen Beständen die Präsenz in den Regionen zu verstärken und bei Bedarf rascher und wirkungsvoller einsatzbereit und vor Ort zu sein;
- im Ereignisfall – vor allem bei einer grösseren Zahl von Ereignissen im urbanen Raum im gleichen Zeitraum – rasch und entschlossen zu intervenieren, Delikte zu vermeiden oder zumindest die Situation zu entschärfen und die Täterschaft dingfest zu machen;
- im Fall von Terrorismus oder anderer extremistischer Gewalt mit ersten Einsatzkräften rasch und wirksam vor Ort zu sein (Erstintervention).

Höhere Bestände der Sicherheitspolizei in den Regionen erhöhen den Spielraum und die Reaktionsfähigkeit der Kapo generell, aber auch für den Fall, dass die Gemeinden mit dem neuen Instrument der Brennpunktverträge ein zusätzliches Engagement der Polizei einfordern.

10.2.3 Cyber-Kriminalität – die Herausforderung annehmen

Bei der Cyber-Kriminalität kann die Kapo heute nur reaktiv und fallweise tätig sein. Eine präventive Präsenz im Netz (Prinzip der Sicherheitspolizei in der realen Welt) oder intensivere Ermittlungen bei Verdacht auf kriminelle Aktivitäten sind jedoch kaum möglich. Dies ist umso weniger zu verantworten, als sich das gesellschaftliche Leben teilweise auf den Cyber-Raum erweitert und alle Anzeichen darauf hinweisen, dass sich die Bedrohungslage bei der Cyber-Kriminalität, nicht zuletzt für Kinder und Jugendliche, bereits verschärft hat und weiter verschärfen wird. Die Zahl der Delikte, deren Komplexität und damit auch die Zahl der psychisch und finanziell Geschädigten werden weiter zunehmen. Dies dürfte auch die Erwartungen der Bevölkerung nach einem verstärkten Engagement der Polizei erhöhen.

Ein zusätzliches Engagement der Kripo ist in Zukunft aus folgenden Gründen zwingend:

- ein grosser Teil der heutigen Cyber-Kriminalität liegt im Dunkeln, wird nicht zur Anzeige gebracht und löst keine polizeiliche Aktivität aus; sobald derartige Delikte de facto nicht mehr einfach akzeptiert oder Meldepflichten eingeführt werden, wird sich dies ändern;
- die Zahl der Delikte steigt, weil Cyber-Kriminalität – aus Sicht einer potenziellen Täterschaft – attraktiv (geringer Einsatz, hoher "Gewinn") und risikoarm ist (eine konsequente Strafverfolgung durch Polizei und andere Organe ist bisher selten);
- die Organe des Bundes werden zunehmend durch die besonders komplexe Cyber-Spionage, -Sabotage und -Propaganda mit internationaler Dimension beansprucht werden; auch dort ist eine Intensivierung zu beobachten;⁵¹

⁵¹ Immer öfter gelangen Informationen über gross angelegte Hacker-Angriffe auf Unternehmungen oder staatliche Behörden an die Öffentlichkeit (ein Beispiel in jüngerer Vergangenheit sind die Angriffe auf die deutsche Regierung und verschiedene

- die Aufgaben der Kantone werden bei der Cyber-Kriminalität im engeren Sinn stark zunehmen und systematisiert werden müssen (Klärung/Intensivierung der Prozesse Bund-Kantone gemäss NCS, Cyber-Lagebild, regionale Cyber-Center, Umsetzungskonzepte der KKPKS etc.);
- mit der Zunahme der Fälle, Komplexität und Schädigung von Privaten und der Wirtschaft wird das Cyber-Abwehrdispositiv der Kantone/Kapo erweitert werden und z.B. auch eine erhöhte präventive Präsenz und Observation im Netz umfassen müssen.

Um diese absehbare Entwicklung bewältigen zu können, sind rechtzeitig die nötigen fachlichen Kompetenzen aufzubauen (Aus- und Weiterbildung) und die personellen Ressourcen zu erweitern (Rekrutierung von Fachleuten). Dieser Aufbau von Ressourcen wird auch der Bekämpfung des Terrorismus und dem Bedrohungsmanagement für schwere, gezielte Gewaltdelikte zu Gute kommen, da die elektronische Kommunikation (Internet, soziale Medien) auch in diesen Bereichen eine wachsende Bedeutung hat.

10.2.4 Terror und Bedrohungsmanagement – vorausschauend handeln

10.2.4.1 Bedrohung durch Terrorismus

Beim Terrorismus ist die Entwicklung der Bedrohungslage nur schwer abschätzbar. Der Hauptteil der polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Tätigkeit liegt gegenwärtig beim Bund. Die Kapo wirkt in den massgebenden Gremien Bund-Kantone aktiv mit, stellt die Ausbildung der Polizistinnen und Polizisten sicher und verfügt für den Ereignisfall über die nötigen spezialisierten Einsatzkräfte (z.B. Milan, Enzian).

Die Bedrohung durch Terrorismus wird in Zukunft vermutlich nicht abnehmen, sondern zumindest gleich oder gar intensiver werden. Auch die Bevölkerung erwartet von der Polizei, Vorbeugungshandlungen gezielt zu verhindern oder im Falle eines Anschlags sofort zu intervenieren und alle Ermittlungen zeitverzugslos aufzunehmen. Dies führt zu steigenden Anforderungen an die Fähigkeiten zur Intervention und an die Spezialisten der Kapo.

Eine Intensivierung der polizeilichen Aktivität erscheint aus mehreren Gründen angezeigt:

- Neue Strategien, Aktionspläne und Gesetze auf Stufe Bund führen zu einer engeren Kooperation Bund-Kantone und zu neuen Aufgaben der Kantone unter anderem im Bereich der polizeilichen Prävention (z.B. Überwachung Internet, Überwachung und Massnahmen im Zusammenhang mit "Gefährderinnen" und "Gefährdern");
- Im Falle von terroristischen oder anderen Ereignissen mit extremistischer Gewalt (z.B. Amok, Hooliganismus/Ultras, politischer Radikalismus etc.) sind nicht nur spezialisierte Mitarbeitende, sondern auch Polizistinnen und Polizisten aus der Grundversorgung wichtig, um als erste Einheiten rasch am Einsatzort zu intervenieren (vgl. Ziffer 10.2.2);
- Die Bedrohungslage kann sich schlagartig verändern: Kommt es zu einem oder mehreren terroristischen Ereignissen, so führt dies umgehend zu einer extremen Belastung der Sicherheitsorgane und polizeilichen Sondereinheiten (Intervention, Bewachung, Absperrungen etc.), die rasch zu einer "Entblössung" in anderen Bereichen führt.

Um eine verstärkte Prävention umzusetzen, ein terroristisches Ereignis oder eine länger anhaltende, intensive Bedrohungslage bewältigen zu können, reichen die heutigen Polizeibestände realistischerweise nicht aus. Die Erhöhung der Bestände trägt dazu bei, allfällige Ext-

Ministerien), wobei die Dunkelziffer sehr hoch sein dürfte; einen guten Einblick über Ereignisse und Entwicklungen geben auch die Halbjahresberichte von MELANI, vgl. www.melani.admin.ch

remsituationen besser abfedern und eine Entblössung in anderen Bereichen entschärfen zu können.

10.2.4.2 Bedrohungsmanagement (BDM) – gezielte Gewaltdelikte vermeiden

Gemäss aktuellen Analysen weist das Bedrohungsmanagement des Kantons Bern in Bezug auf schwere, gezielte Gewaltdelikte (wie Amokläufe in einer Schule, schwere häusliche Gewalt) Lücken auf. Dies ist umso gravierender, als es bei derartigen Gewaltdelikten erfahrungsgemäss bereits im Vorfeld Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft der Täterin oder des Täters gegeben hat. Wären diese Anzeichen erkannt und richtig bewertet worden, so hätte sich das Delikt mit hoher Wahrscheinlichkeit vermeiden lassen. Die Erwartungen der Bevölkerung an die Behörden im Umgang mit Gefährderinnen und Gefährdern haben zugenommen; kommt es zu einer Eskalation mit Gewalt und verletzten Personen, so beeinträchtigt dies das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden spürbar.

Es ist davon auszugehen, dass das Bedrohungsmanagement des Kantons Bern in Zukunft weiterentwickelt wird. Bei der Kantonspolizei dürfte dies aus mehreren Gründen zu einem höheren Bedarf an Ressourcen führen:

- Die Kapo wird im Prozess eines systematischen und umfassenden Bedrohungsmanagements (Risiken erkennen, Risiken bewerten, Risiken entschärfen/ Massnahmen) eine wichtige Rolle spielen und zusätzliche Ressourcen einsetzen müssen;
- Die Kapo wird im Rahmen des BDM, das zahlreiche weitere beteiligte Organisationen einbezieht, voraussichtlich die Rolle der "Leadbehörde" haben. Die Führung, Koordination und Absprache unter diesen Beteiligten wird einen hohen Aufwand auslösen.

Ein systematisches Bedrohungsmanagement setzt klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten voraus. Soll die Kapo ein umfassendes BDM-System führen, so braucht sie dafür zusätzliche personelle Ressourcen.

10.2.5 Zusätzliche Supportfunktionen, Sach- und Betriebsmittel

Die skizzierte Ausweitung der polizeilichen Aufgabenfelder und ein Ausbau der personellen Ressourcen der Kapo (Mitarbeitende mit Polizeiausbildung) bedingen, um die volle Wirksamkeit zu erreichen, auch eine sehr zurückhaltende Erhöhung des Bestandes bei nicht polizeilichen Mitarbeitenden. Dies betrifft zum Beispiel Supportfunktionen wie die Informatik, Logistik, Personal-, Finanz-, Rechtsdienst, Kommunikation oder Aus- und Weiterbildung. Der technologische Wandel verstärkt die Notwendigkeit, weitere fachliche Kompetenzen aufzubauen (z.B. über Ausbildungs- und Lernplattformen) und die Zusammenarbeit unter den Kantonen zu intensivieren. Dieser Bedarf ist in jenen polizeilichen Tätigkeitsfeldern, die in Kapitel 11 dargestellt sind, eingerechnet. Zudem sind die Sach- und Betriebsmittel zu erhöhen. Darunter fällt eine breite Palette von Investitionen (z.B. Fahrzeuge, Ausrüstung und Bewaffnung, IT-Mittel, modernste Technologien im Cyber-Bereich etc.). Dieser Bedarf ist in Kapitel 11 nicht dargestellt, sondern wird – abgestimmt auf konkret nötige Jahrestanchen – im Rahmen der ordentlichen Finanzplanung eingestellt werden. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass eine gesteigerte polizeiliche Aktivität auch zu einer höheren Geschäftslast und höherem Personalbedarf bei der Staatsanwaltschaft und Strafjustiz führen kann. Dieser Effekt ist hier nicht eingerechnet und lässt sich zurzeit auch nicht abschätzen.

Prävention, Präsenz Brennpunkte, Cyber, Terror, Bedrohungsmanagement

Die Prioritäten für zusätzliche personelle Ressourcen bei der Kantonspolizei sind klar und ausgewiesen: Prävention, erhöhte Präsenz in den Regionen und an Brennpunkten, Cyber-Kriminalität, Terror und Bedrohungsmanagement.

11 Bedarf an zusätzlichen Ressourcen und gestaffelte Umsetzung

11.1 Kriterien für den Ausbau der personellen Ressourcen

Der Ausbau der personellen Ressourcen ist aus mehreren Gründen notwendig. Zum einen bestehen seit rund 10 Jahren Lücken im Bestand, indem der im Rahmen des Projekts Lobenar ausgewiesene Ausbau nicht vollständig erfolgt ist. Zum anderen bestehen objektive und subjektiv wahrgenommene Lücken bei der Sicherheit (z.B. im urbanen Raum, Gewalt gegen Frauen) sowie neue, intensiviertere und komplexe Bedrohungen (z.B. Cyber-Kriminalität, Terror). Dies ruft nach zusätzlichen polizeilichen Mitteln, ohne dass das Engagement in anderen Bereichen abgebaut werden könnte. Auch der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt im Sinne einer Plausibilisierung, dass der Kanton Bern im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt und Kantonen wie Zürich oder Waadt einen (zu) tiefen Polizeibestand hat (geringe „Polizeidichte“).

Insgesamt besteht demnach ein klarer Bedarf nach zusätzlichen Ressourcen, um das Niveau der Sicherheit im Kanton zumindest zu halten oder gar auszubauen. Um dies rechnerisch fassbar zu machen, erweist sich die Polizeidichte als sinnvolle und nachvollziehbare Grösse. Sie steht deshalb im Zentrum der in Kapitel 11.3 präsentierten Varianten. In Kapitel 11.4 werden die zusätzlichen Stellen verschiedenen polizeilichen Tätigkeitsfeldern zugeordnet und die Wirkungen der Varianten mit Blick auf die Sicherheit im Kanton Bern dargestellt.

11.2 Gestaffelte Umsetzung des Ausbaus

Ein Ausbau der Bestände in nennenswertem Umfang lässt sich nicht auf einen Schlag, sondern nur gestaffelt umsetzen. „Klassische“ Polizistinnen und Polizisten sind zu rekrutieren und mit den vorhandenen Kapazitäten (Infrastrukturen, Ausbildungspersonal) auszubilden, bevor sie eingesetzt werden können. Auch die Rekrutierung spezieller Profile, wie sie z.B. im Bereich der Cyber-Kriminalität notwendig sind (IT, digitale Kommunikation etc.), beanspruchen auf einem umkämpften Markt für gut ausgebildete Leute eine gewisse Zeit. Vor diesem Hintergrund ist mit einer Umsetzungszeit zu rechnen, die – je nach Variante – einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt.

11.3 Varianten: Ausbau der personellen Ressourcen und Finanzbedarf

In der unten stehende Tabelle werden mehrere Varianten für den Ausbau der personellen Ressourcen sowie die Kosten dafür dargestellt. Folgende Rahmenbedingungen gilt es zu beachten:

- Die Begründung des Ausbaus des Personalbestands der Kapo Bern liegt bei der aktuellen und in Zukunft zu erwartenden Sicherheits- und Bedrohungslage. Um den zusätzlichen Bedarf zu plausibilisieren, wird auf die Grösse der Polizeidichte abgestützt; diese erlaubt Vergleiche zur Schweiz als Ganzes sowie zu einzelnen Kantonen. Die Polizeidichte bildet das rechnerische Kriterium für die Bildung unterschiedlicher Varianten.⁵²

⁵² Pro Memoria: Die Datengrundlagen dazu sind in der Statistik der KKPBS zu finden (Werde 1. Januar 2019).

- Alle Varianten gehen für den Umsetzungszeitraum 2018 – 2025 von einem Bevölkerungswachstum von 3% aus; die Bevölkerung des Kantons Bern beträgt demnach in allen Varianten im Jahr 2025 ca. 1'066'000 (2018: ca. 1'035'000)⁵³.
- Variante A basiert auf der heutigen Polizeidichte und geht vom heutigen Bestand von 1988 Mitarbeitenden mit Polizeiausbildung aus; im Gegensatz zu heute ist aber die um 3% höhere Bevölkerung zu Grunde gelegt; der höhere Bestand im Vergleich zu heute (Spalte „Plus gegenüber heute“) ergibt sich demnach allein aufgrund der höheren Bevölkerung.
- Die weiteren Varianten gehen ebenfalls von der höheren Bevölkerungszahl (1'066'000) aus, nehmen aber zugleich eine höhere Polizeidichte an; die zusätzlichen Stellen im Vergleich zum heutigen Bestand von 1988 Mitarbeitenden (Spalte „Plus gegenüber heute“) ergibt sich demnach aus beiden Effekten.
- Variante B berücksichtigt, dass der Kanton Bern gemäss Analysen der Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) finanziell und wirtschaftlich schwächer ist als der Durchschnitt der Schweizer Kantone. Die Polizeidichte im Kanton Bern soll demnach nur 92% des Schweizer Durchschnitts betragen.⁵⁴
- Die Variante C legt für den Kanton Bern eine Polizeidichte gemäss heutigem Schweizer Durchschnitt zu Grunde, Variante D die Polizeidichte des Kantons Waadt, Variante E jene des Kantons Zürich.
- Der Finanzbedarf der verschiedenen Varianten ergibt sich aus den zusätzlichen Stellen (Spalte "Zusatzkosten pro Jahr Mio"). Gemäss interner Vollkostenrechnung beträgt der Kostensatz pro Vollzeitstelle (Basis 2017) CHF 172'000. Darin enthalten sind sämtliche Sachkosten, die gegenwärtig bei einer Stelle der Kantonspolizei anfallen, inklusive z. B. Ausrüstung und Infrastrukturkosten. Die erforderlichen Mittel müssten in die Finanzplanung aufgenommen werden. Nicht enthalten sind die Kosten für den Raumbedarf (Miete, Bau / Kauf von Immobilien).

Variante	Polizeidichte	Beschreibung	Bestand neu	Plus gegenüber heute	Zusatzkosten pro Jahr Mio
A	1/521	Gleiche Polizeidichte wie heute (Wachstum von 3% analog Bevölkerung bis 2025)	2046	58	10.0
B	1/494	Polizeidichte 92% Durchschnitt CH heute (Ansatz "ASP 2014")	2158	170	29.2
C	1/454	Gleiche Polizeidichte wie Durchschnitt CH heute	2348	360	61.9
D	1/412	Gleiche Polizeidichte wie Kanton Waadt heute (vergleichbarer Kanton)	2587	599	103.0
E	1/372	Gleiche Polizeidichte wie Kanton Zürich heute (vergleichbarer Kanton)	2866	878	151.0

⁵³ In den Jahren 2011 – 2018 hat die Bevölkerung im Kanton Bern um ca. 5% zugenommen. Für die Jahre 2018 – 2025 ein deutlich geringeres Wachstum von 3% angenommen; diese zurückhaltende Annahme begründet sich dadurch, dass die Wachstumsraten in den letzten beiden Jahren der Periode 2011 – 2018 tiefer lagen als zuvor (abgeflachtes Wachstum).

⁵⁴ Die Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) und die Analyse des BAKBASEL haben gefordert, dass das durchschnittliche Kosten- und Angebotsniveau des Kantons Bern 92% des Schweizer Durchschnitts betragen solle, vgl. www.fin.be.ch

11.4 Beschränkung auf die Varianten A - C

Die Darstellung der Varianten zeigt, dass der Finanzbedarf pro Jahr – je nach Erhöhung des Bestands – sehr unterschiedlich ausfällt. Würde der Kanton Bern längerfristig eine Polizeidichte anstreben, wie sie der Durchschnitt aller Schweizer Kantone heute hat, so würde dies zu Mehrkosten von 61.9 Millionen Franken führen. Würde die Polizeidichte des Kantons Bern in Zukunft hingegen auf die aktuellen Werte im Kanton Waadt oder Zürich angehoben, so würde dies zu jährlichen Mehrkosten von rund 103 bzw. 151 Millionen Franken führen (Varianten D und E, grau eingefärbt). Dies dürfte angesichts der finanziell und wirtschaftlich schwierigen Lage des Kantons Bern kaum realistisch sein, selbst wenn die Sicherheits- und Bedrohungslage dafür sprechen würde und die Kantone Waadt und Zürich in Bezug auf Grösse, Bevölkerung, urban-ländliche Durchmischung, gewisse Sonderfunktionen (Bern: Bundeshauptstadt, Zürich: Finanzzentrum) etc. durchaus vergleichbar sind. Die Varianten D und E werden deshalb im Folgenden nicht näher beleuchtet.

11.5 Zuordnung zusätzliche Stellen auf polizeiliche Tätigkeitsfelder (Prioritäten)

In der unten stehenden Tabelle werden die zusätzlichen Stellen der verbleibenden Varianten A, B und C verschiedenen prioritären polizeilichen Tätigkeitsfeldern zugeordnet. Es handelt sich um eine modellhafte Betrachtung. Die Zuordnung zusätzlicher Stellen wird je nach aktueller Sicherheits- und Bedrohungslage flexibel vorzunehmen sein.

Im Einzelnen geht es um folgende Tätigkeitsfelder und Prioritäten:

- **Prävention und Präsenz in Grundversorgung:** Die Präventionsarbeit in verschiedenen Gebieten (Verkehr, Alkohol, Drogen etc., vgl. Kapitel 10.2.1) wird gezielt ausgebaut (5 – max. 20 Stellen in den Varianten mit starker Erhöhung des Bestands). Das Schwergewicht der zusätzlichen Stellen fliesst in allen Varianten in die Erhöhung der polizeilichen Präsenz in der Grundversorgung (mehr sichtbare Patrouillen). Dies erzeugt eine präventive Wirkung insbesondere mit Blick auf die Gewalt im öffentlichen Raum und gegenüber Frauen, Diebstahl und Einbrüche und erlaubt es, rascher und in grösserer Anzahl zu intervenieren. In Varianten mit geringer Erhöhung des Bestands wird die Präsenz nur in ausgewählten urbanen Zentren wie Bern und Biel erhöht; in Varianten mit stärkerer Erhöhung der Bestände kommen weitere urbane, aber auch ländliche Zentren bzw. Brennpunkte hinzu. Zugleich können die Bestände in Varianten mit starkem Ausbau in den einzelnen Zentren deutlicher erhöht werden. In letzter Stufe folgt eine flächendeckende Erhöhung der Präsenz, so dass im ganzen Kanton rascher und wirkungsvoller interveniert werden kann.
- **Terror und Bedrohungsmanagement (BDM):** In Varianten mit geringer Erhöhung des Bestands kann die Kapo bei der Weiterentwicklung des Bedrohungsmanagements (ausserhalb des Terrorismus) zumindest bei der zentralen Steuerung eine wirkungsvollere Rolle übernehmen. Werden die Bestände stärker aufgestockt, so kann die kantonsweite Koordination verstärkt und durch die Kapo auch dezentral eine intensivere Beobachtung und Identifizierung von Risiken von Gefährderinnen und Gefährdern erfolgen. Dies verstärkt die Wirkung bei der Vermeidung von Gewalttaten spürbar.

Bei der Terrorabwehr erlauben es Varianten mit geringer Erhöhung des Personalbestandes lediglich, die Zusammenarbeit mit dem Bund bei den präventiven polizeilichen Massnahmen auszubauen. Zudem können die zentralisierten Spezialisten (z.B. „Enzian“), deren Belastung in den letzten Jahren stark zugenommen hat, mehr oder weniger deutlich gestärkt werden. Dies verbessert die nachgelagerte Interventionsfähigkeit bei Ereignissen wie Terror, Amok oder Geiselnahmen. Werden die Bestände stärker erhöht, so können die

präventive Observation von Gefährderinnen und Gefährdern im Bereich des Terrorismus ausgebaut und die Kräfte für dezentrale Interventionen gestärkt werden (Aufbau von Fähigkeiten und personellen Kapazitäten in der Fläche bzw. polizeilichen Grundversorgung). Dies würde die Qualität und Reaktionszeit der Erstintervention im Bereich des gewalttätigen Extremismus deutlich steigern.

- **Cyber-Raum:** Weite Teile der gesellschaftlichen Aktivität verlagern sich in den Cyber-Raum. Es ist von einer Zunahme der Kriminalität und Komplexität der illegalen Aktivitäten in diesem Raum auszugehen. Konsequenterweise muss auch die Polizei entsprechende Kenntnisse und Fähigkeiten aufbauen und ihre Tätigkeit auf diesen zusätzlichen Raum ausdehnen. Werden die Bestände nur geringfügig erhöht, so liegt die Priorität beim Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Kantonen (z.B. bei regionalen Cyber-Zentren), wobei sich die polizeiliche Aktivität auf Ermittlung und Repression beschränkt. Dafür sind geeignete Fachleute zu rekrutieren.

Können die Bestände stärker erhöht werden, so können die reaktiven Tätigkeiten intensiviert und die Tätigkeit auch auf die präventive Präsenz im Netz ausgedehnt werden (ähnlich wie die „Sicherheitspolizei“ im realen Raum). Damit könnte vermehrt aufgrund von Hinweisen auf Cyber-Delikte proaktiv ermittelt werden. Beides erhöht die Risiken für die Täterschaft und kann dazu beitragen, die wachsende Kriminalität im Cyber-Raum zu dämpfen und die Schäden für die gesamte Gesellschaft zu begrenzen oder gar zu reduzieren.

Variante	Bestand plus (Total)	Prävention + Präsenz	BDM + Terrorabwehr	Cyber-Raum	Kurz-Bewertung
A	58	40	8	10	Auffangen Zunahme Bevölkerung; Fokus auf wenige urbane Zentren; neue Prioritäten nur punktuell, insgesamt keine signifikant höhere Sicherheit
B	170	85	30	55	Gewisse Erhöhung Sicherheit in urbanen, beschränkt in ländlichen Zentren; neue Prioritäten: zentrales BDM und Intervention verstärkt, reaktiv tätig im Cyber-Raum
C	360	170	90	100	Erhöhung Sicherheit auch in ländlichen Zentren; neue Prioritäten: Ansätze für dezentrale Intervention und präventives BDM, proaktive Tätigkeit in Cyber-Raum

12 Bewertung und weiteres Vorgehen aus Sicht Regierungsrat

12.1 In Erfüllung der Motion Wüthrich Ziff. 1

Der Regierungsrat würdigt den vorliegenden Bericht und stellt fest, dass der derzeitige Personalbestand der Kantonspolizei Bern angesichts der aktuellen und in Zukunft zu erwartenden Bedrohungs- und Sicherheitslage nicht ausreicht und ausgebaut werden muss. Der Handlungsbedarf ergibt sich zum einen dadurch, dass seit Jahren Lücken im Personalbestand vorhanden sind (unvollständige Umsetzung Projekt Lobenar). Zum anderen erfordern Defizite bei der subjektiv wahrgenommenen Sicherheit, insbesondere durch Frauen, sowie neue oder intensiviertere Bedrohungen eine Erhöhung des Bestands.

Der Regierungsrat teilt die Sichtweise des Berichts, wonach bei der Prävention und polizeilichen Präsenz in der Grundversorgung eine Erhöhung der Zahl der Mitarbeitenden notwendig ist, um Lücken bei der Sicherheit aufzufangen (z.B. Gewalt im öffentlichen Raum). Weiter verdeutlicht der Bericht, dass die Interventionsfähigkeit im Bereich Terror, Amok und Geiselnahmen zu verbessern ist. Durch die verstärkte Verlagerung illegaler Aktivitäten in den Cyberraum ist es für die Kantonspolizei Bern zudem unabdingbar, die diesbezüglichen Kapazitäten zu erweitern und die Kenntnisse und Fähigkeiten der Mitarbeitenden zu verstärken.

Zudem stellt der Regierungsrat fest, dass auch in weiteren Bereichen (z.B. Schwerverkehrskontrollen, Technische Verkehrsüberwachung, Tierdelikte, Mobile Polizei und Regionale Einsatzzentralen) eine Zunahme der Aufgaben verzeichnet wird.

Insgesamt kann die Kantonspolizei Bern all diesen Herausforderungen nur mit einer Erhöhung des Bestands gerecht werden. Eine Ausdehnung der Aktivitäten der Kantonspolizei in verschiedenen Gebieten, so z.B. bei Bedrohungsmanagement, Terrorabwehr und Cyber-Kriminalität, ist zwingend. Würde der Bestand nicht erweitert, müsste die Kantonspolizei ihre Präsenz und Aktivität dort reduzieren, wo die Risiken am geringsten sind. Dies trifft am ehesten auf die ländlichen und dünn besiedelten Regionen zu (Berner Oberland, Emmental, Berner Jura) und würde dort zu einem Abbau der Präsenz und im Falle von Ereignissen zu längeren Interventionszeiten und geringeren Interventionskapazitäten führen. Der Regierungsrat hält es nicht für verantwortbar, diesen Weg zu gehen, ohnehin strukturschwache Regionen weiter zu schwächen und die Sicherheit der gesamten Berner Bevölkerung in Frage zu stellen.

Der Regierungsrat stellt fest, dass der Kanton Bern mit 1/521 (1 Polizist/in auf 521 Einwohner/innen) eine deutlich tiefere Polizeidichte aufweist als der schweizerische Durchschnitt (1/454). Der Regierungsrat hält die Polizeidichte für eine sinnvolle Referenzgrösse für die strategische Personalplanung der Kantonspolizei. Der Regierungsrat setzt sich unter Würdigung der Bedrohungslage das strategische Ziel, für den grossen, bevölkerungsstarken, urban-ländlich gemischten Kanton Bern auf Dauer ein Polizeikorps zu führen, dessen Bestand gemäss Polizeidichte dem Schweizer Durchschnitt entspricht. Dies soll in zwei Etappen bis 2030 geschehen.

In Erfüllung der Motion Wüthrich Ziff. 1

Der Personalbestand der Kapo ist angesichts der aktuellen Sicherheits- und Bedrohungslage zu erhöhen. Der Regierungsrat hält die Polizeidichte für eine sinnvolle Grösse für die strategische Personalplanung der Kantonspolizei. Als langfristiges Ziel bis ca. 2030 strebt er an, die Polizeidichte im Kanton Bern (heute 1/521) auf den aktuellen schweizerischen Durchschnitt (1/454) anzuheben und den Personalbestand der Kapo entsprechend zu erhöhen. Der Weg zu diesem Ziel ist in zwei Etappen zu unterteilen.

12.2 In Erfüllung der Motion Wüthrich Ziff. 2

12.2.1 Angemessene Erhöhung des Personalbestands der Kantonspolizei

Der Bericht stellt verschiedene Varianten für eine Erhöhung des Bestandes dar (vgl. Ziffer 11).

Aus Sicht des Regierungsrats ist Variante A, mit welcher der Bestand lediglich im Umfang des zu erwartenden Bevölkerungswachstums angepasst wird, nicht zu verantworten. Die Polizeidichte verbliebe dabei auf dem heutigen, tiefen Niveau. Eine Reaktion auf neue und intensivierte Bedrohungen wie z.B. die Terrorgefahr oder die stark zunehmende Cyber-Kriminalität wäre nicht oder nur unter Vernachlässigung anderer Aufgaben der Polizei möglich; letzteres würde zu einer nicht akzeptablen Verlagerung von Sicherheitsrisiken führen.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die **Polizeidichte im Kanton Bern** (heute 1/521) **langfristig bzw. bis in den Zeitraum um 2030 auf den schweizerischen Durchschnitt erhöht werden soll** (1/454, Variante C). Damit würde im Vergleich zu heute der Bestand der Kapo um 360 Mitarbeitende erweitert. Dies erlaubt es aus Sicht des Regierungsrats, neue Bedrohungen aufzufangen und die heute erkennbaren Lücken bei der polizeilichen Sicherheit zu schliessen, ohne in anderen Bereichen Sicherheitslücken entstehen zu lassen. Der Regierungsrat hält die diesbezüglichen, im Bericht geschilderten Prioritäten (Ziffer 11.5) für sinnvoll; die Kantonspolizei muss allerdings die Flexibilität haben, die Schwergewichte je nach Entwicklung der Bedrohungslage anzupassen. Eine stärkere Erhöhung des Polizeibestandes, z.B. mit einer Polizeidichte gemäss Kanton Waadt (plus 599 Stellen), hält der Regierungsrat aus wirtschaftlichen und finanziellen Gründen jedoch für eindeutig nicht realisierbar.

Um der wirtschaftlich und finanziell schwierigen Situation des Kantons Bern gerecht zu werden, **will der Regierungsrat den Bestand der Kantonspolizei in einer ersten Etappe bis ins Jahr 2025 um 170 Stellen erhöhen. Dies entspricht der skizzierten Variante B, welche eine Polizeidichte von 92% des Schweizer Durchschnitts anstrebt.**

12.2.2 Erhöhung des Bestandes in zwei Etappen mit Zwischenbeurteilung

Die längerfristige Erhöhung des Bestandes um 360 Stellen gemäss Variante C kann auch mit Blick auf die Möglichkeiten und Kapazitäten der Rekrutierung und Ausbildung nur schrittweise erfolgen. Dabei erscheint eine Grösse von 30 – 40 zusätzlichen Stellen pro Jahr als verkraftbar und sinnvoll. Eine jährliche Erhöhung des Bestandes in diesem Umfang ergäbe pro Jahr jeweils zusätzliche Kosten von ca. 6 Millionen Franken (Annahme: Aufstockung um 35 Stellen pro Jahr, zu Vollkosten gemäss Ziffer 11.4).

Die Erhöhung des Personalbestands der Kapo soll in zwei Etappen wie folgt erfolgen:

Etappe	Variante	Polizeidichte	Beschreibung	Plus gegenüber heute	Zusatzkosten pro Jahr Mio
Etappe 1 (2020 – 2025)	B	1/494	Polizeidichte 92% Durchschnitt CH heute (Ansatz "ASP 2014")	170	29.2
Etappe 2 (2026 – 2029)	C	1/454	Gleiche Polizeidichte wie Durchschnitt CH heute	190 (Rest nach Etappe 1), total 360	61.9

Nach der ersten Etappe ist eine Zwischenbeurteilung durch den Regierungsrat vorzunehmen, um zu überprüfen, ob das langfristige Ziel (Polizeibestand gemäss heutigem Schweizer Durchschnitt) nach wie vor angemessen ist. Hierzu wird vorab die Sicherheitsanalyse grundsätzlich zu aktualisieren sein.

Der Regierungsrat wird die erste Tranche der Erweiterung des Bestandes der Kapo im Planungsprozess aufnehmen und wird sich im Rahmen eines Controllings jährlich über den Umsetzungsstand durch die POM informieren lassen. Im Rahmen des Geschäftsberichts und der Rechnung wird er den Grossen Rat jeweils über den Fortschritt des Geschäfts informieren

In Erfüllung der Motion Wüthrich Ziff. 2

Der Regierungsrat will die Polizeidichte im Kanton Bern langfristig auf den schweizerischen Durchschnitt anheben (360 zusätzliche Stellen, Variante C). Dies soll in zwei Etappen geschehen: erste Etappe bis 2025 (170 Stellen, Variante B), erneute Beurteilung der Lage und zweite Etappe (aus heutiger Sicht 190 Stellen verbleibend) in der Legislatur 2026 – 2030. Der Regierungsrat wird die nötigen Mittel jeweils im Planungsprozess einstellen und den Grossen Rat über den Fortschritt des Geschäfts informieren.