

Interfraktionelle Interpellation GB/JAI, SP/JUSO, AL/GaP/PdA (Seraina Patzen JAI/Leena Schmitter, GB/Yasemin Cevik, SP/Christa Ammann, AL): Übertragung von Polizeikosten auf OrganisatorInnen von Veranstaltungen

Im revidierten Polizeigesetz, das der Grossrat im April 2018 verabschiedet hat (vorausgesetzt es tritt wie vorgesehen am 1.1.2019 in Kraft) sind verschiedene Formen von Überwälzungen von Polizeikosten auf Verursachende vorgesehen. Das neue Polizeigesetz sieht zum Beispiel die Möglichkeit vor, dass Gemeinden die Polizeikosten von Veranstaltungen an die jeweiligen OrganisatorInnen weiterverrechnen können (Art. 52 Abs. 3). Kommt es während einer Veranstaltung zu Ausschreitungen, können die Gemeinden den OrganisatorInnen «zusätzlich zum Kostenersatz gemäss Artikel 51 und 52 die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung in Rechnung stellen» (Art. 54).

Die InterpellantInnen finden diese Entwicklung, dass in immer mehr Fällen eine Übertragung der Polizeikosten auf Verursachende möglich wird, problematisch. Wenn immer mehr auf das Verursacherprinzip zurückgegriffen wird, wird der Service-public-Gedanke hinter der Polizei aufgegeben und sie entwickelt sich immer mehr zu einem Dienstleistungsbetrieb, der – wenn wir diese Entwicklung weiterdenken – für die arbeitet, die ihren Einsatz auch bezahlen können.

Die Polizei erbringt unserer Meinung nach eine Leistung, von der wir alle gleichermassen profitieren sollten, die demokratisch kontrolliert werden muss und die deshalb grundsätzlich von der Allgemeinheit bezahlt werden sollte. Von diesem Grundsatz sollte nur sehr vorsichtig abgewichen werden und es stellen sich für uns dabei viele Fragen: Absolut klar ist für uns, dass für politische und ideelle Veranstaltungen keine Gebühren erhoben werden dürfen. Aber auch bei kommerziellen Veranstaltungen stellen sich für uns grundsätzliche rechtsstaatliche Fragen: In wie weit können die Veranstaltenden tatsächlich für die Polizeikosten verantwortlich gemacht werden? War die Grösse des Polizeieinsatzes angemessen? Ist es gerecht, dass die OrganisatorInnen Gebühren übernehmen müssen, auf deren Umfang sie gar keinen Einfluss haben und von denen sie zu Beginn noch gar nicht wissen, wie hoch sie ausfallen werden? Welche Veranstaltungen werden von der Kostenpflicht ausgenommen und wieso?

In der Stadt Bern ist die Übertragung von Polizeikosten heute im Gebührenreglement geregelt. In Anhang III Abschnitt 9.1 wird festgehalten, dass «über den ordentlichen Polizeidienst (Grundversorgung) hinausgehenden Leistungen, welche die Kantonspolizei namentlich bei kommerziellen Veranstaltungen im Bereich der Sicherheit und des Verkehrs erbringt» von den OrganisatorInnen zu tragen sind. Zudem findet sich in Artikel 17a die Spezialregelung für die Verträge betreffend Sicherheitskosten mit YB und SCB.

Wir bitten den Gemeinderat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Bei welchen Veranstaltungen werden gemäss der heute gültigen Regelung in Anhang III Abschnitt 9.1 des Gebührenreglements Gebühren für die anfallenden Polizeikosten erhoben? Welche Veranstaltungen werden als kommerziell eingestuft? Wieso? Sind nur kommerzielle Veranstaltungen gebührenpflichtig? Wann und aufgrund welcher Kriterien werden den OrganisatorInnen die Gebühren durch den Gemeinderat erlassen?
2. Wie wird die Höhe der Gebühren konkret ermittelt?
3. Was bedeutet in diesem Zusammenhang «Grundversorgung»?
4. Wie viel Geld nimmt die Stadt Bern heute jährlich über erhobene Gebühren für Polizeikosten ein? Wie haben sich diese Einnahmen in den letzten zehn Jahren entwickelt?
5. Sieht der Gemeinderat Handlungsbedarf, die bestehende Praxis in diesem Bereich aufgrund der Revision des Polizeigesetzes anzupassen? Falls ja in welcher Form?

Bern, 14. Juni 2018

Erstunterzeichnende: Seraina Patzen, Leena Schmitter, Yasemin Cevik, Christa Ammann

Mitunterzeichnende: Stéphanie Penher, Rahel Ruch, Katharina Gallizzi, Ursina Anderegg, Eva Krattiger, Regula Tschanz, Nadja Kehrl-Feldmann, Katharina Altas, Peter Marbet, Halua Pinto de Magalhães, Fuat Köçer, Lisa Witzig, Bettina Stüssi, Johannes Wartenweiler, Edith Siegenthaler, Nora Krummen, Lena Sorg, Michael Sutter, Timur Akçasayar, Tabea Rai, Luzius Theiler, Martin Krebs

Antwort des Gemeinderats

Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist ein Grundpfeiler eines funktionierenden Staats. Der Gemeinderat ist im Einklang mit den Interpellantinnen und Interpellanten der Auffassung, dass die Polizei Leistungen erbringt, die für ein demokratisches Land unerlässlich sind. Es ist dabei im Grundsatz davon auszugehen, dass die Wahrnehmung von polizeilichen Aufgaben im Rahmen des staatlichen Gewaltmonopols nach dem Gemeinlastprinzip durch die Allgemeinheit zu finanzieren ist. Allerdings ist es aus Sicht des Gemeinderats je nach Ursache für die polizeiliche Leistungserbringung legitim und sachgerecht, wenn Kosten auf die Verursachenden abgewälzt werden.

Bereits das heutige Polizeigesetz¹ erlaubt es, bei Grossveranstaltungen wie grossen Konzerten und Sportveranstaltungen den Veranstaltenden Kosten für Polizeieinsätze in Rechnung zu stellen. Eine Ausnahme bildet die Wahrnehmung ideeller Grundrechte, welche gestützt auf das Gebührenreglement² und im Einklang mit der einschlägigen Rechtslehre gebührenbefreit ist. Somit werden bei politischen Veranstaltungen und damit insbesondere bei Demonstrationen keine Gebühren erhoben. Die von den Interpellantinnen und Interpellanten angeführte Regelung im Gebührenreglement,³ welche im Jahr 2014 eingeführt wurde, findet ausschliesslich bei kommerziellen Anlässen Anwendung und konkretisiert die Regelung des Polizeigesetzes.

Bei kommerziellen Grossveranstaltungen ist es aus Sicht des Gemeinderats durchaus wünschenswert, wenn nicht die Allgemeinheit die gesamten verkehrs- und sicherheitspolizeilichen Massnahmen finanzieren muss, sondern auch die Veranstaltenden die Polizeikosten mittragen. Die Kantonspolizei Bern bestimmt dabei das zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötige polizeiliche Dispositiv. Der Gemeinderat hat darauf aufgrund der Zuständigkeitsordnung keinen Einfluss. Allerdings können die Gebühren namentlich aufgrund von Erfahrungen der letzten Jahre und der Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei bereits im Vorfeld relativ genau berechnet werden. Werden Gebühren für die polizeiliche Leistungserbringung in Rechnung gestellt, werden die Veranstaltenden im Voraus über die ungefähre Höhe der auf sie zukommenden Kosten informiert. Darüber hinaus vertritt der Gemeinderat die Auffassung, dass Veranstaltende mit geeigneten Massnahmen – wie z.B. einem guten Sicherheitskonzept oder Ordnungsdienst – auf die Höhe der Polizeikosten einwirken können.

Zu Frage 1:

Polizeikosten werden bei bestimmten Grossveranstaltungen erhoben. So werden jährlich wiederkehrend gestützt auf Vereinbarungen mit YB und SCB sowie der BERNEXPO AG (Veranstalterin der BEA) Polizeikosten in Rechnung gestellt. Bei Grosskonzerten im Stade de Suisse hat der Gemeinderat im Jahr 2007 beschlossen, diese von maximal der Hälfte der Polizeikosten zu befreien. Praxisgemäss haben Veranstaltende von Grosskonzerten (bspw. Foo Fighters oder Céline Dion)

¹ Art. 61. Abs. 2 des Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1).

² Reglement vom 1. Juli 2000 über die Gebührenerhebung durch die Stadtverwaltung Bern (Gebührenreglement; GebR; SSSB 154.11).

³ Anhang III Ziff. 9.1 GebR.

50 % der anfallenden Polizeikosten zu tragen. Findet der Cupfinal in Bern statt, werden auch hier die Polizeikosten teilweise auf den Schweizerischen Fussballverband abgewälzt. Der grösste Teil der Kosten entsteht jeweils durch verkehrspolizeiliche Massnahmen. Nach dem Gesagten weist der Gemeinderat darauf hin, dass Polizeikosten nur sehr zurückhaltend und in wenigen Fällen weiterverrechnet werden.

Die Unterscheidung von kommerziellen und ideellen Veranstaltungen beruht auf objektiven Kriterien. Stehen der gewerbliche Zweck und das Erzielen von Gewinn im Vordergrund, so ist eine Veranstaltung kommerziell. Steht hingegen die Ausübung ideeller Grundrechte im Zentrum, handelt es sich um eine gebührenbefreite ideelle Veranstaltung. Diese Abgrenzungskriterien sind allerdings nicht immer trennscharf, enthalten doch heutzutage ideelle Anlässe oftmals kommerzielle Elemente, indem bspw. Esswaren und Getränke angeboten werden. Die Unterscheidung bereitet allerdings in der Praxis keinerlei Probleme.

Das Gebührenreglement⁴ bestimmt darüber hinaus, dass das finanzkompetente Organ bestimmte Leistungen auf vorgängiges Gesuch hin von der Gebührenpflicht befreien kann, wenn dies im Interesse der Stadt liegt. Namentlich kann die Durchführung eines Anlasses im Interesse der Berner Bevölkerung sein oder touristischen oder wirtschaftlichen Zwecken dienen. Somit können insbesondere auch Veranstaltende von Grossveranstaltungen, die grundsätzlich die Polizeikosten mittragen müssten, von der Gebührenpflicht befreit werden, wenn hierzu ein öffentliches Interesse besteht. Der Gemeinderat beschliesst alljährlich einen Katalog von gebührenbefreiten Anlässen (einschliesslich Polizeikosten). Damit werden bspw. das Buskers, der Grand Prix von Bern oder der Schweizer Frauenlauf von der Bezahlung sämtlicher Gebühren befreit. Darüber hinaus können jederzeit individuelle Befreiungsgesuche an das finanzkompetente Organ gestellt werden.

Zu Frage 2:

Um die Höhe der Polizeikosten berechnen zu können, werden die geleisteten Personeneinsatzstunden mit einem Stundenansatz von Fr. 90.00 multipliziert. Für die Berechnung der weiteren anfallenden Gebühren (z.B. Benutzung des öffentlichen Bodens, Signalisation) verweist der Gemeinderat auf das Gebührenreglement.

Zu Frage 3:

Bereits das Polizeigesetz legt fest, dass im Kanton Bern eine unentgeltliche Grundversorgung besteht, ohne konkret zu beziffern, welche Leistungen in den polizeilichen Grundleistungen enthalten sind. Gebühren können somit erst erhoben werden, wenn der Polizeieinsatz ein bestimmtes Mass erreicht. Nur die Vereinbarungen mit YB und SCB sehen eine konkrete Definition der Grundversorgung vor, nämlich 200 Personeneinsatzstunden pro Spiel. In allen weiteren Fällen erlaubt die Unbestimmtheit des Rechtsbegriffs, im Bereich der Grundversorgung im Einzelfall eine angemessene Regelung zu treffen.

Zu Frage 4:

In den vergangenen drei Jahren wurden durchschnittlich Kosten in der Höhe von Fr. 538 374.50 an Veranstaltende weiterverrechnet, wobei sich die Kosten pro Jahr in ähnlichem Rahmen bewegten. Im Jahr 2018 liegt dieser Betrag aufgrund des Cupfinals mit Fr. 1 072 990.85 deutlich höher. Die Höhe der weiterverrechneten Beträge wird durch die Anzahl der kostenpflichtig durchgeführten Anlässe bestimmt. Die weiterverrechneten Polizeikosten haben in den letzten zehn Jahren zugenommen, da sich einerseits die gesetzlichen Grundlagen verändert haben und andererseits die Veranstaltungen immer grösser werden.

⁴ Art. 10 Abs. 4 GebR.

Zu beachten gilt es überdies, dass die Stadt Bern mit der Kantonspolizei einen Ressourcenvertrag abgeschlossen hat und darin alle polizeilichen Leistungen – auch diejenigen anlässlich von Grossveranstaltungen – pauschal abgegolten sind. Die Weiterverrechnung dient mithin der Verringerung der Ausgaben für den Einkauf polizeilicher Leistungen.

Zu Frage 5:

Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass die bestehende bewährte Praxis der zurückhaltenden Weiterverrechnung von Polizeikosten weitergeführt werden soll. Er sieht zum jetzigen Zeitpunkt keinen Handlungsbedarf, da auch das neue Polizeigesetz⁵ dasselbe Vorgehen zulassen bzw. der bestehende Ressourcenvertrag mit dem pauschalen Abgeltungsmodell weiterhin gelten würde.

Bern, 19. September 2018

Der Gemeinderat

⁵ Gegen das vom Grossen Rat beschlossene neue Polizeigesetz wurde das Referendum ergriffen.