

100.2018.457U
STE/NUI/ROS

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 23. März 2020

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Nuspliger

A. _____
Beschwerdeführerin

gegen

Sicherheitsdirektion des Kantons Bern
Kramgasse 20, 3011 Bern

betreffend Kostenaufgabe für Natelortung (Entscheid der Polizei- und
Militärdirektion des Kantons Bern vom 20. November 2018;
2017.POM.117)



Sachverhalt:

A.

Mit Verfügung vom 29. Dezember 2016 stellte die Kantonspolizei (Kapo) Bern A. _____ Fr. 2'490.-- in Rechnung für die am 1. November 2015 im Rahmen einer Suchaktion durchgeführte Standortermittlung des Mobiltelefons ihres damals minderjährigen Sohnes (sog. Notsuche).

B.

Gegen diese Verfügung reichte A. _____ am 18. Januar 2017 Beschwerde bei der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM; heute: Sicherheitsdirektion des Kantons Bern [SID]) ein. Diese wies die Beschwerde mit Entscheid vom 20. November 2018 ab. Zudem verweigerte die POM A. _____ wegen fehlender Prozessbedürftigkeit die unentgeltliche Rechtspflege.

C.

Am 20. Dezember 2018 hat A. _____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt sinngemäss, der vorinstanzliche Entscheid sei aufzuheben, die Kosten für die Notsuche nach ihrem Sohn seien dem Staat aufzuerlegen und ihr sei für das verwaltungsgerichtliche Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren. Mit Eingaben vom 5. Februar, 21. Februar und 8. März 2019 hat A. _____ Angaben zu ihren aktuellen finanziellen Verhältnissen gemacht und weitere Unterlagen eingereicht.

Die POM beantragt mit Vernehmlassung vom 26. März 2019, die Beschwerde und das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege seien abzuweisen.

Nach Einsichtnahme in die Verfahrensakten hat A. _____ am 18. April 2019 eine weitere Stellungnahme eingereicht. Die POM hat sich dazu nicht vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

1.3 Der vorliegende Entscheid fällt mit Blick auf den Streitwert von unter Fr. 20'000.-- an sich in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Die rechtlichen Verhältnisse rechtfertigen indes eine Überweisung an die Kammer (Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 GSOG).

2.

Am 1. November 2015 alarmierte die Beschwerdeführerin die Kapo Bern und berichtete, dass sie sich mit ihrem damals 17-jährigen Sohn gestritten habe. Dieser habe eine Flasche Weisswein getrunken und, nachdem er erklärt hatte, er werde sich das Leben nehmen, um ca. 0.35 Uhr das Haus verlassen. Er leide am Asperger-Syndrom und äussere seit Jahren Suizidabsichten. Einem Schulkollegen aus dem Internat in Deutschland habe er bereits vor den Ferien gesagt, dass er nicht zurückkehren werde. Gestützt auf diese Schilderungen ging die Kapo davon aus, dass der Betroffene sich etwas antun könnte. Sie startete eine gross angelegte Suchaktion und ordnete in deren Rahmen auch eine Standortermittlung für das Mobiltelefon

an, das der Jugendliche auf sich trug. Da es sich um ein Gerät eines deutschen Anbieters handelte, das sich frei in jedes der drei Schweizer Mobilfunknetze einwählen kann, mussten für die Ortung alle drei Mobilfunkanbieterinnen angefragt werden. Die für die Ortung des Mobiltelefons entstandenen Kosten von Fr. 2'490.-- auferlegte die Kapo der Beschwerdeführerin als gesetzlicher Vertreterin ihres Sohnes. Hingegen verzichtete sie ausdrücklich darauf, der Beschwerdeführerin die Kosten für den Polizeieinsatz in Rechnung zu stellen (Vernehmlassung der Kapo vom 23.2.2017, act. 9A pag. 6 f., S. 1; Schreiben der Kapo vom 29.12.2016, act. 9A2; Verfügung vom 29.12.2016, act. 9A2).

3.

Im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 20a Abs. 1 VRPG) ist vorab zu prüfen, auf welcher Rechtsgrundlage die umstrittene Kostenaufgabe beruht.

3.1 Öffentliche Abgaben werden gemeinhin in Steuern und Kausalabgaben eingeteilt. Während Erstere sog. voraussetzungslos geschuldet sind, d.h. unabhängig von einem konkreten Nutzen oder vom konkreten Verursacheranteil der steuerpflichtigen Person, sind Letztere Gegenleistung für eine bestimmte staatliche Leistung oder Entgelt für einen besonderen Vorteil (BVR 2016 S. 560 E. 4.2 mit Hinweisen). Bei Kausalabgaben besteht mithin zwischen Entstehungsgrund und Abgabe ein unmittelbarer Zusammenhang im Sinn von Leistung und Gegenleistung. Für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Tätigkeit des Gemeinwesens (Amtshandlung) werden Verwaltungsgebühren erhoben. Sie stellen eine Unterart der Kausalabgaben dar (vgl. zum Ganzen statt vieler Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 57 N. 18 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N. 2758, 2764 ff.). – Mit ihrer Vermisstmeldung hat die Beschwerdeführerin einen Polizeieinsatz veranlasst, also Amtshandlungen, welche Kosten verursacht haben. Die Kapo verlangt das strittige Entgelt für die Kosten, die ihr für die Ortung des Mobiltelefons entstanden sind; dabei handelt es sich um eine Verwaltungsgebühr (vgl. für

Grossveranstaltungen Karl-Marc Wyss, Sicherheitskosten bei Fussball- und Eishockeyspielen, in BVR 2011 S. 49 ff., 66).

3.2 Aus dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip) im Abgaberecht folgt, dass Abgaben in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein müssen, damit den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichtigen voraussehbar und rechtsgleich sind. Sie bedürfen einer formellgesetzlichen Grundlage, welche sie in den Grundzügen umschreibt (Art. 127 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Delegiert der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, so muss er zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe selber festlegen (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV und Art. 69 Abs. 4 Bst. b der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]). Die formellgesetzliche Grundlage muss in diesen Punkten hinreichend bestimmt sein, um den Grundsätzen der Rechtssicherheit, der Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit staatlichen Handelns und der rechtsgleichen Rechtsanwendung zu genügen (BGE 145 I 52 E. 5.2.1 mit Hinweisen). Für die Abgabebemessung bei Kausalabgaben hat die Rechtsprechung die Vorgaben gelockert, wenn die Höhe der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (BVR 2016 S. 560 E. 4.3, 2015 S. 441 E. 3.1, 2015 S. 3 E. 3.4; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 2762; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 59 N. 1 ff.).

3.3 Zum Zeitpunkt der Notsuche und der Verfügung der Kapo stand noch das Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 (aPolG; BAG 97-135) in Kraft. Dieses wurde am 1. Januar 2020 durch das neue Polizeigesetz vom 10. Februar 2019 (PolG; BSG 551.1) abgelöst. Mangels einschlägiger Übergangsrechtlicher Bestimmungen ist die Frage nach dem anwendbaren Recht aufgrund der durch die Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Prinzipien zu beantworten. Danach ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten grundsätzlich nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen; materielle Rechtsänderungen während hängiger Rechtsmittelverfahren sind in der Regel unbeachtlich. Die umstrittene

Kostenaufgabe an die Beschwerdeführerin beurteilt sich somit noch nach dem aPolG (BGE 141 II 393 E. 2.4 [Pra 105/2016 Nr. 52]; BVR 2016 S. 293 E. 4.1, 2015 S. 15 E. 3.1; VGE 2018/22 vom 3.7.2018 E. 5.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 25 N. 6 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 292 f. mit Hinweisen; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 N. 20).

4.

4.1 Die Vorinstanz hat die Kostenüberwälzung wie folgt begründet: Gemäss Art. 61 Abs. 1 aPolG könne für polizeilich erbrachte Leistungen ein Kostenersatz verlangt werden, wenn es die Gesetzgebung vorsehe. Gestützt auf Art. 66 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) habe nach Massgabe der Art. 67 ff. FLG und der besonderen Gesetzgebung Gebühren zu entrichten, wer Leistungen (Hoheitsakte und andere staatliche Leistungen) der kantonalen Behörden und der kantonalen Verwaltung verursache oder in Anspruch nehme. Die Gebührentarife nach Art. 68 Abs. 1 FLG seien für die Kapo im Anhang 5C der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung; GebV; BSG 154.21) festgelegt. Nach Ziffer 2.1.1 könnten allgemeine Einsatzmittel wie Atemlufttests und Urinschnelltests nach Aufwand verrechnet werden. Darunter fielen auch die hier strittigen Kosten für die Ortung des Mobiltelefons (angefochtener Entscheid E. 3).

4.2 Gemäss dem hier noch massgebenden Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (aBÜPF; AS 2001 S. 3096, in Kraft bis 28.2.2018; vgl. vorne E. 3.3) betreibt der Bund einen Dienst für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs im Rahmen eines Strafverfahrens, zum Vollzug eines Rechtshilfeersuchens oder im Rahmen der Suche und Rettung vermisster Personen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 aBÜPF). Der Dienst waltet als Schaltstelle zwischen der anordnenden Behörde – hier der Kapo (Art. 3 Abs. 2 aPolG) – und den Anbieterinnen der Post- und Fernmeldedienste (vgl. Kessler/Isering, Die geplante Total-Revision des BÜPF im Überblick, in Sicherheit

& Recht 2011 S. 24 ff., 31). Er weist die Anbieterinnen der Fernmeldedienste namentlich an, die für die Überwachung notwendigen Massnahmen zu treffen, nimmt von ihnen Teilnehmeridentifikationen sowie Verkehrs- und Rechnungsdaten entgegen und leitet diese an die anordnende Behörde weiter (Art. 13 Abs. 1 Bst. b und e aBÜPF). Die Anbieterinnen der Post- und Fernmeldedienste finanzieren die für die Überwachung notwendigen Einrichtungen selber; die anordnenden Behörden bezahlen ihnen eine angemessene Entschädigung für die Kosten der einzelnen Überwachung. Weiter entrichten die anordnenden Behörden dem Dienst eine Gebühr für dessen Dienstleistungen (Art. 16 Abs. 1 und 2 aBÜPF; Art. 31 der Verordnung vom 31. Oktober 2001 über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs [aVÜPF; AS 2001 S. 3111, in Kraft bis 28.2.2018]). Art. 2 der Verordnung vom 7. April 2004 über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (aGebV-ÜPF; AS 2004 S. 2021, in Kraft bis 28.2.2018) setzt für die verschiedenen Überwachungstypen und Auskünfte eine Gesamtgebühr und den darin enthaltenen Anteil der Entschädigung an die Fernmeldedienst-anbieterinnen fest. Daraus erhellt, dass die anordnende Behörde dem Dienst die Gesamtgebühr entrichtet und dieser die darin enthaltene Entschädigung an die Anbieterinnen weiterleitet (Botschaft des Bundesrats zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs [nachfolgend: Botschaft BÜPF], in BBI 2013 S. 2683 ff., 2757 f.). Bei der Notsuche (Überwachungstypen N1-N3) entspricht die Entschädigung der Gesamtgebühr (Art. 2 Bst. A aGebV-ÜPF). Gestützt auf diese Vorschriften hat somit die Kapo als anordnende Behörde dem Dienst die Gebühr für die Ortung des Mobiltelefons zu entrichten.

5.

Zu klären ist, ob die Kapo die Gebühr auf die Beschwerdeführerin überwälzen kann.

5.1 Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, ist Art. 61 Abs. 1 aPolG eine Verweisungsnorm und bildet selber keine gesetzliche Grundlage für einen Kostenersatz (vgl. Vortrag des Regierungsrats zum Polizeigesetz, in Tag-

blatt des Grossen Rates 1996 [nachfolgend: Vortrag aPolG], Beilage 19 S. 2 ff., 16; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 56 N. 36 ff.). Die Norm hält bloss den Grundsatz fest, dass Kosten für ein polizeiliches Tätigwerden ausnahmsweise, wo es ein Gesetz ausdrücklich vorsieht, überwält werden können (Vortrag aPolG S. 16). Das aPolG nannte hierfür zwei Situationen, nämlich einerseits die notwendigen Aufwendungen für die Sicherstellung und Verwahrung sowie die Kosten einer Verwertung (Art. 44 Abs. 1 aPolG) und andererseits die Aufwendungen der Polizei bei Grossveranstaltungen (Art. 62 Abs. 2 aPolG). Für die hier umstrittene Kostenaufgabe enthielt das aPolG keine ausdrückliche Rechtsgrundlage.

5.2 Die Hilfe zu Gunsten von Menschen, die unmittelbar an Leib und Leben bedroht sind, gehört zu den allgemeinen Aufgaben der Polizei (Art. 1 Abs. 1 Bst. b aPolG; vgl. neu Art. 1 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 8 Abs. 2 Bst. b PolG). Indem die Polizei ihren Grundauftrag erfüllt, nimmt sie eine staatliche Aufgabe wahr, die grundsätzlich mit staatlichen Steuermitteln finanziert wird (Jürg Marcel Tiefenthal, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, 2018, S. 635; Karl-Marc Wyss, a.a.O., S. 68 f.; vgl. betreffend Dienstleistungen der Feuerwehr BGer 2C_1096/2016 vom 18.5.2018, in ZBI 2020 S.92 ff. E. 2.1). Sollen Kosten für eine polizeiliche Tätigkeit im Sinn einer Ausnahme von diesem Grundsatz mittels Gebühr auf Betroffene überwält werden, weil beispielsweise ein ausserordentlicher Aufwand verursacht oder besondere Leistungen bezogen worden sind, ist dafür eine ausreichend bestimmte gesetzliche Grundlage erforderlich. Zumindest Abgabesubjekt und -objekt müssen darin konkret bezeichnet werden. Andernfalls ist nicht vorhersehbar, für welche Leistungen die Polizei Gebühren erhebt bzw. ihr entstandene Kosten weiterverrechnet. Art. 66 FLG, auf den sich die Vorinstanz stützt und der eine generelle Gebührenpflicht für Leistungen des Kantons festhält, genügt in diesem Zusammenhang nicht. Damit enthalten weder das aPolG noch das FLG eine genügend bestimmte gesetzliche Grundlage für die hier in Frage stehende Kostenüberwälzung.

5.3 Nichts anderes ergibt sich mit Blick auf die GebV, auf welche die Vorinstanz auch verweist. Abgesehen davon, dass es sich dabei nicht um ein Gesetz im formellen Sinn handelt, bildet die GebV bloss einen Gebührentarif im Sinn von Art. 68 f. FLG. In Ziff. 2.1.1 des Anhangs 5C der

GebV ist vorgesehen, dass die Kapo für allgemeine Einsatzmittel wie Atemlufttests und Urinschnelltests Gebühren erheben kann. Diese Gebühren werden mithin für den Verbrauch von Material erhoben (vgl. auch Vortrag der POM zur Änderung der GebV Anhang 5C «Gebührentarif Kantonspolizei» [Geschäfts-Nr. 2014.POM.625], S. 2 [einsehbar unter: <www.rr.be.ch>, Rubriken «Regierungsratsbeschlüsse/RRB 2014/POM 2014»]). Die Ortung eines Mobiltelefons stellt kein solches Einsatzmittel dar bzw. ist keine vergleichbare Leistung. Es ist auch kein anderer Rechtstitel ersichtlich, der eine Überwälzung der Kosten auf die Beschwerdeführerin erlauben würde: Die Kosten sind weder im Rahmen einer Ersatzvornahme (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 32 N. 21 und 23; Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, Rz. 3118 und 3122) noch eines Strafverfahrens angefallen (Art. 422 und Art. 426 f. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0]; Botschaft BÜPF, S. 2760).

5.4 Inzwischen hat der Gesetzgeber die Verrechnung polizeilicher Leistungen mit dem seit 1. Januar 2020 geltenden PolG neu geregelt. Gemäss Art. 137 PolG kann die Kapo in genau bezeichneten Situationen von Dritten teilweisen oder vollständigen Kostenersatz für erbrachte Leistungen verlangen (Abs. 1) und die Kosten für Leistungen beigezogener oder beauftragter Dritter weiterverrechnen, die ihr im Zusammenhang mit der eigenen Leistungserbringung entstehen (Abs. 2). Der Regierungsrat hat ausgeführt, damit solle die Möglichkeit eröffnet werden, Dritten Leistungen, welche diese verursacht haben, in Rechnung zu stellen. Insofern werde der Grundsatz der Leistungsverrechnung und das Verursacherprinzip aus dem FLG aufgenommen und im Bereich der polizeilichen Leistungen umgesetzt (Vortrag des Regierungsrats zum Polizeigesetz, in Tagblattbeilagen zur Januarsession 2018 [Verlängerung der Novembersession 2017] des Grossen Rates [Geschäfts-Nr. 2013.POM.103], S. 62 ff.).

5.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass nach den hier noch massgebenden Normen keine gesetzliche Grundlage bestand, um der Beschwerdeführerin die Kosten zu überwälzen, die der Kapo für die Standortermittlung des Mobiltelefons ihres Sohnes entstanden sind. Die Beschwerde erweist sich als begründet; sie ist gutzuheissen und der angefochtene

Entscheid ist aufzuheben. Bei diesem Ergebnis erübrigen sich Ausführungen dazu, ob die Notsuche notwendig gewesen ist und ob mit Blick auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beschwerdeführerin eine Gebührenreduktion oder gar ein Gebührenerlass gerechtfertigt gewesen wäre (angefochtener Entscheid E. 4). Die in diesem Zusammenhang gestellten Beweisanträge der Beschwerdeführerin (Akteneinsicht in das Polizeijournal und in die Akten des Zwangsmassnahmengerichts, Zeugenaussage eines Mitschülers des Sohnes) werden abgewiesen.

6.

6.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Beschwerdeführerin vollumfänglich. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird gegenstandslos, da weder Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG) noch entschädigungspflichtige Parteikosten entstanden sind (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

6.2 Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens sind entsprechend dem Ausgang des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens neu zu verlegen. Es sind ebenfalls keine Verfahrenskosten zu erheben. Hingegen war die Beschwerdeführerin im Verfahren vor der Vorinstanz anwaltlich vertreten. Demnach hat der Kanton Bern (SID) der Beschwerdeführerin die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege im vorinstanzlichen Verfahren ist ebenfalls abzuschreiben. Gemäss Art. 41 Abs. 1 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811) beträgt das Honorar in Beschwerdeverfahren grundsätzlich Fr. 400.-- bis Fr. 11'800.-- pro Instanz. Innerhalb dieses Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG). Der damalige Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin macht ein Honorar von Fr. 3'125.-- geltend, zuzüglich Auslagen von Fr. 157.40 und MWSt von

Fr. 242.50 zum Satz von 8 % und Fr. 19.35 zum Satz von 7,7 % (act. 14). Das Honorar erscheint angesichts der obgenannten Kriterien als überhöht: Der Rechtsvertreter hat das Mandat erst nach Ablauf der Rechtsmittelfrist übernommen und sich in seiner Replik nur kurz zur Sache geäußert; der Grossteil seines Aufwands und der Auslagen betraf das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege. Für dieses besteht kein Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 107 Abs. 3 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 107 N. 11, Art. 112 N. 1; VGE 2012/110 vom 24.8.2012 E. 3.2, 22219 vom 23.5.2005 E. 3.3). Der (anrechenbare) gebotene Zeitaufwand war demnach klar unterdurchschnittlich, zumal die (rechtliche) Schwierigkeit des Prozesses und die Bedeutung der Streitsache höchstens als durchschnittlich gelten können. Nach dem Gesagten erscheint ein Parteikostenersatz von pauschal Fr. 1'000.-- als angemessen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 20. November 2018 wird aufgehoben.
2. a) Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

b) Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben.
3. a) Für das Verfahren vor der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern werden keine Verfahrenskosten erhoben.

b) Der Kanton Bern (SID) hat der Beschwerdeführerin die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 1'000.-- (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.

c) Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird als gegenstandslos
geworden abgeschrieben.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- Sicherheitsdirektion des Kantons Bern

und mitzuteilen:

- Kantonspolizei Bern
- Rechtsanwalt ...

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.