Regierungsrat des Kantons Schwyz

kantonschwyz

6431 Schwyz, Postfach 1260

Bundesamt für Polizei fedpol
Stab Rechtsdienst/Datenschutz
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

Schwyz, 16. März 2010

Erneuerung der Polizeigesetzgebung des Bundes; Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (PolAG)
Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Dezember 2009 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD die Vorlage für ein neues Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes mit dem erläuternden Bericht zur Vernehmlassung unterbreitet.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz begrüsst das Vorhaben des Bundes, die unübersichtliche und lückenhafte Regelung des Polizeirechts des Bundes zu harmonisieren und für verschiedene Eingriffsbefugnisse eine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage zu schaffen. Damit erhält der Bund in seinem Zuständigkeitsbereich ein analoges Polizeigesetz wie dies der kantonalrechtlichen Kodifikation der Polizeiaufgaben und –organisation entspricht.

1.1 Allerdings gelingt es dem Entwurf nicht mit letzter Konsequenz, die Rechtszersplitterung zu überwinden. Insbesondere vermag die weiterhin spezialgesetzliche Regelung der polizeilichen Aufgaben des Grenzwachtkorps nicht zu überzeugen. Einheitlicher Regelungsbedarf besteht hier namentlich aufgrund der Tatsache, dass das GWK zunehmend als eigentliches Polizeikorps des Bundes auftritt und seine polizeilichen Aufgaben und Befugnisse nicht als untergeordnet auffasst. Sodann ist die Begründung für den Beibehalt der spezialgesetzlichen Regelung der polizeilichen Zwangsmassnahmen nicht stichhaltig – auch wenn der Geltungsbereich des Zwangsanwendungsgesetzes weiter gefasst ist als derjenige des Polizeiaufgabengesetzes – handelt es sich dabei doch um grundlegende polizeihoheitliche Handlungsinstrumente. Dessen eingedenk hat der Bundesrat in seiner Botschaft zum Zwangsanwendungsgesetz die Integration in das künftige Polizeigesetz des Bundes als möglich und erstrebenswert erachtet (BBl 2006 2495). Die Übernahme punktueller Bestimmungen aus dem DNA-Profil-Gesetz führt nunmehr dazu, dass die Regelungsmaterie auf drei verschiedene Bundesgesetze aufgeteilt sein wird.

Indessen erscheint eine separate Regelung des ausserprozessualen Zeugenschutzes ohne Weiteres vertretbar. Es handelt es sich dabei um spezifische und ausserordentliche Schutzmassnahmen, die in engem Zusammenhang mit einem kantonalen oder eidgenössischen Strafverfahren stehen.

1.2 Auch wenn das neue Polizeirahmengesetz des Bundes die kantonale Polizeihoheit unangetastet lässt bzw. lassen muss, bleibt es nicht ohne Auswirkungen auf die kantonale Polizeigesetzgebung. Es betrifft dies namentlich die Abgrenzung der gegenseitigen Zuständigkeiten, die neuen Legaldefinitionen für polizeiliche Handlungsinstrumente, die Schnittstellen zu den gerichtspolizeilichen Aufgaben, die Amtshilfe, den Informationsaustausch sowie den Einsatz privater Sicherheitsunternehmen. So hat sich beispielsweise bereits bei der Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses über den vereinfachten Informationsaustausch mit Schengen-Staaten gezeigt, dass die kantonale Anschlussgesetzgebung trotz paralleler Zuständigkeiten von Bund und Kanton weitestgehend durch das Schengen-Informationsaustausch-Gesetz (SIaG) bestimmt wurde und eine unterschiedliche Begriffsbestimmung, Auslegung und Formulargestaltung im Interesse einer kongruenten, einfachen und effektiven Abwicklung des gegenseitigen Informationsaustausches nicht in Betracht kam.

1.3 Vor dem Hintergrund der Beeinflussung des kantonalen Rechts wäre punktuell mehr Klarheit hinsichtlich der Abgrenzung und der Schnittstellen zwischen der selbständigen kriminalpolizeilichen Vorfeldarbeit ausserhalb eines Strafverfahrens und dem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren erwünscht. Beispielhaft kann hier etwa auf folgende Regelungsaspekte hingewiesen werden:

- Das Polizeiaufgabengesetz erfasst unter dem Begriff „kriminalpolizeilich" nicht nur die Erkennung und Verhinderung von Straftaten, die erst begangen werden könnten, sondern auch die Verfolgung bereits begangener Straftaten (vgl. dazu Art. 2 Bst. b, Art. 8ff. sowie Art. 33 PolAG).
- In Art. 21 PolAG wird zwar die vorbereitende Legendierung im Zusammenhang mit einer verdeckten Ermittlung nach der Strafprozessordnung vorgesehen. Da es sich hierbei lediglich um eine interne Vorbereitungshandlung im Rahmen eines Strafverfahrens handelt, gehört diese Bestimmung vielmehr in die StPO. Dies hätte gleichzeitig den Vorteil, dass auch die Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch machen können. Von der Schaffung einer Rechtsgrundlage für verdeckte polizeiliche Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens wurde trotz erkanntem Handlungsbedarf abgesehen (vgl. Antwort des Bundesrates vom 18. Februar 2009 betreffend Motion 08.3841, B. Schmid-Federer), ohne dass dies im Bericht näher begründet wird.
- Im neuen Art. 286a StPO wird der Versuch unternommen, die verdeckte Ermittlung von den allgemeinen Ermittlungs- und Fahndungsmassnahmen der Polizeiangehörigen von Bund und Kantonen ohne Legendierung abzugrenzen. Indessen darf dies nicht dazu führen, dass die verdeckte polizeiliche Ermittlung ausserhalb eines Strafverfahrens dadurch ausgeschlossen wird. Damit würde in unzulässiger Weise in die originäre kantonale Polizeikompetenz eingegriffen.
- In Art. 7 Abs. 2 wird kein Vorbehalt einer strafrechtlichen Verwertung der zu löschenden Personendaten vorgesehen, obwohl diese Möglichkeit im erläuternden Bericht ausdrücklich erwähnt wird.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 14
Die Normüberschrift „Einsatz von Privatpersonen" steht in einem gewissen Widerspruch zur Legaldefinition der Informanten gemäss Art. 15, welche im Unterschied zu den Vertrauenspersonen nicht zur Informationsbeschaffung eingesetzt werden, sondern eben aus eigenem Antrieb handeln.

Art. 58ff.
Im Bericht, S. 40 und S. 62, wird bezüglich der Integration des Schengen-Informationsaustausch-Gesetzes in das PolAG ausgeführt, dass es den Kantonen „unbenommen" bleibt, die Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses autonom im kantonalen Recht abzubilden, jedoch bislang kein Kanton von

dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht habe. Tatsächlich handelt es sich aber nicht bloss um eine Möglichkeit, vielmehr besteht aufgrund der parallelen Zuständigkeiten eine kantonale Umsetzungspflicht. Dieser kann Genüge getan werden, indem das kantonale Recht auf die Massgeblichkeit der bundesrechtlichen Regelung verweist. Art. 58 Abs. 4 PolAG bzw. Art. 13 SIaG erfüllen indessen nicht diese Funktion. Vielmehr regeln sie einzig den Fall, bei welchem die Strafverfolgung an einen Kanton delegiert wird und dieser keine eigenständige bzw. vollständige Regelung zur Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses getroffen hat.

Art. 76
Neu soll eine sicherheitspolizeiliche Datenbank über Bedrohungen von Personen geführt werden. Aufgrund der Ausführungen im Bericht (S. 68) ist unklar geblieben, ob sich der Verweis auf die allgemeine Schranke von Art. 69 Abs. 3 PolAG nur auf die Daten gemäss Bst. b oder alle aufgeführten Personendaten bezieht. Es erscheint zumindest nicht explizit ausgeschlossen, dass über die bedrohte Person ebenfalls Informationen über ihre religiöse, weltanschauliche und politische Ansichten und Tätigkeiten erfasst werden. Nachdem sich die bedrohte Person bereits verschiedenen Nachteilen ausgesetzt sieht, soll nicht ohne Not in ihr grundrechtlich geschütztes informationelles Selbstbestimmungsrecht eingegriffen werden. Besonders schützenswerte Personendaten der gefährdeten Person sollen nur mit deren Einwilligung bearbeitet werden dürfen.

Ergänzend verweisen wir auf die Stellungnahme der KKJPD vom 25. Februar 2010, der wir uns ebenfalls anschliessen können.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Georg Hess, Landammann

Peter Gander, Staatsschreiber

Regierungsrat Kanton Schwyz