DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH

an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
(Zustelladresse: Bundesamt für Polizei fedpol, Stab Rechtsdienst / Datenschutz, Nussbaumstrasse 29, 3003 Bern)

Zürich, 17. März 2010

Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Vernehmlassung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Im Dezember 2009 haben Sie uns zur Vernehmlassung zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (PolAG) eingeladen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen grundsätzlich, dass mit dem PolAG die allgemeinen Polizeiaufgaben des Bundes, die heute in verschiedenen Erlassen geregelt werden, in einem einzigen Erlass zusammengefasst werden sollen. Diese Absicht wird in der Folge nicht umgesetzt, weil der Geltungsbereich des Gesetzes mit Art. 1 Abs. 2 auf jene Polizeibereiche beschränkt wird, für die kein Spezialgesetz besteht. Das Gesetz sollte alle Polizeiaufgaben von Bundesorganen regeln. Es bietet die Chance, zwischen originären und subsidiären Polizeiaufgaben zu unterscheiden und die Polizeiaufgaben und -befugnisse aller Bundesstellen so auszugestalten, dass sie auf die verfassungsmässigen Kompetenzen abgestimmt und unter Berücksichtigung der jeweiligen Aufgaben im Quervergleich unter den Bundesstellen angemessen sind. Polizeiorgane, die originäre Polizeiaufgaben wahrnehmen, sollen mehr Kompetenzen erhalten als Organe mit subsidiären Aufgaben.

In unserem Blickpunkt steht in erster Linie das Grenzwachtkorps (GWK), dessen polizeiliche Befugnisse im Zollgesetz (ZG; SR 631.0) geregelt sind und im Quervergleich mit den andern Polizeieinheiten des Bundes sehr weit reichen (vgl. Art. 95 ff. ZG). Die Begründung in der

Übersicht zum Erläuternden Bericht, wonach das Grenzwachtkorps seine Tätigkeit im Rahmen der fiskalrechtlich geprägten Hauptaufgabe der eidgenössischen Zollverwaltung wahrnimmt, stimmt nach unserer Wahrnehmung nicht mehr mit der Realität überein. Das Grenzwachtkorps hat einen eigenen Ordnungsdienst aufgebaut, plant eigene Identifikationszentren und nimmt in Absprache mit einzelnen Kantonen im Grenzraum eine Fülle von polizeilichen Aufgabenstellungen wahr. Es ist deshalb sinnvoll und notwendig, die polizeilichen Befugnisse, Mittel und Tätigkeiten des GWK eingehend und in Abstimmung mit den übrigen Stellen des Bundes und der Kantone, die polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, im PolAG zu regeln.

Zu einzelnen Bestimmungen:

Art. 4:

Im Kanton Zürich nehmen insbesondere die Städte Zürich und Winterthur neben der Kantonspolizei weitgehende sicherheitspolizeiliche Aufgaben wahr. Diese Bestimmung sollte deshalb analog Art. 6 Abs. 2 BWIS ergänzt werden mit dem Zusatz, dass Gemeinden, denen sicherheitspolizeiliche Aufgaben übertragen sind, wie ein Kanton direkt mit den Bundesbehörden zusammenarbeiten.

Art. 7:

Die Bestimmung ist sehr weit formuliert und kann dann keine gesetzliche Grundlage für den Einsatz optischer Überwachungsgeräte darstellen, wenn die allgemein zugänglichen Orte auf Gemeinde- oder Kantonsgrund liegen. In solchen Fällen ist nicht der Bund für die Erlaubnis von optischen Überwachungsgeräten zuständig. Zuständig sind stattdessen die Gemeinden bzw. Kantone. Dafür sind entsprechende Grundlagen in kommunalen bzw. kantonalen Erlassen erforderlich.

Art. 13:

Art. 13 PolAG soll die generalklauselartige Regelung der Observation in Art. 3 lit. f. ZentG konkretisieren. In dieser Bestimmung ist heute nur die Kompetenz enthalten, Informationen aus Observationen auszuwerten. Die Kompetenz der Zentralstellen, im Rahmen ihrer kriminalpolizeilichen Aufgaben ausserhalb des Geltungsbereichs der schweizerischen Strafprozessordnung Observationen zur Informationsbeschaffung zur Erkennung und Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens anzuordnen, wird nicht infrage gestellt. Fraglich ist jedoch, ob es richtig ist, den Zentralstellen ausserhalb des Anwendungsbereichs der schweizerischen Strafprozessordnung und damit auch ausserhalb des Einflussbereichs der Justiz eine in zeitlicher Hinsicht derart weitreichende Kompetenz für die Anordnung und Durchführung von Observationen einzuräumen. Das PolAG will nämlich darauf verzich-

ten, eine Höchstdauer für eine solche Observation festzulegen. Damit könnte die von einer Zentralstelle angeordnete Observation (Art. 13 Abs. 1 PolAG) durch die Direktorin oder den Direktor des Bundesamtes für Polizei jeweils monatsweise beliebig verlängert werden. Im Erläuternden Bericht heisst es zu diesem Punkt auf Seite 28: «Von der Festsetzung einer absoluten Höchstdauer wurde ... abgesehen. Da eine ergebnislose Überwachung nicht zuletzt aufgrund der hohen Ressourcenintensität dieser Massnahme nach einer gewissen Zeit ohnehin eingestellt wird, wird eine solche Frist als nicht notwendig erachtet.» Diese Begründung für den Verzicht der Festsetzung einer gesetzlichen Höchstdauer überzeugt aus rechtsstaatlicher Sicht nicht. Auch wenn es alleine um Observationen im Bereich der internationalen Schwerstkriminalität geht, ist zu begründen, weshalb nicht eine gesetzliche Höchstdauer (im Bereich von drei bis sechs Monaten) festgelegt oder ab einem bestimmten Zeitpunkt (im Bereich von drei bis sechs Monaten) ein Organ der Justiz, z. B. ein Gericht, für die Bewilligung der Fortsetzung der Observation vorgesehen wird. Es überzeugt nicht, wenn die Schweizerische Strafprozessordnung in Art. 282 Abs. 2 vorschreibt, die Fortsetzung einer polizeilich angeordneten Observation müsse nach vier Wochen Dauer von der Staatsanwaltschaft bewilligt werden, Polizeibehörden dagegen ausserhalb des Anwendungsbereichs der Strafprozessordnung zeitlich unbefristete Observationen anordnen können, und dies in Fällen, in denen noch gar kein Anfangsverdacht auf eine Straftat gegeben ist.

Art. 14–17:

Beim Einsatz von Privatpersonen als Informantinnen und Informanten sowie Vertrauenspersonen zwecks Erkennung und Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens ist zu prüfen, ob analoge formell-gesetzliche Regelungen wie im Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE; SR 312.8) zu schaffen sind.

Art. 24ff.:

Wir erachten die Bestimmungen, welche die Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen regeln, für sehr sinnvoll. Ausdrücklich begrüssen wir, dass für den Erlass von Einreiseverboten gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, die im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden, nicht mehr das Bundesamt für Migration (BFM), sondern allein das Bundesamt für Polizei zuständig sein soll.

Art. 25 Abs. 3 und Art. 77 Abs. 7:

Die offizielle Bezeichnung der in diesen Bestimmungen erwähnten Zentralstelle lautet Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus und nicht «... für Hooliganismus». Wir schlagen vor, die offizielle Bezeichnung auch im PolAG zu verwenden.

Art. 77 Abs. 3 und 5:

Gemäss Art. 77 Abs. 5 PolAG können die Vollzugsbehörden besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten, soweit es die Durchführung ihrer Aufgaben erfordert. Dies steht im Widerspruch zu Art. 77 Abs. 3 PolAG, der den Katalog der im Informationssystem enthaltenen Daten abschliessend regelt. Darin sind keine besonders schützenswerten Personendaten enthalten.

Art. 91 ff.:

Anforderungen an Sicherheitsunternehmen, die durch den Bund eingesetzt werden, finden sich heute in Art. 5 der Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (VES; SR 124). Dass diese Anforderungen nun auf formell-gesetzlicher Ebene festgehalten werden, ist zu begrüssen.

Folgerichtig ist es, in Art. 92 den Grundsatz zu verankern, dass die Übertragung von Aufgaben an ein Sicherheitsunternehmen einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedarf. Angesichts der Bedeutung des staatlichen Gewaltmonopols sollten solche Aufgabenübertragungen nur mit Zurückhaltung erfolgen. Solche Zurückhaltung ist erst recht angebracht, wenn Sicherheitspersonal befugt sein soll, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anzuwenden. Art. 97 Abs. 2 schafft eine gesetzliche Grundlage dafür, soweit Sicherheitspersonal im Rahmen des Hausrechts tätig ist. Mit einer Umstellung des Satzes liesse sich stärker zum Ausdruck bringen, dass polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen nach dem ZAG nur im Rahmen der Ausübung des Hausrechts zulässig sind.

Art. 286a StPO:

Nach dem Bundesgerichtsentscheid 134 IV 266 wird die Observation von Chat-Räumen, Foren u. Ä. den Bestimmungen der verdeckten Ermittlung im Sinne von Art. 286 StPO unterstellt, sobald die Polizei unter Verwendung eines Pseudonyms mit potenziellen Straftätern kommuniziert. Dass mit dem neuen Art. 286a StPO eine Abgrenzung der verdeckten Ermittlung zu alltäglichen Fahndungs- und Ermittlungsmassnahmen vorgenommen wird, ist zu begrüssen.

Art. 285 Ziff. 1bis StGB:

Dass eine schwere Drohung gegen Magistratspersonen des Bundes, Mitglieder der Bundesversammlung oder den Bundesanwalt auch ausserhalb einer konkreten Amtshandlung von Amtes wegen verfolgt werden soll, wird begrüsst. Die Gründe, die für eine Ergänzung von Art. 285 StGB sprechen, können auch für Personen, die in den Kantonen entsprechende Funktionen ausüben, angeführt werden. Daher sollte auch die Verfolgung einer schweren Drohung gegen Mitglieder der kantonalen Parlamente, der obersten kantonalen Gerichte und der Kantonsregierungen nicht vom Strafantrag der betroffenen Person abhängen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

RRB Nr. 383/2010