GRÜNE
LES VERTS

Bundesamt für Polizei fedpol
Stab Rechtsdienst /Datenschutz
Nussbaumstrasse 29

3003 Bern

Bern, 23. März 2010

Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz, PolAG)
Vernehmlassungsantwort der Grünen Partei der Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Vorlage des Bundesgesetzes über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz, PolAG) Stellung nehmen zu können. Auch wenn die offizielle Vernehmlassungsfrist abgelaufen ist, hoffen wir, dass Sie unsere Rückmeldungen noch berücksichtigen können.

Die Grüne Partei der Schweiz begrüsst die Stossrichtung hinsichtlich der Vereinfachung des Rechtszuganges durch Bündelung des geltenden Polizeirechts . Das bis anhin zersplittert geregelte Polizeiaufgabenrecht des Bundes wird zusammengefasst, sodass alle Behörden des Bundes in Zukunft dieselben Standards anwenden sollen. Dies führt zu einer materiell vereinheitlichten und übersichtlichen Rechtslage. Zudem werden die einzelnen Aufgaben und zulässigen Massnahmen erstmals systematisch aufgelistet und konkretisiert.

Trotz diesem grundsätzlich positiven Aspekt gibt es jedoch eine Reihe von Kritikpunkten.

Die Grünen erachten es als bedauerlich, dass die Bearbeitung dieses Vorprojektes durch das EJPD nicht als Anlass wahrgenommen worden ist, die polizeilichen Aufgaben, die dem Bund – und eben nicht den Kantonen – obliegen, besser umzuschreiben. Eine langjährige Praxis zeigt aber, dass der Schutz von gefährdeten Einrichtungen, von diplomatischen Vertretungen, oder von politischen, kulturellen oder sportlichen Veranstaltungen nationaler oder internationaler Bedeutung nicht in erster Linie den Kantonen zufällt. In solchen Situationen können sich die Kantone selbstverständlich im Rahmen von Konkordaten oder *ad* hoc-Vereinbarungen daran beteiligen. Der Grundsatz sollte aber klar festlegen, dass die Koordination und – im Falle von Uneinigkeiten zwischen den Kantonen oder zwischen einem Kanton und dem Bund – der Entscheid zur Rollenverteilung dem Bund obliegt. Gleiches gilt für spezielle Aufgaben wie flugpolizeiliche Aufgaben oder die Grenzüberwachung, die an sich dem Bund obliegen.

Grüne / Les Verts / I Verdi
Waisenhausplatz 21 | CH-3011 Bern | Tel. +41 31 312 66 60 | Fax +41 31 312 66 62
www.gruene.ch | www.verts.ch | gruene@gruene.ch | verts@verts.ch

In diesem Hinblick stellt Art. 57 der Bundesverfassung zwar eine Verfassungsgrundlage dar – dürfte aber auch mit einer präziseren und umfassenden Grundlage ergänzt werden, damit dieser Ausgangslage die nötige Klarheit verschafft wird.

1. Zentraler Kritikpunkt: Mangelhafte Verfassungskonformität der Vorlage

Betrachtet man sich den Entwurf im Detail, so finden sich zahlreiche Bestimmungen, die mit den Grundrechten nicht vereinbar sind oder mit der bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung kollidieren. Da in der Schweiz auf Bundesebene keine Verfassungsgerichtsbarkeit besteht, die die abstrakte Überprüfung von Bundesgesetzen auf ihre Konformität mit der Bundesverfassung erlauben würde, obliegt es umso mehr dem Gesetzgeber, bei der Redaktion von Gesetzen auf die Einhaltung von höherem Recht zu achten. Auch der Bundesrat und die Bundesverwaltung sind den Grundrechten und der verfassungsmässigen Ordnung verpflichtet und müssen bei der Redaktion von Gesetzesentwürfen mit der gebotenen Sorgfalt vorgehen.

Der vorliegende Entwurf ist mit dem Anspruch verfasst worden, die verstreuten polizeilichen Normen des Bundes in einem Gesetz zu bündeln. Dies müsste vorab Anlass sein, sich über die Verfassungs- und Grundrechtskonformität der bestehenden Regelungen Rechenschaft abzulegen und namentlich auch darüber, ob die von der Verfassungvorgegebene Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen eingehalten ist. Darüber hinaus sollen mit dem vorliegenden Gesetz die polizeilichen Kompetenzen des Bundes ausgebaut werden. Auch hier erscheint eine Überprüfung der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht als unabdingbar. Konkret hat eine solche Überprüfung offensichtlich weder in Bezug auf den Status quo noch in Bezug auf die neu vorgesehenen Kompetenzen stattgefunden. Die diesbezüglichen Ausführungen im erläuternden Bericht lassen jedenfalls die gebotene Auseinandersetzung mit der Verfassungsmässigkeit des Entwurfs vermissen. Nachdem die Kompetenzen des Bundes einer Ermächtigung durch die Bundesverfassung selbst bedürfen (Art. 3 und *42* BV), stellt sich die Frage, auf welche Verfassungsbestimmungen sich die polizeiliche Tätigkeit des Bundes abstützen kann. Im Ingress des Entwurfes werden nur wenige Bestimmungen der Bundesverfassung angerufen, nämlich Art. 54 Abs. 1 (auswärtige Angelegenheiten), 57 Abs. 2 (Koordination der inneren Sicherheit durch Bund und Kantone) und *123* Abs. 1 (Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und Strafprozessrechts). Zusätzlich wird «die Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren Sicherheit)) erwähnt. Tatsächlich hat der Bund im Bereich der Polizei nur bruchstückhafte Kompetenzen. Bei der polizeilichen Gesetzgebung des Bundes ist somit darauf zu achten, dass der Boden der bestehenden Kompetenzen nicht verlassen wird.

Wenig hilfreich erscheint die Erwähnung der inneren Sicherheit. Ein gebetsmühlenhaftes Anrufen der inneren Sicherheit der Schweiz vermag keine polizeilichen Kompetenzen des Bundes herbeizuführen. Dieser Begriff ist in den letzten dreissig Jahrenmasslos überdehnt und überinterpretiert worden, indem er in Zusammenhängen bemüht worden ist, in denen die innere Sicherheit der Schweiz entweder gar nicht tangiert oder bei denen die effektive Gefahr überzeichnet worden ist. Die Diskrepanz wird u.a. deutlich, wenn man sich vor Augen hält, wie wenig Anklagen es seit der Einführung der Strafverfolgungskompetenzen des Bundes mit der Effizienzvorlage (Organisierte Kriminalität, Korruption, Geldwäscherei und Wirtschaftskriminalität) gab, und dies, obschon man fedpol und Bundesanwaltschaft dafür mit beträchtlichen Mitteln und Kompetenzen ausgestattet hat.

In Bezug auf die vorgesehenen Eingriffsnomen gilt es zudem zu bedenken, dass die polizeiliche Tätigkeit mit zahlreichen und oft schwerwiegenden Eingriffen in die Grundrechte verbunden ist. Dabei zeichnet sie sich regelmässig dadurch aus, dass der Eingriff in die Grundrechte unmittelbar erfolgt, das heisst im Rahmen eines Realaktes bzw. im Bereich des verfügungsfreien Handelns. Im grundrechtssensiblen Teil des polizeilichen Handelns werden üblicherweise keine Verfügungen erlassen, woran sich gegebenenfalls ein Rechtsmittelverfahren mit aufschiebender Wirkung anschliesst, im Rahmen dessen über die Rechtmässigkeit des Grundrechtseingriffs entschieden werden könnte, bevor dieser effektiv eintritt. Als Realakt bzw. als verfügungsfreies Handeln wirkt das polizeiliche Handeln vielmehr unmittelbar und löst einen allfälligen Grundrechtseingriff für die beteiligte Person in der Regel sofort und unabwendbar aus.

Dies gebietet es, an den Wortlaut von polizeilichen Normen hohe Anforderungen zu stellen. Diese müssen die mögliche und notwendige Klarheit aufweisen und soweit als möglich aus sich selbst heraus verständlich sein. Nur so können die Bestimmungen ihren Zweck, dem handelnden Beamten ausreichend klare Leitlinien für sein Handeln vorzugeben, erfüllen, und nur so bieten die Bestimmungen hinreichend Gewähr dafür, dass die betroffenen Personen Klarheit über ihre Rechte und Pflichten gewinnen können. Wenn der Wortlaut nicht die notwendige und mögliche Klarheit und Präzision aufweist, so ist dies mit dem Gebot der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit (insbesondere Voraussehbarkeit), das u.a. in Art. 36 Abs. 1 BV verankert ist, nicht zu vereinbaren, das Bestimmtheitsgebot wird verletzt. Schwammige und unklare Normen können ihren Zweck, dem polizeilichen Handeln klare Grenzen zu setzen und so ungerechtfertigte Grundrechtseingriffe abzuwenden, nicht erfüllen.

Zweck des vorliegenden Entwurfs ist gemäss dem erläuternden Bericht die Aufhebung der durch die ((Vielzahl von bundesgesetzlichen Einzelnormen» und Gesetzen im Bereich der Polizei entstandenen «Rechtszersplitterung». Die Zusammenziehung polizeilicher Tätigkeiten des Bundes im Bundesamt für Polizei seit den 90er Jahren sowie die jüngst erfolgte Auslagerung nachrichtendienstlicher Aufgaben oder besser geheimdienstlicher Funktionen ins VBS soll die Erarbeitung eines umfassenden Gesetzes begründen. Der Entwurf des PolAG stellt sich so als logische Konsequenz eines rechtlichen und organisatorischen Prozesses dar, der sich in den letzten zwei Jahrzehnten abgespielt hat.

Eine Reflexion auf die verfassungsrechtlichen Begrenzungen erfolgt in diesem Entwurf nicht. Das gilt weder hinsichtlich der föderalen Struktur des schweizerischen Rechtsstaats, in der der Bund nur eine subsidiäre Rolle spielen darf, noch hinsichtlich der Grundrechte der BürgerInnen oder der Rolle der Polizei im Strafverfahren. Der VE zieht nicht nur bestehende rechtliche Normen zusammen, sondern führt zusätzlich neue Befugnisnormen ein, die erheblich in die Rechte der BürgerInnen eingreifen und noch dazu auf Aufgaben abgestützt werden, die dem Bund in dieser Form nicht zustehen.

Als ausserordentlich befremdlich erscheint aber den Umstand, dass ein Gesetz, über dessen Inhalt eine vertiefte politische Debatte notwendig wäre und dessen Tragweite Verfassungsänderungen bedingen würde, bevor der Bund die dafür notwendigen Kompetenzen hat, ohne besondere Ankündigung mit einer Frist von lediglich drei Monaten in die Vernehmlassung gegeben wird.

Bei den durch das PolAG geregelten Aufgaben handelt es sich um den Vollzug grundrechtsensibler Realakte. Ihre Regelung erscheint daher besonders hohen

Anforderungen zu unterliegen. Dabei erscheinen übergreifend die folgenden Aspekte heikel.

Soweit ersichtlich wurde das bisherige Instrumentarium, welches sich in den verschiedenen nun zusammengelegten Gesetzen befand, ins neue Gesetz übernommen und durch neue Mittel ergänzt. Ob die aus den Vorgängergesetzen stammenden Massnahmen effektiv wirksam waren, wurde nicht evaluiert. Eine solche Evaluation wäre aber vor einer generellen Übernahme von Instrumenten unbedingt notwendig.

Das neue PolAG regelt Aufgaben und polizeiliche Mittel, die klare, teilweise schwere Eingriffe in die Grundrechte der Bürger darstellen. Bei schweren Eingriffen in Rechtspositionen der Bürgerinnen und Bürger verlangt die Verfassung hinreichend bestimmte formell-gesetzliche Grundlagen. Dazu gehört nicht nur die Einhaltung der Normstufe, das heisst die Verankerung der Polizeiaufgaben und –instrumente auf der Ebene des Gesetzes, sondern auch, dass die Bestimmungen im Hinblick auf die Normdichte ausreichend sind.

Die wichtigsten Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes sind demgegenüber aber nur generalklauselartig formuliert, enthalten ein grosses Ermessen in der Anwendung insbesondere bei den zahlreichen Ausnahmebestimmungen und zudem werden wichtige Regelungsinhalte an den Bundesrat delegiert ohne zumindest die Eckpfeiler festzusetzen. Diese Konzeption ist verfassungsrechtlich sehr problematisch.
Im Folgenden werden die Bestimmungen im Einzelnen materiell beurteilt. Die vorliegende Vernehmlassung beschränkt sich dabei auf zwei Themenschwerpunkte, die das Persönlichkeitsrecht, insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, stark tangieren. Es sind dies der Datenschutz sowie die Auslagerung des staatlichen Gewaltmonopol an Private.

2. Weitere grundsätzliche Punkte

2.1. Polizeirecht ohne polizeiliche Aufgabenklausel

Bezeichnend ist, dass der Entwurf eines Polizeiaufgabengesetzes ohne die grundlegende polizeiliche Aufgabennorm – nämlich die Abwehr von (konkreten) Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung– auszukommen meint. Der Begriff der Gefahrenabwehr beinhaltet im traditionellen liberalen Polizeirecht, dass polizeiliche Eingriffe nur insoweit erlaubt sind, als sie der unmittelbaren Prävention von sich bereits abzeichnenden Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen. Es geht dabei gerade nicht um Schädigungen polizeilicher Schutzgüter, die theoretisch irgendwann in der Zukunft möglich wären. Der Begriff der Gefahrenabwehr verhindert damit, dass die Polizei in einem weiteren Vorfeld tätig wird und gegen Personen vorgeht, die nicht für diese bereits erkennbaren Störungen verantwortlich sind. Erst aus diesem Begriff ergeben sich die Grundsätze der Verhältnismässigkeit, Erforderlichkeit und Angemessenheit polizeilicher Massnahmen, die für ein rechtsstaatliche Polizei – und das heisst: für eine, die an die Grundrechte gebunden ist – ausschlaggebend sind. Polizeiliche Eingriffe erhalten erst durch die drohende Gefahr und ihre Qualität eine Messlatte, sowohl was die zeitliche Dringlichkeit als auch was die Eingriffstiefe anbelangt. Sie ist das Dritte, mit der das polizeiliche Handeln ins Verhältnis zu setzen ist (daher Verhältnismässigkeitsprinzip). Sie gilt selbstverständlich nicht nur für den engeren «sicherheitspolizeilichen» Bereich, sondern auch für die Kriminalpolizei, sofern sie nicht

als Gerichtspolizei an die im Strafprozessrecht ausformulierte Aufgabe der Strafverfolgung gebunden ist.

2.2. Mangelnde Bestimmtheit des Gesetzes

Das Projekt zu einem neuen PolAG regelt Mittel, die einen klaren Eingriff in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger darstellen.

Im Bericht des Bundesrates wird darauf hingewiesen, wie wichtig die Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage für diese Eingriffe sei. Ferner betont der Bundesrat mehrfach die Bedeutung des Bestimmtheitsgebots für den Grundrechtsschutz (siehe etwa S. 8). Dennoch sind die wichtigsten Bestimmungen des neuen Gesetzes entweder generalklauselhaft formuliert, enthalten ermessensbasierte Ausnahmen für die Anwendbarkeit von Voraussetzungen oder delegieren weit gefasste Rechtssetzungsbefugnisse an den Bundesrat. Dies ist aus der Sicht der Grünen in verschiedener Hinsicht problematisch.

2.3. Zu unbestimmte Umschreibung der Polizeiaufgaben und erlaubten Mittel

Das PolAG unterteilt die polizeilichen Aufgaben des Bundes in drei Bereiche: die Sicherheitspolizei, die Kriminalpolizei und die Verwaltungspolizei.

Die kriminalpolizeiliche Aufgaben, welche wegen des grossen Ermessenspielraumes umfassen einige wenig klar konturierte Bereiche, namentlich die Erkennung und Bekämpfung des organisierten Verbrechens, des unerlaubten Betäubungsrnittelverkehrs, des Mädchenhandels, der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen und der Falschmünzerei.

Unklar ist, was unter dem Doppelbegriff des Erkennens und Bekämpfens zu verstehen ist. Dies kann sich auf die nachträgliche Ermittlung und Bestrafung, aber auch auf die Prävention der entsprechenden Straftaten beziehen. Dass letzteres gemeint sein soll, geht aus Wortlaut und Systematik des Gesetzes nicht deutlich hervor.

Der Bericht äussert sich dahingehend, dass bewusst auf eine Konkretisierung dieser Begriffe verzichtet worden sei. Eine Begründung hierfür fehlt, allerdings wird angedeutet, dass damit die Anwendung nachrichtendienstlicher Methoden zur Früherkennung von organisierten Verbrecherstrukturen ermöglicht werden soll. Hierzu passen auch die neu eingeführten Mittel der Observation sowie des Einsatzes von Privatpersonen, Informanten und Vertrauenspersonen ausserhalb eines Prozesses.

Den grossen Ermessensspielraum bei der Wahl und dem Einsatz der Mittel im Zusammenhang mit den kriminalpolizeilichen Aufgaben ist sehr problematisch. Gemäss Art. 12 PolAG umfassen die Mittel der Informationsbeschaffung im Vorfeld konkreter strafrechtlicher Untersuchungen, also ausserhalb des eigentlichen Strafprozesses, gegen Einzelpersonen u.a. die Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen oder auch die Einholung und Entgegennahme von Auskünften von Behörden und Privatpersonen. Diese Daten können gemäss Abs. 3 ohne Wissen der betroffenen Personen gesammelt werden, sofern dies „zum Zweck der Erkennung und Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechen [im Sinne des Gesetzes] erforderlich" ist.

Dies bedeutet, dass fedpol die Berechtigung eingeräumt werden soll, Personen ausserhalb konkreter Strafverfahren ohne ihr Wissen zu überwachen, unter Einsatz beliebiger Observationsmethoden, wie etwa durch Befragung ihrer Freunde und Bekannten, sowie durch Infiltration der Umgebung dieser Personen durch Vertrauensleute und Informanten.

Im Ergebnis sind sowohl die Aufgaben wie die zulässigen Mittel bestimmter zu regeln.

Aus der Forderung, das Gesetz solle die zulässigen Mittel sowie die Indiziendichte, ab der ein solches zulässig wäre, regeln, folgt indessen in keiner Weise zwingend die Forderung, der Bund müsse die technischen Einzelheiten und Möglichkeiten dieser Mittel veröffentlichen. Vielmehr geht es darum, dass das Gesetz einen Massstab enthalten muss, an dem die Ermessensausübung der Behörde durch ein Gericht überprüft werden kann. Dies ist im vorliegenden Entwurf kaum der Fall.

2.4. Zu weit gefasste Delegation an den Bundesrat

Der Entwurf überträgt in Art. 74 dem Bundesrat eine weit gefasste Rechtsetzungsbefugnis., die deswegen problematisch ist.

Die Frage des Zugriffs auf die in den polizeilichen Informationssystemen des Bundes gespeicherten Daten sollte im Gesetz geregelt sein. Dies deshalb, weil Personendaten durch die Speicherung in einem polizeilichen Informationssystem grundsätzlich als besonders schützenswert zu gelten haben. Entsprechend wäre gemäss Art. 17 Datenschutzgesetz (DSG) eine Rechtsgrundlage auf Stufe eines formellen Gesetzes erforderlich.

Auch die Regelung der Aufbewahrungsfrist sowie die Weitergabe an Private zu anderen als polizeilichen Zwecken muss formell-gesetzlich verankert werden.
Damit stehen die Delegationsbestimmungen des Entwurfs PolAG in Widerspruch zu Art. 17 Abs. 2 DSG, der für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen grundsätzlich eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn verlangt. Eine Generalklausel, welche sämtlichen durch den Bundesrat zu bezeichnenden Behörden einen umfassenden Zugriff im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben gewährt, erfüllt diese Anforderung nicht.

Eine Grundlage in einer Verordnung wäre nur möglich, wenn entweder die Information für eine formell-gesetzlich klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich wäre (Art. 17 Bst. a DSG) oder der Bundesrat eine Bearbeitung im Einzelfall bewilligte und die Rechte der Betroffenen dadurch nicht gefährdet würden (Art. 17 Bst. b DSG) oder aber die betroffene Person einwilligte.

Die sehr weit gefasste Delegation ist zudem schwer mit den diesbezüglichen von Lehre und Rechtsprechung entwickelten verfassungsrechtlichen Grundsätzen vereinbar.

2.5. Kriminalpolizeiliche Aufgaben: Polizeirecht oder Strafprozessrecht?

Der Grund für dieses Fehlen ist offensichtlich. Der Bund hat im Bereich des eigentlichen Polizeirechts nur eingeschränkte Kompetenzen, nämlich da, wo es um den Schutz von Personen und Objekten der Bundesverwaltung, von Botschaften etc. geht. In allen anderen Bereichen stehen seine Aufgaben im Zusammenhang der Strafverfolgung: Da kommen ihm erstens originäre Aufgaben zu, soweit die entsprechenden Straftaten der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen. Zweitens nimmt die Bundesanwaltschaft und dementsprechend die Bundeskriminalpolizei in ihrer Rolle als Zentralstelle Ermittlungsaufgaben in Fällen des internationalen oder interkantonalen Handels mit Betäubungsmitteln vor. In beiden Fällen untersteht die BKP dabei der Verfahrensführung durch die Bundesanwaltschaft. Drittens hat der Bund Zuständigkeiten bei der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, also in Bezug auf die Strafverfolgung durch einen anderen Staat. Und viertens nimmt er Koordinationsaufgaben wahr – etwa bei der Fahndung oder durch die Führung von Informationssystemen. Gerade im Bereich der eigenen Strafverfolgung und der Koordinationsaufgaben für die Strafverfolgung der Kantone hat in den letzten zwei Jahrzehnten ein massiver personeller, organisatorischer und rechtlicher Ausbau stattgefunden, der im VE wieder einmal nicht einer kritischen Überprüfung unterzogen wird.

Weil gerade hier die eigentlichen polizeirechtlichen Kompetenzen fehlen, wartet der VE in Art. 2 Bst. b und den Art. 8 und 9 mit einer völlig unbestimmten Aufgaben-«Definition» des «Erkennens, Bekämpfens und Verfolgens» von diversen Delikten auf, die zwar in ähnlicher Form bereits im Zentralstellengesetz von 1994 enthalten war, aber – wenn überhaupt – in den strafprozessualen Bereich fällt und mit Polizeirecht nichts zu tun hat. Das Verfolgen von Straftaten, für die der Bund Ermittlungskompetenzen hat, muss sich definitiv nach der neuen bundeseinheitlichen Strafprozessordnung richten. Eine Festlegung zusätzlicher neuer Befugnisse ist hier ausgeschlossen. Da wo fedpol respektive die Bundeskriminalpolizei nur die Strafverfolgung der Kantone koordiniert, kann sie selbst keine eigenen Eingriffsbefugnisse beanspruchen. Diese liegen hier bei den Kantonen und richten sich ebenfalls nach der StPO. Die BKP hat in diesem Fall eine passive Rolle einzunehmen. Allenfalls kann sie die Polizei- und Untersuchungsbehörden der Kantone durch das Vorhalten und Auswerten sowie den Austausch von Informationen unterstützen. Insofern sind hier klare datenschutzrechtliche Regeln gefragt, die das informationelle Handeln begrenzen, statt wie bisher Blanko-Vollmachten auszustellen. Eine anders geartete «Erkennung» von Straftaten kann es nicht geben.

Worin die über die Strafverfolgung hinausgehende «Bekämpfung» von Straftaten bestehen sollte, ist nicht ersichtlich. Auch aus ihr können daher keine eigenständigen Befugnisse zur Informationsbeschaffung abgeleitet werden. Für das gesamte 2. Kapitel im dritten Teil gibt es daher keine Grundlage.

Der im Entwurf gewählte Ansatz führt im Ergebnis dazu, dass die von der Verfassung vorgegebene Kompetenzordnung im Polizeibereich vollends aus den Angeln gehoben wird. Anstatt sich darauf zurückzubesinnen, welche polizeilichen Kompetenzen der Bund eigentlich hat, werden Befugnisse, die sich in bestehenden Gesetzen finden, übernommen und ausgedehnt. Abgesehen vom Personen- und Objektschutz müsste sich die polizeiliche Tätigkeit des Bundes entweder im Rahmen der Strafverfolgung abspielen oder der blossen Koordination dienen. Zwar bilden die Strafverfolgungskompetenzen und Koordinationsaufgaben des Bundes den Ausgangspunkt der im PolAG vorgesehenen Befugnisse. Diese Befugnisse führen die Tätigkeit des fedpol bzw. der Bundeskriminalpolizei aber weit über den Rahmen eines Strafverfahrens oder einer koordinierenden Tätigkeit hinaus. Auch der Rahmen der Polizeitätigkeit als Abwehr von

konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung wird gesprengt. Im Ergebnis sollen schwerwiegende Grundrechtseingriffe erlaubt werden, deren Rechtfertigung kaum überprüfbar ist, nicht zuletzt, weil sie stattfinden, ohne dass eine konkrete Gefahr für polizeiliche Güter auszumachen wäre und ohne dass ein konkreter Verdacht auf eine strafbare Handlung vorliegt. Ein solches Konzept ist darauf angelegt, Grundrechtsverletzungen zu ermöglichen und ist im Rahmen der bestehenden verfassungsmässigen Ordnung nicht zu rechtfertigen.

Die im Entwurf vorgesehenen Kompetenzen wären mit zahlreichen Eingriffen in Grundrechte verbunden. Die Überwachungskompetenzen tangieren die persönliche Freiheit und die infor-mationelle Selbstbestimmung, den Schutz der Privatsphäre, aber auch politische Grundrechte wie die Meinungs-, Versammlungs- und Koalitionsfreiheit und die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Ebenfalls tangiert sind die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit. Speziell die Aktivitäten des fedpol in den Bereichen Organisierte Kriminalität, Geldwäscherei und Wirtschaftskriminalität zielen direkt auf die wirtschaftliche Betätigung der Betroffenen. Beispiele aus der Vergangenheit – etwa der Fall des Privatbankiers Oskar Holenweger – zeigen, dass die Aktivitäten von fedpol und Bundesanwaltschaft in diesen Bereichen existenzbedrohende, ja existenzvernichtende Wirkung haben können, und zwar unabhängig davon, ob es schliesslich zu einer Anklage oder einer Verurteilung kommt oder nicht. Betroffen sind ferner die Unschuldsvermutung und datenschutzrechtliche Grundsätze, wobei sich Datenschutz nicht darin erschöpft, dass für die Datenbearbeitung eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden muss. Zu beachten sind auch weitere Grundsätze des Datenschutzes wie die Verhältnismässigkeit, der Grundsatz von Treu und Glauben und die Zweckbindung von Daten (Art. 4 DSG). Würde der vorgesehene Entwurf in Kraft gesetzt, wären massenhafte Grundrechtsverletzungen nicht zu vermeiden. Dies einerseits, weil er sich als Ansammlung von überbordenden und oft konturlosen Normen präsentiert, die in der Praxis eine Ermächtigung der Polizei darstellt, ohne deren Tätigkeit wirksam zu begrenzen. Andererseits haben die Betroffenen keine genügende Handhabe, um sich gegen die Eingriffe in ihre Grundrechte zur Wehr zu setzen. Es fehlt an wirksamen Rechtsmitteln, sei es, weil es solche nicht gibt, sei es, weil sie erst greifen, wenn der Schaden schon angerichtet ist. Oft werden die Betroffenen zudem gar keine Kenntnis vom polizeilichen Handeln erlangen. In Bezug auf den Datenschutz entfernt sich der vorliegende Entwurf im Ansatz derart weit von den in Art. 4 DSG vorgesehenen Grundsätzen, dass diese in der Praxis keine Bedeutung mehr hätten und deren Einhaltung im Übrigen auch kaum überprüft werden könnte.

2.6. Informationsbeschaffung und verdeckte Ermittlungsmethoden

Das genannte Kapitel Informationsbeschaffung zeigt deutlich, dass die Verfasser des Entwurfs keine Überprüfung der Entwicklung der letzten beiden Jahrzehntewollen. Spätestens nach der Ausgliederung des DAP aus dem fedpol ins VBS wären die in Art. 12 vorgesehenen Mittel der Informationsbeschaffung neu zu überdenken. Sie stammen wie auch die umfassenden Informationspflichten anderer Behörden im Wesentlichen noch aus dem ursprünglichen Zentralstellengesetz und waren darin parallel zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit angelegt, für das die Botschaft zwei Monate später vorgelegt wurde. Skizziert wurde mit dem ZentG letztlich nicht eine Behörde der polizeilichen Strafverfolgung des Bundes oder eine, die Koordinations- und Kooperationsaufgaben für die strafverfolgerische Tätigkeit der Kantone vornimmt, sondern eine Art kriminalpolizeilicher Geheimdienst.

Dieser Geist prägt auch die in den Artikeln 13 ff. neu enthaltenen verdeckten Methoden. Diese entsprechen im Wesentlichen jenen, die im Entwurf zur Verschärfung des BWIS für den Inlandsgeheimdienst vorgesehen waren («BWIS II»). Die Schweiz hätte damit drei Rechtsquellen für «verdeckte» Methoden: eine geheimdienstliche (BWIS), eine – wie oben gesagt – scheinbar polizeirechtliche nach dem PolAG und eine dritte für den Bereich der Strafverfolgung, die sich heute aus dem Bundesgesetz über verdeckte Ermittlungen (BvE) ergibt und in der StPO eingegrenzt wurde. Letztere beschränkt sich bisher auf den Einsatz von ((Verdeckten Ermittlern», das heisst auf Polizeibeamte oder temporär von der Polizei angestellte Personen, die unter einer Legende an Rechtsgeschäften teilnehmen.

Schon diese heute geltende Rechtsgrundlage zeigt eine deutliche Schieflage: Sie bezieht sich praktisch auf einen Bereich der Strafverfolgung, bei der die Kriminalisierung des Vorfeldes wie etwa beim Art. 260ter StGB schon in den strafrechtlichen Normen selbst angelegt ist. Immerhin sieht das BvE noch eine Genehmigungspflicht des Einsatzes Verdeckter Ermittler im Strafverfahren durch eine richterliche Behörde vor, deren praktische Kontrollmöglichkeiten, wie die Erfahrung zeigt, allerdings begrenzt ist. Auf den Einsatz von ((Informanten)) und ((Vertrauenspersonen)) hat man im BvE und in der StPO verzichtet. Wie der Fall des verurteilten Drogenhändlers Ramos zeigt, hiess das keineswegs, dass Bundesanwaltschaft und BKP auf die Hilfe solcher notwendigerweise dubioser Gestalten verzichtet hätte. Diese sind praktisch bei jedem Einsatz eines Verdeckten Ermittlers mitgedacht, weil sie in der Regel notwendig sind, um den legendierten Polizeibeamten in die jeweilige Szene einzuführen oder an die Zielperson heranzuspielen. Bezeichnenderweise verzichtet der VE auch an diesem Punkt darauf, die bisherige Tätigkeit der Spezialdienststelle für verdeckte Ermittlungen der BKP auch nur zu erwähnen. Das gleiche gilt im Übrigen auch für die Observationsteams der BKP, von denen man bei der Diskussion einer entsprechenden Rechtsgrundlage gerne wüsste, wie oft und für welche Zwecke sie eingesetzt wurden und wie lange diese Observationen gedauert haben.

Die vorgeschlagenen Befugnisnormen für längerfristige und gezielte Observationen und den Einsatz technischer Mittel sowie für private polizeiliche Spitzel sollen an die Aufgabe der ({Erkennung und Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens)) geknüpft werden. Das bedeutet, dass sie noch im Vorfeld des strafrechtlichen Vorfeldes angesiedelt wären. Wo dieses Vorfeld beginnt und wo es in ein Strafverfahren mündet, entscheidet die Polizei selbst.

Statt von Vorfeldermittlungen redet der erläuternde Bericht von «Strukturermittlungen». Dieses Zauberwort kann jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass hier gezielte Eingriffe gegen Personen vorgenommen werden, gegen die ein Straftatverdacht (noch) nicht existiert. Die Folge der hier vorgeschlagenen Regelungen wäre, dass für Beschuldigte einer Straftat ein höheres Schutzniveau gilt als für Nicht-Beschuldigte.

Während die Observation nach Art. 282 StPO immerhin an ein Ermittlungsverfahren und an das Vorliegen ((konkreter Anhaltspunkte» für ein vorausgegangenes Vergehen oder Verbrechen gebunden ist, kann der VE, gerade weil sich die Polizei hier im Vorfeld bewegt, keine Eingriffsvoraussetzungen benennen. Vielmehr steht die Zielperson ohne einen konkreten Verdacht mindestens einen Monat lang unter einer intensiven Beobachtung, bei der all ihre Lebensäusserungen, sofern sie sich nicht in privaten Räumen abspielen, festgehalten werden können – inklusive des gesprochenen Wortes. Diese Überwachung

spielt sich zwar im öffentlich zugänglichen Raum ab, wozu aber beispielsweise auch Kneipen und Restaurants gehören. Vertrauliche Gespräche an solchen Orten könnten somit abgehört werden. Wenn diese also keineswegs harmlose ((Beobachtung)) einen Monat lang keine Ergebnisse gebracht hat, soll sie nicht etwa abgebrochen werden, sondern wiederum durch eine polizeiliche Instanz, nämlich den fedpol-Direktor verlängert werden können – jeweils um einen Monat, was bedeutet, dass sie letztlich auf unbestimmte Zeit fortgesetzt werden kann. Auch das «Ergebnis», das nur in einem verdichteten Tatverdacht bestehen kann, bedeutet nicht das Ende der Observation, sondern ermächtigt die Polizei – bzw. nach einem weiteren Monat die Staatsanwaltschaft – zur Fortsetzung der Operation, nunmehr als strafprozessuale Zwangsmassnahme nach der StPO.

Noch weniger wird das Verhältnis zum Strafverfahren beim Einsatz von «Privatpersonen» reflektiert. Diese müssen selbst in eine kriminelle Szene verstrickt sein, um als Informanten Auskunft geben oder als V-Leute Informationen aktiv beschaffen zu können. Das allgemeine Verbot, Straftaten zu begehen oder sie zu provozieren, wird immer eine heikle Gratwanderung darstellen. Dass solche Privatpersonen auch über den in Art. 17VE angebotenen Judaslohn hinaus eigene Interessen verfolgen könnten, scheint den Verfassern des Entwurfs gar nicht in den Sinn zu kommen. Dass der Einsatz von solchen zwielichtigen Figuren im Strafverfahren gefährlich ist, ist hinlänglich bekannt. Nicht umsonst hat man im BvE (und danach in der StPO) auf eine Normierung verzichtet und den Anschein der Seriosität verdeckter Ermittlungen durch die ausschliessliche Regelung des Einsatzes von Polizeibeamten oder-angestellten als Verdeckte Ermittler zu wahren versucht.

Der Versuch, «Informanten» und «V-Personen)) stattdessen im Vorfeld strafrechtlicher Ermittlungen zu normieren, muss notwendigerweise in einer schiefen und ungenauen Regelung resultieren: Wie im Falle der Observation können auch hier Eingriffsvoraussetzungen letztlich nicht benannt werden. Der Verweis darauf, dass andere Massnahmen der Informationsbeschaffung aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert sein müssen, ist eine Leerformel, weil das Ziel der Informationsbeschaffung nicht benannt ist. Dies ist umso gravierender, als der Einsatz der V-Person gezielt erfolgt.

Die Übergänge zu strafrechtlichen Ermittlungen sind auch hier fliessend. Der erläuternde Bericht redet hier beschwichtigend von einem ((gewissen Spannungsfeld» zu den Rechten der Verteidigung im Strafprozess, will aber dennoch nicht darauf verzichten, den Spitzeln Vertraulichkeit zuzusichern. Im Ergebnis läuft das darauf hinaus, dass entweder die durch die V-Person beschafften Informationen für das spätere Verfahren so aufbereitet werden, dass ihr Einsatz nicht mehr erkennbar ist, oder dass anstelle des Spitzels seine Führungsperson im Strafverfahren als Zeuge auftritt. Beide Lösungen sind für ein faires Strafverfahren inakzeptabel.

Den Einsatz von Verdeckten Ermittlern will der VE zwar auf die gerichtspolizeiliche Tätigkeit der BKP begrenzen, allerdings strebt er die Wiedereinführung eines zweistufigen Verfahrens an, das in der StPO ausdrücklich abgeschafft wurde. In der Botschaft zur StPO (unter Nr. 2.5.8.5) heisst es dazu: «Im Unterschied zum BvE unterscheidet die Strafprozessordnung nicht zwischen zwei Phasen der verdeckten Ermittlung: jener im Strafverfahren (Art. 14 ff. BVE) und jener in der Phase, in welcher die Verfahrensleitung noch nicht bei den Strafverfolgungsbehörden liegt.» Die Regelung des BvE sei «widersprüchlich», weil sie in dieser ersten Phase ((davon ausgeht, dass eine Katalogtat abzuklären ist. Dies setzt jedoch den Verdacht auf eine Katalogtat voraus,

was gleichzeitig die Voraussetzung für die Eröffnung eines Strafverfahrens ist. Anders ausgedrückt: Sind die Voraussetzungen für die verdeckte Ermittlung vor einem Strafverfahren erfüllt, so sind auch die Voraussetzungen erfüllt, dass ein Strafverfahren zu eröffnen ist. Für die Phase der verdeckten Ermittlung vor einem Strafverfahren ... bleibt somit genau besehen kein Platz.))

Um dennoch diese Vorfeldphase wieder einführen zu können, bedient sich der VE einiger Kunstgriffe: Aus dem Einsatz vor dem Strafverfahren wird eine ((vorbereitende Legendierung». Der Deliktkatalog wird nicht mehr ausdrücklich zitiert, er ist nur noch in dem zitierten Artikel der StPO enthalten, aber im VE nicht mehr direkt erkennbar. Und die richterliche Genehmigung nach Art. 7 BvE wird ersetzt durch eine Ernennung durch den fedpol-Direktor. Von der Legende dürfe aber vor der richterlichen Genehmigung kein Gebrauch gemacht werden.

Zur Begründung verweist der erläuternde Bericht einerseits einmal mehr auf die «Strukturer-mittlungen» und zum andern auf die Zeit, die für eine glaubwürdige Ausstattung der Legende erforderlich sei. Praktisch heisst das aber nichts anderes, als dass der Verdeckte Ermittler gegenüber dem Kreis der Zielpersonen aufgebaut werden soll. Er muss sich dafür bereits in der Szene tummeln, sich entsprechend präsentieren und Kontakte herstellen. Gebrauch von der Legende macht er in dieser Phase nur insofern noch nicht, als er noch keine Scheingeschäfte eingeht.

2.7. Sicherheitspolizeiliche Aufgaben und Befugnisse

Im Unterschied zur bewusst unscharfen Definition der «kriminalpolizeilichen» scheint jene der sicherheitspolizeilichen Aufgaben vergleichsweise klar. In Art. 2 Bst. b nimmt der VE hier tatsächlich auf die polizeiliche Aufgabengeneralklausel Bezug.
Die an diese Aufgabe geknüpften Befugnisse schiessen jedoch weit über die Gefahrenabwehr hinaus. Dies zeigt sich zunächst an der in Art. 7 festgehaltenen Videoüberwachung. Eine solche Überwachung bezieht nicht nur Störer ein, sondern jede Person, die sich an einem solchen Ort aufhält. Im Mindesten muss diese Überwachung offen erfolgen, das heisst: ausgeschildert sein. Eine Überwachung, die der Abwehr von Gefahren dienen soll, macht nur Sinn, wenn die Monitore besetzt sind und etwaige Gefahren sofort erkennbar sind. Eine Aufbewahrung der Aufzeichnungen für zwei Wochen dient nicht mehr der Gefahrenabwehr.

Darüber hinaus soll sich die Überwachung nicht nur auf die unmittelbar zu schützenden Gebäude beziehen, sondern auch auf die allgemein zugänglichen Orte im Umfeld. Für dieses Umfeld sind jedoch die Kantone, und nicht der Bund zuständig. Hier gilt kantonales Recht. Der Bund hat hier keine Rechtsetzungskompetenzen.

Zu betonen ist im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse an polizeilichen Überwachungsmassnahmen, dass die Effizienz solcher Massnahmen fraglich erscheint. Diesen Schluss legen jedenfalls Studien, die die Effizienz von Videoüberwachung und Aufzeichnungvon Videoüberwachung hätten belegen sollen, nahe, da insgesamt kaum signifikante Wirkungen auszumachen waren. Die Wirksamkeit von Überwachungsmassnahmen wird im Allgemeinen stark überschätzt bzw. man geht von einer Wirksamkeit aus, die sich bei näherer Betrachtung nicht erhärten lässt.

Dass hier der Bereich der Gefahrenabwehr weit überschritten wird, zeigt sich umso deutlicher bei den «sicherheitspolizeilichen» Informationssystemen. Siehe unsere Bemerkungen unten.

3. Verwaltungspolizeiliche Massnahmen

3.1. Gewaltpropaganda (Art. 23)

Auf die in Artikel 23 vorgesehene Befugnis zur Sicherstellung und Beschlagnahme von so genannter Gewaltpropaganda jenseits von Straf- und Ermittlungsverfahren ist zu verzichten. Der Artikel übernimmt die seit 2007 in Art. 13a BWIS enthaltene Regelung. Dabei handelte es sich letztlich um die Wiedereinführung des Bundesratsbeschlusses über staatsgefährliche Propaganda aus dem Jahre1948, also aus der Hochphase des Kalten Krieges. Dieser Beschluss war 1998 – kurz vor Inkrafttreten des BWIS – aufgehoben worden. Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Einziehung von Propagandamaterial resp. eine Löschung oder Sperrung von Websites nur dann gerechtfertigt ist, wenn sie im Rahmen eines Strafverfahrens erfolgt. Das Strafverfahren bietet zum einen die aus rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen notwendige Möglichkeit einer Verteidigung und kann zudem, weil es im Gegensatz zu der hier vorgesehenen Mischung aus verwaltungspolizeilichem und nachrichtendienstlichem Vorgehen öffentlich stattfindet, zu einer gesellschaftlichen Ächtung beispielsweise rassistischer Ideologien beitragen.

Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen: Einreiseverbot und Ausreisebeschränkung (Art. 24 und 25). Es ist nicht Sache des Bundes, in diesem Bereich Massnahmen zu treffen. Es erstaunt, dass sich derartige Bestimmungen im Entwurf finden, zumal die fehlende Kompetenz des Bundes in diesem Bereich in den vergangenen Jahren ausgiebig debattiert worden ist: Mit Blick auf die EURO 08 wurden im Schnellverfahren Massnahmen gegen den «Hooliganismus» verabschiedet (BWIS I), wobei nicht in Abrede gestellt wurde, dass der Bund für diese Aufgabe keine Kompetenzen hat. Mittlerweile hat man die entsprechenden Bestimmungen im BWIS weitgehend wieder abgeschafft, um sie durch eine Konkordatslösung zu ersetzen. Diesen Weg muss man aber nun vom Bund her zu Ende gehen und den verfassungsmässigen Zustand vollständig wiederherstellen. Damit muss auf Bundesebene konsequenterweise gänzlich auf Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen verzichtet werden. Dies gilt umso mehr, als sich diese Massnahmen nicht nur gegen Personen richten sollen, die einschlägig strafrechtlich verurteilt worden sind.

3.2. Ausschreibung zur verdeckten Registrierung (Art. 29)

Die hier vorgeschlagene Regelung für die Ausschreibung zur verdeckten Registrierung ist zu unbestimmt und deshalb abzulehnen. Das bereits in Art. 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) enthaltene Instrument ist eine spezifische Form der Observation, eine Vorfeldmassnahme, die in Abs. 2 Bst. a gebunden werden soll an ((tatsächliche Anhaltspunkte, dass die betreffende Person aussergewöhnlich schwere Straftaten plant oder begeht». Der Begriff ((tatsächliche Anhaltpunkte» beinhaltet einen niedrigen Grad des Verdachts, der umso leichtgewichtiger ist, als die Tat in aller Regel noch nicht begangen wurde. Bst. b. knüpft diese Massnahme nur noch an eine polizeiliche Prognose, dass die Person in der Zukunft solche Straftaten «planen könnte)). Die

Prognose soll sich dabei «insbesondere» auf ihr kriminelles Vorleben stützen können, was letztlich bedeutet, dass der Betroffene auch nach dem Strafvollzug weiterhin als verdächtig gelten soll – eine Vorstellung, die dem Grundsatz der Unschuldsvermutung zuwiderläuft.

Die Gemeinsame Kontrollinstanz, das Gremium der Datenschutzbeauftragten der Schengen-Staaten, hat in einer Überprüfung im Jahre 2007[1] dargelegt, dass die ans SIS angeschlossenen Polizeibehörden mit dieser Möglichkeit ausgesprochen fahrlässig umgehen und die Ausschreibung vielfach ohne eigentliche Prüfung der Voraussetzungen erfolgt. Eine solche Qualifizierung einer Person als gefährlich ist umso problematischer als sie aufgrund der geheimen Natur der Massnahme nichts von dieser Observation erfahren soll und diese damit auch nicht anfechten kann. Während Ausschreibungen nach Art. 99 SDÜ immerhin auf ein Jahr beschränkt sind, enthält die hier vorgelegte Regelung für die Schweiz keine Befristung. Ein solcher unbegrenzt andauernder Verdacht gegen eine Person ist in einem Rechtsstaat nicht möglich.

Abs. 4 umschreibt den Begriff der «aussergewöhnlich schweren Straftat)) durch den Verweis auf den uferlosen Katalog in Art. 286 StPO (verdeckte Ermittlung). Aus dem Dilemma der Vorfeldprognosen herausführen könnte allenfalls der Verweis auf einen konkreten Verdacht und ein Ermittlungsverfahren wegen strafbarer Vorbereitungshandlungen nach Art. 260bis StGB.

Trotzdem stellt sich auch bei einer Eingrenzung der Ausschreibung in zeitlicher Hinsicht und durch klarere rechtliche Voraussetzungen die Frage der Effizienz. Ob eine ausgeschriebene Person eine polizeiliche Kontrolle passiert und dort auch tatsächlich überprüft wird, ist eine hochgradig zufällige Angelegenheit. Die SIS-Statistik belegt seit Inbetriebnahme des Systems, dass die Zahl der Treffer nach Art. 99 selten grösser ist als die Zahl der Ausschreibungen. Anders ausgedrückt: Die zur verdeckten Registrierung ausgeschriebenen Personen hatten durchschnittlich etwa einmal pro Jahr die «Chance», dass bei einer polizeilichen Kontrolle ihre Daten abgefragt und an die ausschreibende Stelle zurück gemeldet wurden. Diese Art der Observation bringt also keineswegs das erwartete Bewegungsprofil, sondern allenfalls die Information, dass die Betroffenen nach Ende der einjährigen Speicherungsfrist genau ein Jahr älter geworden sind.

Vor diesem Hintergrund kann getrost auf dieses Mittel verzichtet werden.

3.3. Gefährderansprache (Art. 31)

Beim Instrument der Gefährderansprache, das in Deutschland vor allem gegenüber jugendlichen Sportfans in Mode gekommen ist, handelt es sich nicht um den Versuch, eine Person diskret anzusprechen und sie nach vorheriger Belehrung über ihre Rechte zu befragen, sondern in der Regel um eine schlichte Bedrohung und vor allem Blossstellung gegenüber dem Arbeitgeber, den Kolleginnen und Kollegen und insbesondere gegenüber Eltern. Der Polizei, die die Betroffenen in der Regel zu Hause bei den Eltern oder eben auf der Arbeit aufsucht, geht es insbesondere um diesen ((erzieherischen)) Effekt. Um die Konsequenzen für die Betroffenen schert man sich nicht.

[1] Joint Supervisory Authority: Article 99 Inspection. Report 07-02, Brussels 18 dec. 2007

Auch die hier präsentierte Regelung setzt – erkennbar an der Erläuterung – vor allem auf den Einschüchterungseffekt. Bewusst unscharf ist die Rede vom Aufsuchen «am Aufenthaltsort)). Auf solche Massnahmen ist zu verzichten. Wenn die «Gründe» für eine Annahme habhafter Straftaten gegen Magistratspersonen o.ä. konkret genug sind, etwa Drohbriefe oder ähnliches vorliegen, hat die Polizei ein genügendes strafrechtliches Repertoire.

4. Polizeiliche Informationssysteme

Die im 3. Titel des VE enthaltenen Bestimmungen über polizeiliche Informationssysteme zeigen deutlich, dass der Bundesrat die Gelegenheit der Erarbeitung eines umfassenden Gesetzes nicht nutzen wollte, um grundsätzlich über die Bücher zu gehen. Die Anfänge polizeilicher Informationssysteme lagen in den 80er Jahren (Fahndungssystem RIPOL, Zentraler Aktennachweis der Bundesanwaltschaft, der später durch das Auskunftssystem IPAS des Bundesamtes für Polizei ersetzt wurde). Zu diesem Zeitpunkt gab es noch kein Datenschutzgesetz, das zum Erlass eines formellen Gesetzes gezwungen hätte, weswegen die rechtlichen Grundlagen erst Anfang der 90er Jahre nachgeschoben wurden. Auch bei den seither aufgebauten Datenbanken folgte die gesetzliche Grundlage häufig erst, nachdem das System oder ein Vorläufer bereits als «Pilot» betrieben wurden. Durch eine Änderung des Datenschutzgesetzes ist ein solcher Pilotbetrieb vor der Verabschiedung eines Gesetzes legalisiert worden. Die vorausgehende politische Diskussion darüber, ob ein solches System überhaupt notwendig und wünschbar ist, wird dadurch umgangen. Die sicherheitspolizeilichen Datenbanken, die hier erstmals aufgeführt werden, sind ein erneutes Beispiel hierfür.

Dies ist umso ärgerlicher, als das Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes erst vor zwei Jahren verabschiedet wurde – ohne dass dort von diesen neuen Datenbanken öffentlich die Rede war. Das vorliegende Gesetz verfolgt also erneut das Ziel, Bestehendes abzusichern – durch pauschale und unbestimmte Bestimmungen und weitreichende Delegation von Regelungsbefugnissen an den Bundesrat.

Die Grünen fordern daher, endlich umfassende Statistiken für sämtliche polizeilichen Datenbanken vorzulegen, in denen die Bestände, Neuerfassungen und Löschungen nach den jeweiligen Datenkategorien aufgeschlüsselt werden. Erst regelmässige Übersichten dieser Art ermöglichen eine informierte politische Diskussion.

4.1. Grundsätze (Art. 69)

Art. 69 Abs. 2 ermächtigt das fedpol und, soweit sie beteiligt sind, die Kantone zur Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten und Persönlichkeitsprofilen. Die Regelung bezieht sich auf sämtliche polizeiliche Informationssysteme des Bundes – und damit letztlich auch auf solche, die in Zukunft noch eingerichtet werden könnten. Statt einer solchen pauschalen Ermächtigung bedarf es Regelungen jeweils für die einzelnen Datenbanken, in denen die Art der schützenswerten Daten genau zu bezeichnen sind.

Abs. 3 übernimmt die Missbrauchsklausel aus Art. 3 Abs. 1 BWIS, die nur scheinbar die Wahrnehmung demokratischer Grundrechte vor dem staatlichen Eingriff schützt, in Tat und Wahrheit aber genau das Gegenteil bewirkt: Sie eröffnet immer dann die

Möglichkeit, politische Gesinnungen zu fichieren, wenn die jeweils zuständigen Polizeiorgane einen ((Missbrauch)) wittern, was insbesondere bei politischen Strömungen der Fall sein wird, die vom Mainstream abweichen. Dies ist umso verheerender, als die meisten der aufgezählten Polizeidatenbanken nicht nur der Strafverfolgung im engeren Sinne dienen, sondern Informationen aus Vorfeldermittlungen beinhalten. Besonders deutlich wird dies an dem neuen «Informationssystem über Bedrohungen)) in Art. 76.

4.2. Aufbewahrungsdauer (Art. *72)*

Auch dies ist eine unzulässige Pauschalermächtigung. Daten dürfen ohnehin nur bearbeitet werden, solange das für den jeweiligen Zweck erforderlich ist. Der Sinn von Aufbewahrungsfristen besteht gerade darin, die Daten bearbeitende Stelle dazu zu zwingen, ihre Arbeiten zu beschleunigen. Die allgemeine Formulierung «so lange wie es der Bearbeitungszweck erfordert)) ist letztlich eine Aufforderung, sich getrost Zeit zu lassen. Statt die Rechtssetzungskornpetenz erneut an den Bundesrat zu delegieren, muss das Gesetz für jede einzelne Datenbank und für die jeweiligen Datenkategorien Fristen festlegen.

Nach Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 werden Daten in verknüpften Datenbanken «als Block gelöscht, wenn die Datenbearbeitungsdauer des letzten erfassten Vorgangs abgeschlossen ist.» Diese Regelung erlaubt es, auch definitiv nicht mehr erforderliche Daten weiter zu speichern und praktisch die Aufbewahrungsdauer bis zum «St. Nimmerleinstag)) auszudehnen. Der Grundsatz, dass nicht mehr erforderliche Informationen zu löschen sind, muss in jedem Falle bestehen bleiben.

4.3. Auskunftsrecht (Art. *73)*

Begrüssenswert erscheint, dass in Bezug auf das Einsichtsrecht integral auf das Datenschutzgesetz verwiesen wird und dass nicht versucht wird, das sog. stellvertretende Einsichtsrecht – welches eigentlich gar keines ist und auch kein tauglicher Ersatz für ein solches – zu verankern, wie es heute namentlich im BWIS und im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme vorgesehen ist.

Es spricht nichts dagegen und erscheint im Gegenteil geboten, diese Änderung gegenüber dem heutigen Rechtszustand so rasch als möglich – unabhängig vom Projekt des PolAG – umzusetzen, was insbesondere auch der Motion Leutenegger Oberholzer (Datensammlungen des Bundes. Auskunftsrecht) entspricht.

4.4. Ausführungsbestimmungen (Art. *74)*

Wie schon in Bezug auf die Aufbewahrungsdauer vermerkt, ist eine pauschale Delegation von Kompetenzen an den Bundesrat nicht möglich. Der Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit erfordert es, dass im Gesetz selbst für jede Datenbank einzeln die wesentlichen Grundsätze festgelegt werden – und dazu gehören nun einmal die Art der bearbeiteten Daten (Datenkatalog), Aufbewahrungsdauer, Abrufverfahren und Voraussetzungen und Adressaten der Weitergabe.

4.5. Informationssystem über Ereignisse (Art. *75)*

Laut Bericht werden in diesem System Daten nur in Bezug auf die ((Ereignisse)), aber nicht personenbezogen gespeichert. Gleichzeitig erklärt der Bericht jedoch wenige Zeilen danach, es würden auch besonders schützenswerte Daten, insbesondere solche über politische Tätigkeiten, erfasst. Das ist ein offensichtlicher Widerspruch.

Unklar ist zunächst, um welcher Art ((Ereignisse)) es hier geht. Wenn es sich etwa um Kundgebungen vor Botschaften handelt, kann eine Weitergabe an ausländische Polizeiorgane sehr wohl habhafte Folgen für die Betroffenen nach sich ziehen. Dass Botschaften über konkrete Gefahren zu warnen sind, ist nachvollziehbar. Die Weitergabe von Daten an sie bzw. an ausländische Polizeiorgane hat jedoch generell zu unterbleiben, erst recht, wenn in den Informationen Namen und andere schützenswerte Personendaten enthalten sind.

Der «Schutzbedarf» entfällt, sobald das «Ereignis» vorüber ist. Eine weitere Aufbewahrung bis zu fünf Jahren danach ist nicht nachvollziehbar, da die abzuwehrende Gefahr, so überhaupt eine bestanden hat, nicht mehr gegeben ist.

Eine Aufbewahrung solcher Informationen, insbesondere über die Wahrnehmung politischer Rechte, in einer auf Dauer angelegten Datenbank ist nicht gerechtfertigt. Das Informationssystem ist zu löschen. Konkrete Gefahren können nur einzelfallbezogen abgewehrt werden.

4.6. Informations- und Dokumentationssystem über Bedrohungen (Art. *76)*

Das gilt erst recht für das unmittelbar personenbezogene Informationssystem in Art. 76, in dem Presseberichten zufolge bereits 1800 Personen erfasst sind. Laut Abs. 2 werden in diesem System Daten zum Gesundheitszustand, zu ((wesentlichen Aspekten der Persönlichkeit)), zu Mitgliedschaften in Parteien, Gewerkschaften und sonstigen Organisationen, zu den ((leitenden Organen)) dieser Gruppierungen, aber auch «Bild- und Tonaufzeichnungen)), mit anderen Worten: Informationen aus Observationen etc. gespeichert. Die Daten würden gespeichert beim ((begründeten Verdacht)), dass die betreffenden Personen die Sicherheit von Personen und Gebäuden des Bundes bzw. ausländischer Vertretungen gefährden.

Die Formulierung ((begründeter Verdacht)) erweckt den Eindruck, dass es hier tatsächlich um konkrete Bedrohungen insbesondere gegen PolitikerInnen gehe. Die Zahl der erfassten Personen legt jedoch vielmehr den in der Tat begründeten Verdacht nahe, dass hier erneut eine Datensammlung über politische Meinungen und Tätigkeiten angelegt wurde. Die Grünen fordern deshalb, dieses Informationssystem sofort einzustellen und den darin erfassten Personen umfassende Einsicht über die gespeicherten Daten zu geben. Angriffe auf PolitikerInnen können nicht dadurch verhindert werden, dass umfangreiche und tiefgreifende Informationen gegebenenfalls über Jahre hinweg in einer solchen Datenbank angehäuft werden. Statt Scheinsicherheit zu produzieren, sind bei Drohungen rasche Abklärungen im Einzelfall vorzunehmen.

4.7. HOOGAN (Art. 77)

Dieses Informationssystem «über Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen» ermöglicht eine Speicherung von Personen, ohne dass gegen sie ein konkreter Tatverdacht existiert. In der ((Hooligan-Daten bank» können Jugendliche ab zwölf Jahren erfasst werden. Sie bildet das informationelle Rückgrat nicht nur für einen umfassenden Datenaustausch mit privaten Stellen (Clubs, Stadionbetreibern), sondern auch für eine ganze Serie von Zwangsrnassnahmen, die zunächst im BWIS aufgeführt und nun (bis auf die Ein- und Ausreiseverbote) in ein Konkordat überführt wurden.

Die Grünen sehen sich in ihren ursprünglichen Bedenken bestätigt und beharren deshalb auf der Forderung, diese Datensammlung aufzulösen. Dies insbesondere deshalb, weil der Bund in diesem Bereich keine Kompetenzen besitzt. Wir verweisen diesbezüglich auf die Ausführungen zu Art. 24 und 25.

4.8. Polizeilicher Informationssystem-Verbund (Art. 78-85) und andere Systeme

Die in den Artikeln 79-82 genannten Systeme sind tatsächlich ein einziges mit dem Titel JANUS, dessen Anfänge auf die 1993 eingerichtete Drogenermittlungsdatenbank DOSIS zurückgehen und die seither systematisch erweitert wurden. Die Gefahren, die von diesem System ausgehen, korrespondieren mit der breiten Aufgabendefinition für fedpol resp. die Bundeskriminalpolizei, auf die wir oben detailliert eingegangen sind. Erfasst werden hier eben nicht nur Daten aus gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren, sondern auch aus «Vorermittlungen». Dementsprechend finden sich hier umfangreiche Informationen aus Observationen, verdeckten Ermittlungen und Telekommunikationsüberwachungen. Erfasst werden auch Daten über Kontaktpersonen.

Diese Informationsplattform wird ergänzt durch die Systeme zur Personenidentifikation (darunter das DNA-Profil-System), den nationalen Teil des Schengener Informationssystems und das Fahndungssystem RIPOL, das wiederum mit dem Datensystem des Bundesamtes für Migration ZEMIS unmittelbar verkoppelt ist. Über all das wölbt sich nun der Polizeiindex. Mit dem Anschluss der Kantone an diesen Index droht das Prinzip des ({programmierten Vergessens» und damit ein zentraler Aspekt des Datenschutzes zur Makulatur zu werden. Solange eine Person in irgendeinem dieser Systeme des Bundes oder in einem der angeschlossenen Kantone verzeichnet ist, wird sie schweizweit im polizeilichen Gedächtnis bleiben. Angesichts der Entwicklungen im Rahmen der EU bzw. des Schengener Verbundes (((Grundsatz der Verfügbarkeit») wächst darüber hinaus die geografische Dimension dieser Gefahr.

Dabei ist hervorzuheben, dass auch kantonale Polizeidatenbanken keine Gewähr dafür bieten, dass nur in begründeten Fällen Daten gesammelt werden und dass die erfassten Daten korrekt und aktuell sind. Es sei hier – als ein Beispiel für diese Problematik – auf das im Kanton Zürich bestehende Polizeiinformationssystem POLIS hingewiesen, bei dem seit Jahren dafür gekämpft werden muss, dass grundlegende Anforderungen des Daten- und Persönlichkeitsschutzes eingehalten werden. Insbesondere sollte der Ausgang eines Strafverfahrens jeweils konsequent im POLIS nachgetragen bzw. die entsprechenden Einträge je nach Verfahrensausgang aus dem operativen System gelöscht werden.

Statt wie im PolAG-Entwurf vorgesehen das Bestehende rechtlich abzusegnen, rufen die Grünen zu einer generellen Überprüfung auf. Der erste Schritt dazu ist umfassende Transparenz. Die Vielzahl von online-Verbindungen und Verknüpfungen zwischen Datensystemen ist zu reduzieren. Es braucht Brandmauern zwischen Behörden.

Insbesondere muss nach der organisatorischen Trennung zwischen fedpol und den Geheimdiensten auch die informationelle Trennung erfolgen. Die angeblichen Effizienzkriterien, die bisher die Ausgestaltung polizeilicher Informationssysteme bestimmten, dürften sich bei näherer Betrachtung vor allem als Kriterien der Bequemlichkeit entpuppen.

5. Polizeilicher Zwang (Art. 90)

Abzulehnen ist auch die in Art. 90 enthaltene pauschale Ermächtigung des gesamten fedpol zur Ausübung polizeilichen Zwangs nach dem Zwangsanwendungsgesetz. Die vorgesehene Regelung würde bedeuten, dass das fedpol gewissermassen zu einer Polizeibehörde mit sämtlichen Befugnissen umgewandelt würde. Wie oben dargelegt, kann der Bund nur in eingeschränkten Bereichen eigene polizeiliche Aufgaben beanspruchen: in seiner sicherheitspolizeilichen Funktion beim Schutz von Bundesbehörden sowie internationalen und diplomatischen Vertretungen und in seiner begrenzten gerichtspolizeilichen Funktion.

Um die erforderliche organisatorische Eingrenzung sinnvoll vornehmen zu können, bedürfte es einer Auflistung jener Gliederungen des fedpol, die bereits heute ihren Dienst bewaffnet versehen sowie der Ausrüstung, die ihnen dabei zur Verfügung steht. Zu den in den letzten Jahrenaufgebauten Spezialeinheiten wie «Tigris», die auf den Einsatz von Gewalt spezialisiert sind, verliert der Erläuternde Bericht allerdings kein Wort.

Die in Art. 97 vorgesehene pauschale Übertragung von Zwangsbefugnissen des ZAG auf private Sicherheitsdienste, die der Bund mit Schutz- und Bewachungsaufgaben beauftragt, ist erst recht ausgeschlossen.

Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme einzubeziehen und verbleiben
Mit freundlichen Grüssen

Grüne Partei der Schweiz

Ueli Leuenberger

Präsident der Grünen Schweiz

Yann Golay

Co-Generalsekretär