



Vorentwurf
zum Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des
Bundes:

Bericht über das Ergebnis des
Vernehmlassungsverfahrens

(27. November 2009 - 15. März 2010)

Bundesamt für Polizei

Oktober 2010

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| LISTE DER KANTONE, PARTEIEN UND ORGANISATIONEN, DIE EINE VERNEHMLASSUNGSSTELLUNGNAHME EINGEREICHT HABEN..... | 6 |
| 1 ÜBERBLICK | 8 |
| 2 ALLGEMEINE BEURTEILUNG | 8 |
| 2.1 Beurteilung des Gesetzgebungsvorhabens als solchem..... | 8 |
| 2.2 Beurteilung des vorliegenden Gesetzesentwurfs | 9 |
| 3 BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN DES VORENTWURFS | 11 |
| 3.1 Titel und Ingress..... | 11 |
| 3.2 Bemerkungen zum 1. Titel (Allgemeine Bestimmungen) | 11 |
| 3.2.1 Artikel 1 (Gegenstand)..... | 11 |
| 3.2.2 Artikel 2 (Begriffe)..... | 13 |
| 3.2.2.1 Generelle Bemerkungen | 13 |
| 3.2.2.2 Buchstabe a | 13 |
| 3.2.2.3 Buchstabe b | 13 |
| 3.2.2.4 Buchstaben d und e | 13 |
| 3.3 Bemerkungen zum 2. Titel (Sicherheitspolizeiliche Aufgaben) | 14 |
| 3.3.1 Artikel 4 (Grundsatz)..... | 14 |
| 3.3.2 Artikel 7 (Einsatz von optischen Überwachungsgeräten)..... | 14 |
| 3.3.2.1 Generell und Absatz 1 | 14 |
| 3.3.2.2 Absatz 2 | 14 |
| 3.4 Bemerkungen zum 3. Titel (Kriminalpolizeiliche Aufgaben) | 15 |
| 3.4.1 Artikel 8 (Grundsatz)..... | 15 |
| 3.4.2 Artikel 9 (Aufgaben) | 15 |
| 3.4.3 Artikel 10 und 11 (Zentralstellen für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens sowie für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs)..... | 15 |
| 3.4.4 Zur Neuregelung der Informationsbeschaffung generell (2. Kapitel; Artikel 12-17)..... | 15 |
| 3.4.5 Artikel 12 (Mittel der Informationsbeschaffung)..... | 16 |
| 3.4.5.1 Absatz 2, insbesondere Buchstabe b | 16 |
| 3.4.5.2 Absatz 3 | 16 |
| 3.4.5.3 Absatz 4 | 17 |
| 3.4.6 Artikel 13 (Observation)..... | 17 |
| 3.4.6.1 Generelle Beurteilung | 17 |
| 3.4.6.2 Absatz 1 | 18 |
| 3.4.6.3 Absatz 2 | 18 |
| 3.4.7 Zum Einsatz von Privatpersonen generell (Artikel 14-17) | 18 |
| 3.4.8 Artikel 14 (Einsatz von Privatpersonen)..... | 19 |

| | | |
|---------|--|----|
| 3.4.9 | Artikel 15-17 generell (Informanten und Vertrauenspersonen)..... | 20 |
| 3.4.10 | Artikel 15 (Informanten)..... | 20 |
| 3.4.11 | Artikel 16 (Vertrauenspersonen) | 20 |
| 3.4.12 | Artikel 17 (Entschädigung und Prämien)..... | 20 |
| 3.4.13 | Artikel 18 (Zusammenarbeit mit Behörden und Amtsstellen)..... | 21 |
| 3.4.14 | Artikel 19 (Weitergabe von Personendaten durch die Zentralstellen)..... | 21 |
| 3.4.15 | Artikel 20 (Informationspflichten im Bereich des organisierten Verbrechens)..... | 21 |
| 3.4.16 | Artikel 21 (Gerichtspolizei)..... | 21 |
| 3.4.17 | Artikel 22 (Vorbereitende Legendierung)..... | 21 |
| 3.5 | Bemerkungen zum 4. Titel (verwaltungspolizeiliche Aufgaben) | 22 |
| 3.5.1 | Artikel 23 (Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Gewaltpropagandamaterial).... | 22 |
| 3.5.2 | Artikel 24-28 generell (Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) | 22 |
| 3.5.3 | Artikel 24 | 23 |
| 3.5.4 | Artikel 25 (Ausreisebeschränkung)..... | 23 |
| 3.5.5 | Artikel 26 (Untere Altersgrenze) | 23 |
| 3.5.6 | Artikel 27 (Aufschiebende Wirkung)..... | 23 |
| 3.5.7 | Artikel 29 (Ausschreibung von Personen und Sachen zwecks verdeckter Registrierung) | 23 |
| 3.5.8 | Artikel 30 (Informationsaustausch mit Privaten) | 24 |
| 3.5.9 | Artikel 31 (Gefährderansprache) | 24 |
| 3.5.10 | Artikel 32 (Beschlagnahme gefährlicher Gegenstände)..... | 24 |
| 3.6 | Bemerkungen zum 5. Titel (Polizeikooperation) | 24 |
| 3.6.1 | Generelle Bemerkungen | 24 |
| 3.6.2 | Artikel 33 (Kooperationsarten)..... | 25 |
| 3.6.3 | Artikel 35 (Polizeiattachés) | 25 |
| 3.6.4 | Artikel 39 (Informationshilfe), in Verbindung mit Artikel 104 | 25 |
| 3.6.5 | Artikel 40 (Verwendungsbeschränkungen)..... | 25 |
| 3.6.6 | Artikel 41 (Verweigerungsgründe)..... | 25 |
| 3.6.7 | Artikel 44 (Polizeiliche Informationshilfe ohne Ersuchen)..... | 25 |
| 3.6.8 | Artikel 45 ff. (Ergänzende Bestimmungen für die internationale polizeiliche Informationshilfe) . | 25 |
| 3.6.9 | Artikel 48 (Zusätzliche Verweigerungsgründe)..... | 26 |
| 3.6.10 | Artikel 52 (Weiterleitung kantonaler Ersuchen über fedpol an das Ausland) | 26 |
| 3.6.11 | Artikel 65 (Verweigerung)..... | 26 |
| 3.7 | Bemerkungen zum 6. Titel (Polizeiliche Informationssysteme des Bundes) | 26 |
| 3.7.1 | Generelle Bemerkungen | 26 |
| 3.7.2 | Artikel 69 (Grundsätze) | 27 |
| 3.7.2.1 | Absatz 2 | 27 |
| 3.7.2.2 | Absatz 3 | 27 |
| 3.7.3 | Artikel 72 (Aufbewahrung, Löschung, Archivierung und Vernichtung der Daten) | 27 |
| 3.7.3.1 | Absatz 1 | 27 |

| | | |
|---------|---|----|
| 3.7.3.2 | Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 3 | 28 |
| 3.7.4 | Artikel 73 (Auskunftsrecht)..... | 28 |
| 3.7.5 | Artikel 74 Buchstaben b, c, d und f (Ausführungsbestimmungen)..... | 28 |
| 3.7.6 | Artikel 75 (Informations- und Dokumentationssystem über Ereignisse)..... | 28 |
| 3.7.7 | Artikel 76 (Informations- und Dokumentationssystem über Bedrohungen)..... | 28 |
| 3.7.8 | Artikel 77 (Informationssystem über Gewalttätigkeiten bei Sportveranstaltungen)..... | 29 |
| 3.7.8.1 | Generelle Beurteilung des Informationssystems | 29 |
| 3.7.8.2 | Absatz 5 | 29 |
| 3.7.8.3 | Absatz 7 | 29 |
| 3.7.9 | Artikel 81 (System internationale und interkantonale Polizeikooperation)..... | 29 |
| 3.7.10 | Artikel 82 (System zur Unterstützung der Ermittlungen der Kantone im Bereich ihrer Strafverfolgungskompetenzen) | 29 |
| 3.7.11 | Artikel 84 und 85 (DNA-Profil-Informationssystem)..... | 30 |
| 3.7.12 | Artikel 86 (Automatisiertes Polizeifahndungssystem)..... | 30 |
| 3.7.13 | Artikel 88 (Nationaler Polizeiindex)..... | 30 |
| 3.8 | Bemerkungen zum 7. Titel (Befugnisse und Pflichten)/Artikel 90..... | 30 |
| 3.9 | Bemerkungen zum 8. Titel (Einsatz von Sicherheitsunternehmen)..... | 30 |
| 3.9.1 | Generelle Bemerkungen | 30 |
| 3.9.2 | Artikel 91 (Gegenstand und Geltungsbereich) | 31 |
| 3.9.3 | Artikel 92 (Grundsatz)..... | 31 |
| 3.9.3.1 | Generelle Bemerkungen | 31 |
| 3.9.3.2 | Buchstabe a | 32 |
| 3.9.4 | Artikel 93 (Identifizierbarkeit)..... | 32 |
| 3.9.5 | Artikel 94 (Informationsaustausch)..... | 32 |
| 3.9.5.1 | Generell..... | 32 |
| 3.9.5.2 | Absatz 1 | 32 |
| 3.9.5.3 | Absatz 3 | 32 |
| 3.9.5.4 | Absatz 4 | 32 |
| 3.9.6 | Artikel 95 (Voraussetzungen) | 33 |
| 3.9.6.1 | Generell..... | 33 |
| 3.9.6.2 | Absatz 1 | 33 |
| 3.9.6.3 | Absatz 2 | 33 |
| 3.9.7 | Artikel 96 (Ausnahmen)..... | 33 |
| 3.9.8 | Artikel 97 (Anwendung von Zwang und polizeilichen Massnahmen)..... | 34 |
| 3.9.8.1 | Generell..... | 34 |
| 3.9.8.2 | Absatz 1 | 34 |
| 3.9.8.3 | Absatz 2 | 34 |
| 3.9.9 | Artikel 98 (Vertragsinhalt) | 34 |
| 3.9.10 | Artikel 99 (Notwehr und Notstand)..... | 35 |

| | | |
|----------|--|----|
| 3.9.11 | Artikel 100 (Meldung an die kantonale Zulassungsstelle)..... | 35 |
| 3.9.12 | Artikel 101 (Kontrolle)..... | 35 |
| 3.10 | Bemerkungen zum 9. Titel (Finanzhilfen und Abgeltungen)/Artikel 102..... | 35 |
| 3.11 | Bemerkungen zum 10. Titel (Datenschutz und Rechtsschutz)..... | 35 |
| 3.11.1 | Artikel 103 (Dokumentationspflicht)..... | 35 |
| 3.11.2 | Artikel 104 (Datenschutz)..... | 36 |
| 3.12 | Bemerkungen zu Anhang 3, Änderung bisherigen Rechts..... | 36 |
| 3.12.1 | StPO..... | 36 |
| 3.12.1.1 | Artikel 286a (Abgrenzung zu anderen Fahndungs- und Ermittlungsmassnahmen)..... | 36 |
| 3.12.1.2 | Artikel 288 (Legende und Zusicherung der Anonymität)..... | 36 |
| 3.12.2 | StGB: Artikel 285 Ziff. 1 ^{bis} (Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte)..... | 36 |
| 3.12.3 | ZAG..... | 37 |
| 3.12.3.1 | Artikel 2 Abs. 2..... | 37 |
| 3.12.3.2 | Artikel 6 Bst. a ^{bis} , c, c ^{bis} | 37 |
| 3.12.3.3 | Artikel 19a (Wegweisung und Fernhaltung)..... | 37 |
| 3.12.3.4 | Artikel 20a (Durchsuchung von Fahrzeugen und anderen beweglichen Sachen)..... | 37 |
| 3.12.4 | Geldwäschereigesetz..... | 37 |
| | Artikel 35 Absatz 1 (Aufhebung des indirekten Auskunftsrechts)..... | 37 |
| 3.13 | Anregung zur Schaffung zusätzlicher Regelungen..... | 37 |

Liste der Kantone, Parteien und Organisationen, die eine Vernehmlassungsstellungnahme eingereicht haben

(unter Angabe der im Text verwendeten Abkürzungen)

1. KANTONE

| | |
|----|--|
| AG | Regierungsrat Aargau |
| AI | Regierungsrat Appenzell Innerrhoden |
| AR | Standeskommission Appenzell Ausserrhoden |
| BE | Regierungsrat Bern |
| BL | Regierungsrat Basel-Landschaft |
| BS | Regierungsrat Basel-Stadt |
| FR | Regierungsrat Freiburg |
| GE | Regierungsrat Genf |
| GL | Regierungsrat Glarus |
| GR | Regierungsrat Graubünden |
| JU | Regierungsrat Jura |
| LU | Regierungsrat Luzern |
| NE | Regierungsrat Neuenburg |
| NW | Regierungsrat Nidwalden |
| OW | Regierungsrat Obwalden |
| SG | Regierungsrat St. Gallen |
| SH | Regierungsrat Schaffhausen |
| SO | Regierungsrat Solothurn |
| SZ | Regierungsrat Schwyz |
| TG | Regierungsrat Thurgau |
| TI | Regierungsrat Tessin |
| UR | Regierungsrat Uri |
| VD | Regierungsrat Waadt |
| VS | Regierungsrat Wallis |
| ZG | Regierungsrat Zug |
| ZH | Regierungsrat Zürich |

2. IN DER BUNDESVERSAMMLUNG VERTRETENE POLITISCHE PARTEIEN

| | |
|-----|---|
| CSP | Christlich-soziale Partei |
| CVP | Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz |
| FDP | Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz |
| GPS | Grüne Partei der Schweiz |
| SP | Sozialdemokratische Partei der Schweiz |
| SVP | Schweizerische Volkspartei |

3. GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER GEMEINDEN, STÄDTE UND BERGGEBIETE

| | |
|-----|-------------------------------|
| SSV | Schweizerischer Städteverband |
|-----|-------------------------------|

4. GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER WIRTSCHAFT

| | |
|--------------------|-----------------------------------|
| Bankiervereinigung | Schweizerische Bankiervereinigung |
| SGB | Schweizerischer Gewerkschaftsbund |
| Travail.Suisse | Travail.Suisse |

5. ÜBRIGE ORGANISATIONEN UND INSTITUTIONEN

| | |
|----------------------|---|
| Amnesty Int. | Amnesty International |
| CCC | Chaos Computer Club Zürich |
| Centre patronal | Centre patronal |
| DJS | Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz |
| GrR.ch | Grundrechte.ch |
| GSoA | Gruppe für eine Schweiz ohne Armee |
| KKJPD | Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren |
| KKPKS | Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz |
| KSBS | Konferenz der Schweizerischen Strafverfolgungsbehörden |
| PV fedpol | Personalverband des Bundesamtes für Polizei (fedpol) |
| Privatim | Privatim/Vereinigung der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten |
| SAV | Schweizerischer Anwaltsverband |
| SKG | Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft |
| SPI | Schweizerisches Polizei-Institut |
| SZH | Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus |
| Universität Basel | |
| Universität Lausanne | |
| VSPB | Verband Schweizerischer Polizeibeamter |
| VSSU | Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen |
| VSKC | Verband der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs |

1 Überblick

Am 27. November 2009 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zum Vorentwurf eines neuen Bundesgesetzes über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Vorentwurf Polizeiaufgabengesetz; VE-PolAG). Die Vernehmlassung dauerte bis zum 15. März 2010.

Es geht bei dieser Vorlage zum einen um eine rechtssystematische Bereinigung von geltendem Polizeirecht des Bundes, die verschiedene bestehende Einzelerlasse zu einem umfassenden Bundesgesetz zusammenführt. Zum anderen werden bestehende Rechtsnormen präziser gefasst und einzelne Regelungslücken geschlossen. Schliesslich wird punktuell neues Recht geschaffen (neue polizeiliche Informationsbeschaffungsmittel, Formulierung eines Allgemeinen Teils zu den verschiedenen Teilbereichen der nationalen und internationalen Polizeikooperation, erweiterte Regelung im Bereich Übertragung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes an private Sicherheitsunternehmen). Dazu kommen punktuelle Änderungen in bestehenden Gesetzen mit einem Bezug zum VE-PolAG.

73 Vernehmlassungsadressaten (26 Kantone, 13 Parteien und weitere 34 Organisationen) wurden eingeladen, zum Vorentwurf Stellung zu nehmen. 53 dieser Adressaten haben geantwortet (26 + 6 + 21). Zusätzlich haben 5 Organisationen aus eigener Initiative Stellung genommen.¹ Es sind somit insgesamt 58 Antworten eingegangen. Der Schweizerische Arbeitgeberverband und der Schweizerischer Bauernverband erklärten, auf eine Stellungnahme zu verzichten. Es liegen somit insgesamt 56 Stellungnahmen vor, nämlich von:

- allen 26 Kantonen,
- 6 Parteien und
- 24 Organisationen.

Die Universität Lausanne hatte keine Bemerkungen; DJS und GrR.ch haben eine gemeinsame Stellungnahme eingereicht. Auszuwerten waren somit 54 Stellungnahmen (26 + 6 + 22).

Der VE-PolAG gliedert sich in 11 Titel sowie einen Anhang mit Änderungen des bisherigen Rechts. Dieser Gliederung folgt - nach den Allgemeinen Bemerkungen - die Darstellung der Stellungnahmen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen.

2 Allgemeine Beurteilung

Auf grundsätzlicher Ebene ist zu unterscheiden zwischen der Beurteilung des Gesetzgebungsvorhabens als solchem und seiner generellen Zielsetzung - Rechtsvereinheitlichung und Überwindung der heutigen Rechtszersplitterung durch Zusammenzug der Rechtsquellen des Polizeirechts des Bundes in einem einzigen Erlass, insgesamt Schaffung einer klaren und transparenten Regelung (nachfolgend *Ziffer 2.1*) - und der Beurteilung des konkret vorliegenden Gesetzesentwurfs (*Ziffer 2.2.*).

2.1 Beurteilung des Gesetzgebungsvorhabens als solchem

Das Gesetzgebungsvorhaben als solches wird ausdrücklich *begrüsst* von

- 24 Kantonen;
- 5 Parteien (**CVP, SVP, SP, CSP, GPS**);
- 16 Organisationen.²

¹ CCC, GrR.ch, GSoA, PV fedpol und SPI.

² Amnesty Int., Bankiervereinigung, CCC, GSoA, KKJPD, KSBS, PV fedpol, Privatim, SAV, SGB, SKG, SSV, Travail.Suisse, Universität Basel, VSKC und VSPB.

Auf ausdrückliche *Ablehnung* stösst das Vorhaben einzig bei der **FDP**: Zwar seien die Ziele einer Vereinfachung der Polizeigesetzgebung des Bundes unterstützenswert. Sie würden dem Bürger in der vorliegenden Form aber nichts bringen. Mit dem Fortbestehen einiger Spezialgesetze werde die angestrebte Vereinfachung auch nur beschränkt erzielt. Und eine punktuelle Lückenfüllung könne auch im Rahmen der bestehenden Gesetze erfolgen. Insbesondere sei zu verhindern, dass gesetzliche Lösungen, die erst vor Kurzem im neuen Bundesgesetz vom 31. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361) und im Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008 (ZAG; SR 364) hart errungen worden seien, im Rahmen der Schaffung des PolAG erneut zur Diskussion gestellt würden. Negative Auswirkungen auf die kantonale Polizeihoheit könnten nicht ausgeschlossen werden. Dass auf dieser Ebene aktuell Schwierigkeiten bestünden, zeige sich an der Thematik des stetig wachsenden Grenzwachtkorps (GWK). Zudem befinde sich eine der Vorlagen im Bereich der inneren Sicherheit - die Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS II/Besondere Mittel der Informationsbeschaffung³) - mitten im parlamentarischen Prozess.

Einige Stellungnahmen äussern sich *relativierend*:

Für **DJS/GrR.ch** ist die angestrebte Zusammenfassung des Polizeirechts des Bundes in einem Erlass für sich allein noch kein genügender Grund für die Schaffung eines solchen Gesetzes. Angesichts der begrenzten Polizeizuständigkeiten des Bundes gebe es durchaus sachliche Gründe für eine Aufteilung des Polizeirechts des Bundes auf verschiedene Erlasse.

Das **Centre patronal** räumt ein, dass die vorgesehene Kodifikation des Polizeirechts des Bundes aus gesetzessystematischer Sicht einen Fortschritt darstellen möge, sieht damit aber aus politischer Sicht eine Stärkung der Stellung von fedpol und damit des Bundes verbunden. Zu einem Machtzuwachs des Bundes zulasten der Souveränität der Kantone dürfe es aber nicht kommen.

SO gibt zu bedenken, dass das Gesetz kurzfristig die Rechtssicherheit eher beeinträchtigen könnte, weil das BPI und das Schengen-Informationsaustausch-Gesetz (SIaG; SR 362.2) nach kurzer Lebensdauer bereits wieder aufgehoben würden.

2.2 Beurteilung des vorliegenden Gesetzesentwurfs

Nur eine Minderheit der Stellungnahmen äussert ein *explizites Gesamturteil* zur Umsetzung des Gesetzgebungsvorhabens, also zum konkreten Gesetzesentwurf:

Zustimmung:

- 10 Kantone;⁴
- 2 Parteien (**CSP** und **CVP**);
- 3 Organisationen (**Centre patronal**, **SSV** und **VSKC**).

Vorbehalt:

Für **ZH** und die **KKJPD** sind die Ziele des Gesetzgebungsvorhabens als solchem (siehe Ziffer 2.1) nicht, für **AG**, **FR**, **GL**, **GR** und **SZ**⁵ sowie die **KKPKS** nur teilweise umgesetzt worden.

Nach Ansicht des **SAV** wird die bereits mit der Strafprozessordnung (StPO⁶) gestärkte Stellung der Polizei mit dem PolAG noch zusätzlich ausgebaut, weshalb deren geheime Vorverfahren generell der Kontrolle durch Staatsanwaltschaft und Justiz unterliegen müssten.

³ Botschaft des Bundesrates vom 15. Juni 2007 (BBl 2007 5037).

⁴ AI, AR, LU, OW, SG, SH, SO, TI, UR und VS.

⁵ **SZ** weist darauf hin, dass in einem Fall - der Regelung der forensischen DNA-Profile - die Rechtzersplitterung sogar erhöht würde, sollte diese Materie wie im PolAG vorgesehen künftig auf drei verschiedene Bundesgesetze [PolAG, StPO und DNA-Profil-Gesetz] aufgeteilt werden.

Die **GPS** sowie **Privatim** und der **SGB** möchten Bestimmungen erst dann aus einem anderen Gesetz in das PolAG überführt haben, wenn diese Bestimmungen bezüglich ihrer bisherigen Wirksamkeit evaluiert worden seien.

Ablehnung:

a) Kantone: VD gewichtet die Ablehnung der vorgeschlagenen Regelung der Aufgabenübertragung an private Sicherheitsunternehmen so stark, dass es den Gesetzesentwurf als Ganzes ablehnen müsse.

b) Parteien: Die **SP** sieht den vom Bundesrat selbst definierten Massstab für den Gesetzesentwurf [Erläuternder Bericht, S. 8] nicht erfüllt. Gerade in wichtigen Bereichen seien Gesetzesbestimmungen zu allgemein formuliert oder aber ermessensbasiert. Die inhaltliche Kritik zielt vor allem auf die Abschnitte zur Regelung der kriminalpolizeilichen Aufgaben von fedpol und zur Aufgabenübertragung an Private sowie allgemein auf die Regelungen datenschutzrechtlicher Natur. Generell schliesst sich die Partei der Stellungnahme von Privatim an. Eine komplette Überarbeitung des Gesetzesentwurfs erscheint ihr als unausweichlich (weshalb sie auf eine detaillierte Stellungnahme zu den einzelnen vorgeschlagenen Bestimmungen verzichte), wobei aber die positiven Aspekte (rechtssystematische Bereinigung und Verzicht auf das indirekt Auskunftsrecht (siehe hierzu unten) beizubehalten seien.

Im Ergebnis ist auch die Stellungnahme der **GPS** als Ablehnung zu verstehen, da sie Kritik fundamentaler Natur äussert. So treffe der VE-PolAG Regelungen, die ausserhalb des sachlich begrenzten Zuständigkeitsbereiches des Bundes (Personen- und Objektschutz, Gerichtspolizei des Bundes und Koordination) liegen. Die Verfassungskonformität der Vorlage sei somit mangelhaft. Auch seien zahlreiche Gesetzesbestimmungen mit den Grundrechten nicht vereinbar. Dadurch, dass die wichtigsten Bestimmungen des Gesetzes nur general-klauselartig formuliert seien, würde das Bestimmtheitsgebot (Art. 36 Abs. 1 der Bundesverfassung) verletzt.

Die **SVP** hatte in einer ersten, per 15.3.2010 auf ihrer Webseite veröffentlichten Vernehmlassungsstellungnahme den VE-PolAG "bedingt unterstützt". In einer nach Fristablauf nachgereichten zweiten, förmlichen Stellungnahme wird der VE-PolAG dann jedoch insgesamt abgelehnt.

c) Organisationen: Die **GSoA** lehnt den Entwurf als Ganzes ab.

Amnesty Int., CCC, DJS/GrR.ch und **Privatim** lehnen den Gesetzesentwurf nicht ausdrücklich als Ganzes ab, äussern jedoch vor allem in den Bereichen Grundrechtsschutz und Da-

⁶ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, BBl 2007 6977 (Referendumsvorlage).

tenschutz sowie im Bereich Aufgabenübertragung an private Sicherheitsfirmen (Amnesty Int.) deutliche Kritik, die nachstehend bei der Behandlung der einzelnen Gesetzesnormen dargestellt wird.

Ein letzter Punkt ist hier anzusprechen: Im *Erläuternden Bericht* zum PolAG bezog der Bundesrat zu zwei Punkten Stellung, die als Grundsatzentscheide ebenfalls Gegenstand der Vernehmlassung waren:

- *Verzicht auf Aufnahme der neuen Regelung zum ausserprozessualen Zeugenschutz in das PolAG (Ziff. 1.5.2):* Einzig die **KKJPD** äussert sich hierzu, dies im zustimmenden Sinn. Eine separate Vorlage des Zeugenschutzgesetzes sei sachgerecht; dieses könne separat auch rascher vorangetrieben werden denn als Teil des PolAG.
- *Verzicht auf indirektes Auskunftsrecht zu den polizeilichen Informationssystemen (Ziff. 1.5.3):* Die **SP** sowie **DJS/GrR.ch** und der **SGB** begrüssen, dass der VE-PolAG in Bezug auf das Einsichtsrecht der betroffenen Person neu integral auf das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) verweise und damit das sog. stellvertretende Einsichtsrecht aufgegeben werde. Diese Änderung solle - unabhängig vom Projekt PolAG - raschmöglichst umgesetzt werden.

3 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs

3.1 Titel und Ingress

Zum *Titel des Gesetzes* bemerken **FR** und **JU** sowie die **KKPKS**, dass dieser nicht mit dem Inhalt des Gesetzes übereinstimme. Soll das Gesetz den aktuellen Titel beibehalten, müsse es konsequenterweise die Aufgaben aller Organe des Bundes mit polizeilichen Aufgaben regeln, also insbesondere auch jene des GWK. Soll das Gesetz aber tatsächlich einzig die Aufgaben von fedpol regeln, dann müsse dies aus der Formulierung des Titels ersichtlich sein.⁷

Bezüglich der im *Ingress* angeführten verfassungsrechtlichen Sachkompetenzen des Bundes im Polizeibereich lehnen die **GPS** sowie die **DJS/GrR.ch** die Anrufung einer generellen "Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren Sicherheit" ab. Aus diesem Begriff, der in den vergangenen Jahrzehnten überdehnt und überinterpretiert worden sei, liessen sich für den Bund keine polizeilichen Kompetenzen ableiten. Es wird eine vertiefte Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Vorlage verlangt.

3.2 Bemerkungen zum 1. Titel (Allgemeine Bestimmungen)

3.2.1 Artikel 1 (Gegenstand)

Kantone: 9 Kantone verzichten auf eine Stellungnahme zum sachlichen Geltungsbereich.⁸ Von den 17 Kantonen, die sich hierzu äussern, tut dies 1 Kanton (TI) im zustimmenden Sinn. Die übrigen 16 Kantone lehnen den Vorentwurf in diesem Punkt ab. Von diesen 16 Kantonen nehmen deren 2 einzig *generell* negativ Stellung,⁹ während 14 Kantone darüber hinaus ex-

⁷ Der Titel hätte diesfalls etwa zu lauten: "Loi fédérale sur les tâches de l'Office fédéral de la police".

⁸ AR, BE, BS, GE, NE, SG, SO, VD und VS.

⁹ BL und FR.

plizit das *GWK*, soweit es polizeiliche Aufgaben wahrnimmt, dem *PolAG* unterstellt haben wollen.¹⁰

Von den *Parteien* äussert sich einzig die *CVP* zum Gegenstand des Gesetzes, dahingehend, dass eine Abgrenzung und Koordination der Sicherheitsorgane und Gesetze der Kantone gegenüber dem Bund fehle.

Die 3 *Organisationen*, die sich zum sachlichen Geltungsbereich äussern (**KKJPD**, **KKPKS** und **VSKC**), tun dies im ablehnenden Sinn. Auch sie verlangen den Einbezug des *GWK* in den Geltungsbereich des *PolAG*. Für den **VSPB** ist für die Zukunft immerhin zu prüfen, ob nicht auch die Spezialgesetze zu Zoll, Luftfahrt und Militär in das Gesetz integriert werden könnten.

Zum Inhalt der ablehnenden Stellungnahmen:

Generelle Ablehnung des vorgeschlagenen sachlichen Geltungsbereichs: Es wird argumentiert, ein Polizeiaufgabengesetz des Bundes müsse alle Organe des Bundes mit polizeilichen Aufgaben regeln. Es könne auf diese Weise auch festgelegt werden, welche dieser Organe primär polizeiliche Aufgaben wahrnehmen und bei welchen diese Aufgaben sekundärer Natur sind. Auf diese Weise liesse sich verhindern, dass Organe, bei denen die polizeilichen Aufgaben sekundärer Natur sind, gleich viele Kompetenzen haben wie solche mit primär polizeilichen Aufgaben (**FR**, **ZH**). Auch wird im expliziten Vorbehalt der spezialgesetzlichen Regelungen gemäss Art. 1 Abs. 2 VE-*PolAG* ein Widerspruch zur erklärten Absicht gesehen, sämtliche Polizeiaufgaben des Bundes neu in einem einzigen Gesetz zusammenzuführen.¹¹ **GR** und **SZ** sieht diesen Widerspruch auch bzw. insbesondere in der Aufrechterhaltung des *ZAG* als eigenständigem Querschnittserlass; der Bundesrat selbst habe in der Botschaft zum *ZAG* dessen Integration in das künftige Polizeigesetz als "möglich und erstrebenswert" bezeichnet. Auch die **KKJPD** und die **KKPKS** nennen ausdrücklich das *ZAG* als einen der Spezialerlasse, dessen eigenständiges Weiterbestehen dem Ziel der Rechtsvereinheitlichung auf Stufe Bund widerspreche.

Als wichtig wird auch erachtet, dass das Gesetz die zahlreichen Berührungspunkte zwischen den Aufgaben der Polizeibehörden des Bundes und denjenigen der Kantone klärt. Es gehe aus dem Entwurf nicht deutlich hervor, wann die Vorschriften des Bundes und wann diejenigen des kantonalen Rechts anwendbar seien. Insbesondere frage es sich, welches Recht gelte, wenn der Bund zur eigenen Unterstützung einen Kanton mit Aufgaben aus dem Bereich des *PolAG* betraut. Die Frage des anwendbaren Rechts stelle sich auch bei der im Vorentwurf vorgesehenen Verschiebung einzelner Bestimmungen des *BWIS* in das *PolAG*, da sich die *BWIS*-Bestimmungen nicht allein an die Bundesbehörden, sondern auch an die kantonalen Behörden richteten.

Ablehnung bezüglich des GWK im Besonderen: Es wird argumentiert, dass das *GWK*, soweit es ausserhalb des fiskalischen Bereichs polizeiliche Aufgaben wahrnehme, durch das *PolAG* geregelt sein müsse. Andernfalls werde dem Ziel der Überwindung der Zersplitterung des Polizeirechts des Bundes und der Zusammenfassung desselben in einem einzigen Erlass nicht entsprochen. Damit würde auch Parallelität zu den Art. 57 und 58 der Bundesverfassung (*BV*) hergestellt, also auf Gesetzesstufe der zivile und der militärische Bereich der Sicherheit je einheitlich geregelt. Angesichts des in den letzten Jahren erfolgten Ausbaus des *GWK* sei es sinnvoll und notwendig, dessen polizeiliche Befugnisse, Mittel und Tätigkeiten eingehend und in Abstimmung mit den übrigen Stellen des Bundes und der Kantone, die polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, im *PolAG* zu regeln. Sowieso seien nach den ersten Erfahrungen mit Schengen die Aufgaben und Kompetenzen des *GWK* zu überprüfen. Ein Kanton (*AI*) möchte nicht nur die polizeiliche Tätigkeit des *GWK* im *PolAG* abgebildet haben,

¹⁰ AG, AI, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SZ, UR und ZH; in den Stellungnahmen von SH, TG und ZG ist bezüglich des sachlichen Geltungsbereichs auf die Vernehmlassungsstellungnahme der *KKJPD* verwiesen.

¹¹ AG und BL; *KKJPD*; GL, SH und TG verweisen auf die entsprechende Aussage in der Stellungnahme der *KKJPD*.

sondern fordert darüber hinaus, dass die polizeilichen Aufgaben des GWK gezielt eingeschränkt werden.

3.2.2 Artikel 2 (Begriffe)

3.2.2.1 Generelle Bemerkungen

GR möchte dargelegt haben, inwiefern sich die Begriffe "Sicherheitspolizei" und "Gerichtspolizei" im Sinne des PolAG vom üblichen Begriffsverständnis unterscheiden. Für **BL** unterscheiden sich die Begriffsdefinitionen "sicherheitspolizeilich" und "verwaltungspolizeilich" nicht klar genug voneinander; vor allem "sicherheitspolizeilich" sei zu präzisieren.

SH stellt fest, dass sich die Begriffsdefinitionen einerseits inhaltlich teilweise von den entsprechenden kantonalen Begriffen unterscheiden und andererseits auch Zuständigkeitsfragen beinhalten. Dies erschwere Verweise bspw. im kantonalen Recht, die aber sinnvoll sein könnten.

3.2.2.2 Buchstabe a

BE und **GE** verweisen darauf, dass "sicherheitspolizeiliche Massnahmen" grundsätzlich Sache der Kantone seien. Die Verwendung dieses Begriffs zur Bezeichnung der Aufgaben des Bundes - der im Wesentlichen den Schutz von Personen und Gebäuden wahrnehme - sei entsprechend ungeeignet. Es sei somit eine Präzisierung erforderlich, dass es sich bei den in Buchstabe a erwähnten Massnahmen einzig um diejenigen im Zuständigkeitsbereich der Bundesbehörden handle.

3.2.2.3 Buchstabe b

Für die **GPS** und die **SP** sowie für **DJS/GrR.ch** und **Privatim (+ BS + SP)** ist unklar, was unter dem Doppelbegriff des "Erkennens und Bekämpfens" zu verstehen sei. Es sei wohl Prävention gemeint (im Unterschied zu Ermittlung und Bestrafung), was aus dem Gesetz aber nicht deutlich hervorgehe. Der Bund habe nur beschränkte Kompetenzen im Polizeibereich: einerseits den Schutz von Personen und Gebäuden in Bundesverantwortung, andererseits die Strafverfolgung. Im letzteren Fall unterstehe fedpol dabei der Bundesanwaltschaft (BA). Diese Unterstellung unter die Verfahrensführung durch die BA gelte auch für den Aufgabenbereich der Zentralstellen. Die Aufgaben-"Definition" des "Erkennens, Bekämpfens und Verfolgens" von diversen Delikten sei völlig unbestimmt. Diese Aufgaben fielen in den strafprozessualen Bereich und hätten mit Polizeirecht nichts zu tun. Worin die über die Strafverfolgung hinausgehende "Bekämpfung" von Straftaten bestehen sollte, sei nicht ersichtlich. Auch aus ihr können daher keine eigenständigen Befugnisse zur Informationsbeschaffung abgeleitet werden. Dem gesamten 2. Kapitel im 3. Titel fehle daher die rechtliche Grundlage.

3.2.2.4 Buchstaben d und e

GE erachtet es als fragwürdig (critiquable), wenn der Bund die Begriffe "Sicherheitsunternehmen" und "Sicherheitspersonal" definiert und dabei auf einen Konkordatsentwurf der KKJPD verweist. Besser wäre es, der Bund beschränke sich bezüglich dieser Materie auf einen schlichten Verweis auf das kantonale und interkantonale Recht.

Der **VSSU** plädiert dafür, für die Begriffe "Sicherheitsunternehmen" und "Sicherheitsangestellte" wie allenfalls auch die "Sicherheitsdienstleistungen" im Interesse der Harmonisierung zwischen dem Bund und den Kantonen die Definition aus dem Konkordatsentwurf der KKJPD zu übernehmen.¹²

¹² Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen; Entwurf vom 29. September 2009.

3.3 Bemerkungen zum 2. Titel (Sicherheitspolizeiliche Aufgaben)

3.3.1 Artikel 4 (Grundsatz)

Auf grundsätzlicher Ebene vermisst **DJS/GrR.ch** eine grundlegende, allgemeine polizeiliche Aufgabennorm der Gefahrenabwehr, aus der sich Inhalt wie Begrenzung der sicherheits- und auch der kriminalpolizeilichen Tätigkeit des Bundes ableiten würde. Folge dieses Fehlens seien die unbestimmten Aufgabenumschreibungen einerseits in Artikel 2 Buchstabe b und andererseits in den Artikeln 8 und 9 VE-PolAG.

Gerade auch angesichts von Unklarheiten bezüglich der Anwendung des ZAG wünscht **BE** eine Präzisierung dahingehend, dass der Schutz von Personen und Gebäuden, für die der Bund völkerrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen habe, innerstaatlich primär in die Zuständigkeit der Kantone falle.

ZH und der **SSV** plädieren dafür, in diese Bestimmung zusätzlich den Wortlaut des geltenden Art. 6 Abs. 2 BWIS aufzunehmen.¹³

3.3.2 Artikel 7 (Einsatz von optischen Überwachungsgeräten)

3.3.2.1 Generell und Absatz 1

Zustimmung:

ZG und die **KKJPD** begrüßen diese Bestimmung.

Ablehnung/Vorbehalte:

- Für die **GPS** und **DJS/GrR.ch** zielt der hier vorgesehene Einsatz von optischen Überwachungsgeräten weit über die reine Gefahrenabwehr hinaus. Eine solche Überwachung erfasse nicht nur Störer, sondern jede Person, die sich an einem solchen allgemein zugänglichen Ort aufhält. Im Mindesten müsse diese Überwachung offen erfolgen, also ausgeschildert sein. Eine Aufbewahrung der Aufzeichnungen für zwei Wochen diene nicht mehr der Gefahrenabwehr;
- **FR** und **SO** sowie **Amnesty Int.** und **Privatim (+ BS + SP)**¹⁴ ist die Norm bezüglich zeitlichem und sachlichem Geltungsbereich zu weit gefasst und zu unbestimmt formuliert. Es sei nicht klar, welche Gebäude oder Personen unter welchen Voraussetzungen und aufgrund welcher Indizien geschützt werden müssten;
- Die "allgemein zugänglichen Orte" (Abs. 1) befänden sich häufig auf Gemeinde- oder Kantonsgrund, womit die Zuständigkeit für die Bewilligung eines Einsatzes der Geräte bei den Kantonen/Gemeinden liege und für die Datenbearbeitung (Abs. 2) das kantonale Datenschutzrecht massgeblich sei. Der Bund habe hier somit keine Rechtsetzungszuständigkeiten (**SO, VD, ZH; GPS; Amnesty Int, CCC, DJS/GrR.ch, Privatim [+ BS + SP]**).

3.3.2.2 Absatz 2

Für die **GPS** und **DJS/GrR.ch** zeigt sich in der Aufbewahrung der Daten für eine Dauer von 14 Tagen, dass der Bund hier über seine sicherheitspolizeiliche Zuständigkeit hinausgehe; eine solche Aufbewahrungsdauer könne nicht mehr mit Gefahrenabwehr begründet werden.

ZG und der **VSPB** beurteilen umgekehrt eine auf maximal 14 Tage beschränkte Aufbewahrungsdauer für Aufzeichnungen als zu kurz. Die Daten müssten während 3-6 Monaten (**ZG**) bzw. während mindestens 100 Tagen (**VSPB**) aufbewahrt werden können.

¹³ Art. 6 Abs. 2 BWIS lautet wie folgt: "Hat ein Kanton sicherheitspolizeiliche Aufgaben bestimmten Gemeinden übertragen, so arbeiten diese wie ein Kanton direkt mit den Bundesbehörden zusammen."

¹⁴ **BS** und die **SP** erklären in ihrer Vernehmlassungsstellungnahme, dass sie - einzelne eigene Bemerkungen vorbehalten - grundsätzlich der Stellungnahme von **Privatim** folgen.

Privatim (+ BS + SP) hält fest, dass sich die Bearbeitung der durch die Videoüberwachung gewonnenen Daten nach dem jeweiligen kantonalen Datenschutzrecht richte. Nach **SZ** und der **Bankiervereinigung** ist die Festlegung der Frist für die Löschung der aus der Überwachung gewonnenen Personendaten mit dem Vorbehalt der strafrechtlichen Verwertung dieser Daten zu Beweis Zwecken zu ergänzen.

3.4 Bemerkungen zum 3. Titel (Kriminalpolizeiliche Aufgaben)

3.4.1 Artikel 8 (Grundsatz)

Der **PV fedpol** verweist darauf, dass die Bezeichnungen für die Zentralstellen zu aktualisieren wären (so wäre "Mädchenhandel" durch das zeitgemässere "Menschenhandel" zu ersetzen).

3.4.2 Artikel 9 (Aufgaben)

SO und **Privatim (+ BS + SP)** gehen davon aus, dass es die Zurverfügungstellung einer Austausch-Plattform sei, welche die Zentralstellen "sicherstellen" sollen, dass aber die entsprechenden materiellen gesetzlichen Grundlagen für den Informationsaustausch der (kantonalen) Behörden entweder im direkt anwendbaren Bundesrecht oder aber im jeweiligen kantonalen Recht zu verankern seien.

3.4.3 Artikel 10 und 11 (Zentralstellen für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens sowie für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs)

Gemäss **PV fedpol** sind die in diesen beiden Bestimmungen geregelten Aufgaben bereits von Artikel 9 erfasst. Die in Art. 8 und 10 des Bundesgesetzes über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (ZentG; SR 360) geregelten Informationspflichten sind in das PolAG zu übernehmen.

3.4.4 Zur Neuregelung der Informationsbeschaffung generell (2. Kapitel; Artikel 12-17)

Zustimmung:

ZG und der **VSKC** begrüßen die neuen Bestimmungen. Erstmals würden hier auf Stufe Bund Tätigkeiten wie Observation, Vertrauenspersonen etc. umfassend geregelt, mit Vorbildcharakter für jene kantonalen Polizeigesetzgebungen, welche entsprechende Regelungen noch nicht kennen (VSKC).

Ablehnung:

Die **GPS** und **DJS/GrR.ch** lehnen die vorgeschlagene Neuregelung aus grundsätzlichen Gründen ab: Die kriminalpolizeilichen Zentralstellen würden über keine über die Strafverfolgung hinausgehende Zuständigkeit zur "Bekämpfung" von Straftaten verfügen und somit auch über keine eigenständigen Befugnisse zur Informationsbeschaffung. Dem gesamten 2. Kapitel fehle daher die rechtliche Grundlage. Der vorliegende Entwurf berücksichtige insgesamt die Entwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte nicht. Die in Art. 12 vorgesehenen Mittel der Informationsbeschaffung seien heute neu zu überdenken, insbesondere nach der inzwischen vollzogenen Ausgliederung des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) aus dem fedpol in das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Diese Mittel stammten im Wesentlichen noch aus dem ZentG und seien parallel zum damaligen Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) angelegt gewesen. Mit dem ZentG sei eine Art kriminalpolizeilicher Geheimdienst skizziert worden. Dieser Geist präge auch die in den Art. 13 ff. neu vorgesehenen Methoden. Diese entsprächen im Wesentlichen jenen der Vorlage BWIS II [BBl 2007 5037]. Die Problematik der sogenannten "Strukturermittlungen" zeige sich konkret darin, dass die Anordnung der Observation und des Einsatzes von Privatpersonen (Art. 13 und 14 VE-PolAG) nicht an gesetzlich definierte Eingriffsvoraussetzungen geknüpft sei. Unklar sei das Verhältnis dieser polizeilichen Befugnisse zur StPO und auch die Frage der Verwertbarkeit der auf diese Weise beschafften Informationen im Strafverfahren. Für den **SGB** ist eine Informationsbeschaffung ausserhalb

von Strafverfahren nicht notwendig, womit von zusätzlichen Mitteln zu diesen Zwecken abzusehen sei.

Vorbehalte:

Vorbehalte werden in erster Linie geäußert bezüglich

- des *Verhältnisses der im Vorentwurf vorgesehenen Informationsbeschaffungsinstrumente zu jenen der StPO*: Auf genereller Ebene (siehe für diesbezügliche Kritik im Zusammenhang mit einzelnen konkreten Gesetzesnormen die *Ziff. 3.4.3 ff.*) stellt **LU** fest, dass beim Einsatz der Mittel ein grosser Ermessensspielraum bestehe und die gesetzlichen Normen verschiedentlich unbestimmte Gesetzes- und Ermessensbegriffe enthielten. Da die strafprozessualen Garantien hier, im Bereich der Strukturermittlung ausserhalb eines konkreten Verfahrens, noch nicht greifen würden, liege die Herausforderung darin, durch Verfahrensbestimmungen dennoch eine gewisse rechtsstaatliche Kontrolle und Überwachung der Tätigkeit zu erreichen. Dieser Aspekt sei vertieft zu prüfen. Für **GL** fehlen analoge Regelungen in der StPO, weshalb diese entsprechend anzupassen sei.
- des *Erfordernisses einer gerichtlichen Kontrolle der polizeilichen Informationsbeschaffung*: **GPS** und **SP** verlangen, dass das Gesetz einen Grundsatz festlegt, anhand dessen die Ermessensausübung der Behörde durch ein Gericht überprüft werden könne. Die **Bankiervereinigung** verlangt, dass im Gesetz explizit erwähnt wird, dass die Zentralstellen Informationen nur beschaffen dürfen, soweit kein gesetzlicher Geheimnisschutz der Beschaffung entgegensteht.
- Die *ungenügende Bestimmtheit* der vorgeschlagenen Regelung: Die **SP** und **Privatim (+ BS + SP)** beurteilen den Ermessensspielraum bei der Wahl und dem Einsatz der Mittel im Zusammenhang mit den kriminalpolizeilichen Aufgaben (so etwa durch Observation oder Einholung von Auskünften von Privatpersonen) datenschutzrechtlich als sehr problematisch. Diese beiden Vernehmlassungsteilnehmer sowie die **GPS** verlangen, dass die Aufgaben wie auch die zulässigen Mittel angesichts der weitreichenden Berechtigungen, die fedpol erhalten soll, bestimmter geregelt werden.

Im Einzelnen vermisst die **CVP** eine Regelung der Zusammenarbeit mit dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB).

3.4.5 Artikel 12 (Mittel der Informationsbeschaffung)

3.4.5.1 Absatz 2, insbesondere Buchstabe b

Zustimmung: **SO** begrüsst die Möglichkeit, auch von Privatpersonen Auskünfte einholen zu können.

Ablehnung: Es geht für **Amnesty Int.** und **Privatim (+ BS + SP)** zu weit, den Kreis der Privatpersonen, die befragt werden können, uneingeschränkt auf "Privatpersonen" festzulegen, da auf diese Weise ohne Wissen der betroffenen Person auch Familienangehörige, Freunde, Arbeitgeber etc. befragt werden könnten.

3.4.5.2 Absatz 3

Zustimmung: **SO** begrüsst die Formulierung dieser Bestimmung, weil sie dem Bestimmtheitsgebot besser Rechnung trage als der geltende Art. 11 Abs. 6 BPI. Es wird auch die Klarstellung begrüsst, dass die nicht erkennbare Informationsbeschaffung auf die Deliktsbereiche gemäss Art. 8 Abs. 1 beschränkt sei.

Vorbehalt: **FR** weist darauf hin, dass eine Informationsbeschaffung ohne das Wissen der betroffenen Person einen schwerwiegenden Eingriff in deren Privatsphäre darstelle. Entsprechend habe die gesetzliche Regelung dem Umstand Rechnung zu tragen, dass dem Schutz der Privatsphäre ein besonderer Schutz gebühre.

3.4.5.3 Absatz 4

Für die **SP** und für **Privatim (+ BS)** sind die Möglichkeiten zum Aufschub oder Ausschluss der nachträglichen Mitteilung generell zu weit formuliert. **Amnesty Int.** und der **CCC** erachten es als grundrechtlich problematisch, dass es ein Ermessensentscheid sein soll, ob eine Person informiert wird ("unverhältnismässiger Aufwand"), über die ohne ihr Wissen Informationen beschafft wurden. Für den **SAV** dürfen die Ausnahmen von der Informationspflicht nur sehr restriktiv angewendet werden. Es sei deshalb die Einschränkung zu streichen "... und diese Information nicht mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden ist" (Satz 1 am Ende).

3.4.6 Artikel 13 (Observation)

3.4.6.1 Generelle Beurteilung

Zustimmung:

Nur 1 Stellungnahme - **SO** - äussert sich ausdrücklich zustimmend zu dieser Gesetzesnorm: Die Schaffung einer formellgesetzlichen Grundlage für die Observation im Rahmen polizeilicher Vorermittlungen werde begrüsst. Es sei richtig, dass hier andere Genehmigungsinstanzen vorgesehen sind als für die Observation im gerichtspolizeilichen Bereich gemäss StPO. Dass darauf verzichtet werden soll, die einzusetzenden technischen Mittel auf Stufe Bundesratsverordnung näher zu bezeichnen [s. Erläuternder Bericht, S. 27], wird unterstützt.

Ablehnung:

Der **Bankiervereinigung** erscheint die Observation ausserhalb eines Strafverfahrens, also unabhängig von einem Verfahren und damit ohne jeden genügenden Tatbestandsverdacht, generell als fragwürdig; der **SGB** lehnt dieses zusätzliche Mittel der Informationsbeschaffung gänzlich ab.

Vorbehalte:

Für **FR** und die **CSP** sowie für **Privatim (+ BS + SP)** und **Amnesty Int.** ist die Norm zum einen präziser zu formulieren. Zum anderen entspreche die vorgeschlagene Regelung der Genehmigung einer Observation ausserhalb eines Strafverfahrens (Anordnung: Zentralstellen; Verlängerung: Direktorin oder Direktor fedpol) nicht der Eingriffsschwere dieses polizeilichen Instruments. Für **FR** und **Privatim (+ BS + SP)** ist sowohl für den Anordnungsentscheid wie für den Verlängerungsentscheid die Genehmigung durch eine richterliche Behörde zu verlangen, analog Art. 6 f. des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1); für die **CSP** kann der Anordnungsentscheid (für die Dauer eines Monats) der Direktorin oder dem Direktor fedpol übertragen sein, während die Zuständigkeit zur Verlängerung einer Observation bei einem formellen Gericht liegen müsse; für **Amnesty Int.** wiederum sind Anordnung wie Verlängerung einer "unabhängigen Behörde" vorzubehalten.

ZH stellt die Zuständigkeit der Zentralstellen, innerhalb ihres kriminalpolizeilichen Aufgabebereichs Observationen anzuordnen, nicht infrage. Es sei aber zu begründen, warum nicht ab einer gewissen Dauer (3 bis 6 Monate) ein Organ der Justiz für die Bewilligung einer Fortsetzung vorgesehen werden soll. Die vorliegende Lösung überzeuge im Vergleich zu Art. 282 Abs. 2 StPO nicht.¹⁵ Ebenso wenig überzeuge aus rechtsstaatlicher Sicht die Begründung für den Verzicht auf die Festlegung einer gesetzlichen Höchstdauer [zeitliche Limitierung einer Observation bereits aufgrund der begrenzten Ressourcen der Zentralstellen; Erläuternder Bericht, S. 28].

Generell müsse die Anordnung einer Observation klarer definierten Kriterien unterliegen (**Amnesty Int.**, **Privatim [+ BS + SP]**). Die **GPS** und **DJS/GrR.ch** bemängeln das Fehlen klarer Eingriffsvoraussetzungen; im Vergleich zur vorliegenden Regelung sei die Observation nach Art. 282 StPO immerhin an ein Ermittlungsverfahren und an das Vorliegen "konkreter

¹⁵ Die Bestimmung lautet: "Hat eine von der Polizei angeordnete Observation einen Monat gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch den Staatsanwalt."

Anhaltspunkte" für ein vorausgegangenes Vergehen oder Verbrechen gebunden. Generell sei das Verhältnis zum Strafverfahren zu wenig reflektiert worden.

3.4.6.2 Absatz 1

Im Besonderen äussern sich die Vernehmlassungsteilnehmer zum im zweiten Satz vorgesehenen *Einsatz von Ortungsgeräten*:

Zustimmung:

SO erachtet den genehmigungsfreien Einsatz dieser Geräte als richtig. Der **VSPB** möchte die Einschränkung in Satz 2 (Einsatz von Ortungsgeräten, "wenn [die Durchführung der Observation] sonst wesentlich erschwert wäre") streichen. Die **SKG** verweist auf die polizeitaktische Notwendigkeit, solche Geräte zur Unterstützung einer Observation einsetzen zu können.

Ablehnung:

Nach Ansicht des **SAV** ist auf den Einsatz von Ortungsgeräten zu verzichten; an allgemein zugänglichen Orten sei eine lückenlose Verfolgung auch ohne solche Geräte möglich.

Vorbehalte:

AG und **SG** sowie die **KKJPD** beurteilen die vorgeschlagene Norm unter dem Blickwinkel des Verhältnisses zur StPO: Dass der Einsatz von Ortungsgeräten im Rahmen des VE-PolAG genehmigungsfrei möglich sein soll, wird als sinnvoll beurteilt. Ebenso müsse der Einsatz dieser Geräte dann aber auch im Rahmen des Strafverfahrens, also im Rahmen von Art. 282 StPO, geregelt sein. Denn die Observation ausserhalb eines Strafverfahrens, also gestützt auf Art. 13 Abs. 1 VE-PolAG, dürfe nicht weniger einschränkenden Regeln unterworfen sein als jene nach den Art. 280 ff. StPO [Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft]. Die **KSBS** sieht generell, ohne nähere Ausführung, "gewisse Abstimmungsprobleme mit der StPO".

3.4.6.3 Absatz 2

Zu wenig weit geht die vorgeschlagene Regelung dem **VSPB** und dem **PV fedpol**: Die Observation sei ein Instrument der Sicherheitspolizei und dürfe folglich nicht den Regeln der StPO unterworfen sein. Entsprechend dürfe sie nicht einer zeitlichen Begrenzung unterliegen und müsse die Zuständigkeit für die Verlängerungen einer Observation beim Chef der Bundeskriminalpolizei (BKP) liegen, allenfalls mit Delegation an den verantwortlichen Ermittlungsoffizier (PV fedpol).

Die übrigen Stellungnahmen hingegen fordern eine *restriktivere Lösung*:

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer verlangen, dass die beiden unterschiedlichen in Absatz 2 geregelten Genehmigungsentscheide (*erster Satz*: Fortsetzung der durch eine Zentralstelle angeordneten Observation; *zweiter Satz*: Verlängerung einer Observation) einer unabhängigen Behörde (**Amnesty Int.**) oder einer richterlichen Behörde (**Privatim [+ BS + SP]**) oder bspw. dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD; **SO**) oder - zumindest ab einer gewissen Dauer (SO: ab 3 Monate) - dem Zwangsmassnahmengericht (**SAV**) übertragen sein sollten. Zudem dürfe die Erneuerung der Genehmigung einer Observation (Verlängerung) nicht endlos zugelassen werden; bestehe ein konkreter Verdacht, solle die Strafverfolgung eröffnet werden mit den dafür vorgesehenen Parteirechten (SAV).

LU verlangt generell eine Überprüfung der vorgeschlagenen Regelung unter datenschutzrechtlichem Blickwinkel.

3.4.7 Zum Einsatz von Privatpersonen generell (Artikel 14-17)

Zustimmung:

Für **SO** sind die Gesetzesbestimmungen genügend bestimmt formuliert.

Ablehnung/Vorbehalte:

Die **GPS** und die **DJS/GrR.ch** beurteilen die vorgeschlagene Regelung als "notwendigerweise schief und ungenau". Sie vermissen zudem - zusammen mit **Privatim (+ BS + SP)** und dem **SGB** - die Festlegung von Eingriffsvoraussetzungen. **Privatim (+ BS + SP)** und **Amnesty Int.** bemängeln darüber hinaus das Fehlen einer Regelung bezüglich Ausbildung, persönlichen Anforderungen oder Befugnissen dieser Privatpersonen. Das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die verdeckte Ermittlung (BVE; SR 312.8) sei diesbezüglich klarer geregelt. Zwar würdigt es **Amnesty Int.** als positiv, dass der Einsatz von Privatpersonen nur in eingeschränktem Umfang möglich sein soll (Beschränkung auf den Bereich der Erkennung und Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens; Einsatz von Vertrauenspersonen nur, wenn andere Massnahmen aussichtslos wären). Kritisch gesehen wird jedoch, dass der Kreis der beizugswürdigen Personen nicht näher definiert werde, etwa durch ein Erfordernis, dass eine solche Person bestimmte Kriterien zur Sicherstellung der Vertrauenswürdigkeit zu erfüllen habe. Für den **SAV** sollte der Einsatz von Privatpersonen generell sehr zurückhaltend erfolgen. Das anonyme Operieren der Polizei mit Privatpersonen führt nach Ansicht des **CCC** dazu, dass sich Misstrauen in die sozialen Zusammenhänge einschleicht. Nach **TI** ist die Unterscheidung zwischen "Informanten" und "Vertrauenspersonen" dringend zu überprüfen.¹⁶

Wiederholt wird auch in diesem Fragenbereich das *Verhältnis zur StPO* thematisiert:

- für die Kritik von **DJS/GrR.ch** siehe bereits oben, Ziff. 3.4.2 und 3.4.4.1;
- **FR**, ausgehend davon, dass der Einsatz von Privatpersonen zur Informationsbeschaffung einen schwerwiegenden Eingriff in die Privatsphäre darstelle, spricht sich dafür aus, dass diesbezüglich die Regelung des BVE übernommen wird. Auch für **Privatim (+ BS + SP)** muss die Regelung des Einsatzes von Privatpersonen analog zum BVE geregelt sein. **ZH** möchte die Frage der Schaffung einer Regelung in Analogie zum BVE zumindest geprüft haben;
- **AG** und **SG** sowie die **KKJPD** - welche die vorgeschlagene Regelung der Informationsbeschaffung mit Hilfe von Informanten und Vertrauenspersonen an und für sich begrüssen - gehen einen Schritt weiter: Es sei zu überdenken, ob die Thematik nicht in der StPO geregelt werden solle. Denn das Problem sei auch hier - wie bei Artikel 13 -, dass eine analoge Regelung in der StPO fehle. Damit stelle sich für die Praxis die Frage, ob Beweise, die in der polizeilichen Vorermittlung gesetzeskonform, aber ausserhalb der StPO gewonnen worden seien, im Strafverfahren verwertet werden dürften. Ähnlich merkt der **SGB** an, dass sich geheimdienstlicher Quellenschutz [siehe Zusicherung der Anonymität, Art. 14 Satz 2 VE-PolAG] und Unmittelbarkeitsprinzip im Strafprozess gegenseitig ausschliessen würden.

3.4.8 Artikel 14 (Einsatz von Privatpersonen)

Für **SZ** steht die Sachüberschrift - "Einsatz von Privatpersonen" - in einem gewissen Widerspruch zur Legaldefinition der Informanten gemäss Art. 15, die nicht zur Informationsbeschaffung eingesetzt würden, sondern *aus eigenem Antrieb* handeln.

Zwei weitere Stellungnahmen äussern sich zu *Satz 2*¹⁷: Für **BE** genügt die Zusicherung, dass die Identität nicht preisgegeben wird, unter Umständen für den Schutz der Vertrauensperson nicht. Es müsse der Einsatz als Ganzes geheim gehalten werden können. Umgekehrt sollte gemäss **Amnesty Int.** eine Zusicherung der Anonymität nur mit Zurückhaltung praktiziert werden. Denn die Anonymität erschwere das Aufdecken falscher Informationsbeschaffung und erhöhe damit die Gefahr des Missbrauchs.

¹⁶ Eine abschliessende Stellungnahme will **TI** jedoch erst abgeben, wenn das Ergebnis der Abklärungen einer Arbeitsgruppe der Konferenz der Polizeikommandanten der Romandie sowie der Kantone Bern und des Tessin vorliegt.

¹⁷ "Ihr Einsatz kann mit der Zusicherung erfolgen, dass ihre Identität nicht preisgegeben wird."

3.4.9 Artikel 15-17 generell (Informanten und Vertrauenspersonen)

Zustimmung: Die **SKG** beurteilt die begriffliche Klärung bezüglich Informanten und Vertrauenspersonen als sinnvoll.

Ablehnung: Für den **SGB** ist der Umstand, dass die von Informanten und Vertrauenspersonen beschafften Informationen vertraulich sind, mit dem Unmittelbarkeitsprinzip im Strafprozess und mit den Verteidigungsrechten eines Angeklagten unvereinbar.

3.4.10 Artikel 15 (Informanten)

Für **BE** sollten die Informanten im Gesetz nicht erwähnt werden; eine Regelung sei nicht notwendig.

3.4.11 Artikel 16 (Vertrauenspersonen)

Drei von den 4 Vernehmlassungsteilnehmern, die sich speziell zu Art. 16 äussern, tun dies *im ablehnenden Sinn*:

Kritikpunkt ist zunächst die *Abgrenzung zur StPO*: Nach Ansicht des **SGB** sind Vertrauenspersonen als eigentliche verdeckte Ermittler zu qualifizieren, die entsprechend im BVE abschliessend geregelt seien. Es könne deshalb nicht sein, dass im Rahmen des PolAG Vertrauenspersonen im Staatsschutzbereich "ohne jegliche weitere Voraussetzung eingesetzt werden dürfen". Da sie als "allgemeine" Mittel der Informationsbeschaffung vorgesehen seien, "wären sie künftig in sämtlichen Bereichen staatsschützerischer Tätigkeit einsetzbar", womit die Schweiz "auf dem besten Weg [sei], wieder ein Spitzel- und Schnüffelstaat zu werden."

Weiter beurteilen **GPS** und **DJS/GRR.CH** den Verweis in *Absatz 2*, wonach andere Massnahmen der Informationsbeschaffung aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert sein müssen, als eine Leerformel, weil das Ziel der Informationsbeschaffung nicht bekannt sei. Diese beiden Vernehmlassungsteilnehmer stellen weiter die Frage nach der Beweisverwertung im Strafverfahren: Ob nun die durch die Vertrauensperson beschafften Informationen für das spätere Verfahren so aufbereitet würden, dass ihr Einsatz nicht mehr erkennbar sei, oder anstelle der Vertrauensperson die Führungsperson im Strafverfahren als Zeuge aufträte - beides sei für ein faires Strafverfahren inakzeptabel.

Bezüglich *Absatz 3 zweiter Satz (Pflicht zur Dokumentierung)*, erachtet es **BE** als heikel, auf die Pflicht zur Aktenführung speziell aufmerksam zu machen; dies könne zu entsprechenden Bedürfnissen bezüglich des Rechts auf Gewährung von Akteneinsicht führen. **Privatim (+ BS + SP)** wiederum vermisst eine genauere Regelung dessen, was zu dokumentieren sei.

3.4.12 Artikel 17 (Entschädigung und Prämien)

Zustimmend äussert sich **SO**: Die Möglichkeit zur Zahlung von Entschädigungen und Prämien entspreche einem praktischen Bedürfnis; zu Recht erhielten die Behörden Ermessensspielraum.

BE differenziert: Die Zahlung von Prämien sei abzulehnen. Denn dies könne dazu führen, dass in den Kantonen von Seiten möglicher Vertrauenspersonen entsprechende Wünsche geltend gemacht werden bzw. eine Abwanderung zum Bund oder zu analoge Verhältnisse aufweisenden Kantonen erfolgt. Die Spesenentschädigung sei hingegen zu befürworten.

Die 4 weiteren Stellungnahmen, die sich speziell zu Art. 17 äussern, tun dies *im ablehnenden Sinn*:

Die **CSP** will die Bestimmung ersatzlos gestrichen haben. Denn das "in-Aussicht-stellen" von Prämien könne Informanten und Vertrauenspersonen zu einem Handel mit Informationen verleiten, was abzulehnen sei. **Amnesty Int.** sieht mit einer Auszahlung von Prämien die Gefahr verbunden, dass damit Anreize für eine übermässige und unwahre Informationsweitergabe geschaffen werden. Der **SAV** erachtet es als ausserordentlich fragwürdig, dass (anonyme) Informanten und Vertrauenspersonen mit Prämien entschädigt werden sollen. Die Auszahlung einer solchen Prämie müsse zumindest aktenkundig gemacht werden. Für den **CCC** würde fedpol mit Entschädigungen an Personen, die unter Umständen anonym bleiben

[siehe Art. 14 Satz 2], Schwarzgeldzahlungen leisten und damit keine Vorbildfunktion erfüllen.

3.4.13 Artikel 18 (Zusammenarbeit mit Behörden und Amtsstellen)

Für **BL** ist bezüglich der Bst. a, b und f in *Abs. 1* nicht klar, ob lediglich die Behörden des Bundes oder auch diejenigen der Kantone angesprochen sind. Es sei aber wichtig, dass auch die jeweiligen Behörden der Kantone verpflichtet werden. Denn so bestehe eine bundesrechtliche Grundlage, auf welche die Kantone ihre Mitteilungen an den Bund abstützen könnten. Art. 18 sei diesbezüglich ebenso präzise zu formulieren wie Art. 20, wo die Sachlage klar sei.

Der **VSPB** sieht ein Ungleichgewicht darin, dass für die Kantone die Informationsweitergabe als eine Pflicht festgelegt sei, während für den Bund diesbezüglich mit Art. 19 nur eine Kann-Bestimmung gelte.

Der **Bankiervereinigung** erscheint es unter dem Blickwinkel der Normenhierarchie als fraglich, ob für die nähere Regelung der Informationspflichten die Verordnungsstufe genüge, zumal diese Regelung teilweise dem DSG vorgehe.

3.4.14 Artikel 19 (Weitergabe von Personendaten durch die Zentralstellen)

Die Delegation der Festlegung des "weiteren Empfängerkreises" in *Absatz 2* an den Bundesrat geht für den **CCC** zu weit; dies berge Willkürpotenzial.

3.4.15 Artikel 20 (Informationspflichten im Bereich des organisierten Verbrechens)

ZG begrüsst diese Bestimmung. Diese ergänze Art. 24 StPO (Bundesgerichtsbarkeit bei organisiertem Verbrechen, Terrorismusfinanzierung und Wirtschaftskriminalität) und schaffe eine klare gesetzliche Grundlage für den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone.

3.4.16 Artikel 21 (Gerichtspolizei)

SO liegt an der Feststellung, dass sich aus dem Weisungs- und Aufsichtsrecht der BA gegenüber der BKP kein Präjudiz für ein generelles Aufsichtsrecht der kantonalen Staatsanwaltschaften gegenüber der jeweiligen Kantonspolizei ableiten lässt.

Wichtig in *Absatz 1*, so **GR** und die **KKJPD**, sei der erste Satz. Der zweite Satz hingegen - eine rein organisatorische Bestimmung - sei unnötig. Die **CVP** möchte den Absatz ergänzt haben: "... und dort, wo es die kantonalen Verantwortlichkeiten nicht tangiert."

3.4.17 Artikel 22 (Vorbereitende Legendierung)

Zustimmung:

SO und die **SKG** erachten die Möglichkeit einer vorbereitenden Legendierung - unter Einschluss zudem der Führungsperson - als sinnvoll.

Ablehnung:

Die **CSP** lehnt die Bestimmung ab, weil das Gesetz dem Direktor oder der Direktorin fedpol freie Hand beim Entscheid gebe, welche Ermittlerinnen oder Ermittler oder Führungspersonen mit einer vorbereitenden Legendierung ausgestattet werden sollen. Es sei weder eine Kontrollinstanz über diese Entscheide noch eine Aufsicht vorgesehen. Die **GPS** und die **DJS/GrR.ch** lehnen die neue Norm deshalb ab, weil über eine vorbereitende Legendierung erneut die verdeckte Ermittlung vor Eröffnung eines Strafverfahrens ermöglicht werden solle, obwohl diese mit dem Inkrafttreten der StPO per 1. Januar 2011 bewusst abgeschafft worden sei. Weiter sei der - selbstredend verbindliche - Deliktkatalog des Art. 4 Abs. 2 BVE im Gesetz nicht direkt erkennbar, und die richterliche Genehmigung nach Art. 7 BVE werde durch einen Entscheid des Direktors fedpol ersetzt. Der **CCC** sieht in der Herstellung gefälschter amtlicher Ausweispapiere im Zusammenhang mit der Schaffung einer Tarnidentität

einen Widerspruch zur Vorbildfunktion des Staates bezüglich der Beachtung der geltenden sozialen Normen und der eigenen Gesetze.

Vorbehalte/Verhältnis zur StPO:

Für **SZ** gehört die Bestimmung des Art. 22 von vornherein in die StPO, da es sich bei der vorbereitenden Legenderung um eine interne Vorbereitungshandlung im Rahmen eines Strafverfahrens handle. Auch vermisst SZ im PolAG die Schaffung einer Rechtsgrundlage für verdeckte polizeiliche Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens, obwohl der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion Schmid-Federer (08.3841[Verdeckte Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens]) einen entsprechenden Handlungsbedarf erkannt habe.

SG und die **KKJPD** anerkennen, dass mit Art. 22 ein Auslegungsproblem geschlossen werde, das die StPO offen lasse. Die Regelung würde aber ebenso gut in die StPO selbst passen und hätte dort den Vorteil, dass sie auch für die Kantone gälte. **LU** weist generell darauf hin, dass sich im Zusammenhang mit Art. 22 Fragen zum Verhältnis zu den strafprozessrechtlichen Regeln stellten. Ebenso sieht die **KSBS**, ohne nähere Ausführung, "gewisse Abstimmungsprobleme mit der StPO".

Zu Absatz 2 stellt **BE** die Frage, ob die hier vorgesehene Ermächtigung zur Urkundenänderung genüge und was bezüglich Anpassungen in Datenbanken des Bundes oder der Kantone und bezüglich Anpassungen kantonaler Dokumente gelte.

3.5 Bemerkungen zum 4. Titel (verwaltungspolizeiliche Aufgaben)

3.5.1 Artikel 23 (Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Gewaltpropagandamaterial)

Grundsätzliche Zustimmung:

AG, BL und **GR** sowie die **KKJPD** thematisieren bezüglich Abs. 1 den Geltungsbereich: Soll Art. 23 vom BWIS in das PolAG transferiert werden, dann müsse auch ausdrücklich geregelt werden, dass mit "Polizeibehörden" auch diejenigen der Kantone gemeint sind. Andernfalls werde diesen - da das PolAG im Wesentlichen nur für die Bundesbehörden gelten solle - die rechtliche Grundlage zur Sicherstellung von Propagandamaterial entzogen. Die Alternative wäre, Art. 13a BWIS im bestehenden Gesetz zu belassen.

Ablehnung:

Die **GPS** und die **DJS/GrR.ch** lehnen die Bestimmung aus der grundsätzlichen Überlegung ab, dass eine Einziehung von Propagandamaterial bzw. eine Löschung oder Sperrung von Websites nur dann gerechtfertigt sei, wenn sie im Rahmen eines Strafverfahrens erfolge. Dieses biete zum einen die in einem Rechtsstaat erforderlichen Verteidigungsrechte, zum anderen werde dank der Öffentlichkeit des Verfahrens ein Beitrag zur gesellschaftlichen Ächtung bspw. rassistischer Ideologien geleistet. Hier aber sei eine Mischung aus verwaltungspolizeilichem und nachrichtendienstlichem Vorgehen vorgesehen.

Bemerkung zu Absatz 3:

Der **VSPB** erachtet diese Bestimmung als überflüssig.

Bemerkungen zu Absatz 5 Bst. b:

Für den **VSPB** wäre es wünschenswert, dass eine Sperrung nicht nur empfohlen, sondern angeordnet werden kann. Umgekehrt beurteilt der **CCC** das Sperren von Websites angesichts der technischen Umgehungsmöglichkeiten als keine geeignete Lösung.

3.5.2 Artikel 24-28 generell (Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen)

Zustimmung: **ZH** erachtet die Bestimmungen zu den Massnahmen gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen ausdrücklich als sehr sinnvoll.

Ablehnung: Für die **GPS** und die **DJS/GRR.CH** fehlt dem Bund die Verfassungszuständigkeit, um in diesem Bereich Massnahmen zu treffen. Konsequenterweise sei auf Bundesebe-

ne gänzlich auf eine Regelung von Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu verzichten.

3.5.3 Artikel 24

SO und **ZH** sowie die **SZH** und der **SSV** begrünnen die Zuweisung der Zuständigkeit für den Erlass von Einreiseverboten an fedpol.

BE fragt sich, ob die Formulierung nicht eher lauten müsste: "..., bei welchen der begründete Verdacht besteht, dass sie im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung in der Schweiz die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden könnten".

3.5.4 Artikel 25 (Ausreisebeschränkung)

BE stellt die Frage, warum in Absatz 1 Bst. a nur vom Rayonverbot gesprochen werde und nicht auch von den anderen Massnahmen, namentlich der Meldeauflage oder dem Gewahrsam.

Bezüglich Absatz 3 - wie auch bezüglich Artikel 77 Abs. 7 - weisen **ZH** sowie die **SZH** und der **SSV** darauf hin, dass die korrekte Bezeichnung laute: "Schweizerische Zentralstelle Hoolliganismus".

3.5.5 Artikel 26 (Untere Altersgrenze)

Zustimmung: Die **SZH** und der **SSV** begrünnen die Einführung der Altersgrenze des 12. Altersjahrs.

Ablehnung: Die **CSP** lehnt die Einführung der Altersgrenze des 12. Altersjahrs als zu tief ab; diese Grenze solle bei 14 Jahren liegen.

3.5.6 Artikel 27 (Aufschiebende Wirkung)

Für den **VSPB** darf einer Beschwerde gegen die Massnahmen gemäss Art. 24 f. PolAG niemals aufschiebende Wirkung gewährt werden.

3.5.7 Artikel 29 (Ausschreibung von Personen und Sachen zwecks verdeckter Registrierung)

Zustimmung:

Für **SO** ist dieses polizeiliche Instrument der Gefahrenabwehr zur Verhinderung drohender Straftaten eines gewissen Schweregrads zu begrünnen. Die Beschränkung auf "aussergewöhnlich schwere Straftaten" [Abs. 2 Bst. a] sei richtig. In Abs. 2 sei "tatsächliche Anhaltspunkte" durch "konkrete Anhaltspunkte" zu ersetzen.

BL wünscht, dass auch die kantonalen *Strafverfolgungs*behörden Ersuchen an fedpol richten können. Auch sollte das Instrumentarium um die "gezielte Kontrolle" ergänzt werden.

Ablehnung:

Nach Ansicht der **GPS** sowie der **DJS/GrR.ch** und von **Privatim (+ BS + SP)** ist die Regelung nicht hinreichend bestimmt. Für die GPS und die DJS/GrR.ch stellt weiter die fehlende zeitliche Befristung der Ausschreibung zur verdeckten Registrierung einerseits eine Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze dar (unbegrenzt andauernder Verdacht gegen eine Person) und andererseits einen Widerspruch zum Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ),¹⁸ das eine solche Ausschreibung auf ein Jahr befristete [Art. 112 Abs. 1]. Das Instrument der verdeckten Registrierung sei im Übrigen ineffizient, wie die geringe Zahl der Treffer belege. Es könne deshalb darauf verzichtet werden.

¹⁸ Übereinkommen vom 14. Juni 1985 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, ABI. L 239 vom 22.9.2000, S. 19 bzw. SR 0.360.268.1, Anhang A.

Absatz 2 Buchstabe b im Besonderen (Risiko einer künftigen Begehung von Straftaten):

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer stellen die Frage nach der *Vereinbarkeit* dieser Norm mit der *Unschuldsvermutung*:

- Für die **GPS** und die **DJS/GrR.ch** ist die vorgeschlagene Regelung mit der Unschuldsvermutung nicht vereinbar;
- für **Amnesty Int.**, den **CCC** und **Privatim (+ BS + SP)** ist die Vereinbarkeit mit der Unschuldsvermutung fraglich;
- **SO** sieht zumindest einen gewissen Widerspruch zur Unschuldsvermutung. Es müssten deshalb konkrete Anhaltspunkte in der Gesamtbeurteilung vorliegen, damit eine Ausschreibung vorgenommen werden könne.

Weitere Bemerkungen:

Absatz 1: Für die **CVP** sollten neben fedpol auch die Polizeibehörden der Kantone und Gemeinden eine solche Ausschreibung vornehmen können.

Absatz 4: Die Bestimmung verweist auf den Deliktskatalog in Art. 286 StPO. Für die **GPS** und die **DJS/GrR.ch** ist dieser Katalog jedoch uferlos. Sie schlagen als einen Ausweg aus dem Dilemma der Vorfeldprognose den Verweis auf einen konkreten Verdacht und auf ein Ermittlungsverfahren nach Art. 260^{bis} StGB (strafbare Vorbereitungshandlungen) vor.

3.5.8 Artikel 30 (Informationsaustausch mit Privaten)

Der **CCC** weist darauf hin, dass der Informationsaustausch mit einer privaten Person für diese die potentielle Gefahr nach sich ziehen könne, von ihrem sozialen Umfeld isoliert zu werden.

3.5.9 Artikel 31 (Gefährderansprache)

Zustimmung:

SO begrüsst die Schaffung dieses Instruments.

Ablehnung:

Für die **GPS** und die **DJS/GrR.ch** zielt das Instrument der Gefährderansprache generell auf Bedrohung und Einschüchterung und vor allem Blossstellung gegenüber dem Arbeitgeber, den Kolleginnen und Kollegen und insbesondere gegenüber den Eltern. Auch die hier vorgeschlagene Regelung setze vor allem auf den Einschüchterungseffekt. Auf die Massnahmen sei zu verzichten. Das der Polizei zur Verfügung stehende strafrechtliche Repertoire genüge. Der **SGB** beurteilt das Instrument seinerseits skeptisch. Bei politischen Demonstrationen dürfe die Versammlungsfreiheit der Bürger nicht tangiert werden. Mit der Gefährderansprache würden die Grenzen der Unschuldsvermutung in nicht akzeptabler Weise verwischt.

Weitere Bemerkungen:

BE erscheint die Regelung unnötig. Einerseits ergebe sich die entsprechende Handlungszuständigkeit der Polizei ohne weiteres aus deren Grundauftrag. Andererseits könnten sich Abgrenzungsprobleme zu kantonalen Polizeien ergeben. **LU** beurteilt es zumindest als fraglich, ob dieses Instrument, da eine polizeirechtliche Selbstverständlichkeit, überhaupt einer gesetzlichen Grundlage bedürfe.

3.5.10 Artikel 32 (Beschlagnahme gefährlicher Gegenstände)

SO findet es richtig, dass fedpol die Zuständigkeit für diese Massnahme zugewiesen wird.

3.6 Bemerkungen zum 5. Titel (Polizei Kooperation)

3.6.1 Generelle Bemerkungen

FR, JU und **ZG** sowie die **KKJPD** und die **KKPKS** beurteilen den 5. Titel insgesamt als präzise und klar formuliert.

Die **Bankiervereinigung** begrüsst die Kodifizierung der Grundsätze der Polizeikooperation. Diese gingen aber insofern sehr weit, als auch der Austausch von besonders schützenswerten Personendaten vorgesehen sei. (siehe zu dieser Thematik näher nachfolgende Ziff. 3.6.7).

3.6.2 Artikel 33 (Kooperationsarten)

Die **Bankiervereinigung** möchte *Abs. 1* wie folgt ergänzt haben: "... arbeitet fedpol *unter Beachtung der Art. 37* [Verhältnis zur Rechtshilfe] *und 41 PolAG* [Verweigerungsgründe] mit in- und ausländischen ..."

3.6.3 Artikel 35 (Polizeiattachés)

Zu dieser Bestimmung äussert sich einzig die **CVP**: Es sei zu erwägen, ob in Ländern, in die kein Polizeiattaché entsandt werden kann, nicht der Verteidigungsattaché dessen Aufgabe übernehmen könne (*Absatz 1*). Zudem sei im PolAG die Notwendigkeit einer direkten operativen Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem angrenzenden Ausland aufzuführen (*Absätze 3-5*).

3.6.4 Artikel 39 (Informationshilfe), in Verbindung mit Artikel 104

SO und **Privatim (+ BS + SP)** bemerken zu *Absatz 2*, dass der Hinweis auf die Anwendbarkeit des Datenschutzrechts der Kantone bei der Datenbearbeitung durch eine kantonale Behörde für das ganze Gesetz gelten müsse und nicht auf die Informationshilfe beschränkt sein dürfe. Art. 104, der allein das Datenschutzrecht des Bundes für anwendbar erklärt, sei entsprechend zu ergänzen.

3.6.5 Artikel 40 (Verwendungsbeschränkungen)

Die **Bankiervereinigung** bezweifelt, ob mit einem Hinweis von fedpol an die ersuchende Behörde, wonach bestimmte Daten nur mit Zustimmung einer Justizbehörde in einem Strafverfahren als Beweismittel verwendet werden dürfen, der gewünschte Erfolg bewirkt werden kann.

3.6.6 Artikel 41 (Verweigerungsgründe)

Die **Bankiervereinigung** begrüsst die Festlegung von Gründen, die zur Verweigerung von Informationshilfe führen *müssen*, namentlich den Verweigerungsgrund von Absatz 2 Buchstabe c (Erfordernis der Anwendung prozessualen Zwangs).

3.6.7 Artikel 44 (Polizeiliche Informationshilfe ohne Ersuchen)

Für die **SP** und für **Privatim (+ BS)** bewirkt *Buchstabe a* in der Praxis eine "Aushebelung" des regulären Verfahrens der Informationshilfe auf Ersuchen nach den Artikeln 42 ff.. Die Voraussetzung für die Informationshilfe ohne Ersuchen - die Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung - sei in der Praxis deshalb sehr oft erfüllt, weil es sich beim Adressaten um eine Behörde mit sicherheits- oder kriminalpolizeilichen Kompetenzen handle.

Der **CCC** sieht Willkürpotential im Umstand, dass Art. 44 den Adressatenkreis für die spontane Informationshilfe völlig offen halte. Die Regelung in *Buchstabe b* ("Interesse der betroffenen Person") widerspreche dem Datenschutzgesetz, das vorsehe, dass jede Person selber entscheide, wann und an wen personenbezogene Daten übermittelt werden.

3.6.8 Artikel 45 ff. (Ergänzende Bestimmungen für die internationale polizeiliche Informationshilfe)

Zwei Stellungnahmen thematisieren den Rechtsschutz der von einem Informationsaustausch betroffenen Person bei einer Weitergabe von Personendaten auf der internationalen Ebene (ausländische Behörden und internationale Organe):

- Die **Bankiervereinigung** sieht mit der vorgeschlagenen Regelung der Polizeikooperation Gefahren für Geheimnisbereiche wie zum Beispiel das Bankkundengeheimnis verbunden, vor allem, da ja auch der Austausch von Personendaten, besonders

schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen vorgesehen sei (Art. 33 Abs. 1 Bst. c VE-PolAG). Es erscheint der Bankiervereinigung mehr als fraglich, ob das DSG den Rechtsschutz der betroffenen Person gewährleisten könne. Anders als beim Verwaltungsverfahren würden im vorgeschlagenen polizeilichen Informationsaustausch Daten sofort ausgetauscht, bevor in einem rechtsstaatlichen Verfahren in der Schweiz über die Zulässigkeit des Datenaustausches befunden worden sei. Weil der betroffenen Person gemäss Konzeption des PolAG nur die Beschwerdemöglichkeiten der Datenschutzgesetzgebung gewährt würden, stelle sich die Frage, ob mit der vorliegenden Regelung in der Praxis nicht eine Umgehung der Bestimmungen des Rechtshilfegesetzes (IRSG; SR 351.1) bewirkt werde. Zu einer Aushebelung der bewährten Regeln über Amts- und Rechtshilfe dürfe es jedoch nicht kommen. Es würde deshalb begrüsst, wenn im Gesetz eine klare Abgrenzung zwischen Amts- und Rechtshilfe festgehalten bzw. die Aufgaben und Grenzen der Polizeikooperation im Gesetz präzise erläutert würden.

- Gemäss der **Universität Basel** stellt die Weitergabe von Personendaten an ausländische Adressaten im Rahmen der polizeilichen Amtshilfe einen qualifizierten Eingriff in die Grund- und Verfahrensrechte der betroffenen Person dar. Diese müsse über die vorgesehene Datenweitergabe informiert werden, damit die verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen wirksamen Rechtsschutz erfüllt seien und die betroffene Person die ihr zustehenden Rechtsschutzmöglichkeiten auch ausüben könne.¹⁹

Die **SP** und **Privatim (+BS)** bemängeln, dass fedpol im Zusammenhang mit der Informationsweitergabe wiederholt ein allzu grosses Ermessen eingeräumt werde. So verfüge fedpol im Rahmen von *Artikel 46 Absätze 1 und 2* (Datenweitergabe ohne gesetzliche oder staatsvertragliche Grundlage über einen (allzu) weiten Ermessensspielraum. Ebenso bedeute die Regelung in *Artikel 49 Absatz 5 Buchstaben a und b* (Bekanntgabe von ausländischen Daten an einen Drittstaat oder ein internationales Organ) im Ergebnis, dass es im Ermessen von fedpol liege, ob Personendaten ohne Schutzgarantie in Ausland übermittelt werden dürften oder nicht.

3.6.9 Artikel 48 (Zusätzliche Verweigerungsgründe)

Für den **SAV** sollte der Verweigerungsgrund von *Absatz 2 Buchstabe a* (Grundsätze des Rechtshilferechts) im Zweifel bejaht werden, so dass ein Gericht über die Frage der Rechtshilfe entscheiden muss.

3.6.10 Artikel 52 (Weiterleitung kantonaler Ersuchen über fedpol an das Ausland)

Bezüglich *Buchstabe a* wünscht **BE** eine Präzisierung des Gesetzeswortlauts, damit aus der Bestimmung klarer hervorgehe, wann ein Bagatellfall vorliegt.

3.6.11 Artikel 65 (Verweigerung)

BE stellt die Frage, warum Artikel 65 nicht in Artikel 41 integriert werde.

3.7 Bemerkungen zum 6. Titel (Polizeiliche Informationssysteme des Bundes)

3.7.1 Generelle Bemerkungen

Die **KKPKS** beurteilt den 6. Titel insgesamt als präzise und klar formuliert.

Die **GPS** und die **DJS/GrR.ch** bedauern, dass die Schaffung eines umfassenden Gesetzes nicht dazu genutzt wurde, um die Thematik der polizeilichen Datenbanken grundsätzlich zu überprüfen. Als erster Schritt sei umfassende Transparenz herzustellen, durch regelmässige Übersichten und umfassende Statistiken für sämtliche polizeilichen Datenbanken. Es sei

¹⁹ Die Stellungnahme der Universität Basel enthält einen ausformulierten Vorschlag für eine neue Gesetzesbestimmung mit der Sachüberschrift "Information der betroffenen Person".

ärgerlich, dass zwei Jahre nach Verabschiedung des BPI bereits die Schaffung zusätzlicher, neuer Datenbanken vorgeschlagen werde. Es werde einmal mehr bereits Bestehendes nachträglich abgesichert, durch pauschale und unbestimmte Bestimmungen und weitreichende Delegation von Regelungsbefugnissen an den Bundesrat. Die Vielzahl von Online-Verbindungen und Verknüpfungen zwischen Datensystemen sei zu reduzieren. Weiter brauche es Brandmauern zwischen Behörden. Im Verhältnis zwischen fedpol und den Nachrichtendiensten müsse nach der organisatorischen auch die informationelle Trennung erfolgen.

3.7.2 Artikel 69 (Grundsätze)

3.7.2.1 Absatz 2

SO sowie die **GPS**, die **DJS/GrR.ch** und **Privatim (+ BS + SP)** lehnen *Absatz 2* ab: Dadurch würden generell sämtliche durch den Bundesrat zu bezeichnenden Behörden zu einem umfassenden Datenbankzugriff im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben ermächtigt. Dies stehe im Widerspruch zu Art. 17 Abs. 2 DSG, wonach die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen für jedes einzelne Informationssystem eine Regelung auf formellgesetzlicher Ebene verlange.

3.7.2.2 Absatz 3

6 Stellungnahmen äussern sich zu dieser Norm, dies im *kritischen bis ablehnenden Sinn*:

LU verlangt generell eine vertiefte Überprüfung dieser Norm unter datenschutzrechtlichem Blickwinkel.

SO und **Privatim (+ BS + SP)** bemängeln, dass weder das Gesetz noch der erläuternde Bericht deutlich machten, in welchem Zusammenhang Informationen über die Art und Weise, wie jemand die politischen Grundrechte ausübt, mit der Vorbereitung oder Begehung einer Straftat stehen müssen, um in den Informationssystemen bearbeitet werden zu können. In diesem Punkt müsse die Regelung klar formuliert sein.

Aus der Sicht der **GPS** und der **DJS/GrR.ch** schützt diese Bestimmung nur scheinbar die Wahrnehmung demokratischer Grundrechte vor dem staatlichen Eingriff, bewirkt in Tat und Wahrheit aber das Gegenteil: Es genüge für eine Fichierung politischer Gesinnungen, dass die Polizei einen "Missbrauch" festzustellen glaubt. Dies sei umso verheerender, weil die meisten der aufgezählten Polizeidatenbanken nicht nur der Strafverfolgung im engeren Sinn dienen, sondern Informationen aus Vorfeldermittlungen beinhalten.

Nach **Amnesty Int.** ist eine willkürfreie Abgrenzung zwischen "verdächtigen" und "nicht verdächtigen" Betätigungen in der Praxis kaum möglich. Es bestehe somit die Gefahr, dass sämtliche Gewerkschafter und parteipolitischen Betätigungen im polizeilichen Informationssystem erfasst würden. Die gesetzliche Bestimmung zur Überwachung der politischen oder gewerkschaftlichen Tätigkeit von Privatpersonen müsse eine gravierende Straftat voraussetzen und mit einem abschliessenden Katalog dieser Straftaten versehen sein.

3.7.3 Artikel 72 (Aufbewahrung, Löschung, Archivierung und Vernichtung der Daten)

LU verlangt generell eine vertiefte Überprüfung dieser Norm unter datenschutzrechtlichem Blickwinkel.

3.7.3.1 Absatz 1

4 Stellungnahmen äussern sich speziell zu dieser Norm, und dies im *ablehnenden Sinn*: Zum einen wird kritisiert, dass mit der vorgesehenen Delegation der Regelung der Aufbewahrungsdauer an den Bundesrat (*Absatz 1* in Verbindung mit *Art. 74 Bst. d VE-PolAG*) Art. 17 Abs. 2 DSG verletzt werde (Erfordernis der Regelung der Bearbeitung der Daten auf formellgesetzlicher Ebene; **SO**; **GPS**, **DJS/GrR.ch**). Zum anderen wird das Kriterium einer Datenbearbeitung "so lange, wie es der Bearbeitungszweck erfordert", als eine unzulässige Pauschalermächtigung beurteilt (**GPS**; **DJS/GrR.ch**).

3.7.3.2 Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 3

Die **GPS** sowie die **DJS/GRR.CH** und **Privatim (+ BS + SP)** lehnen die blockweise Löschung von Daten ab. Denn dies ermögliche für diese Daten eine unendliche Aufbewahrungsdauer und eine verlängerte Speicherung nicht mehr erforderlicher Daten. Der Grundsatz, dass nicht mehr benötigte Informationen zu löschen sind, müsse in jedem Fall gewahrt sein.

3.7.4 Artikel 73 (Auskunftsrecht)

Die **DJS/GrR.ch** begrüßen, dass in Bezug auf das Einsichtsrecht der betroffenen Person neu integral auf das DSGVO verwiesen und damit das sog. stellvertretende Einsichtsrecht aufgegeben werde. Diese Änderung solle - unabhängig vom Projekt PolAG - raschmöglichst umgesetzt werden, was insbesondere auch der Motion Leutenegger Oberholzer [08.3852, Datensammlungen des Bundes. Auskunftsrecht) entspreche.

3.7.5 Artikel 74 Buchstaben b, c, d und f (Ausführungsbestimmungen)

7 Stellungnahmen äussern sich zu dieser Norm, dies im *ablehnenden Sinn* (**FR, GR, SO; GPS, SP; DJS/GrR.ch, Privatim [+ BS]**): Die Regelung des Datenkatalogs, der Aufbewahrungsdauer, des Zugriffs und der Weitergabe an Private solle (DJS/GrR.ch: müsse) auf formellgesetzlicher Ebene erfolgen, ansonsten Art. 17 Abs. 2 DSGVO verletzt werde; eine pauschale Delegation an den Bundesrat sei nicht zulässig.

3.7.6 Artikel 75 (Informations- und Dokumentationssystem über Ereignisse)

Zu dieser Bestimmung äussern sich 4 Vernehmlassungsteilnehmer:

Der **VSPB** verlangt, dass in *Absatz 3 Buchstabe a* der Begriff "Sicherheitsorgane" durch "Sicherheitsbehörden" ersetzt wird, damit bereits aus dem Wortlaut klar ersichtlich sei, dass nur staatliche Einrichtungen, nicht jedoch private Sicherheitsfirmen Datenempfänger sein könnten.

Die 3 weiteren Stellungnahmen seitens der **GPS** sowie der **DJS/GrR.ch** und des **SGB** *lehnen* das Informationssystem *ab*, da es unzulässige Ausweitung der Informationsbeschaffung ("Schnüffeltätigkeit") der Polizei legitimiere. Es sei ein offensichtlicher Widerspruch, wenn die Datenbank Daten (nur) in Bezug auf "Ereignisse" speichere, dazu aber auch besonders schützenswerte Personendaten gehören könnten. Eine Weitergabe an ausländische Botschaften bzw. an ausländische Polizeiorgane habe generell zu unterbleiben, erst recht, wenn es sich um Personennamen handle. Da der Schutzbedarf mit dem Ende des Gefährdungseignisses dahinfalle, lasse sich eine Aufbewahrung der Daten von bis zu 5 Jahren nach dem "Ereignis" nicht rechtfertigen.

3.7.7 Artikel 76 (Informations- und Dokumentationssystem über Bedrohungen)

Zustimmung unter der Voraussetzung punktueller Ergänzung:

- **SZ** möchte bezüglich *Absatz 2 Buchstabe b*, dass besonders schützenswerte Personendaten der gefährdeten Personen (Abs. 1 Bst. b) nur mit deren Einwilligung bearbeitet werden.
- **ZG** beantragt bezüglich *Absatz 5*, dass fedpol nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet wird, den kantonalen Polizeikorps konkrete Bedrohungslagen mitzuteilen. Nur so sei diese Bestimmung sinnvoll.
- Der **VSPB** möchte *Absatz 5 Buchstabe c* mit der Aussage ergänzt haben, dass nur ein Minimum an Daten weitergegeben werden könne. Jedenfalls sensible Daten und Persönlichkeitsprofile müssten bestimmt nicht weitergegeben werden.

Ablehnung:

3 Vernehmlassungsteilnehmer (**GPS**; **CCC**, **DJS/GrR.ch** und **SGB**) lehnen das Informationssystem gänzlich ab, weil es eine erneute Datensammlung über politische Meinungen und Tätigkeiten durch die Polizei legitimiere.

3.7.8 Artikel 77 (Informationssystem über Gewalttätigkeiten bei Sportveranstaltungen)

3.7.8.1 Generelle Beurteilung des Informationssystems

3 Stellungnahmen *lehnen* das Informationssystem *ab*:

Für die **GPS** und die **DJS/GRR.CH** fehlt dem Bund die erforderliche Gesetzgebungszuständigkeit in diesem Bereich (siehe zu diesem Standpunkt bereits oben *Ziff. 3.5.2*, Stellungnahmen zu den Art. 24-28 PolAG). Für **Amnesty Int.** geht vom Informationssystem eine massive Gefährdung der Grundrechte aus. So würden Informationen von privater Seite bearbeitet, womit keine Gewähr für die Richtigkeit der Daten geboten werden könne; die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten sei ungenügend geregelt, die vorgesehene Datenweitergabe an Private sei problematisch, und einzelne Fragen des Rechtsschutzes seien ungelöst.

3.7.8.2 Absatz 5

ZG verlangt Klarheit darüber, wie im vorliegenden Zusammenhang der Begriff "bearbeiten" (Art. 3 Bst. e DSGVO) zu verstehen sei. Die Aufnahmen von Fotos oder Videos von Hooligans sollte zulässig sein. Erkennungsdienstliche Massnahmen hingegen stellten eine Grundrechtsverletzung dar und erforderten entsprechend eine klare und unmissverständliche gesetzliche Grundlage für die vollziehenden kantonalen Polizeikörper.

ZH und **Privatim (+ BS + SP)** stellen fest, dass diese Bestimmung eine Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten vorsehe, in der abschliessenden Aufzählung der Datenkategorien in Absatz 3 Kategorien mit besonders schützenswerten Informationen jedoch fehlten. Die Absätze 5 und 3 würden sich somit widersprechen (**ZH**) bzw. es fehle für eine Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten gemäss Absatz 5 die formellgesetzliche Grundlage (**Privatim [+ BS + SP]**).

3.7.8.3 Absatz 7

Der **VSPB** fordert, dass das Informationssystem auch der Polizei auf Gemeindeebene zur Verfügung steht, da vor allem diese mit der Problematik gewalttätiger Fanggemeinschaften konfrontiert sei.

3.7.9 Artikel 81 (System internationale und interkantonale Polizeikooperation)

Die **CVP** möchte *Absatz 1 Buchstabe b* wie folgt ergänzt haben: "zur Kooperation ... mit ...den kantonalen, *kommunalen* und ausländischen Polizeiorganen."

3.7.10 Artikel 82 (System zur Unterstützung der Ermittlungen der Kantone im Bereich ihrer Strafverfolgungskompetenzen)

Privatim (+ BS + SP) vermisst bezüglich *Absatz 3* den Hinweis, dass die Einrichtung des Abrufverfahrens zusätzlich seitens des Kantons die Schaffung einer formellgesetzlichen Grundlage im anwendbaren kantonalen Recht voraussetzt.

SO und **Privatim (+ BS + SP)** möchten in *Absatz 4* zusätzlich festgelegt haben, dass das Organ zur Überwachung der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen eine unabhängige Stellung innehat und über effektive Kompetenzen verfügt.

3.7.11 Artikel 84 und 85 (DNA-Profil-Informationssystem)

SZ stellt auf genereller Ebene kritisch fest, dass die Regelung der forensischen DNA-Profile mit dem PolAG neu auf drei verschiedene Bundesgesetze (PolAG, StPO und DNA-Profil-Gesetz) verteilt sei.

Für **SG** sollte die Verschiebung der beiden Bestimmungen zum DNA-Profil-Informationssystem aus dem DNA-Profil-Gesetz in das PolAG zum Anlass genommen werden, die Löschfristen zu harmonisieren. Insbesondere sollte das Problem gelöst werden, dass heute für DNA-Personendaten und erkennungsdienstliche Daten, insbesondere Fingerabdrücke, unterschiedliche Fristen gelten.

3.7.12 Artikel 86 (Automatisiertes Polizeifahndungssystem)

Der **SSV** und die **SZH** begrüßen ausdrücklich die Aufnahme von Einreiseverboten und Ausreisebeschränkungen in das Fahndungssystem in *Absatz 1 Buchstabe h*.

BL möchte in *Absatz 3 Buchstabe i* zusätzlich die kantonalen *Strafverfolgungsbehörden* aufgenommen haben. Zudem seien die Artikel 86 und 87 in der Wortwahl zu harmonisieren.

3.7.13 Artikel 88 (Nationaler Polizeiindex)

BE würde es begrüßen, wenn im PolAG eine formelle Rechtsgrundlage vorgesehen würde, auf die sich die Kantone, die sich am Polizeiindex beteiligen wollen, bei der Schaffung der hierzu erforderlichen formellen Rechtsgrundlage im kantonalen Polizeirecht abstützen könnten (analog Art. 58 Abs. 4 PolAG für den Bereich der polizeilichen Informationshilfe).

Der **SAV** hält fest, dass mit dieser Bestimmung die gesetzliche Grundlage für neue Fichen geschaffen werde.

Der **PV fedpol** verweist auf die Bedeutung der Verfügbarkeit der in *Absatz 1* aufgelisteten Informationen für die Kriminalitätsbekämpfung. Der Anschluss der Kantone gemäss *Absatz 8* sollte dabei nicht freiwillig, sondern obligatorisch sein.

3.8 Bemerkungen zum 7. Titel (Befugnisse und Pflichten)/Artikel 90

Artikel 90 (Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen)

Einzig die **GPS** und die **DJS/GrR.ch** äussern sich zu dieser Bestimmung: Diese ermächtigt das gesamte fedpol pauschal zur Ausübung polizeilichen Zwangs nach den Bestimmungen des ZAG, was *abzulehnen* sei. Damit werde fedpol gewissermassen zu einer Polizeibehörde mit sämtlichen Befugnissen umgewandelt. Dem Bund seien ja aber nur in eingeschränkten Bereichen eigene polizeiliche Aufgaben übertragen. Weiter seien jene Gliederungen des fedpol, die bereits heute ihren Dienst bewaffnet versehen, aufzulisten, da nur so die erforderliche organisatorische Eingrenzung sinnvoll vorgenommen werden könne.

3.9 Bemerkungen zum 8. Titel (Einsatz von Sicherheitsunternehmen)

3.9.1 Generelle Bemerkungen

Für **BE**, **JU** und **SO** sowie für die **KKJPD** und die **KKPKS** muss gewährleistet sein, dass die Bestimmungen dieses Titels mit den Normen der entsprechenden Konkordate und der kantonalen Gesetzesnormen harmonisiert sind, damit Gleichbehandlung und *unité de doctrine* sichergestellt seien, insbesondere bezüglich der auf private Unternehmen übertragbaren polizeilichen Befugnisse (BE) und bezüglich der Voraussetzungen für die Bewilligung der Ausübung der Tätigkeit als privater Sicherheitsangestellter (JU und KKPKS).

Zustimmung:

AG, **GR** und **ZH** sowie die **KKJPD** begrüßen, dass die Materie mit dem PolAG auf Stufe Bund und neu auf formellgesetzlicher Ebene geregelt werden soll.

Zustimmung mit Vorbehalt:

LU stellt fest, dass in einzelnen Punkten die Regelung im PolAG von jener im Entwurf der KKJPD für ein "Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen" (in der Fassung vom 29.9.2009) abweiche. Generell seien die einzelnen Gesetzesnormen im Interesse der Rechtssicherheit noch besser auf die Bestimmungen im Konkordatsentwurf abzustimmen. In der Beurteilung von **SG** sind einzelne Bestimmungen etwas grosszügig formuliert. Die Kantone müssten sich aber darauf verlassen können, dass der Bund die Vorgaben der Kantone respektiert. **OW** lehnt eine Aufgabenübertragung, sofern die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind (öffentliches Interesse, formellgesetzliche Grundlage, Verhältnismässigkeit), nicht grundsätzlich ab, weist aber darauf hin, dass eine solche staatspolitisch heikel sei. Der **SGB** steht der Auslagerung polizeilicher Aufgaben "skeptisch" gegenüber.

Ablehnung:

Die ablehnenden Stellungnahmen verweisen in erster Linie darauf, dass eine Aufgabenübertragung an Private mit dem Gewaltmonopol des Staates nicht vereinbar sei.

Grundsätzlich ablehnend in diesem Sinn äussern sich seitens der Kantone **FR, NE, VD** und **VS** sowie seitens der Organisationen der **VSKC**²⁰, **Travail.Suisse** und der **VSPB**. Letztere beide verlangen die Schaffung eines eigenständigen, auch für die Kantone und die Gemeinden verbindlichen Bundesgesetzes über den Einsatz von privaten Sicherheitsfirmen. **GE** nimmt angesichts der Problematik des Gewaltmonopols den 8. Titel zumindest nur mit ernsthaften Vorbehalten auf. **Amnesty Int.** sieht mit einem Einsatz von Sicherheitsfirmen einzelne positive, vor allem aber negative Aspekte verbunden, weshalb ein solcher Einsatz auf einen eng umgrenzten Bereich zu beschränken sei. Die **GSoA** lehnt eine Delegation von Sicherheitsaufgaben an private Firmen grundsätzlich ab. Erweise sich eine solche als unumgänglich, so müsse eine ausreichende staatliche Kontrolle dieser Unternehmen auf Gesetzesstufe garantiert sein. Dies sei im vorliegenden Entwurf nicht der Fall.

3.9.2 Artikel 91 (Gegenstand und Geltungsbereich)

Gemäss **Travail.Suisse** darf sich das PolAG nicht mit einer Festlegung der "Mindestvoraussetzungen" begnügen, denn auf diese Weise würde der Weg zu einer teilweisen Privatisierung der Polizeiaufgaben des Staates geöffnet. Es gehe vielmehr darum, alles Notwendige zu regeln. Ähnlich bemängelt **FR**, dass die Bestimmungen des 8. Titels nur Voraussetzungen für eine Beauftragung durch den Bund festlegten. Es werde aber mit einer Ausnahme von Art. 99 nichts über die Pflichten ausgesagt, welche das Unternehmen während des Einsatzes zu befolgen habe.

Den Standpunkt des Bundes, wonach die Bundesbehörde, die ein privates Sicherheitsunternehmen einsetzt, die Einhaltung der Anforderungen von Artikel 95 Absatz 1 nicht gewährleisten muss, sondern lediglich deren Erfüllung durch das Unternehmen zu überprüfen hat [Erläuternder Bericht, S. 76], wird von **Amnesty Int.** und der **GSoA** abgelehnt: Dadurch würde das Unternehmen nur ungenügend kontrolliert. Sämtliche Unternehmen seien jedoch gründlich zu prüfen.

3.9.3 Artikel 92 (Grundsatz)

3.9.3.1 Generelle Bemerkungen

Für den **VSSU** sollte die Bestimmung klarer differenzieren zwischen der eigentlichen "Abtretung einer öffentlichen Aufgabe" - welche einer formellen gesetzlichen Grundlage bedürfe - und dem Einsatz einer Sicherheitsunternehmung unter Führung der zuständigen Behörde im Sinne eines reinen Beizugs zur Aufgabenerfüllung, für welchen eine solche Grundlage nicht notwendig sei. **Travail.Suisse** und der **VSPB** fordern, dass die Bestimmung mit einem neuen, zusätzlichen Buchstaben c ergänzt wird, der private Sicherheitsunternehmen von allen

²⁰ Für den **VSKC** ist bezüglich Vereinbarkeit der Übertragung von polizeilichen Zwangsmassnahmen mit dem staatlichen Gewaltmonopol einzig für den Bereich Gefangenentransport ("Jail Train") eine Ausnahme zu machen.

Tätigkeiten ausschliesst, bei denen körperliche Zwangsanwendung sowie die Androhung einer solchen Zwangsanwendung vorgesehen ist oder sein könnte.

Beizug Privater als *Hilfspersonen*: **Amnesty Int.** und die **GSoA** können die im Erläuternden Bericht [S. 74] dargelegte Auffassung, wonach für den Einsatz von Hilfspersonen keine gesetzliche Grundlage nötig sei, nicht unterstützen. Denn mit solchen Einsätzen könnte die gesetzliche Regelung umgangen werden (GSoA). Auch hier seien datenschutzrechtliche Aspekte zu beachten und bestehe die Gefahr eines Missbrauchs in der Ausführung der übertragenen Aufgaben (Amnesty Int).

3.9.3.2 Buchstabe a

AG und **NE** sowie die **KKJPD** verlangen eine Präzisierung der Norm: "a. von sicherheitspolizeilichen Aufgaben *nach Artikel 4 Absatz 1 dieses Gesetzes.*" Damit werde klargelegt, dass nicht der gesamte durch Art. 2 Bst. a VE-PolAG umschriebene Aufgabenbereich gemeint sei, was auch verfassungsrechtlich gar nicht zulässig wäre.

3.9.4 Artikel 93 (Identifizierbarkeit)

Die **GSoA** sieht in der vorgeschlagenen Norm verschiedene Mängel und verweist auf Art. 13 des Konkordatsentwurfs der **KKJPD** vom 29. September 2009, der eine klarere Regelung biete. **Amnesty Int.** verweist auf die Bedeutung der Identifizierbarkeit; deren Fehlen erschwere die Möglichkeit einer allfälligen strafrechtlichen Verfolgung.

3.9.5 Artikel 94 (Informationsaustausch)

3.9.5.1 Generell

Die insgesamt 8 Stellungnahmen, die sich zu dieser Bestimmung äussern, tun dies im *ablehnenden Sinn*:

Für **VD** und **VS** (welche die Aufgabenübertragung grundsätzlich ablehnen; siehe oben, Ziff. 3.9.1) kommt eine Informationsweitergabe an Private von vornherein nicht in Frage.

OW und der **VSKC** wünschen eine Ergänzung der Bestimmung: Soweit die Bundesbehörden an ein Sicherheitsunternehmen Informationen weiterleiteten, die durch eine kantonale (Polizei-)Stelle erhoben worden seien, habe die Bundesbehörde vorgängig mit dieser kantonalen Stelle Rücksprache zu nehmen. Auf diese Weise könne insbesondere eine unerwünschte Offenlegung von Vorermittlungserkenntnissen verhindert werden.

3.9.5.2 Absatz 1

Für die **GSoA** sind generell klärende Einschränkungen zum Begriff "personenbezogene Daten" nötig. Auch für **Travail.Suisse** und den **VSPB** muss diese Bestimmung näher festlegen, welche Informationen weitergegeben werden könnten. Eine Datenweitergabe sei jedenfalls nur sehr begrenzt möglich; ausgeschlossen sein müssten jedenfalls Persönlichkeitsprofile und andere Informationen, die die Persönlichkeitssphäre verletzen.

3.9.5.3 Absatz 3

Eine Weiterleitung "aller Angaben" geht für den **VSSU** zu weit. Dies würde zu einer Flut von Bagatellmeldungen führen, was weder im Interesse der Sicherheitsunternehmen noch in jenem der Behörden sei. Die Bestimmung solle deshalb die engere Formulierung aus dem Konkordatsentwurf der **KKJPD** übernehmen (Weiterleitung im Falle einer "Gefährdung oder Verletzung bedeutsamer Rechtsgüter").

3.9.5.4 Absatz 4

Die **GSoA** stellt fest, dass diese Bestimmung nur regle, wie private Sicherheitsfirmen mit Daten umzugehen haben, die sie von Bundesbehörden erhalten haben; unklar sei, ob die Bestimmung auch auf die von den privaten Sicherheitsunternehmen selbst gesammelten Daten anwendbar sei.

3.9.6 Artikel 95 (Voraussetzungen)

3.9.6.1 Generell

Für **Amnesty Int.** und die **GSoA** sind die einzelnen Vertragsvoraussetzungen generell zu offen und unbestimmt geregelt. Den zuständigen Behörden werde ein grosser Beurteilungsspielraum belassen. Eine klare Regelung verlange einen expliziten Katalog der Bewilligungsvoraussetzungen, analog Art. 5 des Konkordatsentwurfs der KKJPD vom 29. September 2009.

BE und die **GSoA** vermissen Strafbestimmungen für den Fall, dass die in Art. 95 festgelegten Voraussetzungen verletzt oder die übertragenen Befugnisse überschritten werden.

3.9.6.2 Absatz 1

Travail.Suisse und der **VSPB** beurteilen bezüglich *Buchstabe a* die Formulierung "ausreichende Garantien" als zu unbestimmt; hier sei eine Präzisierung auf Verordnungsebene nötig (**Travail.Suisse**). Bezüglich *Buchstabe b* wird angemerkt, dass die Nicht-Mitgliedschaft in einer gesamtschweizerischen Berufsvereinigung allein kein Grund für einen Ausschluss sein dürfe (**VSPB**). Die in *Buchstabe d* angesprochene interne Kontrolle könne nicht vom Unternehmen selbst, sondern müsse durch den Staat wahrgenommen werden. Und für den Fall von Abweichungen müssten Sanktionen vorgesehen werden. Eine eigenständige, unabhängige Kontrolle wird auch von der **GSoA** gefordert. Im *Buchstaben e* müsse die Deckungssumme der Haftpflichtversicherung festgelegt sein (**Travail.Suisse** und **VSPB**).

3.9.6.3 Absatz 2

FR und **GE** beurteilen die Anerkennung der Gleichwertigkeit einer kantonalen Bewilligung als sinnvoll. Es müsse in der Gesetzesnorm aber auch darauf hingewiesen werden, dass ein privates Sicherheitsunternehmen (auch) auf dem Territorium des Kantons, in dem es seine Tätigkeit ausübe, über die gegebenenfalls erforderliche kantonale (oder interkantonale) Bewilligung verfügen müsse.

Für **Amnesty Int.** wird dadurch eine nicht zu rechtfertigende Unterscheidung zwischen kantonal zugelassenen und durch den Bund beauftragten Sicherheitsunternehmen vorgenommen, dass - soweit die kantonalen Bewilligungsvoraussetzungen mit den Anforderungen des Bundes vergleichbar seien - kantonal zugelassene Unternehmen den Anforderungen des Art. 95 Abs. 1 nicht unterliegen. Es bestünden jedoch zwischen dem System, wie es die Kantone vorsehen (Erfüllung von Bewilligungsvoraussetzungen), und der vom PolAG verfolgten Konzeption (zwingende Vertragsvoraussetzungen) grundsätzliche Unterschiede, die eine Prüfung der Übereinstimmung gemäss Absatz 2 schwierig gestalten. Es sei somit nicht ersichtlich, weshalb der Bund nicht auch für kantonal zugelassene Unternehmen zwingend entsprechende Verträge vorsehe. Auch für die **GSoA** genügt das Vorhandensein einer kantonalen Bewilligung nicht. Deren Vorhandensein enthebe den Bund nicht von der Pflicht zu einer dem Auftrag angemessenen, eingehenden Kontrolle der Erfüllung dieser Voraussetzungen.

3.9.7 Artikel 96 (Ausnahmen)

Die 4 Stellungnahmen, die sich zu dieser Bestimmung äussern (**Amnesty Int.**, **GSoA**, **Travail.Suisse** und **VSPB**), tun dies im *ablehnenden Sinn*:

Nach den bereits zu wenig strengen Voraussetzungen des Artikels 95 gehe die in der vorliegenden Bestimmung vorgesehene Ausnahme zu weit; die Bestimmung sei zu streichen. Vor allem sicherheitspolizeiliche Einsätze im Ausland müssten vom Bund besonders gut überwacht werden. Wenn weder bundeseigene Mittel noch qualifiziertes privates Personal zur Sicherung vorhanden sei, müsse die Konsequenz daraus gezogen und auf ein Engagement verzichtet werden.

3.9.8 Artikel 97 (Anwendung von Zwang und polizeilichen Massnahmen)

3.9.8.1 Generell

Die Vereinbarkeit einer Übertragung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen an Private mit dem staatlichen Gewaltmonopol ist bereits bei den generellen Bemerkungen zum 8. Titel thematisiert (siehe oben, *Ziff. 3.9.1*). Sie ist erneut vor allem im Zusammenhang mit den Artikeln 97-99 aktuell.

Die Stellungnahmen, die sich explizit zu Artikel 97 äussern, tun dies im *kritischen bis ablehnenden Sinn*:

BE wie auch die **GPS** und die **DJS/GrR.ch** sowie der **SGB** lehnen eine Übertragung polizeilicher Zwangsbefugnisse an private Sicherheitsfirmen ab. Für **GE** muss die Übertragung von Zwangsbefugnissen immerhin die Ausnahme bleiben und dabei einem öffentlichen Interesse entsprechen. Privates Sicherheitspersonal könne höchstens dazu ermächtigt werden, Zwangsmassnahmen unter Aufsicht (*sous le contrôle*) der Polizei anzuwenden.

Travail.Suisse und der **VSPB** erachten eine Ausübung von polizeilichem Zwang durch private Sicherheitsunternehmen als unzulässig. Es sei die Bestimmung entweder zu streichen, oder aber dahingehend zu präzisieren, dass polizeilicher Zwang nur in den Fällen von Notwehr und Notstand ausgeübt werden dürfe.

3.9.8.2 Absatz 1

Für **FR** und **GE** soll die Delegation von geringfügigen Massnahmen (Identitätskontrolle, Durchsuchung, Beschlagnahme von Waffen und gefährlichen Gegenständen, kurzfristiges Festhalten) zulässig sein, jedoch einzig für Zutrittskontrollen.

3.9.8.3 Absatz 2

Von Seiten der **GPS** sowie der **DJS/GrR.ch** wird geäussert, dass eine Übertragung von Zwangsbefugnissen des ZAG auf private Sicherheitsdienste, die der Bund mit Schutz- und Bewachungsaufgaben beauftrage, ausgeschlossen sei. Für die **SP** ist die vorgeschlagene Möglichkeit der Übertragung hoheitlicher Befugnisse bei sicherheitspolizeilichen Aufgaben an Private zumindest "klar ungenügend geregelt".

Für **LU** und für den **VSSU** sollte der Verweis auf das ZAG präziser gefasst werden. Auch für die **Bankiervereinigung** vermag die vorgeschlagene Formulierung dem Bestimmtheitsgebot (Anforderungen an die gesetzliche Grundlage bei einem schwerwiegenden Grundrechtseingriff) nicht zu genügen. Es sei unklar, was alles unter die unbestimmte Formulierung "zur Erfüllung einer sicherheitspolizeilichen Aufgabe nach diesem Gesetz" falle und was "im Rahmen des Hausrechts" konkret bedeute. Die Mitwirkung eines Sicherheitsunternehmens etwa bei einer Hausdurchsuchung könne jedenfalls nicht in Frage kommen. Ebenso vermisst **Amnesty Int.** im Gesetz wie in den Erläuterungen eine Definition des Begriffs "Hausrecht". **ZH** regt eine Satzumstellung, die besser zum Ausdruck bringe, dass polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen nach dem ZAG nur im Rahmen der Ausübung des Hausrechts zulässig sind.

3.9.9 Artikel 98 (Vertragsinhalt)

Für **Travail.Suisse** und den **VSPB**, welche die Übertragung von polizeilichem Zwang an private Sicherheitsunternehmen ablehnen (siehe oben, *Ziff. 3.9.1*), sind die *Absätze 1 und 2* zu streichen. Der verbleibende *Absatz 3* sei mit der Aussage zu ergänzen, dass die Anwendung von polizeilichem Zwang ausgeschlossen sei, es sei denn, es werde Notwehr oder Notstand gemäss StGB ausgeübt.

Der **VSSU** beurteilt es als fraglich, ob sich die Anwendung von Zwang und polizeilichen Massnahmen im Vertrag abstrakt regeln lässt, denn ob und wie tatsächlich solcher Zwang zur Anwendung gelange, sei vom tatsächlichen Verlauf des Einsatzes abhängig. Die Norm solle sich auf einen Verweis auf Art. 9 ZAG beschränken.

Amnesty Int. und die **GSoA** verlangen, dass im Vertrag mit dem Sicherheitsunternehmen als Sanktion für eine Nichterfüllung nicht nur eine Konventionalstrafe vorgesehen sein soll

(wie dies gemäss Art. 14 Abs. 2 der Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen (VES; SR 124) der Fall ist), sondern die Möglichkeit der Kündigung des Vertrags, die in schwerwiegenden Fällen zwingend erfolgen müsse.

3.9.10 Artikel 99 (Notwehr und Notstand)

Für **LU** kann auf die Bestimmung verzichtet werden, zumal bereits in Art. 4 ZAG darauf verwiesen werde.

FR und **GE** hingegen beurteilen die Bestimmung als ungenügend. Es müssten Pflichten definiert werden, denen die Sicherheitsunternehmen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung unterliegen (zB Pflicht zur Zusammenarbeit mit der Polizei, zur Unterwerfung unter deren Anordnungen, zur Meldung von Straftaten; Pflichten der Sicherheitsunternehmen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Bestimmungen zum verdeckten Waffentragen). Soweit die Bestimmungen des Bundes nicht klar seien, gelange aufgrund des Territorialitätsprinzips kantonales Recht zur Anwendung.

3.9.11 Artikel 100 (Meldung an die kantonale Zulassungsstelle)

Für **SG** soll die Bundesbehörde zur Meldung von Verfehlungen des Sicherheitsunternehmens nicht nur "befugt", sondern "gehalten" sein. **Amnesty Int.** und die **GSoA** gehen einen Schritt weiter: Die Bundesbehörde müsse zur Meldung verpflichtet sein. **FR** und **GE** befürworten ebenfalls eine entsprechende Verpflichtung. Zudem müsse der Kanton, welcher dem Sicherheitsunternehmen eine Bewilligung erteilt hat, informiert sein, wenn der Bund dem entsprechenden Unternehmen Aufgaben überträgt.

Für den **VSPB** zeigt diese Bestimmung deutlich die Notwendigkeit, ein Bundesgesetz zu schaffen, das Kantone und Gemeinden zwingt, sich anzupassen. Die Verfehlungen von Sicherheitsunternehmen könnten so in einer zentralisierten Datenbank erfasst werden.

3.9.12 Artikel 101 (Kontrolle)

Amnesty Int., die **GSoA**, **Travail.Suisse** und der **VSPB** beurteilen die Formulierung ("geeignetes Instrumentarium") als zu unbestimmt. Es müsse zudem eine Liste von Sanktionen erstellt werden. Wo Kontrollen vorgesehen sind, müssten immer auch die anwendbaren Strafbestimmungen festgelegt sein. Bei Nichterfüllung des Vertrags müsse ein Entzug der Einsatzbefugnis (**Amnesty Int.**) bzw. dessen Kündigung (**GSoA**) und dürfe nicht lediglich eine Konventionalstrafe [Erläuternder Bericht, S. 80] vorgesehen werden. Das Kontrollinstrumentarium bzw. das Kontrollverfahren solle schon im Gesetz konkret und genau definiert werden.

3.10 Bemerkungen zum 9. Titel (Finanzhilfen und Abgeltungen)/Artikel 102

Artikel 102 (Finanzhilfen und Abgeltungen)

AG, **FR** und **JU** sowie die **KKJPD** und die **KKPKS** begrüßen diese Bestimmung insofern, als sie eine formellgesetzliche Rechtsgrundlage für die Entschädigung der Kantone bei der Wahrnehmung von Schutzaufgaben oder bei ausserordentlichen Ereignissen sowie für die Finanzhilfen an das **SPI** darstelle.

Bezüglich *Absatz 2* verweisen die **KKPKS** und das **SPI** selbst auf die Bedeutung der Finanzhilfe des Bundes an das **SPI**.

Bezüglich *Absatz 3* lehnt die **SVP** eine Erweiterung der Finanzhilfen und Abgeltungen über **Interpol** hinaus auf "andere internationale polizeiliche Organisationen" klar ab.

3.11 Bemerkungen zum 10. Titel (Datenschutz und Rechtsschutz)

3.11.1 Artikel 103 (Dokumentationspflicht)

Der **SAV** weist auf die grosse Bedeutung der Dokumentationspflicht hin, gerade angesichts der Datenbearbeitung in den polizeilichen Informationssystemen. **LU** wünscht Erläuterungen

zur Steuerung, Kontrolle und Überwachung der dokumentierten polizeilichen Tätigkeit, vor allem im Bereich der kriminalpolizeilichen Aufgaben nach Art. 12 ff. PolAG.

3.11.2 Artikel 104 (Datenschutz)

GR und **SO** sowie **Privatim (+ BS + SP)** beurteilen die Bestimmung insofern als unvollständig, als sie allein das Datenschutzrecht des Bundes für anwendbar erkläre. Soweit die Datenbearbeitung durch eine kantonale Behörde erfolge, sei entsprechend das kantonale Datenschutzrecht anwendbar. Die Norm sei entsprechend zu ergänzen. **FR** verweist generell darauf, dass jegliche Bearbeitung von Personendaten dem Datenschutzrecht des Bundes und der Kantone unterliegen müsse.

3.12 Bemerkungen zu Anhang 3, Änderung bisherigen Rechts

3.12.1 StPO

3.12.1.1 Artikel 286a (Abgrenzung zu anderen Fahndungs- und Ermittlungsmassnahmen)

GR, **LU** und **ZH** sowie die **KSBS**, die **SKG** und der **SSV** begrüßen diese Ergänzung der StPO. Mit dieser neuen Gesetzesbestimmung werde Klarheit dahingehend geschaffen, dass die punktuelle Kontaktaufnahme des Polizeifunktionärs mit der Zielperson, mittels einfacher Identitätstauschung und ohne Aufbau eines besonderen Vertrauensverhältnisses, nicht den besonderen Voraussetzungen der verdeckten Ermittlung unterstehe.

Auch die Stellungnahmen von **SZ** und der **VSKC** dürfen im zustimmenden Sinn verstanden werden. Die neue Norm dürfe jedoch nicht dahingehend ausgelegt werden, dass umgekehrt die verdeckte polizeiliche Ermittlung ausserhalb eines Strafverfahrens ausgeschlossen sei. Denn diese Regelungsthematik falle in die Zuständigkeit der Kantone (kantonale Polizeihoheit).

3.12.1.2 Artikel 288 (Legende und Zusicherung der Anonymität)

SKG und **SSV** begrüßen es, dass neu auch Führungspersonen mit einer Legende ausgestattet werden können sollen. Dies entspreche einem praktischen Bedürfnis.

Die Regelung in *Absatz 2* (Aufrechterhaltung der Tarnidentität auch bei Aussage als Auskunftsperson oder als Zeugin/Zeuge in einem Gerichtsverfahren) beurteilt der **VSPB** aus operativer Sicht annehmbar. Es sei aber wenig glaubhaft, dass alle Arten von Gerichtsverfahren einbezogen werden könnten. Es sei deshalb die Norm dahingehend zu ergänzen, dass Gerichtsverfahren ausgenommen sind, in denen es um die Ahndung der in Anhang 1 VE-PolAG aufgelisteten Straftatbestände geht.

3.12.2 StGB: Artikel 285 Ziff. 1^{bis} (Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte)

ZH begrüsst diese Ergänzung. Es sei jedoch der Kreis der Personen, gegen die sich die Drohung richtet, auf die Mitglieder der Legislative, der Exekutive und der obersten Gerichte der Kantone auszuweiten, da diese derselben Gefährdung ausgesetzt seien. Auch die **KSBS** kritisiert die Festlegung des geschützten Personenkreises, insbesondere den damit verbundene Ausschluss kantonaler Amtsträger. Allgemein werde aus den Unterlagen die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung nicht ersichtlich.

Travail.Suisse und der **VSPB** fordern generell, ohne direkte Bezugnahme auf die im VE-PolAG neu vorgeschlagene Ziffer 1^{bis}, eine verschärfte Bestrafung für die Fälle von Gewalt gegen Beamte oder Behörden; die Mindeststrafe müsse erhöht und bei Wiederholungstätern das Strafmass verdoppelt werden.

3.12.3 ZAG

3.12.3.1 Artikel 2 Abs. 2

Buchstabe a: Die **GSoA** und die **SKG** lehnen die Übertragung sicherheitspolizeilicher Kompetenzen und Aufgaben an militärische Organe über das geltende Recht hinaus ab. In der Beurteilung der GSoA würden die Befugnisse der Militärischen Sicherheit durch eine Unterstellung unter das ZAG massiv ausgeweitet, was aus staatspolitischer Sicht nicht nötig und nicht wünschenswert sei. Der SKG ist es insbesondere ein Anliegen, dass kein weiterer Schritt in Richtung einer Bundessicherheitspolizei getan wird.

3.12.3.2 Artikel 6 Bst. a^{bis}, c, c^{bis}

BL erachtet auch für das neue polizeiliche Instrument des Betretens von Grundstücken und der Durchsuchung von Räumen (neuformulierter Art. 6 Bst. c ZAG) eine eigene, nähere Regelung bei den Art. 19 ff. ZAG als erforderlich. Konkretisierungsbedarf bestehe etwa bezüglich des zulässigen Zwecks, des Beizugs von berechtigten Personen und von Mitteilungspflichten.

Der **VSPB** bekräftigt seine ablehnende Haltung gegenüber einer Übertragung polizeilicher Zwangsmassnahmen an private Sicherheitsfirmen (siehe oben, *Ziff. 3.9.1* und *3.9.8.1*). Insbesondere dürfe die Durchsuchung von Räumen und Fahrzeugen unter gar keinen Umständen den Personen anvertraut werden, die nicht einer Behörde angehören. (diese Einschränkung erhebt der VSPB entsprechend auch gegenüber **Artikel 20a**).

3.12.3.3 Artikel 19a (Wegweisung und Fernhaltung)

SO merkt an, dass die Fernhaltung im Unterschied zur Wegweisung nicht formlos erfolgen dürfe, sondern eine beschwerdefähige Verfügung voraussetze. Generell sei die Norm präziser zu formulieren (insbesondere bezüglich Voraussetzungen und Maximaldauer).

Der **SGB** steht diesem Instrument "skeptisch" gegenüber. Insbesondere dürfe mit diesem Instrument die Versammlungsfreiheit der Bürger bei politischen Demonstrationen nicht tangiert werden.

3.12.3.4 Artikel 20a (Durchsuchung von Fahrzeugen und anderen beweglichen Sachen)

Der **VSPB** verlangt die Streichung der Norm, da diese polizeiliche Massnahme nicht durch Personen angewendet werden dürfe, die nicht einer Behörde angehören.

3.12.4 Geldwäschereigesetz

Artikel 35 Absatz 1 (Aufhebung des indirekten Auskunftsrechts)

Die **Bankiervereinigung** teilt die Befürchtung des Bundesrates, dass sich die Einführung der direkten Auskunfterteilung auf die Strafverfolgung negativ auswirken könne (erschwerter Geheimhaltung eines laufenden Strafverfahrens; Erläuternder Bericht, S. 93). Der Betroffene, der aufgrund seines Ersuchens erfährt, dass er in der Datenbank GEWA verzeichnet ist, wird an seine Bank gelangen. In der Folge kann der Finanzintermediär, der die Meldung auf Verdacht nach Geldwäscherei erstattet hat, in eine unangenehme Lage gebracht werden, die ihm zudem grossen Aufwand verursache.

3.13 Anregung zur Schaffung zusätzlicher Regelungen

Strassenverkehrsgesetz:

BE und der **VSKC** stellen eine rechtliche Unsicherheit bezüglich Verletzungen des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) im Zuge einer Observationsfahrt fest (es handle sich vor allem um Geschwindigkeitsübertretungen), vor allem seit Inkrafttreten des Art. 14 StGB (gesetzlich erlaubte Handlung). Es wird angeregt, hier eine gesamtschweizerische Lösung

zu schaffen, um die geforderte Rechtssicherheit zu erreichen. Der VSKC macht einen konkreten Formulierungsvorschlag für eine solche Gesetzesnorm.²¹

²¹ Es sei Art. 100 SVG (Strafbarkeit) mit einem zusätzlich Absatz 5 mit folgenden Wortlaut zu ergänzen: "Der Führer eines zivilen Polizeifahrzeugs ist auf einer Observationsfahrt wegen Missachtung der Verkehrsregeln und der besonderen Anordnungen für den Verkehr nicht strafbar, sofern er alle Sorgfalt beobachtet, die nach den besonderen Verhältnissen erforderlich war."