



22. Februar 2012

Sicherheitsdirektion
Rathausstrasse 2
4410 Liestal
pascal.steinemann@bl.ch

Stellungnahme Polizeigesetz und Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Grünen Baselland danke Ihnen ich für Ihre Einladung, uns an der Vernehmlassung zum Polizeigesetz (PolG) und zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen zu beteiligen.

Die Grünen nehmen dazu Stellung wie folgt:

Auslagerung polizeilicher Aufgaben an Private

Eine der wichtigsten Errungenschaften eines demokratischen Rechtsstaates ist, dass die rechtmässige Ausübung von physischem Zwang zur Durchsetzung der staatlichen Ordnung dem Staat vorbehalten ist (Gewaltmonopol). Die Polizeitätigkeit stellt eine hoheitliche Tätigkeit des Staates dar, weil einseitig in die Rechtsstellung von Betroffenen eingegriffen wird. Die Tätigkeit kann zwangsweise durchgesetzt und mit Sanktionen verbunden werden. Zu beachten ist auch, dass das verfügungsfreie Handeln der Polizei keinem Verfahren unterliegt und folglich auch nicht angefochten werden kann. Ausserdem räumt das Opportunitätsprinzip der Polizei einen beachtlichen Ermessensspielraum ein.

Die Grünen sind dezidiert der Meinung, dass solch hoheitliches, mit unmittelbarem Zwang verbundenes Handeln nicht ohne Not an Private übertragen werden darf. Dies bedeutet, dass eine Auslagerung polizeilicher Aufgaben an Private ausgeschlossen sein muss, wenn von vornherein Zwangsandrohungen oder Zwanganwendungen mit diesen verbunden sind. Sollen sicherheitspolizeiliche Aufgaben an Private übertragen werden, so ist zu verlangen,

dass die übertragbaren Aufgaben in einem formellen Gesetz abschliessend, eindeutig und positiv aufgezählt werden und es dürfen keine hoheitlichen Befugnisse an Private übertragen werden, die mit Zwangsmitteln verbunden sind. Sehr wichtig erscheint uns auch, dass bei einer Übertragung von polizeilichen Aufgaben an Private die Aufsichts- und Kontrollbefugnisse des Staates in einem Gesetz im formellen Sinn und nicht in einem Vertrag ausdrücklich festgelegt und die Haftungsfragen geregelt werden.

Im Weiteren ist nicht nachvollziehbar, weshalb kantonale Mitarbeiter (sog. SicherheitsassistentInnen), welche im Bereich der klassischen polizeilichen Tätigkeit Aufgaben übernehmen, nicht bei der Polizei eingegliedert werden sollen. Eine Gefahreinschätzung vorzunehmen muss im Verantwortungsbereich der Polizei bleiben und kann nicht Aufgabe der Sicherheitsdirektion sein. Gerade im Bereich der Sitzungspolizei normiert die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO), dass nicht die Polizei, sondern die Verfahrensleitung der Gerichte für die Anordnung eines polizeilichen Einsatzes im Gerichtsgebäude zuständig ist. Die Verfahrensleitung der Gerichte kann also die Unterstützung der Polizei verlangen. Sind die SicherheitsassistentInnen bei der Polizei angegliedert, liegt es im Verantwortungsbereich der Polizei zu entscheiden, ob im konkreten Fall auch Sicherheitsassistenten eingesetzt werden können oder nicht. Verlangt die Verfahrensleitung der Gerichte nach der Polizei (vgl. Art. 63 Abs. 3 StPO), kann es nicht im Ermessen der Sicherheitsdirektion liegen zu entscheiden, ob für einen gerichtspolizeilichen Einsatz SicherheitsassistentInnen genügen oder die umfassend ausgebildete Polizei auszurücken hat. Die SicherheitsassistentInnen sind somit, soweit sie als 'Polizei' Aufgaben mit Zwangsandrohung oder Zwanganwendung übernehmen sollen, bei der Polizei anzugliedern bzw. unter die Aufsicht der Polizei zu stellen. Zudem ist im Gesetz ausdrücklich festzuhalten, dass die Polizei für die stetige Ausbildung und Überwachung der Tätigkeit der SicherheitsassistentInnen verantwortlich ist.

Einheit der Materie

Das Gebot der Einheit der Materie, welches auch für Behördenvorlagen gilt, ist eine Konkretisierung des Anspruchs der Stimmberechtigten auf eine freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Dieses Gebot wird nur gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Vorlage ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die einzelnen Regelungen müssen ein gemeinsames Ziel verfolgen und durch einen inneren Zusammenhang miteinander verbunden sein.

Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) ist nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist per 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Gleiches gilt für das Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO), welches in der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 angenommen wurde. Mit der hier vorliegenden Revision des Polizeigesetzes werden in den Übergangsrechtlichen Bestimmungen noch verschiedene Gesetze angepasst. Ein Teil der entsprechenden Revisionen kann als "normale" Anpassung von Gesetzen gelten, damit keine Widersprüche entstehen. Zusätzlich werden aber Änderungen in verschiedenen Gesetzen vorgenommen, welche nichts mit der Revision des

Polizeigesetzes zu tun haben und folglich in dieser gesetzgeberischen Form unzulässig sind. Durch diese Vorgehensweise wird der demokratische Meinungsbildungsprozess unterlaufen. So ist nicht nachvollziehbar, welchen Zusammenhang die Kompetenzen der Polizei im Strafverfahren, die Kompetenzen der Untersuchungsbeauftragten im Untersuchungsverfahren durch die Staatsanwaltschaft (das nichts mit dem polizeilichen Ermittlungsverfahren zu tun hat) sowie die Zusammensetzung des Zwangsmassnahmengerichts und dessen Aufgaben (das nicht ansatzweise etwas mit einem Polizeigesetz und mit einem Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen zu tun hat) mit der Revision des Polizeigesetzes inhaltlich zu tun haben. Diese Änderungen (via Übergangsbestimmungen) müssten in einer eigenständigen Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) vorgenommen werden. Nur so könnte (auch den Stimmberechtigten) erklärt werden, weshalb das vom Volk angenommene Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) in durchaus wesentlichen Punkten, welche nicht durch die Revision des Polizeigesetzes betroffen werden, eine Änderung erfahren soll.

Selbst bei Durchführung einer Teilrevision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) wären die Bestimmungen § 12 Abs. 2 nEG StPO/§ 2 Dekret EG StPO und § 20b nEG StPO teilweise bundesrechtswidrig. Sie würden insbesondere die Rechte der Beschuldigten bei Anordnung von Zwangsmassnahmen verletzen (z.B. die Anordnung von freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen nur nach Anhörung durch eine Staatsanwältin oder durch einen Staatsanwalt [Art. 311 StPO]) und wären auch nicht im Interesse der Wahrheitsfindung. So sind namentlich ZeugInnen eines Tatgeschehens das häufigste, aber auch unzuverlässigste Beweismittel im Strafprozess. Um eine verwertbare Vernehmung der ZeugInnen auf Papier zu bringen, ist für jede vernehmende Person elementar, nicht nur die gesetzlichen Vorgaben zur Einvernahme zu kennen, sondern auch die entsprechenden Fragearten und Fragetechniken aus dem FF zu beherrschen bzw. sensibel für mögliche Fehlerquellen zu sein. Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind hierfür (auch juristisch) ausgebildet. So können zum Beispiel offen gezeigte Verdächtigungen durch die vernehmende Person bei der Zeugin, beim Zeugen 'reaktive' Verhaltensweisen auslösen, welche ihrerseits von der vernehmenden Person wiederum als Bestätigung ihres eigenen Verdachts interpretiert wird. Die Gefahr diesen sogenannten "Othello"-Fehler zu begehen, ist bei polizeilichen Ruckzuck-Befragungen ungleich grösser, als bei vorbereiteten Erst-Befragungen von ZeugInnen durch die Staatsanwältin oder den Staatsanwalt. Da mit einer Zeugenbefragung die Grundlage für eine Aussagenanalyse anhand von Glaubhaftigkeitsmerkmalen geschaffen wird, aufgrund derer sich das Gericht nach Art. 10 Abs. 2 StPO eine Überzeugung von einem bestimmten Sachverhalt bilden kann, dürfen Zeugenbefragungen auf keinen Fall an die Polizei delegierbar sein. Zeugenbefragungen sind immer durch die Staatsanwaltschaft durchzuführen. Es war bereits nach altem Recht (aStPO BL) der Polizei untersagt, Zeugenbefragungen durchzuführen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb das heute mit der neuen Strafprozessordnung anders sein sollte.

Im Einzelnen:

Kompetenz Untersuchungsbeauftragte (§ 12 Abs. 2 nEG StPO/§ 2 Dekret EG StPO) Zeugenbefragungen durch die Polizei (§ 20b nEG StPO)

§ 2 Dekret EG StPO widerspricht schon heute Art. 311 StPO. Laut diesem dürfen nur Untersuchungshandlungen (z.B. Beweiserhebungen), nicht aber Zwangsmassnahmen, den Mitarbeitern der Staatsanwaltschaft (an Untersuchungsbeauftragte) übertragen werden. Es ist deshalb festzuhalten, dass das gesamte Haftverfahren vor der Staatsanwaltschaft gemäss Art. 224 StPO durch die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte durchzuführen ist und nicht an Untersuchungsbeauftragte delegiert werden darf. Insofern wird die Organisationsautonomie der Kantone gemäss Art. 14 Abs. 1 und 2 StPO eingeschränkt. Es gibt keinen Handlungsspielraum dafür, dass die Anordnung von Zwangsmassnahmen (insbesondere das Haftverfahren der Staatsanwaltschaft gemäss Art. 224 StPO und die Vertretung der Haftfälle vor dem Zwangsmassnahmengericht) an Nichtstaatsanwältinnen und Nichtstaatsanwälte delegiert werden kann. Es ist deshalb unzulässig, im Rahmen der Organisationsautonomie der Kantone im Bereich der Strafbehörden (Art. 123 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 14 Abs. 1 und 2 StPO), den Erlass von Zwangsmassnahmen Untersuchungsbeauftragten zu ermöglichen, da diese Tätigkeit den Staatsanwältinnen und Staatsanwälte vorbehalten ist (Art. 311 Abs. 1 StPO). Art. 311 StPO sieht für die Pikettzeiten keine Ausnahmen vor.

Die Staatsanwaltschaft sollte über genügend Ressourcen verfügen, um sämtliche anfallenden Zwangsmassnahmen durch Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte behandeln zu lassen. Mit einer entsprechenden Organisation ist es auch möglich, die Randzeiten (Wochenende, Nacht und Feiertage) abzudecken. Auch sollten die Ressourcen der Staatsanwaltschaft genügen, um Zeugenbefragungen durchzuführen.

Die Grünen beantragen Ihnen diese, aber auch die hier unbestrittenen Punkte der übergangsrechtlichen Bestimmungen - in Beachtung des Grundsatzes der Einheit der Materie - in einem rechtlich korrekten Verfahren zu erlassen.

Die nachstehenden Bestimmungen geben Anlass zu folgenden Ausführungen:

Gemeindepolizei (§ 7 ff. nPolG/ § 40 ff. nGemG)

Die Aufgaben der Gemeinden zur Wahrung der öffentlichen Ordnung richten sich nach dem Gemeindegesetz. Die Gemeinden leiten Meldungen wegen Störung der öffentlichen Ordnung, die ein Einschreiten der Polizei BL erfordern, an diese weiter (§ 6 Abs. 1 + 2 nPolG). Der Regierungsrat überträgt einer Gemeinde auf Gesuch hin die Kompetenz, gewisse Bereiche von SVG-Übertretungen im OBV zu ahnden (Kontrolle des ruhenden Verkehrs und fixe Radarkontrolle auf Gemeindestrassen ohne Anhaltung der Fahrzeuge, § 7 nPolG). Mobile Radarkontrollen dürfen durch die Gemeindepolizei sowohl auf Gemeinde- wie auch auf Kantonsstrassen durchgeführt werden (Vorlage S. 11). § 7e lit. c nPolG und

§ 7g Abs 2 nPolG sehen vor, dass die Gemeindepolizei bei der Kontrolle des fahrenden Verkehrs auf Gemeindestrassen Anhaltungen, Identitätsfeststellungen und Befragungen machen darf. Hier wäre es wünschenswert, wenn einheitlich und widerspruchsfrei in einer abschliessenden Aufzählung festgelegt würde, was die Gemeindepolizei konkret darf, zumal sie ihre Polizisten bewaffnen kann (§ 7b Abs. 2 nPolG und § 7g Abs. 1 nPolG sowie § 44 Abs. 3 lit. f nGemG).

Polizeiliche Anhaltung aus weiteren Gründen (§ 21a nPolG)

Gemäss Art. 215 Abs. 1 StPO kann eine Person angehalten werden, wenn dies im Interesse der Aufklärung einer Straftat nötig ist (Anhaltung aus strafprozessualen [=repressiven] Gründen). Eine Anhaltung ist allerdings auch aus sicherheitspolizeilichen Gründen möglich (zur Gefahrenabwehr).

Aufgrund der Schwere des entsprechenden Grundrechtseingriffs ist eine klare gesetzliche Grundlage nötig. Die entsprechenden Voraussetzungen dürfen nicht auf einer Generalklausel beruhen. Zusätzlich muss das Verhältnismässigkeitsprinzip in jedem Fall gewahrt werden. Dies sollte auch schon bei der Formulierung der entsprechenden gesetzlichen Grundlage berücksichtigt werden. Eine polizeiliche Anhaltung (als präventive Massnahme) zur Durchsetzung der Rechtsordnung (z.B. alleine zur Identitätsfeststellung) ist verfassungswidrig und folglich nicht möglich. Die entsprechende Formulierung ist aus dem Gesetz zu streichen.

Öffentliche Ausschreibung (§ 23b + 23c nPolG)

Gemäss Art. 210 StPO (i.V.m. § 23c nPolG) ist eine Ausschreibung in einem Strafverfahren nur möglich, wenn der Aufenthalt einer Person unbekannt ist und deren Anwesenheit im Verfahren erforderlich ist. Zusätzlich kann eine beschuldigte Person zur Verhaftung und Zuführung ausgeschrieben werden, wenn sie eines Verbrechens oder Vergehens dringend verdächtig wurde. Gemäss § 23b Abs 1 lit. d nPolG soll eine öffentliche Ausschreibung zur Gefahrenabwehr allerdings bei sämtlichen drohenden Straftaten (auch Strassenverkehrs-Delikte im Ordnungsbussen-Verfahren) möglich sein. Da es sich bei einer Ausschreibung ebenfalls um einen Grundrechtseingriff handelt, ist es für deren Zulässigkeit notwendig, dass das Anwendungsgebiet eingeschränkt wird. Die hier vorgeschlagene Generalklausel verletzt das Verhältnismässigkeitsprinzip. Zusätzlich ist unklar, wozu eine Ausschreibung zur Gefahrenabwehr überhaupt dienen soll.

Verdeckte Fahndung (§ 37a nPolG)

Diese Bestimmung normiert nicht, wer über den Einsatz einer verdeckten Fahndung zu entscheiden hat. Die Formulierung von § 37a nPolG lässt es zu, dass jede Polizistin und jeder Polizist von sich aus eine verdeckte Fahndung durchführen darf. Erst nach Ablauf eines Monats ist die Genehmigung eines Polizeioffiziers einzuholen (§ 37a Abs 6 nPolG). Es fehlt

somit an einer effektiven Kontrolle. Unseres Erachtens ist - in Anlehnung an die geplante Teilrevision der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) [Art. 285 ff. nStPO] - vorzusehen, dass bei einer nicht im Auftrag der Staatsanwaltschaft durchgeführten verdeckten Fahnung (während oder nach Straftaten) bis zu einem Monat die Genehmigung durch einen Polizeioffizier erteilt werden kann und nach Ablauf eines Monats die Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft einzuholen ist.

Polizeiliche Videoüberwachung (§ 45b ff. nPolG)

Die polizeiliche Videoüberwachung soll gemäss § 45b ff. nPolG voraussetzungslos möglich sein und - sofern sie nicht personenbezogen ist - offenbar keiner Kontrolle (weder vorher noch nachträglich) unterstehen. Dies soll auch für nicht allgemein zugängliche öffentliche Orte gelten. Ebenso keiner Kontrolle soll der Einsatz von Überwachungen mit technischen Geräten an öffentlichen Orten (auch nicht allgemein zugänglichen) unterstehen, wenn Grund zur Annahme besteht, es könnten strafbare Handlungen begangen werden. Laut Vorlage soll dadurch auch die Videoüberwachung von Demonstrationen ermöglicht werden. Die Regelung der polizeilichen Überwachung des öffentlichen Raums in einem formellen Gesetz ist zu begrüssen. Dennoch sind wir der Überzeugung, dass auch die polizeiliche Videoüberwachung vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit getragen sein muss. Das Gesetz muss also die Voraussetzungen für eine polizeiliche Videoüberwachung in einem abschliessenden Katalog widerspruchsfrei aufzählen und klar normieren, wer innerhalb der Polizei eine nicht personenbezogene Überwachung anordnen darf, die ja auch in nicht allgemein zugänglichen Orten durchgeführt werden soll. Die Anordnung durch ein "Institut" ist aus nicht nachvollziehbaren Gründen nur bei personenbezogenen Überwachungen vorgesehen.

Wir bitten Sie, unsere Ausführungen eingehend zu prüfen und in der Weiterentwicklung der Vorlage zu berücksichtigen. Für Fragen und weitere Ausführungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Philipp Schoch, Präsident Grüne Baselland