

Erläuternder Bericht

Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz, PolAG)

Bundesamt für Polizei (fedpol)

Bern, November 2009

Übersicht

Mit einem neuen Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizei-aufgabengesetz, PolAG) sollen die allgemeinen Polizeiaufgaben des Bundes formell-gesetzlich einheitlich abgebildet werden. Damit wird ein Vorhaben realisiert, das sich seit dem per 1. September 1999 erfolgten organisatorischen Zusammenschluss aller Polizeikräfte des EJPD im Bundesamt für Polizei aufgedrängt hat.

Mit der Vorlage wird die vom Bundesrat im Rahmen seiner Antwort vom 29. September 2006 auf die Interpellation Banga (06.3285) angekündigte schrittweise Erneuerung des Polizeirechts des Bundes im Sinne einer formell-gesetzlichen Verankerung, punktuellen Lückenfüllung sowie rechtssystematischen Bereinigung abgeschlossen.

Ein erstes Etappenziel wurde mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI, SR 361) auf den 5. Dezember 2008 und jenem über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG, SR 364) auf den 1. Januar 2009 erreicht.

Mit der Schaffung des PolAG soll nun in einer zweiten Erneuerungsetappe die rechtssystematische Zersplitterung des Polizeirechts des Bundes überwunden werden, indem die heute in zahlreichen Erlassen wie dem Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes (ZentG), dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), dem Schengen-Informationsaustausch-Gesetz (SIaG), dem DNA-Profil-Gesetz oder dem 3. Teil des Strafgesetzbuchs (StGB) verankerten allgemeinen Polizeiaufgaben des Bundes unter Einbezug des BPI in einem einzigen Erlass zusammenfasst werden.

Die vom PolAG zusammengefassten allgemeinen Polizeiaufgaben des Bundes werden durch das Bundesamt für Polizei (fedpol) als allgemein zuständiges Polizeiorgan des Bundes wahrgenommen. Normen zum Polizeirecht enthalten auch die Spezialgesetze im Zoll-, Luftfahrt- und Militärbereich. Diese Gesetze regeln jedoch insgesamt nicht polizeilich geprägte Hauptaufgaben. Das Polizeirecht in diesen Gesetzen soll deshalb neben dem PolAG weiterbestehen, zumal die zivilen und militärischen Polizeiaufgaben des Bundes auf grundlegend unterschiedliche Verfassungsaufträgen beruhen und das Grenzwachtkorps seine Tätigkeit im Rahmen der fiskalrechtlich geprägten Hauptaufgabe der Eidg. Zollverwaltung wahrnimmt.

Weiter sieht das PolAG einheitliche Voraussetzungen für den Einsatz privater Sicherheitsunternehmen im gesamten Zuständigkeitsbereich des Bundes vor, die bisher auf Verordnungsstufe festgehalten waren.

Mit der Einführung des PolAG wird auch der Katalog der polizeilichen Massnahmen ergänzt, die im ZAG geregelt sind. Aufgrund des im Vergleich zum PolAG umfassenderen Geltungsbereichs des ZAG sind dessen Ergänzungen nicht nur für fedpol, sondern insbesondere auch für das Grenzwachtkorps und die Militärische Sicherheit sowie diejenigen Behörden der Kantone massgeblich, welche die entsprechenden polizeilichen Standardmassnahmen zur Erfüllung von Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Bundes anwenden oder dafür Sicherheitsunternehmen einsetzen.

INHALTSVERZEICHNIS

1 Grundzüge der Vorlage	6
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Auftrag	7
1.3 Vorarbeiten	8
1.4 Regelungskonzept	9
1.5 Wichtigste Neuerungen	13
1.5.1 Neue Regelungsbereiche im Einzelnen	13
1.5.2 Verzicht auf Aufnahme der neuen Regelung zum ausserprozessualen Zeugenschutz	15
1.5.3 Verzicht auf indirektes Auskunftsrecht zu den polizeilichen Informationssystemen	16
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	17
2.1 1. Titel: Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-3)	18
2.2 2. Titel: Sicherheitspolizeiliche Aufgaben (Art. 4-7)	21
2.3 3. Titel: Kriminalpolizeiliche Aufgaben (Art. 8-22)	24
2.3.1 1. Kapitel: Kriminalpolizeiliche Zentralstellen gegen das organisierte und international tätige Verbrechen	24
2.3.2 2. Kapitel: Informationsbeschaffung (Art. 12-17)	26
2.3.3 3. Kapitel: Behördliche Informationspflichten und Weitergabe von Personendaten (Art. 18-20)	31
2.4 4. Kapitel: Aufgaben als Polizei im Sinne der StPO (Art. 21-22)	32
2.4 4. Titel: Verwaltungspolizeiliche Aufgaben (Art. 23-32)	33
2.4.1 1. Kapitel: Massnahmen gegen Gewaltpropaganda (Art. 23)	34
2.4.2 2. Kapitel: Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Art. 24-28)	34
2.4.3 3. Kapitel: Massnahmen zur Verhinderung drohender Straftaten (Art. 29-32)	35
2.5 5. Titel: Polizeikooperation (Art. 33-68)	38
2.5.1 1. Kapitel: Polizeikooperation im Allgemeinen (Art. 33-38)	40
2.5.1.1 1. Abschnitt: Kooperationsarten und -instrumente (Art. 33-35)	40
2.5.1.2 2. Abschnitt: Grundsätze der internationalen Polizeikooperation (Art. 36-38)	44
2.5.2 2. Kapitel: Polizeiliche Informationshilfe im Besonderen (Art. 39-68)	46
2.5.2.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen (Art. 39-44)	47
2.5.2.2 2. Abschnitt: Ergänzende Bestimmungen für die internationale polizeiliche Informationshilfe (Art.45-68)	56
2.5.2.3 Überblick: Vorbemerkungen zum 3. – 6. Abschnitt der internationalen polizeilichen Informationshilfe	59
2.5.2.4 3. Abschnitt: Polizeiliche Informationshilfe mit Interpol (Art. 53-54)	59
2.5.2.5 4. Abschnitt: Polizeiliche Informationshilfe mit Europol	

(Art. 55)

60	
2.5.2.6	5. Abschnitt: Polizeiliche Informationshilfe mit Schengen-Staaten (Art. 56-57) 60
2.5.2.7	6. Abschnitt: Ergänzende Bestimmungen für die polizeiliche Informationshilfe mit den Schengen-Staaten in Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den vereinfachten Informationsaustausch (Art. 58-68) 60
2.6	6. Titel: Polizeiliche Informationssysteme des Bundes (Art. 69-89) 64
2.6.1	Übersicht 65
2.6.2	1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (Art. 69-74) 65
2.6.3	2. Kapitel: Sicherheitspolizeiliche Informationssysteme (Art. 75-76)
67	
2.6.4	3. Kapitel: Verwaltungspolizeiliches Informationssystem (Art. 77) 69
2.6.5	4. Kapitel: Polizeilicher Informationssystem-Verbund (Art. 78-85) 69
2.6.6	5. Kapitel: Andere polizeiliche Informationssysteme 71
2.7	7. Titel: Befugnisse und Pflichten 71
2.8	8. Titel: Einsatz von Sicherheitsunternehmen (Art. 91-101) 72
2.8.1	1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen 73
2.8.2	2. Kapitel: Anforderungen an die Sicherheitsunternehmen 75
2.8.3	3. Kapitel: Befugnisse 78
2.8.4	4. Kapitel: Kontrolle 80
2.9	9. Titel: Finanzhilfen und Abgeltungen (Art. 102) 80
2.10	10. Titel: Datenschutz und Rechtsschutz (Art. 103-105) 81
2.11	11. Titel: Schlussbestimmungen (Art. 106-109 und Anhänge 1-3) 81
2.12	Anhänge 1 und 2 81
2.13	Anhang 3 82
2.13.1	Aufzuhebende Gesetze 82
2.13.2	Änderungen bisherigen Rechts 82
2.13.2.1	Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 82
2.13.2.2	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit 84
2.13.2.3	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer 84
2.13.2.4	Zivilgesetzbuch 85
2.13.2.5	Strafgesetzbuch 85
2.13.2.6	DNA-Profil-Gesetz vom 20. Juni 2003 88
2.13.2.7	Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008 88
2.13.2.8	Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009 90
2.13.2.9	Betäubungsmittelgesetz vom 3. Oktober 1951 91
2.13.2.10	Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 91
3	Auswirkungen 93

3.1 Auswirkungen auf den Bund	93
3.2 Auswirkungen auf die Kantone	93
3.3 Wirtschaftliche Auswirkungen	94
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	94
5 Rechtliche Aspekte	94
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	94
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	96
5.3 Erlassform	96
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	96
5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	96
Beilage	97

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Polizeiaufgaben des Bundes sind heute in zahlreichen Bundesgesetzen geregelt. Zu erwähnen sind vorab das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes (ZentG, SR 360) und jenes vom 21. März 1997 über die Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120), weiter das Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten¹ (SIaG) oder das DNA-Profil-Gesetz vom 20. Juni 2003 (SR 363). Diese Gesetze werden ihrerseits von einer Vielzahl von bundesgesetzlichen Einzelnormen polizeirechtlicher Natur ergänzt, wie jenen im Dritten Buch des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0).

Diese Rechtszersplitterung steht in einem gewissen Kontrast zum Umstand, dass der Bundesrat mit Blick auf die über Artikel 340^{bis} StGB erfolgte Ausdehnung der Bundesstrafgerichtsbarkeit per 1. September 1999 die mit allgemeinen Polizeiaufgaben des Bundes betrauten Polizeiorgane im EJPD im vormaligen Bundesamt für Polizeiwesen zusammenfasste. Per 1. Januar 2001 wurden die ehemalige Abteilung «kriminalpolizeiliche Zentralstellendienste» und die Hauptabteilung «Bundespolizei» aufgehoben und im neu strukturierten *Bundesamt für Polizei* (fedpol) durch die Hauptabteilung *Bundeskriminalpolizei* (BKP) und die Hauptabteilung *Dienst für Analyse und Prävention* (DAP) abgelöst; während die BKP sich hauptsächlich mit kriminalpolizeilichen Aufgaben befasst, betreibt der DAP schwergewichtig nachrichtendienstliche Prävention. Die fedpol-Hauptabteilung *Bundessicherheitsdienst* (BSD) ist zuständig für den Schutz von Behörden, Institutionen, Gebäuden und Informationen in der Bundesverantwortung. Mit den beiden Hauptabteilungen *Dienste* und *internationale Polizeikooperation* steht fedpol den mit polizeilichen Aufgaben betrauten Behörden des Bundes sowie den Polizeikörper der Kantone und des Auslandes heute zudem als nationale Ansprech- und Zentralstelle Interpol, Europol und SIRENE sowie als Plattform für die namentlich aus Datenbanken wie dem RIPOL, dem SIS oder dem Polizeiindex bestehende polizeiliche Infrastruktur rund um die Uhr zur Verfügung.

Am 21. Mai 2008 hat der Bundesrat beschlossen, per 1. Januar 2009 die Teile des DAP, die mit den nachrichtendienstlichen Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit im Sinne von Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2008 über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG²) bzw. Artikel 2

¹ Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89 (sog. «Schwedische Initiative»). Das SIaG wurde von den eidgenössischen Räten in der Sommersession 2009 verabschiedet und wird – vorbehältlich einer allfälligen Referendumsabstimmung - spätestens bis am 28. Februar 2010 in Kraft treten.

² BBl 2008 8249 (Referendumsvorlage)

des BWIS betraut sind, ins VBS zu überführen; ebenfalls ins VBS überführt wurde das Bundeslagezentrum. Als nachrichtendienstlich gelten die Bereiche, welche Informationen im Zusammenhang mit politisch-ideologisch motivierten Gefährdungen der staatstragenden Institutionen der Schweiz bearbeiten.³

Bei fedpol verblieben hingegen sämtliche Aufgaben und Massnahmen verwaltungs- oder fremdenpolizeilicher Natur. Nach dem Ausscheiden der nachrichtendienstlichen Teile des DAP wurde per 1. Januar 2009 eine organisatorische Trennung der allgemeinen Polizeiaufgaben des Bundes von den nachrichtendienstlichen Aufgaben des Bundes vollzogen, sodass sich fedpol heute als reines Polizeiorgan präsentiert.

In seiner Antwort vom 29. September 2006 auf die Interpellation von Nationalrat Boris Banga⁴ hat der Bundesrat gegenüber dem Parlament seine Absicht zur schrittweisen Erneuerung des Polizeirechts des Bundes erklärt, um gegen die historisch bedingte Rechtszersplitterung des Polizeirechts des Bundes Abhilfe zu schaffen und die unübersichtliche Regelung der allgemeinen Polizeiaufgaben des Bundes mit deren Bündelung beim reorganisierten fedpol in Einklang zu bringen. Als weiteres Ziel nannte der Bundesrat die hinreichende Konkretisierung der Eingriffsbefugnisse aller Bundesstellen mit polizeilichen Aufgaben.

In der inzwischen abgeschlossenen ersten Etappe dieser schrittweisen Erneuerung hat der Bundesrat den Eidgenössischen Räten die inzwischen in Kraft getretenen Bundesgesetze vom 20. März 2008 über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG; SR 364) und vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361) sowie das SlaG vorgelegt. Abgesehen von diesen neuen, nach wie vor spezialgesetzlich ausgestalteten Erlassen entspricht das Polizeirecht des Bundes mit dem ZentG, dem BWIS oder dem DNA-Profil-Gesetz sowie vielen Einzelbestimmungen wie jenen im Dritten Buch des StGB aber noch immer dem Bild vor 1999.

1.2 Auftrag

In seiner Antwort auf die erwähnte Interpellation Banga legte der Bundesrat dar, dass er in der zweiten Etappe der schrittweisen Erneuerung des Polizeirechts des Bundes dafür sorgen wolle, dass die Bürgerinnen und Bürger wie auch die Polizeiangehörigen diese Regelungsmaterie in einem gleichermassen verständlichen wie transparenten Normenwerk vorfinden, welches ausschliesslich das Handeln von Polizeiorganen des Bundes regelt und damit die kantonale Polizeihoheit unangetastet lässt.

Auf die von ihm zum Ziel für die Legislatur 2007-2011 erklärte Erneuerung der Polizeigesetzgebung des Bundes verwies der Bundesrat zudem in seinen Botschaften

³ So Ziff. 3.2.4 Buchstabe c des Berichts des Bundesrates «Effizientere Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen» vom 9. Juni 2006, in Erfüllung des Postulates der Sicherheitspolitischen Kommission SR (05.3006) vom 21. Februar 2005, BBl 2006 5710.

⁴ 06.3285 – Interpellation Boris Banga vom 21.6.2007. Innere Sicherheit. Verfassungsrechtliche Ordnung und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Polizeirecht.

zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO)⁵, zum ZAG⁶, zum BPI⁷ und zum SIaG⁸.

Im Sinne der politischen Vorgaben für diese zweite Phase zielt die Vorlage darauf ab, das Polizeirecht des Bundes in einem gleichermassen verständlichen wie transparenten Erlass zu regeln. Die von fedpol wahrgenommenen allgemeinen Polizeiaufgaben des Bundes und die Befugnisse sämtlicher mit Polizeiaufgaben betrauter Bundesbehörden sollen künftig auf formell-gesetzlichen Bestimmungen beruhen, die den Anforderungen gerecht werden, welche die heutige Lehre und Rechtsprechung aus dem verfassungsmässigen Bestimmtheitsgebot ableitet. Aufgrund dieser Anforderungen müssen Rechtssätze, welche staatliche Aufgaben begründen, hinreichend konkret formuliert sein. Das bedeutet, dass die Aufgaben und Befugnisse so beschrieben sein müssen, dass die Behörden ihr darauf abgestütztes Handeln rechtsgleich ausüben und dieses Handeln für die Rechtsunterworfenen vorausseh- und berechenbar wird.⁹ Bei staatlichen Tätigkeiten wie jenen der Polizei, welche mit Eingriffen in grundrechtlich geschützte Position einhergehen, werden besonders strenge Anforderungen an die Bestimmtheit der rechtlichen Grundlagen,¹⁰ aber auch an die Regelungsstufe gestellt. Schwere Eingriffe müssen in der Schweiz in einem Erlass, der dem Referendum unterliegt, verankert sein.¹¹

Die dem Bestimmtheitsgebot verpflichtete rechtssystematische Nachführung des geltenden Polizeirechts des Bundes soll dem Gesetzgeber auch die Gelegenheit geben, punktuell materiell-rechtliche Lücken zu schliessen, d.h. im Kompetenzbereich des Bundes jene Präzisierungen und Ergänzungen vorzunehmen, für welche seitens der Rechtsprechung oder der Politik entsprechende Impulse zu einer Regelung ausgegangen sind (zu den Neuerungen siehe nachfolgende Ziff. 1.5.1).

1.3 Vorarbeiten

Am 5. Juli 2007 verfügte der Direktor des Bundesamtes für Polizei den Start des Projekts «Polizeigesetzgebung des Bundes». In einem ersten Schritt erfasste das Bundesamt unter Beizug einer interdepartementalen Arbeitsgruppe in einem Vorbericht alle polizeilichen Regelungsthemen, die in formeller oder materieller Hinsicht Revisionsbedarf aufweisen. Von diesem Vorbericht nahm der Direktor am 9. Januar 2008 Kenntnis. Gleichzeitig erteilte er den Folgeauftrag zur Ausarbeitung eines Normkonzepts hinsichtlich der wichtigsten Regelungsthemen sowie einer Gesamtstruktur und Erlassarchitektur des künftigen Polizeirechts des Bundes (Gesamtkodifikation im Sinne einer Sammelbotschaft oder Anpassung von Spezialerlassen). Zugleich sollte überprüft werden, ob und inwieweit durch diese Änderungen der aktuelle verfassungsrechtliche Rahmen des Polizeirechts des Bundes eingehalten wird. Das Ergebnis dieser Abklärungen und ein entsprechendes Normkonzept wurden der

⁵ BBl 2006 1144

⁶ BBl 2006 2495

⁷ BBl 2006 5090

⁸ BBl 2008 9079

⁹ Vgl. HÄFELIN Ulrich/MÜLLER Georg/UHLMANN Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, N 386 mit Hinweisen auf BGE 109 Ia 273 und 117 Ia 472.

¹⁰ Vgl. a.a.O., N 387 f. mit Hinweisen auf BGE 130 I 360.

¹¹ Vgl. HÄFELIN Ulrich/HALLER Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, N 310 ff.

Departementsvorsteherin EJPD am 13. August 2008 präsentiert, worauf diese den Auftrag zur Ausarbeitung eines Vernehmlassungsentwurfs bis Ende 2009 erteilte.

In fünf interdepartementalen Teilprojektgruppen zum Polizeirecht des Bundes allgemein, zur polizeilichen Amtshilfe sowie zu den materiell-rechtlich neuen Regelungsbereichen des ausserprozessualen Zeugenschutzes, des Einsatzes von Sicherheitsunternehmen und der Informationsbeschaffung durch die kriminalpolizeilichen Zentralstellen haben Spezialistinnen und Spezialisten aus Bundesverwaltung und Lehre unter Mitwirkung der Sekretariate der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) Regelungsvorschläge ausgearbeitet, die vom federführenden fedpol zum vorliegenden Gesetzesentwurf weiterverarbeitet worden sind.

1.4 Regelungskonzept

Obwohl bei der systematischen Aufteilung des Rechtsstoffs ein erheblicher Gestaltungsspielraum besteht, ist bei dessen Gliederung nach einer grösstmöglichen Einheit der Materie zu streben.¹²

Behörden des Bundes mit polizeilichen Aufgaben unterscheiden sich von solchen der allgemeinen Bundesverwaltung vorab durch ihre Befugnis, polizeiliche Massnahmen und polizeilichen Zwang auszuüben. Im Rahmen der erwähnten ersten Etappe zur Erneuerung des Polizeirechts des Bundes hat der Gesetzgeber deshalb die Befugnisse all dieser Behörden des Bundes im ZAG zusammengelegt, welches die Modalitäten der Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen für diese Behörden umfassend regelt.

Als Bundesstellen mit entsprechenden Zwangsbefugnissen hat der Gesetzgeber dem ZAG folgende Behörden unterstellt:

- das Bundesamt für Polizei (fedpol) im EJPD;
- das Grenzwachtkorps (GWK) im EFD;
- das Kommando Militärische Sicherheit (MilSich) im VBS; sowie
- die Luftpolizei im UVEK¹³.

Das ZAG verpflichtet nicht nur die ihm unterstellten Behörden des Bundes, sondern auch die Behörden der Kantone zur Einhaltung der dort geregelten Modalitäten von polizeilichem Zwang und Massnahmen, soweit diese bei der Erfüllung von Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Bundes tätig werden. Von dieser «Querschnittsfunktion» des ZAG werden indessen einzig die polizeilichen Befugnisse und Modalitäten der Massnahmen, nicht jedoch die polizeilichen Aufgaben der oben erwähnten Bundesbehörden erfasst, welche spezialgesetzlich verankert bleiben.

Die umfangreichen Aufgaben, welche fedpol wahrzunehmen hat, sind heute in einer unübersichtlichen Vielzahl von Erlassen und Einzelnormen geregelt, die dringend nach einer rechtssystematischen Straffung verlangt. Diese Aufgaben finden sich u.a.

¹² Vgl. Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz, 3. Auflage, 2007, S. 276, Ziff. 725 «Einheit der Materie».

¹³ Nicht zu den Polizeiorganen im engeren Sinn zählt die Bahnpolizei, da das Bundesgesetz vom 18. Februar 1878 betreffend Handhabung der Bahnpolizei (SR **742.147.1**) keine eigentlichen Polizeibefugnisse vorsieht.

im ZentG, im BWIS, BPI oder SIaG, die ihrerseits von zahlreichen bundesgesetzlichen Einzelnormen polizeirechtlicher Natur wie z.B. im 3. Buch des StGB ergänzt werden. Neu werden sie nun in den Titeln 2 bis 7 des künftigen Bundesgesetzes über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz, PolAG) zusammengefasst.

Im Gegensatz zu den Aufgaben von fedpol als allgemeines Polizeiorgan des Bundes sind die polizeilichen Aufgaben des GWK und der zivilen Dienste der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) im Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0), jene der MilSich im Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (MG; SR 510.10) und jene der Luftpolizei im Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0) spezialgesetzlich kompakt abgebildet. Dieser Unterschied erklärt sich dadurch, dass die Polizeiaufgaben von GWK, MilSich und der Luftpolizei in einem Regelungszusammenhang mit Hauptaufgaben stehen, welche nicht polizeilicher Natur sind. Anders gestaltet sich dies beim fedpol, welches seine Polizeiaufgaben in der Funktion eines allgemein zuständigen Polizeiorgans des Bundes als Hauptaufgabe wahrnimmt.

Im Bereich der polizeilichen Aufgaben konzentriert sich die Vorlage denn auch auf die Bündelung und Bereinigung der zahlreichen Rechtsquellen, welche die von fedpol wahrgenommenen allgemeinen Polizeiaufgaben determinieren. Diese werden in den Titeln 2 bis 6 des PolAG wie folgt zusammengefasst:

- Im 2. Titel werden die sicherheitspolizeilichen Aufgaben des BSD geregelt, die heute noch im BWIS verankert sind;
- Der 3. Titel nimmt jene kriminalpolizeilichen Aufgaben der BKP auf, die heute im ZentG geregelt sind;
- Im 3. und 4. Titel werden die verwaltungspolizeilichen Aufgaben dargestellt, welche die Hauptabteilung Dienste und der Stab fedpol erfüllen;
- Im 5. Titel werden die Kooperations- und Koordinationsaufgaben abgebildet, die schwergewichtig von den Hauptabteilungen Dienste und Internationale Polizeikooperation wahrgenommen werden;
- Im 6. Titel werden die von fedpol in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen betriebenen polizeilichen Informationssysteme des Bundes behandelt.

Aufgehoben werden können dadurch:

- das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (ZentG; SR 360);
- das Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361); und
- das Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über den Schengener Informationsaustausch (SIaG; SR 362.2 [noch nicht in Kraft getreten]).

Auf ihre zentralen Regelungsthemen konzentriert werden können:

- das BWIS, dessen polizeirechtliche – d.h. nicht nachrichtendienstliche – Teile ins PolAG überführt und im BWIS aufgehoben werden, weil diese Aufgaben nicht vom Nachrichtendienst des Bundes im VBS, sondern vom Bundesamt für Polizei im EJPD erfüllt werden;

- das StGB, in dessen Drittes Buch dank der Regelung der Polizeikooperation im 5. Titel des PolAG die Bestimmungen zur polizeilichen Amtshilfe (namentlich über Interpol und Europol) abgelöst werden, wodurch das StGB vom Polizeirecht entlastet wird;
- das DNA-Profil-Gesetz, dessen Bestimmungen zum entsprechenden Informationssystem in das PolAG überführt werden.

Für einen weitergehenden, über die allgemeinen Polizeiaufgaben des fedpol hinausgehenden Vereinheitlichungsschritt im Sinne einer umfassenden Regelung von allgemeinen und speziellen Polizeiaufgaben, besteht im heutigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit, zumal die zivilen und militärischen Polizeiaufgaben des Bundes auf grundlegend unterschiedlichen Verfassungsaufträgen beruhen und das GWK seine Tätigkeit im Rahmen der fiskalrechtlich geprägten Hauptaufgabe der EZV wahrnimmt. Die noch jungen spezialgesetzlichen Regelungen im MG und ZG, die den zeitgemässen Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad entsprechen, sollen somit unverändert weiterbestehen. Die zahlreichen Gesetze und übrigen Rechtsquellen hingegen, welche die umfangreichen Aufgaben von fedpol regeln, lässt die Vorlage durch die Schaffung des PolAG in einem einzigen Gesetz aufgehen.

Während das PolAG und die spezialgesetzlichen Aufgabennormen in der Zoll- und Militärgesetzgebung den unterschiedlichen Aufgaben von fedpol, GWK und MilSich Rechnung tragen, regelt das ZAG als Querschnittsgesetz die Wahrnehmung des polizeilichen Zwangs und die Anwendung der standard-polizeilichen Massnahmen für diese Bundesorgane einheitlich; auch für alle weiteren Behörden und Private, welche aufgrund spezialgesetzlicher Bestimmungen entsprechende Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Bundes erfüllen, regelt das ZAG die standard-polizeilichen Aufgaben einheitlich. Durch die einheitliche Unterstellung von fedpol, GWK und MilSich unter das ZAG bietet das Bundesrecht somit trotz des Fortbestehens spezialgesetzlicher Aufgabenregelungen Gewähr dafür, dass der Vollzug grundrechtssensibler Realakte im Zuständigkeitsbereich des Bundes bei allen erwähnten Behörden nach einem einheitlichen und grundrechtsverträglichen Standard abläuft. Das ZAG wird somit als eigenständiger Erlass bestehen bleiben und weiterhin die relevanten Modalitäten zu polizeilichen Standardmassnahmen festlegen, die beim Vollzug von Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Bundes zu beachten sind.

Der Katalog der im ZAG geregelten Polizeimassnahmen soll jedoch im Zuge der Schaffung des PolAG ergänzt werden.

Als neuen Regelungsinhalt führt die Vorlage im 8. Titel des PolAG zudem einheitliche Voraussetzungen für den Einsatz von Sicherheitsunternehmen durch Bundesbehörden ein, welche bisher auf Verordnungsstufe festgehalten waren.

Insgesamt wird nach dem Regelungskonzept somit folgende gesetzliche Strukturreinigung vorgenommen (vgl. nachfolgende Grafik):

Polizeirecht des Bundes

Abzulösende Erlasse und neue Inhalte

Modalitäten polizeilichen Zwangs/pol. Massnahmen



Zwangsanwendungsgesetz ZAG

1. Abschnitt: Gegenstand und Geltungsbereich
2. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen
3. Abschnitt: Besondere Bestimmungen zum polizeilichen Zwang
4. Abschnitt: Besondere Bestimmungen zu den polizeilichen Massnahmen
Art. 19 Kurzfristiges Festhalten
Art. 20 Durchsuchen und Abtasten von Personen sowie Untersuchungen im Intimbereich
Art. 21 Beschlagnahme von Gegenständen
Art. 20a-3 weitere polizeiliche Massnahmen
5. Abschnitt: Medizinische Versorgung und Einsatz von Arzneimitteln
6. Abschnitt: Transport von Personen, die Freiheitsbeschränkungen unterstehen
- ...

1.5 Wichtigste Neuerungen

Neben den vornehmlich formellen Anpassungen, welche durch die Zusammenfassung bestehender Rechtsgrundlagen nach dem Regelungskonzept gemäss Ziffer 1.4 erfolgen (einheitliche Terminologie, Systematik usw.), beinhaltet die Vorlage neue Regelungen, welche das bisherige Polizeirecht des Bundes vervollständigen und ergänzen. Eine Übersicht in der Beilage zu diesem erläuternden Bericht zeigt auf, welche Regelungen sich inwieweit auf bestehendes Recht abstützen bzw. welche neu sind (vgl. Beilage Konkordanztabelle).

1.5.1 Neue Regelungsbereiche im Einzelnen

- **Umfassende Regelung der kriminalpolizeilichen Aufgaben (3. Titel):** Unter die heute im ZentG geregelten kriminalpolizeilichen Aufgaben von fedpol fallen all jene Aufgaben, welche fedpol nicht als Gerichtspolizei des Bundes im Rahmen eröffneter Strafverfahren, sondern selbstständig, d.h. nicht unter der fachlichen Aufsicht der Bundesanwaltschaft (BA) wahrnimmt. Darunter sind sämtliche Informationsbearbeitungen koordinierender, analytischer und ermittelnder Natur zu verstehen, welche fedpol in Erfüllung seines zentralstellengesetzlichen Auftrages des Erkennens der komplexen und grenzüberschreitenden Phänomene des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftsdelinquenz wahrnimmt. Hierunter fallen auch die im PolAG neu ausdrücklich geregelten Aufgaben der polizeilichen Observation (Art. 13) sowie des Einsatzes von menschlichen Informationsquellen (Art. 14-17). Mit der Regelung dieser Methoden der Informationsbeschaffung wird einer Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates entsprochen, die für diese qualifizierte Einsatzform eine hinreichend konkrete Verankerung im Gesetz verlangte.¹⁴
- **Massnahmen zur Verhinderung drohender Straftaten (verwaltungspolizeiliche Massnahmen, 4. Titel):** Im Rahmen seiner Kompetenzen verfügt fedpol über einzelne Massnahmen, die der Verhinderung drohender Straftaten dienen. Diese Massnahmen werden – neben den verwaltungspolizeilichen Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Hooliganismus, welche aus dem BWIS übernommen werden – unter den sicherheitspolizeilichen Aufgaben im 3. Kapitel des 4. Titels zusammengefasst und insoweit ergänzt, als sie eine sofortige polizeiliche Intervention erfordern, welche nicht durch andere Polizeiorgane rechtzeitig vorgenommen werden kann.
- **Grundsätze der polizeilichen Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Behörden (Polizeikooperation, 5. Titel):** Die Zusammenarbeit zwischen fedpol und den Polizeibehörden des In- und Auslands wird in zahlreichen Spezialbestimmungen des Bundes angesprochen, bisher indessen nirgends im Bundesrecht umfassend geregelt. Wie die Rechtshilfe greifen gewisse Arten der Polizeikooperation in grundrechtlich geschützte Positionen ein. Im Gegensatz zur Letzteren dient die polizeiliche Kooperation indessen nicht unmittelbar der Unterstützung hängiger Verfahren, sondern der formlosen polizeibehördlichen Zu-

¹⁴ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates «Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes» vom 5. September 2007, S. 55, Empfehlung 11.

sammenarbeit. Der Schutz der von der Polizeikooperation Betroffenen erfolgt nicht durch eigens dafür vorgesehene Verwaltungsverfahren wie bei der Rechtshilfe, sondern durch die Datenschutzgesetzgebung. Da sich die Abgrenzung der verschiedenen Formen der polizeilichen Zusammenarbeit auf der einen und der Rechtshilfe auf der anderen Seite als rechtlich anspruchsvoll erweist, besteht sowohl seitens der Polizeiangehörigen als auch seitens der Rechtsunterworfenen ein erhebliches Interesse an einer positivrechtlichen Verankerung der entsprechenden Mechanismen in einem Bundesgesetz. Im 5. Titel der Vorlage werden deshalb die Grundsätze der von fedpol angebotenen und bedienten Polizeikooperation dargestellt. Im Zentrum dieses Titels steht die Kooperationsform der Informationshilfe, in deren Rahmen fedpol mit in- und ausländischen Polizeibehörden Personendaten austauscht. Wie die vorhergehenden Titel des PolAG richtet sich auch jener zur Polizeikooperation an fedpol und grundsätzlich nicht an weitere Bundesorgane. Für den vereinfachten Informationsaustausch mit den Behörden der anderen Schengen-Staaten gilt diese Beschränkung auf fedpol hingegen – wie schon nach geltendem Recht – nicht.¹⁵ Diese Ausdehnung des Geltungsbereichs auf weitere Organe ergibt sich bereits aus dem geltenden Recht nach SIaG und ist vom EU-Rahmenbeschluss über den vereinfachten Informationsaustausch so auch zwingend vorgegeben.

- ***Umfassende Regelung der polizeilichen Informationssysteme (6. Titel):*** In diesem Titel werden die aus dem BPI übernommenen Bestimmungen ergänzt um die weiteren polizeilichen Informationssysteme, welche bisher in anderen Bundesgesetzen geregelt waren (DNA-Profil-Informationssystem, Informationssystem über Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen). Zudem wird die Bearbeitung von Personendaten in den beiden Informationssystemen, welche fedpol zur Wahrnehmung seiner sicherheitspolizeilichen Aufgaben betreibt (Schutz von Behörden und Gebäuden des Bundes), auf formell-gesetzlicher Ebene geregelt. Die beiden Informationssysteme beinhalten zur Risiko- und Gefährdungsanalyse benötigte Informationen sowohl über die zu schützenden Personen als auch über diejenigen Personen, die deren Sicherheit bedrohen.
- ***Einheitliche Regelung des Einsatzes von Sicherheitsunternehmen durch den Bund (8. Titel):*** fedpol verfügt heute mit Artikel 22 Absatz 2 BWIS über eine Grundlage zur Beauftragung von Privaten. Diese ist jedoch beschränkt auf den Schutz der Behörden und der Gebäude des Bundes sowie der Personen und Gebäude, für welche der Bund völkerrechtliche Schutzpflichten erfüllen muss. Die Modalitäten des Einsatzes von Sicherheitsunternehmen werden für Bundesbehörden in Artikel 3 der Verordnung vom 27. Juni 2001 über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB) festgelegt. Zudem ist die für alle Bundesorgane massgebliche Verordnung vom 31. Oktober 2007 über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen, VES; SR 124) zu beachten. Die von dieser Verordnung geregelten Voraussetzungen des Einsatzes sind aufgrund ihrer Bedeutung auf die Stufe des formellen Gesetzes anzuheben. In Anlehnung an die abzulösende Verordnung richtet sich der 8. Titel denn auch als einziger Titel des PolAG an alle Bundesorgane, für die er die entsprechenden Mindestvoraussetzungen des

¹⁵ Zu den Einzelheiten s. Erläuterungen zu Artikel 1 Absatz 2 und 58 sowie Ziffer 2.5.

Einsatzes regelt. Zudem wird dort festgehalten, wann das fedpol oder andere Bundesorgane Sicherheitsunternehmen mit welchen Befugnissen einsetzen dürfen.

- **Ergänzung der polizeilichen Massnahmen und Befugnisse (Änderung bisherigen Rechts: ZAG):** Über eine Änderung bisherigen Rechts vervollständigt die Vorlage die polizeilichen Massnahmen des ZAG, welche bei der Erfüllung der sicherheits- und kriminalpolizeilichen Aufgaben des fedpol erforderlich sind, sowie gegebenenfalls für weitere Polizeiorgane des Bundes, falls sie zur Erfüllung ihrer spezialgesetzlichen Aufträge anwendbar sind: Neben dem bisherigen Festhalten von Personen wird deren Wegweisung und Fernhaltung eingeführt (neu Art. 19a ZAG). Die bereits festgehaltene Durchsuchung von Räumen wird um das Betreten privater Grundstücke ergänzt, und die Durchsuchung von Fahrzeugen wird auf andere beweglichen Sachen erweitert (neu: Art. 6 Bst. c ZAG sowie Art. 20a ZAG).

1.5.2 Verzicht auf Aufnahme der neuen Regelung zum ausserprozessualen Zeugenschutz

Als neue sicherheitspolizeiliche Aufgabe können die Massnahmen zur Gewährleistung des ausserprozessualen Zeugenschutz genannt werden, die im Zuge der Unterzeichnung und Ratifikation der Europaratskonvention gegen den Menschenhandel in der Schweiz gesetzlich zu verankern sind. Das EJPD wurde mit der Ausarbeitung eines Vernehmlassungsentwurfes zur Regelung des ausserprozessualen Zeugenschutzes beauftragt.

Gemäss der erwähnten Europaratskonvention sind die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Massnahmen zu ergreifen, um in einem Strafverfahren gegen Menschenhandel aussagenden Personen insbesondere während und nach den Ermittlungen einen wirksamen und angemessenen Schutz vor möglicher Vergeltung oder Einschüchterung zu gewähren. Während der prozessuale Zeugenschutz (d.h. während eines hängigen Strafverfahrens) in der Schweiz bereits ausreichend normiert ist, stützen sich Zeugenschutzmassnahmen im ausserprozessualen Bereich (d.h. vor Aufnahme oder nach Abschluss eines Strafverfahrens) auf die allgemeine Gefahrenabwehrpflicht der Kantone, welche in den Aufgabenkatalogen der kantonalen Polizeigesetzen auch ausdrücklich verankert ist. Eine spezifische Regelung für die Durchführung von eigentlichen Zeugenschutzprogrammen, welche auch die Massnahme der Identitätsänderung umfassen würden, fehlt jedoch. Diese Problematik wurde vom Bundesrat bereits in seinem Bericht «Effizientere Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen» festgestellt.¹⁶

Ein separat ausgearbeiteter Gesetzesentwurf entspricht den von der Europaratskonvention geforderten Möglichkeiten im Bereich des ausserprozessualen Zeugenschutzes und ermöglicht die Durchführung von Zeugenschutzprogrammen für Personen, die bei der Aufklärung von schweren Straftaten mitwirken.

Da es sich hierbei um eine eigenständige, in sich abgeschlossene Regelungsmaterie handelt und sich der Geltungsbereich gleichermaßen auf Personen erstreckt, welche

¹⁶ BBl 2006 5693. Dieser Bericht erging in Erfüllung des Postulates der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (05.3006) vom 21. Februar 2005.

aufgrund ihrer Aussage oder Aussagebereitschaft in einem Strafverfahren des Bundes oder der Kantone einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben oder einem anderen schweren Nachteil ausgesetzt sind, wurde der Entwurf zum Zeugenschutz als separate Vorlage ausgearbeitet und nicht in das vorliegende Projekt integriert. Zudem wurde in diversen parlamentarischen Vorstössen sowie in einer Petition wiederholt die möglichst rasche Ratifizierung der Europaratskonvention gefordert.¹⁷ Mit der separaten Behandlung der für die Umsetzung der Konvention nötigen Zeugenschutzregelung kann die Ratifikation der Vorlage bei positivem Vernehmlassungsergebnis vorangetrieben werden.

Nach Auswertung beider Vernehmlassungen kann der Bundesrat definitiv entscheiden, ob der ausserprozessuale Zeugenschutz in das Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes integriert werden (d.h. als 2. Kapitel im 2. Titel «sicherheitspolizeiliche Aufgaben») oder den eidgenössischen Räten als eigenständiges Spezialgesetz überwiesen werden soll.

1.5.3 Verzicht auf indirektes Auskunftsrecht zu den polizeilichen Informationssystemen

Gemäss BPI richtet sich die Auskunftserteilung an Betroffene über sie betreffende Inhalte der polizeilichen Informationssysteme nach den Artikeln 8 und 9 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1), welche die *direkte* Auskunftserteilung beschreiben.

Für die von der BKP im Informationssystem Bundesdelikte (Artikel 80 PolAG) bearbeiteten Daten hat der Gesetzgeber in Artikel 8 BPI aufgrund des besonderen Zwecks der Informationsbearbeitung eine Sonderlösung getroffen, indem er dort einen sog. *indirekten* Auskunftsmechanismus vorsieht. Das indirekte Auskunftsrecht gilt auch für das Informationssystem GEWA der ebenfalls bei fedpol angesiedelten Meldestelle für Geldwäscherei. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen des BPI wurde das indirekte Auskunftsrecht an die jüngere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte angepasst.¹⁸

Das indirekte Auskunftsrecht sieht vor, dass fedpol ein Ersuchen um Auskunft mit einer stets gleich lautenden Begründung aufschieben kann, falls bestimmte, aktenkundig zu begründende Geheimhaltungsgründe vorliegen; die um Auskunft ersuchende Person kann auf diese Weise keine Rückschlüsse darüber ziehen, ob über sie Daten im System bearbeitet werden. Sind die Geheimhaltungsgründe weggefallen, holt fedpol die aufgeschobene Auskunft gegenüber allen Personen nach, die ein Auskunftsgesuch gestellt haben.

Um die gegenüber tatsächlich verzeichneten Personen bestehende besondere Geheimhaltung zu wahren, muss die Auskunft nach geltendem Recht auch bei Gesuchen von Personen aufgeschoben werden, über die gar keine Daten bearbeitet wer-

¹⁷ So z.B. die Motion 08.3401, NR Leutenegger Oberholzer, Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Unterzeichnung und Ratifikation, vom 13.6.2008 sowie Petition des Vereins «Kampagne Euro 08 gegen Frauenhandel und Zwangsprostitution»: Mehr Schutz für die Opfer von Frauenhandel, eingereicht am 11. September 2008.

¹⁸ EGMR-Urteil vom 6. Juni 2006, Segerstedt-Wiberg u.a./Schweden, Nr. 62332/00, Ziff. 88.

den. Diese Regelung ist nötig, weil die sofortige Mitteilung, dass über eine bestimmte Person keine Daten bearbeitet werden, zur Folge hätte, dass all jene Personen, die nicht unmittelbar nach Eingang ihres Auskunftsgesuches einen Bescheid auf Nicht-Verzeichnung erhalten, daraus den logischen Schluss ziehen könnten, dass sie im System Bundesdelikte verzeichnet sind.

Vom Aufschub nach Artikel 8 BPI ist die Einschränkung des Auskunftsrechts im Rahmen von Artikel 9 Absatz 2 des Datenschutzgesetzes zu unterscheiden, die eine begründete Verweigerung der Auskunft voraussetzt, aus welcher die um Auskunft ersuchenden Personen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auf eine Verzeichnung schliessen können.

Am 13.03.2009 hat der Bundesrat die Motion 08.3852 Leutenegger Oberholzer (Datensammlungen des Bundes. Auskunftsrecht) angenommen, derzufolge das Auskunftsrecht über die gesammelten Daten nach den Artikeln 8 und 9 des Bundesgesetzes über den Datenschutz sicherzustellen und insbesondere die Beschränkung des Auskunftsrechts beim System Bundesdelikte in Artikel 8 und Artikel 11 Absatz 6 BPI anzupassen sei.

Der Bundesrat teilte im Grundsatz die Auffassung der Motionärin und betonte, dass allfällige spezialgesetzliche Regelungen auf ein Minimum zu beschränken seien. Dementsprechend wird im PolAG auf die im BPI vorgesehene Übernahme des indirekten Auskunftsrechts verzichtet. Das mit der Auskunftsverweigerung einhergehende Risiko, dass die ersuchende Person auf ihre Verzeichnung schliessen kann, ist mit Blick auf die vom Bundesrat höher gewichtete Erhöhung und Vereinfachung des Datenschutzes in Kauf zu nehmen. Dies gilt auch für die negativen Auswirkungen, welche die Abschaffung des indirekten Auskunftsrechts möglicherweise auf das Meldeverhalten der Finanzintermediäre gegenüber der Meldestelle für Geldwäscherei zeitigen könnten (vgl. PolAG, Anhang 3, Änderung bisherigen Rechts; Ziffer 2.13.2.10 zu Artikel 35 Absatz 1 Geldwäschereigesetz).

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Der Gesetzesentwurf setzt sich gemäss Regelungskonzept aus verschiedenen Kategorien von Normen zusammen: aus neu geschaffenem Recht, aus unverändert aus dem geltenden Recht übernommenem Gesetzesbestimmungen sowie aus aktualisierten Gesetzesbestimmungen des geltenden Rechts (vgl. Beilage Konkordanztabelle). Nachfolgend wird das Gewicht der Erläuterungen auf jene Bestimmungen des PolAG gelegt, die neu geschaffen worden sind.

2.1 1. Titel: Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-3)

In den allgemeinen Bestimmungen werden die Polizeiaufgaben des Bundes als zentraler Regelungsgegenstand benannt (Artikel 1 Absatz 1) und die sich aus dem Vorbehalt der Spezialgesetzgebung ergebende Beschränkung des Geltungsbereichs (Artikel 1 Absatz 2) geregelt. Weiter werden die Zuständigkeiten des fedpol (Artikel 3) festgelegt und die den Polizeiaufgaben des Bundes zu Grunde liegenden Begrifflichkeiten definiert (Artikel 2).

Art. 1 Gegenstand

Dieser Artikel normiert den Regelungsgegenstand und den sich daraus ergebenden Geltungsbereich des Gesetzes.

Absatz 1 erklärt die polizeilichen Aufgaben des Bundes zum zentralen Regelungsgegenstand des PolAG. Wie aus dem Kontext mit Absatz 2 dieser Bestimmung und Artikel 3 hervorgeht, handelt es sich dabei um die Polizeiaufgaben des Bundes, welche fedpol als allgemein zuständiges Polizeiorgan auf eidgenössischer Ebene wahrnimmt.¹⁹ Während seine Hauptabteilungen BKP und BSD die in den Titeln 2 und 3 geregelten kriminal- und sicherheitspolizeilichen Aufgaben wahrnehmen, betreiben die Hauptabteilungen Dienste und internationale Polizeikooperation nationale Polizeiinformationssysteme und andere Polizeiinfrastrukturen. Weiter nehmen diese Hauptabteilungen im Rahmen der internationalen Kooperationswerke von Interpol, Europol und Schengen die im 5. Titel abgebildeten Kooperationsaufgaben sowie Koordinationstätigkeiten wahr, worunter insbesondere der Betrieb nationaler Polizeiinformationssysteme fällt.

Zudem werden im PolAG die Mittel geregelt, die zur Erfüllung dieser Aufgaben eingesetzt werden: Darunter werden die polizeilichen Informationssysteme des Bundes gemäss dem 6. Titel, die Befugnisse und Pflichten von fedpol und seinen Mitarbeitenden nach dem 7. Titel sowie der Einsatz von Sicherheitsunternehmen nach dem 8. Titel des Gesetzes verstanden.

Mit dem in *Absatz 2* ausgesprochenen Vorbehalt zu Gunsten spezialgesetzlicher Regelungen wird der Geltungsbereich des PolAG auf die erwähnten allgemeinen Polizeiaufgaben des Bundes beschränkt. Indem *Absatz 2* die Geltung aller spezialgesetzlich geprägten Polizeiaufgaben und damit auch jene des GWK (nach den Art. 95-97 ZG) und der MilSich (nach Art. 100 MG) vorbehält, kann deren Regelungszusammenhang mit den nicht polizeilichen Hauptaufgaben dieser Bundesbehörden erhalten bleiben (s. Ziff. 1.4). Das gleiche gilt für die Luftpolizei nach Artikel 21 Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0).

Ausgenommen vom Geltungsbereich des PolAG ist auch der ebenfalls spezialgesetzlich geregelte Staatsschutz, der im Bereich der inneren Sicherheit eine Aufgabe sui generis darstellt, zumal der Nachrichtendienst des Bundes nach geltendem Recht mit keinen polizeilichen Befugnissen ausgestattet ist. Seine Aufgabe des Erkennens und Verhinderns von Gefährdungen für die innere Sicherheit der Schweiz wird im BWIS sowie im ZNDG umfassend geregelt. Hinzu kommt, dass die nachrichtendienstlichen Teile des DAP inklusive Bundeslagezentrum seit dem 1. Januar 2009 in den Aufgabenbereich des VBS überführt worden sind (vgl. Ziff. 1.1). Der damit

¹⁹ Zur Abgrenzung der allgemeinen von den spezialgesetzlich geprägten Polizeiaufgaben des Bundes s. vorne Ziffer 1.4.

vollzogenen organisatorischen Trennung von nachrichtendienstlichen und polizeilichen Bundesstellen ist auch bei der gesetzlichen Regelung der Polizeiaufgaben des Bundes Rechnung zu tragen.

Wie die übrigen Titel des PolAG richtet sich auch der 5. Titel über die Polizeikooperation an fedpol²⁰ und grundsätzlich nicht an weitere Bundesorgane. Deshalb wird beispielsweise die Regelung der Informationshilfe zwischen der EZV und inländischen Behörden nach Artikel 114 ZG durch das PolAG weder verändert noch eingeschränkt. Für den vereinfachten Informationsaustausch mit den Behörden der anderen Schengen-Staaten gilt diese Beschränkung auf fedpol hingegen nicht. Soweit sie bei diesem vereinfachten Informationsaustausch mit den Schengen-Staaten mitwirken, gilt der Kooperationstitel des PolAG auch für die EZV und subsidiär die Kantone. Diese Ausdehnung des Geltungsbereichs auf weitere Organe ergibt sich bereits aus dem geltenden Recht nach SIAg und ist vom EU-Rahmenbeschluss über den vereinfachten Informationsaustausch so auch zwingend vorgegeben.²¹

Somit richtet sich einzig der 8. Titel über den Einsatz von Sicherheitsunternehmen über fedpol hinaus generell an alle Bundesbehörden.²²

Art. 2 *Begriffe*

In diesem Artikel werden die in den nachfolgenden Titeln geregelten Polizeiaufgaben begrifflich definiert. Von Bedeutung ist vor allem die Begrifflichkeit der sicherheits- und kriminalpolizeilichen Hauptaufgaben, welche fedpol als allgemein zuständiges Polizeiorgan des Bundes wahrzunehmen hat. Die hier vorgenommenen Begriffsumschreibungen lehnen sich an die entsprechenden Formulierungen in den kantonalen Polizeigesetzen an.

Als «*sicherheitspolizeilich*» werden in *Buchstabe a* alle Polizeiaufgaben bezeichnet, die der Gefahrenabwehr und Störungsbeseitigung zwecks Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unter Einsatz polizeilicher Massnahmen einschliesslich polizeilichen Zwangs dienen. Zur Gefahrenabwehr gehört insbesondere auch die im für den 5. Titel massgebenden EU-Recht erwähnte Verhütung von Straftaten.²³ Die sicherheitspolizeilichen Aufgaben von fedpol, die der Gesetzgeber dem Bund schon nach geltendem Recht explizit übertragen hat, werden im 2. Titel des PolAG konkretisiert. Generell obliegen sicherheitspolizeiliche Aufgaben aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung den Kantonen. Die Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiet der inneren Sicherheit beruhen sowohl auf expliziten als auch auf inhärenten Verfassungsgrundlagen, die der Bundesrat in der Botschaft vom 17. August 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BBl 2005 5613) dargelegt hat (vgl. Ziff. 5.1, Verfassungs- und Gesetzmässigkeit).

Als «*kriminalpolizeilich*» im Sinne von *Buchstabe b* gelten diejenigen Polizeiaufgaben, die der Erkennung, Bekämpfung und Verfolgung begangener Straftaten dienen. Im Rahmen seiner kriminalpolizeilichen Aufgaben, die im 3. Titel konkretisiert werden, unterstützt fedpol die Polizeikorps und Staatsanwaltschaften des In- und Auslandes durch polizeiliche Informationsbearbeitungen und Koordinationshand-

²⁰ Im Zentrum dieses 5. Titels steht die von fedpol ausgehende und bei diesem eingehende Informationshilfe.

²¹ Zu den Einzelheiten s. hinten Ziffer 2.5.2.7 sowie die Erläuterungen zu Artikel 58.

²² S. dazu vorne Ziff. 1.5.1.

²³ Zur Terminologie des EU-Rechts vgl. die Erläuterungen zu Artikel 58.

lungen als kriminalpolizeiliche Zentralstelle. Nicht als kriminalpolizeilich sind die Aufgaben zu verstehen, die der Verfolgung von Verwaltungsstrafsachen dienen. Diese Aufgaben werden in der Regel von spezialisierten Verwaltungsstrafbehörden selbstständig wahrgenommen: So ist z.B. das Heilmittelinstitut Swissmedic zuständig für die Strafverfolgung gegen Widerhandlungen gegen das Heilmittelgesetz im Vollzugsbereich des Bundes (Art. 90 HMG; SR 812.21).

Unter den Begriff der Kriminalpolizei fallen hingegen die gerichtspolizeilichen Aufgaben von fedpol sowie die polizeiliche Unterstützung im Rahmen von internationalen Rechtshilfeverfahren gemäss Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG). Die gerichtspolizeilichen Aufgaben sind in der StPO abschliessend geregelt, worauf in vorliegendem Gesetz lediglich verwiesen wird (vgl. Art. 21 PolAG). Mit den aus dem ZentG übernommenen Komponenten der Erkennung und Bekämpfung wird die durch die StPO geregelte Verfolgung und Klärung von Straftaten im Sinne des geltenden Rechts ergänzt.

Es gilt zu beachten, dass sich kriminal- und sicherheitspolizeiliche Aufgaben situativ überlagern können, sodass kriminalpolizeiliche Massnahmen von Angehörigen von fedpol auch gefahrenabwehrende Wirkung entfalten können:

- In unmittelbarer kriminal- bzw. gerichtspolizeilicher Funktion handelt fedpol dann, wenn es im Rahmen von Straf- oder Rechtshilfeverfahren Zwangsmassnahmen durchführt. Im Einzelnen geht es dabei um Massnahmen wie Vorladungen, Vorführungen, Fahndungen, vorläufige Festnahmen, Durchsuchungen und Untersuchungen.
- Soweit die Tatverdächtigen als gefährlich eingeschätzt werden, nimmt fedpol hierbei stets auch eine sicherheitspolizeiliche Funktion wahr, um die eigenen Ermittler oder Dritte vor möglichen Gewalteinwirkungen zu schützen.

Um im Rahmen von Rechtshilfe- und Strafverfahren die erwähnten gerichtspolizeilichen Aufträge der BA, des Eidgenössischen Untersuchungsrichteramtes (URA) oder des Bundesamtes für Justiz (BJ) wie namentlich Zielfahndungen und Festnahmen gerade auch gegenüber Personen mit erhöhter Bereitschaft zur Gewaltanwendung wahrnehmen zu können, wurden ab dem Jahr 2002 hierfür spezialisierte Polizeiangehörige bei fedpol ausgebildet und ausgerüstet (Einsatzgruppe «Tigris»).

Als «*verwaltungspolizeilich*» wird in *Buchstabe c* die Abwehr von konkreten Gefährdungen zur Wahrung der öffentlichen Ordnung durch verwaltungsrechtliche Mittel nach dem 4. Titel dieses Gesetzes verstanden.²⁴ Diese dort vorgesehene Verfügungskompetenz des Bundesamtes für Polizei zur Einziehung von Gewaltpropagandamaterial oder zur Anordnung von Reisebeschränkungen gegenüber Hooligans ist heute im BWIS geregelt. Diese Massnahmen unterscheiden sich von der präventiven Tätigkeit des Nachrichtendienstes dadurch, dass letztere nach geltendem Recht

²⁴ Über vergleichbare verwaltungspolizeiliche Kompetenzen verfügt das Bundesamt auch im Waffen- und Sprengstoffrecht. Anders als bei den von Buchstabe c bezeichneten Massnahmen stellen diese Gebiete jedoch einen spezialgesetzlich geregelten Sachbereich dar.

jeden in die Grundrechte von Einzelpersonen eingreifen Verfügungszwang ausschliesst.²⁵

Als «Sicherheitsunternehmen» nach *Buchstabe d* wird ein im Sicherheitsbereich tätiges Unternehmen jeglicher Rechtsform bezeichnet. Es kann sich dabei um eine Handelsgesellschaft oder eine Einzelfirma mit Sitz im In- oder Ausland handeln.

Der Begriff «Sicherheitspersonal» nach *Buchstabe e* bezeichnet das Personal eines Sicherheitsunternehmens, das eine Dienstleistung für die Bundesbehörde erbringt. Das Gesetz bezieht sich damit ausschliesslich auf das Personal, das einer Bundesbehörde zur Verfügung gestellt wird.

Art. 3 Zuständigkeit für Aufgaben nach diesem Gesetz

Ausgehend von der heute geltenden organisatorischen Ausgestaltung von fedpol als umfassend zuständiges Polizeiorgan des Bundes geht *Artikel 3* davon aus, dass die im PolAG genannten Aufgaben von fedpol wahrgenommen werden (vgl. Ziff. 1.1). Dem Bundesrat bleibt indessen unbenommen, bei einer allfälligen Reorganisation gestützt auf *Artikel 8 Absatz 1 RVOG* die Aufgaben nach diesem Gesetz anderen Organisationseinheiten zu unterstellen, soweit dies nicht ausdrücklich durch ein anderes Gesetz eingeschränkt wird. Ebenso wenig wird durch *Artikel 3* PolAG die Möglichkeit ausgeschlossen, in einem späteren Zeitpunkt spezialgesetzlich geregelte Polizeiaufgaben des Bundes aufzuheben oder in das PolAG zu überführen.

2.2.2. Titel: Sicherheitspolizeiliche Aufgaben (Art. 4-7)

Sicherheitspolizeiliche Aufgaben von fedpol sind der Schutz von Personen (Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Magistratspersonen, völkerrechtlich geschützte Personen und besonders gefährdete Bedienstete des Bundes) sowie der Schutz von Bundesgebäuden. Dies schliesst das Erstellen der entsprechenden Risikoanalysen und die Gefährdungsbeurteilung für die betroffenen Personen und Gebäude mit ein.²⁶ Der Personenschutz innerhalb der Bundesgebäude wird durch eigenes Personal wahrgenommen, während ausserhalb von Bundesgebäuden die örtlich zuständige Polizei damit beauftragt ist. Im Bereich des Gebäudeschutzes setzt fedpol eigenes Personal im Parlamentsgebäude ein. Dieselbe Aufgabe obliegt fedpol an sämtlichen Amtssitzen der Departementsvorstehenden (Bundeshäuser West, Ost und Nord, Inselgasse und Bernerhof), im Einvernahmezentrum für die Strafverfolgungsbehörden des Bundes sowie in den fedpol-eigenen Gebäuden und denjenigen der BA und des URA (Schutzaufgaben im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VSB). fedpol ist zudem für die Ausbildung und den Einsatz der Sicherheitsbeauftragten im Luftverkehr zuständig (sog. Luftpolizei nach Art. 21 Luftfahrtgesetz; vgl. Ziff. 1.4).

Wie bereits in den Erläuterungen zu *Artikel 2* dargelegt, nimmt fedpol auch eine sicherheitspolizeiliche Aufgabe wahr, wenn es den Schutz seiner eigenen Ermittlerin-

²⁵ Vgl. Ziff. 3.2.4 Buchstabe c des Berichts des Bundesrates «Effizientere Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen» vom 9. Juni 2006, BBl 2006 5710 in Erfüllung des Postulates der Sicherheitspolitischen Kommission SR (05.3006) vom 21. Februar 2005.

²⁶ Im geltenden Recht: *Artikel 22 Absatz 1 BWIS* sowie *Artikel 6 – 10 Verordnung* vom 27. Juni 2001 über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung, VSB; SR 120.72.

nen und Ermittler gewährleistet, die im Zuge kriminal- oder gerichtspolizeilicher Aufgaben besonders gefährdet sind.

Gemäss Artikel 90 ist fedpol befugt, zur Erfüllung dieser Aufgaben polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anzuwenden, welche durch das ZAG geregelt werden.

Diese sicherheitspolizeilichen Aufgaben wurden bisher in Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe d, Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b sowie im 5. Abschnitt des BWIS (Art. 22-24) geregelt, weshalb sie dort ersatzlos gestrichen werden können. Nicht vom BWIS übernommen wird Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b, demzufolge der Bundesrat ein Leitbild der Massnahmen zum Schutz der Bundesbehörden, der völkerrechtlich geschützten Personen und der nach Artikel 2 des Gaststaatsgesetzes mit Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen Begünstigten erlässt. Der Erlass eines entsprechenden einheitlichen Leitbildes hat sich in der Realität als nicht praktikabel erwiesen.

Art. 4 Grundsatz

Absatz 1 übernimmt inhaltlich Artikel 22 Absatz 1 BWIS unter Ergänzung des Hinweises auf Artikel 2 des Gaststaatsgesetzes vom 22. Juni 2007 (SR 192.12).

Absatz 2 entspricht dem Artikel 23 Absatz 5 BWIS unter Streichung der Aufgabe des Koordinationsausschusses, ein Leitbild nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b zu erlassen.

Art. 5 Schutz der Bundesbehörden

Dieser Artikel entspricht dem Artikel 23 BWIS, weist aber die folgenden Neuerungen auf: *Absatz 1 Buchstabe a* entspricht dem Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a BWIS, ist aber neu präziser formuliert: So wird klargestellt, dass grundsätzlich nur diejenigen Personen des Bundes schutzberechtigt sind, die eine Funktion im öffentliche Interesse ausüben, wie Eidgenössische Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Magistratspersonen sowie gewisse Bedienstete des Bundes. Zusätzlich müssen diese Personen in einer besonderen Gefährdungslage sein, welche mit dieser geschützten Funktion zusammenhängt. In den besonderen Genuss dieser Schutzbestimmungen sollen die erwähnten Personen nur kommen, solange sie eine für die Eidgenossenschaft besondere, staatstragende Risikofunktion ausüben. Befindet sich z.B. eine der genannten Personen aus rein privaten Gründen in einer Bedrohungs- oder Gefährdungssituation, welche mit der beruflichen Funktion in keinerlei Zusammenhang steht, so sind für ihren Schutz – wie für jede andere Bürgerin und jeden anderen Bürger – die zuständigen kantonalen Polizeibehörden aufgrund ihrer umfassenden sicherheitspolizeilichen Kompetenz zuständig.

Nicht übernommen von Artikel 23 Absatz 1 BWIS wurde Buchstabe c (Gebäude und Anlässe, bei denen andere Schutzdienste eingesetzt werden). Diese Bestimmung wurde bisher nie angewendet und kann deshalb ersatzlos aus dem BWIS gestrichen werden.

In *Absatz 2* wird dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt, in begründeten Ausnahmefällen eine Verlängerung der Schutzmassnahmen nach Absatz 1 Buchstabe a vorzusehen. So kann auch nach dem Ausscheiden aus dem Bundesdienst bei einem sehr eingeschränkten Personenkreis eine Gefährdung der staatlichen Institutionen

bestehen (z.B. bei ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Zugang zu Informationen über Massenvernichtungswaffen).

Art. 6 Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten

Dieser Artikel wird unverändert aus dem BWIS (Art. 24) übernommen.

Art. 7 Einsatz von optischen Überwachungsgeräten

Diese Bestimmung stellt die formellgesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung durch fedpol sowie der kantonalen Behörden dar, welche sich auf die sicherheitspolizeilichen Aufgaben nach diesem Titel beschränkt.

Die sicherheitspolizeiliche Videoüberwachung des fedpol ist auf Verordnungsstufe in Artikel 15 der Verordnung vom 27. Juni 2001 über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB; SR 120.72) geregelt, der sich bisher auf Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe f BWIS stützte. Im Zuge der Überarbeitung von Artikel 15 VSB (Verlängerung der Aufbewahrungsdauer für Videoaufzeichnungen, in Kraft seit dem 1. Oktober 2008) zeigte sich, dass aus Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe f BWIS zu wenig klar hervorgeht, dass die Videoaufzeichnung nicht nur zur Informationsbeschaffung für den Nachrichtendienst des Bundes, sondern auch für die Schutzfähigkeit von fedpol bzw. der kantonalen Behörden eingesetzt werden darf. Die neue Norm löst sinngemäss den Inhalt des Artikels 14 Absatz 2 Buchstabe f BWIS aus dem BWIS heraus und konkretisiert ihn. Damit stützt sich die Videoüberwachung von fedpol sowie der im Auftrag von fedpol tätigen kantonalen Behörden neu auf Artikel 7 und wird begrenzt auf die Zwecke von Artikel 5 und 6; die Videoüberwachung des Nachrichtendienstes richtet sich weiterhin nach Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe f BWIS. Für eine Videoüberwachung zu kriminalpolizeilichen Zwecken bietet dieser Artikel hingegen keine gesetzliche Grundlage. Eine solche hat entweder gestützt auf Artikel 13 PolAG oder auf Artikel 269ff. StPO oder andere spezialgesetzliche Bestimmungen zu erfolgen.

Die Erhebung, Aufbewahrung und Bearbeitung von Bilddaten, die personenbezogene Daten enthalten und länger aufbewahrt, ausgewertet und nötigenfalls anschliessend gerichtlich verwertet werden, kann einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte darstellen. Um dem Erfordernis von Artikel 36 Absatz 1 Satz 2 BV gerecht zu werden, ist ein Gesetz im formellen Sinn notwendig, was mit der Schaffung der vorliegenden Norm umgesetzt wurde.

Unter allgemein zugänglichen Orten sind diejenigen Bereiche zu verstehen, die zwar unter den Schutzauftrag des Bundes fallen, die jedoch nicht durch sein Hausrecht nach Artikel 62f des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) abgedeckt sind.²⁷ Letztere Bestimmung ermöglicht lediglich eine entsprechende elektronische Überwachung der eigenen Räumlichkeiten der Bundesorgane.²⁸ Möglicherweise kann diese für den Schutz gefährdeter Personen nicht genügen. In einem solchen Fall muss auch ein entsprechender Einsatz an anderen allge-

²⁷ Vgl. zur Abgrenzung privater Raum/halböffentlicher Raum/öffentlicher Raum: Bericht des Bundesrats zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen vom 2. Dezember 2005, BBl 2006 647ff.

²⁸ Ein entsprechender Entwurf zur Ergänzung des RVOG betr. Datenbearbeitung bei der Nutzung der elektronischen Infrastruktur war von Dezember 2008 bis Ende März 2009 in Vernehmlassung.

mein zugänglichen Orten möglich sein, welche diese Person frequentiert. Zudem ist bisweilen die Grenze der Befugnisse im Rahmen des Hausrechts des Bundes gerade im halböffentlichen und öffentlichen Raum schwierig zu ziehen, wenn es um den Zutritt zu diesen Räumlichkeiten geht (vgl. Bundesplatz in Bern).

Um dem Erfordernis der genügenden Bestimmtheit des Rechtssatzes Genüge zu tun, wird in *Absatz 2* die maximale Aufbewahrungsdauer für Bildaufnahmen mit personenbezogenen Daten von 14 Tagen auf Gesetzesstufe gehoben. Bisher war sie nur in Artikel 15 Absatz 5 VSB geregelt. Nicht personenbezogene Bildaufnahmen, wie sie in der Praxis im Rahmen der sicherheitspolizeilichen Aufgaben von fedpol mehrheitlich vorkommen, stellen dagegen keinen Grundrechtseingriff dar und können ohne Einschränkungen aufbewahrt werden.

2.3 3. Titel: Kriminalpolizeiliche Aufgaben (Art. 8-22)

2.3.1 1. Kapitel: Kriminalpolizeiliche Zentralstellen gegen das organisierte und international tätige Verbrechen

Das Kapitel richtet sich an die kriminalpolizeilichen Zentralstellen von fedpol. Strafverfolgende Aufgaben anderer Bundesbehörden werden davon nicht berührt. Das gilt namentlich für die Zollfahndung der EZV.

Art. 8 Grundsatz

Wie im geltenden Recht werden in diesem Artikel die kriminalpolizeilichen Zentralstellen namentlich aufgelistet, die bei der BKP zurzeit geführt werden. Abgesehen von der Aufzählung und der Integrierung der staatsvertraglich geschaffenen Zentralstellen unter Absatz 1 Buchstabe c-e, die bisher auf Verordnungsstufe²⁹ benannt wurden, entsprechen Absatz 1 und 2 dieses Artikels dem bestehenden Artikel 1 ZentG.

Die Tätigkeit von fedpol, insbesondere in der Funktion als kriminalpolizeilichen Zentralstelle, findet ihre rechtlichen Grundlagen nebst den aufgeführten älteren Vereinbarungen auch in jüngeren Staatsverträgen. Eine konstitutive Zuweisung der Zentralstellenfunktion im Sinne einer von den jeweiligen Staatsverträgen geforderten zentralen Behörde erfolgte an fedpol im Rahmen der Ratifizierung indes einzig bei den aufgeführten Staatsverträgen.

In den alle Zentralstellen betreffenden Bestimmungen im PolAG ist stets von den «Zentralstellen» die Rede. Aufgrund ihrer abschliessenden Aufzählung auf Gesetzesstufe wurde der bisherige Artikel 6 ZentG entbehrlich, wonach die für alle Zentralstellen geltenden Bestimmungen des ZentG auch auf Zentralstellen anwendbar sind, welche aufgrund eines Staatsvertrags oder eines andern Bundesgesetzes geschaffen werden.

Wie im geltenden Recht wurde auf eine weitergehende Konkretisierung der zentralstellenspezifischen Aufgaben des Erkennens und Bekämpfens des organisierten und international tätigen Verbrechens verzichtet. Hinsichtlich der zu diesem Zweck getätigten Informationserhebungen der Zentralstellen, die von der Praxis auch als *Strukturermittlungen* bezeichnet werden, kann auf die Berichterstattung des Bundesrates

²⁹ Artikel 4 Buchstabe d - f der Verordnung vom 30. November 2001 über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei, SR **360.1**.

an die sicherheitspolitische Kommission des Ständerates und die ausführlichen Darlegungen zur kriminalpolizeilichen Früherkennung und deren Abgrenzung von der nachrichtendienstlichen Tätigkeit verwiesen werden:

Von den staatsschutzrelevanten Gefahren heben sich die nach wirtschaftlicher Bereicherung und gesellschaftlicher Anerkennung strebenden Syndikate «mafiosen»Zuschnitts ab. Ihnen sind die massive Störung oder Zerstörung der öffentlichen Ordnung, wie sie Terroristen anstreben, eher hinderlich, weil sie nicht auf die Vernichtung, sondern auf eine Instrumentalisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und Mitmenschen abzielen. Dies bedeutet freilich nicht, dass die Früherkennung dieses schwerstkriminellen Phänomens dem Zufall überlassen werden darf. Da sich das arbeitsteilige Gewinnstreben der mafiosen Organisationen aber zwangsläufig in einem kommerziellen Kontext abspielt, hat der schweizerische Gesetzgeber deren Früherkennung im ZentG der kriminalpolizeilichen Zuständigkeitssphäre zugewiesen. (...) Die Aufgabe der Früherkennung erfüllt die BKP in ihrer Eigenschaft als kriminalpolizeiliche Zentralstelle. Gemäss Artikeln 7, 8 und 11 ZentG hat sie die komplexen und grenzüberschreitenden Phänomene der Schwerstkriminalität, die gemäss Artikel 340^{bis} StGB in die Strafverfolgungskompetenz des Bundes fallen, zu «erkennen» und zu «bekämpfen».³⁰

Art. 9 Aufgaben

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich Artikel 2 ZentG. Entsprechend der erwähnten gesetzssystematischen Trennung der gerichtspolizeilichen Aufgaben von der Zentralstellenfunktion ist aber an dieser Stelle das Führen von gerichtspolizeilichen Ermittlungen sowie die Mitwirkung bei der Durchführung von Rechtshilfeersuchen des Auslandes nicht mehr aufgeführt. Diese beiden Aufgaben sind neu bei Artikel 21 erfasst (Gerichtspolizei). Das Einsetzen der Polizeiverbindungsleute im Ausland wird neu in Artikel 35 (Polizeiattachés) geregelt.

Art. 10 Zentralstelle für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens

Diese Bestimmung entspricht Artikel 7 ZentG. Einzig die Betrauung der BKP mit der Beweiserhebung im Rahmen von internationalen Rechtshilfeverfahren ist in Artikel 21 Absatz 2 geregelt.

Art. 11 Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs

Der bisherige Artikel 9 ZentG wurde ebenfalls mit der Einschränkung auf die Zentralstellenaufgaben, d.h. ohne Rechtshilfebestimmung, übernommen.

³⁰ Ziff. 3.2.4 Buchstabe c des Berichts des Bundesrates «Effizientere Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen» vom 9. Juni 2006 in Erfüllung des Postulates der Sicherheitspolitischen Kommission SR (05.3006) vom 21. Februar 2005, BBl 2006 5710.

2.3.2 2. Kapitel: Informationsbeschaffung (Art. 12-17)

Art. 12 Mittel der Informationsbeschaffung

Nachdem in den allgemeinen Bestimmungen des ersten Kapitels die einzelnen Zentralstellen und ihre Aufgaben beschrieben wurden, wird im zweiten Kapitel geregelt, wie die Zentralstellen die notwendigen, insbesondere auch personenbezogenen Informationen beschaffen.

Artikel 12 übernimmt die Aufzählung von Artikel 3 ZentG. Vor dem Hintergrund der neuen gesetzlichen Regelung von Informanten und Vertrauenspersonen wird in *Absatz 2 Buchstabe b* die bisherige Formulierung «Auskünfte einholen» präzisierend ergänzt durch «Einholen und Entgegennehmen von Auskünften von Behörden und Privatpersonen».

In *Absatz 3* wird festgehalten, dass die Beschaffung von Personendaten durch die Zentralstellen wenn nötig ohne das Wissen der betroffenen Person erfolgen kann, beispielsweise durch eine Observation. Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 11 Absatz 6 Satz 1 BPI, welcher zwecks Verbesserung der rechtssystematischen Übersichtlichkeit in den Kontext der zentralstellenspezifischen Regelungen integriert wird, wo er vor Erlass des BPI schon angesiedelt war.

Absatz 4 regelt die ebenfalls aus dem Kontext der ehemaligen BPI-Bestimmungen in den zentralstellenspezifischen Teil zurückverschobene nachträgliche Benachrichtigung von Personen, die von verdeckten Informationsbeschaffungen betroffen sind. Diese Personen sind, von den schon im bisherigen Recht vorgesehenen gesetzlichen Ausnahmen abgesehen, nachträglich über die verdeckte Datenbearbeitung zu informieren, sobald der Grund für die Geheimhaltung wegfällt.

Art. 13 Observation

Mit dieser neuen Bestimmung wird die generalklauselartige Regelung der Observation in Artikel 3 Buchstabe f ZentG³¹ konkretisiert.

In *Absatz 1* wird zunächst festgehalten, dass das systematische, über längere Zeitdauer angelegte verdeckte Beobachten von Personen und Sachen nur an allgemein zugänglichen Orten zulässig ist. Darunter fallen Strassen, öffentliche Plätze oder Bahnhöfe, aber auch private Örtlichkeiten, die für jedermann öffentlich zugänglich sind, wie bspw. Parkhäuser oder Einkaufszentren.³²

Die Beobachtung von Vorgängen im Privat- oder Geheimbereich, welcher unter den Schutz von Artikel 179^{quater} StGB fällt, setzt demgegenüber eine richterliche Genehmigung voraus. Die Beobachtung von Zuständen oder Vorgängen an privaten Orten, wie z.B. in einem privaten Garten, ist im Rahmen von Strukturermittlungen der Zentralstellen somit ausgeschlossen.

Die Zentralstellen dürfen die beobachteten Vorgänge mittels Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten registrieren. Wie die Beobachtung selbst muss sich auch der Einsatz dieser Geräte auf Vorgänge beschränken, welche sich im allgemein zugänglichen Bereich ereignen.

³¹ Artikel 3 Buchstabe f ZentG: Die Zentralstellen beschaffen die Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz notwendig sind, indem sie: [...] f. Informationen aus Observationen auswerten.

³² Vgl. hierzu auch Fussnote 27.

Neben den erwähnten Aufzeichnungsgeräten wird in Absatz 1 auch der Einsatz von Ortungsgeräten vorgesehen. Als solche gelten bspw. GPS-Sender, wenn sie zwecks unmittelbarer Unterstützung einer laufenden Observation lediglich dazu eingesetzt werden, den Zentralstellen zu ermöglichen, Objekte aus der nötigen Distanz zu beobachten und bei plötzlichem Abbruch des Kontakts sofort wiederzufinden.

Die Norm steht somit in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den im polizeilichen Stadium der Strukturermittlungen ausgeschlossenen Antrags- und Genehmigungsmechanismen des Prozessrechts, die den Einsatz von Geräten zur Feststellung des Standorts von Personen oder Sachen unter den Vorbehalt einer staatsanwalt-schaftlichen Anordnung und Genehmigung durch ein Zwangsmassnahmengericht stellen (s. Art. 280 Bst. c StPO). Gerade zur Entschärfung dieses Gegensatzes erweist es sich als unabdingbar, den Einsatz der GPS-Technologie im Rahmen der zentralstellenspezifischen Aufgabenerfüllung auf die ortende Unterstützung laufender Observationen zu beschränken. Auf bei den strafprozessualen Beobachtungen vorgenommenen Aufzeichnungen von Bewegungsbildern kann im Rahmen der Strukturermittlungen auch deshalb verzichtet werden, weil Letztere noch nicht der Erhebung von Beweismitteln dienen. Mit der vorgeschlagenen Regelung soll den Zentralstellen eine grundrechtsverträgliche Anwendung zeitgemässer Observations-technologie ermöglicht werden – die im Übrigen im Alltag auch von Privatdetekteien genutzt wird.

Es wurde geprüft, ob die technischen Mittel, welche die Zentralstellen zur Observation und deren unmittelbaren Unterstützung einsetzen dürfen, vom Bundesrat auf Stufe Verordnung näher bezeichnet werden sollen. Dies wurde insbesondere in Anlehnung an das ZAG erwogen, welches vorsieht, dass der Bundesrat die für die Zwangsanwendung zugelassenen Hilfsmittel und Waffen auf dem Verordnungsweg bezeichnet.

Die Aufnahme einer solchen Regelung wurde indessen verworfen, weil damit die polizeitaktischen Mittel der Zentralstellen offen gelegt würden, was berufskriminellen Kreisen erlauben würde, entsprechenden Gegenmassnahmen zu ergreifen. Ganz anders verhält es sich bei den Mitteln der Zwangsanwendung, welche offen und transparent eingesetzt werden und in deren Auswahl und Wirkungsweise keinerlei Überraschung verbunden werden darf. Bei der Observation handelt es um eine Polizeimassnahme, deren Erfolg, ungeachtet der gesetzlich transparenten Zielsetzung der Bild- und Tonaufzeichnung sowie der observationsunterstützenden Ortung, letztlich davon abhängt, dass ihre technische Wirkungsweise für berufskriminelle Kreise nicht im Detail abschätzbar wird. Mit der erwogenen Pflicht zur technischen Normierung auf Verordnungsstufe würde eine Diskrepanz zum Strafprozessrecht entstehen, welches aus den erwähnten Gründen keine entsprechende Regelung enthält.

Eine Observation darf erst durchgeführt werden, wenn mildere Massnahmen zur Informationsbeschaffung im konkreten Fall aussichtslos erscheinen oder mit einem gegenüber dem Wert der zu beschaffenden Information unverhältnismässigen Aufwand an Personal, Zeit oder Geld verbunden wären. Weiter ist eine Observation nur in den von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a-e determinierten Bereichen der internationalen Schwerestrafkriminalität zulässig. Die Benennung zusätzlicher Voraussetzungen, bspw. die Einführung eines detaillierten Deliktskatalogs, ist demgegenüber nicht zweckmässig, zumal weitergehende Kriterien auch im strafprozessualen Stadium nicht vorgesehen sind.

In *Absatz 2* wird festgelegt, unter welchen Voraussetzungen eine Observation über die Frist von einem Monat hinaus weitergeführt werden kann. In Fällen, in denen die Beobachtung die mit der Strukturermittlung angestrebten Informationen nach Monatsfrist noch nicht beigebracht hat, entscheidet der Direktor fedpol auf Antrag der BKP über die Zweck- und Verhältnismässigkeit einer Fortsetzung der Observation. Die Genehmigung der Fortsetzung kann mehrmals, aber jeweils maximal für weitere dreissig Tage erfolgen, wodurch die Zweck- und Verhältnismässigkeit der Massnahme einer regelmässigen Überprüfung unterzogen wird. Von der Festsetzung einer absoluten Maximaldauer wurde demgegenüber abgesehen. Da eine ergebnislose Überwachung nicht zuletzt aufgrund der hohen Ressourcenintensivität dieser Massnahme nach einer gewissen Zeit ohnehin eingestellt wird, wird eine solche Frist als nicht notwendig erachtet.

Hat sich im Zuge der Observation indessen ein Strafverdacht gegen einen hinreichend eingrenzbaaren Kreis von Personen ergeben, richtet sich deren Fortsetzung aufgrund der Zweckänderung von der Strukturermittlung zur Verdachtsklärung nach den Bestimmungen des Strafprozessrechts (Art. 282f. StPO). Die Fortsetzung einer Observation zur Verdachtsklärung ist demnach nur zulässig, wenn es sich um ein bestimmtes Verbrechen oder Vergehen handelt und die Ermittlungen ohne die Beobachtung aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert wären. Als Beispiel kann die Observation einer Tankstelle angeführt werden, welche aufgrund von Vermutungen der Zentralstellen als Treffpunkt von Angehörigen einer kriminellen Vereinigung frequentiert werden könnte. Kommt bei den Zentralstellen im Laufe der Beobachtung der Tankstelle der Verdacht auf, das Personal der Tankstelle könnte mit Betäubungsmitteln handeln, so kann die BKP vor Ablauf der Monatsfrist gegebenenfalls wie folgt handeln: Zum einen kann sie dem Direktor fedpol zwecks Fortsetzung der noch ganz oder zumindest teilweise erfolglos gebliebenen Strukturermittlungen eine Fortsetzung der generellen Beobachtung der Tankstelle beantragen. Zum anderen muss sie gegen die verdächtigten Angehörigen der Tankstellenbelegschaft die Eröffnung eines Strafverfahrens einleiten und dem zuständigen Staatsanwalt gegebenenfalls die Fortsetzung der Beobachtungsmassnahmen beantragen; diese müssen aufgrund der Zweckänderung zur Verdachtsklärung nach den Regeln des Strafprozessrechts erfolgen, zumal diese Massnahmen sich aufgrund ihrer Fokussierung auf einen hinreichend konkreten Kreis von verdächtigten Personen gegebenenfalls von der Tankstelle weg zu anderen Örtlichkeiten hin verlagern werden.

Art. 14 Einsatz von Privatpersonen

In *Artikel 14 ff.* wird der freiwillige Einsatz von Privatpersonen zur Unterstützung der Zentralstellen geregelt. Dieser kann entweder in der Funktion einer Informantin oder eines Informanten (Art. 15) oder einer Vertrauensperson (Art. 16) erfolgen. Als Privatpersonen im Sinne des *Artikel 14* gelten alle Personen, die kein arbeitsvertragliches oder mit einem solchen vergleichbares Verhältnis mit einer Strafverfolgungsbehörde oder deren Partnerbehörden³³ verbindet.

Im Rahmen der verdeckten Fahndung³⁴ und der verdeckten Ermittlungen (Art. 286 StPO) werden demgegenüber Angehörige von Strafverfolgungsbehörden eingesetzt, woraus sich eine klare rechtliche Abgrenzung zum Einsatz von Informanten und Vertrauensleuten ergibt:

³³ Wie Zoll- oder Grenzschutzbehörden.

³⁴ Vgl. Ziff. 2.13.2.1 zur Ergänzung der StPO durch einen neuen Artikel 286a StPO.

Als Informanten und Vertrauenspersonen werden in der Praxis Privatpersonen eingesetzt, die auf Grund ihrer Herkunft oder beruflichen Tätigkeit Zugang zu einem besonderen gesellschaftlichen Umfeld («Milieu») haben, in welchem Informationen kursieren, die den Zentralstellen Rückschlüsse über das organisierte und international tätige Verbrechen ermöglichen.

Die Unterstützung durch die eingesetzten Privatpersonen erfolgt stets freiwillig. Es bestehen weder vertragliche noch gesetzliche Verpflichtungen noch tatsächliche Druckmittel, eine Unterstützung zu leisten oder fortzusetzen. Durch die Freiwilligkeit wird auch sichergestellt, dass die eingesetzte Privatpersonen eigenverantwortlich handeln und ihr Verhalten nicht der unterstützten Behörde zuzurechnen ist.

Zum Schutz der Privatpersonen vor Repressalien können ihnen die Zentralstellen zusichern, dass ihre Identität nicht preisgegeben wird. Solche Vertraulichkeitszusagen sind in der Praxis die Regel, weil sich Milieu-integrierte Privatpersonen sonst kaum zur Unterstützung der Polizei bereit erklären. Zur Wahrung der zugesicherten Vertraulichkeit kehren die Zentralstellen alle notwendigen organisatorischen und polizeitaktischen Massnahmen vor, um zu verhindern, dass das Umfeld der Privatpersonen auf deren Unterstützungshandlungen aufmerksam wird. Soweit es unumgänglich ist, dass die eingesetzte Privatperson aufgrund ihres sachverhaltsrelevanten Wissens an einem späteren Strafverfahren beteiligt wird, werden von den Strafbehörden die notwendigen prozessualen Schutzmassnahmen ausgeschöpft, welche in den Artikeln 149ff. StPO vorgesehen sind. Mit der Zusicherung der Vertraulichkeit bereits zum Zeitpunkt der Strukturermittlungen kann ein gewisses Spannungsfeld zu den verfassungsmässig garantierten Verteidigungsrechten der in einem späteren Strafverfahren angeschuldigten Personen entstehen. Im Einzelfall wird die jeweilige Verfahrensleitung besorgt sein, dass die Grundsätze des fairen Verfahrens und die Verteidigungsrechte trotz anonymer Zeugenaussagen gewahrt werden (siehe dazu ausführlich BGE 125 I 127).

Art. 15 Informanten

Der Regeleinsatz gemäss *Artikel 15* erschöpft sich darin, dass die Privatpersonen bei gelegentlich stattfindenden Treffen mit Angehörigen der Zentralstellen nach ihrem Gutdünken Informationen weitergeben. Für diese in der polizeilichen Praxis von Bund und Kantonen bedeutsame Einsatzform hat sich der Begriff der Informantin resp. des Informanten herausgebildet. Im Gegensatz zu den Vertrauenspersonen ist der Einsatz von Informantinnen und Informanten an keine besonderen Voraussetzungen zu knüpfen, da es letztlich jedermann freisteht, gegenüber der Polizei nach Gutdünken Beobachtungen zur Anzeige zu bringen.³⁵

Art. 16 Vertrauenspersonen

In *Artikel 16* wird der gegenüber dem blossen Informanteneinsatz qualifizierte Einsatz von Privatpersonen als sog. Vertrauenspersonen geregelt. Damit wird einer Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates entsprochen, welche für diese qualifizierte Einsatzform eine hinreichend konkrete Verankerung im

³⁵ Das Einholen und Entgegennehmen von Informationen durch die Zentralstellen ist in Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b geregelt.

Gesetz verlangte.³⁶ Während sich die Zentralstellen beim Einsatz von Informantinnen und Informanten darauf beschränken, nach Gutdünken weitergegebene Informationen abzuschöpfen, weisen sie Vertrauenspersonen an, zwecks gezielter Beschaffung zentralstellenrelevanter Informationen bestimmte Orte aufzusuchen, Kontakte zu knüpfen oder Verhaltensweisen an den Tag zu legen.

Um dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu entsprechen, wird der Einsatz von Vertrauenspersonen auf diejenigen Anwendungsfälle beschränkt, in denen andere Massnahmen wie namentlich der Einsatz blosser Informanten aussichtslos erscheinen oder zumindest unverhältnismässig erschwert würden. Zu denken ist dabei bspw. an ethnisch abgeschottete Umfeldler, in denen sich nur mittels gezielter Führung einer Vertrauensperson relevante Informationen beschaffen lassen. Weitergehende Einsatzschwellen sind nicht nötig, da Vertrauenspersonen bereits in den entsprechenden Umfeldern integriert sind, sodass es - anders als bei der verdeckten Ermittlung nach Artikel 286 StPO - hier weder eines Aufbaus eines besonderen Vertrauensverhältnisses noch einer Einschleusung oder einer Legendierung bedarf. Geprüft wurde in diesem Zusammenhang auch, ob für den Einsatz von Vertrauenspersonen eine spezielle Bewilligung, z.B. durch den Direktor fedpol, vorzusehen ist. Von einer solchen Bewilligungspflicht wurde indes aus folgenden Gründen abgesehen: Zunächst würde mit einer personenbezogenen Bewilligung der falsche Eindruck einer staatlichen Anerkennung der eingesetzten Personen entstehen. Demgegenüber erscheint auch eine prinzipielle Genehmigung der Massnahme nicht sachgerecht, weil es letztlich um eine längerfristige Szenenbeobachtung geht und nicht, wie es in der strafprozessualen Phase der Fall ist, um eine einzelfallbezogene Informationserhebung, bei welcher dann auch die spezifischen Genehmigungsverfahren eingreifen.

Hingegen sind alle Vertrauenspersonen gemäss *Absatz 2* von Artikel 16 vor ihrem Einsatz darüber zu instruieren, dass sie über keinerlei hoheitlichen Befugnisse oder sonstige Sonderrechte verfügen. Damit soll ihnen einerseits verdeutlicht werden, dass sie keine den staatlichen Organen vorbehaltenen amtlichen Tätigkeit ausüben, also nicht im Sinne des Verantwortlichkeitsgesetzes (VG; SR 170.32) mit einer öffentlichrechtlichen Aufgabe betraut sind. Andererseits werden sie darauf hingewiesen, dass sie sich als Bürgerin oder Bürger in dem für jedermann geltenden rechtlichen Rahmen zu bewegen haben und sich nicht auf besondere Rechtfertigungsgründe berufen können. Dementsprechend ist ihnen auch jegliche Teilnahme an oder die Anstiftung zu Straftaten ausdrücklich untersagt.

Gemäss *Absatz 3* regelt das EJPD die Rekrutierung, Instruktion und Führung der eingesetzten Privatpersonen. Diese Vorgänge sind von den Zentralstellen zwecks Rechenschaftsablegung zu dokumentieren. Da die Führung von Vertrauenspersonen nicht zuletzt aufgrund ihrer Nähe zu kriminellen Kreisen hohe Ansprüche an die damit betrauten Polizeiangehörigen stellt, werden dafür einzig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BKP vorgesehen, welche über die entsprechende Erfahrung und Ausbildung verfügen. Das zur Führung der Vertrauenspersonen zuständige Personal wird daher vom Chef BKP ernannt.

³⁶ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates «Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes» vom 5. September 2007, Empfehlung 1, BBl 2008 2048

Art. 17 Entschädigungen und Prämien

Artikel 17 Absatz 1 sieht vor, dass die eingesetzten Privatpersonen für Aufwendungen, welche ihnen durch ihre Unterstützungshandlungen entstehen (z.B. durch Anreisen zu Treffen), entschädigt werden können.

Darüber hinausgehende, den effektiven Spesenaufwand übersteigende Zuwendungen in Form eigentlicher Prämien sind für besonders wertvolle Hinweise im Sinne begründeter Ausnahmen vorgesehen. Die Beurteilung der Ausnahmelage legt Absatz 2 in die Kompetenz des Direktors fedpol, welcher auf Antrag des Chefs der BKP zu entscheiden hat, ob die Zentralstellen im konkreten Einzelfall eine Prämie zusichern oder ausrichten dürfen. Die Einzelheiten der Bemessung und Dokumentierung der Entschädigungen und Prämien werden gemäss Absatz 3 durch das EJPD geregelt.

2.3.3 3. Kapitel: Behördliche Informationspflichten und Weitergabe von Personendaten (Art. 18-20)

Unter diesem Kapitel sind spezielle Informationshilfe-Bestimmungen im Verkehr mit Zentralstellen aufgeführt, welche aus dem bisherigen ZentG übernommen werden. Diese Bestimmungen regeln besondere Informationspflichten gegenüber den kriminalpolizeilichen Zentralstellen, welche der Regelung der polizeilichen Kooperation im 5. Titel und der dort geregelten polizeilichen Informationshilfe als *lex specialis* vorgehen.

Art. 18 Zusammenarbeit mit Behörden und Amtsstellen

In Artikel 18, dem bisherigen Artikel 4 ZentG, sind die Behörden aufgelistet, die zur Zusammenarbeit und fallweisen Auskunft an die Zentralstellen verpflichtet sind. Im Sinne einer Klarstellung werden neu in Absatz 1 Buchstabe f die Behörden, welche für die Rechtshilfe in Strafsachen zuständig sind, ausdrücklich aufgeführt. Bisher wurden diese unter die Strafverfolgungsorgane nach Buchstabe a subsumiert, da der Rechtshilfebereich bis 2004 ein Teil des Bundesamtes für Polizei war.

Art. 19 Weitergabe von Personendaten durch die Zentralstellen

Dieser Artikel entspricht Artikel 13 Absatz 1 ZentG. Diese Bestimmung wird durch den 5. Titel über die Polizeikooperation nicht überflüssig, weil sich dieser an Strafverfolgungs- resp. Polizeiorgane richtet, während die Kooperationspflicht mit den Zentralstellen auch andere Behörden erfasst. Die in Absatz 2 genannten Kriterien zur Weitergabe an weitere Empfänger, worunter namentlich auch Private fallen können, entsprechen jenen in Artikel 6 Absatz 1 und 2 der Verordnung vom 30. November 2001 über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei (ZentV; SR 360.1).

Art. 20 Informationspflichten im Bereich des organisierten Verbrechens

Die in diesem Artikel festgelegten Pflichten im Bereich des organisierten Verbrechens entsprechen der bisherigen Regelung in Artikel 8 ZentG.

Die bisherige Mitteilungspflicht im Bereich des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs gemäss Artikel 10 ZentG wird demgegenüber nicht in das PolAG überführt.

Diese ist jedoch nach wie vor im Betäubungsmittelgesetz verankert. Gemäss bisherigem Wortlaut der entsprechenden Bestimmung waren die Kantone verpflichtet, der Zentralstelle über jedes eingeleitete Strafverfahren Mitteilung zu machen, was einerseits in der Praxis nicht umgesetzt wurde, andererseits aber für die Aufgabenerfüllung der Zentralstelle auch nicht von grossem Nutzen wäre. Deshalb wird die Mitteilungspflicht neu auf diejenigen Strafverfahren beschränkt, welche sich durch ihre Schwere, ihren kantons- oder grenzüberschreitenden Charakter oder durch ihre Begehungsart auszeichnen. Auf dem Verordnungsweg wird im Einzelnen festzulegen sein, welche Verfahren unter diese Kategorien fallen. Da die Bedeutung eines Verfahrens für die Zentralstelle unter Umständen nicht allein mit der Schwere des zur Last gelegten Delikts korrespondiert, kann demgegenüber auf Gesetzesstufe nicht von zum vorne herein eine Beschränkung auf bestimmte qualifizierte Tatbestände vorgenommen werden.

2.4.4 4. Kapitel: Aufgaben als Polizei im Sinne der StPO (Art. 21-22)

Art. 21 Gerichtspolizei

Aufgrund der Trennung der gerichtspolizeilichen Aufgaben von den Zentralstellenaufgaben sind die Bestimmungen über die Tätigkeit der BKP als Polizei im Sinne der StPO in einem eigenen Kapitel aufgeführt. Neben der Ermittlungstätigkeit in eigenen Verfahren unter der Leitung der Staatsanwaltschaft betrifft dies auch die Beweiserhebung im Rahmen der nationalen und internationalen Rechtshilfe. Für die Wahrnehmung der gerichtspolizeilichen Aufgaben sind die Vorschriften der StPO massgebend, weshalb in *Absatz 1* integral auf dieses Gesetz verwiesen wird. *Artikel 21* kommt somit ein deklaratorischer Charakter zu. Die Regelung erweist sich dennoch als nötig, weil sie rechtssystematische Transparenz schafft und damit die Abgrenzung und richtige Anwendung von Polizei- und Strafprozessrecht erleichtert.

Art. 22 Vorbereitende Legendierung

Zur längerfristigen Vorbereitung einer künftigen verdeckten Ermittlung soll dem Direktor fedpol neu die Kompetenz eingeräumt werden, designierte verdeckte Ermittlerinnen und Ermittler bereits mit einer Legende auszustatten, bevor sie vom Richter im konkreten Einzelfall in dieser Eigenschaft eingesetzt werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Aufbau einer Legende in der Regel nicht kurzfristig erfolgen kann. Damit nicht nur die momentanen Lebensumstände einer Tarnidentität, sondern auch das ganze bisherige Vorleben einer Enttarnung durch berufskriminelle Kreise standhalten können, muss eine Legende sorgfältig und umfassend aufgebaut werden, was in der Regel mehrere Wochen in Anspruch nimmt. Alle persönlichen Dokumente und Registereinträge müssen schlüssig aufeinander abgestimmt werden. Bei einem kurzfristigen Aufbau einer Legende besteht demgegenüber die Gefahr von Auffälligkeiten wie beispielsweise einer Häufung von Registeränderungen über einen kurzen Zeitraum.

Zudem wird vorgesehen, dass auch die designierten Führungspersonen der für einen späteren Einsatz vorgesehenen Ermittler mit einer vorbereitenden Legende ausgestattet werden können. Diese Regelung wurde aufgenommen, obwohl die Legendierung von Führungspersonen in der am 5. Oktober 2007 angenommenen StPO nicht vorgesehen ist. Begründet wird dies mit den Sicherheitsbedürfnissen des Führungs-

personals der BKP sowie der aufgrund der anstehenden Ratifikation des Übereinkommens des Europarates vom 3. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels anstehenden Zeugenschutzregelung, welche ebenfalls einen entsprechenden Schutz des Personals nahe legt. Namentlich Länder mit langer Erfahrung im Bereich der verdeckten Ermittlung wie Deutschland oder Kanada versehen ihre Führungspersonen mit einer Legende.

Der Zweck der Ausdehnung der Legendierung liegt denn auch ausschliesslich in der Gewährleistung der Sicherheit des sich durch seine regelmässigen Kontakte gegenseitig gefährdenden Tandems von Front- und Führungsperson. Trägt sich beispielsweise die Führungsperson in einem Hotel, in welchem ein Treffen mit dem verdeckt ermittelnden Kollegen vereinbart wurde, unter Angabe ihrer wahren oder offensichtlich falscher Personalien ein, macht sie es der berufskriminell organisierten Gegenseite leicht, mittels einer minimalen Umfeldabklärung auf die Polizeizugehörigkeit zu stossen.

Die Gefährdungslage, in welcher sich der verdeckte Ermittler und seine Führungsperson befinden, entspricht grundsätzlich derjenigen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Zeugenschutzdienststelle und den von ihnen betreuten, an Leib und Leben gefährdeten Zeugen. Wie bei der verdeckten Ermittlung finden die jeweiligen Kontakte zu den Personen im Zeugenschutzprogramm einzig über bestimmte Polizeiangehörige statt. Es ist vorgesehen, diesen die Möglichkeit einzuräumen, sich - und dadurch auch die sich in ihrer Obhut befindlichen Zeugen - durch die Verwendung von Tarnidentitäten zu schützen. Folgerichtig ist auch für die verdeckte Ermittlung eine entsprechende Anpassung der Strafprozessordnung vorzunehmen.

Zur Gewährleistung einer möglichst sicheren Tarnidentität dürfen nach *Absatz 2* für den Aufbau oder zur Aufrechterhaltung der Legende auch Urkunden, bspw. Identitätsdokumente, hergestellt werden. Da Artikel 317^{bis} Absatz 2 StGB nur die richterlich genehmigte Urkundenfälschung für eine verdeckten Ermittlung für nicht strafbar erklärt, ist diese Bestimmung zu ergänzen. Im Gegensatz zur richterlich genehmigten Urkundenfälschung für eine verdeckte Ermittlung, welche national einheitlich geregelt ist, bleibt es den einzelnen Kantonen überlassen, eine vorbereitende Legendierung einzuführen. Da somit je nach gewählter Lösung auch die Genehmigungsbehörden bzw. Entscheidungskompetenzen unterschiedlich normiert sein können, wird die Formulierung «mit Bewilligung» gewählt.

Absatz 3 hält fest, dass die mit einer vorbereitenden Legende ausgestatteten Ermittler erst nach Eintreffen der richterlichen Genehmigung des Zwangsmassnahmegerichts nach Artikel 289 StPO und der Anhebung der konkreten Aktion eingesetzt werden dürfen. Es ist somit nicht zulässig, dass die für die verdeckte Ermittlung vorgesehenen Polizeiangehörigen sich bereits vor dem genehmigten Einsatz unter Verwendung ihrer Tarnidentität im Milieu aufhalten oder ihre Legende auf andere Weise gegenüber Dritten verwenden.

2.4.4. Titel: Verwaltungspolizeiliche Aufgaben (Art. 23-32)

Der dritte polizeiliche Hauptaufgabenbereich betrifft die verwaltungspolizeilichen Aufgaben. Diese werden weitgehend unverändert aus dem BWIS übernommen. Wie in den Erläuterungen zu Artikel 2 ausgeführt, geht es hier um verwaltungsrechtlichen Massnahmen wie Beschlagnahmen, Einziehungen und Verbote, dank denen eine konkrete Gefährdung der Sicherheit oder öffentlichen Ordnung oder drohende

Straftaten verhindert werden können. Beim Gewaltpropagandamaterial geht die Gefährdung vom Objekt aus, das dazu geeignet ist, durch Propaganda im weiteren Sinne auf eine unbestimmte Zahl von Personen mit dem Ziel einzuwirken, diese gegen andere Personen oder Gruppen von Personen einzunehmen.³⁷ Bei den Massnahmen gegen Hooliganismus richten sich die Massnahmen direkt gegen die betroffene Person, die aufgrund ihres dokumentierten Verhaltens als gewalttätig gilt.

2.4.1 1. Kapitel: Massnahmen gegen Gewaltpropaganda (Art. 23)

Art. 23 Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Gewaltpropagandamaterial

Dieser Artikel wird unverändert aus dem BWIS (Art. 13a) übernommen. In den Absätzen 2, 3 und 6 wird lediglich der DAP (Dienst für Analyse und Prävention) durch die entsprechende Nachfolgeorganisation, dem Nachrichtendienst des Bundes, ersetzt.

2.4.2 2. Kapitel: Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Art. 24-28)

Art. 24 Einreiseverbot

Neu geregelt wird die organisatorische Zuständigkeit für den Erlass von Einreiseverboten gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, welche im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden. Neu soll für diese Verfügungen in diesem begrenzten Bereich nicht mehr das Bundesamt für Migration (BFM), sondern allein fedpol zuständig sein.

Artikel 24 stellt im Verhältnis zur allgemeinen Befugnis des BFM nach Artikel 67 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) eine auf Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen zugeschnittene Spezialnorm dar. Da fedpol in diesem Bereich der Hooliganismusbekämpfung als zuständige Behörde fungiert und über die entsprechenden Informationen verfügt, ist es sachgerecht, dass die entsprechenden Einreiseverbote künftig von fedpol verfügt werden.

Art. 25 Ausreisebeschränkung

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 24c BWIS in der Fassung vom 1. Januar 2010 mit folgenden redaktionellen Anpassungen: Absatz 5 wird neu zu Absatz 3, da die Verfügungskompetenz vor den Einzelheiten zur Verfügung genannt werden soll. Zudem ist der Hinweis auf eine Beschränkung jeder Ausreise ins Bestimmungsland bereits in Absatz 1 Buchstabe b enthalten, weshalb dies bei der Ausnahmeregelung von Absatz 5 nicht nochmals erwähnt werden muss.

³⁷ Vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen), BBl 2005 5613ff.

Art. 26 Untere Altersgrenze

Dieser Artikel entspricht Artikel 24f BWIS, wie er gemäss Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2008 betreffend die Änderung des BWIS ab 1. Januar 2010 gelten wird. Diese Änderung steht im Zusammenhang mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen, das voraussichtlich am 1. Januar 2010 in Kraft treten wird. Für das Einreiseverbot wird neu eine entsprechende Altersgrenze eingeführt: So sind gewalttätige Hooligans nach Einschätzung der Experten der Schweizerischen Zentralstelle für Hooliganismus in der Regel älter als 15 Jahre. Die Polizeipraxis zeigt aber auch, dass unter den Personen, die im Rahmen von Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportereignissen Vandalenakte und Sachbeschädigungen begehen, etliche unter 15 Jahren alt sind. Insgesamt rechtfertigt es sich jedoch nicht, für das Einreiseverbot eine andere Altersgrenze als für die Ausreisebeschränkung festzulegen. Diese Massnahmen sollen erst ab dem 12. Altersjahr greifen, unabhängig davon, ob damit Gewaltausschreitungen an Sportveranstaltungen im In- oder Ausland verhindert werden soll.

Art. 27 Aufschiebende Wirkung

Dieser Artikel entspricht Artikel 24g BWIS, wie er gemäss Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2008 betreffend die Änderung des BWIS ab 1. Januar 2010 gelten wird. Diese Änderung steht im Zusammenhang mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen, das voraussichtlich am 1. Januar 2010 in Kraft treten wird. Neu kommt diese Bestimmung auch für das Einreiseverbot nach Artikel 24 zur Anwendung.

Art. 28 Ausschreibung

Dieser Artikel sieht ausdrücklich vor, dass die Reisebeschränkungen nach Artikel 24 und 25 zwecks Kontrolle im automatisierten Polizeifahndungssystem ausgeschrieben werden. Dies wird in der Aufzählung von Artikel 86 Absatz 1 Buchstabe h ebenfalls berücksichtigt. Bezüglich der Ausreisebeschränkung gilt dies bereits nach geltendem Recht (Art. 15 Abs. 1 Bst. h BPI). Damit die zuständigen Polizei- und Zollbehörden auch Einreiseverbote entsprechend kontrollieren können, muss die Ausschreibung auch für diese Massnahmen möglich sein.

2.4.3 3. Kapitel: Massnahmen zur Verhinderung drohender Straftaten (Art. 29-32)

Im 3. Kapitel werden Massnahmen geregelt, die spezifisch auf die Verhinderung künftiger Straftaten ausgerichtet sind.

Art. 29 Ausschreibung von Personen und Sachen zwecks verdeckten Registrierung

Gemäss Artikel 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ; SR 0.360.268.1, Anhang A) können Daten in Bezug auf Personen oder Fahrzeuge nach Massgabe des nationalen Rechts der ausschreibenden Vertragspartei zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle gemäss Absatz 5 im SIS aufgenommen werden. Eine Ausschreibung dieser Art ist zulässig zur Strafverfolgung und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, wenn a) konkrete Anhaltspunkte

dafür vorliegen, dass der Betroffene in erheblichem Umfang aussergewöhnlich schwere Straftaten plant oder begeht, oder b) die Gesamtbeurteilung des Betroffenen, insbesondere aufgrund der bisher von ihm begangenen Straftaten erwarten lässt, dass er auch künftig aussergewöhnlich schwere Straftaten begehen wird. Wird das Nachfolgesystem SIS II operativ tätig, gibt es weitere Ausschreibungsmöglichkeiten zwecks verdeckter Registrierung, so für Container. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen für das SIS II wurden als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands vom Parlament genehmigt und sind bereits in Kraft³⁸.

Nach geltendem Recht ist die verdeckte Registrierung für Personen und Fahrzeuge in Artikel 16 Absatz 1 und 2 Buchstabe f BPI erwähnt. Dies stellt jedoch keine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage dar. Folglich ist nach Artikel 33 und 34 der Verordnung vom 7. Mai 2008 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (SR 362.0) die verdeckte Registrierung für Personen, Fahrzeugen, Wasserfahrzeugen, Luftfahrzeugen und Containern nur möglich, soweit das kantonale Recht diese Massnahme vorsieht und die genannten Voraussetzungen nach SDÜ vorliegen. Als aussergewöhnlich schwere Straftaten gelten die Straftaten gemäss Artikel 4 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über die verdeckte Ermittlung (SR 312.8), die in Artikel 286 Absatz 2 der Strafprozessordnung Eingang gefunden haben. Mit Artikel 29 PolAG erhält nun auch der Bund eine entsprechende Regelung.

Eine verdeckte Registrierung dient dazu, den Aufenthaltsort von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, zu ermitteln, ohne dass damit unmittelbar weitere Massnahmen verbunden werden. Es handelt sich dabei um einen Sonderfall der Observation. Für die kantonalen Polizeibehörden sowie die Strafverfolgungsbehörden des Bundes, zu deren Auftrag u.a. auch die Verhinderung von Straftaten gehört, ist dies somit ein effektives Instrument zur Erfüllung dieser Aufgabe.

Vorliegender Artikel bildet somit die formell-gesetzliche Grundlage für fedpol, auf Ersuchen der genannten Behörden entsprechende Personen und Sachen zwecks verdeckter Registrierung im nationalen automatisierten Polizeifahndungsregister nach Artikel 86 (vgl. Absatz 1 Buchstabe j) wie auch im Schengener Informationssystem nach Artikel 87 (vgl. Absatz 2 Buchstabe f) zur Verhinderung schwerer Straftaten verdeckt auszuschreiben. Wird anlässlich einer Kontrolle die ausgeschriebene Person oder Sache angetroffen, können die Informationen (Ort, Zeit oder Anlass der Kontrolle; Reiseweg und Reiseziel; benutztes Fahrzeug; mitgeführte Sachen; Umstände des Auffindens der Person oder des Fahrzeugs) an die ausschreibende Behörde übermittelt werden.

Art. 30 Informationsaustausch mit Privaten

Die heute in Artikel 351 Absatz 4 StGB vorgesehene Möglichkeit, Informationen mit Privaten auszutauschen, ist neu in *Artikel 30* des Gesetzes geregelt, womit diese Möglichkeit allgemein gilt und nicht mehr einzig im Rahmen des Informationsaustausches mit Interpol.

³⁸ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) sowie Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II); vgl. <http://www.europa.admin.ch>.

Art. 31 Gefährderansprache

Mittels der sogenannten «Gefährderansprache» soll gegenüber einem potenziellen Gefahrenverursacher oder Gewalttäter verdeutlicht werden, dass die Polizei eine sich abzeichnende Gefahrenlage nicht dulden wird. Die betroffene Person soll damit erkennen können, mit welchen polizeilichen oder verwaltungsrechtlichen (Eingriffs-) Massnahmen sie je nach Fehlverhalten zu rechnen hat. In der Schweiz ist die Gefährderansprache auf Bundesebene bisher nicht geregelt.³⁹ Als präventive Handlungsform soll die Gefährderansprache die sicherheitspolizeilichen Aufgaben von fedpol und den kantonalen Polizeibehörden ergänzen. Sie dürfte in erster Linie im Rahmen des Magistratenschutzes zur Anwendung gelangen.

Erfahrungen aus Deutschland wie auch im Kanton Zürich im Bereich der häuslichen Gewalt, aber auch mit Hooligans während der EURO 2008 haben gezeigt, dass sich potenzielle Gefahrenverursacherinnen und –verursacher beim Vorliegen konkreter Hinweise auf eine drohende Straftat durch eine vorgängige direkte Ansprache der Polizei von ihrem Vorhaben abbringen lassen.

So kann bei konkreten Drohungen, gegenüber einer Magistratsperson tötlich zu werden oder sonst eine Straftat zu begehen, die Person aufgesucht und ein direktes Gespräch mit ihr geführt werden.

Art. 32 Beschlagnahme gefährlicher Gegenstände

Gemäss Artikel 28a des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG; SR 514.54) ist das Tragen gefährlicher Gegenstände an öffentlich zugänglichen Orten und das Mitführen solcher Gegenstände in Fahrzeugen verboten, wenn nicht glaubhaft gemacht werden kann, dass dies durch die bestimmungsgemässe Verwendung oder Wartung der Gegenstände gerechtfertigt ist, oder wenn der Eindruck erweckt wird, dass die Gegenstände missbräuchlich eingesetzt werden sollen, insbesondere, um damit Personen einzuschüchtern, zu bedrohen oder zu verletzen. Als solche gefährliche Gegenstände gelten gemäss Artikel 4 Absatz 6 WG Gegenstände wie Werkzeuge, Haushalt- und Sportgeräte, die sich zur Bedrohung oder Verletzung von Menschen eignen. Taschenmesser, wie etwa das Schweizer Armeetaschenmesser und vergleichbare Produkte, gelten hingegen nicht als gefährliche Gegenstände. Nach Artikel 31 Absatz 1 WG beschlagnahmt die zuständige Behörde die gefährlichen Gegenstände, die missbräuchlich getragen werden. Laut Artikel 38 Absatz 1 WG vollziehen die Kantone das Gesetz, soweit nicht der Bund als zuständig erklärt wird.

Artikel 32 hält ausdrücklich fest, dass fedpol in seinem Zuständigkeitsbereich die Kompetenz zukommt, derartige gefährliche Gegenstände zu beschlagnahmen. Gerade beim Schutz von Behörden und Gebäuden des Bundes ist es für fedpol unerlässlich, diese gefährlichen Gegenstände selbstständig sicherstellen und beschlagnahmen zu können. fedpol muss aber auch im Rahmen kriminalpolizeilicher Aufgaben die Sicherheit der involvierten Personen gewährleisten und Einschüchterungen oder Bedrohungen unmittelbar verhindern können. Für die Modalitäten der Beschlagnahme ist Artikel 21 ZAG massgeblich, soweit das Waffenrecht in Artikel 31 WG und 54 Waffenverordnung (WV; SR 514.541) keine besonderen Regelungen vorsieht.

³⁹ Deutschland kennt eine langjährige Praxis der Gefährderansprache. Eine verwandte Art der Gefährderansprache ist im zürcherischen Gewaltschutzgesetz (GSG) geregelt.

2.5 5. Titel: Polizeikooperation (Art. 33-68)

Die *polizeiliche Amtshilfe* umfasst eine Fülle von Kooperationsformen zwischen Organen der Sicherheits- und Kriminalpolizei, die unterschiedlichen Staaten oder Gemeinwesen resp. verschiedenen Ebenen des gleichen Gemeinwesens angehören. Die Spielarten dieser Kooperation reichen vom Austausch von Personal, Sachen und Fachwissen über gemeinsame Polizeieinsätze bis hin zum Austausch von Personendaten. All diese Handlungsformen werden gebräuchlicherweise unter dem auch im 5. Titel der Vorlage verwendeten Oberbegriff der *polizeilichen Zusammenarbeit* oder *Kooperation* zusammengefasst.⁴⁰

Wie die Rechtshilfe kann die Polizeikooperation in grundrechtlich geschützte Positionen eingreifen. Im Gegensatz zur Rechtshilfe dient die Polizeikooperation indessen nicht der unmittelbaren Unterstützung hängiger Verfahren, sondern der Förderung der polizeilichen Aufgaben der Gefahrenabwehr, der Störungsbeseitigung und ersten Aufklärung sowie der Verfolgung von Straftaten. Mit ihrem ersten Tätigwerden soll die Polizei die nachfolgende verfahrensmässige Aufarbeitung durch Organe der Verwaltung oder der Justiz vorbereiten, nicht jedoch vorwegnehmen.⁴¹ Der Schutz der von der Amtshilfe Betroffenen erfolgt denn auch nicht durch eigens dafür vorgesehene Verwaltungsverfahren, wie bei der Rechtshilfe, sondern durch die Datenschutzgesetzgebung.

Da sich die Differenzierung zwischen den vielfältigen Kooperationsformen der polizeilichen Amtshilfe und deren Abgrenzung von der Rechtshilfe als rechtlich anspruchsvoll erweist, besteht sowohl seitens der Polizeiangehörigen als auch seitens der Öffentlichkeit ein erhebliches Interesse an einer verständlichen und hinreichend konkreten Regelung der entsprechenden Mechanismen.

Die polizeiliche Amtshilfe wird in zahlreichen Spezialbestimmungen des Bundes angesprochen, indessen nirgends im Bundesrecht umfassend geregelt.⁴² Gerade im Bereich der internationalen Polizeikooperation war in den letzten Jahren ein starker Zuwachs an spezialgesetzlichen Regelungen festzustellen, beginnend mit der im Dritten Buch des StGB geregelten Zusammenarbeit mit Interpol und Europol⁴³ über die bilateralen Verträge mit den Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich, Italien

⁴⁰ Zu Dogmatik und Terminologie s. BREITENMOSER Stephan, Sicherheit durch internationale Kooperation: Vorgaben und Grundlagen des Völker- und Europarechts, in: SCHWEIZER Rainer J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Basel 2008, SBVR Bd. III/1, G Rz 54 ff. sowie LOBSIGER Adrian, polizeiliche Amtshilfe und Schengen, in: BREITENMOSER Stephan / GLESS Sabine / LOGODNY Otto (Hrsg.), Schengen in der Praxis, Basel 2009.

⁴¹ Zur Reduktion der Aufgaben der Polizei auf Erstzuständigkeit s. BREITENMOSER Stephan, Neuere Rechtsentwicklungen in den Bereichen der internationalen Amts- und Rechtshilfe, in: EHRENZELLER Bernhard (Hrsg.), Aktuelle Fragen der internationalen Amts- und Rechtshilfe, St. Gallen 2005, 14.

⁴² Artikel 13 Absatz 1 Satz 2 ZentG (Amtshilfe innerstaatlich); Artikel 350-353 StGB (Amtshilfe international multilateral: Interpol); Artikel 354 Absatz 3 StGB (Amtshilfe innerstaatlich: erkennungsdienstliche Daten); Artikel 355a und 355b StGB (Amtshilfe international multilateral: Europol); Artikel 75a IRSG (Amtshilfe international – selbständige polizeiliche Ersuchen im Rahmen der Rechtshilfe); bilaterale Polizeiverträge (Amtshilfe international bilateral).

⁴³ Heute: Artikel 350ff. und 355a StGB.

sowie Österreich und Liechtenstein⁴⁴ bis zu dem durch den Beitritt zu Schengen resultierenden Spezialrecht.

Als Schengen-Assoziationspartner ist die Schweiz verpflichtet, den EU-Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Informationsaustausches zu übernehmen.⁴⁵ Mit dem SIaG hat der Bundesgesetzgeber diese Regeln inzwischen mittels eines weiteren Spezialgesetzes ins Landesrecht umgesetzt.

Kaum kodifiziert bleiben indessen die Grundsätze der Polizeikooperation, welche die Behörden im innerschweizerischen Verkehr anwenden. Dieser Mangel kann zu Rechtsunsicherheiten führen, zumal der erwähnte EU-Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Informationsaustausches die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden verpflichtet, die Behörden der anderen Partnerstaaten nicht schlechter zu behandeln als die innerstaatlichen Partnerstellen.⁴⁶ Um der nötigen Rechtssicherheit willen ist der Bundesgesetzgeber vor diesem Hintergrund gefordert, neben der rechtssystematischen Bereinigung der internationalen Kooperationsregeln auch die Verankerung der wichtigsten Grundsätze der innerstaatlichen Polizeikooperation an die Hand zu nehmen, die für den von fedpol angebotenen und bedienten Amtshilfeverkehr mit anderen Behörden von Bund und Kantonen zu beachten sind. Im Rahmen des Titels *Polizeikooperation* tut dies der Bund, ohne die Kantone in ihrer Rechtsetzungsbefugnis zu beschneiden, den Amtshilfeverkehr ihrer Korps autonom zu regeln, soweit diese untereinander oder direkt mit ausländischen Partnerbehörden kooperieren.

Im 1. Abschnitt des 1. Kapitels und 1. Abschnitt des 2. Kapitels werden die grundlegenden Prinzipien der Polizeikooperation dargelegt, die fedpol im Rahmen der von ihm benötigten und unterstützten Informationshilfe anzuwenden hat. Diese Kapitel gelten sowohl im innerstaatlichen wie auch im internationalen Verkehr mit fedpol. Im internationalen Verkehr mit fedpol sind dann zusätzlich zu den vorgenannten noch die Regeln im 2. Abschnitt des 1. Kapitels und 2. Abschnitt des 2. Kapitels zu beachten. Im 3., 4., 5. und 6. Abschnitt des 2. Kapitels finden sich schliesslich die speziellen Bestimmungen, welche bei der Amtshilfe im Rahmen der internationalen Kooperationswerke von Interpol, Europol und Schengen zusätzlich zu den vorgenannten Normen zu beachten sind.

Wie die vorhergehenden Titel des PolAG richtet sich auch der 5. Titel über die Polizeikooperation an fedpol und grundsätzlich nicht an weitere Bundesorgane oder kan-

⁴⁴ Vgl. hierzu: Vertrag vom 27. April 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (Schweizerisch-deutscher Polizeivertrag; SR **0.360.136.1**); Vertrag vom 27. April 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden (SR **0.360.163.1**); Abkommen vom 10. September 1998 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden (SR **0.360.454.1**); Abkommen vom 9. Oktober 2007 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen (mit Gemeinsamer Erklärung, SR **0.360.349.1**).

⁴⁵ Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. **2006** L 386 vom 29.12.2006, S. 89). Für die Schweiz handelt es sich dabei um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 des Schengen-Assoziierungsabkommens (SR **0.362.31**).

⁴⁶ Vgl. Artikel 3 Absatz 3 des Rahmenbeschlusses sowie Artikel 6 SIaG.

tonale Stellen, abgesehen davon, dass sie sich im Verkehr mit fedpol an einem einheitlichen Vollzugsstandard orientieren werden, wie sie dies schon heute beispielsweise hinsichtlich der Modalitäten der Informationshilfe mit den kriminalpolizeilichen Zentralstellen tun, die heute in im ZentG und dem dazugehörigen Ausführungsrecht geregelt sind.

Für den vereinfachten Informationsaustausch mit den Behörden der anderen Schengen-Staaten nach dem 6. Abschnitt des 2. Kapitels gilt die Beschränkung auf fedpol hingegen nicht. Soweit sie bei diesem vereinfachten Informationsaustausch mit den Schengen-Staaten mitwirken, gilt das gesamte 2. Kapitel auch für die EZV und subsidiär die Kantone.⁴⁷ Diese Ausdehnung des Geltungsbereichs auf weitere Organe ergibt sich bereits aus dem geltenden Recht nach SIaG und ist vom EU-Rahmenbeschluss über den vereinfachten Informationsaustausch so auch zwingend vorgegeben. Demzufolge richten sich die Artikel 58 bis 68 der Vorlage denn auch nicht allein an fedpol, sondern an alle vom Rahmenbeschluss als Strafverfolgungsbehörden des Bundes erfassten Normadressaten, worunter insbesondere auch die EZV fällt. Den Kantonen bleibt es auch hinsichtlich des 6. Abschnitts unbenommen, bezüglich des Amtshilfeverkehrs ihrer Korps mit Strafverfolgungsbehörden anderer Schengen-Staaten zu legiferieren und die Umsetzung des erwähnten Rahmenbeschlusses somit autonom im kantonalen Recht abzubilden. Mit Blick auf die voraussichtlich per 1. Januar 2010 erfolgende Inkraftsetzung des SIaG haben die Kantone von dieser schon heute bestehenden Möglichkeit bis anhin allerdings noch keinen Gebrauch gemacht.

2.5.1 1. Kapitel: Polizeikooperation im Allgemeinen (Art. 33-38)

Im *ersten Kapitel* werden die Kooperationsarten begrifflich geklärt und die zentralen Grundsätze geregelt, die fedpol in dem von ihm angebehrten und bedienten Amtshilfeverkehr anzuwenden hat. Im nationalen Verkehr ist der erste Abschnitt dieses Kapitels massgebend. Im internationalen Verkehr ist zusätzlich der zweite Abschnitt zu beachten.

2.5.1.1 1. Abschnitt: Kooperationsarten und -instrumente (Art. 33-35)

Der erste Abschnitt macht begriffliche Vorgaben und regelt allgemeine Instrumente der Polizeikooperation, die sowohl für den nationalen als auch den internationalen Amtshilfeverkehr von fedpol massgebend sind.

Art. 33 Kooperationsarten

In *Absatz 1* wird der begriffliche Umfang der vom 5. Kapitel geregelten Polizeikooperation geklärt. Im Rahmen des PolAG geht es dabei um *polizeiliche* Amtshilfe, nicht jedoch *Amtshilfe* oder Behördenkooperation schlechthin. Deshalb wird die polizeiliche Amtshilfe in *Absatz 1* auf jene Kooperationsformen beschränkt, die der Förderung von sicherheits- oder kriminalpolizeilichen Aufgaben dienen und sich zwischen fedpol und den übrigen in *Absatz 1* genannten Behörden und internationalen Organen abspielen, die solche Aufgaben in unterschiedlichen Staaten oder Ge-

⁴⁷ S. dazu die näheren Erläuterungen zu Artikel 58.

meinwesen oder auf verschiedenen Ebenen des gleichen Gemeinwesens wahrnehmen. Unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen im Gesetz⁴⁸ oder im Staatsvertragsrecht leitet sich die Bestimmung der sicherheits- oder kriminalpolizeilichen Aufgaben aus den Begriffsbestimmungen in Artikel 2 dieses Gesetzes ab. Die vom fedpol selbst wahrgenommenen sicherheits- und kriminalpolizeilichen Aufgaben werden zudem im 2. und 3. Titel dieses Gesetzes konkretisiert.

Von der Regelung der Polizeikooperation ausgeschlossen bleiben alle Kooperationsformen, welche der unmittelbaren Beweisführung in bereits hängigen Verfahren dienen und somit nicht den Regeln der Amtshilfe, sondern jenen der Rechtshilfe respektive der polizeilichen Unterstützung der Rechtshilfe unterworfen sind.

Auf Bundesebene nimmt das in *Absatz 1* ausdrücklich erwähnte Bundesamt die Funktion einer zentralen, wenn auch nicht ausschliesslichen Plattform für die nationale und internationale Polizeikooperation wahr. Die Zusammenarbeit zwischen anderen Bundesorganen mit vergleichbaren Aufgaben und ihren in- und ausländischen Partnerstellen wie auch die Kooperation zwischen den kantonalen Polizeikörpers werden von dieser Regelung des PolAG nicht beschnitten.

In *Absatz 2* werden die unter den Oberbegriff der Polizeikooperation fallenden Handlungsformen dargestellt.

Es herrscht heute ein reger Austausch von Personal, Sachen und Fachwissen unter Polizeibehörden, der gebräuchlicherweife unter dem in *Buchstabe a* eingeführten Begriff der einfachen polizeilichen Zusammenarbeit oder Unterstützung zusammengefasst wird.⁴⁹ Dieser Begriff bringt treffend zum Ausdruck, dass sich der Zuständigkeitsgrenzen überschreitende Austausch von Infrastruktur und anderen logistischen Unterstützungen im Polizeialltag zwischen den Korps rasch und formlos abwickeln lässt, ohne in aller Regel mit Eingriffen in grundrechtlich geschützte Positionen verbunden zu sein. Demzufolge bedarf diese Kooperationsart auch keiner weitergehenden Regelung auf der Stufe des formellen Gesetzes.

Die praktische Bedeutung der einfachen Polizeiunterstützung lässt sich anhand des schweizerisch-deutschen Polizeivertrags vom 27. April 1999 (SR 0.360.136.1) illustrieren. Dort wird in Artikel 2 vorgesehen, dass die Vertragsstaaten «periodisch und anlassbezogen nach festgelegten Kriterien erstellte Lagebilder» austauschen und «mindestens einmal jährlich gemeinsam die Schwerpunkte der Sicherheitslage» analysieren. Gemäss Artikel 13 werden im Bereich der Aus- und Fortbildung Lehrpläne ausgetauscht, gemeinsame Aus- und Fortbildungsseminare sowie grenzüberschreitende Übungen durchgeführt, und es wird Vertreterinnen und Vertretern des anderen Vertragsstaates die Teilnahme an Fortbildungslehrgängen ermöglicht.

Die polizeiliche Kooperation kann im inner- und im zwischenstaatlichen Bereich auch in der Erbringung von standardpolizeilichen Handlungen bestehen. Darunter sind standardisierte Realakte zur alltäglichen Bewältigung polizeilicher Aufgaben für eine territorial unzuständige Behörde wie z.B. Anhaltungen oder Durchsuchungen nach dem ZAG oder die Durchführung einer Observation nach Artikel 13 dieses Gesetzes zu verstehen. Die passive Spiegelung der in *Buchstabe b* eingeführten Kooperationsform der standardpolizeilichen Unterstützung besteht in der Duldung der-

⁴⁸ Vgl. etwa Artikel 59 und 60 PolAG.

⁴⁹ Vgl. Stephan BREITENMOSER, in: Peter Uebersax/Peter Münch/Thomas Geiser/Martin Arnold (Hrsg.), *Ausländerrecht*, in der Reihe *Handbücher für die Anwaltspraxis*, Bd. 8, Basel/Genf/München 2002, 887; oder Günther MOKROS, in: Hans Litsken/Erhard Denninger (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, München 3. Auflage, 2001, S. 43.

artiger Handlungen auf eigenem Territorium. Diese Konstellation finden wir bei der Nacheile. Eine solche Unterstützung ist nur zulässig, soweit die unterstützenden Reakte von der Polizei in eigener Kompetenz wahrgenommen werden dürfen. Als Beispiel sei auf die bereits erwähnte kurzfristige Observation verwiesen, die aufgrund der zeitlichen Limitierung des Eingriffs und der örtlichen Begrenzung auf den öffentlichen Raum zwischen den beteiligten Polizeibehörden sowohl im innerstaatlichen wie auch internationalen Verkehr autonom beantragt und durchgeführt werden darf.⁵⁰ Ein weiteres Beispiel sind spontane Handlungen wie die Nacheile⁵¹, welche die Polizei ebenfalls in eigener Kompetenz verantwortet. Dies, obwohl standardpolizeiliches Handeln der territorial unzuständigen Polizeibehörden im Eskalationsfall zu Zwanganwendungen führen kann: Angesichts der rechtsdurchsetzenden Natur dieser Eilmassnahme, die im Regelfall mit keinem strafprozessualen Erkenntnisziel verbunden ist, erfolgt das standardpolizeiliche Handeln hier nach Massgabe der Aufgaben- und Befugnisnormen des Polizeirechts und nicht der Strafprozessgesetzgebung.⁵² Bei Gefahr im Verzug darf das örtlich unzuständige Korps die kurzfristige Observation und die Nacheile sogar ohne vorgängiges Ersuchen auf fremdem Territorium vornehmen.

Ebenfalls zu den standardpolizeilichen Unterstützungsmassnahmen zählen die Massnahmen gemäss Strafprozessordnung, welche die Polizei in eigener Kompetenz anordnen kann (Art. 198 Abs. 1 Bst. c StPO; dabei handelt es sich im Einzelnen etwa um das Betreten von Räumlichkeiten bei Gefahr in Verzug nach Artikel 213 Absatz 2, die polizeiliche Anhaltung und Nacheile nach Artikel 215 f. oder die vorläufige Festnahme nach Artikel 217 StPO).

Soll mit dem polizeibehördlichen Handeln für eine territorial unzuständige Stelle hingegen prozessualer Zwang wie z.B. die Verhaftung eines Straftäters geplant und umgesetzt werden, müssen die zwangsbewehrten Unterstützungsmassnahmen im inner- wie auch im zwischenstaatlichen Bereich auf dem Wege der Rechtshilfe beantragt werden. Die ausführenden Polizeiorgane treten bei dieser Konstellation als blosse Vollzugsorgane der Justiz in Aktion.⁵³

Buchstabe c führt die in der inner- und zwischenstaatlichen Polizeipraxis bedeutendste Kooperationsform des Austausches von personenbezogenen Informationen ein. Für diese in die informationelle Selbstbestimmung der Bürgerin und des Bürgers eingreifende Form der Polizeikooperation ist der Begriff der *polizeilichen Informationshilfe* gebräuchlich.⁵⁴

⁵⁰ Vgl. Artikel 13 dieses Gesetzes, Artikel 43 Absatz 3 StPO und Artikel 40 SDÜ.

⁵¹ Vgl. Artikel 216 StPO oder Artikel 41 SDÜ.

⁵² Es wäre denn, das entsprechende Amtshilfestatut erkläre für gewisse Konstellationen die Befugnisnormen des Strafprozessrechts für analog anwendbar, wie dies im deutschen Recht der Fall ist (vgl. Günther Mokros a.a.O., S. 47).

⁵³ Artikel 75a IRSG sowie Artikel 39 Absatz 1 und 43 Absatz 3 StPO schliessen die direkte polizeibehördliche Amtshilfe aus, sobald die Erfüllung eines Ersuchens prozessualen Zwang erfordert. Dazu auch LOBSIGER Adrian, polizeiliche Amtshilfe und Schengen, in: Stephan Breitenmoser / Sabine Gless / Otto Lagodny (Hrsg.), Schengen in der Praxis, Basel 2009.

⁵⁴ Erhard DENNINGER a.a.O., E 214. Dem zur Umschreibung der Informationshilfe ebenso gebräuchlichen Begriff der polizeilichen Amtshilfe kommt demgegenüber der Nachteil zu, dass er im Schrifttum regelmässig auch im Sinne eines alle polizeilichen Kooperationsformen umfassenden Oberbegriffes verwendet wird, was zwangsläufig zu einer gewissen Konfusion führt.

Gegenstand der polizeilichen Informationshilfe sind personenbezogene Daten im Sinne der schweizerischen Datenschutzgesetzgebung, worunter alle Angaben fallen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar natürliche oder juristische Person beziehen.⁵⁵ Im Rahmen der polizeilichen Informationshilfe können somit insbesondere auch besonders schützenswerte Daten sowie Persönlichkeitsprofile ausgetauscht werden.⁵⁶

Art. 34 Kooperationsbüros

Gestützt auf die bilateralen Polizeiverträge mit Frankreich (SR 0.360.349.1) und Italien (SR 0.360.454.1) betreibt der Bund zusammen mit den Kantonen und den französischen bzw. italienischen Partnerbehörden heute zwei Polizei- und Zollkooperationszentren (Centres de coopération policière et douanière, CCPD) in Genf und Chiasso. Die CCPD unterstützen den Informationsaustausch. Sie koordinieren gemeinsame Überwachungsmassnahmen im Grenzgebiet und sind zuständig für die Vorbereitung und Unterstützung grenzüberschreitender Einsätze. In den CCPD arbeiten Vertreterinnen und Vertreter der verschiedensten Polizei- und Zollbehörden der beteiligten Länder. Unter anderem sind hier auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von fedpol für Polizei tätig. Die Betriebskosten der beiden CCPD werden zur Hälfte durch die Schweiz und Frankreich bzw. Italien getragen. Für den schweizerischen Kostenanteil wiederum kommen zu zwei Dritteln der Bund und zu einem Drittel die Kantone auf. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in Zukunft ein Bedarf nach weiteren CCPD, Kooperationsbüros oder vergleichbaren Einrichtungen entstehen könnte. Die rechtlichen Grundlagen dazu sind heute im Verhältnis zu Frankreich, Italien und Deutschland vorhanden.

Art. 35 Polizeiattachés

Die aus dem Zentralstellengesetz übernommene Norm betreffend den Einsatz von Polizeiverbindungsleuten (Art. 5 ZentG) wurde aus dem Kontext der zentralstellen-spezifischen Aufgaben herausgelöst und findet neu Eingang in den 5. Titel der Vorlage. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die durch die Polizeiattachés wahrgenommenen Aufgaben sich nicht mehr auf den repressions-spezifischen Rahmen der Zentralstellentätigkeit von fedpol beschränken. Vielmehr erfüllen sie heute Aufgaben für das ganze Bundesamt und vertreten darüber hinaus im Ausland alle nationalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie das EJPD. Im Zuge der rechtssystematischen Bereinigung des geltenden Rechts wurde diese Bestimmung daher auch inhaltlich den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst.

Eine Anpassung erfolgte zunächst bei der Funktionsbezeichnung dieser im Ausland stationierten Polizeiangehörigen: Weil sie gegenüber dem Empfangsstaat als diplomatische Attachés der Schweizer Botschaft angemeldet sind, wird anstelle der bisherigen Bezeichnung «Polizeiverbindungsleute» neu von «Polizeiattachés» gesprochen. Damit wird der diplomatische Status bereits aus der Funktionsbezeichnung ersichtlich.

Absatz 1 der Bestimmung, welcher den Grundsatz der Stationierung von Polizeiattachés festlegt, entspricht dem bisherigen ZentG (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 ZentG). Eine inhaltliche Änderung wurde einzig in Bezug auf die vorerwähnte Ausdehnung des

⁵⁵ Vgl. Artikel 3 Buchstabe a und b DSG (SR 235.1).

⁵⁶ Vgl. Artikel 3 Buchstabe c und d DSG.

Aufgabengebietes vorgenommen, wonach die Polizeiattachés nicht nur im Rahmen der Deliktsbereiche der Zentralstellen tätig werden, sondern auch zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten im kantonalen Zuständigkeitsbereich.

Der erste Satz von *Absatz 2*, welcher vorsieht, dass die Polizeiattachés auch für die Strafverfolgungsbehörden des Empfangsstaates tätig werden können, entspricht dem geltenden Recht (Art. 5 Abs. 2 ZentG). Zu den Aufgaben der Polizeiattachés gehört weiter die Unterstützung der schweizerischen Vertretung im Ausland in Sicherheitsbelangen. Darunter fällt einerseits die Sicherheit der Infrastruktur der Mission, andererseits auch die Gewährleistung des Schutzes der von den Behörden bearbeiteten Personendaten und der rechtmässige Umgang mit sensiblen oder geschützten Informationen. Diese wichtige Aufgabe wird im Gesetz neu explizit aufgeführt.

Ebenfalls neu auf Stufe Gesetz verankert ist in *Absatz 3* die Rolle der Polizeiattachés als Vertreter und Repräsentanten des EJPD sowie der nationalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Diese Aufgabe wurde bis anhin zumindest teilweise auf Verordnungsstufe geregelt (Art. 8 Abs. 2 Bst. a der Verordnung über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei; SR 360.1).

Mit der inhaltlichen Änderung in *Absatz 4*, wonach der Bundesrat mit dem Empfangsstaat die Einzelheiten des Einsatzes nicht mehr zu vereinbaren, sondern lediglich zu regeln hat, soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass eine eigentliche Vereinbarung in den wenigsten Fällen abgeschlossen wird. Die Übereinkunft mit dem Empfangsstaat über die Modalitäten des Einsatzes erfolgt in der Regel formsfreier, beispielsweise mittels eines Notenaustausches. Absatz 4 entspricht im Übrigen Artikel 5 Absatz 4 des bisherigen ZentG.

Der erste Satz von *Absatz 5* der Bestimmung, wonach der Bundesrat ermächtigt wird, mit den zuständigen Behörden des Auslandes die Stationierung ihrer Verbindungsleute in der Schweiz zu vereinbaren, wurde aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 5 Abs. 4 ZentG). Im zweiten Satz dieses Absatzes wird neu festgehalten, dass die Betreuung der ausländischen Verbindungsleute vom Bundesamt sicher gestellt wird.

2.5.1.2 2. Abschnitt: Grundsätze der internationalen Polizeikooperation (Art. 36-38)

In Ergänzung zum ersten enthält der zweite Abschnitt Grundsätze der Polizeikooperation, die nur auf den internationalen Amtshilfeverkehr von fedpol anwendbar sind.

Art. 36 Rechtsquellen

Absatz 1 verweist auf die Rechtsquellen, welche die Verpflichtung zur internationalen Polizeikooperation begründen.

Auf innerstaatlicher Ebene leisten sich die Polizeibehörden des Bundes und der Kantone aufgrund der in Artikel 44 Absatz 2 BV statuierten Bundestreue sowie gestützt auf spezielle Regelungen in Bundesgesetzen gegenseitig Amtshilfe. Die Polizeiorgane des Bundes sind im Rahmen des für die ganze Bundesverwaltung geltenden Artikel 14 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) gehalten, sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gegenseitig zu unterstützen.

Im *internationalen* Verhältnis, also gegenüber ausländischen Polizeibehörden, kann hingegen eine Kooperationsverpflichtung nur durch Vertrag rechtsverbindlich begründet werden. Das PolAG selbst begründet somit keine entsprechenden Pflichten. Hingegen konkretisiert es die Modalitäten der innerstaatlichen Umsetzung staatsvertraglicher Pflichten, wie dies schon das abzulösende SlaG tat, welches die Umsetzung des für die Schweiz verbindlichen Rahmenbeschlusses über den vereinfachten Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten regelt. Ausserhalb einer vertraglich vereinbarten Unterstützungspflicht wird mit den ausländischen Polizeiorganen grundsätzlich nur unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit kooperiert.

Das Prinzip der Gegenseitigkeit ist *«ein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts, der einem Staat gestattet, ein bestimmtes Verhalten gegenüber einem andern Staat davon abhängig zu machen, dass sich dieser ihm gegenüber in der gleichen Situation ebenso verhält.»*⁵⁷ Als allgemeiner Grundsatz gilt er sowohl für die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (vgl. Art. 8 IRSG) wie auch für die internationale Polizeikooperation. Die Schweiz fördert Gegenrecht allerdings nur im Grundsatz. Die in Artikel 8 Absatz 2 IRSG aufgezählten Gründe für einen Verzicht auf Gewährung von Gegenrecht im Einzelfall (Erforderlichkeit der Unterstützungsleistung zur Bekämpfung einer bestimmten Tat, Verbesserung der Lage des Verfolgten oder seiner sozialen Wiedereingliederung, Aufklärung einer Tat gegen einen Schweizer Bürger) lassen sich von der Rechtshilfe wohl ohne weiteres auf die Polizeikooperation übertragen.

In *Absatz 2* wird ein genereller Vorbehalt zugunsten weitergehenden oder günstigeren Staatsvertragsrechts vorgebracht, soweit dieses die internationale Polizeikooperation vereinfacht oder beschleunigt.

Art. 37 Verhältnis zur Rechtshilfe

Die kontinentaleuropäischen Rechtsstaaten beschränkten die Aufgabe der Polizei auf die unmittelbare Abwendung von Gefahren und die erste Aufklärung und Verfolgung von Straftaten. Mit ihrem ersten Tätigwerden soll die Polizei die nachfolgende verfahrensmässige Aufarbeitung durch Organe der Verwaltung oder der Justiz vorbereiten, nicht jedoch vorwegnehmen. Dieser rechtsstaatliche Mechanismus bedingt, dass die internationale *Polizeikooperation* wohl auf die Einleitung oder Förderung zukünftiger Verfahren, nicht jedoch auf unmittelbare prozessuale Verwertungshandlungen auszurichten ist.⁵⁸ Für Unterstützungshandlungen, die auf die unmittelbare Beweisführung in bereits hängigen Prozessen abzielen oder nur unter Anwendung oder Androhung von Zwang geleistet werden können, müssen deshalb die Regeln der internationalen *Rechtshilfe* vorbehalten werden (vgl. auch die dem Vorbehalt in Artikel 37 entsprechenden Verweigerungsgründe in den Artikeln 41 und 48).

Art. 38 Länderübergreifende standardpolizeiliche Unterstützung

Artikel 38 regelt einen Teilaspekt der standardpolizeilichen Unterstützung im Sinne von Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe b, indem er ausländische polizeiliche Ersuchen

⁵⁷ Vgl. z. B. BGE 110 Ib 173, 176, E.3 a.

⁵⁸ In diesem Sinne BREITENMOSER Stephan, Neuere Rechtsentwicklungen in der Bereichen der internationalen Amts- und Rechtshilfe, in: Ehrenzeller Bernhard (Hrsg.) Aktuelle Fragen der internationalen Amts- und Rechtshilfe, Uni St. Gallen 2005, S. 14.

um grenzüberschreitende Observation, kontrollierte Lieferungen (als Spezialfall der Observation) und Nacheile an fedpol verweist.

Die Regelung bezieht sich damit auf Ersuchen, die von der Polizei nach diesem Gesetz, nach der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁵⁹ oder nach internationalen Abkommen in eigener Kompetenz beantragt und vollzogen werden dürfen. Nicht von der Bestimmung erfasst werden demzufolge Ersuchen, die im direkten Verkehr zwischen den Rechtshilfевollzugsbehörden erfolgen. Ebenfalls ausgeschlossen bleibt die Regelung justizbehördlicher Anordnungsbefugnisse, weshalb sich Artikel 38 nur zur Entgegennahme und Weiterleitung ausländischer Ersuchen um kontrollierte Lieferung, nicht jedoch zu deren Genehmigung ausspricht.

Alle drei Massnahmen sind bereits in bi- oder multilateralen Verträgen geregelt. Im Vordergrund stehen dabei die bilateralen Polizeiverträge mit den Nachbarstaaten sowie das SDÜ und dessen Weiterentwicklungen. Diese Rechtsgrundlagen sind direkt anwendbar und bilden die Basis der internationalen Zusammenarbeit in diesem komplexen Bereich.

In der Polizeigesetzgebung des Bundes fehlten bislang die nun in *Absatz 1* geregelte Funktion von fedpol als zentrale Anlaufstelle für in- und ausländische Ersuchen um grenzüberschreitende Observation und kontrollierte Lieferung, die in *Absatz 2* verankerten Zuständigkeiten des fedpol beim Entscheid über die Bewilligung einer ausländischen Observation sowie die Aufgabe von fedpol als Benachrichtigungs- und Beurteilungsstelle bei einer ausländischen Nacheile nach *Absatz 3*.

Artikel 38 widerspiegelt die aktuelle und auch in der Praxis eingespielte Zusammenarbeit sowohl innerhalb der Schweiz wie auch im grenzüberschreitenden Verhältnis. Die Regelung nach Artikel 38 steht unter dem generellen Vorbehalt besonderer staatsvertraglicher Regelungen im Sinne von Artikel 36 Absatz 2 PolAG. Beispielsweise nehmen gemäss dem bilateralen Polizeivertrag mit Deutschland vorwiegend kantonale Behörden die Funktion der Benachrichtigungsstelle bei einer Nacheile wahr.

2.5.2 2. Kapitel: Polizeiliche Informationshilfe im Besonderen (Art. 39-68)

Im *zweiten Kapitel* geht es um die in der Praxis bedeutsamste Form der inner- und zwischenstaatlichen Kooperation zwischen Polizeibehörden, die *Informationshilfe*. Gegenstand dieser in Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe c. begrifflich eingeführten Kooperationsform sind personenbezogene *Daten* im Sinne der schweizerischen Datenschutzgesetzgebung, worunter alle Angaben fallen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person beziehen. Im Rahmen der polizeilichen Informationshilfe können somit auch besonders schützenswerte Daten sowie Persönlichkeitsprofile ausgetauscht werden.⁶⁰

Wie vorne⁶¹ erwähnt, beschränken sich die autonomen Aufgaben der Polizei auf die unmittelbare Abwendung von Gefahren und die erste Aufklärung und Verfolgung von Straftaten. Mit ihrem ersten Tätigwerden soll die Polizei die nachfolgende verfahrensmässige Aufarbeitung durch Organe der Verwaltung oder der Justiz vorberei-

⁵⁹ BBl 2007 6977 (Referendumsvorlage)

⁶⁰ Vgl. Kommentierung zu Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe c.

⁶¹ S. Kommentierung von Artikel 2.

ten, nicht jedoch vorwegnehmen. Gegenstand der polizeilichen Informationshilfe darf somit nur ein Datenaustausch sein, welcher die gegenseitige Förderung dieser vorbereitenden Polizeiaufgaben bezweckt. Informationen, die unmittelbar der Beweisführung in bereits hängigen Verfahren dienen sollen, dürfen somit im Rahmen der polizeiautonom Informationshilfe nicht ausgetauscht werden. Das gleiche gilt für Daten, die erst unter Rückgriff auf prozessualen Zwang beschafft werden können, dessen Anordnung oder Androhung in der Kompetenz von Justiz- oder Verwaltungsjustizbehörden liegt. Kommt es zum Zwecke der Weitergabe zu einer derartigen Beschaffungsanordnung, müssen die so erhältlich gemachten Informationen anschliessend stets über den Weg der *Rechtshilfe* weitervermittelt werden.

Aufgrund ihrer Qualifikation als *nicht justizförmige Personendatenbearbeitung* ist die polizeiliche Informationshilfe dem allgemeinen Datenschutzrecht und den daraus abzuleitenden Bearbeitungsprinzipien der Erforderlichkeit, Wahrheit, Sicherheit und Zweckbindung unterworfen. Dieser allgemeine rechtliche Rahmen, der auch neben allfälligen spezialgesetzlichen Amtshilfe-Regelungen massgebend bleibt,⁶² wird in Artikel 39 Abs. 2 dieses Gesetzes denn auch ausdrücklich festgehalten. Indem die Kontrollorgane des Datenschutzes die Polizei zur regelmässigen Pflege der zur Informationshilfe verwendeten Daten anhalten, tragen sie massgeblich zur Qualität dieser Daten bei. Die Datenpflege erweist sich nicht nur wegen der Rechenschaftsablegung gegenüber den Organen des Datenschutzes als notwendig, sondern auch mit Blick auf die Ausmerzung irrelevanter und falscher Daten, die nebst den Rechten der Betroffenen die Effizienz der Informationshilfe beeinträchtigen würden. Damit wird deutlich, dass die Interessen der Polizei und des Datenschutzes nicht gegenläufig, sondern kongruent sind.

Im innerstaatlichen Verhältnis gleichen die Polizeibehörden von Bund und Kantonen ihre Personendatenbestände in zunehmendem Masse mittels Online-Zugriffen untereinander ab, was nachfolgende einzelfallbezogene Schrift- oder Sprachkommunikation zur Ergänzung oder Interpretation der online beschafften Erkenntnisse seltener macht, aber freilich nicht ausschliesst. Im internationalen Verhältnis verkehren die schweizerischen Polizeibehörden demgegenüber noch mehrheitlich durch einzelfallbezogene Schriftkommunikation im Sinne der klassischen Informationshilfe mit ausländischen Polizeistellen. Mit dem Beitritt zum SDÜ tauscht die Schweiz nun aber auch mit den Mitgliedstaaten des Schengen-Raums online Polizeidaten aus, was im 6. Titel abgebildet wird.

2.5.2.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen (Art. 39-44)

In diesem *ersten Abschnitt* werden die zentralen Grundsätze der von fedpol angebotenen oder bedienten Informationshilfe geregelt, die sowohl für den nationalen als auch den internationalen Verkehr massgebend sind.

Art. 39 Informationshilfe

Artikel 39 Absatz 1 fokussiert die von fedpol angebotene und bediente Informationshilfe in Einklang mit *Artikel 33* auf Personendaten, die bei in- und ausländischen Behörden mit sicherheits- oder kriminalpolizeilichen Aufgaben *vorhanden* sind.

⁶² So BREITENMOSER unter Verweis auf BGE 126 II 126, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.) Sicherheits- und Ordnungsrecht, SBVR Bd. III/1, G Rz 58.

Mit der schon in Artikel 2 Absatz 1 SIaG zu findenden Formulierung der *vorhandenen* Personendaten, wird das in der Informationshilfe zwischen den Polizeiorganen von Bund und Kantonen de facto seit je her praktizierte Verfügbarkeitsprinzip angesprochen, zu dessen Anwendung diese seit dem Beitritt der Schweiz zu Schengen gegenüber ihren Partnerstellen im Schengener Raum in gleichem Ausmass verpflichtet sind wie im innerstaatlichen Verhältnis.⁶³ Gemäss diesem Prinzip tauscht fedpol als zentrale polizeiliche Informationsdrehscheibe der Schweiz mit den Sicherheits- und Kriminalpolizeibehörden des In- und Auslandes alle personenbezogenen Daten aus, welche bei ihm resp. den am Austausch beteiligten Partnerstellen *verfügbar* sind.

Welche Personendaten bei fedpol vorhanden resp. verfügbar sind, ergibt sich aus den formell-gesetzlichen Grundlagen, von denen das in *Absatz 2* ausdrücklich erwähnte Datenschutzrecht von Bund und Kantonen die Bearbeitung und somit auch die Weitergabe⁶⁴ von Personendaten durch Polizeibehörden abhängig macht⁶⁵. Für die kriminalpolizeilichen Zentralstellen finden sich die zentralen Vorschriften für Bearbeitung und Weitergabe in Artikel 18f. dieser Vorlage.

Nach den besonderen Bearbeitungsvorschriften des Bundesrechts verfügbar sind auch die umfangreichen elektronischen Personendatenbestände, die fedpol in den Geschäfts- und Aktenverwaltungen nach den Artikeln 69 und 89 PolAG bearbeitet, welche die polizeilichen Datenbearbeitungsvorgänge dokumentieren, für die keine anderen, spezialgesetzlich ausgewiesenen Datenbearbeitungsgefässe vorgesehen sind. Unter Vorbehalt spezieller Regelungen wird auch der Austausch von Personendaten mit anderen Polizeistellen, d.h. die polizeiliche Informationshilfe selbst, in den elektronischen Geschäftsverwaltungen erfasst, sodass sich dort nachschlagen lässt, wann welche Informationen über eine bestimmte Person ausgetauscht oder angebeht worden sind.⁶⁶ Verfügbarkeit und Austausch von Personendaten bedingen und alimentieren sich somit gegenseitig.

In den im 6. Titel dieses Gesetzes geregelten besonderen Datengefässen bearbeitet fedpol eine Reihe von weiteren Datenkategorien:

Gemäss Artikel 81 dieses Gesetzes bearbeitet es im *System internationale und interkantonale Polizeikooperation* die im Rahmen der internationalen und innerstaatlichen Informationshilfe anfallenden Informationen, die es über die Kanäle von Interpol, Europol und Schengen oder als nationale kriminalpolizeiliche Zentralstelle mit den zentralen Polizeibehörden anderer Gemeinwesen des In- und Auslandes austauscht. Das Informationssystem nach Artikel 81 ist von den Datengefässen nach den Artikel 79 und 80 dieses Gesetzes zu unterscheiden, in welchen das Polizeiamt die zur Erfüllung seiner originären Strafverfolgungszuständigkeiten benötigten Informationen in seiner Eigenschaft als kriminalpolizeiliches Organ des Bundes bearbeitet.

Zu den Personendaten, die unter polizeilicher Datenherrschaft stehen, gehören weiter die Datenbanken zur Personenidentifikation, in denen zum Zwecke der Strafverfolgung und Suche nach vermissten Personen erkennungsdienstliche Daten erfasst

⁶³ Zum Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden im Schengen-Raum siehe Kommentierung von Artikel 58.

⁶⁴ Gemäss Artikel 3 Buchstabe e. DSG ist die Bekanntgabe resp. Weitergabe von Personendaten unter dem Oberbegriff der Bearbeitung zu subsumieren.

⁶⁵ Vgl. die Artikel 17 und 19 DSG.

⁶⁶ S. Artikel 71.

werden. Die entsprechende Datenbank des Bundes umfasst gemäss Artikel 83 dieses Gesetzes die Identität von erkennungsdienstlich erfassten Personen sowie den Grund deren Erfassung. Sie enthält aber auch Tatortspuren wie DNA-Profile oder Fingerabdrücke, die oft erst nachträglich einer bestimmten Person zugeordnet werden können.

Dazu kommen die *Fahndungsdatenbanken*, die der Suche nach Unbekannten, Beschuldigten, Zeugen und Vermissten sowie der Beibringung von Tatwerkzeugen und Beute dienen. Zwecks Unterstützung dieser Aufgaben betreibt fedpol in Zusammenarbeit mit anderen Behörden des Bundes und der Kantone das in Artikel 86 dieses Gesetzes geregelte automatisierte Personen- und Sachfahndungssystem RIPOL und den in Artikel 87 dieses Gesetzes beschriebenen nationalen Teil des Schengener Informationssystems SIS.

Einen Bogen über alle Polizeiapplikationen, die unter der Herrschaft der Polizeistellen von Bund und Kantonen betrieben werden, schlägt der in Artikel 88 dieses Gesetzes geregelte *nationale Polizeiindex*. In diesem können die Polizeieinsatzzentralen von Bund und Kantonen jederzeit nachschlagen, ob und, falls ja, in welchen dieser Polizeiapplikationen eine bestimmte Person verzeichnet ist.

Als verfügbar gelten Personendatenbestände aber auch, wenn die Daten liefernde Polizeibehörde zwar keine Datenherrschaft besitzt, diese Daten aber bei privaten oder staatlichen Datenherren ohne Weiteres erhältlich machen kann.⁶⁷ Dies ist z.B. der Fall, wenn die Polizei mittels Online-Zugriff direkt auf Datenbestände greifen kann, die von anderen Behörden betrieben werden. Als Beispiel kann der Online-Zugriff von fedpol auf das vom BJ geführte elektronische Strafregister (VOSTRA) angeführt werden.⁶⁸ Diese mittelbare Form der Verfügbarkeit ist auch gegeben, wenn der Gesetzgeber öffentliche oder private Datenherren zur Informationshilfe gegenüber der Polizei verpflichtet oder berechtigt hat. Gegenüber fedpol zur Informationshilfe verpflichtet sind nach Artikel 18 dieses Gesetzes insbesondere die Grenzschutz- und Zollorgane, die Fremdenpolizeibehörden sowie die Einwohnerkontrollen und die anderen öffentlichen Register. Private werden vom Polizeirecht in aller Regel nicht zur Informationshilfe verpflichtet.

Zur Informationshilfe gegenüber fedpol berechtigt sind die Organe der Finanzmarktaufsicht⁶⁹ und eine Reihe von weiteren Behörden, aber auch nichtstaatliche Organisationen, die sich gegen kriminelle Formen sexueller Ausbeutung einsetzen.⁷⁰ Ohne explizite spezialgesetzliche Ermächtigung dürfen Private personenbezogene Informationen nur dann an die Polizei weitergeben, wenn die damit einhergehenden Beeinträchtigungen der Persönlichkeitsrechte durch Einwilligung oder ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse gerechtfertigt sind.⁷¹

⁶⁷ Vgl. dazu ZURKINDEN unter Verweis auf BGE 133 IV 271, E. 2.5 (Pra 97, Nr. 59, 2008).

⁶⁸ Vgl. Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c. StGB sowie Artikel 21 der Verordnung über das Strafregister (SR 331), der ausdrücklich vorsieht, dass die BKP über den Interpol-Kanal amtshilfweise Informationen aus dem Strafregister mit ausländischen Polizeistellen austauschen darf.

⁶⁹ Die Finanzmarktaufsicht und die Steuerbehörden werden – da es sich um Behörden handelt, die Verwaltungsstrafverfahren durchführen - durch Artikel 3 Absatz. 2 SlaG vom Geltungsbereich der erleichterten Schengen-Informationshilfe ausgeschlossen.

⁷⁰ Vgl. bisher Artikel 6 der Verordnung über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben vom 30. November 2001, SR 360.1.

⁷¹ Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe c. i.V.m. Artikel 13 DSGVO.

In *Absatz 2* von Artikel 39 wird betont, dass die Weitergabe von Personendaten im Rahmen der polizeilichen Informationshilfe aufgrund ihrer Qualifikation als nicht justizförmige Personendatenbearbeitung dem allgemeinen Datenschutzrecht von Bund und Kantonen und den daraus abzuleitenden Bearbeitungsprinzipien der Erforderlichkeit, Wahrheit, Sicherheit und Zweckbindung unterworfen ist. Damit untersteht die polizeiliche Informationshilfe auch der Aufsicht der datenschutzrechtlichen Kontrollorgane. Letztere wachen darüber, dass die polizeiliche Informationshilfe nach den erwähnten Bearbeitungsprinzipien abläuft, was eine Pflege der polizeilichen Datenbestände bedingt, die zur permanenten Berichtigung von unvollständigen und zur Löschung von nicht mehr benötigten Personendaten führt. Zudem hat jedermann das Recht, über die seine Person betreffende Weitergabe von Daten Auskunft zu verlangen.

Art. 40 Verwendungsbeschränkungen

Den Verwendungsbeschränkungen und Verweigerungsgründen in den *Artikeln 40* und *41* liegt der in den *Artikeln 33 Absatz 1* und *39 Absatz 1* der Vorlage statuierte Grundsatz der Zweckbindung der Informationshilfe zu Grunde. Die auch in der *Rechtshilfe*⁷² geltende Zweckbindung ist bereits in zahlreichen polizeirechtlichen Bestimmungen⁷³ des geltenden Rechts verankert und besagt, dass die polizeiliche Informationshilfe nur im Rahmen der sicherheits- und kriminalpolizeilichen Aufgaben der am Austausch beteiligten Behörden zulässig ist.

Die ausgetauschten Informationen dürfen somit für die Einleitung oder Förderung zukünftiger Verfahren, nicht jedoch als unmittelbare Beweismittel in bereits hängigen Justizverfahren verwendet werden. Die zur unmittelbaren Beweisausführung benötigten Informationen müssen die Justizbehörden nach der formellen Verfahrenseröffnung auf dem Wege der *Rechtshilfe* beschaffen.

Vor diesem Hintergrund stellt *Artikel 40* denn auch sicher, dass fedpol die im Rahmen der polizeilichen Informationshilfe zur Verfügung gestellten Daten gegebenenfalls mit dem Vorbehalt versieht, dass sie nur mit Zustimmung einer Justizbehörde als Beweismittel in einem Strafverfahren verwendet werden dürfen.⁷⁴

Diese Verwendungsbeschränkung ist deshalb bei den allgemeinen Bestimmungen der Informationshilfe geregelt, weil sie von fedpol als ersuchte Behörde im innerstaatlichen wie auch im internationalen Verkehr zu beachten ist. Dies gilt umso mehr, als fedpol diese schon im *SIaG*⁷⁵ statuierte Verwendungsbeschränkung den Behörden anderer Schengen-Staaten nur entgegenhalten darf, wenn sie auch im innerstaatlichen Verkehr Geltung hat.⁷⁶

⁷² Vgl. Artikel 67 Absatz 1 IRSG (SR **351.1**) und Artikel 34 Absatz 1 Buchstabe a IRSV (SR **351.11**).

⁷³ So bisher in Artikel 7 Absatz 4 Satz 2 der Verordnung vom 30. November 2001 über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei (SR **360.1**) (innerstaatliche wie internationale Ebene) und in Artikel 10 Absatz 2 der Interpol-Verordnung vom 1. Dezember 1986 (SR **351.21**) oder in Artikel 26 des schweizerisch-deutschen Polizeivertrags vom 27. April 1999 (SR **0.360.136.1**) wie auch in Artikel 12 *SIaG*.

⁷⁴ So auch Artikel 39 Absatz 2 *SDÜ* und Artikel 3 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses über den vereinfachten Informationsaustausch.

⁷⁵ S. Artikel 9 Absatz 4 und 12 Absatz 2 Buchstabe c.

⁷⁶ Vgl. Artikel 3 Absatz 3 des Rahmenbeschlusses über den vereinfachten Informationsaustausch und Artikel 6 *SIaG*.

Art. 41 Verweigerungsgründe

Diese Bestimmung enthält eine abschliessende Aufzählung von Gründen, die *im Einzelfall* erlauben oder gebieten, die Beantwortung eines Informationsersuchens vollständig oder teilweise zu verweigern. Das Vorliegen von Verweigerungsgründen wird anhand der im Informationshilfeersuchen notwendigerweise enthaltenen Begründung und Tatsachendarstellung⁷⁷ beurteilt.

Auch diese Verweigerungen und Beschränkungen gehören zu den allgemeinen Bestimmungen der Informationshilfe, weil sie fedpol als ersuchte Behörde im innerstaatlichen wie auch im internationalen Verkehr zu beachten hat. Auch hier gilt, dass fedpol diese schon in Artikel 12 SIaG statuierten Gründe den Behörden anderer Schengen-Staaten nur entgegenhalten darf, wenn sie auch im innerstaatlichen Verkehr Geltung beanspruchen.⁷⁸

Die in *Absatz 1* genannten fakultativen Verweigerungsgründe sind tatsächlicher Natur und belassen dem um Informationshilfe ersuchten fedpol auch mit Blick auf die Möglichkeit zur gänzlichen oder nur teilweisen Verweigerung des Austausches einen *Ermessenspielraum*.

Nach *Buchstabe a* kann das Bundesamt den Informationsaustausch verweigern, wenn dadurch wesentliche nationale Sicherheitsinteressen gefährdet würden. Dieser – insbesondere auch gegenüber den Partnerbehörden im Schengen-Raum⁷⁹ anrufbare – Verweigerungsgrund ist lediglich für ausserordentliche Interessenkollisionen vorgesehen, bei welchen hochrangige Interessen der Schweiz betroffen sind.

Buchstabe b sieht den Verweigerungsgrund der Gefährdung laufender Ermittlungen oder der Sicherheit von Personen vor. Im ersten Fall wird die Herausgabe der erbetenen Personendaten oft bereits an der einzuholenden Genehmigung der für die Ermittlungen zuständigen Justizbehörde scheitern (Art. 41 Abs. 2 Bst. b). Im Falle der Gefährdung der Sicherheit von Personen muss die Informationshilfe zumindest so lange ausgesetzt werden, als diese Gefährdung anhält.

Nach *Buchstabe c* können Ersuchen zurückgewiesen werden, wenn die Informationen, um die ersucht wird, eindeutig in keinem Verhältnis zu den Zwecken stehen, für die um sie nachgesucht wurde, oder für diese Zwecke nicht sachdienlich, erforderlich oder relevant erscheinen. Dieser Verweigerungsgrund kann bei Bagatellgesuchen gegeben sein, die den mit ihrer Bearbeitung verbundenen Aufwand nicht rechtfertigen. Weit bedeutsamer erweist sich die Verweigerung nach *Buchstabe c* aber mit Blick auf die Durchsetzung der in *Artikel 42* verlangten Spezifikation der Informationsersuchen: Geht aus dem Ersuchen nicht mit hinreichender Bestimmtheit hervor, inwiefern die verlangten Personendaten mit sicherheits- oder kriminalpolizeilichen Zwecken, wie sie von diesem Gesetz vorausgesetzt werden, in Zusammenhang stehen, kann die ersuchte Behörden das Ersuchen unter Berufung auf *Artikel 42 Absatz 2* ablehnen oder zur Nachbesserung zurückweisen. Gänzlich ablehnen wird sie die Herausgabe von Personendaten, wenn erkennbar wird, dass diese anderen als den von diesem Gesetz vorausgesetzten sicherheits- oder kriminalpolizeilichen Aufgaben dienen soll, es sei denn spezialgesetzliche Bestimmungen sähen die Unterstützung dieser nicht polizeilichen Zwecke ausdrücklich vor.

⁷⁷ Vgl. Artikel 42 Absatz 2 PolAG.

⁷⁸ Vgl. Artikel 3 Absatz 3 des Rahmenbeschlusses über den vereinfachten Informationsaustausch und Artikel 6 SIaG.

⁷⁹ Vgl. dazu den geltenden Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a SIaG.

Die drei Verweigerungsgründe in *Absatz 2* sind zwingender Natur. Im direkten Verkehr mit den Behörden anderer Schengen-Staaten müssen diese aufgrund der in *Artikel 37* vorbehaltenen Geltung des Rechtshilfegesetzes und der damit einhergehenden derogierenden Kraft des Bundesrechts auch von den kantonalen Polizeikörpern zwingend beachtet werden:

Buchstabe a verbietet die Weitergabe einer Information, wenn befürchtet werden muss, dass diese unter Missachtung eines Zustimmungsvorbehalts nach *Artikel 40* unmittelbar als Beweismittel vor einer Justizbehörde verwendet würden.

Buchstabe b verbietet den Austausch von Personendaten, wenn diese erst noch unter Rückgriff auf *prozessualen Zwang* beschafft werden müssten, dessen Anordnung in der Kompetenz von Justiz- oder Verwaltungsjustizbehörden liegt. Dieses bereits in *Artikel 75a IRSG* und *Artikel 3 SIaG*⁸⁰ verankerte Übermittlungsverbot verhindert, dass der Rechtsschutz, der den Parteien im Zuge der rechtshilfeweisen Beschaffung solcher Informationen zusteht, umgangen wird.

Als *prozessualer Zwang* gelten die gemäss Polizei- und Strafverfahrensrecht möglichen Zwangsmassnahmen (*Buchstabe c*). Weil sich die allgemeinen Bestimmungen in den *Artikeln 39-44* der Vorlage ausschliesslich auf die polizeiliche Informationshilfe beziehen, schliesst die Erwähnung des *polizeilichen Zwanges* als Verweigerungsgrund die Leistung standardpolizeilicher Unterstützung, bei welcher es sich um eine von der Informationshilfe zu unterscheidende Art der Polizeikooperation handelt, keinesfalls aus.

Auf den *Rechtshilfeweg* zu verweisen sind hingegen Gesuche um Übermittlung oder Beschaffung von Personendaten, die bei der ersuchten Partnerstelle nicht verfügbar sind, wie z.B. die Einsicht in Verfahrensakten oder um Beibringung von Informationen, welche auf eine Verwendung in einem hängigen Strafverfahren abzielen. Dasselbe gilt für die in *Buchstabe b* ebenfalls ausdrücklich erwähnten Informationen, die einem *besonderen gesetzlichen Geheimnisschutz oder Weitergabeverbot* unterliegen, den die um Datenlieferung angegangene Polizeistelle in eigener Kompetenz nicht durchbrechen kann. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Information dem Bankgeheimnis, dem Anwaltsgeheimnis oder dem Fabrikationsgeheimnis untersteht. Dies gilt insbesondere für den Austausch von Fiskaldaten, über welche die mit allgemeinen Polizeiaufgaben betrauten Behörden in aller Regel ohnehin nicht verfügen. Allfällige von diesen Verweigerungsgründen abweichende Regelungen, welche die Informationshilfe zu nicht polizeilichen Zwecken zwischen Behörden mit anderen Aufgaben regeln, bleiben vorbehalten.⁸¹

Gemäss *Artikel 43 Absatz 4* ist die Verweigerung oder Einschränkung der Informationshilfe entsprechend dieser Grundlagen zu begründen.

Art. 42 Ersuchen

Absatz 1 statuiert, dass fedpol seine polizeilichen Informationsbedürfnisse in der Regel mittels Ersuchen geltend macht und umgekehrt erwartet, dass auch seine in- und ausländischen Partnerstellen entsprechende Gesuche stellen.

Absatz 2 nennt die bereits in *Artikel 8 Absatz 1 SIaG* genannten Modalitäten, welche fedpol künftig generell bei der Formulierung seiner Ersuchen erfüllen soll. Von der

⁸⁰ Vgl. auch *Artikel 13 ZentG*.

⁸¹ S. z.B. *Artikel 19 Absatz 2 PolAG*.

Erfüllung derselben Modalitäten macht fedpol auch die Behandlung der bei ihm eingehenden Gesuche abhängig:⁸²

Nach *Buchstabe a* soll die um polizeiliche Informationshilfe ersuchende Behörde ihre Amtsstelle so konkret bezeichnen, dass die ersuchte Stelle beurteilen kann, ob es sich um eine Polizeibehörde mit sicherheits- und / oder kriminalpolizeilichen Aufgaben i.S.v. Artikel 33 Absatz 1 und Artikel 39 dieses Gesetzes oder aber um eine Drittbehörde handelt.

Buchstaben b und d verlangen, dass das Ersuchen um Übermittlung von Personendaten die wesentlichen Elemente des Sachverhalts nennt; daraus muss ein hinreichend eingrenzbarer Kreis von Personen hervorgehen, auf den sich die verlangten Daten beziehen könnten. Die Eingrenzung auf einen Einzelfall ist insbesondere unabdingbar, damit sich die ersuchte Behörde versichern kann, dass dem Gesuch der von diesem Gesetz verlangte polizeiliche Zweck einer konkreten Gefahrenabwehr, Störungsbehebung oder Aufdeckung und Klärung einer Straftat tatsächlich zugrunde liegt.

Durch ihre Einzelfall- und Personenbezogenheit unterscheidet sich die polizeiliche Informationshilfe von der Kooperationsform der einfachen Polizeiunterstützung, in deren Rahmen allgemeine Erkenntnisse, Analysen oder Einschätzungen ausgetauscht werden. Bei der polizeilichen Informationshilfe sind generell formulierte Ersuchen verpönt. Ersuchen um Informationen über alle in einem Dorf oder Quartier wohnhaften Personen oder über alle Kundinnen oder Kunden eines Unternehmens beispielsweise wären somit nach Artikel 41 Absatz 2 zurückzuweisen, weil die Informationen, um die ersucht wird, eindeutig in keinem sachdienlichen Verhältnis zu den polizeilichen Zwecken stehen, für die sie nachgesucht werden dürfen.

Die von *Buchstabe c* verlangte Nennung des Zwecks liefert der ersuchten Behörde eine weitere wichtige Information, um sich zu vergewissern, dass die erbetenen Informationen tatsächlich zu den von diesem Gesetz in Artikel 33 Absatz 1 und Artikel 39 Absatz 1 erwähnten polizeilichen Zwecken benötigt werden und dass somit keine Zweckentfremdung droht.

Je näher der Sachverhalt im Ersuchen dargelegt wird, desto zielgerichteter und verhältnismässiger kann die ersuchte Behörde dieses beantworten. Ersuchen sollten gemäss *Buchstaben d* somit in der Regel mit einer Begründung versehen sein, aus welcher das sicherheits- oder kriminalpolizeiliche Ziel hervorgeht, welchem die ersuchende Behörde mittels der erbetenen Information näher zu kommen hofft. So ist bei kriminalpolizeilich motivierten Ersuchen zu verlangen, dass aus ihnen mit hinreichender Klarheit hervorgeht, wann und wo die aufzuklärende Straftat begangen worden sein dürfte und inwiefern die erbetenen Personendaten etwas zur Aufklärung beitragen könnten⁸³. Die von Buchstabe d verlangte Sachverhaltsdarlegung muss indessen nicht umfassend sein. Die Angaben sollen es der ersuchten Behörde

⁸² Spezieller Bestimmungen innerstaatlicher oder staatsvertraglicher Natur bleiben vorbehalten.

⁸³ Der Begründungspflicht für ihre Informationshilfersuchen unterliegt das Polizeiamt bereits nach geltendem Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Verordnung vom 30. November 2001 über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei (SR 360.1).

vor allem möglich machen, zu beurteilen, ob ein Verweigerungsgrund vorliegt.⁸⁴ Gerade bei Massendelikten wie z.B. Fahrzeugdiebstahl, wo zur Aufklärung routinemässig Halterdaten ausgetauscht werden, kann auf nähere Sachverhaltsdarlegungen verzichtet werden.

Erfordert es der Einzelfall, dass ein Ersuchen mit besondere Auflagen und Bedingungen verbunden wird, sind diese gemäss *Buchstabe e* im Ersuchen selbst zu nennen. Das gleiche verlangt *Buchstabe f* für Dringlichkeitsvermerke.

Mit dem Erfordernis der schriftlichen Form für die Ersuchen gemäss *Absatz 3* wird die generelle Forderung erfüllt, dass die polizeiliche Aufgabenerfüllung dokumentiert sein muss (siehe dazu *Art. 103*). Ist Gefahr in Verzug, kann die schriftliche Begründung innert nützlicher Frist nachgereicht werden.

Art. 43 Bearbeitung der Ersuchen

Diese Bestimmung statuiert Verfahrensgrundsätze, welche fedpol bei der Erledigung von Ersuchen zu beachten hat:

Absatz 1 verlangt, dass fedpol Ersuchen, für die es nicht zuständig ist, von Amtes wegen an die zuständige Behörde weiterleitet. Dieser Grundsatz wird bereits in den bilateralen Polizeiverträgen⁸⁵ und in Artikel 9 Absatz 2 SIaG generell statuiert.

Absatz 2 verlangt, dass fedpol Bedingungen, welche die ersuchenden Stellen an die Ausführung eines Ersuchens stellen, unter Berücksichtigung der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten beachtet. Die Bestimmung übernimmt damit den geltenden Artikel 7 Absatz 1 Satz 1 ZentV (SR 360.1).

Absatz 3 übernimmt im Wesentlichen Artikel 355a Absatz 3 StGB (vgl. auch Art. 9 Abs. 5 SIaG). Diese Bestimmung erlaubt fedpol, beim Austausch von Informationen darauf hinzuwirken, dass die in den Artikeln 39 f. statuierten Grundsätze auch von der ersuchten Behörde eingehalten werden.

Absatz 4 verlangt, dass fedpol als ersuchte Behörde jede Nichtanhandnahme oder Ablehnung eines Ersuchens begründet. Damit wird für die ersuchende Behörde nachvollziehbar, an welchen Voraussetzungen ihr Ersuchen gescheitert ist, sodass sie es allenfalls noch einmal verbessert einreichen kann.

Die in *Absatz 5* statuierte Pflicht von fedpol, die ersuchende Behörde über die Bewertung und die Aktualität der zur Verfügung gestellten Informationen in Kenntnis zu setzen, entspricht geltendem Recht (vgl. Art. 11 Abs. 1 Interpol-Verordnung, SR 351.21) sowie Art. 20 Abs. 4 Satz 1 JANUS-Verordnung, SR 360.2).

Art. 44 Polizeiliche Informationshilfe ohne Ersuchen

In Ergänzung zu den für die ordentliche Informationshilfe auf Ersuchen geltenden Voraussetzungen⁸⁶ nennt *Artikel 44* die Kriterien, die zusätzlich erfüllt sein müssen,

damit fedpol ausnahmsweise auch *spontan*, d.h. ohne Ersuchen, Informationshilfe leisten darf.

Auch das geltende Recht berechtigt fedpol zum spontanen Informationsaustausch. Dies sowohl im innerstaatlichen Rahmen (vgl. Art. 13 Abs. 2 ZentG, SR 360, und Art. 6 Abs. 2 ZentV, SR 360.1) wie auch im internationalen Rahmen⁸⁷ (vgl. Art. 46 SDÜ und etwa Art. 11 des schweizerisch-deutschen Polizeivertrags vom 27. April 1999, SR 0.360.136.1). Neu ist mit Artikel 7 des Rahmenbeschlusses über den vereinfachten Informationsaustausch eine *Pflicht* zur Informationshilfe ohne Ersuchen begründet worden, die Bund und Kantone jedoch nur im Informationsaustausch mit den Partnerstellen im Schengen-Raum zu beachten haben (siehe hierzu die Erläuterungen zu Artikel 60).

Bei der Handhabung des spontanen Informationsaustausches gilt es generell zu beachten, dass die schweizerische Amtshilfepraxis mit Blick auf die verpönte Übermittlung von Personendaten zu Zwecken der Verdachtsausforschung die Einhaltung gewisser Mindestanforderung verlangt. Sogenannten *fishing expeditions* (Ausforschungen von nicht näher dargelegten Vermutungen) kehrte der Bundesgesetzgeber schon in Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a ZentG vor, wonach Personendaten nur dann an ausländische Behörden weiterzugeben sind, wenn sie benötigt werden, um strafbare Handlungen im Aufgabenbereich der BKP zu verhindern oder aufzuklären. Entsprechende Bestimmungen zur Verhinderung von *fishing expeditions* sieht das geltende Recht für die über Interpol ausgetauschten Personendaten vor, indem Artikel 351 Absatz 2 StGB voraussetzt, dass «auf Grund konkreter Umstände mit der grossen Wahrscheinlichkeit eines Verbrechens oder Vergehens zu rechnen» sein muss.

Vor diesem Hintergrund erlaubt auch Artikel 44 Buchstabe a dieses Gesetzes die spontane Informationshilfe nur unter der Voraussetzung, dass konkrete Gründe für die Annahme bestehen, dass die spontan weiterzugebenden Informationen zur Aufklärung und Verhütung einer Straftat oder zur Abwehr einer unmittelbar drohenden ernsthaften Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung beitragen können.

Dem Ausforschungsverbot wird bei der Handhabung der spontanen Informationspflicht dadurch Rechnung zu tragen sein, dass Hinweise, die der Ausforschung nicht näher dargelegter Vermutungen dienen, als nicht sachdienlich im Sinne von Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe c zu qualifizieren und mit der Aufforderung zur näheren Spezifizierung zurückzuweisen sind.

⁸⁴ Das Bundesgericht hat in einem Fall zur Amtshilfe entschieden: «[S]’il n’y a pas lieu d’être trop exigeant quant à l’exposé des faits, il faut toutefois que ces derniers puissent être qualifiés du point de vue juridique et que la demande contienne le texte des dispositions légales applicables pour que l’autorité saisie puisse vérifier d’emblée s’il existe, de manière évidente, un motif d’exclusion» (BGE 125 II 450, E. 4b).

⁸⁵ Vgl. Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 des schweizerisch-deutschen Polizeivertrags vom 27. April 1999.

⁸⁶ Für den internationalen Verkehr sind diesbezüglich die Grundvoraussetzungen nach Artikel 44 PolAG massgebend, welcher Artikel 13 Absatz 2 ZentG ablöst.

⁸⁷ Ausserhalb des Polizeibereichs sind zur Leistung spontaner Amtshilfe etwa verpflichtet die Meldestelle für Geldwäscherei nach Artikel 29 Absatz 3 GWG oder die Polizeibehörden der Kantone und Gemeinden nach Artikel 7 Absatz 2 des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996 (SR 641.61) und nach Artikel 5 Absatz 2 des Automobilsteuergesetzes vom 21. Juni 1996 (SR 641.51).

In *Buchstabe b* werden die strengen Anforderungen nach *Buchstabe a* gemildert für den Fall, dass die spontane Weitergabe von Personendaten im Interesse der betroffenen Person liegt.⁸⁸

2.5.2.2 2. Abschnitt: Ergänzende Bestimmungen für die internationale polizeiliche Informationshilfe (Art.45-68)

Dieser Abschnitt gilt für den Informationsaustausch von fedpol mit allen ausländischen Behörden, die sicherheits- oder kriminalpolizeiliche Aufgaben wahrnehmen.

Art. 45 Geltungsbereich

Dieser Artikel erleichtert die rechtssichere Interpretation des PolAG. *Absatz 1* zeigt, dass der 2. Abschnitt über die internationale Informationshilfe ergänzend zu den im in- und ausländischen Verkehr geltenden allgemeinen Bestimmungen der Polizeikooperation und polizeilichen Informationshilfe nach den *Artikeln 33-44* anzuwenden ist. *Absatz 2* legt dar, dass auch die in den Abschnitten 3-6 enthaltenen Bestimmungen für die Informationshilfe über Interpol und Europol sowie den vereinfachten Verkehr mit Schengen-Staaten kumulative und nicht alternative Anwendung finden.

Art. 46 Datenweitergabe und Bearbeitungsgrundsätze

Absatz 1 konkretisiert die Voraussetzungen, unter denen fedpol die bei ihm verfügbaren Personendaten an ausländische Stellen weitergeben darf. Die in *Buchstabe a* genannte Voraussetzung, dass die Weitergabe an ausländische Stellen nur zulässig ist, wenn sie von diesen benötigt wird, um sicherheits- oder kriminalpolizeiliche Zwecke zu erfüllen, stellt lediglich eine Bestätigung des von den *Artikeln 33 Absatz 1* und *39 Absatz 1* der Vorlage umrissenen Geltungsbereichs der Informationshilfe dar. Die *Buchstaben b und c* übernehmen die bereits in Artikel 13 Absatz 2 ZentG enthaltenen Präzisierungen, wonach fedpol auch zur Datenweitergabe berechtigt ist, um schweizerische Ersuchen um Informationshilfe zu begründen oder wenn die Weitergabe im Interesse der betroffenen Person liegt.

Absatz 2 regelt wie der abzulösende Artikel 351 Absatz 4 StGB die Weitergabe von Personendaten an Private im Ausland.

Absatz 3 verweist wie der abzulösende Artikel 352 StGB auf die Grundsätze des Rechtshilfegesetzes. Im Gegensatz zur neuen Regelung beschränkt sich der Verweis im StGB auf den besonderen Zusammenhang des Informationsaustausches mit Interpol. Eine weitere Schwäche des geltenden Artikels 352 StGB liegt in seiner inhaltlichen Unbestimmtheit, indem er offen lässt, welche Bestimmungen des IRSG angesprochen sind. Demgegenüber erweist sich die neue Regelung als präziser, indem dort die Artikel 1a, 2 und 3 sowie 75a IRSG ausdrücklich genannt werden.

Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, Schutzbedürftige und vorläufig Aufgenommene sind einer besonderen Gefährdung ausgesetzt. Aus diesem Grund sieht *Absatz 4* vor, dass fedpol Informationen über solche Personen erst nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Migration an ausländische Staaten weitergeben soll. Es ist zu verhindern, dass der Herkunfts-, Heimat- oder letzte Wohnsitzstaat einer solchen Person sich von der Schweiz Informationen beschafft, die er nach einer Rückkehr

⁸⁸ Entspricht Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe c ZentG.

der Person in den Herkunftsstaat zu deren erneuter politischer Verfolgung missbrauchen könnte. Mit *Absatz 4* wird geltendes Ordnungsrecht auf formellgesetzlicher Ebene gebündelt (vgl. Art. 7 Abs. 1 Satz 2 ZentV, SR 360.1; Art. 20 Abs. 1 Satz 2 JANUS-Verordnung vom 15. Oktober 2008; SR 360.2, Art. 10 Abs. 5 Interpol-Verordnung vom 1. Dezember 1986, SR 351.21).

Art. 47 Verwendungsbeschränkungen

Diese Bestimmung stellt sicher, dass fedpol die ausländischen Behörden bei der Weitergabe der bei ihm verfügbaren Informationen stets auf die vom schweizerischen Recht verlangten Zweckbindungen und Verwendungsbeschränkungen aufmerksam macht. Als Pendant zu dieser Bestimmung regelt Artikel 48 die Folgen der Missachtung dieser Hinweise.

Art. 48 Zusätzliche Verweigerungsgründe

Diese Bestimmung ergänzt die allgemein gültigen Verweigerungsgründe des *Artikels 41*. Die Übermittlung von personenbezogenen Daten an die Polizeibehörden von Staaten, mit welchen die Schweiz keine besonderen staatsvertraglichen Vereinbarungen verbinden, kann für die betroffenen Personen besondere Risiken bergen.

Aus diesem Grund stellt *Absatz 1* die polizeiliche Informationshilfe im internationalen Verhältnis unter den Vorbehalt überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, deren Gefährdung im Einzelfall zu einer Verweigerung oder Einschränkung des Informationsaustausches führen kann.

Der obligatorische Verweigerungsgrund in *Absatz 2 Buchstabe a* greift ein, wenn die in Artikel 46 Absatz 3 genannten Grundsätze des IRSG die Verweigerung gebieten.

Unter Berufung auf Artikel 75a IRSG verbietet *Buchstabe b* den Austausch von Informationen mit ausländischen Stellen, wenn sich abzeichnet, dass deren Beschaffung die Anwendung prozessualen Zwanges erfordern würde. Abzulehnen sind auch Ersuchen um Auskunft oder Anordnung von Massnahmen in Verfahren betreffend die Auslieferung, die stellvertretende Strafverfolgung oder die Strafvollstreckung. Gleiches gilt für Begehren, welche auf die Herausgabe von Strafentscheidungen oder Strafakten abzielen.

Der obligatorische Verweigerungsgrund von *Buchstabe c* verweist auf eine zentrale Vorgabe des Datenschutzgesetzes, wonach Personendaten grundsätzlich nur unter der Voraussetzung grenzüberschreitend bekanntgegeben werden dürfen, dass im Empfängerland ein angemessener Datenschutz gewährleistet ist (Art. 6 Abs. 1 DSG).

Die Schengen-Staaten bilden untereinander einen privilegierten Informationshilfe-Verbund, der keine Einschränkungen zulässt, die nicht auch im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen sind. Aufgrund des Gleichbehandlungsgebots unter Schengen-Staaten wird in *Absatz 3* von Artikel 48 klargestellt, dass die zusätzlichen Verweigerungsgründe dieser Bestimmung gegenüber den Partnerbehörden des Schengen-Raumes keine Anwendung finden.

Art. 49 Bekannntgabe von ausländischen Daten an einen Drittstaat oder ein internationales Organ

Die *Artikel 49, 50 und 51* der Vorlage entsprechen den von den *Artikeln 6b und 6c* SIaG umgesetzten Verpflichtungen unter Schengen-Staaten, welche sich aus den *Artikeln 13 und 14* des EU-Rahmenbeschlusses 2008/977/JI vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten ergeben, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden.

Die drei *Artikel* regeln die einschränkenden Bedingungen und Modalitäten, welche der Empfangsstaat zu beachten hat, wenn er Personendaten, die von einem Schengen-Staat stammen, Dritten bekannt geben will. Da die gegenseitige Beachtung dieser Bedingungen und Modalitäten bereits allgemein gängiger Staatenpraxis entspricht, rechtfertigt es sich, diese – im Gegensatz zu den auf den Verkehr mit den Schengen-Staaten beschränkten Bestimmungen im SIaG – durch Aufnahme in den 2. Abschnitt des 2. Kapitels für den Verkehr von fedpol mit allen Staaten als verbindlich zu erklären.

Artikel 49 regelt die einschränkenden Bedingungen und Modalitäten, die fedpol zu beachten hat, wenn es von einem anderen Staat stammende Personendaten an einen Drittstaat oder ein internationales Organ bekannt geben will. Die in *Absatz 4* erwähnte unverzügliche Mitteilungspflicht bleibt von der erwähnten Ausdehnung auf alle Staaten ausgeschlossen, so dass sie fedpol nach wie vor nur gegenüber Behörden anderer Schengen-Staaten wahrzunehmen haben wird.

Art. 50 Bekannntgabe von ausländischen Personendaten an natürliche oder juristische Personen

Artikel 50 regelt die Modalitäten, die fedpol zu beachten hat, wenn es von einem anderen Staat stammende Personendaten an natürliche oder juristische Personen bekannt geben will.

Art. 51 Bekannntgabe von eigenen Daten an einen Drittstaat, ein internationales Organ oder eine natürliche oder juristische Person

Während die *Artikel 49 und 50* die Modalitäten regeln, welche fedpol bei der Bekannntgabe fremder Daten gegenüber den Ursprungsstaaten zu beachten hat, regelt *Artikel 51* den spiegelbildlichen Fall des Schutzes der von fedpol stammenden Daten vor einer unkontrollierten Weitergabe an Dritte durch den Empfängerstaat. Danach darf fedpol die nach *Artikel 47* Buchstabe b vorzubehaltende Zustimmung zu einer Bekannntgabe seiner Daten dann erteilen, wenn die in *Artikel 49 und 50* genannten Voraussetzungen sinngemäss erfüllt sind.

Art. 52 Weiterleitung kantonaler Ersuchen über fedpol an das Ausland

Absatz 1 Satz 1 bekräftigt die Regel, wonach die kantonalen Polizeikörper ihre an ausländische Partnerstellen gerichteten Ersuchen um Informationshilfe über fedpol abwickeln, zumal die kantonalen Behörden im Rahmen des Informationsaustausches über Interpol verpflichtet sind, ihre Ersuchen über das Nationale Zentralbüro (NZB)

zu leiten (Art. 4 Interpol-Verordnung vom 1. Dezember 1986⁸⁹). Im Sinne einer Ausnahme von dieser Regel bekräftigt *Satz 2*, dass die Kantone im Rahmen ihrer originären Polizeizuständigkeit auf völkervertraglicher Ebene mit Nachbarstaaten Kanäle für den direkten Informationsaustausch vereinbaren können, wovon vor allem die Grenzkantone regen Gebrauch machen.

Absatz 2 regelt die Fälle, in denen das Bundesamt gegenüber den Kantonen die Weiterleitung von Ersuchen verweigern kann. Gemäss *Buchstabe a* ist dies bei Bagatellfällen möglich. *Buchstabe b* nennt Interessen von Behörden des Bundes oder anderer Kantone. Zu denken ist etwa an aussenpolitische Interessen des Bundes oder an die Gefährdung hängiger Ermittlungen anderer Kantone. *Buchstabe c* soll verhindern, dass durch Mitwirkung von fedpol kantonale Daten in Staaten gelangen, die keinen angemessenen Datenschutz gewährleisten.

2.5.2.3 Überblick: Vorbemerkungen zum 3. – 6. Abschnitt der internationalen polizeilichen Informationshilfe

Die *Abschnitte 3-6 des 2. Kapitels* (Polizeiliche Informationshilfe im Besonderen) führen die heute im *3. Buch, vierter Titel, 1. Abschnitt* des *StGB* enthaltenen Bestimmungen zur polizeilichen Amtshilfe sowie die im *SIaG* enthaltenen Gesetzesbestimmungen unter das gemeinsame «Dach» der Polizeikooperation im *PolAG* zusammen. Mit Ausnahme des *Artikel 354 StGB* können in der Folge die gesamten *Artikel 350-355c StGB* aufgehoben werden. Damit wird ein weiterer wichtiger Beitrag zur Überwindung der geltenden Rechtszersplitterung geleistet.

Die *Artikel 350-355c StGB* werden nicht integral in das *PolAG* verschoben, da ihr Regelungsinhalt durch die allgemeinen Grundsätze der Polizeikooperation in den *Kapiteln 1-3* bereits teilweise abgedeckt ist. Die Interpol- und Europol-spezifischen Regelungen im *PolAG* sind im Vergleich mit den Vorgängerbestimmungen des *StGB* somit deutlich kürzer ausgefallen.

2.5.2.4 3. Abschnitt: Polizeiliche Informationshilfe mit Interpol (Art. 53-54)

Im geltenden *StGB* ist die Zusammenarbeit mit Interpol in vier Artikeln geregelt. Deren zwei (*Artikel 350 und 352*; ursprüngliche Erläuterungen hierzu: *BBl 1988 II 508 bzw. 509 f.*, Botschaft zum Datenschutzgesetz) werden unverändert als *Artikel 53* und *Artikel 54* in das *PolAG* übernommen. Infolge der Definition der Kooperationsarten in *Artikel 33* werden hingegen die Begriffe angepasst und Verweise gestrichen, welche lediglich eine Wiederholung darstellen würden. Die *Artikel 351* und *353 StGB* hingegen können ersatzlos gestrichen werden (siehe hierzu die entsprechenden Erläuterungen zum *Anhang 3, Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts, Ziff. 5: StGB*).

⁸⁹ SR **351.21**. Auch in *Artikel 5 Absatz 2 SIaG* hat der Bundesgesetzgeber vorgesehen, dass fedpol als zentrale Anlaufstelle für andere Strafverfolgungsbehörden auftreten kann.

Art. 53 Zuständigkeit

Artikel 53 übernimmt grundsätzlich unverändert den bisherigen Artikel 350 StGB. Es werden einzig infolge der Definition von Artikel 33 Begrifflichkeiten angepasst,

Art. 54 Statuten und Reglemente

Diese Bestimmung übernimmt die Absätze 1 und 3 des geltenden *Artikel 352 StGB*, wobei dank des generellen Vorbehalts des Rechtshilfegesetzes gegenüber der internationalen Polizeikooperation in *Artikel 37* hier, bei der Regelung des Informationsaustausches mit Interpol, auf einen entsprechenden Verweis verzichtet werden kann. Ausserdem wird der in Artikel 32 definierte Begriff der Informationshilfe verwendet.

2.5.2.5 4. Abschnitt: Polizeiliche Informationshilfe mit Europol (Art. 55)

Art. 55 Zuständigkeit

Artikel 55 übernimmt inhaltlich unverändert den geltenden *Artikel 355a StGB*. Demgegenüber kann der geltende *Artikel 355b StGB* ersatzlos gestrichen werden (siehe hierzu näher: *Anhang 3, Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts, Ziff. 5: StGB*). Infolge der Definition von Artikel 33 werden hingegen Begrifflichkeiten angepasst und Verweise gestrichen, welche lediglich eine Wiederholung darstellen würden.

2.5.2.6 5. Abschnitt: Polizeiliche Informationshilfe mit Schengen-Staaten (Art. 56-57)

Art. 56 Zuständigkeit

Diese Bestimmung übernimmt unverändert den geltenden Artikel 355c StGB.

Art. 57 SIRENE-Büro

Diese Bestimmung übernimmt unverändert den geltenden Artikel 355e StGB, unter rein redaktioneller Ersetzung von «Bundesamt für Polizei» (Art. 355e Abs. 1) durch «fedpol».

2.5.2.7 6. Abschnitt: Ergänzende Bestimmungen für die polizeiliche Informationshilfe mit den Schengen-Staaten in Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den vereinfachten Informationsaustausch (Art. 58-68)

In den Artikeln 58-68 dieses Abschnitts finden sich ergänzende Bestimmungen für die polizeiliche Informationshilfe mit den Schengen-Staaten in Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den vereinfachten Informationsaustausch. Hier wurden all jene Bestimmungen des SIaG aufgenommen, die nicht bereits in die vorhergehenden Abschnitte überführt worden sind. Das SIaG selbst kann in Folge dieser vollständi-

gen Rezeption aufgehoben werden (siehe *Anhang 3*: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts, Teil I, Ziffer 3).

Für die Erläuterung der SIaG- bzw. eben neu PolAG-Normen wird grundsätzlich auf die Botschaft des Bundesrates vom 19. November 2008 zum SIaG⁹⁰ verwiesen. Soweit sich Normen des SIaG in diesem 5. Abschnitt nicht wiederfinden, sind sie in den allgemeinen Regeln zur polizeilichen Informationshilfe aufgegangen, andernfalls sie den Behörden der übrigen Schengen-Staaten aufgrund des im Rahmenbeschluss verankerten Gleichbehandlungsgebots nicht mehr entgegengehalten werden könnten.

Art. 58 Gegenstand, Zweck und Geltungsbereich der vereinfachten Informationshilfe

Dieser Artikel entspricht inhaltlich den Artikeln 1, 3, 6 und 14 SIaG, in denen namentlich Gegenstand, Zweck und Geltungsbereich des vereinfachten Informationsaustausches mit den Strafverfolgungsbehörden der übrigen Schengen-Staaten umschrieben werden. Dass ein Teil des Regelungsinhaltes in den vorhergehenden Bestimmungen des PolAG zur Polizei Kooperation aufgegangen sind, hat einerseits Kürzungen gegenüber dem SIaG zur Folge. Andererseits bedarf das Zusammenspiel der kumulativ anwendbaren Abschnitte des 2. Kapitels über die polizeiliche Informationshilfe zusätzlicher Präzisierungen.

In *Absatz 1* wird der im Verhältnis zu den vorstehenden Teilen des 2. Kapitels ergänzende Charakter der in diesem Abschnitt enthaltenen Bestimmungen klargestellt, deren Geltung sich auf die vereinfachte polizeiliche Informationshilfe innerhalb des privilegierten Informationshilfe-Verbunds beschränkt, welche die Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten untereinander bilden.

Absatz 2 nimmt die von Artikel 1 Absatz 1 SIaG bekräftigte Begrenzung auf die vom Rahmenbeschluss genannten Zwecke der Verhütung und Verfolgung von Straftaten vor, welche in den sicherheits- und kriminalpolizeilichen Aufgaben i.S. von Artikel 2 Buchstaben a und b PolAG aufgehen (s. dazu die Erläuterungen zu Artikel 2). Zudem bekräftigt *Absatz 2* den vom schweizerischen Datenschutzrecht für alle Formen der Bearbeitung verlangten Vorbehalt einer formell-gesetzlichen Grundlage (siehe dazu die Erläuterungen zu Artikel 39).

Soweit sie beim vereinfachten Informationsaustausch mit den Schengen-Staaten mitwirken, gelten die Bestimmungen des gesamten 2. Kapitels über die polizeiliche Informationshilfe nicht nur für fedpol, sondern für alle Strafverfolgungsbehörden des Bundes, worunter gemäss Artikel 59 insbesondere auch die EZV zu zählen ist. Diese von *Absatz 3* klargestellte Ausdehnung des Geltungsbereichs auf weitere Bundesorgane ergibt sich bereits aus dem geltenden Recht nach SIaG und ist vom EU-Rahmenbeschluss über den vereinfachten Informationsaustausch so auch zwingend vorgegeben⁹¹.

Soweit sie beim vereinfachten Informationsaustausch mit den Schengen-Staaten mitwirken, gelten die Bestimmungen des gesamten 2. Kapitels über die polizeiliche Informationshilfe auch für die Kantone. Dies jedoch nur soweit keine kantonalen Kompetenzen zur polizeilichen Informationshilfe mit den Schengen-Staaten bestehen. Anzuwenden sind gemäss dem im Vergleich zu Artikel 14 SIaG zurückhaltend

⁹⁰ BBl 2008 9061.

⁹¹ S. dazu auch vorne Ziffer 2.5.

formulierten *Absatz 3 von Artikel 58* somit insbesondere die drei zwingenden Verweigerungsgründe nach *Artikel 41 Absatz 2 PolAG*. Im direkten Verkehr mit den Behörden anderer Schengen-Staaten müssen diese Gründe aufgrund der in *Artikel 37* vorbehaltenen Geltung des Rechtshilfegesetzes und der damit einhergehenden derogierenden Kraft des Bundesrechts auch von den kantonalen Polizeikörpern beachtet werden. Den durch den EU-Rahmenbeschluss direkt verpflichteten Kantonen bleibt es indessen unbenommen, bezüglich des Amtshilfeverkehrs ihrer Körper mit Strafverfolgungsbehörden anderer Schengen-Staaten zu legiferieren und die Umsetzung des erwähnten Rahmenbeschlusses somit autonom im kantonalen Recht abzubilden. Mit Blick auf die per 1. Januar 2010 erfolgte Inkraftsetzung des SIaG haben die Kantone von dieser schon heute bestehenden Möglichkeit bis anhin allerdings noch keinen Gebrauch gemacht.⁹²

Die Schengen-Staaten bilden untereinander einen privilegierten Informationshilfe-Verband, der keine Einschränkungen zulässt, die nicht auch im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen sind. *Die Absätze 5 und 6* ersetzen die vom abzulösenden Artikel 6 SIaG vorgenommene Bekräftigung dieses in Artikel 3 Absatz 3 des Rahmenbeschlusses verankerten Gleichbehandlungsgebots.

Art. 59 Strafverfolgungsbehörden des Bundes

In den *Artikeln 59 und 60* geht es um die vom Rahmenbeschluss vorgegebene Terminologie der *zuständigen Strafverfolgungsbehörden*. Durch die funktionale Präzisierung dieser Bestimmungen kann die Terminologie des EU-Rechts weitgehend in Übereinstimmung gebracht werden mit der in den Artikeln 2, 33 und 39 PolAG vorgenommenen Fokussierung der Informationshilfe auf Behörden, die kriminal- oder sicherheitspolizeiliche Aufgaben wahrnehmen.⁹³ Um Rechtsunsicherheiten vorzubeugen, verlangt Artikel 2 Buchstabe a des Rahmenbeschlusses, dass jeder Mitgliedstaat beim Generalsekretariat des EU-Rates eine Erklärung hinterlegt, aus welcher hervorgeht, welche seiner nationalen Behörden als zuständige Strafverfolgungsbehörden gelten.

Artikel 59 entspricht im Wesentlichen Artikel 3 SIaG und definiert die von *Artikel 58 Absatz 3* PolAG erwähnten Strafverfolgungsbehörden *des Bundes*. Gemäss Botschaft zum SIaG fallen nebst fedpol die Bundesanwaltschaft und die EZV darunter.⁹⁴ Ausgenommen vom Informationsaustausch sind – auch hier kann auf die Erläuterungen in der Botschaft zum SIaG verwiesen werden – die Eidgenössische Steuerverwaltung sowie die kantonalen Steuerverwaltungen, die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei sowie die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA).⁹⁵ *Artikel 59 Absatz 2* erfasst diese Behörden allerdings mittels der offenen Formulierung der Behörden, die Verwaltungsstrafverfahren durchführen. Wobei das PolAG gerade in diesem letzteren Punkt gegenüber Artikel 3 Absatz 2 SIaG eine Präzisierung vornimmt: Die EZV soll am Informationsaustausch teilnehmen können, soweit sie gestützt auf spezialgesetzliche Bestimmungen polizeiliche Aufgaben wahrnimmt, hingegen davon ausgenommen sein, soweit sie allgemeine zollrechtliche Abklärungen vornimmt und ein Verwaltungsstrafverfahren durchführt. Mit der neuen Formulierung *«Insoweit Behörden Verwaltungsstrafverfahren durchführen,*

⁹² S. dazu auch vorn Ziffer 2.5.

⁹³ Vgl. dazu auch die Erläuterungen zu Artikel 2.

⁹⁴ Botschaft SIaG, BBl 2008 9082.

⁹⁵ a.a.O., BBl 2008 9070.

...» in Artikel 59 Absatz 2 PolAG wird dem Umstand des sachlich begrenzten Einbezugs der EZV in den vereinfachten Schengen-Informationsaustausch Rechnung getragen.

Art. 60 Strafverfolgungsbehörden der anderen Schengen-Staaten

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 4 SIaG und definiert die von *Artikel 58 Absatz 1* PolAG erwähnten Strafverfolgungsbehörden der anderen Schengen-Staaten.

Art. 61 Informationen

Der erste Satzteil dieses Artikels entspricht wörtlich Artikel 2 Absatz 1 SIaG. Von der allgemeinen Regelung des Verfügbarkeitsprinzips in Artikel 39 PolAG unterscheidet sich die im Austausch mit den Schengen-Staaten massgebende Regelung in Artikel 61 durch die Anknüpfung an die vom EU-Rahmenbeschluss verwendete Terminologie der «Strafverfolgungsbehörden», welche indessen durch die funktionale Präzisierung in Artikel 59 Absatz 1 PolAG weitgehend übereinstimmt mit der in den Artikeln 2, 35 und 39 PolAG vorgenommenen Fokussierung des Verfügbarkeitsprinzips auf den Informationsaustausch zwischen Behörden, die kriminal- oder sicherheitspolizeiliche Aufgaben wahrnehmen.

Der zweite Satzteil von Artikel 61 PolAG übernimmt Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b SIaG und verhindert, dass die Polizeibehörden von Bund und Kantonen nach den Bestimmungen dieses Abschnitts vereinfachte Informationshilfe leisten, wenn sich die verlangten Informationen auf geringfügige Delikte oder Gesetzesverstösse beziehen. Die Informationshilfe für derartige Delikte ist auch im Verkehr mit den Behörden der anderen Schengen-Staaten nach den allgemeinen Bestimmungen der internationalen Informationshilfe über den Interpol-Kanal abzuwickeln. Weiter soll mit der erwähnten Schwelle von einem Jahr verhindert werden, dass im Rahmen der vereinfachten Informationshilfe nach diesem Abschnitt Informationen ausgetauscht werden, die vom schweizerischen Strafrecht mit keiner oder nur einer geringen Strafe bedroht werden, wie dies namentlich bei der Hinterziehung von Steuern und anderen Abgaben der Fall ist. Die Geltung von Artikel 61 beschränkt sich auf die polizeiliche Informationshilfe und schliesst nicht aus, dass das schweizerische Recht im Rahmen der Amtshilfe in Fiskalsachen zwischen Fiskal- oder Finanzmarktbehörden abweichende Regelungen vorsieht.

Abgesehen von der erwähnten Jahresschwelle verlangt das in Artikel 3 Absatz 3 des Rahmenbeschluss statuierte und in Artikel 58 Absätze 5 und 6 PolAG bekräftigte Gleichbehandlungsgebot, dass die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen mit den Behörden der anderen Schengen-Staaten die gleichen Personendaten austauschen, die sie nach Massgabe des schweizerischen Rechts für ihren innerstaatlichen Verkehr verfügbar halten. Vor diesem Hintergrund wird klar, dass der Umfang der in Anwendung der Artikel 39 und 61 PolAG ausgetauschten Personendaten – abgesehen von der erwähnten Jahresschwelle – deckungsgleich sein muss.

Art. 62 Kommunikationswege und Anlaufstellen

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 5 SIaG. Ersetzt ist lediglich «Informationsaustausch» durch den in Artikel 33 definierten Begriff der Informationshilfe.

Art. 63 Polizeiliche Informationshilfe ohne Ersuchen

Dieser Artikel entspricht fast wörtlich Artikel 7 SIaG. In *Absatz 2* ist lediglich das Wort Informationsaustausch ersetzt worden durch den in Artikel 33 definierten Begriff der Informationshilfe. Die spontane Informationshilfe nach Artikel 63 richtet sich auch im Verhältnis mit den Behörden anderer Schengen-Staaten nach den allgemeinen Voraussetzung i.S. von Artikel 44 PolAG, mit dem einzigen Unterschied, dass Artikel 63 zur spontanen Weitergabe von Personendaten verpflichtet, wenn die allgemeinen Voraussetzungen erfüllt sind, während Artikel 44 PolAG fedpol nur dazu berechtigt.

Absatz 2 statuiert die in den parlamentarischen Beratungen des SIaG eingefügte Berichtspflicht, die vom eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten wahrzunehmen sein wird.

Art. 64 Zustimmung einer Justizbehörde

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 9 Absatz 4 SIaG.

Art. 65 Verweigerung

Diese Bestimmung stellt klar, dass die Verletzung der in Artikel 61 PolAG erwähnten Jahresschwelle einen zwingenden Verweigerungsgrund darstellt, den die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen geltend machen müssen. Weiter bringt sie zum Ausdruck, dass die im nationalen Verkehr geltenden Verweigerungsgründe nach Artikel 41 PolAG auch den Behörden anderer Schengen-Staaten entgegenzuhalten sind.

Art. 66 Fristen

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 11 SIaG.

Art. 67 Formulare

Dieser Artikel enthält die Bestimmungen von Artikel 8 Absatz 2, 9 Absätze 1 und 3 sowie Artikel 10 SIaG. Die näheren Regelungen werden an das EJPD delegiert.

Art. 68 Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes

Art. 68 wird unverändert in der von den eidgenössischen Räten gegenüber der Fassung der bundesrätlichen Botschaft sprachlich präzisierten, geltenden Fassung von Art. 13 SIaG übernommen.

2.6 6. Titel: Polizeiliche Informationssysteme des Bundes (Art. 69-89)

Während im 5. Titel die klassische Informationshilfe im Sinne der einzelfallbezogenen Sprach- und Schriftkommunikation geregelt wird, geht es im 6. Kapitel um die elektronische Bearbeitung von Personendaten und deren Verfügbarkeit online.

2.6.1 Übersicht

Am 5. Dezember 2008 ist das BPI in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wurden die bisherigen, u.a. im 3. Buch des StGB verankerten Grundlagen der polizeilichen Informationssysteme des Bundes systematisch gebündelt. Zudem wurden die entsprechenden Bestimmungen zur Datenbearbeitungen vereinheitlicht und an die heutigen Erfordernisse des Datenschutzes angepasst. Das BPI kann folglich mehrheitlich unverändert in das PolAG aufgenommen und ersatzlos aufgehoben werden (siehe *Anhang 3: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts*, Teil I, Ziffer 2). Damit wird dem Ziel der Überwindung der Rechtszersplitterung entsprochen, ohne die bewährten Regelungen des BPI materiell in Frage zu stellen.

Nachfolgend wird bei jeder einzelnen Norm die ursprüngliche BPI-Artikelnummer vermerkt. Für die Erläuterung der jeweiligen ursprünglichen BPI-Norm wird grundsätzlich auf die Aussagen in der Botschaft des Bundesrates vom 24. Mai 2006⁹⁶ verwiesen. Im vorliegenden Zusammenhang werden diese Normen nur noch soweit erläutert, als Abweichungen zu geltenden BPI-Normen vorgeschlagen werden.

Die Rechtsgrundlage für das Informationssystem HOOGAN, also der heutige Artikel 24a BWIS (Informationen über Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen), wird als neuer Artikel 77 in das PolAG übernommen. Für die Erläuterung dieser Bestimmungen kann auf die Botschaft zum BPI (BBl 2006 5061) bzw. zur Teilrevision BWIS-I (BBl 2005 5613) verwiesen werden. Nicht aus dem BPI wird dessen Artikel 8 übernommen, der das indirekte Auskunftsrecht regelt (siehe *Ziff. 1.5.3*). Neu wird mit dem PolAG demgegenüber die formell-gesetzliche Grundlage für zwei zusätzliche polizeiliche Informationssysteme des Bundes geschaffen werden (nachfolgende *Artikel 75 und 76*).

2.6.2 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (Art. 69-74)

Art. 69 Grundsatz

Absatz 1 von Artikel 69 listet die polizeilichen Informationssysteme abschliessend auf (vgl. Art. 2 BPI).

Neu werden in dieser Aufzählung die Informationssysteme zur Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben von fedpol in den *Buchstaben a und b* aufgeführt (Informationssystem über Ereignisse, Artikel 75, und Informationssystem über Bedrohungen, Art. 76). Zudem wird in *Buchstabe c* das präventive Informationssystem über Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen (HOOGAN) neu aufgeführt, das aus dem BWIS (Art. 24a) übernommen wird.

In *Absatz 2* wird klargestellt, dass fedpol in den in Absatz 1 aufgelisteten Informationssystemen besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile bearbeiten kann. Zur Erfüllung der von den einzelnen Systemen unterstützten gesetzlichen Polizeiaufgaben ist dies in aller Regel unabdingbar.

In *Absatz 3* werden die Schranken der Informationsbearbeitung aufgenommen, wie sie gemäss Artikel 3 Absatz 1 BWIS für alle Sicherheitsorgane des Bundes und der

⁹⁶ BBl 2006 5061.

Kantone gelten. So regelt auch das vorliegende Gesetz die Informationsbearbeitung für ausreichende «polizeiliche Motive». Die Informationsbearbeitung setzt voraus, dass ein hinreichend konkreter Hinweis auf eine Gefährdung vorliegt, welche eine sicherheits-, kriminal- oder verwaltungspolizeiliche Tätigkeit erforderlich macht, zu der die zuständige Behörde gesetzlich legitimiert ist. Eine ausdrückliche Schrankenziehung ist für die Bearbeitung von Informationen über die politische Betätigung geboten: Die Ausübung politischer Rechte und die politische Meinungsbildung dürfen als solche nicht als Risiko für die innere Sicherheit betrachtet werden. Das Einschreiten des Staates ist in diesem Bereich erst gerechtfertigt, wenn Gründe für eine Abklärung bestehen, ob ein strafbares Verhalten vorliegt.⁹⁷

Art. 70 Datenbearbeitung im Rahmen der internationalen Polizeikooperation

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 4 BPI. Einzig ersetzt ist der Begriff der Polizeizusammenarbeit durch den in Artikel 32 definierten Begriff der Polizeikooperation.

Art. 71 Datenbearbeitung zur internen Kontrolle und im Zusammenhang mit Wartungsarbeiten

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 5 BPI.

Art. 72 Aufbewahrungsdauer, Löschung, Archivierung und Vernichtung der Daten

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 6 BPI unter Anpassung des entsprechenden Binnenverweises.

Art. 73 Auskunftsrecht

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 7 BPI unter Anpassung des Binnenverweises sowie des Hinweises auf die StPO: Bei Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes werden Artikel 95ff. StPO den heutigen Artikel 102^{bis} des BStP ersetzt haben. Verzichtet wird jedoch auf die Integration von Artikel 8 betreffend der Einschränkung des Auskunftsrechts beim System Bundesdelikte. Für die Begründung dieses Vorschlags und die entsprechenden Vor- und Nachteile wird auf die Erläuterungen in Ziffer 1.5.3 verwiesen.

Art. 74 Ausführungsbestimmungen

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 19 BPI. Sein Geltungsbereich erweitert sich auf die neuen Informationssysteme, für welche der Bundesrat die entsprechenden Regelungen zu treffen hat.

⁹⁷ vgl. hierzu Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative «S.O.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei», BBl 1994 II 1127ff.

2.6.3 2. Kapitel: Sicherheitspolizeiliche Informationssysteme (Art. 75-76)

Art. 75 *Informations- und Dokumentationssysteme über Ereignisse*

Zur Dokumentation von Ereignissen, die im Zusammenhang mit einem bestimmten Ereignis Rückschlüsse auf die Gefährdung von Personen oder Gebäuden zulässt, führt fedpol eine elektronische Ereigniserfassung (*Absatz 1*). Bei diesem System handelt es sich nicht um eine Datensammlung nach Datenschutzgesetz: Zwar enthält sie Personendaten, doch sind diese nicht nach Personen erschliessbar, weshalb keine systematische Bearbeitung von Personendaten stattfindet (vgl. Art. 3 DSG). Vielmehr handelt es sich um ein elektronisches Ereignisinformationssystem. Die Informationen werden zur Beurteilung der Gefährdung von Personen und Gebäude erfasst, zu deren Schutz fedpol Massnahmen anordnen kann. Sie bilden die Basis für die Erstellung von Risiko- und Bedrohungsanalysen. Diese Analysen sind ihrerseits die Grundlage für die Anordnung konkreter Schutzmassnahmen zu Gunsten einer bedrohten Person oder eines bedrohten Gebäudes. Soweit im Zusammenhang mit bestimmten Ereignissen auch Personendaten erfasst werden, stehen diese untrennbar mit dem betreffenden Ereignis in Zusammenhang.

Die Informationen, die in diesem System erfasst werden, stammen zu ca. 90 % aus öffentlich zugänglichen Quellen. Soweit es zur Erfüllung des gesetzlichen Schutzauftrages von fedpol erforderlich ist, können auch besonders schützenswerte Daten (wie Daten über politische Tätigkeiten oder über den Gesundheitszustand) sowie Persönlichkeitsprofile bearbeitet werden (*Absatz 2*).

Die Informationen dienen fedpol dazu, die erforderlichen Massnahmen zum Schutz der bedrohten Personen oder Gebäude anzuordnen (*Absatz 3*). Als Beispiel sind die zum Schutz einer Magistratsperson oder eines ausländischen Staatsoberhauptes bei deren oder dessen Besuch in der Schweiz erforderlichen Massnahmen zu nennen, die der BSD gestützt auf die Risiko- und Bedrohungsanalyse anordnet und die von der örtlich zuständigen Polizei umgesetzt werden. fedpol kann deshalb den zum Schutz von Personen und Gebäuden zuständigen Stellen des Bundes oder den zuständigen Polizeiorganen zur Anordnung und Durchführung von Schutzmassnahmen ereignisbezogene und mit diesem Ereignis in Zusammenhang stehende Personendaten wie beispielsweise Fotos bekannt geben.

Die Daten sind spätestens fünf Jahre nach Wegfall des Schutzbedarfs der Personen und Gebäude nach Artikel 5 zu vernichten (*Absatz 4*). Nach diesem Zeitraum kann damit gerechnet werden, dass sie für den Schutz nicht mehr erforderlich sind.

Art. 76 *Informations- und Dokumentationssysteme über Bedrohungen*

Einen mehr personenbezogenen Fokus hat eine zweite sicherheitspolizeiliche Datenbank, die durch fedpol geführt wird. Es ist jene über bedrohte Personen. Erhält z.B. eine Magistratsperson oder eine völkerrechtlich geschützte Person ein Drohschreiben, so muss fedpol die Ernsthaftigkeit der Drohung beurteilen, mit anderen Worten, wie gefährdet die Person ist, gegen die sich die Drohung richtet.

Zur Bearbeitung von Daten, die im Zusammenhang mit Bedrohungen auf die Gefährlichkeit einer bestimmten Person schliessen lassen, führt fedpol deshalb ein vom System nach Artikel 75 getrenntes Informations- und Dokumentationssystem. In diesem System dürfen Daten sowohl über gefährliche als auch über gefährdete Per-

sonen im Sinne des fünften Abschnittes des BWIS bearbeitet werden (*Absatz 1*). Gegenüber Gefährdern muss ein begründeter Verdacht bestehen, damit sie in die Datenbank aufgenommen werden dürfen.

Das System kann auch besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile (wie Angaben über den Gesundheits- oder den geistigen Zustand, Angaben über die Persönlichkeitsstruktur der gefährdenden Person) sowie Angaben über Verurteilungen oder hängige Verfahren enthalten (*Absatz 2*). Um die Gefährlichkeit einer Person abschätzen zu können, ist es wichtig zu wissen, ob die Person gewalttätig ist, wie sich ihre Gewaltbereitschaft in der Vergangenheit entwickelt hat und ob sie bereits wegen Gewaltdelikten verurteilt worden ist. Hierbei ist auf die allgemeine Schranke gemäss Artikel 69 Absatz 3 hinzuweisen, welche die Bearbeitung dieser Daten allein im Hinblick auf ihren sicherheitspolizeilichen Zweck zur Verhinderung strafbarer Tätigkeiten zulässt.

Die Angaben stammen aus ganz unterschiedlichen Quellen (*Absatz 3*). Am Anfang der Datenerfassung steht häufig ein Drohschreiben. Dieses ist in der Mehrzahl der Fälle anonym abgefasst. Zur Abklärung der Identität der drohenden Person sowie der Beurteilung ihrer Gefährlichkeit müssen die notwendigen Informationen aus verschiedenen Quellen zusammengetragen werden. Der Grossteil der Informationen stammt auch hier aus öffentlich zugänglichen Quellen.

Bei der Bearbeitung von Personendaten ist darauf zu achten, dass nur jene Informationen bearbeitet werden, die für die Anordnung von Schutzmassnahmen relevant sind. Unrichtige und unerhebliche Informationen sind zu vernichten. Bei der Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten sind alle Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen, insbesondere die Art des Verdachtes und die mit der Datenbearbeitung für die betroffene Person verbundenen Risiken.

Bezüglich Datenzugriff gilt ein zweistufiges System. Einen direkten Online-Zugriff auf die Daten haben nur bestimmte Teile von fedpol, nämlich diejenigen Stellen, die sich mit der Gefährdungsbeurteilung, dem Personenschutz oder dem Staatsschutz befassen (*Absatz 4*).

Andere Stellen und Personen haben keinen direkten Online-Zugriff. Gemäss *Absatz 5* dürfen die im System gespeicherten Daten den dort aufgeführten Stellen einzelfallweise bekannt gegeben werden, so z.B. den Departementen, Ämtern und Sicherheitsorganen der Verwaltung, den in- und ausländischen Polizeiorganen, den in- und ausländischen Vertretungen, ständigen Missionen und internationalen Organisationen usw. So ist es z.B. wichtig, dass die Logen an den Bundesratssitzen informiert werden, wenn eine bestimmte Person für den sich im Gebäude aufhaltenden Bundesrat eine Gefahr darstellt, damit dieser Person der Zutritt zum betreffenden Gebäude verwehrt wird. Zu diesen Informationen gehören neben den Personalien und einem Foto zur Identifikation der Person gewöhnlich auch Angaben über spezifische Persönlichkeitsstrukturen (z.B. gewalttätig). Derartige Angaben dürfen auch zum Schutz von völkerrechtlich geschützten Personen in der Schweiz weiter gegeben werden. So muss beispielsweise eine ausländische Vertretung in unserem Land über Personen informiert werden, die für ihre Geschäftsträgerinnen und -träger ein Sicherheitsrisiko darstellen. Desgleichen müssen auch private Sicherheitsorganisationen, die im Auftrag von fedpol beispielsweise ein Gebäude bewachen, zur Erfüllung ihres Schutzauftrages derartige Informationen erhalten dürfen.

2.6.4 3. Kapitel: Verwaltungspolizeiliches Informationssystem (Art. 77)

Art. 77 *Informationssystem über Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen*

Dieser Artikel entspricht im Wesentlichen Artikel 24a BWIS, in der Fassung gemäss der Änderung vom 3. Oktober 2008 (BBl 2008 8255), welche voraussichtlich am 1. Januar 2010 gleichzeitig mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalttätigkeiten an Sportveranstaltungen⁹⁸ in Kraft treten wird.

In *Absatz 3* wird die bisherige Kann-Formulierung gestrichen. So weit die aufgezählten Informationen bei den Kantonen vorhanden sind, sollen diese in das Informationssystem aufgenommen werden. Insoweit soll den Behörden kein zusätzliches Entscheidungsermessen zukommen.

In *Absatz 7* wird auf die Übernahme des zweiten Satzes verzichtet, in welchem dem Bundesrat die Regelung der Zugriffsrechte, der Anschluss der Sicherheitsorgane sowie die Voraussetzungen für die Aufbewahrung und Löschung der Daten delegiert wird. Dies ist bereits in Artikel 74 vorgesehen.

Nicht in das PolAG übernommen wird Absatz 10 von Artikel 24a BWIS; dessen Inhalt ist bereits durch Artikel 73 abgedeckt.

2.6.5 4. Kapitel: Polizeilicher Informationssystem-Verbund (Art. 78-85)

Art. 78 *Grundsatz*

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 9 BPI unter Anpassung der entsprechenden Binnenverweise.

Art. 79 *System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes*

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 10 BPI unter Anpassung des Hinweises auf die StPO: Bei Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes werden die Artikel 95ff. StPO den heutigen Artikel 29^{bis} des BStP ersetzt haben.

Art. 80 *System Bundesdelikte*

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 11 BPI, unter Weglassung des Verweises auf das Zentralstellengesetz in *Absatz 1*, da dieses Gesetz durch das PolAG aufgehoben wird.

Art. 81 *System internationale und interkantonale Polizeikooperation*

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 12 BPI, unter Ersatz des Verweises auf Artikel 2 Buchstabe b ZentG durch einen Binnenverweis auf Artikel 8 PolAG in *Absatz 2*.

⁹⁸ Vgl.: <http://www.kkjpd.ch>.

Art. 82 *System zur Unterstützung der Ermittlungen der Kantone im Bereich ihrer Strafverfolgungskompetenzen*

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 13 BPI.

Art. 83 *System zur Personenidentifikation im Rahmen der Strafverfolgung und bei der Suche nach vermissten Personen*

Dieser Artikel entspricht weitgehend Artikel 14 BPI. Zusätzlich werden in diese Bestimmung die Absätze 1 und 2 von Artikel 354 StGB integriert, als neue *Absätze 1 und 3* von Artikel 83 PolAG. Durch die Integration von Artikel 354 StGB kann der Verweis auf diese Bestimmung, wie er im geltenden Artikel 14 Absatz 2 BPI noch enthalten ist, gestrichen werden.

Art. 84 *DNA-Profil-Informationssystem im Besonderen*

Das DNA-Profil-Gesetz vom 20. Juni 2003⁹⁹ regelt in seiner geltenden Fassung einerseits die Verwendung von DNA-Profilen in Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem, vermissten oder toten Personen ausserhalb von Strafverfahren und andererseits das DNA-Profil-Informationssystem.

Eine der prioritären Zielsetzungen des PolAG ist es, das geltende Polizeirecht des Bundes rechtssystematisch zu bereinigen, also auf einzelne Spezialerlasse aufgeteilte Regelungsbereiche im PolAG – soweit möglich – zusammenzuziehen (siehe oben, *Ziffer 1.4*). Beim DNA-Profil-Informationssystem handelt es sich um eine polizeiliche Datenbank des Bundes, die entsprechend in den 6. Titel des PolAG aufgenommen werden soll. Das DNA-Profil-Informationssystem stellt konzeptionell eines der drei Bestandteile des in Artikel 83 PolAG geregelten Systems zur Personenidentifikation im Rahmen der Strafverfolgung und bei der Suche nach vermissten Personen dar¹⁰⁰. Die Detailregelung zum DNA-Profil-Informationssystem entspricht im Grundsatz dem 4. Abschnitt des geltenden DNA-Profil-Gesetzes, mit Abweichungen, die nachfolgend erläutert werden.

Die *Absätze 1 und 2* von *Artikel 84* übernehmen den Artikel 10 DNA-Profil-Gesetz.

Absatz 3 weist den Betrieb des Informationssystems direkt fedpol zu, womit Artikel 12 Absatz 1 DNA-Profil-Gesetz, der die Bezeichnung des zuständigen fedpol an den Bundesrat delegiert, entfallen kann. Ebenso kann Artikel 12 Absatz 2 DNA-Profil-Gesetz gestrichen werden, da dessen Regelungsinhalt neu durch Artikel 74 Buchstabe c PolAG abgedeckt ist; die Delegation der Entscheidkompetenz in Sachen Online-Anschluss vom Bundesrat an das Departement wird auf Verordnungsebene vorzusehen sein.

Art. 85 *Aufnahme in das DNA-Profil-Informationssystem*

Dieser Artikel entspricht wörtlich dem geltenden Artikel 11 DNA-Profil-Gesetz.

⁹⁹ SR 363

¹⁰⁰ Vgl. hierzu: Botschaft des Bundesrates vom 24. Mai 2006 zum Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes, BBl 2006 5078.

2.6.6 5. Kapitel: Andere polizeiliche Informationssysteme

Art. 86 *Automatisiertes Polizeifahndungssystem*

Dieser Artikel entspricht Artikel 15 BPI.

In *Absatz 1 Buchstabe h* wird neu neben den Meldungen von Personen, gegen die eine Ausreisebeschränkung nach Artikel 25 der Vorlage (heute: Art. 24c BWIS) verfügt wurde, auch das Einreiseverbot nach Artikel 24 erwähnt. Um dieses Einreiseverbot vollziehen zu können, ist seine Ausschreibung im automatisierten Polizeifahndungssystem erforderlich und somit hier ebenfalls explizit aufzuführen. In *Absatz 4* wird das «Grenzwachtkorps» durch die «Zollverwaltung» ersetzt (*Buchstabe b*).

Art. 87 *Nationaler Teil des Schengener Informationssystems*

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 16 BPI. Es entfällt einzig in *Absatz 9* der Verweis auf den bisherigen Artikel 8 BPI betreffend das indirekte Auskunftsrecht (vgl. hierzu vorne Ziffer 1.5.3).

Art. 88 *Nationaler Polizeiindex*

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 17 BPI, unter Anpassung der Binnenverweise in *Absatz 1* an die entsprechenden Bestimmungen im PolAG.

Art. 89 *Geschäfts- und Aktenverwaltungssystem von fedpol*

Dieser Artikel entspricht wörtlich Artikel 18 BPI.

2.7 7. Titel: Befugnisse und Pflichten

Art. 90 *Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen*

Dieser Artikel entspricht inhaltlich im Wesentlichen Artikel 100 Absatz 1^{bis} und 2 ZG sowie Artikel 92 Absatz 3^{bis} MG, in denen jeweils das ZAG für die Art und Weise der Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen durch die jeweiligen Vollzugsorgane als massgeblich erklärt wird, soweit diese Spezialgesetze nicht besondere Regelungen enthalten. Solche Sonderregelungen sind im ZG insbesondere in den Artikel 101–108 vorbehalten, so z.B. in den Bereichen des kurzfristigen Festhaltens, des Durchsuchens und des Waffeneinsatzes, die spezifisch auf die Bedürfnisse des GWK und die besonderen Verhältnisse und erhöhten Risiken beim Grenzschutz ausgerichtet sind.

Im vorliegenden Artikel wird dieses Konzept für fedpol gleichermaßen eingeführt: Während in *Absatz 1* der Grundsatz eingefügt wird, dass fedpol polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden darf, verweist *Absatz 2* hinsichtlich der Art und Weise deren Anwendung auf das ZAG. Vorbehalten bleiben spezifische Regelungen nach diesem Gesetz.

In *Absatz 3* wird – entsprechend wie in Artikel 100 Absatz 2 ZG – fedpol aufgetragen, das zu diesen Massnahmen berechnete Personal in Einzelnen zu bezeichnen. Ebenso wie dies in den kantonalen Polizeikörpern üblich ist, wird es in der Ausübung

der polizeilichen Befugnisse geschult und hinsichtlich der entsprechenden Pflichten vereidigt. Mit der Vereidigung wird betont, dass mit der Übertragung besonderer Befugnisse an diese Angestellten auch erhöhte Erwartungen an ihr Verhalten einhergehen, und zwar nicht nur in Bezug auf die amtliche Tätigkeit, sondern auch ausserhalb davon, im privaten Alltag. Da die Öffentlichkeit an die Angehörigen von Polizeiorganen als Repräsentanten des staatlichen Gewaltmonopols besonders hohe Anforderungen stellt, kann auch an sich privates Verhalten unmittelbarste Auswirkungen auf die Amtsführung und das Ansehen der Polizei haben. Mit der Vereidigung wird diesem berufsethischen Anspruch und dem öffentlichen Interesse an einem vorbildlichen Verhalten der Polizei angemessen Rechnung getragen. Die Vereidigung entfaltet keine Rechtswirkung, welche nicht bereits in der Treupflicht nach Artikel 20 Absatz 1 BPG für das gesamte Bundespersonal enthalten ist.

2.8 8. Titel: Einsatz von Sicherheitsunternehmen (Art. 91-101)

Laut Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005¹⁰¹ zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen betreffen die Dienstleistungen der Sicherheitsfirmen vor allem den Schutz von Gebäuden und anderen Einrichtungen in der Schweiz, den Empfangsdienst und die Eingangskontrolle bei Bundesbauten, den Transportschutz (z. B. Erlöse aus dem Verkauf der Autobahnvignetten, zu vernichtende Dokumente) sowie den Personenschutz (z. B. bei Magistraten).

Was die Inanspruchnahme von Dienstleistungen privater Sicherheits- und Militärfirmen im Ausland durch den Bund betrifft, ist hervorzuheben, dass die Sicherheit der diplomatischen und konsularischen Vertretungen und der DEZA-Koordinationsbüros des EDA primär durch die Behörden des Gaststaats gewährleistet wird. Nur wenn besondere Ereignisse es erfordern, wird auf in der Regel lokale Sicherheitsunternehmen zurückgegriffen, um die Sicherheit dieser Vertretungen, Büros und des Personals des EDA sicherzustellen. Meistens erfüllen diese Sicherheitsfirmen lediglich Überwachungsfunktionen wie etwa Türwache oder Rundgänge mit dem Auftrag, bei Zwischenfällen die Polizei zu alarmieren. Nur ausnahmsweise werden solchen Sicherheitsunternehmen auch Schutzfunktionen übertragen mit der Befugnis, in Notwehr- und Notstandssituationen zu handeln. In der Regel ist das Personal der vom EDA im Ausland unter Vertrag genommene Sicherheitsunternehmen nicht bewaffnet.

Wird somit ein Sicherheitsunternehmen durch den Bund eingesetzt, so erfolgt dies hauptsächlich zur Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben nach diesem Gesetz. Am 1. Dezember 2007 setzte der Bundesrat die Verordnung vom 31. Oktober 2007 über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen, VES; SR 124) in Kraft. Sie legt die Mindestvoraussetzungen von Sicherheitsunternehmen fest, die im Auftrag des Bundes Sicherheitsaufgaben wahrnehmen.

Es rechtfertigt sich, in diesem Gesetz diese Mindestvoraussetzungen nun auf formell-gesetzlicher Ebene festzuhalten. Inhaltlich richten sich diese an den bisherigen Regelungen der VES aus. Berücksichtigt wurde zudem der Entwurf für ein Konkordates über die Sicherheitsunternehmen, der durch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ausgearbeitet wurde. Vorliegender Entwurf ist mit den Vorschlägen der KKJPD kohärent. Bund und Kantone

¹⁰¹ BBl 2006 623, 643-645

legen folglich selbst die Regeln in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich fest, welche beim Einsatz von Sicherheitsunternehmen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zu beachten sind. Die Kantone sehen ein Bewilligungssystem vor, währenddem der Bund zwingende Vertragsvoraussetzungen für eine Beauftragung festlegt. Beide Systeme stimmen jedoch insoweit überein, als sie kompatible Anforderungen an die Sicherheitsunternehmen für ihren Einsatz zugunsten der öffentlichen Hand stellen.

2.8.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 91 *Gegenstand und Geltungsbereich*

Wie bereits mit der Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen (VES; SR 124) halten die Bestimmungen dieses Titels die Mindestvoraussetzungen fest, unter denen der Bund für Schutzaufgaben ein Sicherheitsunternehmen einsetzen kann. Der Hauptzweck besteht damit in der Festlegung von Kriterien für die Auswahl des Sicherheitsunternehmens und seines Sicherheitspersonals sowie in der Formulierung der zwingend vorgeschriebenen Vertragsklauseln. Schliesslich werden die wichtigsten Modalitäten des Einsatzes der Sicherheitsunternehmen und deren Kontrolle geregelt. So weit erforderlich kann die Bundesbehörde ergänzende Kriterien festlegen, um eine ordentliche Erfüllung der Sicherheitsaufgabe durch das Unternehmen gewährleisten zu können.

Die Bestimmungen dieses Titels finden auf jede Bundesbehörde Anwendung, die Schutzaufgaben an ein Sicherheitsunternehmen in der Schweiz oder im Ausland vergibt. Der Begriff der «Bundesbehörde» entspricht in diesem Titel – wie auch in den übrigen Titeln des PolAG – demjenigen des ZAG. Die SBB oder die Post gelten demnach nicht als «Bundesbehörden», da es sich um Organisationen des öffentlichen Rechts handelt, die nicht der Bundesverwaltung angehören (Art. 2 Abs. 4 RVOG).

Art. 92 *Grundsatz*

Artikel 92 greift den Grundsatz auf, wonach die Abtretung einer öffentlichen Aufgabe an den Privatsektor einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage bedarf. Bedingt die Aufgabenerfüllung die Anwendung von polizeilichem Zwang, ist eine formelle gesetzliche Grundlage erforderlich.¹⁰² Artikel 92 ermächtigt die Bundesbehörden zur Übertragung einer Schutzaufgabe an den Privatsektor, so weit sie von vorliegendem Gesetz selbst vorgesehen ist (*Buchstabe a*). Sie stellt somit die formelle gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Sicherheitsunternehmen durch fedpol dar, um den Privatsektor mit dem Schutz von Behörden oder Gebäuden zu betrauen, wie sie heute in Artikel 22 Absatz 2 BWIS vorgesehen ist. Soweit nach Artikel 3 nicht fedpol sondern eine andere Bundesbehörde für eine sicherheitspolizeiliche Aufgabe des PolAG zuständig sein sollte, wäre diese gestützt auf vorliegende Bestimmung gleichermassen zum Einsatz von Sicherheitsunternehmen befugt.

Buchstabe b hält den erwähnten Grundsatz fest, dass der Einsatz von Sicherheitsunternehmen zur Erfüllung von Aufgaben, die sich auf andere Bundesgesetze stützen,

¹⁰² BBI 2006 623

ebenfalls einer ausdrücklichen formell-gesetzlichen Grundlage bedarf. Dieser Grundsatz ist bereits in Artikel 3 VES festgehalten. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Beizug Privater als Hilfsperson der Behörde, die eine Schutzaufgabe zu erfüllen hat, keine Aufgabenübertragung bildet. In solchen Fällen hat der Private weder Autonomie noch Entscheidungskompetenz, sondern handelt lediglich als einfacher Befehlsempfänger der Behörde und erbringt ihr gegenüber gewisse Dienstleistungen. Hierfür braucht es keine gesetzliche Grundlage.¹⁰³

Art. 93 Identifizierbarkeit

Die Sicherheitsunternehmen und ihr Personal müssen auch bei der Aufgabenerfüllung zugunsten des Bundes klar von Behörden und deren Mitarbeitenden unterscheidbar sein, um auch von allenfalls betroffenen Personen als Private in Ausführung ihrer Aufgabe erkannt werden zu können. Dieses Erfordernis legt einerseits bereits Artikel 12 ZAG fest, soweit das Sicherheitspersonal polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden darf. Andererseits entspricht dies auch den Regelungen von Artikel 18 und 19 des Westschweizer Konkordats über die Sicherheitsunternehmen vom 18. Oktober 1996 und von Artikel 22 und 23 des Entwurfs der KKJPD für ein Konkordat über die Sicherheitsunternehmen vom 14. November 2008 sowie auch dem geltenden Artikel 12 VES. Das Sicherheitsunternehmen muss nachweisen können, im Auftrag welcher Behörde es handelt. Dieser Anforderung kann mit einer vom Sicherheitsunternehmen oder der Bundesbehörde ausgestellten Legitimationskarte Rechnung getragen werden. Die Identifizierbarkeit des Sicherheitspersonals setzt ebenfalls voraus, dass dieses in einer Weise gekleidet ist und Materialien und Fahrzeuge benutzt, die Verwechslungen mit Behördenmitarbeitenden ausschliessen. Dem Sicherheitspersonal steht es allerdings frei, die ihm übertragene Aufgabe «in Zivil» zu verrichten, soweit es die Umstände im Einzelfall erfordern.

Die Identifikationspflicht steht in engem Zusammenhang mit dem Recht betroffener Personen, allfällige Missbräuche bei der zuständigen Behörde anzuzeigen. Zu diesem Zweck können den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sicherheitsunternehmens Identifikationsnummern zugeteilt werden oder sie können verpflichtet werden, ihr Gesicht unverhüllt zu lassen. Aus Sicherheitsgründen ist die Angabe von Name und Vorname des mit der Auftragserfüllung betrauten Sicherheitspersonals jedoch nicht zwingend vorgeschrieben.

Art. 94 Informationsaustausch

Absatz 1 bildet die gesetzliche Grundlage dafür, dass die beauftragende Bundesbehörde dem beauftragten Sicherheitsunternehmen die für seine Aufgabenerfüllung unerlässlichen Informationen zur Verfügung stellen darf, um nicht den Vorwurf einer unzulässigen Datenweitergabe oder gar einer Amtsgeheimnisverletzung gegenwärtigen zu müssen. Nimmt beispielsweise das Sicherheitspersonal Eingangskon-

¹⁰³ Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz, Ziff. 842 und 843; vgl. hierzu auch Bibliothek zur Zeitschrift für schweizerisches Recht/Beiheft 46: Auslagerung von Sicherheitspolizeilichen Aufgaben, S. 82; Andreas Lienhard, «Auslagerung von sicherheitspolitischen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz?», in LeGes 2008/3, S. 428, 429 und 433 sowie auch Andreas Donatsch/Felix Blocher, Zürich, «Outsourcing im Strafverfahren» in Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht ZStrR, Band 126, 2008, S. 347ff.

trollen vor, so muss es zulässig sein, ihm Fotos oder Personalien von Personen auszuhandigen zu können, gegen die ein Hausverbot ausgesprochen wurde. Als wichtigster Beispielsfall wird diese Bekanntgabe von Personendaten im Gesetz illustrativ genannt.

Absatz 2 hält ausdrücklich fest, dass die Datenbekanntgabe nur im Rahmen der jeweiligen Aufgabenerfüllung erfolgen darf. Ist der Zweck erfüllt, ist die entsprechende Information zu löschen. Im genannten Beispiel dürfte folglich das Foto nicht für andere Zwecke verwendet werden.

Absatz 3 entspricht den Regelungen von Artikel 17 des Westschweizer Konkordats über die Sicherheitsunternehmen vom 18. Oktober 1996 und von Artikel 21 des Entwurfes für ein Konkordat über die Sicherheitsunternehmen vom 14. November 2008. Diese Bestimmung gewährleistet, dass strafrechtsrelevante Informationen, welche in Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes gewonnen werden, den zuständigen Behörden gemeldet werden.

Absatz 4 verweist im Übrigen deklaratorisch auf das anwendbare Datenschutzgesetz.

2.8.2 2. Kapitel: Anforderungen an die Sicherheitsunternehmen

Art. 95 Voraussetzungen

Dieser Artikel ist allgemein und offen formuliert und daher auf in- und ausländische Sicherheitsfirmen anwendbar.

Absatz 1 entspricht weitgehend Artikel 5 Absatz 1 VES und zählt eine Reihe kumulativer Voraussetzungen auf, welche das Sicherheitsunternehmen erfüllen muss, um einen entsprechenden Auftrag einer Bundesbehörde zu erhalten.

Laut *Buchstabe a* ist die Sicherheitsfirma verpflichtet, genügend Garantien hinsichtlich Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle der Behörde zur Verfügung gestellten Sicherheitspersonals zu bieten. Sie muss insbesondere sicherstellen, dass die Auswahl des Sicherheitspersonals mit der gebührenden Sorgfalt erfolgt (ist), namentlich was Alter, Leumund und körperliche und geistige Befähigung zur Erfüllung der fraglichen Aufgaben anbelangt. Bei Vertragserfüllung im Ausland könnte insbesondere die Behörde von der Sicherheitsfirma die Überprüfung des Hintergrunds des anzustellenden Sicherheitspersonals verlangen, um zu vermeiden, dass Personen angestellt werden, die zuvor in Verbrechen oder gravierende Menschenrechtsverletzungen involviert waren. Das Sicherheitsunternehmen hat zudem Ausbildung und Kontrolle des im Behördenauftrag handelnden Sicherheitspersonals zu gewährleisten.

Buchstabe b sieht vor, dass sich die Behörde des guten Rufs und der Seriosität des Sicherheitsunternehmens zu vergewissern hat. Diese hängen nicht zuletzt von der Professionalität und der Sorgfalt der Führungsebene ab. Unter Umständen können bestimmte Hinweise die Beurteilung erleichtern, so etwa das Vorliegen eines Verhaltenskodexes und dessen Umsetzung durch die Sicherheitsfirma und ihr Personal. Der Begriff des Verhaltenskodexes ist in diesem Zusammenhang weit gefasst: Es kann sich auch um interne Weisungen, das Reglement eines Dachverbandes oder andere zweckdienliche Vorschriften handeln. Der Verhaltenskodex muss auf gewisse Themen eingehen, wie den Willen des Unternehmens, im Einklang mit dem Gesetz zu handeln, die Art ihrer Dienstleistungen, ihre Kundschaft, die von ihrem

Einsatzbereich ausgeschlossenen Bereiche usw. Felderfahrung, Referenzen oder Mitgliedschaft in einer vertrauenswürdigen Berufsvereinigung (namentlich in Bezug auf die geforderten Standards und deren Kontrolle) könnten ebenfalls auf den guten Ruf und die Seriosität des Sicherheitsunternehmens hinweisen. Allfällige Referenzen über die Kundschaft können nützliche Hinweise für Behörden darstellen, die die Dienste einer ausländischen Sicherheitsfirma in Anspruch nehmen möchten. Zählen europäische Staaten, andere demokratische Länder oder internationale Organisationen zum Kundenkreis des Unternehmens, könnte dies ein zusätzlicher Hinweis auf dessen Verlässlichkeit sein. Die Aufzählung in Buchstabe b dient im Übrigen der Erläuterung und ist nicht abschliessend.

Gemäss *Buchstabe c* hat sich die Behörde zu vergewissern, dass das Sicherheitsunternehmen zahlungsfähig ist. Dazu kann sie vom Unternehmen Einblick in dessen Finanzlage verlangen, z. B. mittels Auszügen aus dem Betreibungsregister oder Vermögensaufstellungen von Banken.

Buchstabe d schreibt vor, dass das Sicherheitsunternehmen über ein angemessenes internes Kontrollsystem verfügen muss, um sicherzustellen, dass die gebotenen Verhaltensstandards angewendet und bei Fehlverhalten disziplinarische Massnahmen getroffen werden. Bei grösseren Unternehmen wird diese Aufgabe häufig von einer sogenannten «compliance unit» wahrgenommen.

Buchstabe e schreibt vor, dass die Sicherheitsfirma eine Haftpflichtversicherung abschliessen muss. Die Verordnung legt keine Deckungssumme fest, sondern verlangt lediglich eine risikogerechte Deckung. Ob diese Bedingung erfüllt ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Diese Bestimmung belässt der Behörde somit einen gewissen Ermessensspielraum.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die Behörde die Einhaltung der Anforderungen von Absatz 1 nicht gewährleisten muss, sondern lediglich deren Erfüllung durch das Sicherheitsunternehmen zu überprüfen hat. Der Umfang dieser Prüfung hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Bedingt beispielsweise die Ausführung der Schutzaufgabe keine Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen im Sinne von Artikel 97 des Gesetzes (z. B. beim Empfang von Besuchern am Eingang eines Gebäudes), so kann sich die Behörde darauf beschränken, die von der Firma vorgelegten Unterlagen zu prüfen und von ihr eine schriftliche Erklärung zu verlangen, wonach die Anforderungen erfüllt sind. Bedingt dagegen die Ausführung der Schutzaufgabe die Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen oder beabsichtigt die Behörde, die Dienste einer ausländischen Sicherheitsfirma in einem Risiko- oder Konfliktgebiet in Anspruch zu nehmen, so muss sie eine gründlichere Prüfung vornehmen und beispielsweise die Vorlegung bestimmter Unterlagen, wie Bewilligungen, Verhaltenskodex oder Schulungsprogramm verlangen. Im Rahmen dieser Prüfung verfügt die Behörde über einen gewissen Ermessensspielraum, wie aus den Formulierungen von Absatz 1 hervorgeht: Das Sicherheitsunternehmen hat ausreichende Garantien zu bieten, das Kontrollsystem hat angemessen zu sein und es sollen hinreichende Nachweise des guten Rufs und der Seriosität bestehen. Das Anforderungsprofil für ein Sicherheitsunternehmen, das mit unbewaffnetem Personal Besucherinnen und Besucher am Eingang von Gebäuden empfängt, dürfte kaum gleich sein wie jenes für eine Firma, die mit bewaffneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Schutzaufgaben in Risikogebieten wahrnimmt.

Absatz 2 hält fest, dass die Bundesbehörde ein Sicherheitsunternehmen beauftragen kann, das über eine kantonale Bewilligung zur Ausübung einer Tätigkeit im Sicherheitsbereich verfügt. In dem Fall beschränkt sich die Überprüfung der Voraussetzungen nach Absatz 1 auf die Frage, inwieweit die kantonalen Bewilligungsvoraussetzungen mit diesen Anforderungen vergleichbar sind. Der Entwurf der KKJPD für ein Konkordat über die Sicherheitsunternehmen vom 14. November 2008 sieht Minimalanforderungen für eine Bewilligungserteilung vor, welche mit den Anforderungen von Absatz 1 kongruent sind. Wird demzufolge ein Sicherheitsunternehmen beauftragt, das über eine konkordatskonforme kantonale Bewilligung verfügt, so hat die diesbezügliche Überprüfung durch die Behörde pragmatisch zu erfolgen, etwa durch das Einverlangen von Kopien oder anderen Belegen der verlangten Bewilligung. Mit dieser Bestimmung kann somit vermieden werden, dass faktisch Doppelbewilligungen erteilt werden und die Bundesbehörde Anforderungen überprüft, welche bereits vom zuständigen Kanton bei der Bewilligungserteilung kontrolliert wurden.

Art. 96 Ausnahmen

Dieser Artikel ermächtigt den Bundesrat zum Erlass bestimmter Ausnahmen von den Voraussetzungen nach Artikel 95. Diese bestehen bereits nach geltendem Recht gemäss VES. Der Bundesrat soll diese Ausnahmen auf Verordnungsstufe näher regeln:

So räumt Artikel 7 VES der Bundesbehörde einen gewissen Ermessensspielraum ein, wodurch sie der Auftragsart und den Umständen des Einzelfalls Rechnung tragen kann. Grundsätzlich ist es der Behörde dadurch möglich, im Ausland Sicherheitsunternehmen zu verpflichten, die die Anforderungen von Artikel 95 erfüllen. Allerdings ist nicht auszuschliessen, dass in Ausnahmefällen kein einziges Unternehmen den Anforderungen genügt, weil z. B. ein lokales Sicherheitsunternehmen den Sicherheitsmarkt monopolisiert. Aus diesem Grund soll der Bundesrat weiterhin eine Ausnahmeregelung nach Artikel 7 VES vorsehen, wonach die Behörde die Dienste einer privaten Sicherheitsfirma in Anspruch nehmen kann, die den Anforderungen von Artikel 95 nicht vollständig genügt, falls es am Ort der Vertragserfüllung kein Unternehmen gibt, das die Anforderungen erfüllt und falls der Personen- oder Gebäudeschutz im Ausland anders nicht gewährleistet werden kann. Die Behörde setzt sich dafür ein, dass das Sicherheitsunternehmen die Anforderungen von Artikel 91 erfüllt, indem sie so rasch wie möglich für eine den Anforderungen entsprechende Ausbildung ihres Sicherheitspersonals sorgt.

Absatz 3 von Artikel 5 VES sieht zudem eine Ausnahme vor, wenn eine Schutzaufgabe in einem Land zu verrichten ist, in dem aufgrund der politischen Lage (Konflikt-, Risiko-, oder Kriegsgebiet) weder lokale Institutionen noch internationale Gesellschaften einen entsprechenden Versicherungsschutz anbieten. Ist z.B. der Abschluss einer Haftpflichtversicherung mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden, soll die Voraussetzung von Artikel 95 Absatz 1 Buchstabe e keine Anwendung finden.

Des Weiteren sieht die VES vor, dass das Sicherheitspersonal im Ausland grundsätzlich unbewaffnet auftritt und keinen polizeilichen Zwang oder polizeiliche Massnahmen ausüben darf (Art. 10 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 2 VES).

Schliesslich formuliert Absatz 4 von Artikel 5 VES eine Ausnahme zugunsten von Personen, die gemäss Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b der Anlageschutzverordnung

vom 2. Mai 1990 (SR 510.518.1) vertraglich mit der Überwachung oder Bewachung militärischer Anlagen betraut sind. Es handelt sich dabei in der Regel nicht um Sicherheitsunternehmen, sondern um natürliche Personen, die in der Nähe der zu schützenden Anlage leben. Diese Ausnahme enthebt die Behörde allerdings nicht von der Pflicht, die Zuverlässigkeit der beauftragten Person zu überprüfen.

2.8.3 3. Kapitel: Befugnisse

Art. 97 Anwendung von Zwang und polizeilichen Massnahmen

Die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen richtet sich nach den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns gemäss Artikel 5 BV. Nach herrschender Lehre sind nicht nur öffentlich-rechtliche Körperschaften, sondern auch Private, die stellvertretend staatliche Aufgaben übernehmen, an diese Grundsätze gebunden,¹⁰⁴ die da wären: Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV), öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV), Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV), Vorrang des Völkerrechts (Art. 5 Abs. 4 BV). Eine gesetzliche Grundlage, öffentliche Interessen und die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes werden in Artikel 36 BV als Bedingungen für die Einschränkung von Grundrechten genannt.

Absatz 1 hält ausdrücklich den Grundsatz fest, dass für den Einsatz von polizeilichen Zwang und polizeilicher Massnahmen eine hinreichende gesetzliche Grundlage notwendig ist. Erforderlich ist eine entsprechende Bestimmung in einem formellen Gesetz. Dieser Grundsatz ist bereits heute in der VES in Artikel 3 und 8 Absatz 1 Buchstabe a am Ende festgehalten.

So weit es sich jedoch um die Erfüllung einer sicherheitspolizeilichen Aufgabe nach dem PolAG handelt, liefert *Absatz 2* diese erforderliche gesetzliche Grundlage für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilicher Massnahmen durch das beauftragte Sicherheitspersonal. Diese Befugnis ist beschränkt auf die Ausübung des Hausrechts. So soll dem Sicherheitspersonal erlaubt sein, bei Eingangskontrollen selbstständig störende Personen kurzfristig festzuhalten, sie wegzuweisen oder vom Gebäude fernzuhalten, oder die Personen oder ihre Taschen durchsuchen zu können. Mit dieser Befugnis sind sie nicht darauf angewiesen, allein hierfür Mitarbeitende von fedpol hinzuziehen zu müssen. Diese Berechtigung ist mit den entsprechenden Anforderungen des ZAG verbunden, so dass z.B. nur hinreichend ausgebildetes Sicherheitspersonal zum Einsatz dieser polizeilichen Massnahmen hinzugezogen werden darf (Art. 8 ZAG).

Art. 98 Vertragsinhalt

Gemäss *Absatz 1* obliegt es der beauftragenden Bundesbehörde, vertraglich zu regeln, ob und in welchem Umfang die Ausübung der Schutzaufgabe die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Einklang mit dem einschlägigen Gesetz erfordert. Die Behörde bestimmt folglich im Einzelnen die polizeilichen Massnahmen, die das Sicherheitspersonal ergreifen darf. Sie hat sich hier-

¹⁰⁴ Jean-François AUBERT und Pascal MAHON, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich 2003, zu Artikel 5 BV S. 41 Kap. 4.

bei an den Rahmen des für den konkreten Einsatz massgeblichen Bundesgesetzes sowie an die Grundsätze von Artikel 9 des ZAG zu halten.

Unter «polizeilichem Zwang» und «polizeilichen Massnahmen» sind die Begriffe nach ZAG zu verstehen: So umfasst der polizeiliche Zwang die Anwendung körperlicher Gewalt sowie den Einsatz von Hilfsmitteln (wie Handschellen, andere Fesseln und Diensthunde) und Waffen (wie Schlag- und Abwehrstöcke, Reizstoffe und Schusswaffen). Zu den polizeilichen Massnahmen gehören das kurzfristige Festhalten sowie die Wegweisung und das Fernhalten von Personen, die Durchsuchung von Personen und ihrer persönlichen Effekten sowie von Räumen und Fahrzeugen und die Sicherstellung von Gegenständen.

Je nach Auftragsart ist das Sicherheitspersonal mit Waffen oder Hilfsmitteln auszurüsten. Aus diesem Grund hat die Behörde gemäss *Absatz 2* im Vertrag ausdrücklich festzulegen, welche Waffen und Hilfsmittel erlaubt sind. Die zulässigen Hilfsmittel (Handschellen und andere Fesselungsmittel sowie Diensthunde) und Waffen (Schlag- und Abwehrstöcke, Reizstoffe und Schusswaffen) sind in Artikel 14 und 15 des ZAG festgelegt. Der Bundesrat hat gemäss Artikel 16 ZAG eine Liste der für die jeweiligen Aufgaben zugelassenen Hilfsmittel und Waffen erlassen.

Gemäss *Absatz 3* soll der Bundesrat noch weitere Einzelheiten des Vertragsinhaltes auf Verordnungsebene festhalten. So hat der Bundesrat bereits heute in Artikel 14 VES zwingend Vertragsregelungen vorgesehen, damit die Behörde gegenüber einem Sicherheitsunternehmen nach Artikel 100 einschreiten kann, falls das Sicherheitspersonal nicht über die erforderlichen Kenntnisse verfügt, die Erfüllung des Vertrages beeinträchtigt ist, das Sicherheitspersonal polizeilichen Zwang oder polizeiliche Massnahmen anwendet oder die Voraussetzungen von Artikel 95 nicht mehr gegeben sind.

Art. 99 Notwehr und Notstand

Sofern die Gefahrenabwehr durch das Sicherheitspersonal im Rahmen eigentlicher Notwehr- oder Notstandssituationen geschieht, stellt sich die Frage, nach welchen Bestimmungen diese Massnahmen zu beurteilen sind. Mit vorliegendem Artikel werden die einschlägigen Bestimmungen zur Notwehr und Nothilfe ausdrücklich vorbehalten. Dem Sicherheitspersonal stehen gestützt auf das PolAG nicht mehr und nicht weniger Befugnisse wie jeder anderen Privatperson zu. Bei Handlungen in Notwehr oder Notstand kann sich eine beschuldigte Person eines Sicherheitsunternehmens auf die Regelungen von Artikel 15ff. StGB berufen, die ihr für den Fall der gerechtfertigten Notwehr und des Notstandes Strafbefreiung gewähren (Art. 15 und 17 StGB). Für den Fall der nachvollziehbaren, aber exzessiven Reaktion wird die Handlung als nicht schuldhaft beurteilt (Art. 16 und 18 StGB). Ob eine Handlung der Sicherheitsperson zudem als gesetzlich erlaubt im Sinne von Artikel 14 StGB betrachtet werden kann, muss in jedem Einzelfall anhand der für ihren Einsatz massgeblichen Rechtsgrundlage beurteilt werden.

2.8.4 4. Kapitel: Kontrolle

Art. 100 *Meldung an die zuständige Zulassungsstelle*

Dieser Artikel bildet ein weiteres, mittelbares Kontrollelement in dem er der Bundesbehörde die Befugnis erteilt, Verfehlungen des Sicherheitsunternehmens oder seines Sicherheitspersonals der zuständigen Zulassungsstelle zu melden. Wie nach Artikel 95 Absatz 2 die Bundesbehörde in Einzelfall auf die Feststellungen der zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde für die Auftragserteilung abstellen kann, muss sie auch befugt sein, ihrerseits bewilligungsrelevante Informationen an die kantonale Behörde zur Weiterbearbeitung und –beurteilung einer allfälligen (administrativen) Sanktion weiterleiten zu können. Sollte die Information zu einem Bewilligungsentzug führen, kann das betroffene Sicherheitsunternehmen in der Folge die Voraussetzungen nach Artikel 95 nicht mehr erfüllen. Da es sich hierbei um besonders schützenswerte Personendaten handeln kann, ist eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die entsprechende Bekanntgabe dieser Informationen an die kantonale Zulassungsstelle angebracht.

Art. 101 *Kontrolle*

Gemäss dieser Bestimmung hat die Bundesbehörde eine regelmässige Kontrolle der Vertragserfüllung sicherzustellen. Die Vertragsklauseln gestützt auf Artikel 98 ermöglichen es der Behörde, diese Kontrolle wahrzunehmen. Als geeignetes Instrumentarium kann sie beispielsweise vom Sicherheitsunternehmen Auskünfte verlangen (Art. 14 Bst. a VES) oder Inspektionen vornehmen. Diese Kontrolle ist vertraglicher Natur. Bei Nichterfüllung des Vertrags kann die Behörde vom Sicherheitsunternehmen die Bezahlung einer Konventionalstrafe fordern (vgl. vorne Art. 95 Bst. e sowie Art. 14 Abs. 2 VES). Der Bundesrat wird beauftragt, die weiteren Einzelheiten hierzu auf Verordnungsstufe zu regeln. Darin können auch bisherige Erfahrungen mit derartigen Verträgen und mit effizienten Kontrollinstrumenten einfließen und auf allfällig neue Entwicklungen in diesem Gebiet hinreichend schnell reagiert werden.

2.9 9. Titel: Finanzhilfen und Abgeltungen (Art. 102)

Art. 102 *Finanzhilfen und Abgeltungen*

Absatz 1 dieser Bestimmung entspricht wörtlich dem heutigen Artikel 28 Absatz 2 BWIS.

Der *Absatz 2* entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 28 Absatz 3 BWIS und bildet die gesetzliche Grundlage für die Finanzhilfen des Bundes zugunsten des Schweizerischen Polizeiinstituts (SPI) in Neuenburg. Das SPI ist eine private Stiftung; es wird getragen von Bund, Kantonen und Gemeinden und erbringt Dienstleistungen im Bereich der polizeilichen Ausbildung, Weiterbildung und Kaderausbildung an. Es entwickelt im Interesse der Schweizer Polizei eine nationale Ausbildungsstrategie und koordiniert im föderalistischen Umfeld die nationale Unité de Doctrine. Zudem verlegt es polizeiliche Lehrmittel.

Absatz 3 basiert auf Artikel 353 StGB, demzufolge der Bund Finanzhilfen und Abteilungen an Interpol ausrichten kann, erweitert diesen aber über Interpol hinaus auf «andere internationale polizeiliche Organisationen», wozu etwa Europol gehört.

Mit der neu eingefügten Delegationsnorm in *Absatz 4* soll klar gestellt werden, dass der Bundesrat die wesentlichen Leitplanken für die Ausrichtung der Finanzhilfen und Abteilungen auf Verordnungsstufe festlegt, wie dies bereits heute in der Verordnung über die finanziellen Leistungen an die Kantone zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS-Abgeltungsverordnung, SR 120.6) und in der Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB, SR 120.72) der Fall ist.

2.10 10. Titel: Datenschutz und Rechtsschutz (Art. 103-105)

Art. 103 Dokumentationspflicht

Die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1) verlangt von allen Verwaltungsbehörden eine «systematische Aktenführung» (Art. 22 Abs. 1). Das gilt ganz besonders auch für das Handeln der Polizeibehörden, das in allen entscheidenden Bereichen dokumentiert sein muss. Nur so ist jederzeitige Nachvollziehbarkeit gewährleistet. Dieser Grundsatz gilt auch im Polizeirecht der Kantone.¹⁰⁵

Art. 104 Datenschutz

Mit *Artikel 104* wird bestätigt, dass sich die Bearbeitung von Personendaten und damit insbesondere die polizeiliche Informationshilfe nach den Regeln des Datenschutzgesetzes (SR 235.1) richtet.

Art. 105 Rechtsschutz und Haftung

Mit *Artikel 105 Absatz 1* wird auf die Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrenrechts sowie der gesetzlichen Regelungen zum Bundesverwaltungs- und zum Bundesgericht hingewiesen. *Absatz 2* erwähnt die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes.

2.11 11. Titel: Schlussbestimmungen (Art. 106-109 und Anhänge 1-3)

2.12 Anhänge 1 und 2

Diese Anhänge entsprechen wörtlich denjenigen des SIaG. Einzig in *Anhang 1, Ziffer 6*, wurde ein fehlerhafter Gesetzesverweis korrigiert (neu «Leistungsbetrug gemäss Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht [Art. 14 Abs. 1 VStR]»).¹⁰⁵

¹⁰⁵ Vgl. statt vieler § 12 Absatz 1 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich vom 23. April 2007: «Die Polizei dokumentiert ihr Handeln angemessen.».

2.13 Anhang 3

2.13.1 Aufzuhebende Gesetze

Das ZentG, das BPI und das SlAG gehen vollumfänglich im neuen PolAG auf und können entsprechend aufgehoben werden.

2.13.2 Änderungen bisherigen Rechts

2.13.2.1 Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007

Art. 96 Abs. 2

Die in Absatz 2 aufgeführten gesetzlichen Mitteilungspflichten werden der Vollständigkeit halber ergänzt und an die zum Zwecke der Systematisierung vorgenommenen Gesetzesänderungen angepasst.

Art. 99 Abs. 3

Der Verweis auf das bisherige ZentG wird durch jenen auf das PolAG ersetzt.

Art. 286a Abgrenzung zu anderen Fahndungs- und Ermittlungsmassnahmen

Im Artikel 286 und dem mit dem PolAG neu zu schaffenden *Artikel 286a* StPO geht es – anders als bei den Bestimmungen über Informanten und Vertrauenspersonen im 2. Kapitel des 3. Titels der Vorlage – um den Einsatz von Angehörigen von Strafverfolgungsbehörden. Um den Einsatz von Polizeiangehörigen von Bund und Kantonen an der Schnittstelle zur verdeckten Ermittlung in formell-gesetzlicher Hinsicht zu klären, soll in einem neuen Artikel 286a der Strafprozessordnung eine Abgrenzung der verdeckten Ermittlung zu alltäglichen Ermittlungs- und Fahndungsmassnahmen vorgenommen werden, bei denen Angehörige der Polizei im Kontakt mit Privaten tunlichst davon absehen müssen, ihre polizeiliche Identität und die damit verbundenen dienstlichen Absichten zu früh erkennbar werden zu lassen.

Solche meist punktuellen Einsätze können in ganz unterschiedlichen Situationen angezeigt sein, z.B. zur Einnahme der Opferrolle bei Betrugs-, Erpressungs- oder Korruptionsfällen vor der Geldübergabe an den Täter oder zur Einnahme von Kundenrollen im Milieu. Diese Einsatzformen erweisen sich insbesondere im Stadium der Vorbereitung des Zugriffs auf gefährliche Zielpersonen als unerlässlich, weil die damit einhergehenden Verletzungs- oder Enttarnungsrisiken Opfern, Informanten oder Vertrauenspersonen, die im jeweiligen Umfeld verkehren, nicht zugemutet werden dürfen. Die Gemeinsamkeit dieser von der polizeilichen Praxis unter der Begrifflichkeit der sog. «verdeckten Fahndung» zusammengefassten Massnahmen mit der verdeckten Ermittlung besteht vorrangig darin, dass die so eingesetzten Polizeiangehörigen im Gegensatz zu den verdeckt ermittelnden Kolleginnen und Kollegen nicht durch den Aufbau eines besonderen Vertrauensverhältnisses in ein kriminelles Umfeld eindringen. Vielmehr nehmen die Polizeiangehörigen lediglich punktuelle Kontakte zu den Zielpersonen auf; diese Kontakte münden im Falle eines erfolgreichen Abschlusses der angestrebten Fahndungs- resp. Zugriffszwecke meist ohnehin in einer Enttarnung der verdeckt agierenden Beamten. Dementsprechend

erübrigt sich auch die Ausstattung mit einer Legende und den entsprechenden Tarn-dokumenten.

Im geltenden Strafprozessrecht wurde auf eine Regelung dieser alltäglichen Einsatzform verzichtet, weil Polizeiangehörige keine generelle gesetzliche Pflicht haben, ihre dienstliche Identität bekanntzugeben, solange sie der Bürgerin oder dem Bürger nicht hoheitlich gegenüberreten. An dieser Rechtslage hat das Bundesgericht mit seinem Entscheid 134 IV 266ff. insoweit etwas geändert, als es die Observation von Chat-Räumen, Foren u.ä. den Bestimmungen der verdeckten Ermittlung im Sinne von Artikel 286 StPO unterstellt, sobald die Polizei unter Verwendung eines Pseudonyms mit potenziellen Straftätern kommuniziert. Diese Rechtsprechung wurde von parlamentarischer Seite wiederholt kritisiert.¹⁰⁶ Da es sich bei den beschriebenen Polizeieinsätzen im Cyber-Bereich um punktuelle Kontrollen handelt, bei welchen die kommunizierenden Beamten weder ein besonderes Vertrauensverhältnis aufbauen noch in ein kriminelles Umfeld eindringen, ist der Bundesrat der Auffassung, dass der Gesetzgeber Artikel 286 StPO durch den neuen Artikel 286a ergänzen sollte, der die erwähnten Polizeieinsätze im Cyber-Bereich den Bestimmungen der verdeckten Fahndung zuweist, welche die Polizei in eigener Kompetenz vornehmen kann. Namentlich mit Blick auf den Schutz von Minderjährigen vor sexuellen Übergriffen soll es der Polizei auch erlaubt sein, im Zuge der Kommunikation im Cyber-Bereich Zusagen für Treffen zu machen, die von Tatentschlossenen vorgeschlagen werden.

Ebenfalls unter Artikel 286a StPO fallen die Beobachtungsmassnahmen im Internet mit repressiver Zielsetzung, bei welchen unter Verwendung eines Pseudonyms im Internet Verkaufsauktionen und Inseratenseiten beobachtet werden, um rechtswidrige Inhalte (beispielsweise Aufrufe zu Gewalt, Rassendiskriminierung, Kinderpornografie, Verkauf von Deliktgut, betrügerische Angebote etc.) aufzuspüren und mit den Anbietern in Kontakt zu treten.

Erreichen die Aktivitäten der Polizei eine Intensität, die den Rahmen einer einfachen Identitätstäuschung sprengt, fallen sie unter den Genehmigungsvorbehalt der verdeckten Ermittlung i.S.v. Artikel 286 StPO. Zeichnet sich ab, dass die Polizei ein besonderes Vertrauensverhältnis aufbauen muss, ehe es nach der allgemeinen Lebenserfahrung zu einem Kontakt oder zu einem Geschäftsabschluss kommen kann, wird sie also rechtzeitig um richterliche Genehmigung nachsuchen müssen.

Absatz 2 stellt sicher, dass die zum Schein als Privatperson auftretenden Polizeiangehörigen die kontaktierten Personen nicht zu Straftaten anstiften. Soweit sich diese Einsatzform gegen Zielpersonen richtet, welche die verfolgten Straftaten bereits begangen haben, oder wenn die Straftaten unmittelbar vor deren Vollendung stehen, erweist sich die Anstiftungsgefahr ohnehin als gering.

Alternativvorschlag Jositsch: Den gleichen Zweck wie die vorgeschlagene Bestimmung verfolgt die am 5. Mai 2009 von der Rechtskommission des Nationalrates überwiesene parlamentarische Initiative Jositsch (08.458)¹⁰⁷. Dies ist ein Indiz dafür, dass der Gesetzgeber beabsichtigt, die durch den erwähnten Chatroom-Entscheid des

¹⁰⁶ 08.3841 Mo Schmid-Federer vom 17.12.2008: Verdeckte Ermittlungen im Vorfeld von Strafverfahren, vom Nationalrat am 3. Juni 2009 angenommen und an den Zweitrat überwiesen.

¹⁰⁷ 08.458 Pa.Iv. Jositsch vom 29.9.2008: Präzisierung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung.

Bundesgerichts festgestellte Bruchstelle gesetzgeberisch zu füllen und nicht eine all-fällige Entwicklung der Rechtsprechung abwarten will.

Während Jositsch die Täuschung als zentrales Abgrenzungskriterium nennt, zieht es der Bundesrat vor, an die bewährten Kriterien in Artikel 1 BVE anzuknüpfen.

Strukturermittlungen: Soweit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zentralstelle verdeckte Fahndungen im Rahmen von Strukturermittlungen vornehmen, richtet sich der entsprechende Einsatz nach Artikel 12 Absatz 3 und 4 der Vorlage, welche dem heutigen Artikel 11 Absatz 6 BPI entsprechen. In Fällen, bei denen der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses notwendig und vorgesehen ist, kann demgegenüber stets zumindest ein vager Tatverdacht gegen unbekannt (z.B. wegen organisierter Kriminalität gemäss Art. 260^{ter} StGB) formuliert werden, so dass die vorgesehene neue Bestimmung des Artikel 286a StPO Anwendung findet. Somit besteht für den Bereich der Strukturermittlungen, zumindest auf der Ebene des Bundes, kein zusätzlicher Regelungsbedarf in der Polizeigesetzgebung. Für die kriminalpolizeiliche Tätigkeit der kantonalen Polizeibehörden ist die kantonale Gesetzgebung massgebend.

Art. 288 Legende und Zusicherung der Anonymität

Mit der Einführung der vorbereitenden Legendierung in *Artikel 22* der Vorlage wird neu auch den Führungspersonen der verdeckten Ermittler die Möglichkeit eingeräumt, sich einer Tarnidentität zu bedienen. Der Wortlaut des bisherigen Artikels 288 StPO, welcher einzig auf die verdeckt ermittelnden Beamten beschränkt ist, wird dementsprechend auf die Führungspersonen ausgedehnt (siehe dazu auch die Erläuterungen zu *Artikel 22*, Vorbereitende Legendierung).

2.13.2.2 Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

Wie unter Ziffer 1.2 näher ausgeführt, werden aus dem BWIS die sicherheitspolizeilichen Aufgaben (Schutz von Personen und Gebäuden) und die präventiven Aufgaben (Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial mit zu Gewalt aufrufendem Inhalt sowie die Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen nach den Artikeln 24 ff.) übernommen. Folglich können die entsprechenden Bestimmungen in Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe e und f, Artikel 13a, 28 Absätze 2 und 3 und jene im 5. Abschnitt (Art. 22–24) und Abschnitt 5a (Art. 24a–24h) ersatzlos aus dem BWIS gestrichen werden.

2.13.2.3 Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer

Die Anpassung und Ergänzung von Artikel 67 Absatz 2 AuG erfolgt auf Grund der in Artikel 24 der Vorlage statuierten Zuständigkeit von fedpol, zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten bei Sportveranstaltungen Einreisesperren gegen Ausländerinnen und Ausländer zu verhängen. Der Vollständigkeit halber hält *Buchstabe b* zusätzlich deklaratorisch fest, dass fedpol auch in diesem Bereich über die Befugnis zur Verhängung eines Einreiseverbotes verfügt.

2.13.2.4 Zivilgesetzbuch

Art. 43a Abs. 4 Ziff. 2

Aufgrund der Integrierung des BPI in den Einheitserlass wird der Gesetzesverweis auf das automatisierte Polizeifahndungssystem in Artikel 43a angepasst.

2.13.2.5 Strafgesetzbuch

Art. 285 Ziff. 1^{bis}

Aufgrund eines sachlichen Zusammenhangs zwischen den sicherheitspolizeilichen Aufgaben nach dem PolAG (Schutz der Bundesbehörden) und des Tatbestands der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte wird eine Ergänzung von Artikel 285 StGB im Rahmen der vorliegenden Gesetzgebung vorgeschlagen.

Artikel 285 StGB bildet nach herrschender Lehre das Pendant zu den beiden Tatbeständen 180 und 181 StGB, wenn sie gegen Magistratspersonen des Bundes, Mitglieder der Bundesversammlung sowie gegen den Bundesanwalt begangen werden, wobei jedoch nicht mehr zwischen Drohung und Nötigung differenziert wird. Sowohl Nötigung als auch Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte sind Offizialdelikte. Der Tatbestand von Artikel 285 StGB ist aber insofern zu eng gefasst, als er das Vorliegen einer konkreten Amtshandlung voraussetzt. Dies bedeutet, dass die alleinige Drohung gegen einem Beamten *ausserhalb* einer konkreten Amtshandlung straflos bleibt, wenn der Betroffene keinen Strafantrag stellt. Gerade bei Magistratspersonen des Bundes, Mitgliedern der Bundesversammlung oder dem Bundesanwalt können aufgrund ihrer Medienpräsenz und Bekanntheit Einschüchterungen und Feindseligkeiten unabhängig von einer konkreten Amtshandlung, sondern allein aufgrund der Funktion der betreffenden Person erfolgen. Bei Drohungen und Nötigungen gegen diese Personen werden somit nicht allein die Betroffenen selbst, sondern primär ihre Funktion als solche angegriffen. Schutzobjekt von Artikel 285 StGB ist allgemein die öffentliche Gewalt, damit verbunden auch die körperliche Integrität der Personen, welchen die Ausübung dieser Gewalt übertragen ist, damit sie ihre öffentliche Funktion erfüllen können. Bei diesen Personen, die regelmässig exponiert sind, ist es nicht allein im persönlichen Interesse der Betroffenen, ob derartige Angriffe gegen sie bzw. gegen ihre Funktion strafrechtlich verfolgt werden. Der Entscheid, ob eine Drohung oder Nötigung tatsächlich die Ausübung dieser öffentlichen Funktion beeinträchtigt, bzw. ob ein strafrechtlich relevantes Fehlverhalten vorliegt, soll demzufolge nicht allein den betroffenen Personen überlassen werden. Die neue Ziffer 1^{bis} orientiert sich einerseits am geltenden Artikel 285 StGB, andererseits an Artikel 9 der Bundespersonalverordnung (BPV), demzufolge die Departemente durch geeignete Massnahmen unzulässige Eingriffe in die Persönlichkeit der einzelnen Angestellten zu verhindern haben, unabhängig davon, von welchen Personen diese ausgehen. Entsprechend rechtfertigt es sich, diese Widerhandlungen nicht nur auf Strafantrag hin zu verfolgen, sondern von Amtes wegen (Offizialdelikt). Die völkerrechtlich geschützten Personen sind von dieser Neuregelung nicht betroffen, da gemäss herrschender Lehre mit Artikel 285 StGB vorab das reibungslose Funktionieren der (eigenen) staatlichen Organe sichergestellt werden soll.

Art. 317 bis Abs. 2

Gemäss Artikel 22 der Vorlage ist es der Polizei neu möglich, zur Vorbereitung einer verdeckten Ermittlung Tarnidentitäten aufzubauen, und diese durch entsprechende Dokumente zu untermauern. Anstelle der bis anhin vorgeschriebenen richterlichen Genehmigung wird eine zu diesem Zweck erfolgende Urkundenfälschung neu rechtmässig, wenn sie «mit Bewilligung» vorgenommen wird. Da die richterliche Genehmigung wohl für die Anordnung der verdeckten Ermittlung erforderlich ist, aber noch nicht für die Massnahmen zur Vorbereitung eines solchen Einsatzes, und da allfällige kantonale Parallelbestimmungen zur vorbereitenden Legendierung unterschiedliche Bewilligungsinstanzen vorsehen können, soll in *Absatz 2* «richterliche Genehmigung» durch «Bewilligung» ersetzt werden.

Gliederungstitel vor Art. 349: Vierter Titel: Rechtshilfe

Wie nachfolgend erläutert wird, führt die rechtssystematische Bereinigung zwischen PolAG und StGB dazu, dass der Vierte Titel des Dritten Buches des StGB keine Bestimmungen mehr zur Amtshilfe enthält, sondern nur noch solche zur Rechtshilfe. Die Titelüberschrift wird entsprechend angepasst.

Aufzuhebende Bestimmungen:

Art. 351

Der Regelungsinhalt von Artikel 351 StGB ist neu vollumfänglich durch entsprechende Bestimmungen im PolAG abgedeckt:

- Die Übertragung der Aufgabe des polizeilichen Informationsaustausches an fedpol erfolgt im umfassenden Sinn in *den Artikeln 18 f., 39 Absatz 1 sowie 45 und 46 PolAG*. Damit kann auf eine spezifische Aufgabenzuweisung bezüglich Interpol, wie sie in Artikel 351 Absatz 1 StGB vorgenommen wird, verzichtet werden. Absatz 2 sieht vor, dass kriminalpolizeiliche Informationen zur Verhütung von Straftaten nur übermittelt werden können, «wenn auf Grund konkreter Umstände mit der grossen Wahrscheinlichkeit eines Verbrechens oder Vergehens zu rechnen ist». Diese beiden Absätze der Bestimmung werden durch *Artikel 44 PolAG* abgedeckt. Aber auch die in *Absatz 3 von Artikel 351* erwähnte Suche nach Vermissten und die Identifikation von Unbekannten bedarf als Teil des allgemeinen Kooperationsauftrags nach *Artikel 33 Absatz 1 bzw. Artikel 39* des Gesetzes keiner expliziten Regelung mehr. Die in *Absatz 4 von Artikel 351* vorgesehene Möglichkeit, Informationen mit Privaten auszutauschen, ist neu in *den Artikeln 19, 30 und 50* des Gesetzes geregelt, womit diese Möglichkeit allgemein gilt und im Rahmen von Interpol nicht mehr erwähnt zu werden braucht.

Art. 352

Der Inhalt von Artikel 352 Absatz 1 StGB findet sich neu in *Artikel 46 Absatz 3* im PolAG (für weitere Ausführungen hierzu siehe die Erläuterungen zu dieser Bestimmung des PolAG). Dass die internationale polizeiliche Informationshilfe dem Datenschutzrecht des Bundes und der Kantone unterliegt, wird in *Artikel 39 Absatz 2* PolAG festgehalten, und zwar in einem umfassenden Sinn, der die Interpol-

Zusammenarbeit mit einschliesst. Damit kann Absatz 2 von Artikel 352 StGB dahinfallen. Der Inhalt von Artikel 352 Absatz 3 StGB wird als *Artikel 54 Absatz 2* in das PolAG verschoben. Damit kann Artikel 352 StGB insgesamt aufgehoben werden.

Art. 353

Artikel 353 erweist sich heute, da die Schweiz auch Partner von weiteren internationalen Organisationen wie Europol geworden ist, in seiner Beschränkung auf Interpol als zu eng. Der Regelungsinhalt dieser Norm geht im weiter gefassten *Artikel 102 Absatz 3* PolAG auf, womit Artikel 353 StGB aufgehoben werden kann.

Art. 354

Der Regelungsinhalt von *Artikel 354 StGB* wird neu durch *Artikel 83 PolAG* abgedeckt (für weitere Ausführungen hierzu siehe die Erläuterungen zu dieser Bestimmung des PolAG), wodurch die Bestimmung im StGB aufgehoben werden kann.

Art. 355a

Die Absätze 1 und 2 von Artikel 355a bilden neu den Inhalt von Artikel 55 PolAG. Der Inhalt von Artikel 355a Absatz 3 wird neu in verallgemeinerter Form, also losgelöst vom spezifischen Zusammenhang mit von Europol, durch Artikel 47 PolAG geregelt. Damit kann Artikel 355a im StGB aufgehoben werden.

Art. 355b

Mit dieser Bestimmung wurde an den Bundesrat die Zuständigkeit delegiert, eine Erweiterung des Mandats von Europol über eine entsprechende Anpassung des bilateralen Abkommens Schweiz-Europol eigenständig zu vereinbaren.¹⁰⁸ Mit dem entsprechenden Entscheid des Bundesrates vom 14. November 2007 ist diese Erweiterung erfolgt, womit *Artikel 355b* gegenstandslos geworden ist und aufgehoben werden kann.

Art. 355c

Der Regelungsinhalt von Artikel 355c wird als neuer Artikel 56 unverändert in das PolAG verschoben, womit die Bestimmung im StGB aufgehoben werden kann.

Art. 355e

Diese Bestimmung wird unverändert als Artikel 57 in das PolAG verschoben. Damit kann die Bestimmung im StGB aufgehoben werden.

¹⁰⁸ Vgl. hierzu: Botschaft Europol, BBl 2005 992 f.

2.13.2.6 DNA-Profil-Gesetz vom 20. Juni 2003

Art. 1

Bei der Erläuterung von Artikel 84 PolAG wurde dargelegt, warum die Bestimmungen zum DNA-Profil-Informationssystem aus dem DNA-Profil-Gesetz herausgetrennt und in das PolAG verschoben werden sollen. Spiegelbildlich ist nun hier die entsprechende Änderung des DNA-Profil-Gesetzes zu erläutern:

Mit der Überführung des 4. Abschnitts des DNA-Profil-Gesetzes (DNA-Profil-Informationssystem, Art. 10-12) in das PolAG ist der in Artikel 1 Absatz 1 geregelte Gegenstand des DNA-Profil-Gesetzes (in der Fassung vom 20. März 2009) entsprechend um den Inhalt des Buchstaben b zu reduzieren (Datenbearbeitung im DNA-Profil-Informationssystem).

Umgekehrt ist im DNA-Profil-Gesetz für die Regelung des Informationssystems neu auf das PolAG zu verweisen (*Absatz 3*). Der Umstand, dass das Informationssystem durch den Bund betrieben wird, ist mit der Präzisierung ergänzt, dass dieser Betrieb «ausschliesslich» durch den Bund erfolgt (eine im geltenden Recht in Art. 10 Absatz 2 DNA-Profil-Gesetz festgelegte Einschränkung).

Art. 10-12

Siehe die Erläuterungen oben zu *Artikel 1*.

Art. 13 Abs. 1

Die Teilrevision des DNA-Profil-Gesetzes zur Überführung von dessen 4. Abschnitt in das PolAG (siehe oben) soll darüber hinaus zu einer Aktualisierung von dessen *Artikel 13 Absatz 1* genutzt werden. Rund sechs Jahre sind seit der Schaffung des DNA-Profil-Gesetzes verstrichen. Seither hat sich die Schweiz vor allem im Rahmen von Europol und Schengen gestützt auf staatsvertragliche Regelungen weitere Kanäle für die internationale polizeiliche Informationshilfe erschlossen. Entsprechend ist die explizite Einschränkung auf die Interpol-Zusammenarbeit im geltenden Artikel 13 Absatz 1 DNA-Profil-Gesetz durch eine bezüglich des zu verwendenden Informationskanals offene Formulierung abzulösen.

Art. 14 Abs. 2 und 3

Gegenstand der Absätze 2 und 3 ist der Betrieb des polizeilichen Informationssystems. Die Regelung des Betriebs soll künftig aber alleiniger Gegenstand des PolAG sein. Nun, da das DNA-Profil-Informationssystem im PolAG bei den übrigen polizeilichen Informationssystemen geregelt wird, können die Absätze 2 und 3 im DNA-Profil-Gesetz gestrichen werden.

2.13.2.7 Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008

Art. 2 Abs. 2

Nach der geltenden Fassung dieser Norm untersteht die Armee dem ZAG nur, «so weit sie im Inland Assistenzdienst für zivile Behörden des Bundes leistet». Neu soll

auch die Militärische Sicherheit als der Polizei der Armee für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen dem ZAG unterstellt sein. Die Militärische Sicherheit nimmt «kriminal- und sicherheitspolizeiliche Aufgaben im Armeebereich» wahr (Art. 101 Abs. 1 Bst. c des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995; SR 510.10). Ihre Angehörigen haben grösstenteils die Grundausbildung zum Polizisten 1 durchlaufen. Die polizeilichen Massnahmen, die das Korps zu ergreifen befugt ist, entsprechen jenen der zivilen Polizeikorps. Wie bereits eingangs unter Ziff. 1.4 erwähnt, wird durch die einheitliche Unterstellung von fedpol, GWK und neu der MilSich unter das ZAG trotz des Fortbestehens spezialgesetzlicher Aufgabenregelungen Gewähr dafür geleistet, dass der Vollzug grundrechtssensibler Realakte im Zuständigkeitsbereich des Bundes bei allen diesen Behörden nach einem einheitlichen und grundrechtsverträglichen Standard abläuft.

Art. 6 Bst. a^{bis}, c, c^{bis}

Der Katalog der polizeilichen Massnahmen in *Artikel 6* wird punktuell geändert: Neu eingeführt wird die Wegweisung und das Fernhalten (*Buchstabe a^{bis}*). Der bisherige *Buchstabe c* (Durchsuchung von Räumen und Fahrzeugen) wird aufgeteilt: Die Durchsuchung von Fahrzeugen wird, zusammen mit jener anderer beweglicher Sachen, Gegenstand eines neuen *Buchstaben c^{bis}*. Buchstabe c selbst erfasst neu zusätzlich zur Durchsuchung von Räumen das Betreten privater Grundstücke. Eine Detailregelung dieser polizeilichen Massnahme im 4. Abschnitt des ZAG erübrigt sich angesichts der in Artikel 9 festgelegten, ausreichend präzisen generellen Grundsätze zum polizeilichen Zwang und den polizeilichen Massnahmen.

Art. 19a Wegweisung und Fernhalten

fedpol muss zur Wahrnehmung seines Auftrags Personen, denen gegenüber der begründete Verdacht besteht, dass sie Personen und Gebäude im Schutzbereich des Bundes gefährden, wegweisen und - unmittelbar daran anschliessend oder in selbständiger Kompetenz - fernhalten können. Die Massnahme kann kurzfristiger Natur sein oder auch für die Dauer eines Anlasses gelten. Sie kann einzelne Personen oder eine unbestimmte Anzahl betreffen. «Die Wegweisung ist eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit, jedoch keine Freiheitsentziehung.»¹⁰⁹

Die Wegweisung und das Fernhalten erfolgen formlos und werden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von fedpol rein faktisch durchgesetzt (auf die gesteigerte Form einer Wegweisung und eines Fernhaltens mittels formeller Verfügung, wie sie einzelne Kantone kennen,¹¹⁰ wird verzichtet). Sie ist als ergänzende polizeiliche Massnahme zum bereits geregelten Festhalten zu betrachten.

Art. 20a Durchsuchung von Fahrzeugen und anderen beweglichen Sachen

Ergänzend zu den obigen Ausführungen betreffend die Änderungen von *Artikel 6* ZAG ist Folgendes auszuführen: Die Befugnis zur Durchsuchung von Fahrzeugen und anderen beweglichen Sachen soll in erster Linie den mit sicherheitspolizeilichen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von fedpol zur Verfügung stehen. Aber auch im kriminalpolizeilichen Einsatz, im erweiterten Umfeld einer strafprozessualen Zwangsmassnahme, kann sie zum Tragen kommen, beispielsweise

¹⁰⁹ Andreas Baumann, Aargauisches Polizeigesetz, § 34 Rz. 394.

¹¹⁰ Vgl. bspw. § 34 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich vom 23. April 2007.

wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen einer kriminalpolizeilichen Aktion auf abgestellte Fahrzeuge, Taschen etc. stossen, die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Zielperson stehen, die aber trotzdem den begründeten Verdacht wecken, dass sie Gegenstände bergen, die sichergestellt werden dürfen.

Die in *Artikel 20a* vorgeschlagene Regelung lehnt sich an jene der jüngsten kantonalen Polizeigesetze an¹¹¹.

2.13.2.8 Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009

Art. 74 Abs. 2 Bst. e

Für gängige Verfahren ist die Möglichkeit der Informationsweitergabe durch die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) an die Organe der Rechtspflege oder der Verwaltung bereits heute vorgesehen, nämlich in Artikel 74 Absatz 2 Buchstabe b des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG¹¹²) (der dem Art. 55 Abs. 2 Bst. b des geltenden Mehrwertsteuergesetzes vom 2. September 1999, SR 641.20, entspricht).

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung soll es der ESTV neu gestattet werden, den Polizeibehörden des Bundes und der Kantone Daten auch zur Verfügung zu stellen, soweit diese «zur Erfüllung der kriminalpolizeilichen Aufgaben bei der Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens erforderlich sind». Voraussetzung ist, dass diese Daten bei der ESTV bereits vorhanden sind. Es ist klar, dass die ESTV keinesfalls auf Ersuchen polizeilicher Behörden selbst Ermittlungshandlungen vornimmt.

Die entsprechenden Daten werden vor allem für die Arbeit der Zentralstelle zur Erkennung und Bekämpfung des Menschenhandels, welcher regelmässig im Bereich von Cabarets und Nachtclubs situiert ist, von grossem Nutzen sein. Die Informationsbeschaffung gestaltet sich in diesem Umfeld sehr aufwändig und schwierig, da es sich um eine Dunkelfeldkriminalität mit milieuspezifischem Verhalten handelt. Es kann jedoch festgestellt werden, dass in diesem Umfeld Auffälligkeiten bei den gesetzlichen Abgaben (z.B. Mehrwertsteuer, Krankenkasse, AHV etc.), vor allem Unregelmässigkeiten bei der Deklaration und Begleichung der Mehrwertsteuer, Hinweise liefern, die für die Zentralstelle wichtige Ansatzpunkte zur Feststellung krimineller Strukturen und kriminell generierter Vermögenswerte bieten können. Dadurch, dass dank der neuen Verfügbarkeit der Daten bessere Voraussetzungen in der Phase der Strukturermittlungen geschaffen werden, wird nun auch bereits in einem frühen Stadium eine Beurteilung über die Zweckmässigkeit nachfolgender ressourcenintensiver strafprozessualer Ermittlungen möglich.

Durch die Einziehung strafbar erlangter Vermögenswerte in daraus resultierenden Strafverfahren und der gleichzeitigen Geltendmachung der gesetzlich vorgesehenen Abgaben und Strafsteuern kann den Akteuren, vorrangig den in den Menschenhandel involvierten Betrieben, die wirtschaftliche Existenzgrundlage entzogen werden. Weil die nachträgliche Einforderung gesetzlicher Abgaben unabhängig von einem allenfalls schwer zu erbringenden strafrechtlichen Tatnachweis erfolgt, kann durch die Vernetzung der beiden Handlungsmöglichkeiten (Straf- sowie Steuerverfahren)

¹¹¹ Vgl. § 24 des Polizeigesetzes des Kantons Zug vom 30. November 2006 oder § 36 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich vom 23. April 2007.

¹¹² Referendumsvorlage in: BBl 2009 4407; Inkrafttreten des MWSTG am 1. Januar 2010.

im Bereich des Menschenhandels eine umfassendere Kriminalitätsbekämpfung erfolgen. Dadurch steigt für die beteiligten Akteure das Risiko, dass auf ihre kriminell erlangten Vermögenswerte zugegriffen wird.

2.13.2.9 Betäubungsmittelgesetz vom 3. Oktober 1951

Art. 29b Abs. 1

Der Verweis auf das bisherige ZentG in Artikel 29b Absatz 1 wird ersetzt durch den Verweis auf das PolAG.

Art. 29e Abs. 2

Mit der vorliegenden Anpassung der Mitteilungspflicht der kantonalen Strafbehörden gegenüber der Zentralstelle erfolgt eine den Bedürfnissen der Praxis entsprechende Präzisierung (siehe dazu 3. Kapitel: Behördliche Informationspflichten und Weitergabe von Personendaten, Artikel 18-22).

2.13.2.10 Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997

Art. 23 Abs. 2

Beim Geldwäschereigesetz handelt es sich um ein Rahmengesetz, welches sich darauf beschränkt, die Gesetzesadressaten zu bestimmen und deren grundlegende Pflichten sowie die organisatorischen Massnahmen zu ihrer Beaufsichtigung zu regeln. In Artikel 23 werden die Aufgaben der Meldestelle für Geldwäscherei MROS geregelt. Ihr kommt eine Relais- und Filterfunktion zwischen den Finanzintermediären und den Strafverfolgungsbehörden zu. Damit die Verfolgung der Geldwäscherei effizient an die Hand genommen werden kann, bedarf es seitens der Meldestelle für Geldwäscherei kriminalistischen Fachwissens sowie einer engen Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone. Beide Voraussetzungen sind bei fedpol in seiner polizeilichen und seiner Zentralstellenfunktion gegeben. Bei ihrer Gründung im Jahr 1998 wurde die Meldestelle der damals neu geschaffenen Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens innerhalb von fedpol organisatorisch eingegliedert, da deren Tätigkeitsgebiet sich mit der Zielsetzung des Geldwäschereigesetzes überschneidet. Im Rahmen des Reorganisationsprojektes «StruPol» erfolgte dann am 1. Januar 2001 die Neueingliederung der Meldestelle in die Abteilung Dienste, welche unterstützende und verwaltungspolizeiliche Aufgaben wahrnimmt. Diese Neuunterstellung der Meldestelle war rein organisatorischer Natur. Die Aufgaben, die Unabhängigkeit oder die Arbeitsweise der Meldestelle blieben unverändert.

Die Aufgabenumschreibung in *Absatz 2*, wonach die Meldestelle die eingegangenen Verdachtsmeldungen prüft und die Massnahmen nach dem ZentG trifft, behält entsprechend inhaltlich ihre Gültigkeit. Da das ZentG jedoch mit dem PolAG aufgehoben wird, ist der Verweis auf dieses Gesetz in Artikel 23 Absatz 2 GwG durch einen Verweis auf das PolAG zu ersetzen. Im Unterschied zum geltenden GwG mit seinem generellen Verweis in Artikel 23 Absatz 2 auf die «Massnahmen» nach ZentG wird der neue Verweis auf das PolAG präziser gefasst, indem auf die betroffenen

Gesetzesbestimmungen – Artikel 12 Absatz 2 Buchstaben a-e, Artikel 18 Absatz 1 sowie Artikel 19 PolAG – einzeln verwiesen wird.

Art. 32 Abs. 1

Die Meldestelle für Geldwäscherei hat als ursprünglicher Bestandteil der Zentralstelle für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens bereits nach geltendem Recht (Art. 13 Abs. 2 ZentG) die Möglichkeit, Informationen mit ausländischen Strafverfolgungsbehörden auszutauschen. Mit der Aufhebung des ZentG benötigt die Meldestelle für die Zusammenarbeit mit ausländischen Strafverfolgungsbehörden den grundsätzlichen Verweis auf die neuen Rechtsgrundlagen im 5. Titel des PolAG, der die Polizeikooperation regelt. Dabei geht es vorwiegend um den Informationsaustausch der Meldestelle mit ihren ausländischen Gegenstellen, den so genannten Financial Intelligence Units (FIUs). Gut ein Drittel aller FIUs weltweit sind entweder gerichtspolizeilicher oder staatsanwaltlicher Struktur. Für den Austausch mit diesen Stellen benötigt die Meldestelle die entsprechende Rechtsgrundlage, welche im Artikel 32 Absatz 1 GwG geregelt ist. Bei den übrigen FIUs – zu denen auch die schweizerische Meldestelle zu zählen ist – handelt es sich um so genannte administrative FIUs. Der Austausch mit administrativen FIUs ist in Artikel 32 Absatz 2 GwG geregelt. Beim Austausch mit ausländischen Strafverfolgungsbehörden und anderen entsprechenden ausländischen Behörden gilt jedoch das Spezialitätsprinzip, wonach der Austausch von Informationen lediglich zum Zwecke der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung erfolgt. Dabei ist festzuhalten, dass unter dem Begriff der Bekämpfung der Geldwäscherei auch die Bekämpfung der entsprechenden Vortaten und der organisierten Kriminalität erfasst werden, da diese von der Meldepflicht gemäss Artikel 9 des Geldwäschereigesetzes ebenfalls erfasst sind.

Art. 35 Abs. 1

Wie weiter oben (siehe Ziffer 1.5.3) dargelegt, wird mit dem PolAG bezüglich der Regelung des indirekten Auskunftsrechts gegenüber Datenbanken des Bundes ein Paradigmenwechsel vorgeschlagen: weg von der Beschränkung des Auskunftsrechts gemäss Artikel 8 BPI hin zum direkten Auskunftsrecht gemäss dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz. Gemäss geltendem Artikel 35 Absatz 1 GwG wird das Auskunftsrecht zum Datenbearbeitungssystem GEWA, welches von der Meldestelle betrieben wird (Art. 23 Abs. 3 GwG), als ein beschränktes Einsichtsrecht gemäss Artikel 8 BPI geregelt. Mit dem Vollzug des Paradigmenwechsels wird diese Spezialregelung hinfällig, womit Absatz 1 ersatzlos gestrichen werden kann. Es gilt damit auch für die Meldestelle der Grundsatz des Artikels 33 GWG, wonach sich das Bearbeiten von Personendaten nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz richtet.

Mit der Einführung des direkten Auskunftsrechts bezüglich der Datenbank GEWA wird ein verzeichneter Gesuchsteller *e contrario* sofort in Erfahrung bringen können, dass er verzeichnet ist, ansonsten er durch die Datenbankherrin sofort über seine Nichtverzeichnung informiert werden müsste. Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b DSGVO sieht lediglich dann die Verweigerung, die Einschränkung oder den Aufschub der Information vor, wenn durch die Information der Zweck einer Strafuntersuchung oder eines anderen Untersuchungsverfahrens in Frage gestellt würde. Der Gesuchsteller, der von seiner grundsätzlichen Verzeichnung nun Kenntnis hat, wird sich damit mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht zufrieden geben und direkt bei sei-

ner Bank oder seinem Finanzintermediären nachfragen, da seine Verzeichnung in der Datenbank der Meldestelle mit aller Wahrscheinlichkeit in Zusammenhang mit einer Verdachtsmeldung zu sehen ist. Ob sich als Folge dieser Neuregelung das Meldeverhalten der Finanzintermediäre zum negativen hin verändert wird, kann nicht definitiv abgeschätzt, muss aber ernsthaft in Betracht gezogen werden. Dies wiederum könnte sich negativ auf die Länderevaluation des schweizerischen Finanzplatzes durch die GAFI (Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux) auswirken. Auch hinsichtlich eines laufenden Strafverfahrens, wo die Parteirechte (beispielsweise das Akteneinsichtsrecht) aus taktischen Gründen noch nicht gegeben werden, könnte sich das direkte Auskunftsrecht negativ auswirken. Dabei sei insbesondere darauf hingewiesen, dass die Meldestelle nicht nur Verdachtsmeldungen bezüglich Geldwäscherei und deren Vortaten, sondern auch bezüglich organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung erhält. Es handelt sich dabei um Fälle von schwerstkrimineller Kriminalität, wo die entsprechenden anschliessenden Vorermittlungsverfahren nicht selten zum Zwecke einer optimierten Beweiserhebung geheim sind und über eine längere Zeit andauern. Beim direkten Auskunftsrecht wird es sehr schwierig sein, ein laufendes Strafverfahren geheim zu halten.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit der Vorlage werden die schon vom geltenden Recht vorgesehenen allgemeinen Polizeiaufgaben des Bundes rechtssystematisch gebündelt, aktualisiert und punktuell ergänzt (vgl. Ziff. 1.5). Es werden keine grundlegend neuen Aufgaben begründet oder Änderungen der Behördenorganisation vorgesehen, die personelle Auswirkungen oder solche auf den Bundeshaushalt hätten. Zusätzliche finanzielle Verpflichtungen können sich in der Zukunft als Folge des Beitritts zu einer internationalen polizeilichen Organisation ergeben. Der geltende Artikel 353 StGB wird als neuer Artikel 102 Absatz 3 in das PolAG übernommen und gleichzeitig sachlich erweitert, indem er über Interpol hinaus generell auf internationale polizeiliche Organisationen erweitert wird bzw. auf die Finanzhilfe und Abgeltungen, die aus einem Beitritt zu solchen Organisationen resultieren können. Die finanziellen Auswirkungen solcher Beitritte wird der Bundesrat im Einzelfall in den jeweiligen Botschaften an die Eidgenössischen Räte ausweisen.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

In seiner Antwort auf die Interpellation Banga (06.3285) hatte der Bundesrat festgelegt, dass die in Auftrag gegebene Anpassung der Polizeigesetzgebung des Bundes «die kantonale Polizeihoheit unangetastet lassen» werde (Ziff. 1). Der vorliegende Entwurf eines Polizeiaufgabengesetzes des Bundes richtet sich nach dieser Vorgabe.

Die Vorlage hat jedoch insoweit Auswirkungen auf die Kantone, als sie allgemeine Grundsätze der Polizeikooperation mit fedpol festlegt, welche die polizeiliche Zusammenarbeit nicht nur im internationalen, sondern auch im nationalen Bereich betreffen.

Zudem werden über die Änderung bisherigen Rechts Ergänzungen des ZAG vorgenommen; das ZAG beansprucht auch gegenüber kantonalen Behörden, die Bundesrecht anwenden, Geltung.

Insgesamt kann den Kantonen weder durch die Schaffung des PolAG noch durch die Ergänzungen des ZAG ein massgeblicher personeller und finanzieller Zusatzaufwand erwachsen, weil die erwähnten Regelungen für sie keine neuen Aufgaben vorsehen oder indirekt zur Folge haben. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die rechtssystematische Straffung des Polizeirechts des Bundes auch für die kantonalen Polizeikorps Erleichterungen bringen wird, dies bereits etwa dadurch, dass diese bei ihrer Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Polizei künftig statt einer Vielzahl von Erlassen ein einheitliches Bundesgesetz konsultieren können.

3.3 Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Regulierung, die mit dem neuen Polizeiaufgabengesetz vorgenommen wird, richtet sich grundsätzlich allein «nach innen», an ausgewählte, polizeilich tätige Behörden des Bundes sowie an die Kantone, soweit sie Aufgaben für den Bund wahrnehmen. Eine direkte Wirkung «nach aussen» auf die Bürgerin und den Bürger und damit auch auf die schweizerische Volkswirtschaft geht vom neuen Gesetz nicht aus. Zwar werden im PolAG tendenziell striktere Anforderungen an eine Beauftragung privater Sicherheitsfirmen durch den Bund festgelegt. Diese Anforderungen haben jedoch schon auf Verordnungsebene bestanden. So verändert sich das Auftragsvolumen des Bundes in diesem Bereich durch diese Vorlage nicht, womit sich auch für diesen besonderen Sektor der Volkswirtschaft keine wirtschaftlichen Folgen abzeichnen. Da durch das neue Gesetz, wie oben bereits erwähnt, im Wesentlichen ein zeitgemässer rechtlicher Rahmen für bereits bestehende Aufgaben geschaffen wird, sind insgesamt weder für die staatlichen Behörden noch für die Bürgerinnen und Bürger oder die Volkswirtschaft erhöhte Vollzugskosten zu erkennen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008¹¹³ über die Legislaturplanung 2007–2011 und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008¹¹⁴ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Das mit diesem Bericht unterbreitete Gesetz stellt grösstenteils eine rechtssystematische Bereinigung der heute geltenden, auf verschiedene Erlasse verstreuten, rechtlichen Grundlagen des Polizeirechts des Bundes dar. Dementsprechend behalten auch die bisher für die jeweiligen Regelungsbereiche relevanten Verfassungsbestimmungen weiterhin ihre kompetenzbegründende Geltung. Verschiedene Bestimmungen lassen sich dabei auf mehrere Verfassungsgrundlagen abstützen.

¹¹³ BBl 2008 793 821

¹¹⁴ BBl 2008 8546

Bei den zuständigkeitsbegründenden Verfassungsbestimmungen handelt es sich zunächst um die Zuständigkeit des Bundes zur *Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit* der Schweiz. Diese im Bestand des gesamtschweizerischen Gemeinwesens als solchem begründete so genannte «inhärente» Zuständigkeit verleiht dem Bund die Kompetenz, im Innern und im Äussern die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz bzw. zum Schutz seiner Institutionen und Organe zu treffen. Im Bereich der sicherheitspolizeilichen Aufgaben im 2. Titel dient diese Kompetenz der Abstützung derjenigen Gesetzesnormen, welche aus dem geltenden BWIS übernommen wurden¹¹⁵. Darüber hinaus beruht auch die verwaltungspolizeiliche Aufgabenerfüllung des Amtes im 4. Titel zum Teil auf dieser Verfassungsgrundlage (bspw. Art. 23 der Vorlage betreffend Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Gewaltpropagandamaterial, vormalig Art. 13a BWIS).

Weiter stützt sich das Gesetz auf *Artikel 54 Absatz 1 BV* (allgemeine Bundeskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten), welcher den Verkehr mit dem Ausland in die Hände des Bundes legt. Diese Norm liegt insbesondere den Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Polizeikooperation im 5. Titel generell und zur internationalen Informationshilfe im Besonderen zugrunde. Weiter basieren auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage auch gewisse Zuständigkeiten im verwaltungspolizeilichen Rahmen mit ausserpolitischem Bezug, so die Ausreisebeschränkungen nach Artikel 25 der Vorlage.

Mit *Artikel 57 Absatz 2 BV* wird weiter die Koordinationskompetenz des Bundes angerufen. Diese Norm gewährt dann eine Rechtsetzungskompetenz zugunsten des Bundes, wenn Sicherheitsbelange zu regeln sind, die mindestens teilweise in die Zuständigkeit des Bundes fallen und die aus dessen Sicht eine Koordination unter Einbezug oder Leitung des Bundes erfordern. Die Zuständigkeit des Bundes darf dabei jedoch nicht marginale Bedeutung haben¹¹⁶. Ein derartiger kompetenzbegründender Koordinationsbedarf besteht beispielsweise im Bereich der polizeilichen Informationshilfe nach dem 2. Kapitel des 5. Titels, in welchem der nationale polizeiliche Informationsaustausch mit den Modalitäten und Vorgaben des internationalen Verkehrs in Einklang zu bringen ist. Auf Artikel 57 Absatz 2 stützt sich auch der 6. Titel betreffend die polizeilichen Informationssysteme des Bundes, in welchen das geltende BPI überführt wird. Weiter besteht ein auf Artikel 57 Absatz 2 abstützender Koordinationsbedarf zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich der sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes zum Schutz von Personen und Gebäuden nach dem 2. Titel.

Schliesslich findet die Vorlage ihre verfassungsrechtliche Grundlage in *Artikel 123 Absatz 1 BV* (Gesetzgebung im Bereich des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts). Auf dieser Kompetenzgrundlage basiert u.a. aufgrund ihres strafrechtlichen Charakters der 3. Titel mit der Regelung der kriminalpolizeilichen Aufgaben von fedpol als kriminalpolizeiliche Zentralstelle und der BKP als Gerichtspolizei im Sinne der StPO. Dies gilt auch für diejenigen Bestimmungen, die aus rechtssystematischen Gründen aus dem StGB überführt worden sind, welches sich ebenfalls auf Artikel 123 BV abstützt.

¹¹⁵ S. dazu die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) vom 17. August 2005, BBl **2005** 5637, Ziff. 5.1.

¹¹⁶ Gutachten des Bundesamtes für Justiz zum aussergerichtlichen Zeugenschutz vom 7. Mai 2007, Ziff. 5.2.2.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Gesetz schafft im internationalen Bereich keine neuen Rechte und Pflichten und setzt keine internationalen Verpflichtungen ins Landesrecht um, die nicht heute schon bestehen. Soweit Normen aus völkerrechtlichen Abkommen in das PolAG überführt werden, welche die Schweiz bereits heute verpflichten, kann zur Völkerrechtskonformität dieses internationalen Rechts auf die jeweiligen speziellen bundesrätlichen Botschaften zu diesen Regelungen verwiesen werden. Dasselbe gilt für die Überführung bereits geltenden Landesrechts zur Umsetzung solcher völkerrechtlicher Abkommen.

5.3 Erlassform

Bei den vorgesehenen Regelungen handelt es sich um grundlegende Bestimmungen über die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte sowie über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden. Die erforderlicher Erlassform ist daher nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben b, f und g BV das Bundesgesetz.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) ist das PolAG nicht unterstellt, da dieses keine Subventionen, Verpflichtungskredite oder Zahlungen vorsieht, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das Gesetz enthält verschiedene Rechtsetzungsdelegationen bzw. Rechtsetzungsaufträge zuhanden des Bundesrates, nach welchen insbesondere in den folgenden Bereichen Ausführungsbestimmungen vorgesehen sind:

- Artikel 5: Bestimmung der Personen und Gebäude des Bundes, bei denen Schutzmassnahmen des Bundes vorgenommen werden;
- Artikel 18: Regelung der Verpflichtung von Behörden und Amtsstellen zur Zusammenarbeit und Auskunft;
- Artikel 19 Absatz 2: Bestimmung der Empfänger von Personendaten durch die Zentralstellen;
- Artikel 35 Absatz 4 und 5: Regelung der Einzelheiten zum Einsatz von Polizeiattachés mit den Empfangsstaaten;
- Artikel 54 Absatz 1: Regelung von Einzelheiten im Datenaustausch mit Interpol;
- Artikel 74: für jedes polizeiliche Informationssystem Regelung der Verantwortlichkeit bei der Datenbearbeitung; des Datenkatalogs, des Umfangs der Zugriffsberechtigungen durch Abrufverfahren, der Aufbewahrungsdauer der Daten und das Verfahren zur Datenlöschung; Regelung der Zusammenarbeit mit den Kantonen und der einzelfallweisen Weitergabe von Daten der polizeili-

- chen Informationssysteme an Dritte, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist, sowie Bestimmungen zur Gewährleistung der Datensicherheit;
- Artikel 77 Absatz 7: Voraussetzungen für die Aufbewahrung und Löschung der Daten in HOOGAN sowie für den Anschluss der kantonalen Sicherheitsorgane im Einzelnen, die Zugriffsrechte und Datenbearbeitung durch Dritte;
 - Artikel 80 Absatz 5: : Bestimmung der Bundesbehörden, die mittels Abrufverfahren Zugriff auf das System Bundesdelikte erhalten;
 - Artikel 81 Absatz 6: Bestimmung der Bundesbehörden, die mittels Abrufverfahren Zugriff auf das System internationale und interkantonale Polizeikooperation erhalten;
 - Artikel 86: Bezeichnung der kantonalen Zivilbehörden, die Ausschreibungen im automatisierten Polizeifahndungssystem verbreiten dürfen (Abs. 3 Bst. j) sowie der Justiz- und Verwaltungsbehörden, die Daten mittels Abrufverfahren im automatisierten Polizeifahndungssystem abrufen dürfen (Abs. 4 Bst. j);
 - Artikel 87: Bezeichnung der kantonalen Behörden, die zu ihrer Aufgabenerfüllung Ausschreibungen für die Eingabe in das N-SIS melden dürfen (Abs 4 Bst. k) sowie allgemein die Anforderungen nach SDÜ betreffend Zugriffsberechtigungen, Datenaufbewahrungsdauer, Eingabe- und Bekanntgaberechte, Rechte der Rechte der betroffenen Personen sowie die Verantwortung der Organe des Bundes und der Kantone (Abs. 8);
 - Artikel 88, Absatz 5: Einschränkung des Umfangs des Zugriffs auf den nationalen Polizeiindex;
 - Artikel 96: Regelung der Ausnahmen der Anforderungen an Sicherheitsunternehmen für ihren Einsatz im Ausland oder für die Überwachung oder Bewachung militärischer Anlagen;
 - Artikel 98: Regelung von Einzelheiten des Vertragsinhalts zwischen Bundesbehörden und Sicherheitsunternehmen;
 - Artikel 101: Regelung zur Kontrolle ordentlicher Erfüllung von Verträgen zwischen Bundesbehörden und Sicherheitsunternehmen;
 - Artikel 102: Regelung der Voraussetzungen und Ausgestaltung der Finanzhilfen und Abgeltungen (Absatz 4);
 - Artikel 106: generelle Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz.

Beilage
Konkordanztabelle