

Teilrevision des Polizeigesetzes Vernehmlassungsentwurf

1. Ausgangslage

1.1 Das Polizeigesetz vom 22. März 2000 (PolG, SRSZ 520.110) wurde letztmals im Jahr 2010 teilrevidiert. Damals standen die Umsetzung der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO), die Übernahme von Schengenrecht im Bereich des vereinfachten Informationsaustausches der Strafverfolgungsbehörden und des polizeilichen Datenschutzes sowie der Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (Hooligan-Konkordat, SRSZ 520.230.1) im Vordergrund.

1.2 Mit RRB Nr. 167 vom 3. März 2015 wurde das Sicherheitsdepartement beauftragt, eine Revision des Polizeigesetzes vorzubereiten. Das Rechtsetzungsvorhaben wurde in das Gesetzgebungsprogramm aufgenommen und jährlich aktualisiert (letztmals mit RRB Nr. 55 vom 22. Januar 2019; KRB vom 17. April 2019). In der Folge wurden zwei vordringliche Themenbereiche aus dem ursprünglichen Konzept zur Revision des Polizeigesetzes herausgelöst und dem Kantonsrat separat vorgelegt:

- KRB vom 19. Oktober 2016 über den Beitritt zum geänderten Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (SRSZ 520.230), in Kraft seit 28. Dezember 2016;
- KRB vom 22. Mai 2019 betreffend Teilrevision des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23. Mai 2007 (ÖDSG, SRSZ 140.410, nachfolgend rev. ÖDSG), voraussichtliche Inkraftsetzung per Anfang 2020.

1.3 Im Laufe der Revisionsarbeiten zum Polizeigesetz kamen weitere Regelungsbedürfnisse dazu. Die vorliegende Teilrevision umfasst nunmehr im Wesentlichen die folgenden Gegenstände:

- Im Zusammenhang mit dem seit 2014 schrittweise aufgebauten kantonalen Bedrohungsmanagement im Umgang mit potentiell bedrohlichen Personen im Kontext von häuslicher Gewalt und bei anderen Gewaltformen sollen gesetzliche Lücken bei der behördlichen bzw. institutionellen Zusammenarbeit und beim Informationsaustausch geschlossen werden.
- Zu den weiteren Optimierungsmassnahmen gegen häusliche Gewalt gehören die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Wegweisungsinstrumente, die Spezifizierung der polizeilichen Meldepflichten und -rechte sowie die bessere Ausschöpfung der Beratungsangebote. Hier besteht auch ein gewisser Abstimmungsbedarf mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom 14. Dezember 2018 (BBI 2018 7869 ff.), welches voraussichtlich Anfang 2021 in Kraft treten wird.
- Darüber hinaus sollen die polizeilichen Handlungsinstrumente gegen Störer, Gefährder und Stalker adressatengerechter und wirkungsorientierter ausgestaltet werden. Damit wird auch dem Anliegen der Motion M 8/2016 Rechnung getragen.

- Bei den präventiven polizeilichen Überwachungsmaßnahmen gilt es, die mit dem totalrevidierten Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 18. März 2019 (BÜPF, SR 780.1) erweiterte Notsuche und die neu erlaubte Ortung untergetauchter, verurteilter Straftäter umzusetzen. Sodann ist bei der präventiven verdeckten Vorermittlung das Bewilligungsverfahren praxistauglicher auszugestalten und die Bewilligungspflicht auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 285a ff. und Art. 298a ff. StPO abzustimmen (BGE 143 IV 27 ff.).
- Die Schengener Datenschutzrichtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr (nachfolgend DSRL) wird im Wesentlichen in der erwähnten Teilrevision der kantonalen Datenschutzgesetzgebung umgesetzt. Im polizeilichen Datenschutzrecht sind einzelne weitere Anpassungen vorzunehmen, welche im Interesse der interkantonalen Rechtsharmonisierung und der Zusammenarbeit der Zentralschweizer Polizeikorps erfolgen.
- Schliesslich kristallisierte sich aus der polizeilichen Praxis ein punktueller Nachführungsbedarf heraus. Es betrifft dies namentlich die Präzisierung von Vollzugsaufgaben im Bereich des Nachrichtendienstes und des Fundwesens, die Substanziierung des Subsidiaritätsprinzips, das Tragen und der Gebrauch von Schusswaffen, die Abschaffung der überholten Funktion der kommunalen Hilfspolizisten, die Klärung von Zuständigkeiten im verkehrspolizeilichen Bereich und die Schaffung einer hinreichenden Rechtsgrundlage für die Kostenüberwälzung von Ausnüchterungen im Polizeigewahrsam sowie für den Kostenersatz für Leistungen von durch die Polizei beigezogenen Dritten.

2. Grundzüge der Vorlage

2.1 Bedrohungsmanagement und Schutz vor häuslicher Gewalt

2.2.1 Seit 2009 erfassen die kantonalen Polizeibehörden Straftaten im Kontext von häuslicher Gewalt nach einheitlichen Kriterien zuhanden der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Darin werden allerdings nur die der Polizei bekannt gewordenen Gewalttaten registriert (vgl. Polizeilich registrierte häusliche Gewalt 2009-2013, Bundesamt für Statistik, November 2014; Zahlen zu häuslicher Gewalt in der Schweiz, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau, August 2015). Verschiedene empirische Erhebungen haben ergeben, dass nur eine Minderheit der Opfer von häuslicher Gewalt an die Polizei gelangt. Trotzdem haben die nun über einen Zeithorizont von zehn Jahren erhobenen Vergleichsdaten eine gewisse Aussagekraft über das Ausmass und die Entwicklung von häuslicher Gewalt. Sie zeigen, dass häusliche Gewalt im sozialen Zusammenleben einen konstanten und bedeutsamen Platz einnimmt und zur Alltagsarbeit der damit befassten Behörden und Institutionen gehört:

- Jährlich werden in der Schweiz gegen 10 000 Personen Opfer von häuslicher Gewalt, davon sind drei Viertel weiblich. Knapp die Hälfte aller Fälle betrifft bestehende und ein Viertel aufgelöste Partnerschaften, die übrigen Eltern und Kinder sowie Verwandte. Im Jahr 2018 wurden schweizweit 18 522 Straftaten im häuslichen Bereich registriert, davon 27 vollendete und 52 versuchte Tötungsdelikte sowie 84 schwere Körperverletzungen (PKS, Jahresbericht 2018).
- Im Kanton Schwyz ereigneten sich in den Jahren 2009 bis 2012 fünf vollendete und sechs versuchte Tötungsdelikte im Kontext von häuslicher Gewalt. In fünf weiteren Fällen wurden schwere Körperverletzungen und in acht Fällen Vergewaltigungen begangen. Im Jahr 2013 kam es zu einem neuerlichen Tötungsdelikt und zu sechs lebensgefährdenden Übergriffen.

In den Jahren 2014 bis 2018 gingen die besonders schweren Formen von häuslicher Gewalt markant zurück. Nach 106 polizeilichen Interventionen wegen häuslicher Gewalt im Vorjahr stiegen diese im Jahr 2018 wieder auf 141 an. Somit rückt die Polizei durchschnittlich jeden dritten Tag wegen häuslicher Gewalt aus (vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik 2018).

2.1.2 Aufgrund der Häufung besonders gravierender Fälle von häuslicher Gewalt im Kanton Schwyz ergriff die Oberstaatsanwaltschaft bereits im Herbst 2012 strafprozessuale Sofortmassnahmen (u.a. Einsetzung eines Sachverständigen für forensische Risikobeurteilungen). Eine interdepartementale Arbeitsgruppe des Runden Tisches Häusliche Gewalt wurde damit befasst, die Wirksamkeit der bisherigen Interventionsmassnahmen zu überprüfen und Verbesserungsmöglichkeiten zu eruieren. In ihrem Grundlagenbericht vom September 2013 ortete die Arbeitsgruppe in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf. Sie schlug insgesamt 35 Optimierungsmassnahmen gegen häusliche Gewalt sowie die stufenweise Einführung eines Bedrohungsmanagements im Umgang mit potentiell gefährlichen Personen vor mit dem Ziel, dass die Behörden, die mit häuslicher Gewalt und anderen Gewaltformen konfrontiert sind, gefährliche Entwicklungen rechtzeitig erkennen, verlässlich einschätzen, überwachen und mit wirksamen und abgestimmten Interventions- und Schutzmassnahmen unterbinden können. In den meisten Kantonen waren ähnliche Bestrebungen im Gang oder bereits umgesetzt. Die Empfehlungen des Grundlagenberichts wurden in fünf Teilprojekten bearbeitet: Einführung von Instrumenten zur Gefährlichkeitseinschätzung, Reorganisation des Runden Tisches häusliche Gewalt, Wirksamkeit von Ersatzmassnahmen, Electronic Monitoring und Fallführungsinstrumente, Prüfung von diversen Praxisoptimierungen sowie Erarbeitung eines Gesetzespaketes im Bereich Bedrohungsmanagement und häuslicher Gewalt (Tätigkeitsbericht Runder Tisch Häusliche Gewalt, 2016 – 2018).

2.1.3 Vorgezogener Bestandteil des Gesetzespaketes Bedrohungsmanagements war die Einbindung des Gesundheitswesens in die frühzeitige Erkennung von Warnsignalen im Verhalten und in der Kommunikation von Personen, die sich in einer krisenhaften Entwicklung befinden, an deren Endpunkt schwere, zielgerichtete Gewalt steht. Die im Rahmen einer Teilrevision des Gesundheitsgesetzes (GesG, SRSZ 571.110) vom Regierungsrat vorgeschlagene Einführung einer gesetzlichen Meldepflicht von Medizinalpersonen bei Wahrnehmungen, die auf eine erhöhte Gewaltbereitschaft von oder gegenüber Drittpersonen hindeuten, ging dem Kantonsrat jedoch zu weit (vgl. RRB Nr. 95 vom 3. Februar 2015; RRB Nr. 462 vom 19. Mai 2015). Er erachtete ein blosses Melderecht als ausreichend und überliess damit die Interessenabwägung zwischen Vertrauensschutz und Gefahrenabwehr der Ärzteschaft (Abl Nr. 27 1507 ff.). Der Einbezug der Ärzte und Spitäler in die koordinierten Anstrengungen zur Unterbindung von Gewaltspiralen im sozialen Nahraum bleibt aber ein Thema des vorerwähnten Teilprojekts Praxisoptimierungen.

2.1.4 Die Schaffung spezifischer rechtlicher Rahmenbedingungen für die Implementierung eines umfassenden Bedrohungsmanagements und die Verankerung von Instrumenten zur Stärkung der Wirksamkeit polizeilicher Interventionen gegen häusliche Gewalt sind Gegenstand der vorliegenden Revision. Es handelt sich um folgende Normierungen:

- Datenaustausch im Rahmen der behördlichen und interinstitutionellen Zusammenarbeit und bei Fallkonferenzen, damit die beteiligten Stellen ihre polizei-, straf- und zivilrechtlichen sowie anderweitigen Massnahmen zeitgerecht, widerspruchsfrei und wirkungsvoll aufeinander abstimmen können;
- Beschaffung, Bearbeitung und Weitergabe von polizeilichen Daten im Umgang mit Gefährdern und zu Vornahme verlässlicher und aktueller Gefährlichkeitseinschätzungen;

- Institutionalisierung des Instruments der Gefährderansprache als Mittel der Prävention und Deeskalation, um bedrohlichen Personen oder Stalkern eine Grenzziehung zu vermitteln und sie von ihren Absichten abzubringen;
- Erweiterung der polizeilichen Handlungsinstrumente zur Einschränkung der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit von Personen, bei denen eine erhöhte Gewaltbereitschaft vorliegt oder welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung massiv oder notorisch bedrohen oder gefährden;
- Schaffung einer polizeilichen Kompetenz zum Einsatz elektronischer Fussfesseln (sog. Electronic Monitoring), um die Einhaltung von Kontakt- und Gebietsverboten bei häuslicher Gewalt und bei anderen Gefährdern oder Störern besser überwachen zu können;
- Erweiterung der Legaldefinition der häuslichen Gewalt, um die polizeilichen Wegweisungsinstrumente auch bei Trennungsgewalt, die sich erst nach einem Jahr seit der Auflösung einer Partnerschaft ereignet, anwenden zu können;
- Spezifizierung der Meldepflichten der Polizei im Kontext von häuslicher Gewalt bei Selbst- oder Fremdgefährdung an die Erwachsenenschutzbehörde, bei Hilfsbedürftigkeit an die kommunalen Sozialdienste und bei besonderen Schutzmassnahmen zugunsten von direkt oder indirekt gewaltbetroffenen Schulkindern an die zuständige Schulbehörde;
- Einführung des proaktiven Beratungsansatzes, damit die Polizei bei einer Wegweisungsmassnahme unabhängig von der gegenwärtigen Motivation der gewaltausübenden Person umgehend ein Erstberatungsangebot aktivieren kann.

2.1.5 Um die Wirksamkeit der zivilrechtlichen Gewaltschutznorm von Art. 28b ZGB zu erhöhen und Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking besser zu schützen, hat das Bundesparlament mit dem vorerwähnten «Gewaltschutzgesetz» vom 14. Dezember 2018 verschiedene Optimierungsmassnahmen beschlossen:

- Nach Art. 28b Abs. 3^{bis} ZGB ist das zuständige Zivilgericht neu verpflichtet, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, die Polizei sowie weitere Behörden und Dritte über seine Gewaltschutzanordnungen zu informieren, soweit dies zu deren Aufgabenerfüllung oder zum Schutz der verletzten Person notwendig ist oder zur Vollstreckung dient. Diese Meldepflichten gehen den kantonalen Datenschutzbestimmungen vor und bedeuten eine Ergänzung des kantonalen Bedrohungsmanagements, indem die befassten Akteure zusammenarbeiten und Schutzlücken verhindert werden können.
- Um zivilprozessuale Hürden abzubauen, sieht Art. 114 Bst. f der Zivilprozessordnung (ZPO) vor, dass der verletzten Person im Entscheidverfahren bei Streitigkeiten nach Art. 28b bzw. 28c ZGB keine Gerichtskosten auferlegt werden und sämtliche bis anhin für Klagen nach Art. 28b ZGB obligatorischen Schlichtungsbemühungen entfallen (Art. 198 Bst. a^{bis} ZPO). Diese übergeordneten zivilprozessualen Regelungen bedürfen keiner inhaltlichen Präzisierung im kantonalen Recht. Das kantonale Recht sah bereits für Kriseninterventionen nach Art. 28b Abs. 4 ZGB, die im Sinne einer vorsorglichen zivilrechtlichen Massnahme nach kantonalem Verfahren zu regeln sind, das summarische Verfahren vor, bei welchem das Schlichtungsverfahren entfällt (§ 19b PolG i.V.m. § 2 Abs. 1 Bst. a des Einführungsgesetzes zum schweizerischen Zivilgesetzbuch, EGzZGB, SRSZ 210.100 und Art. 198 Bst. a ZPO).
- Zur besseren Durchsetzbarkeit von zivilgerichtlich angeordneten Annäherungs-, Orts- oder Kontaktverboten sieht der neue Art. 28c ZGB den Einsatz elektronischer Überwachungsvorrichtungen (Electronic Monitoring, EM) vor. Damit sollen insbesondere Stalking-Opfer besser geschützt werden. Denkbar wäre ihre Anwendung auch bei einer zivilrechtlichen Wegweisungsanordnung wegen häuslicher Gewalt. Analoge Überwachungsmassnahmen bestehen bereits im Strafprozessrecht (Art. 237 Abs. 2 Bst. c und g sowie Abs. 3 StPO), im Strafrecht (Art. 67b Abs. 3 StGB) sowie im Strafvollzug (Art. 79b StGB).

Vorab aus Ressourcen Gründen steht keine Echtzeit-, sondern die passive Überwachung im Vordergrund. Dabei wertet die Vollzugsstelle die Aufzeichnungen erst im Nachhinein aus. Eine sofortige Intervention bei Missachtung der Anordnung findet nicht statt. Gleichwohl hat auch die passive Überwachung Beweisfunktion, ermöglicht die Durchsetzung der zivilrechtlichen Vollstreckungsmassnahmen nach Art. 343 ZPO und stärkt mithin gleichwohl den Opferschutz. Nach Art. 28c Abs. 3 ZGB haben die Kantone eine Stelle zu bezeichnen, die für den Vollzug dieser Massnahme zuständig ist, und das Vollzugsverfahren zu regeln. Insbesondere haben sie auch dafür zu sorgen, dass die aufgezeichneten Daten der beteiligten Personen ausschliesslich zum Zweck der spezifischen Gewaltprävention verwendet werden. Ausserdem dürfen der klagenden Person aus dem Vollzug einer angeordneten elektronischen Überwachung keine Kosten entstehen. Zur kantonalen Umsetzung dieser Vorgaben kann auf die nachfolgenden Ausführungen unter Ziff. 2.2.4 verwiesen werden.

- Mit der Offizialisierung der Strafverfolgung bei einfacher Körperverletzung, wiederholten Tätlichkeiten, Drohung sowie Nötigung unter Ehe- bzw. Lebenspartnern wurde Art. 55a StGB geschaffen, der den Interessen des Opfers Rechnung tragen sollte, indem das Strafverfahren zunächst auf Antrag oder mit Zustimmung des Opfers sistiert und dann eingestellt wird, wenn das Opfer nicht innerhalb von sechs Monaten die Wiederaufnahme des Verfahrens beantragt. Mit dem Ziel, das Opfer von innerem und äusserem Druck zu entlasten, wird das Verfahren neu nur noch sistiert, wenn dies der Stabilisierung oder Verbesserung der Situation des Opfers dient. Neu können die Staatsanwaltschaft bzw. das Gericht für die Dauer der Sistierung die beschuldigte Person zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt verpflichten, wenn dies geeignet, notwendig und zumutbar erscheint (Art. 55a Abs. StGB). Verbessert und stabilisiert sich die Situation des Opfers effektiv, wird das Verfahren eingestellt (Art. 55a Abs. 5 StGB). Andernfalls nimmt die Staatsanwaltschaft bzw. das Gericht von sich aus oder auf Antrag des Opfers das Verfahren wieder auf (Art. 55a Abs. 4 StGB).

Nach Art. 55 Abs. 2 StGB hat die Staatsanwaltschaft bzw. das Gericht die nach kantonalem Recht für Fälle von häuslicher Gewalt zuständige Stelle über die getroffenen Massnahmen zu orientieren. Dies ist in erster Linie die Kantonspolizei. Eine entsprechende Präzisierung wird bei den Meldepflichten und –rechte bei häuslicher Gewalt aufgenommen. Es geht um die Koordination und Abstimmung der polizeilichen, strafprozessualen und zivilrechtlichen Zwangs- bzw. Schutzmassnahmen im Rahmen des Bedrohungsmanagements. Kein gesetzgeberischer, aber anderweitiger Handlungsbedarf besteht bei der Bereitstellung geeigneter Lernprogramme. Zwar arbeiten die Zentralschweizer Kantone seit 2010 auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung der Zentralschweizer Polizeidirektorinnen- und -direktorenkonferenz (ZPDK) über die Durchführung von Eignungsabklärungen für das vom Kanton Zürich bereitgestellte Lernprogramm Partnerschaft ohne Gewalt (PoG) zusammen. Es hat sich aber gezeigt, dass die Aufnahmekriterien in das Lernprogramm (Paarkonstellation, Sprache, Tateinsicht, Bereitschaft, etc.) sehr hoch sind und das Angebot deshalb nicht bedarfsgerecht ausgeschöpft werden kann. Die Sicherstellung eines den Anforderungen von Art. 55a Abs. 2 StGB genügenden Lernprogrammangebots wird im Rahmen der ZPDK-Zusammenarbeit angestrebt.

- Die mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vorgesehenen Massnahmen stehen auch im Zeichen der für die Schweiz am 1. April 2018 in Kraft getretenen Istanbul-Konvention zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt. Mit ihren bestehenden Rechtsgrundlagen und den bisherigen Massnahmen vermögen Bund und Kantone den Anforderungen der Istanbul-Konvention zwar grundsätzlich zu genügen (vgl. BBl 2017 7386). Gleichwohl besteht ein gewisser Umsetzungsbedarf auf Vollzugsstufe, der noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird (vgl. RRB Nr. 374 vom 28. Mai 2019 betreffend Beantwortung der Interpellation I 34/18).

2.1.6 Mit der Motion M 8/2016 wurden ergänzend zu den Persönlichkeitsschutzmassnahmen nach Art. 28b ZGB polizeiliche Sofortmassnahmen im Sinne eines Rayon- oder Kontaktverbotes verlangt, um auch gegen Stalker ausserhalb von häuslicher Gewalt vorgehen zu können. Der Regierungsrat hat sich bereit erklärt, dieses Anliegen anlässlich der Revision des Polizeigesetzes zu prüfen (RRB Nr. 458 vom 1. Juni 2017). Am 6. September 2017 hat der Kantonsrat deshalb beschlossen, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und dieses als erheblich erklärt.

Die Bestimmungen von Art. 34 und 53 der Istanbul-Konvention verlangen von den Vertragsstaaten explizit Strafnormen gegen Stalking und die Implementierung von Schutzmassnahmen bei Stalking. In einem Gutachten vom 10. März 2019 zuhanden des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) werden die rechtlichen Möglichkeiten gegen Stalking in der Schweiz anhand eines 3-Phasen-Modells «Sofortinterventionen», «Stabilisierungsphase» und «nachhaltige Lösungen» beleuchtet.

Mit dem zivilrechtlichen «Gewaltschutzgesetz» hat der Bund im Bereich der Stabilisierungsphase zusätzliche Instrumente zur Aufrechterhaltung des Schutzes gegen Stalking und zur Vorbeugung gegen Wiederholungstaten geschaffen. Um einen nachhaltigen Schutz gegen Stalking sicherzustellen, halten sowohl das Straf- als auch das Zivilrecht weitere Möglichkeiten bereit. Aufgrund der bestehenden Kompetenzordnung beschränkt sich der gesetzgeberische Handlungsspielraum der Kantone im Wesentlichen auf den Bereich der polizeilichen Sofortinterventionen und Schutzmassnahmen:

- Die Hälfte der Kantone kennt polizeiliche Schutzmassnahmen gegen Stalker bei häuslicher Gewalt bei Paarbeziehungen. Weitere neun Kantone, darunter auch Schwyz, ermöglichen diese Schutzmassnahmen auch bei Ex-Partner- oder Trennungstalking. Unabhängig von der Täter-Opfer-Konstellation sehen bislang nur die Kantone Appenzell-Ausserrhodan, Uri, Basel und Neuenburg polizeiliche Interventionsmöglichkeiten gegen Stalker vor, teilweise eingeschränkt auf eine allgemeine ernsthafte Gefährdung. In neun Kantonen ist die Anordnung einer Ungehorsamsbusse nach Art. 292 StGB bei Stalking gesetzlich normiert. Das ist in der Schwyzer Regelung nicht der Fall, ergeht aber regelmässig als Androhung in den einzelnen Verfügungen. Im Bereich häuslicher Gewalt wendet die Kantonspolizei die bestehenden Instrumente gegen Stalker konsequent an. Um auch in anderen, wenn auch kaum zahlreichen Stalking-Fällen die Handlungspalette zu erweitern, wird der Anwendungsbereich der allgemeinen Wegweisung bzw. Fernhaltung nach § 19 PolG mit der vorliegenden Revision entsprechend erweitert. Sie hat damit eine Scharnierfunktion zum neuen Art. 28b ZGB.
- Das Instrument der Gefährderansprache ist u.a. bereits in den Kantonen Basel-Landschaft, Bern, Glarus, Luzern und Solothurn gesetzlich verankert, vorab als präventiv-polizeiliches Instrument im Bedrohungsmanagement. Es kommt auch bei Stalking in Betracht, namentlich im Trennungskontext. Während ein Teil der Kantone auf Bereitschaft der gefährdenden Person setzt, ergeht die Gesprächsaufforderung in anderen Kantonen unter der Strafandrohung von Art. 292 StGB. Die Kantonspolizei setzt die Gefährderansprache bereits auf freiwilliger Basis ein. Wenn es aber darum geht, eine stalkende oder gefährdende Person verbindlich und unter Strafandrohung vorzuladen oder sie zu diesem Zweck an ihrem Wohn- oder Arbeitsort aufzusuchen, handelt es sich um eine polizeiliche Zwangsmassnahme, die einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedarf. Diese soll in Ergänzung der Befragung nach § 10 PolG als allgemeine polizeiliche Massnahme geschaffen werden.

2.2 Polizeiliche Überwachungsmaßnahmen

2.2.1 Am 1. März 2018 ist das totalrevidierte BÜPF in Kraft getreten. Vorrangiges Ziel der Revision war es, die Überwachungsmethoden an die technische Entwicklung im Fernmeldebereich anzupassen und klare Rechtsgrundlagen für deren Zulässigkeit und den Grundrechtsschutz zu schaffen. In der parlamentarischen Beratung waren vor allem die Voraussetzungen für den Einsatz von Government Software (Gov Ware, historisch unzutreffend auch Staatstrojaner genannt) und die Verlängerung der Vorratsdatenspeicherung strittig. Schliesslich wurde von einer Verlängerung der heutigen Frist von sechs auf zwölf Monate abgesehen. Nach Art. 35 BÜPF kann weiterhin auch ausserhalb eines Strafverfahrens die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs angeordnet werden, um eine vermisste Person zu finden (sog. Notsuche). Bislang war die Notsuche allerdings auf die Teilnehmeridentifikation und Auswertung von Randdaten beschränkt. Neu ist es auch möglich, den Inhalt von Sendungen im Postverkehr sowie der Kommunikation im Fernmeldeverkehr zu beschaffen, zumal diese Informationen Hinweise auf den Aufenthaltsort einer vermissten Person liefern können. Sofern diese Methoden erfolglos bleiben, können neu auch besondere technische Geräte zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs eingesetzt werden, um Gespräche mitzuhören, aufzunehmen, eine Person oder Sache zu identifizieren und deren Standort zu ermitteln (Art. 269^{bis} StPO). Konkret ermöglicht dies den Einsatz von Geräten wie IMSI-Catcher, welcher die Basisstation eines Mobiltelefonnetzes simulieren kann, so dass sich das gesuchte Mobiltelefon bei diesem anmeldet und identifiziert, dessen Standort ermittelt und allenfalls auch ein Gesprächsinhalt abgehört werden kann. Die grundsätzlich gleichen Massnahmen wie bei der Notsuche sind künftig zulässig, um nach einer verurteilten, flüchtigen Person zu fahnden (Art. 36 BÜPF). Weil die Notsuche und die Fahndung nach Verurteilten ausserhalb eines Strafverfahrens erfolgen, werden sie weiterhin nicht in der StPO, sondern im BÜPF geregelt, wobei aber bezüglich des Verfahrens sinngemäss auf die Anwendung der strafprozessualen Bestimmungen verwiesen wird. Die Anordnung der Überwachung zur Auffindung einer vermissten oder verurteilten Person bedarf weiterhin einer richterlichen Genehmigung. Das kantonale Recht hat die anordnende Behörde, die Genehmigungsbehörde und die Beschwerdeinstanz für beide Überwachungsmaßnahmen zu bezeichnen (Art. 37 Abs. 3 BÜPF). Die Neuerungen sind in § 9b PolG zu berücksichtigen.

2.2.2 Die Voraussetzungen für verdeckte Ermittlungen zwecks Aufklärung bereits begangener Straftaten sind in Art. 286 ff. StPO geregelt, jene der verdeckten Ermittlung zwecks Verhinderung einer Straftat bzw. Aufdeckung eines allfälligen deliktischen Sachverhalts in der kantonalen Polizeigesetzgebung. Das entscheidende Abgrenzungskriterium für die Anwendung der StPO ist, ob ein Anfangsverdacht vorliegt. Andernfalls handelt es sich um eine polizeiliche Tätigkeit.

Am 14. Dezember 2012 beschloss das Bundesparlament eine Nachbesserung der StPO, indem es den Anwendungsbereich der Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung präziserte und eine neue gesetzliche Grundlage für die verdeckte Fahndung aufnahm (Art. 285a und 288 Abs. 1 und 2 sowie Art. 298a ff. StPO). In BGE 140 I 353 und 140 I 381 bestätigte das Bundesgericht, dass es auch nach der strafprozessualen Differenzierung zwischen der verdeckten Ermittlung und der verdeckten Fahndung Sache der kantonalen Polizeigesetzgebung sei, zu regeln, mit welchen Mitteln Straftaten verhindert werden können oder ihre erst mögliche Begehung festgestellt werden kann. Indessen hätten die Kantone bei der Rechtsetzung in ihrem Kompetenzbereich mindestens die gleichen verfassungsrechtlichen Anforderungen zu respektieren wie der Bund. Eine polizeiliche Regelung, welche die verdeckte technische Überwachung der Kommunikation (sog. phishing Expedition) in geschlossenen Internetforen bzw. „Closed User Groups“, die der Privatsphäre zuzurechnen sind, ohne Genehmigung und nachträgliche Überprüfbarkeit durch eine unabhängige richterliche Instanz zulasse, sei nicht mit dem Schutz des Fernmeldeverkehrs im Sinne von Art. 13 Abs. 1 BV vereinbar.

In BGE 143 IV 27 ff. nahm das Bundesgericht mit Blick auf die Beweisverwertung eine weitere Differenzierung zwischen den polizeilichen verdeckten Ermittlungstätigkeiten einerseits und der strafprozessualen verdeckten Fahndung bzw. Ermittlung andererseits vor. Demnach setzt eine genehmigungsbedürftige verdeckte Ermittlung nach Art. 285a StPO zwingend eine urkundengestützte Legendierung (Scheinidentität mit fingierten Urkunden) des polizeilichen Ermittlers voraus. Hingegen darf bei einer verdeckten Fahndung nach Art. 298a StPO nur eine Legende verwendet werden, die nicht durch Urkunden abgesichert ist. Im Internet ist dies in der Regel auch gar nicht nötig, soweit sich der Ermittler einfacher Lügen bedienen kann und sich nicht mit einer Urkunde identifizieren muss. Er begibt sich nicht in ein kriminelles Umfeld im Sinne von Art. 285a StPO, wenn er in einer allgemein zugänglichen Kommunikationsplattform verdeckte Abklärungen tätigt.

Da die polizeirechtliche verdeckte Vorermittlung häufig fliessend in eine strafprozessuale Tätigkeit übergeht und es Beweisverwertungsproblemen vorzubeugen gilt, ist § 9d PolG im Lichte dieser Rechtsprechung einer gewissen Harmonisierung zu unterziehen. Im Gegensatz zur StPO unterscheidet § 9d PolG bislang nicht zwischen verdeckter Ermittlung und verdeckter Fahndung. Sämtliche verdeckten Vorermittlungen, unabhängig von ihrer Eingriffsintensität, Dauer und einer Legendierung, bedürfen bis anhin der Bewilligung durch das Zwangsmassnahmengericht. Diese kann nun aber gelockert werden. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass die bei der Bundespolizei (fedpol) angesiedelte nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität (KOBIK) auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Bund, der KKJPD und dem Kanton Schwyz gestützt auf § 9d PolG verdeckte polizeiliche Vorermittlungstätigkeiten im Internet zuhanden aller Kantone erbringt. Diese seit Anfang 2011 bestehende Zusammenarbeitsform hat sich bewährt und soll weitergeführt werden.

2.2.3 Als Korrelat zum Wegfall der Binnengrenzkontrollen mit dem Beitritt der Schweiz zum Schengener Assoziierungsabkommens (SAA) und zum Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) bildet das Schengener Informationssystem (SIS) eine wichtige Möglichkeit, Personen- und Sachfahndungen schnell, effizient und standardisiert auszuschreiben. Mit dem SIS werden nationale Fahndungsdaten für die Polizeibehörden aller Schengen-Staaten elektronisch verfügbar gemacht. Indessen haben nur die Mitarbeitenden der zuständigen nationalen Zentralstelle (für die Schweiz das SIRENE-Büro bei fedpol) direkten Zugriff auf das SIS und können auf Ersuchen der Polizeibehörden Daten eingeben, mutieren oder löschen (Art. 355e StGB). Die Aufgaben des SIRENE-Büros, die Zugriffsberechtigung auf das SIS, die Ausschreibung sowie der Datenschutz sind in der Verordnung über den nationalen Teils des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung, SR 362.0) festgelegt. Für jede Ausschreibungskategorie gibt es spezielle Voraussetzungen für die Ausschreibung und die im Trefferfall zu ergreifenden Massnahmen.

Anlässlich der Teilrevision des Polizeigesetzes im Jahr 2010 wurden verschiedene Normen an das Schengener Recht angepasst (vgl. §§ 2a sowie 4 ff. PolG, GS 22-97). Dabei wurde eine Ausschreibungskategorie im SIS ausser Acht gelassen. Nach Art. 99 SDÜ können Personen- oder Fahrzeugdaten nach Massgabe des nationalen Rechts der ausschreibenden Vertragspartei zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle in das SIS aufgenommen werden. Diese Form der Ausschreibung im SIS ist jedoch nur zulässig, wenn das kantonale Recht sie ausdrücklich vorsieht (Art. 33 und 34 N-SIS-Verordnung).

Verdeckte Registrierung bedeutet, dass die zu kontrollierende Person über die Ausschreibung nicht in Kenntnis gesetzt wird. Damit ist es der Polizei im Trefferfall erlaubt, eine verdächtige Person zu kontrollieren und die entsprechenden Daten wie z.B. Ort, Zeit und Anlass der Kontrolle, Reiseweg und -ziel, mitgeführte Sachen und benutztes Fahrzeug zu erheben. Dies ist ein effizientes Instrument, um geplante Straftaten zu verhindern. Art. 99 SDÜ sieht auch die sogenannte gezielte Kontrolle vor. Diese Massnahme wurde jedoch nicht in das nationale Recht übernommen und kann daher auch nicht auf kantonaler Stufe vorgesehen werden.

Der Kriminaltourismus verursacht nicht nur wirtschaftliche Schaden, sondern beeinträchtigt auch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. Im Jahre 2005 hat deshalb das Grenzwachtkorps (GWK) das System zur automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) auf der Grundlage der Verordnung über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch die Eidgenössische Zollverwaltung (SR 631.053) in Betrieb genommen. Die von Bund und Kantonen gemeinsam entwickelte Software ermöglicht das automatische Erfassen von Nummernschildern und deren Abgleich mit einer Fahndungsdatenbank (Indexdaten), gegenwärtig mit dem Polizeifahndungssystem Ripol. Ein Abgleich mit dem SIS wird aus technischen und rechtlichen Gründen nicht durchgeführt. Die Kantonspolizeien können im Rahmen der Amtshilfe Fahndungs- und Analysebegehren an das GWK stellen. Die automatisierte Fahrzeugfahndung gehört heute zu den unverzichtbaren Mitteln der Kantonspolizei in der internationalen und schweizerischen Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung, namentlich gegen Schlepper, Drogenhändler, Schmuggler, Kindsentführungen.

Der Einsatzerfolg des AFV hängt stark von der Möglichkeit des Zugriffs auf Daten von Informationssystemen ab. Das geltende Recht bietet keine Grundlage für den Betrieb eines einzigen, integrierten Systems in der Schweiz. Zudem wäre ein flächendeckendes System unverhältnismässig und teuer. Verschiedene Kantone (u.a. Basel-Landschaft, Bern, Graubünden) haben inzwischen ihrerseits die erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen, um die erfassten Kontrollschilddaten mit ihren eigenen Fahndungsdatensammlungen abgleichen zu können. Die Kantonspolizei soll den Einsatz des AFV ebenfalls wirkungsvoller ausschöpfen können.

2.2.4 Seit dem 1. Januar 2015 bestehen im Strafrecht die Rechtsgrundlagen, um verurteilte Gewalt- und Sexualstraftäter mittels eines bis zu fünf Jahren auferlegten Kontakt- und Rayonverbots von ihren Opfern fernzuhalten (Art. 67b Abs. 1 StGB). Für den Vollzug des Verbots kann die zuständige kantonale Vollzugsbehörde Electronic Monitoring (EM) einsetzen (Art. 67b Abs. 3 StGB). Das Instrument kommt auch im Jugendstrafverfahren zur Anwendung (Art. 3 JStP und Art. 16a Abs. 2 JStG). Schliesslich ist es zur Überwachung strafprozessualer Ersatzmassnahmen (Art. 237 StPO) und neuerdings zivilrechtlicher Persönlichkeitsschutzmassnahmen (Art. 28c ZGB) vorgesehen.

Zur elektronischen Überwachung des Aufenthalts einer Person wird ihr am Fuss- oder Armgelenk ein Sendegerät angelegt, welches örtliche Verstösse gegen ein Rayon- oder Kontaktverbot sowie Manipulationen am Gerät im System anzeigt. Bei der aktiven Überwachung erfolgt eine Überwachung durch eine GPS-Alarmzentrale rund um die Uhr, so dass bei einem Verstoss eine Intervention ausgelöst wird. Bei der passiven Überwachung wird erst nachträglich überprüft, ob die Auflagen eingehalten wurden.

Um Synergien zu schaffen und Ressourcen einzusparen, haben sich die Zentralschweizer Kantone im Jahr 2017 zu einer vorerst bis 2022 befristeten, gemeinsamen Lösung für den Vollzug strafprozessualer und strafrechtlicher EM-Anordnungen zusammengeschlossen (Delegationsvertrag der Kantone Uri, Schwyz, Nidwalden, Obwalden und Zug an den Kanton Luzern betreffend den Vollzug von Electronic Monitoring). Unter Federführung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ist die Einführung eines gemeinsamen technischen Systems für alle Kantone in Planung.

Nachdem strafprozessual, straf- und zivilrechtlich die Voraussetzungen zur elektronischen Überwachung von Kontakt- und Rayonverboten geschaffen wurden, erweist es sich sinnvoll, dieses Instrument auch für polizeiliche Wegweisungs- und Fernhaltemassnahmen vorzusehen. Dabei müssen sich aber alle anordnenden Behörden bewusst sein, dass es sich um eine «Kann»-Massnahme handelt, der Anwendungsbereich von EM beschränkt ist und jeder Einsatz im Sinn eines wirkungsvollen Case-Managements sorgfältig zu prüfen ist:

- Wird eine Wegweisungs- oder Fernhaltemassnahme zum Schutz bestimmter Polizeigüter oder eines unbestimmten Personenkreises ausgesprochen, reicht es mitunter aus, wenn die Bewegungen der gefährdenden Person registriert und Verstösse nachträglich geahndet werden.

- Soll eine unerlaubte Kontaktaufnahme mit einer bestimmten Person verhindert oder diese rechtzeitig vor der Annäherung gewarnt werden, erweist sich EM nur als effektiv, wenn auch die zu schützende Person, ihr Einverständnis vorausgesetzt, mit einem alarmlauslösenden Sender ausgerüstet wird, zumal sie sich möglichst frei bewegen können soll.
- Eine lückenlose GPS-Ortung ist technisch nicht möglich. Die blossе Aufenthaltsortung ist kein Garant für die Verhinderung von Straftaten oder Flucht.
- Zwischen Alarmmeldung und polizeilichem Einsatz liegt immer eine Interventionszeit; je kleiner das Rayon, umso knapper die Reaktionszeit. Bei gefährdenden Personen im Rahmen des Bedrohungsmanagements kommt EM grundsätzlich nicht in Betracht.
- EM kann die Polizeiarbeit in personeller und finanzieller Hinsicht entlasten, ist aber kein Allheilmittel. Sie ersetzt die persönliche Betreuung und Kontrolle nicht.

2.2.5 Die gesetzliche Normierung der polizeilichen Observation im Zusammenhang mit dem Einsatz von technischen Überwachungsgeräten, die Übermittlungen und Aufzeichnung in Bild und Ton ermöglichen, hat sich zu allgemein erwiesen, wenn es darum geht, namentlich bei Grossereignissen, Kundgebungen und anderen Sondereinsätzen im öffentlichen Raum Drohnen, Bodycams oder Smartphones zu Sicherheits- und Beweis Zwecken einzusetzen. Hierfür soll eine spezifizierte Rechtsgrundlage geschaffen werden, welche auch die datenschutzrechtlichen Anforderungen berücksichtigt, zumal auch Personendaten unbeteiligter Dritter erfasst sein können.

2.3 Polizeiliche Datenbearbeitung und -schutz

2.3.1 Eine allgemeine Pflicht der staatlichen Behörden zur Zusammenarbeit und der damit verbundenen gegenseitigen Information lässt sich zunächst aus §§ 3 Abs. 2 und 9 Abs. 1 KV ableiten. In Bezug auf die Kantonspolizei wird diese in § 2 PolG konkretisiert. Spezifisch geregelt sind die Melde- und Orientierungspflichten der Polizei an die Kindes- und Migrations- sowie Sozialhilfebehörde bei Fällen von häuslicher Gewalt (§ 19b Abs. 6 PolG), an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde bei Selbst- oder Fremdgefährdung (Art. 443 Abs. 2 ZGB und § 29 Abs. 2 EGZGB), an die Staatsanwaltschaft bei schweren Straftaten und anderen schwerwiegenden Ereignissen (Art. 307 StPO). Die Pflicht anderer staatlicher Behörden und mit öffentlichen Aufgaben betrauten Dritten zur Zusammenarbeit, Koordination ihrer Tätigkeiten und zum Informationsaustausch in Form von Melderechten oder -pflichten ergibt sich aus der massgeblichen Spezialgesetzgebung, namentlich die Zusammenarbeitspflicht zwischen Erwachsenenschutzbehörde, betroffenen Stellen und Polizei bei Selbst- oder Fremdgefährdung (Art. 453 ZGB) sowie die Mitwirkungspflicht an einem Verfahren der KESB (Art. 448 ZGB), die Mitteilungspflicht der Strafbehörden an die zuständigen Vollzugs-, Kindes- und Erwachsenenschutz-, Vormundschafts- und allfällige weitere Behörden über Strafverfahren und -entscheide (Art 75 StPO), die Mitteilungspflicht der Strafbehörden an andere zuständige Behörden über Straftaten, die nicht in ihre Zuständigkeit fallen (Art. 302 StPO) und schliesslich die allgemeine Mitteilungspflicht der Strafbehörden an andere Behörden bei Notwendigkeit und überwiegenden öffentlichen Interessen (§ 98 JG). Aus diesen Melde- und Zusammenarbeitspflichten lässt sich grundsätzlich auch eine materielle Pflicht zur Durchführung von ad-hoc- Fallkonferenzen und zum Informationsaustausch im Rahmen des Bedrohungsmanagements ableiten. Jedoch fehlt eine klare formale Regelung über die Einberufung und Leitung solcher Fallkonferenzen. Mit Blick auf die primäre Zuständigkeit der Polizei in der Gefahrenabwehr, ihrer Drehscheibenfunktion und ihres 24/7-Betriebes ist eine entsprechende Rechtsgrundlage in den Kontext der polizeilichen Amtshilfe und der polizeilichen Datenbearbeitung aufzunehmen.

2.3.2 Die im Rahmen der grundlegenden Reform des europäischen Datenschutzrechts erlassene neue Richtlinie (EU) 2016/680 (DSRL) zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr stellt eine Weiterentwicklung des Schengener Rechts dar. Sie ersetzt den Rahmenbeschluss Datenschutz 2008/977/JI und ist ebenso in das innerstaatliche Recht zu übernehmen wie das revidierte Übereinkommen des Europarates vom 28. Januar 1981 im Bereich Datenschutz (SEV Nr. 108, inkl. Zusatzprotokoll), das inhaltlich aber nicht über die DSRL hinausgeht. Die Umsetzung dieser beiden Rechtsakte auf kantonaler Stufe erfolgt im Rahmen einer Teilrevision des Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetzes (vgl. RRB Nr. 12 vom 15. Januar 2019 sowie RRB Nr. 251 vom 9. April 2019), so dass sich nur geringfügige Anpassungen im Polizeigesetz ergeben.

2.3.3 Gestützt auf das Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz vom 6. November 2009 (Polizeikonkordat Zentralschweiz, ZPK, SRSZ 520.250.1) wirken die sechs Zentralschweizer Polizeikorps neben den klassischen Unterstützungseinsätzen und grenzüberschreitenden Befugnissen zunehmend auch bei der Übertragung polizeilicher Aufgaben bzw. beim gegenseitigen Leistungsaustausch zusammen. Mit dem Leistungskauf nach Art. 15 ff. ZPK wurden die formell-gesetzlichen Grundlagen für konkrete Zusammenarbeitsvereinbarungen in spezifischen hoheitlichen oder nichthoheitlichen Aufgabebereichen geschaffen. Dies impliziert an sich auch, dass sich die Polizeikorps gestützt auf eine solche Zusammenarbeitsvereinbarung die erforderlichen Daten gegenseitig zur Verfügung stellen. Polizeiarbeit ist Datenbearbeitung.

- Da sich polizeirelevante Ereignisse längst nicht mehr nur innerhalb der Kantons Grenzen abspielen, sind die Polizeikorps auch in der Kriminalitätsbekämpfung (z.B. Kriminaltourismus, organisierte Kriminalität, etc.) darauf angewiesen, ihre Informationen und Erkenntnisse auszutauschen und zu vervollständigen, um aussagekräftige Lagebilder erstellen und aufeinander abstimmen zu können. Lagebilder sind ein zentrales Instrument der klassischen Polizeiarbeit. Sie sind die Grundlage für jede polizeiliche Strategie und die Voraussetzung für zielgerichtete und wirksame Interventionen. Sie ermöglichen es, polizeirelevante Ereignisse und Entwicklungen zu erkennen, zu analysieren und zu prognostizieren. Inzwischen setzen die Polizeikorps zur Erfassung, Auswertung und Visualisierung tagesaktueller Ereignisdaten auch spezifische Software-Applikationen ein, um ihre Handlungsgrundlagen vorbereiten zu können. Die kantonalen Datenschutzbeauftragten erachten die bestehenden konkordatsrechtlichen Grundlagen für dieses Zusammenarbeitsvorhaben nicht als ausreichend, da die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten einer ausdrücklichen und hinreichend klaren formell-gesetzlichen Grundlage bedürfe. Als mögliche Varianten schlagen sie die Ergänzung des bestehenden Polizeikonkordats, die Schaffung eines neuen «Lagebild-Konkordats» oder die Spezifizierung der kantonalen Polizeigesetze vor. Die Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden und Luzern sind zur Auffassung gelangt, dass ihre kantonalen Polizeigesetze den Austausch von besonders schützenswerten Personendaten im Abrufverfahren zulassen. Zug und Schwyz sehen eine entsprechende Ergänzung ihrer Polizeigesetze im Rahmen der laufenden Revisionen vor. Mittelfristig wird eine gemeinsame Konkordatsregelung angestrebt.
- Ein weiterer Harmonisierungsbedarf besteht im Bereich der Zusammenarbeit der Einsatzzentralen im Falle einer Überlastung (sog. Notrufüberlauf). Nach einer entsprechenden Zusammenarbeitsvereinbarung vom 13. Juni 2013 wendet jedes Polizeikorps sein eigenes Datenschutzrecht an, auch wenn es unterstützungsweise Notrufdaten eines anderen Polizeikorps bearbeitet. Sodann müssen die im Interesse einer einheitlichen Notrufbearbeitung vereinbarten technischen Datenbearbeitungsregeln mit dem Datenschutzrecht der Vereinbarungskantone im Einklang stehen.

Da die Notrufkommunikation zum Zweck der Nachvollziehbarkeit, Auswertung und Beweisführung aufzubewahren ist, musste eine vertragliche Regelung gefunden werden, die mit dem Recht aller Vereinbarungskantone vereinbar ist. Im Kanton Schwyz sind Aufzeichnungen von Gesprächen der Einsatzzentrale bereits nach 30 Tagen zu löschen, was dazu führt, dass das Schwyzer Polizeikorps auch die für andere Korps bearbeiteten Notrufdaten nach dieser sehr kurzen Frist zu vernichten hat.

2.4 Weitere Anpassungen

2.4.1 Am 1. September 2017 ist das neue Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG, SR 121) in Kraft getreten. Das NDG regelt auch die Nachrichtenbeschaffung durch die Kantone und die weiteren Vollzugsaufgaben (Art. 85 NDG). Nach Art. 9 Abs. 1 NDG hat jeder Kanton eine kantonale Vollzugsbehörde zu bestimmen, die mit dem Nachrichtendienst des Bundes zusammenarbeitet. Im Bereich der Aufsicht hält das NDG an der bisherigen Aufteilung festgehalten. Für Tätigkeiten der kantonalen Vollzugsbehörde im direkten Auftrag des Bundes sind diese der bundesrechtlichen Aufsicht unterstellt. Soweit die kantonale Vollzugsbehörde in direkter Anwendung des Nachrichtendienstgesetzes selbständig tätig sein kann, untersteht sie der kantonalen Aufsicht (Art. 82 NDG). Demnach unterstehen die Mitarbeitenden der kantonalen Vollzugsbehörde dem kantonalen Dienstrecht und der Dienstaufsicht ihrer Vorgesetzten. Die Dienstaufsicht obliegt jenen Stellen, die dem jeweiligen kantonalen Vollzugsorgan vorgesetzt sind. In der Pflicht steht somit auch die kantonale Exekutive, die über die konkrete Ausgestaltung der kantonalen Dienstaufsicht entscheidet. Sie kann auch ein vom der kantonalen Vollzugsbehörde getrenntes Kontrollorgan einsetzen, welches ihr gegenüber verantwortlich ist. Sie hat namentlich zu überprüfen, ob die Verwaltungsabläufe und die Informationsbeschaffung rechtskonform sind, ob die Bundesdaten getrennt von den kantonalen Daten bearbeitet und die Datenschutzbestimmungen eingehalten werden und ob die vom Bund erteilten Aufträge erledigt werden. Sie erhält zu diesem Zweck eine Kontroll- bzw. Beobachtungsliste (Art. 82 Abs. 3 NDG). Gemäss Art. 81 Abs. 2 NDG können die kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane den Vollzug nach Art. 85 Abs. 1 NDG überprüfen.

Die kantonalen Zuständigkeiten im Bereich des Nachrichtendienstes – wie im Übrigen auch des Staatsschutzes – sind bislang nur auf Verordnungsstufe geregelt (§§ 33 und 34 des Dienstreglements der Kantonspolizei vom 23. Januar 2001, DR, SRSZ 520.111). Diese Aufgaben sollen nun gesetzlich explizit der Kantonspolizei zugewiesen werden. Organisatorisch und dienstrechtlich unterstehen diese Bereiche zunächst dem Polizeikommando, vorbehaltlich der fachlichen Aufsicht der Strafverfolgungsbehörden bei gerichtspolizeilichen Ermittlungen. Die kantonale Dienstaufsicht nimmt gemäss § 28 PolG der Polizeikommandant wahr. Als übergeordnete Dienstaufsichtsbehörden fungieren das Sicherheitsdepartement bzw. der Regierungsrat. Auch hinsichtlich der parlamentarischen Oberaufsicht ändert sich durch die Einordnung der Bereiche Staatsschutz und Nachrichtendienst in die Kantonspolizei nichts. Es ist dem Kantonsrat nach Massgabe seiner Geschäftsordnung überlassen, seine Oberaufsicht der zuständigen parlamentarischen Aufsichtskommission zuzuweisen.

2.4.2 Mit der im Nationalrat eingereichten Motion 16.3236 wurde eine Anpassung des Waffengesetzes vom 20. Juni 1997 (WG, SR 514.54) verlangt, die den Erwerb des Waffentragscheins durch Zoll- und Polizeiangehörige im Interesse der Sicherheit erleichtern sollte. Der Vorstoss wurde jedoch abgelehnt mit der Begründung, dass Art. 2 WG die Polizeibehörden ausdrücklich und generell vom Anwendungsbereich des Waffengesetzes ausnimmt, soweit es um die Verwendung der Dienstwaffe zu dienstlichen Zwecken geht. Aufgrund ihrer Polizeihöhe sei es Sache der Kantone, zu definieren, was als «Ausübung des Dienstes» gelte.

Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) ist in ihrer Auslegeordnung ihrerseits zum Schluss gekommen, dass die Umschreibung «der Verwendung der Dienstwaffe zu dienstlichen Zwecken» gemäss Art. 2 Abs. 1 WG weit zu fassen sei, weil die Polizeiangehörigen ihren Dienst grundsätzlich bewaffnet anzutreten haben, auch in der Freizeit zum polizeilichen Handeln berechtigt oder sogar verpflichtet seien und zum Dienst aufgeboten werden können und jederzeit in der Lage sein müssen, sich in den Dienstzustand zu versetzen. Sie ist deshalb weiterhin der Meinung, dass das Tragen einer persönlichen Dienstwaffe zusammen mit dem Dienstausweis auch ausserhalb der förmlichen Dienstzeit in der ganzen Schweiz gestattet ist und sich deshalb eine formell-gesetzliche Grundlage im kantonalen Polizeirecht erübrige.

§ 21 PolG regelt nur den Schusswaffengebrauch, nicht aber das Tragen von Dienstwaffen. Indessen schreibt § 68 DR vor, dass der Polizeidienst grundsätzlich bewaffnet zu leisten ist. Sodann hält § 46 Abs. 4 DR die Angehörigen des Polizeikorps an, die Ahndung eines Verbrechens oder schweren Vergehens auch dann in die Wege zu leiten, wenn sie dieses ausserhalb der Dienstzeit festgestellt haben. Um die Waffentragberechtigung der Polizisten ausserhalb der eigentlichen Dienstzeit klarer vom Anwendungsbereich des Waffengesetzes abzugrenzen, soll eine entsprechende Regelung in das Polizeigesetz aufgenommen werden. In diesem Zusammenhang soll auch die Regelung über den Einsatz von Schusswaffen, die sich weitestgehend an der Muster-Dienstanweisung (MDA) der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten vom 28. Mai 1976 orientiert, an die bundesgerichtliche Rechtsprechung und die aktuelle polizeiliche Einsatzdoktrin angepasst werden.

2.4.3 Gestützt auf das erheblich erklärte Postulat P 1/11, welches eine kostendeckende Überwälzung der Ausnüchterungskosten auf den Verursacher verlangt hatte, sah der Regierungsrat als sofortige Massnahme im Gebührentarif (GebT, Abl Nr. 45/2013) eine Unterbringungspauschale für Ausnüchterungen im Polizeigewahrsam von Fr. 50 bis Fr. 500.-- vor. Polizeigebühren können erhoben werden, wenn dies im Polizeigesetz selber oder einem anderen Erlass vorgesehen ist, namentlich bei ausserordentlichen Aufwendungen aus einem Polizeieinsatz, der vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht wurde oder überwiegend in privatem Interesse erfolgt ist (§ 25 Abs. 1 und 2 PolG). Legt der Gesetzgeber die Gebührenhöhe nicht selber fest und überlässt dies dem Ordnungsgeber, hat dieser die Gebühren unter Beachtung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips festzulegen. Diese Bestimmungen sowie § 2 Abs. 1 der Gebührenordnung für die Verwaltung und Rechtspflege vom 20. Januar 1975 (GebO, SRSZ 173.111) und der Gebührentarif bilden seither die Rechtsgrundlage für Kostenverfügungen beim Ausnüchterungsgewahrsam.

Besteht ein Mindest- und Höchstansatz, muss die Gebühr im Einzelfall nach der Bedeutung der Sache und dem Zeitaufwand festgelegt werden. Der Höchstansatz darf nur in Ausnahmefällen um bis zu 50 Prozent überschritten werden, wenn die behördliche Tätigkeit einen solchen Aufwand erfordert, dass dieser in einem offensichtlichen Missverhältnis zum Höchstansatz stehen würde (§ 3 Abs. 2 und 3 GebO). Tatsächlich sind die effektiven Vollkosten regelmässig höher, was nicht dem seinerzeitigen parlamentarischen Auftrag entspricht.

Weil es in der Praxis immer wieder Fragestellungen darüber gibt, wer für die Aufwendungen aufkommt, wenn die Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr oder bei Hilfeleistungen zwingend entgeltliche Dienstleistungen Dritter in Anspruch nehmen muss (z.B. Schlüsseldienst nach dem Aufbrechen einer Wohnungstüre, Helikoptereinsätze bei der Suche nach Vermissten, Transporte bei fürsorgerischer Unterbringung), soll bei dieser Gelegenheit auch eine klare Rechtsgrundlage für die angemessene Überbindung solcher Kosten geschaffen werden.

3. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

(...)

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Auftrag und Aufgaben

Abs. 2

In Bst. c werden die sich aus dem NDG bzw. dem BWIS ergebenden kantonalen Vollzugsaufgaben und Befugnisse für selbständige nachrichtendienstliche Tätigkeiten der Kantonspolizei zugewiesen. Das Bundesrecht verlangt nicht, dass auf kantonaler Stufe ein Nachrichtendienst bzw. eine Staatsschutzstelle eingerichtet wird, welche nur diese Aufgaben wahrnehmen, dies umso mehr, als es Schnittstellen und Synergien zur polizeilichen Tätigkeit gibt. Wie in den meisten Kantonen gehören der Nachrichtendienst und der Staatsschutz zum Pflichtenheft der Kantonspolizei, was auf Vollzugsstufe zu regeln ist (§ 28 PolG).

Der Umgang mit Funden, seien es Sachen oder Tiere, ist zunächst zivilrechtlich geregelt (Art. 720 ff. ZGB). Wer eine verlorene Sache findet, hat den Eigentümer zu benachrichtigen und, wenn er diesen nicht kennt, selber angemessene Nachforschungen anzustellen oder der Polizei den Fund anzuzeigen. Eine Anzeigepflicht besteht, wenn der Wert der Sache offensichtlich Fr. 10.-- übersteigt (Art. 720 Abs. 1 und 2 ZGB). Aufgefundene Tiere sind, sofern der Eigentümer nicht bekannt ist, ebenfalls der Polizei zu melden (Art. 720a ZGB i.V.m. § 11 des Veterinärgesetzes vom 26. Oktober 2011, VetG, SRSZ 312.420).

Die gefundene Sache ist in angemessener Weise aufzubewahren. Erfordert sie einen kostspieligen Unterhalt, ist sie raschem Verderben ausgesetzt oder wurde sie länger als ein Jahr von der Polizei aufbewahrt, darf sie mit Genehmigung der zuständigen Behörde öffentlich versteigert werden. Gemäss § 3 EGZGB ist der Gemeindepräsident für die Anordnung der Versteigerung zuständig.

Neben diesen rudimentären kantonalen Zuständigkeitsbestimmungen enthält das kantonale Recht keine weiteren Vollzugsregeln über das Fundwesen, was im Umgang mit der Entgegennahme, der Aufbewahrung, der Herausgabe, der Verwertung, den Kosten und dem Finderlohn eine latente Rechtsunsicherheit bewirkt. Deshalb soll in Bst. d nun klargestellt werden, dass die Kantonspolizei, vorbehältlich spezialgesetzlicher Vorschriften, die zuständige Vollzugsbehörde für das Fundwesen ist. Gestützt auf diese Bestimmung sowie den neuen § 28 Abs. 3 PolG soll der Regierungsrat die Behandlung von Fundsachen auf Verordnungsstufe regeln.

§ 2 Zusammenarbeit

Abs. 2

Der neue Absatz enthält eine spezifische Bestimmung zur gegenseitigen behördlichen und interinstitutionellen Zusammenarbeit im Bereich des Bedrohungsmanagements, unter anderem in Form von polizeilichen Fallkonferenzen. Wenn bei häuslicher Gewalt und anderen Gewaltformen mit Eskalationspotential häufig mehrere Behörden und Stellen gleichzeitig und in gegenseitiger Unkenntnis agieren und verschiedene Verfahren parallel laufen, besteht die Gefahr, dass ihre Handlungen und Entscheide nicht hinreichend abgestimmt sind oder sich gar widersprechen.

Das ist nicht zielführend, wenn es darum geht, gefährliche Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen, wirksam zu unterbinden und gegenüber den Gewaltausübenden und Gewaltbetroffenen ein klares und gemeinsames Zeichen zu setzen, dass die Behörden Gewalt nicht tolerieren.

Eine einheitliche und konsequente Haltung gegenüber einer gefährdenden Person schützt nicht nur die gefährdete Person, sondern auch die einzelnen Behörden und Mitarbeitenden vor Drohungen und Angriffen. Als gefährdende Personen gelten solche, welche eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedeuten oder bei denen von einer qualifizierten Gewaltbereitschaft auszugehen ist, die sich namentlich bei häuslicher Gewalt, Drohungen gegen Behörden, Hooliganismus, Xenophobie, gewalttätigem Extremismus und weiteren Gewaltformen manifestieren kann. Die Kantonspolizei kann auf evaluierte und standardisierte Analyseinstrumente zugreifen, um auf der Grundlage ihrer Datenlage solche Gefährlichkeitseinschätzungen vornehmen zu können.

Die Einberufung und Leitung solcher Fallkonferenzen ist grundsätzlich Sache der Kantonspolizei. Je nach Konstellation und Handlungsbedarf kann der Lead in die Zuständigkeit anderer Behörden wechseln, welche über analoge Kooperationsrechte und Koordinationspflichten verfügen, namentlich die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder die Strafverfolgungsbehörden (vgl. Art. 443 Abs. 2 und 453 ZGB und § 29 Abs. 2 EGzZGB; Art. 75 und 307 StPO sowie §§ 98, 106 und 110 Abs. 2 JG). Die neue Zusammenarbeitspflicht dient auch dazu, negative Kompetenzkonflikte zu vermeiden.

Abs. 3

Eine wirkungsvolle Zusammenarbeit setzt voraus, dass die befassten Stellen die relevanten Daten fallweise ungehindert, gegenseitig und kontinuierlich austauschen können, über den gleichen Erkenntnisstand verfügen und ihre gesetzlichen Aufgaben nach Möglichkeit koordinieren. Keine Amtsgeheimnisverletzung liegt vor, wenn Geheimnisse anderen Amtsträgern im Rahmen einer gesetzlichen Zusammenarbeits- bzw. Koordinationspflicht zugänglich gemacht werden. Sodann stellen Anzeige- und Melderechte Rechtfertigungsgründe dar, die eine Behörde bzw. Person vor einer Amts- bzw. Berufsgeheimnisverletzung schützen (Art. 320 Abs. 3 und Art. 321 Abs. 3 i.V.m. Art. 14 StGB, § 30 GesG sowie § 5a des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983, ShG, SRSZ 380.100).

§ 29 Abs. 2 GesG bestimmt, dass Medizinalpersonen durch ihre Patienten selbst oder durch gesetzliche Vorschrift aus der Pflicht zur Verschwiegenheit entlassen werden können. Zur Wahrung überwiegender schutzwürdiger Interessen kann das Berufsgeheimnis auch durch das Amt für Gesundheit und Soziales aufgehoben werden. § 2 Abs. 3 PolG ist eine solche gesetzliche Vorschrift zur Entlassung aus der Verschwiegenheitspflicht. Eine zusätzliche Entbindung durch das Amt für Gesundheit und Soziales ist folglich nicht mehr erforderlich. Die neue Bestimmung schafft in Verbindung mit Art. 321 Ziff. 2 StGB einen polizeirechtlichen Rechtfertigungsgrund zur Durchbrechung des Arztgeheimnisses in Gefährdungsfällen nach § 2 Abs. 2 PolG.

§ 2 Abs. 3 VE PolG ist auch auf § 30 Abs. 2 GesG abgestimmt, wonach Medizinalpersonen ohne Rücksicht auf das Berufsgeheimnis berechtigt, aber nicht verpflichtet sind, den Polizeiorganen Wahrnehmungen zu melden, die auf eine erhöhte Gewaltbereitschaft einer Person gegenüber von Patienten oder Dritten hindeuten.

§ 2 Abs. 2 und 3 PolG sind überdies auch *lex specialis* zu § 5a Abs. 2 ShG, wenn es um Fälle im Rahmen des Bedrohungsmanagements geht.

Vor §§ 4 bis 4c

Im Zuge der Verankerung von Bearbeitungsrechten und Leitplanken im Umgang mit Personendaten aus dem Bedrohungsmanagement sowie des automatisierten Informationsaustausches erfährt das polizeiliche Datenschutzrecht eine weitere Verdichtung. Deshalb sollen die Vorschriften über die Bearbeitung von polizeilichen Daten unter einen neuen Haupttitel gegliedert werden. Dies hat auch eine Anpassung der bisherigen Überschrift von § 4 PolG zur Folge.

Abs. 1

Für eine Differenzierung zwischen den «normalen» und den «besonders schützenswerten» Personendaten im Polizeirecht besteht weiterhin kein Bedarf. Massgebend sind die Bestimmungen des allgemeinen Datenschutzrechts, soweit das Polizeigesetz keine Lex specialis enthält (vgl. neuer Abs. 4).

- Bst. a: Diese für die Polizeiarbeit grundlegende Bestimmung wird aus dem bisherigen Abs. 1 Satz 2 in die neue Aufzählung übernommen.
- Bst. b: Hier geht es um die präventive Bearbeitung von Personendaten im Rahmen des Bedrohungsmanagements, die auch in einer gesonderten Datensammlung geführt werden dürfen, damit sie in einer akuten Gefährdungslage nicht zuerst aus verschiedenen separaten Erkenntnissen in einen Zusammenhang gestellt werden müssen.
- Bst. c: Das kantonale Steuergeheimnis nach § 130 des Steuergesetzes (StG, SRSZ 172.200) gilt nicht nur für Personen, die mit dem Vollzug des Steuergesetzes betraut sind, sondern auch gegenüber Behörden und Amtsstellen, denen nicht die Funktion einer inländischen Steuerbehörde zukommt. Das Steuergeheimnis dient primär den Interessen der Steuerpflichtigen, indem es ihre private Geheimsphäre schützt. Es wird deshalb auch als qualifiziertes Amtsgeheimnis bezeichnet. Es gilt jedoch nicht ausnahmslos. Eine Auskunft oder Akteneinsicht ist zulässig, wenn eine entsprechende ausdrückliche gesetzliche Grundlage im Recht des Bundes oder des Kantons besteht. Fehlt eine solche Rechtsgrundlage, ist eine Auskunft an Verwaltungsbehörden, Strafuntersuchungsbehörden und Gerichte zulässig, soweit sie im öffentlichen Interesse geboten ist (vgl. Weisung des Finanzdepartements vom 24. Februar 2011 zur Gewährung der Akteneinsicht sowie zur Erteilung von Auskünften aus Steuerakten). Zahlreiche kantonale Behörden verfügen demnach über eine gesetzliche Ausnahme vom Steuergeheimnis, u.a. die Strafverfolgungs- und Strafjustizbehörden, die Wehrpflichtersatzbehörden, die Organe der Sozialversicherungen und beruflichen Vorsorge, das Amt für Gesundheit und Soziales im Opferhilfefverfahren, das Handelsregisteramt, die Stipendiendienststelle, die Einwohnerämter und die Betreibungs- und Konkursämter. Im Rahmen eines Strafverfahrens ist die Kantonspolizei ebenfalls vom Steuergeheimnis ausgenommen, nicht aber, wenn sie Ermittlungen ausserhalb eines Strafverfahrens tätigt, um überhaupt einen konkreten Tatverdacht gegen eine bestimmte Person erhärten zu können. Dies erweist sich insbesondere bei der Verhinderung oder Erkennung von Straftaten im Bereich der Geldwäscherei, Terrorfinanzierung, organisierter Kriminalität oder Menschenhandel als besonders gravierend. Strukturermittlungen oder polizeilichen Vorermittlungen scheitern zumeist, weil ein Anfangsverdacht wegen fehlendem Überblick in die Finanzströme bestimmter Personen oder Unternehmen mangels Einsicht in die Steuerdaten nicht erstellt werden kann. Vorliegend soll nun die erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um in begründeten Ausnahmefällen Einsicht in die Steuerdaten nehmen zu können.
- Im allgemeinen Datenschutzrecht wurde eine Bestimmung aufgenommen, die staatliche Organe mit Bewilligung des Regierungsrates fallweise zur Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten berechtigt, wenn eine Person die staatliche Aufgabenerfüllung durch rechtsmissbräuchliches Verhalten verhindern will (§ 9 Abs. 3 Bst. a rev. ÖDSG). Diese Norm greift jedoch im vorliegenden Kontext nicht, weil die polizeilichen Nachforschungen aus taktischen Gründen verdeckt erfolgen und die Mitwirkung der betroffenen Person aufgrund ihres Aussageverweigerungsrechts nicht eingefordert werden kann, folglich sie sich auch nicht rechtsmissbräuchlich verhält.

Abs. 2

Die bisherige Regelung von § 4 Abs. 2 hat sich als nicht stufengerecht und praxistauglich erwiesen. Eine Bewilligung des Regierungsrates für die Weitergabe von Personendaten in einem Abrufverfahren ist nicht mehr erforderlich. Entscheidend ist, dass der Datenschutz und die Datensicherheit gewährleistet bleiben.

Abs. 3

Für den automatisierten Austausch von polizeilichen Daten und damit auch besonders schützenswerter Personendaten im Rahmen der interkantonalen Polizeizusammenarbeit und zum Betrieb von gemeinsamen Datenbearbeitungssystemen (Lage- und Analysesysteme, Notrufüberlauf, Einsatzzentrale) wird eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage geschaffen, nachdem die Datenschutzbeauftragten der Zentralschweizer Kantone die im Polizeikonkordat Zentralschweiz und in den entsprechenden interkantonalen Zusammenarbeitsverträgen bestehenden Regelungen als für den Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten nicht hinreichend erachtet hatten.

§ 4a Informationspflicht und Dateneinsicht

Abs. 1

Die Ausnahmen von der Informationspflicht werden auf § 11 Abs. 2 und 3 rev. ÖDSG abgestimmt. Allerdings sind im Rahmen der Schengener Datenschutzrichtlinie spezifische Einschränkungen, die den polizeilichen Besonderheiten Rechnung tragen, weiterhin zulässig.

Bst. a: Eine analoge Bestimmung enthält § 11 Abs. 2 Bst. a rev. ÖDSG.

Bst. b: Nach § 4 Bst. e und § 23 Abs. 2 Bst. c rev. ÖDSG gelten sog. Hilfsdatensammlungen nicht als Datensammlungen und sind damit von den datenschutzrechtlichen Einsichts- und Auskunftsrechten ausgenommen. Es gilt vorliegend klarzustellen, dass es sich beim Polizeijournal um eine solche Hilfsdatensammlung handelt. Im Polizeijournal werden die polizeilichen Einsätze im Rahmen der Dokumentationspflicht chronologisch für interne Zwecke protokolliert (Tagebucheinträge). Das Journal enthält polizeitaktische Informationen oder anderweitige, dem Amtsgeheimnis unterliegende Angaben. Es dient der Polizei als Führungs- und Arbeitsinstrument und nicht als Personen- bzw. Falldatenbank.

Die bisherigen Bst. a bis d werden unverändert in Bst. c bis f übernommen.

Abs. 2

Die Ausnahmen vom Auskunfts- und Einsichtsrecht in die eigenen Personendaten werden ebenfalls mit §§ 24 und 25 rev. ÖDSG sowie den polizeilichen Ausnahmen von der Informationspflicht harmonisiert und neu in eine Aufzählung gegliedert.

§ 4b Vernichtung von polizeilichen Daten

Abs. 1

Bst. b: Gemäss Art. 308 Abs. 2 StPO klärt die Staatsanwaltschaft die persönlichen Verhältnisse der beschuldigten Person ab, wenn eine Anklage oder der Erlass eines Strafbefehls zu erwarten ist. Sie holt zu diesem Zweck bei der Polizei auch einen Leumundsbericht ein (Art. 195 Abs. 2 StPO). Ein Leumundsbericht wird bei Verbrechen und Vergehen, aber kaum bei Übertretungen einverlangt. Es rechtfertigt sich deshalb, in Spezifizierung der unterschiedlichen Lösungsfristen gemäss Bst. a eine einheitliche Lösungsfrist von 15 Jahren festzulegen (vgl. dazu auch Art. 97 StGB).

Die bisherigen Bst. b und c werden unverändert zu Bst. c bzw. d.

Bst. e: In Angleichung an die Frist gemäss Art. 28c Abs. 3 ZGB sind EM-Aufzeichnungen, d.h. im Wesentlichen Standortortungen, grundsätzlich nach 12 Monaten zu löschen.

- Bst. f: Diese spezifischen Lösungsfristen für Daten von automatisierten Fahrzeugfahndungen stehen im Kontext mit der Einführung der neuen Bestimmung von § 11a PolG.
- Bst. g: Für die anderen Polizeikorps des Polizeikonkordats Zentralschweiz gilt eine wesentlich längere Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen. Die bisherige Lösungsfrist von 30 Tagen wird deshalb auch mit Blick auf die durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur bestätigten Lösungsfrist nach dem bisherigen Bst. c (neu Bst. d) verlängert.

§ 4c Austausch von Personendaten mit Schengen-Staaten

Abs. 1

Die neue Richtlinie (EU) 2016/680 (DSRL) ersetzt den seinerzeitigen Rahmenbeschluss Datenschutz 2008/977/JI des EU-Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

§ 7 Subsidiaritätsprinzip

Abs. 1

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die Kantonspolizei dann tätig wird, wenn nicht eine andere öffentliche oder private Stelle zuständig ist oder diese an der rechtzeitigen Vornahme einer dringenden Handlung zwingend verhindert ist. Damit wird einerseits gesagt, dass die Polizei über die allgemeinen und spezifischen Instrumente der Gefahrenabwehr hinaus nicht zusätzlich in die Rechte des Einzelnen eingreifen darf. Sodann soll auch vermieden werden, dass andere Behörden Aufgaben, die in ihre Zuständigkeit fallen, an die Polizei delegieren. An diesem Grundsatz gilt es festzuhalten.

Abs. 2

Hingegen gibt es immer wieder Fälle privatrechtlicher Natur, die ein sofortiges polizeiliches Handeln erforderlich machen, weil die zuständige Behörde, z.B. nachts oder an Wochenenden, gar nicht in der Lage ist, rechtzeitig tätig zu werden und auch nicht informiert werden kann (z.B. Sicherung des Erbganges nach § 38a und § 39 EGzZGB, Siegelung bei aussergewöhnlichen Todesfällen, Hilfeleistungen in Notfällen bei verschlossenen Wohnungstüren, vorsorgliche Massnahmen bei Eigentumsstreitigkeiten). Bei solchen sichernden Sofortmassnahmen findet sich die Polizei in einem Spannungsfeld zwischen polizeilicher Generalklausel und Subsidiaritätsprinzip. Mit der vorliegenden Präzisierung soll eine klare gesetzliche Grundlage für das polizeiliche Handeln – anstelle anderer zuständiger Behörden – zum Schutz privater Rechte geschaffen werden (vgl. dazu auch § 7a des Gesetzes über die Luzerner Polizei).

Abs. 3

Die im polizeilichen Dienstreglement enthaltenen Bestimmungen über die Dienstpflichten und die Verpflichtung zur Vornahme bestimmter polizeilicher Handlungen auch ausserhalb der eigentlichen Dienstzeit sollen gesetzlich verankert werden (vgl. § 46 Abs. 4 DR), um Rechtsunsicherheiten über die mit der Vereidigung eingegangenen Verpflichtungen zur Wahrnehmung des polizeilichen Grundauftrages auch ausserhalb der eigentlichen Dienstzeiten zu beheben. Die Regelung lehnt sich an diejenigen anderer Polizeigesetze an (vgl. § 46 Abs. 1 Polizeigesetz Zürich, Art. 3 Polizeigesetz Schaffhausen, § 18 Polizeigesetz Basel-Landschaft).

Gemäss Art. 301 Abs. 1 StPO ist jede Person, auch ein unbeteiligter Dritter, berechtigt, Straftaten bei einer Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen. Ist ein Polizist ausserdienstlich unterwegs, ist er somit wie eine Privatperson berechtigt, aber nicht verpflichtet, Anzeige zu erstatten. Eine Anzeigepflicht nach Art. 302 StPO bzw. § 110 JG hat ein Polizist nur, wenn er im Dienst ist.

Eine Eingriffspflicht im Sinn der Anzeigeerstattung und Wahrnehmung polizeilicher Befugnisse nach dem neuen Absatz 3 hat ein Polizist nur, wenn ihm dies zumutbar ist (z.B. keine Selbstgefährdung) und bedeutende Rechtsgüter in Gefahr sind oder mutmasslich bereits ein Verbrechen oder ein schweres Vergehen begangen worden ist (vgl. zu diesen Begrifflichkeiten die Erläuterungen zu § 21). Als bedeutende Rechtsgüter gelten namentlich Leib und Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Besitz und Ehre (vgl. dazu auch Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 1. November 2016/460 16 175).

§ 9a Observation und Überwachung

Abs. 1

Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen der bisherigen Regelung von Abs. 1 und 2. Es handelt sich um ein klassisches und bedeutsames Instrument der polizeilichen Gefahrenabwehr und Prävention. Es geht um das konkrete Beobachten einer bestimmten Person oder eines beweglichen oder unbeweglichen Gegenstandes. Die Beobachtungen können mittels technischer Geräte unterstützt werden. Das Bundesgericht erachtet einen mit der Observation verbundenen Grundrechtseingriff als gering, solange diese sich auf den öffentlich zugänglichen Raum beschränkt. Deshalb besteht auch kein richterliches Genehmigungserfordernis.

Abs. 2

Der neue Abs. 2 regelt spezifisch die Video- bzw. Audioüberwachung des öffentlichen Raumes in Echtzeit oder mittels Aufzeichnungen. Neben klassischen Videokameras soll bei besonderen Sicherheits- oder Ermittlungseinsätzen auch der Einsatz von Drohnen, Miniaturkameras (Bodycams) oder Smartphones zulässig sein. Die Bodycam dokumentiert die polizeiliche Tätigkeit unmittelbar.

Abs. 3

Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit sind Beobachtungen und Überwachungen örtlich und zeitlich einzugrenzen auf das Notwendige bzw. die Zielsetzung einzuschränken. Die Einzelheiten über den Einsatz von Überwachungsgeräten, namentlich auch Bodycams ist im Rahmen von Weisungen und Dienstbefehlen zu regeln.

Abs. 4

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Abs. 3. Die Löschung der Aufzeichnungen richtet sich nach § 4b PolG, die Informationspflicht nach § 4a PolG. Im Übrigen gelten die Vorschriften des allgemeinen Datenschutzrechts.

§ 9b Notsuche und Fahndung nach verurteilten Personen

Die neue Paragrafenüberschrift entspricht der Überschrift des 8. Abschnitts gemäss BÜPF.

Abs. 1

Neu kann der Post- und Fernmeldeverkehr auch überwacht werden, um nach flüchtigen, verurteilten Person zu suchen. Während bei der Notsuche die Vermisstmeldung von Angehörigen ausgeht, werden Überwachungsmaßnahmen zur Fahndung nach einer verurteilten Person regelmässig auf Begehren der zuständigen Strafvollzugsbehörde bzw. nach erfolgloser polizeilicher Fahndung mit anderen Mitteln (z.B. Ripol-Ausschreibung) angeordnet, weil es eine rechtskräftige und vollstreckbare Freiheitsstrafe oder eine freiheitsentziehende Massnahme zu vollziehen gilt. Es macht indessen keinen Sinn, das Amt für Justizvollzug als für die Anordnung solcher Überwachungsmaßnahmen zuständige Behörde zu bezeichnen. Vielmehr soll auch hierfür die damit vertraute Kantonspolizei zuständig sein, zumal es sich um eine sicherheitspolizeiliche Massnahme geht, die Abläufe die gleichen sind wie bei der Notsuche und diese über einen 24-Stunden-Betrieb verfügt.

Neu beschränkt sich die Überwachung nicht mehr nur auf Teilnehmeridentifikation und Randdaten, sondern es darf auch der Inhalt von Postsendungen oder die Fernmeldekommunikation überprüft werden, um Hinweise über den Ort zu erlangen, wo sich die vermisste bzw. untergetauchte Person aufhalten könnte. Wie bis anhin dürfen auch Daten von Dritten eingesehen werden, wenn dies zur Auffindung der vermissten Person als erforderlich erscheint bzw. wenn aufgrund bestimmter Tatsachen angenommen werden muss, dass die untergetauchte Person die Postadresse oder den Fernmeldeanschluss der Drittperson benutzt oder diese Drittperson für sie Mitteilungen entgegennimmt oder weiterleitet (Art. 35 Abs. 4 Art. 36 Abs. 3 BÜPF). Bei der richterlichen Genehmigung ist dem Eingriff in die Privatsphäre Dritter im Einzelfall Rechnung zu tragen.

Abs. 2

Nach dieser unverändert zu belassenden Bestimmung richten sich die Voraussetzungen und das Verfahren nach dem Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF). Massgebend sind neu Art. 35, 36 und 37 BÜPF sowie die dortigen Verweise auf die sinngemässe Anwendung von Art. 271, 272 und 274 – 279 StPO.

Neu ist die Einleitung einer Notsuche nicht nur dann zulässig, wenn die Polizei den Aufenthalt einer Person als unbekannt festgestellt hat, sondern bereits, wenn der Aufenthalt unverhältnismässig schwer zu ermitteln ist. Sodann müssen nicht mehr dringende, aber begründete Anhaltspunkte für eine schwere Gefährdung der Gesundheit oder des Lebens der als vermisst geltenden Person bestehen. Ist eine herkömmliche Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs zur Auffindung einer vermissten Person erfolglos geblieben oder wäre sie aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert, darf die Kantonspolizei neu auch technische Geräte nach Art. 269^{bis} StPO (z.B. IMSI-Catcher) einsetzen.

Die Fahndung nach einer flüchtigen, verurteilten Person gemäss Art. 36 BÜPF ist auch rechtmässig, wenn gegen diese ein neuerliches Strafverfahren hängig ist. Es ist keine Mindestdauer der verhängten Freiheitsstrafe bzw. freiheitsentziehenden Massnahme vorgeschrieben. Die Kantonspolizei hat aber eine Prüfung der Verhältnismässigkeit unter Berücksichtigung der Dauer der Strafe, der begangenen Straftat, einer allfälligen Gefährlichkeit und den Kosten der Überwachungsmassnahme vorzunehmen. Zu diesem Zweck muss sie auch Einsicht in die Straf- bzw. Strafvollzugsakten nehmen können. Wie bei der Notsuche dürfen subsidiär auch technische Geräte nach Art. 269^{bis} StPO eingesetzt werden. Zusätzlich ist zur Fahndung nach einer verurteilten Person auch der Einsatz von Gov Ware im Sinne von Art. 269^{ter} StPO zulässig.

Sowohl bei der Notsuche als auch bei der Fahndung nach verurteilten Personen hat die Kantonspolizei künftig eine Statistik über die von ihr durchgeführten Überwachungsmassnahmen, bei denen technische Geräte nach Art. 269^{bis} StPO und Gov Ware nach Art. 269^{ter} StPO eingesetzt wurden, zu führen.

Abs. 3

Die bisher nur auf die Notsuche gemünzte richterliche Genehmigung der Überwachungsanordnung impliziert neu auch die Fahndung nach verurteilten Personen und kann daher unverändert belassen werden. Wie bei der strafprozessualen Überwachung darf die angeordnete Notsuche bzw. Fahndung schon anlaufen, bevor die Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts vorliegt, um einen Zeitverlust bei der Umsetzung der Überwachungsmassnahme zu verhindern (BBl 2013 2757).

Abs. 4

Die Kantonspolizei darf nur jene Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofile, bearbeiten, die sie benötigt, um die Überwachung anordnen bzw. durchführen zu können (Art. 4 BÜPF). Bei einer Notsuche ist die überwachte Person sobald als möglich zu informieren (Art. 37 Abs. 2 BÜPF). Hingegen ist es im Falle der Fahndung nach einer verurteilten Person möglich, die Überwachung länger geheim zu halten oder die Mitteilung mit Zustimmung des Zwangsmassnahmengerichts gänzlich zu unterlassen (Art. 279 Abs. 2 StPO).

Aus der klaren Unterscheidung zwischen Überwachungen nach BÜPF und nach StPO folgt auch die Dualität des Rechtsschutzes nach der Verwaltungs- bzw. Strafrechtspflege. Bei einer Notsuche nach BÜPF kann die betroffene Person innert 20 Tagen nach erfolgter Mitteilung gegen die Überwachungsanordnung beim Verwaltungsgericht Beschwerde erheben (§ 9b Abs. 4 PolG i.V.m. § 51 Bst. b und § 56 Abs. 1 VRP). Diese unverändert bleibende Bestimmung gilt neu auch für die Fahndung nach einer verurteilten Person.

Die Kantonspolizei hat dem Überwachungsdienst des Bundes und dem mitwirkungspflichtigen Post- bzw. Fernmeldediensteanbieter eine Gebühr für deren Leistungen im Zusammenhang mit einer einzelnen Überwachung zu entrichten (Art. 38 Abs. 3 BÜPF). Sie kann diese Gebühr unter Einhaltung der massgeblichen Verfahrensbestimmungen als Verfahrenskosten oder Auslagen ganz oder teilweise Dritten, namentlich der überwachten Person, auferlegen. Als Rechtsgrundlage für die Überbindung der Kosten der Überwachungsmassnahmen können § 25 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b PolG herangezogen werden. Im Falle der Notsuche werden die Aufwendungen regelmässig dem wieder aufgefundenen Vermissten bzw. dessen Angehörigen in Rechnung gestellt, da der Einsatz überwiegend in privatem Interesse erfolgte. Bei der Fahndung nach einem untergetauchten Verurteilten mittels Überwachungsmassnahmen rechtfertigt sich die Kostenaufgabe, weil der Einsatz durch diesen vorsätzlich verursacht wurde. Es wird präzisiert, dass auch die regelmässig mit der Mitteilung erfolgende Kostenverfügung über die Auslagen der Überwachungsmassnahme im gleichen Verfahren beschwerdefähig ist wie die Überwachungsmassnahme selber.

§ 9d Verdeckte Fahndung und verdeckte Vorermittlung ausserhalb von Strafverfahren

Abs. 1

In der Paragrafenüberschrift wie auch in Abs. 1 wird neu analog zur strafprozessualen Regelung zwischen verdeckter Fahndung und verdeckter Vorermittlung begrifflich differenziert (vgl. Art. 298a ff. StPO). Gleichwohl bleiben in der Praxis die Grenzen zwischen den beiden Instrumenten wie auch den polizeilichen und strafprozessualen verdeckten Ermittlungstätigkeiten fließend. Die Voraussetzungen für die Anordnung verdeckter polizeilicher Vorermittlungstätigkeiten gemäss Abs. 1 stehen auch mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht zur Diskussion. Im Weiteren kann auf die Überlegungen bei der Schaffung von § 9d PolG verwiesen werden (vgl. RRB Nr. 1094 vom 14. Oktober 2009): *„Der polizeiliche Anwendungsbereich beschränkt sich auf die mögliche Begehung von Straftaten, die von einer gewissen Schwere sind oder sich für diese Vorermittlungsmethode eignen. Auf die Festlegung eines bestimmten Deliktskatalogs wird verzichtet, weil im Vorermittlungsstadium noch kein hinreichender personen- oder tatbezogener Verdacht vorliegt. ... Die verdeckte Vorermittlung ist subsidiär zu anderen polizeilichen Massnahmen (z.B. Patrouillieren durch Polizisten in Zivil, Observation, Informationsbeschaffung durch vertrauliche Quellen, etc.). Dies gebietet sich aufgrund der Schwere des Eingriffs, des staatlichen Täuschungsverbots und des beträchtlichen Aufwandes, der mit einer verdeckten Ermittlung verbunden ist.“*

Abs. 2

Der für verdeckte Fahndung wie auch die verdeckte Vorermittlung in Betracht kommende Personenkreis soll erweitert werden, indem auch mit Polizeiaufgaben befasste zivile Personen für bestimmte verdeckte Ermittlungstätigkeiten eingesetzt werden können. Damit können auch die bei fedpol angestellten Mitarbeitenden der KOBIG, welche hauptberuflich und dauerhaft Monitoring-Tätigkeiten im Internet ausüben und den Status von Cyber-Polizisten haben, mit entsprechenden Überwachungsaufträgen ausgestattet werden, auch wenn sie nicht Angehörige des Schwyzer Polizeikorps sind. Beachtlich ist der verdeckte Einsatz ziviler Mitarbeitender, wenn die polizeiliche Vorermittlungstätigkeit in eine strafprozessuale verdeckte Fahndung übergehen soll, weil Art. 298a Abs. 1 StPO nur Angehörige der Polizei als verdeckte Fahnder zulässt.

Diesem Umstand kann aber bereits bei der Anordnung der verdeckten polizeilichen Vorermittlungstätigkeit Rechnung getragen werden, zumal der Einsatz ziviler Mitarbeitender die Ausnahme bleibt. Bei den KOBİK-Mitarbeitenden ist dies insofern nicht relevant, als sie ihre Erkenntnisse an die zuständige kantonale Polizei weitergeben und im Rahmen ihres Monitoring-Auftrages keine gerichtspolizeilichen Aufgaben ausüben. Auch eine zeitliche Befristung bzw. aufsichtsrechtlicher Verlängerbarkeit, wie sie Art. 298b Abs. 2 StPO vorsieht, ist bei solchen spezifischen polizeilichen Daueraufgaben nicht angezeigt. Die Dauerhaftigkeit solcher Einsätze ist kein gesetzliches Kriterium, um sie von bewilligungspflichtigen Einsätzen abzugrenzen (vgl. dazu BGE 6B_1293/2015).

Für verdeckte Abklärungen in Chatrooms ist keine urkundengestützte Legendierung mehr erforderlich. Der Cyberpolizist dringt nicht in ein kriminelles Umfeld ein, wenn er in einem allgemein und öffentlich zugänglichen Chatroom verdeckte Abklärungen vornimmt. Um sich in einem Chat unter einem Nicknamen zu registrieren, über Namen, Wohnort, Alter und Aussehen unwahre Angaben zu machen, eine E-Mail-Adresse mit einem falschen Namen oder einer Fantasiebezeichnung zu verwenden und falsche oder manipulierte Fotos zu versenden, benötigt er nicht über eine durch Urkunden abgesicherte unwahre Identität. Anders verhält es sich, wenn für die Registrierung einer Mobiltelefonnummer fingierte Urkunden (z.B. auf Scheinidentität lautende Kreditkarte) eingesetzt wird. Die Legendierung hängt somit von der Art des verdeckten Einsatzes ab. Eine Bewilligung durch das Zwangsmassnahmengericht nach Abs. 3 ist bei der verdeckten Fahnung nicht mehr erforderlich, sondern nur dann, wenn ein verdeckter Vorermittler eingesetzt werden soll, der durch täuschendes Verhalten mittels Aufbau einer durch Urkunden abgesicherten falschen Identität (Legende) Kontakt zu bestimmten Personen knüpft, um zu diesen ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und in ein möglicherweise kriminelles Umfeld eindringen zu können. Das Bewilligungsverfahren richtet sich in diesen bewilligungspflichtigen Fällen weiterhin sinngemäss nach Art. 289 StPO; sinngemäss deshalb, weil es bei solchen Einsätzen erst darum geht, einen Anfangsverdacht zu erhärten und nicht um tatverdachtsbezogene, schwerwiegende Eingriffe in die Rechtssphäre einer verdächtigen Person. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass Art. 289 StPO ein nachträgliches Genehmigungsverfahren vorsieht, während der Gesetzgeber vorliegend eine vorgängige richterliche Bewilligungspflicht gewollt hat.

§ 9e Elektronische Überwachung von Wegweisungs-, Fernhalte- und Eingrenzungsmassnahmen

Vorbemerkungen

Für den Vollzug von strafgerichtlich angeordneten Kontakt- und Rayonverboten ist das Amt für Justizvollzug zuständig (Art. 67b Abs. 3 StGB i.V.m. § 114 Abs. 1 JG). Analoges gilt, wenn eine solche Massnahme auf Antrag des Amtes für Justizvollzug vom zuständigen Gericht nachträglich geändert oder ein zusätzliches Verbot verhängt wird (Art. 67d StGB und § 117 Abs. 2 Bst. i JG). Für die Anordnung und den Vollzug von EM im Jugendstrafrecht ist die Jugendanwaltschaft zuständig (Art. 3 JStO und Art. 16a Abs. 2 JStG i.V.m § 114 Abs. 6 JG), jedoch erweist sich hier die Delegation der Umsetzung an das Amt für Justizvollzug als sinnvoll, was auf Vollzugsstufe zu regeln ist.

Das Zwangsmassnahmengericht ist für die Anordnung von EM als strafprozessuale Ersatzmassnahme zuständig (Art. 237 Abs. 2 StPO i.V.m. § 26 Abs. 2 JG). Die Umsetzung ist ebenfalls Sache des Amtes für Justizvollzug (§ 114 Abs. 1 JG).

Bei der elektronischen Überwachung von zivilrechtlichen Rayon- und Kontaktverboten handelt es sich um eine Vollzugsmassnahme, die auch vorsorglich oder superprovisorisch oder erst im Vollstreckungsverfahren angeordnet werden kann (Art. 261 ff. ZPO). Die Anordnung von EM erfolgt aber nur auf Antrag der klagenden Person (Art. 58 Abs. 1 ZPO) und auch nur, soweit die Massnahme verhältnismässig ist. Der verletzten Person dürfen aus der elektronischen Überwachung keine Kosten auferlegt werden. Die Kantone haben das eigentliche Vollzugsverfahren zu regeln und eine Stelle zu bezeichnen, die für den Vollzug der Massnahme zuständig ist.

Sodann ist durch das kantonale Datenschutzrecht sicherzustellen, dass die aufgezeichneten Daten der elektronischen Überwachung spätestens zwölf Monate nach deren Abschluss wieder gelöscht werden (BBl 2017 7348).

Aus §§ 31 Abs. 1 und 102 JG ergibt sich die einzelrichterliche Zuständigkeit der Bezirksgerichte zur Anordnung von EM im Vollzugs- wie auch Vollstreckungsverfahren bei Persönlichkeitsschutzmassnahmen nach Art. 28b und 28c ZGB. Nach § 102 Abs. 2 und 3 JG kann das Gericht die Polizei als Vollstreckungshilfe in Anspruch nehmen. Es liegt daher nahe, wenn die Kantonspolizei in den kaum zahlreichen Fällen im Auftrag des anordnenden Zivil- bzw. Vollstreckungsgerichts für die Durchführung des EM besorgt ist.

Abs. 1

Bst. a: Bei polizeilich angeordneten Wegweisungs- und Fernhaltemassnahmen ist es Sache des kantonalen Rechts, deren Vollzug, Überwachung und Sanktionierung im Missachtungsfall zu regeln. Beim Einsatz von EM zur Feststellung des jeweiligen Standortes der betroffenen Person handelt es sich um eine polizeiliche Zwangsmassnahme, die in die persönliche Freiheit eingreift und daher einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf.

Die aktive oder passive elektronische Überwachung polizeilicher Wegweisungs-, Fernhalte- bzw. Eingrenzungsmassnahmen nach §§ 19, 19a und 19c PolG bedarf einer Abwägung der konkreten Umstände im Einzelfall und hat unter Beachtung der polizeilichen Handlungsgrundsätze, namentlich der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit zu erfolgen. Die Überwachung kann auch nur so lange dauern wie die Massnahme selber.

Die Anordnung von EM wie auch der Wegweisung-, Fernhalte- oder Eingrenzungsmassnahme an sich kann unter Androhung einer Ungehorsamsbusse nach Art. 292 StGB erfolgen. Auch eine Busse wegen Nichtbefolgens einer polizeilichen Anordnung nach § 27 des Gesetzes über das kantonale Strafrecht (SRSZ 220.100) kommt in Betracht.

Bst. b: Soweit EM nicht im Rahmen der bestehenden oder einer künftigen interkantonalen Zusammenarbeitslösung vollzogen werden kann, käme innerkantonal nur die Kantonspolizei aufgrund ihrer Infrastruktur und ihres 24/7-Betriebes für den Einsatz von solchen elektronischen Überwachungsgeräten in Betracht. Sie ist deshalb im Sinne eines Auffangtatbestandes als zuständige Durchführungsbehörde zu bezeichnen. Für zivilgerichtlich angeordnetes EM fungiert sie bereits als Vollstreckungshilfe. Dies entspricht auch den Bestrebungen, die Schnittstellen zwischen polizeilichen und zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzmassnahmen weiter zu optimieren.

Abs. 2

Die Kantonspolizei kann selber ein technisches System einsetzen oder auf eine interkantonale Zusammenarbeitslösung zurückgreifen. Dies impliziert auch die Weitergabe der erforderlichen Personendaten. Aus dem Zweckbindungsprinzip von § 8 Abs. 3 ÖDSG ergibt sich überdies bereits, dass die bei der elektronischen Überwachung aufgezeichneten Personendaten nur zur Umsetzung der Wegweisungs- und Fernhaltemassnahme verwendet werden dürfen. Die Löschung solcher Aufzeichnungen wird in § 4b PolG nach der Vorgabe von Art. 28c Abs. 3 ZGB einheitlich für alle Fälle geregelt.

Abs. 3

Auch bei den von der Kantonspolizei durchgeführten elektronischen Überwachungen werden der zu schützenden Person keine Kosten auferlegt. Dies gilt auch dann, wenn sie ebenfalls mit einem Ortungsgerät ausgerüstet wird.

§ 10 Befragung und Gefährderansprache

Abs. 1 entspricht der bisherigen Regelung.

Abs. 2

Die Delegationsnorm, wonach der Regierungsrat die Besonderheiten der Befragung in einem Reglement festlegt, wurde nie beansprucht und kann aufgehoben werden. Überdies gelten die Aussageverweigerungsrechte nach der Strafprozessordnung bei polizeilichen Befragungen sinngemäss.

Der neue Abs. 2 regelt das Instrument der Gefährderansprache als eine qualifizierte Form der polizeilichen Befragung bzw. Vorladung. Sie kommt im Rahmen des Bedrohungsmanagements bei gefährdenden Personen im Kontext von häuslicher Gewalt wie auch bei anderen Gewaltformen oder Stalking in Betracht. Die Polizei soll präventiv und deeskalierend auf eine gefährdende Person einwirken können, indem sie mit ihr an deren Aufenthaltsort (Wohn- oder Arbeitsort, vereinbarter Treffpunkt) oder auch schriftlich in Kontakt tritt und sie in die Pflicht nimmt. Die Gefährderansprache kompensiert gewissermassen eine nicht funktionierende soziale Kontrolle. Ziel ist es nicht, die gefährdende Person zu therapieren, sondern sie aus ihrer Anonymität herauszuholen, ihr die Grenzen aufzuzeigen, eine Ansprechperson zu installieren und ein Kontaktverhältnis aufzubauen, um Erkenntnisse zu erlangen, wie die gefährdende Person funktioniert und welche Intervention notwendig und wirksam ist. Ein weiterer Effekt kann aber darin bestehen, dass die gefährdende Person freiwillig ein Beratungsangebot in Anspruch nimmt.

Es ist überdies auch möglich, die Gefährderansprache als Ersatzmassnahme im Strafverfahren anzuordnen. Die Aufzählung nach Art. 237 Abs. 2 StPO ist nicht abschliessend.

Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage ist für die Gefährderansprache erforderlich, weil sie zwangsweise unter Androhung der Ungehorsamsbusse nach Art. 292 StGB erfolgen kann und weil sich die gefährdende Person aufgrund der polizeilichen Ermahnungen in ihrem Verhalten (z.B. Bewegungs- oder Meinungsäusserungsfreiheit) eingeschränkt sehen kann und über sie besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden.

§ 11 Ausschreibung und verdeckte Registrierung

Abs. 1

Das zu Auslegungsproblemen führende Begriffspaar «ein schweres Verbrechen oder Vergehen» wird durch «ein Verbrechen oder ein schweres Vergehen» ersetzt (vgl. Erläuterungen zu § 21).

Abs. 2

Die erforderliche kantonale Rechtsgrundlage zur Anwendung der verdeckten Registrierung nach Art. 99 SDÜ wird als neuer Abs. 2 eingeschoben. Diese Fahndungsmassnahme ist nur zulässig, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Betroffene in erheblichem Umfang aussergewöhnlich schwere Straftaten plant oder begeht, und/oder eine Gesamtbeurteilung erwarten lässt, dass er auch künftig aussergewöhnlich schwere Straftaten begehen wird. Das Ausschreibungsverfahren zwecks verdeckter Registrierung richtet sich nach der N-SIS-Verordnung und bedarf keiner weitergehenden Konkretisierung im kantonalen Recht.

§ 11a (neu) Automatisierte Fahrzeugfahndung

Da die Erfassung von Kontrollschildern mittels Videoüberwachung im Rahmen des AFV-System einen Eingriff in die Grundrechte bedeutet, muss dieser durch eine formell-gesetzliche Grundlage legitimiert sein, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Für die bislang auf § 9a PolG abgestützten Observationen mittels Einsatz von Videokameras, welche die Kontrollschilder auslesen können, soll nun eine spezifische Rechtsgrundlage geschaffen werden, die auch klar vorgibt, mit welchen polizeilichen Datensystemen die erfassten Kontrollschilddaten abgeglichen werden dürfen. Der Anwendungsbereich der Einsatzmöglichkeiten wird auf die automatischen Fahrzeugfahndungs- und Verkehrsüberwachungsgeräte im Polizeibereich eingeschränkt.

Es gilt sicherzustellen, dass sämtliche nicht benötigten Daten sofort gelöscht werden. Nur wenn sie für ein Straf- oder Verwaltungsverfahren benötigt werden, dürfen die Daten aufbewahrt werden. In diesen Fällen gelten die Datenaufzeichnungen als Verwaltungs- respektive Strafakten und teilen das gleiche Schicksal wie die übrigen Akten, insbesondere auch hinsichtlich der Aufbewahrungsdauer. Aus systematischen Gründen werden diese Löschungsvorschriften in § 4b Abs. 1 Bst. f PolG geregelt.

§ 12 Öffentliche Fahndung

Abs. 1

Das zu Auslegungsproblemen führende Begriffspaar «ein schweres Verbrechen oder Vergehen» wird durch «ein Verbrechen oder ein schweres Vergehen» ersetzt (vgl. Erläuterungen zu § 21).

§ 16 Durchsuchung von Sachen und Räumen

Abs. 1

In Bst. c sollen Tiere analog der sachenrechtlichen Regelung eigenständig geregelt werden.

Abs. 2 und 3

Im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen fehlt im Schwyzer Polizeigesetz bisher eine Rechtsgrundlage, welche es der Kantonspolizei ermöglicht, auch Räume bei Gefahr in Verzug zu durchsuchen (vgl. u.a. § 37 Polizeigesetz Zürich). Ein solcher Eingriff soll aber nur unter analog restriktiven Voraussetzungen wie bei der Durchsuchung von Personen erfolgen dürfen, zumal die Privat- bzw. Geheimsphäre in vergleichbarer Weise betroffen ist.

§ 19 Wegweisung, Fernhaltung und Kontaktverbot

Abs. 2

In Abgrenzung von Stalking im Rahmen von häuslicher Gewalt wird hier in Nachachtung der Motion M 8/2016 ein polizeiliches Instrumentarium gegen Fremdstalker geschaffen. Anordnung und Verfahren richten sich aber sinngemäss nach demjenigen bei häuslicher Gewalt gemäss § 19c PolG. Da der Fremdstalker nicht in einer sozialen Nahbeziehung mit der betroffenen Person gelebt hat und auch nicht aus einer gemeinsamen Wohnung weggewiesen werden muss, rechtfertigt es sich, die polizeiliche Schutzmassnahme auf bis zu einem Monat festzulegen. Diese Frist kann dann auf Begehren der betroffenen Person vom Zivilrichter um einen weiteren Monat verlängert werden. Damit wird sie innert ausreichender Bedenk- und Beobachtungszeit dazu motiviert, allfällige längerfristige, zivilrechtliche Massnahmen nach den neuen, erleichterten Voraussetzungen von Art. 28b f. ZGB einzuleiten.

§ 19a Ein- und Ausgrenzung zum Schutz von Polizeigütern

Abs. 1

Für spezifische Gefährdungssituation soll die Polizei auf eine Ein- bzw. Ausgrenzungsnorm zurückgreifen können. Im Gegensatz zu einem Rayonverbot, bei welchem eine Person sich nicht in einem bestimmten Gebiet aufhalten darf, wird sie hier angehalten, sich vorübergehend an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Gebiet aufzuhalten. Das Instrument einer gebietsmässigen Aus- bzw. Eingrenzung existiert auch im Migrationsrecht. Es handelt sich dabei um eine Massnahme, die unterhalb der Schwelle des Freiheitsentzuges bleibt und daher nicht den Anforderungen von Art. 5 Ziff. 1 EMRK genügen muss. Die Massnahme darf aber nicht so ausgestaltet werden, dass ihre Wirkung einem Freiheitsentzug gleichkommt und muss verhältnismässig sein (Vorrang der Ausgrenzung gegenüber der Eingrenzung, Grösse des Rayons, Dauer, Möglichkeit von sozialen Kontakten).

Die vorliegende Massnahme zielt also auf Personen ab, die durch ihr Verhalten auch die Voraussetzungen für eine polizeiliche Gewahrsamnahme nach § 17 Abs. 1 PolG erfüllen würden.

Insofern handelt es sich um eine mildere Massnahme. Das Aufenthalts- bzw. Verbotstrayon und die Dauer der Anordnung sind nach Massgabe der Gefährdungssituation festzulegen. Unter diesen Umständen ist es auch haltbar, dass beispielsweise wiederholt straffällig gewordene, abgewiesene und renitente Asylbewerber, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden, im Sinne einer polizeilichen Sofortmassnahme ergänzend zu den ausländerrechtlichen Massnahmen von bestimmten Orten ausgegrenzt bzw. in ein Aufenthaltsrayon versetzt werden, was in extremis auch zu einem faktischen Hausarrest führen kann.

Abs. 2 und 3

Analog zu § 17 Abs. 2 PolG und zum neuen § 19c Abs. 2 (bisheriger § 19b Abs. 2 PolG) ist der Rechtsschutz der von der Ein- bzw. Ausgrenzung betroffenen Person sicherzustellen. Die Rechtmässigkeit dieser polizeilichen Zwangsmassnahme ist richterlich überprüfbar (vgl. dazu Zuständigkeiten des Zwangsmassnahmengerichts im Polizeirecht nach § 28 JG). Die Massnahme ist innert Frist bzw. sobald ihr Grund weggefallen ist zu beenden.

Abs. 4

Analog der Meldeauflage als Hooligan-Massnahme (vgl. Art. 7 Abs. 2 Hooligan-Konkordat) soll die ein- bzw. ausgegrenzte Person den vorgeschriebenen bzw. untersagten Aufenthaltsbereich aus zwingenden Gründen und unter Überwachung durch die Polizei verlassen bzw. betreten können (z.B. aus gesundheitlichen Gründen, zur Wahrnehmung eines behördlichen Termins).

§ 19c (neu) Massnahmen bei häuslicher Gewalt

Abs. 1

Die Legaldefinition der häuslichen Gewalt wird dahingehend erweitert, als die starre zeitliche Beschränkung des Wegweisungs-, Rayon- oder Kontaktverbotes auf ein Jahr seit der faktischen Auflösung der häuslichen Gemeinschaft aufgehoben wird. Damit kann auch bei länger andauernder Trennungsgewalt, aber auch bei Stalking wirkungsvoller interveniert werden. Die Definition von häuslicher Gewalt erfasst auch Gewalt bei Paaren, die in keiner gemeinsamen Wohnung gelebt haben. Massgebend ist nicht die Wohnsituation, sondern die soziale Nah- bzw. Abhängigkeitsbeziehung, die zwischen den Beteiligten besteht oder bestanden hat.

Abs. 2

Die Bestimmung wird unverändert aus dem bisherigen § 19b Abs. 2 PolG übernommen. Das Wegweisungs- bzw. Rayonverbot implizieren auch ein Rückkehr- bzw. Betretungsverbot. Das Kontaktverbot kann auch ein Annäherungsverbot enthalten und umfasst digitale Kommunikationsformen oder Kontaktversuche über nahestehende Drittpersonen gleichermaßen. Die im konkreten Fall nach ihrer Notwendigkeit, Praktikabilität und Wirksamkeit anzuordnenden Massnahmen werden in der jeweiligen Verfügung präzisiert.

Eine Verlängerung der anfänglichen Schonfrist bzw. deren Ausschöpfung in jedem Einzelfall würde den Verhältnismässigkeitsgrundsatz verletzen (vgl. dazu auch BGE 140 I 2 ff., E. 11.2.2). Die Schutzmassnahmen dienen der sicherheitspolizeilichen Gefahrenabwehr. Sie sind die erste und mildeste Stufe einer kaskadenmässigen Interventionskette. Vorbehältlich strafprozessualer Schritte soll polizeiliche «Einmischung» in die Privatsphäre der Beteiligten nur solange andauern, bis sie die Klärung ihres Konfliktes mit rechtmässigen Mitteln und gegebenenfalls mit Unterstützung einer Beratungsstelle wieder selber an die Hand nehmen können bzw. längerfristige zivilrechtliche Massnahmen in die Wege leiten können.

Abs. 3

Die Informations- und Meldepflichten werden im neuen § 19d PolG zusammengefasst. Der bisherige § 19b Abs. 4 wird unverändert in den vorliegenden Absatz 3 übernommen.

Abs. 4

Die Regelung entspricht im Wesentlichen dem bisherigen § 19b Abs. 5. Der letzte Satz der bisherigen Regelung wird in die Koordinationsbestimmung des neuen Absatz 5 überführt.

Abs. 5

Nach der bisherigen Bestimmung, letzter Satz, fallen die polizeilichen Sofortmassnahmen dahin, wenn entsprechende zivil- oder strafrechtliche Massnahmen rechtskräftig angeordnet und vollzogen sind. Diese Regelung hat sich in der Praxis nicht bewährt und zu Rechtsunsicherheiten geführt:

- Was „entsprechende zivilrechtliche“ Massnahmen sind, lässt sich nicht eindeutig beurteilen, da es sich um eine Vielzahl von Instrumenten handelt, die in unterschiedliche Verfahren eingebettet sind. So stellt sich die Frage, ob ein polizeiliches Kontaktverbot gänzlich hinfällig wird, wenn im Rahmen eines Eheschutzverfahrens das Besuchsrecht der Kinder vorsorglich eingeschränkt wird. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können polizeiliche und zivilrechtliche Schutzmassnahmen, sofern sie nicht deckungsgleich sind, parallel bestehen, wobei letztere bei Widersprüchen grundsätzlich vorgehen und durch erstere nicht abänderbar sind (Urteil 1 C_142/2008).

Dass die verschiedenen Massnahmen in Korrelation stehen, zeigt auch Art. 28b ZGB, der kurzfristige polizeiliche Deeskalationen durch unbefristete Schutzmassnahmen, und zwar für alle Formen von Lebens- und Wohngemeinschaften, ablösen soll. Eignet sich trotz angeordneter zivilrechtlicher Schutzmassnahmen ein neuerlicher Gewaltvorgang, müssen jedoch wiederum polizeiliche Sofortmassnahmen ergriffen werden. Die „Polizeiklausel“ von Art. 28b Abs. 4 ZGB delegiert die Pflicht, zur Regelung einer solchen Krisenintervention an die Kantone, was mit § 2 Abs. 1 Bst. a EGzZGB erfolgt ist. Mit dem neuen Art. 28b Abs. 3^{bis} ZGB werden die Kantone zudem angehalten, ihre zivilgerichtliche Praxis zu den Schutzmassnahmen zu harmonisieren, die polizeilichen, strafprozessualen, straf- und zivilrechtlichen Massnahmen besser aufeinander abzustimmen, den diesbezüglichen Informationsaustausch zu verbessern und in kantonsübergreifenden Fällen wirksamer zusammenzuarbeiten.

- Unter «strafrechtlichen» Massnahmen sind vorab strafprozessuale Zwangsmassnahmen zu verstehen. Mit der StPO wurde die kantonale Kompetenz zum Erlass von Gewaltschutznormen jedoch nicht verdrängt. Es besteht denn auch einhellig die Auffassung, dass polizeiliche Sofortmassnahmen durch strafprozessuale Zwangsmassnahmen nicht aufgehoben werden. Wird jemand aus der Untersuchungshaft entlassen bzw. werden Ersatzmassnahmen angeordnet, kann es angezeigt sein, zusätzlich polizeiliche Sofortmassnahmen zu ergreifen.
- Wann eine zivil- bzw. strafrechtliche Massnahme «rechtskräftig» angeordnet und «vollzogen» ist, lässt sich ebenfalls nicht genau bestimmen. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass die verschiedenen Massnahmen aufgrund formeller Kriterien nicht bestmöglich aufeinander abgestimmt werden und es zu Unterbrüchen in der Schutzwirkung kommt.

Ziel muss es daher im Rahmen des Bedrohungsmanagements sein, dass die polizeilichen Sofortinterventionen solange aufrechterhalten bleiben, als dies nötig ist, um die Gewalteskalation zu unterbinden und den Betroffenen eine gewisse Distanz und Ruhe zu verschaffen, damit sie ihre Situation überdenken, sich beraten lassen und weitere Schritte zu einer nachhaltigen Veränderung in die Wege leiten können. Dies soll die neue Koordinationsregelung ermöglichen.

§ 19d (neu)

Meldepflichten bei häuslicher Gewalt

Die Informations- und Meldepflichten werden in einem eigenen neuen Paragraphen zusammengefasst.

Abs. 1

Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem bisherigen § 19b Abs. 3 PolG. Demnach hat die Kantonspolizei die gewaltbetroffenen und die gewaltausübende Person über das bestehende Beratungsangebot zu informieren. Es ist wichtig, dass die Betroffenen in dieser Situation nicht wieder sich selbst überlassen werden, andernfalls die Gewaltspirale sich erneut zu drehen droht. Nach Art. 305 Abs. 1 StPO hat die Polizei das Opfer umfassend über seine Rechte und Pflichten im Falle eines Strafverfahrens zu informieren. Namen und Adresse dürfen aber nur mit seinem

Einverständnis an eine Beratungsstelle weitergeben werden (Art. 305 Abs. 3 StPO und Art. 8 Abs. 2 des Opferhilfegesetzes, OHG, SR 312.5). Die Opferberatungsstelle ist ihrerseits an die Schweigepflicht gebunden und darf nur mit den Behörden zusammenarbeiten, wenn das Opfer damit einverstanden ist (Art. 11 OHG).

Für die gesetzliche Verankerung einer generellen Mitteilungspflicht auch gegen den Willen des Opfers bleibt im kantonalen Recht kein Raum. Dem trägt die bisherige wie auch die neue Regelung Rechnung. Immerhin stammen gegen 60% der Beratungsfälle der kantonalen Opferberatungsstelle im Bereich häuslicher Gewalt aus polizeilichen Meldungen (vgl. RRB Nr. 374 vom 28. Mai 2019 betreffend Beantwortung der Interpellation I 34/18).

Ein wirksamer Opferschutz bedeutet nicht nur, dass die gewaltbetroffene Person beraten und unterstützt wird und die gewaltausübende Person konsequent zur Rechenschaft gezogen wird, sondern auch, dass letztere dazu angehalten wird, ihr Verhalten zu reflektieren und sich von ihrem oft tief verankerten Gewaltmuster zu verabschieden. Es hat sich gezeigt, dass die gewaltausübenden Personen, sei es aus Scham, Stolz oder fehlender Einsicht kaum von sich aus eine Beratungsstelle aufsuchen und die Vermittlung eines Beratungsangebotes durch die Polizei regelmässig ablehnen. Das im Rahmen der Zentralschweizer Zusammenarbeit aufgebaute Täterberatungsangebot wird deshalb nicht im angestrebten Masse ausgeschöpft. Kann der Kontakt der Beratungsstelle mit der gewaltausübenden Person hingegen automatisch hergestellt und diese zu einer kostengünstigen Beratung motiviert werden, erweist sich dies im Interesse der Deeskalation und Prävention als nachhaltig (sog. proaktiver Beratungsansatz). Die polizeiliche Weitergabe von besonders schützenswerter Personendaten, wozu auch die Familien- und Intimsphäre gehören, an eine Gewaltberatungsstelle ist ohne Zustimmung nur zulässig, wenn dafür eine ausdrückliche Gesetzesgrundlage besteht. Diese soll nunmehr geschaffen werden. Die polizeiliche Meldung erfolgt unabhängig von der von ihr ergriffenen Massnahme.

Abs. 2

Die Erfahrungswerte zeigen, dass häuslicher Gewalt am wirksamsten begegnet werden kann, wenn die polizeilichen, straf- und zivilprozessualen sowie straf- und zivilrechtlichen Interventionen, gebündelt mit flankierenden Massnahmen im Bereich der Opferunterstützung und Täterarbeit, im Sinne eines Risiko- und Case-Managements aufeinander abgestimmt werden. Dies setzt voraus, dass die Polizei die bereits oder nachgelagert befassten weiteren Behörden über den Stand der Dinge informiert. Die aus § 19b Abs. 6 PolG übernommene Regelung wird punktuell ergänzt:

Bst. a: Die Regelung entspricht der bisherigen Meldepflicht im Interesse des Kindesschutzes.

Bst. b: Diese Meldepflicht ist neu und richtet sich an den Erwachsenenschutz.

Bst. c: Hier wird die Informationspflicht an die Migrationsbehörden präzisiert.

Bst. d: Damit wird sichergestellt, dass die Kantonspolizei die Schulbehörden direkt über allfällige von ihr getroffene Schutzmassnahmen, namentlich ein Rayon- oder Kontaktverbot orientieren kann.

Bst. e: Diese Regelung verschafft der Aufforderung von Art. 28b Abs. 3^{bis} ZGB Nachachtung.

Bst. f: Der Vollständigkeit halber wird auch auf die polizeilichen Meldepflichten an die Staatsanwaltschaft verwiesen.

Abs. 3

Nach dem neuen Art. 55a Abs. 2 StGB hat die Staatsanwaltschaft oder das Gericht die nach kantonalem Recht für Fälle häuslicher Gewalt zuständige Stelle über die Sistierung, Einstellung oder Wiederaufnahme eines Strafverfahrens wegen häuslicher Gewalt sowie die Verpflichtung der beschuldigten Person zum Besuch eines Lernprogramms zu informieren.

Nach Art. 73 NDG kann der Bundesrat einer Person oder Organisation eine Tätigkeit verbieten, welche die innere oder äussere Sicherheit konkret bedroht und dazu dient, terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu propagieren, zu unterstützen oder in anderer Weise zu fördern. Die Hürden für die Anwendung dieser Bestimmung sind hoch, wenn es darum geht, auf kantonalem bzw. kommunalen Grund und Boden Aktionen zu unterbinden, die darauf ausgerichtet sind, eine verfassungsfeindliche Grundhaltung zu propagieren, das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip abzulehnen oder die verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte zu negieren. Die Bundesbehörden empfehlen den kantonalen bzw. kommunalen Behörden in solchen Fällen, die polizeiliche Bewilligung zur Nutzung von öffentlichem Grund zu verweigern oder zu entziehen, zumal nicht der Eindruck erweckt werden soll, dass der Staat solche Auffassungen und Handlungen billige oder toleriere.

Eine solche Verweigerung greift aber bei Tätigkeiten, für die gar nie um eine Bewilligung nachgefragt wurde oder die in virtuellen öffentlichen Räumen, d.h. im Internet, erfolgen, nicht. Auch ein Rayon- oder Fernhalteverbot vermag in solchen Konstellationen nicht durchwegs zu greifen. Das Bundesamt für Justiz folgert in einem Gutachten vom 20. Juli 2017, dass dem Bund im Bereich des Staatsschutzes zwar eine praktisch ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz zukommt, die Bundesverfassung aber die Frage, ob die Kantone in Gefahrensituationen, die nur für sie, aber nicht den Gesamtstaat existenzbedrohend sind, über eigene Staatsschutzinstrumente verfügen, offen lasse. Es sei daher nicht auszuschliessen, dass die Kantone befugt sein könnten, gestützt auf eine entsprechende kantonale Rechtsgrundlage Tätigkeits- bzw. Benutzungsverbote auf ihrem Hoheitsgebiet zu erlassen.

Davon soll vorliegend, unter Vorbehalt der Staatsschutz- bzw. Nachrichtendienstgesetzgebung, Gebrauch gemacht werden. Als öffentlicher Raum gilt sowohl der reale als auch der virtuelle Raum, sofern er sich auf das Hoheitsgebiet des Kantons Schwyz bezieht. Es geht nicht um eine blosser Kritik oder Auflehnung gegen die verfassungsmässigen Werte schlechthin, sondern darum, öffentliche Plattformen zu missbrauchen, um eine verfassungsfeindliche Gesinnung zum Ausdruck zu bringen und die Grundwerte der rechtsstaatlichen Ordnung und der demokratischen Gesellschaft zu negieren.

Solches Gebaren soll von der Kantonspolizei künftig sofort unterbunden werden können. Wie bei allen polizeilichen Handlungen ist auch bei einem solchen Tätigkeitsverbot das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten (§ 5 Abs. 1 PolG). Es handelt sich um einen polizeilichen Realakt, über welchen auf Verlangen eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen ist, sofern der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse hat (§ 34a VRP).

Abs. 1

Der Grundsatz des bewaffneten Polizeidienstes wird neu auf Gesetzesstufe festgehalten und entspricht dem bisherigen § 68 DR.

Abs. 2

Der Begriff des Polizeidienstes ist in einem weiteren Sinne zu verstehen als er bisher in § 46 Abs. 4 und § 61 DR festgehalten war. Es wird aber klargestellt, dass die Polizeiangehörigen auch ausserhalb der eigentlichen, ohnehin nicht klar definierbaren Dienstzeit ihre Waffe mittragen oder zumindest mitführen können und diesfalls kein Verstoß gegen die Waffengesetzgebung vorliegt. Das Problem lag bis anhin nicht in der Praxis, sondern der Rechtssicherheit. Die Regelung entspricht auch den in anderen kantonalen Polizeigesetzgebungen geltenden Vorschriften.

Abs. 3

Auch wenn auch ausserhalb der Dienstzeit keine Waffentragbewilligung erforderlich ist, muss zur Legitimation der Polizeiausweis mitgeführt werden.

Im Nachgang zu den Untersuchungen der Finanzkommission im Zusammenhang mit der Materialbewirtschaftung der Kantonspolizei im Bereich Waffen und Munition und in Übereinstimmung mit deren Empfehlungen hat sich die Staatswirtschaftskommission (STAWIKO) im Rahmen ihrer eigenen Prüftätigkeit dafür ausgesprochen, dass austretende Polizeiangehörige die persönliche Dienstwaffe grundsätzlich weiterhin sollen behalten dürfen. Die Voraussetzungen und Modalitäten sollen im Sinne einer rechtsverbindlichen und -gleichen Handhabung auf Verordnungsstufe geregelt werden.

§ 21 Schusswaffengebrauch

Abs. 1

Der polizeiliche Schusswaffeneinsatz bedarf einer klaren formell-gesetzlichen Grundlage, die auf vier weiteren grundlegenden Prinzipien aufzubauen ist: Subsidiaritätsprinzip, Verhältnismässigkeitsprinzip, Prinzip des geringstmöglichen Eingriffs und Prinzip der vorgängigen Warnung. Das Prinzip des geringstmöglichen Eingriffs soll in Abs. 1 stärker zum Ausdruck kommen.

Abs. 2

Die einzelnen Voraussetzungen bzw. Rechtfertigungsgründe für den Schusswaffeneinsatz werden entsprechend der Polizeidoktrin klarer strukturiert bzw. gruppiert:

Bst. a: Hier geht es inhaltlich unverändert zunächst um die Fälle von Notwehr und Notstand.

Bst. b: Neu separat kategorisiert werden die Fälle von Notwehr- und Notstandhilfe für Dritte.

Bst. c: Die Fälle von Amtshilfe (Rechtfertigungsgründe nach Art. 14 StGB) werden in eine eigene Aufzählung übernommen. Inhaltlich entsprechen sie im Wesentlichen der bisherigen Regelung.

Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Schusswaffenregelung im Zürcher Polizeigesetz, die sich ebenfalls an die MDA-76 anlehnt, hat das Bundesgericht auf die problematische Auslegung des Begriffspaares «schweres Verbrechen und schweres Vergehen» hingewiesen (BGE 136 I 87 ff.). Die Schwere der Straftat orientiert sich dort nämlich noch an der Strafandrohung nach dem alten Strafgesetzbuch, nach welchem Verbrechen als mit Zuchthaus bedrohte strafbare Handlungen galten und als Vergehen solche, die mit Gefängnis als Höchststrafe sanktioniert wurden. Nach geltendem Strafrecht ist das Abgrenzungskriterium ausschliesslich die Strafandrohung. Vergehen werden mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldbusse sanktioniert. Qualifizierte, d.h. mit höheren Freiheitsstrafen bedrohte Straftaten sind Verbrechen. Das Bundesgericht bezweifelte in genannter Entscheidung, dass ein Vergehen im Sinne des geltenden StGB überhaupt die erforderliche qualifizierte Schwere für einen legitimen Schusswaffeneinsatz aufweist. Nach den vom Bundesgericht entwickelten Grundsätzen rechtfertigt es beispielsweise der Verdacht, dass ein Fahrzeug gestohlen sein könnte, nicht, einen Schuss auf den Fahrersitzbereich des bei der Identitätskontrolle geflüchteten Lenkers abzugeben. Auch das Interesse an der Festnahme eines flüchtigen Strafgefangenen, der unbewaffnet ist und nicht als gefährlich erscheint, rechtfertigt in der Regel keinen Schusswaffengebrauch, der mit einer Gefahr für Leib und Leben des Flüchtigen verbunden ist. Hingegen lässt sich der repressive Einsatz der Schusswaffe unter Berücksichtigung der in Frage stehenden Grundrechte und des Verhältnismässigkeitsprinzips rechtfertigen, wenn eine schwere Straftat vorliegt und die fliehende Person eine besondere Gefährlichkeit und Gewaltbereitschaft hat erkennen lassen. Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung soll einer restriktiven Regelung der Vorrang gegeben werden und der polizeiliche Schusswaffengebrauch in den Fällen von Bst. c Ziff. 1 und 4 nur im Zusammenhang mit der Verhinderung und Verfolgung von schweren Verbrechen – und nicht auch von schweren Vergehen – zulässig sein.

Vor diesem Hintergrund wurde die Verwendung der Begriffspaarung «schweres Verbrechen und schweres Vergehen» bzw. der noch mehr Fragen aufwerfenden Formulierung „schwere Verbrechen und Vergehen“ in allen Bestimmungen des Polizeigesetzes überprüft und soweit erforderlich angepasst (vgl. §§ 11 und 12 PolG). Im Dienstreglement wird anstelle der widersprüchlichen Begriffspaarung bereits die Formulierung „Verbrechung und schwere Vergehen“ verwendet (vgl. § 46 Abs. 4 DR). Das Polizeigesetz wäre dabei nicht der richtige Ort, um eine Kategorisierung von schweren Verbrechen bzw. schweren Vergehen vorzunehmen, da es dort um die Vermeidung bzw. Aufdeckung möglicher Straftaten und nicht um die Ahndung bereits erfolgter und damit in ihrer Schwere zuordenbarer Straftaten geht. Indessen kommt der Gesetzgeber nicht darum herum, eine Vorgabe hinsichtlich der Schwere einer mutmasslichen Straftat zu machen, welche den Einsatz der fraglichen polizeilichen Massnahmen rechtfertigt. Diese Gewichtung muss die Handlungsfähigkeit der Polizei erhalten und es ihr ermöglichen, im Einzelfall den konkreten Umständen entsprechend reagieren zu können.

§ 22 Ordnungsdienst

Der Begriff «Giftgesetzgebung ist seit dem Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen vom 15. Dezember 2000 (Chemikaliengesetz, ChemG, SR 813.1) überholt.

§ 23 Grundsatz

Abs. 2

Der Grundsatz der Einheitlichkeit der Kantonspolizei besagt, dass die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben ausschliesslich Sache des Kantons ist (Abs. 1). Damit wird eine einheitliche Einsatzdoktrin und effiziente Aufgabenerfüllung innerhalb des Kantons und im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit erreicht. Zudem sprechen die Unmöglichkeit einer klaren Aufgabenabgrenzung, die kleinräumigen Verhältnisse und finanzielle Überlegungen gegen eine Aufteilung von Polizeiaufgaben.

Zwar wurde den Gemeinden und Bezirken die Möglichkeit eingeräumt, auf eigene Kosten Hilfspolizisten anzustellen, um eigene Bedürfnisse, die über die polizeiliche Grundversorgung hinausgehen, vorab im Bereich des ruhenden Verkehrs, abzudecken. Sie haben von dieser Kompetenz indessen nie Gebrauch gemacht, auch vor dem Hintergrund, dass Auswahl, Ausbildung, Ausrüstung und Einsatz der Hilfspolizisten ohnehin Sache der Kantonspolizei gewesen wäre. Zudem vertreten sie durchwegs die Auffassung, dass die Kontrolle des ruhenden Verkehrs eine unteilbare kantonale Polizeiaufgabe ist.

Die Bestimmung von Abs. 2 wird deshalb ersatzlos aufgehoben, da sie weder einem Regelungsbedürfnis der Gemeinden und Bezirke noch des Kantons entspricht. Unklarheiten in der Abgrenzung der polizeilichen Verkehrsaufgaben von kommunalen Bewilligungskompetenzen im Reklamewesen werden im Rahmen der im Anhang aufgeführten Anpassung des Strassengesetzes vom 15. September 1999 (StraG, SRSZ 442.110) behoben.

§ 25 Verwaltungsgebühren

Abs. 2

Erweist sich der Beizug von Dritten bei einem polizeilichen Einsatz oder einer Hilfeleistung unumgänglich, gerade auch, wenn Gefahr im Verzug ist, so sollen die damit verbundenen Kosten in angemessenem Umfang dem Verursacher eines solchen Drittauftrages überwältzt werden können.

Abs. 3

Die bisherige Bestimmung, wonach der Regierungsrat die Gebühren in einem Gebührentarif festlegt, hat keinen selbständigen normativen Gehalt und ist zudem unpräzise. Der Regierungsrat legt die Gebühren für die Verwaltung und Rechtspflege und damit auch für die Polizei gestützt auf

§ 59 KV sowie §§ 81 JG fest. Die Gebühren für die polizeilichen Tätigkeiten sind zudem nicht nur im Gebührentarif, sondern auch in der Gebührenordnung selber sowie in weiteren Erlassen geregelt (§ 25 Abs. 1 PolG). Folglich kann Abs. 3 durch die vorliegende Regelung ersetzt werden. Nach § 17 PolG können alkoholisierte Personen, die sich oder andere ernsthaft und unmittelbar gefährden, wegen ihres Zustandes oder Verhaltens öffentliches Ärgernis erregen oder die Sicherheit und Ruhe gefährden, vorübergehend in Polizeigewahrsam genommen werden. Das Kostendeckungsprinzip im Gebührenrecht besagt, dass der Gesamtbetrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig überschreiten darf (BGE 135 I 130). Es bildet damit die obere Begrenzung für die Abgabebelastung. Ohne klare formell-gesetzliche Grundlage können jedoch keine Gebühren erhoben werden, welche die effektiven Ausnüchterungskosten im Polizeigewahrsam decken. Aus Gründen der Rechtsgleichheit sind die effektiven Kosten des Polizeigewahrsams nicht nur von Personen, die aufgrund von übermässigem Alkoholkonsum ausgenüchert werden müssen, zu erheben, sondern auch von Personen, die aufgrund eines anderen selbstverschuldeten Zustandes oder Verhaltens, vorab des Konsums anderweitiger Drogen, öffentliches Ärgernis erregen oder die Sicherheit und Ordnung gefährden (§ 17 Abs. 1 Bst. b PolG). Zu den vollen Kosten des Polizeigewahrsams gehören die Gewahrsamnahme, der Polizeitransport, die amtsärztliche Untersuchung sowie der Gefängnisaufenthalt.

§ 27 Sonderaufwendungen

Hier – wie auch in §§ 28 und 29 – geht es um die Abstimmung der Personen- bzw. Funktionsbezeichnungen mit der Sprachregelung gemäss § 8 des Gesetzes über die amtlichen Veröffentlichungen vom 13. Mai 1987 (AVG, SRSZ 140.200).

§ 28 Aufsicht und Ausführungsrecht

Abs. 1

vgl. obige Erläuterungen zu § 27.

Abs. 2

Die Dienstaufsicht des Polizeikommandanten über die nachrichtendienstlichen Vollzugstätigkeiten der zuständigen Dienststelle innerhalb der Kantonspolizei ergibt sich an sich bereits aus Abs. 1. Weil das Nachrichtendienstgesetz den Kantonen in ihrer Organisationsautonomie verschiedene Organisationsformen offen lässt, soll klargestellt werden, dass die untere und übergeordnete Dienstaufsicht über die nachrichtendienstlichen Vollzugstätigkeiten in die ordentliche Verwaltungsaufsicht eingebettet bleibt. Sicherheitsdepartement und Regierungsrat nehmen unter Berücksichtigung der Sensibilität der Gegenstände eine subsidiäre übergeordnete Dienstaufsicht wahr. Diese wiederum ist Gegenstand der ordentlichen parlamentarischen Oberaufsicht.

Abs. 3

Der Regierungsrat ist nicht nur für die Regelung der Organisation, sondern auch den Erlass des Dienstrechts zuständig. Sodann erlässt er im Rahmen seiner verfassungsmässigen Vollzugskompetenz auch das weitere Ordnungsrecht. Hierbei ist vorab auch an neue Bestimmungen zum Fundwesen zu denken (vgl. neuer § 1 Abs. 2 Bst. d).

Anpassungen weiterer Erlasse

1. Justizgesetz

§ 28

Vgl. Erläuterungen zu § 19a PolG

2. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

§ 2

Abs. 1

Bst. a: Die bisherige Regelung erfährt zufolge der Umsetzung der Neuerungen von Art. 28b und 28c ZGB keine inhaltliche Änderung. Es ist lediglich die Verweisnorm zu ersetzen.

Bst. b: Hier wird eine lückenlose Überführung von kurzfristigen polizeilichen in längerfristig wirksame zivilrechtliche Stalkingmassnahmen angestrebt.

3. Strassengesetz (StraG) vom 15. September 1999

§ 30

Abs. 1

Hier wird präzisiert, dass nicht nur der Strassenträger, sondern auch das zuständige kantonale Departement Bewilligungen für den gesteigerten Gemeingebrauch erteilt, nämlich für Veranstaltungen, die eine vorübergehende Verkehrsbeschränkung oder -umleitung erfordern (§ 29 Abs. 3 StraG). Die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung gelten für alle Gesuche nach § 29 Abs. 1 und 2 StraG. Sie sind mit Blick auf die vorzunehmende Gesamtbeurteilung der Verkehrssituation und den betroffenen Interessen, aber auch aus Gründen der Rechtsgleichheit und -sicherheit zu präzisieren.

§ 46

Die bisherige Regelung hat regelmässig zu Unklarheiten hinsichtlich der Bewilligungszuständigkeiten und des Verfahrens geführt. Da es sich bei den Reklame- und anderen Ankündigungstafeln grundsätzlich um baubewilligungspflichtige Anlagen handelt, soll sich das massgebliche Beurteilungsverfahren grundsätzlich nach der Planungs- und Baugesetzgebung richten. Temporäre Reklamen und Ankündigungen können davon ausgenommen werden.

Die Beurteilung der Verkehrssicherheit ist eine polizeiliche Aufgabe. Nach dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Polizei ist für diesen Aspekt sowohl auf Haupt- als auch anderen Strassen die Kantonspolizei zuständig. Ist die Verkehrssicherheit nicht gewährleistet, ist das Gesuch nicht bewilligungsfähig.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

5.1 Der seit 2014 erfolgte schrittweise Aufbau eines Bedrohungsmanagements wie auch die Massnahmen zur Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen sind mit einem erheblichen Mehraufwand bei der Kantonspolizei, aber auch bei anderen befassten Behörden verbunden. Es kann in diesem Zusammenhang auf die Beantwortung der Interpellation I 34/18 verwiesen werden (RRB Nr. 374 vom 28. Mai 2019).

Die bisherigen Erfahrungen mit dem kantonalen Bedrohungsmanagement zeigen, dass pro Jahr durchschnittlich bei 25 Fällen eine eingehendere Gefährlichkeitsbeurteilung vorgenommen und bei einem Teil der Fälle zumindest ein punktuelleres Fallmanagement betrieben werden muss. In gegen zehn Fällen pro Jahr ist es angebracht, ein umfangreicheres Fallmanagement durchzuführen, welches in unterschiedlicher Intensität über Wochen, Monate oder gar über Jahre hinweg andauern kann. Dies bedingt den Einsatz erheblicher personeller Mittel, die teilweise dadurch freigesetzt werden müssen, dass andere Aufgaben zurückgestellt werden. Die Professionalisierung und Weiterentwicklung des Bedrohungsmanagements, dessen Ausweitung auf Fälle ausserhalb häuslicher Gewalt wie auch die alltägliche Präventions- und Interventionsarbeit bei häuslicher Gewalt und anderen Gewaltformen wird weiterhin personelle Mittel binden, welche dauerhaft gewährleistet werden müssen.

Auch im Umgang mit den neuen polizeilichen Instrumenten im Umgang mit Gefährdern, Stalkern und anderweitigen Störern werden die intervenierenden Einsatzkräfte (vorab bei der Sicherheitspolizei) spezifisch fachlich und psychologisch geschult werden müssen.

Die Einrichtung der technischen und organisatorischen Strukturen für die elektronische Überwachung von zivil- und polizeirechtlich angeordneten Kontakt- und Rayonverboten soll mit Blick auf die Kosteneffizienz auch im Rahmen einer interkantonalen Zusammenarbeitslösung geprüft werden.

Die Einführung des proaktiven Beratungsansatzes (automatische Meldung der polizeilichen Interventionsdaten der gewaltausübenden Person bei häuslicher Gewalt an eine Beratungsstelle) generiert keine erheblichen Mehrkosten. Vielmehr kann das im Rahmen der Zentralschweizer Zusammenarbeit aufgebaute Gewaltberatungsangebot, an welchem sich der Kanton Schwyz mit Sockelbeiträgen und Kostenpauschalen bereits beteiligt, besser ausgeschöpft werden. Nach der von den Kantonen zu übernehmenden Erstberatungsaufwand können die das Beratungsangebot in Anspruch nehmenden gewaltausübenden Personen von reduzierten Beratungskosten von Fr. 150.-- pro Stunde profitieren. Eine solche frühzeitige und freiwillige Beratung erweist sich in jedem Fall kostengünstiger als ein in einem Strafverfahren angeordnetes Lernprogramm.

In Anbetracht der regelmässig hohen Folgekosten bei häuslichen und anderweitigen Gewaltfällen erweisen sich die in ein umfassendes Bedrohungsmanagement investierten Ressourcen jedoch als lohnenswert.

5.2 Wie bereits in der Vorlage zur Revision der kantonalen Datenschutzgesetzgebung (RRB Nr. 12 vom 15. Januar 2019) ausgeführt, werden die höheren Anforderungen an die Bearbeitung von Personendaten und die Datensicherheit namentlich auch bei der Kantonspolizei zu Mehraufwendungen im Bereich der personellen, technischen und finanziellen Ressourcen führen, die heute noch nicht klar beziffert werden können.

Mit der weiteren Intensivierung der interkantonalen Polizeikooperation werden aber auch namhafte Synergie- und Effizienzeffekte angestrebt.
