

Vorlage der Spezialkommission 2011/8 (1. und 2. Auftrag) «Polizeiorganisationsgesetz» und «ViCLAS-Konkordat»

vom 28. November 2011

11-108

Bericht der Kommissionspräsidentin

Die Spezialkommission hat die Vorlagen des Regierungsrates vom 9. August 2011 betreffend Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes (Amtdruckschrift 11-55) und betreffend die Genehmigung des Beitritts über die interkantonale Vereinbarung (beziehungsweise Konkordat) über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) an zwei Sitzungen beraten. Die Vorlagen wurden von der zuständigen Regierungsrätin Rosmarie Widmer Gysel, dem Departementssekretär des Finanzdepartements, Meinrad Gnädinger, dem Kommandanten der Schaffhauser Polizei, Kurt Blöchlinger, und dem Chef der Kriminalpolizei der Schaffhauser Polizei, Philipp Maier, vertreten.

Die Kommission begrüsst das von der Regierung gewählte Vorgehen, die Vorlagen vor dem definitiven Erlass einem breit angelegten Vernehmlassungsverfahren zu unterziehen und wichtige Elemente aus diesem Verfahren in die definitive Vorlage betreffend Polizeiorganisationsgesetz einfließen zu lassen.

1. Polizeiorganisationsgesetz

Für die Kommissionsmitglieder war unbestritten, dass das Polizeiorganisationsgesetz, das im Zusammenhang mit der Zusammenführung der Polizeikräfte der Einwohnergemeinden Neuhausen am Rheinfall und Schaffhausen mit denjenigen des Kantons zur Schaffhauser Polizei nach über 10-jährigem Bestehen angesichts der neuen Aufgaben der Polizei, der geänderten Rechtsprechung (insbesondere zur polizeilichen Generalklausel) und zweier überwiesener Vorstösse aus dem Kantonsrat einer Teilrevision unterzogen werden muss. Unbestritten war auch, dass der Polizei zwecks effizienter und effektiver Aufgabenerfüllung neue Instrumente und Massnahmen in die Hand gegeben werden sollen. Etliche Kommissionsmitglieder bedauerten es hingegen, dass viele Bestimmungen interpretationsbedürftig sind und vieles davon abhängt, wie die Massnahmen von den Polizeiangehörigen gelebt werden. Die Kommission ist jedoch mehrheitlich davon überzeugt, dass die Schaffhauser Polizei die neuen Möglichkeiten des polizeilichen Handelns verhältnismässig und massvoll nutzen wird.

Mit 6 : 0 bei zwei Abwesenheiten trat die Kommission auf die Vorlage ein.

Detailberatung Polizeiorganisationsgesetz

Die Kommission begrüsst die Änderung des **Titels** von «Polizeiorganisationsgesetz» in neu «Polizeigesetz», nachdem die neuen Bestimmungen gesetzliche Grundlagen für die alltägliche Polizeiarbeit wie Personen- und Sachkontrollen, erkennungsdienstliche Massnahmen, Datenverarbeitung und Datenaustausch, Observation, polizeilichen Zwang und die Kostenaufgabe schaffen und somit nicht mehr rein auf organisatorische Bestimmungen der Schaffhauser Polizei beschränkt bleiben.

Ebenfalls von der Kommission begrüsst wurde die Verankerung der Präventionsarbeit im Gesetz (**Art. 2 Abs. 1**). Nachdem sich die zuständige Regierungsrätin mangels finanzieller und personeller Ressourcen gegen die Schaffung eines polizeilichen Jugenddienstes ausgesprochen, jedoch versprochen hatte, diesem Anliegen soweit als möglich in der Polizeiverordnung Rechnung zu tragen, wurde kein Antrag dazu gestellt.

Einiges zu reden gab der regierungsrätliche Vorschlag, bei Aufnahmen in den Polizeidienst auf das bisher im Gesetz verankerte Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts zu verzichten (**Art. 15 Abs. 1**). Die Kommissionsmehrheit zeigte zwar Verständnis für die Bedenken der Minderheit, dass solche Polizeikräfte von der Bevölkerung allenfalls nicht akzeptiert werden würden. Die Mehrheit zeigte sich jedoch überzeugt, dass die zunehmenden Probleme bei der Rekrutierung von ausreichend geeigneten Anwärtern und deren Integration in das Schaffhauser Polizeikorps und die persönliche Eignung zum Polizeiberuf höher zu gewichten seien als die Schweizer Staatsbürgerschaft. Zudem verbleibt die Verankerung des Erfordernisses des Schweizer Bürgerrechts in der Polizeiverordnung vorläufig weiterhin bestehen.

Mit 4 : 2 Stimmen wurde ein Antrag auf Belassen der bisherigen gesetzlichen Regelung abgelehnt. Mit 4 : 0 bei zwei Enthaltungen wurde **Art. 15 Abs. 3** genehmigt.

Unbestritten waren in der Kommission die neuen gesetzlichen Bestimmungen zu den Personen- und Sachkontrollen (**Art. 21a**) und zu den erkennungsdienstlichen Massnahmen (**Art. 21b**). Die Kommission erachtet es als notwendig, dass die Polizei im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung befugt ist, bereits bei strafrechtlichem Verdacht Kontrollen durchzuführen.

Grosse Diskussionen blieben auch zu den Neuregelungen der Datenbearbeitung (**Art. 23**), zum Informations- und Datenaustausch mit Schengen-Staaten (**Art. 23a**) und zur Anwendung polizeilichen Zwangs (**Art. 24 Abs. 3**) aus.

Bei der Neuformulierung der Bestimmung zum polizeilichen Gewahrsam (**Art. 24d**) wurde die Frage aufgeworfen, ob die Gewahrsamsdauer von 24 Stunden (**Art. 24d Abs. 2**) ausreichend sei. Sodann wurde darüber diskutiert, ob Ehepartner oder die Familie/Angehörige einer in Gewahrsam genommenen Person zu benachrichtigen seien (**Art. 24d Abs. 3**). Anträge wurden jedoch nicht gestellt.

Die Bestimmungen zur Wegweisung und Fernhaltung (auch Rayonverbot genannt, **Art. 24e**), die es der Polizei ermöglicht, eine bestimmte Person für eine gewisse Zeit aus einem bestimmten Gebiet fernzuhalten, gaben Anlass zu Diskussionen. Einerseits wurde die Frage aufgeworfen, ob die Dauer von 24 Stunden ausreichend sei, um den Sinn und Zweck der Massnahme zu erfüllen, und andererseits, wie die entsprechende Massnahme von strafrechtlichen und strafprozessualen Massnahmen abzugrenzen sei. Die Kommissionsminderheit befürchtete zudem, dass mit der Formulierung «andere (...) gefährden oder in unzumutbarer Weise belästigen» (Art. 24e Abs. 1 lit. a) der Willkür Tür und Tor geöffnet würde und sich ein subjektives Sichgestört-Fühlen nicht mittels eines schweren Grundrechtseingriffs, welchen die Wegweisung darstelle, rechtfertigen lasse. Ein Antrag auf Streichung der Passage in Art. 24e Abs. 1 lit. a «(...) oder in unzumutbarer Weise belästigen oder (...)» wurde mit 8 : 1 Stimmen abgelehnt. Ein zunächst gestellter Antrag, das Belästigen in «aktives» Belästigen zu präzisieren, wurde zurückgezogen.

Hingegen wurde ein Antrag, bei der Kostenaufgabe auch in **Art. 24e Abs. 2** eine Kann-Bestimmung zu schaffen, wie sie in Art. 24d Abs. 5 und Art. 28a vorgesehen ist, mit 9 : 0 Stimmen angenommen.

Art. 24e lautet demnach wie folgt:

Art. 24e Wegweisung und Fernhaltung

¹ Die Polizei ist befugt, für die Dauer von maximal 24 Stunden Personen von einem Ort wegzuweisen oder fernzuhalten wenn sie:

- a) ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind oder Dritte ernsthaft und unmittelbar gefährden oder in unzumutbarer Weise belästigen oder behindern;
- b) Einsätze zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der Sicherheit, Ruhe und Ordnung, insbesondere durch Polizeikräfte, Schadenwehren oder Rettungsdienste, behindern;
- c) die Polizei an der Durchsetzung vollstreckbarer Anordnungen hindern.

² Die Kosten werden-können der weggewiesenen Person auferlegt werden.

Unbestritten blieb **Art. 24f**, welcher der Polizei die Befugnis einräumt, zur Informationsbeschaffung oder zur Gefahrenabwehr Personen ausserhalb des geschützten Geheim- beziehungsweise Privatbereichs zeitlich und örtlich begrenzt offen oder verdeckt zu beobachten.

Nachdem Art. 24f ausser Abs. 1 über keine weiteren Absätze verfügt, ist in redaktioneller Hinsicht Abs. 1 zu streichen. Art. 24f lautet neu deshalb wie folgt:

Art. 24f Observation

⁴ Die Polizei kann zur Informationsbeschaffung oder zur Gefahrenabwehr Personen ausserhalb des geschützten Geheim- beziehungsweise Privatbereichs offen oder verdeckt beobachten. Die Beobachtungen sind zeitlich und örtlich zu begrenzen.

Die Kommission war sich einig, dass mit **Art. 24g** auf kantonaler Ebene die Lücke geschlossen wird, welche sich durch die Aufhebung des Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE) beim Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) ergeben hat. Mit der Schaffung dieser Bestimmung, welche sich fast wortwörtlich mit der entsprechenden Bestimmung des Kantons Schwyz deckt, wird die verdeckte Ermittlung fortan auch bei der Verhinderung von Straftaten möglich sein. Für die Kommission wird dem Anliegen der Motion Nr. 500 von Thomas Hurter «Verdeckte Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren», welche der Kantonsrat am 21. Februar 2011 als erheblich erklärt hat, damit vollumfänglich entsprochen, weshalb die Motion als erledigt abzuschreiben ist.

Die Kommissionsmitglieder begrüsst die detaillierte Regelung für die Bewilligung privater Sicherheitsdienstleistungen (**Art. 27 und 27a**). Die Kommission beurteilt die Regelungen als guten und wichtigen Zwischenschritt bis zum Inkrafttreten des entsprechenden Konkordats.

Zu keinen weiteren Diskussionen Anlass gaben die Bestimmungen zu den Kosten und Beiträgen (**Art. 28a**) und die Verfahrens-, Aufsichts-, Rechtsschutz- und Verantwortlichkeitsbestimmungen in **Art. 30 Abs. 1, Art. 30a, Art. 30b und Art. 31** und damit verbunden die Aufhebung von **Art. 24b**.

Änderungen weiterer Gesetze

a. Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (EG StGB)

Mit je 8 : 0 Stimmen bei einer Enthaltung wurden die Neuformulierung von **Art. 12a Abs. 2** (Löschungen von Aufzeichnungen) und die neue Bestimmung von **Art. 19** (Störung von Polizeihandlungen) genehmigt.

Mit der Neuformulierung von **Art. 31 Abs. 1**, welcher den Höchstbetrag der Ordnungsbussen bei direktem Busseneinzug bei geringfügigen Übertretungen an das Ordnungsbussengesetz des Bundes (OBG) koppelt, wird dem Postulat Nr. 46 «Massnahmen für ein sicheres und sauberes Schaffhausen mit gleichzeitiger Erhaltung der Ausgangsqualität» von Manuela Schwaninger (vom Kantonsrat am 7. April 2009 für erheblich erklärt) vollumfänglich entsprochen, weshalb die Kommission die neue Bestimmung einstimmig genehmigte und das Postulat als erledigt abschreiben will.

b. Gesetz über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz)

Einstimmig genehmigt wurde zudem der neue **Abs. 3 von Art. 17**.

Einstimmig genehmigt wurden schliesslich auch **III. und IV.**

In der Schlussabstimmung wurde der Antrag des Regierungsrates mit der von der Kommission eingefügten Änderung in Art. 24e Abs. 2 mit 8 : 0 bei einer Enthaltung genehmigt.

Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen

Nachdem dem für erheblich erklärten Postulat Nr. 46 «Massnahmen für ein sicheres und sauberes Schaffhausen mit gleichzeitiger Erhaltung der Ausgangsqualität» von Manuela Schwaninger sowie der Motion Nr. 500 «Verdeckte Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren» von Thomas Hurter mit den neuen Bestimmungen im Polizeigesetz sowie weiteren Erlassen vollumfänglich Rechnung getragen wird, beantragt die Kommission dem Kantonsrat diese parlamentarischen Vorstösse als erledigt abzuschreiben.

2. ViCLAS-Konkordat

Trotz grundsätzlicher Bedenken einiger Kommissionsmitglieder gegenüber dem Beitritt zu Konkordaten im Allgemeinen waren sich alle Mitglieder einig, dass der Beitritt des Kantons Schaffhausen zum Konkordat betreffend Violent Crime Linkage Analysis System (ViCLAS) zu befürworten sei.

Eintreten auf die Vorlage wurde mit 9 : 0 einstimmig beschlossen.

Detailberatung Anhang 1

Der Nutzen des computergestützten Analysesystems, welches polizeiliche Daten bei schweren Gewalttaten kantonsübergreifend zusammenführt und im Sinne einer operativen Fallanalyse verarbeitet und für die Polizei Grundlage bildet für das Erkennen von Zusammenhängen zwischen einer Straftat und der Täterschaft sowie zwischen mehreren Taten, war für die Kommission unbestritten.

Der Beschluss betreffend Beitritt des Kantons Schaffhausen zum ViCLAS-Konkordat wurde von der Kommission gemäss dem Antrag des Regierungsrates einstimmig mit 9 : 0 genehmigt.

Für die Spezialkommission:

*Sabine Spross, Präsidentin
Gottfried Werner, Vizepräsident
Werner Bolli
Samuel Erb (ersetzt nach der 1. Sitzung)
Florian Keller
Lorenz Laich
Franz Marty
Heinz Rether
Manuela Schwaninger (als Ersatz für Samuel Erb)
Jeanette Storrer*