



Bericht an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Bericht der: Justiz- und Sicherheitskommission

vom: 22. Oktober 2013

zur Vorlage Nr.: [2012-227](#)

Titel: **Teilrevision Polizeigesetz (PoIG)**

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2012/227b

Kanton Basel-Landschaft

Landrat

Erläuterungsbericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

Betreffend Teilrevision Polizeigesetz (PolG)

Vom 22. Oktober 2013

1. Ausgangslage

Anlässlich der Landratssitzung vom 17. Oktober 2013 sind bei der Detailberatung des teilrevidierten Polizeigesetzes (1. Lesung) diverse Aspekte aufgenommen sowie Rückfragen dazu gestellt worden, die wir wie im LR-Plenum vereinbart zur abschliessenden Beantwortung bzw. Klärung in die Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) zurückgenommen haben.

Es geht um Fragen zur Ausschreibung in der Öffentlichkeit (§ 23b PolG), zur polizeilichen Überwachung des öffentlichen Raums (§ 45b PolG), zur präventiven Observation (§§ 36 und 37 PolG; siehe Zusatzbericht v. 17.9.13), zu den Möglichkeiten der Anwendung von Zwangsmassnahmen durch die Gemeindepolizei (z.B. § 40 PolG, Fesselung), zu den Untersuchungsbeauftragten (§ 12 EG StPO) sowie um den Vergleich mit anderen Kantonen.

2. Beratungen in der Justiz- und Sicherheitskommission

2.1. Organisatorisches

Die Kommission hat die genannten Punkte an ihrer Sitzung vom 21. Oktober 2013 in Anwesenheit von Regierungsrat Isaac Reber, Stephan Mathis, Generalsekretär der Sicherheitsdirektion, sowie von Christoph Naef, stellvertretender Polizeikommandant und Hauptabteilungsleiter, und Pascal Steinemann, stellvertretender Leiter Rechtssetzung SID, zusätzlich behandelt. Zudem konnte für eine Spezialfrage im Zusammenhang mit dem EG StPO eine Delegation der Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft, bestehend aus Adrian Jent (Präsident), Hanspeter Uster (Mitglied) und Christopher Geth (Aktuar), durch die JSK angehört sowie befragt werden.

2.2. Diskussion/Zusatzfragen, Auslegungsaspekte

2.2.1. § 23b Polizeigesetz (PolG): Ausschreibung in der Öffentlichkeit (Frage von Landrat Siro Imber)

Seitens von Landrat Siro Imber ist die Frage gestellt worden, ob solche Ausschreibungen im Sinne des 4-Augenprinzipes durch das Zwangsmassnahmengericht (ZMG) genehmigt werden müssen.

Eine solche Änderung ist aus Sicht der Regierung und des Polizeikommandos abzulehnen. Dies ist von den zuständigen Personen wie folgt begründet worden: Beim Entscheid, eine Ausschreibung öffentlich zu machen, geht es um die Abwägung der Erfolgchancen einer Fahndung. Diese

Erfahrung, in welchen Fällen eine solche Öffentlichkeitsfahndung Erfolg verspricht und deshalb notwendig ist, hat nur die Polizei. Das juristische Gewissen des ZMG mit richterlicher Erfahrung im Strafrecht hilft dabei nicht weiter. Es sind Fälle, bei denen die Richter keinerlei praktische Erfahrungen aufweisen können. Den Entscheid von deren Genehmigung abhängig zu machen, ist deshalb nicht sachgerecht. In vielen Fällen, namentlich bei entwichenen gefährlichen Straftätern, steht die Polizei auch unter zeitlichem Druck, so dass nicht auf einen Entscheid des ZMG gewartet werden soll, der unter Umständen erst am folgenden Arbeitstag, nach reiflicher Überlegung erfolgen würde.

Diese zeitliche Verzögerung in Kauf zu nehmen, während ein gefährlicher Straftäter flüchtig ist, dürfen wir uns nicht leisten. Es wird in diesem Zusammenhang an den tragischen Fall des flüchtigen Strafgefangenen Fabrice A. (mutmasslicher Täter des Tötungsdeliktes an Adeline M. in Genf) erinnert. Da muss man schon den Fachleuten der Polizei vertrauen, anstatt auf das Urteil der nicht mit solchen Fragen vertrauten Strafrichter abzustellen.

Die Polizei ist von sich aus sehr zurückhaltend mit der Veröffentlichung von Fahndungen, erst recht von solchen, bei denen die Personen namentlich genannt werden. Solche Massnahmen erfolgen meistens in Vermisstenfällen, namentlich bei Kindern und gesundheitlich angeschlagenen Personen, die dringend auf Medikamente und ärztliche Hilfe angewiesen sind. In solchen Vermisstenfällen wird die öffentliche Ausschreibung immer auch mit den Eltern bzw. den sonstigen Familienangehörigen abgesprochen. Zudem erfolgt die Veröffentlichung erst nach erfolgloser Suche und bei gewisser Dringlichkeit des Auffindens der Person. Die öffentliche Ausschreibung erfolgt dann letztlich auch im Interesse der vermissten Person. Es ist nicht einsichtig, wie ein nicht für Vermisstenfälle zuständiger Strafrichter diesbezüglich ein besseres Urteil über die Veröffentlichung fällen könnte als die Fachleute der Polizei.

Schliesslich ist dem Polizeikommando auch kein einziger Fall bekannt, in welchem die Polizei Basellandschaft nach ihrer heute schon bewährten Praxis für die öffentliche Ausschreibung kritisiert worden wäre. Es handelt sich bei dieser Regelung gemäss § 23b nur um die Festschreibung einer ohne hin bis jetzt schon bestehenden Praxis. Zudem hat der gesetzliche Vergleich dieser Formulierung mit anderen ausgewählten Kantonen (AG, BS, BE, GR, ZH) gezeigt, dass die vorgeschlagene Version im Kanton Baselland durchaus angemessen erscheint und keine Sonderregelung darstellt. Zusammenfassend besteht somit aus Sicht der JSK keine Veranlassung, den Entscheid der Ausschreibung einer Person in der Öffentlichkeit zusätzlich der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht zu unterstellen.

2.2.2. § 45b PolG: Polizeiliche Überwachung des öffentlichen Raumes (Frage von Landrätin Rahel Bänziger)

Der Entscheid über die polizeiliche Überwachung des öffentlichen Raums soll gemäss dem Anliegen von Landrätin Rahel Bänziger dem Einsatzleiter vorbehalten bleiben. Der Einsatzleiter soll ausdrücklich im Gesetzestext dieser Bestimmung von § 45b PolG aufgeführt werden.

Das formelle Gesetz ist die falsche Erlassstufe, um solche internen Zuständigkeiten festzulegen. Bei einem grösseren, geplanten Einsatz – vor allem im unfriedlichen Ordnungsdienst – ist es automatisch der Einsatzleiter oder die Einsatzleiterin, der bzw. die anordnet, dass die entsprechenden Einsatzkräfte, die solche Massnahmen durchführen, auch eingesetzt werden. Andererseits muss es bei spontanen Einsätzen auch möglich sein, dass solche Aufnahmen im Bedarfsfall von jedem Polizisten und jeder Polizistin gemacht werden können, wenn das notwendig ist, um strafbare Handlungen dokumentieren zu können. Da wäre eine Beschränkung des Entscheides auf Einsatzleiter unnötig kompliziert und verzögernd. Würde man den Entscheid eines Einsatzleiters

erforderlich machen, erschwert man die polizeiliche Tätigkeit unnötig. Auch diese Bestimmung liefert lediglich eine gesetzliche Grundlage für polizeiliches Handeln, welches sich bislang ohne Komplikationen in der Praxis bewährt ist. Eine solche Erschwerung ist unnötig. Dieser Haltung kann sich die JSK anschliessen.

2.2.3. §§ 36 und 37 PolG: Abgrenzungen zur präventiven Observation (Frage von Landrat Siro Imber)

Bei diesem Aspekt wird mit Bezug auf die Rückfragen von Landrat Siro Imber vorerst auf den separaten Zusatzbericht der JSK vom 17. September 2013 verwiesen, in dem die relevanten Aspekte für diese Regelungen im Bereich der präventiven Observation enthalten sind.

In diesen Fragen herrscht nach Wahrnehmung der Regierung sowie des Polizeikommandos immer wieder eine gewisse begriffliche Verwirrung vor. Hier werden deshalb zunächst die Definitionen zur Abgrenzung aufgeführt:

Observation: ist die systematische, unauffällige Beobachtung von Zielpersonen. Sie erfolgt in der Regel durch eine Spezialeinheit. Die Observation kann zur Gewinnung von Beweisen für Straftaten erfolgen, dann unterliegt sie der Strafprozessordnung. Sie kann aber auch zur Verhinderung von möglichen künftigen Straftaten erfolgen; dafür hätte es bei Streichung der §§ 36 und 37 PolG keine klare rechtliche Grundlage mehr gegeben. Damit auch präventive Observationen, die eher selten vorkommen, bei Bedarf doch noch durchgeführt werden können, wollte die Polizeileitung sicherheitshalber diese beiden Paragraphen doch nicht gestrichen haben.

Fahndung: ist die planmässige Suche nach Personen und Sachen von polizeilichem Interesse. Die Personen können schon bekannt sein oder auch noch unbekannt oder gar unbestimmt. Bei der präventiven verdeckten Fahndung soll die Polizei z.B. unter einer Scheinidentität in einem Chatroom nach Personen fahnden können, die sexuelle Kontakte mit Kindern suchen. Im präventiven Bereich geht es darum, solche Kontakte nach Möglichkeit zu verhindern.

Ermittlung: ist das Zusammentragen von Informationen durch Befragungen, Einholen von Auskünften und Dokumenten oder anderen Daten etc. Bei Ermittlungen geht es in der Regel darum, einen vorliegenden, meist noch vagen, aber doch schon konkreten Verdacht auf eine strafbare Handlung zu erhärten oder zu widerlegen und damit Klarheit zu schaffen, ob eine formelle Strafuntersuchung eingeleitet werden muss. Ermittlungen unterliegen meistens der Strafprozessordnung.

Aus diesen Ausführungen ist ersichtlich, dass unter den Begriffen Observation, Fahndung und Ermittlung jeweils etwas Anderes zu verstehen ist. Es gibt dabei aber natürlich Schnittstellen, die nicht immer eine ganz scharfe Trennung zulassen. Damit in der heutigen Rechtsauffassung nicht plötzlich fraglich ist, ob eine präventive Observation nun zulässig ist oder nicht, wollte die Polizeileitung die ja schon seit Jahren bestehende Rechtsgrundlage weiterhin im Gesetz behalten. Schon mit der präventiven Fahndung hat man ja die schlechte Erfahrung gemacht, dass sie plötzlich nach der Gesetzesänderung nicht mehr zulässig war und zuerst wieder mit grosser zeitlicher Verzögerung ins Polizeigesetz eingeführt werden musste. Das wollen wir bei der präventiven Observation verhindern. Sicher ist sicher mit einer klaren rechtlichen Grundlage.

Zur Konkretisierung der obigen Ausführungen wird auf die möglichen Anwendungsfälle hingewiesen:

- Erkennen von nicht strafbaren Vorbereitungshandlungen, z.B. im Bereich der Pädophilie - eigenständig oder unterstützend zu verdeckten Fahndungen im Sinne von § 37a-b und mit dem Ziel, präventive Ansprachen machen zu können oder je nach Umständen eine Strafuntersuchung einleiten zu können.
- Observationen von Gewaltausübenden im Bereich schwerer Fälle der häuslichen Gewalt, wenn damit gerechnet werden muss, dass sich diese Person nicht an Wegweisungen halten wird oder konkrete schwerwiegende Drohungen im Raum stehen, die verwirklicht werden könnten, das Strafprozessrecht aber keine Haft mehr rechtfertigt.
- Observationen gestützt auf nicht näher konkretisierte Hinweise von Informanten auf mögliche strafrechtlich relevante Aktivitäten einer Person (noch kein ausreichender Verdacht für ein Strafverfahren, aber hinreichend für die Aufnahme von Vorermittlungen).
- Beobachtung von Personen, die aus früheren Verfahren einschlägig als Straftäter bekannt sind und bei denen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie weiterhin Straftaten verüben könnten; z.B. bekannter Fensterbohrer, falls wieder Fälle mit derselben Methode auftreten, aber keine Spuren vorliegen, die eine Zuordnung zulassen würden; oder aus einer Massnahme entlassene Straftäter, bei denen mit einer sehr grossen Wiederholungsgefahr gerechnet werden muss (analog zu den Aktivitäten der Polizei in Baden-Württemberg im Zusammenhang mit entlassenen, als unheilbar bezeichneten Sexualstraftätern, die dann mindestens zeitweise unter Observation genommen wurden).

2.2.4. § 40 PolG: Fesselung, Kompetenzen der Gemeindepolizei für eine solche Massnahme (Frage von Landrat Thomas Pfaff)

Landrat Thomas Pfaff hat sich mit Bezug auf die Bestimmung von § 40 PolG zur Fesselung erkundigt, ob im Grunde genommen eine solche Zwangsmassnahme auch durch die Gemeindepolizei vorgenommen werden könne. In analoger Anlehnung an die Bestimmung von Art. 218 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO CH), in welcher die vorläufige Festnahme durch Privatpersonen geregelt ist, wird von der Regierung und dem Polizeikommando der Standpunkt vertreten, dass bei Gefahr in Verzug grundsätzlich auch die Gemeindepolizei berechtigt ist, eine Person vorläufig festzunehmen und somit auch gemäss § 40 PolG zu fesseln. Demzufolge können als Auslegung je nach der bestehenden dringlichen Situation auch andere verhältnismässige Zwangsmassnahmen durch die Gemeindepolizei vorgenommen werden.

Es wird in diesem Zusammenhang festgehalten, dass dies nach wie vor der Ausnahmefall bleiben soll und die Anwendung solcher Zwangsmassnahmen der Kantonspolizei im Grundsatz vorbehalten bleibt. Letztlich geht es hier auch um eine optimale Koordination sowie Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Basel-Landschaft und den Gemeindepolizeien.

2.2.5. § 12 EG StPO: Untersuchungsbeauftragte (Frage von Landrätin Rahel Bänziger)

In diesem Aspekt ist von Landrätin Rahel Bänziger angefragt worden, ob diese Regelung aufgrund der laufenden Abklärungen sowie Empfehlungen im GPK-Bericht vom Juni 2013 für den Moment nicht im Dekret (heutiger § 2 Dekret EG StPO) belassen werden könne. Es ist der gemeinsame Vorschlag von Regierung und JSK, die neue Regelung von § 12 EG StPO aufzunehmen. Darin geht es insbesondere um die nähere Umschreibung der Bürozeiten, was in der bisherigen Regelung im Dekret in dieser nötigen detaillierten Form nicht enthalten ist. Zudem wird aus gesetzessystematischen Gründen eine Überführung des § 2 des Dekretes in den neuen § 12 EG StPO als notwendig betrachtet. Eine Delegation der Fachkommission Aufsicht über die

Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft unterstützt im Rahmen einer in der JSK erfolgten Anhörung auch diese vorgeschlagene Neuregelung von Regierung und JSK im § 12 EG StPO. Diese Regulierung war auch ein Anliegen im Rahmen des ersten Fachkommissionsberichts zum Jahr 2011.

3. Zusammenarbeit mit den Gemeindepolizeien, Gespräche, praktische Umsetzung

3.1. Gespräche zwischen der Sicherheitsdirektion und dem Vorstand des Gemeindepolizei-Verbandes

Im Rahmen der JSK-Sitzung vom 21. Oktober 2013 haben die Kommissionsmitglieder erfahren, dass aufgrund der neueren Entwicklungen mit den erhobenen Einwänden der Gemeindepolizeien gemeinsame Gespräche zwischen der Sicherheitsdirektion (SID), dem Polizeikommando (KAPO) und dem Vorstand des Gemeindepolizei-Verbandes (GEPO) geführt werden.

Ein solches klärendes Gespräch hat am 21. Oktober 2013 stattgefunden. Gemäss der nachträglich erhaltenen Auskunft der SID BL und KAPO BL hat diese Sitzung in guter, konstruktiver Atmosphäre stattgefunden. Es sind dabei die jeweiligen Haltungen unter den Beteiligten ausgetauscht worden. Diverse Möglichkeiten für eine allseits zufriedenstellende Lösung sind in der Sitzung geprüft worden. Je nach dem weiteren Verlauf werden im Hinblick auf die zweite Lesung Anträge seitens des Regierungsrates vorbehalten. Die zentralen Bestimmungen zu den Kompetenzen der Gemeindepolizei sind in den §§ 7f bis 7k PolG enthalten. Allenfalls müssen im kantonalen Gemeindegesetz (§ 44 Öffentliche Ordnung) weitere Anpassungen vorgenommen werden.

3.2. Praktische Umsetzung, optimale Zusammenarbeit der Polizeiverbände

Zusammenfassend ist auszuführen, dass die praktische Anwendung bzw. Umsetzung des teilrevidierten Polizeigesetzes zeigen wird, welche Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und den einzelnen Gemeindepolizeien zum besten Erfolg führen wird. Es soll aber auch für die kleineren und mittleren Gemeinden ohne eigene Gemeindepolizei zu guten Lösungen in der Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei kommen. Es darf an dieser Stelle erwähnt werden, dass mit der neuen Bestimmung von § 4a PolG der Leistungseinkauf der Gemeinden oder von sog. Zweckverbänden mit dem Kanton geregelt wird.

Mit der jetzigen Gesetzesvorlage sind jedenfalls die Verantwortlichkeiten der beiden Polizeien (KAPO und GEPO) besser und übersichtlicher geregelt worden. Letztlich geht es darum, dass wir in unserem Kanton effiziente Polizeien haben, die für die gesamte Bevölkerung zu einem besseren Sicherheitsgefühl führen werden. Eine deutliche Mehrheit der JSK bezeichnet den mit dem vorgeschlagenen teilrevidierten Polizeigesetz im Sinne der JSK-Vorlage vom 30. Mai 2013 und dem Zusatzbericht vom 17. September 2013 gewählten Weg als sinnvoll sowie pragmatisch und letztlich in der Praxis auch umsetzbar. Es wird angenommen, dass mit den vorliegenden Erläuterungen die offenen Punkte sowie Fragen im Hinblick auf die bevorstehende zweite Lesung des Polizeigesetzes ausreichend behandelt bzw. beantwortet worden sind.

Oberwil, 22. Oktober 2013

Für die Justiz- und Sicherheitskommission:

Werner Ruff-Märki, Präsident