



Demokratische
Juristinnen und Juristen
Postfach 1308
4001 Basel
djs.basel@djs-jds.ch

DJS Basel | Postfach 1308 | 4001 Basel

An:

Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft
Generalsekretariat
Rathausstrasse 2
4410 Liestal

Basel, 30. September 2019

Vernehmlassung der Demokratischen Juristinnen und Juristen der Region Basel (DJS Basel) zum Teilrevision des Polizeigesetzes (PolG) des Kantons Basel-Landschaft

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir zum Entwurf des Polizeigesetzes (E-PolG) des Kantons Basel-Landschaft wie folgt Stellung.

I. Grundsätzliche Anmerkungen:

Im vorliegenden E-PolG werden die gesetzlichen Grundlagen für den Einsatz unterschiedlicher technischer Überwachungs- und Hilfsmittel durch die Kantonspolizei geschaffen. Dabei wird insbesondere den neuen technischen Möglichkeiten zur Kriminalitätsbekämpfung Rechnung getragen.

Da es sich bei der Anwendung des Polizeigesetzes im Rahmen der Prävention und Gefahrenabwehr um einen Grundrechtseingriff gegenüber nicht beschuldigten Personen handelt, ist es umso wichtiger, klare gesetzliche Grundlagen zu schaffen, welche restriktive Voraussetzungen und eine richterliche Überprüfbarkeit der eingesetzten Hilfsmittel und Massnahmen festsetzen. Nur so kann ein "angemessene[r] Ausgleich zwischen dem Interesse des Einzelnen an der Integrität seiner Grundrechte [...] und dem Interesse an der Durchsetzung gesamtgesellschaftlicher Ordnungsinteressen [...]"¹ geschaffen werden und die rechtstaatlichen Grundsätze auch bei sicherheitspolitischem Handeln eingehalten werden.

¹ KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018, N 5 zu §9.

Wir möchten darauf hinweisen, dass hoheitspolizeiliche Massnahmen dazu dienen, die öffentliche Sicherheit aufrecht zu erhalten, indem sie durch Prävention eine drohende Gefahr abwehren oder den ordnungsgemässen Zustand wiederherstellen, woraus sich ergibt, "[...] dass die Polizei im Rahmen ihres allgemeinen Gefahrenabwehrauftrags nicht tätig werden darf, sofern nicht eine konkrete Gefahr droht bzw. eine Störung eingetreten ist."²

Wie in den folgenden detaillierten Bemerkungen ausgeführt wird, sehen wir insbesondere in Bezug auf das Verhältnis zwischen der Schwere des Grundrechtseingriffes und des Nutzens für die Sicherheitsbehörden ein Missverhältnis. Zudem sind wir namentlich gegenüber präventiven polizeilichen Massnahmen äusserst kritisch eingestellt.

II. Detaillierte Bemerkungen

Zugunsten der Übersichtlichkeit gehen wir an dieser Stelle nur auf diejenigen Bestimmungen ein, bei welchen nach unserem Dafürhalten noch Diskussionsbedarf besteht.

§ 36 Präventive Observation

Wir schliessen uns an dieser Stelle vollumfänglich den Ausführungen der Vernehmlassungsantwort der Grünen Baselland zum vorliegenden E-PolG an.

Analog schlagen wir daher folgende Änderungen vor:

¹Als präventive Observation gilt das planmässig angelegte Beobachten von Personen oder Personenkreisen zur Verhinderung drohender schwerwiegender Straftaten ausserhalb des Geheim- oder Privatbereichs im Sinne von Artikel 179quater StGB. Dabei können Bild- und Tonaufzeichnungen gemacht werden.

²Technische Mittel zur Feststellung des Standortes von Personen und Sachen dürfen nur observationsbegleitend eingesetzt werden, insbesondere um eine Person oder ein Fahrzeug mit genügendem Abstand zu beobachten und zu verfolgen oder um ein kurzfristig verlorenes Zielfahrzeug wieder unter Kontrolle zu bringen. Es darf kein Bewegungsprofil zu Beweis Zwecken erstellt werden.

³Der Leiter oder die Leiterin der Polizei Basel-Landschaft ordnet die präventive Observation und den Einsatz technischer Mittel im Sinne von Absatz 2 an. Diese Anordnung bedarf der Genehmigung des Präsidiums des Zwangsmassnahmengerichts, wenn sie:

a– c. : unverändert (gemäss Vorlage).

⁴Für die Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht gilt Artikel 289 StPO und für die Mitteilung der Observation sowie den Rechtsschutz gelten die Artikel 283 StPO und 298 Absatz 3 StPO sinngemäss.

⁵Die Daten aus der Observation sind zu löschen oder in ein Strafverfahren zu überführen. Die Löschung richtet sich nach § 45b dieses Gesetzes.

§ 44a Datenaustausch

Wir möchten dazu anregen, die Bestimmungen zum Datenaustausch auf ihr Verhältnis zu den weiteren gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere den gesetzlichen

² MAGNIN, JOSIANNE, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, Diss. Zürich/ Basel/ Genf 2017, S. 213.

Geheimhaltungspflichten zu überprüfen. Die Geheimhaltungspflichten der betroffenen Berufsgruppen dürfen nicht ohne Not aufgeweicht werden.

Der Datenaustausch muss daher unbedingt auf die Fälle der Verhinderung schwerer Straftaten beschränkt werden.

§ 45b Polizeiliche Überwachung des öffentlichen Raums

Die vorliegenden Bestimmungen dienen als Legitimation für massive Eingriffe in die Recht von Teilnehmenden an Versammlungen auf öffentlichem Grund. Davon sind insbesondere Versammlungen betroffen, welche durch die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit grundrechtlich geschützt werden.

Gerade weil durch Videoaufzeichnungen jeweils auch die Grundrechte unbeteiligter Dritter beeinträchtigt werden, sollten diese lediglich zu Verhinderung von Verbrechen und Vergehen, nicht jedoch zur Verhinderung von Übertretungen verwendet werden. Überwachungen von Versammlungen dürfen auf keinen Fall die Menschen davon abhalten, an öffentlichen Versammlungen teilzunehmen und damit ihre Grundrechte nicht auszuüben.

§ 45a^{bis} Körperkamas

Der Einsatz von Körperkamas (Bodycams) durch die Polizei ist insbesondere in den USA weit verbreitet und wird seit einigen Jahren auch in Europa eingeführt. Je nach dem wird der Einsatz unter der Prämisse der Verhinderung von Gewalt gegen Beamte, so in Deutschland, oder aber zur Verhinderung von polizeilichen Zwangsmitteln gegenüber betroffenen Personen, wie in den USA, legitimiert.³

Da der Einsatz jedoch immer einen Grundrechtseingriff in die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), den Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) und je nach Einsatzbereich in die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) darstellt, ist eine strenge Verhältnismässigkeitsprüfung zwischen dem Nutzen der Kamas und dem Grundrechtseingriff durch den Einsatz der Kamas unabdingbar.

Im Rahmen eines Pilotprojektes hat die Kantonspolizei Zürich den Einsatz von Körperkamas getestet und deren Wirkung und Nutzen durch die ZHAW evaluieren lassen.⁴ Dabei ist der Nutzen der Körperkamas als präventives Mittel gegen Drohungen und Angriffe gegenüber Polizeibeamten, sowie deren Auswirkung auf das polizeiliche Verhalten gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern untersucht worden.⁵ Aus dieser Untersuchung geht auf der einen Seite hervor, dass die physische Gewalt gegen Polizeiangehörige mit Körperkamas im Vergleich zu denjenigen, die ohne Körperkamas gearbeitet haben, leicht zurückgegangen ist, wobei dieser Rückgang nur als schwach signifikant eingestuft werden kann.⁶ Auf der anderen Seite wurden von Polizeiangehörigen mit Körperkamas häufiger Zwangsmassnahmen angedroht, um mutmassliche Angriffe vorzubeugen.⁷ So halten die Verfasser abschliessend fest "[...], dass kein starkes wissenschaftlich begründetes Argument gegen den Einsatz von Bodycam vorliegt, wie es auch kein starkes solches Argument dafür gibt. In keiner Teiluntersuchung wurden deutliche Hinweise darauf gefunden, dass die Bodycam eine

³ MOHLER MARKUS, Körperkamas bei der Polizei – Anforderungen an die Rechtsgrundlagen, in: Sicherheit & Recht 2/2018, S. 96 ff.

⁴ MANZONI PATRIK/BAIER DIRK, Evaluation des Pilotprojekts zum Einsatz von "Bodycams" bei der Stadtpolizei Zürich und der Transportpolizei, ZHAW, 2018.

⁵ MANZONI/BAIE, Evaluation, S. 5.

⁶ MANZONI/BAIE, Evaluation, S. 93.

⁷ MANZONI/BAIE, Evaluation, S. 90.

eskalierende Wirkung gehabt hätte. Ebenso wenig fanden sich deutliche Hinweise auf eine deeskalierende Wirkung der Bodycam."⁸

Daher ist es fraglich, ob der Einsatz der Körperkameras den Anforderungen an die Eignung und die Verhältnismässigkeit, welche Art. 36 BV an die Einschränkung der Grundrechte stellt, genügt.

Umso wichtiger scheint es uns, dass die gesetzliche Grundlage, die den Einsatz von Körperkameras erlaubt, nicht lediglich eine generelle Erlaubnis für den Einsatz von Körperkameras darstellt, sondern bereits klar festlegt, in welchen Konstellationen der Einsatz von Körperkameras verpflichtend sein soll und in welchen Fällen der Einsatz ausdrücklich ausgeschlossen ist.

Zum Schutz der Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit schlagen wir daher vor, dass der Einsatz von Körperkameras bei öffentlichen Kundgebungen erst erlaubt ist, wenn Anhaltspunkte für konkrete Straftaten vorhanden sind, oder aber bereits Straftaten begangen worden sind.⁹ Übertretungen stellen in diesem Zusammenhang nach unserem Dafürhalten noch keine Legitimation für den Einsatz von Körperkameras dar. Zudem soll der dauerhafte Einsatz der Körperkameras ausgeschlossen werden, da dieser einer Verhältnismässigkeitsprüfung kaum stand hält.¹⁰

Grundsätzlich gilt, dass die Kameras dem Schutz vor Übergriffen durch Polizeiangehörige dienen sollen, wenn nicht die Polizeiangehörigen selbst, sondern bereits das Gesetz vorschreibt, in welchen Situationen diese verwendet werden müssen. Es ist dabei unabdingbar, dass der Einsatz von Körperkameras immer und nicht nur nach Möglichkeiten angekündigt wird. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn Betroffene ein schützenswertes Interesse daran haben, nicht durch die Körperkameras gefilmt zu werden oder aber Einsicht in die Aufnahmen verlangen wollen.

Auch der Schutz der Grundrechte der Polizeiangehörigen und die damit einhergehende Konkurrenz mit dem Grundrechtseingriff gegenüber den gefilmten Privatpersonen wird im Zusammenhang mit dem Einsatz von Körperkameras immer wieder diskutiert.¹¹ Hier möchten wir darauf hinweisen, dass wir zwar den Schutz der Grundrechte der Polizeiangehörigen als wichtig erachten, dieser aber keinesfalls über die Abwehrrechte der betroffenen Privatpersonen gegen ein nicht rechtmässig ausgeübtes Gewaltmonopol gestellt werden sollte.

§ 45f Automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung

Die Löschung der Videoaufzeichnungen soll nicht nur grundsätzlich, sondern immer nach den Bestimmungen von §45e Abs. 3 PolG BL stattfinden.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Bearbeitung des Gesetzesentwurfs bedanken wir uns. Für Rückfragen stehen wir ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen
Ada Mohler, Geschäftsleiterin DJS Basel

⁸ MANZONI/BAIE, Evaluation, S. 95.

⁹ Hierzu: MOHLER, Körperkameras, S. 101.

¹⁰ Zur Frage der Verhältnismässigkeit eines Dauereinsatzes siehe: MOHLER, Körperkameras, S. 102.

¹¹ MOHLER, Körperkameras, S. 100 ff.