



Herisau, 6. Dezember 2022

**Polizeigesetz, Totalrevision;
Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf**

A. Ausgangslage

1. Die heutige Regelung

Gemäss Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) gewährleistet der Kanton die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Damit wird dem Kanton die Verantwortung für die innere Sicherheit übertragen. Die polizeilichen Zuständigkeiten werden durch das kantonale Gesetzesrecht, vorweg durch das Polizeirecht, innerkantonale näher geregelt und zugeteilt. Abs. 2 von Art. 28 KV lautet heute: «Er [der Kanton] trifft Massnahmen für die Bewältigung ausserordentlicher Lagen.»

Auch die neue Kantonsverfassung statuiert in Art. 37 Abs. 1 des Entwurfs, dass der Kanton die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleistet. Auffällig ist lediglich, dass die Begriffe «Sicherheit» und «Ordnung» gegenüber der heutigen Bestimmung in der Kantonsverfassung vertauscht worden sind. Abs. 2 des Entwurfs lautet neu: «Das Gewaltmonopol liegt beim Staat.»

Das geltende kantonale Polizeigesetz (PolG; bGS 521.1) stammt vom 13. Mai 2002 und die dazugehörige Polizeiverordnung (PolV; bGS 521.11) vom 10. Dezember 2002. Dieses Gesetz löste das (erste) Gesetz vom 25. April 1971 über das Polizeiwesen und die dazugehörige Polizeiverordnung ab, welche im Hinblick auf die Kantonalisierung des Polizeiwesens geschaffen worden waren.

2. Handlungsbedarf

Mit der vorliegenden Totalrevision sollen verschiedene zentrale Bereiche im kantonalen polizeirecht modernisiert und aktualisiert werden. Dabei soll die bisher nicht nur, aber doch vorwiegend auf die Strafverfolgung ausgerichtete Polizeiarbeit weiterentwickelt und namentlich auch in präventiver Hinsicht nochmals verbessert werden. So werden etwa die rechtlichen Grundlagen für ein Bedrohungs- und Risikomanagement geschaffen. Zudem soll in diesem Zusammenhang auch ein umfassender Informationsaustausch zwischen der Kantonspolizei und anderen Behörden ermöglicht werden. Schliesslich soll auch der Kanton Appenzell Ausserrhoden als einer



der letzten Kantone über eine gesetzliche Grundlage für die verdeckte Registrierung verfügen, um der Kantonspolizei zu ermöglichen, Hinweise auf geplante Straftaten frühzeitig zu erkennen, indem sie Informationen von Drittpersonen auswerten darf. Schliesslich wurde auch dem Datenschutz nochmals ein spezielles Augenmerk gewidmet.

In formeller Hinsicht wurde das Gesetz ebenfalls neu gegliedert.

Nicht mehr geregelt im neuen Polizeigesetz sind die Sicherheitsdienstleistungen Privater. Im aktuellen Polizeigesetz findet sich eine Bewilligungspflicht für private Sicherheitsdienste (vgl. Art. 44 PolG). An dieser Bewilligungspflicht soll zwar grundsätzlich festgehalten werden; dies soll aber in einem separaten Erlass geschehen. Nachdem der Kantonsrat anlässlich seiner Sitzung vom 24. September 2012 das Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010 genehmigt (Abl. 2012, S. 444, 1125) hat, dieses in der Folge jedoch nicht in Kraft getreten ist, weil verschiedene Kantone eigene Lösungen bevorzugt haben, ist auch eine schweizweite Lösung vom Tisch.

2.1 Abgrenzung zum Strafprozessrecht

Ein wichtiger Punkt bei der Ausgestaltung des Polizeirechts ist die Abgrenzung zum Strafprozessrecht. Der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) liegt der Gedanke einer klaren Trennung der polizeilichen Tätigkeit im Rahmen der Strafverfolgung und der polizeilichen Tätigkeit zwecks Gefahrenabwehr und Prävention zu Grunde. Die Tätigkeit im Rahmen der Strafverfolgung richtet sich nach der StPO (vgl. Art. 15 Abs. 1 StPO). Für das Handeln zwecks Gefahrenabwehr und Prävention ist das (neue) Polizeigesetz anwendbar.

Es gilt allerdings zu beachten, dass die gleiche polizeiliche Massnahme sowohl der Gefahrenabwehr als auch der Strafverfolgung dienen kann. Die Grenze zwischen polizeirechtlicher und strafprozessualer Tätigkeit verläuft in der Praxis fließend. Das entscheidende Abgrenzungskriterium für die Anwendbarkeit der StPO ist der strafprozessuale «Anfangsverdacht» (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 6B_1143/2015 vom 6. Juni 2016 E.1.3.1)

2.2 Rechtsvergleich

Der Entwurf eines neuen Polizeigesetzes (nPolG) berücksichtigt die gegenwärtigen und in jüngster Vergangenheit umgesetzten Revisionen anderer Kantone. Hierzu wurden die entsprechenden Vorlagen respektive Revisionsbestrebungen miteinander verglichen und die Problemfelder und Lösungen herauskristallisiert. Damit ist gewährleistet, dass das neue Polizeigesetz bereits bestehende und bewährte Bestimmungen enthält, über deren Rechtmässigkeit die Rechtsprechung bereits mehrfach befunden hat. Hinweise aus der Lehre wurden geprüft und, soweit sich eine Änderung respektive Ergänzung aufdrängte, im neuen Polizeigesetz abgebildet.

2.3 Gewaltschutz

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden fehlen heute wesentliche gesetzliche Bestimmungen zum Gewaltschutz im Allgemeinen. Unter dem Oberbegriff «Gewaltschutz» werden insbesondere Bedrohungsmanagement, häusliche Gewalt und Stalking verstanden. Aufgrund der Tendenz, dass vermehrt eine präventive Verbrechensver-



hinderung anstelle der nachträglichen Verbrechenahndung gefordert wird, sind im Rahmen dieser Totalrevision zwingend Bestimmungen zu schaffen, welche die Kantonspolizei zur Vornahme entsprechender präventiver Massnahmen ermächtigen.

Das Bedrohungsmanagement basiert auf der Erkenntnis, dass vorgängig zu einer schweren Gewalttat (z. B. einem Amoklauf, Tötungen im Bereich der häuslichen Gewalt etc.) häufig Anzeichen bestehen, die auf die sich abzeichnende Straftat hindeuten. Es lässt sich zwar nie mit absoluter Bestimmtheit vorhersagen, ob jemand gewalttätig wird, jedoch kann anhand einer Analyse der konkreten Situation sowie der vorhandenen Risikofaktoren eine Wahrscheinlichkeitsprognose erstellt werden. Das Bedrohungsmanagement dient dazu, risikobehaftetes Verhalten zu erkennen, einzuschätzen und präventiv deeskalierend einzugreifen. Mit Hilfe des Bedrohungsmanagements werden sich auch künftig nicht sämtliche Gewalttaten verhindern lassen. Aufgrund der Tatsache, dass in solchen Fällen hohe Rechtsgüter wie Leib und Leben auf dem Spiel stehen, drängt es sich allerdings auf, im Rahmen dieser Revision die gesetzlichen Grundlagen für entsprechende Massnahmen zu schaffen. Insbesondere sind Bestimmungen von Nöten, welche die Kantonspolizei ermächtigen, potentielle Gefährder zu kontaktieren und den übrigen Behörden erlauben, die Kantonspolizei über Personen mit hoher Gewaltbereitschaft in Kenntnis zu setzen. Da sich ein erfolgsversprechendes Bedrohungsmanagement nur mittels interdisziplinärer Zusammenarbeit umsetzen lässt, sind auch die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der involvierten Behörden festzulegen.

Unter dem Begriff häusliche Gewalt sind gemäss Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) «alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte». Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen zur häuslichen Gewalt und zum Stalking, welche sich grundsätzlich bewährt haben, sind den aktuellen rechtlichen Anforderungen anzupassen.

3. Vorgehen

Der Handlungsbedarf zur Totalrevision des Polizeigesetzes wurde schon vor geraumer Zeit erkannt. Einerseits ergaben sich Verzögerungen durch den Vorzug anderer, dringenderer Geschäfte beim federführenden Department, andererseits galt es verschiedene Bundesgerichtsurteile abzuwarten, welche im Zusammenhang mit neueren Polizeigesetzen anderer Kantone (z.B. Zürich und Bern) standen und in verschiedenen Fragen eine Klärung bringen sollten.

Die Gesetzgebungsarbeiten wurden in enger Zusammenarbeit zwischen dem Department Inneres und Sicherheit (DIS) und dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei an die Hand genommen. Ebenfalls in den Prozess eingebunden wurde das Datenschutzkontrollorgan (DSKO), da der Datenschutz angesichts der fortschreitenden Digitalisierung und Automatisierung in verschiedenen Bereichen des Polizeiwesens eine immer zentralere Rolle einnimmt und sich das rechtliche Umfeld verändert hat, etwa mit der Übernahme der Richtlinie «(EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates» durch die Schweiz im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen Acquis.



B. Erläuterungen zur Teilrevision des Polizeigesetzes

1. Abschnitt: Grundlagen

I. Allgemeines

Art. 1 Gegenstand

Diese Bestimmung legt den Regelungsinhalt des Polizeigesetzes fest. Das Gesetz normiert Aufgaben und Zuständigkeiten der Kantonspolizei. Es sollen klare gesetzliche Grundlagen für ihre Tätigkeit und für die Zusammenarbeit mit Dritten geschaffen werden. Polizeiliches Handeln im Rahmen der Strafverfolgung ist grundsätzlich nicht Gegenstand des Polizeigesetzes. Diese polizeiliche Tätigkeit ist in der StPO geregelt. In Abs. 2 werden daher andere Bundesrechte wie beispielsweise die StPO usw. vorbehalten. Diese regeln die Aufgaben der Kantonspolizei im Rahmen eines Strafverfahrens, insbesondere im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren, während das Polizeigesetz die polizeiliche Tätigkeit ausserhalb eines konkreten Strafverfahrens und damit in erster Linie im Rahmen der Gefahrenabwehr, der Prävention und der Aufdeckung von Straftaten regelt.

Art. 2 und 3 Grundauftrag und Aufgaben der Kantonspolizei

Art. 2 hält wie im bisherigen Recht fest, dass die Kantonspolizei für die «Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung» zuständig ist. «Öffentliche Sicherheit und Ordnung» ist der Oberbegriff für die polizeilichen Schutzgüter, worunter insbesondere die Rechtsgüter Leib, Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum und Besitz fallen.

Art. 3 beschreibt die Aufgaben der Kantonspolizei neu konzentriert in einem Artikel. Ihre Aufgaben ändern sich mit der vorliegenden Revision aber im Grundsatz nicht.

In Abs. 3 werden beispielhaft die einzelnen Aufgaben der Kantonspolizei aufgeführt. Litera a präzisiert zunächst, dass die Kernaufgabe – die Abwehr konkreter Gefahren und eingetretener Störungen für Mensch, Tier, Sachen und Umwelt – insoweit von der Kantonspolizei übernommen wird, als entweder Massnahmen angewendet werden müssen, welche der Kantonspolizei vorbehalten sind oder aber keine andere Behörde zuständig ist (z. B. Strafverfolgung inkl. polizeiliches Ermittlungsverfahren, Betrieb der Alarm-, Einsatz- und Verkehrsleitzentrale) oder dieses nicht rechtzeitig handeln kann (Subsidiaritätszuständigkeit). Letztere Zuständigkeit besteht nur, wenn eine Handlung objektiv betrachtet keinen Aufschub duldet. Allein der Umstand, dass ein rasches Handeln aus Sicht der Betroffenen wünschbar oder für die zuständige Behörde nützlich wäre, genügt nicht. Die Aufgaben der Kantonspolizei sollen nicht abschliessend abgebildet werden.

Art. 4 Schutz privater Rechte

Grundsätzlich ist es nicht Aufgabe der Polizei, bei zivilrechtlichen Streitigkeiten tätig zu werden. Der Schutz von privaten Rechten obliegt in erster Linie den ordentlichen Zivilgerichten. Als Beispiel kann das unberechtigte Parkieren auf privatem Grund genannt werden. Grundsätzlich sind die Berechtigten in einer solchen Situation auf den Zivilrechtsweg zu verweisen. Im Falle schwerer Behinderungen kann im Einzelfall der zivilprozessuale Weg allerdings nicht rechtzeitig dem Rechtsanspruch zum Durchbruch verhelfen, z. B. wenn jemandem die Zufahrt zum oder die Wegfahrt vom eigenen Grundstück verunmöglicht wird. Ein weiteres mögliches Beispiel



könnte eine Party sein, zu welcher über Facebook aufgerufen wurde und die aufgrund der Besucherzahl eskaliert.

II. Polizeiliche Zusammenarbeit

Art. 5 und 6 Kantonsübergreifende Zusammenarbeit und Ausserkantonale Unterstützung

Als Grundsatz wird ausdrücklich festgehalten, dass die Kantonspolizei mit anderen Polizeibehörden unmittelbar zusammenarbeitet (vgl. Art. 5 Abs. 1).

Art. 6 Abs. 2 betrifft das Ersuchen um Einsatz von auswärtigen Polizeiangehörigen im Kanton Appenzell Ausserrhoden und die Anordnung eines Einsatzes von Organen der Kantonspolizei ausserhalb des Kantons. Polizeiangehörige sind Mitarbeitende eines Polizeikorps. Ihnen werden für einen Einsatz die erforderlichen Mittel beigegeben. Bereits im geltenden Polizeigesetz ist eine entsprechende Bestimmung vorgesehen (vgl. Art. 12 Abs. 1 PolG). Grundsätzlich ist der Regierungsrat Bewilligungsinstanz für ausserkantonale Einsätze. Diese Kompetenz kann, da diese Einsätze auch über die Jahre hinweg markant zugenommen haben, an das zuständige Departement delegiert werden. In Fällen von zeitlicher Dringlichkeit kann wie bisher (vgl. Art. 13 Abs. 2 PolG) die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant die entsprechende Aufgabe wahrnehmen. Dies entspricht auch den Regelungen in anderen kantonalen Polizeigesetzen.

Art. 7 Gemeinden

An der bisherigen, bewährten Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden wurde nicht gerüttelt, sodass die Gemeinden nach wie vor für den ruhenden Verkehr auf ihrem Territorium zuständig sein können. Demzufolge entsprechen die bisherigen Art. 33 und Art. 34 der unter Art. 7 vorgesehenen Regelung des Verhältnisses zwischen Kanton und Gemeinden.

Art. 8 Private

Diese Bestimmung ermächtigt die Kantonspolizei, mit Privatpersonen zusammenzuarbeiten. Für die Privatperson besteht keine Verpflichtung zur Zusammenarbeit. Sie erfolgt stets auf freiwilliger Basis. Den Privatpersonen kommen im Rahmen der Zusammenarbeit keine hoheitlichen Befugnisse zu. Zur Anwendung kommt diese Zusammenarbeitsform etwa zur verdeckten Informationsbeschaffung oder zur Erkennung von Radikalisierungen, wenn andere Methoden aussichtslos sind.

Nicht hoheitliche Aufgaben dürfen an Private übertragen werden. Als Private gelten dabei einerseits Unternehmen, andererseits Privatpersonen, die in keinem arbeitsvertraglichen Verhältnis zum Kanton stehen. Durch den Passus «nicht hoheitlich» wird klargestellt, dass Bereiche ausserhalb des staatlichen Gewaltmonopols betroffen sind. Die Privaten dürfen in diesem Bereich nicht tätig werden.

Die Aufgabenübertragung ist zum einen im Bereich des Betriebs und der Wartung technischer Anlagen und von Datenbearbeitungssystemen denkbar. Für die Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Kantonspolizei auf verschiedene technische Anlagen und Datenbearbeitungssysteme angewiesen. Deren Betrieb und Wartung setzen



technische Fähigkeiten und Kenntnisse voraus, über welche die Kantonspolizei selber nicht im nötigen Ausmass verfügt. Für diese Aufgaben sollen daher Privatpersonen und private Unternehmen beauftragt werden können. Zum anderen ist die Übertragung insbesondere auch im Bereich der handwerklichen und technischen Tätigkeiten und Dienstleistungen wie Abschleppdienste, Schlüsseldienste und dergleichen möglich. Auch in diesem Bereich ist die Kantonspolizei auf einen Beizug von entsprechenden Fachleuten angewiesen.

2. Abschnitt: Polizeiliches Handeln

I. Grundsätze

Art. 9 Gesetzmässigkeit

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit stellt ein fundamentales Rechtsprinzip dar, das bereits in Art. 5 Abs. 1 BV festgehalten ist. Dieser Grundsatz gilt somit auch ohne ausdrückliche Erwähnung im Polizeigesetz. Dieser Grundsatz wird aufgrund seiner grossen Bedeutung bei der Polizeiarbeit wie bisher (vgl. Art. 5 PolG) im Polizeigesetz nochmals ausdrücklich erwähnt. Für den Bereich des polizeilichen Handelns ist namentlich von Bedeutung, dass das Bundesgericht für schwerwiegende Grundrechtseingriffe eine klare, hinreichend bestimmte Verankerung in einem formellen Gesetz verlangt. Deshalb wird mit Art. 9 nPolG eine ausdrückliche Norm zur Gesetzmässigkeit vorgeschlagen.

Die Erfüllung ihrer Aufgaben kann die Kantonspolizei zwingen, Handlungen zu begehen, die an sich nach Strafgesetzbuch oder anderen Gesetzen verboten sind. Sie kann sich dabei auf den Rechtfertigungsgrund von Art. 14 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) berufen. Nach dieser Bestimmung verhält sich rechtmässig, wer handelt, wie das Gesetz es gebietet oder erlaubt. Auch wenn solche Handlungen (z.B. Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit bei Verfolgung einer flüchtigen Person) bereits gemäss Art. 14 des Schweizerischen Strafgesetzbuches oder anderen Normen straflos bzw. gesetzlich erlaubt oder geboten sind, rechtfertigt es sich aufgrund der grossen praktischen Bedeutung für die Polizeiarbeit, dies im Polizeigesetz noch explizit zu erwähnen (Abs. 3).

Art. 10 Polizeiliche Generalklausel

Die polizeiliche Generalklausel ist bereits im aktuellen Polizeigesetz normiert. Die Berufung auf die polizeiliche Generalklausel kommt dann in Betracht, wenn für das polizeiliche Handeln keine andere Rechtsgrundlage besteht, um eine unmittelbar drohende oder eingetretene schwere Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzuwehren oder zu beseitigen. Eine solche Gefahr oder Störung muss schwerwiegend sein, d. h. fundamentale Rechtsgüter wie Leib und Leben betreffen. Im Vergleich zur geltenden Bestimmung erfolgt eine Präzisierung des Wortlauts: Der Passus «zu beseitigen» wurde aufgenommen, da grundsätzlich nur eine drohende Störung abgewehrt werden kann. Ist eine Störung bereits eingetreten, ist diese «zu beseitigen». Durch die Aufnahme des Begriffs «einzudämmen» soll verdeutlicht werden, dass die Kantonspolizei auch tätig werden kann, wenn von Beginn an klar ist, dass die Störung nicht vollständig abgewehrt oder beseitigt werden kann.

Allerdings hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung sich in den letzten Jahren dahingehend entwickelt, dass nicht nur die Erfordernisse des Rechtssatzes und der genügenden Normstufe vorhanden sein muss, sondern auch das Erfordernis der genügenden Normdichte erfüllt sein. Aus reinen Zuständigkeitsnormen lassen sich



keine konkreten Befugnisse (mehr) ableiten (vgl. etwa BGE 6B_942/2016, Erw. 6.2). Ausserdem ist zu beachten, dass sich der Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel auch echte und unvorhersehbare Notfälle beschränkt. Deren Anrufung ist grundsätzlich ausgeschlossen, wenn typische und erkennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert wurden (vgl. BGE 126 I 112, Erw. 4b).

Art. 11 Verhältnismässigkeit

Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz stellt ein fundamentales Rechtsprinzip dar, welches sich aus dem Verfassungsrecht (Art. 5 Abs. 2 Bundesverfassung [SR 101, BV]) ergibt und bereits im geltenden Polizeigesetz explizit erwähnt wird (vgl. Art. 18 Abs. 3 PolG). Der Grundsatz bedeutet, dass eine polizeiliche Massnahme nicht weitergehen darf, als es der Zweck erfordert. Damit soll sichergestellt werden, dass die Kantonspolizei stets die mildeste Massnahme ergreift, die den Betroffenen voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Zum Verhältnismässigkeitsprinzip gehört auch, dass die Kantonspolizei nicht bei jeder Störung oder Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit zum Einschreiten verpflichtet ist. Vielmehr steht ihr ein Ermessensspielraum zu. Zu denken ist etwa an eine Demonstration, die nur geringfügig von der bewilligten Route abweicht.

Art. 12 Adressaten des polizeilichen Handelns

Polizeiliche Massnahmen stellen regelmässig Eingriffe in Grundrechte wie die persönliche Freiheit, die Eigentumsgarantie oder die Versammlungsfreiheit dar. Polizeilich motivierte Grundrechtsbeschränkungen müssen deshalb den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, d.h. sie müssen sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen und durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein. Zudem müssen sie verhältnismässig sein und den Kerngehalt des entsprechenden Grundrechts wahren. Dabei kommen neben dem Polizeigesetz als gesetzliche Grundlage auch andere Gesetze oder in besonderen Fällen die Polizeigeneralklausel (vgl. Art. 10 des Entwurfs) in Frage.

Aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgt, dass sich polizeiliches Handeln grundsätzlich nur gegen die Störerin oder den Störer richten darf. Das so genannte „Störerprinzip“ ist ein allgemeiner Grundsatz des materiellen Polizeirechts, den vor allem die Rechtsprechung entwickelt hat. In erster Linie richtet sich das polizeiliche Handeln gegen Personen, die durch ihr eigenes Verhalten oder das Verhalten Dritter, für die sie verantwortlich sind, die öffentliche Ordnung und Sicherheit stören oder gefährden (Abs. 1). Es kann sich aber auch gegen Tiere oder Sachen richten, von denen eine Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgeht, bzw. gegen die Person, welche die Herrschaft über das Tier oder die Sache ausübt (Abs. 2).

Abs. 3 schafft die Grundlage, dass sich Massnahmen der Kantonspolizei in Ausnahmefällen auch gegen Nichtstörerinnen und Nichtstörer richten können. Wenn das Gesetz es vorsieht oder wenn eine unmittelbar drohende oder eingetretene schwere Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht anders abgewehrt oder beseitigt werden kann, darf die Kantonspolizei auch gegen unbeteiligte Dritte tätig werden. Es handelt sich dabei um Fälle des polizeilichen Notstandes. Zu denken ist etwa an die Requirierung von Fahrzeugen zur Rettung von Unfallopfern oder die Inanspruchnahme leerstehender Räume Dritter zur Unterbringung obdachlos gewordener Personen nach einer Naturkatastrophe.



Art. 13 Minderjährige

Diese Bestimmung zeichnet die bereits geltende Praxis nach. Sie betont das Einhalten des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes im Umgang mit Jugendlichen im Besonderen. Deren Schutzbedürfnissen ist beim Ergreifen von polizeilichen Massnahmen besonders ausgeprägt Rechnung zu tragen. Aufgrund dieses Grundsatzes werden Jugendliche nur inhaftiert, wenn keine andere Lösung mehr in Frage kommt. Ihre Stellung im sozialen Umfeld soll solange wie möglich erhalten bleiben. Ebenfalls wird hinsichtlich der Haftdauer das Interesse des Jugendlichen die Lehre oder die Schule nicht zu unterbrechen hoch gewichtet. Auch muss die gesetzliche Vertretung (Eltern und/oder Vormund) über die polizeiliche Massnahme orientiert werden, solange nicht wichtige übergeordnete Interessen dem entgegenstehen. Ein übergeordnetes Interesse kann beispielsweise dann bestehen, wenn Eltern ebenfalls als Täter oder Mittäter des Jugendlichen im Fokus der Ermittlungen stehen oder bereits verhaftet wurden, was allerdings sehr selten der Fall ist.

Art. 14 Betreten privater Grundstücke

Das Betreten von privaten Grundstücken und Räumen ist ausschliesslich im direkten Zusammenhang mit der polizeilichen Aufgabenerfüllung zulässig und nur soweit notwendig gestattet. Das Betreten privater Grundstücke kann beispielsweise notwendig sein, um bei einer unmittelbar drohenden Gefahr von diesem Grundstück aus Hilfs- und Sicherungsvorkehrungen zu treffen. In solchen Fällen überwiegt das öffentliche Interesse an der Gefahrenbeseitigung das Interesse der am Grundstück berechtigten Person.

Das Betreten von privaten Räumen ist grundsätzlich nur zur Abwehr einer gegenwärtigen, erheblichen Störung oder Gefahr zulässig. Davon zu unterscheiden ist das Betreten von Räumen im Rahmen einer Durchsuchung.

Art. 15 Sicherheitstransporte

Seit dem 1. Januar 2001 werden die interkantonalen Häftlingstransporte durch die Arbeitsgemeinschaft Securitas und der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) durchgeführt. Grundlage bildet ein Auftrag der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) an die Securitas und die SBB. Dazu besteht ein Rahmenvertrag zwischen KKJPD, Securitas und SBB vom 14. April 2000 sowie eine Vereinbarung vom 7. April 2005 über die Verlängerung des Rahmenvertrags. Ein interner Leitfaden regelt den Transport-Prozess JTS insgesamt sowie die einzelnen Teilprozesse der Bestellung, Vorbereitung, Durchführung und Auswertung des Transports. Der Transportauftrag JTS erfolgt gesamtschweizerisch in der Regel einheitlich mittels Formular bei der Einsatzzentrale JTS. Eine Bestellung erfolgt konkret über die zentralen Transport-Dispositionsstellen in jedem Kanton. Angesichts des heutigen technischen Stands der elektronischen Datenverarbeitung wäre ein moderneres Informationsaustauschsystem als die Faxmitteilung hilfreich, wobei dieses mindestens den gleich hohen Sicherheitsanforderungen entsprechen müsste.

Grundsätzlich werden von Privaten nur Personen transportiert, deren Freiheit bereits behördlich eingeschränkt ist. Für den Transportentscheid und für Einzelheiten des Transports ist die Person verantwortlich, welche den Transport bestellt hat. Ausserdem werden grundsätzlich nur Personen transportiert, die kein bekanntes Eigen- und/oder Fremdgefährdungspotenzial aufweisen. Bei Rückführungen sind das Personen des sog. «Level 1». Für die korrekte Gefährdungsanalyse ist ebenfalls die bestellende Person verantwortlich. Unter Sondertransporte des JTS fallen Transporte, welche innerhalb der gesetzlichen Fristen erfolgen müssen. Diese sind kontingiert und daher nur beschränkt möglich.



Bei Kollusionsgefahr werden zeitlich verschobene Transporte durchgeführt.

Für jede zu transportierende Person kann eine beschränkte Menge an Effekten in versiegelten Sicherheitsbehältern mittransportiert werden, welche vom Securitas-Personal vor der Übernahme kontrolliert werden. Medikamente werden in Sichttaschen mitgeführt.

Die Verantwortung des Securitas-Personals beginnt mit dem Vorgang des Einschliessens des Häftlings in die Transport-Einzelzelle des Transportfahrzeugs und endet mit deren Aufschliessung. Davor und danach wird es durch das Polizei-Personal der Übergabestelle unterstützt. Vor der Übernahme hat das Securitas-Personal u.a. zu prüfen, ob der Häftling durchsucht und ob dessen Fesselung ordnungsgemäss erfolgt ist. An den Übernahme- resp. Übergabestandorten werden ausserdem regelmässig Hygiene, Toilettengang und Verpflegung sichergestellt.

Art. 16 Dokumentationspflicht

Art. 16 verlangt, dass die Polizei ihr Handeln angemessen dokumentiert. Dies bedeutet nicht, dass alles protokolliert werden muss. Mit dem unbestimmten Rechtsbegriff «angemessen» wird der Polizei ein erheblicher Beurteilungsspielraum eingeräumt. Sie entscheidet, was in welcher Form zu dokumentieren ist. Dabei ist den unterschiedlichen Situationen Rechnung zu tragen. Sicher kann formelles polizeiliches Handeln durch Verfügung besser dokumentiert werden als Einsätze im Ordnungsdienst. Die Dokumentation erfolgt hauptsächlich mittels Journal und Rapporten im Polizei-Informationssystem myABI.

II. Polizeilicher Zwang

Art. 17 Grundsatz

Der Vorläufer dieser Bestimmung findet sich in Art. 26 PolG. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Kantonspolizei in gewissen Fällen darauf angewiesen, dass sie unmittelbaren Zwang ausüben kann. Unter unmittelbarem Zwang ist die direkte physische Einwirkung auf Personen, Tiere und Sachen mittels körperlicher Gewalt oder geeigneten Einsatzmitteln zu verstehen. Bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs ist zwingend das Verhältnismässigkeitsprinzip zu wahren, d. h. die Anwendung unmittelbaren Zwangs ist nur zulässig, wenn keine mildere Massnahme möglich ist. In Fällen, in denen die Kantonspolizei Zwang anwenden darf, hat sie sodann stets das mildeste Mittel zu wählen. Dies wird durch den Passus «im Rahmen der Verhältnismässigkeit» speziell verdeutlicht.

Der Anwendung unmittelbaren Zwangs hat deren Androhung voranzugehen. Damit soll der betroffenen Person die Möglichkeit gegeben werden, die polizeiliche Anordnung freiwillig zu befolgen. Von der Androhung kann abgesehen werden, wenn die Umstände eine vorgängige Androhung nicht zulassen. Als Anwendungsfall ist ein unmittelbarer Angriff auf einen Polizeiangehörigen zu nennen, welcher eine sofortige Abwehrmassnahme erfordert und für eine vorgängige Androhung keine Zeit lässt.



Art. 18 Fesselung

Die Fesselung einer Person stellt eine polizeiliche Zwangsmassnahme dar, welche auf Gesetzesstufe geregelt werden muss, um dem Legalitätsprinzip Genüge zu tun (vgl. heute Art. 27 PolG). In Abs. 1 wird umschrieben, unter welchen Umständen eine Person mit Fesseln gesichert werden darf. In Abs. 2 wird klargestellt, dass eine Fesselung insbesondere auch bei Transporten jederzeit möglich ist. Damit soll die Sicherheit der den Transport durchführenden oder einvernehmenden Personen gewährleistet und eine Flucht der betroffenen Person verhindert werden.

Art. 19 Schusswaffengebrauch

Der Schusswaffengebrauch ist bereits im aktuellen Polizeigesetz ausdrücklich normiert (vgl. Art. 28 PolG). Der Einsatz von Schusswaffen stellt einen erheblichen Eingriff in das Recht auf Leben und körperliche Integrität der betroffenen Person dar. Abs. 1 verdeutlicht daher, dass nur dann von Schusswaffen Gebrauch gemacht werden darf, wenn andere Mittel nicht ausreichen und der Gebrauch in einer den Umständen angemessenen Weise erfolgt. Der Schusswaffengebrauch muss demnach verhältnismässig sein und ist stets nur als ultima ratio zulässig.

In Abs. 1 lit. a-e findet sich eine beispielhafte Aufzählung der von der Rechtsprechung entwickelten denkbaren Anwendungsfälle des Schusswaffengebrauchs. Die Entscheidung, in welchen konkreten Fällen von der Schusswaffe Gebrauch zu machen ist oder nicht, kann den Polizeiangehörigen ohnehin nicht durch den Gesetzgeber im Sinne einer abschliessenden Normierung abgenommen werden. In jedem Fall ist die Schwere der unmittelbar drohenden und abzuwehrenden Gefahr ausschlaggebend. Eine entsprechende Aufzählung findet sich auch in anderen kantonalen Polizeigesetzen. Im Gegensatz zur aktuellen Bestimmung wird nicht mehr von «schweren Verbrechen oder Vergehen» gesprochen, sondern allgemein von einer «schweren Straftat». Mit dieser Präzisierung wird einer Erwägung des Bundesgerichts Rechnung getragen, in welcher es in Zweifel zog, ob ein Vergehen überhaupt die geforderte Schwere aufweisen kann (vgl. BGE 136 I 87, E. 4.4).

Nach Abs. 2 hat dem Schusswaffengebrauch eine deutliche Warnung voranzugehen, wenn dies die Umstände zulassen. Der Verzicht auf die Androhung des Schusswaffengebrauchs ist insbesondere in Notwehrsituationen zulässig, wenn aufgrund der unmittelbaren Gefahr für eine vorgängige Androhung keine Zeit bleibt (vgl. Abs. 3). Unter Umständen kann ein Schusswaffengebrauch auch gegen Tiere und Sachen gerechtfertigt sein (vgl. Abs. 4). Auch hier gilt, dass der Einsatz der Schusswaffe verhältnismässig sein muss.

Art. 20 Hilfspflicht

Unter gewissen Umständen ist es unabwendbar, dass Personen durch den Einsatz unmittelbaren Zwangs im Rahmen der polizeilichen Aufgabenerfüllung verletzt werden. Die Kantonspolizei ist daher zu verpflichten, der oder dem Betroffenen den notwendigen Beistand zu leisten und ärztliche Hilfe zu verschaffen. Bisher fehlte eine ausdrückliche entsprechende Bestimmung. Durch die explizite Erwähnung der Hilfspflicht und den Passus «durch den Einsatz unmittelbaren Zwangs» wird eine Hilfspflicht für sämtliche Personen statuiert, welche durch polizeiliche Einsatzmittel verletzt werden. Der Zusatz «soweit es die Umstände zulassen» trägt dem Umstand Rechnung, dass die Hilfeleistung allenfalls nicht umgehend erbracht werden kann, weil beispielsweise der Polizeieinsatz noch andauert und eine sofortige Hilfeleistung nicht gefahrlos möglich ist.



3. Abschnitt: Polizeiliche Massnahmen

I. Sicherheitspolizeiliche Personenkontrolle

Art. 21 Anhaltung und Identitätsfeststellung

Die Personenkontrolle ist eine zentrale Handlung bei der polizeilichen Aufgabenerfüllung. Freilich dürfen Personenkontrollen aber nur vorgenommen werden, soweit es für die polizeiliche Aufgabenerfüllung notwendig ist. Dies ist im heutigen Polizeigesetz explizit so nicht vorgesehen, ergibt sich indes aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip.

Es gilt zu beachten, dass Personen auch dann kontrolliert werden dürfen, wenn deren Identität dem kontrollierenden Polizeiangehörigen bereits bekannt ist. Eine Anhaltung kann nämlich auch vorgenommen werden, um abzuklären, ob eine Person Sachen oder Tiere bei sich hat, nach denen gefahndet wird. Die betroffene Person ist zudem verpflichtet, mitgeführte Effekten vorzuzeigen sowie Behältnisse und Fahrzeuge zu öffnen. Art. 21 Abs. 2 beinhaltet indes grundsätzlich nicht die Verpflichtung, mitgeführte elektronische Geräte (insbesondere Mobiltelefone) zu entsperren und die darauf befindlichen Daten der Kantonspolizei offenzulegen (vgl. die Ausführungen zu Art. 35 hinten).

Abs. 3 erlaubt der Kantonspolizei unter gewissen Voraussetzungen, die betroffene Person zu einem Polizeiposten zu bringen, um die Kontrolle dort vorzunehmen. Dies soll möglich sein, sofern die Abklärungen vor Ort nicht eindeutig, nur mit erheblichen Schwierigkeiten vorgenommen werden können oder der Zweck der polizeilichen Massnahme dadurch gefährdet würde. Unter die Variante «sofern die Abklärungen vor Ort nur mit erheblichen Schwierigkeiten vorgenommen werden können» sind insbesondere Schwierigkeiten in den Umständen zu subsumieren, wie Menschenansammlungen, Lärm, hinderliches oder aggressives Verhalten anderer Personen. Der Zweck der polizeilichen Massnahme ist beispielsweise dann gefährdet, wenn entsprechende Abklärungen von einer zivilen Polizeipatrouille vorgenommen werden müssen und bei einer Kontrolle vor Ort, die Gefahr besteht, dass die Zivilfahnder als Polizisten erkannt würden und der polizeiliche Einsatz dadurch vereitelt würde.

Personenkontrollen, die im Zusammenhang mit der Verfolgung einer Straftat stehen, richten sich nach der Strafprozessordnung.

In der Rechtswissenschaft besteht kein Konsens über die Klassifizierung des Leichnams als Person. Dennoch wurde darauf verzichtet, explizit zu erwähnen, dass Massnahmen zur Feststellung der Identität auch an Leichen vorgenommen werden können.

Bisher wurde in vielen Polizeigesetzen von «erkennungsdienstlichen Massnahmen» gesprochen; neu wird allgemein von «Massnahmen zur Feststellung der Identität» gesprochen. Unter diesen Begriff fallen sowohl die erkennungsdienstlichen Massnahmen, die Schrift- und Sprachproben sowie unter Umständen auch DNA-Analysen. Die Kantonspolizei kann auch ausserhalb eines Strafverfahrens Massnahmen vornehmen, um die Identität einer Person festzustellen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist. Beispielsweise kann sie von der betroffenen Person visuelle Aufnahmen machen, ihre Körpermerkmale feststellen, Abdrücke von Körperteilen nehmen, Handschriften- oder Sprachproben nehmen oder DNA-Analysen erstellen. Der Kantonspolizei stehen grundsätzlich alle nach dem jeweiligen technischen Stand der Dinge möglichen Massnahmen zur Verfügung, wobei gemäss dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz entsprechend immer die "mildeste" Variante gewählt werden muss. Auf eine ausdrückliche Aufzählung wird daher im Gesetz verzichtet. Im Zusammenhang



mit der Wahl der konkreten Massnahme, hat sich die Kantonspolizei stets vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit leiten zu lassen, was weiterhin gilt. Das heisst, es ist jeweils diejenige Massnahme zu wählen, welche für die betroffene Person voraussichtlich mit den geringsten Beeinträchtigungen verbunden ist. Die Vernichtung des erhobenen Materials zur Identitätsfeststellung richtet sich nach den Datenschutzbestimmungen (vgl. insbesondere Art. 76 ff. nPolG). Die Erhebungen sind demnach zu vernichten, sobald die Identität der betroffenen Person festgestellt werden konnte oder die Identitätsfeststellung zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben nicht mehr notwendig ist.

Art. 22 Erkennungsdienstliche Massnahmen

Erkennungsdienstliche Massnahmen dienen der Kantonspolizei dazu, eine Person zu identifizieren. Sie gelangen im Rahmen der Verhältnismässigkeit dann zum Einsatz, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann. Im Polizeigesetz wird wiederum nur der Bereich ausserhalb der Strafverfolgung geregelt. Durch die klare Regelung von Abs. 2 wird das Interesse der Betroffenen an einer möglichst raschen Vernichtung der erkennungsdienstlichen Unterlagen gewahrt.

II. Wegweisung und Fernhaltung

Art. 23 Formlose Anordnungen

Im aktuellen Polizeigesetz ist die Wegweisung und Fernhaltung in Art. 22 PolG geregelt. Der dieser Bestimmung zu Grunde liegende Gedanke ist, dass der öffentliche Raum von sämtlichen Bürgerinnen und Bürgern ohne Angst und Risiko genutzt werden können soll.

In Abs. 1 lit. a wird ganz allgemein festgehalten, dass eine Wegweisung und Fernhaltung von Personen möglich ist, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören oder gefährden (bisher Art. 22 Abs. 1 lit. d). Bei der Form der Wegweisung und Fernhaltung gemäss Abs. 1 lit. b geht es im Unterschied zum vorgenannten Fall um eine konkrete und erhebliche Belästigung und Gefährdung einer oder mehrerer bestimmter Personen. Zudem wird weiterhin statuiert (bisher in Art. 22 Abs. 1 lit. d integriert), dass eine Wegweisung und Fernhaltung auch möglich ist, wenn Personen unberechtigterweise an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raums gehindert werden (z. B. Nutzung eines Bushäuschens als Schlafstätte). Dahinter steckt der Gedanke, dass die Freiheit eines jeden da ihre Schranke findet, wo die Freiheit des anderen beginnt. Gemäss Abs. 1 lit. c ist eine Wegweisung und Fernhaltung möglich, wenn Einsatzkräfte der Polizei, des Zivilschutzes, der Feuerwehr oder des Rettungsdienstes behindert oder gefährdet werden (bisher in Art. 22 Abs. 1 lit. b). Gestützt auf diese Bestimmung können insbesondere sogenannte «Gaffer» weggewiesen werden. Im Weiteren können Personen von einem Gefahrenbereich ferngehalten werden (vgl. Abs.1 lit. d).

Grundsätzlich ist eine Wegweisung und Fernhaltung für 24 Stunden möglich. Es besteht in allen Fällen eine Dokumentationspflicht.

Art. 24 Verbotsverfügungen

Wegweisung und Fernhaltung von einem Ort können – bei renitenten Personen – bezüglich ihrer möglichen Dauer und Folgen eine Verschärfung erfahren. Dementsprechend sind die formellen Anforderungen höher.



Notwendig ist der Erlass einer Verfügung, d.h. ein individueller, an eine bestimmte Person gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt ist. Die Massnahme ist kurz, aber hinreichend zu begründen. Vor Erlass ist das rechtliche Gehör zu gewähren.

III. Befragung, Vorladung, Vorführung

Art. 25 Befragung

Art. 25 nPolG ermächtigt die Kantonspolizei im Zusammenhang mit der Erfüllung polizeilicher Aufgaben ausserhalb eines Strafverfahrens Befragungen durchzuführen. Das Instrument der Befragung steht jeder Verwaltungsbehörde zur Abklärung eines Sachverhaltes zu. Es handelt sich hierbei um eine formlose Befragung, was durch den Passus «ohne die Beachtung besonderer Formen und Fristen» zum Ausdruck gebracht wird. Sie ist klar von der Einvernahme im Rahmen der Strafverfolgung zu unterscheiden, bei der besondere Form- und Verfahrensvorschriften zur Anwendung gelangen. Sobald anlässlich einer Befragung der Verdacht auf eine strafbare Handlung aufkommt, sind unverzüglich die Vorschriften der Strafprozessordnung anzuwenden.

Die Befragung nach Art. 25 nPolG hat primär die Befragung im Rahmen der Gefahrenabwehr zum Gegenstand. Thema einer solchen Befragung kann beispielsweise die Informationsbeschaffung im Hinblick auf einen polizeilichen Einsatz sein.

Art. 26 und 27 Vorladung und Vorführung

Diese Bestimmungen ermächtigen die Kantonspolizei Personen auch ausserhalb eines Strafverfahrens vorzuladen. Diese Art von Vorladung ist von der Vorladung gemäss Strafprozessordnung zu unterscheiden. Die möglichen Anwendungsfälle sind im Gesetz näher umschrieben. Die Vorladung ist an keine besonderen Formen und Fristen gebunden. Sie kann insbesondere auch telefonisch erfolgen. Die vorgeladene Person muss aber in jedem Fall über den Grund der Vorladung unterrichtet werden.

Leistet jemand einer Vorladung ohne hinreichenden Grund keine Folge, kann die Kantonspolizei die betroffene Person nach Art. 27 vorführen. Die Vorführung dient der Durchsetzung der Vorladung, indem die betroffene Person an ihrem Aufenthaltsort durch die Kantonspolizei abgeholt wird. In der Vorladung ist auf die Möglichkeit der Vorführung hinzuweisen. Fehlt ein entsprechender Hinweis, darf eine Vorführung grundsätzlich nicht vorgenommen werden.

Eine Vorführung kann ohne vorherige Vorladung angeordnet werden, wenn Gefahr in Verzug ist und befürchtet werden muss, dass der Vorladung nicht Folge geleistet wird. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn sich betroffene Person unverzüglich ins Ausland absetzen könnte.



IV. Zu- und Rückführungen

Art. 28 Zuführung auf Gesuch

Zuführungen sind Aufgaben der Kantonspolizei, d.h. sie leistet den Justiz- und Verwaltungsbehörden Amts- und Vollzugshilfe, indem sie die Vor- und Zuführungsbefehle dieser Behörden vollzieht. Zuführungen erfolgen nur gegenüber zuständigen Stellen, also Stellen, deren Zuständigkeit durch eine gesetzliche Grundlage oder eine andere Ermächtigung ausgewiesen ist.

Art. 29 Aufgriff und Zuführung von Schutzbedürftigen

Entziehen sich Minderjährige oder Personen unter umfassender Beistandschaft der Aufsicht durch die gesetzliche Vertretung bzw. durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder halten sie sich an Orten auf, an denen ihnen eine Gefahr für ihre körperliche, sexuelle oder psychische Integrität droht, darf die Kantonspolizei sie auch gegen ihren Willen einer Inhaberin oder einem Inhaber der elterlichen Sorge oder Obhut, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder einer von diesen bezeichneten Stelle zuführen. Die materiellen Grundlagen dafür finden sich im Zivilrecht. Zwar fehlen der Kantonspolizei die fachlichen Voraussetzungen, um jeweils abschliessend zu entscheiden, ob eine minderjährige oder umfassend verbeiständete Person der Hilfe oder Unterstützung bedarf, doch würde es der Hilfspflicht widersprechen, wenn die Kantonspolizei in solchen Fällen untätig bliebe. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang Abs. 2, der die Polizei verpflichtet, solche Personen ohne Verzug der zuständigen Stelle zuzuführen.

Art. 30 Rückführung von Ausreisepflichtigen

Die Kantonspolizei vollzieht die in die Zuständigkeit des Kantons Appenzell Ausserrhoden fallenden Rückführungen von ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern. Spezialisierte private Organisationen dürfen mit der Rückführung nur beauftragt werden, soweit das Bundesrecht dies zulässt. Beispielsweise arbeiten die Kantone zurzeit gestützt auf eine Vereinbarung mit einer Arbeitsgemeinschaft bestehend aus der Securitas AG und der SBB zusammen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass solche Rückführungen nicht in Eigenregie von privaten Organisationen stattfinden sollen, sondern in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei. Dieses Anliegen wird mit einem entsprechenden Zusatz in Abs. 2 aufgenommen.

V. Polizeilicher Gewahrsam

Art. 31 Gründe und Dauer

Dieser Artikel hat den Gewahrsam von Personen ausserhalb eines Strafverfahrens zum Gegenstand und ist von der vorläufigen Festnahme nach Strafprozessrecht abzugrenzen. Da es sich beim polizeilichen Gewahrsam um einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit der betroffenen Person handelt, werden die denkbaren Anwendungsfälle möglichst konkret und abschliessend im Gesetz aufgeführt. Eine Person darf nur solange in Gewahrsam genommen werden, als die Umstände dies erfordern. Liegen die Voraussetzungen des polizeilichen Gewahrsams nicht mehr vor, ist die betroffene Person umgehend aus dem Gewahrsam zu entlassen. Eine Entlassung hat in allen Fällen spätestens nach 24 Stunden zu erfolgen.



Art. 32 Durchführung

Die betroffene Person ist gemäss Art. 32 Abs. 1 sobald als möglich darüber zu informieren, aus welchem Grund sie in Gewahrsam genommen wurde. Neu wird in Abs. 2 ausdrücklich festgehalten, dass die betroffene Person das Recht hat, eine ihr nahestehende Person über den Freiheitsentzug zu benachrichtigen oder benachrichtigen zu lassen, sofern dadurch der Zweck des polizeilichen Gewahrsams nicht gefährdet wird.

Art. 33 Richterliche Überprüfung

Der Gewahrsam dauert bis zum Wegfall seines Grundes, längstens aber 24 Stunden. Der Grund entfällt, wenn die Voraussetzungen eintreten, dass die in Gewahrsam genommene Person wieder entlassen werden kann, oder wenn sie einer zuständigen Stelle zugeführt werden konnte. In BGE 136 I 87 hat das Bundesgericht festgehalten, dass von polizeilichem Gewahrsam betroffene Personen gestützt auf Art. 31 Abs. 4 BV einen Anspruch auf direkte Anrufung einer richterlichen Behörde haben (vgl. E. 6). Der indirekte Weg über ein verwaltungsinternes Rechtsmittel an das Departement oder den Regierungsrat wurde dabei als ungenügend erachtet. Zudem hielt das Bundesgericht fest, dass es sich beim Polizeigewahrsam um eine verwaltungsrechtliche und nicht um eine strafprozessuale Anordnung handle. Bezüglich Überprüfung verwies das Bundesgericht auf den früheren Art. 24e des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120). Diese Bestimmung wurde per 1. Januar 2010 aufgehoben, ist indessen in die Art. 8 und 9 des Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (RB 541.1) eingeflossen, weshalb vorgeschlagen wird, bezüglich Überprüfungsverfahren und -zuständigkeit eine analoge Bestimmung aufzunehmen. Danach kann innert 20 Tagen seit Anordnung des Polizeigewahrsams direkt das Obergerichtspräsidium um Überprüfung der Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges angerufen werden, wobei diese Überprüfung nicht während der Maximaldauer des Polizeigewahrsams von 24 Stunden zu erfolgen hat. Vielmehr handelt es sich um eine nachträgliche Überprüfung der Rechtmässigkeit wie bei den zitierten Konkordatsbestimmungen bzw. bei der früheren Norm des BWIS.

Die richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit eines polizeilichen Gewahrsams durch das Präsidium des Obergerichts könnte insofern als problematisch erscheinen, als eine nachfolgende Überprüfung eines allfälligen Entschädigungsanspruchs durch das Obergericht zu erfolgen hätte. Dabei könnte das Obergericht in die Situation geraten, im Zusammenhang mit der Beurteilung des Entschädigungsanspruches gegen das Präsidium entscheiden zu müssen. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn das Präsidium einen polizeilichen Gewahrsam als ungerechtfertigt erachtet, das Gesamtgericht die hierauf geltend gemachte Schadenersatzforderung indessen ablehnt, da nach seiner Beurteilung der Gewahrsam zu Recht angeordnet worden war.

Dem ist aus Sicht des Regierungsrates entgegen zu halten, dass es sich bei der Überprüfung der Rechtmässigkeit eines polizeilichen Gewahrsams wie erwähnt lediglich um eine nachträgliche Überprüfung handelt. Die gerichtliche Beurteilung hat somit weder vor noch während des Gewahrsams zu erfolgen. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein polizeilicher Gewahrsam in bestimmten Fällen schliesslich in eine Untersuchungshaft mündet, die gemäss den Art. 224 ff. StPO auf Antrag der Staatsanwaltschaft vom Zwangsmassnahmengericht anzuordnen ist. Hätte dieses Gericht – statt des Obergerichtspräsidiums – auch die Rechtmässigkeit des zuvor verfügten Polizeigewahrsams zu prüfen, führte dies wohl unweigerlich dazu, dass das Zwangsmassnahmengericht als befangen erschiene. Kommt hinzu, dass das Zwangsmassnahmengericht dem Obergericht unterstellt ist und somit kein oberes Gericht im Sinne des Bundesgesetzes über das Bundesge-



richt (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) ist. Dies wiederum bedeutet, dass Entscheide des Zwangsmassnahmengerichtes nicht direkt beim Bundesgericht angefochten werden können, sondern kantonsintern der Beurteilung eines oberen Gerichtes unterliegen müssen. Der Entscheid über die Beurteilung der Rechtmässigkeit eines Polizeigewahrsams könnte somit an das Obergericht weitergezogen werden. Ein solcher Rechtsmittelzug erscheint indessen nicht als notwendig und wäre nur mit zusätzlichen Kosten verbunden. Die vorgängig angesprochene Ausstandsproblematik würde sich zudem auch beim Obergericht stellen, da dieses auch Beschwerden gegen Haftanordnungen des Zwangsmassnahmengerichtes zu beurteilen hat.

Die Möglichkeit der Überprüfung durch das Zwangsmassnahmengericht erscheint dem Regierungsrat deshalb als nicht zweckmässig.

VI. Durchsuchung

Art. 34 Personen

Die Durchsuchung von Personen dient dem Auffinden körperfremder Sachen oder Spuren in der Kleidung, welche die betroffene Person trägt oder an ihrem Körper selbst. Als Körperöffnung gilt beispielsweise der Mund und als Körperhöhlen gelten die Achselhöhlen. In Abs. 1 werden die Fälle aufgeführt, in denen eine Durchsuchung von Personen vorgenommen werden kann. Der Katalog entspricht weitgehend dem heute geltenden Art. 23 PolG, welcher allerdings sehr allgemein gehalten ist. Die nun in Art. 34 nPolG vorgenommenen Präzisierungen dienen der «Rechtssicherheit» beider Seiten. Ergänzend soll vorgesehen werden, dass eine Durchsuchung auch möglich ist, wenn bei der zu durchsuchenden Person Gründe für einen polizeilichen Gewahrsam gegeben sind (lit. b).

Gemäss Abs. 3 ist die Durchsuchung grundsätzlich von einer Person gleichen Geschlechts vorzunehmen (vgl. heute Art. 23 Abs. 2 PolG). Auf dieses Erfordernis soll fortan verzichtet werden können, wenn die Massnahme keinen Aufschub erträgt. Eine Durchsuchung erträgt insbesondere dann keinen Aufschub, wenn der Verdacht besteht, dass die betroffene Person gefährliche Gegenstände oder Waffen auf sich trägt, die ihr aus Gründen der Sicherheit umgehend abgenommen werden müssen. Dies entspricht der Regelung in Art. 20 des Zwangsanwendungsgesetzes (ZAG, SR 364).

Art. 35 Sachen

Diese Bestimmung ermächtigt die Kantonspolizei, Sachen ausserhalb eines Strafverfahrens zu durchsuchen. Dabei die Möglichkeit der Durchsuchung zum Schutz von Polizeiangehörigen oder anderen Personen auf den Schutz von Tieren oder Sachen von namhaftem Wert ausgedehnt werden. Da es sich bei der Durchsuchung von Räumen um einen schwereren Eingriff handelt, muss dies auch bei der Durchsuchung von Sachen möglich sein.

Nicht explizit erwähnt wird bewusst die Durchsuchung von Smartphones. Gemäss herrschender Lehre richtet sich die Durchsuchung von Aufzeichnungen (schriftlich oder elektronisch) nach den Regeln der StPO. Gegenüber der blossen Durchsuchung mitgeführter Sachen greift die Durchsuchung von Aufzeichnungen (z.B. Kommunikationsinhalte oder Fotos auf Smartphones) regelmässig tiefer in das Grundrecht auf Privatsphäre ein. Ausserdem sind davon in der Regel auch Drittpersonen (Kommunikationspartner, auf Fotos abgebildete Personen) betroffen, was eine andere rechtliche Behandlung rechtfertigt. Die Durchsuchung von Aufzeichnungen



bedarf grundsätzlich eines staatsanwaltschaftlichen Durchsuchungsbefehls, ausser wenn Gefahr im Verzug ist. Handelt die Polizei ohne staatsanwaltschaftlichen Befehl, riskiert sie ein Beweisverwertungsverbot. Die Grenzen zur Verletzung einer blossen Ordnungsvorschrift sind aber fließend (vgl. BGE 139 IV 135). Für eine Durchsuchung nach PolG bleibt nach herrschender Lehre kein Raum. Die Polizeigesetze anderer Kantone halten teilweise zwar ein Auslesen der IMEI-Nummer auf der Basis des Polizeigesetzes in bestimmten Fällen für zulässig. Diese Fälle dürften sich aber regelmässig ebenfalls im Bereich der StPO bewegen. Grundsätzlich kann man sich wohl nur wenige Fälle vorstellen, in denen es ohne irgendeine Art von Tatverdacht zu einer polizeilichen Durchsuchung eines Smartphones kommen könnte, allenfalls vielleicht die Ermittlung des Besitzers eines aufgefundenen Geräts.

Art. 36 Räume

Jede Person hat gemäss Art. 13 BV Anspruch auf Achtung ihrer Wohnung. Es besteht somit ein grundrechtlicher Schutz gegen staatliche Beeinträchtigungen, worunter auch die Durchsuchung von Räumen fällt (vgl. bisher Art. 24 PolG).

Abs. 1 regelt, unter welchen Voraussetzungen die Kantonspolizei Räume ausserhalb eines Strafverfahrens durchsuchen kann. Davon abzugrenzen ist die Hausdurchsuchung nach der Strafprozessordnung. Die Durchsuchung von Räumen nach Polizeigesetz erfolgt insbesondere im Rahmen der Gefahrenabwehr. Etwa kann sich die Kantonspolizei Zutritt zu einer Wohnung verschaffen, wenn unklar ist, ob der Bewohnerin oder dem Bewohner etwas zugestossen ist. Hinweise dafür können ein überfüllter Briefkasten sein, oder dass die Bewohnerin oder der Bewohner lange nicht mehr gesehen wurde. Die Durchsuchung kann auch im Zusammenhang mit der Suche nach entwichenen oder vermissten Personen notwendig sein. Neu ist daher ausdrücklich vorgesehen, dass ein Raum durchsucht werden darf, wenn darin eine Person vermutet wird, die in Gewahrsam zu nehmen ist.

Soweit es die Umstände zulassen, ist gemäss Abs. 2 eine am entsprechenden Raum berechnete Person oder eine Urkundsperson beizuziehen. Dieser Person ist der Grund der Untersuchung unverzüglich bekannt zu geben, soweit dadurch der Zweck der Massnahme nicht vereitelt wird (vgl. Abs. 3).

VII. Sicherstellung von Sachen und Tieren

Art. 37 Gründe

Die Sicherstellung von Sachen und Tieren, wozu es im geltenden Recht keine Regelung gibt, führt zu einer Beschränkung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und bedarf deshalb einer gesetzlichen Grundlage. Die Voraussetzungen einer Sicherstellung sind in Abs. 1 abschliessend normiert. Sachen und Tiere können sichergestellt werden, um einerseits eine Gefahr abzuwenden, die ihnen droht und andererseits, um eine Gefahr abzuwenden, die von ihnen selbst ausgeht. Die Absätze 2 und 3 regeln die Durchführung der Sicherstellung. Der betroffenen Person ist der Grund der Sicherstellung mitzuteilen, es ist ein Verzeichnis zu erstellen und Tiere sind in eine fachkundige Obhut zu geben.

Bisher sind Tiere und Sachen lediglich in Art. 8 PolG – dem Störerprinzip – explizit erwähnt.



Art. 38 Herausgabe

Sobald der Grund für die Sicherstellung entfällt und keine Vernichtung aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift zu erfolgen hat, gibt die Kantonspolizei die sichergestellten Sachen oder Tiere dem zuvor rechtmässigen Besitzer zurück oder setzt ihm eine Frist zur Abholung. Erheben mehrere Personen Anspruch auf die sichergestellte Sache respektive das Tier, ist den betroffenen Personen eine Frist zur Erwirkung eines Zivilurteils zu setzen. Wird von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht, ist die Sache oder das Tier derjenigen Person zurückgegeben, bei der die Sicherstellung erfolgte. Es ist nicht die Aufgabe der Kantonspolizei, sondern die der Zivilgerichte, den rechtmässigen Besitzer zu bestimmen.

Fälle, in denen eine Verwertung erfolgt ist, ist eine Rückgabe des sichergestellten Gegenstands nicht mehr möglich. Stattdessen ist dem Berechtigten der Verwertungserlös (Nettoerlös) herauszugeben.

Bleiben mehrere Versuche die sichergestellte Sache zurückzugeben erfolglos, ist der berechtigten Person gemäss eine angemessene Frist zur Abholung zu setzen. Die Aufforderung zur Abholung kann unter Umständen auch über eine Publikation im Amtsblatt erfolgen.

Art. 39 Verwertung von Sachen

Da es sich bei den sichergestellten Sachen häufig um solche von geringem Wert handelt, auf deren Rückgabe niemand Anspruch erhebt oder an deren Rückgabe kein Interesse besteht, muss die Kantonspolizei solche Sachen verwerten können. Für die Verwertung sichergestellter Sachen bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, welche mit dieser Bestimmung geschaffen wird. Eine Verwertung ist möglich, wenn sie von der berechtigten Person trotz Aufforderung und Androhung der Verwertungsfolge nicht innert Frist abgeholt wird, niemand Anspruch auf die Sache erhebt, die Sache schneller Wertverminderung ausgesetzt ist oder ihre Aufbewahrung mit unverhältnismässig hohen Kosten oder Schwierigkeiten verbunden ist.

Art. 40 Vernichtung von Sachen

Dieser Artikel schafft die gesetzliche Grundlage, um sichergestellte Sachen unter bestimmten Voraussetzungen vernichten zu können. Eine Vernichtung ist in zwei Konstellationen möglich: Zum einen in Fällen, in denen eine Verwertung angeordnet werden könnte, die Kosten den erzielbaren Erlös jedoch offensichtlich übersteigen. Zum anderen, wenn durch die Rückgabe eine erneute Gefährdung hervorgerufen würde.

Art. 41 Verfügungen über Tiere

Die Spezialregelung in Art. 41 erfasst alle Tiere, nicht etwa nur Haustiere. Die Regelung in einem separaten Artikel rechtfertigt sich deshalb, weil für Tiere bei einer Sicherstellung spezielle Regeln gelten müssen. «Beizug» heisst in der Praxis, obwohl der Wortlaut das Gegenteil nahelegen würde, dass nicht die Polizei, sondern das Veterinäramt als Fachbehörde entscheidet. Die Entscheidkompetenz und die entsprechende Verantwortung verbleiben aber bei der Polizei. Diese übergibt die von ihr sichergestellten Tiere aber ohnehin sofort einem Tierheim.



VIII. Wegschaffung und Fernhaltung von Sachen und Tieren

Art. 42 Wegschaffung

Bei dieser Bestimmung geht es vorab um die Durchsetzung der öffentlichen Ordnung und um die Gefahrenabwehr. Als Beispiel kann das Abschleppen eines Fahrzeuges genannt werden, welches an einem Ort abgestellt wurde, an welchem es die Sicherheit von Personen (insbesondere von weiteren Verkehrsteilnehmern) gefährdet oder wo Bauarbeiten vorgenommen werden sollen.

Abs. 2 schreibt vor, dass die Massnahme der verantwortlichen Person anzudrohen ist. Je nach Situation und Dringlichkeit kann dies mündlich oder schriftlich erfolgen. Die Androhung ist an keine besondere Form gebunden. In dringenden Fällen oder wenn die verantwortliche Person innert nützlicher Frist nicht zu erreichen ist, kann die Massnahme auch ohne vorgängige Androhung vorgenommen werden.

Art. 43 Flugverbote

Die Benützung des schweizerischen Luftraums richtet sich grundsätzlich nach dem Bundesgesetz über die Luftfahrt (LFG, SR 748.0) und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen (vgl. Abs. 1). Gemäss Art. 14 Abs. 1 der Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK, SR 748.941) dürfen unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von mehr als 30 kg nur mit Bewilligung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) eingesetzt werden. Das BAZL legt die Zulassungsanforderungen und die Betriebsbedingungen im Einzelfall fest. Art. 19 VLK ermöglicht den Kantonen für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg Vorschriften zur Verminderung der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde zu erlassen. Eine Gefährdung von Personen oder Sachen am Boden kann insbesondere durch einen möglichen Absturz oder riskante Flugmanöver hervorgerufen werden. Zu denken ist aber auch an einen eigentlichen Drohnen-Anschlag auf einen Politiker bei einem Staatsbesuch oder bei internationalen Verhandlungen, auf einen Redner oder generell auf eine Menschenansammlung bei Veranstaltungen (z. B. Sportanlässe, Feste, Konzerte). Abs. 2 ermächtigt die Polizei daher, bei Gefährdungslagen ein Flugverbot zu erlassen.

Bei einem Einsatz der Polizei, des Zivilschutzes, der Feuerwehr oder des Rettungsdienstes gilt im Umkreis von 300 m um den Ereignisort allgemein ein Flugverbot für unbemannte Luftfahrzeuge bis 30 kg, welches ganz oder teilweise durch die Kantonspolizei aufgehoben werden kann. Damit soll verhindert werden, dass Einsatzkräfte und Einsatzmittel gefährdet werden. Zu denken ist beispielsweise an Fälle, in denen der Einsatz eines Helikopters erforderlich ist und dieser beim An- respektive Abflug mit einem unbemannten Luftfahrzeug kollidieren könnte. Die Sperrzone hat im Weiteren den Vorteil, dass auch ein Ausspähen des Einsatzdispositives der Kantonspolizei verhindert wird und sie dem Persönlichkeitsschutz Dritter dient. Mit Kameras ausgestattete unbemannte Luftfahrzeuge sollen keine Aufnahmen von verletzten Personen und Tatorten machen können.



4. Abschnitt: Überwachung und Informationsbeschaffung

I. Vorermittlung

Art. 44 Präventive Observation

Die polizeiliche Observation ist von der Observation im Rahmen eines Strafverfahrens zu unterscheiden. Sie soll ermöglichen, vage Verdachtsmomente im Vorfeld von Strafverfahren zu erhärten oder auszuräumen sowie Gefahren für Personen oder Sachen rechtzeitig zu erkennen. Sie richtet sich gegen eine oder mehrere bestimmte Personen oder Vorgänge.

Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips hat sich die Observation auf ein gezieltes Beobachten ausserhalb des Geheim- und Privatbereichs zu beschränken. Sie muss speziell angeordnet und räumlich und zeitlich begrenzt werden. Dauert eine polizeiliche Observation länger als einen Monat, was in der Praxis allerdings kaum vorkommt, ist gemäss Abs. 2 eine Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft notwendig. Damit werden die Vorgaben der bundesgerichtlichen Rechtsprechung umgesetzt (vgl. BGE 140 I 381). Wenn die Verhinderung und Erkennung zukünftiger strafbarer Handlungen oder die Abwehr einer drohenden Gefahr ansonsten aussichtslos wäre oder unverhältnismässig erschwert würde, darf eine polizeiliche Observation mittels technischer Überwachungsgeräte durchgeführt werden. Zu denken ist insbesondere an versteckte Mikrophone (Wanzen), an Richtmikrophone sowie an Minikameras und satellitenunterstützte Bewegungsmelder.

Ebenso wie im Strafverfahren ist auch die polizeiliche Observation nach Abs. 3 den direkt betroffenen Personen mitzuteilen. Der Einfachheit halber ist hierfür auf die klare Regelung der StPO zu verweisen, welche sinngemäss anzuwenden ist. Die Information kann aufgeschoben oder unterlassen werden, wenn die Erkenntnisse nicht zu Beweis Zwecken verwendet werden und der Aufschub oder die Unterlassung zum Schutze überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist.

Art. 45 Präventive verdeckte Fahndung

Die verdeckte Fahndung nach Polizeigesetz ist von der verdeckten Fahndung nach Strafprozessrecht abzugrenzen. Damit die Kantonspolizei Straftaten frühzeitig erkennen und verhindern kann, ist sie darauf angewiesen auch ausserhalb eines Strafverfahrens verdeckt fahnden zu können. Verdeckt bedeutet, dass die Kantonspolizei im Rahmen der Fahndung nicht als Polizei erkennbar ist.

Die verdeckte Fahndung ermöglicht den Polizeiangehörigen im Kontakt mit Privaten (insbesondere potentiellen Straftätern) davon abzusehen, ihre polizeiliche Identität und die damit verbundenen dienstlichen Absichten offenzulegen. Etwa können Polizeiangehörige im Drogenmilieu die Rolle eines vermeintlichen Kunden übernehmen. Eine verdeckte Fahndung kann nach Art. 47 nPolG auch in virtuellen Begegnungsräumen im Internet (Facebook, Chaträume, Foren, usw.) erfolgen. Verdeckte Fahndungen erschöpfen sich meist in einem Auftreten mit situations- und milieuangepasster Erscheinung sowie in der blossen Verheimlichung der polizeilichen Identität. Sie sind grundsätzlich nicht auf eine längere Kontaktzeit ausgerichtet.

Verdeckte Fahnderinnen und Fahnder werden nicht mit einer Legende ausgestattet werden. Dies unterscheidet die verdeckte Fahndung von der verdeckten Vorermittlung nach Art. 46 nPolG.



Aus Abs. 1 lit. a geht hervor, dass die verdeckte Fahndung auf das Erkennen und Verhindern von Verbrechen und Vergehen begrenzt ist. Damit wird verhindert, dass verdeckte Fahnder im strafrechtlichen Übertretungsbereich eingesetzt werden. Zudem müssen andere Massnahmen erfolglos geblieben sein oder die Ermittlungen ohne den Einsatz eines verdeckten Fahnders aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert sein.

Da die verdeckte Fahndung grundsätzlich nicht auf eine längere Kontaktzeit ausgerichtet ist, wird in Abs. 2 als Schutzmechanismus vorgesehen, dass die Fortsetzung einer verdeckten Fahndung über einen Monat hinaus der Genehmigung der Staatsanwaltschaft bedarf. Damit wird die entsprechende Rechtsprechung des Bundesgerichts umgesetzt (vgl. BGE 140 I 381)

Art. 46 Verdeckte Vorermittlung

Diese Bestimmung betrifft die verdeckte polizeiliche Ermittlung ausserhalb eines Strafverfahrens (vgl. Art. 285a StPO). Durch die Bezeichnung als «Vorermittlung» im Sinne von «vor einem Strafverfahren» soll auch begrifflich eine Abgrenzung zur verdeckten Ermittlung nach Strafprozessordnung geschaffen werden. Die verdeckte Vorermittlung zeichnet sich dadurch aus, dass der Vorermittler unter einer auf Dauer angelegten falschen Identität tätig ist, durch aktives, zielgerichtetes Verhalten Kontakte zur Zielperson knüpft und damit ein Vertrauensverhältnis aufzubauen versucht. Darin unterscheidet sich die verdeckte Vorermittlung von der verdeckten Fahndung, bei der diese Elemente fehlen.

Übereinstimmend mit der strafprozessualen Regelung sollen die verdeckten Vorermittlungen nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen zulässig sein. Erforderlich ist, dass ein schweres Delikt nach Art. 286 Abs. 2 StPO droht. Art. 47 verdeutlicht, dass die verdeckte Vorermittlung auch im Internet möglich ist.

Art. 47 Verdeckte Kontaktnahme im Internet

Unter «Kontaktnahme» ist eine gegenüber der verdeckten Vorermittlung vereinfachte Form polizeilicher Erhebung ohne Bekanntgabe der tatsächlichen Identität und Funktion zu verstehen. Sie ist ein zentrales Element der Vorermittlung und kann auf die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben ausgerichtet sein oder auch auf die Begründung eines strafprozessualen Anfangsverdachts. Die Abgrenzung zur verdeckten Vorermittlung ist vergleichbar mit derjenigen zwischen verdeckter Fahndung und verdeckter Ermittlung gemäss Strafprozessordnung. Sie macht sich namentlich an der Zielausrichtung der Massnahme fest. Ziel der Kontaktnahme ist insbesondere keine Infiltration eines bestimmten Milieus und auch nicht die Schaffung eines besonderen Vertrauensverhältnisses zu bestimmten Zielpersonen. Im Vordergrund stehen Erkennung und Bekämpfung pädosexueller oder anderer Straftaten im Internet.

In diesem Zusammenhang kann auf die ausführlichen Erwägungen zu dieser Thematik in BGE 140 I 353 ff. verwiesen werden. Das Bundesgericht führt dort zur angefochtenen Bestimmung im Zürcher Polizeigesetz unter anderem aus, dass die Überwachung nur bei der Gefahr schwerer Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerechtfertigt sein kann. Diese Einschränkungen schliessen die präventive Überwachung beschränkt zugänglicher virtueller Kommunikationsplattformen im Internet bei weniger gravierenden Gefahren mit geringerem Schädigungspotenzial grundsätzlich aus.



Art. 48 Richterliche Überprüfung

Jeder durch eine Überwachungsmaßnahme betroffenen Person muss die Möglichkeit offenstehen, diese mit rechtlichen Mitteln anzufechten und überprüfen zu lassen und zwar vor einem unabhängigen Gericht. Dabei handelt es sich um einen nachträglich gewährten Rechtsschutz, d.h. die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer polizeilichen Massnahme erfolgt aus einer ex-ante-Betrachtungsweise.

II. Technische Überwachung

Art. 49 Öffentlich zugänglicher Raum

Neu wird in Abs. 1 ausdrücklich festgehalten, dass die Kantonspolizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben im öffentlich zugänglichen Raum technische Geräte für Ton- und Bildaufnahmen wie Audio- und Videogeräte einsetzen kann. Während die Observation nach Art. 44 nPolG die Überwachung einzelner, konkret anvisierter Personen oder Vorgänge zum Gegenstand hat, trifft die Überwachung nach Art. 49 nPolG die Öffentlichkeit und damit eine unbestimmte Vielzahl von Personen, welche dadurch tatverdächtig werden kann. Die Anforderungen für die Zulässigkeit dieser Überwachung sind daher gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung strenger (vgl. BGE 136 I 87, 111 ff.).

Sind Personen auf den Aufnahmen erkennbar, welche mit den technischen Geräten für Ton- und Bildaufnahmen erstellt werden, wird in das Recht der Betroffenen auf Selbstbestimmung über ihr Verhalten und ihre Äusserungen eingegriffen. Die Voraussetzungen, unter welchen staatliche Organe Aufnahmen von technischen Geräten für Ton- und Bildaufnahmen, die eine Personenidentifikation zulassen, auswerten dürfen, müssen daher hoch sein. Auch bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen rechtfertigt sich die Konsultation von Aufnahmen. Erfahrungsgemäss werden an solchen Anlässen vermehrt Straftaten begangen. Zudem können die Einsatzdisposition der Kantonspolizei und die Steuerung der Kräfte bei Grossveranstaltungen kaum noch ohne technische Unterstützung erfolgen. Schliesslich sollen Aufnahmen auch bei der Suche vermisster Person helfen. In jedem Fall darf kein weniger eingreifendes Mittel als das Überwachen in Ton oder Bild zur Verfügung stehen. Die Überwachung ist von einer Polizeioffizierin oder einem Polizeioffizier anzuordnen. Weitergehende Auswertungen, die eine Personenidentifikation zulassen, dürfen gemäss Abs. 2 nur vorgenommen werden, wenn eine Bewilligung des zuständigen Departementes vorliegt. Werden die Aufnahmen hierzu nicht benötigt, müssen sie nach 100 Tagen gelöscht werden (vgl. Art. 52 nPolG). Eine automatisierte, computergestützte Personenidentifikation bedürfte einer ausdrücklichen Gesetzesgrundlage; sie ist mit Abs. 2 nicht gemeint. Die Kantone und Gemeinden warten hier grundsätzlich auf eine Regelung auf Bundesebene. Die Stadt St. Gallen ist hier allerdings vorgeprescht, indem das Stadtparlament die automatische biometrische Gesichtserkennung im öffentlichen Raum verboten hat (vgl. <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/die-sitzung-im-ueberblick-als-erste-stadt-der-schweiz-automatische-gesichtserkennung-soll-im-oeffentlichen-raum-verboden-werden-so-will-es-das-stgaller-stadtparlament-ld.2343184>).

Nach Abs. 3 ist die Öffentlichkeit auf den Einsatz von technischen Geräten für Ton- und Bildaufnahmen aufmerksam zu machen, soweit dadurch der Zweck der Massnahme nicht vereitelt wird. Dies kann durch eine Kennzeichnung vor Ort (z. B. Hinweistafeln, Anzeigen auf Bildschirmen) oder, wenn das nicht möglich ist, durch eine Ankündigung im Amtsblatt erfolgen. Die Einzelheiten der Überwachung sollen zwingend durch den Regierungsrat in der Verordnung geregelt werden.



Art. 50 Verkehrsüberwachung

Aufgrund eines Urteils des Bundesgerichtes vom 7. Oktober 2019 betreffend Einsatz der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) ist eine ausdrückliche Regelung auf Gesetzesstufe zwingend (vgl. Urteil 6B_908/2018), damit die entsprechenden Geräte verwendet werden dürfen. Mit Art. 50 Abs. 2 bis 4 des Entwurfs soll die Grundlage für den Betrieb der AFV im Kanton Appenzell Ausserrhoden geschaffen werden. Eine automatisierte Personenidentifikation ist damit nicht erlaubt (vgl. die Ausführungen zu Art. 49 Abs. 2 vorne).

Art. 51 Einsatzbezogene Überwachung

Art. 51 schafft die gesetzliche Grundlage, um mobile technische Geräte für Ton- und Bildaufnahmen anzubringen. Weiter können die Fahrzeuge der Kantonspolizei, unbemannte Luftfahrzeuge und Angehörige der Kantonspolizei mit Audio- und Videoüberwachungsgeräten ausgerüstet werden. Dies schafft die gesetzliche Grundlage für den Einsatz sogenannter Bodycams. Dabei handelt es sich um von polizeilichen Einsatzkräften sichtbar getragene Kameras, welche zwecks Dokumentation des Geschehens eingesetzt werden. In diversen Polizeikorps finden zurzeit entsprechende Pilotversuche statt oder haben bereits stattgefunden. Vom Einsatz solcher Bodycams wird sich eine präventive und deeskalierende Wirkung erhofft. Mit ihnen sollen Polizeiangehörigen besser vor Attacken (gewalttätigen Übergriffen, Spuckangriffen, Beschimpfungen, usw.) geschützt werden. Sie dient auch dem Schutz des Bürgers vor polizeilichen Übergriffen. Mit der Schaffung einer solchen gesetzlichen Grundlage soll den aktuellen Entwicklungen Rechnung getragen werden.

Art. 52 Auswertung von Bild- und Tonaufzeichnungen

Diese Bestimmung bezieht sich auf die Art. 49 bis 51 des Entwurfs. Dabei geht Art. 50 Abs. 4 dem Art. 52 Abs. 2 als *lex specialis* vor. Bei einem «Treffer» gilt aber Art. 52 Abs. 2 auch für die AFV.

III. Fahndung

Art. 53 Aufenthaltsnachforschung

Unter der Nachforschung wird die Ausschreibung von Person oder Sachen (z. B. von gestohlenen Fahrzeugen) in polizeilichen Fahndungssystemen verstanden. Bei diesen Fahndungssystemen handelt es sich um das RIPOL (automatisiertes Fahndungssystem des Bundes), das Schengener Informationssystem SIS und die Datenbanken von Interpol.

Als vermisst gilt eine Person, welche aus ihrem gewohnten Umfeld verschwunden ist oder ihren Lebenskreis verlassen hat, ihr Aufenthaltsort unbekannt ist und die Umstände ihre Hilflosigkeit manifestieren (ältere, kranke, verwirrte Personen oder Kinder) oder die Wahrscheinlichkeit eines Unfalles, Suizides oder Gewaltverbrechen nicht auszuschliessen ist.

Gemäss Abs. 2 kann die Kantonspolizei die Öffentlichkeit zur Mithilfe auffordern und dabei Bildmaterial einsetzen. Dies kann über öffentliche Bekanntmachungen, über die Medien oder Ähnliches erfolgen.



Art. 54 Notsuche

Mit der gesetzlichen Regelung der Suche und Rettung vermisster Personen (Notsuche) in Art. 1 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) wurden die Kantone per 1. April 2007 verpflichtet, die nach Art. 6 lit. a Ziff. 4 BÜPF anordnende Behörde zu bestimmen.

Aus praktischen Überlegungen ist es nach wie vor sinnvoll (vgl. bisher Art. 15a PolG), diese Kompetenz der Kantonspolizei zu übertragen. Eine Vermisstmeldung erfolgt grundsätzlich an die Kantonspolizei. Eine Lagebeurteilung über die zu treffenden Massnahmen findet bei der für den Fall zuständigen Polizeiführung statt und es scheint daher auch logisch und sinnvoll, die Auslösung einer solchen Massnahme in die Kompetenz der Polizeibehörden zu geben. Damit ist ein massgeblicher Zeitgewinn zur Auslösung der Notsuche verbunden, welcher Leben retten kann.

Art. 55 Verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle

Am 12. Dezember 2008 trat das von der Schweiz am 26. Oktober 2004 unterzeichnete Schengen-Assoziierungsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union operativ in Kraft. Für den effizienten und sicheren grenzüberschreitenden Informationsaustausch wurde mit Inkrafttreten des Übereinkommens von Schengen (SDÜ) 1995 das Schengener Informationssystem (SIS) in Betrieb genommen. Das SIS ist ein computerbasiertes Personen- und Sachfahndungssystem. Personen werden darin u.a. erfasst, weil sie zur Verhaftung ausgeschrieben sind oder vermisst werden. Eine besondere Form der Ausschreibung bildet die sogenannte verdeckte Registrierung oder gezielte Kontrolle.

Eine Ausschreibung dieser Art ist zur Strafverfolgung und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zulässig, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die oder der Betroffene in erheblichem Umfang aussergewöhnlich schwere Straftaten plant oder begeht, oder die Gesamtbeurteilung der betroffenen Person, insbesondere aufgrund der bisher von ihr begangenen Straftaten erwarten lässt, dass sie auch künftig aussergewöhnlich schwere Straftaten begehen wird.

Die Ausschreibung zur verdeckten Registrierung beschränkt sich darauf, dass die kontrollierende Behörde die gesetzlich vorgesehenen Angaben über die ausgeschriebene Person und allfällige Begleitpersonen erhebt und der ausschreibenden Behörde meldet. Die kontrollierte Person wird nicht darüber orientiert, dass sie zur verdeckten Registrierung ausgeschrieben ist, und erlebt vorerst auch keine weiteren Konsequenzen. Im Gegenteil hat die Behörde, die die gewünschten Angaben erhebt, dafür zu sorgen, dass der verdeckte Charakter der Massnahme bewahrt bleibt.

Als weitere Besonderheit ermöglicht die Regelung die sogenannte gezielte Kontrolle. Sie kann in der Ausschreibung vorgesehen werden und ermöglicht zur Erreichung der in Art. 36 SIS-II-Beschluss bzw. in der Ausschreibung genannte Zwecke zusätzlich eine gezielte Durchsuchung der ausgeschriebenen Person, ihres Fahrzeugs und aller mitgeführten Gegenstände. Zwar nimmt die Person wahr, dass sie kontrolliert wird, weiss jedoch nicht, dass die dabei erlangten Informationen an die ausschreibende Behörde übermittelt werden.



5. Abschnitt: Gewaltschutz

I. Bedrohungsmanagement

Art. 56 Zweck

Gibt eine Person Anlass zur Annahme, dass sie die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person ernsthaft gefährden könnte, ist die Kantonspolizei ermächtigt, zur Einschätzung ihrer Gefährlichkeit Informationen einzuholen und weitere dafür notwendige Massnahmen zu treffen.

Der Informationsbeschaffung werden durch das Verhältnismässigkeitsprinzip Schranken gesetzt, als nur insoweit Informationen eingeholt werden dürfen, soweit es für die Prüfung der Gefährdungsmeldung effektiv erforderlich ist. Wesentlich für die Einschätzung der Gefährlichkeit sind insbesondere Informationen über abgeschlossene oder hängige Strafverfahren, polizeiliche Ermittlungen, Massnahmen des Erwachsenenschutzrechts, Familien-, Arbeits- und Wohnsituation, körperliche und geistige Verfassung (z. B. Suchterkrankungen), bereits durchgeführte Massnahmen zur Entschärfung der Situation, Verfügbarkeit von Waffen und dergleichen. Als mögliche Massnahmen, die ergriffen werden können, sind insbesondere polizeilicher Gewahrsam oder die Anordnung einer Wegweisung oder Fernhaltung zu nennen. Zudem kann die Kantonspolizei Sachverständige (insbesondere psychiatrisch-psychologischen Fachleute) beiziehen, welche die Kantonspolizei bei Gefährlichkeitseinschätzungen und Interventionsempfehlungen unterstützen können.

Eine Arbeitsgruppe der der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und –Kommandanten (KKPKS) wurde im Jahre 2021 damit beauftragt, Qualitätsstandards für ein Kantonales Bedrohungsmanagements zu erarbeiten. Als Ausgangspunkt diente eine bereits im Jahr 2015 durch die Schweizerische Kriminalprävention publizierte Situationsanalyse. Als Ergebnis liegt nun seit Sommer 2022 ein Grundlagenpapier zur Definition von Qualitätsstandards für ein Kantonales Bedrohungsmanagements vor, welches den Kantonen Ende Oktober 2022 zur Verfügung gestellt wurde. Der Vorstand der KKJPD hat sich Ende September 2022 mit dem Grundlagenpapier befasst. Er erachtete die darin enthaltenen Empfehlungen als wertvollen Beitrag zur Gestaltung des Bedrohungsmanagements in den Kantonen. Dabei unterstützt er insbesondere die mit dem Grundlagenpapier verfolgten Ziele, Leitlinien zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig den Handlungsspielraum der Kantone offen zu halten sowie den Wissenstransfer zwischen den Kantonen zu gewährleisten und damit zu einer gewissen Harmonisierung beizutragen.

Der Vorstand der KKJPD lud aus diesem Grunde die Sicherheitsdirektorinnen und –Direktoren ein, das Grundlagenpapier bei der weiteren Ausgestaltung des Bedrohungsmanagements in ihren Kanton zu berücksichtigen. Nach wie vor besteht für die Kantone wie erwähnt ein Handlungsspielraum, in welcher "Tiefe" sie das Bedrohungsmanagement betreiben wollen. Damit verbunden stellt sich auch die Frage, wie viele Ressourcen (personell und finanziell) für diese Aufgabe eingesetzt werden können und sollen. Die Beantwortung dieser Frage ist allerdings nicht im Gesetz zu treffen.

Art. 57 Organisation und Aufgabe

Der Regierungsrat hat der Erarbeitung eines fach- und ämterübergreifenden kantonalen Bedrohungsmanagements schon zu einem früheren Zeitpunkt dem Grundsatz nach zugestimmt. Ziel ist es, durch frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten schwere Gewalttaten, ausgeübt beispielsweise im Rahmen häuslicher Gewalt oder von Stalkern, möglichst zu verhüten. Die dazu notwendigen fachlichen Kompetenzen sind in den ein-



zelenen Amtsstellen durchaus vorhanden. Mangelhaft ist indessen die amtsübergreifende Zusammenarbeit. Neben definierten Schnittstellen fehlt eine methodische und strukturelle Plattform für fallbezogene und -begleitende Interventionen zwecks Prävention. Ein effizientes Fallmanagement bedarf der optimierten Kooperation zwischen betroffenen Behörden (u.a. Psychiatrische Dienste, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Amt für Soziales, Staatsanwaltschaft) und der Polizei. Zur Umsetzung eines verfassungskonformen und wirksamen Bedrohungsmanagements muss das Polizeigesetz gegenüber heute ergänzt werden. Zudem wird eine Konkretisierung auf Verordnungsstufe erfolgen (vgl. dazu etwa die Lösung im Kanton Freiburg; Verordnung über das Bedrohungsmanagement, SGF 551.15).

Die Massnahmen greifen verschieden stark in die Grundrechte der Betroffenen ein. Die Kantonspolizei hat – wie oben erwähnt – dem Gebot der Verhältnismässigkeit entsprechend die je nach Bedrohungsintensität gebotene Massnahme zu treffen.

Art. 58 Melderechte

Dieser Artikel schafft die gesetzliche Grundlage, wonach öffentliche Organe oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Organisationen und Personen berechtigt sind, der Kantonspolizei Personen zu melden, wenn Anhaltspunkte für eine erhöhte Gewaltbereitschaft bestehen. Dieses Melderecht steht auch Personen zu, die einem Berufsgeheimnis unterstehen.

Diese Bestimmungen ermöglichen einen besseren Informationsaustausch unter den Behörden. Die Kantonspolizei ist zur Früherkennung drohender schwerer Gewalttaten auf solche Informationen anderer Behörden und Institutionen angewiesen. Gut funktionierende Netzwerke tragen dazu bei, die objektive Sicherheit im Kanton zu erhöhen.

Art. 59 Gefährderansprache

Die Gefährderansprache bezeichnet ein polizeiliches Instrument zur Gefahrenabwehr und Verhütung von Straftaten. Es handelt sich dabei um ein im konkreten Fall durchgeführtes persönliches Gespräch mit einer potenziell gefährdenden Person, nicht etwa um eine strafrechtlich motivierte Einvernahme. Die Person wird auf ihr Verhalten angesprochen, auf die geltende Rechtslage sowie mögliche Konsequenzen einer allfälligen Missachtung der entsprechenden Normen aufmerksam gemacht und gleichzeitig ermahnt, Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu unterlassen.

Art. 59 ermächtigt die Kantonspolizei mit den betroffenen Personen in Kontakt zu treten (sog. Gefährderansprache). Erfahrungsgemäss können potentielle Straftäter durch eine direkte Ansprache von ihrem Vorhaben abgebracht werden. Im Rahmen der Gefährderansprache kann die betroffene Person von der Kantonspolizei auf ihr Verhalten angesprochen werden, beispielsweise auf von ihr geäusserte Drohungen oder bedrohlich wirkende Handlungen. Sie kann zudem über die geltende Rechtslage aufgeklärt und auf die Konsequenzen allfälliger Widerhandlungen hingewiesen werden. Die betroffene Person soll dadurch von der Begehung der Straftat abgehalten werden. Bei der Gefährderansprache kann es sich um ein Gespräch oder eine schriftliche Kontaktaufnahme handeln. Die betroffene Person kann insbesondere zu einem Gespräch auf dem Polizeiposten vorgeladen werden (vgl. Art. 26 nPolG) oder es kann ein informatives Gespräch am Wohnort, am Arbeitsplatz oder der Schule der betroffenen Person stattfinden. Ebenfalls möglich ist, dass Dritte zum Gespräch beigezogen werden.



II. Häusliche Gewalt und Stalking

Art. 60 Häusliche Gewalt

Art. 60 überführt die möglichen Massnahmen, welche die Kantonspolizei bei häuslicher Gewalt ergreifen kann (vgl. heute Art. 17 PolG), ins neue Recht. Neben der Anordnung eines Kontaktverbotes wird wie bisher die Möglichkeit der Anordnung eines Annäherungsverbotes aufgeführt.

Abs. 1 umschreibt die häusliche Gewalt. Durch den Passus «oder einer Hausgemeinschaft» wird klargestellt, dass auch eine Person ohne emotionale Bindung und finanzielle Abhängigkeit vom Täter, mit welchem sie zusammenwohnt, Opfer von häuslicher Gewalt sein kann. Auch in derartigen Situationen muss die Polizei eine Handhabe zur Beruhigung der Situation haben. Unter dem Begriff «wirtschaftliche Gewalt» werden Situationen verstanden, in denen die Partnerin oder der Partner durch finanzielle Abhängigkeit, insbesondere durch Angst vor Verarmung oder sozialem Abstieg, gezwungen wird, an der bestehenden Beziehung festzuhalten. Dies kann beispielsweise durch den Entzug von Einkommen, Geld und Eigentum, durch die Verhinderung von Berufstätigkeit oder Ausbildung oder den Zwang, Darlehensverträge oder Bürgschaften zu unterzeichnen, erfolgen.

Art. 61 Stalking

Das geltende Polizeigesetz kennt bereits eine Bestimmung zum Stalking (vgl. Art. 17a PolG). Unter Stalking ist das beabsichtigte und wiederholte Nachstellen und Belästigen einer Person durch eine andere Person zu verstehen. In Abs. 1 findet sich eine Umschreibung dieses Begriffs. Stalking kann die betroffenen Personen in der Lebensführung stark beeinträchtigen. Die gestalkten Personen erleiden regelrechten Psychoterror bis hin zu körperlichen Übergriffen. Es kann bei Opfern schwere seelische Leiden hervorrufen und soziale Isolation zur Folge haben. Abs. 2 schafft die gesetzliche Grundlage, damit die Kantonspolizei eine stalkende Person im Sinne einer vorläufigen Massnahme, d. h. für längstens einen Monat, von der unmittelbaren Umgebung der Wohnung der gefährdeten Person wegweisen kann. Mit der Wegweisung können Anordnungen wie Verbot des Betretens des Arbeitsplatzes, ein Annäherungs- oder Kontaktverbot einschliesslich eines Verbotes der Kontaktaufnahme durch Kommunikationsmittel verbunden werden. Die Massnahmen entsprechen inhaltlich denjenigen bei häuslicher Gewalt.

Art. 62 Verfahren

Abs. 1 und 2 haben die Eröffnung der Wegweisungsverfügung zum Gegenstand und entsprechen den bisherigen Regelungen zur Wegweisung bei häuslicher Gewalt.

Art. 63 Rechtsschutz

Art. 63 betrifft die Verlängerung der Wegweisungsverfügung. Die Bestimmung ermöglicht, dass die vorläufige Wegweisung auf Antrag der betroffenen Person bis zum Entscheid des Zivilrichters, maximal jedoch um einen Monat, verlängert werden kann. Eine entsprechende Verlängerung stellt sicher, dass der vorläufige Schutz während der Zeitdauer des gerichtlichen Verfahrens aufrechterhalten bleibt. Unter «gleichgerichteten Massnahmen» werden die Schutzmassnahmen nach Art. 28b ZGB verstanden.



Art. 64 Zivilrechtliche Massnahmen

Nach geltendem Recht (Art. 28b ZGB) kann ein Gericht zum Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Stalking ein zivilrechtliches Rayon- oder Kontaktverbot anordnen. Um diese Massnahme besser überwachen zu können, kann es seit 1. Januar 2022 überdies anordnen, dass die potenziell gewaltausübende Person ein elektronisches Armband oder eine elektronische Fussfessel trägt. Damit wird deren Aufenthaltsort fortlaufend aufgezeichnet (passive Überwachung). Dies soll die überwachte Person darin bestärken, sich an das Verbot zu halten. Zudem können die Aufzeichnungen nachträglich ausgewertet werden, falls das Opfer geltend macht, die überwachte Person halte das Verbot nicht ein.

Die Kantone müssen eine Stelle bezeichnen, die für den Vollzug der elektronischen Überwachung zuständig ist, und insbesondere das Vollzugsverfahren regeln.

6. Abschnitt: Organisations- und Dienstrecht

Art. 65 Organisation

Die Kantonspolizei ist wie bis anhin schon dem Departement Inneres und Sicherheit (DIS) unterstellt (vgl. Art. 35 Abs. 1 PolG). Nicht mehr explizit statuiert ist eine direkte Aufsicht des Regierungsrates, die er schon bisher nur via DIS wahrgenommen hat.

Art. 66 Zulassung zum Polizeidienst

Die Bestimmung von Art. 66 wird dann in der Polizeiverordnung präzisiert werden müssen. Es sollen nur die grundlegenden Voraussetzungen auf Gesetzesstufe normiert werden. Zur Polizistin oder zum Polizisten wird man nicht berufen, sondern ausgebildet. Das spezifische Ausbildungserfordernis ist Ausdruck der Anforderungen, welche an die Polizistinnen und Polizisten als Repräsentanten staatlicher Gewalt gestellt werden.

Art. 67 und 68 Bewaffnete Dienstausbübung und Ausweispflicht

Im Polizeigesetz wird ausdrücklich vorgesehen, dass der Polizeidienst grundsätzlich uniformiert und bewaffnet erfolgen. Art. 68 statuiert die entsprechende Ausweispflicht.

Art. 69 Handeln in dienstfreier Zeit

Kantonspolizistinnen und Kantonspolizisten sind auch in der dienstfreien Zeit zu dienstlichem Handeln berechtigt. Selbstverständlich gilt auch in der Freizeit das Territorialprinzip. Die Befugnisse der Polizeiangehörigen gehen somit nicht weiter als im Dienst. Ausserhalb ihres Zuständigkeitsbereichs sind Angehörige der Kantonspolizei den Privatpersonen gleichgestellt und können wie diese unter anderem in Notwehr- und Notstandssituationen oder im Rahmen der StPO handeln. Wenn Polizeiangehörige eine schwere Straftat oder eine erhebliche Gefährdung von Rechtsgütern feststellen, so leiten sie deren Ahndung bzw. Beseitigung in die Wege, soweit dies für sie zumutbar ist.



Art. 70 Wohnort

Im geltenden Polizeigesetz (vgl. Art. 39 Abs. 1 PolG) gilt grundsätzlich eine Wohnsitzpflicht im Kanton, von welcher nach Abs. 2 ausnahmsweise mit Bewilligung des DIS abgewichen werden kann. Diese mehr oder minder absolute Wohnsitzpflicht – welche im Übrigen der Niederlassungsfreiheit gemäss Art. 24 der Bundesverfassung widerspricht und nur dadurch zu rechtfertigen ist, als dass sich die Polizistinnen und Polizisten in einem Sonderverhältnis zum Staat befinden – ist gerade in einem (auch) flächenmässig kleinen Kanton, dessen grössere Polizeiposten sich zum Teil nur wenige hundert Meter von der Kantonsgrenze entfernt befinden, nicht mehr zeitgemäss und praktikabel. Sie soll abgelöst werden durch eine Lösung, welche vorsieht, dass der Dienstort vom Wohnort aus innerhalb einer gewissen Zeit erreicht werden muss, auch wenn letzterer ausserhalb des Kantons liegt.

Art. 71 Personalrecht

Grundsätzlich gilt das kantonale Personalrecht. In gewissen Punkten bedarf es jedoch im Polizeigesetz und der ausführenden Verordnung spezifischer und abweichender Regelungen zur Personalgesetzgebung (z. B. Arbeitszeitmodell), zumal der Polizeibetrieb nicht mit anderen Dienststellen der kantonalen Verwaltung vergleichbar ist.

7. Abschnitt: Kostenpflicht und Schadenersatz

Art. 72 Kostenpflicht des Verursachers

Neu wird die Amts- und Vollzugshilfe im Polizeigesetz ausdrücklich unter der Kostenpflicht normiert. Als Amtshilfe wird die verwaltungsinterne Zusammenarbeit bezeichnet, bei der die Handlung der einen Behörde der Aufgabenerfüllung einer anderen Behörde dient und sie auf deren Ersuchen hin vorgenommen wird. Die Vollzugshilfe stellt einen Unterfall der Amtshilfe dar. Beispiele für Amts- und Vollzugshilfe sind die Erstellung von Leumundsberichten, die Vollzugshilfe bei Ausschaffungen, die Überführung von Personen in Strafanstalten und die Ausweisung aus Wohnungen.

Die Kantonspolizei kann nur dann beigezogen werden, wenn die ersuchende Behörde nicht von sich aus in der Lage ist, die entsprechende Aufgabe zu vollziehen und die Rechtsordnung durchgesetzt werden muss. Ihre Verpflichtung zur Unterstützung ist somit subsidiärer Art. Dass der Beizug der Kantonspolizei für die ersuchende Behörde lediglich vorteilhafter erscheint, rechtfertigt ihren Einsatz nicht. Damit die Kantonspolizei prüfen kann, ob die Voraussetzungen der Amts- und Vollzugshilfe gegeben sind, wird Amts- und Vollzugshilfe grundsätzlich nur auf ein entsprechendes Gesuch hin geleistet. Dieses Ersuchen kann, abhängig von der Komplexität und der Dringlichkeit der Anfrage, mündlich oder schriftlich gestellt werden. Dabei müssen die Rechtsgrundlagen der zur vollziehenden Aufgabe und der Zweck der ersuchten Unterstützungshandlung angegeben werden. Es besteht allerdings keine Verpflichtung der Kantonspolizei, die Rechtmässigkeit der zu vollziehenden Massnahme zu überprüfen (z.B. Richtigkeit eines zu vollziehenden Strafurteils).

Gemäss Art. 72 Abs. 1 ist von der Verursacherin oder vom Verursacher eines Polizeieinsatzes Kostenersatz zu erheben, wenn der Einsatz vorsätzlich oder fahrlässig verursacht wurde. Dies entspricht weitgehend der aktuellen Regelung. Es handelt sich um die Kodifikation des Verursacherprinzips. So hat beispielsweise eine alko-



holisierte Person, welche von der Polizei heimgeführt werden muss, den betreffenden Polizeieinsatz zu bezahlen. Weiter ist von der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller für den Schutz von überwiegend privaten Interessen Kostenersatz zu verlangen, da es grundsätzlich nicht die Aufgabe der Kantonspolizei ist, bei zivilrechtlichen Streitigkeiten tätig zu werden. Auch für die Bewilligungserteilung für private Sicherheitsdienstleistungen und für den Bewilligungsentzug sind Gebühren zu erheben. Dies entspricht dem allgemeinen Grundsatz, wonach die Verwaltungsbehörden für ihre Amtshandlungen Gebühren verlangen können (vgl. Art. 19 Verwaltungsverfahrensgesetz, bGS 143.1). Im Polizeigesetz oder verwandten Gesetzen finden sich insbesondere in den nachfolgenden Artikel Spezialbestimmungen zu Kostenaufgaben bei Veranstaltungen, bei Fehlalarm, im Zusammenhang mit der Sicherstellung und Aufbewahrung sowie für die Bewilligungserteilung für Sicherheitsdienstleistungen.

Die Kosten für Leistungen beigezogener oder beauftragter Dritter, die der Kantonspolizei im Zusammenhang ihrer Leistungserbringung entstehen, können zu den Kosten gerechnet werden. Dies ist etwa der Fall, wenn die Kantonspolizei ein Fahrzeug wegschaffen und dazu einen Abschleppdienst aufbieten muss, für dessen Einsatz sie als Auftraggeberin ersatzpflichtig wird.

Art. 72 Abs. 2 hat die Kostenaufgabe für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen zum Gegenstand (vgl. Art. 43 PolG). Wie bisher werden auch weiterhin für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen eine gewisse Anzahl polizeilicher Einsatzstunden im Rahmen der polizeilichen Grundversorgung unentgeltlich erbracht.

Sind bei Veranstaltungen, mit denen Einnahmen erwirtschaftet werden, Polizeieinsätze erforderlich, ist es stossend, wenn die Kosten des Einsatzes nicht der Veranstalterin oder dem Veranstalter in Rechnung gestellt werden können. Bei einer Veranstaltung, deren Gewinn oder ein Teil davon privatisiert wird, ist zwangsläufig auch dafür zu sorgen, dass in der Veranstaltung begründete Kosten nicht unbesehen auf die Allgemeinheit überwälzt werden. Ansonsten entstehen Fehlanreize. Es besteht unter anderem die Gefahr, dass im Dienste der Gewinnmaximierung auf Sicherheitsmassnahmen verzichtet wird.

Neu ist daher vorgesehen, dass bei der Kostenaufgabe nach dem Anteil des kommerziellen und ideellen Zwecks der Veranstaltung differenziert wird. Bei Veranstaltungen mit ausschliesslich kommerziellem Zweck werden der Veranstalterin oder dem Veranstalter sämtliche anfallenden Kosten des Polizeieinsatzes auferlegt. Der kommerzielle Zweck zeigt sich insbesondere in der Rechtspersönlichkeit des Veranstalters, der Gewinnorientierung der Veranstaltung, der Professionalisierung der Akteurinnen und Akteure, der Erhebung eines Eintrittsgeldes sowie in den Zahlungen an die Funktionärinnen und Funktionäre, welche deren Auslagenersatz übersteigen. Bei Veranstaltungen mit ganz oder teilweise ideellem Zweck reduzieren sich die auferlegten Kosten entsprechend dem Anteil des ideellen Zwecks. Der ideelle Zweck einer Veranstaltung zeigt sich dabei insbesondere in den darin verkörperten Elementen Brauchtum, Tradition, Kultur, Politik, Breiten- und Behindertensport oder Jugendförderung. Bei (bewilligten) Veranstaltungen, die der Ausübung des verfassungsmässig garantierten Demonstrationsrechts dienen, werden grundsätzlich keine Kosten in Rechnung gestellt.

Die Abstufungen sollen wie folgt vorgenommen werden: Veranstaltungen mit ausschliesslich kommerziellem Zweck 100 % der Kosten, Veranstaltungen mit überwiegend kommerziellem Zweck 75 % der Kosten, Veranstaltungen mit ideellem und kommerziellem Zweck in gleichem Masse 50 % der Kosten, Veranstaltungen mit überwiegend ideellem Zweck 25 % der Kosten und Veranstaltungen mit ausschliesslich ideellem Zweck keine Kosten. Hierbei gilt es wie bereits erwähnt zu beachten, dass bei sämtlichen Kategorien in der Regel die ersten 12 Einsatzstunden (bei mehrtägigen Veranstaltungen: pro Tag) kostenlos sind.



Im Hinblick auf die konkrete Einteilung der verschiedenen Veranstaltungen in die entsprechenden Kategorien, ist das Augenmerk ebenfalls auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu richten: In einem Urteil aus dem Jahre 2009 wurde die Regelung, wonach der Fussballverein Neuchâtel Xamax 80 Prozent der Kosten für Sondereinsätze der Polizei zu übernehmen hatte, als mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar befunden. Die entsprechende Beschwerde des Fussballvereins wurde abgewiesen (vgl. BGE 135 I 130). In die Kategorie «Veranstaltungen mit überwiegend kommerziellem Zweck», welche 75 % der Kosten zu übernehmen haben, sind daher unter anderem Fussball-Länderspiele der Schweizer Nationalmannschaft, Fussballspiele von Super-League-Klubs oder kostenpflichtige Musikkonzerte einzuteilen. Zu «Veranstaltungen mit ideellem und kommerziellem Zweck in gleichem Masse» zählen beispielsweise Fussballspiele von Challenge-League-Klubs. Fussballspiele von Klubs unterer Ligen sind in die Kategorie «Veranstaltungen mit überwiegend ideellem Zweck» eingeteilt. «Veranstaltungen mit ideellem Zweck» umfassen beispielsweise Fasnacht, 1. Augustfeiern, Turnfeste, «Grümpeltourniere», Fussballturniere von Kindern und Jugendlichen sowie kirchliche Anlässe.

Werden polizeiliche Massnahmen erforderlich, weil die Veranstalterin oder der Veranstalter nicht über die erforderliche Bewilligung verfügt oder vorsätzlich oder grobfahrlässig gegen Bewilligungsaufgaben verstösst, werden ihr oder ihm die wegen des Verstosses entstandenen Kosten in Rechnung gestellt. Damit können unabhängig von der oben erwähnten Kaskadenordnung sämtliche Kosten des Polizeieinsatzes in Rechnung gestellt werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die Veranstalterin oder der Veranstalter die erforderliche Bewilligung einholt und sich an die entsprechenden Auflagen hält. Eine solche Regelung ist sachgerecht, weil die Veranstalterin oder der Veranstalter direkt darauf Einfluss nehmen kann.

Art. 73 Private Alarmanlagen

Die Bestimmung stellt klar, dass private Alarmanlagen, mit denen die Kantonspolizei direkt alarmiert werden kann, einer Bewilligung bedürfen. Eine entsprechende Bewilligung wird für Alarmanlagen erteilt, die dem Schutz von Personen, Institutionen oder Objekten dienen.

Nach Abs. 2 wird zudem für die Erteilung einer Bewilligung vorausgesetzt, dass die Funktionsfähigkeit der Alarmanlage gewährleistet ist. Die Bewilligung kann zudem mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. Sind die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt oder werden Auflagen missachtet, kann die Bewilligung durch die Kantonspolizei wieder entzogen werden.

Art. 74 Gebührentarif

Art. 74 entspricht materiell Art. 46 Abs. 3 PolG, wonach der Regierungsrat einen entsprechenden Tarif erlässt.

Art. 75 Schadenersatz bei Hilfeleistung

Diese Bestimmung zielt nicht auf andere Träger von Polizeiaufgaben (wie zum Beispiel Jagdaufseher oder Fischereioorgane), sondern auf Privatpersonen, welche beispielsweise einen Dieb verfolgen und dabei verletzt werden. Es besteht ein öffentliches Interesse daran, dass die spontane Hilfe durch die Bevölkerung erhalten bleibt und Passantinnen und Passanten beim Verüben eines Delikts nicht einfach tatenlos zusehen. Die in diesem Artikel statuierte "Billigkeitshaftung" soll greifen, wenn Private der Polizei Hilfe leisten und dabei entweder zu Schaden kommen oder einen solchen verursachen. Die Haftung greift allerdings nur, wenn die Hilfeleistung



darauf gerichtet ist, die Kantonspolizei bei der Erfüllung polizeilicher Aufgaben zu unterstützen und wenn zwischen dem Schaden und der Hilfeleistung ein adäquater Kausalzusammenhang besteht.

8. Abschnitt: Information und Datenschutz

Art. 76 Information der Öffentlichkeit

Diese Bestimmung bildet die gesetzliche Grundlage für die Informationstätigkeit der Kantonspolizei ausserhalb eines Strafverfahrens. Die Kantonspolizei hat zu informieren, sofern öffentliche Interessen dies gebieten und keine schützenswerten, übergeordneten Interessen oder gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen. Eine Information kann in Analogie zur Informationstätigkeit im Strafverfahren (vgl. Art. 74 StPO) insbesondere erforderlich sein zur Warnung oder Beruhigung der Bevölkerung oder zur Richtigstellung unzutreffender Meldungen oder Gerüchten. Durch die Information der Bevölkerung soll aber auch mehr Verständnis und Akzeptanz für die polizeiliche Tätigkeit geschaffen werden. Die entsprechende Informationstätigkeit dient ebenfalls der Aufklärung der Bevölkerung im Rahmen der polizeilichen Präventionsarbeit. Bereits im geltenden Polizeigesetz findet sich eine Bestimmung zur Information der Öffentlichkeit (vgl. Art. 3 PolG). Der Wortlaut wurde formell angepasst, materiell ergeben sich allerdings keine Änderungen zur bisherigen Praxis.

Art. 77 Datenbearbeitung

Für die Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Kantonspolizei auf die Bearbeitung von personenbezogenen Daten angewiesen. Vorbehaltlich spezifischer Bestimmungen soll dabei das kantonale Datenschutzgesetz zur Anwendung gelangen (vgl. Abs. 4).

Abs. 1 ermächtigt die Kantonspolizei, zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Führung ihrer Geschäftskontrolle Daten zu bearbeiten und dazu geeignete Datenbearbeitungssysteme zu betreiben. Die Datenbearbeitung erfolgt heute vorwiegend elektronisch.

Die Kantonspolizei ist gemäss Abs. 2 berechtigt, für die ihr nach dem Polizeigesetz zugewiesenen Aufgaben besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile zu bearbeiten (d. h. Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben oder Vernichten). Ob und in welchem Umfang solche Daten bearbeitet werden dürfen, ergibt sich aus der zu erfüllenden Aufgabe und kann nicht abstrakt definiert werden. Auf Vorrat dürfen indes keine Persönlichkeitsprofile angelegt werden.

«Erforderlich» bedeutet (wie auch in Art. 79 Abs. 2 nPolG), dass die Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgabe ansonsten nicht möglich wäre. Allein der Umstand, dass eine Aufgabe durch die Verwendung von solchen Daten noch besser erfüllt werden kann, rechtfertigt die Bearbeitung derselben aber noch nicht.

Art. 78 Datensammlungen

Diese Bestimmung entspricht materiell dem geltenden Art. 30 Abs. 2 PolG. Zusätzlich wird in Abs. 3 klargestellt, dass Zugriffe auf polizeiliche Datensammlungen zu protokollieren sind. Dies geschieht bereits heute in der Regel durch das System automatisch.



Art. 79 Datenbekanntgabe

Diese Bestimmung regelt spezifische Fälle des Datenaustausches, die sich mit dieser Deutlichkeit nicht aus den allgemeinen Bestimmungen des kantonalen Datenschutzgesetzes ergeben und für welche es einer genügenden gesetzlichen Grundlage bedarf (bisher Art. 31 PolG).

Abs. 1 hat die Datenweitergabe an andere öffentlichen Organe, auch solche anderer Kantone oder des Bundes, und an Private zum Inhalt (vgl. dazu auch Art. 58 Abs. 2 nPolG). Diese Bestimmung ermöglicht es der Kantonspolizei insbesondere z.B. im Rahmen des Bedrohungsmanagements, potentiell gefährdete Personen zu informieren. Mit der Mitteilung soll das potentielle Opfer in die Lage versetzt werden, die ihm notwendig erscheinenden Massnahmen, allenfalls in Absprache mit der Kantonspolizei, zu treffen. Die Einführung einer entsprechenden Ermächtigung im Rahmen dieser Totalrevision drängt sich insbesondere auf, um Fälle zu verhindern, wie sich einer im Jahre 2007 im Kanton Luzern zugetragen hat: Eine Frau hatte sich nach Eifersuchtsanfällen ihres Freundes bei der Polizei über diesen erkundigt. Die Polizei hatte der Frau, unter Berufung auf den Datenschutz, keine Auskunft über die kriminelle Vergangenheit des Freundes erteilt. Dieser war den Behörden wegen Mordes, Vergewaltigung, Stalkings und hoher Rückfallgefahr bekannt. Nachdem sich die Frau von ihrem Freund getrennt hat, wurde sie von diesem während Stunden gefangen gehalten, vergewaltigt und gefoltert. Er schoss zudem dreimal mit einer Armbrust auf sie. Da der Gewaltschutz neben dem öffentlichen Interesse der Gefahrenabwehr auch einer Verbesserung des Opferschutzes dienen soll, soll eine entsprechende Möglichkeit der Orientierung geschaffen werden. Unter Umständen müssen für einen wirksamen Opferschutz auch weitere Personen und Stellen informiert werden können. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine Person mit hoher Gewaltbereitschaft in einen anderen Kanton zieht. In einem solchen Fall kann, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, die Orientierung einer ausserkantonalen Behörde oder Verwaltungsstelle angezeigt sein. Es wurde im Gesetzestext nicht explizit erwähnt, dass unter den weiteren Stellen sowohl innerkantonale wie auch ausserkantonale Stellen zu verstehen sind. Dies ist aber nicht nötig, da durch Art. 2 Abs. 1 DSG abschliessend geregelt wird, wer als öffentliches Organ gilt. Gemeint sind nur innerkantonale Aufgabenträger. Art. 79 Abs. 1 lässt jedoch generell auch die Bekanntgabe an Dritte zu. In diesem Fall kommt Art. 8 Abs. 3 DSG zur Anwendung, der die Bekanntgabe an andere Empfänger zulässt, wenn die Grundsätze des DSG eingehalten werden. Daten können insoweit also an «ausserkantonale Organe» bekanntgeben werden. Unterschiedliche Verwendungen des datenschutzrechtlichen Organbegriffs können dadurch vermieden werden.

Die betroffene Person ist über die Datenbekanntgabe im Grundsatz unverzüglich zu informieren. In Situationen, in welchen die gleichzeitige Information aus taktischen Gründen ungeschickt oder sogar gefährlich wäre, kann die Mitteilung aufgeschoben oder unterlassen werden. Tauscht die Kantonspolizei Daten mit anderen Schengen-Staaten aus, gelangen die direkt anwendbaren Bestimmungen der Richtlinie EU 2016/680 zur Anwendung.

Abs. 2 bildet die gesetzliche Grundlage dafür, dass die Kantonspolizei und andere öffentliche Organe einander Zugriff auf ihre Datenbestände gewähren können. Dieser Zugriff wird bereits auf Gesetzesstufe insofern eingeschränkt, als klar zum Ausdruck kommt, dass er nur zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben erlaubt ist.



Art. 80 Datenaustausch mit Polizei- und Strafverfolgungsbehörden

Der Datenaustausch unter Polizei- und Strafverfolgungsbehörden ist neu in einem separaten Artikel geregelt. Neu ist die Kompetenzdelegation an den Regierungsrat in Abs. 3; diese Regelung ergänzt Art. 5 nPolG.

Abs. 2 ermächtigt die Kantonspolizei im Besonderen, gemeinsam mit anderen Polizeibehörden geeignete Datenbearbeitungssysteme zu betreiben. Solche werden zur kantonsübergreifenden und gesamtschweizerischen Polizeiarbeit (insb. Kriminalitätsbekämpfung) vermehrt von mehreren Behörden von Bund und Kantonen gemeinsam genutzt (insbesondere POLIS).

Art. 81 Interne Datenschutzkontrolle

Die Polizei ist für die Erfüllung ihrer Aufgaben mehr als jede andere Behörde auf eine umfassende Bearbeitung von Personendaten angewiesen. Da das bereichsspezifische kantonale Datenschutzrecht im Polizeiwesen als *lex specialis* dem formellen kantonalen Datenschutzrecht vorgeht, soll polizeiintern eine verantwortliche Person bezeichnet werden, welche die Einhaltung dieser spezifischen Datenschutzvorschriften überwacht und dem Datenschutzkontrollorgan als fachliche Anlaufstelle dient.

Art. 82 ViCLAS-Daten

Diese Bestimmung stellt klar, dass die Kantonspolizei die zuständige kantonale Polizeibehörde im Sinne des ViCLAS-Konkordates ist (vgl. heute Art. 31a PolG).

9. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 83 Rechtsschutz

Diese Bestimmung stellt klar, dass sich das Verfahren, die Aufsicht und der Rechtsschutz im Polizeiwesen grundsätzlich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1) richten.

Art. 84 Vollzug

Dieser Artikel ergibt sich aus der Aufgabenteilung der Staatsgewalten und entspricht dem heutigen Art. 47 Abs. 1 PolG.

II. Fremdänderungen

1. Personalgesetz PG (bGS 142.21)

Der Erlass «Personalgesetz (PG; bGS 142.21) vom 24. Oktober 2005 (Stand 1 Juni 2019)» wird wie folgt geändert:



Art. 59a Meldung von Missständen

Bereits Art. 79 Abs. 1 des Justizgesetzes (JG) statuiert, dass Behörden und Angestellte des Kantons und der Gemeinden zur Anzeige an die Staatsanwaltschaft berechtigt sind, wenn ihnen in ihrer amtlichen Tätigkeit konkrete Verdachtsgründe für eine von Amtes wegen zu verfolgende strafbare Handlung bekannt werden.

Sie sind nach Art. 79 Abs. 2 JG zur Anzeige verpflichtet, wenn sie Kenntnis von einer schwerwiegenden Straftat haben. Von dieser Pflicht ausgenommen, aber zur Anzeige berechtigt, sind Personen, deren Aufgaben ein besonderes Vertrauensverhältnis zu einem Beteiligten oder einer Beteiligten voraussetzen.

Es stellen sich Abgrenzungsfragen zum vorgeschlagenen Art. 59a Personalgesetz. Art. 79 des Justizgesetzes hat als wesentlichen Unterschied einen viel breiteren Adressatenkreis als das Personalgesetz. Im Grunde fliesst bereits aus der Treupflicht der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers gegenüber dem Staat ein Recht und unter gewissen Umständen auch eine Pflicht zur Meldung von Missständen an vorgesetzte Stellen und Aufsichtsbehörden. Man könnte es dabei bewenden lassen und auf eine ausdrückliche Regelung im Personalgesetz verzichten. Eine ausdrückliche Meldepflicht wäre dem gegenüber höchst problematisch; sie würde Angestellte, unter Androhung einer Amtspflichtverletzung, einem Loyalitätskonflikt im unmittelbaren Arbeitsumfeld aussetzen.

Art. 72a Schutz vor ungerechtfertigten Angriffen

Diese Bestimmung regelt die Möglichkeit, dass der Kanton bzw. die Anstellungsinstanz seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und damit insbesondere den Angehörigen der Polizei unentgeltlichen Rechtsschutz gewähren und einen Anwalt bestellen kann, wenn gegen sie im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Dienstes ein Haftpflicht- oder Strafverfahren eröffnet wird (Abs. 2). Dieselbe Möglichkeit besteht, wenn Angehörige der Polizei ihrerseits eine Straf- oder Zivilklage gegen Dritte erheben.

2. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege VRPG (bGS 143.1)

Der Erlass «Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) vom 9. September 2002 (Stand 1. Juni 2020)» wird wie folgt geändert:

Art. 2b Anspruch auf Verfahren

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen einerseits ein Verwaltungsverfahren durchzuführen und andererseits Rechtsschutz gegen behördliche Akte und insofern Zugang zur Verwaltungsrechtspflege zu gewähren ist, stellt Behörden wie Private immer wieder vor Probleme. Zum einen sehen sich die Verwaltungsbehörden zunehmend mit Begehren Privater konfrontiert, die auf ein behördliches Tätigwerden gegenüber Dritten gerichtet sind. Zum anderen hat die Anzahl der behördlichen Akte, gegen welche eine Anfechtungsmöglichkeit gegeben sein muss oder bezüglich welcher mindestens eine entsprechende Erwartungshaltung besteht, seit dem Inkrafttreten der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) erheblich zugenommen. Die Bestimmung von Art. 3a VRPG statuiert, dass ein schutzwürdiges Interesse vorhanden sein muss, damit – beispielsweise bei einem Realakt – eine anfechtungsfähige Verfügung zu erlassen ist.



3. Gesetz über das kantonale Strafrecht (bGS 311)

Der Erlass «Gesetz über das kantonale Strafrecht (bGS 311) vom 25. April 1982 (Stand 1. Januar 2011)» wird wie folgt geändert:

Art. 17a Missachtung kantonaler Flugverbote

Damit die Missachtung des kantonalen Flugverbots geahndet werden kann, muss das Gesetz über das kantonale Strafrecht ergänzt werden.