



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 18. Juni 2024

6000.827

Polizeigesetz, Totalrevision; 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Juni 2024

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

Inhaltsverzeichnis

A.	Ausgangslage	3
B.	Erwägungen	3
1.	Grundzüge der Vorlage	3
1.1	Totalrevision statt Teilrevision	3
1.2	Abgrenzung zum Strafprozessrecht	4
1.3	Rechtsvergleich	4
1.4	Wichtige Inhalte und Neuerungen	5
	a) Neuerungen.....	5
	b) Gewaltschutz.....	5
	c) Rechtsschutz–Datenschutz.....	6
1.5	Vernehmlassung.....	6
2.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	10
1.	Abschnitt: Grundlagen	10
	I. Allgemeines	10
	II. Polizeiliche Zusammenarbeit.....	11
2.	Abschnitt: Polizeiliches Handeln	12
	I. Grundsätze	12
	II. Polizeilicher Zwang.....	15



3. Abschnitt: Polizeiliche Massnahmen	16
I. Sicherheitspolizeiliche Personenkontrolle	16
II. Wegweisung und Fernhaltung	17
III. Befragung, Vorladung, Vorführung	18
IV. Zu- und Rückführungen	19
V. Polizeilicher Gewahrsam	19
VI. Durchsuchung	20
VII. Sicherstellung von Sachen und Tieren	21
VIII. Wegschaffung und Fernhaltung von Sachen und Tieren	23
4. Abschnitt: Überwachung und Informationsbeschaffung	23
I. Vorermittlung	23
II. Technische Überwachung	26
III. Fahndung	28
5. Abschnitt: Gewaltschutz	29
I. Bedrohungsmanagement	29
II. Häusliche Gewalt und Stalking	31
6. Abschnitt: Organisations- und Dienstrecht	33
7. Abschnitt: Kostenpflicht und Schadenersatz	34
8. Abschnitt: Information und Datenschutz	35
9. Abschnitt: Schlussbestimmungen	38
II. Fremdänderungen	39
1. Personalgesetz (PG; bGS 142.21)	39
2. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1)	39
3. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB; bGS 211.1)	40
4. Gesetz über das kantonale Strafrecht (bGS 311)	40
C. Organisatorische und finanzielle Auswirkungen	40
1. Organisatorisch	40
2. Finanziell	41
D. Antrag	42



A. Ausgangslage

Das geltende kantonale Polizeigesetz (PolG; bGS 521.1) stammt vom 13. Mai 2002 und die Polizeiverordnung (PolV; bGS 521.11) vom 10. Dezember 2002. Diese Gesetzgebung 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. Das Polizeigesetz wurde in den letzten Jahren verschiedentlich punktuell angepasst, was dazu führte, dass die Systematik nicht mehr stimmte. Zudem fehlen in diversen Bereichen zeitgemässe Regelungen. Überdies gilt es, die in den letzten Jahren gewonnenen Erkenntnisse und Entwicklungen umzusetzen.

Eine Totalrevision der Polizeigesetzgebung wurde schon vor geraumer Zeit angestossen. Der gesellschaftliche Wandel, die rasante technische Entwicklung und das Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung im Jahre 2011 führten namentlich dazu, dass das Polizeigesetz weder in formell-systematischer Hinsicht noch bezüglich die Instrumente, welche der Kantonspolizei zur Verfügung stehen, den neu aufgetretenen Problemlagen entsprechen. Zudem haben zahlreiche (angefochtene) Revisionen von anderen kantonalen Polizeigesetzen zu höchstrichterlichen Urteilen geführt. Diese gilt es auch im Polizeigesetz von Appenzell Ausserrhoden umzusetzen.

B. Erwägungen

1. Grundzüge der Vorlage

1.1 Totalrevision statt Teilrevision

Revisionsbedarf ergibt sich vor allem im Bereich der polizeilichen Massnahmen. Dieser ist aufgrund des technischen Wandels und der Kriminalitätsentwicklung fortlaufenden Veränderungen unterworfen, welche das geltende Polizeigesetz kaum abbildet. Zudem sind verschiedene gesetzliche Grundlagen in Bereichen zu schaffen, in denen das aktuelle Gesetz überhaupt keine Aussage macht oder veraltet ist – etwa bei der immer wichtiger werdenden präventiven Tätigkeit der Polizei, bei der Verkehrsüberwachung oder beim Datenaustausch. Aufgrund der intensiveren Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Polizeikörpern sind auch die Grundlagen für diese neu zu konzipieren. Dies betrifft namentlich den Informationsaustausch, der heute nicht oder nur unzureichend geregelt ist. Dem Datenschutz wurde ebenfalls ein spezielles Augenmerk gewidmet, generell bei den neuen Bestimmungen zur technischen Überwachung und zur Verkehrsüberwachung im Besonderen. Das von der Lehre und Rechtsprechung entwickelte Bestimmtheitsgebot und das Erfordernis, für verschiedene polizeiliche Tätigkeiten, welche sich früher auf die polizeiliche Generalklausel abstützen konnten (vgl. Art. 7 PolG), neu eine tragfähige Rechtsgrundlage im Polizeigesetz zu schaffen, legen es ebenfalls nahe, eine Totalrevision anzugehen.

In formeller Hinsicht wurde das Gesetz neu gegliedert. Aufgrund des Ausbaus in den Bereichen «Überwachung und Informationsbeschaffung», «Gewaltschutz» und «Information und Datenschutz» nehmen die Abschnitte 4, 5 und 8 wesentlich mehr Platz ein als bisher bzw. sind ganz neu.

Nicht mehr geregelt 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. Das hat vor allem systematische Gründe. Einerseits gehört die Bewilligung privater Sicherheitsdienste nicht zum Polizeirecht im engeren Sinn. Zum anderen würde diese Materie grundsätzlich eine national einheitliche Regelung gebieten. Nachdem der Kantonsrat am 24. September 2012 das gesamtschweizerische Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010 genehmigt hatte (Abl. 2012, S. 444, 1125), dieses in der Folge jedoch nicht in Kraft getreten ist, weil verschiedene Kantone eigene Lösungen bevorzugt haben, ist eine schweizweite Regelung vorderhand zwar kein Thema mehr. Dennoch wäre eine gesamtschweizerische Lösung angezeigt. Sollte eine solche doch noch geschaffen werden, so könnte das Gesetz einfach aufgehoben werden. Es würde keine Lücke im Polizeigesetz entstehen. In diesem Zusammenhang wird zudem eine gesetzliche Grundlage für den Beizug privater Fachleute im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs geschaffen, namentlich in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Betreuung und Gewährung der Sicherheit. Die Arbeiten an dieser Vorlage sind bereits weit fortgeschritten, sodass voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2024 die Vernehmlassung eröffnet werden kann.

1.2 Abgrenzung zum Strafprozessrecht

Ein wichtiger Punkt bei der Ausgestaltung des Polizeigesetzes ist die Abgrenzung zum Strafprozessrecht. Gemäss Art. 123 Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts Sache des Bundes. Der Bund hat diese ausschliessliche Kompetenz mit dem Erlass der gesamtschweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) wahrgenommen. Auf dem Gebiet des Strafprozesses besteht somit kein Raum (mehr) für kantonale Regelungen. Die Kantone können demgegenüber aufgrund ihrer Gebietshoheit auf ihrem Territorium eine umfassende Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich des Polizeirechts (= Verwaltungsrecht) beanspruchen. Einher mit einem Ausbau der Kompetenzen der Polizei im kantonalen Polizeirecht geht dabei immer auch ein Ausbau beim kantonalen Verwaltungsverfahren bzw. den entsprechenden Rechtsmittelverfahren.

Der Schweizerischen Strafprozessordnung liegt der Gedanke einer klaren Trennung der polizeilichen Tätigkeit im Rahmen der Strafverfolgung und jener zwecks Gefahrenabwehr und Prävention zu Grunde. Die Tätigkeit im Rahmen der Strafverfolgung richtet sich nach 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 bisweilen 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 (ausschliessliche) Anwendbarkeit der StPO ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der strafprozessuale «Anfangsverdacht». Dieser kann auch nur vage sein. Nicht ausschlaggebend ist hingegen, dass formell Strafanzeige erhoben worden ist.

1.3 Rechtsvergleich

Der Entwurf eines neuen Polizeigesetzes (nPolG) berücksichtigt die gegenwärtigen und in jüngster Vergangenheit umgesetzten Revisionen anderer Kantone. Dabei 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 eine Änderung respektive Ergänzung als nötig erachtet wurde, abgebildet.

1.4 Wichtige Inhalte und Neuerungen

a) Neuerungen

Während ein grosser Teil der Bestimmungen im Entwurf lediglich «aufgefrischt» bzw. an die heutige Lehre und Rechtsprechung angepasst oder eine gängige Praxis in Gesetzesform gegossen wurden (z. B. die Dokumentationspflicht), wurden in einigen Bereichen wirkliche Neuerungen aufgenommen. Diese sind allerdings nur in dem Sinne neu, als dass sie für Appenzell Ausserrhoden Neuland darstellen. Diese oder inhaltlich ähnliche Bestimmungen werden in vielen Kantonen bereits angewendet. Es handelt sich dabei insbesondere um folgende Abschnitte und Bestimmungen:

- Flugverbot (Art. 42 nPolG);
- Präventive Observation (Art. 43 nPolG);
- Präventive verdeckte Fahndung (Art. 44 nPolG);
- Verdeckte Vorermittlung (Art. 45 nPolG);
- Verdeckte Kontaktaufnahme im digitalen Raum (Art. 46 nPolG);
- Verkehrsüberwachung (Art. 49 nPolG);
- Einsatzbezogene Überwachung (Art. 50 nPolG);
- Verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle (Art. 54 nPolG);
- Bedrohungsmanagement (Art. 55 ff. nPolG);
- Information und Datenschutz (Art. 75 ff. nPolG).

b) Gewaltschutz

Ein besonderes Augenmerk wurde dem sogenannten Gewaltschutz zuteil. Heute fehlen gesetzliche Bestimmungen zum Bedrohungsmanagement, während Bestimmungen zur häuslichen Gewalt und zum Stalking – im Vergleich mit anderen Kantonen – schon früh aufgenommen wurden.

Das Bedrohungsmanagement basiert auf der Erkenntnis, dass vorgängig zu einer schweren Gewalttat (z. B. einem Amoklauf, Tötungen im Bereich der häuslichen Gewalt, insbesondere Femizide etc.) häufig Anzeichen bestehen, die auf die sich abzeichnende Straftat hindeuten. Das Bedrohungsmanagement dient dazu, risikobehaftetes Verhalten zu erkennen, einzuschätzen und präventiv deeskalierend einzugreifen. Mit Hilfe des Bedrohungsmanagements werden sich auch künftig nicht alle Gewalttaten verhindern lassen. Aufgrund der Tatsache, dass in solchen Fällen elementare 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 notwendig, welche die Kantonspolizei ermächtigen, potenzielle Straftäter zu kontaktieren, und es den übrigen Behörden erlauben, die Kantonspolizei über Personen mit hoher Gewaltbereitschaft in Kenntnis zu setzen. Ein erfolversprechendes Bedrohungsmanagement lässt sich nur mittels interdisziplinärer Zusammenarbeit umsetzen, weshalb auch die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der involvierten Behörden festzulegen sind.

Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen zur häuslichen Gewalt und zum Stalking haben sich bewährt. Sie sind den aktuellen rechtlichen Anforderungen anzupassen.

Das geltende Gesetz weist nebst dem eigentlichen Bedrohungsmanagement auch in weiteren Bereichen der präventiv-polizeilichen Tätigkeit Lücken auf. Dazu gehören namentlich die geheimen Überwachungsmassnahmen, die verdeckte Ermittlung oder die verdeckte Fahndung. Das Bundesgericht hat die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normierung stets erhöht und an diejenigen der StPO angeglichen.

c) Rechtsschutz–Datenschutz

Um den neu auftretenden Problemlagen zu begegnen, sollen seitens der Polizei neue Technologien eingesetzt werden können. Diese sind indes missbrauchsanfällig, wie etwa die Überwachung einer Vielzahl von Personen in Kombination mit einem vollautomatischen Datenabgleich. In der Gesetzgebung ist dies zu berücksichtigen und Lösungen für die unterschiedlichen Interessen im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit aufzunehmen, etwa mit einem Ausbau des Rechtsschutzes. Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) öffnet dabei in ihrem Anwendungsbereich den Zugang zur Justiz gerade im Verwaltungsrecht, um die mit einer «Rechtsstreitigkeit» verbundenen Sachverhalts- und Rechtsfragen einem Gericht zu unterbreiten. Das Gericht hat hierbei volle Überprüfungsbefugnis. Diese Vorgaben zeigen sich exemplarisch bei den Anfechtungsmöglichkeiten bei Überwachungsmassnahmen (z. B. richterliche Überprüfung in Art. 47 nPolG).

Der ausgebauten Rechtsschutz bildet zusammen mit dem ebenfalls höher gewichteten Datenschutz das Gegenstück zu den neu aufgenommenen Überwachungsmassnahmen. Das Datenschutz-Kontrollorgan (DSKO) wurde aufgrund der Tatsache, dass der Datenschutz angesichts der fortschreitenden Digitalisierung und Automatisierung in verschiedenen Bereichen des Polizeiwesens eine immer zentralere Rolle einnimmt und sich das rechtliche Umfeld in den letzten Jahren verändert hat, ebenfalls in die Gesetzgebungsarbeiten einbezogen. Der 8. Abschnitt mit der Überschrift «Information und Datenschutz» trägt dem Ausbau des Datenschutzes Rechnung.

1.5 Vernehmlassung

Das Departement Inneres und Sicherheit wurde vom Regierungsrat ermächtigt, bei den interessierten Kreisen – Gemeinden, Parteien, Verbände – vom 9. Dezember 2022 bis 24. März 2023 eine Vernehmlassung durchzuführen. Im Rahmen der Vernehmlassung sind 28 Beiträge eingegangen. Auf die Vernehmlassungsauswertung (Beilage 1.3) kann verwiesen werden. Ein Teil der Beiträge führte zu Anpassungen im Gesetzesentwurf oder im Bericht. Wo dies nicht der Fall war, wurde es entsprechend begründet.

Die Absicht, dem Gewaltschutz und der Prävention mehr Gewicht einzuräumen, stiess weitgehend auf Zustimmung. Das Augenmerk der Teilnehmenden an der Vernehmlassung konzentrierte sich hauptsächlich auf neue Bestimmungen, insbesondere das Bedrohungsmanagement oder Bereiche, in welchen neue Technologien zum Einsatz kommen (technische Überwachungen, Bodycams) sowie den Datenschutz.

Die Teilnehmenden der Vernehmlassung äusserten verschiedentlich den Wunsch, diverse offene Formulierungen mit Beurteilungsspielraum zu konkretisieren. Es handelt sich hierbei um ein grundlegendes Problem, da sich der Wunsch nach Konkretisierung in der Gesetzgebung oft nicht mit der Polizeiarbeit vereinbaren lässt. Ohne ein gewisses Ermessen der Polizeifunktionäre im Einzelfall, können diese nicht adäquat auf eine konkrete Situation reagieren. Für das Polizeirecht stösst das Bestimmtheitserfordernis wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs auf besondere Schwierigkeiten. Die Aufgaben der Polizei und die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung lassen sich kaum abstrakt umschreiben. Die Polizeitätigkeit wird zudem oftmals

in der Form von «Realakten» wahrgenommen. Sie richtet sich oft gegen nicht im Einzelnen bestimmbare Gefährdungsarten und Gefährdungsformen und ist demnach jeweils situativ den konkreten Umständen anzupassen. Dabei ist explizit auf die Bedeutung des sogenannten «Realaktes» im Polizeirecht hinzuweisen. Während der Begriff der «Verfügung» von Lehre und Rechtsprechung eingehend definiert wurde, erscheint der Terminus des Realakts erklärungsbedürftig. Der Begriff «Realakt» – im Sinne einer Sammelbezeichnung oder eines Aufgangbegriffs – umfasst alle Verrichtungen des Staates, die nicht in einer der vertrauten Rechtsformen wie Verfügung, Vertrag, Plan oder Erlass ergehen. Das Bundesgericht legt seiner Rechtsprechung ebenfalls diesen Definitionsansatz zugrunde. In einem Entscheid (BGE 130 I 369 E. 6.1 S. 379) hat es dies allerdings etwas abgeschwächt: «Das tatsächliche und informelle Verwaltungshandeln zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass es an sich nicht auf Rechtswirkungen, sondern auf die Herbeiführung eines Taterfolges ausgerichtet ist, indessen gleichwohl die Rechtsstellung von Privaten berühren kann.» Typischerweise ist das Handeln der Polizei im Gegensatz zu anderen Verwaltungsbehörden gekennzeichnet durch viele Vollzugshandlungen, also Verwaltungsverrichtungen, die der zwangsweisen Durchsetzung verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten dienen. Vor allem dort, wo es rasch eine Gefahren- oder Konfliktsituation zu bereinigen gilt, wie dies typischerweise bei der Polizei der Fall ist, kommt es zu sogenannt unmittelbarem Gesetzesvollzug. Eine abstrakte Umschreibung solcher Bereinigungen von Konflikten ist aber oft nicht möglich. Darum ist eine weniger strenge Handhabung des Bestimmtheitserfordernisses in verschiedenen Bereichen des Polizeirechts zulässig und auch unumgänglich.

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungsantworten wurden diverse redaktionelle Anpassungen vorgenommen, indem beispielsweise in verschiedenen Artikeln die Blaulichtorganisationen zuerst aufgeführt wurden und im Anschluss der Zivilschutz oder indem die Objekte innerhalb der Bestimmung aufgrund ihrer Bedeutung umgestellt wurden.

Die wichtigsten inhaltlichen Änderungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf betreffen folgende Bestimmungen:

- **Art. 7 Abs. 2 Gemeinden**

Auf die Erhebung von Kosten für die Ausbildung der polizeilichen Organe der Gemeinden soll verzichtet werden, da sich alle Gemeinden dagegen ausgesprochen haben. Der Aufwand für die Ausbildung der kommunalen polizeilichen Organe für den ruhenden Verkehr ist gering. Auf die Verrechnung dieses Aufwandes seitens der Kantonspolizei kann deshalb verzichtet werden.

- **Art. 20 Hilfspflicht**

Der Artikel wurde im Zuge der Überarbeitung der Vorlage gestrichen. Die Anliegen fanden in der Neuformulierung von Art. 3 Abs. 2 lit. d nPolG Eingang. Durch die Streichung von Art. 20 hat sich die Nummerierung bei den nachfolgenden Bestimmungen verschoben.

- **Art. 42 Flugverbote**

Beim Flugverbot wurde lediglich das Gewicht der unbemannten Flugobjekte angepasst, nachdem aufgrund von Art. 34 Abs. 1 der Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK; SR 748.941) den Kantonen ermöglicht wird, für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 25 kg Vorschriften zur Verminderung der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde zu erlassen. Die Gewichtsgrenze im Bundesrecht lag ursprünglich bei 30 kg. Die neuen Bestimmungen der VLK traten am 1. Januar 2023, mithin nach Eröffnung der Vernehmlassung zum Polizeigesetz, in Kraft.

Zudem wird neu explizit erwähnt, dass die Flugverbote zeitlich und räumlich auf das Notwendige zu beschränken sind.

- **Art. 48 Öffentlich zugänglicher Raum**

Abs. 2 Satz 2 wurde dahingehend angepasst, dass klar wird, dass das Polizeikommando eine Videoüberwachung anordnen kann. Da die Überwachung des öffentlich zugänglichen Raums klarerweise eine rein polizeiliche Massnahme ist, welche ausgewertet wird, macht es auch wenig Sinn, zwischen den Möglichkeiten mit oder ohne Personenidentifikation zu unterscheiden, wie dies das geltende Polizeigesetz macht (Art. 24 a PolG). Eine allfällige eigenständige, bewilligungspflichtige Befugnis für Videoüberwachungen der Gemeinden bedarf einer umfassenden separaten Regelung, welche den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen hat (vgl. Vernehmlassungsauswertung zu Art. 49 Abs. 2 nPolG).

Verschiedene Kantone haben ein Sondergesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum erlassen (Zug, Freiburg, Luzern). Auch St. Gallen hat im Jahre 2022 einen Entwurf für ein solches Gesetz in die Vernehmlassung geschickt, Basel-Stadt regelt die Thematik im Informations- und Datenschutzgesetz.

- **Art. 49 Verkehrsüberwachung**

Die gesetzliche Regelung wurde aufgrund des «Solothurner» Bundesgerichtsentscheides angepasst (Urteil 1C_39/2021 vom 29. November 2022, vgl. dazu (https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/de/1c_0039_2021_yyyy_mm_dd_T_d_14_04_51.pdf)). Zwar wurden die Änderungen im Polizeigesetz des Kantons Solothurn in den wesentlichen Punkten als rechtmässig qualifiziert, aber auch einzelne Punkte gerügt, namentlich die unklare Anordnungsbefugnis für die Vorermittlungstätigkeiten (Observation, verdeckte Fahndung und verdeckte Vorermittlung).

Bei der automatisierten Fahrzeugfahndung (AFV) werden anhand mobiler oder stationärer Geräte die Kontrollschilder von vorbeifahrenden Fahrzeugen systematisch mittels Kamera erfasst. Das so erstellte Bild wird sodann in einen Datensatz mit Buchstaben und Ziffern des Kontrollschilts umgewandelt. Anschliessend wird der Datensatz mit einer oder mehreren Datenbanken automatisch abgeglichen. Neben der Identität des Fahrzeughalters oder der Fahrzeughalterin können je nach Kamera, Gerät und Software auch weitere Daten erhoben werden, insbesondere der Kontrollzeitpunkt, der Standort, die Fahrtrichtung und die Fahrzeuginsassen. Das Bundesgericht geht davon aus, dass die automatisierte Fahrzeugfahndung einen schweren Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) darstellt und verlangt eine formell-gesetzliche Grundlage, wobei Einzelheiten in konkretisierenden Ausführungs- und Vollzugsverordnungen geregelt werden dürfen. Um den Garantien von Art. 13 BV zu genügen, müssen die systematische Datenerfassung und -aufbewahrung von angemessenen und wirkungsvollen rechtlichen Schutzvorkehrungen begleitet werden, um Missbrauch und Willkür vorzubeugen. Die Reichweite des Datenabgleichs muss im Gesetz sachbezogen eingegrenzt werden, damit für die Teilnehmenden des Strassenverkehrs vorhersehbar ist, welche Informationen gesammelt, aufbewahrt und mit anderen Datenbanken verknüpft bzw. abgeglichen werden. Die Speicherung der erhobenen Daten hat sich am Verwendungszweck zu orientieren. Besteht kein Bedarf für eine Weiterverwendung, sind die Daten grundsätzlich unverzüglich und spurlos zu löschen. Dies gilt insbesondere für sogenannte «Nichttrefferfälle».

- **Art. 65 Abs. 1 Zulassung zum Polizeidienst**

Es ist eine politische Frage, ob z. B. auch Personen mit einer Niederlassungsbewilligung C in den Polizeidienst aufgenommen werden. Der Regierungsrat und der Verband der Kantonspolizei stehen der Öffnung des Polizeidienstes für Personen mit Niederlassungsbewilligung C positiv gegenüber. Entscheidend ist, dass Bewerberinnen und Bewerber alle Aufnahmekriterien erfüllen, welche zum erfolgreichen Abschluss der schweizweit harmonisierten Polizeiausbildung notwendig sind.

- **Art. 79 Datenaustausch mit Polizei und Strafverfolgungsbehörden**

Die im Gesetzestext gemäss Vernehmlassung vorgesehene Kompetenzregelung wurde präzisiert. Aufgrund der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung wurden Art. 79 und 49 nPolG dahingehend ergänzt, dass sie die Anforderungen an die genügende Bestimmtheit der Norm erfüllen. So wird nun klar gestellt, dass nicht nur mit den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, sondern auch mit den im Grenzraum wichtigen Zollbehörden ein automatisierter Datenaustausch erfolgen kann. Dies nicht nur mit allen schweizerischen Behörden, sondern auch mit denjenigen – dem Ostschweizer Polizeikonkordat zugehörigen – Behörden des Fürstentums Liechtenstein.

Diese Bestimmung ist eines der Kernanliegen der Revision, nämlich die Gewährleistung des interkantonalen Datenaustauschs. Es ist daher besonders wichtig, dass diese Bestimmung die vom Bundesgericht definierten Voraussetzungen erfüllt.

- **Art. 80 Interne Datenschutzkontrolle**

Mit der Ergänzung in Abs. 2 wird eine Bringschuld für datenschutzrelevante Vorfälle und Massnahmen der technischen Überwachung seitens der Polizei statuiert. Dies erleichtert die Arbeit des Datenschutzzkontrollorgans.

- **Art. 84 Übergangsbestimmung**

Wie eingangs erwähnt, wird für die Zeit des Inkrafttretens des neuen Polizeigesetzes bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über private Sicherheitsunternehmen eine Übergangsbestimmung nötig, damit keine Lücke entsteht.

Schlussbestimmungen

- **Art. 59 Abs. 2 und Abs. 3 Personalgesetz**

Die Meldung von Missständen wurde in Art. 59 des Personalgesetzes integriert und nicht mehr als separate Bestimmung (vgl. Art. 59a Vernehmlassungsentwurf) aufgeführt. Der Terminus «interne und externe Aufsichtsbehörde» wurde beibehalten, weil klar ist, dass sich Mitarbeitende, welche einen Missstand feststellen, in erster Linie an den direkten oder nächst höheren Vorgesetzten wenden sollen, sofern der Missstand nicht gerade dort festgestellt wird.

- **Art. 59a EG zum ZGB – polizeiliche Hilfe**

Bisher fehlt in der Einführungsgesetzgebung zum Zivilgesetzbuch eine Regelung zur polizeilichen Hilfe bei Fürsorgerischen Unterbringungen (FU). Dies stellt eine echte Lücke in der Gesetzgebung dar, da die polizeiliche Hilfe bisher nur in den Fällen von Art. 46 EG zum ZGB (Mitwirkungspflichten) vorgesehen ist.



2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

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 Bundesgesetze wie namentlich die StPO vorbehalten, ebenso interkantonale Vereinbarungen. Die StPO regelt 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 nPolG hält wie im bisherigen Recht fest, dass die Kantonspolizei für die «öffentlichen Sicherheit und Ordnung» sorgt. «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 nPolG beschreibt die Aufgaben der Kantonspolizei neu konzentriert in einem Artikel. Ihre Aufgaben ändern sich mit der vorliegenden Revision aber im Grundsatz nicht.

In Art. 3 Abs. 2 nPolG werden beispielhaft die einzelnen Aufgaben der Kantonspolizei aufgeführt. Die Aufgaben der Kantonspolizei können nicht abschliessend abgebildet werden. Lit. a präzisiert zunächst die Kernaufgabe der Polizei, nämlich die Abwehr konkreter Gefahren und eingetretener Störungen für Mensch, Tier, Sachen und Umwelt. Diese wird insoweit von der Kantonspolizei übernommen, 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 diese 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.

Lit. d wurde gegenüber der Fassung, welche sich in der Vernehmlassung befand, geändert und ausgedehnt auf alle Personen, welche in Not sind. Der Sonderfall der «Hilfepflicht», wenn Personen durch den Einsatz unmittelbaren Zwangs im Rahmen der polizeilichen Aufgabenerfüllung verletzt werden, gemäss Art. 20 des Entwurfs, wurde gestrichen. Diese Pflicht gehört zum Grundauftrag der Polizei und ist daher nicht explizit zu erwähnen.

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. Die Berechtigten sind in einer solchen Situation primär auf den



Zivilrechtsweg zu verweisen. Im Falle akuter, schwerer Behinderungen kann im Einzelfall der zivilprozessuale Weg dem Rechtsanspruch bisweilen nicht rechtzeitig zum Durchbruch verhelfen, z. B. wenn jemandem die Zufahrt zum oder die Wegfahrt vom eigenen Grundstück verunmöglicht wird.

II. Polizeiliche Zusammenarbeit

Art. 5 und 6 Kantonsübergreifende Zusammenarbeit und ausserkantonale Unterstützung

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

Art. 5 Abs. 3 nPolG weist dem Regierungsrat die Kompetenz zu, Vereinbarungen über den Vollzug der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit abzuschliessen. Diese Kompetenz beinhaltet nicht den Abschluss von gesetzesvertretenden Vereinbarungen, für welche gemäss Kompetenzordnung in der Kantonsverfassung der Kantonsrat zuständig ist. Sie gilt nur für Vereinbarungen, welche den Vollzug betreffen.

Art. 6 Abs. 2 nPolG betrifft das Ersuchen um Einsatz von auswärtigen Polizeiangehörigen im Kanton Appenzell Ausserrhoden und die Anordnung eines Einsatzes von Organen der Kantonspolizei ausserhalb des Kantons. Bereits im geltenden Polizeigesetz ist eine entsprechende Bestimmung vorgesehen (vgl. Art. 12 Abs. 1 PolG). Grundsätzlich ist der Regierungsrat Bewilligungsinstanz für ausserkantonale Einsätze der eigenen Polizeiangehörigen wie auch für den Einsatz externer Polizeikräfte im Kanton. Diese Kompetenz kann, da solche Einsätze auch über die Jahre hinweg markant zugenommen haben, an das zuständige Departement delegiert werden. In Fällen von zeitlicher Dringlichkeit kann wie bisher (vgl. heute 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 wird nicht gerüttelt, so dass die Gemeinden nach wie vor für den ruhenden Verkehr auf ihrem Territorium zuständig sein können. Demzufolge entsprechen die bisherigen Art. 33 und Art. 34 PolG der unter Art. 7 nPolG vorgesehen 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, somit keine Tätigkeiten, die ein öffentliches Gemeinwesen aufgrund öffentlichen Rechts zu erfüllen hat.

Die Aufgabenübertragung in diesem nicht-hoheitlichen Bereich ist beispielweise 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 nicht im nötigen Ausmass verfügt. Für diese Aufgaben sollen daher Privatpersonen und private Unternehmen beauftragt werden können. Die Übertragung ist sodann auch im Bereich der handwerklichen und technischen Tätigkeiten und Dienstleistungen wie Abschleppdienste, Schlüsseldienste und dergleichen möglich.

2. Abschnitt: Polizeiliches Handeln

I. Grundsätze

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 in Frage (vgl. Art. 10 nPolG).

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. Aufgrund seiner grossen Bedeutung für die Polizeiarbeit wird er wie bisher (vgl. Art. 5 PolG) dennoch 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 StGB oder anderen Normen straflos bzw. gesetzlich erlaubt oder geboten sind, rechtfertigt es sich aufgrund der grossen praktischen Bedeutung für die Polizeiarbeit, dies im Polizeigesetz explizit zu erwähnen (Abs. 3).

Art. 10 Polizeiliche Generalklausel

Art. 36 Abs. 1 BV sieht in Fällen «ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr» die Möglichkeit der Einschränkung von Grundrechten auch ohne Rechtsgrundlage vor. Die geltende Kantonsverfassung statuiert diesen Grundsatz in Art. 23 Abs. 3 KV.

Die polizeiliche Generalklausel ist bereits im aktuellen Polizeigesetz enthalten. Die Berufung auf die polizeiliche Generalklausel kommt dann in Betracht, wenn für das polizeiliche Handeln keine andere Rechtsgrundlage be-

steht, 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.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat sich in den letzten Jahren dahingehend entwickelt, dass nicht nur die Erfordernisse des Rechtssatzes und der genügenden Normstufe vorhanden sein müssen, sondern auch dasjenige der genügenden Normdichte. 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 auf echte und unvorhersehbare Notfälle beschränkt (vgl. BGE 128 I 327). 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 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 Ermessenspielraum zu, nicht einzuschreiten – so beispielsweise, wenn eine Demonstration nur geringfügig von der bewilligten Route abweicht.

Art. 12 Adressaten des polizeilichen Handelns

Aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgt, dass sich polizeiliches Handeln grundsätzlich nur gegen die Störerin oder den Störer richten darf. Das sogenannte «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 Sicherheit und Ordnung stören und/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 den Gegenstand ausübt (Abs. 2). Auf eine Umstellung «Tier vor Sache» wie in anderen Artikeln wurde hier verzichtet, weil die Sachherrschaft der vorherrschende Fall ist. Dasselbe gilt bei Sicherstellung und Wegschaffung, wenn es um das Objekt der Massnahme geht.

Wo hingegen das Schutzobjekt angesprochen wird, wird der Grundsatz «Tier vor Sache» eingehalten und neu auch konsequent die Umwelt genannt (Art. 30, 33, 34, 35, 41 nPolG).

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 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 beispielsweise an die Beschlagnahme von Fahrzeugen zur Verwendung als Rettungsfahrzeuge.

Art. 13 Minderjährige

Diese Bestimmung bildet die bereits geltende Praxis ab. 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 (mildere) Lösung mehr in Frage kommt. Ihre Stellung im sozialen Umfeld soll so lange wie möglich erhalten bleiben. Ebenfalls wird hinsichtlich der Haftdauer das Interesse der Jugendlichen, die Lehre oder die Schule nicht zu unterbrechen, hoch gewichtet. Auch muss die gesetzliche Vertretung (Eltern und/oder Beistand) über die polizeiliche Massnahme orientiert werden, solange nicht wichtige übergeordnete Interessen entgegenstehen. Ein übergeordnetes Interesse kann beispielsweise dann bestehen, wenn Eltern ebenfalls als Täter oder Mittäter des oder der 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 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.

Art. 15 Sicherheitstransporte

Seit dem 1. Januar 2001 werden die interkantonalen Häftlingstransporte durch die Arbeitsgemeinschaft Securitas und Schweizerische 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 Jail Train System (JTS) insgesamt sowie die einzelnen Teilprozesse der Bestellung, Vorbereitung, Durchführung und Auswertung des Transports.

Da es sich bei Gefangenentransporten um freiheitsbeschränkende Massnahmen handelt, benötigt es im kantonalen Recht eine gesetzliche Grundlage, welche eine Aufgabenübertragung mittels Verwaltungsvereinbarung zulässig macht. Im Bundesrecht besteht eine entsprechende Regelung seit dem Inkrafttreten des Zwangsanwendungsgesetzes (Art. 2 Abs. 1 lit. d ZAG; SR 364).

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 in der Regel nur Personen transportiert, die kein bekanntes Eigen- und/oder Fremdgefährdungspotenzial aufweisen. Bei Rückführungen sind dies Personen des sogenannten «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 kontingentiert und daher nur beschränkt möglich. Bei Kollusionsgefahr werden zeitlich verschobene Transporte durchgeführt.



Art. 16 Dokumentationspflicht

Art. 16 nPolG verlangt, dass die Polizei ihr Handeln angemessen dokumentiert. Dies ist praxisgemäss schon heute der Fall. Es bedeutet jedoch nicht, dass jegliches polizeiliche Handeln protokolliert werden muss. Mit der offenen Formulierung «angemessen», d. h. dem Zweck entsprechend, wird der Polizei zwar ein erheblicher Beurteilungsspielraum eingeräumt, sie hat aber in pflichtgemässen Ermessen zu entscheiden, was in welcher Form zu dokumentieren ist. Dabei ist den unterschiedlichen Situationen Rechnung zu tragen. Formelles polizeiliches Handeln durch Verfügung kann besser dokumentiert werden als Einsätze im Ordnungsdienst. Die Dokumentation erfolgt derzeit hauptsächlich mittels Journalen und Rapporten im Polizei-Informationssystem my-ABI.

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, Sachen und Tiere mittels körperlicher Gewalt oder geeigneten Einsatzmitteln zu verstehen. Die Ausübung von Zwang gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern stellt den unmittelbarsten Ausdruck staatlicher Gewalt bzw. die schärfste Form des staatlichen Eingriffs in deren Rechte dar. 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 an einen unmittelbaren Angriff auf einen Polizeiangehörigen zu denken, 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 zu genügen (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 Personen gewährleistet und eine Flucht der betroffenen Person verhindert werden. Wie bei allen polizeilichen Massnahmen gilt auch hier das Verhältnismässigkeitsprinzip. Genügt beispielsweise bei einer Durchführung einer Personenkontrolle ein blosses Festhalten, so ist die Person nicht zu fesseln.

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 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 Formulierung 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 vorauszugehen, wenn die Umstände dies 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 Sachen und Tiere gerechtfertigt sein (vgl. Abs. 4). Auch hier gilt, dass der Einsatz der Schusswaffe verhältnismässig sein muss.

3. Abschnitt: Polizeiliche Massnahmen

I. Sicherheitspolizeiliche Personenkontrolle

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

Art. 20 Anhaltung und Identitätsfeststellung

Personen dürfen auch dann kontrolliert werden, wenn deren Identität dem kontrollierenden Polizeiangehörigen bereits bekannt ist. Eine Anhaltung kann 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.

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 oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten vorgenommen werden können. Unter die Variante «wenn die Abklärungen vor Ort nur mit erheblichen Schwierigkeiten vorgenommen werden können» sind insbesondere Schwierigkeiten zu subsumieren wie Menschenansammlungen, Lärm sowie hinderliches oder aggressives Verhalten anderer Personen. Die Kontrolle beim Polizeiposten kann zu erkennungsdienstlichen Massnahmen führen (vgl. Art. 21 nPolG).

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

Art. 21 Erkennungsdienstliche Massnahmen

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. Da die erkennungsdienstlichen Massnahmen nicht vor Ort durchgeführt werden können, müssen diese beim Polizeiposten vorgenommen werden. 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 an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu halten. 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. insb. 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.

Durch die Regelung von Abs. 2 wird das Interesse der Betroffenen an einer möglichst raschen Vernichtung der erkennungsdienstlichen Unterlagen gewahrt. Die Statuierung einer Maximalfrist in diesem Gesetz ist nicht zielführend, da die Lösungsfristen in anderen Regelungen enthalten sind (z. B. in der AFIS-Verordnung, SR 361.1).

II. Wegweisung und Fernhaltung

Art. 22 Formlose Anordnungen

Im aktuellen Polizeigesetz sind die Wegweisung und die 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 soll genutzt werden können.

In Abs. 1 lit. a wird 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 PolG). 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 PolG 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 steht der Grundgedanke, dass die Freiheit eines jeden dort ihre Schranke findet, wo die Freiheit des anderen beginnt. Gemäss Abs. 1 lit. c ist eine Wegweisung und Fernhaltung möglich, wenn Einsatzkräfte der Polizei, der Feuerwehr, des Rettungsdienstes oder des Zivilschutzes behindert oder gefährdet werden (bisher in Art. 22 Abs. 1 lit. b PolG). Gestützt auf diese Bestimmung können insbesondere sogenannte «Gaffer» wegge- wiesen werden. Im Weiteren können Personen von einem Gefahrenbereich ferngehalten werden (vgl. Abs. 1 lit. d). Die Massnahme gemäss lit. e – zum Schutz privater Rechte oder zur Wahrung der Pietät – ist gegen- über Personen angezeigt, deren Verhalten die Persönlichkeitsrechte anderer beeinträchtigt oder zu beeinträch- tigen droht. Explizit erwähnt wird die Wahrung der Pietät. Damit soll der gebührende Respekt gegenüber Op- fern und Verstorbenen sowie ihren Angehörigen gewahrt werden, z. B. indem verhindert wird, dass Schaulus- tige bei Unfällen fotografieren.



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

Art. 23 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. Die Massnahme ist kurz, aber hinreichend zu begründen. Vor Erlass ist das rechtliche Gehör zu gewähren (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV).

III. Befragung, Vorladung, Vorführung

Art. 24 Befragung

Art. 24 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 Beachtung besonderer Formen und Fristen» zum Ausdruck gebracht wird. Sie ist klar von der Einvernahme im Rahmen eines Strafverfahrens 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. 24 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 (z. B. bei Vermisstenfällen, Erkundigungen nach Bewohnern bei Bränden).

Art. 25 und 26 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 (vgl. Art. 205 ff. StPO). Mögliche Anwendungsfälle sind im Gesetz 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. 26 nPolG 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 im Verzug ist und befürchtet werden muss, dass der Vorladung nicht Folge geleistet wird. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn sich die betroffene Person unverzüglich ins Ausland absetzen könnte.



IV. Zu- und Rückführungen

Art. 27 Zuführung auf Gesuch

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

Art. 28 Aufgriff und Zuführung von Schutzbedürftigen

Entziehen sich Minderjährige oder Personen unter umfassender Beistandschaft der elterlichen oder erwachsenenschutzrechtlichen Aufsicht oder halten sie sich an Orten auf, an denen ihnen eine Gefahr für ihre körperliche, sexuelle oder psychische Integrität droht, darf die Kantonspolizei sie in Obhut nehmen. 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. Abs. 2 verpflichtet die Polizei, betreffende Personen der elterlichen oder erwachsenenschutzrechtlichen Aufsicht zuzuführen oder die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) zu benachrichtigen.

Aus familienrechtlichen Gründen ist eine Zuführung von minderjährigen bzw. schutzbedürftigen Personen allein in polizeilicher Kompetenz nicht zulässig. Familienrechtliche Zuführungen erfolgen auf richterliche oder behördliche Anordnung hin. «Schutzbedürftige» können aufgrund ihrer Vulnerabilität nicht bei der Polizei belassen werden (vgl. Art. 27 nPolG).

Art. 29 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. Grundsätzlich sollen solche Rückführungen nicht in Eigenregie von privaten Organisationen stattfinden, sondern immer in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei. Dieses Anliegen wird in Abs. 2 aufgenommen.

V. Polizeilicher Gewahrsam

Art. 30 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 so lange 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. 31 Durchführung

Die betroffene Person ist gemäss Art. 31 Abs. 1 nPolG so bald 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. Gemäss Abs. 3 ist die gesetzliche Vertretung unverzüglich zu informieren.

Art. 32 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. 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. Aus diesen Gründen wird vorliegend vorgeschlagen, 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. Die Überprüfung hat demnach nicht während der Maximaldauer des Polizeigewahrsams von 24 Stunden zu erfolgen. Vielmehr handelt es sich um eine nachträgliche Überprüfung der Rechtmässigkeit analog der zitierten Bestimmungen.

VI. Durchsuchung

Art. 33 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 abschliessend 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. 33 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 wie bisher verzichtet werden können, wenn die Massnahme keinen Aufschub erträgt, mithin Gefahr im Verzug ist. 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. 33 nPolG ist eine sicherheitspolizeiliche Massnahme. Strafprozessuale Durchsuchungsmassnahmen durch die Kantonspolizei sind gestützt auf Art. 241 ff. StPO möglich.



Art. 34 Sachen

Diese Bestimmung ermächtigt die Kantonspolizei, Sachen ausserhalb eines Strafverfahrens zu durchsuchen. Dabei soll die Möglichkeit der Durchsuchung zum Schutz von Polizeiangehörigen oder anderen Personen auf den Schutz von Tieren oder Sachen von namhaftem Wert oder der Umwelt ausgedehnt werden.

Art. 35 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 der Öffentlichkeit nicht zugängliche Räume ausserhalb eines Strafverfahrens durchsuchen kann. Dieser sicherheitspolizeiliche Hausdurchsuchungstitel ist abzugrenzen von der Hausdurchsuchung nach der Strafprozessordnung. Die Durchsuchung von Räumen nach Polizeigesetz erfolgt insbesondere im Rahmen der Gefahrenabwehr. Die Kantonspolizei kann sich beispielsweise Zutritt zu einer Wohnung verschaffen, wenn unklar ist, ob der Bewohnerin oder dem Bewohner etwas zugestossen ist. Hinweise dafür können unter anderem 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 (Abs. 1 lit. c).

Soweit es die Umstände zulassen, ist gemäss Abs. 2 eine am entsprechenden Raum berechnete Person 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. 36 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 für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwenden, die ihnen droht und andererseits, um eine Gefahr abzuwenden, die von ihnen selbst ausgeht (Abs. 1 lit. a). Der Anwendungsfall von Abs. 1 lit. b (zum Schutz von privaten Rechten) ist selten und kommt in der Praxis z. B. bei der Siegelung von Wohnungen einer verstorbenen Person vor oder wenn eine Person ein Mietauto nicht ordnungsgemäss zurückbringt. Auf Anzeige hin kann das Mietauto als gerichtspolizeiliche Massnahme sichergestellt werden.

Der Fall von Abs. 1 lit. c – der Verhinderung missbräuchlicher Verwendung – besteht in der Praxis primär zur Gewährleistung des Haftzwecks, etwa bei der Sicherstellung von Smartphones oder Waffen.

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.



Art. 37 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 oder der rechtmässigen Besitzerin zurück oder setzt 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 den rechtmässigen Besitzer bzw. die rechtmässige Besitzerin zu bestimmen. Dies obliegt den Zivilgerichten.

In Fällen, in denen bereits eine Verwertung erfolgt ist, ist eine Rückgabe des sichergestellten Gegenstands nicht mehr möglich. Stattdessen ist der berechtigten Person der Verwertungserlös (Nettoerlös) herauszugeben.

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

Art. 38 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. 39 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. 40 Verfügungen über Tiere

Die Spezialregelung in Art. 40 nPolG erfasst alle Tiere, nicht nur Haustiere. Die Regelung in einem separaten Artikel rechtfertigt sich deshalb, weil für Tiere bei einer Sicherstellung spezielle Regeln gelten müssen. «Beizug» bedeutet 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 sichergestellten Tiere ohnehin sofort einem Tierheim bzw. einer geeigneten Institution.

VIII. Wegschaffung und Fernhaltung von Sachen und Tieren

Art. 41 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 Verkehrsteilnehmenden) 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 nicht innert nützlicher Frist erreichbar ist, kann die Massnahme auch ohne vorgängige Androhung vorgenommen werden.

Art. 42 Flugverbote

Die Benützung des schweizerischen Luftraums richtet sich grundsätzlich nach dem Bundesgesetz über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Art. 34 Abs. 1 der Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK; SR 748.941) ermöglicht den Kantonen, für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 25 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 «Drohnen-Anschlag» auf einen Politiker, einen Redner oder generell auf eine Menschenansammlung bei Veranstaltungen (z. B. Sportanlässe, Feste, Konzerte).

Bei einem Einsatz der Polizei, der Feuerwehr, des Rettungsdienstes oder des Zivilschutzes gilt im Umkreis von 300 m um den Ereignisort generell ein Flugverbot für unbemannte Luftfahrzeuge bis 25 kg, welches ganz oder teilweise durch die Kantonspolizei aufgehoben werden kann. Damit soll verhindert werden, dass Einsatzkräfte und Einsatzmittel gefährdet werden, beispielsweise in Fällen, 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.

Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips und der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind derartige Flugverbote sowohl zeitlich als auch räumlich zu beschränken.

4. Abschnitt: Überwachung und Informationsbeschaffung

I. Vorermittlung

Art. 43 Präventive Observation

Die polizeiliche Observation ist von der Observation im Rahmen eines Strafverfahrens zu unterscheiden (vgl. Art. 282 f. StPO). 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, ist gemäss Abs. 2 eine Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft notwendig. In der Praxis wird dies sehr selten zur Anwendung kommen. 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), Richtmikrophone sowie Minikameras und satellitenunterstützte Bewegungsmelder.

Ebenso wie im Strafverfahren ist auch die polizeiliche Observation nach Abs. 3 den direkt betroffenen Personen mitzuteilen, sobald es der Zweck der Massnahme zulässt.

Art. 44 Präventive verdeckte Fahndung

Die verdeckte Fahndung nach Polizeigesetz ist von der verdeckten Fahndung nach Strafprozessrecht abzugrenzen (vgl. Art. 298a StPO). 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 es den Polizeiangehörigen im Kontakt mit Privaten (insbesondere potenziellen Straftätern), ihre polizeiliche Identität und die damit verbundenen dienstlichen Absichten nicht offenzulegen. Polizeiangehörige können etwa im Drogenmilieu die Rolle eines vermeintlichen Kunden übernehmen. Eine verdeckte Fahndung kann nach Art. 46 nPolG auch in virtuellen Begegnungsräumen im digitalen Raum (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. Dies unterscheidet die verdeckte Fahndung von der verdeckten Vorermittlung nach Art. 45 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 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 Zustimmung durch die Staatsanwaltschaft bedarf. Damit wird die entsprechende Rechtsprechung des Bundesgerichts umgesetzt (vgl. BGE 140 I 381). Wer eine verdeckte Fahndung anordnen darf, regelt das Polizeikommando. Welche Personen dies sind, kann als reine Zuständigkeitsnorm auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Ebenso wie im Strafverfahren ist auch die verdeckte Fahndung 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 Aufschiebung oder die Unterlassung zum Schutze überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist.

Art. 45 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. Die verdeckte Vorermittlung unterscheidet sich darin von der verdeckten Fahndung, bei der diese Elemente fehlen.

Zuständig für die Anordnung ist wiederum das Polizeikommando. Die verdeckte Vorermittlung bedarf der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht. Diese Funktion wird durch den Einzelrichter des Kantonsgerichts ausgeübt (Art. 17 lit. c Justizgesetz; JG; bGS 145.31). In der Vernehmlassung wurde eingewendet, es handle sich hierbei um eine verwaltungsrechtliche Massnahme, die nicht in die Kompetenz des Zwangsmassnahmengerichts gelegt werden könne, weil das Kantonsgericht gemäss Art. 94 Abs. 1 lit. c KV nur für Zivil- und Strafsachen zuständig sei. Diesem Einwand kann nicht gefolgt werden. Die verdeckte Vorermittlung stellt einen schweren Grundrechtseingriff dar und bedarf der richterlichen Genehmigung (BGE 140 I 353 E. 7; Urteil BGer vom 29. November 2022, 1C_39/2021, E. 4.2.3 und 7.3.7). Aus pragmatischen Gründen ist hierfür das Zwangsmassnahmengericht vorzusehen, das auch für die Genehmigung der verdeckten Ermittlung nach Art. 289 StPO zuständig ist. Die sicherheitspolizeiliche Überwachungstätigkeit und der strafprozessuale Aufgabenbereich der Polizei können sich überschneiden und fliessend ineinander übergehen, etwa wenn die Polizei im Rahmen ihrer präventiven Überwachungstätigkeit eine strafbare Handlung feststellt und Massnahmen mit Blick auf die Strafverfolgung vorkehrt, insbesondere die Spuren und Beweise sicherstellt (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 29. November 2022, 1C_39/2021, E. 4.1.1). Das Bundesgericht hat festgehalten, dass die Polizei insoweit an die strafprozessualen Regeln gebunden ist, auch wenn die Beweismittel im Rahmen der präventivpolizeilichen Tätigkeit erhoben worden sind (BGE 146 I 11 E. 4.1). Verschiedene kantonale Polizeigesetze sehen aus diesem Grund ebenfalls eine Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht vor. Die Auffassung, eine solche Lösung verstosse gegen kantonales Verfassungsrecht, überzeugt nicht. Gemäss Art. 94 Abs. 2 KV regelt das Gesetz die Zuständigkeiten der Gerichte. Es ist dabei nicht ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber dem Kantonsgericht aus sachlichen Gründen eine Zuständigkeit überträgt, die über die verfassungsrechtlichen Hauptkompetenzen des Kantonsgerichts hinausgeht. Dies ist vorliegend schon deshalb gerechtfertigt, weil auf die verdeckte Vorermittlung sinngemäss die Regeln der StPO anwendbar sind (Art. 45 Abs. 3 nPolG).

Übereinstimmend mit der strafprozessualen Regelung sollen die verdeckten Vorermittlungen nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen zulässig sein. Erforderlich ist, dass ein schweres Delikt nach den aufgeführten Straftaten in Art. 286 Abs. 2 StPO droht.

Art. 46 Verdeckte Kontaktnahme im digitalen Raum

Art. 46 nPolG regelt, dass die verdeckte Vorermittlung auch im digitalen Raum möglich ist. 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 Vorermitt-

lung und kann auf die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben ausgerichtet sein oder auch auf die Begründung eines strafprozessualen Anfangsverdachts. 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 die Erkennung und Bekämpfung pädosexueller oder anderer Straftaten im digitalen Raum.

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 digitalen Raum bei weniger gravierenden Gefahren mit geringerem Schädigungspotenzial aus.

Art. 47 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 (Ausgangssituation). Für das Verfahren gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1). Dies ist jedoch nicht explizit zu erwähnen (ebenso wenig bei Art. 32 nPolG und 62 nPolG), da sich dies aus Art. 82 nPolG ergibt.

II. Technische Überwachung

Art. 48 Öffentlich zugänglicher Raum

In Abs. 1 wird 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. 43 nPolG die Überwachung einzelner, konkret anvisierter Personen oder Vorgänge zum Gegenstand hat, trifft die Überwachung nach Art. 48 nPolG die Öffentlichkeit und damit eine unbestimmte Vielzahl von Personen, welche dadurch tatverdächtig werden können. Die Anforderungen für die Zulässigkeit dieser Überwachung sind daher gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung strenger (vgl. BGE 136 I 87, 111 ff.).

Sind Personen auf den entsprechenden Aufnahmen erkennbar, 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 auswerten dürfen, müssen daher hoch sein. Insbesondere bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen kann sich die Konsultation von Aufnahmen rechtfertigen, da erfahrungsgemäss an solchen Anlässen vermehrt Straftaten begangen werden. Zudem benötigt die Einsatzdisposition der Kantonspolizei und die Steuerung der Kräfte bei Grossveranstaltungen ohnehin technische Unterstützung. Schliesslich sollen Aufnahmen auch bei der Suche von vermissten Personen helfen. In jedem Fall darf kein milderes Mittel als das Überwachen in Ton oder Bild zur Verfügung stehen. Die Überwachung ist durch das Polizeikommando anzuordnen und durch das zuständige Departement zu genehmigen. Solche Überwachungsmassnahmen sind zeitlich und räumlich einzuschränken.



Nach Abs. 3 ist die Öffentlichkeit auf den Einsatz von technischen Geräten für Ton- und Bildaufnahmen aufmerksam zu machen. 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 Standortgemeinde wird immer informiert und angehört.

Art. 49 Verkehrsüberwachung

Aufgrund eines Urteils des Bundesgerichtes vom 7. Oktober 2019 betreffend Einsatz der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) im Kanton Thurgau ist eine ausdrückliche Regelung auf Gesetzesstufe zwingend (vgl. Urteil 6B_908/2018), damit die entsprechenden Geräte verwendet werden dürfen. Die Überlegungen des Bundesgerichts halten fest, dass schwere Grundrechtseingriffe einer klaren und ausdrücklichen Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen. Für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist insbesondere erforderlich, dass der Verwendungszweck, der Umfang der Erhebung sowie die Aufbewahrung und Löschung der Daten hinreichend bestimmt sind. Für die Strassenverkehrsteilnehmer muss vorhersehbar sein, welche Informationen gesammelt, aufbewahrt und mit anderen Datenbanken verknüpft bzw. abgeglichen werden. Zudem müssen die Aufbewahrung und Vernichtung der Daten geregelt sein.

Mit Art. 49 nPolG soll die Grundlage für den Betrieb der AFV in Appenzell Ausserrhoden geschaffen werden. Solche Überwachungen sind in zeitlicher und räumlicher Hinsicht zu beschränken.

Die Bestimmung wurde gegenüber der Fassung in der Vernehmlassung aufgrund der neuesten Rechtsprechung ergänzt und angepasst. Zudem wurde in diesem Zusammenhang Art. 80 nPolG insofern ergänzt, als das Datenschutz-Kontrollorgan (DSKO) regelmässig über den Einsatz technischer Überwachungsmittel zu informieren ist (Art. 80 Abs. 2 nPolG).

Art. 50 Einsatzbezogene Überwachung

Art. 50 nPolG 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. Es bildet auch 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 wurden bereits durchgeführt. Vom Einsatz solcher Bodycams wird eine präventive und deeskalierende Wirkung erhofft. Mit ihnen sollen Polizeiangehörige 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. Derzeit ist die Einführung von Bodycams bei der Kantonspolizei aber nicht geplant, da bisher kein Bedürfnis auszumachen ist. Dies wäre beispielsweise bei regelmässigen, gewaltbereiten Demonstrationen der Fall.

Art. 51 Auswertung von Bild- und Tonaufzeichnungen

Diese Bestimmung bezieht sich auf die Art. 48–50 nPolG. Dabei geht die datenschutzrechtliche Bestimmung von Art. 49 Abs. 4 nPolG, welche sich nur auf die Verkehrsüberwachung bezieht (lex specialis), dem Art. 51 Abs. 2 nPolG vor. Bei einem «Treffer» gilt aber die Lösungsfrist von Art. 51 Abs. 2 nPolG auch für die AFV.



III. Fahndung

Art. 52 Aufenthaltsnachforschung

Unter der Aufenthaltsnachforschung wird die Ausschreibung von Personen 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 Gewaltverbrechens nicht auszuschliessen ist.

Unter den in Abs. 2 genannten Voraussetzungen kann die Kantonspolizei die Öffentlichkeit zur Mithilfe auffordern und dabei Bildmaterial einsetzen. Dies kann namentlich über öffentliche Bekanntmachungen oder über die Medien erfolgen.

Die Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips wird bei solchen Nachforschungen hoch gewichtet, sodass es in Abs. 3 explizit erwähnt wird.

Werden Tiere oder Sachen (z. B. gestohlene Fahrzeuge) ausgeschrieben, gelten die Abs. 2 und 3 sinngemäss.

Art. 53 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. heute Art. 15a PolG), diese Kompetenz der Kantonspolizei zu übertragen. Wer innerhalb der Polizei eine Notsuche anordnen kann, ist nicht auf Gesetzesstufe zu regeln. Eine Vermisstenmeldung 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.

Die Kantonspolizei darf nach Art. 35 BÜPF für die Überwachung im Zusammenhang mit einer Notsuche subsidiär besondere technische Geräte gemäss Art. 269^{bis} StPO einsetzen, nicht aber besondere Informatikprogramme nach Art. 269^{ter} StPO.

Art. 54 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 unter anderem 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 verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle können auch bei drohenden Kindesentführungen eine bedeutende Rolle spielen.

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 genannten 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. 55 Zweck

Neu werden Grundlagen für die Einführung eines Bedrohungsmanagements geschaffen. Appenzell Ausserrhoden ist einer der letzten Kantone, der damit im Bereich des Gewaltschutzes entsprechende gesetzliche Grundlagen schafft. Mit dem Bedrohungsmanagement sollen im Vorfeld von möglichen Delikten – also zu einem Zeitpunkt, in dem heute weder gehandelt noch Informationen ausgetauscht werden können – zielgerichtete Aktivitäten möglich sein.

Damit die Risiko-Einschätzung mit einer umfassenden Perspektive vorgenommen werden kann, ist der strukturierte und transparente Informationsaustausch der betroffenen / involvierten Behörden (insbesondere KESB, Staats- und Jugendanwaltschaft, Gerichte, Beratungsstellen, Regionalpolizei und soziale Dienste) elementar.

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 insofern Schranken gesetzt, als nur Informationen eingeholt werden dürfen, soweit es für die Prüfung der Gefährdungsmeldung effektiv erforder-



derlich ist. Wesentlich für die Einschätzung der Gefährlichkeit sind insbesondere Informationen über abgeschlossene oder hängige Strafverfahren, polizeiliche Ermittlungen, Massnahmen des Erwachsenenschutts, 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-psychologische Fachleute) beiziehen, welche die Kantonspolizei bei Gefährlichkeitseinschätzungen und Interventionsempfehlungen unterstützen können.

Die Organisation des kantonalen Bedrohungsmanagements ist nicht im Gesetz, sondern in der Ausführungsgesetzgebung festzulegen. Es besteht die Absicht, die Führung solcher Fälle bis hin zur Betreuung von gefährdeten Personen und enger Begleitung von sogenannten Gefährdern einer neu zu schaffenden Fachstelle zuzuweisen. Diese Fachstelle wird ausserdem für die Ausbildung und Sensibilisierung von mit Bedrohungen konfrontierten Amtsstellen auf Gemeinde- wie auf Kantonsebene zuständig sein. Die Fachstelle könnte grundsätzlich in verschiedenen Ämtern angegliedert werden. Mit Blick auf andere Kantone ist eine Angliederung bei der Kantonspolizei (und dort bei der Kriminalpolizei) üblich und hat sich bewährt. Die neue Fachstelle hat kantonsintern wie -extern die Funktion eines SPOC (= Single Point of Contact) im Bereich des Gewaltschutzes. Die Mitarbeitenden dieser neuen Fachstelle haben für ihre Aufgaben eine spezifische Ausbildung und permanente Weiterbildungen zu absolvieren. Die Kosten der geplanten Umsetzung sind unter den finanziellen Auswirkungen der Revision (C.2. nachfolgend) aufgeführt.

Art. 56 Organisation und Aufgabe

Ziel eines Bedrohungsmanagements ist es, durch frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten schwere Gewalttaten, ausgeübt beispielsweise im Rahmen von häuslicher Gewalt, von Stalkern, von Bedrohungssituationen oder von radikalisierten Personen möglichst zu verhüten. Die dazu notwendigen fachlichen Kompetenzen sind in den einzelnen Amtsstellen bereits 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 (unter anderem Psychiatrische Dienste, KESB, Amt für Soziales, Staatsanwaltschaft) und der Polizei, wobei die Federführung und damit die zuständige neue Fachstelle bei der Kantonspolizei angesiedelt ist. Zur Umsetzung eines verfassungskonformen und wirksamen Bedrohungsmanagements muss das Polizeigesetz ergänzt werden. Namentlich ist eine Grundlage für den Datenaustausch zwischen den beteiligten Stellen zu schaffen (Art. 56 Abs. 3 nPolG). Zudem wird eine Konkretisierung auf Verordnungsstufe erfolgen.

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

Art. 57 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 Bestimmung ermöglicht 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. 58 Ansprechen der Gewaltbereitschaft

Das Ansprechen der Gewaltbereitschaft 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 (beispielsweise auf von ihr geäußerte Drohungen oder bedrohlich wirkende Handlungen), 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. 58 nPolG ermächtigt die Kantonspolizei mit den betroffenen Personen in Kontakt zu treten. Erfahrungsgemäss können potenzielle Straftäter oft durch eine direkte Ansprache von ihrem Vorhaben abgebracht werden. Die betroffene Person soll durch die Ansprache von der Begehung der Straftat abgehalten werden. Dabei 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. 25 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. 59 Häusliche Gewalt

Art. 59 nPolG 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 in einer Hausgemeinschaft» wird klargestellt, dass auch eine Person ohne emotionale Bindung und finanzielle Abhängigkeit vom Täter oder von der Täterin, 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. 60 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. Dies 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 Wohnumgebung der gefährdeten Person wegweisen kann. Mit der Wegweisung können Anordnungen wie ein 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. 61 Verfahren

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

Nach Abs. 3 macht die Kantonspolizei der KESB eine Mitteilung, wenn Minderjährige im Falle häuslicher Gewalt im Haushalt der gefährdeten oder gefährdenden Person leben. Bei Stalking erfolgt nur eine Mitteilung, wenn das Kindeswohl gefährdet erscheint. In Art. 314d und 443 ZGB sind die Meldepflichten insbesondere für Amtspersonen geregelt.

Art. 62 Rechtsschutz

Art. 62 nPolG betrifft die Aufhebung, Änderung und die in der Praxis vor allem relevante Verlängerung der Massnahmen. 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 «Massnahmen» werden die Schutzmassnahmen nach Art. 28b ZGB verstanden.

Art. 63 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 Massnahmen besser überwachen zu können, kann es seit dem 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. Diesbezüglich finden aktuell Abklärungen statt.



6. Abschnitt: Organisations- und Dienstrecht

Art. 64 Organisation

Die Kantonspolizei ist wie bis anhin schon dem zuständigen Departement, somit dem Departement Inneres und Sicherheit (DIS) unterstellt (vgl. Art. 35 Abs. 1 PolG). Nicht mehr explizit statuiert ist eine direkte Aufsicht des Regierungsrates, welche er bereits bisher über das Departement wahrgenommen hat. Die Aufsicht des Regierungsrates über die gesamte kantonale Verwaltung und damit auch über die Kantonspolizei ergibt sich bereits aus Art. 1 Abs. 2 des Organisationsgesetzes (bGS 142.12).

Art. 65 Zulassung zum Polizeidienst

Die Bestimmung von Art. 65 nPolG wird 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 Repräsentantinnen und Repräsentanten staatlicher Gewalt gestellt werden.

Ob das Schweizer Bürgerrecht wie bis anhin ein Aufnahmekriterium sein soll, ist eine politische Frage. Angesichts des heutigen Umfelds in Zeiten des Fachkräftemangels hat sich die Gewinnung von Polizistinnen und Polizisten zusätzlich erschwert; hinzukommt, dass die unregelmässigen Arbeitszeiten die Attraktivität des Polizeiberufs ebenfalls nicht steigern.

Der Regierungsrat steht der Öffnung des Polizeidienstes für Personen mit Niederlassungsbewilligung C positiv gegenüber. Unabhängig davon ist entscheidend, dass Bewerberinnen und Bewerber alle Aufnahmekriterien erfüllen, welche zum erfolgreichen Abschluss der schweizweit harmonisierten Polizeiausbildung notwendig sind. In den Kantonen Schwyz und Basel-Stadt können Personen mit Niederlassungsbewilligung C in den Polizeidienst aufgenommen werden. Aktuell verfügt der Kanton Schwyz über keine und der Kanton Basel-Stadt über knapp zehn Personen ohne Schweizer Bürgerrecht im Polizeidienst. Die Einschränkung der Zulassung zum Polizeidienst auf die Niederlassungsbewilligung C ist in der Verordnung aufzuführen.

Der Begriff «in der Regel» in Abs. 1 muss enthalten sein, weil einerseits Polizeioffiziere häufig Quereinsteiger sind und auch andere Fachkräfte (etwa in der IT oder der Forensik) nicht über eine Polizeiausbildung verfügen (müssen).

Art. 66 und 67 Bewaffnete Dienstaussübung und Ausweispflicht

Im Polizeigesetz wird ausdrücklich vorgesehen, dass der Polizeidienst grundsätzlich uniformiert und bewaffnet erfolgt. Art. 67 nPolG statuiert die entsprechende Ausweispflicht. Details dieser Ausweispflicht sind – wie heute – auf Verordnungsstufe zu regeln.

Art. 68 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 namentlich 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. 69 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 Wohnsitzpflicht – welche im Übrigen der Niederlassungsfreiheit gemäss Art. 24 BV widerspricht und nur dadurch zu rechtfertigen ist, dass sich die Polizistinnen und Polizisten in einem Sonderverhältnis zum Staat befinden – ist gerade in einem (auch) flächenmässig kleinen Kanton, dessen 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. Diese Lösung wird auf Verordnungsstufe näher ausgeführt, grundsätzlich muss der Dienstort innert 20 Minuten ab Wohnort erreicht werden.

Art. 70 Personalrecht

Grundsätzlich gilt das kantonale Personalgesetz mit seinen Ausführungserlassen auch für Mitarbeitende der Kantonspolizei. In gewissen Punkten bedarf es jedoch im Polizeigesetz und der ausführenden Verordnung spezifischer und abweichender Regelungen zur Personalgesetzgebung (z. B. Arbeitszeitmodell), da der Polizeibetrieb in vielerlei Hinsicht nicht mit anderen Dienststellen der kantonalen Verwaltung vergleichbar ist.

7. Abschnitt: Kostenpflicht und Schadenersatz

Art. 71 Kostenpflicht des Verursachers

Neu wird die Amts- und Vollzugshilfe im Polizeigesetz ausdrücklich unter der Kostenpflicht des Verursachers normiert. Als Amtshilfe wird die verwaltungsinterne und behördenübergreifende Zusammenarbeit bezeichnet, bei welcher 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 Vollzugshilfen sind die Erstellung von Leumundsberichten, die Vollzugshilfe bei Ausschaffungen, die Überführung von Personen in Strafanstalten und die Ausweisung aus Wohnungen.

Gemäss Art. 71 Abs. 1 nPolG können die Verursacherin oder der Verursacher eines Polizeieinsatzes zu Kostenersatz verpflichtet werden, wenn der Einsatz vorsätzlich oder fahrlässig verursacht wurde. Dies entspricht weitgehend der aktuellen Regelung. Es handelt sich um die Kodifikation des Verursacherprinzips, wonach die Verwaltungsbehörden für ihre Amtshandlungen Gebühren verlangen können (vgl. Art. 19 VRPG). Im Polizeigesetz oder verwandten Gesetzen finden sich insbesondere Spezialbestimmungen zu Kostenauflagen 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. 71 Abs. 2 nPolG hat die Kostenaufgabe für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen zum Gegenstand (vgl. heute Art. 43 PolG). Wie bisher werden 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 unesehen auf die Allgemeinheit überwälzt werden. Ansonsten entstehen Fehlanreize. Es besteht unter anderem die Gefahr, dass im Hinblick auf eine Gewinnmaximierung auf (eigene) Sicherheitsmassnahmen verzichtet wird. Neu ist daher vorgesehen, dass bei der Kostenaufgabe nach dem Anteil des kommerziellen und ideellen Zweckes der Veranstaltung differenziert wird. Die detaillierte Regelung erfolgt in der Ausführungsgesetzgebung.

Art. 72 Private Alarmanlagen

Private Alarmanlagen, mit denen die Kantonspolizei direkt alarmiert werden kann, bedürfen einer Bewilligung. Eine solche wird für Alarmanlagen erteilt, die dem Schutz von Personen, Institutionen oder Objekten dienen.

Nach Abs. 2 wird 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. 73 Gebührentarif

Art. 73 nPolG entspricht materiell dem heutigen Art. 46 Abs. 3 PolG, wonach der Regierungsrat einen entsprechenden Gebührentarif erlässt.

Art. 74 Schadenersatz bei Hilfeleistung

Diese Bestimmung betrifft nicht andere Träger von Polizeiaufgaben (wie zum Beispiel Jagdaufseher oder Fischereiorgane), sondern 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. 75 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 Gerüchte. Durch die Information der Bevölkerung soll aber auch mehr Verständnis und Akzeptanz für die polizeiliche Tätigkeit geschaffen werden. Die 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 angepasst, materiell ergeben sich allerdings keine Änderungen zur bisherigen Praxis.



Art. 76 Datenbearbeitung

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

Die polizeiliche Datenbearbeitung befindet sich im Spannungsfeld zwischen dem Interesse der Privatpersonen an der Wahrung ihrer Privatsphäre und dem Interesse der Öffentlichkeit an einer wirksamen Gefahrenabwehr, Prävention und Kriminalitätsbekämpfung. Dies erfordert einen Interessenausgleich im Gesetz.

Abs. 1 ermächtigt die Kantonspolizei, zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Führung ihrer Geschäftskontrolle Daten zu bearbeiten und dazu geeignete Datenbearbeitungssysteme zu betreiben. Der dabei verwendete Begriff «erforderlich» bedeutet (wie auch in Art. 78 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.

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 Datenbearbeitet werden dürfen, ergibt sich aus der zu erfüllenden Aufgabe und kann nicht abstrakt definiert werden. Auf Vorrat dürfen keine Persönlichkeitsprofile angelegt werden.

Gemäss Abs. 3 erhebt die Kantonspolizei auch nicht verifizierte Daten. Wenn festgestellt wird, dass Daten unrichtig sind, so werden sie berichtigt oder gelöscht.

Im Gesetz nicht explizit erwähnt ist der Grundsatz, dass die polizeilichen Benutzerinnen und Benutzer in den elektronischen Informationssystemen (namentlich «POLIS») nur Zugriff auf diejenigen Daten haben, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe benötigen. Somit haben nicht alle Polizeiangehörigen uneingeschränkt Zugriff auf sämtliche Daten. Dies ist allerdings nicht im Polizeigesetz zu verankern, sondern ist, beispielsweise für das Polizei-Informationssystem POLIS, in der POLIS-Verordnung festgelegt.

Nach Abs. 4 richtet sich die Datenbearbeitung nach dem Datenschutzgesetz (vgl. Art. 7 ff. DSG), soweit im Polizeigesetz und seinen Ausführungsbestimmungen nichts anderes bestimmt wird.

Art. 77 Datensammlungen

Diese Bestimmung entspricht materiell dem geltenden Art. 30 Abs. 2 PolG. Der Regierungsrat hat gestützt darauf die Verordnung über die elektronische Bearbeitung von polizeilichen Datensammlungen (bGS 521.12) erlassen.

Abs. 2 statuiert, dass der Regierungsrat in den Ausführungsbestimmungen wichtige Eckpunkte regelt, so die Art und den Umfang der registrierten Daten, die Aufbewahrungsdauer und die Löschung sowie die Zugriffsberechtigung und das Auskunft- und Berichtigungsverfahren.

In Art. 77 Abs. 3 nPolG wird neu klargestellt, dass Zugriffe auf polizeiliche Datensammlungen zu protokollieren sind. Dies geschieht bereits heute, in der Regel automatisch durch das System selbst.

Art. 78 Datenbekanntgabe allgemein

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 (vgl. bisher Art. 31 PolG).

Abs. 1 hat die Datenweitergabe an andere öffentliche Organe, auch an solche anderer Kantone, des Bundes und an Private zum Inhalt (vgl. dazu auch Art. 57 Abs. 2 nPolG). Diese Bestimmung ermöglicht es der Kantonspolizei insbesondere, z. B. im Rahmen des Bedrohungsmanagements, potenziell gefährdete Personen zu informieren. Mit der Mitteilung soll das potenzielle Opfer in die Lage versetzt werden, die ihm notwendig erscheinenden Massnahmen, allenfalls in Absprache mit der Kantonspolizei, zu treffen. 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 diesem Fall kann, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, die Orientierung einer ausserkantonalen Behörde oder Verwaltungsstelle angezeigt sein. Es wird im Gesetzestext nicht explizit erwähnt, dass unter den weiteren Stellen sowohl innerkantonale wie auch ausserkantonale Stellen zu verstehen sind. Art. 2 Abs. 1 DSG regelt grundsätzlich abschliessend, wer als öffentliches Organ gilt. Gemeint sind dort nur innerkantonale Aufgabenträger. Art. 78 Abs. 1 nPolG 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 somit auch an «ausserkantonale Organe» bekanntgegeben werden. Unterschiedliche Verwendungen des datenschutzrechtlichen Organbegriffs können dadurch vermieden werden.

«Dritte» sind Behörden und Ämter, aber auch private Personen und Institutionen. Die Auskunft kann z. B. der KESB, Inhabern der elterlichen Sorge, psychiatrischen Kliniken, Migrationsbehörden, Gemeinden und auch weiteren Verwaltungsstellen oder auch gefährdeten Personen erteilt werden. Tauscht die Kantonspolizei Daten mit anderen Schengen-Staaten aus, gelangen die direkt anwendbaren Bestimmungen der Richtlinie EU 2016/680 zur Anwendung.

Abs. 2 stellt die gesetzliche Grundlage zur unaufgeforderten – d. h. ohne konkrete Anfrage des Empfängers im Einzelfall erfolgende – Datenweitergabe dar. Dieser Zugriff wird bereits auf Gesetzesstufe insofern eingeschränkt, als klar zum Ausdruck kommt, dass er nur zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben erlaubt ist.

Art. 79 Datenaustausch mit Polizei-, Strafverfolgungs- und Zollbehörden

Der Datenaustausch unter Polizei-, Strafverfolgungs- und Zollbehörden von Bund, Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein ist neu in einem separaten Artikel geregelt. 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 (insbesondere Kriminalitätsbekämpfung) vermehrt von mehreren Behörden von Bund und Kantonen gemeinsam genutzt (insbesondere das polizeiliche Informationssystem POLIS).

Die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung hat die Anforderungen an die genügende Bestimmtheit einer Norm in diesem Bereich erhöht. Der Artikel wurde daher angepasst.



Art. 80 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 in der Regel vorgeht, soll polizeiintern eine verantwortliche Person bezeichnet werden, welche die Einhaltung dieser spezifischen Datenschutzvorschriften überwacht und dem DSKO als fachliche Anlaufstelle dient. Zudem dient die interne Datenschutzkontrolle auch der Umsetzung der EU-Richtlinie 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.

Abs. 2 statuiert, dass das DSKO über datenschutzrelevante Vorfälle informiert wird. Dabei stehen insbesondere die technischen Überwachungen nach den Art. 48 ff. nPolG im Vordergrund. Dies bedeutet beispielsweise, dass die Polizei das DSKO regelmässig über die vorgenommenen Verkehrsüberwachungen mit den stationären und mobilen Videogeräten informiert. Diesbezüglich wird sich in Absprache zwischen dem DSKO und der Polizei eine Praxis etablieren.

Art. 81 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. 82 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. Es kann daher darauf verzichtet werden, dies bei einzelnen Bestimmungen nochmals zu erwähnen.

Art. 83 Vollzug

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

Art. 84 Übergangsbestimmung

Mit dem Inkrafttreten des neuen Polizeigesetzes wird alt Art. 44 PolG aufgehoben, der die Grundlage für die Verordnung über die privaten polizeiähnlichen Tätigkeiten (bGS 521.14) bildet. Damit tut sich eine Lücke auf, weil sich das Gesetz über private Sicherheitsunternehmen etwas verzögert hat. Demzufolge wird für die Zeit zwischen dem Inkrafttreten des neuen Polizeigesetzes und demjenigen des Gesetzes über private Sicherheitsunternehmen eine Übergangsbestimmung nötig.



II. Fremdänderungen

1. Personalgesetz (PG; bGS 142.21)

Art. 59 Arbeits- und Treuepflicht, Whistleblowing

Art. 59 PG wird mit den Absätzen 2 und 3 ergänzt und mit einer neuen Überschrift versehen. Aus der Treuepflicht der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers gegenüber dem Staat fliesst grundsätzlich ein Recht und unter gewissen Umständen auch eine Pflicht zur Meldung von Missständen an vorgesetzte Stellen und Aufsichtsbehörden.

Unter den Begriff «interne und externe Aufsichtsbehörden» fallen namentlich die vorgesetzten Stellen der Arbeitnehmenden. Die direkten Vorgesetzten stellen in diesen Konflikten oft das «Problem» dar, indem sie selbst den (angeblichen) Missstand hervorgerufen haben oder diesen nicht an die zuständigen Stellen weiterleiten. Die Dienstaufsicht ist somit unter dem Begriff Aufsichtsbehörde subsumiert und muss nicht separat bezeichnet werden.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, die Bestimmung über das Whistleblowing (Fremdänderung PG) im 3. Abschnitt unter «Rechte der Angestellten» einzuordnen. Dies erscheint weder systematisch noch materiell gerechtfertigt. Die Bestimmung über das Whistleblowing konkretisiert die Arbeits- und Treuepflicht nach Art. 59 PG. Sie regelt im Sinne einer Ausnahme, unter welchen Umständen trotz allfälliger Missachtung von Weisungen keine Verletzung der Arbeits- und Treuepflicht vorliegt (Art. 59 Abs. 3 PG). Um diesen Zusammenhang besser zu verdeutlichen, wurde der in der Vernehmlassung vorgeschlagene neue Art. 59a PG in den bestehenden Art. 59 PG integriert.

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.

Die Bestimmung greift nur, wenn Angestellte im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Dienstes von Dritten auf dem Rechtsweg belangt werden. Der Kanton als Arbeitgeber ist in Fällen, in denen er selbst gegen einen Mitarbeitenden bzw. eine Mitarbeitende auf dem Rechtsweg vorgeht, weder vorschuss- noch kostentragungspflichtig.

2. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1)

Art. 2b Anspruch auf Verfahren und Entscheid

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 mindestens eine entsprechende Erwartungshaltung besteht, seit dem Inkrafttreten der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) erheblich zugenommen. Die neue Bestimmung von Art. 2b VRPG statuiert, dass ein schutzwürdiges Interesse vorhanden sein muss, damit – beispielsweise bei einem Realakt – eine anfechtungsfähige Verfügung zu erlassen ist.

3. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB; bGS 211.1)

Als neue Fremdänderung aufgenommen wurde eine Bestimmung über die polizeiliche Hilfe beim Vollzug der fürsorgerischen Unterbringung (FU, Art. 59a EG zum ZGB). Das kantonale Recht weist Lücken auf, insbesondere beim Vollzug der ärztlichen Unterbringung. Dies hat in der Praxis wiederholt zu Problemen geführt, da die polizeiliche Hilfe bisher nur in den Fällen von Art. 46 EG zum ZGB vorgesehen ist.

Soweit eine FU durch die KESB angeordnet wird, ist diese auch für die Vollstreckung zuständig (Art. 450g ZGB). Die mit der Vollstreckung betraute Person (oder die Behörde selbst) kann nötigenfalls polizeiliche Hilfe beanspruchen. Unmittelbare Zwangsmassnahmen sind in der Regel vorgängig anzudrohen (Art. 450g Abs. 3 ZGB). Generell ist unmittelbarer Zwang gegenüber Schutzbedürftigen zurückhaltend anzuwenden.

Die Verfahrenskosten richten sich nach kantonalem Recht. Die KESB kann Gebühren zuzüglich Auslagen erheben (Art. 50 EG zum ZGB). Der Regierungsrat hat dazu einen Tarif erlassen (bGS 212.42). Einzelne Kantone verzichten bei FU oder im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht generell auf die Erhebung von Verfahrenskosten (z. B. Zug, Uri).

Bei einer nicht durch die KESB angeordneten ärztlichen Unterbringung (Art. 57a EG zum ZGB) ist weder die Vollstreckung noch die Kostentragung klar geregelt. Mit der neuen Bestimmung ist die Möglichkeit, die Kosten der polizeilichen Hilfe bei Personen in Rechnung zu stellen, welche diese bezahlen können, nun gegeben. Dies entspricht dem Verursacherprinzip. Bei Mittellosigkeit der Person wird auf eine Rechnungsstellung verzichtet.

4. Gesetz über das kantonale Strafrecht (bGS 311)

Art. 17a Missachtung kantonalen Flugverbote

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

C. Organisatorische und finanzielle Auswirkungen

1. Organisatorisch

Das neue Polizeigesetz bewirkt gewisse organisatorische Neuerungen für das Polizeikorps. So wird etwa beim Wohnsitz für die Polizeiangehörigen die Rayonlösung eingeführt, die Wohnsitzpflicht entfällt. Dies wird nur marginale Auswirkungen zeitigen, da bereits heute die Möglichkeit besteht, mittels Ausnahmegewilligung im grenznahen Gebiet zu wohnen.



2. Finanziell

Die Umsetzung eines verfassungskonformen und wirksamen Bedrohungsmanagements hat sowohl personelle als auch finanzielle Auswirkungen. Die Einführung und die Aufgabenerfüllung des Bedrohungsmanagements sind als neue Aufgabe der Polizei und anderer Amtsstellen zu betrachten, wobei die Federführung und damit die zuständige neue Fachstelle bei der Kantonspolizei angesiedelt sein soll. Diese Fachstelle muss sowohl personell als auch mit den nötigen Instrumenten dotiert werden, damit sie die Aufgabe erfüllen kann.

Aufgrund der Erfahrungen anderer Kantone wurde seitens der Kantonspolizei vor einiger Zeit ein Konzept für ein Bedrohungsmanagement erarbeitet. Dabei zeigte sich, dass folgende Anstrengungen notwendig sind:

- Mehraufwand von 160 Stellenprozent für die neue Fachstelle im Bereich des Gewaltschutzes (Führung von Bedrohungsfällen sowohl auf Gefährder- wie auf Opferseite mit den operativen Hauptaufgaben Erkennen – Einschätzen – Entschärfen – Evaluieren / Beratung und Ausbildung von kantonalen und kommunalen Amtsstellen (inkl. Polizei) / kantonsinterne wie -externe Ansprechstelle = SPOC);
- Belastung der Regionalpolizei (Uniformpolizei) mit zusätzlichen 100 Stellenprozent im Zusammenhang mit dem Erkennen und der Umsetzung des Bedrohungsmanagements vor Ort. Dieser Aufwand ist intern aufzufangen;
- Mehraufwand bei den für den strukturierten Informationsaustausch involvierten Amtsstellen mit rund sechs bis zehn Sitzungen pro Jahr;
- Beizug einer spezialisierten psychologischen Fachperson für die Risikoeinschätzung. Dies soll auf Mandatsbasis geschehen; approximativ wird mit einem zusätzlichen jährlichen Aufwand zwischen Fr. 20'000.– bis Fr. 40'000.– gerechnet;
- Installierung einer bei anderen Kantonen angewendeten und vom Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) empfohlenen Web-Applikation für Risikoeinschätzung. Bei dieser ist von einem Aufwand von rund Fr. 10'000.– auszugehen.

Es ist zusammenfassend von folgenden zusätzlichen Kosten pro Jahr auszugehen:

- Personelle Ressourcen Fachstelle (160%)	Fr.	190'000.–
- WEB-Applikation Risikoeinschätzung	Fr.	10'000.–
- Psychologische Fachperson (Mandat)	Fr.	30'000.–
Total	Fr.	<u>230'000.–</u>



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Totalrevision des Polizeigesetzes (PolG) in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

- | | |
|-------------|---------------------------|
| Beilage 1.1 | Gesetzesentwurf |
| Beilage 1.2 | Auswertung Vernehmlassung |