



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur

Totalrevision des Polizeigesetzes (PolG)

1. Ausgangslage

Das Polizeigesetz bildet die Grundlage für die Aufgaben, die Organisation und die Kompetenzen der Kantonspolizei sowie die Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen und Polizeikorps anderer Kantone sowie dem Bund. Das Polizeigesetz muss dabei zweierlei Aufgabengebiete regeln. Als «Dienerin zweier Herren» ist die Polizei einerseits zur Durchsetzung des Rechts und als verlängerter Arm der Exekutive sowie andererseits als gerichtliche Polizei für die Feststellung von strafbaren Sachverhalten zuständig. Deshalb ist es wichtig, dass alle vorgelegten zeitgemässen Kompetenzen der Kantonspolizei im Polizeigesetz normiert werden, da Eingriffe in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eine gesetzliche Grundlage benötigen. Die Kantonspolizei ist darauf angewiesen, künftig über vergleichbare rechtliche Grundlagen wie die anderen Polizeien des Ostschweizer Polizeikonkordats zu verfügen, um in Einsätzen konkordatsfähig zu sein.

Das Polizeigesetz soll deshalb an die Entwicklungen seit Erlass des Polizeigesetzes vom 29. April 2001 zum einen in der eigentlichen Polizeiarbeit, zum anderen in der engeren interkantonalen Zusammenarbeit angepasst werden, damit die Kantonspolizei auch künftig ihre Aufträge wirkungsvoll erfüllen kann.

2. Wichtigste Revisionspunkte

Der Katalog von polizeilichen Massnahmen ist um diverse in der heutigen Polizeiarbeit schweizweit gängigen Massnahmen zu ergänzen, welche insbesondere auf die Prävention, d.h. die Verhinderung von Straftaten fokussieren. So kann bei der bisherigen Gesetzeslage beispielsweise eine Person, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet, nicht weggewiesen werden oder mit einem Rayonverbot belegt werden.

Der Kantonspolizei ist weiter die Möglichkeit zu geben, im Sinne der präventiven Tätigkeit ein Bedrohungs- und Risikomanagement zu betreiben. Sie soll insbesondere gewaltbereite Personen gezielt ansprechen, von bevorstehenden Gewalttaten abhalten und damit potentielle Opfer verhindern können.

Weiter sollen der Kantonspolizei – korrespondierend mit der schweizweiten Ausgestaltung der kantonalen Polizeigesetze – weitere Kompetenzen im Bereich von präventiven Massnahmen eingeräumt werden. Insbesondere soll der Kantonspolizei zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten bei erfüllten Voraussetzungen noch vor Vorliegen eines hinreichenden Tatverdachts zur Eröffnung einer staatsanwaltschaftlichen Untersuchung, die Möglichkeit zur Durchführung von Observationen, verdeckten Fahndungen, verdeckten Vorermittlungen sowie technischen Überwachungen gegeben werden.

Mit diesen im Einzelfall arbeitsaufwändigen und teils komplexen Massnahmen soll nicht etwa die flächendeckende Überwachung von Bürgern erfolgen, sondern sollen bevorstehende Straftaten erkannt und möglichst verhindert werden. Überdies soll die Kantonspolizei bei Vorliegen eines vagen Anfangsverdachts sowie der weiteren Voraussetzungen, z.B. aufgrund von Bürger- oder Lagehinweisen, selbständig erste Vorermittlungen tätigen können, mit welchen sich der Anfangsverdacht u.U. dahingehend verdichten lässt, dass eine staatsanwaltschaftliche Untersu-

chung mit Anordnung von weiteren Zwangsmassnahmen eingeleitet werden kann. Mangels gesetzlicher Grundlage kann die Kantonspolizei im Bereich dieser präventiven Massnahmen bisher nicht tätig sein.

Die allgemeine Entwicklung der Kriminalitätsphänomene seit Erlass des Polizeigesetzes vom 29. April 2001 macht eine Anpassung der polizeilichen Massnahmen an diese Entwicklungen unabdingbar. Verschiedene Kantone haben in den letzten Jahren deswegen ihre Polizeigesetzgebungen ergänzt. Mit gestiegener Mobilität und Vernetzung über elektronische Kommunikationsmittel haben auch Kriminalitätsformen wie der Drogenhandel oder grenzüberschreitende Vermögensdelinquenz ihren Weg in den Kanton Appenzell I.Rh. gefunden. Um die heute sehr agile Kriminalität zu erkennen und möglichst verhindern resp. effektiv bekämpfen zu können, sind die bisherigen Massnahmen der Vorermittlung nicht ausreichend. Sie müssen ergänzt werden.

Weiter entsprechen die bisherigen gesetzlichen Vorschriften zur Datenbearbeitung den heutigen Ansprüchen nicht mehr. So ist als gesetzliche Grundlage festzuhalten, welche Daten die Kantonspolizei erheben, bearbeiten und bekanntgeben darf. Weiter ist die Kantonspolizei zu ermächtigen, Daten automatisiert insbesondere mit anderen Polizeikorps auszutauschen. Zweck dieses geplanten automatisierten Datenaustausches ist es, Zusammenhänge zwischen seriellen Straftaten resp. Straftätern interkantonal zu erkennen und folglich zur Kriminalitätsbekämpfung zu vernetzen. Straftätern soll folglich nicht mehr zum Vorteil gereichen, dass die jeweilige Kantonspolizei keine Kenntnis von korrespondierenden Vorfällen in den Nachbarkantonen hat. Insbesondere zur Aufklärung von seriellen Vermögensdelikten ist dieser Informationsaustausch dringend erforderlich.

Um die kantonale Polizeigesetzgebung auf einen zeitgemässen Stand zu bringen, wurde die vorgelegte Totalrevision erarbeitet. Diese orientiert sich stark an den aktuellen Polizeigesetzen anderer Ostschweizer Kantone und entspricht den allgemein üblichen Bestimmungen in den jeweiligen Bereichen. Die meisten Kantone haben in den letzten Jahren die nötigen Grundlagen für eine zukunftsfähige Polizeiarbeit geschaffen. An diesem Zielzustand orientiert sich der vorgelegte Entwurf. Um eine möglichst umfassende und lückenlose gesetzliche Grundlage zu gewährleisten, erfolgt der Vorschlag als Totalrevision ohne Rücksicht auf die Systematik des bisherigen Polizeigesetzes.

Die vorliegende Totalrevision enthält diverse Bestimmungen und Massnahmen, deren Einsatz in der Praxis gegenwärtig (noch) nicht vorgesehen ist. Da sich verändernde Umstände jedoch in relativ kurzer Zeit den Einsatz erforderlich machen können, sind die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen mit dieser Vorlage zu schaffen. So könnte künftig beispielsweise der Einsatz von Bodycams (Art. 43 Abs. 2) oder einer automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (Art. 58) nötig sein. Hierbei ist zu beachten, dass im Ereignisfall der Einsatz von technischen Gerätschaften aus anderen Polizeikorps, wie zum Beispiel von Bodycams oder einer mobilen Anlage der Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung, im Kanton Appenzell I.Rh. zur Unterstützung der Kantonspolizei nur möglich ist, wenn die hiesige Gesetzgebung den Einsatz vorsieht.

3. Kosten/Personelles

Mit der vorliegenden Totalrevision wird angestrebt, die Auftragserledigung der Kantonspolizei wirkungsvoller zu gestalten. Es wird davon ausgegangen, dass sich das Mengengerüst an Aufträgen sowie Fällen im Vergleich zu den letzten Jahren nicht merklich verändern wird. Die punktuell nötigen Anschaffungen, z.B. für Schnittstellen, werden über das ordentliche Budget abgedeckt. Insofern geht die Standeskommission nicht von einem nennenswert steigenden Aufwand

in personeller oder finanzieller Hinsicht aus. Hiervon ausgenommen ist die Implementierung sowie der Betrieb des Bedrohungs- und Risikomanagements, für welches mit einer zusätzlichen Vollzeitstelle zu rechnen ist.

4. Verzicht auf Regelung

Keine Regelungen enthält die vorgelegte Totalrevision zu:

- Schweizer Bürgerrecht als Voraussetzung für Anstellung als Polizist (erlaubt allfällige Anpassung an künftige Personal- und Rekrutierungsbedingungen)
- Vermummungsverbot aufgrund des neuen Bundesgesetzes über das Verbot der Verhüllung des Gesichts ausreichend geregelt (SR 311.6; in Kraft ab 1. Januar 2025)
- Regulierung privater Sicherheitsdienste; diese ist bei Bedarf durch die Standeskommission zu regeln (Art. 69).

5. Ergebnisse aus der Vorabkonsultation durch den Datenschutzbeauftragten

Gestützt auf Art. 23 des Datenschutz-, Informations- und Archivgesetzes (DIAG; GS 172.800) wurde die Vorlage sowie eine Datenschutzfolgenabschätzung zu Beginn des Jahres 2025 dem Datenschutzbeauftragten des Kantons Appenzell Innerrhoden zur Vorabkonsultation vorgelegt. Aus dieser Vorabkonsultation resultierten Empfehlungen, welche in der Stellungnahme vom 17. März 2025 genauer umschrieben sind.

6. Vernehmlassung

[...]

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

Art. 1 soll zum Ausdruck bringen, dass sich die Rechte und Pflichten abschliessend aus dem vorliegenden Gesetz ergeben. Es gilt in erster Linie für die Kantonspolizei, wo es polizeiliche Befugnisse der Bezirke vorsieht auch für diese.

Abs. 2 grenzt den im Polizeigesetz geregelten sicherheitspolizeilichen Bereich von den gerichtspolizeilichen Aufgaben der Kantonspolizei ab. In letzterem sind die Bestimmungen der Strafprozessordnung massgebend.

Art. 2 Aufgaben der Kantonspolizei

Lit. a umschreibt in Verdeutlichung des bisherigen Art. 4 die polizeilichen Aufgaben möglichst umfassend. Der Begriff der «öffentlichen Ordnung und Sicherheit» bildet dabei den Oberbegriff der polizeilichen Schutzgüter. Darunter fallen nebst allen Regeln für das geordnete Zusammenleben und der Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung und der Rechtsgüter der Einzelnen auch die öffentliche Gesundheit, die öffentliche Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, St.Gallen 2020, Rz. 2549 ff.). Die hauptsächliche Aufgabe der Polizei ist es somit, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren und eingetretene Störungen zu beseitigen. Es sind dabei in erster Linie drei Wirkungen beabsichtigt:

- Rechtzeitiges Erkennen drohender Gefahren und Störungen

- Verhindern von Gefahren oder Störungen durch das Ergreifen vorsorglicher Massnahmen
- Wiederherstellen des gesetzmässigen Zustandes bei eingetretenen Störungen sowie Abwehr drohender Gefahren

Lit. b weist der Kantonspolizei die Funktion der Gerichtspolizei zu. Sie ist wie bis anhin für die Ermittlung und Verzeigung aller strafbaren Handlungen der Strafgesetzgebung zuständig, wenn die Polizei durch die Gesetzgebung resp. die gesetzlich vorgesehenen Behörden damit beauftragt wird. Darunter fällt auch die Durchsetzung von Regierungs- und Verwaltungsaufgaben, soweit die Anwendung von Zwang notwendig ist.

Lit. c erlaubt, mit zusätzlichen Massnahmen sowie geeigneter Information gegen die Begehung von Straftaten vorbeugend und verhindernd zu wirken. Durch diese Massnahmen soll die präventive Wirkung der repressiven Tätigkeit unterstützt werden.

Lit. d befasst sich bei den verkehrspolizeilichen Aufgaben, insbesondere mit dem Aspekt der präventiven Massnahmen, wozu die Verkehrsinstruktion gehört.

Lit. e hält die Verpflichtung der Polizei zur Hilfestellung in Notlagen existenzieller Art fest. Gemeint sind primär lebensbedrohende Situationen oder Gefahren, aus welchen sich die Person nicht selber befreien kann oder bei welchen sie auf unmittelbare Hilfe Dritter angewiesen ist.

Lit. f weist die Einsatzkoordination nicht nur bei ausserordentlichen Lagen, sondern auch bei Ereignissen in normalen Lagen, bei denen mehrere Organisationen zur Bewältigung des Ereignisses mitwirken (Verkehrsunfälle, Brände, Unglücksfälle etc.) der Kantonspolizei zu, solange nicht der kantonale Führungsstab die Führung übernimmt.

Lit. g verpflichtet die Polizei zur Unterstützung bei internationalen, nationalen oder regionalen Grossanlässen, wobei eine Zusammenarbeit mit anderen Organen wie den Veranstaltern, dem Bund oder anderer Kantone im Vordergrund steht.

Lit. h trägt dem Gedanken Rechnung, dass der in Art. 2 enthaltene Aufgabenkatalog zwar die wichtigsten Aufgaben der Kantonspolizei enthält, er jedoch nicht abschliessend formuliert ist. Spezialerlasse können der Kantonspolizei weitere Aufgaben zuweisen.

Art. 3 Unterstützung der Behörden

Die Kantonspolizei leistet den Justiz- und Verwaltungsbehörden Amts- und Vollzugshilfe. Die Unterstützung wird geleistet beim Vollzug von Entscheiden, aber auch bereits während der zu diesen Entscheiden führenden Verfahren. Dabei werden neben den spezialgesetzlich vorgesehenen Massnahmen insbesondere die polizeilichen Massnahmen dieses Gesetzes angewendet, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

Art. 4 Schutz privater Rechte

Der Schutz privater Rechte ist in erster Linie auf dem Zivilweg durchzusetzen. Kann jedoch gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig erlangt werden und ist der Bestand eines privaten Rechts glaubhaft gemacht, kann die Kantonspolizei ausnahmsweise Massnahmen treffen, um beispielsweise einen nicht wieder gutzumachenden Schaden abzuwenden. Zu denken ist etwa an die Erhaltung eines bestimmten Zustandes, um die Zerstörung eines Gegenstandes oder den Abbruch eines Gebäudes zu verhindern. Dabei dürfen die Massnahmen, die die Kantonspolizei ergreift, nicht endgültig sein, sondern müssen jederzeit rückgängig gemacht werden können. Es

soll zudem klar die Ausnahme darstellen, dass für den Schutz privater Rechte die Kantonspolizei herangezogen wird. Nachdem es sich im Übrigen um eine Kann-Bestimmung handelt, können aus ihr keine Ansprüche abgeleitet werden.

Art. 5 Bezirke

Die Bezirke des Kantons Appenzell I.Rh. haben nur wenige polizeiliche Aufgaben zu erfüllen und die Gewährleistung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit ist seit jeher Aufgabe der Kantonspolizei. Dies ist so zu belassen, dennoch ist für die nachfolgenden Bereiche eine systematisch korrekte Grundlage im Polizeigesetz für Tätigkeiten der Bezirke zu schaffen.

Mit Abs. 2 lit. a wird die bestehende und auf Art. 6 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Strassenverkehrsgesetz (EG SVG, GS 741.000) gründende Befugnis der Bezirke zur Überwachung des ruhenden Verkehrs («Ordnungsdienst») systematisch korrekt als polizeiliche Befugnis normiert. Weitere polizeiliche Aufgaben, insbesondere im Vollzug kantonaler Vorschriften, sollen bei Bedarf durch den Grossen Rat an die Bezirke übertragen werden können.

Abs. 3 schafft die Rechtsgrundlage dafür, dass mit Bezirken Verträge für die Übernahme oder Delegation von polizeilichen Aufgaben durch den Kanton geschlossen werden können.

Abs. 4 sieht vor, dass die Kantonspolizei und die Bezirke zusammenarbeiten, was die Erfüllung von polizeilichen Aufgaben betrifft.

Art. 6 Benützung des öffentlichen Grundes

Mit dieser Bestimmung soll eine Rechtsgrundlage für die Bewilligungspflicht von Kundgebungen auf öffentlichem Grund geschaffen werden. Für die Erteilung der Bewilligung ist der betroffene Bezirk zuständig. Dieser hat mit der Kantonspolizei Rücksprache zu nehmen, sofern ein Einsatz der Kantonspolizei notwendig werden könnte.

Art. 7 Polizeiliche Zusammenarbeit

Abs. 1 soll die Kompetenz der Standeskommission beibehalten, die Kantonspolizei mit den Polizeikorps anderer Kantone, Städte und des Bundes sowie dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit institutionell noch enger zusammenarbeiten zu lassen. Nebst der Entwicklung der letzten Jahre wäre z.B. etwa die Schaffung gemeinsamer Kompetenzzentren oder auch die Auslagerung oder Übernahme von Aufgaben an andere bzw. von anderen Polizeikorps (gegen oder ohne Entschädigung) denkbar.

Abs. 2 sieht vor, dass der Entscheid zum Beizug externer Kräfte zur Unterstützung der Kantonspolizei – mit Ausnahme dringender Fälle – grundsätzlich beim Departement liegen soll.

Abs. 3 bestimmt, dass auch der Entscheid, Kräfte der Kantonspolizei anderen Kantonen oder dem Bund zur Unterstützung zu unterstellen, grundsätzlich vom Departement gefällt werden soll. Sollen die Einsatzkosten erlassen werden, entscheidet darüber das Departement.

Abs. 4 ermächtigt das Departement, die Kompetenz zum Anfordern und Entsenden von Polizeikräften gemäss Abs. 2 und 3 an die Polizeikommandantin oder den Polizeikommandanten zu delegieren. Um in dringlichen Fällen adäquat reagieren zu können, soll die Kommandantin oder der Kommandant unabhängig davon externe Kräfte beziehen können und im Nachgang das Departement hierüber informieren. In Fällen von Abs. 3 hat er sicherzustellen, dass die polizeiliche

Grundversorgung im Kanton gewährleistet bleibt.

In Abs. 5 soll zum Ausdruck kommen, dass die Polizei mit den Polizei- und Sicherheitsorganen im direkten Verkehr zusammenarbeitet. Sowohl im gerichtspolizeilichen als auch im sicherheitspolizeilichen und präventiven Bereich arbeiten insbesondere die Polizeikorps des Ostschweizer Konkordats bereits heute eng zusammen. Auch im Rahmen des grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausches finden zahlreiche Kontakte und organisatorische Absprachen statt, die auf Stufe Polizeikommando im direkten Verkehr abgewickelt werden.

Art. 8 Hilfskräfte

In der heutigen Polizeilandschaft der Schweiz werden zur Entlastung punktuell Hilfskräfte und Dritte zur Erfüllung von Aufgaben eingesetzt. So wird unter der Federführung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) bereits heute mit der Securitas AG zum Transport von Häftlingen zwischen Haftanstalten zusammengearbeitet. Da dabei speziell in deren Grundrechte eingegriffen wird, rechtfertigt sich eine explizite Delegationsnorm der damit verbundenen Zwangsanwendung auf Gesetzesstufe (Abs. 1).

Abs. 2 erlaubt dem Justiz-, Polizei- und Militärdepartement, in besonderen Fällen verkehrspolizeiliche Aufgaben an Dritte zu übertragen. Dabei ist beispielsweise an Grossveranstaltungen zu denken, welche die Kapazitäten der Kantonspolizei übersteigen, jedoch ein verkehrspolizeiliches Handeln, welches über beispielsweise reine Parkdienste hinausreicht, erfordern.

Abs. 3 erlaubt der Kantonspolizei die Anstellung resp. den Einsatz von internem oder externem Assistenzpersonal. Ein solcher ist gegenwärtig nicht vorgesehen; angesichts des heutigen Einsatzes von – hierfür an sich überqualifizierten – Polizisten im Gefangenendienst und des steigenden Spardrucks könnte sich künftig die Frage nach einem Einsatz von reduziert ausgebildetem Assistenzpersonal stellen. Da Assistenzpersonal gerade im Bereich des Gefangenendienstes hoheitliche Befehls- und Zwangsbefugnisse zukommt, drängt sich eine formell-gesetzliche Regelung auf.

II. Grundsätze des polizeilichen Handelns

Art. 9 Gesetzmässigkeit und Verhältnismässigkeit

Die Grundsätze der Gesetzmässigkeit und der Verhältnismässigkeit stellen fundamentale Rechtsprinzipien dar, die jedes staatliche Handeln bestimmen müssen.

In Abs. 1 wird auf den Grundsatz der Gesetzmässigkeit verwiesen, wie er im bisherigen Art. 2 festgehalten war. Für schwerwiegende Grundrechtseingriffe, insbesondere im Bereich des polizeilichen Handelns, ist eine klare, hinreichend bestimmte Verankerung in einem formellen Gesetz verlangt.

In den Abs. 2 und 3 wird das Verhältnismässigkeitsprinzip konkretisiert. Dieses verlangt, dass staatliche Hoheitsakte für das Erreichen eines im übergeordneten öffentlichen Interesse liegenden Zieles zum Zeitpunkt ihrer Anordnung geeignet, notwendig und dem Betroffenen zumutbar sein müssen. Eine Anwendung von Zwang ist namentlich dann verhältnismässig, wenn eine mildere Anordnung für den angestrebten Erfolg nicht geeignet ist oder nicht ausreicht. Der Eingriff darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als notwendig. Eine Massnahme muss dann aufgehoben werden, sobald deren Voraussetzungen nicht mehr bestehen oder der angestrebte Erfolg damit nicht erreicht werden kann.

Welche Mittel tatsächlich eingesetzt werden, um eine verhältnismässige Massnahme zu vollziehen, ist nicht eine polizeirechtliche, sondern eine polizeitaktische Frage. Taktisch geht es darum, Mittel und Möglichkeiten in personeller, materieller und zeitlicher Hinsicht zu beurteilen im Vergleich zum Anlass oder Ereignis sowie zur Gegenseite und den Risiken. Ziel ist es, eine Massnahme sicher, d.h. ohne Eigen- oder Drittgefährdung, einfach und einheitlich durchzuführen (Gianfranco Albertini (Hrsg.), Polizeigesetz und Polizeiverordnung des Kantons Graubünden, 2. Aufl. 2022, Ziff. 3.4 zu Art. 6).

Art. 10 Polizeiliche Generalklausel

Die polizeiliche Generalklausel hat ihre verfassungsmässige Grundlage in Art. 36 Abs. 1 BV, wonach Einschränkungen der Grundrechte in Fällen ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahren auch ohne gesetzliche Grundlage zulässig sind. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die übrigen Voraussetzungen, also die Verhältnismässigkeit, das öffentliche Interesse und die Rücksicht auf den Kerngehalt eines Grundrechts, nicht zu berücksichtigen wären. Die abzuwehrende Gefahr für die öffentliche Ordnung muss deshalb direkt und schwerwiegend sein und fundamentale Rechtsgüter wie Leib und Leben betreffen. Aufgrund der Bedeutung der Generalklausel rechtfertigt es sich, sie ausdrücklich zu erwähnen. Im Kern entspricht sie dem bisherigen Art. 4.

Art. 11 Adressaten des polizeilichen Handelns

Die Abs. 1 und 2 definieren die Adressaten des polizeilichen Handelns. Grundsätzlich soll sich das polizeiliche Handeln gegen Störer selbst richten und nicht gegen Unbeteiligte oder bloss mittelbare Verursacher des ordnungswidrigen Zustandes. Das Störerprinzip dient dazu, die Person zu bestimmen, welche die gebotenen Massnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung des polizeikonformen Zustandes zu treffen oder einen polizeilichen Eingriff zu dulden hat. Als Störer sind Verhaltensstörer, Zustandsstörer und auch Zweckveranlasser zu verstehen. Wer im Einzelfall Störer ist, bestimmt sich ausschliesslich nach objektiven Kriterien. Subjektive Elemente, wie ein Verschulden auf Seiten des Störers, werden nicht verlangt. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt aber, dass unter mehreren Störern primär derjenige in Anspruch genommen wird, der den ordnungsgemässen Zustand mit dem geringsten Aufwand oder Schaden wiederherstellen kann. An den Begriff des Störers wird auch angeknüpft, wenn zu bestimmen ist, wer die Kosten für Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands zu tragen hat. Diese Massnahmen umfassen nicht nur diejenigen, welche vom Störer selber hätten vorgekehrt oder veranlasst werden können und lediglich wegen zeitlicher Dringlichkeit direkt von der zuständigen kantonalen Behörde angeordnet worden sind. Sie umfassen auch Vorkehrungen, welche von vornherein technisch und rechtlich nur von den polizeilichen Organen und den ihnen beigeordneten Spezialdiensten vorgenommen oder angeordnet werden können.

Abs. 3 berücksichtigt den allgemeinen Grundsatz, dass sich Massnahmen der Polizei in Ausnahmefällen auch gegen Nichtstörer richten können. In diesen Fällen ist es unumgänglich, auch gegen unbeteiligte Dritte im Rahmen des Verhältnismässigen und Zumutbaren tätig zu werden. Abs. 3 sieht dafür drei strenge Voraussetzungen vor, welche kumulativ erfüllt sein müssen. Als Beispiele für solche Ausnahmen sind z.B. Evakuationen bei Bombendrohungen oder anderen Gefahren (ausströmendes Gas, Amok-Schützen etc.) zu nennen.

Art. 12 Minderjährige

Die Polizei hat regelmässig mit unterschiedlichen Gruppen schutzbedürftiger Personen zu tun. Eine besonders sensible Gruppe stellen dabei die Minderjährigen dar. Vor diesem Hintergrund

sowie angesichts verschiedener internationaler Übereinkommen zum Schutz von Kindern bzw. Minderjährigen ist eine spezielle Bestimmung betreffend Minderjährige gerechtfertigt.

Art. 13 Dokumentation

Die Bestimmung nach Abs. 1 bedeutet nicht, dass für jede polizeiliche Handlung ein Protokoll aufgenommen werden muss, es soll jedoch eine der Situation angemessene und praxistaugliche Dokumentierung erfolgen. Diese Regelung entspricht der heute geltenden Praxis und führt zu keinen zusätzlichen Dokumentationspflichten.

Abs. 2 verlangt Massnahmen, damit die eingesetzten Kräfte bei Bedarf identifiziert werden können. Je nach Einsatzart (friedlicher oder unfriedlicher Ordnungsdienst, uniformierte Tätigkeit, ziviler Einsatz) kann dies in unterschiedlicher Weise geschehen, weshalb auf eine detaillierte Regelung auf Gesetzesstufe verzichtet wird.

III. Polizeiliche Massnahmen

Polizeiliche Massnahmen beschränken regelmässig den Geltungsbereich verschiedener Grundrechte, wie die persönliche Freiheit, die Eigentumsgarantie oder die Versammlungsfreiheit. Polizeilich begründete Grundrechtsbeschränkungen haben den üblichen verfassungsrechtlichen Anforderungen zu entsprechen. Sie müssen sich deshalb auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und den Kerngehalt des entsprechenden Grundrechts wahren. Die genügende gesetzliche Grundlage für das gerichtspolizeiliche Handeln der Kantonspolizei findet sich in der Strafprozessordnung. Das Polizeigesetz regelt jene Bereiche, welche durch die Strafprozessordnung nicht abgedeckt werden oder, da die Polizei auch ausserhalb von Strafverfahren tätig ist, der Ergänzung bedürfen.

Art. 14 Anhaltung, Identitätsfeststellung

Art. 14 entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Art. 10. Abs. 1 setzt voraus, dass für die Identitätskontrolle ein sachlicher Grund vorliegen muss; dieser muss in der Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe begründet sein.

Abs. 2 erfasst «mitgeführte» Ausweisen, da keine generelle Pflicht zum Mitführen von Ausweisdokumenten besteht. Eine solche Pflicht kann sich allerdings aus spezialgesetzlichen Normen ergeben, wie beispielsweise im Bereich des Strassenverkehrs.

Abs. 3 regelt den Fall, in welchem die Identität einer angehaltenen Person an Ort und Stelle nicht sicher festgestellt werden kann oder Zweifel an der Richtigkeit von wesentlichen Angaben, an der Echtheit von Ausweispapieren oder am rechtmässigen Besitz von Fahrzeugen oder anderen Sachen besteht. In diesen Fällen kann die Polizei diese Personen auf den Polizeiposten führen. Auch diese Massnahme unterliegt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Eine vorübergehende Festnahme ist somit nur dann zulässig, wenn der von den Ermittlungsorganen angestrebte Zweck nicht auch mit weniger einschneidenden Massnahmen zu erreichen wäre.

Art. 15 Befragung, Vorladung und Vorführung

Abs. 1 erfasst Befragungen, welche gerichts-, aber auch sicherheits- oder verwaltungspolizeilich durchgeführt werden, wobei auf letztere beide die Vorschriften der Strafprozessordnung nicht Anwendung finden. Es wird vorausgesetzt, dass die Polizei die zu befragenden Personen über ihre Rechte aufzuklären hat. Die Vorschrift in Satz 2 des ersten Absatzes ist offen gehalten und umfasst jene Rechte, welche der befragten Person analog der Strafprozessordnung zukämen.

Gemeint ist in erster Linie das Recht auf Zeugnisverweigerung und das Recht auf Verweigerung der Aussage (bei einer möglichen verdächtigten Person). Bei der Befragung von Minderjährigen dürfen Obhutsberechtigte anwesend sein.

Gemäss Abs. 2 kann die Polizei für die Befragung Personen vorladen.

Nach Abs. 3 können Personen, welche nicht bereit sind, für eine Befragung zu erscheinen, im Rahmen von Abklärungen in Ermittlungsverfahren oder polizeilichen Rechtshilfeersuchen von der Kantonspolizei auf die Dienststelle geführt werden. Eine Vorführung soll jedoch nur aufgrund eines vorgängigen schriftlichen Hinweises in der Vorladung möglich sein.

Art. 16 Erkennungsdienstliche Massnahmen

Erkennungsdienstliche Massnahmen, wie sie in den bisherigen Art. 16 bis 18 geregelt waren, dienen der Polizei dazu, eine Person zu identifizieren. Im Sinne der Verhältnismässigkeit muss ein gewichtiger Grund vorliegen, um die Identität auf diese Weise festzustellen.

Abs. 2 enthält eine Aufzählung der erkennungsdienstlichen Massnahmen. Die Anfügung des Begriffs «insbesondere» ist gerechtfertigt, da eine abschliessende Aufzählung keinerlei Anpassung der Mittel an den konkreten Einzelfall und an die zukünftige technische Entwicklung zuliesse. Der Hinweis auf die Vorschriften des Bundes bezieht sich lediglich auf die DNA-Proben, nicht auf die übrigen erkennungsdienstlichen Massnahmen. Betreffend Löschfristen etc. sind die Vorschriften des Bundes anzuwenden.

Art. 17 Wegweisung und Fernhaltung

Sicherheitspolizeiliche Interventionen können kurzfristiger Natur sein (z.B. Absperrungen und/oder Umleitungen bei einem unvorhersehbaren Ereignis oder bei planbaren Anlässen) und einzelne Personen betreffen oder aber während längerer Dauer für eine unbestimmte Anzahl Personen Wirkung entfalten. Die angeordneten Interventionen müssen unter Umständen zwangsweise durchgesetzt werden können.

Die Polizei soll deshalb mit Abs. 2 neu ereignis- oder anlassbezogen die Möglichkeit erhalten, ordnungs- und sicherheitspolizeilich notwendige Massnahmen anordnen und bei Bedarf durchsetzen zu können. Darunter fallen Fernhaltungsmassnahmen, das Errichten von Sperrzonen und örtliche Einschränkungen, die im Hinblick auf Grossanlässe nötig sind. Weitere denkbare sicherheitspolizeiliche Anwendungsbereiche ergeben sich bei Naturereignissen, Unfällen, Demonstrationen (insbesondere mit Gewaltpotenzial), Kundgebungen, Standaktionen, Mahnwachen sowie bei der Bewältigung ordentlicher und ausserordentlicher Lagen, strafbaren Handlungen oder bei konkreten Aufträgen der Standeskommission. Massnahmen, die sich aus nicht planbaren Ereignissen aufdrängen, muss die Polizei sofort anordnen können. Planbare Massnahmen, die eine unbestimmte Anzahl von Personen betreffen können, sind andererseits rechtzeitig und geeignet bekannt zu machen.

Im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde wurde vom Bundesgericht in einer abstrakten Normenkontrolle eine gleichlautende Bestimmung des Kantons Graubünden nicht beanstandet (BGE 128 I 327). Ähnliche Vorschriften betreffend Wegweisung und Fernhaltung finden sich inzwischen in den Polizeigesetzen der meisten Kantone. Bislang lag zur Wegweisung oder Fernhaltung im Kanton Appenzell I.Rh. keine gesetzliche Grundlage vor, sodass trotz entsprechender Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die fraglichen Personen nicht weggewiesen werden konnten.

Im Sinne einer allfälligen Eskalation zu Abs. 2 sieht Abs. 3 die Möglichkeit vor, dass gegen die

betroffene Person bei Widersetzung eine formelle Verfügung erlassen wird. Realistischerweise kann dies nur auf der Polizeidienststelle erfolgen. Als weitere Eskalationsstufe sieht Abs. 4 die Möglichkeit einer Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB und eine Verfügungsdauer von längstens 30 Tagen vor. Für Fälle, in denen die Verfügung mit einer Strafandrohung verbunden wird, räumt Abs. 5 die Möglichkeit ein, das Zwangsmassnahmengericht anzurufen. Wegen des verwaltungsrechtlichen Charakters dieses Verfahrens kann auf die Verfahrensvorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes verwiesen werden.

Art. 18 Fernhaltung und Wegschaffung von Tieren, Fahrzeugen und anderen Gegenständen

Diese Bestimmung dient der Durchsetzung der öffentlichen Ordnung nach den lit. a und b von Abs. 1 bzw. der Gefahrenabwehr nach lit. c. Bei Fahrzeugen ist ergänzend auf die spezifische Bestimmung von Artikel 7 der kantonalen Verordnung zum Einführungsgesetz zum Strassenverkehrsgesetz (VEG SVG) hinzuweisen. Beispielhaft kann hier das Abschleppen eines Fahrzeuges angefügt werden, welches vor einem Fussgängerstreifen oder in einem Bereich, in welchem Aufbauarbeiten für einen öffentlichen Anlass vorgenommen werden sollen, abgestellt worden ist und so die Sicherheit der Fussgänger gefährdet bzw. die Arbeiten verhindert. Aufgrund der Gefährdung von Personen muss es der Kantonspolizei möglich sein, solche Fahrzeuge und Gegenstände wegzuschaffen. Abs. 2 schreibt vor, dass die Massnahme der verantwortlichen Person androhen ist. Das kann je nach Situation und Dringlichkeit mündlich oder schriftlich geschehen und ist an keine weiteren Voraussetzungen gebunden. In dringenden Fällen oder wenn die verantwortliche Person innert nützlicher Frist nicht zu erreichen ist, darf die Massnahme auch ohne diese Androhung vorgenommen werden. In Abs. 3 wird die Kostentragpflicht nach dem Verursacherprinzip festgehalten. Die Rückgabe kann von der Bezahlung der Kosten abhängig gemacht werden.

Art. 19 Ausschreibung

Unter Abs. 1 fallen sämtliche Arten der Ausschreibung, also die polizeiinterne Verbreitung einer angeordneten Festnahme oder einer Aufenthaltsnachforschung über die polizeilichen Übermittlungskanäle (RIPOL, Interpol) sowie die öffentliche Bekanntmachung einer Fahndung oder Suche durch Internet, Medien, Plakatanschläge und dergleichen. Bei der polizeiinternen Verbreitung ist dafür zu sorgen, dass die Ausschreibung widerrufen wird, sobald ihr Grund weggefallen ist. Dieser Artikel stellt auch die Ermächtigung der Polizeibehörden dar, auf dem Weg der Ausschreibung diesbezügliche Personendaten an andere Polizeibehörden weiterzugeben. Ausserhalb des Polizeigesetzes finden sich noch zusätzliche Ausschreibungsvorschriften in der Strafprozessordnung.

Abs. 2 bestimmt, dass sich die Art der Ausschreibung nach den konkreten Bedürfnissen richten muss. Dabei gilt wiederum das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Mit Abs. 3 wird ein Erfordernis des Bundes erfüllt, der die entsprechenden Systeme betreibt, und für die infrage stehende Form der verdeckten Registrierung nach dem Schengener Informationssystem (SIS II) eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fordert (vgl. Art. 33 der Bundesverordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems [N-SIS] und das SIRENE-Büro vom 8. März 2013 [N-SIS-Verordnung; SR 362.0]).

Art. 20 Zuführung von Minderjährigen und Personen unter umfassender Beistandschaft

Die Kantonspolizei führt Minderjährige und Personen unter umfassender Beistandschaft, die sich der elterlichen oder behördlichen Obhut entziehen oder von einem ihnen zugewiesenen Pflegeplatz entweichen, den Sorge- resp. Obhutsberechtigten – oder der zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu. Die materiellen Grundlagen dafür finden sich im Zivilrecht.

Diese Zuführung verfolgt einen anderen Schutzzweck und weist eine niedrigere Intensität auf als der Polizeigewahrsam nach Art. 21. So sieht diese Bestimmung auch vor, dass die Kantonspolizei insbesondere Minderjährige in Obhut nehmen kann, wenn ihr an deren Aufenthaltsort eine Gefahr für die sexuelle Integrität droht. Diese Bestimmung ist damit Ausfluss des besonderen Schutzzweckes von unter 16-jährigen Personen, welche das Strafgesetzbuch hinsichtlich der sexuellen Integrität als besonders schutzbedürftig betrachtet. Nicht das gleiche Schutzbedürfnis haben hingegen Volljährige, sodass der Polizeigewahrsam nach Art. 21 dieser höheren Selbstbestimmung Rechnung trägt.

Art. 21 Polizeigewahrsam

Der Polizeigewahrsam stellt einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit des Betroffenen dar, so dass die Anwendungsfälle in Präzisierung des bisherigen Art. 11 abschliessend im Gesetz aufzuzählen sind und die abschliessend aufgezählten Anwendungsfälle im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips schwer genug sein müssen, um eine kurzfristige Beschränkung der Bewegungsfreiheit zu rechtfertigen. Klar ist, dass das Polizeigesetz nur diejenigen Fälle des Freiheitsentzuges zu regeln hat, die nicht in der Strafprozessordnung aufgeführt sind. Der Katalog gemäss lit. a – d orientiert sich an den entsprechenden Bestimmungen anderer Kantone resp. dem bisherigen Art. 11.

Die Landsgemeinde betreffend erlaubt Art. 3 Abs. 1 lit. b des Standeskommissions-Beschlusses über die Sicherung des ungestörten Ablaufs der Landsgemeinde, allfällige Störer bis zum Abschluss der Landsgemeinde in Gewahrsam zu nehmen.

Abs. 3 sieht für die Gewahrsamsdauer analog des bisherigen Art. 11 eine Maximaldauer von 24 Stunden vor.

Art. 22 Wegweisung und polizeiliche Anordnungen bei häuslicher Gewalt oder zum Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (Stalking)

1. Gründe, Massnahmen und Dauer

Bei Art. 22 handelt es sich um eine sicherheitspolizeiliche Massnahme, welche primär zur Wahrung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit ergriffen wird. Dem Schutz der Einzelperson und somit dem Opfer häuslicher Gewalt dient Art. 28b ZGB. Eine Person kann von der Polizei wie schon gestützt auf den bisherigen Art. 10a weggewiesen werden. Neu ist die Dauer auf 14 Tage (anstatt 10 Tage) anzusetzen. Mit Blick auf die nötigen, von der geschädigten Person in dieser Frist einzuleitenden administrativen resp. gerichtlichen Verfahren rechtfertigt sich die Ausdehnung der Wegweisungsfrist auf maximal 14 Tage. Der Schutzbereich der bisher bereits bestehenden Wegweisung wegen häuslicher Gewalt wird zudem auf den Bereich der Nachstellungen (Stalking) ausgedehnt, sodass auch hier die aufgeführten Massnahmen ergriffen werden können, um (weitere) Straftaten zu verhindern.

Art. 23 2. Überprüfung

Art. 23 entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Art. 10c. Abs. 1 soll zur Beschwerdeergreifung eine Begründung vorschreiben; dieser ist zur Gewährleistung des Zwecks der Massnahme bis zum richterlichen Entscheid keine aufschiebende Wirkung zuzuerkennen.

Art. 24 3. Meldung

Um für Fälle von häuslicher Gewalt eine proaktive Täterberatung verwirklichen zu können, wird vorgeschlagen, dass die Kantonspolizei einer von der Standeskommission bezeichneten Beratungsstelle für Gewalt ausübende Personen nach einem Einsatz wegen häuslicher Gewalt den Namen, die Adresse und, sofern bekannt, die Telefonnummer der Gewalt ausübenden Person mitteilt. Um die entsprechende Professionalität gewährleisten zu können, wird diesbezüglich eine Zusammenarbeit mit der Bewährungshilfe des Kantons St.Gallen angestrebt.

Eine allgemeingültige Definition von häuslicher Gewalt existiert nicht. Gemeinhin liegt häusliche Gewalt vor, wenn Personen innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten, ehelichen oder eheähnlichen Beziehung physische, psychisch oder sexuell Gewalt ausüben oder androhen (Nadine Ryser Büssli/Franziska Luginbühl, Schutz vor häuslicher Gewalt – zivilrechtliche Instrumente, in: FamPra 2020, S. 86 ff., 88). Laut der Istanbul-Konvention umfasst die häusliche Gewalt alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen bzw. Partnern vorkommen. Über solche Vorkommnisse soll die Kantonspolizei eine Beratungsstelle für Gewalt ausübende Personen zukünftig informieren können, auch wenn sie keine sofortige Ausweisung im Sinne von Art. 28b Abs. 4 ZGB anordnet.

Art. 25 Bedrohungs- und Risikomanagement

1. Allgemeines

Die Bestimmungen zum Bedrohungs- und Risikomanagement entsprechen weitgehend den jüngst im Kanton St.Gallen vorgeschlagenen resp. überarbeiteten Bestimmungen des dortigen Polizeigesetzes.

Die Beurteilung von Gefahrenpotenzialen auffälliger Personen gehört zu den präventiven Aufgaben der Polizei. Dabei sollen die von Personen ausgehende Gefährdungen für die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter erkannt, eingeschätzt und die nötigen Präventionsmassnahmen eingeleitet werden. Denn das oberste Ziel dieser Gewaltprävention ist es, durch frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten schwere Gewalttaten rechtzeitig und wirkungsvoll zu verhindern. Gerade weil in den Fällen des Bedrohungs- und Risikomanagements noch keine Delikte begangen worden sind, sondern die präventive Polizeiarbeit derartige Delikte möglichst verhindern sollte, steht die Gefährdungssituation im Vordergrund. Mit dem Terminus «erhebliche Gefährdungen für die physische, psychische oder sexuelle Integrität» wird bewusst ein breites Anwendungsfeld der präventiven Polizeiarbeit angestrebt. Die Kantonspolizei wird in der Praxis die Gefährdungssituation einzuschätzen haben. Eingeschränkt wird der breite Anwendungsbereich indessen durch den Begriff der *erheblichen* Gefährdung. Eine präzise Eingrenzung der Erheblichkeit, z.B. unter Verweis auf die Strafandrohung der Tatbestände, welche die fraglichen Rechtsgüter schützen, ist zwar vorstellbar, gestaltet sich jedoch als schwierig. Einerseits ist eine Eingrenzung nur auf Verbrechenstatbestände kaum sinnvoll, da auch gewisse Vergehensstatbestände eine solche Gefährdung darstellen können (z.B. die Drohung nach Art. 180 StGB). Andererseits ist die Art von Gefährdungssituationen kaum fassbar und reicht von häuslicher Gewalt bis zu möglichen Anschlägen. Immerhin können Übertretungstatbestände als Auslöser von Bedrohungs- und Risikomassnahmen ausgeschlossen werden. Durch den Terminus «erhebliche Gefährdungen für die physische, psychische oder sexuelle Integrität» ist auch der Begriff des «Gefährders» hinreichend bestimmt.

Im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements muss die Polizei Auskünfte bei Behörden und, soweit es zur Abwehr akuter Gefährdungen unerlässlich ist, auch bei Privatpersonen einholen können. Dabei besteht keine Auskunftspflicht für Privatpersonen, worauf diese aufmerksam zu machen sind (Abs. 2).

Mit Abs. 3 ist explizit festgehalten, dass die Kantonspolizei angesichts der nötigen Fachkompetenz und Erfahrung eine Zusammenarbeit mit Bund oder Kantonen anstreben kann.

Art. 26 2. Meldung an die Polizei

Ein wirksames Bedrohungs- und Risikomanagement durch die Kantonspolizei setzt voraus, dass Informationen zwischen Behörden einerseits und der Polizei andererseits, soweit sachlich notwendig, lückenlos ausgetauscht werden können. Behördenmitglieder, öffentlich-rechtlich Angestellte oder andere «Beamte» i.S.v. Art. 110 Abs. 3 StGB (die öffentliche, hoheitliche Aufgaben wahrnehmen) sind an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 320 ff. StGB). Sie dürfen Geheimnisse, die ihnen anvertraut wurden oder die sie im Rahmen ihrer amtlichen oder dienstlichen Tätigkeit wahrgenommen haben, nur offenbaren, wenn eine schriftliche Einwilligung der vorgesetzten Behörde (Art. 320 Abs. 1 StGB) und/oder die Einwilligung der betroffenen Person vorliegt oder eine entsprechende (verwaltungsrechtliche) Sondernorm die Weitergabe der entsprechenden Informationen gestattet (Art. 14 StGB). Punktuell bestehen gesetzliche Sondernormen, die den Informationsaustausch zwischen der Polizei und anderen Behörden erlauben. Beispielsweise ist in Art. 15 des kantonalen EG StPO ein Melderecht bzw. eine Anzeigepflicht von Behörden und Mitarbeitenden des Kantons und der Bezirke verankert, wenn diese von einer strafbaren Handlung Kenntnis erhalten. Die bestehenden rechtlichen Bestimmungen aus Zivil- bzw. Verwaltungsrecht decken nur spezifische Ausschnitte der möglichen Konstellationen ab, während ein funktionierendes Bedrohungs- und Risikomanagement auf einen Informationsaustausch angewiesen ist. Eine rechtliche Grundlage, die sämtliche kantonalen Behörden ermächtigt, der Polizei Gefährdungsmeldungen über Personen zu erstatten, von denen anzunehmen ist, dass sie eine erhebliche Gefahr für die physische, psychische oder sexuelle Integrität anderer Personen ist, ist bislang nicht vorhanden und wird mit Abs. 1 und 2 geschaffen. Erfährt beispielsweise ein Schulpsychologe von Gewaltäusserungen gegen eine Privatperson oder ein Behördenmitglied, hindern ihn das Amts- und das Berufsgeheimnis daran, die Polizei noch vor einer strafrechtlichen Notstandssituation zu informieren. In solchen Situationen muss aber häufig schnell gehandelt und die Lage eingeschätzt werden können. Es erscheint daher angezeigt, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die sämtliche Behörden ermächtigt, der Polizei Gefährdungsmeldungen über Personen zu erstatten, von denen anzunehmen ist, dass sie eine erhebliche Gefahr für die physische, psychische oder sexuelle Integrität von Personen darstellen. Personen, welche öffentliche Aufgaben wahrnehmen, die zusätzlich zum Amtsgeheimnis einem Berufsgeheimnis (z.B. medizinisches Personal) unterstehen, sind hierzu gleichzeitig vom Berufsgeheimnis zu befreien (Abs. 2).

Mit der vorliegenden Bestimmung soll demgemäss eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die Personen von der Schweigepflicht (Art. 19 Abs. 1 PeV), vom Amtsgeheimnis und vom allfälligen Berufsgeheimnis entbindet. Das kantonale Polizeigesetz gilt als gesetzlicher Rechtfertigungsgrund im Sinn von Art. 14 StGB und führt in der Konsequenz dazu, dass die Informationsweitergabe keine Amtsgeheimnisverletzung nach dem StGB darstellt (vgl. BGE 101 IV 314, E. 3; Trechsel / Pieth, Praxiskommentar StGB, 4. Aufl. 2021, Art. 14 Rz. 2.). Die Anwendbarkeit der neuen Rechtsgrundlagen beschränkt sich auf öffentliche Organe oder Private, die eine hoheitliche Tätigkeit ausüben. Personen, die eine privatrechtliche Tätigkeit ausüben, wie beispielsweise Anwältinnen und Anwälte oder Ärztinnen und Ärzte im privatrechtlichen Tätigkeitsbereich, werden von den Rechtsgrundlagen mangels öffentlich-rechtlicher Tätigkeit nicht erfasst.

Um allfällige Zweifel auszuräumen, wird ein dritter Absatz vorgeschlagen, der festhält, dass mit der Gefährdungsmeldung auch die sachdienlichen Akten übermittelt werden dürfen.

Art. 27 3. Gefährderansprache

Die Gefährderansprache bezeichnet ein polizeiliches Instrument zur Gefahrenabwehr und Verhütung von Straftaten, das in der schweizerischen Polizeilandschaft bereits erfolgreich angewendet wird. Es handelt sich dabei um ein im konkreten Fall durchgeführtes persönliches Gespräch

mit einer potenziell gefährdenden Person, nicht etwa um eine strafrechtlich motivierte Einvernahme.

Ist bei einer Person aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine erhebliche und ernstzunehmende Gefahr für Leib und Leben Dritter anzunehmen, wird sie nach Abs. 1 auf ihr Verhalten angesprochen, auf die geltende Rechtslage sowie mögliche Konsequenzen einer allfälligen Missachtung der entsprechenden Normen aufmerksam gemacht und ermahnt, Delikte oder Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu unterlassen bzw. sich gesetzeskonform zu verhalten. Die betroffene Person hat sich die Ausführungen der Polizei anzuhören. Es handelt sich somit um einen minimalen Eingriff in die Rechtsposition einer potenziell gefährdenden Person. Nichtsdestotrotz ist eine formell-gesetzliche Normierung angezeigt, um das persönliche Gespräch nötigenfalls auch gegen den Willen einer betroffenen Person und unter Hinweis auf die Straffolgen der Missachtung einer entsprechenden Verfügung durchsetzen zu können.

Art. 28 4. Information von Privatpersonen und Behörden

In gewissen Situationen genügt eine reine Präventionsansprache der gefährdenden Person nicht, um eine drohende Gefahr für ein konkretes potenzielles Opfer wirksam abzuwehren. Vielmehr kann eine Gefahrenkonstellation die Weitergabe von Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile, der gefährdenden Person bzw. der Person mit erhöhter Gewaltbereitschaft an das potenzielle Opfer oder z.B. dessen Betreuungspersonen (wie etwa Eltern, Beistände, Schulleitung, Heimleitung usw.) nötig machen, was in Abs. 1 vorgesehen ist. Diese Massnahme muss stets zur Abwehr oder Verhütung einer ernsthaften Gefahr erforderlich und geeignet sein. Zu denken ist etwa an ernstzunehmende Drohbriefe an Amtspersonen oder Drohungen von Schülerinnen und Schülern gegen Mitschülerinnen und Mitschüler oder Lehrpersonen. Es kann erforderlich sein, eine Behörde über die potenziell gefährdende Person zu informieren und dazu allenfalls sachdienliche Unterlagen zu übermitteln. Die Art der Informationen kann nicht vorgängig festgelegt und definiert werden, sondern es findet ein allgemeiner Informationsaustausch statt. Je nach Einzelfall, welche Informationen tatsächlich notwendig sind, werden die Informationen weitergeleitet, damit ein ausreichender Schutz der betroffenen Person gewährleistet werden kann. Vorliegend handelt es sich um eine Kann-Bestimmung: Die Polizei ist demnach nicht zur Orientierung verpflichtet und es besteht kein Rechtsanspruch auf Orientierung. Der Polizei steht bei der Entscheidung, ob und in welchem Umfang sie gegebenenfalls orientiert, ein Ermessen zu. Dabei ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen dem Interesse der gefährdenden Person am Schutz ihrer Persönlichkeit und dem Interesse des potenziellen Opfers an der Kenntnis der konkreten Informationen. Erfolgt eine Weitergabe durch die Polizei, sind die Persönlichkeitsrechte der gefährdenden Person soweit als möglich zu wahren (Abs. 2).

Die weiteren Personen und Behörden, welche die Informationen erhalten, dürfen diese nur mit Zustimmung der Polizei weitergeben (Abs. 3).

Art. 29 Durchsuchen von Personen

Die in diesem Artikel geregelte Durchsuchung von Personen dient analog dem bisherigen Art. 12 dem Auffinden körperfremder Gegenstände in den sich am Körper befindlichen Kleidungsstücken, in den mitgeführten Gegenständen und Effekten oder am Körper selbst. Sie ist nicht zu verwechseln mit der körperlichen Durchsuchung einer Person im Strafverfahren nach Art. 76 Abs. 4 StPO. Mit Ausnahme dringlicher Fälle soll die Durchsuchung von einer Person gleichen Geschlechts durchgeführt werden. Selbstverständlich hat auch eine Durchsuchung von Personen nach den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit zu erfolgen. Der Katalog von lit. a – d entspricht der gängigen Regelung in anderen Kantonen.

Art. 30 Durchsuchen von Sachen

Auch für diesen Bereich kennen die Polizeigesetze anderer Kantone eine fast identische Regelung, vor allem, was den Katalog von lit. a – c betrifft. Das Durchsuchen von Sachen beschränkt sich auf mitgeführte Dokumente, Gegenstände, Behältnisse und Fahrzeuge einer angehaltenen Person und ist zu unterscheiden von Durchsuchungen von (nicht öffentlichen) Räumlichkeiten. Einzelne Gesetze sehen vor, dass bei Abwesenheit der betroffenen Person für das Durchsuchen von Sachen eine Vertreterin oder ein Vertreter resp. eine Zeugin oder ein Zeuge beizuziehen ist. Die im vorliegenden Erlass gewählte Lösung der Protokollierungspflicht erscheint zweckmässiger. Sie findet sich beispielsweise auch in Polizeigesetzen des Kantons Bern und Graubünden.

Art. 31 Betreten von Grundstücken

Da das blosses Betreten eines öffentlich zugänglichen Grundstückes als Eingriff in die Grundrechte nicht sehr gravierend ist, rechtfertigt es sich, dieses Betreten immer dann als rechtmässig zu bezeichnen, wenn die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben es erfordert.

Art. 32 Betreten und Durchsuchen von nicht öffentlichen Räumlichkeiten

Soweit es sich um Räumlichkeiten handelt, die der Allgemeinheit offenstehen, bedarf es hierfür keiner speziellen Regelung. Solche Räumlichkeiten sind selbstredend auch für die Polizei frei zugänglich. Die Unverletzlichkeit der Wohnung bzw. des Hausrechts stellt ein wichtiges Grundrecht dar, das durch Art. 8 EMRK gewährleistet wird. Das Betreten privater Räumlichkeiten stellt deshalb einen erheblichen Eingriff in die Grundrechte dar. Es drängt sich auf, den Katalog der möglichen Tatbestände eng zu halten und abschliessend zu regeln. In einzelnen Gesetzen wird verlangt, dass – ausser in Fällen besonderer Dringlichkeit – die Bewilligung einer übergeordneten Instanz einzuholen ist. Darauf wurde im vorliegenden Gesetz bewusst verzichtet, da die Gründe für das Betreten und Durchsuchen sehr eng gehalten werden. Im Gegensatz zu Art. 25 ist bei der Durchsuchung von nicht öffentlichen Räumlichkeiten in jedem Fall – somit auch bei Anwesenheit der die Sachherrschaft ausübenden Person – ein Protokoll zu erstellen.

Art. 33 Sicherstellen von Sachen

Abs. 1 umschreibt die Tatbestände, bei deren Vorliegen die Polizei eine Sache sicherstellen darf. Es geht – dem Sinn des Polizeigesetzes entsprechend – im sicherheitspolizeilichen Bereich im Wesentlichen um die Verhinderung von Straftaten und die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Die Beschlagnahme von Sachen, die als Beweismittel in einer Strafuntersuchung dienen, wird durch die Strafprozessordnung geregelt (Art. 95 StPO). Als Voraussetzung der Sicherstellung eine aktuelle Gefahr zu verlangen, wäre zu eng. Es geht einerseits darum, abzuschätzen, ob sich die Gefahr aus der Person, welche die Sachherrschaft innehat, oder der zu erwartenden Verwendung ergibt. Andererseits können aber auch schlechthin gefährliche Sachen sichergestellt werden (z.B. Sprengstoff, Waffen), bei denen ein Gefahrenverdacht, resp. aufgrund der konkreten Umstände ein Deliktsverdacht besteht. Die Durchführung der Sicherstellung erfolgt grundsätzlich durch amtliche Verwahrung. Wenn die Beschaffenheit einer Sache dies nicht zulässt oder die amtliche Verwahrung unzweckmässig ist, ist die Sicherstellung auf andere Weise zu gewährleisten (z.B. bei Tieren). Die Verwahrung kann auch einem Dritten übertragen werden. Die Aufwendungen dafür sind auf den verantwortlichen Störer zu überwälzen. Neben den notwendigen Aufwendungen für die Sicherstellung und Verwahrung können auch allfällige Verwertungskosten der verantwortlichen Person zur Bezahlung auferlegt werden.

Art. 34 Polizeiliche Vorermittlung

Die StPO regelt das sogenannte Vorverfahren, welches das polizeiliche Ermittlungsverfahren und die staatsanwaltschaftliche Untersuchung umfasst (Art. 299 Abs. 1 StPO). Für polizeiliche Ermittlungshandlungen gemäss StPO wird vorausgesetzt, dass bereits ein ausreichender Tatverdacht auf eine bereits begangene Straftat vorliegt.

Von diesem Vorverfahren abzugrenzen ist die sogenannte Vorermittlungstätigkeit der Polizei. Unter Vorermittlungen versteht man Abklärungen und Massnahmen der Polizei, die auf Verdachtsbegründung ausgerichtet sind und die auf einem bloss vagen, noch unbestimmten Anfangsverdacht, kriminalistischen Erfahrungswerten oder auf einer blossen Vermutung oder Hypothese gründen, die ohne vorgängige Konkretisierung und Verdichtung (oder Entkräftung) für die Einleitung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gemäss Artikel 306 StPO nicht genügen.

Typisch ist solches Handeln, wenn die Polizei Meldungen aus der Bevölkerung über verdächtige Wahrnehmungen nachgeht. Vorermittlungen ermöglichen der Polizei das Erkennen, dass bestimmte Straftaten begangen worden sind oder gestützt auf einen bereits gefassten Tatentschluss kurz vor der Ausführung stehen könnten. Vorermittlungen bezwecken demnach die Feststellung, ob überhaupt strafprozessual abzuklärende Sachverhalte vorliegen oder nicht, und im bejahenden Fall eine möglichst gute Ausgangslage für das nachfolgende Vorverfahren gemäss StPO zu schaffen oder auch (weitere) Straftaten zu verhindern. In diesen Bereich fällt namentlich auch die gesamte Internetkriminalität, im Besonderen die Pädokriminalität und die strafbare Pornografie, aber auch der Menschenhandel. Es besteht ein grosses öffentliches Interesse, diese so oft zu Lasten von Kindern und Jugendlichen begangene Kriminalität zu bekämpfen, d.h. nach Möglichkeit zu verhindern, bevor diese zu Opfern werden. Die geschilderte Ausgangslage macht es deshalb erforderlich, die polizeilichen Vorermittlungen präzisierend zu verankern und dem Geltungsbereich des Polizeigesetzes zu unterstellen. Abs. 1 soll darauf hinweisen, dass die Kantonspolizei im Vorfeld von Straftaten nach diesem Gesetz tätig werden kann. Die massgeblichen Voraussetzungen und Bedingungen dazu richten sich nach den folgenden Artikeln. Diese sollen die Schnittstelle zwischen der Kriminalprävention bzw. der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung klar regeln, sich ergänzen und Überschneidungen vermeiden.

Art. 35 Überwachungsmassnahmen

1. Allgemeine Bestimmungen

Um erheblichen Gefahrenlagen und bedeutenden Verbrechen und Vergehen möglichst bereits vor deren Begehung begegnen zu können, muss die Kantonspolizei die Möglichkeit haben, noch vor der Einleitung eines Strafverfahrens verdeckt zu operieren. Art. 35 Abs. 1 PolG bezeichnet die verdeckten Überwachungsmassnahmen, denen sich die Kantonspolizei hierfür bedienen können soll. Der Einsatz dieser abschliessend aufgezählten verdeckten Überwachungsmassnahmen setzt im Gegensatz zu den strafprozessualen Überwachungsmassnahmen keinen konkreten Tatverdacht voraus. Hier geht es um die polizeiliche Vorfeldarbeit, mit dem Ziel, bestimmte Straftaten überhaupt erst zu erkennen und ggf. möglichst zu verhindern. Zu diesem Zeitpunkt besteht noch kein konkreter Tatverdacht im Sinne der Strafprozessordnung (vgl. BGE 140 I 353 E. 5.1). Die verdeckten Überwachungsmassnahmen verfolgen die sicherheitspolizeilichen Zwecke «Abwehr erheblicher Gefahren» und «Erkennung und Verhinderung von Straftaten». In solchen Situationen soll die Kantonspolizei bereits vor der Aufnahme strafprozessualer Ermittlungen (verdeckte) präventive Überwachungsmassnahmen ergreifen können. Es wird insbesondere eine gesetzliche Lücke zwischen der Strafprozessordnung und dem Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (NDG; SR 121) geschlossen. Dies bedeutet, dass die nachfolgenden Massnahmen bei Sachverhalten eingesetzt werden können, bei denen einerseits die Bestimmungen des Nachrichtendienstgesetzes präventive Massnahmen nicht erlauben, zugleich aber auch noch kein ausreichend konkreter Tatverdacht (z.B. hinsichtlich geplanter Straftaten) im Sinne der

Strafprozessordnung vorliegt, sondern eben erst ein vager Tatverdacht. Im Bereich dieser Lücke muss die Kantonspolizei befugt sein, eingegangenen oder festgestellten vagen Hinweisen mit adäquaten Instrumenten nachgehen zu können. Auch wenn die nachfolgenden Instrumente in unserem Kanton hoffentlich möglichst wenig angewendet werden müssen, muss doch im Eintretensfall darauf zurückgegriffen werden können.

Die Überwachungsmaßnahmen sind dadurch charakterisiert, dass sie (unterschiedlich hohe) Schwellen an Voraussetzungen aufweisen, durch eine definierte Person des Polizeikaders angeordnet werden müssen, der direkt betroffenen Person im Nachhinein mitzuteilen und (teils auf unterschiedlichen Wegen) gerichtlich überprüfbar sind.

Überwachungsmaßnahmen können beispielsweise im Bereich der Schwermriminalität (vage Hinweise auf Terror oder schwere Gewaltdelikte) oder im Bereich bestimmter Szenen oder Milieus wie beispielsweise die Reichsbürger- oder Staatsverweigererszene, eingesetzt werden. Ein weiteres mögliches Einsatzgebiet sind präventive Tätigkeiten im Bedrohungs- und Risikomanagement um nach erhaltenen Hinweisen insbesondere gewaltbereite Personen von bevorstehenden Gewalttaten abhalten zu können.

Die hierzu geschaffenen Instrumente lehnen sich an die in der Strafprozessordnung geregelten geheimen Überwachungsmaßnahmen an. Gesetzgeberisch wird dies umgesetzt, indem auf die entsprechenden Regelungen der Strafprozessordnung verwiesen und ihr Inhalt punktuell in das verweisende kantonale Polizeirecht eingefügt wird. Dadurch orientieren sich die vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen an den im Strafprozessrecht definierten Eingriffsschwellen, -tiefen und der dortigen -verantwortung. Die Überwachungsmaßnahmen zeichnen sich, wie die entsprechenden strafprozessualen Instrumente, dadurch aus, dass sie für die betroffene Person nicht unmittelbar erkennbar sind. Deshalb wird die Kantonspolizei verpflichtet, der von einer solchen Überwachungsmaßnahme direkt betroffenen Person Grund, Art und Dauer der Massnahme mitzuteilen, sobald der mit der Massnahme verfolgte Zweck dies zulässt (Abs. 2). Diese Mitteilung erfolgt unabhängig davon, ob die verdeckten Überwachungsmaßnahmen zu verwertbaren Erkenntnissen oder Beweismitteln geführt haben oder nicht. Denn nur die Bekanntgabe der verdeckten Überwachungsmaßnahmen ermöglicht es, dass die betroffenen Personen ihre Rechte geltend machen können. Die Mitteilung muss spätestens mit Abschluss der Überwachungsmaßnahmen erfolgen. Sie darf unterbleiben, wenn dies zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist (Abs. 3). Sind Überwachungsmaßnahmen durch das Zwangsmassnahmengericht zu genehmigen, so darf von der Mitteilung an die direkt betroffene Person nur mit Zustimmung des Zwangsmassnahmengerichts abgesehen werden (Abs. 3).

Der Entscheid über die Mitteilung resp. der Antrag an das Zwangsmassnahmengericht auf Unterbleiben der Mitteilung wird der Staatsanwaltschaft überlassen, wenn die Erkenntnisse aus den Überwachungsmaßnahmen zur Eröffnung eines Strafverfahrens geführt haben (Abs. 4).

Die Staatsanwaltschaft kann beim Entscheid über die Mitteilung der Überwachungsmaßnahmen auch gerichtspolizeiliche Interessen berücksichtigen. Soweit in den Regelungen zu den Überwachungsmaßnahmen auf die Bestimmungen der Strafprozessordnung über die geheimen Überwachungsmaßnahmen verwiesen wird, kommen der Polizeikommandantin oder dem Polizeikommandanten die verfahrenstechnischen Aufgaben und Befugnisse der Staatsanwaltschaft zu (Abs. 5).

Art. 36 2. Observation

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung berühren Observationen den Schutzbereich der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und der Privatsphäre nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK und Art.

13 BV (BGE 135 I 169 E. 5.4.2). Mit Urteil vom 18. Oktober 2016 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, bezogen auf die Unfallversicherung, entschieden, Observationen seien nur zulässig, wenn deren Voraussetzungen und Modalitäten in einer hinreichend bestimmten rechtssatzmässigen Grundlage geregelt seien, welche die Dauer, das Bewilligungsverfahren, die Aufbewahrung, Löschung und den Zugang zu den erhobenen Personendaten regle (Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 18. Oktober 2016, Application no. 61838/10). Diesen Anforderungen soll mit der vorgeschlagenen Regelung Rechnung getragen werden. Dabei ist in Anlehnung an Art. 282 StPO unter Observation jene Massnahme zu verstehen, bei welcher Personen und Sachen während eines gewissen Zeitraums an allgemein zugänglichen Orten von aussen systematisch verdeckt beobachtet und Bild- sowie Tonaufzeichnungen gemacht werden. Von der Observation nicht betroffen ist der Geheim- oder Privatbereich im Sinne von Art. 280 StPO bzw. Art. 179bis – Art. 179quater StGB. Sie ist folglich auf allgemein zugängliche Orte beschränkt, wie bspw. Strassen, Plätze, Bahnhöfe, öffentliche Verkehrsmittel, Sportplätze, aber auch allgemein zugängliche Räume von Restaurants, Hotel sowie Büro-, Schul- oder Wohnhäusern. Die Observation kann mit Mitteln der Standortermittlung, z.B. GPS-Geräten, verbunden werden. Der Einsatz von derartigen Ortungsgeräten drängt sich auf, um den Observationseinsatz zweckmässig und unerkannt durchführen zu können. Die erhobenen Bewegungsdaten dürfen allerdings nicht registriert und für das Erstellen eines Bewegungsbilds verwendet werden, andernfalls eine verdeckte technische Überwachung im Sinne von Art. 39 vorliegt, die vom Zwangsmassnahmengericht zu genehmigen ist. Die Polizeioffizierin bzw. der Polizeioffizier kann eine Observation anordnen (Abs. 2).

Eine Genehmigung durch die Polizeikommandantin bzw. den Polizeikommandanten ist – analog der abgestuften strafprozessualen Regelung – erforderlich, wenn die Observation länger als einen Monat dauert (Abs. 3). Eine richterliche Genehmigung ist nicht erforderlich (vgl. dazu Art. 282 StPO).

Art. 37 3. Verdeckte Fahndung

Die verdeckte Fahndung lehnt sich an Art. 298a StPO an. Die dortige Definition wird in Art. 37 für sinngemäss anwendbar erklärt. Dieser Regelung zufolge liegt eine verdeckte Fahndung vor, wenn Angehörige der Polizei im Rahmen kurzer Einsätze in einer Art und Weise, dass ihre wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist, Verbrechen und Vergehen zu erkennen resp. aufzuklären versuchen und dabei insbesondere Scheingeschäfte abschliessen oder den Willen zum Abschluss von Scheingeschäften vortäuschen. Solche Scheingeschäfte können beispielsweise zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels eingesetzt werden. Verdeckte Fahnderinnen und Fahnder legen ihre Identität nicht offen. Im Unterschied zu verdeckten Vorermittlerinnen und Vorermittler (Art. 38) werden sie aber nicht mit einer durch Urkunden abgesicherten falschen Identität (sog. Legende) ausgestattet und bauen kein Vertrauensverhältnis zu den Zielpersonen auf. Sie bedienen sich zur Täuschung über ihre Identität und Funktion vielmehr einfacher Lügen, z.B. über ihren Namen, Beruf, ihr Geschlecht, ihr Alter oder ihren Wohnort. Verdeckte Fahndungen erschöpfen sich meist in einem Auftreten mit situations- und milieugepasster Erscheinung sowie in der Verheimlichung der polizeilichen Identität. So können Polizeiangehörige im Drogenmilieu die Rolle eines vermeintlichen Kunden übernehmen.

Die verdeckte Fahndung ist nicht auf die in Art. 286 Abs. 2 StPO aufgelisteten Straftatbestände begrenzt. Sie kann auch bei anderen Verbrechen und Vergehen zum Einsatz kommen, wenn weniger weitgehende Methoden der Informationsbeschaffung aussichtslos erscheinen oder unverhältnismässig schwerer zu realisieren sind. Art. 37 Abs. 2 und 3 legen – analog zur StPO und zur Regelung in verschiedenen Kantonen (z.B. Graubünden, St.Gallen, Bern, Schaffhausen, Waadt) – eine zweistufige Anordnungskompetenz fest. Danach ordnet eine Polizeioffizierin bzw.

ein Polizeioffizier die verdeckte Fahndung an (Abs. 2). Dauert sie länger als einen Monat, entscheidet die Polizeikommandantin bzw. der Polizeikommandant über ihre Fortsetzung (Abs. 3). In diesem Verfahren ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen noch gegeben sind und in der Zwischenzeit insbesondere kein Vertrauensverhältnis aufgebaut wurde, das eine verdeckte polizeiliche Vorermittlung nahelegt. Mit diesen Vorkehrungen soll eine übermässig lange verdeckte Fahndung verhindert werden. Die Anforderungen an die eingesetzte Person, die Stellung, Aufgaben und Pflichten der verdeckten Fahnderin oder des verdeckten Fahnders, die Beendigung und Mitteilung richten sich nach den Art. 298c und Art. 298d Abs. 1 und 3 StPO (Abs. 4).

Art. 38 4. Verdeckte Vorermittlung

Art. 38 regelt den Einsatz verdeckter Ermittler in der Vorermittlung. Auf eine eigenständige Legaldefinition wird verzichtet und die in Art. 285a StPO enthaltene Umschreibung für anwendbar erklärt. Die verdeckte Vorermittlung zielt darauf ab, unter Verwendung einer falschen Identität (Legende) und durch täuschendes Verhalten ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, um in ein kriminelles Umfeld einzudringen und dadurch besonders schwere Straftaten im Sinne von Art. 286 Abs. 2 StPO zu verhindern (Abs. 1 lit. c). Neben der Legaldefinition werden die StPO-Bestimmungen über die Durchführung (Art. 287, 288 und 290 bis 297 StPO) für sinngemäss anwendbar erklärt (Abs. 4).

Analog zur Strafprozessordnung darf eine verdeckte Vorermittlung nur mit Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts durchgeführt werden (Abs. 3).

Art. 39 5. Technische Überwachung

Eine technische Überwachung bezweckt, Vorgänge festzustellen und aufzuzeichnen, die sich im Geheim- und Privatbereich zutragen und strafrechtlich durch Art. 179bis ff. StGB geschützt sind. Diese verdeckte Überwachungsmassnahme darf die Kantonspolizei ausschliesslich zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten nach Art. 269 Abs. 2 StPO einsetzen (Art. 35 Abs. 1 lit. d). Demgegenüber verzichtet das Gesetz darauf, die infrage kommenden technischen Überwachungsgeräte aufzuzählen. Dadurch kann der technischen Entwicklung Rechnung getragen werden. In Betracht fallen zurzeit bspw. Ortungsgeräte zur Feststellung des Standorts und der Bewegungen von Personen oder Sachen (GPS-Geräte), der Einsatz von Überwachungsgeräten, um das nicht öffentlich gesprochene Wort abzuhören oder aufzuzeichnen, oder um Vorgänge an nicht öffentlichen oder nicht öffentlich zugänglichen Orten zu beobachten oder aufzuzeichnen. Wie in der StPO ist für diese verdeckte Überwachungsmassnahme ebenfalls eine richterliche Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht erforderlich (Abs. 3).

Das Genehmigungsverfahren sowie die Durchführung der technischen Überwachung richten sich wiederum sinngemäss nach der schweizerischen Strafprozessordnung (Abs. 4).

Art. 40 Vorbereitende Legendierung

Die Ausstattung mit einer Legende gehört zum Wesensmerkmal einer verdeckten Vorermittlung. Der Begriff der Legende entspricht jenem von Art. 285a StPO. Die Legendierung muss demnach nicht darauf beschränkt sein, die Zugehörigkeit einer Person zur Kantonspolizei zu verschleiern, sondern es kann einer Person auch eine andere Identität, d.h. ein anderer Name und allenfalls andere biografische Daten (Geburtsdatum, Geburtsort usw.), verliehen werden. Der Begriff der Legendierung geht folglich über Art. 17 des Nachrichtendienstgesetzes hinaus, indem er auch Tarnidentitäten im Sinne von Art. 18 NDG umfasst. Legenden können nicht innert kurzer Zeit aufgebaut werden, wenn sie glaubhaft sein sollen. Das Bereitstellen einer Legende bedingt einen hohen logistischen und finanziellen Aufwand. Wird eine verdeckte Ermittlung im polizeilichen Vor-

oder im strafprozessualen Ermittlungsverfahren angeordnet, müssen die nötigen Legendenurkunden deshalb in der Regel bereits vorhanden sein, da bei Vorliegen eines dringenden Tatverdachts nicht noch Monate mit dem Beginn des Einsatzes zugewartet werden kann. Mit Art. 40 soll die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um die erforderlichen Vorbereitungen vornehmen zu können. Der Gebrauch der Legende bedarf der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht (Abs. 3).

Art. 41 Informantinnen und Informanten, Vertrauenspersonen

Art. 41 regelt den Umgang mit vertraulichen Quellen. Darunter fallen einerseits Informantinnen und Informanten, andererseits Vertrauenspersonen als qualifizierte Form von Informantinnen und Informanten. Als Informantinnen bzw. Informanten gelten Personen, die der Kantonspolizei aus eigenem Antrieb, d.h. freiwillig und ohne konkreten Auftrag Informationen weitergeben; im Gegensatz dazu beschaffen Vertrauenspersonen auf Anordnung der Kantonspolizei Informationen. Die Zusammenarbeit mit solchen Personen dient insbesondere der Erkennung, Verhinderung bzw. der Abwehr von Verbrechen und Vergehen im Bereich der Milieukriminalität. Die Kantonspolizei kann Informantinnen und Informanten sowie Vertrauenspersonen entschädigen. Sie kann ihnen Auslagen erstatten, eine Umtriebsentschädigung ausrichten oder sie bezahlen für besonders wertvolle Informationen oder für solche, für deren Beschaffung es eines besonderen Geschicks oder einer ausserordentlichen Risikobereitschaft bedurfte. Ausserdem kann die Kantonspolizei Informantinnen und Informanten sowie Vertrauenspersonen Vertraulichkeit zusichern. Diese Vertraulichkeitserklärung bindet die Staatsanwaltschaft sowie allenfalls zuständige Strafgerichte jedoch nicht. Im Strafverfahren ist allein aufgrund der massgeblichen Bestimmungen der Strafprozessordnung zu entscheiden (Art. 149 ff. StPO), ob und gegebenenfalls unter welchen Umständen Informantinnen und Informanten sowie Vertrauenspersonen als Zeugen oder Auskunftspersonen auszusagen haben. Die strafprozessualen Bestimmungen gehen Art. 41 Abs. 1 vor.

Art. 42 Verdeckte Überwachung allgemein zugänglicher Orte

Diese Überwachungsmassnahme spielt sich – wie die präventive Observation – an allgemein zugänglichen Orten ab und ist für betroffene Personen nicht oder nicht unmittelbar erkennbar. Sie unterscheidet sich jedoch insofern von der präventiven Observation, als sie nicht gegen bestimmte Personen oder Sachen gerichtet ist (sog. invasive Überwachung), sondern allgemein zugängliche Orte betrifft. Eingesetzt werden in der Regel Videotechnologien, welche die Bildsignale während eines längeren Zeitraums fortwährend aufzeichnen und es erlauben, die aufgezeichneten Personen im Nachhinein zu identifizieren. Es können auch Überwachungssysteme eingesetzt werden, die gewissermassen als verlängertes Auge funktionieren, indem erfasste Informationen nur auf einen Monitor überspielt werden (sog. Echtzeitüberwachung oder Kamera-Monitoring-System). Die letztgenannte Form der verdeckten Überwachung allgemein zugänglicher Orte ist eine Vorstufe der ersteren. Die Echtzeitbeobachtung wird deshalb in Abs. 1 nicht gesondert erwähnt. Denn als weniger weitgehende Überwachungsform ist sie stets zulässig, wenn der Gesetzgeber eine personenbezogene Bild- und Tonaufzeichnung erlaubt. Im Übrigen knüpft Abs. 1 insofern an Art. 43 Abs. 2 an, als Orte bild- und tonmässig überwacht werden dürfen, wenn aufgrund einer polizeilichen Lagebeurteilung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ausgewiesen ist, dass es am zu überwachenden Ort zu Straftaten kommen könnte. Um diesen Nachweis zu erbringen, genügt nicht jede noch so entfernte Möglichkeit, dass sich am überwachten Ort zukünftig Straftaten ereignen werden. Absolute Gewissheit ist aber ebenso wenig erforderlich. Vielmehr ist das zu erfüllende Mass im Einzelfall aufgrund einer wertenden Abwägung zu bestimmen. Dabei kommt es primär auf die Bedeutung des bedrohten Schutzguts und das Schadenspotential an. Je schwerer die drohenden Straftaten und je hochwertiger die gefährdeten Güter sind, desto geringere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit zu stellen.

Denkbare Anwendungsfälle für verdeckte Überwachungen allgemein zugänglicher Orte sind z.B. Drogenumschlagplätze oder Orte, wo in der Vergangenheit häufig Diebstähle oder Sachbeschädigungen begangen wurden. Mitumfasst ist auch ein noch engerer geografischer Raum, wenn es etwa um den Einsatz von Alarm- oder Überwachungsanlagen an Tatorten oder Veranstaltungsorten mit Ausschreitungsgefahr geht. Dass im Einzelfall ein solcher lokaler Kriminalitätsschwerpunkt existiert, bedeutet allerdings nicht, dass die Kantonspolizei zur verdeckten örtlichen Bild- und Tonüberwachung berechtigt ist. Dies trifft nur zu, wenn sich die fragliche polizeiliche Überwachungsmassnahme ferner als verhältnismässig erweist (Art. 36 Abs. 3 BV) und die Grundsätze des allgemeinen polizeilichen Handelns respektiert (Art. 9 ff.). Diese allgemeinen Grundsätze werden in Bezug auf die bearbeiteten Personendaten in Abs. 3 dahingehend präzisiert, als Bild- und Tonaufzeichnungen innert 30 Tagen zu löschen sind, soweit sie nicht in einem Strafverfahren oder zur Gefahrenabwehr benötigt werden.

Art. 43 Einsatzbezogene Informationsbeschaffung und Überwachung

Mit Art. 43 soll die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um die Kantonspolizei gegebenenfalls mit mobilen audiovisuellen Übermittlungs- und Aufzeichnungsgeräten ausrüsten zu können. Welche technischen Mittel eingesetzt werden können, lässt Art. 43 bewusst offen, um die technische Entwicklung berücksichtigen zu können. Im Vordergrund stehen heute mobile Überwachungsmittel, wie etwa Drohnen oder Datenbrillen sowie körpernah getragene Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte, sog. Bodycams. Solche und ähnliche mobile Mittel können während eines Einsatzes zum einen zur Informationsbeschaffung (Abs. 1), zum anderen zur Verhinderung resp. Dokumentation von Straftaten (Abs. 2) eingesetzt werden. Der Einsatz von Drohnen erlaubt eine gefahrlose und zeitnahe Aufklärung sowie Dokumentation. Hiermit kann bspw. bei einem Such- und Rettungseinsatz innert kürzester Zeit ein relativ grosses Gebiet oder ein unwegsames Gelände abgesucht oder bei Grossveranstaltungen eruiert werden, in welche Richtung sich Menschenmengen bewegen. Solche Überwachungsmassnahmen beziehen sich in der Regel auf eine Vielzahl von Personen, die nicht nur an allgemein zugänglichen Orten, sondern auch in ihrem Privatbereich beobachtet werden können. Vor allem in den letztgenannten Fällen dürfte die einsatzbezogene Informationsbeschaffung mittels mobiler audiovisueller Übermittlungs- und Aufzeichnungsgeräten erhebliche Grundrechtseingriffe nach sich ziehen. Deshalb ist sie auf Fälle zu beschränken, in denen diese Form der Informationsbeschaffung erforderlich ist, um Angehörige der Kantonspolizei oder Dritte vor erheblichen Gefahren zu schützen, wobei primär Gefahren für Leib oder Leben gemeint sind. Art. 43 Abs. 1 kann aber auch die Abwendung erheblicher Sachschäden betreffen. Der Schutz vor Beleidigungen und verbalen Provokationen genügt nicht. Nicht jedwede örtlich angespannte Situation vermag den Einsatz mobiler audiovisueller Übermittlungs- und Aufzeichnungsgeräte zu rechtfertigen.

Von dieser einsatzbezogenen Informationsbeschaffung zu unterscheiden, ist die einsatzbezogene Überwachung mit mobilen Ton- und Bildaufzeichnungsgeräten. Diese polizeiliche Massnahme stellt eine besondere Form der präventiven Bild- und Tonüberwachung dar. Sie ist auf Situationen zugeschnitten, in denen der Einsatz mobiler technischer Überwachungsgeräte selbst die Begehung von Straftaten verhindern soll. Eine solche Wirkung wird dem Einsatz von Bodycams zugeschrieben, die deeskalierend wirken und die Hemmschwelle für Beleidigungen und Gewalt gegenüber Polizistinnen sowie Polizisten heraufsetzen sollen. Gleichzeitig sollen sie Solidarisierungseffekte von unbeteiligten Dritten vermeiden, die als Ergebnis eines gruppendynamischen Prozesses spontan Partei für Personen ergreifen, die von polizeilichen Massnahme betroffen sind. Schliesslich wird durch die Aufzeichnungen die Identifikation von Tätern und deren Strafverfolgung erleichtert, wenn es zu tätlichen Angriffen auf Polizeibeamtinnen sowie Polizeibeamten kommt. Diese Ziele rechtfertigen die mit dem Bodycam-Einsatz verbundenen Eingriffe in die

Rechtssphäre der Polizistinnen und Polizisten. Aus personalrechtlicher Sicht sind Überwachungsmassnahmen erlaubt, wenn legitime Gründe hierfür vorliegen, die Arbeitnehmenden vorgängig über den Einsatz von Überwachungsmassnahmen informiert werden und die Überwachung im Vergleich zum beabsichtigten Zweck ein verhältnismässiges Mittel darstellt (vgl. Art. 3a lit. a ArG und Art. 26 ArGV 3; und zu ähnlichen Konstellationen BGE 130 II 425). Diese Voraussetzungen sind beim Bodycam-Einsatz – wie dem hier vorgesehenen – erfüllt, zumal die Bild- und Tonüberwachung nicht direkt auf die Überwachung sowie Kontrolle des Verhaltens der Angehörigen der Kantonspolizei zielt, sondern gerade auch deren Schutz dient. Bodycams werden freilich so einzusetzen sein, dass die Gesundheit, die Bewegungsfreiheit sowie die Persönlichkeit der Kantonspolizistinnen und -polizisten gewahrt bleibt. Die Standeskommission wird im Falle einer künftigen Beschaffung von Bodycams die Voraussetzungen des Bodycam-Einsatzes konkretisieren und für die Mitarbeitenden ein Reglement ausarbeiten, um deren Handhabung zu vereinfachen. Mit diesen Vorkehrungen lassen sich die mit dem Bodycam-Einsatz verbundenen Eingriffe in die Rechtssphäre der Polizistinnen sowie Polizisten auf ein vertretbares Ausmass beschränken. Die Bearbeitung von Personendaten, die durch eine einsatzbezogene Bild- und Tonüberwachung erfasst sowie aufgezeichnet werden, richtet sich nach Art. 42 Abs. 3. Demnach sind erhobene Personendaten nach 30 Tagen zu löschen, soweit sie nicht in einem Strafverfahren oder zur Gefahrenabwehr benötigt werden. Im Übrigen richtet sich ihre Bearbeitung nach den allgemeinen Regelungen zur Bearbeitung von Personendaten (Art. 53 ff.).

Es ist anzufügen, dass gegenwärtig keine Beschaffung von derartigen Geräten geplant ist. Jedoch könnte sich deren Notwendigkeit indes rascher abzeichnen, als eine erst spätere Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage erlaubt.

Art. 44 Notsuche

1. Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

Das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) gestattet es, den Post- und Fernmeldeverkehr ausserhalb von Strafverfahren zu überwachen, um eine vermisste Person zu suchen (sog. Notsuche, Art. 35 BÜPF). Entsprechend muss die Kantonspolizei bei der Suche nach vermissten Personen im Alpstein regelmässig hiervon Gebrauch machen. Weiter erlaubt Art. 36 BÜPF eine Person zu finden, gegen die in einem rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheid eine Freiheitsstrafe verhängt oder eine freiheitsentziehende Massnahme angeordnet wurde (Fahndung nach verurteilten Personen). Die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anordnung dieser beiden Überwachungsmassnahmen regelt das Bundesrecht (Art. 35, Art. 36 und Art. 37 Abs. 1 und 2 BÜPF). Die Kantone haben die anordnende Behörde, die Genehmigungsbehörde und die Beschwerdeinstanz zu bezeichnen (Art. 37 Abs. 3 BÜPF). Der Kantonspolizei ist auch die Zuständigkeit zuzuweisen, die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs auch im Falle der Fahndung nach verurteilten Personen (Art. 36 BÜPF) anzuordnen. Das Amt für Inneres wird bei der Kantonspolizei die Anordnung der entsprechenden Fahndungsmassnahme beantragen und ihr die hierfür erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Der Entscheid, mit welchen Mitteln gefahndet wird, obliegt der Kantonspolizei. Anordnungen durch die pikettleistende Person der Kantonspolizei betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs sind richterlich zu genehmigen. Gemäss Art. 37 Abs. 3 BÜPF ist sodann eine Beschwerdeinstanz zu bezeichnen. Hierfür erscheint die kantonsgerichtliche Kommission für Entscheide in Strafsachen zweckmässig, sodass bei dieser vom Zwangsmassnahmengericht getroffene Entscheide anfechtbar sind. Für das Verfahren gelten die Bestimmungen über die strafrechtliche Beschwerde sinngemäss (Art. 44 Abs. 3).

Art. 45 2. Weitere Datenerhebungen

Art. 45 sieht die gesetzliche Grundlage vor, wonach die Kantonspolizei zur Feststellung des Aufenthaltsortes befugt ist, physische und elektronische Daten zu sichten. Die Sichtung ist erforderlich, um z.B. Hinweise oder Zugangsdaten zu erlangen, mit denen auf ein Gerät wie beispielsweise ein Mobiltelefon zugegriffen werden kann, was wiederum die Suche nach der Person oder die Feststellung ihres Aufenthaltsortes beschleunigt oder erst möglich macht. Ohne diese gesetzliche Erweiterung könnte die Polizei dieses Mittel trotz bekannten Zugangsdaten nicht nutzen, da insbesondere bei Vermisstenfällen eine strafprozessuale Durchsuchung mangels Deliktsverdacht regelmässig ausser Betracht fällt. Auch wenn Zugangsdaten durch Dritte an die Kantonspolizei übergeben werden, braucht es eine gesetzliche Grundlage, um Einsicht in die Daten nehmen zu können.

Dementsprechend wird die Kantonspolizei in Abs. 2 auch berechtigt, die Herausgabe solcher Daten, welche sich in dritter Hand befinden, anzuordnen. Zur Verfolgung des zurückgelegten Wegs einer gesuchten Person sind heute Daten von elektronischen Zahlungsmitteln, wie auch z.B. von elektronischen Billetten des öffentlichen Verkehrs essentiell. Mangels gesetzlicher Grundlage konnten bisher jedoch entsprechende Dateninhaber nicht zu deren Herausgabe aufgefordert werden.

Art. 46 Veranstaltungsverbot

Die vorliegende Bestimmung beruht auf einem Regelungsbedürfnis infolge Veranstaltung mehrerer rechtsradikaler Veranstaltungen in der Ostschweiz vor Beginn der Corona-Pandemie; mit letzterer und diesbezüglich geäusselter Kritik steht diese Bestimmung nicht in Verbindung. Diese Bestimmung orientiert sich eng an derjenigen des Kantons St. Gallen.

Insbesondere grössere Veranstaltungen mit radikalem Hintergrund bergen ungeachtet ihres Gedankenguts schon von sich aus grundsätzliche sicherheitspolizeiliche Risiken, zumal deren konkreter Durchführungsort oft auch erst sehr kurzfristig an die Teilnehmer kommuniziert wird. So besteht beispielsweise die Gefahr, dass Täterinnen und Täter aus der Anonymität einer solchen Veranstaltung heraus Delikte begehen und – da die Polizei gerade in solchen Phasen meist mit anderen Sicherheitsaufgaben beschäftigt ist – nicht ordnungsgemäss der Strafverfolgung zugeführt werden können. Darüber hinaus besteht eine gewisse Möglichkeit, dass Dritte mit entgegengesetzter politischer oder sonstiger Grundhaltung risikobehaftete Scharmützel starten, die für Anwohnerinnen und Anwohner und die zahlenmässig in der Regel unterlegene Polizei ausserordentlich gefährlich werden könnten. Solche Ereignisse können dazu führen, dass sich die Bevölkerung durch eine derartige Veranstaltung unmittelbar bedroht fühlt, was ein präventives Eingreifen der Polizeibehörden notwendig macht, um Störungen vorzubeugen oder konkrete Gefährdungen frühzeitig abzuwehren.

Eingriffe in verfassungsmässige Rechte wie Freiheit und Eigentum bedürfen einer besonderen gesetzlichen Grundlage. Ohne eine solche sind Eingriffe bisher nur möglich, wenn eine schwere und unmittelbare Gefährdung und Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht anders abgewehrt werden kann. Die schweizweiten Diskussionen rund um ausgesprochene Verbote für Anlässe haben aber gezeigt, dass eine griffigere Rechtsgrundlage als die polizeiliche Generalklausel erwünscht ist. Umgekehrt gilt es aber zu vermeiden, dass auch in Zukunft die verfassungsmässigen Grundrechte, wie beispielsweise die Meinungsäusserungs-, die Versammlungs- und die Kunstfreiheit übermässig eingeschränkt werden und dadurch eine unerwünschte staatliche Zensur eingeführt wird. Diese Bestimmung soll insbesondere nicht dazu dienen, ein verpönte Gesinnungsstrafrecht einzuführen und damit den legitimen politischen Diskurs – auch abseits des üblichen Mainstreams – zu verunmöglichen oder Gesinnungen verschiedener Gruppierungen als richtig oder falsch zu bewerten. Aus diesem Grund soll auf den Begriff «extremistisch» von Anfang an verzichtet werden. Zwar hat der Begriff in der internationalen Rechtssprache mittlerweile Fuss gefasst, er wird jedoch als Synonym für verfassungsfeindlich verwendet. Da auch

Versammlungen, die sich für eine andersartige Grundrechtsausgestaltung in der Verfassung einsetzen wollen, in einer modernen demokratischen Gesellschaft nicht per se ausgeschlossen sein sollen, wird vorgeschlagen, eine weniger weitreichende Begrifflichkeit zu verwenden und das durch die neue Bestimmung eingeführte Verbot nur für Veranstaltungen zu erlassen, die mit der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung nicht vereinbar werden können. Damit spielt es grundsätzlich keine Rolle, welcher politischen, religiösen oder sonstigen Couleur die Veranstaltung angehört; massgeblich ist nur, dass durch die Veranstaltung die zentralen Werte der Schweiz, namentlich die gewaltlose und tolerante Koexistenz von Menschen, beeinträchtigt werden könnte.

Es gilt zu beachten, dass sich gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung der Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel auf echte und unvorhersehbare Notfälle beschränkt. Deren Anrufung ist grundsätzlich ausgeschlossen, wenn typische und erkennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert wurden. Dies bedeutet, dass die Anwendung nur bei echten gesetzlichen Lücken möglich ist. Folglich ist eine entsprechende Gesetzesgrundlage zu schaffen; es wäre riskant, sich in Zukunft bei derart schweren Eingriffen in die Grundrechte unverändert auf die polizeiliche Generalklausel zu verlassen.

IV. Polizeilicher Zwang

Art. 47 Unmittelbarer Zwang

Damit die Polizei ihre Aufgaben erfüllen kann, muss sie unter Umständen unmittelbaren Zwang ausüben können. Unmittelbarer Zwang ist die direkte Einwirkung auf Personen und Sachen durch körperliche Gewalt, durch Hilfsmittel (z.B. Wasserwerfer, Tränengas, Pfefferspray, Fesseln, Hundeinsatz, Strassensperren) und durch Waffen (z.B. Mehrzweckstock, Schlagstöcke, Gummischrot, Schusswaffen). Der Anwendung unmittelbaren Zwangs werden durch das Verhältnismässigkeitsprinzip Schranken gesetzt. Einerseits ist Zwang nur zulässig, wenn andere Mittel nicht zum Ziel führen. Ist andererseits die Anwendung von Zwang erforderlich, muss unter den geeigneten Mitteln dasjenige gewählt werden, das voraussichtlich am wenigsten schadet.

Abs. 2 verlangt, dass der Anwendung unmittelbaren Zwangs eine – mündliche oder schriftliche – Androhung vorausgehen hat. Nur wenn die Umstände die sofortige Anwendung des Zwanges zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr notwendig machen, kann auf die Androhung verzichtet werden. Bei der Bestimmung handelt es sich um eine Standardregelung. Teils wird zudem ausdrücklich die Pflicht der Polizei zur Hilfeleistung vorgesehen, wenn bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs Personen verletzt werden. Diese Pflicht zur Hilfeleistung – soweit es die Umstände zulassen – besteht generell, so dass sich eine entsprechende Sondernorm, wie der bisherige Art. 20, erübrigt.

Art. 48 Fesselung

Entspricht dem bisherigen Art. 14.

Art. 49 Schusswaffengebrauch

Der Einsatz von Schusswaffen beinhaltet einen Eingriff in höchste Rechtsgüter, wie das Recht auf Leben und auf körperliche Integrität. Demgemäss ist für den Schusswaffengebrauch und dessen Voraussetzungen eine klare gesetzliche Regelung unabdingbar. Die Wahl der Munition sowie der Einsatz anderer Waffen und Geräte richtet sich nach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz und bedarf keiner speziellen Regelung. Die vorgeschlagene Norm entspricht weitestgehend dem bisherigen Art. 19. Der Schusswaffengebrauch darf als ultimates Zwangsmittel in jedem Fall

erst angewendet werden, wenn andere Mittel erfolglos waren oder klarerweise keinen Erfolg versprechen; der Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss gewahrt bleiben. Der Schusswaffengebrauch ist daher nur dann zulässig, wenn er notwendig ist. Es ist der geringstmögliche Eingriff zu wählen. Ziel des Eingriffs muss sein, nach Möglichkeit nur die Angriffs- bzw. die Fluchtunfähigkeit zu bewirken. Schliesslich muss der Eingriff bezogen auf das zu verhütende Übel angemessen sein.

Abs. 2 verlangt, dass dem Einsatz der Schusswaffe eine deutliche Warnung voranzugehen hat, sofern es die Umstände erlauben. Dies beinhaltet auch die Möglichkeit einen Warnschuss abzugeben

Art. 50 Finaler Rettungsschuss

Art. 50 betrifft den Fall der Notwehr oder Notstand zu Gunsten einer Drittperson, und nicht die Notwehr für sich selbst. Tatsächlich bedarf die Notwehr für sich selbst keiner Bewilligung und muss deshalb im Zusammenhang mit dem finalen Rettungsschuss überhaupt nicht mehr erwähnt werden. Der finale Rettungsschuss unterscheidet sich hiervon, dass er zu einem taktisch guten Zeitpunkt beispielsweise in einer andauernden Geiselnahme abgegeben werden könnte, um einen Gewalttäter auszuschalten. In diesem Fall würde jedoch keine Drittperson unmittelbar am Leben bedroht, wodurch der Rechtfertigungsgrund der Notwehr herangezogen werden könnte.

Der finale Rettungsschuss darf bloss zu allerletzt erfolgen, weil er das letzte und einzige Mittel zur Neutralisierung eines Aggressors ist, wenn alle anderen und weniger einschneidende Mittel fehlen oder den Umständen nach nicht in Betracht kommen. Er ist von der Kommandantin oder dem Kommandanten resp. deren Stellvertretung zu bewilligen.

V. Orientierung der Öffentlichkeit

Art. 51 Information

Mit dieser Bestimmung wird in Präzisierung des bisherigen Art. 9 eine gesetzliche Grundlage für die dem öffentlichen Interesse dienende Informationsarbeit durch Polizei (bspw. Warnungen vor Gefahren, Orientierungen über Verkehrssituationen etc.) geschaffen, welche Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 DIAG voraussetzt. Informationen aus den verschiedensten Tätigkeitsfeldern der Polizei sind zudem über Internet abrufbar. Die Information der Öffentlichkeit über Strafverfahren basiert auf Art. 77 StPO.

Art. 52 Auskunft und Einsicht

Entspricht dem bisherigen Art. 6.

VI. Datenbearbeitung

Art. 53 Datenbearbeitung

Unter Personendaten werden alle Angaben verstanden, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (Art. 3 Abs. 3 DIAG). Öffentliche Organe dürfen solche Informationen nur basierend auf einer rechtssatzmässigen Grundlage bearbeiten (vgl. Art. 5 DIAG). Diese hat unterschiedliche Anforderungen zu erfüllen, je nachdem, welche Dokumente bearbeitet werden. Besonders schützenswerte Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile dürfen grundsätzlich nur bearbeitet werden, wenn ein Gesetz im formellen Sinne dies ausdrücklich vorsieht (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. a DIAG). Bei besonders schützenswerten Personendaten handelt es sich um Daten, deren Bearbeitung eine erhöhte Gefahr von Grundrechtsverletzungen enthält, namentlich über religiöse, weltanschauliche, politische Ansichten und Tätigkeiten, die Gesundheit, die Intimsphäre oder die

Rassenzugehörigkeit, Massnahmen der sozialen Hilfe, administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen (Art. 3 Abs. 6 DIAG). Als Profiling gilt jede Art der automatisierten Auswertung von Daten zur Analyse von persönlichen Merkmalen oder zur Vorhersage von Entwicklungen, die folglich eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit erlauben (Art. 3 Abs. 8 DIAG und Art. 5 lit. f DSGVO). Als Profiling mit hohem Risiko gilt Profiling, das ein hohes Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person mit sich bringt, indem es zu einer Verknüpfung von Daten führt, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt (Art. 5 lit. g DSGVO). Damit die Kantonspolizei über eine hinreichende gesetzliche Grundlage verfügt, um besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten sowie Persönlichkeitsprofile resp. Profilings inkl. Profilings mit hohem Risiko erstellen zu können, ist diese gesetzliche Grundlage erforderlich.

Die Bearbeitung anderer Personendaten bedarf keiner formell-gesetzlichen Grundlage. In diesen Fällen genügt für die Datenbearbeitung eine Verordnungsgrundlage, allenfalls ergibt sich das Recht zur Datenbearbeitung bereits aus dem öffentlich-rechtlichen Leistungsauftrag. Diese unterschiedliche Behandlung von besonders schützenswerten Personendaten sowie Persönlichkeitsprofilen und gewöhnlichen Personendaten gründet in Art. 36 Abs. 1 BV, welcher für schwere Grundrechtseingriffe eine hinreichend bestimmte Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinne verlangt. Das Polizeigesetz unterscheidet bei der Bearbeitung von Personendaten bislang nicht zwischen diesen beiden Kategorien von Personendaten.

In den Bereichen der Strafverfolgung und des Strafvollzugs ist gestützt auf Art. 32 der Richtlinie (EU) 2016/680 ein «Datenschutzberater» einzusetzen. Die Richtlinie (EU) 2016/680 spricht diesbezüglich von «Datenschutzbeauftragtem». Dieser Begriff ist in der Schweiz und im Kanton Appenzell I.Rh. jedoch bereits besetzt. Die Aufgaben, die in der Schweiz die oder der Datenschutzbeauftragte ausübt, werden in der Richtlinie (EU) 2016/680 der sogenannten Aufsichtsbehörde übertragen. Entsprechend ist in der totalrevidierten Polizeiverordnung der Kantonspolizei die Bezeichnung einer für die Datenschutzberatung zuständigen Person vorzuschreiben (Art. 35 Abs. 3 und 4 PolV).

Art. 54 Datenbeschaffung

Art. 54 regelt die Beschaffung, d.h. die Erhebung und Entgegennahme von Daten durch die Kantonspolizei. Das Beschaffen von Daten steht am Beginn jeder weiteren Form der Datenbearbeitung. Die Datenbeschaffung stellt somit einen Aspekt der Datenbearbeitung dar und ist im Falle besonders schützenswerter Personendaten sowie Persönlichkeitsprofilen – wie sie die Kantonspolizei regelmässig bearbeitet – nur zulässig, wenn eine gesetzliche Grundlage sie explizit vorsieht. Für die polizeiliche Aufgabenerfüllung werden Daten von Privaten, Behörden, aber auch Einrichtungen, denen öffentliche Aufgaben übertragen wurden, benötigt. Der Datenaustausch zwischen Behörden stellt in der Praxis einen wichtigen Teil der Polizeiarbeit dar. So ist es für die Polizeiarbeit von grosser Bedeutung, dass die Kantonspolizei ermächtigt ist, von ausländischen, wie auch nationalen, kantonalen oder kommunalen Amtsstellen und Behörden Daten entgegenzunehmen oder abzurufen. Die hierfür erforderliche formell-gesetzliche Grundlage wird in Abs. 1 geschaffen. Diese Regelung wird durch Abs. 3 ergänzt. Danach geben öffentliche Organe, Behörden sowie Private der Kantonspolizei Daten bekannt, soweit dies zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig ist. Die Daten können mittels Abrufverfahren direkt abgerufen werden. Da ein automatisiertes Verfahren, welches dem informationssuchenden Organ erlaubt, seine Informationen anhand eines Datenbestandes selber zu beschaffen, aufgrund des Gefährdungspotentials erhöhten Anforderungen an die Rechtsgrundlage genügen muss, ist diese Befugnis in formell-gesetzlicher Form festzuhalten.

Art. 55 Daten über gewaltbereite Personen

Art. 55 schafft die nötige gesetzliche Grundlage, die erforderlichen Daten über gewaltbereite Personen, u.a. betreffend das Bedrohungs- und Risikomanagement (Art. 25 bis 28), zu erheben bzw. zu bearbeiten.

Art. 56 Datenbekanntgabe

Bei der Datenbekanntgabe handelt es sich um einen datenschutzrechtlich heiklen Bearbeitungsvorgang, da die Daten den Bereich, für den sie beschafft und in dem sie ursprünglich bearbeitet wurden, verlassen. Das Bekanntgeben wird im Allgemeinen als jede aktive Weitergabe und jedes passive Zugänglichmachen von Daten definiert, die es einem Dritten ermöglichen, vom Inhalt der Informationen Kenntnis zu nehmen. Gemäss Art. 14 Abs. 1 DIAG muss die Datenbekanntgabe wie die Datenbearbeitung über eine gesetzliche Grundlage verfügen (vgl. Art. 5 DIAG).

Art. 56 bildet die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage für die teils automatisierte Übermittlung besonders schützenswerter Daten diverser Bereiche aus den Datenbearbeitungssystemen der Kantonspolizei an andere kantonale sowie die eidgenössischen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Die elektronische, teils automatisierte Datenübermittlung generiert einerseits in zeitlicher Hinsicht eine Verbesserung, andererseits kann dadurch elektronisch eine lückenlose Verfolgbarkeit der Dokumente garantiert und gewährleistet werden.

Art. 57 Mitteilung von Entscheiden

Zur Gewährleistung eines effektiven Bedrohungs- und Gefährdungsmanagement teilen die Strafbehörden die verfahrenserledigenden Strafentscheide nach Rechtskraft mit. Damit kann gewährleistet werden, dass das Bedrohungs- und Gefährdungsmanagement über Freisprüche resp. Verurteilungen insbesondere in den von der Kantonspolizei angezeigten Straffällen Kenntnis hat, was zur Bearbeitung künftiger Angelegenheiten des Bedrohungs- und Gefährdungsmanagements relevant ist.

Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung

Mehrere Polizeikorps der Schweiz sowie das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) betreiben seit bald 15 Jahren ein gemeinsam umgesetztes System zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV). Dieses System erkennt mit einer Kamera automatisiert die Kontrollschilder von Fahrzeugen, liest diese mittels Texterkennung aus und gleicht sie mit einer oder mehreren Datenbanken ab. Dabei dient eine gemeinsame Software dazu, beispielsweise gestohlene Fahrzeuge oder Fahrzeuge von Halterinnen und Haltern mit einem Führerausweisenzug automatisiert zu erkennen und damit die Vornahme weiterer polizeilicher Massnahmen zu ermöglichen. Die Kantonspolizei verfügt bislang über kein AFV-System und betreibt auch kein solches. Ebenso ist dessen Beschaffung gegenwärtig nicht geplant, aus den nachfolgenden Gründen ist jedoch die gesetzliche Grundlage zum allfälligen Betrieb, u.U. amtshilfweise durch einen anderen Kanton, zu schaffen. So wäre z.B. der Einsatz einer mobile AFV-Anlage eines anderen Kantons im Rahmen einer Grossveranstaltung bei erhöhter oder konkreter Gefährdungslage denkbar.

Die für den Einsatz der AFV derzeit in anderen Kantonen bestehenden kantonalen Rechtsgrundlagen fehlen im Kanton Appenzell I.Rh. Zum einen fehlt eine Rechtsgrundlage für eine vorübergehende Speicherung und Analyse der Durchfahrtsdaten, was den Verwendungszweck der AFV erheblich einschränkt. Zum anderen kam das Bundesgericht in einem neueren Urteil vom 7. Oktober 2019 (BGE 146 I 11) betreffend den Kanton Thurgau zum Schluss, dass die thurgauische Regelung für den dortigen Einsatz der AFV keine hinreichende gesetzliche Grundlage darstelle. Dieses Urteil führte hinsichtlich der Auslegung anderer kantonalen AFV-Regelungen zu grosser Verunsicherung in den Kantonen.

Angesichts der Vielfalt an AFV-Regelungen in den Kantonen, den entstehenden Datenlücken und der mangelnden Interoperabilität der jeweiligen AFV-Systeme bei Bund und Kantonen hat sich der Vorstand der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) der Problematik angenommen und am 12. November 2020 einen Mustergesetzestext betreffend das AFV-System zur Umsetzung in den Kantonen verabschiedet. Dieser soll den Kantonen als Ausgangspunkt für eine Anpassung der bestehenden gesetzlichen Grundlagen oder – wie im Kanton Appenzell I.Rh.– für die Neuregelung zur möglichen Einführung des AFV-Systems dienen. Jüngst hatte das Bundesgericht mehrere neue Bestimmungen des Luzerner Polizeigesetzes zu beurteilen, weshalb auch dieser Entscheid für die gesetzliche Normierung der AFV zu berücksichtigen ist (BGer 1C_63/2023 vom 17. Oktober 2024).

Gerade mit Blick auf diese bestehenden Datenlücken und die zu gewährleistende Interoperabilität zwischen Kantonen und Bund ist es nunmehr angezeigt, die Rechtsgrundlage für die AFV – in Anlehnung an den erwähnten Mustertext und die jüngste Gesetzesrevision im Kanton St.Gallen – auch im Kanton Appenzell I.Rh. zu schaffen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen in den betreffenden Polizeikorps hat sich nämlich gezeigt, dass das AFV-System, insbesondere im Zusammenspiel mit anderen Anwendungen wie z.B. lokalen Kameras, ein wichtiges Mittel für eine wirkungsvolle Polizeiarbeit darstellt. Es kann sowohl für Ermittlungen, Fahndungen und Sofortmassnahmen wie z.B. bei Suiziddrohungen als auch bei der polizeilichen Prävention (z.B. bei Hinweisen auf Gewalttaten von Gruppierungen mit bezeichneten Fahrzeugen oder Kontrollschildern) gewinnbringend und gleichwohl verhältnismässig eingesetzt werden. Zudem schafft die Rechtsgrundlage die Voraussetzung zur polizeilichen Nutzung des Bildmaterials der bereits heute vorhandenen und künftig hochauflösenden Kameras des Bundesamtes für Strassen (ASTRA). Ohne eine gesetzliche Regelung des Datenaustauschs könnte der Datenaustausch mit anderen Polizeibehörden der Kantone und mit den Behörden des Bundes weiterhin nur im Einzelfall im Rahmen der Amtshilfe erfolgen. Im Bereich von Übertretungen des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes, z.B. bei Geschwindigkeitsüberschreitungen oder Überfahren eines Rotlichts, ist die Anwendung des AFV-Systems nicht vorgesehen. Hingegen können die erhobenen Beweismittel in späteren Strafverfahren bei Vergehen oder Verbrechen (auch gemäss SVG) beigezogen werden.

Art. 58 a) Einsatz

Abs. 1 regelt, für welche Zwecke und in welchem Umfang die AFV eingesetzt werden kann. Demgemäss können Fahrzeuge, deren Insassinnen und Insassen sowie Kontrollschilder von Fahrzeugen primär zur Verhinderung, Entdeckung und Verfolgung von Verbrechen und Vergehen mit Bildaufnahmegeräten automatisiert erfasst werden, ferner ggf. zur Fahndung nach Personen oder Sachen. Weil zugleich die Insassinnen und Insassen der erfassten Fahrzeuge fotografisch miterfasst werden, wird im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGer 1C_63/2023, E. 3.6.3; BGer 1C_39/2021, E. 8) sichergestellt, dass die Bildaufnahmen unverzüglich verschlüsselt und für den Abgleich mit den Fahndungsdatenbanken nur die notwendigen Bildteile (insbesondere der Ausschnitt der Kontrollschilder) herangezogen werden. Wenn es keinen Treffer gibt («no hit»), werden die Aufnahmen sofort automatisch und in kurzer Zeit, d.h. innert Sekunden, vernichtet. Erst wenn sich ein Treffer («hit») ergibt, wird der Zugang zum ganzen Bild ermöglicht, um die Personen gegebenenfalls manuell abzugleichen.

Abs. 2 regelt – ebenfalls im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – die zeitliche Limitierung des Einsatzes von AFV-Geräten. Dabei wird der Einsatz von mobilen AFV-Geräten höchstens für die Dauer von zehn aufeinander folgenden Tagen am gleichen Standort erlaubt. Der Einsatz von stationären Geräten ist angesichts der Grösse des Kantons Appenzell I.Rh. ohnehin nicht vorgesehen.

Abs. 3 stellt sodann sicher, dass nur die Kommandantin oder der Kommandant der Kantonspolizei den Einsatz der AFV örtlich und zeitlich anordnen kann.

Abs. 4 und 5 tragen den bundesgerichtlichen Vorgaben für wirksame Kontrollmechanismen Rechnung. Einerseits muss der Einsatz der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung durch die Polizei protokolliert werden. Protokollieren bedeutet dabei, dass der schriftliche Nachweis zu erbringen ist, wann, wo und wie lange ein AFV-Gerät im Einsatz war. Andererseits ist vorgesehen, dass der oder die Datenschutzbeauftragte den Einsatz der AFV periodisch überprüft – sofern ein solcher überhaupt stattfand – und die Öffentlichkeit in geeigneter Form über das Ergebnis der Kontrolle informieren kann. Letztlich stellt bereits nur die Erfassung eines Kennzeichens und dessen Abgleich mit einer Datenbank einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, weshalb sowohl bei den «hit» als auch den «no hit» Fällen Anspruch auf Rechtsschutz besteht, nämlich durch die Möglichkeit, ein Feststellungs- oder Auskunftsgesuch zu stellen. Das Auskunfts- und Einsichtsrecht der betroffenen Person richtet sich dabei nach Art. 25 ff. DIAG.

Art. 59 b) automatisierter Datenabgleich

Abs. 1 regelt die Zulässigkeit des automatisierten Datenabgleichs mit Datenbanken im Rahmen der AFV. Unter die Personen- und Sachfahndungsregister nach lit. a fallen die polizeilichen Ausschreibungsdatenbanken wie das automatisierte Polizeifahndungssystem RIPOL oder das Schengener Informationssystem SIS. In Nachachtung der bundesgerichtlichen Vorgaben sind die einzelnen Datenbanken, mit denen ein Abgleich erfolgen kann, in Abs. 1 lit. a, und nicht etwa der Polizeiverordnung, zu bezeichnen und umfassen das automatisierte Polizeifahndungssystem sowie das Schengener Informationssystem. Unter Datenbanken nach lit. b sind insbesondere die Datenbanken der Strassenverkehrsämter zu verstehen, auf welche die Polizei Zugriff hat. Diese enthalten namentlich die Halterdaten sowie die ausgeschriebenen Führerausweisentzüge und Kontrollschilder. Im Zusammenhang mit einem aktuellen Anlass (z.B. einem Banküberfall, bei dem mit gestohlenem Fahrzeug oder Kontrollschildern geflüchtet wurde, werden von der Polizei konkrete Fahndungsaufträge (lit. c) und entsprechende Daten erfasst. Diese können mit Bildaufnahmen des AFV-Systems abgeglichen werden und im Einzelfall zu einem Bewegungsprofil einer Zielperson («hit») führen.

Art. 60 c) Datenvernichtung

Abs. 1 regelt die Vernichtung der durch das AFV-System erhobenen Daten. Die automatisiert erfassten Daten werden nach lit. a bei fehlender Übereinstimmung («no hit») unverzüglich vernichtet (vgl. BGE 146 I 11 E. 3.3.2). Damit soll sichergestellt werden, dass keine Daten über unverdächtige Fahrzeuginsassinnen und -insassen auf Vorrat abgespeichert werden. Im Fall einer Übereinstimmung («hit») gemäss lit. b besteht möglicherweise ein Verdacht auf ein Vergehen oder ein Verbrechen, was weiterer Abklärungen bedarf. Aus diesem Grund müssen die Daten in der Folge in einem Verwaltungs- oder Strafverfahren verwendet werden können, weshalb die Vernichtung der Daten nach den Bestimmungen des betreffenden Verwaltungs- oder Strafverfahrens erfolgt. Wird kein Verwaltungs- oder Strafverfahren eingeleitet, erfolgt die unwiderrufliche Vernichtung der automatisiert erfassten Daten nach spätestens 100 Tagen (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_39/2021 vom 29. November 2022 E. 8.9.1). Diese Frist gilt in Anlehnung an BGE 133 I 77, in dem das Bundesgericht die im Polizeireglement der Stadt St.Gallen vom 16. November 2004 vorgesehene Aufbewahrung von Aufzeichnungen während 100 Tagen als verhältnismässig erachtete.

Art. 61 d) Datenaustausch in der automatisierten Fahrzeugfahndung

In Abs. 1 wird der Datenaustausch der Polizei im Bereich der AFV mit den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone, der Städte und der Landespolizei Liechtenstein sowie dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit zuständigen Bundesamt einer Regelung zugeführt. Dieser automatisierte Datenaustausch setzt nach Abs. 1 notwendigerweise voraus, dass diese Behörden ein AFV-System mit Datenbanken nach Art. 58 betreiben (lit. a), diesen Behörden der Datenaustausch aufgrund einer Rechtsgrundlage erlaubt ist (lit. b) und der Datenschutz gewährleistet ist (lit. c). Ein Datenaustausch darf ausdrücklich nur für den in Art. 61 genannten Zweck erfolgen. Für anderweitige Zwecke dürfen die erfassten Kontrollschilderdaten nicht ausgetauscht werden. Abs. 2 enthält die Möglichkeit, dass die Polizei mit den AFV-Systemen dieser Behörden Schnittstellen einrichten kann. Damit kann die Beschaffung bzw. Bekanntgabe und Bearbeitung der Daten beispielsweise über eine zentrale elektronische Infrastruktur (Datenplattform) erfolgen.

Art. 62 Elektronischer Datenaustausch

Mit Art. 62 wird eine gesetzliche Grundlage für den interkantonalen automatisierten Datenaustausch in der Polizeiarbeit geschaffen. Im Zuge der zunehmenden Mobilität und Internationalität bei Täterschaften besteht ein wachsendes Bedürfnis zum Austausch von Informationen und polizeilichen Erkenntnissen zwischen den Kantonen. Dies zeigt sich insbesondere im Bereich der Massenkriminalität mit einem ausgeprägt seriellen Charakter – wie beispielsweise Serien von Einbruchsdelikten, Ladendiebstählen oder auch Delikte im digitalen Raum, sogenannte Cyberdelikte. Im Interesse einer wirksamen kantonsübergreifenden oder gesamtschweizerischen Polizeizusammenarbeit (insb. zwecks Kriminalitätsverhinderung und -bekämpfung) ist es notwendig, dass vermehrt unter den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Städte sowie der Landespolizei Fürstentum Liechtenstein (als Korps des Ostschweizer Polizeikonkordats ostpol) elektronisch zusammengearbeitet werden kann und zu diesem Zweck Daten übermittelt werden können.

Bereits heute regelt Art. 7 PolG den Austausch von Informationen zwischen Bund und Kantonen, wenn sie der Erfüllung polizeilicher Aufgaben dient, namentlich zur Gefahrenabwehr oder um strafbare Handlungen zu verhindern oder aufzuklären. Der Antrag auf Informationsaustausch sowie der Austausch erfolgen dabei auf analogem Weg sowie jeweils im Einzelfall. Auch bestehen keine Schnittstellen zwischen Datenbearbeitungssystemen, so dass bislang kein automatisierter Datenaustausch erfolgt.

Mit der neuen Bestimmung soll der Datenaustausch auch elektronisch im Abrufverfahren ermöglicht werden. Neben der Möglichkeit, Schnittstellen zwischen den eigenen Informationssystemen und denjenigen des Bundes und der Kantone bzw. Städte einzurichten, sollen auch gemeinsame Informationssysteme betrieben werden können. Die analogen Revisionsbestrebungen des Kantons St.Gallen ergaben mit Blick auf den Bundesgerichtsentscheid 1C_39/2021 vom 29. November 2022, dass die entsprechende gesetzliche Grundlage nicht offen, sondern ausreichend bestimmt zu formulieren ist (vgl. BGer 1C_63/2023, E. 6.6). Dementsprechend lehnt sich der vorgeschlagene Art. 62 sehr eng an die korrespondierende Bestimmung des Kantons St.Gallen an.

Mit Abs. 1 wird im Grundsatz ermöglicht, dass die Polizeibehörden untereinander auf elektronischem Weg zusammenarbeiten können. Die Zusammenarbeit und Aufgabenerfüllung erfolgen effizienter und insbesondere zielgerichteter, wenn Datenbearbeitungssysteme durch Schnittstellen miteinander verknüpft werden. Die einzelnen Polizeibehörden behalten dabei die Hoheit über die (Personen-)Daten, die in ihren Datenbearbeitungssystemen enthalten sind.

Abs. 2 schafft die formell-gesetzliche Grundlage, damit die Polizeibehörden des Bundes, der Kantone, der Städte und die Landespolizei Fürstentum Liechtenstein Daten und Informationen, einschliesslich Personendaten, besonders schützenswerte Personendaten und Profilings, aus den

Datenbearbeitungssystemen der Polizei mittels Abrufverfahren untereinander austauschen können. Damit werden eine kantonsübergreifende bzw. bundesweite Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr sowie eine wirksame Vermissten- oder Entwichenensuche erleichtert. Zu diesen Zwecken soll die Kantonspolizei mit den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Städte gemeinsame Datenbearbeitungssysteme schaffen können sowie Informationen im Abrufverfahren austauschen können. Die Zulässigkeit der Datenbearbeitungssysteme als solche richtet sich nach Art. 53 ff. Unter einem Abrufverfahren wird die Möglichkeit des direkten Zugriffs einer Behörde auf Daten verstanden, die von einer anderen Behörde verwaltet werden. Vorausgesetzt ist, dass der Zugriff für die Aufgabenerfüllung der zugreifenden Behörden unentbehrlich ist. Es wird festgelegt, aus welchen Bereichen Daten und Informationen automatisiert ausgetauscht werden können (Abs. 2 lit. a). Hiervon erfasst sind sowohl die physische Kriminalität (z.B. serielle Einbruchdelikte) als auch die digitale Kriminalität (z.B. Cyber-Betrugsdelikte) und grundsätzlich sämtliche Deliktarten, insbesondere Vermögens-, Gewalt- und Sexualdelikte. Erfasst sind auch anderweitige Deliktarten, z.B. gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen wie etwa serielle Brandstiftungen. Weiter wird der Datenaustausch im Bereich der polizeilichen Lagedaten für die Ableitung von polizeitaktischen Handlungsempfehlungen für die Erhöhung der Sicherheit der Kantone ermöglicht (lit. b). Auch wird der Austausch von Daten und Informationen zu Fällen und Personen im Bereich des Bedrohungs- und Risikomanagements ermöglicht (lit. c). Davon betroffen sind insbesondere Angaben zu sogenannten gefährdenden Personen. Schliesslich regelt lit. d die Möglichkeit, Daten und Informationen zu Fällen im Zusammenhang mit vermissten oder entwichenen Personen im Abrufverfahren auszutauschen. Damit können besagte Personen aufgrund möglicher interkantonaler Hinweisverknüpfungen schneller aufgefunden und gerettet oder zurückgeführt werden. Abs. 3 regelt, wie der elektronische Datenaustausch technisch ausgestaltet ist. Einerseits hält lit. a fest, dass die Kantonspolizei zum automatisierten Austausch der Daten Schnittstellen zwischen ihren eigenen polizeilichen Datenbearbeitungssystemen, beispielsweise dem zentralen polizeilichen Informationssystem (myABI), und jenen des Bundes, der Kantone und der Städte einrichten kann. Damit wird eine kantonsübergreifende bzw. bundesweite Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr sowie eine wirksame Vermissten- oder Entwichenensuche erleichtert. Selbstverständlich wird dabei jede Datenabfrage protokolliert, sodass ein allfälliger Missbrauch zurückverfolgt werden kann.

Es soll damit ermöglicht werden, gemeinsame Datenbearbeitungssysteme zu betreiben, wobei die Polizeibehörden nur eigene oder aber auch gemeinsame Daten halten können. Ein Beispiel für Ersteres wäre das integrierte Lagebild 4.0 (ILB 4.0), bei dem polizeiliche Lagedaten für die Ableitung von polizeitaktischen Handlungsempfehlungen für die Erhöhung der Sicherheit der Kantone verarbeitet werden. Beim ILB 4.0 betreiben die Polizeibehörden jeweils ihre eigene Datenhaltung, wobei untereinander auf diese Lagedaten im Abrufverfahren zugegriffen werden kann. Als Beispiel für gemeinsame Datenbearbeitungssysteme mit gemeinsamer Datenhaltung sind die beiden ereignisbasierten Datenbanken PICAR (Plateforme d'Information du CICOP pour l'Analyse et le Renseignement) und Picsel (Plateforme d'information de la criminalité sérielle en ligne) von nord- und westschweizerischen Polizeikörpern für die Erkennung der physischen und digitalen seriellen Kriminalität anzuführen. Mit diesen formell-gesetzlichen Grundlagen wird den betroffenen Grundrechten die notwendige Beachtung gegeben. Abs. 4 beschränkt sodann die Zugriffsberechtigungen bei gemeinsamen Datenbearbeitungssystemen. Dies ist insbesondere auch im Hinblick auf die kriminalpräventiven Daten wichtig zu regeln. Nur einzelne Polizeistellen bzw. Funktionen erhalten Zugang zu entsprechenden Datenbanken oder können entsprechende Daten darin erfassen und bearbeiten.

Vor einem Betrieb muss festgelegt werden, bei welchen eigenen Datenbearbeitungssystemen die Kantonspolizei Schnittstellen einrichten kann, welche gemeinsamen Datenbearbeitungssysteme die Kantonspolizei mit anderen Polizeibehörden betreiben kann und welche Personendaten,

besonders schützenswerte Personendaten und Profilings im Rahmen des elektronischen Datenaustauschs ausgetauscht werden können. Abs. 5 regelt deshalb, dass die Einzelheiten mittels Verordnung festzulegen sind.

Mit der bundesparlamentarischen Motion 18.3592 (Motion Eichenberger) wird die Schaffung eines zentralen Zugangsportals beantragt, um mit einer einzigen Eingabe die verschiedenen Informationssysteme des Bundes, der EU und der Kantone abfragen zu können (POLAP, Polizeiliche Abfrageplattform). Aufgrund der Polizeihochheit der Kantone kann ein solches System jedoch nicht einzig auf eine bundesrechtliche Grundlage gestützt werden. Zur Umsetzung stehen aktuell drei Varianten im politischen Raum: mittels Bundesgesetzes, mittels interkantonalen Vereinbarung oder mittels kantonalen (Polizei-) Gesetzen. Unabhängig von allfälligen späteren übergeordneten Vereinbarungen oder Gesetzen benötigt der Kanton eine eigene gesetzliche Grundlage, damit sich die Kantonspolizei an einem solchen System beteiligen kann.

Art. 63 Polizeilicher Informationsbericht

Entspricht dem bisherigen Art. 8 PolG.

VII. Organisation der Kantonspolizei

Art. 64 Organisation

Die Bestimmung erklärt die Ständekommission für zuständig, der Kantonspolizei die notwendigen personellen und sachlichen Mittel vorbehaltlich der Budgetgenehmigung des Grossen Rats zur Verfügung zu stellen. Details, namentlich fachspezifische oder allenfalls regionale Einteilungen sind wiederum nicht im Gesetz, sondern in der entsprechenden Verordnung festzuhalten.

Art. 65 Personalrecht

In personalrechtlicher Hinsicht sollen für Angehörige der Kantonspolizei die Personalverordnung sowie die dazugehörenden Ausführungsbestimmungen gelten. Angehörige der Polizei müssen in der Regel für die Aufnahme ins Korps eine Polizeischule bestanden haben. Von dieser Bestimmung ausgenommen werden können insbesondere spezialisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Auch Polizeioffizierinnen und -offiziere, die im Rahmen der Polizeioffiziersausbildung in den Führungslehrgängen des Schweizerischen Polizei-Institutes ausgebildet werden, können in ein Korps eintreten, ohne eine Polizeischule absolviert zu haben.

Art. 66 Ausweispflicht

Entspricht inhaltlich dem bisherigen Art. 21 Abs. 1.

Art. 67 Aufgabenübertragung an Dritte

Abs. 1 schafft in Ergänzung des bisherigen Art. 22 die erforderliche gesetzliche Grundlage für die Aufgabenübertragung an Dritte. Dabei ist zu beachten, dass die Ausübung von Zwang grundsätzlich der Kantonspolizei vorbehalten bleiben muss. Damit keine Gefahr einer Verwechslung mit der Kantonspolizei besteht, müssen sich Dritte in ihrem äusseren Erscheinungsbild, insbesondere hinsichtlich Kennzeichen (Uniform), Fahrzeugen und Ausweisen ausreichend von der Kantonspolizei unterscheiden. Die Bevölkerung muss sich darauf verlassen können, dass eine Person, die als Polizistin oder Polizist auftritt, auch tatsächlich über polizeiliche Kompetenzen und eine polizeiliche Ausbildung verfügt.

Abs. 2 sieht vor, dass die Aufgabenübertragung mit öffentlich-rechtlichem Vertrag zu regeln ist.

Dabei muss eine Kündigung dieses Vertrages jederzeit möglich sein.

Art. 68 Kostenersatz

Abs. 1 der Bestimmung enthält in Präzisierung des bisherigen Art. 25 Abs. 3 das Grundprinzip, wonach der Verursacher einer polizeilichen Massnahme zum Kostenersatz verpflichtet werden kann.

Erfolgt ein Polizeieinsatz im Rahmen einer Veranstaltung, welche im Interesse des Kantons liegt, kann auf eine Erhebung der Kosten ganz oder teilweise verzichtet werden. Zu denken ist somit namentlich an ideelle (auch politische), kulturelle, touristische und sportliche Zwecke.

Der Kostenersatz richtet sich dabei nach dem Gebührentarif vom 17. September 2019 (Abs. 3).

Abs. 4 verpflichtet Veranstalterinnen und Veranstalter einen angemessenen Ordnungs- und Sicherheitsdienst zu stellen, um ein Einschreiten der Kantonspolizei zu vermeiden zu können. Dies geschieht heute, indem beispielsweise für die Verkehrsregelung Verkehrskadetten eingesetzt werden.

X. Weitere Bestimmungen

Art. 69 Private Sicherheitsdienste

Entspricht dem bisherigen Art. 23.

XI. Schlussbestimmungen

Art. 70 Ausführungsbestimmungen

Diese Bestimmung überträgt dem Grossen Rat die Aufgabe die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Art. 71 Bestehende Vereinbarungen

Mit Blick auf die Rechtssicherheit hält diese Bestimmung den Fortbestand von Vereinbarungen, welche unter dem alten PolG getroffen wurden, fest.

Art. 72 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit Beschluss der vorliegenden Totalrevision ist das bisherige Polizeigesetz vom 29. April 2001 aufzuheben.

Art. 73 Inkrafttreten

Diese Bestimmung überträgt dem Grossen Rat im Kontext der zu erlassenden Ausführungsbestimmungen die Festsetzung des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

8. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung der Totalrevision des Polizeigesetzes einzutreten und dieses wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 2025

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber: