



Sicherheits- und Justizdepartement
Oberer Graben 32
9001 St.Gallen

vernehmlassungen.sid@sq.ch

St. Gallen, 23. Oktober 2023

Vernehmlassungsantwort: XIV., XV., XVI und XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP Kanton St.Gallen bedankt sich für die Einladung zur Vernehmlassung zu den Nachträgen XIV., XV., XVI und XVII. zum Polizeigesetz vom 18. September 2023. Wir nehmen dazu wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliches

Die SP hat sich in der Vernehmlassung zur ursprünglichen Botschaft letzten Jahres sowie in der politischen Beratung im Kantonsrat kritisch gegenüber einem relevanten Teil der vorgeschlagenen Änderungen positioniert. Die Kritik betraf grundlegend die zu weitgehende Erweiterung polizeilicher Kompetenzen, im Besonderen jedoch auch die nicht ausreichende Bestimmtheit gewisser vorgeschlagener Bestimmungen. Da die SP die Notwendigkeit des polizeilichen Engagements im Rahmen des kantonalen Bedrohungsmanagements insbesondere aufgrund dessen Relevanz im Kampf gegen Häusliche Gewalt nicht bestreitet, begrüßen wir den neuen Anlauf und die erneute Vernehmlassung. Die Überarbeitung stellt unserer Ansicht nach eine deutliche Verbesserung des Entwurfs dar, auch wenn nach wie vor offene Fragen bestehen. Diese fliessen in die nachfolgende Vernehmlassung ein.

Unser deutliches Unverständnis möchten wir zum Ausdruck bringen betreffend die Einführung der Automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV). Der Kantonsrat hat die Beschaffung entsprechender Anlagen vor wenigen Jahren bewusst aus dem Budget gestrichen. Das Bundesgericht hat zwei Kantone in diesem Vorhaben gestoppt. Der aktuelle Gesetzgebungsversuch im Kanton Bern stösst zudem auf grosse öffentliche Kritik. Warum die Regierung es sinnvoll findet, mit dem Vorschlag einer so weitgehenden Überwachungsmaßnahme die rasche Verabschiedung der anderen wichtigen Nachträge zu gefährden, versteht die SP nicht. Die SP lehnt die Massnahme, welche weite Teile der Bevölkerung massiv in ihren Grundrechten berührt, überdies grundsätzlich ab.

Schliesslich wollen wir an dieser Stelle erneut betonen, dass aus unserer Sicht nach 17 Nachträgen längstens eine Totalrevision des Gesetzes angezeigt ist. Wir hoffen, die entsprechenden Arbeiten werden ohne weiteren Verzug angegangen.

Soweit die Entwürfe gleichlauten wie in der letzten Vorlage, nimmt die SP nicht erneut Stellung und verweist auf die damalige Vernehmlassungsantwort.



II. Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen

Art. 27^{bis} – Bedrohungs- und Risikomanagement allgemein

Den neuen Entwurf dieser Grundsatznorm finden wir sinnvoll und angemessen zurückhaltend. Wir stellen uns allerdings die Frage, ob aus dem Gesetzestext genügend klar hervorgeht, dass nicht nur die Gefährdung erheblich sein muss, sondern auch die drohende Verletzung. Es kann auch eine erhebliche Gefährdung, d.h. grosses Risiko geben, ohne dass eine erhebliche Verletzung eintritt. Es müsste mindestens aus den Materialien hervorgehen, dass dies nicht gemeint sein kann.

Die Streichung von Abs. 3 ist zu befürworten, da sich in der Praxis gezeigt hat, dass die Koordinationsgruppe der gesetzlich vorgesehenen Aufgabe kaum gerecht wurde.

Art. 27^{ter} - Verzicht auf Predictive Policing

Etwas überrascht zeigt sich die SP über die Formulierung in der Ergänzungsbotschaft, es solle auf das «Predictive Policing», d.h. die vorausschauende Polizeiarbeit verzichtet werden, wenn zugleich eine ganze Vorlage zur präventiven Polizeiarbeit vorgelegt wird. Beim Bedrohungsmanagement handelt es sich aus unserer Sicht um nichts anderes als um personenbezogene vorausschauende Polizeiarbeit auch im Sinne der Verwendung des Begriffs in der Literatur.

Sofern die Regierung damit hingegen meint, auf technologische Tools zur Unterstützung der Arbeit des Bedrohungsmanagements zu verzichten, befürworten wir diese Zurückhaltung im Grundsatz. Es stellt sich allerdings die Frage, ob dieser umfassende Verzicht tatsächlich mit der Praxis übereinstimmt. Es ist davon auszugehen, dass jetzt, respektive in naher Zukunft, zwar keine selbstlernenden Technologien zum Einsatz kommen, doch aber algorithmische Entscheidungshilfen. Wenn die Regierung nun dermassen absolut deklariert, solche Instrumente nicht gestatten zu wollen, muss sie dies in Zukunft auch so umsetzen. Der Verzicht muss also effektiv zu einem Verzicht in der Praxis der Kantonspolizei führen. Falls diese entsprechenden Tools hingegen dennoch – in begrenztem Rahmen – solche Instrumente zu Gefährlichkeitsprognosen nutzt oder nutzen möchte, sollte bereits aus Gründen der Transparenz eine Rechtsgrundlage geschaffen werden.

Schliesslich hat auch der Kantonsrat in seinem Auftrag an die Regierung (lit. c) keinesfalls von einem Verbot entsprechender personenbezogener Prognosen gesprochen. Vielmehr wurde festgehalten, solche könnten zum Einsatz kommen, sofern ihr Nutzen regelmässig kritisch evaluiert wird. Die SP fände dieses Vorgehen weiterhin angezeigt.

Art. 27^{ter} – Gefährdungsmeldung an die Polizei

Der Möglichkeit, (auf freiwilliger Basis) Gefährdungsmeldungen zu machen, widerspricht aus Sicht der SP nichts Grundsätzliches. Allerdings stellen sich bei uns Fragen der konkreten Umsetzung hinsichtlich der Verhältnismässigkeit. Das Berufsgeheimnis gänzlich aufzuheben und ggf. sogar Akten mitzuliefern aufgrund einer eventuell auch vagen Verdachtslage, ist relativ weitgehend. So könnten z. B. umfassende medizinische Akten in einem späteren Strafverfahren Verwendung finden, entsprechende Informationen in der (vorgeschlagenen) eidgenössischen Gefährderdatenbank landen usw. Das rechtfertigt sich (wenn überhaupt) nur in schweren Fällen und akuten Bedrohungslagen. Es wäre allenfalls angezeigt deklaratorisch klarzumachen, dass das Berufsgeheimnis nur so weit aufgehoben ist, wie es mit Blick auf die Schwere der Gefährdung gerechtfertigt erscheint. So würde dem – selbstverständlich auch sonst geltenden – Verhältnismässigkeitsgrundsatz mehr Gewicht verliehen und zum Ausdruck gebracht, dass ein Gefährdungsverdacht nicht jeden Geheimnisschutz aufzuheben vermag.

Art. 27^{quater} - «Präventionsansprache»

Der Begriff der Gefährderansprache hat sich in der Praxis der Kantonspolizeien sowie in zahlreichen kantonalen Polizeigesetzen etabliert. Dass der Kanton nun einen so nicht verbreiteten anderen Begriff einführen möchte, scheint auf den ersten Blick nicht optimal. Allerdings begrüsst die SP die



Genderneutralität des Begriffs sowie der damit einhergehende Verzicht der «Brandmarkung» der betroffenen Person als «gefährlich». Die SP wehrt sich folglich nicht gegen den neuen Begriff.

Bezüglich Gesetzestextes begrüßen wir, dass die Möglichkeit der Vorführung sowie die Möglichkeit der Strafandrohung gestrichen wurde, da diese Massnahmen dem Wesen der Gefährderansprache nicht gerecht wurden. Nach wie vor erachten wir die Vorladung als heikel, sie kann in seltenen Fällen aber gerechtfertigt sein. Da sie nun (richtigerweise) nicht mehr unter Zwang oder Strafandrohung erfolgt, fragen wir uns ferner, ob der Begriff «Vorladung» – aufgrund des ansonsten geltenden Verständnisses (Art. 201 ff. StPO) – noch passend ist.

Art. 27^{quinquies} – Information von Privaten und Behörden

Die vorgesehenen zusätzlichen Einschränkungen erachtet die SP als zielführend, da es sich dabei ggf. um einen doch sehr schweren Grundrechtseingriff handeln kann. Bei Abs. 4 stellt sich uns die Frage, ob die Weitergabe durch weitere Personen und Behörden überhaupt je möglich sein soll (oder die Polizei Informationsherrin bleiben soll). Ohne Sanktionsmöglichkeit ist zumindest gegenüber Privaten die Bestimmung zudem «zahnlos». Allenfalls könnte auch explizit festgehalten werden, dass die Polizei darauf hinzuweisen hat, dass die Weitergabe nur mit ihrer Zustimmung erfolgen darf (ggf. mit einer Strafandrohung nach Art. 292 StGB).

Die Information der gefährdenden Person gemäss Abs. 3. sollte mit gleichzeitigem Hinweis auf die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel erfolgen, was bereits im Gesetzestext festzuhalten wäre.

Bezüglich der Begrifflichkeiten stolpert die SP hier über «ernsthafter Gefahr», wenn sonst stets von «erheblicher Gefährdung» gesprochen wird. Es würde sich allenfalls anbieten, den ganzen Gesetzestext nochmal bezüglich der bei der ersten Norm erwähnten Frage des Unterschieds zwischen Erheblichkeit/Ernsthaftigkeit der Gefahr/der Verletzung selbst zu überprüfen, wobei sich eine gewisse Doppelspurigkeit allenfalls auch nicht vermeiden lässt.

Art. 27^{sexies} – Rechtsbelehrung und Ungefährlichkeitsvermutung

Es ist sehr erfreulich, dass diese neue Norm aufgenommen wurde. Skeptisch sind wir aus gesetzes-technischer Sicht, ob die Rechtsbelehrung nicht thematisch zur Gefährderansprache gehören würde, da sie wohl im Rahmen dieser zu erfolgen hat. Die Ungefährlichkeitsvermutung betrifft hingegen die gesamte Arbeit des Bedrohungsmanagements. Inhaltlich unterstützt die SP jedoch diesen Vorschlag. Es wäre evtl. noch zu ergänzen, dass die Rechtsbelehrung zu protokollieren ist.

Art. 27^{septies} – Datenvernichtung

Auch diese Ergänzung begrüsst die SP, schafft sie doch an richtiger Stelle Klarheit in Bezug auf den Umgang mit der polizeilichen Gefährderdatenbank. Die 8-Jahres-Frist erscheint uns allerdings etwas lang in Anbetracht des Umstands, dass jemand auf blossen Verdacht hin relativ rasch in der Datenbank landen kann (gerade auch im Vergleich z. B. zu den Fristen, die für das Strafregister gelten). Erhärtet sich ein Verdacht einer Gefährdung nicht, wäre grundsätzlich sofortige Löschung angezeigt. Die Norm ist entsprechend anzupassen.

Art. 39^{quater} – Elektronischer Datenaustausch

Die SP ist nach wie vor kritisch gegenüber dem elektronischen interkantonalen Datenaustausch, insbesondere dem automatisierten. Die mögliche Akkumulation polizeilicher Daten ist problematisch, u.a. da polizeiliche Erfassungen vergleichsweise rasch und ohne viel Filterung erfolgen und ebenso mit Blick auf die Datensicherheit. Gut ist, dass der neue Entwurf deutlich bestimmter ist.

Die SP ist nach wie vor skeptisch, ob der Umgang mit Daten zur «Bekämpfung von Verbrechen und Vergehen» überhaupt zum Regelungsgegenstand des kantonalen Polizeirechts gehört, zumal die Gesetzgebung hinsichtlich der Strafverfolgung abschliessende Bundeskompetenz darstellt. Die Problematik zeigt sich dann noch deutlicher bei den in Abs. 2 aufgelisteten Beispielen. Es ist offenkundig, dass es bei Serienkriminalität um bereits erfolgte Straftaten geht. Liegt ein Anfangsverdacht



für ein Gewalt- oder Cyberdelikt vor, sind die StPO sowie Bundesrecht einschlägig. Die SP vertritt weiterhin klar die Haltung, dass bezüglich solcher Datenbanken zur Aufklärung von bereits erfolgten Straftaten zwingend eine Bundeslösung anzustreben ist. Sollen solche Datenbanken gespiesen werden, braucht es dafür Informationen aus laufenden Strafverfahren, da ein Anfangsverdacht immer gegeben ist (sonst wäre es ja keine Kriminalität). Den Umgang mit Informationen aus laufenden Strafverfahren zu regeln, obliegt nicht dem kantonalen Gesetzgeber.

Dem Betrieb gemeinsamer Datenbanken im Bereich des Bedrohungs- und Risikomanagements ermöglicht faktisch den Betrieb einer eidgenössischen Gefährderdatenbank. Das lehnt die SP ab. Soll dies tatsächlich ermöglicht werden, genügt es ferner nicht, Einschränkungen nur auf Verordnungsebene vorzusehen. Daten der Prävention können sehr weitreichende Informationen umfassen. Diese ohne jede Einschränkung für alle Schweizer Polizeikorps und den Bund einsehbar zu machen, ist aus grundrechtlicher Sicht sehr invasiv. Darauf soll verzichtet werden oder alternativ wären sehr einschränkende Rahmenbedingungen vorzugeben. Solche Rahmenbedingungen könnten z. B. ein allgemeines Auskunftsrecht enthalten, um einfach in Erfahrung bringen zu können, ob man in der Datenbank registriert ist. Jedenfalls wäre das Verfahren zu regeln, wie und wann sich eine betroffene Person aus der Datenbank entfernen lassen kann.

Art. 43^{sexies} bis 43^{nonies} – Koordinationsgruppe Gewaltprävention

Die geschaffene Koordinationsgruppe hatte sich in der Praxis nicht bewährt, wie die Beratungen zum ersten Entwurf ergaben. Die SP ist nicht grundsätzlich gegen eine solche Koordinationsgruppe, fragt sich nun aber doch, was eigentlich der genaue Aufgabenbereich ist. Der neue Entwurf spricht von «systematischen Fragestellungen mit oder ohne Fallbezug», was doch ein sehr weites Feld absteckt. Art. 43^{sepsies} spricht dann wiederum nicht mehr von einzelnen Fällen. Beim Auskunftsrecht nach Art. 43^{nonies} sollen dann wieder Kompetenzen eingeräumt werden, zu konkreten Fällen gefährdeter Personen Auskunft zu geben. Das scheint uns wenig stringent und es bleiben zahlreiche Fragen offen. Die SP erachtet es – in Anbetracht der Erfahrungen der letzten Jahre – als angebracht, die Koordinationsgruppe nicht mit Fallarbeit zu betrauen, sondern sie als übergeordnetes Gremium der Behördenkoordination zu erachten. Diesfalls würde jedoch eine deklaratorische Norm ausreichen und bedürfte nicht vier – doch im Moment eher vagen – Gesetzesbestimmungen.

Art. 43^{sexies} Abs. 3 sollte schliesslich – im Falle einer Beibehaltung – unter Art. 43^{septies} aufgeführt sein, da es thematisch nicht zur Einsetzung passt.

Art. 49^{bis} – Rechtsschutz gegen polizeiliche Handlungen

Die explizite Regelung des Rechtsschutzes gegen Realakte im Polizeigesetz ist aus SP-Sicht begrüßenswert. Die Regelung scheint angemessen und schafft zudem Klarheit. Bei Abs. 3 wäre allenfalls klarzustellen, dass es sich um alternative Fristenläufe handelt.

Art. 39^{quinquies} bis Art. 39^{octies} – Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV)

Wie bereits einleitend festgehalten, lehnt die SP diese Vorschläge umfassend ab. Wir bitten die Regierung, auf die Einführung der AFV zu verzichten. Sollte die Überwachungsmassnahme in die Vorlage aufgenommen werden, wird sich die SP im Rat sowie ggf. vor dem Volk oder auf dem Rechtsweg gegen diese sehr weitgehende und invasive Überwachungsmassnahme mit grosser Streubreite engagieren. Die Akkumulation solcher Datenmengen über das Bewegungsverhalten weiter Teile der Bevölkerung kann mit Blick auf den Zweck nicht verhältnismässig sein. Dem Datensicherheitsrisiko sowie dem Missbrauchspotenzial kann nicht angemessen begegnet werden. Der Nutzen rechtfertigt dieses Mittel in einem freiheitlichen Rechtsstaat nicht.



Art. 52 Abs. 1^{bis} – Kostentragung von Veranstalterinnen und Veranstalter

Während es im Grundsatz richtig scheint, Veranstalter:innen von unbewilligten Veranstaltungen die von ihnen verursachten Kosten aufzuerlegen, stellen sich mit Blick auf die Praktikabilität und Notwendigkeit einer solchen Regelung doch grundlegende Fragen. Grundsätzlich werden unbewilligte Demonstrationen strafrechtlich geahndet, je nach Ausgang wegen Landfriedensbruch (eidg. Recht) oder auch nach kommunalem Übertretungsstrafrecht (z. B. Polizeireglement der Stadt St.Gallen). Entstehen der Polizei Kosten durch die unbewilligte Demonstration und ist klar, wer der Verursacher der Schäden ist, können diese i.d.R. ebenfalls bereits heute auf den Verursacher überwältzt werden. Entstehen Privaten Schäden, steht das Haftpflichtrecht zur Verfügung. Inwiefern zusätzliche Regelungen notwendig sind, ist fraglich. Vor allem aber dürften die Bestimmungen kaum relevant sein. Unbewilligte Veranstaltungen zeichnen sich i.d.R. dadurch aus, dass nicht ohne weiteres ein «Veranstalter» besteht, den man für alle Folgen einer Veranstaltung verantwortlich machen kann. Lädt z. B. ein Jugendlicher 20 Freunde zu seiner Geburtstagsfeier im öffentlichen Raum ein und eskaliert die «Veranstaltung» unerwartet mit Hunderten Personen, kann ihm diese Folge kaum zugerechnet werden. Es müsste insofern allermindestens einschränkend festgehalten werden, dass Veranstaltern nur die Folgen zugerechnet werden können, die konkret voraussehbar und vermeidbar waren. Eine unbeschränkte Kausalhaftung für alle (auch unplanmässige) Folgen ist nicht handhabbar.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung bei der Überarbeitung von Bericht und Erlass.

Freundliche Grüsse

SP Kanton St.Gallen

Monika Simmler
Vize-Fraktionspräsidentin und Leiterin Fachkommission Sicherheit und Justiz