

## Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen

und

### III. Nachtrag zum Polizeigesetz

Bericht und Entwurf der Regierung vom 16. Dezember 2003

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	3
1. Ausgangslage.....	8
1.1. Begriff der inneren Sicherheit.....	8
1.2. Bericht der Regierung aus dem Jahr 1994 .....	8
1.3. Aktuelle Gefährdungslage in der Schweiz .....	9
1.4. Kantonale Polizeihöheheit erhalten – Zusammenarbeit verstärken .....	12
2. Gesetzliche Rahmenbedingungen.....	13
2.1. Bundesverfassung .....	13
2.2. Internationale Zusammenarbeit.....	13
2.3. Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit .....	14
2.4. Interkantonale Zusammenarbeit / Unterstützung durch den Bund .....	14
2.5. Kantonsverfassung .....	15
2.6. Polizeigesetz.....	15
2.7. Strafprozessgesetz .....	16
3. Projekte auf Bundesebene .....	16
3.1. Zusammenarbeit mit der Europäischen Union.....	16
3.2. Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit und Polizei XXI .....	17
3.2.1. Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit .....	17
3.2.2. Polizei XXI.....	18
3.2.3. Differenzen zwischen Bund und Kantonen .....	19
3.3. Effizienzvorlage / Strukturen im Polizeibereich des Bundes .....	20
3.4. Verbesserung des straf- und verwaltungsrechtlichen Instrumentariums .....	20
3.5. Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität .....	21
3.6. Bildungspolitisches Gesamtkonzept für die schweizerische Polizei .....	21
4. Zusammenarbeit im Ostschweizerischen Polizeikonkordat.....	21
4.1. Polizeischule Ostschweiz .....	22
4.2. Kompetenzzentrum Kriminaltechnik .....	22
4.3. Ostschweizerischer Führungslehrgang für Kader .....	22
4.4. Dienstleistungszentrum Polizeitaucher / Kompetenzzentrum Polizeihundeführer ..	23
5. Zusammenarbeit mit den Gemeinden.....	23
5.1. Sicherheitspolizei als gemeindepolizeiliche Aufgabe.....	23
5.2. Vereinbarungen über die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben .....	23
5.3. Übertragung gemeindepolizeilicher Aufgaben an Private .....	24
5.4. Abgeltung.....	24
5.5. Stadtpolizei St.Gallen.....	25

6.	Tätigkeit privater Sicherheitsunternehmen.....	26
6.1.	Ausgangslage .....	26
6.2.	Bewilligungspflicht.....	26
7.	Kriminalität im Kanton St.Gallen .....	27
7.1.	Vorbemerkung .....	27
7.2.	Entwicklung in den letzten Jahren .....	27
7.3.	Regionale Unterschiede .....	28
7.4.	Stadt St.Gallen stark betroffen .....	29
7.5.	Gewaltdelikte .....	30
7.6.	Häusliche Gewalt .....	30
7.7.	Neue Technologien .....	30
7.8.	Betäubungsmitteldelikte .....	31
7.9.	Organisierte Kriminalität .....	32
7.10.	Extremismus .....	33
7.11.	Straftäter .....	33
7.12.	Opfer.....	34
7.13.	Aufklärungsquote .....	34
8.	Opferbefragung .....	34
9.	Strassenverkehr im Kanton St.Gallen.....	35
9.1.	Ausgangslage .....	35
9.2.	Hohe Übertretungsquote .....	35
9.3.	Viele Unfälle in der Nacht.....	36
9.4.	Alkohol und Drogen.....	36
9.5.	Fussgängerstreifen .....	36
9.6.	Nicht vorhersehbare Ereignisse .....	36
10.	Kantonspolizei.....	36
10.1.	Bestand der Kantonspolizei.....	36
10.2.	Polizeischule .....	37
10.3.	Organisation der Kantonspolizei.....	38
10.4.	Bestand der Stadtpolizei St.Gallen.....	39
10.5.	Polizeidichte in der Schweiz und im Kanton St.Gallen.....	40
10.6.	Aufwendungen für die Kantonspolizei .....	41
11.	Entwicklungen bei der Polizeiarbeit .....	41
11.1.	Kriminalität .....	41
11.1.1.	Einleitung .....	41
11.1.2.	Hohe Gewaltbereitschaft .....	42
11.1.3.	Erschwerte Sachverhaltsfeststellung .....	42
11.1.4.	Betäubungsmittelhandel .....	43
11.2.	Strassenverkehr.....	43
11.2.1.	Einleitung .....	43
11.2.2.	Hohe Regelungsdichte .....	43
11.2.3.	Verkehrskontrollen erhöhen die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl.....	44
11.3.	Ruhe und Ordnung.....	44
11.3.1.	Einleitung .....	44
11.3.2.	Kundgebungen und Veranstaltungen .....	44
11.3.3.	Personenschutz / Schutz des öffentlichen Raums .....	45
11.3.4.	Häusliche Gewalt .....	45
11.4.	Anpassung der Kantonspolizei an veränderte Bedingungen .....	45
12.	Hauptmassnahme: Erhöhung des Korpsbestandes.....	47
12.1.	Modul 1: Polizeiliche Grundversorgung .....	47
12.1.1.	Einleitung .....	47
12.1.2.	Nachtpatrouillen .....	47

12.2.	Modul 2: Kriminalpolizeiliche Aufgaben .....	48
12.2.1.	Einleitung .....	48
12.2.2.	Bereiche .....	48
12.3.	Modul 3: Strassenverkehr .....	51
12.3.1.	Technischer Verkehrszug .....	51
12.3.2.	Polizeistützpunkte .....	51
12.4.	Modul 4: Logistik und Administration .....	52
12.4.1.	Einleitung .....	52
12.4.2.	Kantonale Notrufzentrale .....	52
12.4.3.	Informatik .....	52
12.4.4.	Projekte .....	53
12.4.5.	Stabsdienste .....	54
12.4.6.	Aus- und Weiterbildung / Polizeischule .....	54
12.4.7.	Mediendienst .....	54
12.5.	Modul 5: Sicherheitspolizeiliche Einsätze .....	55
12.6.	Weitere Bereiche .....	56
12.7.	Handlungsbedarf .....	56
12.8.	Priorisierung aus Sicht der Regierung .....	57
12.9.	Umsetzung .....	58
13.	Weitere polizeiliche Massnahmen und Perspektiven .....	59
13.1.	Betreuung der Gefängnisse .....	59
13.2.	Kriminalpolizeiliche Aspekte .....	60
13.2.1.	Kriminaltechnik – Qualitätssicherung und Akkreditierung .....	60
13.2.2.	Bekämpfung der Erscheinungsformen komplexer Kriminalität .....	60
13.3.	Rechtsgrundlage für den polizeilichen Informationsaustausch .....	61
13.4.	Ausrüstung der Einsatz- und Verkehrspolizei .....	61
13.5.	Zusammenarbeit zwischen Polizei und Armee .....	61
13.6.	Zusammenarbeit zwischen Polizei und Haftrichter .....	61
14.	Kostenfolgen .....	62
14.1.	Vollkosten-Nettoaufwand .....	62
14.2.	Finanzierung .....	63
15.	Staatsanwaltschaft und Gerichte .....	63
16.	Antrag .....	64
	Entwurf (III. Nachtrag zum Polizeigesetz) .....	65

## Zusammenfassung

*Sicherheit ist ein zentrales Gut für das menschliche Wohlbefinden. Neben der objektiven Seite, der Abwesenheit von relevanten Gefahren, ist ebenso die subjektiv empfundene Bedrohung massgebend. Die Schaffung und Gewährleistung der physischen und psychischen Sicherheit ist eine grundlegende Staatsaufgabe. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese Staatsaufgabe nicht ausschliesslich durch die Polizei erbracht werden kann, sondern auch durch andere Akteure. Dieser Bericht befasst sich lediglich mit polizeilicher Sicherheit. Die Sicherheit ist auch ein gewichtiger Standortfaktor. Sicherheitspolitik formuliert insbesondere die Durchsetzung der Verhaltensnormen des Zusammenlebens mittels Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols. Die Wahrscheinlichkeit von strafbarem Verhalten hängt wesentlich von der Wahrscheinlichkeit ab, als Täter ermittelt zu werden, aber auch von der Höhe der zu erwartenden Sanktion. Die Wahrscheinlichkeit von Übergriffen sinkt mit steigender Anzahl von Kontrollen sowie der Geschwindigkeit und Präzision polizeilicher Einsätze. Kern der Sicherheitswirkung der Polizei ist eine solide Grundversorgung rund um die Uhr. Die polizeiliche Grundversorgung setzt eine ausreichende Anzahl Polizeikräfte sowie bei den Mitarbeitenden Flexibilität, Initiative und Einsatzbereitschaft voraus. Fehlen die personellen Ressourcen und Einsatzmittel, wird das staatli-*

che Gewaltmonopol in Frage gestellt. Der vorliegende Bericht enthält den parlamentarischen Aufträgen entsprechend eine aktuelle Lagedarstellung der Sicherheit in unserem Kanton aus polizeilicher Sicht und zeigt die polizeilichen Massnahmen auf, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung auch in Zukunft wahren zu können.

Die Schweiz weist nach wie vor einen hohen Sicherheitsstandard auf. Die zahlenmässige Entwicklung der Kriminalität unterlag in den letzten Jahren erheblichen Wellenbewegungen. Nach einer beträchtlichen Zunahme anfangs der neunziger Jahre hat sich die Zahl der angezeigten Straftaten stabilisiert. Nach einem Rückgang im Jahr 2000 ist seither ein starker Anstieg der angezeigten Straftaten festzustellen. Im Jahr 2002 stieg die Zahl der Straftaten in der Schweiz um über 11 Prozent. Anlass zur Sorge gibt das steigende Gewaltniveau und der seit Jahren ungebrochene Trend zu mehr Gewaltdelikten. Die steigende Gewaltbereitschaft, auch bei Jugendlichen, zeigt sich etwa im Umfeld von Demonstrationen, aber auch in der Hooligan-Szene und bei Vandalenakten. Straftäter machen sich die Mobilität von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital ebenso zu Nutze wie den technischen Fortschritt im Bereich des Kommunikations- und Transportwesens. Deshalb sind Zusammenarbeit unter den Kantonen und gegenseitige Unterstützung nötig. Die Hauptbedrohung der Bevölkerung liegt aber weiterhin bei der lokalen Kriminalität sowie aktuell bei der steigenden Gewaltbereitschaft und damit verbunden bei der brutaleren Vorgehensweise der Täter. Deshalb wird trotz fallender Grenzen und international operierender Banden auch in Zukunft den Kantonen und den lokalen Behörden die entscheidende Bedeutung bei der Wahrung der öffentlichen Sicherheit zukommen.

Im Rahmen des Projektes Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz wurde ein Unterbestand an Polizeikräften in den Kantonen und beim Bund von rund 900 Polizeikräften festgestellt. Diese Feststellung deckt sich mit einer Erhebung unter den kantonalen Polizeikommandanten sowie den Feststellungen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktorinnen. Diese Lücke bei den Polizeikräften und somit im sicherheitspolizeilichen Bereich muss in erster Priorität geschlossen werden. Differenzen zwischen Bund und Kantonen bestehen bei den Fragen, wer die Lücke im Bereich der Sicherheitspolizei schliessen und wie die künftige Rolle und Unterstellung der Grenzschutz geregelt werden sollen. Weitere Schwächen des heutigen Systems sind Doppelspurigkeiten in der polizeilichen Arbeit, das Fehlen einheitlicher, kompatibler Informatiksysteme und das Fehlen einer fähigen, schnell einsatzbereiten Polizeireserve. Das Projekt Polizei XXI zeigt auf, wie die kantonalen Polizeikräfte künftig zusammenarbeiten können. Die polizeiliche Grundversorgung erfolgt weiterhin durch die einzelnen Kantone. Die Bereiche Prävention, Strassenverkehr, Spezialeinsätze und Ermittlungen werden regional in den Polizeikonkordaten bearbeitet. Das Ostschweizerische Polizeikonkordat pflegt bereits eine intensive Zusammenarbeit durch gemeinsame Führungs- und Ausbildungsmittel, gemeinsame Ausrüstung und die gemeinsame Bewältigung von Aufgaben. Ausserdem bestehen Projekte für eine zentrale, professionell geführte Polizeischule, für ein Kompetenzzentrum Kriminaltechnik, für einen Führungslehrgang für Kadermitglieder sowie für Zentren für Polizeitaucher und Polizeihundeführer.

Die Ausübung der Sicherheitspolizei ist eine gemeindepolizeiliche Aufgabe. Die Gemeinde kann eigene Polizeikräfte unterhalten. Verschiedene Gemeinden mit erhöhten sicherheitspolizeilichen Anforderungen schlossen mit dem Kanton Vereinbarungen über die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben und deren Abgeltung ab, insbesondere mit dem Ziel, die Polizeipräsenz zu verbessern sowie die sicherheitspolizeilichen Aufgaben effizient und kostengünstig zu lösen. In der Stadt St.Gallen erfüllt die Stadtpolizei die gemeindepolizeilichen Aufgaben. Die Zusammenarbeit zwischen der Kantons- und Stadtpolizei wurde wiederholt überprüft und angepasst. Kurzfristig besteht kein Handlungsbedarf für Änderungen. Die bewährte Zusammenarbeit ist laufend zu verstärken und zu optimieren. Mittel- bis langfristig, insbesondere wenn grössere Ersatzinvestitionen anstehen, werden die polizeiliche Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Organisation der Polizeikräfte neu zu prüfen und zu beurteilen sein.

Die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben kann grundsätzlich auch privaten Sicherheitsunternehmen übertragen werden. Die hoheitlichen Befugnisse der Mitarbeitenden derartiger Unternehmen sind jedoch eingeschränkt. Private Sicherheitsfirmen erfüllen ohnehin vermehrt auch Bewachungs-, Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben. Solche Dienste können durchaus einen Beitrag an die Sicherheit leisten, doch diese Entwicklung hat Nachteile. Es gilt zu verhindern, dass die Grenze zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten verwischt. Hoheitliche Aufgaben sollen auf die Polizei beschränkt bleiben. Wie in verschiedenen neueren Polizeigesetzen anderer Kantone soll auch im Kanton St.Gallen eine Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen eingeführt werden.

Der Kanton St.Gallen ist im Quervergleich mit anderen Kantonen gleicher Grösse bezüglich der Ereigniskriminalität einer durchschnittlichen Belastung ausgesetzt. Nach einer erheblichen Zunahme in den Jahren 1989 bis 1992 hat sich die Zahl der angezeigten Straftaten in den folgenden Jahren stabilisiert: Seit Beginn der Neunzigerjahre gingen jährlich zwischen 20'000 bis 23'000 Anzeigen ein. Im Jahr 2002 war gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme der erfassten Straftaten um über 14 Prozent festzustellen, insbesondere bei den Delikten gegen Leib und Leben sowie bei Gewaltanwendung gegen Personen, bei Raub und Entreisssdiebstählen (nach einem zwischenzeitlichen Rückgang in den Jahren 2000 und 2001), bei Erpressung, Drohung, Nötigung und Freiheitsberaubung sowie bei mutwilligen Sachbeschädigungen. Die steigende Tendenz setzte sich im ersten Halbjahr 2003 fort. Die Belastung ist in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich. In der Stadt St.Gallen liegt das Kriminalitätsaufkommen im Verhältnis zur Einwohnerzahl rund viermal höher als im Gaster, Ober- und Altgotgenburg. Die Zahl der erfassten Betäubungsmitteldelikte lag im Jahr 2002 leicht höher als im Vorjahr. Die erfassten Zahlen bei den Betäubungsmitteldelikten spiegeln die Realität allerdings nur ungenügend, hängt die Zahl der Anzeigen doch im Wesentlichen davon ab, wieviel Personal für die Überwachung und Kontrolltätigkeit abgestellt werden kann. Trotz Repressionsdruck war eine hohe Verfügbarkeit von Drogen festzustellen. Das Entstehen offener Drogenszenen konnte bisher verhindert werden. Die Bekämpfung der Drogenproblematik wird erschwert durch die Verknüpfung mit der Migrations- und Asylproblematik. Die Zahl der Asylsuchenden, die namentlich im Drogenbereich straffällig werden, ist überdurchschnittlich hoch.

Straffällig werden wesentlich mehr Männer als Frauen und wesentlich mehr Junge als Ältere. Der Anteil aller polizeilich ermittelten Täter mit einer ausländischen Nationalität betrug bei den Straftaten nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch über 51 Prozent. Der Ausländeranteil bei der Jugendkriminalität lag insgesamt bei knapp 46 Prozent, bei den Gewaltdelikten bei über 62 Prozent. Die Aufklärungsquote sank in den letzten Jahren leicht und ist insbesondere bei Diebstählen und Sachbeschädigungen tief, was auf ungenügende Ressourcen zur Bearbeitung der Vielzahl solcher Tatbestände schliessen lässt. Die Gesamtzahl der Verkehrsunfälle nahm im Jahr 2002 geringfügig ab. Die als immer sicherer gepriesenen Fahrzeuge verleiten allerdings manchen Lenker zu riskanterem Fahren. Die Anzahl Fahrzeuglenker, welche die Strassenverkehrsregeln missachten, ist hoch. Nach der schweizerischen Opferbefragung wird der Einsatz der Polizei im Kanton St.Gallen in den verschiedenen Kriminalitätsgebieten und in der Verkehrsüberwachung als ausreichend erachtet. Am problematischsten wird der Umgang mit Delikten eingeschätzt, die typischerweise von Jugendlichen und jungen Erwachsenen verübt werden, wie beispielsweise Vandalismus oder Drogendelikte. Bemängelt wird die lange Zeit bis zur Ankunft der Polizei am Ereignisort.

Der Kanton St.Gallen weist im Vergleich zu den übrigen Kantonen und im internationalen Vergleich im Bodenseegebiet eine unterdurchschnittliche Polizeidichte auf. Die Bruttoaufwendungen für die Kantonspolizei bewegten sich seit Einführung des neuen Rechnungsmodells zwischen rund 81 Mio. Franken im Jahr 1997 und rund 97 Mio. Franken im Jahr 2002. Gemessen an den staatlichen Bruttoausgaben betragen die Bruttoaufwendungen für die Kantonspolizei im Jahr 2002 rund 3,1 Prozent.

*Durch die grössere Komplexität des gesellschaftlichen Umfelds, die hohe Mobilität der Täter, ihre gute Organisation und die Nutzung technologischer Entwicklungen, welche die Sachverhaltsfeststellungen und die Beweisführung erheblich erschweren, die weiterhin hohe Verfügbarkeit von Drogen und die Verknüpfung der Drogenproblematik mit Migrations- und Asylfragen, die festzustellende Verwilderung auf den Strassen bei zunehmender Verkehrs- und Regelungsdichte, die Arbeit mit Fremdsprachigen sowie die höheren Ansprüche der Bevölkerung an Polizei und Justiz steigt der Bedarf an Ressourcen. Angesichts der zahlreichen zusätzlichen Aufgaben ist die Kantonspolizei trotz verschiedener organisatorischer Massnahmen mit dem aktuellen Personalbestand in Zukunft nicht mehr in der Lage, ihre Aufgaben zufriedenstellend zu erfüllen. In Übereinstimmung mit den Untersuchungen auf Bundesebene und im Rahmen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktorinnen ist von einem beträchtlichen Unterbestand auszugehen.*

*Als Hauptmassnahme beantragt die Regierung deshalb eine Erhöhung des Korpsbestandes. Im Bereich der polizeilichen Grundversorgung sind zusätzliche Stellen für die Verstärkung der Nachtpatrouillen erforderlich. Für die Erfüllung kriminalpolizeilicher Aufgaben sind insbesondere eine Innenfahndung zur Aufbereitung und systematischen Auswertung von Informationen und Daten aufzubauen, die Spezialisten für die Ermittlungen bei schweren Delikten personell zu verstärken sowie die Kriminaltechnik, das forensische Labor der Kantonspolizei, zu erweitern. Im Bereich des Strassenverkehrs sind Verstärkungen für die polizeiliche Grundversorgung in der Region Linthgebiet-Toggenburg sowie für die Aufrechterhaltung und gezielte Verstärkung der Kontrolltätigkeit nötig. Ausser polizeilichem Fachwissen und persönlichen Fähigkeiten sind eine zeitgemässe Infrastruktur und aufgabenbezogene Arbeitshilfsmittel nötig, um den polizeilichen Auftrag erfüllen zu können. Im Bereich Logistik und Administration sind deshalb insbesondere eine Verstärkung der Kantonalen Notrufzentrale sowie der Bereiche Informatik und Technik notwendig. Der Kantonspolizei fehlt ein flexibel einsetzbares Einsatzelement für besondere Gefährdungslagen. Heute müssen bei besonderen Ereignissen oder zur Schwerpunktbildung in der Kriminalitätsbekämpfung, bei besonderen Fahndungsaufgaben, für Ordnungsdienstesätze oder für Personenschutzaufgaben Beamte aus dem normalen Dienst abgezogen werden, wo sie entsprechend fehlen. In all diesen Bereichen sieht die Regierung dringenden Handlungsbedarf. Angesichts der angespannten Kantonsfinanzen muss der Ausbau der Kantonspolizei allerdings massvoll erfolgen. Erste Priorität sieht die Regierung bei der Verstärkung der Nachtpatrouillen. Insgesamt werden 47 zusätzliche Stellen beantragt – für eine optimale Auftragserfüllung ausgewiesen wären insgesamt 72 Stellen. Der Ausbau kann aus Kapazitätsgründen der Polizeischule erst in einigen Jahren abgeschlossen werden.*

*Weitere Massnahmen betreffen die Betreuung der Gefängnisse, kriminalpolizeiliche Aspekte, die Schaffung einer genügenden Rechtsgrundlage für den polizeilichen Informationsaustausch, die Ausrüstung von Patrouillenfahrzeugen sowie die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Armee sowie zwischen Polizei und Haftrichtern. Mittelfristig ist bei einer Vollkostenrechnung von einem durchschnittlichen Bruttoaufwand je realisierte Stelle von rund 130'000 Franken auszugehen. Der beantragte Ausbau von Stellen führt auch zu höheren Abgeltungen und Einnahmen, die allerdings nicht genau prognostiziert werden können. Es bleibt eine Mehrbelastung des Staatshaushaltes, die nach heutiger Beurteilung nur über eine entsprechende Erhöhung des Staatssteuerfusses und/oder durch eine Erhöhung der Beiträge der Gemeinden für die Dienstleistungen der Kantonspolizei finanziert werden kann. Die Regierung beantragt eine Änderung des Polizeigesetzes und beabsichtigt, den Beitrag der Gemeinden für die verbesserte polizeiliche Grundversorgung in zwei Schritten auf 2005 und 2006 massvoll zu erhöhen.*

*Ein Personalausbau bei der Kantonspolizei kann auch Auswirkungen auf die Staatsanwaltschaft und die Gerichte haben. Diese Auswirkungen können allerdings nicht zuverlässig vorausgesagt werden. Allenfalls nötige Stellen werden mit den Voranschlägen beantragt werden.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

In der Maisession 2001 hiessen Sie das Postulat "Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen" (43.01.01) gut. Damit beauftragten Sie die Regierung, einen Bericht zur inneren Sicherheit im Kanton St.Gallen, einschliesslich der Frage der polizeilichen Versorgung, zu erarbeiten und allenfalls notwendige Massnahmen vorzuschlagen. Mit der Interpellation "30 Minuten sind zu lang! Verstärkung der Regionenpolizei" (51.01.46), die in der Septembersession 2001 eingereicht wurde, wurde nach Massnahmen gefragt zur raschen Verbesserung des Patrouillendienstes der Regionalpolizei mit dem Ziel, in den Regionalzentren je eine Patrouille rund um die Uhr einsatzbereit zu haben, ohne den Schutz der Regionsgemeinden zu vernachlässigen, und höchstens 15 Minuten als Richtzeit bis zum Eintreffen der Polizei vor Ort festzulegen. Die Regierung stellte am 23. Oktober 2001 in Aussicht, die gestellten Fragen mit dem Postulatsbericht zu beantworten. Ebenfalls in der Septembersession 2001 wurde die Regierung mit der Motion "Bewilligungspflicht für Sicherheitsfirmen und private Securities" (42.01.11) eingeladen, die Situation im Bereich der privaten Sicherheitsfirmen zu analysieren und dem Kantonsrat einen Gesetzesentwurf mit Einführung einer Bewilligungspflicht für derartige Firmen zu unterbreiten. In der Novembersession 2001 wandelten Sie die Motion in ein Postulat um und beauftragten die Regierung, Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Tätigkeit von privaten Sicherheitsdiensten bewilligungspflichtig zu erklären und staatlich zu beaufsichtigen sei. In der Novembersession 2002 wurde die Interpellation "'KAPO PLUS' / Schrittweise Aufstockung der Kantonspolizei" (51.02.63) eingereicht und die Regierung nach der Bereitschaft zur schrittweisen Erhöhung der Bestände der Kantonspolizei in erheblichem Umfang und nach allfälligen weiteren Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit angefragt. Die Regierung stellte am 7. Januar 2003 in Aussicht, die gestellten Fragen mit dem Postulatsbericht zu beantworten. Am 24. November 2003 wurde die Interpellation "Befugnisse der Gemeindepolizei" (51.03.61) eingereicht mit Fragen zu den Kompetenzen der Gemeindepolizisten und zur Zulässigkeit der Übertragung von polizeilichen Aufgaben an private Organisationen.

Der vorliegende Bericht enthält den parlamentarischen Aufträgen entsprechend eine aktuelle Lagedarstellung der Sicherheit in unserem Kanton aus polizeilicher Sicht und zeigt auf, welche polizeilichen Massnahmen zu treffen sind, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung auch in Zukunft wahren zu können. Wir sind uns dabei bewusst, dass die Polizei nur Teilbereiche der Sicherheit zu gewährleisten vermag. Die öffentliche Sicherheit wird neben der Kriminalitätsentwicklung massgeblich beeinflusst durch Entwicklungen der Gesellschaft, der Technologie, der Wirtschaft oder bei der Zusammensetzung der Bevölkerung. Stichworte sind:

- wirtschaftliche Unsicherheit (Arbeitslosigkeit, Arbeitsplatzsicherheit, Lohngefälle);
- soziale Verunsicherung;
- Tendenz zu erhöhter Individualisierung und Anonymität, zu weniger Eigenverantwortung und verstärkter Anspruchshaltung gegenüber staatlichen Institutionen;
- Verfolgung von Partikularinteressen ohne Rücksicht auf das Gesamtwohl;
- vermehrte Stressbelastung der einzelnen Personen;
- Fortsetzung der Urbanisierung der Gesellschaft und der Überalterung der schweizerischen Bevölkerung;
- zunehmende Technologisierung aller Lebensbereiche und damit verbunden steigende Anforderungen bezüglich Technologie-Know-How;
- Migrationsströme aufgrund des Wohlstandsgefälles und von kriegerischen Auseinandersetzungen;
- Zunahme der Kriminalität von Immigranten und von (häufig bandenmässig operierenden) Kriminaltouristen aufgrund erhöhter Mobilität und Kriegserfahrungen oder
- Entstehung neuer Kriminalitätsformen (z.B. über das Internet).

Auf eine Darstellung weiterer Bereiche, die für die Sicherheit ebenfalls wesentlich sind, und möglicher Massnahmen, beispielsweise im Schulwesen, der Familien- und Jugendpolitik oder der Raumplanung, muss verzichtet werden, da sie den Rahmen dieses Berichtes sprengen.

Innere Sicherheit kann auch nicht allein Sache des Staates sein. Vielmehr müssen zur inneren Sicherheit, entsprechend ihren Fähigkeiten und Mitteln, alle beitragen, indem sie sich verantwortlich fühlen für das, was in der Familie, in der Nachbarschaft, in der Schule oder am Arbeitsplatz geschieht, ganz nach dem Grundsatz "Hinsehen statt wegsehen". Tragfähige Beziehungsnetze tragen wesentlich zur Sicherheit und zum Sicherheitsempfinden bei. Vor dem Hintergrund abnehmender Sozialkontrolle sollen Selbstverantwortung und Solidarität auch mit Hilfe polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit gezielt gefördert werden.

## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Begriff der inneren Sicherheit**

Sicherheit ist ein unabdingbarer Bestandteil des persönlichen und gesellschaftlichen Wohlbefindens. Sie ist ein Grundbedürfnis des Menschen und wichtige Grundlage für den Zusammenhalt und die Wohlfahrt der Gesellschaft. Die Schaffung und Gewährleistung der physischen und psychischen Sicherheit ist eine grundlegende Staatsaufgabe. Sicherheit ist auch ein subjektives Gefühl, beeinflusst durch persönliche Erfahrungen, Ereignisse oder Medienberichte. Sich im öffentlichen Raum angstfrei bewegen zu können ist ein wichtiger Bestandteil der Lebens- und Standortqualität. Innere Sicherheit wird erreicht, wenn die objektiven Gefahren und die subjektiv empfundenen Gefährdungen möglichst identisch und möglichst klein sind (Bericht "Kriminalität und Sicherheit im Kanton St.Gallen" [40.94.02], S. 3 mit Hinweis).

Sicherheitspolitik formuliert in demokratisch legitimierten Verfahren verbindliche Verhaltensnormen des Zusammenlebens und regelt deren Durchsetzung mittels Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols. Dabei gilt insbesondere im Bereich der kleineren Delinquenz, dass die Wahrscheinlichkeit von strafbarem Verhalten in erster Linie von der Wahrscheinlichkeit abhängt, als Täter ermittelt zu werden, aber auch von der Höhe der zu erwartenden Sanktion. Die Wahrscheinlichkeit von Übergriffen sinkt mit der Anzahl Kontrollen sowie der Geschwindigkeit und Präzision polizeilicher Einsätze. Die Präsenz von Polizeikräften erhöht die subjektive Wahrscheinlichkeit des "Erwischtwerdens" möglicher Täter und das subjektive Schutzempfinden der Bevölkerung. Durch Information und Aufklärung kann die Einsicht und die Fähigkeit erhöht werden, Verhaltensnormen einzuhalten; ausserdem kann das Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung verbessert werden.

Der Begriff der inneren Sicherheit unterliegt einem dauernden Wandel je nach Gefahr, die einem Staatswesen droht. Im wesentlichen werden unter innerer Sicherheit die Aufgaben von Polizei und Staatsschutz, immer mehr aber auch Aspekte der Ausländer- und Migrationspolitik verstanden, da die Schleppertätigkeit zunimmt und die Schweiz eines der Hauptzielländer für Menschenhandel ist. Ausländerinnen und Ausländer tragen teilweise Konflikte, die den Ursprung in ihrem Heimatland haben, hier weiter aus. Die innere Sicherheit hat – ungeachtet ihrer begrifflichen Ausrichtung auf das Gebiet eines Staates – auch eine zunehmend internationale Dimension erhalten; die Gefahren und Risiken haben vermehrt grenzüberschreitenden Charakter. Dabei stehen die Organisierte Kriminalität und das Anwachsen des transnationalen Kriminaltourismus im Vordergrund. Aber auch einzelne Deliktsbereiche im Strassenverkehr, wie das systematische Umgehen von Vorschriften im Güterverkehr, sowie das immer häufiger aggressive Verhalten von Besuchern von Sportveranstaltungen und Demonstrationen nehmen immer mehr internationalen Charakter an. Kein Staat – und schon gar kein Kleinstaat wie die Schweiz – kann heute die innere Sicherheit allein gewährleisten.

### **1.2. Bericht der Regierung aus dem Jahr 1994**

Am 22. März 1994 wies die Regierung in ihrem Bericht "Kriminalität und Sicherheit im Kanton St.Gallen" (40.94.02) auf die Zunahme der Kriminalität, die geänderte Zusammensetzung der Straftäter, die zunehmende Gewaltbereitschaft und Brutalität bei der Tatausführung, die stetige Zunahme der Arbeitsbelastung bei der Polizei, den Strafverfolgungsbehörden, den Gerichten und den Strafvollzugsbehörden sowie die starke Belegung der Untersuchungsgefängnisse und der Strafanstalten hin. Sie stellte damals fest, dass die innere Sicherheit weder im Kanton

St.Gallen noch in der Schweiz grundlegend in Frage gestellt sei. In einzelnen Bereichen bestehe aber Handlungsbedarf. Die aufgezeigten Massnahmen auf Bundesebene im Rahmen des Aktionsprogrammes "Innere Sicherheit" zur effizienteren Bekämpfung des organisierten Verbrechens, zur besseren Strafverfolgung oder gegen die illegale Migration wurden ebenso grösstenteils umgesetzt wie die Massnahmen auf interkantonaler (Rechtshilfekonkordat, Anstaltsplanung, verbesserte Abläufe im Umgang mit gefährlichen Straftätern) und kantonaler Ebene (Revision des Gesetzes über die Strafrechtspflege, Neubau des Regionalgefängnisses Altstätten).

### **1.3. Aktuelle Gefährdungslage in der Schweiz**

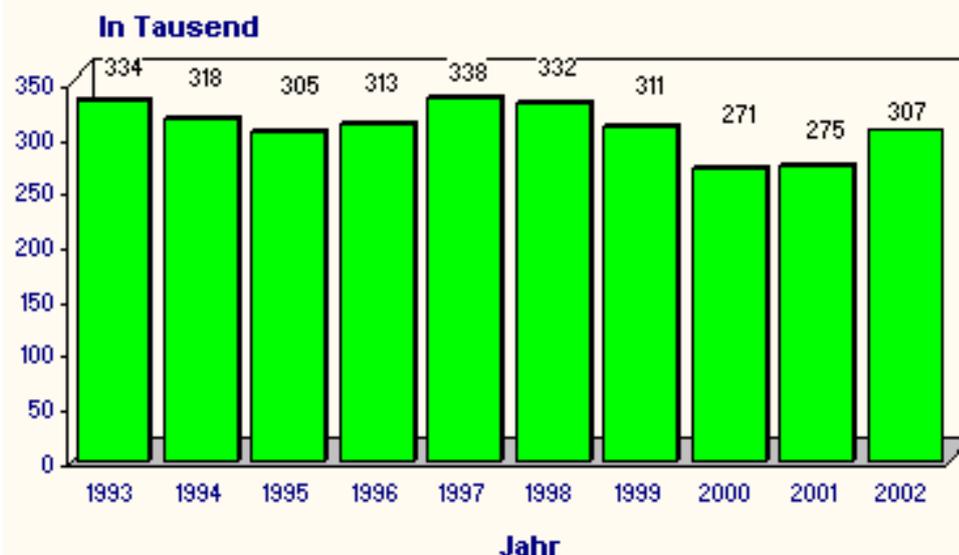
Seit ungefähr 40 Jahren haben schwere Kriminalitätsformen überall in Europa stark zugenommen. Der Fall des eisernen Vorhangs hat eine bedeutende grenzüberschreitende Kriminalität entstehen lassen. Europa ist vor allem seit dem Jahr 1990 vermehrt das Ziel einer illegalen Zuwanderung. Die Einwanderer weisen eine stark überdurchschnittliche Kriminalitätsrate auf (M. Killias, Grundriss der Kriminologie, Bern 2002, S. 147 f. und 190 f.).

Die Schweiz ist und bleibt eines der sichersten Länder Europas. Der Sicherheitsstandard unseres Landes ist vergleichsweise hoch. Allerdings steigt auch hier das Gewaltniveau und der seit Jahren ungebrochene Trend zu mehr Gewaltdelikten bietet Anlass zur Sorge, auch wenn die Zahl der Gewaltverbrechen im europäischen Vergleich noch immer verhältnismässig tief ist. Nach den Berichten des Bundesrates vom 26. Juni 2002 "Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001" sowie des Bundesamtes für Polizei vom Juli 2002 und 2003 "Innere Sicherheit der Schweiz" ist die innere Sicherheit der Schweiz auch von den Auswirkungen terroristischer und extremistischer Gewalt sowie von organisierter Kriminalität (Drogen-, Menschen- und Waffenhandel, Korruption, Erpressung sowie die damit verbundene Geldwäscherei) und Wirtschaftskriminalität betroffen. Es liegen zwar keine Erkenntnisse vor, wonach es in der Schweiz zu einer Einflussnahme des organisierten Verbrechens auf Politik und Wirtschaft in grösserem Umfang gekommen wäre. Punktuelle Aktivitäten krimineller Organisationen, die darauf abzielten, sich die Vorzüge unseres Wirtschafts- und Finanzplatzes zu Nutze zu machen, hätten jedoch festgestellt werden können. So werde die Schweiz als Rückzugs- und Propagandaraum, zur Sammlung von Geldern zur Unterstützung gewalttätiger Gruppierungen und extremistischer Organisationen in anderen Ländern sowie als Aufenthalts- und Logistikkraum missbraucht, da sie durch ihre zentrale Lage, ihren gut ausgebauten Finanzsektor und modernste Kommunikationsmittel für Gruppierungen der transnationalen organisierten Kriminalität attraktiv sei.

Im Staatsschutzbereich sind die Vergrösserung der rechtsextremen Szenen, die Radikalisierung des Linksextremismus auf dem Hintergrund der Antiglobalisierungsbewegung wie auch im Zusammenhang mit Antifaschismuskundgebungen oder die technische Entwicklung in der Kommunikation Themen. Die Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und der organisierten Kriminalität, wie überhaupt die Aufrechterhaltung der inneren und äusseren Sicherheit werden vermehrt zur gemeinsamen Aufgabe der Staatengemeinschaft und bedürfen einer grundsätzlichen Prüfung neuer Zusammenarbeitsformen in Bund und Kantonen sowie mit ausländischen Behörden und internationalen Organisationen.

Die Zahl der polizeilich erfassten Straftaten in der Schweiz betrug im Jahr 2002 insgesamt 307'631 und stieg gegenüber dem Vorjahr um über 11 Prozent. Dies ist die höchste Zuwachsrate seit 1982. Die Gesamtzahl der Straftaten blieb dennoch unter dem bisherigen Höchststand von 1991. Allerdings ist zu beachten, dass die heutige polizeiliche Kriminalstatistik nicht umfassend ist und kein reales Abbild der Kriminalität gibt sowie dass Schwankungen teilweise auf geänderte Strafbestimmungen und polizeiliche Schwergewichtsbildungen zurückzuführen sind.

### Gesamtzahl der erfassten Straftaten in der Schweiz, 1993 - 2002



#### Polizeilich erfasste Straftaten nach StGB<sup>1</sup> nach Art der Straftat

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Total</b>	<b>332'387</b>	<b>310'869</b>	<b>270'733</b>	<b>275'591</b>	<b>307'631</b>
Vorsätzliche Tötung	185	192	162	175	213
Körperverletzung	4'873	5'247	5'408	5'768	6'123
Veruntreuung	2'563	2'486	2'369	2'272	2'579
Diebstahl	222'663	201'990	172'389	178'667	206'296
Fahrzeugdiebstahl	80'386	76'322	60'384	57'375	60'822
Raub	2'572	2'642	2'178	2'256	2'445
Betrug	8'581	9'395	7'728	10'447	10'327
Drohung	3'668	4'698	4'456	4'859	6'020
Nötigung	889	970	915	938	1'029
Vergewaltigung	385	447	404	454	484
andere strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität	3'283	3'797	2'841	2'896	3'335
Brandstiftung	1'098	1'064	1'108	1'035	1'255
Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte	521	676	747	832	1'257
Geldwäscherei	129	262	73	132	123

Bei praktisch allen Delikten gegen Leib und Leben ist ein Anstieg festzustellen, insbesondere bei Tötungsdelikten, Körperverletzungen und Delikten gegen die sexuelle Integrität, aber auch bei den Drohungen. Nach zwischenzeitlichen erheblichen Rückgängen haben auch die Vermögensdelikte gegenüber den Vorjahren wieder zugenommen.

<sup>1</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0; Betäubungsmitteldelikte im Kanton St.Gallen siehe Tabelle auf S. 32 dieses Berichts.

## Kennzahlen 2002

Polizeilich erfasste Straftaten nach StGB <sup>2</sup>	307'631
Vermögensdelikte	284'773
– <i>Diebstahl</i>	206'296
– <i>Fahrzeugdiebstahl</i>	65'571
Gewaltdelikte	18'890
– <i>Vorsätzliche Tötungsdelikte</i>	213
– <i>Körperverletzungen</i>	6'123
– <i>Raub</i>	2'445
Sexualdelikte	3'819
– <i>Vergewaltigung</i>	484
Ermittelte Tatverdächtige	61'477
– <i>Männer in Prozent</i>	83.8
– <i>Schweizer in Prozent</i>	46.6
– <i>Minderjährige in Prozent</i>	23.1
Anzahl Straftaten je 1'000 Einwohner	41.9

Die steigende Gewaltbereitschaft, auch bei Jugendlichen, zeigt sich etwa im Umfeld von Demonstrationen, aber auch in der Hooligan-Szene und bei Vandalenakten. Berichte über gewalttätige Demonstrationen, insbesondere von Globalisierungsgegnern, militanten Linken und sogar von Friedensaktivisten, die auch in der Schweiz wieder häufiger werden, verunsichern. Grundsätzlich als friedliche Veranstaltung geplante Demonstrationen werden vermehrt auch von gewaltbereiten Chaoten missbraucht, die sich international organisieren und in ganz Europa grenzüberschreitend zum Einsatz kommen. Auch zur Bekämpfung dieses Phänomens ist eine kantons- und staatenübergreifende Polizeikoordination erforderlich. Die Zahl der Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz (SR 812.121) nahm im Jahr 2002 ebenfalls zu. Bei der Zahl der Drogentoten wurde demgegenüber der tiefste Stand seit dem Jahr 1987 verzeichnet.

In weiten Kreisen wird auch eine zunehmende Verwilderung auf den Schweizer Strassen festgestellt. Trotz einer leichten Reduktion der schweizweit registrierten Verkehrsunfälle und dem Rückgang auf 544 Verkehrstote im Jahr 2002 steigt die Anzahl der bei Verkehrsunfällen verletzten Personen nach wie vor leicht an. Im ersten Halbjahr 2003 starben auf Schweizer Strassen 246 Menschen und damit 26 mehr als in der Vergleichsperiode des Vorjahres. Damit wurde ein langjähriger Trend gebrochen, sank doch die Zahl der Verkehrstoten in den letzten Jahren kontinuierlich. Feststellbar ist eine vermehrte Aggressivität auf dem immer enger werdenden Verkehrsraum. Bestätigt wird dieses Bild durch die stetige Zunahme von Administrativmassnahmen, zu einem grossen Teil zurückzuführen auf Fahren unter Alkoholeinfluss und Geschwindigkeitsexzesse. Von den insgesamt über 60'000 Führerausweisentzügen im Jahr 2001 entfielen rund 30'000 auf zu schnelles Fahren und rund 18'000 auf Fahren in angetrunkenem Zustand. Nachdem die Anzahl der Führerausweisentzüge wegen einer Geschwindigkeitsübertretung bis 1997 stabil geblieben war, stieg sie in den folgenden vier Jahren stark an (+ 62 Prozent). Auch die Ausweisentzüge wegen Alkohol am Steuer verzeichneten ab 1999 bis 2001 eine deutliche Zunahme um 23 Prozent. Weil dieses Verkehrsverhalten allgemein als Bedrohung empfunden wird und grosse volkswirtschaftliche Kosten verursacht, beschloss der Bundesrat, mit einer neuen Verkehrssicherheitspolitik dagegen vorzugehen. Diese lehnt sich an ausländische Modelle an. Auch die Justiz ist auf einen härteren Kurs gegen Raser und betrunkenen Verkehrsteilnehmer eingeschwenkt. Trotz deutlich härterer Sanktionen im Verlauf der 90er-Jahre konnte jedoch noch keine Verbesserung erreicht werden, weil die Motorfahrzeuglenkenden die Wahrscheinlichkeit, in eine Geschwindigkeitskontrolle und insbesondere in eine

<sup>2</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0.

Alkoholkontrolle zu geraten, als gering einstufen. Fast zwei Drittel der Fahrzeuglenkenden (64 Prozent) sind, seit sie einen Fahrausweis besitzen, noch nie in eine Geschwindigkeitskontrolle mit Anhalteposten geraten; bezogen auf das Jahr 2000 beträgt der Anteil nicht kontrollierter Personen 93 Prozent. Bei den Alkoholtests belaufen sich diese Anteile auf 87 Prozent (gesamte Fahrpraxis) bzw. 98 Prozent (Jahr 2000). Eine Abschreckungswirkung geht nach den Erfahrungen weniger von der Höhe einer möglichen Sanktion aus, als von der Wahrscheinlichkeit, als Täter ermittelt zu werden.

Als Hauptbedrohung wird aktuell die steigende Gewaltbereitschaft und damit verbunden die zunehmend brutale Vorgehensweise der Täter empfunden. Viele Bürgerinnen und Bürger fühlen sich auch verunsichert durch die Anwesenheit von Asyl suchenden Personen, in den letzten Monaten vor allem aus Westafrika, die dem Drogenhandel zuzuordnen sind, oder durch Gruppierungen (Alkoholiker, Drogenabhängige, Punks), die Teile des öffentlichen Raums vereinnahmen und durch häufig aggressives, ungebührliches Verhalten, übermässigen Konsum von Rauschmitteln oder das Verschmutzen des öffentlichen Raums negativ auffallen. Dies zeigt sich auch darin, dass sich die Anzeigen wegen Sachbeschädigungen seit 1990 mehr als verdoppelt haben. Betroffen von diesen Zuständen sind vor allem Städte und städtische Agglomerationen, wo die Gefahr der Entstehung unkontrollierbarer, rechtsfreier Räume besteht.

Die Bevölkerung empfindet aber auch das vermehrte Rowdytum auf den Strassen als unmittelbare Bedrohung. Nach polizeilichen Massnahmen verlangt wird immer wieder wegen mangelndem Sicherheitsabstand, Rechtsüberholen auf Autobahnen, Rasen insbesondere in Quartieren, aber auch wegen Missachten des Fussgängervortritts und illegalem Telefonieren während dem Fahren. An sich korrekt fahrende, aber übermässigen Lärm verursachende Fahrzeuge verstärken den negativen Eindruck in der Bevölkerung noch.

Zudem stösst sich ein Teil der Bürgerschaft an den Einschränkungen, die er erleidet, weil bei Sportanlässen und politischen Demonstrationen starke Sicherheitsdispositive notwendig sind. Solche Massnahmen wie auch Sachbeschädigungen und Belästigungen im Zusammenhang mit derartigen Grossveranstaltungen verunsichern die Allgemeinheit.

#### **1.4. Kantonale Polizeihöhe erhalten – Zusammenarbeit verstärken**

Die auf die zum Teil kleinräumigen Territorien der Kantone eingeschränkte dezentrale Polizeistruktur stösst angesichts dieser Entwicklungen in Teilbereichen angesichts neuer Kriminalitätsformen an gewisse Grenzen. Straftäter machen sich die von der sogenannten Globalisierung der Weltmärkte bewirkte Mobilität von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital ebenso zu Nutze wie den technischen Fortschritt im Bereich des Kommunikations- und Transportwesens. Angesichts der breiten Palette von Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten sowie der Vielzahl von staatlichen und privaten Dienstleistungsanbietern vergrössert sich der behördliche Kontrollaufwand.

Die dargestellten Probleme im interkantonalen und internationalen Bereich können von den einzelnen Kantonen kaum mehr allein gelöst werden; Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung sind nötig. Auch die Rechtszersplitterung im Bereich des Strafprozessrechts und des Polizeirechts erschwert die Arbeit der Vollzugsorgane. Vollzugsprobleme bestehen im Zusammenhang mit der Zunahme der illegalen Migration einschliesslich Schleuser- und Schlepperaktivitäten sowie im Zusammenhang mit der Zunahme des Kriminalitätspotentials bei Ausländerinnen und Ausländern einschliesslich Personen aus dem Asylbereich, namentlich auf dem Gebiet von Gewaltdelikten und Drohungen sowie der Betäubungsmittelkriminalität. Hauptproblem ist, dass Straftäter trotz rechtskräftigen Aus- und Wegweisungsentscheiden nicht ausgeschafft werden können, weil ihre Identität nicht feststeht, keine Reisepapiere vorhanden sind oder der Heimatstaat es ablehnt, die Person in sein Land einreisen zu lassen.

Die organisierte Kriminalität in all ihren Erscheinungsformen ist ernst zu nehmen und negative Entwicklungen, die dem Lebens- und Wirtschaftsraum Schweiz schaden, sind frühzeitig zu bekämpfen. Dennoch liegt die Hauptbedrohung der Bevölkerung noch immer bei der lokalen Kri-

minalität. Trotz fallender Grenzen und international operierenden Banden findet Kriminalität weiterhin vor Ort statt; kriminelle Handlungen treffen individuelle Opfer an konkreten Orten. Insofern wird auch in Zukunft den Kantonen und den lokalen Behörden die entscheidende Bedeutung bei der Wahrung der öffentlichen Sicherheit zukommen. Hinsichtlich der zu bewältigenden alltäglichen Delikte, Aufgaben und Dienstleistungen hat sich die dezentrale Organisation der Polizei dank der damit verbundenen Bürgernähe und der Kenntnis der lokalen Gegebenheiten im Wesentlichen bewährt.

## **1.5 Sicherheit verlangt Ressourcen**

Kern der Sicherheitswirkung der Polizei ist eine solide und flexible Grundversorgung mit sichtbarer Präsenz, Sicherheits- und Hilfeleistungen an 365 Tagen und in 365 Nächten je Jahr, einschliesslich die Aufrechterhaltung von Verkehrssicherheit und Mobilität sowie die Bewältigung von Grossereignissen wie Naturkatastrophen, besonderen Unfallereignissen (z.B. Flugzeugabsturz, Zugsunglück, Massenkarambolage), Demonstrationen oder Sportveranstaltungen. Die polizeiliche Grundversorgung setzt eine ausreichende Anzahl Polizeikräfte sowie bei den Mitarbeitenden hohe Flexibilität, Initiative und Einsatzbereitschaft voraus. Die Motivation der Mitarbeitenden ist gefährdet, wenn trotz steigender Leistungsansprüche die nötigen Ressourcen auf Dauer nicht bereitgestellt werden. Der Auftrag zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit kann nur ungenügend erfüllt werden, wenn auf Ereignisse nur noch reagiert werden kann, statt dass die Polizei mit sichtbarer Präsenz und gezielten Aktionen präventiv wirkt und Bedrohungsfelder aktiv bekämpft. So hängen das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, aber auch die Eindämmung des Betäubungsmittelhandels oder wirksame Kontrollen im Strassenverkehr massgeblich von den vorhandenen personellen Ressourcen der Polizei ab.

## **2. Gesetzliche Rahmenbedingungen**

### **2.1. Bundesverfassung**

Nach Art. 57 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Öffentliche Sicherheit und Ordnung werden als Inbegriff der sogenannten Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, Ruhe, Freiheit, Eigentum oder Ehre verstanden. Die öffentliche Sicherheit erfasst einerseits den Schutz des Staates und der staatlichen Institutionen im Hinblick sowohl auf ihren Bestand als auch ihr Funktionieren, andererseits den Schutz der Freiheit, Gesundheit, Sicherheit und des Eigentums der Bürgerschaft. Ihre Wahrung gehört zu den primären Aufgaben des Staates. Nach Art. 57 Abs. 2 BV koordinieren Bund und Kantone ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit. Die Wahrung der inneren Sicherheit, soweit es um Polizeirecht geht, ist eine Aufgabe der Kantone (kantonale Polizeihöhe) (Alexander Ruch, Äussere und innere Sicherheit, in: Thürer / Aubert / Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 56 Rz 4 f.). Dazu gehört die Kompetenz zum Erlass des allgemeinen Polizeirechts und zur innerkantonalen Aufgabenzuteilung zwischen den verschiedenen Körperschaften. Der Bund sorgt subsidiär, d.h. in Ergänzung zur kantonalen Polizeihöhe, insoweit mit eigenen Kräften für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, als die Kantone im Einzelfall hiezu nicht in der Lage sind oder wenn die innere Sicherheit der Schweiz als Gesamtheit gefährdet oder schon gestört ist (K. Eichenberger, Kommentar zur Bundesverfassung, Rz. 157 ff. zu Art. 102 aBV).

### **2.2. Internationale Zusammenarbeit**

Zur verstärkten internationalen polizeilichen Zusammenarbeit mit den Nachbarländern hat die Schweiz mit Frankreich (SR 0.360.349.1), Italien (SR 0.360.454.1), Deutschland (SR 0.360.136.1) sowie Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein (SR.0.360.163.1) Staatsverträge abgeschlossen. Für den Kanton St.Gallen bedeutend ist insbesondere der trinationale Staatsvertrag zwischen der Schweiz, Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein. Die Vertragsstaaten verstärken die Zusammenarbeit bei der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie zur Kriminalitätsbekämpfung. Sichtbarer Ausfluss dieser verstärkten Zusammenarbeit sind beispielsweise gemeinsame Polizeipatrouillen. Da die Verträge

einen stark unterschiedlichen Gehalt aufweisen, haben die Schweiz und die Innenminister der Nachbarstaaten einen gemeinsamen Informationsverbund mit Schwergewicht in den Bereichen illegale Migration, Schlepperwesen, Betäubungsmittelhandel, Waffenhandel und Geldwäscherei sowie ein Konzept für eine gemeinsame Abwehr- und Bekämpfungsstrategie bei bestimmten Straftatbeständen geschaffen.

Der Bundesrat hat im April 2002 einem Kooperationsabkommen mit dem europäischen Polizeiamt "Europol" zugestimmt. Es regelt den Austausch von Informationen bei der Verfolgung bestimmter Deliktsarten (unter anderen internationaler Terrorismus, illegaler Drogenhandel, Menschenhandel, Schlepperwesen, Kinderpornographie), hinter denen eine kriminelle Organisation vermutet wird. Darüber hinaus ist der Informationsaustausch im Bereich der Geldwäscherei möglich, sofern diese im Zusammenhang mit den genannten Delikten steht. Neben dem Informationsaustausch sieht das Abkommen die gegenseitige Stationierung von Polizeiverbindungsbeamtinnen und -beamten vor. Das Kooperationsabkommen mit Europol kann unterzeichnet werden, sobald der Rat der EU-Justiz- und -Innenminister seine Zustimmung erteilt hat. Anschliessend soll dem Parlament eine Botschaft zum Abkommen vorgelegt werden

### **2.3. Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit**

Nach Art. 2 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120; abgekürzt BWIS) trifft der Bund vorbeugende Massnahmen, um frühzeitig Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst und gewalttätigen Extremismus zu erkennen. Die Erkenntnisse dienen den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone dazu, rechtzeitig eingreifen zu können. Die vorbeugenden Massnahmen erfassen auch Vorbereitungen zu verbotenen Handel mit Waffen und radioaktiven Materialien sowie zu verbotenen Technologietransfer. Der Bund unterstützt die zuständigen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, indem er ihnen Erkenntnisse über das organisierte Verbrechen mitteilt, namentlich wenn solche bei der Zusammenarbeit mit ausländischen Sicherheitsbehörden anfallen.

Vorbeugende Massnahmen sind u.a. die periodische Beurteilung der Bedrohungslage durch die politischen Behörden, die Bearbeitung von Informationen über die innere und die äussere Sicherheit sowie die Personensicherheitsprüfungen. Für die innere Sicherheit seines Gebietes ist nach Art. 4 BWIS in erster Linie der Kanton verantwortlich. Soweit der Bund nach Verfassung und Gesetz für die innere Sicherheit verantwortlich ist, leisten ihm die Kantone Amts- und Vollzugshilfe. Nach Art. 8 Abs. 2 BWIS können die Kantone für Sicherheitsfragen im Grenzgebiet mit den dafür zuständigen ausländischen Polizeibehörden zusammenarbeiten. Strafverfolgungsorgane und Polizeistellen sind nach Art. 13 BWIS verpflichtet, den zuständigen Bundesstellen Mitteilung zu machen, wenn sie konkrete Gefährdungen der inneren oder der äusseren Sicherheit feststellen. Die Sicherheitsorgane des Bundes und der Kantone beschaffen nach Art. 14 BWIS die Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz notwendig sind. Sie können diese Daten beschaffen, selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist. Die Sicherheitsorgane bewerten die Informationen nach Richtigkeit und Erheblichkeit. Sie vernichten unrichtige oder nicht notwendige Informationen.

Im Februar 2003 gab der Bundesrat ein Gesetzgebungspaket in die Vernehmlassung, mit dem er griffigere rechtliche Mittel im Kampf gegen Rassismus, Hooliganismus und Gewaltpropaganda zu schaffen beabsichtigt. Es geht um die Strafbarkeit der öffentlichen Verwendung von rassendiskriminierenden Kennzeichen und der Teilnahme an einer rassendiskriminierenden Vereinigung, die Möglichkeit der Fernmelde- und Postüberwachung zu Untersuchungszwecken in solchen Fällen, die Möglichkeit der Beschlagnahme von Propagandamaterial sowie die Schaffung einer nationalen Hooligan-Datenbank.

### **2.4. Interkantonale Zusammenarbeit / Unterstützung durch den Bund**

Die regionale Zusammenarbeit der kantonalen und kommunalen Polizeikorps ist in den vier Polizeikonkordaten Ostschweiz, Zentralschweiz, Westschweiz und Nordwestschweiz geregelt. Ausser den Kantonen Zürich und Tessin gehören alle Kantone einem Polizeikonkordat an. Der

Kanton St.Gallen hat sich zur Bewältigung besonderer Ereignisse, insbesondere zur Regelung der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Hilfeleistung bei gemeinsamen Kontrollen verkehrs- und kriminalpolizeilicher Art sowie bei ausserordentlichen Ereignissen, Katastrophen, Terrorakten, Geiselnahmen, Gewaltverbrechen und dergleichen, mit den Kantonen Glarus, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Graubünden und Thurgau zum Ostschweizer Polizeikonkordat zusammengeschlossen (Interkantonale Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit, sGS 451.21).

Übersteigt die Bewältigung einer konkreten Störung die Kräfte der Kantone, ist der Bund verpflichtet einzugreifen. Voraussetzung dafür ist zusätzlich, dass der von der Störung betroffene Kanton die Hilfe anderer Kantone angefordert hat, diese zum Schutz der Ordnung aber nicht ausreicht (Art 52 Abs. 2 BV). Kann der Kanton seine Ordnungsaufgaben mit eigenen Mitteln nicht mehr erfüllen bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen, kann subsidiär auch die Armee beigezogen werden (Art. 58 BV; Art. 1 Abs. 3 und Art. 67 ff. des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz), SR 510.10).

## **2.5. Kantonsverfassung**

Nach Art. 22 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) setzt sich der Staat zum Ziel, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren. Dieses Staatsziel ist verfassungsrechtliche Leitlinie für den Gesetzgeber und inhaltliche Vorgabe für das staatliche Handeln.

## **2.6. Polizeigesetz**

Das Polizeigesetz (sGS 451.1; abgekürzt PG) regelt Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden (das sind die Regierung und die Gemeinderäte) und der Polizeikräfte (das sind die Kantonspolizei und die Polizeikräfte der Gemeinden) zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Regierung erlässt nach Art. 4 PG polizeiliche Anordnungen, wenn eine Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mehrere Gemeinden erfasst oder die Anordnungen des Gemeinderates nicht ausreichen. Der Gemeinderat erlässt nach Art. 9 PG die nach den örtlichen Verhältnissen erforderlichen Anordnungen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die politische Gemeinde kann nach Art. 10 Abs. 1 PG durch Reglement die nach den örtlichen Verhältnissen erforderlichen Vorschriften zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erlassen und damit eigenes Polizeirecht schaffen, soweit übergeordnetes Recht einen Sachverhalt nicht oder nur teilweise geregelt hat.

Die Polizeikräfte sind die ausführenden Organe der Polizeibehörden, führen deren Aufträge und Anweisungen aus, wirken nach Art. 12 PG bei der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mit und treffen bei unmittelbarer Gefährdung oder Störung die unaufschiebbaren Massnahmen. Sie haben überdies den Verkehr auf öffentlichen Strassen zu überwachen und zu regeln, die Unfall- und Verbrechenverhütung zu unterstützen sowie bei Unglücksfällen Hilfe zu leisten und nach vermissten Personen zu suchen. Im Strafverfahren hat die Polizei strafbare Handlungen aufzudecken, nach dem Täter zu fahnden sowie Spuren und Beweismittel zu ermitteln und zu sichern (Art. 12 Bst. b PG; Art. 6 Abs. 1 des Strafprozessgesetzes, sGS 962.1; abgekürzt StP). Nach der Eröffnung der Strafuntersuchung führt die Polizei die Anordnungen der Staatsanwaltschaft und der Gerichte aus (Art. 6 Abs. 3 StP). Daneben haben die Polizeikräfte beim Vollzug von Gesetzen mitzuwirken, beispielsweise beim Vollzug des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (SR 142.20), des Betäubungsmittelgesetzes (SR 812.121), des Tierschutzgesetzes (SR 455) oder des Spielbankengesetzes (SR 935.52).

Nach Art. 13 PG sind die Ausübung der Sicherheitspolizei, die Überwachung des ruhenden Verkehrs, die polizeilichen Ermittlungen im Strafverfahren bei Übertretungen, die durch die Polizeikräfte der Gemeinde mit Bussenerhebung auf der Stelle geahndet werden, und die Ausführung von Aufträgen für Verwaltungsorgane der Gemeinde gemeindepolizeiliche Aufgaben (vgl. Ziff. 5 dieses Berichtes). Die kriminalpolizeilichen Aufgaben gehören nicht zum ge-

meindepolizeilichen Aufgabenbereich; sie werden im ganzen Kanton durch die Kantonspolizei erfüllt.

## **2.7. Strafprozessgesetz**

Innere Sicherheit wird auch dadurch erreicht, dass strafbares Verhalten konsequent und zeitgerecht geahndet wird. Erhält der Untersuchungsrichter durch glaubwürdige Anzeige oder eigene Wahrnehmung Kenntnis von einer von Amtes wegen zu verfolgenden strafbaren Handlung, hat er eine Untersuchung zu eröffnen, diese durchzuführen und mit Abschlussverfügung zu beenden (Art. 11, 173 und 181 ff. des Strafprozessgesetzes [sGS 962.1; abgekürzt StP]). Mit der Untersuchung sind alle sachlichen und persönlichen Umstände abzuklären, die für das richterliche Urteil oder für die Aufhebung des Verfahrens von Bedeutung sein können (Art. 172 StP). Das Gericht hat die von der Staatsanwaltschaft angeklagten Fälle zu beurteilen. Es misst die Strafe innerhalb der von den einzelnen Strafbestimmungen vorgesehenen Strafrahmen nach dem Verschulden des Täters zu und berücksichtigt die Beweggründe, das Vorleben und die persönlichen Verhältnisse des Schuldigen (Art. 63 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [SR 311.0; abgekürzt StGB]).

## **2.8. Private im Bereich der Sicherheit**

In der Schweiz gibt es rund 250 bis 300 private Sicherheitsfirmen. Die Gesamtzahl der bei Sicherheitsfirmen und Privatdetekteien beschäftigten Personen wird auf rund 8000 geschätzt. Die privaten Sicherheitsunternehmen haben ohne Auftrag und ausdrückliche Ermächtigung durch eine staatliche Behörde keine hoheitlichen polizeilichen Befugnisse. Für die Gesetzgebung im Bereich der privaten Sicherheitsdienste sind die Kantone zuständig. Der Kanton St.Gallen hat bisher keine Regelung erlassen. Demgegenüber hat die Stadt St.Gallen die Ausübung von Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben durch Bewachungsfirmen gestützt auf Art. 10 Abs. 1 PG geregelt (im Reglement über die Ausübung von Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben durch Bewachungsfirmen vom 17. November 1992).

## **3. Projekte auf Bundesebene**

### **3.1. Zusammenarbeit mit der Europäischen Union**

Die Europäische Union (EU) hat einen Paradigmenwechsel von der Wirtschaftsorientierung zum Aufbau eines europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vollzogen. Mit den Übereinkommen von Schengen aus den Jahren 1985 und 1990 wurden die Personenkontrollen an den Aussengrenzen des Schengen-Raumes verstärkt, während sie an den Binnengrenzen in der EU aufgehoben und durch polizeiliche Kontrollen im Landesinnern ersetzt wurden. Zudem wird die Polizeizusammenarbeit intensiviert. Kernstück dieser Zusammenarbeit sind das elektronische Fahndungssystem SIS, Erleichterungen im Rechtshilfe- und Auslieferungsverkehr sowie Zusammenarbeit im Kampf gegen den Drogenhandel. Das Übereinkommen von Dublin wurde am 15. Juni 1990 unterzeichnet. Es regelt, welcher Vertragsstaat für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig ist. Es ist ein entscheidendes Instrument gegen den Asylmissbrauch, indem es Zweitasyllgesuche verhindert. Mit der elektronischen Datenbank für Fingerabdrücke Eurodac, die im Januar 2003 in Betrieb genommen wurde, können Personen, welche in einem Mitgliedstaat des Dubliner Abkommens ein Asylgesuch stellen, klar identifiziert und ins zuständige Erstasyllgesuchsland zurückgeführt werden.

Im Juni 2001 einigten sich die Schweiz und die EU grundsätzlich darauf, neue bilaterale Verhandlungen über zehn weitere Themen zu führen. Dabei handelt es sich einerseits um "Überbleibsel" aus den ersten bilateralen Verhandlungen (Dienstleistungen, Ruhegehälter, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Umwelt, Statistik, Medien sowie Bildung, Berufsbildung, Jugend). Andererseits haben sowohl die EU als auch die Schweiz neue Anliegen eingebracht: die EU die Betrugsbekämpfung und die Zinsbesteuerung, die Schweiz die verbesserte Zusammenarbeit bei der inneren Sicherheit (Polizei, Justiz, Asyl und Migration) durch eine Beteiligung am Schengen- und Dublin-System. Die Schweiz strebt in den bilateralen Verhandlungen II ein aus-

gewogenes Gesamtergebnis an. Zu diesem Zweck will sie die Verhandlungen parallel und koordiniert führen.

Das Projekt EJPD-Strategie EU-Schweiz (PESEUS) hat die Anliegen der Schweiz im künftigen Verkehr mit der EU zu koordinieren sowie Verhandlungspositionen und -varianten vorzubereiten. PESEUS hat sich insbesondere mit den folgenden Themen auseinandergesetzt:

- Verhältnis Schweiz-EU aus der Sicht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD);
- Mitwirkung der Schweiz am Schengener Acquis;
- Mitwirkung der Schweiz am Dubliner Erstasylabkommen;
- Mitwirkung der Schweiz an Europol;
- rechtlicher Grundlagen der EU und ihren Bezügen zur Schweiz in den Bereichen Datenschutz, Drogen und Waffen;
- institutioneller Aspekten von Schengen / Dublin;
- Weiterentwicklung des Schengen / Dublin-Besitzstandes.

Aus Sicht der Kantone problematisch ist, dass ein Abkommen der Schweiz mit der EU zur Folge hätte, dass die gesamten Schengen-Regelungen, insbesondere aber auch die künftige Weiterentwicklung des EU-Rechts in diesem Bereich, ohne Mitbestimmungsrecht übernommen werden müssten. Noch unklar ist, welches EU-Recht nach welchen Verfahren zu übernehmen ist und was die Konsequenzen einer Nichtübernahme sind. Es ist aber davon auszugehen, dass das gesamte Vertragswerk dahinfällt, wenn ein einziger Rechtsakt nicht übernommen wird. Der Bereich der inneren Sicherheit liegt weitgehend in der Zuständigkeit der Kantone. Ein Abkommen mit der EU dürfte wohl die föderale Struktur der Schweiz tangieren mit der Gefahr einer Aushöhlung der Polizeihöhe der Kantone. Es fragt sich, ob die Lücken im System der inneren Sicherheit so gross sind, dass sie die teilweise Aufgabe der Souveränität rechtfertigten, zumal den konzeptionellen Stärken der verbesserten internationalen Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen und Dublin derzeit noch wesentliche Schwächen in der praktischen Umsetzung gegenüberstehen und überwiegen. In diesem Sinn werden die Verhandlungsergebnisse kritisch zu würdigen sein.

## **3.2. Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit und Polizei XXI**

### *3.2.1. Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit*

Im November 1999 setzten das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktorinnen (KKJPD) eine Projektorganisation ein, welche die **Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit** der Schweiz (USIS) zum Ziel hat. USIS soll die Frage beantworten, ob die heutige Aufgabenteilung auf Bundesebene (EJPD, EFD und VBS) sowie zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich der aktuellen, vor allem aber der künftigen Aufgabenbewältigung noch zweckmässig ist. USIS soll die Mängel des heutigen Systems aufdecken und Lösungsansätze aufzeigen. Damit verbunden ist – auch im Hinblick auf eine mögliche Änderung der Rahmenbedingungen für Personenkontrollen an der Grenze – die Frage des zukünftigen Arbeitsbereiches und der Unterstellung des Grenzwachtkorps (GWK).

Die Projektorganisation hat bisher drei Berichte vorgelegt. Der erste Bericht (USIS I) enthält die Resultate der Analyse des Ist-Zustandes mit einer Stärken- und Schwächenanalyse. Er kommt im Wesentlichen zum Schluss, dass die föderalistische Staatsstruktur und die Kapazitäten der kantonalen und städtischen Polizeikorps an ihre Grenzen stossen. Das gilt namentlich für die internationale Verbrechensbekämpfung, die Bewältigung der Migrationsprobleme und die sicherheitspolizeilichen Aufgaben. In letzter Zeit hätten wegen der angespannten Personalsituation für die Lösung sicherheitspolizeilicher Probleme immer häufiger subsidiäre Sicherheitseinsätze der Armee zu Gunsten der zivilen Polizeikräfte beansprucht werden müssen.

Der zweite Bericht (USIS II) zeigt auf, dass ein Unterbestand an Polizeikräften (Kernproblem Lücke) in den Kantonen und beim Bund besteht: Kantonale und städtische Polizeikorps verfügen nicht über genügend grosse Personalbestände. Dem Bund fehlen eigene Kräfte für die

Erfüllung seiner sicherheitspolizeilichen Aufgaben (genannt werden der Schutz von Magistraten, der Botschaftsschutz oder die Sicherheitsbegleitung auf Flügen), weshalb er dazu auf die Kantone und Städte zurückgreifen und sie für diese Einsätze bezahlen müsse. Die Bereitschaft der Kantone, selbst gegen Bezahlung Aufgaben des Bundes weiterhin wahrzunehmen, schwinde aufgrund ihrer eigenen Kapazitätsengpässe. Zur Schliessung der Lücke im sicherheitspolizeilichen Dispositiv werden drei Varianten aufgelistet. Das Grenzwachtkorps (GWK) erfüllt heute nur noch zu 30 Prozent Zoll- und zu 70 Prozent sicherheitspolizeiliche Aufgaben. Dafür fehlen die gesetzlichen Grundlagen weitgehend. Zudem besteht seit Jahren ein personeller Unterbestand von 200 Kräften (Kernproblem Grenze).

Der dritte Bericht (USIS III) stellt für die Kernprobleme "Grenze" und "Lücke" verschiedene Varianten und deren Auswirkungen dar und gibt Empfehlungen ab. Im Bereich "Lücke" kommt der Bericht zum Ergebnis, dass angesichts der von der Armee zugunsten der inneren Sicherheit geleisteten Einsätze (ohne subsidiäre Sicherungseinsätze bei ausserordentlichen Grosseignissen, die auch in Zukunft stattfinden würden), den Unterbeständen in den Polizeikorps und den nicht abbaubaren Überzeiten in den Polizeikorps zusätzlich zu den bewilligten Stellen rund 900 Polizeikräfte zur Erfüllung von Bundes- und kantonalen Aufgaben nötig sind.

Bundesrat und KKJPD haben verschiedene Sofortmassnahmen zur Verbesserung der inneren Sicherheit beschlossen, so namentlich bei den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr, bei der Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten, vor allem beim Botschaftsschutz, bei der verbesserten Koordination in der polizeilichen Informationsverarbeitung (Gründung eines gesamtschweizerischen Gremiums für Planung, Projektaufsicht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung), bei der Schaffung eines nationalen Polizeiindexes (Verzeichnis, das den polizeilichen Organen der Schweiz erlaubt zu erfahren, ob und wo über eine verdächtige Person polizeiliche Informationen vorliegen) und beim Ausbau des Schweizerischen Polizeiinstituts.

### 3.2.2. *Polizei XXI*

Nachdem die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) ein Projekt mit ähnlicher Zielsetzung auf kantonaler Ebene lanciert hatte (Polizei XXI), übernahm die KKJPD darüber die politische Führung. Polizei XXI soll in erster Linie Antworten geben über die Art und Weise, wie inskünftig die kantonalen Polizeikräfte (verstärkt) zusammenarbeiten können. Die hauptsächlichen Schwächen des heutigen Systems, die für Polizei XXI im Vordergrund stehen, sind Doppelspurigkeiten in der polizeilichen Arbeit, das Fehlen einheitlicher, kompatibler Informatiksysteme und das Fehlen einer fähigen, schnell einsatzbereiten Polizeireserve. Dieselben Schwächen wurden auch im Rahmen von USIS festgestellt. Im Herbst 2000 wurde die Projektorganisation von USIS den neuen Gegebenheiten angepasst. Einerseits wurde der zeitliche Rahmen von USIS erstreckt, um die Resultate von Polizei XXI in USIS einfließen lassen zu können. Es wurde aber auch die Vertretung der Kantone in der Projektorganisation von USIS wesentlich verstärkt und die Projektleitung professionalisiert.

Im Rahmen des Projekts Polizei XXI wurde die Polizeiarbeit in folgende Geschäftsfelder aufgeteilt, die das "Kerngeschäft" der polizeilichen Arbeit ausmachen:

Voisin	Bildet in Agglomerationen mit besonderer Gefährdung die Verbindung zur Bevölkerung mit den Schwerpunkten Verhinderung krimineller Aktivitäten und Vermittlung.
Grundversorgung	Beinhaltet die flächendeckende polizeiliche Grundversorgung mit den Themen Alltagskriminalität, Verkehr und Sicherheit.
Spezialeinsätze	Umfasst die professionelle Intervention bei grösseren Ereignissen.
Prävention	Umfasst Konzeption und Koordination der Präventionsarbeit sowie die Beratung und Ausbildung der Polizeikräfte und der Partnerorganisationen.
Strassenverkehr	Deckt das gesamte Strassenverkehrsnetz ab mit den Schwerpunkten Hilfeleistung, Gerichtspolizei und Repression auf den Hauptverkehrsachsen.
Gewässer	Deckt Aufgaben im Bereich Hilfeleistung und Gerichtspolizei auf Gewässern ab.
Ermittlungen	Beinhaltet die Verbrechensbekämpfung in den Kriminalräumen.

Grenze	Umfasst die grenzpolizeilichen Kontrollen.
Dienstleistungen	Fasst die Aufgaben (Produkte, Dienstleistungen) zusammen, welche die Polizeien im Auftrag Dritter gegen oder ohne Entschädigung erbringen.

Ausgehend von der fortbestehenden Zuständigkeit der Kantone für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung schlägt der Schlussbericht eine regional zusammengefasste Wahrnehmung jener Aufgaben vor, die allen Kantonen gemeinsam sind. Die Aufgaben Voisin, Grundversorgung und Dienstleistungen sollen auch in Zukunft in den einzelnen Kantonen bearbeitet werden; der Aufgabenbereich Gewässer obliegt den Anrainerkantonen. Die Bereiche Prävention, Strassenverkehr, Spezialeinsätze und Ermittlungen werden regional in den Polizeikonkordaten bearbeitet. Für den Bereich Grenze soll der Bund zuständig sein.

### 3.2.3. *Differenzen zwischen Bund und Kantonen*

Eine Erhebung unter den kantonalen Polizeikommandanten hat – gleich wie die Ergebnisse aus dem Projekt USIS – ergeben, dass zur dauerhaften und lückenlosen Erfüllung aller Polizeiaufgaben durch Kantone und Städte gesamtschweizerisch heute 800 bis 1000 zivile Polizeikräfte fehlen. Die Polizeikorps stossen insbesondere dann an ihre Grenzen, wenn über mehrere Tage planbare oder überraschende Grossereignisse bewältigt werden müssen. Dabei sind sie auf die interkantonale Zusammenarbeit und allenfalls auf die subsidiäre Hilfe der Armee angewiesen.

Diese Lücke bei den Polizeikräften und somit im sicherheitspolizeilichen Bereich besteht sowohl nach Beurteilung der Bundesbehörden wie der KKJPD unzweifelhaft und muss in erster Priorität geschlossen werden. Differenzen zwischen dem Bund und den Kantonen haben sich bei den Fragen ergeben, wer die Lücke im Bereich der Sicherheitspolizei schliessen und wie die künftige Rolle und Unterstellung der Grenzschutz geregelt werden soll.

Während die einstimmige KKJPD die Lücke dadurch schliessen möchte, dass die Kantone die zusätzlich nötigen Polizeikräfte rekrutieren und der Bund seine eigenen polizeilichen Aufgaben durch die Kantone erfüllen lässt, wobei er an die Ausbildungs- und Personalkosten dieser Kräfte einen Anteil bezahlt, möchten die Bundesbehörden vorab aus finanzpolitischen Überlegungen die Armee auch in so genannten normalen Lagen zur Unterstützung der zivilen Kräfte für den Grenz-, Konferenz- und Objektschutz einsetzen. Die Kantone erachten diesen Beschluss als verfassungsrechtlich bedenklich. Sie wollen, dass die Lücke für die Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes durch Polizei- und keinesfalls durch Armeepersonal aufgefüllt wird. Die Schaffung der nötigen Polizeikräfte bei den Kantonen entspricht den föderalistisch gewachsenen Strukturen in unserem Land und damit auch der Machtteilung im Bereich der Sicherheit: äussere Sicherheit dem Bund, innere Sicherheit den Kantonen. Die Kantone sind gefordert, im Interesse der inneren Sicherheit des Landes und zur Stärkung der föderalistischen Struktur die interkantonale Zusammenarbeit in den Konkordaten zu verstärken sowie eigenverantwortlich zu handeln und die nötigen Ressourcen bereit zu stellen. Bei der Bildung einer Polizeireserve muss zudem über Leistungsaufträge sichergestellt werden, dass die Sicherheitsbedürfnisse des Bundes im Bedarfsfall befriedigt werden. Die Armee ist weiterhin nur subsidiär bei besonderen Lagen zur Ergänzung der zivilen Mittel einzusetzen.

Das GWK arbeitet bereits heute neben dem Zoll- auch im sicherheitspolizeilichen Bereich. Dafür besteht keine hinreichende gesetzliche Grundlage. Die KKJPD fordert, dass die Frage der Zuständigkeit für die Grenzpolizeiaufgaben eine klare gesetzliche Grundlage erhalte. Sie möchte verschiedene Zuständigkeiten auf ein und demselben Gebiet, d.h. das Nebeneinander von Grenzschutzkorps und Kantonspolizei, vermeiden. Im Vordergrund steht bei einer allfälligen Übernahme der Abkommen von Schengen und Dublin die Erfüllung der Zollaufgaben (insbesondere die Waren-, aber auch Personenkontrollen), die an den Grenzübergängen und im Grenzraum vom GWK wahrgenommen wird. Im rückwärtigen Raum hinter dem Grenzraum sollen die Kantone mit ihren Polizeikorps für die sicherheitspolizeilichen Aufgaben zuständig sein. Die Kantone können mit dem GWK die Erfüllung weitergehender Aufgaben vereinbaren.

Im Bereich der Bahnsicherheit, die im Rahmen von USIS ebenfalls diskutiert wird, haben die Kantone mangels hinreichender Entscheidungsgrundlagen noch keine Entscheidung gefällt. Sie sind aber der einhelligen Meinung, dass eine Lösung nicht darin bestehen darf, dass Aufgaben an Private ausgelagert werden, die dem staatlichen Gewaltmonopol zuzurechnen sind.

### **3.3. Effizienzvorlage / Strukturen im Polizeibereich des Bundes**

Mit der Effizienzvorlage (EffVor) wurden Kompetenzen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität auf Bundesebene übertragen. Art. 340bis StGB, mit welchem dem Bund die originäre Zuständigkeit in diesen Bereichen zugewiesen wird, trat am 1. Januar 2002 in Kraft. Mit der Konzentration der Ermittlungsarbeit und einer engeren internationalen Zusammenarbeit werden Verbesserungen bei der Aufklärung komplexer Tatbestände angestrebt. Inzwischen nahmen in diesem Zusammenhang die Koordinationsstellen zur Bekämpfung von Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) und zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) ihre Arbeit auf. Im Jahr 2001 wurden 123 Personen, 2002 zusätzlich 140 Personen neu eingestellt (Stand 31. Juli 2002). Davon waren 74 aktive Polizeiangehörige aus 15 Kantonen, den Städten Bern und Zürich sowie zwei weiteren Gemeinden. Der geplante weitere Ausbau wurde beim Bund aus finanziellen Gründen vorderhand gestoppt.

Mit der Reorganisation der Strukturen im Polizeibereich des Bundes (StruPol) wurden die polizeilichen Verantwortlichkeiten auf Stufe Bund bereinigt und im Bundesamt für Polizei (BAP) konzentriert. Alle Ermittlungskompetenzen des Bundes werden in der Bundeskriminalpolizei zusammengefasst. Der Dienst für Analyse und Prävention erfüllt nachrichtendienstliche Aufgaben und bearbeitet Informationen aus den Bereichen Staatsschutz, organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität. Diese Abteilung steht Bund und Kantonen mit einer Auskunftsstelle rund um die Uhr zur Verfügung.

Die Neuordnung ist für die Kantone bezüglich des Informations- und Datenaustausch sowie der Abgrenzung der operativen Massnahmen von grundlegender Bedeutung. Die Kantone müssen ihre Entwicklungen künftig an die Aufbau- und Ablauforganisation des Bundes anpassen. Ab 2003 werden bei der Bundeskriminalpolizei drei Aussenstellen in den "sprachregionalen Wirtschaftszentren" geschaffen. Für die Ostschweiz steht der Grossraum Zürich im Vordergrund. Es ist nicht damit zu rechnen, dass dadurch die Kantonspolizeien entlastet werden. Komplexe Fälle im Bereich der organisierten und der Wirtschaftskriminalität fallen vor allem in wirtschaftlichen Ballungszentren wie Zürich, Zug, Genf oder Tessin an. Die Bundesbehörden werden mit der Bearbeitung dieser personalintensiven Fälle ausgelastet sein und die Kantone werden Rechtshilfe zu leisten haben. Die mittleren Fälle der Wirtschaftskriminalität haben – wie es die "Effizienzvorlage" vorsieht – die Kantone zu untersuchen und zu bearbeiten. Im Kanton St. Gallen konnte bisher keine spürbare Entlastung verzeichnet werden, und eine massgebliche Erleichterung kann auch in Zukunft nicht erwartet werden. Mit dem Aufbau der Strukturen des Bundes verbunden ist der Bedarf an qualifizierten Polizeibeamten. Es ist damit zu rechnen, dass Beamte der Kantonspolizei eine neue Herausforderung bei der Bundeskriminalpolizei suchen. Nicht geplant ist die Einrichtung eines kriminaltechnischen Dienstes bzw. eines zentralen kriminaltechnischen Labors bei der Bundeskriminalpolizei. Die Leistungen werden bei den Kantonen eingekauft.

### **3.4. Verbesserung des straf- und verwaltungsrechtlichen Instrumentariums**

Das strafrechtliche Instrumentarium wurde namentlich verbessert durch einen Geldwäschereiartikel, die Einführung der Meldepflicht der Banken und Finanzintermediäre, eine neue Regelung der Einziehung von Vermögenswerten, die Einführung der Strafbarkeit der Zugehörigkeit zu kriminellen Organisationen sowie ein neues Korruptionsstrafrecht. Es wurde die Kompetenz des Bundes zum Erlass eines einheitlichen Strafprozesses geschaffen (Justizreform) und anfangs 2002 die Vernehmlassung zu einem Vorentwurf zu einer Schweizerischen Strafprozessordnung durchgeführt. Aus den rund 100 teilweise umfangreichen Stellungnahmen lässt sich tendenziell erkennen, dass die Idee einer Vereinheitlichung des Strafprozessrechts prinzipielle Zustimmung findet, das vorgeschlagene Strafverfolgungsmodell mit dem Staatsanwalt im Zen-

trum aber stark umstritten ist, auch wenn es von Bund und Kantonen mehrheitlich bevorzugt wird. Mit einer Botschaft des Bundesrates wird im Verlaufe des Jahres 2004 und bei Zustimmung durch Parlament und allenfalls Bürgerschaft mit dem Inkrafttreten gegen Ende dieses Jahrzehnts gerechnet.

Das verwaltungsrechtliche Instrumentarium wurde verbessert durch ein neues Zentralstellen-gesetz zur verbesserten Koordination der Strafverfolgung durch Bund und Kantone, ein neues Geldwäschereigesetz, die Revision des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, ein neues Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), das Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, ein neues Waf-fengesetz und ein neues Spielbankengesetz.

Der Vollzug all dieser Bestimmungen wird unterstützt durch die Stationierung von Verbindungs-beamten in Washington, bei Interpol in Lyon, in Tschechien und beim Bundeskriminalamt (BKA) in Deutschland, den Ausbau der kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes, die Einführung effizienter, gesamtschweizerischer Informatikanwendungen wie das Fahndungs-system RIPOL, die Datenbank JANUS zur besseren Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die Staatschutzdatenbank ISIS, das Fingerabdruck-Identifizierungssystem AFIS, ein DNA-Profil-Informationssystem oder die Automatisierung des Strafregisters mit VOSTRA, den Aufbau der Meldestelle Geldwäscherei im Bundesamt für Polizei oder die Unterstützung des Schweizeri-schen Polizeiinstituts in Neuenburg und der Fachhochschule Wirtschaftskriminalität in Luzern.

### **3.5. Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität**

Das EJPD und die KKJPD setzten Mitte September 1999 eine gemeinsame Arbeitsgruppe "Ausländerkriminalität" ein. Sie hatte die Bedrohung von Sicherheit, Ordnung und behördlicher Tätigkeit durch kriminelles, gewaltsames oder missbräuchliches Verhalten von Ausländerinnen und Ausländern zu analysieren sowie Vorschläge für wirksame Gegenmassnahmen zu erar-beiten. Der im Jahr 2001 erstattete Bericht enthält über 30 mögliche Massnahmen und Verbes-terungsvorschläge. Eine Kombination von integrationsfördernden Massnahmen (wie bessere Orientierung über Funktionsweise unserer Behörden und unseres Rechts, verbesserten Infor-mationsaustausch, ein umfassendes Beratungsangebot für Ausländer) sowie repressiven Massnahmen (wie besseren Grenzkontrollen und Kontrollen im Landesinnern oder die Schaf-fung eines Instrumentes gegenüber Verurteilten, die infolge fehlender Mitwirkung bei der Iden-titätsfeststellung nicht ausgeschafft werden können) soll dazu beitragen, dass weniger Auslän-der in der Schweiz straffällig werden.

### **3.6. Bildungspolitisches Gesamtkonzept für die schweizerische Polizei**

Die verschiedenen Veränderungen der schweizerischen Polizeilandschaft und die neuen An-forderungen an die Polizeiarbeit haben die KKJPD veranlasst, ein bildungspolitisches Gesamt-konzept für die Ausbildung der schweizerischen Polizeikräfte, im Schnittstellenbereich auch für Strafverfolgung und Justiz, auszuarbeiten. Das Konzept soll insbesondere politisch-strategi-sche Vorgaben für die Ausbildung, Leistungsaufträge an die Bildungsanbieter sowie Aussagen über die Machbarkeit und Zweckmässigkeit der Zusammenfassung der verschiedenen Bil-dungsangebote und der finanziellen, personellen und räumlichen Auswirkungen enthalten.

## **4. Zusammenarbeit im Ostschweizerischen Polizeikonkordat**

Dem Ostschweizerischen Polizeikonkordat gehören die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Ap-penzell-Ausserhoden, Glarus, Graubünden, St.Gallen, Thurgau, Schaffhausen, sowie als as-soziierte Mitglieder die Stadtpolizei St.Gallen und Chur sowie die Landespolizei des Fürsten-tums Liechtenstein an. Zweck des Konkordates ist die Zusammenarbeit der beteiligten Organi-sationen in den Bereichen gemeinsame Führungs- und Ausbildungsmittel, gemeinsame Aus-rüstung und damit ein einheitliches Erscheinungsbild, die gemeinsame Bewältigung von Aufga-ben beispielsweise durch Schaffung von Kompetenzzentren oder die gegenseitige Unterstüt-

zung bei grösseren Ereignissen. So unterhält das Konkordat das Polizeiliche Informationszentrum der Ostschweiz (PIZO) und eine gemeinsame Präzisionsschützeneinheit. Es werden gemeinsame Offizierskurse sowie Sicherheitspolizei- und Grenadierkurse durchgeführt. Seit dem Jahr 2001 wird sodann eine einheitliche Arbeitsuniform gemeinsam beschafft. Anzustreben ist eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Beschaffung und Standardisierung der Informatik- und Funk-Mittel. Ausserdem bestehen folgende Zusammenarbeitsprojekte.

#### **4.1. Polizeischule Ostschweiz**

Bis anhin führen die Kantonspolizeien Graubünden, St.Gallen, Thurgau und Schaffhausen sowie die Stadtpolizei St.Gallen je nach Bedarf eigene Ausbildungslehrgänge durch. Beide Appenzell sowie Glarus und das Fürstentum Liechtenstein lassen ihre Aspirantinnen und Aspiranten an externen Polizeischulen (je nach Platzverhältnissen) ausbilden. Diese Situation ist namentlich für kleinere und mittlere Polizeikorps unbefriedigend. Es besteht keine Planungssicherheit und der Aufwand (bei Vollkostenrechnung) ist durch diese Dezentralisierung relativ gross. Nachdem der Polizeiberuf inzwischen bundesrechtlich anerkannt ist, wird dieser Aufwand infolge Prüfungen und Lehrstoffanpassungen weiter steigen.

Das Ostschweizer Polizeikonkordat will deshalb künftig seine Beamtinnen und Beamten an einer zentralen und professionell geführten Polizeischule (ähnlich der Zentralschweizer Polizeischule) einheitlich ausbilden. Diese Schule soll in der Lage sein, Polizeibeamtinnen und -beamte in genügender Anzahl und optimal vorbereitet bereit zu stellen. Die Konferenz der Ostschweizerischen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren haben dem Projekt im Herbst 2003 grundsätzlich zugestimmt. Ziel ist es, die gemeinsame Polizeischule ab dem Jahr 2006 in Betrieb zu nehmen.

#### **4.2. Kompetenzzentrum Kriminaltechnik**

In enger Zusammenarbeit mit den Erkennungsdiensten (ED) bzw. Kriminaltechnischen Diensten (KTD) in den Polizeikorps werden mit der Schaffung eines Kompetenzzentrums für das Ostschweizer Polizeikonkordat folgende Ziele anvisiert:

- Spurenkundliche Zusammenhänge für die ganze Ostschweiz zu erkennen und in Verbindung zu bringen und damit überregional zusammenhängende Tatbestände zu erkennen;
- auch bei kleineren Fällen für alle Mitglieder die Sachbeweiserbringung zu erhöhen;
- das bislang zu wenig genutzte Potential der Mikrospurensicherung und -auswertung vermehrt auszuschöpfen;
- die Aufklärungsquote durch die vermehrte spurenkundliche Bearbeitung von Tatortspuren zu erhöhen;
- dank der Instrumentalanalytik die Aussagekraft von Spuren qualitativ und quantitativ zu erhöhen;
- mit kürzeren Bearbeitungsfristen die kriminaltechnischen Untersuchungen zu beschleunigen.

Die Anforderungen an Laboranalysen, Schusswaffenüberprüfungen, Brandfallermittlungen oder Betäubungsmittelanalysen werden zur Aufklärung von Straftaten und zur gerichtsverwertbaren Nachweisbarkeit immer höher. Der Kriminaltechnische Dienst der Kantonspolizei St.Gallen wird nach dem Beschluss der Konferenz der Ostschweizerischen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren zu einem Kompetenzzentrum für die Ostschweizer Kantone aufgewertet. Gegen Verrechnung der Kosten steht dieses Kompetenzzentrum künftig für kriminaltechnische Aufträge aller Ostschweizer Kantone zur Verfügung.

#### **4.3. Ostschweizerischer Führungslehrgang für Kader**

Auf der Grundlage eines Beschlusses der Ostschweizer Polizeikommandanten begann im März dieses Jahres in Kreuzlingen der erste ostschweizerische Führungslehrgang mit 18 Teilnehmenden. Dieser Lehrgang vereinigt Polizistinnen und Polizisten, die auf der ersten Führungsebene tätig oder dafür vorgesehen sind und setzt sich aus drei zeitlich abgestuften Lehrblöcken zusammen. Der Lehrstoff umfasst neben grundsätzlichen Fragen aus der polizeilichen

Führungslehre in erster Linie Fächer aus der Personal- und Einsatzführung, wobei die Teilnehmenden sich nicht nur mit theoretischen Fragen auseinandersetzen, sondern ebenso mit Unterstützung der Klassenlehrer praktische Fälle bearbeiten.

#### **4.4. Dienstleistungszentrum Polizeitaucher / Kompetenzzentrum Polizeihundeführer**

Die Projekte bezwecken die Vereinheitlichung und allfällige Zusammenfassung der Rekrutierung, der Aus- und Weiterbildung, der Ausrüstung, des Aufgebotswesens und der Einsätze dieser Spezialisten im Raum des Ostschweizer Polizeikonkordates.

### **5. Zusammenarbeit mit den Gemeinden**

#### **5.1. Sicherheitspolizei als gemeindepolizeiliche Aufgabe**

Im öffentlichen Raum gewährleistet der Staat bzw. die Polizei die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Art. 1 PG; Gewaltmonopol des Staates). Die Ausübung der Sicherheitspolizei ist nach Art. 13 Bst. a PG eine gemeindepolizeiliche Aufgabe. Die Sicherheitspolizei hat Sicherheit, Ruhe und Ordnung aufrecht zu erhalten durch Erstinterventionen, beispielsweise bei Überfällen, Bedrohungen, Streitigkeiten, Schlägereien oder Lärmklagen, sowie durch den Ordnungsdienst bei Veranstaltungen und präventive Patrouillentätigkeit. Dabei konzentriert sich der friedliche Ordnungsdienst auf die Sicherheit bei der Durchführung einer Veranstaltung, der daran Teilnehmenden und der Besucher, sorgt für einen reibungslosen Ablauf sowie für rasche Hilfe bei Unglücksfällen oder die rasche Intervention bei kleineren Störungen. Der unfriedliche Ordnungsdienst konzentriert sich bei mutmasslichen oder tatsächlichen Ausschreitungen auf deren Verhinderung oder Begrenzung, auf die Vermeidung von Verletzungen und Sachbeschädigungen, auf die vorläufige Festnahme von Delinquenten und Störern sowie gegebenenfalls auf die Auflösung von unerlaubten Ansammlungen.

#### **5.2. Vereinbarungen über die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben**

Nach Art. 23 PG kann die politische Gemeinde für gemeindepolizeiliche Aufgaben eigene Polizeikräfte unterhalten. Voraussetzung ist ein Polizeireglement, das Stellung und Einsatz der Gemeindepolizei regelt. Es sind die Organisation, die Aufgaben und die Befugnisse der Gemeindepolizei festzuhalten. Die Polizeikräfte der Gemeinde haben grundsätzlich die gleichen polizeilichen Befugnisse wie die Kantonspolizei. Der Gemeinderat hat mit der Auswahl, Ausbildung und Führung der Polizeikräfte dafür zu sorgen, dass diese die nötigen Voraussetzungen für eine rechtsstaatlich korrekte Aufgabenerfüllung mitbringen. Als rechtsetzendes Reglement ist ein solches Polizeireglement vom Gemeinderat zu erlassen (Art. 136 Bst. g des Gemeindegesetzes, sGS 151.2; abgekürzt GG); es untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 36 Bst. a und Art. 111 Abs. 1 Bst. a GG). Zu seiner Gültigkeit bedarf es der Genehmigung des Justiz- und Polizeidepartements (Art. 6 Abs. 1 GG). Sieht die Gemeinde von eigenen Polizeikräften ab, erfüllt nach Art. 26 Abs. 1 PG die Kantonspolizei die gemeindepolizeilichen Aufgaben.

Mit Ausnahme der Städte St.Gallen und (mit Einschränkungen) Rapperswil unterhält keine Gemeinde eigene Polizeikräfte zur Wahrung von Sicherheit, Ruhe und Ordnung (ausserdem setzen die Gemeinden Buchs, Bad Ragaz, Wattwil und Lichtensteig eigene [Teilzeit-] Kräfte für die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben ein, vorwiegend für die Überwachung des ruhenden Verkehrs). Die sicherheitspolizeilichen Aufgaben werden daher von der Kantonspolizei wahrgenommen. Mit verschiedenen politischen Gemeinden (namentlich Wil, Gossau, Rorschach, Buchs und Jona), wo erhöhte sicherheitspolizeiliche Anforderungen bestehen, wurden gestützt auf Art. 26 und 27 PG Vereinbarungen über die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben und deren Abgeltung geschlossen insbesondere mit dem Ziel, die Polizeipräsenz zu verbessern und die sicherheitspolizeilichen Aufgaben effizient und kostengünstig zu lösen; mit weiteren Gemeinden sind entsprechende Verhandlungen im Gang. Die gemeindepolizeilichen Aufgaben werden von bestimmten Mitarbeitenden der Kantonspolizei erfüllt. Sie sind organisatorisch dem Chef der jeweiligen Polizeistation unterstellt. Die Gemeinde hat aber ein Auf-

tragsrecht gegenüber der "Gemeindepolizei" und legt in regelmässigen Abständen die polizeilichen Schwerpunkte und Ziele fest. Dank solcher Vereinbarungen kommt die Gemeinde vergleichsweise günstig zu polizeilichen Dienstleistungen, kann eigene Schwerpunkte setzen, ohne eine eigene Infrastruktur aufbauen zu müssen, eine Verzettlung der Polizeikräfte wird vermieden und die Kantonspolizei gewinnt an Handlungsfreiheit.

### **5.3. Übertragung gemeindepolizeilicher Aufgaben an Private**

An sich können sämtliche gemeindepolizeiliche Aufgaben nach Art. 13 PG an private Sicherheitskräfte übertragen werden. Auch eine solche Übertragung erfordert ein Polizeireglement. Sobald (uniformierte) Mitarbeitende eines privaten Sicherheitsdienstes im Auftrag der Gemeinde im öffentlichen Raum eingreifen, indem sie – allenfalls unter Androhung oder Ausübung von Zwang – jemanden zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen auffordern, üben sie polizeiliche Tätigkeiten aus und werden von Betroffenen und der Bürgerschaft auch als hoheitlich handelnde Personen wahrgenommen. Es ist rechtsstaatlich unverzichtbar, dass der Gesetzgeber darüber entscheidet, ob und gegebenenfalls welche hoheitlichen Aufgaben an Private übertragen werden.

Zu unterscheiden von den polizeilichen Aufgaben, die übertragen werden können, sind die Befugnisse zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz ist der Umfang polizeilicher Befugnisse generell zu regeln; er darf nicht einzelfallweise (je nach Ausbildung des einzelnen Mitarbeitenden) festgelegt werden. Dies dient auch dem Schutz der Betroffenen vor ungerechtfertigten Eingriffen in ihre Rechte. Deshalb müssen sich die polizeilichen Befugnisse der Mitarbeitenden privater Organisationen, denen die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben übertragen ist, unmittelbar aus dem Polizeireglement ergeben. Grundsätzlich steht Privatpersonen lediglich das Recht der Notwehr und der Notwehrhilfe zu (Art. 33 Abs. 1 StGB). Ausserdem sind Privatpersonen berechtigt, eine Person, gegen die eine öffentliche Aufforderung zur Festnahme ergangen ist, oder die bei der Begehung eines Verbrechens oder Vergehens oder unmittelbar darnach angetroffen wird, bis zum Eintreffen der Polizei festzuhalten (Art. 115 Abs. 1 StP). Während die Bussenerhebung auf der Stelle bei bestimmten Übertretungen (Art. 169 Abs. 1 StP) und die Überwachung des ruhenden Verkehrs (Art. 13 Bst. b PG) ohne Inanspruchnahme polizeilicher Befugnisse erfüllt werden können und damit eine Übertragung dieser Aufgaben an private Sicherheitskräfte keiner Einschränkung unterliegt, gilt das nicht für die Ausübung der Sicherheitspolizei. Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung muss oft und nötigenfalls erheblich in die Freiheit des Einzelnen eingegriffen werden, insbesondere natürlich beim Schusswaffengebrauch (Art. 45 f. PG), aber auch in Bezug auf den körperlichen Zwang (Art. 44 PG), die Personendurchsuchung (Art. 31 PG) und die Kontrolle von Behältnissen (Art. 30 PG). Solche hoheitlichen Eingriffe müssen aus rechtsstaatlichen Gründen beamteten oder öffentlich-rechtlich angestellten Polizeikräften vorbehalten bleiben, die ein strenges Auswahlverfahren durchlaufen und eine mehrmonatige Grundausbildung absolviert haben sowie der Weisungsgewalt des Gemeinderates als zuständiger Polizeibehörde unterstehen. Die hoheitlichen Befugnisse, die Mitarbeitenden privater Sicherheitsdienste übertragen werden können, sind darauf zu beschränken, eine Person zur Feststellung ihrer Personalien anzuhalten oder von einem Ort wegzuweisen, wenn sie die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung stört. Im übrigen haben private Sicherheitsdienste bei Vorfällen die Polizei beizuziehen und strafbare Handlungen anzuzeigen. Das Tragen und der Einsatz von Schusswaffen kann den Mitarbeitenden der privaten Organisationen auf keinen Fall bewilligt werden. Das Justiz- und Polizeidepartement achtet bei der Prüfung und Genehmigung von Polizeireglementen der Gemeinden darauf, dass dieser Rahmen eingehalten wird.

### **5.4. Abgeltung**

Für die Grundversorgung durch die Kantonspolizei vergüten die Gemeinden dem Kanton nach Art. 27 Abs. 1 PG Fr. 1500.– je 100 Einwohner und Jahr. Der Ansatz wird der Teuerung angepasst. Das Justiz- und Polizeidepartement kann den Ansatz nach Art. 27 Abs. 2 PG bei ausserordentlicher Beanspruchung der Kantonspolizei angemessen erhöhen und bei besonders geringer Beanspruchung auf Antrag des Gemeinderates herabsetzen.

## 5.5. Stadtpolizei St.Gallen

In der politischen Gemeinde St.Gallen erfüllt die Stadtpolizei die gemeindepolizeilichen Aufgaben (Art. 24 Abs. 1 PG). Die Zusammenarbeit mit der Stadtpolizei St.Gallen wird in der Vereinbarung über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen (sGS 451.17) speziell geregelt. Die Stadtpolizei ist für die Sicherheitspolizei und die Kontrolle des ruhenden Verkehrs sowie im Auftrag des Kantons für die Kontrolle des rollenden Verkehrs zuständig, nicht aber für die Kriminalpolizei. Zu den sicherheitspolizeilichen Aufgaben der Stadtpolizei gehören die Entgegennahme und das Weiterleiten von Meldungen strafbarer Handlungen, die Durchführung erster Massnahmen am Tatort wie Erkundung, Sicherung des Tatortes und der Beweise, sowie die unmittelbare Mitfahndung und polizeitaktische Einsätze gegen Täter. Grundsätzlich werden aber alle fahndungs- und kriminalpolizeilichen Aufgaben durch die Kantonspolizei erfüllt. Sodann nimmt die Stadtpolizei Unfallmeldungen entgegen, leistet erste Hilfe, sichert die Unfallstelle ab und trifft Massnahmen zur Verhinderung weiterer Unfälle. Als vom Kanton übertragene Aufgaben überwacht die Stadtpolizei – mit Ausnahme der Nationalstrasse A 1 sowie deren Ein- und Ausfahrten – den rollenden Verkehr und erstattet Anzeigen bei Verletzung von Verkehrsvorschriften, nimmt die Tatbestände auf bei Verkehrs-, Bau- und Betriebsunfällen und führt den Verkehrsunterricht in den städtischen Schulen durch. Der Kanton St.Gallen leistet der Stadt St.Gallen für die Erfüllung der übertragenen kantonalen Polizeiaufgaben eine jährliche Entschädigung. Nach Art. 25 PG unterstützen sich die Polizeikräfte der Gemeinden und die Kantonspolizei gegenseitig. Dies gilt insbesondere auch zwischen Kantons- und Stadtpolizei St.Gallen. So kann die Stadtpolizei zur Unterstützung der Kantonspolizei angefordert werden bei schweren Kriminalfällen, bei grösseren sicherheitspolizeilichen Einsätzen oder für interkantonale Einsätze. Die Kantonspolizei kann in Notfällen zur Unterstützung der Stadtpolizei bei der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben angefordert werden.

Im Verlauf der letzten Jahre wurde die Zusammenarbeit zwischen der Kantons- und Stadtpolizei verschiedentlich überprüft. In der Interpellationsantwort "Erfüllung von Polizeiaufgaben in der Stadt St.Gallen durch die Kantonspolizei" (51.00.71) hat die Regierung aufgezeigt, dass die Kantonspolizei grundsätzlich in der Lage wäre, die sicherheits- und verkehrspolizeilichen Aufgaben in der Stadt St.Gallen (ausgenommen die Kontrolle des ruhenden Verkehrs und die Gewerbepolizei) zu übernehmen, sofern der Personalbestand entsprechend angepasst würde. Ein entsprechender kurzfristiger Handlungsbedarf besteht allerdings nach Einschätzung der Regierung nicht. Die Stadtpolizei St.Gallen erfüllt, abgesehen von der kantonalen Aufgabe der Überwachung des rollenden Verkehrs, im Wesentlichen sicherheitspolizeiliche und damit kommunale Aufgaben. Die Abgrenzung der gegenseitigen Zuständigkeiten ist klar; Überschneidungen im Aufgabenkreis bestehen keine. Zwar könnten namentlich bezüglich Führungsstruktur und Logistik (die parallele Evaluation und Beschaffung sowie der Unterhalt solcher Infrastrukturen ist kostenintensiv) Synergieeffekte erzielt werden, doch pflegen die beiden Korps schon heute einen intensiven Informationsaustausch und arbeiten auch bei der Beschaffung (aktuell beispielsweise bei der Vorbereitung eines neuen Einsatzleitrechnersystems für die Notrufzentralen) sehr eng zusammen. Die gegenseitige Unterstützung bei Einsätzen ist schon heute an der Tagesordnung, und ein weiteres Zusammenrücken wird mit der Ausbildung im Rahmen der Polizeischule Ostschweiz erfolgen. Die bewährte Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Stadtpolizei St.Gallen ist laufend zu verstärken und zu optimieren. Mittel- bis langfristig, insbesondere wenn grössere Ersatzinvestitionen anstehen, wird neu zu prüfen und zu beurteilen sein, ob eine eigenständige Stadtpolizei weiter gerechtfertigt ist, oder ob allenfalls ein Zusammenschluss eine bessere und kostengünstigere Aufgabenerfüllung ermöglicht. In diesem Zusammenhang wird auch die Aufteilung der polizeilichen Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden zu überprüfen sein, da sich die polizeilichen Aufgabenbereiche häufig überschneiden und – gerade im Bereich der Sicherheitspolizei – in der Regel kaum mehr scharf trennen lassen von kriminal- oder verkehrspolizeilichen Aufgaben.

## **6. Tätigkeit privater Sicherheitsunternehmen**

### **6.1. Ausgangslage**

Polizeiarbeit ist staatliche Arbeit. Immer häufiger erfüllen private Sicherheitsfirmen Bewachungs-, Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben. Mit der Expansion der kommerzialisierten Produktion von Sicherheit entstand eine private Sicherheitsindustrie, die erheblich an Gewicht gewonnen hat (vgl. Manuel Eisner, Die Expansion privater Sicherheitsdienste, in: Kriminologisches Bulletin 26/2 2000, S. 7 ff.). Diese Entwicklung entspricht dem Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess. Dienste, die über gut ausgebildetes Personal verfügen, können durchaus einen Beitrag an die Sicherheit leisten und deren Auftreten kann zu einem besseren Sicherheitsgefühl führen. Doch diese Entwicklung hat auch Nachteile:

- Das Gewaltmonopol des Staates wird ausgehöhlt und teilweise eine Scheinsicherheit vorgegeben;
- die Zuständigkeiten, Kompetenzen und Ausbildungsgänge privater Sicherheitsfirmen sind nicht kantonal geregelt. Einzig die Stadt St.Gallen verfügt über ein Reglement über die Ausübung von Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben durch Bewachungsfirmen;
- durch die Tätigkeiten privater Sicherheitsunternehmen kann eine Menge hochsensibler Daten und Informationen zusammenkommen, was bezüglich Datenschutz und Datensicherheit problematisch ist;
- den privaten Sicherheitsfirmen fehlen polizeiliche Kompetenzen. Ihre Feststellungen, Meldungen und Anzeigen verarbeitet die Polizei. Das bindet personelle Mittel, die zur Erledigung polizeilicher Kernaufgaben im eigenen Einsatzbereich fehlen.

Es gilt zu verhindern, dass die Grenze zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten verwischt wird. Hoheitliche Aufgaben sollen auf die Polizei beschränkt bleiben.

### **6.2. Bewilligungspflicht**

Verschiedene neuere Polizeigesetze sehen deshalb eine Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen vor, so dass:

- Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 (SG 510.100), § 62 ff.;
- Gesetz über die Kantonspolizei des Kantons Luzern vom 27. Januar 1998 (SRL Nr. 350), § 29 ff.;
- Gesetz über die Kantonspolizei des Kantons Solothurn vom 23. September 1990 (BGS 511.11), § 45 ff.;
- Polizeigesetz des Kantons Thurgau vom 16. Juni 1980 (551.1), § 5.

Die Westschweizer Kantone Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis sind Mitglieder des Konkordats über die Sicherheitsunternehmen vom 18. Oktober 1996 (SR 935.81). Das Konkordat enthält Regeln über die Gültigkeit der von den Konkordatskantonen erteilten Bewilligungen sowie die Tätigkeit und das Personal der Sicherheitsunternehmen.

Bei der Schaffung des PG waren Sicherheitsfirmen noch kein Thema. In Art. 51 wurden die Privatdetektive unter Bewilligungspflicht gestellt. In der Botschaft zum Entwurf des Polizeigesetzes (ABI 1979, 855 ff.) schrieb die Regierung: "Privatdetektiven stehen keine Sonderrechte, insbesondere keine polizeilichen Befugnisse zu. Der Ruf nach vermehrter Sicherheit hat diesem Berufszweig in den letzten Jahren grossen Auftrieb gegeben. Gleichzeitig musste festgestellt werden, dass in diesem Geschäftszweig auch Leute ihr Glück versuchen, die hinsichtlich ihres Vorlebens und ihrer fachlichen Qualifikation auch geringen Ansprüchen nicht zu genügen vermögen." Analoges ist inzwischen bei privaten Sicherheitsunternehmen festzustellen. Ein Ende des Booms der "Sicherheitsproduktion" ist nicht abzusehen.

In der Stadt St.Gallen verfügen rund 35 Sicherheitsfirmen mit 700 Personen über eine Bewilligung. Fachleute orten bei der Qualität der Ausbildung vieler privater Firmen erhebliche Defizite (Eisner, a.a.O., 17). Übergriffe von Angestellten privater Sicherheitsorganisationen haben den Ruf nach einer Bewilligungspflicht für derartige Unternehmen laut werden lassen. Angesichts dessen, dass immer mehr Sicherheitsanbieter ständig neue Sicherheitsbedürfnisse decken und auch in Räumen tätig sind, die in grossem Ausmass öffentlichen Charakter haben, ist zum

Schutz des Publikums und zur Abgrenzung zum hoheitlichen Bereich der Kontrolle über den öffentlichen Raum durch die Polizei beziehungsweise zur Regelung der Zusammenarbeit mit der Polizei eine gewerbepolizeiliche Berufsausübungsbewilligung vorzusehen. Die Stadt St.Gallen hat mit dieser Bewilligungspflicht gute Erfahrungen gemacht.

Art. 51 PG ist deshalb so zu ändern, dass neben der Tätigkeit als Privatdetektiv auch die gewerbsmässige Erfüllung von Bewachungsaufträgen und anderen Ordnungs- und Sicherheitsaufträgen bewilligungspflichtig ist. Die Einzelheiten sind analog zu den Privatdetektiven (Privatdetektivverordnung, sGS 451.13) durch Verordnung zu regeln. Gleichzeitig wird eine Strafnorm im Übertretungsstrafgesetz (sGS 921.1) geschaffen bei Missachtung der Bewilligungspflicht.

## 7. Kriminalität im Kanton St.Gallen

### 7.1. Vorbemerkung

Die absoluten Zahlen der Kriminalstatistik sind kein reales Abbild des Kriminalitätsgeschehens. Die Zahl der erfassten Delikte ist je nach Deliktsbereich stark vom Anzeigeverhalten der Bevölkerung, von der Schwerpunktbildung der Polizei und den vorhandenen Ressourcen für die Kontrolltätigkeit abhängig, insbesondere im Bereich der Betäubungsmittel- und Strassenverkehrsdelikte. Die Gesamtzahl der Delikte sagt sodann noch nichts aus über die Schwere der einzelnen Delikte und deren Komplexität. Aus diesen Gründen dürfen gestützt auf die Zahlen der Kriminalstatistik nicht unbesehen Rückschlüsse auf die Kriminalitätssituation gezogen werden. Die Kriminalstatistik gibt aber wichtige Hinweise auf die Kriminalitätsentwicklung, wobei bei kleinen Deliktszahlen nur mit Zurückhaltung auf allgemeine Tendenzen geschlossen werden darf. Da die Kantone die Daten noch auf unterschiedlicher Grundlage erheben, ist ein Vergleich mit anderen Kantonen oder mit der schweizerischen Kriminalstatistik schwierig. Die Entwicklung im Kanton St.Gallen war in den letzten 10 Jahren aber insgesamt vergleichbar mit der gesamtschweizerischen Entwicklung. Im Kanton St.Gallen beeinflussen aufgrund der topographischen Vielfalt, der Besiedlungs- und Bevölkerungsstruktur sowie der Grenzlage gleiche kriminogene Faktoren die Gesamtentwicklung wie in der Schweiz.

### 7.2. Entwicklung in den letzten Jahren

Der Kanton St.Gallen ist im Quervergleich mit anderen Kantonen gleicher Grösse bezüglich der Ereigniskriminalität einer durchschnittlichen Belastung ausgesetzt. Nach einer erheblichen Zunahme in den Jahren 1989 bis 1992 hat sich die Zahl der angezeigten Straftaten in den folgenden Jahren stabilisiert: Seit Beginn der Neunzigerjahre gingen jährlich zwischen 20'000 bis 23'000 Anzeigen ein. Nach einem markanten Rückgang im Jahr 2000 auf 20'657 Anzeigen stieg die Zahl im Jahr 2001 auf 21'328 und im Jahr 2002 auf 24'364. Diese Zahl setzt sich wie folgt zusammen:

15'636	(13'671)	Delikte nach StGB (Zunahme +1'965 / +14,4 Prozent)
3'497	(3'301)	Widerhandlungen gegen das BetMG (Zunahme +196 / +5,9 Prozent)
3'670	(3'880)	Fahrzeugentwendungen/-diebstähle (Abnahme -210 / -5,4 Prozent)
1'561	(476)	Straftaten nach anderen Bundesgesetzen (Zunahme +1'085 / +227,9Prozent)

Die Straftaten nach StGB nahmen von 12'042 im Jahr 1990 auf 13'835 im Jahr 1991 zu. Von 1995 bis 1999 wurden jeweils über 14'000 Straftaten registriert. Nach einem Rückgang im Jahr 2000 auf 12'310 Taten stieg die Zahl im Jahr 2002 auf den Höchststand von 15'636 Taten an. Die steigende Tendenz setzte sich im ersten Halbjahr 2003 fort. Für einzelne Straftatbestände sieht die Entwicklung wie folgt aus:

<b>Tatbestand</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>
Vorsätzliche Tötung	6	10	6	7
Körperverletzung	63	91	145	190
Tätlichkeit	195	285	350	357
Raufhandel / Angriff	2	5	8	51
Veruntreuung	101	69	56	128
Diebstahl (ohne Fahrzeugentwendung)	8718	9011	7515	9734
Raub	65	49	79	225
Betrug	471	1251	412	528
Sachbeschädigung	1096	1589	2038	2544
Drohung	71	113	180	207
Nötigung	325	20	37	33
Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität	183	243	187	211
davon Vergewaltigung	18	9	12	40
Brandstiftung	32	32	30	39
Gewalt und Drohung gegen Beamte	9	19	32	38
Urkundenfälschung	29	320	170	181

Betrachtet man die Entwicklung einzelner Deliktsbereiche, so ist eine Zunahme festzustellen bei den Delikten gegen Leib und Leben sowie bei Gewaltanwendung gegen Personen, bei Raub und Entreisssdiebstählen (nach einem zwischenzeitlichen Rückgang in den Jahren 2000 und 2001), bei Erpressung, Drohung und Freiheitsberaubung sowie bei mutwilligen Sachbeschädigungen. Bei den sexuellen Handlungen mit und vor Kindern war nach Höchstwerten in den Jahren 1995 und 1996 ein Rückgang zu verzeichnen.

### 7.3. Regionale Unterschiede

Auf 1'000 Einwohner entfielen im Kanton St.Gallen durchschnittlich:

im Jahr	1990	insgesamt	28,67	Straftaten nach StGB;
	1995		31,81	
	2000		27,50	
	2002		34,54	

Die Belastung ist in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich. Die geringste Kriminalitätsbelastung weisen die Bezirke Gaster, Ober- und Alt Toggenburg auf, die höchste der Bezirk St.Gallen. In der Stadt St.Gallen liegt das Kriminalitätsaufkommen im Verhältnis zur Einwohnerzahl rund viermal höher als im Gaster, Ober- und Alt Toggenburg. Die Konzentration in der Stadt ist auf die vielfältigen Möglichkeiten kriminellen Handelns in städtischen Gebieten und auf die Zentrumswirkung zurückzuführen. Die Kriminalitätsbelastung ist aber im Quervergleich mit anderen Städten nicht überdurchschnittlich. Auffallend ist der starke Anstieg im Jahr 2002 (nach einem zwischenzeitlichen Rückgang in den Jahren 2000 und 2001) mit ungebrochener Tendenz im ersten Halbjahr 2003.

Bei den Delikten nach StGB gibt es grosse regionale Unterschiede:

<b>Bezirk</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>
St.Gallen	4314	4528	4171	5904
Rorschach	786	913	750	779
Unterrheintal	1001	1003	975	1220
Oberrheintal	370	354	342	429
Werdenberg	662	1724	791	977

Bezirk	1990	1995	2000	2002
Sargans	772	722	1077	1046
Gaster	167	160	206	190
See	1035	1236	1191	1555
Obertoggenburg	113	212	138	192
Neutoggenburg	185	288	303	371
Altoggenburg	200	237	152	188
Untertoggenburg	468	578	630	782
Wil	859	1317	1003	1333
Gossau	1108	748	581	670

#### 7.4. Stadt St.Gallen stark betroffen

Die Kriminalität wies im Jahr 2002 erhebliche Zuwachsraten auf, insbesondere in der Stadt St.Gallen. Rund ein Drittel aller erfassten StGB-Delikte wurden in der Stadt St.Gallen verübt. Der Anstieg um 26,8 Prozent wurde in erster Linie bei den Raubtatbeständen, bei den Entreisssdiebstählen, bei den Einbruchdiebstählen sowie bei den Einschleichdiebstählen verursacht. Die Zunahmen bei Vergewaltigungen sowie bei sexuellen Nötigungen sind zu wesentlichen Teilen auf das Ergebnis von einzelnen Ermittlungsverfahren zurückzuführen, bei welchen Tatbestände aus früheren Jahren bekannt wurden. Deutlich zugenommen haben auch die Sachbeschädigungen. Von den 976 im Jahr 2002 erfassten Tatbeständen auf Stadtgebiet wurden mit 564 Sachbeschädigungen mehr als die Hälfte mit Farbe/Spray begangen, was einer Zunahme um 274 Fällen oder 94,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht. Beim Raub waren einerseits wieder vermehrt qualifizierte Begehungsformen wie bewaffnete Raubüberfälle auf Tankstellen und Ladengeschäfte festzustellen. Andererseits sind die Zuwachsraten insbesondere auf einfache Strassenräube zurückzuführen. Als Täter konnten vermehrt Jugendliche ermittelt werden, welche aus Langeweile, häufig ohne triftiges Motiv, zur Demütigung und Einschüchterung einfache Raubdelikte gegenüber Passanten oder anderen Jugendlichen begangen hatten.

Bei den Einbruch- und Einschleichdiebstählen waren kantonsweit 20,2 Prozent mehr Delikte zu verzeichnen. Der Zuwachs entfiel vorwiegend auf Gewerbebetriebe, während der Wohnbereich deutlich weniger betroffen war als im Vorjahr. Aufgrund der Ergebnisse von Ermittlungen, aber auch der konkreten Vorgehensweisen, ist vor allem in der Stadt St.Gallen wieder ein vermehrtes Aufkommen von Beschaffungskriminalität festzustellen. Die überregionale Einbruchkriminalität wurde vor allem durch international tätige Einbrecherbanden geprägt, welche ganze Geschäfte ausräumen und entsprechend über weitreichende logistische Strukturen verfügen. Einen starken Anstieg verzeichneten auch die Fahrzeugaufbrüche. Die Ursache lag einerseits in der auch bei den Einbruchdiebstählen festzustellenden Zunahme der Beschaffungsdelikte und andererseits in gezielten Beutezügen von Gruppierungen aus Staaten Osteuropas. Insgesamt lag die Gesamtanzahl der Raubdelikte und der Entreisssdiebstähle weit über dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre.

*Tendenzen einiger Deliktskategorien im Jahr 2002 gegenüber dem Vorjahr im Vergleich Stadt – Bezirk St.Gallen – Landbezirke*

	Stadt St.Gallen	Bezirk St.Gallen	Landbezirke
Total StGB Delikte	↑ + 29,9%	↑ + 26,8%	↗ + 8,0%
Delikte gegen Leib und Leben	↑ + 17,2%	↑ + 15,2%	→ + 1,7%
Raub	↑ + 180,4%	↑ + 182,1%	↑ + 36,7%
Einbruch-/Einschleichdiebstahl	↑ + 41,2%	↑ + 42,6%	↗ + 9,4%
Drohung	→ + 1,5%	→ + 2,9%	↑ + 30,5%
Delikte gegen die sexuelle Integrität	↑ + 30,0%	↑ + 30,2%	↑ + 14,5%

## **7.5. Gewaltdelikte**

Zwar hat sich die Tendenz zur Gewaltbereitschaft weiter fortgesetzt, musste doch bei den Gewaltdelikten gegen Personen ein weiterer erheblicher Zuwachs verzeichnet werden. Die Gewaltdelikte lagen um 31,3 Prozent über dem zehnjährigen Mittelwert und wiesen damit auch zahlenmässig den höchsten Stand seit dem Jahr 1993 auf. Indes gelangten gegenüber dem Vorjahr weniger Waffen zum Einsatz. Im Jahr 2001 waren grosse Zuwachsraten verzeichnet worden in den Bereichen der Körperverletzungsdelikte, des schweren Raubs, der Gewalt und Drohungen gegen Beamte sowie bei weiteren Delikten, die Indikatoren für Gewalt sind. Die Gewaltbereitschaft beschränkte sich nicht auf Delikte gegen Leib und Leben oder gegen das Eigentum. Sie wird zur Erreichung materieller oder anderer Vorteile eingesetzt, aber auch als Demonstration von Macht sowie zur Demütigung und Erniedrigung der Opfer. Die Bereitschaft ist hoch, Gewalt zur Lösung von Problemen und Konflikten einzusetzen. Zudem haben Mass und Intensität der Gewalt zugenommen.

## **7.6. Häusliche Gewalt**

Am 4. April 2002 hat der Kantonsrat Änderungen des PG beschlossen. Es geht einerseits um eine Erweiterung des polizeilichen Gewahrsams und andererseits um neue polizeiliche Massnahmen gegen Häusliche Gewalt, insbesondere die Wegweisung mit Rückkehrverbot. Die neuen Bestimmungen sind am 1. Januar 2003 in Kraft getreten. Seither geht die Polizei konsequent gegen Häusliche Gewalt vor und schützt gewaltbetroffene Personen. Bis Ende Oktober 2003 mussten Kantons- und Stadtpolizei St.Gallen 399 Mal bei häuslicher Gewalt intervenieren. Dabei blieben 181 Fälle ohne Massnahmen, in 118 Fällen kam es zu einer Strafanzeige, 47 Männer und 9 Frauen wurden in polizeilichen Gewahrsam genommen und 135 Mal wurde eine Wegweisung verfügt, die durch eine Haftrichterin oder einen Haftrichter zu genehmigen war. In 328 Fällen übten Männer Gewalt aus, in 72 Fällen Frauen. 202 Gewaltausübende waren Schweizer, 198 Ausländer. Bei den gewaltbetroffenen Personen standen 77 Männer 324 Frauen gegenüber. Der polizeiliche Aufwand beträgt in jedem Interventionsfall mehrere Mannstunden: Die Patrouillen müssen, vor allem auch in der Nacht (62,4 Prozent der Interventionen erfolgten zwischen 18:00 und 06:00 Uhr), zu den Einsatzorten fahren, vor Ort intervenieren und die nötigen Massnahmen treffen, die betroffenen Personen – nötigenfalls auf einem Polizeistützpunkt – allenfalls unter Beizug von Übersetzern getrennt befragen, gegebenenfalls die Wegweisungsverfügung verfassen, aushändigen und erläutern sowie die Vorfälle rapportieren.

In der Sommersession 2003 hat der Nationalrat eine Gesetzesänderung gutgeheissen, welche Gewalt in der Ehe sowie zwischen hetero- und homosexuellen Partnern zum Officialdelikt macht. Damit dürfte die Zahl der Fälle und der polizeiliche Aufwand im Einzelfall in Zukunft tendenziell steigen. Demgegenüber kann aufgrund der Erfahrungen im Ausland angesichts der mit dem konsequenten Vorgehen verbundenen Abschreckungs- und Präventionswirkung erhofft werden, dass die Zahl der Interventionen allmählich abnimmt (bisher kam es in 7,3 Prozent der Fälle zu wiederholten Interventionen).

## **7.7. Neue Technologien**

Gehäuft hat sich die Kantonspolizei mit Straftaten zu befassen, bei denen elektronische Informations- und Kommunikationstechnologien als Mittel der Tatbegehung eingesetzt werden. Die Bandbreite reicht von der Publikation rechtsextremistischer und pornografischer Erzeugnisse bis zur Begehung von Erpressungen, Drohungen und Betrugstatbeständen mittels Internet. Neue Formen des bargeldlosen Zahlungsverkehrs (Kreditkarte, Electronic Banking, Internet) eröffnen ein weites Feld krimineller Nutzung. Zwar sind die neuen Formen der Deliktsbegehung in materiellen Strafnormen erfasst. Voraussetzung ist aber, dass die relevanten Tathandlungen erkannt und rechtsgenügend aufgearbeitet werden können. Internationale Bezüge der Tatbegehung erschweren die Sachverhaltsfeststellung.

## 7.8. Betäubungsmitteldelikte

Die erfassten Zahlen bei den Betäubungsmitteldelikten spiegeln die Realität nur ungenügend, hängt die Zahl der Anzeigen doch im Wesentlichen davon ab, wieviel Personal für die Überwachung und Kontrolltätigkeit abgestellt werden kann.

	1990	1995	2000	2002
<b>Total Betäubungsmitteldelikte</b>	<b>1388</b>	<b>2391</b>	<b>3746</b>	<b>3497</b>
Handel	199	315	664	566
Handel und Konsum	353	557	430	287
Ankauf / Konsum	731	1351	2392	2343

Deshalb kann angesichts des Rückgangs der Anzeigen im Jahr 2002 gegenüber dem Jahr 2000 nicht auf eine Entspannung der Drogensituation schliessen. Vielmehr zeigt die Entwicklung auf, dass im Jahr 2000 aufgrund der Entwicklung der allgemeinen Kriminalität mit rückläufigen Zahlen in verschiedenen Bereichen personelle Ressourcen für die gezielte Bekämpfung der Betäubungsmitteldelikte eingesetzt werden konnten.

Im Jahr 2002 war trotz Repressionsdruck eine hohe Verfügbarkeit von Drogen festzustellen. Der Drogenhandel mit internationalem Bezug konzentriert sich auf das St. Galler Rheintal und die Stadt St.Gallen. Heroin und Kokain werden vorwiegend mit Fahrzeugen auf der Strasse vom Osten über Österreich in die Schweiz eingeschmuggelt. Dieser Schmuggel wird meist durch ethnische Dealerbanden aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus arabischen Staaten und Afrika abgewickelt. Die regionalen Drogenverteilzentren sind insbesondere die Stadt St.Gallen, darüber hinaus aber auch Städte und Gemeinden mit Zentrumswirkung wie Buchs, Heerbrugg, Wil, und Rapperswil-Jona. Im straff durchorganisierten Kokainmarkt treten vor allem Asylbewerber aus Staaten aus dem Westen Afrikas auf. Der Heroinmarkt wird durch Banden aus dem Balkan und arabischen Staaten abgedeckt. Das Entstehen offener Drogenszenen konnte bisher verhindert werden.

Die Bekämpfung der Drogenproblematik wird erschwert durch die Verknüpfung mit der Migrations- und Asylproblematik. Die Zahl der Asylsuchenden, die namentlich im Drogenbereich straffällig werden, ist hoch (der Anteil an verurteilten Asylsuchenden ist rund zehnmal höher als bei Schweizern und sechsmal höher als bei den übrigen Ausländern). Der Drogenhandel ist gesamtschweizerisch straff durchorganisiert mit einem regen Austausch der Kleindealer. Das Auftreten von Asylbewerbern aus Staaten aus dem Westen Afrikas im Drogenhandel wird in der Öffentlichkeit wahrgenommen und löst Beunruhigung aus. Die Polizei versucht in Zusammenarbeit mit dem Ausländeramt, diesen Erscheinungen mit verschiedensten Massnahmen zu begegnen, jedoch nur mit mässigem Erfolg. Allein mit polizeilich-repressiven Massnahmen ist diesen kriminellen Machenschaften nicht beizukommen, weil es sich um eine Form von Netzwerkkriminalität handelt, welche weit verzweigt ausgelegt ist und mit einem hohen Grad an Arbeitsteilung den lokalen Drogenmarkt abdeckt. Diese Organisationsform erschwert die strafrechtliche Verfolgung. Zudem wirkt sich besonders negativ aus, dass fremdenpolizeiliche Wegweisungen und Ausschaffungen mangels Bekanntgabe von Identität und Staatszugehörigkeit überhaupt nicht oder nur mit enormem Personalaufwand vollzogen werden können. Erschwerend kommt in diesen Fällen oftmals hinzu, dass sich einzelne, insbesondere afrikanische Staaten weigern, die Rückkehr ihrer Staatsangehörigen zu ermöglichen und dass sie nicht mit den schweizerischen Behörden kooperieren, um Identität und Staatsangehörigkeit festzustellen. Bei Personen, deren Identität und Staatsangehörigkeit nicht feststeht und die nicht ausgeschafft werden können, kommt nach der geltenden Rechtslage Ausschaffungshaft nicht in Frage, weil diese auf Grund der restriktiven Praxis des Bundesgerichts nur zulässig ist, wenn sich der Wegweisungsvollzug innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Haftdauer realisieren lässt (BGE 125 II 384).

Im Konsumverhalten hält der Trend zur Polytoxikomanie (Mehrfachabhängigkeit) an. Viele Süchtige konsumieren Heroin, Cannabis, Kokain und Amphetaminprodukte. Die Zahl von Kon-

sumenten harter Drogen liegt nach Schätzungen zwischen 1'500 und 2'000 Personen. Davon stehen rund 800 in einem Methadonprogramm und etwa 70 nehmen am Heroinabgabeprogramm teil. Die Zahl der ausstiegswilligen Drogensüchtigen sinkt wohl auch als Folge des breiten Angebotes an Ersatzprogrammen.

Mit 3'497 Anzeigen lag die Zahl der erfassten Betäubungsmitteldelikte im Jahr 2002 leicht höher als im Vorjahr. Ein Viertel der erfassten Delikte entfielen auf Betäubungsmittelhandel, drei Viertel auf Ankauf / Konsum. Bei Kontrollen an der Grenze und aus Ermittlungsverfahren resultierten verschiedene grössere Sicherstellungen. Insgesamt konnten 59 kg Heroin und 1,2 kg Kokain sichergestellt werden.

Beim Cannabis entwickelt sich aufgrund der hohen Gewinnmargen mit grosser Dynamik ein Markt mit erheblichem Potential. Cannabis aus Schweizer Produktion ist heute im Inland wie auch im Ausland aufgrund der Effektivität der Produktion und der hohen Wirkungsgehalte (teils über 20 Prozent THC-Gehalt) ein Marktfaktor. Mit der Nachfrage und damit der Zahl der Hanfläden (14 bis 18) wachsen auch die Anbauflächen stetig. Die Weiterverarbeitung erfolgt dabei nicht zwingend am Ort des Anbaus. Die Kantonspolizei ist vermehrt mit eigentlichen illegalen Weiterverarbeitungsbetrieben konfrontiert, in denen die Cannabisprodukte industriell für den Markt bearbeitet werden. Dieser lukrative Markt wird auch vermehrt von Gruppierungen mit hohem kriminellen Organisationgrad bearbeitet. Aufgrund der hohen Gewinne und des vorhandenen Bargeldes aus dem Verkauf von Cannabisprodukten werden Hanfläden häufiger Ziel von Delikten, insbesondere von Raubüberfällen, Einbrüchen oder Schutzgelderpressungen. Festgestellt werden eine Zunahme bei den Sicherstellungen (20 Tonnen Marihuana / 1 Tonne Haschisch), ein deutlicher Anstieg der Anzeigen wegen Handel und Konsum im Jahr 2003 nach rückläufigen Zahlen im 2002, der Trend zu immer jüngeren Konsumenten (11-14 Jahre) hält an (Joint vor der Schule), Cannabis wird wegen fehlendem Unrechtsbewusstsein offen konsumiert und es werden auch jüngere Drogentouristen aus Österreich und Deutschland festgestellt, die sich in St.Galler Hanfläden mit Cannabisprodukten eindecken und diese ins Ausland schmuggeln.

Auch bei den Betäubungsmitteldelikten gibt es grosse regionale Unterschiede:

Bezirk	1990	1995	2000	2002
St.Gallen	1010	1192	1300	1273
Rorschach	43	101	331	98
Unterrheintal	34	138	447	410
Oberheintal	9	174	123	67
Werdenberg	52	102	462	343
Sargans	31	41	245	271
Gaster	0	7	27	33
See	60	183	154	253
Obertoggenburg	3	4	11	2
Neutoggenburg	9	24	74	63
Alttoggenburg	13	12	22	27
Untertoggenburg	73	89	90	70
Wil	28	271	377	243
Gossau	15	53	83	344

## 7.9. Organisierte Kriminalität

Bei der organisierten Kriminalität liegen Täterstrukturen vor, die international operieren, arbeitsteilig und abgeschottet vorgehen und häufig mit Wirtschaft sowie Politik eng verflochten sind. Das Problem für Strafverfolgungsbehörden und Polizei liegt darin, die organisierte Kriminalität zu erkennen. Verlässliche Angaben über das Aufkommen der organisierten Kriminalität können nicht gemacht werden; immerhin konnten auch im Kanton St.Gallen im Rahmen von Vorermitt-

lungen oder beim Vollzug von internationalen Rechtshilfeersuchen konkrete Feststellungen gemacht werden, die darauf schliessen lassen, dass sich der Wirtschafts- und Finanzplatz Schweiz dem Phänomen nicht entziehen kann.

### 7.10. Extremismus

Im Bereich des Extremismus ist mit ausländerfeindlichen Gewalttaten, gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Ausländergruppen sowie unfriedlichen Massendemonstrationen bei Abbau des sozialen Friedens oder als Folge politischer oder ideologischer Extremhaltungen zu rechnen. Die Auftritte rechts- und linksextemer Bewegungen mit Tendenz zur Gewalttätigkeit zeigen diese Entwicklung und das Risikopotential akzentuiert auf.

### 7.11. Straftäter

Es ist eine Professionalisierung der Täter festzustellen, sowohl auf technischem Gebiet als auch hinsichtlich organisatorischer sowie vorgehenstaktischer Vorkehrungen und Schutzmassnahmen gegen polizeiliche Zugriffe. Es ist schwieriger geworden, an Täter oder Organisationen heranzukommen und eine überraschende Kontrolle oder Verhaftung vorzunehmen. Unter den Personen, die straffällig und verurteilt werden, gibt es wesentlich mehr Männer als Frauen und wesentlich mehr Junge als Ältere. Täter im Alter von 18 bis 24 Jahren traten als deliktisch aktivste Altersgruppe auch im Jahr 2002 am häufigsten in Erscheinung.

*Polizeilich ermittelte Täter mit einer ausländischen Nationalität (in Prozent):*

	1990	1995	2000	2002
Straftaten nach StGB	keine Angaben	46,8	49,7	51,3
Betäubungsmitteldelikte	keine Angaben	26,6	32,8	38,4
– nur Betäubungsmittelhandel	keine Angaben	54,4	48,0	59,8

Der Anteil aller polizeilich ermittelten Täter mit ausländischer Nationalität betrug bei den Straftaten nach StGB 51,3 Prozent (Vorjahr 48,4 Prozent); rechnet man die Betäubungsmitteldelikte mit ein, lag der Ausländeranteil bei 47,9 Prozent (Vorjahr 44,1 Prozent). Bei Gewaltdelikten (Tötungsdelikte, Körperverletzungen, Raufhandel, Raub) und beim Betäubungsmittelhandel war der Ausländeranteil noch höher. Nach der schweizerischen Urteilsstatistik 1998 stammten von den Verurteilten ausländischer Herkunft 43 Prozent aus der Wohnbevölkerung, 16 Prozent waren Asylsuchende und 41 Prozent waren Personen ohne schweizerischen Wohnsitz. Wenn man die unterschiedliche Alters- und Geschlechtsstruktur berücksichtigt und wenn man ausschliesslich die Wohnbevölkerung betrachtet (also Asylsuchende und Touristen oder Durchreisende weglässt), sind die Unterschiede zwischen Ausländern und Schweizern verhältnismässig gering. Demgegenüber ist die Kriminalitätsbelastung bei Asylsuchenden rund zehnmal höher als bei Schweizern und rund sechsmal höher als bei den übrigen Ausländern.

Die Liste der ermittelten ausländischen Täter führen Personen mit Nationalitäten aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien an, gefolgt von Personen aus Italien, aus der ehemaligen Sowjetunion und der Türkei. Im Betäubungsmittelhandel stammte der Grossteil der ausländischen Täter aus Sierra Leone, Libanon, Nigeria, Palästina, Guinea, Mali und dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. Im Bereich der Einbruchskriminalität wirkt sich der Wegfall von Grenzkontrollen im EU-Raum und der Visumpflichten für Staatsangehörige aus dem Osten Europas negativ aus, erlaubt dies doch potentiellen Straftätern eine weitgehend freie Zirkulation.

Delinquente Jugendliche sind häufiger schweren Belastungen in ihrer Herkunftsfamilie ausgesetzt, leiden öfter an Hyperaktivität und Konzentrationsschwäche und erleiden häufiger physische Misshandlungen oder sexuellen Missbrauch (Killias, a.a.O., 288). Der Ausländeranteil bei der Jugendkriminalität (Täter unter 18 Jahren) lag im Jahr 2002 bei den StGB-Delikten bei 45,9 Prozent (Vorjahr 44 Prozent). Bei den Gewaltdelikten stieg der Anteil der ermittelten jugendli-

chen Täter mit ausländischer Nationalität auf 62,5 Prozent (Vorjahr 56,6 Prozent). Gesamt-schweizerisch stammten im Jahr 2002 bei den wegen Gewaltdelikten verurteilten Jugendlichen knapp 58 Prozent aus dem Ausland. Über die Hälfte der ermittelten ausländischen Täter hatte eine Nationalität aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien, rund 13 Prozent eine türkische und rund 6 Prozent eine italienische.

Festzustellen ist eine wachsende Rücksichtslosigkeit bei jugendlichen Gewalttätern: Oft wird weitergeprügelt, wenn die Opfer längst wehrlos sind. Die Ursachen des nach wie vor hohen Anteils von Jugendlichen mit ausländischer Nationalität sind vielfältig. Ausländische Jugendliche sind mit speziellen Problemen konfrontiert. Sie spüren die kulturellen Unterschiede und sind unter anderen Wertvorstellungen und Konfliktmustern aufgewachsen. Sie erleben deshalb einen oft schwierigen Integrationsprozess. Im Herkunftsland sind sie nicht mehr zu Hause, in unserer Umgebung fühlen sie sich abgelehnt. Je grösser die kulturellen Unterschiede zwischen dem Herkunftsland und der Schweiz sind und je kürzer die Phase der Zuwanderung (u.a. Familiennachzug) zurückliegt, desto ausgeprägter finden sich ausländische Jugendliche an den Randlagen der Gesellschaft. Die wirtschaftliche Situation auf dem Arbeitsmarkt wird die Ausgangslage für ausländische Jugendliche mit nicht ausreichenden Deutschkenntnissen und beschränkten Bildungsmöglichkeiten noch verschärfen. Die daraus resultierende Perspektivlosigkeit führt zu Frustrationen. Ohne Perspektiven schwindet auch der Respekt. Die Ohnmachtsgefühle verwandeln sich in Wut, Hass und schliesslich Gewalt.

In verschiedenen Bereichen zeigten sich in den letzten Jahren Formen von Bandenkriminalität mit hohem Organisationsgrad. Sie ist in der Regel interkantonal ausgerichtet und beim lokalen Drogenhandel, bei organisierten Fahrzeugdiebstählen, bei der Milieukriminalität sowie bei Vermögensdelikten wie Taschen- / Trickdiebstählen sowie Einbruch- / Einschleichdiebstählen festzustellen. Dafür waren vorwiegend Banden aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien, aus Polen und aus Rumänien sowie aus den baltischen Staaten verantwortlich. Deren Wirken konnte eingedämmt werden. Vermehrt treten jedoch Angehörige aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion in Erscheinung.

### **7.12. Opfer**

Im Jahr 2002 wurden 9'617 Menschen Opfer von Delikten nach Strafgesetzbuch. 58,2 Prozent der Opfer waren Männer. Betroffen von Straftaten waren mit 19,9 Prozent am häufigsten Personen der Altersgruppe 30-39 Jahre. Der Anteil der jugendlichen Opfer betrug 7,8 Prozent. Bei den Gewaltdelikten (insbesondere Körperverletzungen, Tötlichkeiten, Raufhandel, Raub) waren überwiegend Männer als Opfer betroffen, ausgenommen bei den Entreisssdiebstählen, wo weit überwiegend Frauen Opfer wurden, davon mehr als die Hälfte über 60 Jahre alt.

### **7.13. Aufklärungsquote**

Bei den Straftaten nach StGB betrug die Aufklärungsquote im Jahr 1990 34,6 Prozent, im Jahr 1995 36,2 Prozent, im Jahr 2000 37,7 Prozent und im Jahr 2002 33,6 Prozent. Im ersten Halbjahr 2003 sank sie im Vergleich zur Vorjahresperiode von 37,0 auf 33,2 Prozent. Während die Aufklärungsquote bei schweren Gewaltdelikten zwischen 75 bis 100 Prozent liegt, ist sie bei Diebstählen und Sachbeschädigungen mit Werten zwischen 20 und 30 Prozent bzw. 11 bis 22 Prozent tief. Dies lässt auf ungenügende personelle Ressourcen zur Bearbeitung der Vielzahl solcher Tatbestände schliessen.

## **8. Opferbefragung**

Sicherheit ist auch ein subjektives Gefühl, beeinflusst durch persönliche Erfahrungen, Ereignisse oder Medienberichte. Nach den Ergebnissen der schweizerischen Opferbefragung 2000 (Martin Killias / Philippe Lamon, Die Kriminalität im Kanton St.Gallen: Objektive Risiken und subjektive Wahrnehmung, Resultate der schweizerischen Opferbefragung 2000) wurde ein Zusammenhang zwischen dem Gefühl der Unsicherheit und dem Image der Polizei festgestellt:

Personen, die sich sicher fühlen, haben häufiger eine positive Meinung über die polizeiliche Tätigkeit. Je unsicherer sie sich fühlen, desto schlechter ist für sie das Image der Polizei. Zusammenfassend wurde festgehalten, "dass das Bild der Polizei in der öffentlichen Meinung im Kanton St.Gallen gleich gut ist wie in der Schweiz insgesamt. Das Unsicherheitsgefühl weist in diesem Kanton im Vergleich zur Schweiz sogar tiefere Werte auf." 70 Prozent der Befragten gaben an, mit der polizeilichen Tätigkeit zufrieden zu sein. 15 Prozent waren unentschlossen und ein gleicher Anteil war nicht zufrieden. 80,9 Prozent der Personen, die mit der Polizei Kontakt hatten, gaben an, mit den Kontakten zufrieden zu sein. Unter den Personen, die keine guten Kontakte mit der Polizei gehabt hatten, gaben dennoch 56,3 Prozent an, die Polizei mache gute Arbeit.

Im Allgemeinen erachteten die Befragten den Einsatz der Polizei in den verschiedenen Kriminalitätsgebieten und in der Verkehrsüberwachung als ausreichend. Am problematischsten wird der Umgang mit Delikten eingeschätzt, die typischerweise von Jugendlichen verübt werden, wie Vandalismus, Drogen- sowie Jugenddelikte im Allgemeinen. Zu letzteren finden mehr als ein Drittel der Befragten, dass die Polizei nicht genügend unternehme. Priorität hat für die Befragten das schnelle Eintreffen der Polizei am Einsatzort. 11,4 Prozent der Befragten im Kanton bemängelten die lange Zeit bis zur Ankunft der Polizei (Gesamtschweizerisch bemängelten dies 3,8 Prozent).

Nach einer repräsentativen Meinungsumfrage<sup>3</sup> aus dem Jahr 2003 sind 68 Prozent der Schweizer Bevölkerung der Meinung, dass es mehr Polizei zur Bekämpfung von Drogendealern braucht. 65 Prozent wollen mehr Polizei zur Bekämpfung von Pädophilie, 59 Prozent zur Bekämpfung von Verkehrsrowdies, 57 Prozent zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminellen und 53 Prozent zur Bekämpfung von Jugendbanden. Nur 9 Prozent der Bevölkerung wollen nicht mehr Polizei.

## **9. Strassenverkehr im Kanton St.Gallen**

### **9.1. Ausgangslage**

Im letzten Jahr hat die Gesamtzahl der Verkehrsunfälle auf 4'577 (Vorjahr: 4'959) geringfügig abgenommen. Noch steht aber nicht fest, ob damit der allgemeine Trend aus den Jahren 1993 bis 1997 wieder aufgenommen wird. Allein die im Vergleich zum Vorjahr wenig winterlichen Verhältnisse des Monats Dezember 2002 könnten massgeblich zur Unfallreduktion beigetragen haben. Es ist deshalb eher davon auszugehen, dass das Niveau von knapp 5000 Unfällen je Jahr bestätigt wird. Deutlich zugenommen haben im letzten Jahr die Unfälle mit Last- und Lieferwagen. Die Zahl der Verletzten (1'607) ist mit minus 11 Prozent erstmals wieder etwas überproportional gesunken, während die Anzahl Verkehrstote (24) ziemlich genau im Verhältnis der Unfallzahlen zurückging. Die durch Verkehrsunfälle verursachten Körper- und Sachschäden sind um ein Vielfaches höher als jene, die durch Straftaten nach StGB entstehen.

### **9.2. Hohe Übertretungsquote**

Die verbesserten und immer weiter verbreiteten Sicherheitseinrichtungen entfalten trotz tendenziell zunehmender Schwere der Verkehrsunfälle ihre Wirkung. Beobachtungen auf der Strasse lassen allerdings vermuten, dass die als immer sicherer gepriesenen Fahrzeuge manchen Lenker zu riskanterem Fahren verleiten. Es kommt nun zwar häufig erst später zur Kollision, dafür sind dann die Folgen gravierender. Die Anzahl Fahrzeuglenker, welche die Strassenverkehrsvorschriften missachten (Übertretungsquote), ist hoch: Durchschnittlich jeder achte Personenwagen ist zu schnell unterwegs. Insbesondere die massiven Geschwindigkeitsüberschreitungen haben zugenommen. Rund ein Viertel aller Lastwagenlenker verstösst gegen eine Regel im Strassenverkehr. Der wirtschaftliche Druck verleitet einen Teil der Unternehmer dazu, ihre Fahrer so zu disponieren, dass sie die gesetzlich vorgeschriebenen Arbeits- und

---

<sup>3</sup> Repräsentative Meinungsumfrage LINK/616 Int.

Ruhezeiten nicht einhalten können. Um Zeit zu gewinnen, machen sie die Geschwindigkeitsbegrenzer der Fahrzeuge unwirksam. Ausserdem wird versucht, durch Überladen eine bessere Rentabilität zu erreichen. Aus Spargründen werden gefährliche Güter falsch abgepackt und verladen.

### **9.3. Viele Unfälle in der Nacht**

Die Erhebung der Unfälle und Selbstunfälle nach Tageszeiten bestätigt: Nachts ereignen sich im Verhältnis zur Verkehrsdichte und im Vergleich mit den Tagesfrequenzen übermässig viele Unfälle. Insbesondere fällt die grosse Zahl der Selbstunfälle und der dabei verletzten Personen vor Mitternacht und in den frühen Morgenstunden auf. Interessanterweise ereigneten sich die meisten tödlichen Verkehrsunfälle jedoch mitten im Vormittag, obwohl sie hauptsächlich auf Schleuder- und Selbstunfälle zurück zu führen waren. Neben den 20- bis 29-jährigen Lenkern und Fussgängern stellt die Altersgruppe zwischen 40 und 49 Jahren einen grossen Teil der Unfallbeteiligten. Die Erhebungen nach Strassenzustand, Unfalltyp und Einfluss der Geschwindigkeit belegen, dass insbesondere die Junglenker bei guten Strassenverhältnissen vermehrt Selbstunfälle wegen überhöhter Geschwindigkeit verursachen. Interessant ist dabei auch, dass in den Altersgruppen der 20- bis 24-jährigen sowie der 40- bis 44-jährigen Lenker die Ausländer übermässig gefährdet erscheinen.

### **9.4. Alkohol und Drogen**

Bei den Verkehrsunfällen unter Alkoholeinfluss weist die überwiegende Mehrheit einen Blutalkoholwert von über 1,2 Promillen auf. Dies lässt auf eine weitgehende Alkoholgewöhnung oder gar auf eine Abhängigkeit schliessen. Erstmals markant zugenommen haben im letzten Jahr die Verkehrsunfälle mit einem Verdacht auf Drogeneinfluss. Deren Gesamtzahl ist aber immer noch sehr klein.

### **9.5. Fussgängerstreifen**

An den Zebrastreifen verunfallen im Kanton St.Gallen im langjährigen Vergleich immer etwa gleich viele Fussgänger und Fahrzeuglenker. In der Nähe der Fussgängerstreifen nimmt die Unfalltendenz sogar ab. Zugenommen haben im Bereich der Fussgängerstreifen hingegen die Auffahrunfälle.

### **9.6. Nicht vorhersehbare Ereignisse**

Immer wieder wirken sich auch nicht vorhersehbare Ereignisse auf den Strassenverkehr im Kanton St.Gallen aus: So verlagerte sich der Alpentransit während der vorübergehenden Schliessungen der Gotthardroute auf die Strasse über den San Bernardino und somit auf die Autobahnen A3 und A13. Der Verkehr stieg dort jeweils massiv an, was auch zu einer Erhöhung der Unfallzahlen mit Lastwagen führte. Wegen Kapazitätsengpässen auf der San Bernardino-Route musste der Schwerverkehr mehrfach auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen zurückgehalten werden. Seit der Wiedereröffnung der Gotthardroute sank die Anzahl Lastwagen nicht mehr auf das Niveau vor der Schliessung.

## **10. Kantonspolizei**

### **10.1. Bestand der Kantonspolizei**

Der Sollbestand der Kantonspolizei und die Durchführung von Polizeischulen richten sich nach den vom Kantonsrat bewilligten Stellen und Krediten (Art. 16 Abs. 2 PG). Wer in die Kantonspolizei eintreten will, muss nach Art. 18 Abs. 2 PG in der Regel eine Polizeischule besucht haben.

Der Stellenplan entwickelte sich in den letzten Jahren wie folgt:

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Besetzte Stellen am 1.1.03
Polizeikommandant	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Polizeioffiziere	8	8	8	8	9	9	9	9	10	10	10	10
Polizeibeamte und -beamtinnen	445	447	457	465	469	473	477	477	480	493	502	500
Verwaltung	38	40	40	40	40	40	40	40	42	42	43	44,15
Handwerker	6	7	7	7	7	7	5	5	5	5	5	5
Techn. Mitarbeiter/-innen							2	2	2	2	2	2
<b>Total</b>	<b>498</b>	<b>503</b>	<b>513</b>	<b>521</b>	<b>526</b>	<b>530</b>	<b>534</b>	<b>534</b>	<b>540</b>	<b>553</b>	<b>563</b>	<b>562,15</b>

Am 1. Januar 2003 waren überdies 56 Personen im Rahmen des Aushilfskredits angestellt, beispielsweise für Übersetzungsdienste oder EDV-Erfassungsarbeiten.

Mit den im Verlauf der letzten zehn Jahre bewilligten 65 zusätzlichen Stellen wurde eine Vermittlung und Aussenfahndung aufgebaut (15 Stellen) und die Dienststelle Betäubungsmittel delikte (3 Stellen) verstärkt (siehe Postulat "Verstärkung der Polizei zur effizienteren Bekämpfung des Drogenhandels" [43.90.13]; Bericht der Regierung vom 26. April 1994 "Aufgabenerfüllung durch die Kantonspolizei" [40.94.03]), die Dienststellen Wirtschaftsdelikte (3 Stellen) sowie Erkennungsdienst und Kriminaltechnik (4 Stellen) verstärkt, die vom Bund finanzierten Stellen für Schwerverkehrskontrollen im Zusammenhang mit der LSVA (5 Stellen) sowie für Flugsicherungsdienste (2 Stellen) geschaffen, der Polizeistützpunkt Schmerikon (5 Stellen), die Kantonale Notrufzentrale (4 Stellen), die Bereiche Informatik und Technik (4 Stellen) sowie die Polizeistationen Wil, Widnau, Buchs, Rapperswil und Jona (8 Stellen) verstärkt sowie nach Vereinbarung mit den Gemeinden Wil, Gossau, Rorschach und Jona von diesen Gemeinden finanzierte Stellen geschaffen für die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben (8 Stellen). Die restlichen vier Stellen betreffen (Fach)Sekretariate (3 Stellen) und die politisch motivierten Straftaten (1 Stelle).

## 10.2. Polizeischule

In der Polizeischule werden die Polizeischülerinnen und -schüler umfassend auf den Polizeiberuf vorbereitet. Diese Grundausbildung dauert 21 Monate; sie umfasst die theoretische Ausbildung von neun Monaten Dauer und die praktische Ausbildung bei den Dienstzweigen Kriminalpolizei, Einsatz- und Verkehrspolizei, Regionalpolizei und Sicherheitspolizei von zwölf Monaten Dauer. Die Vereidigung und Aufnahme ins Polizeikorps erfolgt nach zwölf Monaten. Vor der Vereidigung sind die in Ausbildung befindlichen Aspirantinnen und Aspiranten nicht im Stellenplan (Tabelle oben) enthalten.

Am 1. Januar 2003 beschäftigte die Kantonspolizei 28 Polizeischülerinnen und -schüler. Diese wurden mit der Vereidigung am 26. September 2003 ins Korps der Kantonspolizei St.Gallen aufgenommen. Sie durchlaufen nun im Rahmen der praktischen Aus- und Weiterbildung verschiedene Dienststellen der Kantonspolizei, bevor sie ab 1. Juli 2004 vollständig ausgebildet und einsatzbereit sind. Seit 1. Oktober 2003 läuft eine Polizeischule mit 26 Polizeischülerinnen und -schülern. Diese Absolventinnen und Absolventen werden Ende September 2004 durch Vereidigung ins Korps aufgenommen. Sie sind ab 1. Juli 2005 vollständig ausgebildet und einsatzbereit. Um die sich abzeichnenden Abgänge auffangen zu können und um zu vermeiden, dass der Korpsbestand im Jahr 2006 unter den Stellenplan absinkt, wird ab 1. Oktober 2004 eine nächste Polizeischule mit 30 st.gallischen Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchgeführt. Die 30 Absolventinnen und Absolventen können auf 1. Oktober 2005 ins Korps aufgenommen werden und stehen nach Abschluss der obligatorischen praktischen Zusatzausbildung ab Mitte

2006 als vollwertige Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte zur Verfügung. Die notwendigen Finanzmittel sind im Voranschlag des Jahres 2004 eingestellt.

Mit der Polizeischule 2004/2005 ergibt sich – geht man von einem gleich bleibenden Stellenplan aus – folgende Personalentwicklung unter Berücksichtigung der Pensionierungen und der durchschnittlich fünf Abgänge je Jahr:

	2003	2004	2005	2006
Stellenplan (Polizeibeamte)	502	507	507	507
Effektiver Bestand (Polizeibeamte) [Stand: 31.12.]	519	530	546	534
	+ 17	+ 23	+ 39	+ 27

### 10.3. Organisation der Kantonspolizei

Der **Polizeikommandant** führt das Korps mit einem Sekretariat und dem Stabsadjutanten. Ihm direkt unterstellt ist ausserdem der Mediendienst. Dieser gibt Informationen an die Medien weiter und betreibt Öffentlichkeitsarbeit (Im Jahr 2003: insgesamt 5 Stellen). Zusammen mit den Leitern der Dienstzweige bildet er das Polizeikommando.

Die **Stabsdienste** (Im Jahr 2003: 6 Stellen) sind für die administrative Logistik zuständig. Dazu gehören die Aufgabenbereiche Personelles, Ausbildung/Weiterbildung, Polizeischule und Rechnungswesen, aber auch die juristische Bearbeitung diverser Fragestellungen und die Durchführung zugewiesener dienstzweigübergreifender Projekte.

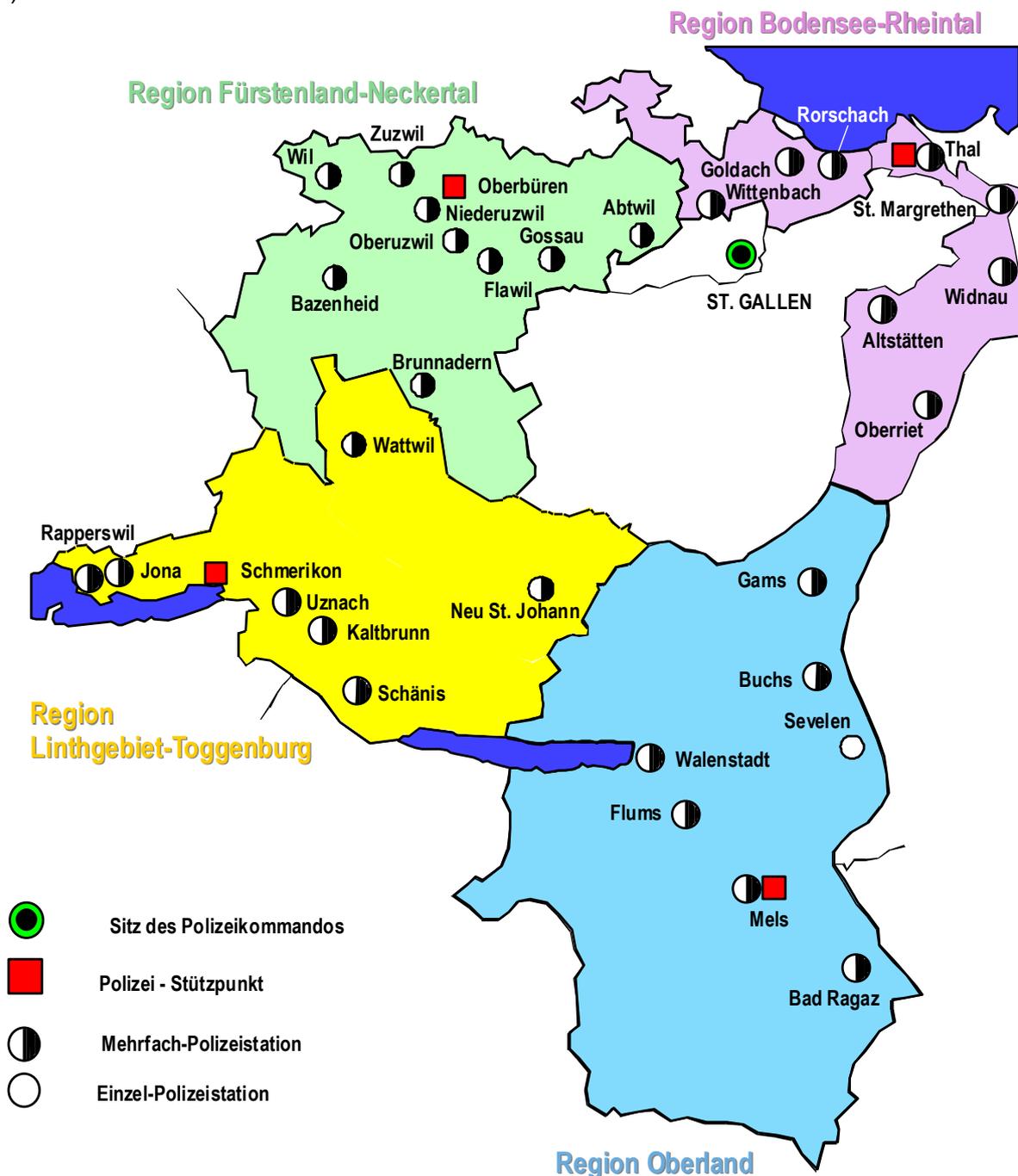
Die **Kommandodienste** (Im Jahr 2003: 42 Stellen) erfüllen Aufgaben im Bereich der technischen Logistik zugunsten der Bevölkerung und aller übrigen Dienstzweige des Polizeikorps. Zum Aufgabenbereich gehören die Notrufbearbeitung, die Planung, Beschaffung, Instandhaltung und Betreuung von Informatikmitteln, Kommunikationsgeräten, Dienstfahrzeugen und einer Fülle weiterer technischer Hilfsmittel. Zudem werden administrative und organisatorische Arbeiten erledigt sowie die bauliche und räumliche Verwaltung und Koordination wahrgenommen. Die Kommandodienste bestehen aus den Dienststellen Informatik, Kantonale Notrufzentrale KNZ, Funktechnik, Kanzlei und Garage. Des Weiteren gehört der Aufgabenbereich Bau/Raum und Mobiliar zu den Kommandodiensten.

Der **Kriminalpolizei** (Im Jahr 2003: 142 Stellen) obliegt die Aufdeckung strafbarer Handlungen, die Fahndung nach der Täterschaft sowie die Ermittlung und die Sicherung von Spuren und Beweismitteln. Wohl ist dieser Auftrag seit Jahrzehnten in der Grundform in etwa gleich geblieben. Die Methoden und Mittel haben sich jedoch stark weiterentwickelt. Die Kriminalpolizei bearbeitet schwerwiegende oder fachlich besonders anspruchsvolle Erscheinungsformen der Kriminalität im ganzen Kanton. Spezialisten für Kapitalverbrechen, Betäubungsmittel- und Wirtschaftskriminalität, Fahrzeugstraftaten sowie kriminaltechnisch geschulte Fachleute, Spezialisten für die Datenbewirtschaftung und Fachberater werden unter zentraler Führung in der Verbrechensbekämpfung eingesetzt.

Die **Einsatz- und Verkehrspolizei** (Im Jahr 2003: 147 Stellen) gliedert sich in die Verkehrstechnik, die Verkehrsinstruktion, den technischen Verkehrszug sowie die Polizeistützpunkte Thal, Mels, Schmerikon und Oberbüren. Sie steht an 365 Tagen je Jahr während 24 Stunden im Einsatz, auch bei kriminal- und sicherheitspolizeilichen Tatbeständen. Durch ihre sichtbare Präsenz in den Dörfern und Städten leistet sie einen wesentlichen Beitrag zur allgemeinen polizeilichen Prävention und zum Sicherheitsgefühl der Bevölkerung.

Der **Sicherheitspolizei** (Im Jahr 2003: 19 Stellen) obliegen speziell Personen- und Objektschutzmassnahmen sowie vielfältige Sondereinsätze. Die sicherheitspolizeilichen Einsatzkräfte müssen je nach Bedarf aus den anderen Dienstzweigen herangezogen werden. Der Sicherheitspolizei gehören der Bereitschaftsdienst sowie die Dienststelle Sprengstoff-/Waffengesetz und Sipo-Ausbildung an.

Die **Regionalpolizei** (Im Jahr 2003: 202 Stellen) mit 30 Polizeistationen betreut 89 Gemeinden mit rund 383 000 Einwohnern. Der Kanton ist polizeilich aufgeteilt in die vier Regionen Bodensee-Rheintal, Oberland, Linthgebiet-Toggenburg und Fürstenland-Neckertal. Ausserdem gehören zur Regionalpolizei die Grenzpolizei in Buchs sowie die Fachstellen ANAG (Ausschaffungen) und Häusliche Gewalt.



#### 10.4. Bestand der Stadtpolizei St.Gallen

Der Sollbestand der Stadtpolizei richtet sich nach dem vom Stadtrat erlassenen Organisations- und Stellenplan. Über die Durchführung von Polizeischulen entscheidet der Stadtrat im Rahmen der Budgetrichtlinien. Wer in die Stadtpolizei eintreten will, muss in der Regel eine Polizeischule besucht haben.

Die im Jahr 2003 bewilligten 186 Stellen teilen sich auf in das Kommando (4 Stellen), die Stabsdienste (12 Stellen), die Sicherheits- und Verkehrspolizei (120 Stellen), die Abteilung Verkehrsanordnungen (36 Stellen) sowie die Gewerbepolizei (14 Stellen).

Am 1. Januar 2003 beschäftigte die Stadtpolizei 6 Polizeioffiziere, 6 Polizeibeamtinnen und 135 Polizeibeamte (davon 9 Teilzeitbeschäftigte), 5 vereidigte Disponentinnen in der Einsatzzentrale, 2 Aspirantinnen und 8 Aspiranten, 2 Lehrlinge, 26 Verkehrsangestellte (davon 14 Teilzeitbeschäftigte), 10 Verwaltungsangestellte (davon 5 Teilzeitbeschäftigte), 6 Handwerker sowie einen technischen Mitarbeiter.

### 10.5. Polizeidichte in der Schweiz und im Kanton St.Gallen

Im Verhältnis zur Wohnbevölkerung besteht in der Schweiz eine Polizeidichte von 1 Polizist auf 513 Einwohner. Die Polizeidichte in der Schweiz ist im Verhältnis zu anderen Ländern gering; sie liegt im europäischen Vergleich im unteren Mittelfeld (Frankreich: 1 Polizist auf 245 Einwohner; Deutschland: 1 Polizist auf 305 Einwohner).

Kanton	Bevölkerung Stand 31.12.2001	Polizistinnen und Polizisten mit voller Grundausbildung* Stand 1.1.2003	Polizeidichte
Aargau	550'900	575	958
Appenzell AI	15'000	20	750
Appenzell AR	53'200	73	729
Basel-Land	261'400	429	609
Basel-Stadt	186'700	737	253
Bern	947'100	1'780	532
Freiburg	239'100	411	582
Genf	414'300	1'039	399
Glarus	38'300	58	660
Graubünden	185'700	426	436
Jura	69'100	144	480
Luzern	350'600	602	582
Neuenburg	166'500	411	405
Nidwalden	38'600	50	772
Obwalden	32'700	46	711
Schaffhausen	73'400	133	552
Schwyz	131'400	166	791
Solothurn	245'500	385	637
St.Gallen	452'600	665 <sup>4</sup>	680
Tessin	311'900	682	457
Thurgau	228'200	308	741
Uri	35'000	83	421
Waadt	626'200	1'225	511
Wallis	278'200	482	577
Zug	100'900	207	487
Zürich	1'228'600	3'013	408
<b>Schweiz</b>	<b>7'261'200</b>	<b>14'150</b>	<b>513</b>

\* Kantons- und Stadtpolizeien; Bestände nach Angaben des Bundesamtes für Polizei vom 10. März 2003

<sup>4</sup> Kantonspolizei: 513; Stadtpolizei St.Gallen: 152.

Auch wenn die Zahlen aufgrund der unterschiedlichen Organisation und innerkantonalen Aufgabenzuteilung nur bedingt vergleichbar sind (so fehlen z.B. für den Kanton Aargau rund 170 Gemeindepolizisten, die auch sicherheitspolizeiliche Aufgaben erfüllen), geht aus der Aufstellung doch klar hervor, dass der Kanton St.Gallen im hinteren Drittel der Schweizer Kantone liegt. Er schneidet auch im internationalen Vergleich im Bodenseegebiet schlecht ab.

## 10.6. Aufwendungen für die Kantonspolizei

Die Bruttoaufwendungen für die Kantonspolizei bewegten sich seit 1997, seit Einführung des neuen Rechnungsmodells, zwischen rund 81 Mio. Franken im Jahr 1997 und rund 97 Mio. Franken im Jahr 2002. Sie setzen sich im wesentlichen zusammen aus dem Personalaufwand (Besoldungen, Arbeitgeberbeiträge, Dienstkleider usw.), dem Sachaufwand (Büro- und Schulmaterialien, Mobilien, Maschinen, Fahrzeugen, Informatik, Verbrauchsmaterial, Unterhaltskosten, Mietkosten, Spesenentschädigungen usw.), Abschreibungen, Entschädigungen an Kantone und Gemeinden sowie interne Verrechnungen). Gemessen an den staatlichen Bruttoausgaben betragen die Bruttoaufwendungen für die Kantonspolizei im Jahr 2002 rund 3,1 Prozent. Die Rechnungen zeigen folgendes Bild:

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aufwand (in Mio.)	81,446	82,117	83,169	89,758	92,330	97,019
Ertrag (in Mio.)	37,053	41,889	44,770	46,956	47,521	47,443
Aufwandüberschuss	44'393	40,227	38,399	42,801	44,809	49,576

Aus allgemeinen Steuermitteln finanziert und damit steuerfusswirksam ist der Nettoaufwand. Als Erträge werden im wesentlichen Gebühreneinnahmen, Kostenrückerstattungen, Rückerstattungen von Bund, Kantonen und Gemeinden, Busseneinnahmen sowie der Beitrag aus dem Strassenfonds für die Verkehrsüberwachung (vgl. Art. 7 des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben, sGS 711.70) verbucht.

## 11. Entwicklungen bei der Polizeiarbeit

### 11.1. Kriminalität

#### 11.1.1. Einleitung

Die zahlenmässige Entwicklung der Kriminalität unterlag in den letzten Jahren erheblichen Wellenbewegungen. Nach einer beträchtlichen Zunahme anfangs der neunziger Jahre hat sich die Zahl der angezeigten Straftaten stabilisiert. Nach einem Rückgang im Jahr 2000 ist seither ein starker Anstieg der angezeigten Straftaten festzustellen. Wie diese Entwicklung in den nächsten Jahren weiter verläuft, lässt sich kaum zuverlässig vorhersehen. Sie hängt von verschiedenen Einflussfaktoren ab, die sich nicht quantifizieren und grösstenteils auch nicht beeinflussen lassen. Zu denken ist an demographische Faktoren, die Wirtschaftslage oder internationale Entwicklungen und Migrationsbewegungen. Auch Gesetzesänderungen, beispielsweise im Drogenbereich oder im Bereich der Wirtschaftskriminalität, beeinflussen die Zahl der zu bearbeitenden Fälle. Es ist aber nicht nur die zahlenmässige Entwicklung der Kriminalität, welche die Sicherheit beeinflusst, sondern insbesondere auch die Qualität der Begehungsweise, welche sich in den letzten Jahren verändert hat und voraussichtlich weiter verändern wird. Die modernen Erscheinungsformen der Kriminalität sind geprägt durch grenzüberschreitende Aktivitäten, sinkende Schwelle zur Gewaltbereitschaft, Bedarf nach hoher Spezialisierung und entsprechendem Fachwissen auf polizeilicher Seite. In verschiedenen Bereichen zeigen sich Formen von Bandenkriminalität mit hohem Organisationsgrad. Man spricht von organisierter Basiskriminalität. Sie ist in der Regel wenigstens interkantonal ausgerichtet und insbesondere festzustellen beim lokalen Drogenhandel, bei organisierten Fahrzeugdiebstählen, bei der Milieukriminalität sowie bei Serien von Raubüberfällen, Einbruch- und Einschleichdiebstählen sowie von Taschen- und Trickdiebstählen. Häufig treten Banden aus dem Ausland auf,

wo aufgrund der wirtschaftlichen Situation auch künftig ein schier unerschöpfliches Reservoir vorab an jungen Männern besteht, die sich für kriminelle Aktivitäten rekrutieren lassen.

Nicht nur die sichtbare Kriminalität vom Handtaschenentressdiebstahl bis hin zum Mord gefährden die Sicherheit, sondern mindestens ebenso unsichtbare Formen der modernen Kriminalität. Dazu gehören insbesondere der Drogengrosshandel, die organisierte Kriminalität, die Wirtschaftskriminalität und die Internet-Kriminalität. Es wäre ein Trugschluss, nur auf die sichtbare Kriminalität abzustellen und diese zu bekämpfen, damit sie aus der Öffentlichkeit verschwindet. Die Bekämpfung dieser unsichtbaren Kriminalität bedarf der Koordination, des Informationsaustauschs wie auch des Einsatzes von moderner Kommunikationstechnik oder von verdeckter Ermittlung und Observationen.

Bei der Verbrechensaufklärung ist ein sorgfältiges, planmässiges, speditives und vor allem mehrgleisiges Vorgehen erforderlich. Ziel aller Arbeiten ist die Erforschung des wahren Sachverhalts. Dafür sind die von Personen wahrgenommenen Feststellungen zu erheben und auszuwerten, und es sind Sachbeweise zu sichern und auszuwerten. Die kriminalpolizeiliche Arbeit steht vor grundlegenden Veränderungen. Seit dem 1. Januar 2002 liegt die Zuständigkeit für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität beim Bund. Proaktive, bereits im Vorfeld krimineller Erscheinungen einsetzende Bekämpfungsstrategien erfordern in der polizeilichen Aufbau- und Ablauforganisation tiefgreifende Änderungen. Diese können nur in interkantonaler Zusammenarbeit durchgeführt werden. Waren bislang die Kantone in der Festlegung ihrer Strukturen frei, so ist für die künftige Entwicklung die Vernetzung nachhaltig zu berücksichtigen, vor allem im Bereich des Informations- und Datenaustausches, aber auch der operativen Massnahmen. In diesem von Zielkonflikten geprägten Spannungsfeld ist die Organisationsstruktur und sind die Mittel und Einsatzdoktrin stetig zu prüfen und weiterzuentwickeln, will die Kantonspolizei die kriminalpolizeiliche Aufgabenstellung wirksam bewältigen. Die Entwicklung orientiert sich an den Vorgaben des Projektes Polizei XXI. Während die polizeiliche Grundversorgung bei den Kantonen verbleibt, sollen Prävention und kriminaltechnische Arbeiten vermehrt durch Kompetenzzentren oder Einheiten im Konkordatsrahmen wahrgenommen werden. Dabei kommt dem Kanton St.Gallen als grösstem Konkordatskanton entscheidende Bedeutung zu.

#### *11.1.2. Hohe Gewaltbereitschaft*

Nach wie vor hoch dürfte die Bereitschaft bleiben, Gewalt zur Lösung irgendwelcher Probleme oder Konflikte einzusetzen, sei dies im privaten (häuslichen) oder im öffentlichen Umfeld, insbesondere auch durch aggressiver auftretende Ausländergruppen, sei dies im Bereich des Drogenhandels oder von Raub- oder Diebestouren, und durch Gruppen, die extremistische Ideologien verfolgen und mit Gewaltakten auf sich aufmerksam machen wollen. Die Schwelle zur Gewaltanwendung wird immer rascher überschritten; es muss damit gerechnet werden, dass Mass und Intensität der eingesetzten Gewalt weiter zunehmen. Diese neuen Formen der Gewalt finden sich nicht nur bei Delikten gegen Leib und Leben, sondern auch bei Delikten gegen die Willens- und Handlungsfreiheit wie der Nötigung oder bei vandalischen Sachbeschädigungen, begangen teilweise aus Frust oder blosser Langeweile. Die Zunahme der Gewalt von und unter Jugendlichen gibt Anlass zur Sorge. Hemmschwellen sind teilweise verschwunden, der emotionale Bezug zur Tat wird abgespaltet. Gerade diese beziehungslose Gewalt macht Angst. Wer als Kind oder Jugendlicher Gewalterfahrungen gemacht und den Einsatz von Gewalt als gängiges Konflikt- oder Problemlösungsmuster erlebt hat, neigt eher dazu, später selber Gewalt auszuüben. Deshalb muss diese Gewaltspirale möglichst frühzeitig unterbrochen werden.

#### *11.1.3. Erschwerte Sachverhaltsfeststellung*

Die hohe Mobilität der Täter, ihre gute Organisation mit vorgehenstaktischen Vorkehrungen und Schutzmassnahmen gegen mögliche polizeiliche Zugriffe sowie die technologischen Entwicklungen, welche die Täter nutzen und welche auch ein weites Feld krimineller Nutzung und deliktischen Missbrauchs öffnen (Stichwort; Cyber-Kriminalität), erschweren die Sachverhalts-

feststellungen und die Beweisführung erheblich. Will die Polizei mithalten, muss sie sich laufend fort- und weiterbilden sowie die Mittel zur Aufklärung von Straftaten stetig dem Stand der Technik anpassen.

#### *11.1.4. Betäubungsmittelhandel*

Der Drogenhandel beschränkt sich nicht auf die gut wahrnehmbare Dealertätigkeit durch Schwarzafrikaner im Kokainhandel. Denn nicht nur Kokain wird gehandelt, sondern auch Heroin, Cannabisprodukte und Designerdrogen. Der Unterschied besteht vor allem darin, dass diese Märkte in der Öffentlichkeit nicht in gleichem Masse wahrgenommen werden. Die Anstrengungen gegen den Betäubungsmittelhandel müssen weitergeführt werden. Nur mit hoher polizeilicher Präsenz und Repressionsdruck können der lokale Drogenhandel eingeschränkt und die Entstehung offener Drogenszenen verhindert werden.

Bei allen Drogenmärkten beeinflusst allerdings die Nachfrage – allgemeinen marktwirtschaftlichen Regeln folgend – das Angebot. Die Strategien sollten deshalb nicht nur auf die Repression gegen den Drogenhandel ausgerichtet sein, sondern auch und vermehrt im Rahmen des bewährten Vier-Säulen-Prinzips in der Drogenarbeit (Prävention, Therapie, Schadensminderung und Kontrolle / Repression) die Steuerung der Nachfrageseite beachten. Die Kantonspolizei wird auch künftig mit sichtbarer Präsenz sowie mit sicherheits- und fahndungspolizeilich begründeten offenen Personenkontrollen, wie auch mit Kontrollen durch Beamte in Zivil, Telefonkontrollen, Observationen, bis zum Einsatz von verdeckten Ermittlern den Drogenhandel bekämpfen. Trotz moderner und effektiver Einsatzmittel wird es schwierig bleiben, die Verfügbarkeit von Drogen spürbar einzuschränken, solange eine hohe Nachfrage, hohe Gewinnmöglichkeiten und ein schier unerschöpfliches Reservoir an Drogenhändlern bestehen. Wichtig ist es deshalb, das ausländer- und asylrechtliche Instrumentarium so zu ergänzen, dass die Verfahren rasch abgewickelt, Herkunfts- und Identitätsabklärungen frühzeitig eingeleitet sowie nicht kooperierende Ausländer, die ihre Herkunft und Identität nicht offen legen, in Ausschaffungshaft genommen oder weitgehend geschlossen untergebracht werden können.

## **11.2. Strassenverkehr**

### *11.2.1. Einleitung*

Angesichts der Bevölkerungsentwicklung und des wachsenden Motorfahrzeugbestandes ist mit einer weiteren Zunahme des Verkehrsaufkommens zu rechnen. Die Verkehrsflächen sind jedoch im Kanton St.Gallen in den letzten Jahren kaum erweitert worden. In absehbarer Zukunft ist keine wesentliche Ausdehnung geplant. Der Strassenverkehr wird damit dichter. Nicht selten führen schon unbedeutende Störungen zu Staus. Dies fördert Aggressionen. Das grösser werdende Verkehrsvolumen und die damit verbundene Zunahme der Verkehrsdichte führen zwangsläufig auch zu einer erhöhten Fehlerhäufigkeit und damit potentiell zu mehr Verkehrsunfällen.

### *11.2.2. Hohe Regelungsdichte*

Auch ist die Regelungsdichte im Verkehrsbereich gewachsen und verursacht einen erhöhten Kontrollaufwand. Laut einem Report der Beratungsstelle für Unfallverhütung (Stefan Siegrist, Jacqueline Bächli-Biétry, Steve Vaucher, Polizeikontrollen und Verkehrssicherheit, Erhebungen der Kontrolltätigkeit, Befragung von Fahrzeuglenkern und Polizeibeamten, Optimierungsvorschläge, Bern 2001) gibt es deutliche Hinweise darauf, dass Verkehrsregelverletzungen eine zentrale Ursache von Verkehrsunfällen darstellen. Generell gilt die Formel: Verkehrsregelverletzung + Fahrfehler = Unfallrisiko. Dabei stellen die Verkehrsregelverletzungen die entscheidende Grösse dar. Sie führen mit grosser Wahrscheinlichkeit zu Unfällen. Deren Hauptursachen – überhöhte Geschwindigkeit, mangelnder Sicherheitsabstand, Konsum von Alkohol und immer häufiger von Drogen – sind nur über konsequente Verkehrskontrollen in den Griff zu bekommen.

### *11.2.3. Verkehrskontrollen erhöhen die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl*

Studien zeigen, dass zum Beispiel Geschwindigkeitskontrollen mit Anhalteposten sechs Prozent der Unfälle und 14 Prozent der Verkehrstoten vermeiden helfen. Dank Rotlichtüberwachung werden 18 Prozent der Unfälle an Kreuzungen vermieden. Fahrzeuglenker halten sich eher an eine Verkehrsregel, wenn sie damit rechnen, kontrolliert zu werden. Diese subjektive Kontrollerwartung ist von der tatsächlichen Kontrolltätigkeit und deren Wahrnehmung durch die Fahrzeuglenker abhängig. Sie muss ein minimales Mass annehmen, um verhaltenswirksam zu sein. Um die Beachtung der Verkehrsregeln zu erreichen, bedarf es der ständigen, sichtbaren Präsenz der Polizei im Strassenverkehr und spürbarer Sanktionen. Im Kanton St.Gallen muss die präventive Kontrolltätigkeit wegen grösserer Bestandeslücken jedoch reduziert werden, obwohl die Beamten der Einsatz- und Verkehrspolizei je Woche rund 65 Überstunden leisten.

Klug anberaumte Verkehrskontrollen tragen zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung bei und werden von einer Mehrheit geschätzt. Nach der Opferbefragung der Universität Lausanne haben die Sicherheit im Strassenverkehr und das Durchsetzen der entsprechenden Vorschriften bei der Bevölkerung Priorität. Verkehrsüberwachungen sind – mit Ausnahme der halbautomatischen Geschwindigkeitsmessungen – immer mit kriminalpolizeilichen Kontrollen zu verbinden. Trotz der allgemeinen Akzeptanz der Kontrollen ist mit grösserer Renitenz der angehaltenen Verkehrsteilnehmer gegenüber den Kontrollorganen zu rechnen. Die Anzahl Lenker, die sich der Kontrolle zu entziehen versuchen, steigt, ebenso die Zahl jener, die sich einer polizeilichen Behandlung am Kontrollort oder auf dem Polizeistützpunkt teilweise mit Gewalt zu widersetzen versuchen.

## **11.3. Ruhe und Ordnung**

### *11.3.1. Einleitung*

Sicherheitspolizeilich ist davon auszugehen, dass ethnische Konflikte mit Ursprung im Ausland weiterhin auch auf unserem Kantonsgebiet ausgetragen werden. Der Einsatz von Mitteln der Gewalt zur Einschüchterung und zur Gefügigmachung, wie Schutzgelderpressung, politische Agitation oder Bekämpfung von politischen Gegenspielern, ist möglich. Höhere Gewaltbereitschaft ist festzustellen zwischen Personen und Gruppen unter sich sowie gegen die Polizei und andere Institutionen des Staates. Diese Gewaltbereitschaft manifestiert sich ebenfalls in Auseinandersetzungen zwischen "Hooligan-Gruppen", "Skins" und Ausländergruppierungen (Beispiele: Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Gruppierungen in St.Gallen, Rapperswil und Wil). Auch die Verbreitung extremistischer Ideologien (links, rechts, religiös) kann zu gewalttätigen Auseinandersetzungen führen. Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen Situation kann sich in Demonstrationen und Blockadeaktionen entladen. Dabei kann es zu Gewaltanwendung kommen. Solche Aktionen tangieren und verletzen Rechte der Öffentlichkeit und von Drittpersonen. Die polizeilichen Einsätze finden in einem politischen Spannungsfeld statt.

### *11.3.2. Kundgebungen und Veranstaltungen*

Verschiedene Gruppierungen versuchen, auf ihre Ideologien aufmerksam zu machen und ihren Einflussbereich zu vergrössern. Dabei werden teilweise Massen mobilisiert, die schwer kontrollierbar sind, zumal "Schwarze Blocks" ohne Rücksicht auf den Inhalt Kundgebungen missbrauchen für gewalttätige Auseinandersetzungen und Sachbeschädigungen. Die Ereignisse um das WEF, den G8-Gipfel und andere Veranstaltungen zeigen einen Trend zur Internationalisierung von Protestveranstaltungen. Rechts- und linksextreme Veranstaltungen werden häufiger organisiert. Von der Polizei wird erwartet, dass diese verhindert werden. Allerdings fehlen in präventiver Hinsicht gesetzliche Grundlagen dazu, und die Polizei wird der Untätigkeit bezichtigt.

Veranstaltungen sind aus kommerziellen Gründen auf grosse Besucherzahlen ausgerichtet. Die Gefahr ist erheblich, dass Besucher und Sachen bei Ausschreitungen, Unfällen oder auch Anschlägen Schaden nehmen. Die Erwartungen in die Polizei bezüglich der Bewältigung allfälliger Ereignisse sind hoch. Bereits ohne Zwischenfälle stellen die Aufrechterhaltung von

Ruhe und Ordnung und der sicherheits- und verkehrspolizeiliche Aufwand zuweilen grosse Belastungen dar (z.B. Spiele des Schlittschuhclubs Rapperswil-Jona oder der Fussballclubs St.Gallen und Wil).

### 11.3.3. Personenschutz / Schutz des öffentlichen Raums

Durch die Gewaltvorfälle seit September 2001 ist das Bedürfnis nach Schutz massiv angestiegen. So sind Sessionen und Veranstaltungen des Kantonsrats zu schützen. Für Magistrats- und völkerrechtlich geschützte Personen sind deutlich mehr Schutzmassnahmen notwendig. Auch Vorkehrungen bei Drohungen gegen Personen des öffentlichen Lebens und des öffentlichen Dienstes haben markant zugenommen.

Belebte Orte wie Einkaufszentren, Fussgängerzonen oder Parks sind beliebte Treffpunkte und Aufenthaltsorte sämtlicher Bevölkerungsschichten. Sie werden auch von Angehörigen der verschiedensten Szenen (Drogen, Alkohol, gelangweilte Jugendliche usw.) frequentiert und teilweise vereinnahmt. Viele Bürgerinnen und Bürger fühlen sich beeinträchtigt durch das teilweise rücksichtslose und aggressive Verhalten solcher Gruppen, die weder Respekt vor anderen Personen noch vor fremdem Eigentum zeigen. Die grosse Zunahme der Sachbeschädigungen durch Schmierereien und Vandalenakte verursacht grosse Kosten bei Privaten und der öffentlichen Hand. Wird dagegen nicht konsequent vorgegangen, werden keine Grenzen gesetzt, drohen weitere Straftaten und eine Rechtsverwilderung.

### 11.3.4. Häusliche Gewalt

Seit 1. Januar 2003 geht die Polizei konsequent gegen Häusliche Gewalt vor und schützt gewaltbetroffene Personen. Die Interventionen müssen insbesondere an den Wochenenden und während der Nacht erfolgen. Dies hat Konsequenzen auf die personellen Ressourcen. Ein Fall im Bereich "Häusliche Gewalt" beschäftigt die involvierten Polizeibeamten häufig während Stunden.

## 11.4. Anpassung der Kantonspolizei an veränderte Bedingungen

Die Kantonspolizei musste in den letzten Jahren zahlreiche zusätzliche Aufgaben übernehmen (z.B. Bekämpfung neuer Kriminalitätsformen, neue Aufgaben bei der Verkehrsüberwachung, beispielsweise im Zusammenhang mit der Einführung der LSVA, zusätzliche Anforderungen im sicherheitspolizeilichen Bereich, Massnahmen gegen häusliche Gewalt, Vollzug der Ausschaffungshaft, Transporte zu Haftrichter Verhandlungen). Zudem ist der polizeiliche Aufwand im Einzelfall nach den Erfahrungen in unserem Kanton, aber auch in der restlichen Schweiz und dem Ausland spürbar gestiegen, auch wenn der zeitliche Aufwand für die Erfüllung der einzelnen polizeilichen Aufgaben und Aufgabenbereiche nicht systematisch erhoben und ausgewertet wird. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass die Täter über ihre Rechte und Möglichkeiten besser orientiert sind, dass sie vermehrt technische Mittel einsetzen, dass grössere Datenmengen aufbereitet und ausgewertet werden müssen, dass die strafprozessualen Anforderungen an die Beweisführung gestiegen sind, dass die Regelungsdichte in verschiedenen Bereichen gestiegen ist und neue gesetzliche Anforderungen geschaffen wurden (z.B. im Opferhilfegesetz, SR 312.5, im Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, SR 780.1, oder im StP und im Strassenverkehrsbereich) oder auch dass sich die Bevölkerungsstruktur verändert hat und über 50 Prozent der Täter Ausländer sind, wo bei einem Grossteil Übersetzer eingesetzt werden müssen. Kommt dazu, dass angesichts der steigenden Komplexität verschiedener Delikte und Deliktgruppen zusätzliche Spezialisierungen nötig sind, will die Polizei mit der Entwicklung auf Täterseite mithalten können. Dies erfordert laufende Fort- und Weiterbildung, was mit erheblichem Aufwand verbunden ist und Kapazitäten bindet. Schliesslich hat die Anzahl interkantonalen Einsätze und der im Zusammenhang mit Grossveranstaltungen nötige polizeiliche Aufwand zur Gewährleistung eines sicheren, geordneten Verlaufs solcher Veranstaltungen zugenommen. Kantons- und auch Stadtpolizei stehen gerade für präventive Massnahmen immer weniger Ressourcen zur Verfügung. Eine sichtbare Polizeipräsenz und ein schnelles Eingreifen bei Ereignissen sind zur Aufrechterhaltung von Ruhe und

Ordnung im öffentlichen (und bei häuslicher Gewalt auch im privaten) Raum sowie zur Verbesserung des Sicherheitsempfindens der Bevölkerung aber dringend nötig.

Weggefallen sind die Kontrolle der Schliessungszeit nach Gastwirtschaftsgesetz (sGS 553.1) und die Erstellung von Einbürgerungsberichten. Eine Entlastung ergab sich für die Kantonspolizei durch den Neubau und die Eröffnung des Regionalgefängnisses Altstätten, konnten doch kleinere Gefängnisse (in Rorschach, Altstätten, Buchs, Lichtensteig und Wil), die von der jeweiligen Polizeistation betrieben wurden, schrittweise geschlossen werden. Vereinfachungen konnten beispielsweise bei kantonsinternen Rechnungsstellungen gegenüber der Staatsanwaltschaft erreicht werden.

Auf die veränderten Anforderungen hat die Kantonspolizei mit verschiedenen organisatorischen Massnahmen im Hinblick auf einen optimalen Einsatz der vorhandenen Ressourcen reagiert:

- Die Verkehrspolizei wurde in eine Einsatz- und Verkehrspolizei umgewandelt, welche den Dienst rund um die Uhr versieht und als "Feuerwehr der Polizei" für sämtliche Ersteinsätze eingesetzt wird.
- Die sechs Regionen der Regionalpolizei wurden auf vier reduziert; diese neuen Regionen sind deckungsgleich mit den vier Regionen der Einsatz- und Verkehrspolizei. Es wurde eine regionale Polizeiführung geschaffen, bestehend aus Regionenchef und Stützpunktchef und ihren beiden Stellvertretern. Im Hinblick auf die Anpassung der Organisation an die Projekte Polizei XXI und USIS wird geprüft, ob das strategische Geschäftsfeld "Grundversorgung" in den vier Polizeiregionen unter einer Führung durch die Uniformpolizei (Regionalpolizei sowie Einsatz- und Verkehrspolizei) sichergestellt werden soll. Durch das Zusammenlegen der beiden Uniformpolizeiteile unter eine einheitliche Führung sind Synergien und ein grösserer Handlungsspielraum zu erwarten, beispielsweise bei Ordnungsdiensteinsätzen.
- Die Polizeistationen mit Einer- oder Zweierbesetzung wurden zu grösseren Einheiten zusammengelegt.
- Die Führungsstruktur bei der Stadtorganisation – einer Dienststelle der Kriminalpolizei – wurde optimiert.
- Der Dienstzweig "Stabsdienste" wurde geschaffen, um die Ausbildung, die Polizeischule, das Personalwesen, das Rechnungswesen und Rechtsfragen unter eine Führung zu stellen und Synergien zu gewinnen.
- Der konsequente Einsatz von Informatikmitteln mit zahlreichen Spezialapplikationen wurde und wird gefördert, ist er doch für zeitgemässe, qualitativ gute Polizeiarbeit unabdingbar. Er erfordert aber einen hohen Schulungs-, Fort- und Weiterbildungsaufwand. Mit den Effizienzgewinnen kann jeweils ein Teil der neuen Aufgaben und der gestiegenen Anforderungen an die polizeilichen Beweiserhebungen aufgefangen werden.
- Polizeistellen wurden teilweise in Sekretariatsstellen umgewandelt, um Polizeibeamtinnen und -beamte soweit möglich von nicht stufengerechten administrativen Arbeiten zu entlasten.
- Die Seepolizei wurde aufgelöst und die Kontrolltätigkeit auf den Gewässern dem Schiffsamtsamt übertragen.
- Die Präzisionsschützen wurden auf Konkordatsstufe zu einer Einheit zusammengefasst.
- Verschiedene Aus- und Weiterbildungsangebote wurden auf Konkordatsstufe geschaffen.

Ausserdem wurde und wird innerhalb des Ostschweizer Polizeikonkordats schon seit Jahren intensiv zusammengearbeitet (siehe Abschnitt 4 dieses Berichtes). Diese Zusammenarbeit soll in Zukunft noch verstärkt werden, um dank gemeinsamer Standards und Projekten weitere Vereinfachungen zu erreichen und Synergien zu nutzen. Trotz all der getroffenen und geplanten organisatorischen Massnahmen ist die Kantonspolizei mit dem jetzigen Personalbestand in Zukunft nicht mehr in der Lage, die gesetzlichen Aufgaben zufriedenstellend zu erfüllen.

Sowohl die Untersuchungen auf Bundesebene wie auch im Rahmen der KKJPD gehen von einem beträchtlichen Unterbestand bei den meisten Polizeikörpern aus. Dies trifft auch für die Kantonspolizei St.Gallen zu. Angesichts der bestehenden personellen Engpässe wird die zur Erhaltung der Sicherheit und des Sicherheitsgefühls wichtige Präsenz an Polizeikräften ge-

schwächt, aktive Massnahmen zur Verhinderung oder Einschränkung von Delikten können nicht mehr im erwünschten Umfang erfolgen, ein Absinken der Aufklärungsquote ist zu befürchten, weil Ressourcen für die konsequente Ermittlung der Täter und die Sicherstellung von Beweisen fehlen (u.a. wegen sicherheitspolizeilicher Einsätze oder besonderer Aktionen wie die Aktion "Ameise"), die Kräfte im Einsatz werden mehr belastet sowie Freizeitgestaltung und Familienleben der Mitarbeitenden werden durch Überzeiten sowie Sonder- und Piketteinsätze beeinträchtigt. Verschiedene Ostschweizer Kantone haben denn auch bereits Erhöhungen der Polizeibestände beschlossen oder bereiten entsprechende Anträge an die Parlamente vor, so namentlich der Kanton Thurgau um 40 Beamte oder 12 Prozent, der Kanton Graubünden um 33 Beamte oder rund 7,5 Prozent (wobei diese Aufstockung infolge von Sparmassnahmen möglicherweise nicht vollzogen werden kann), der Kanton Schaffhausen um 12 Beamte oder 8 Prozent und der Kanton Appenzell A.Rh. um 5 Beamte oder rund 7 Prozent.

## **12. Hauptmassnahme: Erhöhung des Korpsbestandes**

### **12.1. Modul 1: Polizeiliche Grundversorgung**

#### *12.1.1. Einleitung*

Die polizeiliche Grundversorgung bleibt auch nach den Empfehlungen im Rahmen des Projektes "Polizei XXI" eine kantonale Aufgabe. Die Polizeipräsenz im lokalen Umfeld bleibt wichtig und wirkt sich direkt auf die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung aus. Diese Grundversorgung mit polizeilichen Dienstleistungen rund um die Uhr zeigt, dass die verschiedenen polizeilichen Aufgaben, insbesondere sicherheits-, kriminal- und verkehrspolizeiliche, häufig ineinander greifen, sich überschneiden und kaum scharf abgegrenzt werden können. Es besteht deshalb die Tendenz, Strukturen zu vereinfachen und die Organisationen, welche die polizeiliche Grundversorgung sicherstellen, zusammenzuführen. Bei der Kantonspolizei soll die polizeiliche Grundversorgung durch Zusammenführen der Einsatz- und Verkehrspolizei sowie der Regionalpolizei unter eine einheitliche Führung gestellt werden, um zusätzliche Synergien nutzen zu können.

#### *12.1.2. Nachtpatrouillen*

Die Kantonspolizei verfügt über 30 Polizeistationen der Regionalpolizei und vier Stützpunkte der Einsatz- und Verkehrspolizei in den Polizeiregionen Bodensee-Rheintal / Oberland / Linthgebiet-Toggenburg und Fürstenland-Neckertal. Die Büros der Polizeistationen schliessen in der Regel um 18:00 Uhr. Zwischen 18:00 und 06:00 Uhr werden die polizeilichen Aufgaben durch Patrouillen der Einsatz- und Verkehrspolizei sowie der Regionalpolizei wahrgenommen. Aufgrund der knappen personellen Ressourcen und der polizeilichen Tagesgangkurve (= polizeilich zu bearbeitende Ereignisse, aufgelistet nach dem jeweiligen Zeitpunkt der Ereignisse) mussten 1995 die Patrouillen während der Nacht reduziert werden. Zwischen 18:00 bis 02:00 werden je Region zwei Patrouillen eingesetzt (auf dem gesamten Kantonsgebiet insgesamt 16 Polizeibeamtinnen und -beamte), zwischen 02:00 und 06:00 Uhr kann (mit Ausnahme Freitag- und Samstagnacht) nur noch eine Patrouille je Region eingesetzt werden (auf dem gesamten Kantonsgebiet insgesamt acht Polizeibeamtinnen und -beamte). Damit müssen bei den Einsätzen Prioritäten gesetzt werden und es können lange Reaktionszeiten resultieren.

Infolge der Zunahme der Gewaltdelikte, auch gegenüber Polizeibeamtinnen und -beamten, ist dieser Zustand nicht mehr zu verantworten. Auch wenn keine Statistiken geführt werden über die durchschnittlich benötigte Zeit zwischen Meldung eines Ereignisses und Eintreffen der Einsatzkräfte am Ereignisort, muss festgestellt werden, dass die Reaktionszeit der Patrouillen bei Tatbeständen wie auch die Reaktionszeit für den Einsatz von polizeilichen Verstärkungen zu lang sind. Polizeibeamte geraten immer öfter unvermittelt in "unfriedliche" Situationen, bei denen sie auf zeitgerechte Verstärkung angewiesen sind. Mit der Interpellation "30 Minuten sind zu lang! Verstärkung der Regionenpolizei" (51.01.46) vom September 2001 wird deshalb zu Recht eine Verstärkung des Patrouillendienstes der Regionalpolizei sowie eine Erhöhung der Zahl der rund um die Uhr verfügbaren Patrouillen gefordert. Bedenken bezüglich mangelnder

Präsenz und zu tiefem Mannschaftsbestand der Polizei äusseren verschiedentlich auch Gemeinden. Die am 15. Juni 2001 mit 2303 Unterschriften eingereichte Petition "Sicherheit statt Fatalismus, Handeln statt wegsehen" der Interessengemeinschaft Peach forderte ebenfalls eine verstärkte Polizeipräsenz an den neuralgischen Orten mit aktiven Personenkontrollen. Die Regierung hat bei der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen, so bei den Interpellationen und der Einfachen Anfrage zur "Drogensituation in Buchs" (51.01.23; 51.01.26; 61.01.15), bei den Interpellationen "Verstärkung der Sicherheitspolizei" (51.99.02; 51.99.13) sowie der Einfachen Anfrage "Polizeipräsenz und persönliche Sicherheit" (61.00.19) darauf hingewiesen, dass die Kantonspolizei für die Erfüllung ihres Auftrages mehr Personal benötigt.

Seit der Reduktion der Nachtpatrouillen im Jahr 1995 (wegen knapper Personalressourcen) ist die Anzahl der Ereignisse in der Nacht, bei denen die Polizei gerufen wird, sowie die Gewaltbereitschaft auch gegenüber Polizeibeamtinnen und -beamten erheblich gestiegen. Die Nachtpatrouillen werden stark beansprucht. Spitzenbelastungen ergeben sich insbesondere in den Zeiten zwischen etwa 17 bis etwa 20 Uhr, von etwa 22 bis etwa 24 Uhr und morgens ab etwa 6 Uhr. Anzustreben ist, dass die Polizei auch in der Nacht innert 15 Minuten am Ereignisort eintrifft, wobei beim Zusammentreffen von Ereignissen auch bei einer Verstärkung der Nachtpatrouillen Prioritäten durch den jeweiligen Einsatzleiter gesetzt werden müssen. Soll die angestrebte Richtzeit im Normalfall erreicht werden können, ist während der ganzen Nacht je Region eine zusätzliche Zweier-Patrouille erforderlich. Damit zwischen 18:00 und 02:00 Uhr je Region drei Patrouillen und zwischen 02:00 bis 06:00 Uhr je Region zwei Patrouillen eingesetzt werden können, sind zusätzlich wenigstens 22 Stellen notwendig. Dabei wird davon ausgegangen, dass nach den Berechnungen des Personalamtes zur Sicherstellung des Polizeidienstes rund um die Uhr während des ganzen Jahres unter Berücksichtigung von Abwesenheiten wegen Aus- und Fortbildung, Krankheit und Ferien jeweils 5,6 Stellen notwendig sind, um eine Stelle während des ganzen Jahres rund um die Uhr zu besetzen. Für die Sicherheit sowohl der Bevölkerung wie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unumgänglich ist es, dass in der Zeit zwischen 18:00 und 06:00 Uhr wenigstens zwei Patrouillen je Region im Dienst sind. Mit einem solchen minimalen Ausbau müssen allerdings Abstriche gemacht werden bei der sichtbaren Polizeipräsenz und bei den Interventionszeiten. Wird, entgegen der Beurteilung der Regierung, lediglich die Patrouillentätigkeit in der Zeit zwischen 02:00 und 06:00 Uhr von einer auf zwei Patrouillen je Region erhöht, sind hierfür 7,5 zusätzliche Stellen erforderlich.

Varianten	Aufgabe	Anzahl Stellen
Optimale Variante	Einführung je einer zusätzlichen Patrouille in der Zeit zwischen 18:00 – 06:00 Uhr in den vier Polizeiregionen	22
Minimalvariante	Einführung je einer zusätzlichen Patrouille in der Zeit zwischen 02:00 – 06:00 Uhr in den vier Polizeiregionen	7,5

## 12.2. Modul 2: Kriminalpolizeiliche Aufgaben

### 12.2.1. Einleitung

Die Kantonspolizei verfügt über taugliche Strukturen zur präventiven wie repressiven Bekämpfung herkömmlicher Kriminalitätsformen. Die kriminalpolizeiliche Basisversorgung erfolgt durch die Regionalpolizei sowie die Stadtorganisation, Sofortmassnahmen in den Landregionen auch durch die Einsatz- und Verkehrspolizei. Aufgabe der Kriminalpolizei ist die Koordination und Bekämpfung von Kriminalitätsphänomenen überregionaler Bedeutung, die besondere fachliche Anforderungen stellen. Diese Aufgabenteilung funktioniert nur, wenn die Basisorganisationen über genügend und qualifiziertes Personal verfügen. Sonst verlagert sich die Basisarbeit auf die Fachdienste der Kriminalpolizei.

### 12.2.2. Bereiche

Zur Bekämpfung der Ereigniskriminalität sowie besonderer Erscheinungsformen der Gewaltkriminalität besteht aber auch bei den Fachdiensten der Kriminalpolizei Handlungsbedarf in

personeller Hinsicht. Insbesondere ist auch zu berücksichtigen, dass mit einem Ausbau des Polizeikorps zur Verbesserung der polizeilichen Grundversorgung auch die (quantitativen wie qualitativen) Anforderungen an die weiteren Dienste steigen. Folgende Bereiche stehen im Vordergrund:

– *Innenfahndung*

Die Kantonspolizei hat Zugriff auf eine breite Palette von Bundesapplikationen. Im RIPOL sind die gesamtschweizerischen Fahndungsdaten gesuchter Personen, Sachen und Fahrzeuge verfügbar. Die Datenbank Organisierte Kriminalität (JANUS) und die Datenbank Staatsschutz (ISIS) stehen verschiedenen Dienststellen im Online-Verfahren zur Verfügung. Im Bereich der Personen- und Spurenidentifizierung werden das Fingerabdruck-Identifikationssystem (AFIS) und die DNA-Profil-Datenbank (EDNA) im indirekten Anfrageverfahren genutzt. Zusätzlich hat die Kantonspolizei Zugriff auf das Zentrale Ausländerregister (ZAR) des Bundesamtes für Ausländerfragen und auf das Automatisierte Personenregister (AUPER) des Bundesamtes für Flüchtlinge.

Angesichts der Fülle der verfügbaren Daten und der höheren Leistungserfordernisse im Ermittlungsbereich ist die Entwicklung einer Innenfahndung notwendig. Diese befasst sich mit der systematischen Auswertung von personen- oder tatbestandsbezogenen Informationen und Daten aus internen wie externen Quellen und sucht durch Feststellen von Personen- oder Sachzusammenhängen Ermittlungsansätze oder Schwerpunkte für operative Massnahmen. Heute werden diese Tätigkeiten in verschiedenen Dienststellen wahrgenommen. Im Zuge der Einführung des Integrierten Polizeisystems wird der Kripo-Informationsdienst (KID) zu einer zentralen Innenfahndung und Triagestelle entwickelt. Dafür sind zusätzlich wenigstens drei Stellen nötig.

– *Spezialdienst*

Der Dienststelle Spezialdienst obliegen die weitergehenden kriminalpolizeilichen Ermittlungen, insbesondere bei Kapital- und anderen schwerwiegenden Einzel- oder Serielikten. Die gesetzten Straftaten können sich dabei entweder auf einen bestimmten Ort beziehen, überregionalen, kantonalen, interkantonalen oder internationalen Bezug haben. Für die aufwendige Aufgabenbewältigung steht heute ein 16-köpfiges Team mit einer Sekretärin zur Verfügung. Die schweren Delikte haben zugenommen, neue Tatbestände wurden geschaffen. Die Verfahren sind komplizierter und aufwendiger geworden. Die Anforderungen an die Beweisführung ist gestiegen. Angesichts des hohen Anteils an fremdsprachigen Tätern ist die Verständigung trotz Beizugs von Übersetzern teilweise schwierig, insbesondere ist der direkte Kontakt zwischen Ermittler und Täter kaum möglich, was die Abklärung des Sachverhalts durch Befragungen erschwert. Zur Verstärkung des Spezialdienstes sind zwei Stellen nötig.

– *Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität*

Trotz der neuen Aufgabenteilung (Art. 340bis StGB) zwischen Bund und Kantonen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität kommen die Kantone nicht darum herum, quantitativ und qualitativ leistungsfähige Dienste und die entsprechende Ausrüstung mit technischen Mitteln in diesen Bereichen verfügbar zu halten. Nur so kann der Bund im Sinne von Rechtshilfeleistungen unterstützt werden. Im Kanton St.Gallen wird sodann weiterhin der Grossteil dieser Strafuntersuchungen beim Kanton zu führen sein.

Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität befindet sich im Kanton St.Gallen in Reorganisation. Die Rechtspflegekommission hatte verschiedentlich Schwachstellen festgestellt. Mit sechs Mitarbeitenden bei der Dienststelle Wirtschaftsdelikte (ab 1. Juli 2003) sind die notwendigen personellen Ressourcen für die umfassende Unterstützung der Kantonalen Untersuchungsrichter für Wirtschaftsdelikte nicht ausreichend. Das Personal ist durch Aufträge regionaler Untersuchungsämter und durch Rechtshilfeverfahren gebunden. Für die kantonalen Untersuchungsrichter beschränkt sich die Unterstützung auf einzelfallbezogene Auf-

gabenerfüllungen und punktuelle Abklärungen. Der heutige Personalbestand schränkt die Möglichkeit einer schwerpunktmässigen Weiterbildung ein. Eine teamorientierte Zusammenarbeit in der Dienststelle oder mit den Kantonalen Untersuchungsrichtern für Wirtschaftsdelikte wie die Bildung von Fachbereichen mit spezialisierten Sachbearbeitern (Geldwäsche, Internet / Informatik, Finanzermittlung / Gewinnabschöpfung) ist nur beschränkt möglich. Moderne Unterstützungsmittel können bei der Dienststelle Wirtschaftsdelikte nur beschränkt eingesetzt werden, obschon die Instrumente vorhanden sind. Nach einem gemeinsam mit dem Kantonalen Untersuchungsamt erarbeiteten Konzept ist die Dienststelle Wirtschaftsdelikte im Bereich Ermittlungen und Kriminalanalyse in den nächsten Jahren auszubauen, insbesondere um die Zusammenarbeit zwischen den Kantonalen Untersuchungsrichtern für Wirtschaftsdelikte mit der Kriminalpolizei zu intensivieren. Auch im Quervergleich mit anderen Kantonen ist die Notwendigkeit dieses Ausbaus um zwei Stellen ausgewiesen.

– *Kriminaltechnik*

Die Kriminaltechnik der Kantonspolizei ist ein forensisches Labor und hat die Aufgabe, Spurenmaterial zu sichern und auszuwerten mit dem Ziel, Sachbeweise zu erbringen. Dieser Sachbeweis unterliegt naturwissenschaftlichen, logisch nachprüfbareren Gesetzen. Somit können durch die Kriminaltechnik unabhängig von Zeugenaussagen und Ermittlungstätigkeiten objektive, nachprüfbare Befunde erhoben werden.

Zurzeit befindet sich die Kriminaltechnik in der Vorphase einer Akkreditierung (vgl. Ziff. 13.2.1). Diese Akkreditierung schafft auch die Voraussetzung, dass die Kriminaltechnik der Kantonspolizei St.Gallen entsprechend dem Beschluss der Konferenz der Ostschweizerischen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren zum ostschweizerischen Kompetenzzentrum entwickelt werden kann und dass die Untersuchungsbehörden ihre Aufträge weiterhin kantonsintern vergeben können. Die Verbesserung und Ausweitung des Dienstleistungsangebots setzen allerdings voraus, dass zusätzliche personelle Ressourcen geschaffen und die erforderlichen Instrumente beschafft werden können. Für diesen Aufbau sind drei zusätzliche Stellen nötig, von denen eine über den Voranschlag 2004 bereits bewilligt wurde. Die Aufträge der Ostschweizer Kantone werden kostendeckend verrechnet, so dass die Aufwendungen der für die Erfüllung ausserkantonaler Aufträge nötigen rund zwei zusätzlichen Stellen gedeckt werden. Ohne personellen Ausbau ist eine Tätigkeit für andere Kantone nicht möglich, obwohl diese bereits heute ihre Aufträge der Kriminaltechnik der Kantonspolizei St.Gallen übertragen wollen. Eine Stelle ist nötig für die Qualitätssicherung im Zusammenhang mit der angestrebten Akkreditierung.

– *Staatsschutz*

Ein den Risiken und Gefahren angemessener Staatsschutz ist im Kanton St.Gallen nicht gewährleistet. Zwar wurde der Dienst Politisch Motivierte Straftaten (PMS) im Jahre 2001 als Folge des erhöhten Aufkommens extremistischer Bewegungen und Aktivitäten um eine Stelle auf zwei aufgestockt. So können aktuelle Geschehnisse einigermassen bearbeitet werden. Diese Personalressourcen erlauben jedoch keine nachhaltige Tätigkeit zur Gewährleistung eines präventiven Staatsschutzes im Sinne des BWIS. Insbesondere kann nicht genügend Aufklärungsarbeit geleistet werden. Eine zusätzliche Stelle ist erforderlich, um insbesondere die Präventionsanstrengungen intensivieren zu können.

Varianten	Aufgabe	Anzahl Stellen
Optimale Variante	Aufbau Innenfahndung (3), Ausbau Spezialdienst (2), Ausbau Wirtschaftsdelikte (2), Ausbau Kriminaltechnik (3), Ausbau Staatsschutz (1)	11
Minimalvariante	Reduzierter Ausbau der Kriminalpolizei mit Schwergewicht Spezialdienst, Wirtschaftsdelikte und Kriminaltechnik	8

## 12.3. Modul 3: Strassenverkehr

### 12.3.1. Technischer Verkehrszug

Der Technische Verkehrszug mit seinen 19 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern überwacht mit Hilfe verschiedenartiger technischer Geräte den Strassenverkehr. Neben Geschwindigkeitsmessungen und Rotlichtüberwachungen bilden die koordinierten Schwerverkehrskontrollen einen Schwerpunkt. Ausserdem führt der Technische Verkehrszug in Zusammenarbeit mit verschiedenen Organisationen allgemeine Verkehrskontrollen oder Verkehrssicherheitsaktionen durch. Neben der Arbeit auf der Strasse sind Spezialisten auch für die Kontrolle der Arbeits- und Ruhezeitverordnung in über 1300 Firmen im ganzen Kanton verantwortlich. Und schliesslich werden die Mitarbeiter des Technischen Verkehrszuges als Chauffeure für die Mitglieder der Regierung eingesetzt. Zur Gewährleistung der Sicherheit im Strassenverkehr sind vermehrte Verkehrskontrollen durch den Technischen Verkehrszug erforderlich. Angesetzt wird bei einer der Hauptunfallursachen, nämlich der nicht angepassten Geschwindigkeit. Hierfür werden zwei zusätzliche Stellen benötigt.

### 12.3.2. Polizeistützpunkte

Die Einsatz- und Verkehrspolizei erledigt ihre Aufgaben von den Polizeistützpunkten Thal, Mels und Oberbüren aus, die mit je 27 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dotiert sind, sowie vom Polizeistützpunkt Schmerikon aus, der zurzeit 21 Mitarbeitende umfasst. Einen grossen Teil der Arbeitszeit nimmt die Aufnahme der rund 5000 Verkehrsunfälle je Jahr in Anspruch. Daneben führen die Beamten und Beamtinnen der Polizeistützpunkte aber auch Schwerverkehrs-, Alkohol- und allgemeine technische Verkehrskontrollen durch. Sie beteiligen sich zudem an stationären Geschwindigkeitskontrollen des Technischen Verkehrszuges und führen selber Laser- und Nachfahrmessungen mit neutralen Dienstfahrzeugen durch. Mit Ausnahme der halbautomatischen Geschwindigkeitskontrollen werden Verkehrskontrollen konsequent auch mit kriminalpolizeilichen Kontrollen, d.h. mit Anhalteposten, verbunden. Daneben sind die Mitarbeitenden der Polizeistützpunkte so oft als möglich mit ihren besonders gekennzeichneten Fahrzeugen und zu Fuss auf Strasse und Trottoir unterwegs. Sie erbringen damit eine nur indirekt messbare, aber zeitintensive Präventionsleistung.

Soll die Kantonspolizei ihre Aufgaben zur Sicherheit der Bevölkerung umfassend und qualitativ genügend ausführen können, sind auch die Polizeistützpunkte personell zu verstärken. Heute kann insbesondere die wichtige Präventionsarbeit nur lückenhaft geleistet werden (Verkehrsüberwachung, Kontrollen mit Anhalteposten, Informationskampagnen usw.), was sich auf die Verkehrssicherheit negativ auswirkt. Der Einsatz der Ressourcen wird vermehrt mit Hilfe der Verkehrsunfallstatistik geplant; so werden beispielsweise die Kontrollen des Strassenverkehrs zeitlich und örtlich gezielt anberaumt. Ziel ist die Verbesserung der Verkehrssicherheit; deshalb wird bei den Kontrollen bei den Hauptunfallursachen (überhöhte Geschwindigkeit, Fahren unter Alkohol und Drogeneinfluss, Nichteinhalten der Abstände auf Hochleistungsstrassen) angesetzt. Bei der personellen Verstärkung kann – auch mit Blick auf die laufende Reorganisation der Kantonspolizei (vgl. Ziff. 10.3 dieses Berichtes) – einstweilen eine Beschränkung auf den Polizeistützpunkt Schmerikon erfolgen, der zu einem vollwertigen Stützpunkt (analog Thal, Mels und Oberbüren) auszubauen ist. Dies ist insbesondere auch mit Blick auf die kürzlich erfolgte Eröffnung der Umfahrungsstrasse Wagen-Eschenbach-Schmerikon angezeigt, die zu veränderten Verkehrsströmen führt.

Varianten	Aufgabe	Anzahl Stellen
Optimale Variante	Ausbau des Polizeistützpunktes Schmerikon zur Sicherstellung der polizeilichen Grundversorgung in der Region Linthgebiet-Toggenburg (6); Erweiterung des Technischen Verkehrszuges (2)	8
Minimalvariante	Beschränkung auf Ausbau des Polizeistützpunktes Schmerikon	6

## **12.4. Modul 4: Logistik und Administration**

### *12.4.1. Einleitung*

Ausser polizeilichem Fachwissen und persönlichen Fähigkeiten ist heutzutage eine zeitgemässe Infrastruktur mit der jeweiligen Aufgabe entsprechenden Arbeitshilfsmitteln eine der wesentlichsten Grundvoraussetzungen, um den polizeilichen Auftrag erfüllen zu können. Aufgrund der stetig steigenden Komplexität und Technologisierung der Täterschaft werden immer höhere Anforderungen und Ansprüche an die logistische Leistungsfähigkeit der Polizei gestellt. Deshalb erhält die technische Logistik immer grössere Bedeutung. Bestehende Informatikapplikationen müssen laufend angepasst und erweitert, aber auch durch neue, leistungsfähigere Systeme ersetzt werden. Durch die Unterstützung mit technischen Systemen können eigene Personalressourcen geschont werden, sei dies physisch, aber auch psychisch. Personelle und finanzielle Investitionen in logistische Systeme steigern die Leistungsfähigkeit des Korps deutlich überproportional. Die Aufarbeitung sowie raschere und bessere Verfügbarkeit von Daten wirkt sich positiv aus in der Ermittlung und Fahndung.

### *12.4.2. Kantonale Notrufzentrale*

Die Kantonale Notrufzentrale (KNZ) hat im Mai 1999 den Betrieb aufgenommen. Seither werden sämtliche Notrufe im gesamten Kanton der Polizei (117), der Feuerwehr (118), der Rettung (144) und des europäischen Notrufs (112) durch die Kantonspolizei entgegengenommen und bearbeitet. Ausnahmen sind die Notrufe 117 und 112 der Stadt St.Gallen, wobei sämtliche Handy-Notrufe ebenfalls bei der KNZ eingehen. Seit Beginn dieses Jahres werden auch die Notrufe 118 der Stadt St.Gallen durch die KNZ bearbeitet – zuvor durch die Berufsfeuerwehr. Die Notrufe 144 der beiden Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden werden ebenfalls durch die KNZ entgegengenommen. Die Feuerwehrnotrufe 118 aus dem Gebiet Oberland, Rheintal und Gaster / See werden durch die regionale Notrufzentrale Mels abgewickelt. Diese wird im Auftrag der Kantonspolizei durch die Alarmstelle der Festungsregion 8 betrieben. Das hat den Vorteil, dass bei einem Systemausfall in der KNZ eine zweite Alarmierungsstelle zeitverzugslos alle Feuerwehrnotrufe bearbeiten kann. Im Rahmen der Armee XXI prüft der Bund die Aufhebung der Alarmstelle. Somit würden auch diese Notrufe in St.Gallen zentralisiert.

Die Notrufstatistik aller Nummern der vergangenen drei Jahre zeigt eine Zunahme um 50 Prozent, die Fallbearbeitung hat im gleichen Zeitraum sogar um 83 Prozent zugenommen. Insbesondere der Handyboom hat dazu beigetragen – der Anteil Handyanrufe beträgt über 50 Prozent aller Notrufeingänge.

Diese Zunahme, sowie die notwendige Erneuerung, allenfalls die Ablösung des Informatiksystems der KNZ, bedingen zusätzliche personelle Ressourcen im Umfang von vier Stellen. Ebenso werden finanzielle Aufwendungen zur Aufrechterhaltung des Betriebs bei gesteigerter Beanspruchung (technische Erneuerung der Systeme, Ausbildung der Einsatzdisponenten usw.) zu tätigen sein, die heute im Einzelnen noch nicht beziffert werden können.

### *12.4.3. Informatik*

Die Weiterentwicklung und der Ausbau der Dienststelle Informatik ist von zentraler Bedeutung. Die Informatik stellt das wesentlichste Hilfsmittel zur Auftragserfüllung der Kantonspolizei dar. Eine verbesserte Ausstattung mit Informatik- und Kommunikationsmitteln bildet die Grundlage für eine zukunftsgerichtete, effiziente Informations- und Datenbewirtschaftung sowie eine effektive Kooperation über die Dienststellen hinaus. Mit der Realisierung des integrierten Polizeisystems mit Kompatibilität von der Journalführung über die Geschäftskontrolle und Rapportierung bis zur elektronischen Archivierung sowie der Datenhaltung in Fahndungs- und Informationssystemen kann applikationsseitig ein entscheidender Schritt vollzogen werden.

Von enormer Wichtigkeit ist der eigene Betriebsunterhalt, da der 24-Stunden-Betrieb sehr hohe Anforderungen hinsichtlich Verfügbarkeit, Zuverlässigkeit und auch polizeilichem Know-how stellt. Der Betrieb der Informatik-Basisinfrastruktur wird deshalb polizeiintern organisiert und

nicht ausgelagert. Ausserdem benötigt die Kantonspolizei für kriminalpolizeiliche Informatik-Aufklärungen (z.B. bei Wirtschaftsdelikten oder Internet-Kriminalität) ohnehin weiterhin eigene Informatikspezialisten. Die Mitarbeitenden sind ausschliesslich für die Kantonspolizei tätig, jederzeit verfügbar und weisungsgebunden (Priorisierung durch Polizeiführung bei besonderen Ereignissen). Ein Betriebsausfall bedeutet, dass die komplette Fallbearbeitung nicht oder nur verzögert möglich ist – bei der Zunahme schwerer Delikte kann dies mit gravierenden Folgen verbunden sein. Die rasche Informationsverfügbarkeit ist zentraler Erfolgsfaktor im Fahndungs- und Ermittlungsbereich. Die Auswahl der Mitarbeitenden und damit verbunden die Personenüberprüfung, Zutritts- und Zugriffsregelung bleiben im Kompetenzbereich der Kantonspolizei. Der Informationsaustausch zwischen den Systemspezialisten und den Anwendern ist besser sichergestellt, ausserdem ist der Koordinationsaufwand bei einer polizeiinternen Organisation geringer. Anzustreben ist auch hier die interkantonale Zusammenarbeit, beispielsweise im Rahmen eines Informatikzentrums der Kantone des Ostschweizer Polizeikonkordats. Dann wird auch die Frage eines Outsourcings der Informatik neu zu prüfen sein.

Die Internetkriminalität gewinnt sprunghaft an Bedeutung. Mit der Schaffung von sieben Stellen beim Bundesamt für Polizei per 1. Januar 2003 im Bereich Monitoring und Clearing wurde auch für diesen Bereich die Grundlage für eine effiziente Kriminalitätsbekämpfung geschaffen. Fälle, die entweder über diesen Weg angegangen und an die einzelnen Kantone zur Weiter- bzw. Endbearbeitung abgegeben werden, sowie jene Fälle, die durch eigene Ermittlungstätigkeit (PC-Sicherstellungen bei Hausdurchsuchungen) anfallen, müssen verarbeitet werden können. Um im gesamten Bereich des Informatikmissbrauchs mit der Täterschaft Schritt halten zu können, sind mittel- und langfristig zusätzlich Aufwendungen bei Personal, Mittel und Ausbildung notwendig. Die Mitarbeitenden sind ihrer Funktion entsprechend ausbildungsmässig und technisch zu befähigen, die kriminelle Nutzung dieser Technologien zu erkennen und ihr wirksam zu begegnen. Hat die Dienststelle Informatik in der Vergangenheit schwergewichtig den Betrieb der Infrastruktur sichergestellt, so wird zusätzlich die Unterstützung der Ermittlungsdienste bei der Beweismittelsicherung im Vordergrund stehen. Die Ermittlungen im IT-Bereich nehmen stark zu und es können kaum mehr Hausdurchsuchungen durchgeführt werden ohne den Beizug von IT-Spezialisten.

Durch die Vernetzung von Systemen untereinander und durch den Datenaustausch mit Drittsystemen über Internet und E-Mail erhöht sich die Gefahr der Einsichtnahme, Manipulation oder Zerstörung von Datenbeständen, beispielsweise durch Viren. Eine vollständige Sicherheit wird nie möglich sein. Hingegen müssen technische und organisatorische Massnahmen getroffen werden, wie beispielsweise Datenverschlüsselung, Dienstvorschriften und Sensibilisierung der Mitarbeitenden. Für den Ausbau der Dienststelle Informatik sind sieben Stellen nötig. Vier Stellen sind finanzneutral, weil entsprechende Kosten eingespart werden können; diese vier Stellen wurden im Rahmen des Voranschlags 2004 durch den Kantonsrat bereits bewilligt.

#### 12.4.4. Projekte

Die technische Weiterentwicklung jedes Polizeikorps ist für die zukünftige Leistungsfähigkeit und damit für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit eines Kantons mitbeeinflussend. Dies erfordert in den Bereichen Informatik, Funk- und Kommunikationstechnik, Sonderelektronik und im Bereich der Fahrzeuge einen konstant hohen Investitions- und Betriebsaufwand. Zu erwähnen sind die Beschaffung des integrierten Polizeisystems (vom Kantonsrat am 28. November 2000 genehmigt), die Erneuerung bzw. Ablösung des Einsatzleitsystems der KNZ oder die Einführung des gesamtschweizerischen Funksystems Polycom. Das sind strategisch wichtige Projekte, die eine professionelle Abwicklung erfordern. Um die spezifischen Bedürfnisse der Dienstzweige qualitativ optimal in ein Projekt einfließen lassen zu können, ist eine interne Projektleitung und sind die Verfügbarkeit interner Wissensträger – unter Entlastung von ihren angestammten Funktionen – Voraussetzung. Zwecks Sicherstellung der technischen und betrieblichen Innovation bei der Kantonspolizei St.Gallen ist deshalb der Aufbau einer Dienststelle "Projekte und Technik" dringend einzuleiten; die hierfür benötigte Stelle wurde im Rahmen des Voranschlags 2004 finanzneutral geschaffen.

#### 12.4.5. Stabsdienste

Aufgrund eines ausgewiesenen Bedürfnisses wurde am 1. September 2002 der Dienstzweig "Stabsdienste" geschaffen. Der Chef Stabsdienste ist verantwortlich für die Fachbereiche Personelles, das Rechnungsbüro und die Polizeischule, er bearbeitet verschiedene juristische Fragestellungen, begleitet bzw. führt in der Regel Disziplinarfälle sowie Fälle, bei denen die Anklagekammer über die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen Korpsmitglieder entscheidet, und ist Datenschutzverantwortlicher für das ganze Korps. Neben der Führung und Weiterentwicklung der Stabsdienste ist er federführend bei zugewiesenen dienstzweigübergreifenden Aufgaben. Damit er diese Tätigkeiten auch wahrnehmen kann, ist er auf die Unterstützung durch ein Sekretariat oder Fachsekretariat angewiesen. Die Stelle des Chef Stabsdienste ist im heutigen Stellenplan noch nicht enthalten; sie wurde durch interne Reorganisation geschaffen.

#### 12.4.6. Aus- und Weiterbildung / Polizeischule

Mit dem derzeitigen einjährigen Schulrhythmus, der in absehbarer Zeit und aufgrund des erforderlichen Ausbaus des Polizeikorps kaum geändert werden kann, ist die Qualitätssicherung in der Polizeischule mit dem derzeitigen Personalbestand nicht mehr gewährleistet. Neben der laufenden Schule hat der Polizeischulleiter das Auswahlverfahren für die nächste Polizeischule durchzuführen und gleichzeitig die Absolventinnen und Absolventen der letzten Polizeischule im Praktikum zu betreuen. Ab nächstem Jahr wird die Ausbildung zum Polizeibeamten mit einem vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) anerkannten Fachausweis abgeschlossen (vgl. auch Ziff. 3.6 dieses Berichtes). Diese Anerkennung hat zur Folge, dass der Stundenplan der Schule angepasst werden muss und Arbeiten in interkantonalen Prüfungs- und Expertenkommissionen zu leisten sind (u.a. Erstellen, Beaufsichtigen und Durchführen von Prüfungen in zu bildenden Prüfungskreisen). Zur Vorbereitung steht auch ein Projekt für eine Ostschweizer Polizeischule (vgl. Abschnitt 4 dieses Berichtes), wobei ein Teil der Ausbildung auch weiterhin im Kanton durchzuführen ist, beispielsweise in Bezug auf die kantonalen Rechtsgrundlagen oder die Kenntnis örtlicher Gegebenheiten.

Die höhere Komplexität der Fälle, die laufenden Änderungen der Rechtsgrundlagen, die anforderungsreiche Führungstätigkeit und die technischen Mittel erfordern umfangreiche Aus- und Weiterbildungen. Die Aus- und Weiterbildung bei der Kantonspolizei St.Gallen wird deshalb immer wichtiger, wobei das Kursangebot auf die Bedürfnisse der Dienstzweige abgestimmt ist. Der Bildungsaufwand ist markant gestiegen. Je nach Arbeitsgebiet stehen Polizeibeamte während 15 bis 20 Prozent der Sollarbeitszeit nicht für ihre primäre Aufgabe zur Verfügung.

Administrative Aufgaben werden heute wenig koordiniert von verschiedensten Personen wahrgenommen. Ein dienstzweigübergreifendes Controlling ist nur schlecht möglich. Die Polizeiführung hat wenig Informationen über Kursmengen und kann kaum zielgerichtete Steuerungsfunktionen wahrnehmen. Für eine gezielte, den heutigen Anforderungen entsprechende Mitarbeiterförderung und gleichzeitige Qualitätssicherung der Polizeiarbeit ist eine zentrale Bewirtschaftung im Ausbildungs- und Kurswesen unabdingbar. Diese Arbeit hat auf einem klaren, heute nicht vorhandenen Konzept zu beruhen. Aus der Polizeischule ist deshalb eine Dienststelle "Aus- und Weiterbildung" zu schaffen; diese müsste in Zukunft nebst der konzeptionellen Arbeit sämtliche Kurse für das Korps bewirtschaften, d.h. von der zielgerichteten Auswahl, über die Ausschreibung, Anmeldung, Unterkunftsreservation usw. bis hin zur Kontrolle. Die Intensivierung der Ausbildungstätigkeit erfordert zwei zusätzliche Stellen (Stellvertreter des Polizeischulleiters und Instruktor, zuständig für das Ausbildungs- und Kurswesen).

#### 12.4.7. Mediendienst

Der Mediendienst ist dem Polizeikommandanten direkt unterstellt. Diese derzeit mit zwei Personen besetzte Dienststelle informiert mit rund 1300 Medienmitteilungen je Jahr über die Tätigkeit der Kantonspolizei, über aktuelle Tatbestände oder Fahndungsaufrufe. Sie ist Ansprechpartner für Medienschaffende und bereitet Gespräche und Veranstaltungen mit Medien vor. Der Mediendienst hält Vorträge über die Tätigkeit der Polizei. Er unterrichtet intern und extern über die Medienarbeit. Er gestaltet und vermittelt Dokumentationsmaterial an Personen, welche sich um

die Belange der Polizei interessieren. Mit Gästeführungen im Hause, in der Kantonalen Notrufzentrale und im Kriminalmuseum pflegt der Mediendienst Kontakt zur Öffentlichkeit. Bei durchschnittlich 150 Führungen jährlich kann den rund 3000 Besucherinnen und Besuchern die Arbeit der Polizei hautnah erklärt und dafür Verständnis geweckt werden. Der Mediendienst stellt die Verbindung zu Informationsstellen anderer Institutionen sicher zwecks Absprache bei besonderen Ereignissen.

Mit einem ständigen Pikettdienst seit 1995 ist der Mediendienst rund um die Uhr erreichbar. Damit wird sichergestellt, dass die Medien zeitgerecht über Geschehnisse informiert werden können. Um den enormen Aufwand (je 150 Piketttage und -nächte jährlich) etwas zu dämpfen, leisten sechs Beamte aus anderen Dienststellen an mehreren Wochenenden Pikettdienst und helfen so, die hohen Anforderungen an die Öffentlichkeitsarbeit sicherzustellen.

Das mediale Interesse an der Tätigkeit der Polizei ist in den letzten Jahren ständig gewachsen. Aktive und frühzeitige Kommunikation mit den Medien durch professionelle Informationsdienste ist für die polizeiliche Arbeit wichtig. Um diese Zusammenarbeit mit den Medien und den Kontakt zur Öffentlichkeit aufrecht erhalten zu können, muss der Mediendienst personell verstärkt werden, zumal die Bedeutung dieser Aufgaben in Zukunft noch zunehmen dürfte.

Varianten	Aufgabe	Anzahl Stellen
Optimale Variante	Ausbau KNZ (4), Ausbau Informatik (7), Projekte und Technik (1), Stabsdienste (2), Aufbau Dienststelle Aus- und Weiterbildung (2), Verstärkung Mediendienst (1)	17
Minimalvariante	Reduzierte Verstärkung der Logistik und Stabsdienste mit Schwergewicht KNZ (4), Informatik (4), Stabsdienst (1) sowie Aus- und Weiterbildung (1)	10

## 12.5. Modul 5: Sicherheitspolizeiliche Einsätze

Der Kantonspolizei fehlt ein flexibel einsetzbares Einsatzelement für besondere Gefährdungslagen oder zur Schwerpunktbildung in der Kriminalitätsbekämpfung. Zu denken ist an besondere Ereignisse wie Raubzüge oder Einbruchswellen, Schwerpunkte der Kriminalitätsbekämpfung (z.B. Schwerpunktaktionen gegen den Drogenhandel wie die Aktion "Ameise") oder besondere Fahndungsaufgaben, an Ordnungsdiensteinsätze, Personenschutzaufgaben, den Schutz von Gerichtsverhandlungen oder der Sessionen des Kantonsrates, den Transport von gewalttätigen und fluchtgefährlichen Gefangenen, Schutzaufgaben zu Gunsten von Einrichtungen der Verwaltung und anderer Organisationen oder an Ausschaffungen, bei denen eine Polizeibegleitung erforderlich ist. Angesichts des Gefährdungspotentials muss die Polizei paarweise zu Einsätzen ausrücken und mit gebotener Aufmerksamkeit auf Gefahrenhinweise reagieren. Mit dem jetzigen Personalbestand ist dies nicht möglich. Bestehen Hinweise oder Verdachtsmomente hinsichtlich besonderer Gefährlichkeit oder Waffeneinsatz, sind die Angehörigen der Interventionseinheit (Grenadiere, die besonders ausgebildet sind, aber "normalen" Dienst in ihren Dienststellen leisten) beizuziehen. Diese leisteten im Jahr 2001 an insgesamt 37 Einsätzen und 2002 an insgesamt 24 Einsätzen Unterstützung zu Gunsten der Kriminal- und der Regionalpolizei im Rahmen von heiklen Zugriffsaktionen zur Verhaftung gefährlicher Täter und zum Personenschutz. Die Einsätze sind auf akute Ereignisse zurückzuführen, die den Beizug von Spezialisten der Sicherheitspolizei erforderten. Aufgrund der allgemeinen Personalknappheit an der Front werden merklich weniger Überwachungen und Kontrollen aktiv organisiert und durchgeführt.

Die erwähnten Aufgaben sind personalintensiv. So benötigt eine 24 Stunden-Präsenz eines Beamten 5,6 Personaleinheiten; in aller Regel sind für die Einsätze zwei oder mehr Beamte erforderlich, soll die Aufgabe wirkungsvoll erfüllt und dem Eigenschutz die nötige Beachtung geschenkt werden können. Die Kantonspolizei kann nicht auf besondere Reserven zurückgreifen, sondern muss die benötigten Beamten aus den verschiedenen Dienstzweigen abzie-

hen (wo sie entsprechend fehlen). Treffen mehrere Ereignisse oder Aufgaben zusammen oder erstreckt sich der Einsatz über längere Zeit (z.B. Aktion "Ameise"), gelangt die Polizei rasch an die Grenze der Leistungsfähigkeit. Zur Unterstützung und Entlastung der "Frontelemente" ist ein Sicherheitspolizei-Element zu schaffen. Es sollte wenigstens 14 Personalstellen (einschliesslich 2 Instruktoren, um die auch im Interesse des Eigenschutzes der Mitarbeitenden nötige sicherheitspolizeiliche Aus- und Weiterbildung sicherzustellen) umfassen, damit die angestrebte Entlastung und Handlungsfähigkeit erreicht werden können. Aktive Mitglieder der Interventionseinheit würden dieses Element bilden. Heute müssen die Beamten aus dem normalen Dienst abgezogen werden und fehlen an ihren angestammten Arbeitsplätzen. Auf das Fehlen dieses Sicherheitselements wurde bereits in der Antwort vom 17. Februar 1999 auf die dringliche Interpellation "Verstärkung der Sicherheitspolizei" (51.99.02) hingewiesen. Auch die Kantonspolizei Zürich hat aufgrund der Erkenntnis, dass Kleinkriminalität, Vandalismus und Szenenbildungen, Alltagskriminalität, Überfälle und Gewalt die Bevölkerung verunsichern und nach mehr Polizeipräsenz rufen, ab Frühling 2003 eine "Einsatzgruppe Unterstützung" geschaffen und dadurch die Interventionsbereitschaft verbessert, die Präsenz verstärkt und die Interventionszeiten reduziert.

Varianten	Aufgabe	Anzahl Stellen
Optimale Variante	Verstärkung der Sicherheitspolizei durch Aufbau eines Elements für Personenschutzaufgaben, Training und Schwerpunktbildung	14
Minimalvariante	Verzicht auf ein flexibles Sicherheitspolizeielement	0

## 12.6. Weitere Bereiche

Ausserhalb der vorstehend skizzierten Module zeichnet sich die Notwendigkeit ab, einzelne Dienstzweige gezielt zu verstärken, ohne dass diese Verstärkungen heute im Einzelnen absehbar sind. Zu erwarten ist ein Ausbau der Dienststelle Sprengstoff/Waffen im Hinblick auf das neue eidgenössische Waffenrecht sowie die Bewilligungspflicht für private Sicherheitsdienste (siehe Abschnitt 6 dieses Berichts). Ferner ist zu erwarten, dass weitere Gemeinden mit Zentrumsfunktion – neben Wil, Rorschach, Rapperswil, Jona und Buchs – von der Kantonspolizei zusätzliche Polizeibeamte zu "leasen" wünschen, um die kommunalen Sicherheitspolizeiaufgaben bewältigen zu können. Auch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen auf Bundes- oder kantonaler Ebene, die heute noch nicht bekannt sind, können zu weiteren Erhöhungen des Korpsbestandes führen.

## 12.7. Handlungsbedarf

Die Kantonspolizei kann ihre vielfältigen Aufgaben schon heute nur noch eingeschränkt (z.B. im präventiven Bereich wie sichtbare Polizeipräsenz rund um die Uhr oder Kontrolltätigkeit im Betäubungsmittelbereich oder im Strassenverkehr) und durch ständige Leistung von Überstunden bewältigen, zumal in den letzten Monaten und Jahren ausserordentlich viele Ordnungsdiensteinsätze, beispielsweise an der Föderalismuskonferenz, am Weltwirtschaftsforum in Davos, beim G8 Gipfel in Evian, an Sportveranstaltungen wie der Ski-WM sowie NLA-Spielen im Fussball und Eishockey oder bei Anlässen extremistischer Kreise zu bewältigen waren. In den Jahren 2001 und 2002 konnten Überstunden bei weitem nicht mit Ruhe- und Freitagen kompensiert werden, da die Grundversorgung dann nicht mehr sichergestellt gewesen wäre. Diese Tendenz setzt sich fort.

Die Kantonspolizei verzeichnet – wie auch andere Amtsstellen der Kantonsverwaltung – eine hohe Anzahl Überstunden und nicht bezogener Ferienguthaben. Im Zusammenhang mit Sondereinsätzen waren in folgendem Umfang Überstunden zu leisten: Föderalismuskonferenz: 2'583 Stunden insgesamt oder 18 Stunden je Mitarbeitenden; WEF 2003: 1'017 Stunden insgesamt oder 30,8 Stunden je Mitarbeitenden, Ski-WM: rund 700 Stunden; Einsätze FC Wil: 2'187 Stunden; Einsätze SC Rapperswil-Jona: 1'297 Stunden. Auch in Zukunft werden ohne perso-

nelle Massnahmen voraussichtlich Überstunden wenigstens in diesem Umfang anfallen. Diese Überstunden betreffen überwiegend Mitarbeitende bis zum 45. Altersjahr, die Ordnungsdienst-einsätze zu leisten haben. Die Überstunden können ohne Einschränkung des Dienstbetriebs und damit ohne Abstriche am polizeilichen Leistungsauftrag nicht kompensiert werden. Eine Auszahlung der Überstunden ist aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen nicht möglich.

Damit die Kantonspolizei ihren Auftrag, bei der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mitzuwirken, in Zukunft zeit-, lage- und fachgerecht erfüllen kann, ist eine gezielte Verstärkung einzelner Dienstzweige notwendig. Wohl gibt es Tätigkeiten, die anderen Abteilungen oder Departementen zugewiesen werden könnten, wie die Verkehrserziehung in Kindergärten und Schulen (z.B. dem Erziehungsdepartement), die Verkehrstechnik (z.B. dem Baudepartement) oder die Betriebskontrolle über die Einhaltung der Arbeits- und Ruhezeitverordnung der Chauffeure (z.B. dem Strassenverkehrsamt). Es ergäbe sich dadurch für den Kanton aber keine Einsparung. Im Gegenteil ist die Zuteilung dieser Aufgaben an die Kantonspolizei zweckmässig, da Synergien genutzt werden können. Im Sinne einer Verzichtsplanung wäre in diesen Bereichen anzusetzen, wenn die für die Sicherheit des Kantons als notwendig erachteten Stellen nicht geschaffen werden.

### **12.8. Priorisierung aus Sicht der Regierung**

In allen im Bericht aufgezeigten Bereichen besteht dringender Handlungsbedarf. Die polizeiliche Grundversorgung muss verbessert und die Polizeipräsenz verstärkt werden. Die Anforderungen an die Aufklärung von Straftaten wie auch die logistische Unterstützung sind erheblich gestiegen und verlangen gezielte personelle Verstärkungen. Angesichts der angespannten Kantonsfinanzen muss der Ausbau der Kantonspolizei massvoll erfolgen. Es können nur die dringendsten Bedürfnisse erfüllt werden, die für eine dauerhafte gute polizeiliche Versorgung unabdingbar sind. Ausserdem können die zusätzlich erforderlichen Stellen aus Kapazitätsgründen der Polizeischule nur über einige Jahre hinweg realisiert werden. Unter der Voraussetzung, dass künftig jährlich eine Polizeischule mit mindestens 28 Teilnehmenden durchgeführt werden kann, und in Berücksichtigung der Pensionierungen und Kündigungen wird sich die Realisierung des Korpsausbaus über mehrere Jahre erstrecken. Angesichts dieser zeitlichen Staffelung können die einzelnen Aufgabenbereiche nicht einer nach dem anderen verstärkt werden. Vielmehr müssen die Aufstockungen in Prioritäten parallel erfolgen.

Dabei steht für die Regierung die Verstärkung der Nachtpatrouillen an vorderster Stelle der Priorität. Sollen die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung erhöht werden, bedarf es zusätzlicher Polizeibeamter, die einerseits sichtbar, andererseits aber auch in der Lage sind, sich bei einem Ereignis innert kurzer Zeit zum entsprechenden Ort zu begeben. Dieser Zweck kann mit der Minimalvariante, nämlich einer zusätzlichen Patrouille zwischen 02.00 und 06.00 Uhr, nicht erreicht werden. In diesem Bereich hält es die Regierung daher nicht für verantwortlich, von der aufgezeigten Optimalvariante abzugehen. Eine Aufstockung des Polizeikorps zur Verstärkung der Nachtpatrouillen um 22 Stellen ist daher unabdingbar.

Grundsätzlich sieht die Regierung auch bei den anderen Modulen einen dringenden Handlungsbedarf, der die Realisierung der jeweiligen Optimalvarianten nahelegen würde. Aufgrund der aktuellen Finanzlage des kantonalen Haushalts müssen diese weiteren Bedürfnisse jedoch zurückgestutzt werden. Die Regierung ist daher bereit, in den Modulen 2 bis 5 lediglich die jeweilige Minimalvariante vorzusehen.

Damit ergibt sich folgender Ausbau des Polizeikorps im Verlauf der nächsten sieben Jahre:

Varianten	Aufgabe	Anzahl Stellen
Grundversorgung Optimale Variante	Einführung je einer zusätzlichen Patrouille in der Zeit zwischen 18:00 – 06:00 Uhr in den vier Polizeiregionen	22
Kriminalpolizei Minimalvariante	Reduzierter Ausbau der Kriminalpolizei mit Schwergewicht Spezialdienst, Wirtschaftsdelikte und Kriminaltechnik	8 <sup>5</sup>
Strassenverkehr Minimalvariante	Beschränkung auf Ausbau des Polizeistützpunktes Schmerikon	6
Logistik/ Adm. Minimalvariante	Reduzierte Verstärkung der Logistik und Stabsdienste mit Schwergewicht KNZ (4), Informatik (4), Stabsdienst (1), Projekte (1) sowie Aus- und Weiterbildung (1)	11 <sup>6</sup>
Sicherheitspolizei Minimalvariante	Verzicht auf ein flexibles Sicherheitspolizeielement	0
<b>Total</b>		<b>47<sup>7</sup></b>

## 12.9. Umsetzung

Angesichts der derzeitigen Finanzlage des Staates wurden für das Jahr 2004 lediglich die finanzneutralen Stellen realisiert und die weiteren Ausbaubedürfnisse der Kantonspolizei vorläufig zurückgestellt. Davon ausgehend, dass für die Jahre 2003/2004 und 2004/2005 Polizeischulen bewilligt wurden (vgl. Ziff. 10.1. dieses Berichtes), stehen in Berücksichtigung der zu erwartenden Pensionierungen und Abgänge ab Mitte des Jahres 2005 bzw. 2006 voraussichtlich je etwa 11 Absolventinnen und Absolventen der Polizeischule zur Aufstockung des Korps zur Verfügung (wobei die Polizeischulabgänger nicht direkt den jeweiligen Dienststellen zugewiesen werden, sondern teilweise interne Umbesetzungen erfolgen). Nach heutiger Beurteilung sollen die folgenden Aufgabenbereiche verstärkt werden:

im Jahr 2005: 8 Stellen Nachtpatrouillen  
3 Stellen Kriminalpolizei

im Jahr 2006: 6 Stellen Nachtpatrouillen  
2 Stellen Kriminalpolizei  
3 Stellen Logistik/Administration (insbesondere KNZ)

Unter der Voraussetzung, dass ab Oktober 2005 eine nächste Polizeischule durchgeführt werden kann, kann das Polizeikorps ab Mitte 2007 voraussichtlich wiederum um 11 Stellen aufgestockt werden. Sie sind für folgende Bereiche vorgesehen:

im Jahr 2007: 6 Stellen Nachtpatrouillen  
2 Stelle Kriminalpolizei  
3 Stellen Logistik/Administration

Die für die Verstärkungen der Nachtpatrouillen und den Ausbau der Kriminalpolizei nötigen Personen können somit weitgehend innert dreier Jahre rekrutiert werden. Die Entwicklung ist allerdings mit Unsicherheiten behaftet (Zahl der Austritte aus dem Polizeikorps, Übernahme neuer Aufgaben, Ausbau der gemeindepolizeilichen Bedürfnisse usw.), so dass die vorstehende Tabelle mit zunehmender Zeitdauer an Verbindlichkeit abnehmen muss und schon für das Jahr 2007, noch vermehrt aber für die darauf folgenden Jahre keine zuverlässigen Aussagen gemacht werden können. Aus diesen Gründen müssen Regierung und Justiz- und Polizei-

<sup>5</sup> Davon 1 Stelle mit Voranschlag 2004 bewilligt.

<sup>6</sup> Davon 4 Stellen Informatik und 1 Stelle Projekte (alle finanzneutral) mit Voranschlag 2004 bewilligt.

<sup>7</sup> Davon insgesamt 6 Stellen mit Voranschlag 2004 bewilligt.

departement die Möglichkeit haben, allenfalls veränderten Bedürfnissen mit veränderten Stellenzuteilungen Rechnung zu tragen. Die notwendigen Stellenplanveränderungen werden im ordentlichen Verfahren zusammen mit dem jeweiligen Voranschlag beantragt werden.

### **13. Weitere polizeiliche Massnahmen und Perspektiven<sup>8</sup>**

#### **13.1. Betreuung der Gefängnisse**

Nach Art. 293 Abs. 1 StP stellt der Staat geeignete Anstalten für den Vollzug der Untersuchungshaft zur Verfügung. Der Kanton St.Gallen verfügt über Gefängnisse in St.Gallen, Altstätten, Flums, Uznach, Bazenheid und Gossau, die den Anforderungen an eine sichere und menschenwürdige Unterbringung von Untersuchungsgefangenen entsprechen. Während die Verwalter und die zivilen Gefangenenbetreuer des Regionalgefängnisses Altstätten und des Bezirksgefängnisses St.Gallen der Dienststelle Straf- und Massnahmenvollzug des Justiz- und Polizeidepartementes unterstellt sind, unterstehen die anderen Gefängnisse dem Polizeikommando (Art. 5 Abs. 3 der Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten, sGS 962.14; abgekürzt GefV).

Die Betreuung der Gefängnisse durch Polizeibeamte wird immer schwieriger und belastender. Während man früher je Hafttag von rund einer Stunde Aufwand ausging, musste diese Rechnung nicht zuletzt wegen der geänderten Zusammensetzung der Gefangenen und des höheren Betreuungsaufwands korrigiert werden. Es hat sich zudem gezeigt, dass der Betreuungsaufwand nur bedingt von der Anzahl Insassen abhängt. Der Gefängnisbetrieb muss rund um die Uhr sichergestellt werden, unabhängig davon, ob einer oder mehrere Insassen zu betreuen sind. Dies erfolgt einerseits durch Mitarbeitende der Polizeistationen (direkte Kontakte mit den Gefangenen, Verpflegung, Spazieren, Duschen usw.), andererseits durch die KNZ und Patrouillen (Kontakte und Interventionen in der Nacht). Um die direkte Betreuung sicherstellen zu können, wären je Polizeistation, die ein Gefängnis betreut, 2,68 beziehungsweise drei Stellen notwendig. Bei Kleinanlagen wie Widnau (9 Plätze für ausländerrechtliche Haft), Flums (10 Plätze), Uznach (14 Plätze), Bazenheid (7 Plätze) und Gossau (9 Plätze) – alles Gefängnisse, die noch einige Zeit in Betrieb sein werden – wäre ein solcher personeller Aufwand unverhältnismässig.

Nach Art. 29 GefV kann der Gefangene täglich wenigstens eine halbe Stunde, nach einem Monat wenigstens eine Stunde unter Aufsicht spazieren. Nach der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein täglicher Spaziergang von mindestens einer Stunde Dauer nach einer Haftdauer von einem Monat und – wo es die Verhältnisse erlauben – schon von Beginn des Freiheitsentzugs weg zwingend zu gewähren. Die hierfür nötigen baulichen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen müssen, wo sie noch nicht bestehen, ohne Verzug geschaffen werden (BGE 122 I 222 mit Hinweisen). Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) bemängelte bei seinem Besuch des Kantons St.Gallen im Jahr 2001, dass die Gefangenen am Samstag und Sonntag sowie an Feiertagen teilweise nicht spazieren können. Mit dem jetzigen Personalbestand kann der Forderung nach täglichem Spaziergang auch an Wochenenden und Feiertagen aus Sicherheitsgründen einzig im Regionalgefängnis Altstätten entsprochen werden. Damit die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Vollzug der Untersuchungshaft künftig erfüllt werden können, müssen die erforderlichen personellen Verstärkungen (zivile Gefangenenbetreuer) wenigstens für die beiden Gefängnisse in St.Gallen so bald als möglich beantragt werden. Dies ermöglichte es immerhin, Gefangene, die von ihrem Spazierrecht Gebrauch machen wollen, in eines der grösseren Gefängnisse zu verlegen.

---

<sup>8</sup> Dieser Bericht muss sich auf die Darstellung der polizeilichen Massnahmen beschränken (siehe Einleitung, S. 7), auch wenn weitere Bereiche für die Sicherheit ebenfalls wesentlich sind.

Durch die Inbetriebnahme des Regionalgefängnisses Altstätten im März 2003 werden die anderen Gefängnisse entlastet und konnten die Anlagen, welche die Anforderungen an die sichere und menschenwürdige Unterbringung von Gefangenen nicht mehr oder nur noch bedingt erfüllten, geschlossen werden. Mittelfristig, wenn die erwähnten Kleinanlagen renoviert und technisch aufgerüstet werden müssten, stellt sich die Frage nach einem weiteren Regionalgefängnis im Raum Wil und damit nach vollständiger Entlastung der Kantonspolizei von der Führung von Untersuchungsgefängnissen.

## **13.2. Kriminalpolizeiliche Aspekte**

### *13.2.1. Kriminaltechnik – Qualitätssicherung und Akkreditierung*

Die Kriminaltechnik der Kantonspolizei ist, wie bereits erwähnt, ein forensisches Labor, das Spurenmaterial sichert und auswertet, damit in Strafverfahren naturwissenschaftliche, logisch nachprüfbar Beweise vorliegen. Zurzeit befindet sich die Kriminaltechnik in der Vorphase einer Akkreditierung. Ziel ist es, als eines der ersten forensischen Laboratorien der Schweiz die Akkreditierung nach ISO 17025 zu erreichen. Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung sind bei forensischen Fachstellen von Bedeutung. Die kriminaltechnischen Dienste (Erkennungsdienst / Kriminaltechnik) befassen sich mit institutionalisierten Qualitätssicherungsmaßnahmen. Im Jahre 2001 wurden durch eine Vorstudie die Voraussetzungen geschaffen, um über die Akkreditierung zu entscheiden und erste Massnahmen einzuleiten. Der eigentliche Prozess zieht sich bis 2004 hin. Die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems lässt Vorteile erwarten:

- Die Kompetenz einer kriminaltechnischen Einrichtung wird transparenter.
- Dem Anspruch der Öffentlichkeit und der Justiz an die Zuverlässigkeit der Gutachten wird selbst bei grösserer Komplexität und gestiegenen Anforderungen der Justizbehörden Genüge getan.
- Der Aussagewert der Gutachten und das Vertrauen in die Kriminaltechnik können erhöht werden.

Die Notwendigkeit von Qualitätssicherungsmaßnahmen trifft nicht nur die naturwissenschaftliche Kriminaltechnik. Entsprechende Vorgaben werden voraussichtlich auch in den Bereichen Personenidentifizierung über die Daktyloskopie oder Analyse von Mikros Spuren verbindlich.

### *13.2.2. Bekämpfung der Erscheinungsformen komplexer Kriminalität*

Formen komplexer Kriminalität bedingen eine proaktive Bekämpfung, ohne dass reaktive, ereignisbezogene Methoden abgelöst werden. Erforderlich ist ein weiterer Ausbau der kriminalpolizeilichen Informationsbeschaffung und der Informationssysteme und Datenbanken nach national und regional abgestimmten Standards. Vordringliche Ziele sind die systematische Gewinnung und die zeitgerechte Verfügbarkeit der Informationen.

#### *– PIZO und Lagebild Bodensee*

Seit März 2000 ist das polizeiliche Informationszentrum Ostschweiz (PIZO) mit Sitz in St.Gallen in Betrieb. Die operative Kriminalanalyse als Basis des PIZO wie für weitergehende kriminalpolizeiliche Auswertungen ist institutionalisiert. Halbjährlich wird das "Lagebild Bodensee" als Grenzlagebild im Bodenseeraum mit Beteiligung Deutschlands, Österreichs, des Fürstentums Liechtenstein und der Schweiz erstellt. Dieses ist strategisch ausgerichtet. Die Kriminalpolizei St.Gallen koordiniert die Auswertung der Informationen aus den Kantonen St.Gallen, Thurgau und Schaffhausen.

#### *– Besondere Lagen*

Die erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass neue Deliktsformen wie Schutzgeld- und Lösegelderpressungen im Zusammenhang mit Entführungen und Geiselnahmen auftreten, erfordert die Erarbeitung und Optimierung von Einsatzkonzepten sowie die praktische Schulung von Führungspersonal und Einsatzeinheiten (Observations-, Verhandlungsgruppen usw.).

– *Vorermittlung-Aussenfahndung*

Mit der Dienststelle Vorermittlung-Aussenfahndung verfügt die Kriminalpolizei über eine operative Einheit, die regional in Abstimmung auf die Bundeskriminalpolizei und den Dienst für Analyse und Prävention optimal ausgerichtet ist. Im Bereich der Vor- bzw. Vorfeldermittlung steht die weitere Optimierung dieser Dienststelle im Vordergrund. Sie verfügt bereits heute über technische Mittel für Lageanalysen und taktische Operationen im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen.

### **13.3. Rechtsgrundlage für den polizeilichen Informationsaustausch**

Die föderalistische Struktur der Schweiz bringt unterschiedliche Rechtsnormen für die Informationsverarbeitung in den Kantonen und beim Bund mit sich. Einheitliche Rechtsgrundlagen für den Datenaustausch zwischen Bund und Kantonen und den Kantonen unter sich fehlen. Nachteilig wirkt sich dies bei Vor- bzw. Vorfeldermittlungen aus, in denen häufig nicht gesicherte Informationen und Daten ausgewertet und weiterverbreitet werden. Auch der notwendige Informationsinput in die Lagebilder wird durch mangelnde Rechtsgrundlagen und restriktive Datenschutzbestimmungen in einzelnen Kantonen und Ländern behindert.

Mit Art. 64bis der Verordnung zum Polizeigesetz (sGS 451.11) hat der Kanton St.Gallen die Rechtsgrundlage geschaffen, die den Austausch von Informationen ausserhalb eines Strafverfahrens gestattet, wenn sie der Empfänger zum Schutz wichtiger Polizeigüter benötigt, namentlich zur Gefahrenabwehr oder um strafbare Handlungen zu verhindern oder aufzuklären. Vergleichbare Grundlagen bestehen in wenigen Kantonen. Die Regelung auf Verordnungsebene genügt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung jedoch nicht. Diese verlangt ein Gesetz in formellem Sinne. Im Rahmen von USIS soll als Sofortmassnahme zunächst ein Polizeiindex geschaffen werden. Dieser erlaubt den Kantonen jedoch nur festzustellen, dass in einem anderen Kanton gegen eine Person Daten bestehen. Dies genügt zur effektiven Bekämpfung der interkantonalen und internationalen Kriminalität nicht. Nur ein umfassender Informations- und Datenaustausch auf einer Rechtsgrundlage im Bundesrecht ist eine taugliche Lösung. Ob und wann eine bundesrechtliche Rechtsgrundlage geschaffen wird, ist derzeit jedoch nicht absehbar. Aus diesem Grund soll wenigstens im st.gallischen Recht die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch vorgesehen werden.

### **13.4. Ausrüstung der Einsatz- und Verkehrspolizei**

Zur Sicherheit der Polizeibeamten und zur besseren Dokumentation der Delikte sind alle Patrouillenfahrzeuge der Einsatz- und Verkehrspolizei mit Videokameras und Aufzeichnungsgeräten auszustatten. Diese müssen in der Lage sein, Geschwindigkeitsmessungen gerichtsverwertbar zu dokumentieren. In jeder Einsatzregion werden zusätzliche Fahrzeuge benötigt.

### **13.5 Zusammenarbeit zwischen Polizei und Armee**

Subsidiäre Armee-Einsätze sind nur eingeschränkt möglich, nämlich nur bei Aufgaben von nationaler Bedeutung, soweit die Aufgabe im öffentlichen Interesse liegt und es den zivilen Behörden nicht mehr möglich ist, ihre Aufgaben in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht zu bewältigen. In die Vorbereitung, Planung und Durchführung von Ordnungsdiensteinsätzen ist der kriminalpolizeiliche Aspekt vermehrt einzubeziehen, so dass nach einem Einsatz strafprozessual verwendbare Beweise und Akten vorliegen. Den Ermittlungen im Vorfeld einer voraussehbaren Ordnungsstörung ist Aufmerksamkeit zu schenken, insbesondere den Vorfeldabklärungen, der Dokumentation, der Beweismittelsicherung, der Behandlung von Festgenommenen sowie der Weiterbearbeitung.

### **13.6. Zusammenarbeit zwischen Polizei und Haftrichter**

Mit dem StP wurden Haftrichter geschaffen, welche die Untersuchungshaft verfügen und die damit im Zusammenhang stehenden Anordnungen treffen (Art. 15 Abs. 3 StP). Der Druck auf die Polizei zur termingerechten Bereitstellung der Unterlagen bei Haftfällen ist erheblich gestiegen. Da Untersuchungs- und Haftrichter noch immer in der Regel nicht zum Untersu-

chungshäftling reisen, sondern die Zuführung des Gefangenen verlangen, werden für Transport und Bewachung zusätzliche personelle Ressourcen gebunden. Überdies werden durch solche Transporte Sicherheitsrisiken (Flucht, Befreiung) eingegangen. Auf 2004 ist deshalb die Einführung von Haftverhandlungen mittels Videokonferenzen geplant. Damit wird auch eine Entlastung der Polizei von Gefangenentransporten angestrebt.

## **14. Kostenfolgen**

### **14.1. Vollkosten-Nettoaufwand**

Um die mittelfristigen Folgekosten abschätzen zu können, sind für die neu zu realisierenden Stellen neben den Personalkosten (Brutto-Löhne der neuen Beamtinnen und Beamten mitsamt Zulagen einschliesslich Arbeitgeberanteile an die Sozialversicherungen, die berufliche Vorsorge usw.) Spesenentschädigungen, Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung und die persönliche Ausrüstung (Dienstkleider, Waffen) sowie die Arbeitsplatzkosten zu berücksichtigen. Bei einem Ausbau in dieser Grössenordnung sind überdies Kostenanteile für Fahrzeuge, Führungs- und Einsatzmittel sowie Miet- und Infrastrukturkosten einzurechnen, auch wenn solche Kosten je nach Aufgabenbereich unterschiedlich hoch sein und nicht in jedem Fall und in gleichem Ausmass anfallen können. Nach den Erhebungen und Berechnungen im Rahmen des Projektes USIS bei neun Polizeikorps ist davon auszugehen, dass die Personalkosten rund 75 bis 80 Prozent, die Personalneben- und Arbeitsplatzkosten rund 10 bis 15 Prozent und die Infrastrukturkosten rund 5 bis 10 Prozent der Gesamtkosten ausmachen.

Mittelfristig ist bei einer Vollkostenrechnung aufgrund der Staatsrechnungen der letzten vier Jahre und des Voranschlags 2003 von einem durchschnittlichen Bruttoaufwand je realisierte Stelle von rund Fr. 130'000.– auszugehen. Ausgenommen sind die insgesamt sieben finanzneutralen Stellen. Dies entspricht in etwa auch der Grössenordnung der Ergebnisse aus dem Projekt USIS.

Kurzfristig ist von folgenden Aufwendungen auszugehen: Im Ostschweizerischen Polizeikonkordat wird derzeit von Fr. 26'000.– Ausbildungskosten je Polizeischülerin oder -schüler ausgegangen. Da künftig neu eine BBT-anerkannte Schlussprüfung bestanden werden muss, kommen noch Prüfungsgebühren von Fr. 1'500.– je zu prüfende Person hinzu. Gesamthaft ergeben sich Ausbildungskosten von Fr. 27'500.– je Schülerin oder Schüler. Die persönliche Ausrüstung kostet je Mitarbeiterin oder Mitarbeiter Fr. 6'350.–. Während der theoretischen Ausbildung ergeben sich jährliche Personalkosten von rund 72'000 Franken je Stelle. Nach Absolvierung der theoretischen Ausbildung und nach Aufnahme in das Polizeikorps betragen die jährlichen Personalkosten rund 75'000 Franken je Stelle. Nach Abschluss der Ausbildung ist anfänglich mit durchschnittlichen Personalkosten von rund 81'000 Franken zu rechnen. In den Voranschlag 2004 sind die Kosten der Absolventinnen und Absolventen der Polizeischulen 2003/2004 (Beginn im Oktober 2003) und 2004/2005 (Beginn im Oktober 2004) eingestellt. Mit dem Voranschlag 2005 oder spätestens mit dem Voranschlag 2006 ist zu entscheiden, ob und mit wie vielen Teilnehmenden im Oktober 2005 bzw. 2006 eine neue Polizeischule durchgeführt wird.

Aus allgemeinen Steuermitteln finanziert und damit steuerfusswirksam ist der Nettoaufwand. Deshalb ist dem Bruttoaufwand je Stelle der durchschnittliche, approximative Ertrag gegenüberzustellen. Die Erträge der Kantonspolizei setzen sich hauptsächlich zusammen aus Beiträgen aus dem Strassenfonds für die Verkehrsüberwachung, Beiträgen der Gemeinden an die polizeiliche Grundversorgung, Bussen und Gebühreneinnahmen sowie Kostenrückerstattungen. Aufgrund der Staatsrechnungen der letzten vier Jahre und des Voranschlags 2003 ergibt sich (nach Abzug der Entschädigung aus dem Strassenfonds für die Verkehrsüberwachung durch die Stadtpolizei St.Gallen) ein durchschnittlicher Ertrag je Stelle von rund 70'000 Franken (wobei rechnerisch knapp die Hälfte aus Mitteln des Strassenfonds stammt, der aus den Strassenverkehrssteuern geöffnet wird und den Aufwand für die Verkehrsüberwachung deckt). Der beantragte Ausbau von Stellen führt zu höheren Abgeltungen und Einnahmen, die allerdings

nicht genau prognostiziert werden können. Soweit die heutige Entschädigungsregelung beibehalten wird, wird der Personalaufwand für den Teil der neuen Mitarbeitenden, die zur Regelung und Überwachung des Strassenverkehrs eingesetzt werden bzw. die entsprechenden Kräfte logistisch unterstützen, aus dem Strassenfonds finanziert. Mehrerträge können bei den Gebühren- und Busseneinnahmen erwartet werden. Ausserdem wird die schrittweise Erhöhung der Beiträge der Gemeinden an die Kantonspolizei beantragt (vgl. Ziff. 14.2 dieses Berichtes), wird doch die polizeiliche Grundversorgung verbessert. Damit kann davon ausgegangen werden, dass sich die durchschnittlichen Abgeltungen und Einnahmen je Stelle und somit der Nettoaufwand je Stelle ungefähr im bisherigen Umfang bewegen.

Nebst dem personellen Ausbau sind beim Korpsmaterial Ersatzanschaffungen zu tätigen; zudem sind alle Patrouillenfahrzeuge mit Videokameras und Aufzeichnungsgeräten auszurüsten und werden für den Ordnungsdienst weitere Fahrzeuge (geschützte Einsatzbusse) benötigt. Diese Mittel werden jeweils mit den jährlichen Voranschlägen beantragt werden. Bei der Informatik sind das integrierte Polizeisystem zu realisieren, das Informationsleitsystem der KNZ zu erneuern, evt. abzulösen, die Informatik-Sicherheit zu verwirklichen sowie das Unfallauswerte- und Ordnungsbussen-System zu modernisieren. Die entstehenden Kosten, insbesondere im Bereich Informatik, sind schwer abzuschätzen und zum jetzigen Zeitpunkt nicht seriös bezifferbar. Die grossen Projekte wie die Ablösung des Informationsleitsystems sind als Projekt abzuwickeln und zu finanzieren.

#### **14.2. Finanzierung**

Die unter Abzug der erwähnten höheren Erträge zu erwartende Mehrbelastung des Staatshaushaltes kann nach heutiger Beurteilung der Regierung nur über eine entsprechende Erhöhung des Staatssteuerfusses und/oder durch eine Erhöhung der Vergütung der Gemeinden für die Dienstleistungen der Kantonspolizei finanziert werden. Nach Art. 27 Abs. 1 PG vergüten die Gemeinden dem Staat für die Dienstleistungen der Kantonspolizei Fr. 1500.– je 100 Einwohner. Der Ansatz wird der Teuerung angepasst. Diese Regelung wurde mit dem Massnahmenpaket 1997 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes (vgl. Botschaft der Regierung, in: ABI 1997, 2356 f.) eingeführt. Dabei wurde der Kostenanteil von rund einem Fünftel für die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben nicht vollständig auf die Gemeinden überwältzt. Der Ansatz beträgt für das Jahr 2003 Fr. 1'566.70. Für den Voranschlag 2004 wurde von einem Ansatz von Fr. 1'582.– ausgegangen.

Nachdem der Kostenanteil seinerzeit nicht vollständig überwältzt wurde und angesichts des Ausbaus der Dienstleistungen gerade auch im sicherheitspolizeilichen Bereich ist eine massvolle Anhebung der Beiträge gerechtfertigt. Die heutige Regelung, die den Beitrag der Gemeinden im Gesetz festschreibt, ist wenig flexibel. Die Regierung soll deshalb ermächtigt werden, diesen Beitrag nach Anhören der Gemeinden jeweils in der Polizeiverordnung (sGS 451.11) festzulegen. Der Beitrag dürfte allein schon teuerungsbedingt für das Jahr 2005 auf Fr. 1'600.– je 100 Einwohner zu stehen kommen. Damit ergäben sich gegenüber der Rechnung 2003 für das Jahr 2005 Mehreinnahmen von rund 27'000 Franken bzw. bei Mitberücksichtigung der Einnahmen aus den besonderen Vereinbarungen mit bestimmten Gemeinden über die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben von rund 97'000 Franken. Wenn der Beitrag für das Jahr 2006 auf Fr. 1'700.– je 100 Einwohner angehoben würde, um der nach erfolgtem Ausbau verbesserten polizeilichen Grundversorgung Rechnung zu tragen, ergäben sich gegenüber der Rechnung 2003 Mehreinnahmen von rund 380'000 Franken bzw. bei Mitberücksichtigung der Einnahmen aus den besonderen Vereinbarungen von rund 450'000 Franken.

#### **15. Staatsanwaltschaft und Gerichte**

Ein Personalausbau bei der Kantonspolizei kann auch Auswirkungen auf die Staatsanwaltschaft und die Gerichte haben. Einerseits hat die mittlere und schwere Kriminalität aufgrund der polizeilichen Kriminalstatistik in den letzten Monaten erheblich zugenommen, andererseits sind bei grösserer Polizeidichte eine höhere Aufklärungsrate und damit mehr Straffälle zu erwarten,

die von der Staatsanwaltschaft und den Gerichten zu behandeln sind. Auf der anderen Seite wird mit erhöhter Polizeipräsenz und aktiver Prävention angestrebt, strafbare Handlungen zu verhindern. Die Auswirkungen des Personalausbaus können somit nicht zuverlässig vorausgesagt werden. Genügende personelle Ressourcen bei Untersuchungsbehörde und Gerichten sind jedenfalls wichtig, weil das Sicherheitsbedürfnis der Öffentlichkeit gestiegen und – um eine Rechtsverwilderung zu vermeiden – auch gegen Kleinkriminelle konsequent vorzugehen ist. Allenfalls nötige Stellen werden mit den Voranschlägen beantragt werden.

## **16. Antrag**

Der Bereich der Inneren Sicherheit ist immer wieder raschen Änderungen unterworfen. Die Bedrohungslage muss laufend analysiert werden. Polizeibehörden und -kräfte müssen die zu treffenden Massnahmen laufend anpassen und die Prioritäten nötigenfalls verschieben. In diesem Sinn sind verschiedene Angaben in diesem Bericht Momentaufnahmen, die sich ändern können.

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren:

1. vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen;
2. auf den Entwurf des III. Nachtrags zum Polizeigesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung,  
Der Präsident:  
Hans Ulrich Stöckling

Der Staatssekretär:  
Martin Gehrer

### III. Nachtrag zum Polizeigesetz

Entwurf der Regierung vom 16. Dezember 2003

Der Kantonsrat St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 16. Dezember 2003<sup>9</sup> Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Polizeigesetz vom 10. April 1980<sup>10</sup> wird wie folgt geändert:

#### *Vergütung*

**Art. 27.** Die **Regierung legt die von den politischen Gemeinden zu leistenden Vergütungen** für die Dienstleistungen der Kantonspolizei **aufgrund der Einwohnerzahlen sowie der Aufwendungen für die polizeiliche Grundversorgung und die Erfüllung der gemeindepolizeilichen Aufgaben mit Verordnung fest. Die Gemeinden werden vorgängig angehört.**

Das zuständige Departement kann den Ansatz bei ausserordentlicher Beanspruchung der Kantonspolizei angemessen erhöhen und bei besonders geringer Beanspruchung auf Antrag des Gemeinderates herabsetzen.

Vorbehalten bleiben Vereinbarungen über die Wahrnehmung gemeindepolizeilicher Aufgaben, die über die gesetzliche Verpflichtung hinausgehen.

#### **Polizeilicher Informationsaustausch**

**Art. 39bis (neu).** **Ausserhalb eines Strafverfahrens dürfen Informationen mit anderen Polizeikorps ausgetauscht werden, wenn sie der Empfänger benötigt:**

- a) zum Schutz wichtiger Polizeigüter, namentlich zur Gefahrenabwehr;**
- b) um eine strafbare Handlung zu verhindern oder aufzuklären.**

**Die Informationen dürfen in einer elektronischen Datensammlung bearbeitet werden.**

**Die Daten werden zwei Jahre nach der Speicherung gelöscht. Vorbehalten bleibt die Weiterverwendung in einem Strafverfahren.**

---

<sup>9</sup> ABI 2004, ●.

<sup>10</sup> sGS 451.1.

### **Bewachungsfirmen**

**Art. 51bis (neu).** Wer gewerbsmässig Bewachungsaufträge erfüllt oder andere Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben ausübt, bedarf einer Bewilligung des Polizeikommandos.

Die Bewilligung wird erteilt, wenn:

- a) Betriebsinhaber, Geschäftsleitung und Personal hinreichend Gewähr für eine einwandfreie Erfüllung der übernommenen Bewachungs-, Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben bieten;
- b) der Gesuchsteller den Abschluss einer für die Art und den Umfang des Geschäftes ausreichende Haftpflichtversicherung nachweist.

Die Bewilligung wird entzogen, wenn die Voraussetzungen zur Erteilung nicht mehr bestehen oder die mit der Bewilligung auferlegten Pflichten schwerwiegend oder wiederholt verletzt werden.

Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

II.

Das Übertretungsstrafgesetz vom 13. Dezember 1984<sup>11</sup> wird wie folgt geändert:

### **Betätigung als Privatdetektiv und Erfüllen von Bewachungsaufträgen ohne Bewilligung**

**Art. 14bis (neu).** Wer sich vorsätzlich oder fahrlässig ohne Bewilligung gewerbsmässig als Privatdetektiv betätigt oder Bewachungsaufträge und andere Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben ausübt, wird mit Busse bestraft.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>11</sup> sGS 921.1.