

XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Bedrohungs- und Risikomanagement und Koordinationsgruppe Gewaltprävention, automatisierter Datenaustausch)

XV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit)

XVI. Nachtrag zum Polizeigesetz (Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung)

XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz (Kostentragung von Veranstalterinnen und Veranstaltern)

Ergänzungsbotschaft und Entwürfe der Regierung vom 21. November 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	4
2 Wesentliche Änderungen zur Vorlage vom 25. Oktober 2022	7
2.1 Verzicht auf Predictive Policing	7
2.2 Präzisierung des interkantonalen Datenaustauschs	7
2.3 Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung	8
2.4 Kostentragung von Veranstalterinnen und Veranstaltern	8
2.5 Rechtsschutz gegen polizeiliche Handlungen	8
2.6 Erledigung von gutgeheissenen parlamentarischen Vorstössen und Aufträgen des Kantonsrates	9
3 XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Bedrohungs- und Risikomanagement und Koordinationsgruppe Gewaltprävention, automatisierter Datenaustausch)	9
3.1 Vorbemerkung	9
3.2 Bedrohungs- und Risikomanagement	9
3.2.1 Art. 27 ^{bis} : (Erweitertes) Bedrohungs- und Risikomanagement	9
3.2.2 Empirische Gefährdungsprognosen	10
3.2.3 Art. 27 ^{ter} : Gefährdungsmeldung an die Polizei	10
3.2.4 Art. 27 ^{quater} : Präventionsansprache	13
3.2.5 Art. 27 ^{quinquies} : Information von Privaten und Behörden	13
3.2.6 Art. 27 ^{sexies} : Rechtsbelehrung und Ungefährlichkeitsvermutung	14
3.2.7 Art. 27 ^{septies} : Datenvernichtung	14
3.3 Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Ermittlungsarbeit	14

3.3.1	Art. 39 ^{quater} : Elektronischer Datenaustausch	14
3.4	Koordinationsgruppe Gewaltprävention	17
3.4.1	Art. 43 ^{sexies} : (Erweiterte) Koordinationsgruppe Gewaltprävention	17
3.4.2	Art. 43 ^{septies} , Art. 43 ^{octies} , Art. 43 ^{nonies} : Aufgaben, Verfahren und Auskunftsrecht	19
3.5	Gesetzliche Grundlage für die Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus (FAREX)	20
3.6	Rechtsschutz gegen polizeiliche Handlungen	20
3.6.1	Anfechtbarkeit von Realakten im st.gallischen Recht	20
3.6.2	Interkantonaler Vergleich	20
3.6.3	Lösungsvorschlag	22
3.6.4	Art 49 ^{bis} : Rechtsschutz gegen polizeiliche Handlungen	22
3.7	Synopse XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz	24
4	XV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit)	31
4.1	Vorbemerkung	31
4.2	Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter im Polizeigesetz	31
4.3	Synopse XV. Nachtrag zum Polizeigesetz	31
5	XVI. Nachtrag zum Polizeigesetz (Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung)	32
5.1	Einleitung	32
5.2	«Ist-Zustand»	32
5.3	«Soll-Zustand»	33
5.4	Urteil des Bundesgerichtes 1C_39/2021	33
5.5	Bemerkungen zu den Bestimmungen	34
5.5.1	Art. 39 ^{quinquies} : Einsatz der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung	34
5.5.2	Art. 39 ^{sexies} : automatisierter Datenabgleich	35
5.5.3	Art. 39 ^{septies} : Datenvernichtung	35
5.5.4	Art. 39 ^{octies} : Datenaustausch	36
6	XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz (Kostentragung von Veranstalterinnen und Veranstaltern)	36
6.1	Einleitung	36
6.2	Kostentragung des Polizeieinsatzes von Veranstalterinnen und Veranstaltern	36
6.3	Art. 52 Abs. 1 ^{bis} : Kostenersatz	37
7	Vernehmlassungsverfahren	38
7.1	Bereits erfolgtes Vernehmlassungsverfahren zum XIV., XV. und XVI. Nachtrag	38
7.2	Vorabkonsultation der Ergänzungsbotschaft	38
7.3	Vernehmlassungsverfahren zur Ergänzungsbotschaft	39
8	Kostenfolgen	43
9	Rechtliches	43

10	Antrag	43
	Anhänge: Regelungsskizzen	45
	Anhang 1: Regelungsskizze zum Verordnungsrecht zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung	45
	Anhang 2: Regelungsskizze zum Verordnungsrecht zum elektronischen Datenaustausch in der polizeilichen Tätigkeit	46
	Entwürfe	47
	XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz	47
	XV. Nachtrag zum Polizeigesetz	53
	XVI. Nachtrag zum Polizeigesetz	61
	XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz	64

Zusammenfassung

Die Regierung unterbreitete dem Kantonsrat mit Botschaft vom 25. Oktober 2022 die Entwürfe des:

- XIV. Nachtrags zum Polizeigesetz (Bedrohungs- und Risikomanagement und Koordinationsgruppe Gewaltprävention, automatisierter Datenaustausch) [22.22.23];*
- XV. Nachtrags zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit) [22.22.24];*
- II. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (Zuständigkeit für Begnadigungen) [22.22.25].*

Der Kantonsrat trat auf das Geschäft 22.22.25 ein und beriet es in erster Lesung, weshalb das Geschäft nicht Gegenstand dieser Ergänzungsbotschaft ist. Auf die Geschäfte 22.22.23 und 22.22.24 trat der Kantonsrat ebenfalls ein, wies sie aber im Rahmen der ersten Lesung mit dem Auftrag an die Regierung zurück, eine angepasste Vorlage auszuarbeiten, die verschiedene Aspekte zu berücksichtigen habe.

Mit der vorliegenden Ergänzungsbotschaft schlägt die Regierung vor, die im XIV. Nachtrag zu schaffende rechtliche Grundlage für ein professionelles Bedrohungs- und Risikomanagement bzw. die betroffenen Gefährdungen mittels geänderter Begrifflichkeit klarer zu umschreiben und den Informationsaustausch zwischen der Polizei und anderen Behörden sowie Privatpersonen zu ermöglichen, jedoch unter gewissen Einschränkungen. Im Hinblick auf die – aufgrund des Bedrohungs- und Risikomanagements – veränderte operative Tätigkeit der Koordinationsgruppe Gewaltprävention werden deren gesetzlicher Aufgabenbereich sowie die Bestimmungen zur Arbeitsweise angepasst. Die Übermittlung der komplexen Fälle durch das Bedrohungs- und Risikomanagement an die Koordinationsgruppe Gewaltprävention ist nicht mehr erforderlich und wird daher gestrichen. Zwecks retrospektiver Besprechung und Evaluation der Fälle bzw. Fallsituationen, die aufgrund ihrer komplexen Situation herausfordernd waren, können Falldaten weiterhin an die Koordinationsgruppe Gewaltprävention weitergeleitet werden. Dabei geht es auch um die Aufarbeitung aus interdisziplinärer Sicht sowie darum, Schlüsse für die Praxis bzw. zukünftige Fälle zu ziehen und Empfehlungen abzuleiten. Auf die Rechtsgrundlage für das in der Vorlage vom 25. Oktober 2023 enthaltene «Predictive Policing» ist mangels Handlungsbedarf zu verzichten.

Die Gefährderansprache wird neu Präventionsansprache genannt. Die Regierung ist der Ansicht, dass der Begriff «Präventionsansprache» die Massnahme besser umschreibt. Die Information von Privaten und Behörden durch die Polizei ist aus datenschutzrechtlicher Sicht angepasst worden und bietet den betroffenen Personen einen höheren Rechtsschutz. Dies wird auch durch eine neue Bestimmung betreffend die Rechtsbelehrung und Ungefährlichkeitsvermutung bewirkt.

Der elektronische Datenaustausch wurde aufgrund der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung präzisiert, damit die Regelung den Anforderungen an die genügende Bestimmtheit der Normen genügt.

Die Regierung sieht für den XV. Nachtrag keinen Änderungsbedarf im Vergleich zu Botschaft und Entwurf vom 25. Oktober 2022, mit dem gewisse Erleichterungen der präventiven polizeilichen Tätigkeit eingeführt werden sollen.

Die Regierung nutzt die Gelegenheit, im Rahmen der vorliegenden Ergänzungsbotschaft mit einem XVI. Nachtrag zum Polizeigesetz die Rechtsgrundlage für die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) zu schaffen. Dieses System erkennt mittels Kamera automatisiert die Kontrollschilder von Fahrzeugen und gleicht sie mit einer oder mehreren Datenbanken ab. Eine mit den Kantonen und dem Bund gemeinsam betriebene Software dient insbesondere dazu, gestohlene Fahrzeuge sowie Fahrzeuge von Halterinnen und Haltern, die mit einem Führerausweisenzug belegt sind, automatisiert zu erkennen, und ermöglicht anschliessend weitere polizeiliche Massnahmen. Die Anpassung des Polizeigesetzes basiert auf einem von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) verabschiedeten Mustergesetzestext und wurde im Hinblick auf die neu ergangene Rechtsprechung des Bundesgerichtes angepasst.

Schliesslich soll ein XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz die Kostentragung von Veranstalterinnen und Veranstaltern bei Veranstaltungen regeln, die ohne die erforderliche Bewilligung durchgeführt werden. Danach können die Kosten von Polizeieinsätzen bei solchen Veranstaltungen der Veranstalterin oder dem Veranstalter teilweise auferlegt werden.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Ergänzungsbotschaft und Entwürfe des:

- XIV. Nachtrags zum Polizeigesetz (Bedrohungs- und Risikomanagement und Koordinationsgruppe Gewaltprävention, automatisierter Datenaustausch);
- XV. Nachtrags zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit);
- XVI. Nachtrags zum Polizeigesetz (Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung);
- XVII. Nachtrags zum Polizeigesetz (Kostentragung von Veranstalterinnen und Veranstaltern).

1 Ausgangslage

Die Regierung unterbreitete dem Kantonsrat mit Botschaft vom 25. Oktober 2022 die Entwürfe des:

- XIV. Nachtrags zum Polizeigesetz (Bedrohungs- und Risikomanagement und Koordinationsgruppe Gewaltprävention, automatisierter Datenaustausch) (22.22.23);
- XV. Nachtrags zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit) (22.22.24);
- II. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (Zuständigkeit für Begnadigungen) (22.22.25).

Die vorberatende Kommission beriet die Vorlage an zwei Sitzungen. Bereits in der ersten Sitzung kamen zahlreiche Fragen zur Vorlage auf, weshalb die vorberatende Kommission ein Rechtsgutachten zu verschiedenen Fragen in Auftrag gab. Diese bezogen sich insbesondere auf die vorgeschlagenen Bestimmungen betreffend Bedrohungs- und Risikomanagement, empirische Gefährdungsprognosen, elektronischer Datenaustausch, Anhaltung und Identitätsfeststellung sowie Datenschutz und Rechtsschutz. Das Rechtsgutachten wurde von den Experten Prof.Dr. Tobias Jaag, Rechtsanwalt, LL.M., Dr. Markus Rüssli, Rechtsanwalt, LL.M. sowie lic.iur. Thomas Würigler, Rechtsanwalt, MBA, von der Kanzlei Umbricht Rechtsanwälte AG in Zürich verfasst.

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass sich die Vorlage aus Sicht des Datenschutzes mit einem sehr sensiblen Bereich befasst und die vorgeschlagenen Bestimmungen nur zum Teil den Anforderungen an die genügend bestimmte Norm genügen. Insbesondere im Hinblick auf die empirischen Gefährdungsprognosen stellte es fest, dass der Einsatz von technischen oder standardisierten Hilfsmitteln im Sinn von Applikationen keiner spezifischen Rechtsgrundlage bedürfe. Es sei deshalb auch fraglich, weshalb für die Gefährdereinschätzung im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements (BRM) eine Rechtsgrundlage geschaffen werden solle, nicht aber für die spezifischen Formen des «Predictive Policing». Weiter würde die Formulierung «Leib und Leben» im BRM den Zweck des BRM nicht präzise erfassen, weshalb der in der vorberatenden Kommission diskutierte Vorschlag einer Ausweitung auf die physische, psychische und sexuelle Integrität passender zu sein scheine und dem Zweck angemessener. Im Hinblick auf den elektronischen Datenaustausch stellte das Gutachten fest, dass die von der Kantonspolizei betriebenen Datenbanken dem Datenschutzrecht und dem kantonalen Polizeirecht unterliegen und für die Verwendung von Hilfsmitteln bzw. Instrumenten wie Picsel keine Rechtsgrundlage erforderlich sei. Das grösste Verbesserungspotential sei im Hinblick auf die Bestimmung zum elektronischen Datenaustausch zu sehen. Diese sei bestimmter zu formulieren.

Als Ergebnis hieraus resultierte auf Antrag der Kommission der nachfolgend wiedergegebene Beschluss.

Der Kantonsrat trat im Rahmen der ersten Lesung am 14. Juni 2023 auf das Geschäft 22.22.25 ein und beriet es in erster Lesung. Auf die Geschäfte 22.22.23 und 22.22.24 trat der Kantonsrat ebenfalls ein, wies sie aber im Rahmen der ersten Lesung mit folgenden Aufträgen an die Regierung zur Überarbeitung zurück:

- a) Die institutionelle Ausrichtung des Bedrohungs- und Risikomanagements ist zu überprüfen. Dabei ist insbesondere zu hinterfragen, ob die Koordinationsgruppe trotz mangelnder operativer Tätigkeit über die bisherigen Kompetenzen verfügen muss und ob sich ihre die polizeiliche Arbeit ergänzende Tätigkeit in dieser Form bewährt. Allenfalls ist eine Neuausrichtung als blosses Koordinations- und Vernetzungsgremium in den Vordergrund zu stellen und weitreichendere Kompetenzen sind der Polizei vorzubehalten.
- b) Der Rechtsrahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements hat der Polizei die notwendigen Kompetenzen einzuräumen, zugleich aber detaillierter zu umschreiben, welche Gefährdungen im Fokus stehen, welche Massnahmen wann ergriffen werden und wie sich die Rechtsstellung betroffener Personen gestaltet. Dabei ist der Rechtsschutz zu überdenken, insbesondere derjenige gegen Realakte. Für die bessere Erkennbarkeit bereits bestehender Möglichkeiten ist, wo sinnvoll, im Gesetzestext auf Bestimmungen anderer Gesetze zu verweisen.
- c) Es ist klarer zwischen dem personenbezogenen und dem raumzeitlichen «Predictive Policing» zu unterscheiden. Für personenbezogenes Bedrohungsmanagement sollen standardisierte Gefährlichkeitsprognosen zum Einsatz kommen können, sofern ihr Nutzen regelmässig kritisch evaluiert wird. Auf den Einsatz nicht regelbasierter Algorithmen, d.h. selbstlernender Systeme ist vorläufig zu verzichten.

- d) Die Gefährderansprache soll als wichtiges Instrument des Bedrohungs- und Risikomanagements gesetzlich verankert werden. Die Norm soll jedoch deren auf Kooperation gerichteten Natur gerecht werden. Auf eine zwangsweise Durchsetzung mittels Vorführung ist zu verzichten.
- e) Der elektronische Datenaustausch soll ermöglicht, dabei aber in hoher Bestimmtheit reguliert werden. Es soll aus dem Gesetz für Bürgerinnen und Bürger erkennbar sein, zu welchem genauen Zweck welche Daten von wem bearbeitet und inwiefern diese automatisierte ausgetauscht werden. Konkrete Anwendungsbereiche sind in der Botschaft (und ggf. im Gesetz) zu bezeichnen (z.B. Datenbanken von Gefährdungen, Serielle Kriminalität im Bereich der Vermögensdelikte). Die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten ist sachbezogen einzugrenzen, eine Pauschalermächtigung ist nicht opportun. Der erhöhten Grundrechtsrelevanz von kombinierten und komplexen Datensätzen in gemeinsamen Datenbanken ist Rechnung zu tragen und wirksame Kontrollmassnahmen müssen auf Gesetzesstufe vorgesehen werden. Ein Bewilligungsverfahren für neue (interkantonale) Datensammlungen durch die Regierung ist vorzusehen.
- f) Beim elektronischen Datenaustausch ist eine Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen und dem Bund anzustreben. Ebenfalls ist darauf hinzuwirken, dass Datensammlungen, die einem strafprozessrechtlichen Zweck dienen, baldmöglichst vom Bund normiert werden.
- g) Der Umgang mit kriminalpräventiven Daten ist speziell heikel und deshalb gesondert zu regeln. Es ist zu prüfen, inwiefern deren Sammlung sinnvoll eingegrenzt werden kann und ob allenfalls besondere Löschfristen zu gelten haben. Ebenfalls ist in Betracht zu ziehen, diese Datensammlungen getrennt von anderen, allen Mitarbeitern zugänglichen Datenbanken zu führen.
- h) Bei der Erarbeitung des neuen Entwurfs ist allgemein auf eine höhere Bestimmtheit der Normen zu achten. Dabei sind Rahmenbedingungen, wie z.B. Löschfristen, im Zweifelsfall auf Gesetzesebene festzuhalten.»

Die nachfolgenden Ausführungen in den Abschnitten 3 und 4 sowie die Anpassungsvorschläge der jeweiligen Bestimmungen nehmen diese Themen auf.

Zudem unterbreitet die Regierung zwei weitere Nachträge zum Polizeigesetz (vgl. Abschnitte 5 und 6), dies nachdem die vorberatende Kommission während ihrer Beratungen der Vorlage die Regierung eingeladen hatte, weitere pendente Revisionen des Polizeigesetzes in der gleichen Vorlage zu erledigen. Im XVI. Nachtrag soll die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) geregelt werden. Ursprünglich war geplant, diese gesetzliche Grundlage im Sinn einer Drittänderung im Rahmen des Gesetzes über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum zu schaffen, das gleichzeitig mit den vorliegenden Nachträgen zum Polizeigesetz der Vernehmlassung unterstellt worden war und dem Kantonsrat auf die Wintersession 2023 hin zugeleitet werden soll. Nachdem das Bundesgericht im Herbst 2022 in einem wegweisenden Urteil die Rahmenbedingungen für die automatisierte Fahrzeugfahndung gegenüber der bis anhin geltenden Rechtsprechung präzisiert und teilweise enger gezogen hatte, musste die Vorlage überarbeitet werden und hat sich die Regierung entschieden, die Thematik abzuspalten und dem Kantonsrat die entsprechende Anpassung des Polizeigesetzes (sGS 451.1; abgekürzt PG) mit einem XVI. Nachtrag in dieser Vorlage zu unterbreiten.

Ebenso wird im Entwurf des XVII. Nachtrags zum Polizeigesetz der Auftrag gemäss Motion 42.20.13 «Beteiligung an den Kosten des Polizeieinsatzes für Veranstalter von nicht bewilligten Demonstrationen» umgesetzt.

2 Wesentliche Änderungen zur Vorlage vom 25. Oktober 2022

2.1 Verzicht auf Predictive Policing

In der Szeptembersession 2019 hiess der Kantonsrat die Motion 42.19.01 «Predictive Policing» mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird deshalb eingeladen, rechtliche Grundlagen zu schaffen, um der systematischen und automatisierten Bearbeitung von Personendaten, Persönlichkeitsprofilen sowie Profiling zum Zweck der Prävention und Vorhersage kriminellen Verhaltens klare Rahmenbedingungen vorzugeben. Dabei soll insbesondere festgehalten werden, dass die automatisierte vorhersagende Polizeiarbeit und der Einsatz entsprechender technischer Programme einer Beurteilung bedürfen. Des Weiteren soll geklärt werden, in welcher Form derartige Massnahmen evaluiert werden können.»

Die Regierung hat den Auftrag geprüft und im Rahmen des XIV. Nachtrags einen Vorschlag zur Regelung des «Predictive Policing» vorgelegt (vgl. Entwurf zu Art. 27^{ter} PG in der Vorlage vom 25. Oktober 2022). Die Regierung stellte dieses Instrument – insbesondere auch mangels Notwendigkeit und Erfahrung mit «Predictive Policing» – unter dem Randtitel «Empirische Gefährdungsprognosen» in den Zusammenhang mit dem Bedrohungs- und Risikomanagement, da hier noch am ehesten Anwendungsfälle zu erwarten wären. Dieses Instrument warf jedoch schon in der vorberatenden Kommission mehr Fragen als Lösungen auf und war, namentlich aus datenschutzrechtlichen Überlegungen, stark umstritten. Nachdem sich eine griffige und zukunftsfähige Regelung einer gesetzlichen Grundlage betreffend «Predictive Policing» als sehr schwierig erweist, zumal die Polizei im jetzigen Zeitpunkt sowie in näherer Zukunft ohnehin kein «Predictive Policing» (raum- und zeitbezogener Ansatz) anwendet, gelangt die Regierung zum Schluss, dass derzeit kein Handlungsbedarf besteht. Auch ist offensichtlich die Zeit aufgrund der politisch kontroversen Beurteilung des Themas noch nicht reif für eine gesetzliche Regelung des «Predictive Policing». Das «Predictive Policing» wird zwar als wichtiges Anliegen anerkannt, eine abstrakte Regelung mittels gesetzlicher Grundlage für die weite Zukunft erweist sich jedoch als nicht sinnvoll. Die Regierung beantragt im heutigen Zeitpunkt die Streichung dieser Bestimmung aus dem Nachtrag, wird sich aber – je nach Entwicklung der Technologie und der Polizeiarbeit – gegenüber einer späteren Regelung vor gesicherteren Grundlagen offen zeigen. Durch die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Gefährdereinschätzung im Rahmen des BRM (personenbezogener Ansatz, personenbezogenes «Predictive Policing») zur Verhinderung von Straftaten (Art. 27^{bis} PG) wird die Motion 42.19.01 «Predictive Policing» zumindest teilweise erfüllt; für eine weiterführende Umsetzung – insbesondere eine algorithmen-basierte *raumbezogene* Anwendung fehlen heute aber sowohl das Bedürfnis als auch zweckmässige Instrumente.

2.2 Präzisierung des interkantonalen Datenaustauschs

Der Kantonsrat hiess die Motion 42.21.24 «Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Ermittlungsarbeit: Potenziale nutzen!» in der Aprilsession 2022 mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage für den interkantonalen automatisierten Datenaustausch in der polizeilichen Tätigkeit zuzuleiten, die einen Rechtsrahmen vorsieht, der dem Schutz der Grund- und Freiheitsrechte der Betroffenen einen hohen Stellenwert einräumt.»

Die Vorlage vom 25. Oktober 2022 sah bereits eine gesetzliche Grundlage für den interkantonalen Datenaustausch vor. Nachdem das Bundesgericht im Herbst 2022 in einem wegweisenden Urteil die Rahmenbedingungen der ähnlich formulierten Bestimmung betreffend automatisierte Fahrzeugfahndung gegenüber der bis anhin geltenden Rechtsprechung präzisiert und

teilweise enger gezogen hat, ist auch die Bestimmung betreffend den automatisierten Datenaustausch enger zu formulieren, damit sie den Anforderungen an die genügende Bestimmtheit eines Rechtssatzes genügt.

2.3 Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung

Der XVI. Nachtrag zum Polizeigesetz sieht eine Gesetzesgrundlage für die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) vor. Zunächst war vorgesehen, das AFV-System über eine Drittänderung des Polizeigesetzes in der Vorlage betreffend das Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum einzuführen, zu der vom 2. Februar bis zum 30. April 2022 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde. Aufgrund der Überarbeitung des vorliegenden Geschäfts und der vorerwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung bietet es sich nun an, dem Kantonsrat alle anstehenden Nachträge zum Polizeigesetz zusammen zu unterbreiten, wie dies auch die vorberatende Kommission angeregt hatte.

2.4 Kostentragung von Veranstalterinnen und Veranstaltern

Der Kantonsrat hiess die Motion 42.20.13 «Beteiligung an den Kosten des Polizeieinsatzes für Veranstalter von nicht bewilligten Demonstrationen» in der Novembersession 2020 mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, einen Entwurf vorzulegen, der eine Kostenbeteiligung am Polizeieinsatz für die Veranstalter von nicht bewilligten Demonstrationen vorsieht, unabhängig davon, ob Gewalt an Sachen oder Personen ausgeübt wird.»

Mit dem XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz soll, dem Auftrag der Motion folgend, eine Kostentragung durch Veranstalterinnen und Veranstalter von Veranstaltungen, die ohne eine erforderliche Bewilligung durchgeführten werden, vorgesehen werden. Die Regierung ist der Ansicht, dass sich die Bestimmung nicht auf Demonstrationen beschränken sollte, sondern allgemein Veranstaltungen, die ohne die erforderliche Bewilligung durchgeführt werden, umfassen soll. Die vorgeschlagene Regelung orientiert sich dabei u.a. an den Polizeigesetzen der Kantone Bern, Luzern und Basel-Stadt (Art. 54 f. des Polizeigesetzes des Kantons Bern [BSG 551.1]; § 32a f. des Gesetzes über die Luzerner Polizei [SRL 350]; § 71 des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt [SG 510.100]).

2.5 Rechtsschutz gegen polizeiliche Handlungen

Die Polizei handelt bei Ausübung ihrer Befugnisse häufig nicht nach «klassischem» Verwaltungshandeln, d.h. in Form von Verfügungen mit form- und fristgebundenen Verfahren, sondern sie greift häufig unmittelbar und rein faktisch in die Rechtsstellung von Personen ein. Die polizeiliche Anhaltung, die Durchsuchung von Personen und Behältnissen, die Beschaffung erkennungsdienstlicher Unterlagen usw. sind sogenannte «Realakte», d.h. hoheitliche Handlungen, die auf einen einfachen, faktischen Taterfolg ausgerichtet sind und nicht per se Rechte und Pflichten Privater begründen.¹ Auch bei diesem faktischen Verwaltungshandeln ist der Staat selbstverständlich an die rechtsstaatlichen Grundsätze gebunden (namentlich an das Legalitätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit), doch resultiert aus Realakten eben gerade keine formelle Verfügung, die anschliessend in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden könnte. Zur Klärung des Rechtsschutzes gegen derartige polizeiliche Realakte schlägt die Regierung mit Art. 49^{bis} im XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz eine direkte Anfechtungsmöglichkeit mit Rekurs vor.

¹ Vgl. H. Arta, VRP-Praxiskommentar, Zürich / St.Gallen 2020, Überblick, N 94 m.w.H.

2.6 Erledigung von gutgeheissenen parlamentarischen Vorstössen und Aufträgen des Kantonsrates

Neben den in der Vorlage vom 25. Oktober 2022 bereits aufgelisteten gutgeheissenen parlamentarischen Vorstössen und Aufträgen des Kantonsrates wird mit dieser Vorlage zusätzlich die Motion 42.20.13 «Beteiligung an den Kosten des Polizeieinsatzes für Veranstalter von nicht bewilligten Demonstrationen» erledigt.

3 XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Bedrohungs- und Risikomanagement und Koordinationsgruppe Gewaltprävention, automatisierter Datenaustausch)

3.1 Vorbemerkung

Die nachfolgenden Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen aktualisieren, präzisieren und ergänzen die Botschaft der Regierung vom 25. Oktober 2022. Der Einfachheit halber und zur besseren Lesbarkeit werden die Bestimmungen integral kommentiert, was zwar zu gewissen Wiederholungen führt, die Verständlichkeit der Bemerkungen der vorgeschlagenen Bestimmungen aber erhöhen sollte.

3.2 Bedrohungs- und Risikomanagement

3.2.1 Art. 27^{bis}: (Erweitertes) Bedrohungs- und Risikomanagement

Die Beurteilung von Gefahrenpotenzialen auffälliger Personen gehört zu den präventiven Aufgaben der Polizei. Bereits vor rund zwei Jahren hat die Kantonspolizei ein professionelles Bedrohungs- und Risikomanagement aufgebaut. Sie gehört damit zu den Polizeikorps der Schweiz, die das Thema Gefahrenprävention bei auffälligen Personen professionell und strukturiert angehen und bearbeiten. Dessen Aufgabe ist es, von Personen ausgehende Gefährdungen der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität Dritter zu erkennen, einzuschätzen und die nötigen Präventionsmassnahmen zu initialisieren. Ziel ist es, durch frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten schwere Gewalttaten rechtzeitig und wirkungsvoll zu verhindern. Anders als im ursprünglichen Entwurf, wo von «erheblichen Gefährdungen von Leib und Leben» die Rede war, verzichtet die Neuformulierung auf die begriffliche Anlehnung an das Schweizerische Strafgesetzbuch (SR 311.0; abgekürzt StGB). Gerade weil in den Fällen des Bedrohungs- und Risikomanagements noch keine Delikte begangen worden sind, sondern die präventive Polizeiarbeit derartige Delikte möglichst verhindern sollte, steht die Gefährdungssituation im Vordergrund. Mit dem Terminus «erhebliche Gefährdungen der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität» wird bewusst ein breites Anwendungsfeld der präventiven Polizeiarbeit angestrebt. Die Mitarbeitenden des Bedrohungs- und Risikomanagements werden in der Praxis die Gefährdungssituation einzuschätzen haben. Eingeschränkt wird der breite Anwendungsbereich indessen durch den Begriff der *erheblichen* Gefährdung. Eine präzise Eingrenzung der Erheblichkeit, z.B. unter Verweis auf die Strafandrohung der Tatbestände, welche die fraglichen Rechtsgüter schützen, ist zwar vorstellbar, gestaltet sich jedoch als schwierig. Einerseits ist eine Eingrenzung nur auf Verbrechenstatbestände kaum sinnvoll, da auch gewisse Vergehensstatbestände eine solche Gefährdung darstellen können (z.B. die Drohung nach Art. 180 StGB). Andererseits ist die Art von Gefährdungssituationen kaum fassbar und reicht von häuslicher Gewalt bis zu möglichen Terrorakten. Immerhin können Übertretungstatbestände als Auslöser von Bedrohungs- und Risikomassnahmen ausgeschlossen werden. Durch den neuen Terminus «erhebliche Gefährdungen der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität» ist auch der Begriff des «Gefährders» hinreichend bestimmt. Dabei impliziert der Begriff, dass auch die drohenden Folgen, d.h. die möglichen Verletzungen, erheblich sein müssen. Im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements muss die Polizei Auskünfte bei Behörden und, soweit es

zur Abwehr akuter Gefährdungen unerlässlich ist, auch bei Privatpersonen einholen können. Dabei besteht keine Auskunftspflicht für Privatpersonen, worauf die Privatpersonen aufmerksam zu machen sind.

Die Übermittlung von komplexen Fälle an die interdisziplinäre Koordinationsgruppe Gewaltprävention gemäss Art. 27^{bis} Abs. 3 in der Vorlage vom 25. Oktober 2022 zwecks Einschätzung und Abgabe von Empfehlungen ist infolge Anpassung der Aufgaben der Koordinationsgruppe Gewaltprävention nicht mehr vorgesehen (vgl. dazu Abschnitt 3.3).

3.2.2 Empirische Gefährdungsprognosen

Die Regierung hatte in der ursprünglichen Vorlage den Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für das «Predictive Policing» im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements im Sinn der vom Kantonsrat gutgeheissenen Motion 42.19.01 (vgl. dazu Abschnitt 2.1) vorgeschlagen. Diese auf Deutsch übersetzt wörtlich «voraussagende Polizeiarbeit» bzw. empirische Gefährdungsprognose bezeichnet den Einsatz einer (algorithmenbasierten) Software durch Polizeibehörden zur Berechnung bzw. Schätzung der statistischen Wahrscheinlichkeit, dass in einem gewissen Zeitraum mutmasslich ein Delikt begangen werden könnte. Der Entwurf vom 25. Oktober 2022 sah eine ausschliessliche Verwendung von empirischen Gefährdungsprognosen im Bereich des Bedrohungs- und Risikomanagements vor, so dass die dadurch erhaltenen computergestützten Einschätzungen nicht an Dritte übermittelt werden, sondern nur im Rahmen der neu geschaffenen Verarbeitungs- und Weitergabemodalitäten in die präventive Polizeiarbeit hätten einfließen sollen.

Nachdem bereits in der vorberatenden Kommission zahlreiche Fragen und Bedenken zum «Predictive Policing» geäussert wurden und die Polizei zurzeit sowie auch in näherer Zukunft keine solche Software einsetzt und einsetzen wird, musste festgestellt werden, dass kein diesbezüglicher Handlungsbedarf besteht. Auch kamen die Experten im von der vorberatenden Kommission in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten zum Schluss, dass bereits Art. 32 PG der Polizei die Bearbeitung der zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Daten erlaube und die präventive Polizeitätigkeit nicht ausschliesse. Es sei somit fraglich, inwieweit der vorgeschlagene Artikel mehr Rechtssicherheit zu bieten vermöge, zumal sowohl Abs. 2 als auch Abs. 3 inhaltlich dem geltenden Recht entsprächen. Die Regierung ist somit der Ansicht, dass noch keine gesetzliche Grundlage für das «Predictive Policing» nötig ist. Art. 27^{ter} (neu) des Entwurfs wird folglich ersatzlos gestrichen. Auch wenn aus heutiger Sicht eine gesetzliche Grundlage für den Einsatz des «Predictive Policing» nicht nötig ist, ist eine solche auf lange Sicht nicht auszuschliessen. Es wird dannzumal die Aufgabe von Regierung und Kantonsrat sein, bei der Schaffung einer späteren gesetzlichen Grundlage für das «Predictive Policing» darauf zu achten, dass dieses nicht nur im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements angewendet, sondern einen breiteren Anwendungsbereich in der Polizeiarbeit finden wird.

3.2.3 Art. 27^{ter}: Gefährdungsmeldung an die Polizei

Die Gefährdungsmeldung wird infolge der Streichung der gesetzlichen Grundlage für die empirischen Gefährdungsprognosen (vgl. Abschnitt 3.2.2) neu unter Art. 27^{ter} und nicht mehr unter Art. 27^{quater} geregelt.

Ein wirksames Bedrohungs- und Risikomanagement durch die Polizei setzt voraus, dass Informationen zwischen Behörden einerseits und der Polizei andererseits, soweit sachlich notwendig, lückenlos ausgetauscht werden können. Behördenmitglieder, öffentlich-rechtlich Angestellte oder andere «Beamte» i.S.v. Art. 110 Abs. 3 StGB (die öffentliche, hoheitliche Aufgaben wahrnehmen) sind an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 320 ff. StGB). Sie dürfen Geheimnisse, die ihnen anvertraut wurden oder die sie im Rahmen ihrer amtlichen oder dienstlichen Tätigkeit wahrgenommen haben, nur offenbaren, wenn eine schriftliche Einwilligung der vorgesetzten

Behörde (Art. 320 Abs. 1 StGB) und/oder die Einwilligung der betroffenen Person vorliegt oder eine entsprechende (verwaltungsrechtliche) Sondernorm die Weitergabe der entsprechenden Informationen gestattet (Art. 14 StGB).

Punktuell bestehen gesetzliche Sondernormen, die den Informationsaustausch zwischen der Polizei und anderen Behörden erlauben. Beispielsweise ist in Art. 47 und 48 des kantonalen Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1; abgekürzt EG-StPO) ein Melderecht bzw. eine Anzeigepflicht von Behörden und Mitarbeitenden des Kantons und der Gemeinden verankert, wenn diese von einer strafbaren Handlung Kenntnis erhalten. In Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR 312.5; abgekürzt OHG) besteht ein Informations- und Anzeigerecht für die Beratungsstellen. Art. 13 des Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG) regelt die Bekanntgabe von Daten an eine Behörde des Bundes, Art. 39^{bis} PG regelt den Informationsaustausch mit anderen Polizeikörpern, in Art. 443 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) ist das Melderecht bzw. die Meldepflicht der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde geregelt und Art. 453 ZGB normiert die Zusammenarbeitspflicht zwischen der Erwachsenenschutzbehörde, den betroffenen Stellen und der Polizei. Diese decken aber insbesondere in Fällen, in denen (noch) keine strafbare Handlung begangen wurde und dementsprechend kein Strafverfahren anhängig ist, nur spezifische Ausschnitte der möglichen Konstellationen ab, in denen ein funktionierendes Bedrohungs- und Risikomanagement auf einen Informationsaustausch angewiesen ist. Eine rechtliche Grundlage, die sämtliche Behörden ermächtigt, der Polizei Gefährdungsmeldungen über Personen zu erstatten, von denen anzunehmen ist, dass sie eine erhebliche Gefährdung der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität anderer Personen ist, ist bislang nicht vorhanden. Erfährt beispielsweise ein Psychiater der Psychiatrie St.Gallen im Rahmen einer Therapie von Drohungen oder Gewaltäusserungen gegen eine Privatperson oder ein Behördenmitglied, hindern ihn das Amts- und das Berufsgeheimnis daran, die Polizei noch vor einer strafrechtlichen Notstandssituation zu informieren. In solchen Situationen muss aber häufig schnell gehandelt und die Lage eingeschätzt werden können. Es erscheint daher angezeigt, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die sämtliche Behörden ermächtigt, der Polizei Gefährdungsmeldungen über Personen zu erstatten und Auskünfte über sie zu erteilen, von denen anzunehmen ist, dass sie eine erhebliche Gefährdung der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität von Personen darstellen. Staatsangestellte, die zusätzlich zum Amtsgeheimnis einem Berufsgeheimnis unterstehen, sind hierzu gleichzeitig vom Berufsgeheimnis zu befreien. Mit dieser Regelung wird der entsprechende Auftrag des Kantonsrates aus dem Geschäft 40.19.04 «Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus» umgesetzt.

Mit dem vorliegenden XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz soll demgemäss eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die Personen vom Amtsgeheimnis (Art. 27^{ter} Abs. 1 PG) und vom Berufsgeheimnis (Art. 27^{ter} Abs. 2 PG) entbindet. Das kantonale Polizeigesetz gilt als gesetzlicher Rechtfertigungsgrund im Sinn von Art. 14 StGB und führt in der Konsequenz dazu, dass die Informationsweitergabe keine Amtsgeheimnisverletzung nach dem StGB darstellt². Die Anwendbarkeit der neuen Rechtsgrundlagen beschränkt sich auf öffentliche Organe oder Private, die eine hoheitliche Tätigkeit ausüben. Das Begriffsverständnis lehnt sich an die Legaldefinition der «Beamten» im Sinn von Art. 110 Abs. 3 StGB an. Demgegenüber werden Personen, die eine privatrechtliche Tätigkeit ausüben, wie beispielsweise Anwältinnen und Anwälte oder Ärztinnen und Ärzte im privatrechtlichen Tätigkeitsbereich, von den Rechtsgrundlagen mangels öffentlich-rechtlicher Tätigkeit nicht erfasst. Diese Berufsgruppen können aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit zwar ebenfalls in Situationen geraten, in denen sie Informationen zu sicherheitsrelevanten Gefährdungslagen erlangen. Hierzu bestehen allerdings bereits Rechtsgrundlagen, die einerseits bei unmittelbarer Gefahr die straffreie Gefährdungsmeldung erlauben (vgl. Art. 14 bis

² BGE 101 IV 316, 122 IV 331; Trechsel / Pieth, Praxiskommentar StGB, 3. Aufl. 2018, Art. 14 Rz. 2.

Art. 17 StGB) oder bei nicht unmittelbarer Gefahr das «ordentliche» Entbindungsverfahren durch die jeweilige Aufsichtsbehörde vorsehen. Diese Sachverhalte sind durch das übergeordnete Recht genügend geregelt.

Wie eingangs erwähnt, setzt ein wirksames Bedrohungs- und Risikomanagement (soweit notwendig) einen umfassenden Austausch voraus. Um allfällige Zweifel auszuräumen, wird ein dritter Absatz vorgeschlagen, der festhält, dass mit der Gefährdungsmeldung auch die sachdienlichen Akten übermittelt werden dürfen. Dabei werden selbstverständlich nicht sämtliche Akten übermittelt, sondern nur «sachdienliche» Akten, das heisst diejenigen Akten, die für die konkrete Konstellation personen- oder gefährdungsspezifisch sind.

Exkurs: Bedrohungs- und Risikolage im Schul- und Jugendbereich

Der Schulpsychologische Dienst (SPD) des Kantons St.Gallen ist als Verein i.S.v. Art. 60 ff. ZGB konstituiert und fungiert als zentrale Abklärungsstelle im Bereich von sonderpädagogischen Massnahmen gestützt auf Art. 36^{bis} und Art. 43 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG). In den SPD wurde, gestützt auf eine Leistungsvereinbarung, die Kriseninterventionsgruppe (KIG) integriert. Gemäss Beschluss der Regierung vom 20. November 2018 wurde die KIG als NAP-10-Stelle³ bezeichnet. Sie gilt als eigenständige neutrale Fachstelle und trägt die Bezeichnung «Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus (FAREX)». Sie ist seit September 2019 in Betrieb.⁴ Die Fachstelle bietet präventive Beratung und Unterstützung von Privatpersonen (Gesamtbevölkerung) sowie Fachpersonen, Vereinen, Behörden, Schulen, Ausbildungsorganisationen usw. bei Fragen rund um die Thematik Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus.⁵ Bis Ende August 2022 befand sich die FAREX noch in einer dreijährigen Pilot- und Aufbauphase, während der ihre Tätigkeiten auf einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Sicherheits- und Justizdepartement und dem SPD, mithin (noch) nicht auf einer gesetzlichen Grundlage, beruhen (vgl. dazu Abschnitt 3.4 der Botschaft vom 25. Oktober 2022). Die Federführung im Projekt kommt dem Sicherheits- und Justizdepartement zu, weshalb die Finanzierung für die Aufbauphase über das Budget des Generalsekretariates des Sicherheits- und Justizdepartementes erfolgte.⁶

Sowohl die KIG als auch die FAREX sind von Art. 27^{ter} PG mitumfasst, da sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen. Eine spezifische spezialgesetzliche Grundlage, welche die KIG und die FAREX ausdrücklich erwähnen würde, ist vorliegend nicht erforderlich. Hingegen ist mit einer Ergänzung des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) die während der Pilot- und Aufbauphase noch fehlende formell-gesetzliche Grundlage nachzutragen (vgl. Abschnitt 3.5 und Abschnitt 3.4 der Botschaft vom 25. Oktober 2022 sowie Abschnitt II des zugehörigen XIV. Nachtrags zum PG). Dabei erfüllt die FAREX nicht polizeiliche, sicherheitsrelevante oder gar repressive Aufgaben, weshalb eine Regelung im Polizeigesetz unpassend erscheint. Ebenso unpassend wäre eine Einbettung in die Schulgesetzgebung, da sich die FAREX auch – und in der Praxis wohl vor allem – an junge Erwachsene richtet, die nicht mehr in der Ausbildung stehen. Als Aspekt der betreuenden Sozialhilfe erweist sich eine Regelung im SHG als am zweckmässigsten.

³ NAP 10 / NAP-10-Stelle: Massnahme 10 des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus.

⁴ Vgl. Bericht der Regierung 40.19.04 «Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus», S. 24.

⁵ Vgl. Bericht der Regierung 40.19.04, S. 31.

⁶ Vgl. Bericht der Regierung 40.19.04, S. 31 f.

3.2.4 Art. 27^{quater}: Präventionsansprache

In der Botschaft vom 25. Oktober 2022 wurde die Präventionsansprache noch als «Gefährderansprache» bezeichnet. Die Regierung ist der Ansicht, dass der Begriff «Präventionsansprache» die Massnahme besser umschreibt und weniger den Anschein einer bereits erfolgten Vorverurteilung erweckt. In der Systematik ist die Präventionsansprache neu unter Art. 27^{quater} geregelt.

Die Präventionsansprache bezeichnet ein polizeiliches Instrument zur Gefahrenabwehr und Verhütung von Straftaten, das bisher ohne explizite formell-gesetzliche Grundlage erfolgreich angewendet wurde. Es handelt sich dabei um ein im konkreten Fall durchgeführtes persönliches Gespräch mit einer potenziell gefährdenden Person, nicht etwa um eine strafrechtlich motivierte Einvernahme. Die Person wird auf ihr Verhalten angesprochen, auf die geltende Rechtslage sowie mögliche Konsequenzen einer allfälligen Missachtung der entsprechenden Normen aufmerksam gemacht und ermahnt, Delikte oder Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu unterlassen bzw. sich gesetzeskonform zu verhalten. Die betroffene Person hat sich die Ausführungen der Polizei anzuhören, kann sich diesen aber auch verweigern. Es handelt sich somit um einen minimalen Eingriff in die Rechtsposition einer potenziell gefährdenden Person. Nichtsdestotrotz ist eine formell-gesetzliche Normierung zur Legitimation dieser Massnahme angezeigt. Aufgrund der bisherigen positiven Erfahrungswerte im Bedrohungs- und Risikomanagement, wonach die Präventionsansprache auf freiwilliger Basis erfolgreich funktioniert, wird im Vergleich zur Vorlage vom 25. Oktober 2022 eine zwangsweise Durchsetzung gegen den Willen einer betroffenen Person und unter Hinweis auf die Straffolgen nicht vorgesehen. Da es sich bei den Massnahmen nach Art. 27^{quater} (neu) PG um Realakte handelt, kommt für den Rechtsschutz der neu vorgeschlagene Art. 49^{bis} PG zum Tragen (vgl. Abschnitt 3.6).

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

Diese Bestimmung wird infolge der Systematik neu unter Art. 27^{quinquies} geregelt. In gewissen Situationen genügt eine reine Präventionsansprache der gefährdenden Person nicht, um eine drohende Gefahr für ein konkretes potenzielles Opfer wirksam abzuwehren. Vielmehr kann eine Gefahrenkonstellation die Weitergabe von Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile, der gefährdenden Person bzw. der Person mit erhöhter Gewaltbereitschaft, an das potenzielle Opfer oder z.B. dessen Betreuungspersonen (wie etwa Eltern, Beistände, Schulleitung, Heimleitung usw.) nötig machen. Diese Massnahme muss stets zur Abwehr oder Verhütung einer erheblichen Gefährdung erforderlich und geeignet sein. Zu denken ist etwa an ernstzunehmende Drohbriefe an Magistratinnen und Magistraten oder Drohungen von Schülerinnen und Schülern gegen Mitschülerinnen und Mitschüler oder Lehrpersonen. Es kann erforderlich sein, eine Behörde über die potenziell gefährdende Person zu informieren und dazu allenfalls sachdienliche Unterlagen zu übermitteln. Die Art der Informationen kann nicht vorgängig festgelegt und definiert werden, sondern es findet ein allgemeiner Informationsaustausch statt. Je nach Einzelfall, welche Informationen tatsächlich notwendig sind, werden die Informationen weitergeleitet, damit ein ausreichender Schutz der betroffenen Person gewährleistet werden kann. Vorliegend handelt es sich um eine Kann-Bestimmung: Die Polizei ist demnach nicht zur Orientierung verpflichtet und es besteht kein Rechtsanspruch auf Orientierung. Der Polizei steht bei der Entscheidung, ob und in welchem Umfang sie gegebenenfalls orientiert, ein Ermessen zu. Dabei ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen dem Interesse der gefährdenden Person am Schutz ihrer Persönlichkeit und dem Interesse des potenziellen Opfers an der Kenntnis der konkreten Informationen. Erfolgt eine Weitergabe durch die Polizei, sind einerseits die Persönlichkeitsrechte der gefährdenden Person soweit als möglich zu wahren (Abs. 2) und andererseits ist gleichzeitig die gefährdende Person zu informieren (Abs. 3). Die Mitteilung kann zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen aufgeschoben oder unterlassen werden.

3.2.6 Art. 27^{sexies}: Rechtsbelehrung und Ungefährlichkeitsvermutung

Im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements gilt es, die Rechte der mutmasslich gefährdenden wie auch jene der gefährdeten Person besonders zu wahren, da die betroffene Person bis zur fachgemässen Plausibilisierung des Gegenteils als ungefährlich gilt. So klärt die Polizei die mutmasslich gefährdende und gefährdete Person über ihre Situation und insbesondere über ihre Rechte auf, soweit die Gefährdungssituation es erlaubt. Zudem hat die Polizei die mutmasslich gefährdende Person einerseits darauf hinzuweisen, dass die gesammelten Informationen in einem allfälligen späteren Strafverfahren verwendet werden können. Andererseits ist die mutmasslich gefährdende Person auf das Recht aufmerksam zu machen, dass sie sich nicht selbst belasten muss. Die Aufklärung erfolgt ausschliesslich mündlich und wird protokolliert.

3.2.7 Art. 27^{septies}: Datenvernichtung

Um die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns über eine gewisse Dauer sicherzustellen und dies insbesondere unter Berücksichtigung der zeitlichen Komponente des Verhältnismässigkeitsprinzips zu tun, sind Bestimmungen zur Vernichtung bzw. Aufbewahrung von Daten notwendig. Dabei geht es im Allgemeinen um Daten zu Personen, die der Polizei im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements gemeldet werden. Die im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements gesammelten Daten von Personen sind spätestens nach acht Jahren zu vernichten (Abs. 1). Die Frist wird grundsätzlich durch das initiale Ereignis, das zur Meldung und zur Einschätzung einer Gefährdung geführt hat, definiert. Es können aber auch weitere eindeutig verknüpfte Ereignisse während der Fallbearbeitung eintreten, welche die Risiko- und Schutzfaktoren verändern und zur Neueinschätzung der Risikosituation und des Gesamtbildes führen können. In solchen Fällen bestimmt sich der Fristenlauf durch das jüngste Ereignis, das zur Neueinschätzung einer Gefährdung nach Art. 27^{bis} Abs. 1 geführt hat und dadurch einen weiteren materiellen Datenzuwachs auslöst (Abs. 2). So kann vermieden werden, dass ein formeller Datenzuwachs, wie eine Adressänderung, die beispielsweise im Rahmen des Fall-Monitorings erfolgt, zu einer Verlängerung der Aufbewahrungsfrist führt. Umgekehrt sollen Informationen zu einzelnen Ereignissen nicht vorzeitig verloren gehen, weil sie für eine spätere Beurteilung notwendig sein können. Sollte die Polizei anlässlich ihrer ersten Abklärungen oder im Zusammenhang mit der Ansprache der gefährdenden Person feststellen, dass es sich z.B. keine Gefahr im Sinn von Art. 27^{bis} Abs. 1 ausgemacht werden kann, kann sie diese Daten nach drei Jahren von Amtes wegen vorzeitig vernichten (Abs. 3). Beim Vorliegen einer Falschmeldung oder Verwechslung sind die Daten selbstverständlich unverzüglich zu löschen, weil es hier ja schon an den Voraussetzungen der Datenerhebung überhaupt mangelte. Die Bestimmung orientiert sich an der bestehenden Regelung zum Bedrohungsmanagement im Kanton Basel-Stadt⁷. Gleichzeitig wird mit der neu eingeführten Regelung dem Teilauftrag des Kantonsrates unter Bst. h entsprochen.

3.3 Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Ermittlungsarbeit

3.3.1 Art. 39^{quater}: Elektronischer Datenaustausch

Mit der vorliegenden Bestimmung wird eine gesetzliche Grundlage für den interkantonalen automatisierten Datenaustausch in der Polizeiarbeit im Sinn der vom Kantonsrat gutgeheissenen Motion 42.21.24 «Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Ermittlungsarbeit: Potenziale nutzen!» (vgl. dazu Abschnitt 2.2) geschaffen. Im Zuge der zunehmenden Mobilität und Internationalität bei Täterschaften besteht ein wachsendes Bedürfnis zum Austausch von Informationen und polizeilichen Erkenntnissen zwischen den Kantonen. Dies zeigt sich insbeson-

⁷ § 61g des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (SG 510.100).

dere im Bereich der Massenkriminalität mit einem ausgeprägt seriellen Charakter – wie beispielsweise Serien von Einbruchsdelikten, Ladendiebstählen oder auch Delikte im digitalen Raum, sogenannte Cyberdelikte. Im Interesse einer wirksamen kantonsübergreifenden oder gesamtschweizerischen Polizeizusammenarbeit (insb. zwecks Kriminalitätsverhinderung und -bekämpfung) ist es notwendig, dass vermehrt unter den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden des Kantons St.Gallen elektronisch zusammengearbeitet werden kann und zu diesem Zweck Daten übermittelt werden können. Bereits heute regelt Art. 39^{bis} PG den Austausch von Informationen ausserhalb eines Strafverfahrens zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen unter sich, wenn sie der Empfänger zum Schutz wichtiger Polizeigüter benötigt, namentlich zur Gefahrenabwehr oder um strafbare Handlungen zu verhindern oder aufzuklären. Der Antrag auf Informationsaustausch sowie der Austausch erfolgen dabei auf analogem Weg sowie jeweils im Einzelfall. Auch bestehen keine Schnittstellen zwischen Datenbearbeitungssystemen, so dass bislang kein automatisierter Datenaustausch erfolgt. Mit der neuen Bestimmung soll der Datenaustausch im engen Rahmen auch elektronisch im Abrufverfahren ermöglicht werden. Neben der Möglichkeit, Schnittstellen zwischen den eigenen Informationssystemen und denjenigen des Bundes und der Kantone bzw. Gemeinden einzurichten, sollen auch gemeinsame Informationssysteme betrieben werden können. Hierbei liegt der Fokus insbesondere auf dem Datenaustausch im Bereich der seriellen Kriminalität (z.B. ereignisorientierte Datenbanken zur Erkennung der seriellen Kriminalität im Vermögensbereich) und im Bereich der polizeilichen Lagedaten für die strukturierte Beurteilung der Sicherheitslage.

Einerseits hat das Bundesgericht im Herbst 2022 in einem wegweisenden Urteil die Rahmenbedingungen der ähnlich formulierten Bestimmung betreffend automatisierte Fahrzeugfahndung gegenüber der bis anhin geltenden Rechtsprechung präzisiert und teilweise enger gezogen (Urteil 1C_39/2021 vom 29. November 2022). Andererseits stellte das von der vorberatenden Kommission eingeholte Rechtsgutachten fest, dass die Bestimmung in der Vorlage vom 25. Oktober 2022 zu offen formuliert sei und den Anforderungen an die genügende Bestimmtheit eines Rechtssatzes nicht zu genügen vermöge. Erforderlich sei eine klare Regelung, zu welchen Zwecken die Daten verwendet werden, an andere Behörden übermittelt werden oder mit diesen über Schnittschnellen oder gemeinsame Datenbearbeitungssysteme geteilt werden dürfen. Die Regierung hat deshalb die vorgeschlagene Bestimmung betreffend den automatisierten Datenaustausch enger formuliert, damit sie den Anforderungen an die genügende Bestimmtheit der Norm genügt.

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

Abs. 2 schafft die formell-gesetzliche Grundlage, damit die Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden des Kantons St.Gallen Daten und Informationen, einschliesslich Personendaten, besonders schützenswerte Personendaten und Profilings, aus den Datenbearbeitungssystemen der Polizei mittels Abrufverfahren untereinander austauschen können. Damit werden eine kantonsübergreifende bzw. bundesweite Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr sowie eine wirksame Vermissten- oder Entwichenensuche erleichtert. Zu diesen Zwecken soll die Polizei mit den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden des Kantons St.Gallen gemeinsame Datenbearbeitungssysteme schaffen können sowie Informationen im Abrufverfahren austauschen können. Die Zulässigkeit der Datenbearbeitungssysteme als solche richtet sich nach Art. 32 PG bzw. den kantonalen Vorgaben an die Informationssicherheit und den Datenschutz. Unter einem Abrufverfahren wird die Möglichkeit des direkten Zugriffs einer Behörde auf Daten verstanden, die von einer anderen Behörde verwaltet werden.

Vorausgesetzt ist, dass der Zugriff für die Aufgabenerfüllung der zugreifenden Behörden unentbehrlich ist. Der Grundsatz der Erforderlichkeit als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips gebietet, dass die Einsichtsrechte auch bei gemeinsamen Datenbearbeitungssystemen nur soweit reichen, als es zur Aufgabenerfüllung der jeweiligen Behörde unentbehrlich ist, was mit der vorliegenden Bestimmung berücksichtigt wird. Es wird abschliessend festgelegt, aus welchen Bereichen Daten und Informationen automatisiert ausgetauscht werden können. Dabei handelt es sich um Daten und Informationen im Bereich der seriellen Kriminalität (Bst. a). Hiervon erfasst sind sowohl die physische serielle Kriminalität (z.B. serielle Einbruchdelikte) als auch die digitale serielle Kriminalität (z.B. serielle Cyber Betrugsdelikte) und grundsätzlich sämtliche Deliktarten, insbesondere Vermögens-, Gewalt- und Sexualdelikte. Erfasst sind auch anderweitige Deliktsarten, z.B. gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen wie etwa serielle Brandstiftungen. Weiter wird der Datenaustausch im Bereich der polizeilichen Lagedaten für die Ableitung von polizeitaktischen Handlungsempfehlungen für die Erhöhung der Sicherheit der Kantone ermöglicht (Bst. b). Auch wird der Austausch von Daten und Informationen zu Fällen und Personen im Bereich des Bedrohungs- und Risikomanagements ermöglicht (Bst. c). Davon betroffen sind insbesondere Angaben zu sogenannten gefährdenden Personen. Schliesslich regelt Bst. d die Möglichkeit, Daten und Informationen zu Fällen im Zusammenhang mit vermissten oder entwichenen Personen im Abrufverfahren auszutauschen. Damit können besagte Personen aufgrund möglicher interkantonalen Hinweisverknüpfungen schneller aufgefunden und gerettet oder zurückgeführt werden.

Abs. 3 regelt, wie der elektronische Datenaustausch technisch ausgestaltet ist. Einerseits hält Bst. a fest, dass die Polizei zum automatisierten Austausch der Daten Schnittstellen zwischen ihren eigenen polizeilichen Datenbearbeitungssystemen, beispielsweise dem zentralen polizeilichen Informationssystem (myABI), und jenen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einrichten kann. Damit wird eine kantonsübergreifende bzw. bundesweite Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr sowie eine wirksame Vermissten- oder Entwichenensuche erleichtert. Andererseits ermöglicht die Bestimmung der Polizei, dass diese zu denselben Zwecken mit den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden des Kantons St.Gallen gemeinsame Datenbearbeitungssysteme mit oder ohne gemeinsame Datenhaltung schaffen kann. Es soll damit möglich werden, gemeinsame Datenbearbeitungssysteme zu betreiben, wobei die Polizeibehörden nur eigene oder aber auch gemeinsame Daten halten können. Ein Beispiel für Ersteres wäre das integrierte Lagebild 4.0 (ILB 4.0), bei dem polizeiliche Lagedaten für die Ableitung von polizeitaktischen Handlungsempfehlungen für die Erhöhung der Sicherheit der Kantone verarbeitet werden. Beim ILB 4.0 betreiben die Polizeibehörden jeweils ihre eigene Datenhaltung, wobei untereinander auf diese Lagedaten im Abrufverfahren zugegriffen werden kann. Als Beispiel für gemeinsame Datenbearbeitungssysteme mit gemeinsamer Datenhaltung sind die beiden ereignisbasierten Datenbanken PICAR (Plateforme d'Information du CICOP⁸ pour l'Analyse et le Renseignement) und Picsel (Plateforme d'information de la criminalité sérielle en ligne) für die Erkennung der physischen und digitalen seriellen Kriminalität anzuführen. Insbesondere bedürfen gemeinsame Datenbearbeitungssysteme, die besonders schwere Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zur Folge haben, weiterhin einer speziellen formell-gesetzlichen Grundlage (vgl. z.B. Interkantonale Vereinbarung [bzw. Konkordat] über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten [sGS 451.61]); Abs. 3 Bst. b dieser Bestimmung genügt mithin in solchen Fällen für sich allein nicht. Mit diesen formell-gesetzlichen Grundlagen wird den betroffenen Grundrechten die notwendige Beachtung gegeben.

Abs. 4 beschränkt sodann die Zugriffsberechtigungen bei gemeinsamen Datenbearbeitungssystemen. Dies ist insbesondere auch im Hinblick auf die kriminalpräventiven Daten wichtig zu regeln. Der Begriff der Zugriffsberechtigung umfasst sowohl die Einsicht in die Daten als auch

⁸ Interkantonales Konzept der operativen und präventiven Koordinierung (Concept Interkantonal de Coordination Opérationnelle et Préventive).

die Eingabemöglichkeit. Nur einzelne Polizeistellen bzw. Funktionen erhalten Zugang zu entsprechenden Datenbanken oder können entsprechende Daten darin erfassen und bearbeiten. Gestützt auf eine Anforderung der Fachstelle für Datenschutz wird zudem ausdrücklich im Gesetz verlangt, dass der Zugriff zu protokollieren ist. Es kann sein, dass bei einzelnen Datenbearbeitungssystemen die Einsicht und die Eingabeberechtigung beschränkt werden, während bei anderen Datenbearbeitungssystemen nur die Eingabeberechtigung beschränkt wird, die Einsicht jedoch grundsätzlich gewährt wird. Die Polizei regelt entsprechende Zugriffs- und Eingabeberechtigungen in internen Dienstvorschriften. Datenschutz und Datensicherheit werden so dann einerseits durch den Verweis auf Art. 32 PG in Abs. 1 und andererseits durch die Regelung von Abs. 6 gewährleistet. Danach regelt die Regierung bei gemeinsamen Informationssystemen mit anderen Behörden die Einzelheiten in interkantonalen Verwaltungsvereinbarungen. In diesen sind auch die Löschrufen der Daten in den gemeinsamen Datenbearbeitungssystemen festzulegen, da eine gemeinsame Regelung zu erfolgen hat. Die Kantone müssen gleiche Löschrufen betreffend die Daten haben, da ansonsten eine Asymmetrie bei den zur Verfügung stehenden Daten im System bestehen würde. Dabei ist stets der Grundsatz zu beachten, dass Daten nur so lange aufbewahrt und ausgetauscht werden dürfen, wie sie für die polizeiliche Bearbeitung zum in Abs. 1 aufgeführten Zweck notwendig sind. Gleichzeitig ist durch die Regelung der Regierung auf Verordnungsebene eine Kontrolle über den Datenaustausch gewährleistet. Eine separate Regelung der Löschrufen sowie der Aufbewahrung der kriminalpräventiven Daten erübrigt sich durch den geregelten Zugriff sowie die Protokollierung.

Letztlich muss festgelegt werden, bei welchen eigenen Datenbearbeitungssystemen die Polizei Schnittstellen einrichten kann, welche gemeinsamen Datenbearbeitungssysteme die Polizei mit anderen Polizeibehörden betreiben kann und welche Personendaten, besonders schützenswerte Personendaten und Profilings im Rahmen des elektronischen Datenaustauschs ausgetauscht werden können. Abs. 5 regelt deshalb, dass die Regierung die Einzelheiten auf Verordnungsstufe zu regeln hat. Anhang 2 zu dieser Botschaft beinhaltet im Sinn von Art. 5 Abs. 1^{bis} des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) eine Regelungsskizze zum angeordneten Verordnungsrecht. Betreffend den Betrieb eines gemeinsamen Informationssystems im Bereich des Bedrohungs- und Risikomanagements im Sinn von Abs. 3 Bst. b i.V.m. Abs. 2 Bst. c besteht zum heutigen Zeitpunkt im Kanton St.Gallen kein unmittelbarer Bedarf. Verschiedene Kantone setzen bereits eine gemeinsame Software ein, die den Datenaustausch in diesem Bereich und damit verbunden eine effizientere und umfassendere Gefahrenabwehr ermöglicht. Sollte diese Software für den Betrieb eines gemeinsamen Informationssystems im Bereich des Bedrohungs- und Risikomanagements künftig auch im Kanton St.Gallen zum Einsatz kommen, wäre die Verordnung, welche die gemeinsam betriebenen Informationssysteme bezeichnet, entsprechend zu ergänzen.

3.4 Koordinationsgruppe Gewaltprävention

3.4.1 Art. 43^{sexies}: (Erweiterte) Koordinationsgruppe Gewaltprävention

Mit dem XIII. Nachtrag zum Polizeigesetz (nGS 2020-051) wurde die gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Koordinationsgruppe Häusliche Gewalt und Stalking geschaffen, die nun im Rahmen des XIV. Nachtrags weiter ausgebaut wird und alle erheblichen Gefährdungen der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität fachlich abdecken soll. Dazu wird die Koordinationsgruppe Häusliche Gewalt und Stalking geringfügig erweitert und umbenannt. Aus systematischen Gründen ist deshalb Art.43^{sexies} PG aus der gliederungssystematischen Unterstellung unter Art. 43 PG, der sich ausschliesslich auf häusliche Gewalt und Stalking bezieht, zu lösen. Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention besteht aus Mitgliedern von Behörden, die nicht als offizielle Vertretungen ihrer Behörden im jeweils konkreten Einzelfall handeln, sondern die ausschliesslich als Fachpersonen ihr Wissen und ihre fundierte Expertise beisteuern (und damit insbesondere der Anzeigepflicht nach Art. 302 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozess-

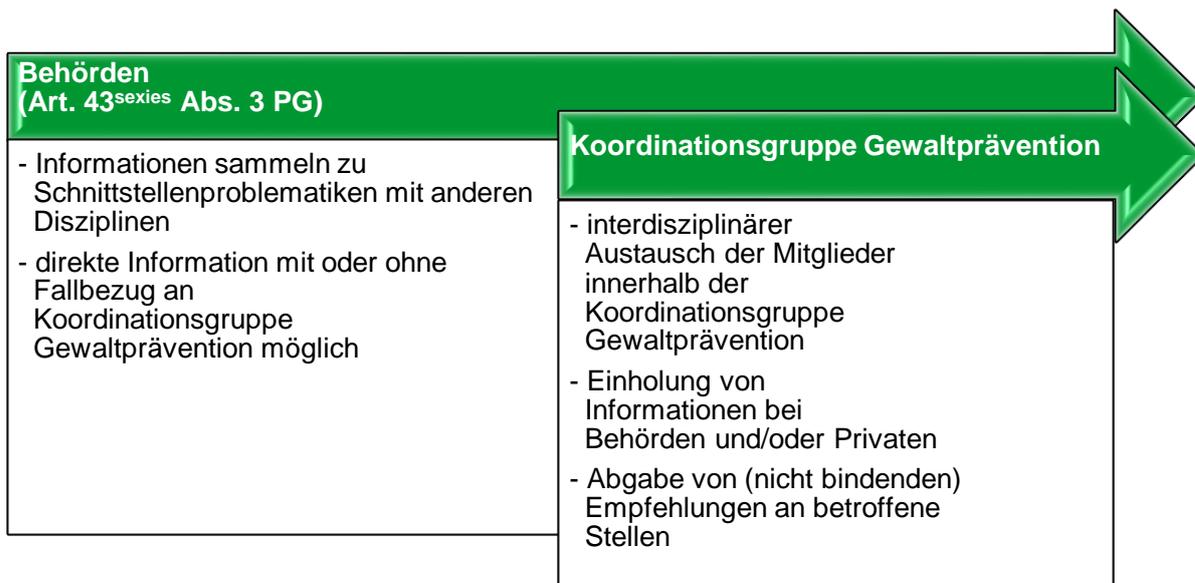
ordnung [SR 312.0; abgekürzt StPO] nicht unterliegen sollen). Durch die Anpassung des Aufgabengebiets der Koordinationsgruppe Gewaltprävention ist es wichtig, diese noch um eine Fachperson des Schulpsychologischen Dienstes zu erweitern (Abs.1 Bst. e).



Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention ist eine auf einem formellen Gesetz beruhende und damit eigenständige Instanz mit spezifischem Aufgabengebiet, aber ohne formelle Aussenwirkung und ohne hoheitliche Befugnisse. Das Bedrohungs- und Risikomanagement der Polizei wird Bedrohungsfälle intern abwickeln und den notwendigen Handlungsbedarf (z.B. eine Präventionsansprache) selbständig eruieren können. Zunächst war vorgesehen, dass die Polizei komplexe (interdisziplinäre) Konstellationen zur weiteren Bearbeitung an die Koordinationsgruppe Gewaltprävention weiterreicht (vgl. Botschaft vom 25. Oktober 2022). Da aufgrund der Erfahrungen des Bedrohungs- und Risikomanagements sowie aus der Tätigkeit der Koordinationsgruppe Gewaltprävention festgestellt wurde, dass die Koordinationsgruppe Gewaltprävention keine Beurteilung der Gefährlichkeit einer Person vornimmt und auch nicht vornehmen kann, ist das Aufgabengebiet folglich anzupassen. Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention ist demnach nicht mehr in der eigentlichen Fallbearbeitung tätig. Kommt es beispielsweise beim Bedrohungs- und Risikomanagement bei der Fallbearbeitung zu Schnittstellenproblematiken mit anderen Disziplinen, kann die Koordinationsgruppe Gewaltprävention auf Antrag eines ihrer Mitglieder eine Evaluation der interdisziplinären Zusammenarbeit durchführen und Empfehlungen zur Optimierung der Zusammenarbeit abgeben. Die Behandlung der systemischen Fragestellungen erfolgt entweder mit oder ohne Fallbezug. Unter Ersterem wird ein Fall z.B. durch das Bedrohungs- und Risikomanagement eingebracht, wenn er nicht mehr in der Akutphase ist. Im Nachgang geht es dann um eine retrospektive Besprechung und Evaluation der Fälle bzw. Fallsituationen, die aufgrund ihrer komplexen Situation herausfordernd waren, sowie die Aufarbeitung aus interdisziplinärer Sicht, damit Schlüsse für die Praxis bzw. zukünftige Fälle gezogen und Empfehlungen abgeleitet werden können. Die Fragestellungen leiten sich aus der Komplexität des Falls (Mehrfachproblematiken) ab und können wertvolle Hinweise für künftige Fälle aufzeigen. Bei Fragestellungen mit Fallbezug können die Mitglieder Falldaten übermitteln. Die Empfehlungen können gemacht werden, ohne dass dazu das bewährte rechtliche Gefüge (Amtsgeheimnis, Berufsgeheimnis, Datenschutz usw.) angepasst werden muss. Andererseits kann z.B. ein Bundesgerichtsentscheid durch die Mitglieder in die Koordinationsgruppe Gewaltprävention eingebracht werden, was eine Bearbeitung systemischer Fragestellungen ohne einen

konkreten Fallbezug darstellt. In diesem Fall eruiert die Koordinationsgruppe Gewaltprävention, was dieser Entscheid für die Praxis bedeutet und ob daraus ein Handlungsbedarf für die hiesige Praxis besteht.

Die bei der Bearbeitung der Fragestellungen entstehenden Arbeitsunterlagen der Koordinationsgruppe Gewaltprävention sind durch das entsprechende Amtsgeheimnis von allen anderen staatlichen Stellen abgesondert und werden grundsätzlich nur an Mitglieder der Koordinationsgruppe Gewaltprävention, d.h. nur verwaltungsintern, weitergereicht. Durch die Abgabe von Empfehlungen zur Optimierung der Zusammenarbeit wird bewirkt, dass bestehende Problematiken eruiert und in Zukunft vermieden werden können.



3.4.2 Art. 43^{septies}, Art. 43^{octies}, Art. 43^{nonies}: Aufgaben, Verfahren und Auskunftsrecht

Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention hatte bis anhin die Aufgabe, die Gefährlichkeit einer Person im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt oder in Fällen von Gewalt, Drohung oder Nachstellung (Stalking) zu beurteilen. Der Aufgabenbereich der Koordinationsgruppe Gewaltprävention sollte mit der Botschaft vom 25. Oktober 2022 insofern ergänzt werden, als die Gruppe die Gefährlichkeit einer Person neu zusätzlich auch im Zusammenhang mit Bedrohungen und Gefährdungshandlungen beurteilt. Nachdem festgestellt wurde, dass die gesetzliche Aufgabe in dieser Form nicht umgesetzt werden kann und die Koordinationsgruppe Gewaltprävention keine operative Tätigkeit in der Fallbearbeitung mehr wahrnimmt, ist der gesetzliche Aufgabenbereich an die tatsächlichen Umstände anzupassen. Die Gefährdungssituation wird allein durch das Bedrohungs- und Risikomanagement eingeschätzt und die Tätigkeit der Koordinationsgruppe Gewaltprävention kann somit nicht mit derjenigen des Bedrohungs- und Risikomanagements verglichen werden. Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention wertet Abläufe und Strukturen in der Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Expertenstellen sach- und fachgerecht aus und kann Empfehlungen für die künftige Praxis abgeben. Die Bearbeitung der systemischen Fragestellungen mit oder ohne Fallbezug durch die jeweiligen Mitglieder stellt den Wissenstransfer sicher und dient der Vernetzung. Da in diesem Gremium nur besonders komplexe Fälle bearbeitet werden, ist der Miteinbezug von Wissen und Informationen von weiteren Fachbereichen angezeigt. Die Entbindung vom Berufsgeheimnis von Ärztinnen und Ärzten, Psychologinnen und Psychologen sowie ihren Hilfspersonen erfolgt nach den im XIII. Nachtrag zum Polizeigesetz (nGS 2020-051) festgelegten Bestimmungen. Umgekehrt ist der Rückfluss von Informationen aus der Koordinationsgruppe Gewaltprävention heraus an die Verwaltungs-

zweige nur im Rahmen von Empfehlungen möglich («semipermeabler Informationsfluss»). Dieser Aufbau ist zwingend notwendig, damit das Institut des Amts- und Berufsgeheimnisses nicht ausgehöhlt wird. Das Ziel soll sein, nachhaltig Schnittstellen zu verbessern. Die abgegebenen Empfehlungen haben keine Bindungswirkung, sondern sollen helfen, Abläufe zu verbessern, Schnittstellen zu vereinfachen usw. Das Auskunftsrecht unter den Mitgliedern der Koordinationsgruppe Gewaltprävention und den beigezogenen Mitarbeitenden und Behörden geht grundsätzlich nur in eine Richtung, d.h. die Informationen sollen leicht und schnell in die Koordinationsgruppe Gewaltprävention hinein-, aber nicht herausgebracht werden können. Damit dies klarer aus dem Gesetzestext hervorgeht, wird Art. 43^{nonies} Abs. 1 PG um den Begriff der Koordinationsgruppe Gewaltprävention ergänzt. Das Verfahren in der Koordinationsgruppe Gewaltprävention nach Art. 43^{octies} wird einerseits an die neue Gliederungssystematik angepasst und Abs. 2 wird mangels operativer Tätigkeit der Koordinationsgruppe Gewaltprävention gestrichen.

3.5 Gesetzliche Grundlage für die Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus (FAREX)

An dieser Stelle wird primär auf die Ausführungen in Abschnitt 3.4 der Botschaft vom 25. Oktober 2022 sowie Abschnitt II des zugehörigen XIV. Nachtrags zum PG verwiesen.

Art. 6a Abs. 2 regelte in der Botschaft vom 25. Oktober 2022, dass die FAREX der Kriseninterventionsgruppe des Schulpsychologischen Dienstes angegliedert ist und sie der Aufsicht des Departementes des Innern untersteht (Abs. 3). Die Regierung ist der Ansicht, dass hinsichtlich der Zuständigkeit eine offenere Formulierung unter Berücksichtigung von allenfalls zukünftigen Änderungen zu wählen ist. Neu regelt Abs. 2, dass die Regierung die zuständige Stelle festlegt und eine Leistungsvereinbarung abschliesst. Weiterhin untersteht die FAREX der Aufsicht des Departementes des Innern.

3.6 Rechtsschutz gegen polizeiliche Handlungen

3.6.1 Anfechtbarkeit von Realakten im st.gallischen Recht

Die rechtsstaatliche Überprüfung des Verwaltungshandelns in einem Rechtsmittelverfahren setzt ein Anfechtungsobjekt voraus, d.h. in der Regel eine Verfügung oder einen Entscheid. Ein solches liegt bei einem Realakt nicht – oder jedenfalls nicht evident – vor. Indessen verlangt die Rechtsweggarantie von Art. 29a der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV), dass eine betroffene Person, die durch einen Realakt in schützenswerten Rechtspositionen berührt wird, auch diesen Realakt gerichtlich überprüfen lassen können muss, selbst wenn dies verfahrensrechtlich nicht ausdrücklich vorgesehen ist.⁹ Im Kanton St.Gallen ist die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes zur Anfechtbarkeit von Realakten noch im Fluss: Unbestrittenermassen kann ein Realakt angefochten werden, wenn die zuständige Behörde auf Verlangen der betroffenen Person hierzu eine Feststellungsverfügung erlässt (vgl. nachfolgend Abschnitt 3.6.3); das Verwaltungsgericht lässt aber auch eine direkte Anfechtung von Realakten zu, jedenfalls sofern ein Realakt aufgrund der verfassungsrechtlichen Rechtsweggarantie einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein muss.¹⁰

3.6.2 Interkantonaler Vergleich

Das Dilemma, dass ein Realakt nicht unmittelbar als Anfechtungsobjekt eines Rechtsmittelverfahrens erscheint – und in den allermeisten Fällen auch nicht Anfechtungsobjekt sein muss, weil die Handlung der Behörde mit dem Eintritt des faktischen Taterfolgs abgeschlossen und erledigt ist –, wird in den Verfahrensgesetzen des Bundes und der Kantone unterschiedlich

⁹ Vgl. H. Arta, a.a.O., Überblick, N 95 m.w.H.

¹⁰ Vgl. dazu die Hinweise auf die Rechtsprechung in H. Arta, a.a.O., Überblick N 95 und Fussnote 176.

gelöst. Der Bund sieht in Art. 25a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) vor, dass, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, von der handelnden Behörde eine Verfügung verlangen kann, mit der widerrechtliches Handeln der Behörde zu unterlassen, einzustellen oder zu widerrufen sei, die Folgen widerrechtlicher Handlungen zu beseitigen seien oder die Widerrechtlichkeit der Handlungen festzustellen sei. Weitgehend identisch regeln die Kantone Zürich¹¹, Luzern¹², Basel-Stadt¹³ und Solothurn¹⁴ den Erlass von Verfügungen über Realakte. In diesen Fällen ist für die Anfechtung eines Realakts – gerade auch im polizeilichen Bereich – eine entsprechende Verfügung zu verlangen, die alsdann mit ordentlichen Rechtsmitteln überprüft werden kann. Eine offenere Formulierung kennt der Kanton Graubünden¹⁵: Dieser bestimmt ganz allgemein, dass beim vorgesetzten Departement und alsdann beim Verwaltungsgericht «...Realakte, die in Rechte und Pflichten von Personen eingreifen» angefochten werden können, mithin die direkte Anfechtung von Realakten in sämtlichen Rechtsbereichen möglich ist.

Andere Kantone haben für den spezifischen Bereich der polizeilichen Realakte gesetzliche Regelungen in den jeweiligen Polizeigesetzen erlassen. Der Kanton Solothurn bestimmt, dass Verfügungen des Kommandos an das Departement des Innern weitergezogen werden können¹⁶, führt damit indessen die allgemeine Bestimmung weiter, wonach über Realakte eine Verfügung verlangt werden kann¹⁷. Eine ähnliche Regelung kennt der Kanton Glarus: Dieser regelt im Polizeigesetz, dass gegen die Anordnung und Durchführung polizeilicher Massnahmen und polizeilichen Zwangs, welche Rechte und Pflichten begründen oder aufheben, eine Verfügung verlangt werden kann, wonach die Widerrechtlichkeit festzustellen sei, die widerrechtlichen polizeilichen Handlungen zu unterlassen bzw. einzustellen seien oder die Folgen widerrechtlichen polizeilichen Handelns zu beseitigen seien¹⁸.

Die Kantone Schaffhausen¹⁹ und Bern²⁰ verweisen für den Rechtsschutz gegen polizeiliches Handeln integral auf die Bestimmungen der jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetze, ohne dass aber dort besondere Vorschriften über die Anfechtung von Realakten enthalten wären. Mithin scheinen diese Kantone die direkte Anfechtung von Realakten, ohne «Umweg» über eine Feststellungsverfügung, zuzulassen. Zum gleichen Ergebnis gelangt der Kanton Aargau, der einerseits für den Rechtsschutz gegen bestimmte, abschliessend aufgezählte polizeiliche Massnahmen ein sehr differenziertes Rechtsmittelsystem kennt, andererseits aber im Sinn einer «Generalklausel» gegen die Anordnung und Durchführung von polizeilichen Massnahmen und von polizeilichem Zwang unmittelbar die Beschwerde nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zulässt und somit ebenfalls die direkte Anfechtbarkeit polizeilicher Realakte vorsieht.²¹

11 § 10c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich (ZH-Lex 175.2).

12 § 44a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern (SRL Nr. 40).

13 § 38a des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (SG 153.100).

14 § 28^{bis} des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen des Kantons Solothurn (BGS 124.11).

15 Art. 28 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Graubünden (BR 370.100).

16 § 50 des Gesetzes über die Kantonspolizei des Kantons Solothurn (BGS 511.11).

17 Vgl. vorstehend Fn. 14.

18 Art. 44 Abs. 1 des Polizeigesetzes des Kantons Glarus (GS V A/11/1).

19 Art. 30 des Polizeigesetzes des Kantons Schaffhausen (RB 354.100).

20 Art. 184 des Polizeigesetzes des Kantons Bern (BSG 551.1).

21 §§ 48, 48a und 48b des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit des Kantons Aargau (SAR 531.200).

Keine Regelungen zur hier gestellten Frage enthält im Übrigen – soweit ersichtlich²² – das Recht der weiteren Nachbarkantone des Kantons St.Gallen, d.h. der Kantone Thurgau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Schwyz.

3.6.3 Lösungsvorschlag

Mit der Rückweisung der zwei Nachträge zum Polizeigesetz verlangt der Kantonsrat, insbesondere den Rechtsschutz gegen Realakte zu überprüfen (Bst. b der Aufträge). Hierfür stehen grundsätzlich zwei gesetzgeberische Möglichkeiten offen: einerseits die Schaffung einer allgemeinen Norm für die Begründung und Anfechtung von Realakten, was eine Ergänzung im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) erforderlich machen würde; andererseits eine spezifische Rechtsgrundlage für die Anfechtung polizeilicher Handlungen im Polizeigesetz.

Die Regierung erachtet den zweiten Weg im vorliegenden Zusammenhang als den zielführenderen. Sie geht davon aus, dass gerade im polizeilichen Umfeld die faktischen Anordnungen und Massnahmen sehr häufig sind und in den allermeisten Fällen auch akzeptiert werden. Mit dem Eintritt des Handlungserfolgs (Absperrung einer Strasse, Anhaltung einer Person, Durchsuchung eines Behältnisses usw.) ist die polizeiliche Aktion in der Regel abgeschlossen, insbesondere, wenn betroffenen Personen – soweit dies in der konkreten Situation möglich ist – das polizeiliche Handeln erklärt wird. In jenen Fällen aber, in denen eine betroffene Person mit dem Vorgehen der Polizei, soweit diese in ihre Rechtsstellung eingreift, nicht einverstanden ist, soll der Weg zur Anfechtung nicht über allzu hohe verfahrensrechtliche Hürden führen. Die Regierung schlägt daher mit einem neuen Art. 49^{bis} PG vor, dass polizeiliche Realakte grundsätzlich unmittelbar als anfechtbare Hoheitsakte gelten, die mit Rekurs beim zuständigen Departement sollen angefochten werden können. Eine allgemeine Bestimmung im VRP erachtet die Regierung – jedenfalls zurzeit – insofern nicht als opportun, als Realakte in unterschiedlichsten Rechtsgebieten vorkommen, neben der polizeilichen Tätigkeit etwa im Schulbereich, beim Strassenbau, im Gesundheitswesen oder in zahlreichen Bereichen der Leistungsverwaltung (Abgabe von Ausweisen, Herausgabe von Fahrzeugkontrollschildern usw.). Soll über alle denkbaren Felder der Realakte ein einheitliches Verfahren zum Tragen kommen, müsste in Anlehnung an das Verfahrensrecht des Bundes und anderer Kantone wohl ebenfalls das Instrument der «Verfügung über Realakte» gewählt werden.²³ Die Regierung erachtet dies im polizeilichen Zusammenhang als wenig zweckmässig. Ausserdem ermöglicht die vorgeschlagene Lösung, Erfahrungen mit dem Rechtsschutz gegen Realakte in einem abgegrenzten Rechtsgebiet zu sammeln, die alsdann für eine umfassende Regelung im VRP nutzbar gemacht werden können.

3.6.4 Art 49^{bis}: Rechtsschutz gegen polizeiliche Handlungen

Ähnlich wie die Kantone Schaffhausen, Bern und Aargau (vgl. vorstehend Abschnitt 3.6.3) schlägt die Regierung vor, polizeiliche Realakte unmittelbar als Anfechtungsobjekte zuzulassen. Sie möchte aber die Bestimmung präziser als in den genannten Kantonen fassen, insbesondere um den Beginn der Rechtsmittelfrist zu klären.

Abs. 1 nimmt die Absicht der unmittelbaren Anfechtbarkeit auf und lässt den Rekurs gegen polizeiliche Handlungen – im Sinn von Art. 43^{bis} Abs. 1 Bst. b VRP – an das zuständige Departement zu. Sachlich beschränkt er die Anfechtung auf jene polizeilichen Handlungen, die gestützt auf die Bestimmungen über die «Polizeilichen Befugnisse» gemäss Abschnitt III. des Polizeigesetzes vorgenommen werden. Hierunter fallen auch die mit den vorliegenden Nachträgen neu eingeführten oder geänderten Bestimmungen (z.B. betreffend Präventionsansprache, Anhal-

²² Nicht geprüft wurde, ob allenfalls durch die Rechtsprechung eine Anfechtungsmöglichkeit «praeter legem» (also ausserhalb der gesetzlich normierten Vorgaben) geschaffen wurde.

²³ Vgl. Abschnitt 3.6.2.

tung und Identitätsfeststellung, Durchsuchung usw.). Diese allgemeine Rechtsschutzbestimmung kommt aber nicht zum Tragen, wenn bereits anderweitige Anfechtungs-, Überprüfungs- oder Rechtsmittelverfahren bestehen. Hierunter fallen etwa:

- sämtliche Handlungen, welche die Polizei als gerichtliche Polizei im Rahmen von Strafverfahren durchführt; hier richtet sich der Rechtsschutz nach den Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0);
- der Rechtsweg bei Wegweisung und Fernhaltung nach Art. 29^{ter} PG;
- das Verfahren zur Verlängerung des Polizeigewahrsams über 24 Stunden hinaus durch das Zwangsmassnahmengericht (Art. 40 Abs. 2 und Art. 41 Abs. 3 PG) sowie die Überprüfung des Gewahrsams durch die Anklagekammer (Art. 42^{ter} PG);
- die Genehmigung polizeilicher Anordnungen bei häuslicher Gewalt oder Stalking durch das Zwangsmassnahmengericht (Art. 43^{quater} PG).

Abs. 2: Es sind Fälle denkbar, wo eine betroffene Person nicht sofort nach der polizeilichen Handlung realisiert oder sich auch zunächst Gedanken darüber machen möchte, ob ihr allenfalls durch eine polizeiliche Handlung Unrecht widerfahren sein könnte. Häufig kommt es auch zu Nachfragen direkt bei der Polizei, die entweder die Angelegenheit klären können oder den Eindruck unrechtmässigen Vorgehens nicht zu beseitigen vermögen. Allenfalls wünscht eine betroffene Person auch aus anderen Gründen eine schriftliche Erklärung des polizeilichen Vorgehens. In solchen Fällen soll sie die Möglichkeit haben, innert fünf Tagen eine schriftliche Mitteilung über die erfolgte polizeiliche Handlung zu verlangen. Die Polizei gibt der betroffenen Person die schriftliche Mitteilung so bald wie möglich bzw. innert weniger Tage. Die Mitteilung muss einen Hinweis auf das Rekursrecht enthalten. Der Gesetzesentwurf spricht dabei bewusst nicht von einer «Verfügung», sondern von einer «Mitteilung», und will dadurch zum Ausdruck bringen, dass eben nicht eine Verfügung, sondern der Realakt selbst zum Anfechtungsobjekt eines nachfolgenden Rechtsmittelverfahrens wird.

Abs. 3 dient der Klärung, zu welchem Zeitpunkt die 14-tägige Rekursfrist ausgelöst wird. Bei einem Realakt liegt – anders als bei einer schriftlichen Verfügung – keine fristauslösende «Eröffnung» vor. Der Realakt findet statt und ist damit auch schon abgeschlossen. Grundsätzlich soll dieser Zeitpunkt die Rekursfrist auslösen. In Fällen, wo eine schriftliche Mitteilung gemäss Abs. 2 verlangt wird, läuft die Frist ab dem Tag nach der Mitteilung. In ausserordentlichen Fällen könnte allenfalls ein Gesuch um Fristwiederherstellung (Art. 30^{ter} VRP i.V.m. Art. 148 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [SR 272]) gestellt werden.

Mit dem in Abs. 4 enthaltenen Verweis auf das VRP werden mehrere Zwecke verfolgt. Zunächst wird ein möglichst einfaches und bewährtes Verfahren auf die Anfechtung von polizeilichen Handlungen übertragen, das in der verwaltungsinternen wie -externen Verwaltungsrechtspflege bestens eingeführt ist. Der Verweis bringt aber auch – ebenfalls wie in der Verwaltungsrechtspflege – gewisse verfahrensrechtliche Vorgaben. So führt insbesondere Art. 45 VRP dazu, dass die Erhebung des Rekurses ein eigenes schutzwürdiges Interesse voraussetzt. Dies bedeutet: Die Rechtsmittelklägerin oder der Rechtsmittelkläger muss von der Angelegenheit stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Sodann muss sie oder er ein eigenes Interesse an der Anfechtung haben und darf nicht einfach nur allgemeine öffentliche Interessen an der korrekten Rechtsanwendung geltend machen. Und drittens muss der Rechtsmittelklägerin oder dem Rechtsmittelkläger ein praktischer Nutzen entstehen, sei dieser rechtlicher oder auch nur tatsächlicher Natur, d.h. ein Vorteil resultieren oder ein Nachteil abgewendet werden.²⁴ Bezogen auf die Anfechtung polizeilicher Handlungen ist mit dem Verweis auf Art. 45 VRP insbesondere ausgeschlossen, dass jedermann gegen jedwelche polizeilichen Realakte Rechtsmittel einlegen

²⁴ Vgl. hierzu T. Geisser / T. Zogg, VRP-Praxiskommentar, Zürich / St.Gallen 2020, Art. 45 N. 8 ff.

kann; legitimiert zur Rekuserhebung ist nur, wer im Sinn der vorstehenden Ausführungen eigene, schutzwürdige und grundsätzlich aktuelle Interessen verfolgt, mögen sich diese allenfalls auch auf eine Feststellung widerrechtlichen Handelns beschränken.

Der integrale Verweis erfasst aber auch sämtliche weiteren Verfahrensbestimmungen des VRP, so etwa jene zur Rechtsvertretung (Art. 10 VRP), zum Recht auf Akteneinsicht (Art. 16 VRP), zu den Rekursgründen (Art. 46 VRP) und Rekursfristen (Art. 47 VRP) oder zu den Formvorschriften der Rekurseingabe (Art. 48 VRP). Ebenso wird mit dem integralen Verweis zum Ausdruck gebracht, dass der Rekursentscheid des zuständigen Departementes nach Art. 59^{bis} ff. VRP mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden kann, so dass der Rechtsweggarantie mit dem Anspruch auf Beurteilung durch wenigstens eine gerichtliche Instanz Rechnung getragen wird.

3.7 Synopse XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz

Es werden nur die Bestimmungen aufgezeigt, bei denen eine Änderung im Vergleich zur Vorlage vom 25. Oktober 2022 erfolgt.

Entwurf vom 25. Oktober 2022	Vorliegender Entwurf
<p><i>Art. 27^{bis} (neu)</i></p> <p><i>Bedrohungs- und Risikomanagement²⁵</i></p> <p><i>a) allgemein</i></p> <p>¹ Die Polizei betreibt ein Bedrohungs- und Risikomanagement zur Erkennung und Einschätzung sowie zur Verhinderung oder Abwehr von erheblichen Gefährdungen für Leib und Leben.</p> <p>² Sie kann dazu Auskünfte bei Behörden und ausnahmsweise Privatpersonen einholen.</p> <p>³ Das Bedrohungs- und Risikomanagement übermittelt Fälle, die es nicht abschliessend selbständig bearbeiten kann, der Koordinationsgruppe Gewaltprävention nach Art. 43^{sexies} dieses Erlasses.</p>	<p><i>Art. 27^{bis} (neu)</i></p> <p><i>Bedrohungs- und Risikomanagement²⁶</i></p> <p><i>a) allgemein</i></p> <p>¹ Die Polizei betreibt ein Bedrohungs- und Risikomanagement zur Erkennung und Einschätzung sowie zur Verhinderung oder Abwehr von erheblichen Gefährdungen <u>der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität anderer Personen.</u></p> <p>² Sie kann dazu Auskünfte bei Behörden und, <u>soweit es zur Abwehr akuter Gefährdungen unerlässlich ist,</u> Privatpersonen einholen. <u>Sie weist Privatpersonen darauf hin, dass sie nicht zur Auskunft verpflichtet sind.</u></p> <p>Abs. 3 gestrichen</p>
<p><i>Art. 27^{ter} (neu)</i></p> <p><i>b) empirische Gefährdungsprognosen</i></p> <p>¹ Die Polizei kann bei der Einschätzung der Gefährdung für Leib und Leben zuverlässige Informatiksysteme und Datenverarbeitungsprogramme unterstützend beiziehen.</p> <p>² Die Systeme dürfen auf Daten anderer Kantone zurückgreifen. Anderen schweizerischen Polizeikorps können Polizeidaten übermittelt</p>	<p><i>Art. 27^{ter} (neu)</i></p> <p><i>b) empirische Gefährdungsprognosen</i></p> <p>(Artikel ersatzlos gestrichen)</p>

²⁵ Die Bestimmung wird nach dem Abschnittstitel «4. Polizeiliche Befugnisse» eingefügt.

²⁶ Die Bestimmung wird nach dem Abschnittstitel «4. Polizeiliche Befugnisse» eingefügt.

werden, sofern sie diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

³ Vor Inbetriebnahme werden die Systeme nach Abs. 1 dieser Bestimmung von der zuständigen Fachstelle für Datenschutz geprüft. Sie erstellt einen Prüfbericht über die Datensicherheitsfrage.

⁴ Die Zuverlässigkeit der Systeme nach Abs. 1 dieser Bestimmung wird durch das zuständige Departement periodisch evaluiert.

Art. 27^{quater} (neu)

c) Gefährdungsmeldung an die Polizei

¹ Wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt, ist ermächtigt, der Polizei Personen zu melden, bei denen Grund zur Annahme besteht, dass sie Anlass zu einer erheblichen Gefährdung für Leib und Leben geben.

² Trägerinnen und Träger von Berufsgeheimnissen sind bei Meldungen nach Abs. 1 dieser Bestimmung vom Berufsgeheimnis befreit.

³ Mit der Gefährdungsmeldung können die sachdienlichen Akten übermittelt werden.

Art. 27^{quinquies} (neu)

d) Gefährderansprache

¹ Die Polizei kann Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine erhebliche Gefährdung für Leib und Leben Dritter anzunehmen ist:

- a) auf ihr Verhalten ansprechen, sachbezogen befragen und sie über das gesetzeskonforme Verhalten sowie die Folgen von Verstössen gegen die Rechtsordnung informieren (Gefährderansprache);
- b) unter Androhung der Bestrafung nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 zur Durchführung der Gefährderansprache vorladen;
- c) nach erfolgloser Vorladung anhalten und zur Durchführung der Gefährderansprache zum Polizeiposten bringen.

Art. 27^{ter} (neu)

b) Gefährdungsmeldung und Auskunftserteilung an die Polizei

¹ Wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt, ist ermächtigt, der Polizei Personen zu melden und über sie Auskünfte zu erteilen, bei denen Grund zur Annahme besteht, dass sie Anlass zu einer erheblichen Gefährdung der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität von Personen geben.

² Trägerinnen und Träger von Berufsgeheimnissen sind bei Meldungen nach Abs. 1 dieser Bestimmung vom Berufsgeheimnis befreit.

³ Mit der Gefährdungsmeldung können die sachdienlichen Akten übermittelt werden.

Art. 27^{quater} (neu)

c) Präventionsansprache

¹ Die Polizei kann Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine erhebliche Gefährdung der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität von Personen anzunehmen ist:

- a) auf ihr Verhalten ansprechen, sachbezogen befragen und sie über das gesetzeskonforme Verhalten sowie die Folgen von Verstössen gegen die Rechtsordnung informieren (Präventionsansprache);
- b) ersuchen, bei der Polizei zur Durchführung der Präventionsansprache zu erscheinen.

(Bst. c gestrichen)

Entwurf vom 25. Oktober 2022

Vorliegender Entwurf

Art. 27^{sexies} (neu)

e) Information von Privatpersonen und Behörden

¹ Die Polizei ist befugt, Privatpersonen und Behörden zu informieren, soweit dies unentbehrlich ist zum Schutz:

- a) der informierten Privatpersonen;
- b) von Personen, die durch die informierten Privatpersonen oder Behörden betreut werden.

Art. 27^{quinquies} (neu)

d) Information von Privatpersonen und Behörden

¹ Die Polizei kann Personendaten, ein-schliesslich besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile, von Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine erhebliche Gefährdung der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität von Personen anzunehmen ist, an gefährdete Personen sowie an weitere Personen und Behörden weitergeben, soweit dies zur Abwehr oder Verhütung einer erheblichen Gefährdung erforderlich und geeignet ist.

² Die Polizei wahrt bei der Weitergabe nach Abs. 1 dieser Bestimmung soweit als möglich die Persönlichkeitsrechte der gefährdenden Person.

³ Die Weitergabe nach Abs. 1 erfolgt in der Regel unter gleichzeitiger Information der gefährdenden Person. Die Mitteilung kann aufgeschoben oder unterlassen werden, wenn der Aufschub oder die Unterlassung zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist.

(Bestimmung war noch nicht vorhanden)

Art. 27^{sexies} (neu)

e) Rechtsbelehrung und Ungefährlichkeitsvermutung

¹ Die Polizei klärt mutmasslich gefährdende sowie gefährdete Personen über ihre Rechte auf, soweit es die Gefährdungssituation erlaubt.

² Sie weist mutmasslich gefährdende sowie gefährdete Personen auf die Möglichkeit der Verwendung der gesammelten Informationen in allfällig späteren Strafverfahren sowie auf das Recht hin, sich nicht selbst belasten zu müssen.

³ Die Polizei prüft belastende und entlastende Umstände mit gleicher Sorgfalt. Bis zur fachgemässen Plausibilisierung des Gegenteils gilt eine betroffene Person als ungefährlich.

(Bestimmung war noch nicht vorhanden)

Art. 27^{septies} (neu)

f) Datenvernichtung

¹ Die Polizei vernichtet die im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements gesammelte Daten zu einer Person nach acht Jahren.

² Massgebend für den Beginn des Fristenlaufs ist der letzte Datenzuwachs zum letzten erfassten Ereignis.

³ Die Polizei vernichtet die im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements gesammelten Daten zu einer Person nach drei Jahren von Amtes wegen, wenn sie feststellt, dass von der gemeldeten Person keine Gefahr im Sinn von Art. 27^{bis} Abs. 1 dieses Erlasses ausgeht.

Art. 39^{quater} (neu)

Elektronischer Datenaustausch

¹ Die Polizei kann im Sinn von Art. 32 dieses Erlasses zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere zur Verhinderung oder Erkennung oder Bekämpfung von Verbrechen und Vergehen oder zur Suche nach vermissten oder entwichenen Personen, mit Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf elektronischem Weg zusammenarbeiten.

² Sie kann dazu:

- a) Schnittstellen zwischen eigenen Informationssystemen und jenen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einrichten;
- b) mit Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gemeinsame Informationssysteme mit gemeinsamer Datenhaltung betreiben;
- c) Informationen, auch solche aus Informationssystemen, einschliesslich Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten, mit den Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden im Abrufverfahren austauschen, soweit die empfangende Behörde diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

³ Beteiligt sich die Polizei an gemeinsamen Informationssystemen mit anderen Polizeibehörden, regelt die Regierung die Einzelheiten der Zusammenarbeit, namentlich betreffend Organisation, Verantwortung für den Betrieb und

Art. 39^{quater} (neu)

Elektronischer Datenaustausch

¹ Die Polizei kann im Sinn von Art. 32 dieses Erlasses zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere zur Erkennung, Verhinderung oder Bekämpfung von Verbrechen und Vergehen oder zur Suche nach vermissten oder entwichenen Personen, mit Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf elektronischem Weg zusammenarbeiten.

² Zu diesem Zweck kann die Polizei die nachfolgenden Daten und Informationen, einschliesslich Personendaten, besonders schützenswerte Personendaten und Profilings, mit den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden im Abrufverfahren austauschen, soweit diese für die empfangende Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben unentbehrlich sind:

- a) Daten zu Fällen sowie natürlichen und juristischen Personen im Bereich der physischen und digitalen seriellen Kriminalität;
- b) strukturierte polizeiliche Lagedaten;
- c) Daten zu Fällen und natürlichen Personen im Bereich des Bedrohungs- und Risikomanagements;
- d) Daten zu Fällen und natürlichen Personen im Zusammenhang mit vermissten oder entwichenen Personen.

³ Sie kann dazu:

- a) Schnittstellen zwischen eigenen Informationssystemen und jenen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einrichten;

Entwurf vom 25. Oktober 2022

Vorliegender Entwurf

die Datenbearbeitung, Massnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit, Modalitäten der Gewährung von Auskunft und Einsicht sowie Kostentragung in einer Vereinbarung.

b) mit Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gemeinsame Informationssysteme mit oder ohne gemeinsamer Datenhaltung betreiben.

⁴ Die Polizei bestimmt die zugriffsberechtigten Polizeistellen und Funktionen für die gemeinsam betriebenen Informationssysteme. Der Zugriff wird protokolliert.

⁵ Die Regierung regelt durch Verordnung, bei welchen eigenen Informationssystemen die Polizei Schnittstellen nach Abs. 3 Bst. a dieser Bestimmung einrichten kann und welche gemeinsamen Informationssysteme mit anderen Polizeibehörden nach Abs. 3 Bst. b betrieben werden können.

⁶ Beteiligt sich die Polizei an gemeinsamen Informationssystemen mit anderen Polizeibehörden nach Abs. 3 Bst. b dieser Bestimmung, regelt die Regierung die Einzelheiten der Zusammenarbeit, insbesondere betreffend Organisation, Verantwortung für den Betrieb und die Datenbearbeitung sowie Datenvernichtung, Massnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit, Modalitäten der Gewährung von Auskunft und Einsicht sowie Kostentragung in einer Vereinbarung.

Art. 43^{sexies}

*f) Koordinationsgruppe Gewaltprävention
Häusliche Gewalt und Stalking*

aa)a) Einsetzung

¹ Das zuständige Departement²⁷ bestellt eine Koordinationsgruppe Gewaltprävention ~~Häusliche Gewalt und Stalking~~. Ihr gehört nebst dem Departement je eine Fachperson an ~~der~~:

- a) der Staatsanwaltschaft;
- b) der Kantonspolizei und Stadtpolizei;
- c) der Psychiatrieverbunde;
- d) der Stiftung Opferhilfe SG-AR-AI-;
- e) des Schulpsychologischen Dienstes.

² Das zuständige Departement überträgt einem Mitglied der Koordinationsgruppe Gewaltprävention den Vorsitz.

³ Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention behandelt einen Fall auf Antrag eines ihrer

Art. 43^{sexies}

*f) Koordinationsgruppe Gewaltprävention
Häusliche Gewalt und Stalking*

aa)a) Einsetzung

¹ Das zuständige Departement²⁸ bestellt eine Koordinationsgruppe Gewaltprävention ~~Häusliche Gewalt und Stalking~~. Ihr gehört nebst dem Departement je eine Fachperson an ~~der~~:

- a) der Staatsanwaltschaft;
- b) der Kantonspolizei und Stadtpolizei;
- c) der Psychiatrieverbunde;
- d) der Stiftung Opferhilfe SG-AR-AI-;
- e) des Schulpsychologischen Dienstes.

² Das zuständige Departement überträgt einem Mitglied der Koordinationsgruppe Gewaltprävention den Vorsitz.

³ Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention ~~behandelt einen Fall~~ behandelt systemische

²⁷ Sicherheits- und Justizdepartement; Art. 26 Bst. d GeschR, sGS 141.3.

²⁸ Sicherheits- und Justizdepartement; Art. 26 Bst. d GeschR, sGS 141.3.

Mitglieder, eines Kreisgerichtes oder des Kantonsgerichtes, des Amtes für Justizvollzug, der Täterberatungsstelle, einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, eines kommunalen Sozialamtes, ~~oder~~ der Opferhilfe SG-AR-AI oder des Schulpsychologischen Dienstes.

Fragestellungen mit oder ohne Fallbezug auf Antrag eines ihrer Mitglieder, eines Kreisgerichtes oder des Kantonsgerichtes, des Amtes für Justizvollzug, der ~~Täterberatungsstelle~~Be-
ratungsstelle Häusliche Gewalt für gewaltausübende Personen, einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, eines kommunalen Sozialamtes, ~~oder~~ der Opferhilfe SG-AR-AI oder des Schulpsychologischen Dienstes.

Art. 43^{septies}

~~bb)~~b) Aufgaben

¹ Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention beurteilt die Gefährlichkeit einer Person im Zusammenhang mit Bedrohungen, Gefährdungen, häuslicher Gewalt oder in Fällen von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (Stalking).

² Sie kann der zuständigen Behörde die Anordnung von Massnahmen zum Schutz gefährdeter Personen empfehlen. Sie begründet die Empfehlung.

³ Die zuständige Behörde kann die betroffenen Personen oder andere Stellen oder Behörden über die Gefährdung und die Möglichkeiten informieren, Hilfe zu erhalten.

Art. 43^{septies}

~~bb)~~b) Aufgaben

¹ Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention ~~beurteilt die Gefährlichkeit einer Person im Zusammenhang mit Bedrohungen, Gefährdungen, häuslicher Gewalt oder in Fällen von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (Stalking)~~erfüllt folgende Aufgaben:

- a) Evaluation der interdisziplinären Zusammenarbeit;
- b) Abgabe von Empfehlungen zur Optimierung der Zusammenarbeit;
- c) Sicherstellung des Wissenstransfers und der Vernetzung.

(Abs. 2 und 3 gestrichen)

Art. 43^{octies}

~~ee)~~c) Verfahren

¹ Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention stützt sich auf Informationen ihrer Mitglieder. Diese können Mitarbeitende oder Mitglieder einer Behörde beiziehen, die für die zu behandelnde Angelegenheit zuständig sind. Für den Beizug von Gerichtspersonen bleibt Art. 38 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987²⁹ vorbehalten.

² Die oder der Vorsitzende der Koordinationsgruppe Gewaltprävention hält empfohlene Schutzmassnahmen in einer Protokollnotiz fest und sorgt für die erforderlichen Mitteilungen.

Art. 43^{octies}

~~ee)~~c) Verfahren

¹ Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention stützt sich auf Informationen ihrer Mitglieder. Diese können Mitarbeitende oder Mitglieder einer Behörde beiziehen, die für die zu behandelnde Angelegenheit zuständig sind. Für den Beizug von Gerichtspersonen bleibt Art. 38 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987³⁰ vorbehalten.

(Abs. 2 gestrichen)

Art. 43^{nonies}

~~dd)~~d) Auskunftsrecht

Art. 43^{nonies}

~~dd)~~d) Auskunftsrecht

²⁹ sGS 941.1.

³⁰ sGS 941.1.

Entwurf vom 25. Oktober 2022

Vorliegender Entwurf

¹ Die Mitglieder der Koordinationsgruppe Gewaltprävention sowie die beigezogenen Mitarbeitenden und Behördenmitglieder sind ermächtigt, die zum Schutz gefährdeter Personen erforderlichen Informationen der Koordinationsgruppe Gewaltprävention bekanntzugeben.

² Bei zeitlicher Dringlichkeit sind mitwirkende Ärztinnen und Ärzte, Psychologinnen und Psychologen sowie ihre Hilfspersonen gegenüber Mitgliedern der Koordinationsgruppe Gewaltprävention vom Berufsgeheimnis entbunden.

(Bestimmung war noch nicht vorhanden)

¹ Die Mitglieder der Koordinationsgruppe Gewaltprävention sowie die beigezogenen Mitarbeitenden und Behördenmitglieder sind ermächtigt, die zum Schutz gefährdeter Personen erforderlichen Informationen der Koordinationsgruppe Gewaltprävention bekanntzugeben.

(Abs. 2 gestrichen)

Art. 49^{bis} (neu)

Rechtsschutz gegen polizeiliche Handlungen

¹ Soweit keine besonderen Anfechtungs-, Überprüfungs- oder Rechtsmittelverfahren gegeben sind, können Handlungen der Polizei, die diese in Ausübung polizeilicher Befugnisse nach diesem Erlass vornimmt, mit Rekurs beim zuständigen Departement angefochten werden.

² Die Polizei gibt der betroffenen Person eine schriftliche Mitteilung über die polizeiliche Handlung ab, sofern die betroffene Person dies innert fünf Tagen verlangt. Die Mitteilung enthält einen Hinweis auf das Rekursrecht.

³ Die Rekursfrist beginnt am Tag nach der:
a) polizeilichen Handlung;
b) Mitteilung nach Abs. 2 dieser Bestimmung.

⁴ Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965.³¹

II. Der Erlass «Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998»³² wird wie folgt geändert:

Art. 6a (neu)

Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus³³

II. Der Erlass «Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998»³⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 6a (neu)

Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus³⁵

³¹ sGS 951.1.

³² sGS 381.1.

³³ Diese Bestimmung wird nach Art. 6^{ter} eingefügt.

³⁴ sGS 381.1.

³⁵ Diese Bestimmung wird nach Art. 6^{ter} eingefügt.

Entwurf vom 25. Oktober 2022	Vorliegender Entwurf
¹ Für Früherkennung sowie zur Beratung und Unterstützung von Jugendlichen, Erwachsenen und Fachpersonen besteht eine Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus.	¹ Für Früherkennung sowie zur Beratung und Unterstützung von Jugendlichen, Erwachsenen und Fachpersonen besteht eine Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus.
² Sie ist der Kriseninterventionsgruppe des Schulpsychologischen Dienstes angegliedert.	² <u>Die Regierung legt die zuständige Stelle fest und schliesst eine Leistungsvereinbarung ab.</u>
³ Sie steht unter der Aufsicht des Departementes des Innern.	³ <u>Die Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung</u> steht unter der Aufsicht des Departementes des Innern.

4 XV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit)

4.1 Vorbemerkung

Beim XV. Nachtrag zum Polizeigesetz wurde kein Änderungsbedarf festgestellt, ausser einer Änderung betreffend die sprachliche Gleichbehandlung in Art. 51^{bis} Abs. 1 Bst. a PG.

4.2 Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter im Polizeigesetz

Im vorliegenden Entwurf wird in Art. 51^{bis} Abs. 1 Bst. a PG der Begriff «Betriebsinhabende» in «die Inhaberin oder der Inhaber eines Betriebs» geändert.

4.3 Synopse XV. Nachtrag zum Polizeigesetz

Es werden nur die Änderungen gegenüber der Vorlage vom 25. Oktober 2022 aufgezeigt; diese beschränken sich auf Art. 51^{bis} des Entwurfs.

Entwurf vom 25. Oktober 2022	Vorliegender Entwurf
<i>Art. 51^{bis}</i>	<i>Art. 51^{bis}</i>
<i>Bewachungsunternehmen</i>	<i>Bewachungsunternehmen</i>
¹ Wer gewerbsmässig Bewachungsaufträge erfüllt oder andere Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben ausübt, bedarf einer Bewilligung des Polizeikommandos.	¹ Wer gewerbsmässig Bewachungsaufträge erfüllt oder andere Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben ausübt, bedarf einer Bewilligung des Polizeikommandos.
² Die Bewilligung wird erteilt, wenn:	² Die Bewilligung wird erteilt, wenn:
a) Betriebsinhaber Betriebsinhabende , Geschäftsleitung und Personal hinreichend Gewähr für eine einwandfreie Erfüllung der übernommenen Bewachungs-, Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben bieten;	a) Betriebsinhaber die Inhaberin oder der Inhaber eines Betriebs , Geschäftsleitung und Personal hinreichend Gewähr für eine einwandfreie Erfüllung der übernommenen Bewachungs-, Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben bieten;
b) der Gesuchsteller die gesuchstellende Person den Abschluss einer für die Art	b) der Gesuchsteller die gesuchstellende Person den Abschluss einer für die Art

und den Umfang des Geschäfts ~~ausreichende~~**ausreichenden** Haftpflichtversicherung nachweist.

und den Umfang des Geschäfts ~~ausreichende~~**ausreichenden** Haftpflichtversicherung nachweist.

³ Die Bewilligung wird entzogen, wenn die Voraussetzungen zur Erteilung nicht mehr bestehen oder die mit der Bewilligung auferlegten Pflichten schwerwiegend oder wiederholt verletzt werden.

³ Die Bewilligung wird entzogen, wenn die Voraussetzungen zur Erteilung nicht mehr bestehen oder die mit der Bewilligung auferlegten Pflichten schwerwiegend oder wiederholt verletzt werden.

⁴ Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

⁴ Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

5 XVI. Nachtrag zum Polizeigesetz (Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung)

5.1 Einleitung

Die Einführung eines Systems zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) stellt einen neu zu regelnden Bereich dar. Damit die Polizei AFV-Systeme in Betrieb nehmen kann, müssen ausreichende Rechtsgrundlagen für die Datenbearbeitung geschaffen werden. Hierfür ist eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich. Die Regelung der AFV war zunächst als Drittänderung des Polizeigesetzes in der Vorlage zum Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum vorgesehen. Neu wird diese Regelung stattdessen als weiterer Nachtrag zum Polizeigesetz vorgelegt.

5.2 «Ist-Zustand»

Mehrere Polizeikorps der Schweiz sowie das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) betreiben seit bald 15 Jahren ein gemeinsam umgesetztes System zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV). Dieses System erkennt mit einer Kamera automatisiert die Kontrollschilder von Fahrzeugen, liest diese mittels Texterkennung aus und gleicht sie mit einer oder mehreren Datenbanken ab. Dabei dient eine gemeinsame Software dazu, beispielsweise gestohlene Fahrzeuge oder Fahrzeuge von Halterinnen und Haltern mit einem Führerausweisenzug automatisiert zu erkennen und damit die Vornahme weiterer polizeilicher Massnahmen zu ermöglichen. Die Kantonspolizei St.Gallen verfügt bislang über kein AFV-System und betreibt auch kein solches.

Die für den Einsatz der AFV derzeit in anderen Kantonen bestehenden kantonalen Rechtsgrundlagen fehlen im Kanton St.Gallen. Zum einen fehlt eine Rechtsgrundlage für eine vorübergehende Speicherung und Analyse der Durchfahrtsdaten, was den Verwendungszweck der AFV erheblich einschränkt. Zum anderen kam das Bundesgericht in einem neueren Urteil vom 7. Oktober 2019³⁶ betreffend den Kanton Thurgau zum Schluss, dass die thurgauische Regelung für den dortigen Einsatz der AFV keine hinreichende gesetzliche Grundlage darstelle. Dieses Urteil führte hinsichtlich der Auslegung anderer kantonalen AFV-Regelungen zu grosser Verunsicherung in den Kantonen.

³⁶ BGE 146 I 11.

5.3 «Soll-Zustand»

Angesichts der Vielfalt an AFV-Regelungen in den Kantonen, den entstehenden Datenlücken und der mangelnden Interoperabilität der jeweiligen AFV-Systeme bei Bund und Kantonen hat sich der Vorstand der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) der Problematik angenommen und am 12. November 2020 einen Mustergesetzestext betreffend das AFV-System zur Umsetzung in den Kantonen verabschiedet. Dieser soll den Kantonen als Ausgangspunkt für eine Anpassung der bestehenden gesetzlichen Grundlagen oder – wie im Kanton St.Gallen – für die Neuregelung zur Einführung des AFV-Systems dienen. Er basiert auf den Vorarbeiten des Kantons Tessin, der sich als besonders exponierter Grenzkanton zusammen mit dem BAZG als Vorreiter für einen erweiterten Einsatz des AFV-Systems stark gemacht und sein kantonales Polizeigesetz im Jahr 2018 angepasst hat.

Im Kanton St.Gallen konnte ein AFV-System mangels Rechtsgrundlage im kantonalen Recht bislang nicht beschafft und eingesetzt werden. Gerade mit Blick auf die aktuellen Bestrebungen, die Rechtsgrundlagen für den Einsatz der AFV-Systeme kantonsübergreifend zu harmonisieren, bestehende Datenlücken zu schliessen und die Interoperabilität unter den Kantonen und zwischen den Kantonen und dem Bund zu verbessern, ist es nunmehr angezeigt, die Rechtsgrundlage für die AFV – in Anlehnung an den erwähnten Mustergesetzestext – auch im Kanton St.Gallen zu schaffen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen in den betreffenden Polizeikorps hat sich nämlich gezeigt, dass das AFV-System, insbesondere im Zusammenspiel mit anderen Anwendungen wie z.B. lokalen Kameras, ein wichtiges Mittel für eine wirkungsvolle Polizeiarbeit darstellt. Es kann sowohl für Ermittlungen, Fahndungen und Sofortmassnahmen wie z.B. bei Suiziddrohungen als auch bei der polizeilichen Prävention (z.B. bei Hinweisen auf Gewalttaten von Gruppierungen mit bezeichneten Fahrzeugen oder Kontrollschildern) gewinnbringend und gleichwohl verhältnismässig eingesetzt werden. Zudem schafft die Rechtsgrundlage die Voraussetzung zur polizeilichen Nutzung des Bildmaterials der bereits heute vorhandenen und künftig hochauflösenden Kameras des Bundesamtes für Strassen (ASTRA). Ohne eine gesetzliche Regelung des Datenaustauschs könnte der Datenaustausch mit anderen Polizeibehörden der Kantone und mit den Behörden des Bundes weiterhin nur im Einzelfall im Rahmen der Rechtshilfe erfolgen.

Im Bereich von Übertretungen des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01; abgekürzt SVG), z.B. bei Geschwindigkeitsüberschreitungen oder Überfahren eines Rotlichts, ist die Anwendung des AFV-Systems nicht vorgesehen. Hingegen können die erhobenen Beweismittel im Strafverfahren bei Vergehen oder Verbrechen (auch gemäss SVG) beigezogen werden. Es besteht kein Spielraum des kantonalen Gesetzgebers, hiervon abzusehen.

5.4 Urteil des Bundesgerichtes 1C_39/2021

Das Bundesgericht hat in einem neuesten, zur Publikation vorgesehenen Urteil vom 29. November 2022³⁷ die Rahmenbedingungen für die automatisierte Fahrzeugfahndung gegenüber dem vorerwähnten Urteil BGE 146 I 11 präzisiert und teilweise enger gezogen. Es hat eine Regelung im Polizeigesetz des Kantons Solothurn, die sich an die Mustervorlage der KKJPD angelehnt hatte, zwar nicht integral aufgehoben, aber für eine verfassungskonforme Auslegung in verschiedener Hinsicht Vorgaben zur Anwendung gemacht. Insbesondere geht das Bundesgericht in Erw. 8 des erwähnten Urteils davon aus, dass:

- die zeitliche Dauer des AFV-Einsatzes, insbesondere bei mobilen Geräten, beschränkt werden müsse;
- es zwar zulässig sei, nebst der Kontrollschilder-Erkennung auch Standort, Fahrtrichtung und Zeitpunkt festzuhalten. Sofern auch die Fahrzeuginsassinnen und -insassen fotografisch er-

³⁷ Urteil des Bundesgerichtes 1C_39/2021 vom 29. November 2022.

fasst werden sollen, müsse dies indessen in einer formell-gesetzlichen Grundlage, verbunden mit der Regelung des Zwecks der Datenbearbeitung, ausdrücklich geregelt werden. Dabei müsse sichergestellt werden, dass Daten «unschuldiger Fahrzeuginsassinnen und -insassen» – bei deren Fahrzeug mithin keine Übereinstimmung mit einem Fahndungsregister besteht – nicht gespeichert werden;

- die Personen- und Sachfahndungsregister, mit denen ein systematischer Abgleich erfolgen soll, unter dem Aspekt der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn gesetzlich zu definieren seien;
- ein hinreichender Anlass für die Anordnung der automatisierten Fahrzeugfahndung – im Sinn des Schutzes von Rechtsgütern oder öffentlichen Interessen von erheblichem Gewicht bestehen müsse, so dass der Grundrechtseingriff – insbesondere in das Recht der informationellen Selbstbestimmung – gerechtfertigt werde;
- Schutzvorkehrungen gegen Datenmissbrauch zu erlassen seien, d.h. Regeln zur Aufbewahrung, Löschung, Verwendung und Übermittlung der erhobenen Daten aufgestellt würden (was auch auf Verordnungsebene erfolgen könne);
- der Rechtsschutz für potenziell von der Fahrzeugfahndung betroffenen Personen gewährleistet sein müsse, z.B. durch die Möglichkeit, ein Feststellungs- oder Auskunftsgesuch zu stellen;
- wirksame Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der verfassungskonformen Handhabung der automatisierten Fahrzeugfahndung durch eine unabhängige Stelle vorgesehen werden.

Der vorliegende Entwurf ist bestrebt, diesen verschärften Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung zu tragen und eine verfassungskonforme Rechtsgrundlage, in teilweiser Abweichung und Präzisierung der Mustervorlage, zu schaffen.

5.5 Bemerkungen zu den Bestimmungen

5.5.1 Art. 39^{quinquies}: Einsatz der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung

Art. 39^{quinquies} Abs. 1 regelt detailliert, für welche Zwecke und in welchem Umfang die AFV eingesetzt werden kann. Demgemäss können Fahrzeuge, deren Insassinnen und Insassen sowie Kontrollschilder von Fahrzeugen zur Fahndung nach Personen oder Sachen sowie zur Verhinderung, Entdeckung und Verfolgung von Verbrechen und Vergehen mit Bildaufnahmegegeräten automatisiert erfasst werden. Damit können etwa Personen, die ohne Führerausweis widerrechtlich ein Fahrzeug lenken, durch den Einsatz der AFV eruiert und aus dem Verkehr gezogen werden. Durch den Einsatz der AFV wird somit insbesondere auch eine höhere Sicherheit im Strassenverkehr gefördert. Weil zugleich die Insassinnen und Insassen der erfassten Fahrzeuge fotografisch miterfasst werden, wird im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (siehe Abschnitt 5.4) sichergestellt, dass die Bildaufnahmen unverzüglich verschlüsselt und für den Abgleich mit den Fahndungsdatenbanken nur die notwendigen Bildteile (insbesondere der Ausschnitt Kontrollschilder) herangezogen werden. Wenn es keinen Treffer gibt («no hit»), werden die Aufnahmen sofort automatisch und in kurzer Zeit, d.h. innert Sekunden, vernichtet. Erst wenn sich ein Treffer («hit») ergibt, wird der Zugang zum ganzen Bild ermöglicht, um die Personen gegebenenfalls manuell abzugleichen.

Abs. 2 regelt – ebenfalls im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – die zeitliche Limitierung des Einsatzes von AFV-Geräten. Dabei wird der Einsatz von mobilen AFV-Geräten höchstens für die Dauer von zehn aufeinander folgenden Tagen am gleichen vorgesehen. Stationäre Geräte, die voraussichtlich insbesondere an Autobahnen aufgestellt werden («passages obligés») müssen hingegen einmal jährlich auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft werden.

Abs. 3 stellt sodann sicher, dass lediglich bestimmte Kaderangehörige der Kantonspolizei den Einsatz der AFV örtlich und zeitlich anordnen können. Die Bezeichnung dieser Kaderangehörigen erfolgt in einer Dienstvorschrift der Kantonspolizei.

Abs. 4 und 5 tragen den bundesgerichtlichen Vorgaben für wirksame Kontrollmechanismen Rechnung. Einerseits muss der Einsatz der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung durch die Polizei protokolliert werden. Protokollieren bedeutet dabei, dass der schriftliche Nachweis zu erbringen ist, wann, wo und wie lange ein AFV-Gerät im Einsatz war. Andererseits ist vorgesehen, dass die Fachstelle für Datenschutz den Einsatz der AFV periodisch überprüft und die Öffentlichkeit in geeigneter Form über das Ergebnis der Kontrolle informiert.

Letztlich stellt bereits nur die Erfassung eines Kennzeichens und dessen Abgleich mit einer Datenbank einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, weshalb sowohl bei den «hit» als auch den «no hit» Fällen Anspruch auf Rechtsschutz besteht, nämlich durch die Möglichkeit, ein Feststellungs- oder Auskunftsgesuch zu stellen. Das Auskunfts- und Einsichtsrecht der betroffenen Person richtet sich dabei nach Art. 17 ff. des Datenschutzgesetzes vom 10. Januar 2019³⁸. Im Übrigen kommt für den Rechtsschutz in solchen Fällen auch der neue Art. 49^{ter} PG zum Tragen.

5.5.2 Art. 39^{sexies}: automatisierter Datenabgleich

Art. 39^{sexies} regelt die Zulässigkeit des automatisierten Datenabgleichs mit Datenbanken im Rahmen der AFV. Unter die Personen- und Sachfahndungsregister nach Bst. a fallen die polizeilichen Ausschreibungsdatenbanken wie das automatisierte Polizeifahndungssystem RIPOL oder das Schengener Informationssystem SIS. Unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Vorgaben werden die einzelnen Datenbanken, mit denen ein Abgleich erfolgen kann, in der Verordnung über das Informationssystem der Kantonspolizei vom 16. Mai 2006 (sGS 451.12) bezeichnet. Im Sinn von Art. 5 Abs. 1^{bis} StVG wird dazu in Anhang 1 zu dieser Botschaft eine Regelungsskizze zum angedachten Verordnungsrecht aufgezeigt. Unter Datenbanken nach Bst. b sind insbesondere die Datenbanken der Strassenverkehrsämter zu verstehen, auf welche die Polizei Zugriff hat. Diese enthalten namentlich die Halterdaten sowie die ausgeschriebenen Führerausweisentzüge und Kontrollschilder. Im Zusammenhang mit einem aktuellen Anlass (z.B. einem Banküberfall, bei dem mit gestohlenem Fahrzeug oder Kontrollschildern geflüchtet wurde, werden von der Polizei konkrete Fahndungsaufträge (Bst. c) und entsprechende Daten erfasst. Diese können mit Bildaufnahmen des AFV-Systems abgeglichen werden und im Einzelfall zu einem Bewegungsprofil einer Zielperson führen.

5.5.3 Art. 39^{septies}: Datenvernichtung

Art. 39^{septies} regelt die Vernichtung der durch das AFV-System erhobenen Daten. Die automatisch erfassten Daten werden nach Bst. a bei fehlender Übereinstimmung («no-hit») unverzüglich vernichtet (vgl. BGE 146 I 11 Erw. 3.3.2). Damit soll sichergestellt werden, dass keine Daten über unverdächtige Fahrzeuginsassinnen und -insassen auf Vorrat abgespeichert werden. Im Fall einer Übereinstimmung («hit») gemäss Bst. b besteht möglicherweise ein Verdacht auf ein Vergehen oder ein Verbrechen, was weiterer Abklärungen bedarf. Aus diesem Grund müssen die Daten in der Folge in einem Verwaltungs- oder Strafverfahren verwendet werden können, weshalb die Vernichtung der Daten nach den Bestimmungen des betreffenden Verwaltungs- oder Strafverfahrens erfolgt. Wird kein Verwaltungs- oder Strafverfahren eingeleitet, erfolgt die unwiderrufliche Vernichtung der automatisch erfassten Daten nach spätestens 100 Tagen (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_39/2021 vom 29. November 2022 Erw. 8.9.1). Diese Frist gilt in Anlehnung an BGE 133 I 77, in dem das Bundesgericht die im Polizeireglement der Stadt St.Gallen vom 16. November 2004 (SRS 412.11) vorgesehene Aufbewahrung von Aufzeichnungen während 100 Tagen als verhältnismässig erachtete.

³⁸ sGS 142.1.

5.5.4 Art. 39^{octies}: Datenaustausch

In Art. 39^{octies} wird der Datenaustausch der Polizei im Bereich der AFV mit den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Landespolizei Liechtenstein sowie dem Bundesamt für Strassen und dem für das Zollwesen und die Grenzsicherheit zuständigen Bundesamt einer Regelung zugeführt. Dieser automatisierte Datenaustausch setzt nach Abs. 1 notwendigerweise voraus, dass diese Behörden ebenfalls ein AFV-System mit Datenbanken nach Art. 39^{sexies} betreiben (Bst. a), diesen Behörden der Datenaustausch aufgrund einer Rechtsgrundlage erlaubt ist (Bst. b), der Datenschutz ganz grundsätzlich sichergestellt ist (Bst. c) und dabei das Datenschutzniveau zumindest demjenigen des Kantons St.Gallen entspricht (Bst. d). Ein Datenaustausch darf ausdrücklich nur für den in Art. 39^{quinquies} genannten Zweck erfolgen. Für anderweitige Zwecke dürfen die erfassten Kontrollschilderdaten nicht ausgetauscht werden.

Abs. 2 enthält die Möglichkeit, dass die Polizei mit den AFV-Systemen dieser Behörden Schnittstellen einrichten kann. Damit kann die Beschaffung bzw. Bekanntgabe der Daten beispielsweise über eine zentrale elektronische Infrastruktur (Datenplattform) erfolgen.

6 XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz (Kostentragung von Veranstalterinnen und Veranstaltern)

6.1 Einleitung

Der Entwurf zum XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz regelt neu die Kostentragung von Veranstalterinnen und Veranstaltern im Sinn der vom Kantonsrat gutgeheissenen Motion 42.20.13 «Beteiligung an den Kosten des Polizeieinsatzes für Veranstalter von nicht bewilligten Demonstrationen».

6.2 Kostentragung des Polizeieinsatzes von Veranstalterinnen und Veranstaltern

Die polizeiliche Grundversorgung ist eine staatliche Aufgabe und wird wie alle behördlichen Massnahmen grundsätzlich zugunsten der Allgemeinheit gebührenfrei aus allgemeinen Steuermitteln erbracht. Die Auferlegung von Kosten im Zusammenhang mit der Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit (Art.16 und 22 BV) kann einen Grundrechtseingriff darstellen und bedarf somit einerseits einer gesetzlichen Grundlage und muss andererseits durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Mit Art. 52 Abs. 1^{bis} (neu) PG wird eine gesetzliche Grundlage für die Kostentragung von Veranstalterinnen und Veranstaltern von Veranstaltungen, die ohne die erforderliche Bewilligung durchgeführt werden, im Sinn der vom Kantonsrat gutgeheissenen Motion 42.20.13 (vgl. dazu Abschnitt 2.4) geschaffen. Bereits Art. 52 Abs. 1 PG regelt, dass die Verursacherin oder der Verursacher von polizeilichen Massnahmen zum Ersatz der Kosten verpflichtet werden kann. Diese Bestimmung kann zwar sowohl bei bewilligten als auch bei nicht bewilligten Veranstaltungen beigezogen werden, jedoch stellen das gebührenrechtliche Legalitäts- und Äquivalenzprinzip sowie das Störerprinzip besondere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für eine solche Gebührenpflicht, weshalb eine Kostenüberwälzung an Veranstalterinnen und Veranstalter, insbesondere von Demonstrationen, einer expliziten gesetzlichen Grundlage bedarf. Diese Anforderungen hat das Bundesgericht in einem das Polizeigesetz des Kantons Luzern³⁹ betreffenden Urteil im abstrakten Normenkontrollverfahren geprüft (BGE 143 I 147). Zur Meinungs- und Versammlungsfreiheit bei Kundgebungen auf öffentlichem Grund hat es festgehalten, dass die öffentliche Ordnung keinen Raum für Meinungskundgebungen lässt, die mit rechtswidrigen Handlungen (wie z.B. Sachbeschädigungen) verbunden sind oder einen gewalttätigen Zweck verfolgen. In den

³⁹ § 32b des Gesetzes vom 27. Januar 1998 über die Luzerner Polizei (SRL 350).

grundrechtlichen Schutzbereich fallen dementsprechend nur (ursprünglich) friedliche Versammlungen.⁴⁰ Dies kann die Anordnung von verhältnismässigen Bewilligungsaufgaben und -bedingungen erfordern. Zu beachten ist jedoch ebenso der sog. «chilling effect» (Abschreckungseffekt), wenn für die Grundrechtsausübung Polizeikosten verrechnet werden, welche die Grundrechtsberechtigten von der Grundrechtswahrnehmung abhalten. Ein solcher Abschreckungseffekt ist unzulässig und zu vermeiden.⁴¹ Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist es zulässig, die Organisatorinnen und Organisatoren von Veranstaltungen oder Kundgebungen, die sich pflichtwidrig verhalten, als sog. Zweckveranlasserinnen bzw. Zweckveranlasser zur Tragung von Kosten des Polizeieinsatzes zu verpflichten.⁴² Der vorliegende Entwurf lehnt sich an die Regelungen der Kantone Bern, Luzern und Basel-Stadt an und trägt den Erwägungen des Bundesgerichtes Rechnung (BGE 143 I 147).

6.3 Art. 52 Abs. 1^{bis}: Kostenersatz

Art. 52 Abs. 1^{bis} (neu) PG bestimmt, dass die Kosten des Polizeieinsatzes der Veranstalterin oder dem Veranstalter von Veranstaltungen, die ohne die erforderliche Bewilligung durchgeführt werden, auferlegt werden. Die Bestimmung sieht eine Unterscheidung der Kostenauflegung bei friedlichen Veranstaltungen und Veranstaltungen mit Gewaltausübung vor. Bei einer ohne die erforderliche Bewilligung durchgeführten Veranstaltung ohne Ausübung von Gewalt kann die Kostentragung durch die Veranstalterin oder den Veranstalter 50 Prozent der Kosten des Polizeieinsatzes, höchstens aber Fr. 5'000.– betragen (Bst. a).

Kundgebungen auf öffentlichem Grund stellen eine Form des gesteigerten Gemeingebrauchs dar und unterliegen der Bewilligungspflicht. Beim überwiegenden Teil der Demonstrationen im Kanton St.Gallen handelt es sich um bewilligte Anlässe. Allerdings entstehen auch bei bewilligten Demonstrationen häufig Polizeikosten. Die Modalitäten der Kostenauflegung an die Veranstalterinnen und Veranstalter werden in diesen Fällen regelmässig bereits in der Bewilligungsverfügung bestimmt und sind den Betroffenen von Anfang an bekannt. In der Regel wird eine Gebühr zwischen Fr. 150.– und Fr. 1'000.– auferlegt. Die Kostentragung bei ohne die erforderliche Bewilligung durchgeführten Veranstaltungen soll sich dabei im Rahmen der Kostenhöhe einer ordentlichen Bewilligung bewegen. Der Veranstalterin und dem Veranstalter von Veranstaltungen, die ohne die erforderliche Bewilligung durchgeführt werden, soll kein Vorteil durch die Nichteinholung einer Bewilligung zukommen, weshalb sich eine Kostenauflegung gemäss Bst. a rechtfertigt. Der Höchstbetrag von Fr. 5'000.– stellt jedoch eine Ausnahme dar und soll nur bei sehr hohen Polizeikosten im Einzelfall auferlegt werden.

Kommt es bei einer solchen Veranstaltung zu Gewalt an Personen oder Sachen, sollen zusätzlich zu den Kosten gemäss Bst. a 50 Prozent der ab dem Zeitpunkt der Gewaltausübung angefallenen Kosten, höchstens aber Fr. 10'000.–, auferlegt werden. In besonders schweren Fällen gilt eine Höchstgrenze von Fr. 30'000.– (Bst. b). Bst. b konkretisiert die zur Gebührenpflicht führende Pflichtwidrigkeit und verdeutlicht, wann zwischen dem Verhalten der Veranstalterin bzw. des Veranstalters und den Polizeikosten ein hinreichend direkter Zusammenhang besteht, der eine Kostenaufgabe rechtfertigt: Damit besteht in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Verhalten der Veranstalterin bzw. des Veranstalters und der polizeilich zu beseitigenden Störung (Gewalt an Personen und Sachen). Zudem kann die Veranstalterin bzw. der Veranstalter das Risiko auf Kostenersatz durch eigenes Verhalten ausschliessen. Durch geeignete Sicherheits- und Organisationsvor-

⁴⁰ BGE 143 I 147 Erw. 3.2.

⁴¹ BGE 143 I 147 Erw. 3.3.

⁴² BGE 143 I 147 Erw. 5.2.

kehren hat sie bzw. er es selbst in der Hand, eine Kostenpflicht zu verhindern. Das Bundesgericht hat einen schematischen Massstab, wie den vorliegenden, als zulässig erachtet.⁴³ Gleichzeitig wird ein Gebührenmaximalbetrag festgelegt. Die Überwälzung von Polizeikosten ist bei Veranstaltungen, die ihrerseits den Grundrechtsschutz geniessen, nur zulässig, wenn hinsichtlich der Höhe der Gebühr das Verhältnismässigkeitsprinzip respektiert ist und die Kostenaufgabe keinen Abschreckungseffekt («chilling effect») bewirkt. Die Regelung sieht deshalb insofern eine Differenzierung vor, als für Veranstalterinnen und Veranstalter eine grundsätzliche Gebührenobergrenze von Fr. 10'000.– gilt. Für besonders schwere Verstösse, die hinsichtlich der erforderlichen polizeilichen Mittel (Einsatzstärke sowie einzusetzende Sachmittel) zur Bewältigung der Gewalttätigkeiten besonders ins Gewicht fallen, weil hochwertige Rechtsgüter wie insbesondere der Schutz der körperlichen Unversehrtheit auf dem Spiel stehen, sieht das Gesetz hingegen eine Höchstgrenze von Fr. 30'000.– vor. Zudem dient die Regelung der Vorhersehbarkeit der Kostenaufgabe.

7 Vernehmlassungsverfahren

7.1 Bereits erfolgtes Vernehmlassungsverfahren zum XIV., XV. und XVI. Nachtrag

Betreffend den XIV. und XV. Nachtrag wird auf die auf die Ausführungen in der Botschaft vom 25. Oktober 2022 (Abschnitt 6) verwiesen.

Der Inhalt des XVI. Nachtrags zum Polizeigesetz wurde als Drittänderung im Entwurf des Gesetzes über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum vom 2. Februar 2022 bis 30. April 2022 einem Vernehmlassungsverfahren unterstellt. Die Einführung des AFV-Systems wurde von den Beteiligten grossmehrheitlich begrüsst. Für die SVP ging der in Vernehmlassung gegebene Vorschlag insofern zu weit, als dass die Umsetzung zu wenig bestimmt und mit dem Legalitätsprinzip nicht vollends vereinbar sei. Die SP wünschte sich eine Überarbeitung in Richtung Eingrenzung und konkreterer Umschreibung des Einsatzzwecks und der Einsatzart der AFV. Beide Anliegen hat die Regierung durch die nachträgliche Überarbeitung der Vorlage, auch aufgrund der in der Zwischenzeit neu ergangenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung, berücksichtigt.

7.2 Vorabkonsultation der Ergänzungsbotschaft

Die Ergänzungsbotschaft wurde der Fachstelle für Datenschutz zur Vorabkonsultation nach Art. 8b DSGVO vorgelegt. Die Fachstelle für Datenschutz begrüsst, dass die Bestimmungen präzisiert und gewisse Bestimmungen abschliessend definiert wurden und ebenso, dass bei einer Beteiligung an gemeinsamen Informationssystemen mit anderen Polizeibehörden die Regierung die Einzelheiten in einer Verordnung regeln muss. Zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung führte die Fachstelle für Datenschutz aus, es sei auf die bildliche Erfassung der Fahrzeuginsassinnen und -insassen zu verzichten, da es gemäss Bundesgericht unverhältnismässig wäre. Eine sofortige Verpixelung der Bilder, wie es in der Vorlage vorgesehen ist, würde nicht ausreichen und sei nicht verhältnismässig. Bei der 100-tägigen Aufbewahrungszeit bei einer Übereinstimmung komme es stark auf die Umsetzung an und für die Verhältnismässigkeit müsse ein strenger Massstab gelten. So sei beispielsweise wichtig, dass die Fehlerquote bekannt sei. Wenn diese eher hoch sei, wäre eine so lange Aufbewahrungsdauer nicht verhältnismässig. Bei Art. 39^{octies} müsse der Zweck für einen Datenaustausch zwingend geregelt werden. Die bisher aufgeführten Voraussetzungen allein würden nicht genügen. Die Fachstelle für Datenschutz äusserte sich nicht grundsätzlich gegen die neue Aufgabe betref-

⁴³ BGE 143 I 147 Erw. 6.3.2.

find die periodische Prüfung hinsichtlich des Einsatzes der AFV, da eine unabhängige Kontrolle unverzichtbar sei. Hinzuweisen sei aber auf die Gefahr, dass die Unabhängigkeit der Fachstelle für Datenschutz tangiert werde, wenn der Gesetzgeber für die Fachstelle immer mehr fixe Kontrollen vorsehe. Damit verbleibe der Fachstelle immer weniger Spielraum für andere Kontrollen, die aus datenschutzrechtlicher Sicht ebenfalls durchgeführt werden müssen. Es stelle sich auch die Frage der Ressourcen.

Das Bundesgericht hat die Aufnahme von Fahrzeuginsassinnen und -insassen nicht grundsätzlich als unzulässig erachtet. Durch die explizite Nennung im Gesetz und durch die vorgesehenen Massnahmen bei der Aufnahme ist die Regierung der Ansicht, dass die Aufnahme von Fahrzeuginsassinnen und -insassen im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verhältnismässig ist. Die Anmerkung zu Art. 39^{octies} wurde mit der Aufnahme des Zwecks wie in Art. 39^{quinquies} Abs. 1 aufgenommen.

Zum XIV. Nachtrag des Polizeigesetzes führte die Fachstelle für Datenschutz aus, sie würde es begrüessen, wenn beim Bedrohungs- und Risikomanagement präziser definiert würde, welche konkreten Daten bearbeitet werden dürfen. Auch sollte der Begriff des «Gefährders» noch präziser definiert werden. Zudem sollten die Aufbewahrungsfrist der Daten in den Systemen des BRM sowie die allenfalls übermittelten Akten im Gesetz definiert werden. Nebst den besonders schützenswerten Personendaten und den Persönlichkeitsprofilen sollten auch die Profilings durchgeführt werden. Ausserdem müssen besonders schützenswerte sowie Persönlichkeitsprofile und Profilings für die gesetzliche Aufgabenerfüllung nicht nur nötig, sondern unentbehrlich sein. Dies sollte präzisiert werden. Die Fachstelle für Datenschutz würde eine Präzisierung der Begriffe «serielle Kriminalität» und «strukturierte polizeiliche Lagedaten» begrüessen und die Zugriffe für die gemeinsam betriebenen Informationssysteme sollten protokolliert werden.

Die Regierung erachtet eine präzisere Definition hinsichtlich der konkreten Daten und des Begriffs des «Gefährders» als nicht nötig. Durch den neuen Terminus «erhebliche Gefährdungen der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität» ist der Begriff des «Gefährders» hinreichend bestimmt. Auch das von der vorberatenden Kommission eingeholte Rechtsgutachten hat sich für den gewählten Terminus ausgesprochen. Eine Bestimmung zur Vernichtung der im Rahmen des BRM gesammelten Daten wurde aufgenommen (vgl. Art. 27^{septies}). Die Anmerkungen zu Art. 39^{quater} betreffend «Profiling» und «Unentbehrlichkeit» wurden übernommen.

7.3 Vernehmlassungsverfahren zur Ergänzungsbotschaft

Die vorliegende Ergänzungsbotschaft mit den vier Nachträgen zum Polizeigesetz wurde vom 18. September 2023 bis 27. Oktober 2023 einem Vernehmlassungsverfahren unterstellt. An der Vernehmlassung beteiligten sich vier Kantonalparteien, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), das Verwaltungsgericht, die Städte St.Gallen und Wil, die Staatsanwaltschaft, der Verband der Kantonspolizei St.Gallen (VKapoSG) sowie die Koordinationsstelle Häusliche Gewalt und Menschenhandel.

Die Vorlage wurde von den Beteiligten grossmehrheitlich begrüsst. Insbesondere wurde von allen Beteiligten positiv gewürdigt, dass die Vorlage gegenüber der bisherigen Fassung deutlich klarer und fundierter geworden sei und dass die Aufträge, die der Kantonsrat im Rahmen der Rückweisung erteilt hatte, umgesetzt worden seien. Die Hinweise der Beteiligten wurden weitestgehend aufgenommen.

Auf grundsätzliche Kritik von SP und FDP stiess in der Vernehmlassung die Einführung der AFV. Die SP verschliesst sich der AFV aufgrund des Eingriffs in die Grundrechte von weiten Teilen der Bevölkerung grundsätzlich und ersucht die Regierung, auf die Einführung der AFV zu verzichten. Die FDP und die Mitte lehnen die Einführung der AFV nicht grundsätzlich ab und

anerkennen, dass diese ein effektives Mittel zur Verfolgung von Straftaten darstellen könne. Gemäss FDP seien jedoch die Anlassfälle genauer zu spezifizieren, da es zu weit gehe, von «Verbrechen und Vergehen» zu sprechen. Ausserdem sei die Formulierung, wonach die AFV zur «Verhinderung, Entdeckung und Verfolgung» eingesetzt werden dürfe, zu weit gefasst. Die Mitte forderte, dass der Einsatz auf das absolut Notwendige zu beschränken sei. Es sei zudem darauf zu achten, dass im Datenaustausch die Gegenpartei mindestens über einen gleichwertigen Datenschutz verfüge wie der Kanton St.Gallen und die Einsichtsrechte in die entsprechenden Datensammlungen gesetzlich geregelt werden sollten.

Die Regierung hat Verständnis für die Skepsis gegenüber der Einführung der AFV. Jedoch verunmöglicht das Fehlen einer kantonalen Rechtsgrundlage für den Einsatz der AFV eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund. Zwar betreibt der Kanton St.Gallen bislang keine AFV, jedoch ist die AFV bereits in mehreren Kantonen sowie beim BAZG im Einsatz. Ein Verzicht auf die Einführung der AFV auf Seiten des Kantons St.Gallen würde den interkantonalen Bestrebungen nach der Harmonisierung der Rechtsgrundlagen der AFV, der Schliessung von bestehenden Datenlücken sowie der Verbesserung der Interoperabilität unter den Kantonen und zwischen den Kantonen und dem Bund entgegenstehen. Die Regierung ist der Ansicht, dass die Einführung der AFV im Kanton St.Gallen einen Mehrwert einerseits für eine wirkungsvolle inner- wie auch interkantonale Polizeiarbeit und andererseits für die Verkehrssicherheit bringt. Eine Verletzung von Grundrechte von weiten Teilen der Bevölkerung liegt nicht vor, da die Aufnahmen von Fällen, die keinen «hit» ergeben, unverzüglich gelöscht werden und zudem verpixelt sind. Die Regierung nimmt eine weitere Voraussetzung zum Datenabgleich in Art. 39 Abs. 1 Bst. d PG auf, wonach das Datenschutzniveau zumindest demjenigen des Kantons St.Gallen entsprechen muss. Die Einsicht in die Datensammlungen kann über das Datenschutzgesetz erfolgen, weshalb eine zusätzliche gesetzliche Regelung entbehrlich ist.

Zudem stellten sich mehrere Beteiligte die Frage, ob die Streichung der Bestimmung zum «Predictive Policing» sachgerecht sei. So zeigten sich die SP und der VKapoSG überrascht, dass auf das «Predictive Policing» verzichtet werden solle, wenn zugleich eine ganze Vorlage zur präventiven Polizeiarbeit vorgelegt werde. Die Mitte war der Meinung, dass in der Botschaft zumindest klar zum Ausdruck kommen sollte, dass das «Predictive Policing» weiterhin als wichtiges Anliegen anerkannt sei, dies auch um der Motion 42.19.01 die entsprechende Nachachtung zu schenken. Die FDP bat die Regierung, die Ergänzungsbotschaft entsprechend dem genauen Auftrag des Kantonsrates zu überarbeiten.

Wie die Regierung in der Vorlage ausführt, hat sie den Auftrag des Kantonsrates geprüft und dabei festgestellt, dass das raumzeitbezogene «Predictive Policing» mangels Notwendigkeit, mangels Handlungsbedarf und mangels technologischer Voraussetzungen derzeit gestrichen werden soll. Das «Predictive Policing» wird zwar als wichtiges Anliegen anerkannt, eine abstrakte Regelung einer gesetzlichen Grundlage für die weite Zukunft erweist sich jedoch als nicht sinnvoll. Die Regierung beantragt nun die Streichung dieser Bestimmung aus dem Nachtrag. Durch die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Gefährdereinschätzung im Rahmen des BRM (personenbezogener Ansatz, personenbezogenes «Predictive Policing») zur Verhinderung von Straftaten (Art. 27^{bis} PG) werden die Motion 42.19.01 «Predictive Policing» und der Auftrag des Kantonsrates zumindest teilweise erfüllt.

Die Stadt St.Gallen regt eine Ergänzung von Art. 39^{ter} PG an, da die heutige Regelung den Bedürfnissen einer Information der Öffentlichkeit in Vermisstenfällen nicht gerecht werde. Allerdings ist Art. 39^{ter} PG nicht Gegenstand dieser Vorlage, weshalb eine Änderung zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll ist. Das Anliegen kann im Rahmen einer zukünftigen Totalrevision oder einer nächsten Revision vertieft geprüft werden. Das Gleiche gilt für die Anliegen des VKapoSG betreffend weitere Regelungen im Bereich der Gefahrenabwehr.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Art. 27^{bis} (Erweitertes) Bedrohungs- und Risikomanagement:

Die Staatsanwaltschaft fragt sich, ob die Behörden zur Auskunft verpflichtet sind und was geschehe, wenn die Behörde der Aufforderung nicht nachkomme. Es besteht keine Pflicht für die Auskunftserteilung und somit keine Sanktionsmöglichkeit. Die Regierung nimmt die Legitimierung zur Auskunftserteilung explizit in Art. 27^{ter} PG auf.

Die FDP und die SP finden die neue Regelung sinnvoll und angemessen zurückhaltend. Gemäss der SP müsse zumindest aus den Materialien hervorgehen, dass nicht nur die Gefährdung erheblich sein müsse, sondern auch die Verletzungen. Die Regierung hat Ausführungen dazu in die Botschaft aufgenommen.

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

Die FDP ist der Meinung, dass nicht hinreichend klar sei, welche Personen von der Formulierung «wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt» erfasst seien und dass die Bestimmung bei der Überweisung der Akten grundsätzlich zu weit gehe. Bei der SP stellten sich Fragen betreffend die konkrete Umsetzung hinsichtlich der Verhältnismässigkeit. In der Botschaft wurden Erläuterungen zur Begriffserklärung aufgenommen und es wird darauf hingewiesen, dass nicht jeder Verdacht auf jegliche Gefährdungen gemeldet wird, sondern nur beim Anlass einer *erheblichen* Gefährdung. Auch werden nicht sämtliche Akten überwiesen, sondern nur die sachdienlichen Akten.

Art. 27^{quater} Präventionsansprache

Sowohl die SP, die Stadt St.Gallen und die VS GP als auch die Staatsanwaltschaft stellen den Änderungsantrag, den Begriff der «Vorladung» zu ersetzen. Die Regierung teilt diese Auffassung und ändert den Bst. b in folgende Formulierung: «(Die Polizei kann Personen, [...]) ersuchen, bei der Polizei zur Durchführung der Präventionsansprache zu erscheinen». Die meisten Beteiligten begrüsst die Streichung der Möglichkeit der Strafandrohung und der Vorführung. Die FDP kann nicht nachvollziehen, weshalb der Begriff «Gefährderansprache» durch den Terminus «Präventionsansprache» abgeändert werden soll. Die SP findet die Änderung nicht optimal, begrüsst aber die Genderneutralität des Begriffs und wehrt sich nicht dagegen. Die Änderung des Begriffs ist eine Folge der Diskussion in der vorberatenden Kommission. Der Begriff der Präventionsansprache wurde vor allem gewählt, da er weniger den Anschein einer bereits erfolgten Vorverurteilung erweckt.

Art. 27^{quinquies} Information von Privatpersonen und Behörden

Eine Mehrheit der Beteiligten fordert die Streichung von Abs. 4, da eine Weitergabe weder überprüfbar noch sanktionierbar sei. Die Regierung teilt die Auffassung, dass die Weitergabe durch eine Privatperson nicht verboten werden kann und die Behörden ohnehin an das Amtsgeheimnis gebunden sind, weshalb Abs. 4 keinen Mehrwert bringen würde und folglich gestrichen wird. Dem Anliegen der Stadt St.Gallen, dass die vorgesehene Handhabung, wann eine gefährdende Person über die Weitergabe der sie betreffenden Daten zu informieren ist und wann nicht, einer entsprechenden Klärung bedürfe, kann die Regierung hingegen nicht folgen. Die Bestimmung regelt, dass die gefährdende Person immer zu informieren ist, ausser beim Vorliegen eines Grundes für einen Aufschub oder die Unterlassung. Ein gänzlicher Verzicht auf Informieren der gefährdenden Person – wie gefordert – wäre nicht vertretbar.

Art. 27^{sexies} Rechtsbelehrung und Ungefährlichkeitsvermutung

Eine Verankerung der Protokollierungspflicht wurden seitens SP und der Staatsanwaltschaft beantragt. Die Regierung führt in der Botschaft aus, dass die Aufklärung ausschliesslich mündlich erfolgt und protokolliert wird.

Art. 27^{septies} Datenvernichtung

Die Aufbewahrungsfrist von acht Jahren erscheint der FDP und der SP zu lange. Die Bestimmung lehnt sich an die Regelung des Kantons Basel-Stadt an, weshalb die Regierung der Meinung ist, dass zwecks einer Angleichung zwischen den Kantonen keine kürzere Frist zu wählen ist. Die Beteiligten brachten weiter vor, bei der Feststellung einer Verwechslung müssten die Daten unverzüglich vernichtet werden. Die Regierung teilt diese Auffassung und hat Ausführungen dazu in die Botschaft aufgenommen.

Art. 39^{quater} Elektronischer Datenaustausch

Die SP steht dem elektronischen interkantonalen Datenaustausch, insbesondere dem automatisierten, weiterhin kritisch gegenüber, auch wenn der neue Entwurf deutlich bestimmter sei. Vor allem ist die SP dahingehend skeptisch, ob der Umgang mit Daten zur «Bekämpfung von Verbrechen und Vergehen» überhaupt zum Regelungsgegenstand des kantonalen Polizeirechts gehöre. Zudem lehnt die SP den Betrieb einer gemeinsamen Datenbank im Bereich des BRM ab. Daten der Prävention ohne jede Einschränkung für alle Schweizer Polizeikörper und den Bund einsehbar zu machen, sei aus grundrechtlicher Sicht sehr «invasiv». Die Regierung betont an dieser Stelle, dass die Einsicht nicht ohne jede Einschränkung gewährt wird, sondern die Bestimmung regelt, dass die Einsichtsrechte auch bei gemeinsamen Datenbearbeitungssystemen nur soweit reichen, als es zur Aufgabenerfüllung der jeweiligen Behörde unentbehrlich ist. Die Regierung hat die im von der vorberatenden Kommission eingeholten Rechtsgutachten festgestellten datenschutzrechtlichen Bedenken sowie die bundesgerichtlichen Kriterien aufgenommen und bei der Neuformulierung der Bestimmung berücksichtigt.

Art. 43^{sexies} Koordinationsgruppe Gewaltprävention

Die SP erachtet es als angebracht, die Koordinationsgruppe Gewaltprävention nicht mit Fallarbeit zu betrauen, sondern sie als übergeordnetes Gremium der Behördenkoordination zu erachten. Diesfalls würde jedoch eine deklaratorische Norm ausreichen und bedürfte nicht vier – im Moment eher vagen – Gesetzesbestimmungen. Wie in der Botschaft bereits ausgeführt wurde, ist die Koordinationsgruppe Gewaltprävention eine eigenständige Instanz mit spezifischem Aufgabengebiet, aber ohne formelle Aussenwirkung und ohne hoheitliche Befugnisse. Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention ist nicht mehr in der eigentlichen Fallbearbeitung tätig. Sie kann auf Antrag eines ihrer Mitglieder eine Evaluation der interdisziplinären Zusammenarbeit durchführen und Empfehlungen zur Optimierung der Zusammenarbeit abgeben. Die Behandlung der systemischen Fragestellungen erfolgt entweder mit oder ohne Fallbezug. In den Fällen mit Fallbezug ist eine Evaluation ohne die Falldaten nicht möglich. Damit die Koordinationsgruppe Gewaltprävention ihre geschilderten Aufgaben wahren kann, sind die folgenden Regelungen, auch zur Klärung des Umgangs mit vertraulichen Informationen und dem Amtsgeheimnis, unverzichtbar.

Art. 49^{bis} Rechtsschutz gegen polizeilichen Handlungen

Die FDP begrüsst die vorgeschlagene Regelung und kann sich – im Sinne einer zeitnahen Umsetzung – auch mit dem von der Regierung gewählten Weg, eine spezifische Rechtsgrundlage im Polizeigesetz (und nicht eine allgemeine im VRP) zu schaffen, einverstanden erklären. Langfristig sei aber eine allgemeine Norm zur Anfechtung von Realakten im VRP anzustreben. Das Verwaltungsgericht postuliert demgegenüber in einer ausführlichen Vernehmlassung eine Regelung, die sich an Art. 25a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021; abgekürzt VwVG) anlehnt, der eine Verfügung über den Realakt als Lösungsweg statuiert. Die Regierung hat diesen Lösungsvorschlag ebenfalls in Betracht gezogen und sich schlussendlich aus Praktikabilitätsgründen für die Variante der direkten Anfechtung des Realaktes entschieden. Dies beschleunigt insbesondere auch das Verfahren.

Art. 52 Kostenersatz

Die Mehrheit der Beteiligten begrüsst eine Regelung für den Kostenersatz bei Durchführung von Veranstaltungen ohne die erforderliche Bewilligung. Bei der Höhe des Kostenersatzes wird indessen von der FDP, der Mitte und der VSGP ein höherer Ansatz beantragt. Bedenken betreffend die Praktikabilität und Notwendigkeit einer solchen Regelung äussern die SP, die Stadt St.Gallen, die Stadt Wil und die VSGP. Es sei in der Praxis oft nicht möglich, die Veranstalterin bzw. den Veranstalter ausfindig zu machen. Die Regierung ist sich dieser Schwierigkeiten bewusst und hat hierauf auch im Rahmen ihrer Stellungnahme zur Motion 42.20.13 hingewiesen. Der Kantonsrat hat jedoch in der Novembersession 2020 mit der Gutheissung der Motion die Schaffung einer solchen Regelung verlangt. Gleichzeitig ist die Regierung der Ansicht, dass eine höhere Kostenbeteiligung, als noch im Vernehmlassungsentwurf vorgesehen, im Hinblick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung vertretbar ist, und erhöht die Beteiligung unter Abs. 1^{bis} Bst. a auf 50 Prozent und die Höchstgrenze auf Fr. 5'000.– sowie die zusätzliche Beteiligung unter Bst. b ebenfalls auf 50 Prozent.

8 Kostenfolgen

Die vorgeschlagenen Änderungen im Bedrohungs- und Risikomanagement führen trotz Ausbau des polizeilichen Instrumentariums weder auf Gemeinde- noch auf Kantonsebene zu Mehrausgaben und haben keine personellen Auswirkungen. Das neue Bedrohungs- und Risikomanagement der Kantonspolizei ist bereits aufgebaut und seit einiger Zeit operativ (vgl. Geschäftsbericht der Regierung 2019 [32.20.01], S. 45 f.); es kann daher die ressourcenmässig aufwendigsten Aufgaben aus der vorliegenden Vorlage im Rahmen des Budgets abdecken. Auch die übrigen Änderungen haben keinen Mehraufwand zur Folge.

Die Beschaffung eines AFV-Systems ist mit Kosten verbunden. Diese umfassen beim AFV-System hauptsächlich die Kosten für die Beschaffung und die Einrichtung des Systems, einschliesslich der Ermöglichung der Schnittstellen, sowie die Aus- und Weiterbildung der damit betrauten Mitarbeitenden. Der erforderliche Kredit wird im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses beantragt.

9 Rechtliches

Die vier vorliegenden Gesetzesnachträge unterstehen je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1) und Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1).

10 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Spezialdiskussion durchzuführen zum:

- XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Bedrohungs- und Risikomanagement und Koordinationsgruppe Gewaltprävention, automatisierter Datenaustausch);
- XV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit);

und einzutreten auf den:

- XVI. Nachtrag zum Polizeigesetz (Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung);
- XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz (Kostentragung von Veranstalterinnen und Veranstaltern).

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhänge: Regelungsskizzen

Anhang 1: Regelungsskizze zum Verordnungsrecht zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung

Die «Verordnung über das Informationssystem der Kantonspolizei»⁴⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 3 Daten

¹ Die Datensammlung der Kantonspolizei umfasst:

- a) Grunddaten;
- b) erkennungsdienstliche Daten;
- c) Haftdaten;
- d) Fahndungsdaten;
- e) tatbestandsbezogene Daten;
- f) Asservatsdaten;
- g) Waffendaten;
- h) Unfalldaten;
- i) Journaldaten;
- j) Daten abgelegter Akten-;
- k) Daten der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung.**

Art. 13a (neu) I) Daten der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung

¹ Daten der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung sind Daten, die im Rahmen des mobilen oder stationären Einsatzes von Systemen zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung nach Art. 39^{quinquies} ff. des Polizeigesetzes vom 10. April 1980⁴⁵ erhoben werden.

² Es können folgende Daten gespeichert werden:

- a) Bildaufnahmen von Fahrzeugen;
- b) Bildaufnahmen von Kontrollschildern von Fahrzeugen;
- c) Bildaufnahmen von Insassinnen und Insassen von Fahrzeugen.

³ Ein automatisierter Datenabgleich kann nach Art. 39^{quinquies} Bst. a des Polizeigesetzes vom 10. April 1980⁴⁶ mit folgenden polizeilichen Personen- und Sachfahndungsregistern erfolgen:

- a) dem automatisierten Polizeifahndungssystem;
- b) dem Schengener Informationssystem.

⁴⁴ sGS 451.12.

⁴⁵ sGS 451.1.

⁴⁶ sGS 451.1.

Anhang 2: Regelungsskizze zum Verordnungsrecht zum elektronischen Datenaustausch in der polizeilichen Tätigkeit

Die «Verordnung über das Informationssystem der Kantonspolizei vom 16. Mai 2006»⁴⁷ wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel nach Art. 35 (neu). VII.^{bis} Datenaustausch

Art. 35^{bis} (neu) Schnittstellen und gemeinsame Informationssysteme

¹ Die Polizei kann im Sinn von Art. 39^{quater} Abs. 3 Bst. a des Polizeigesetzes vom 10. April 1980⁴⁸ Schnittstellen zum eigenen zentralen polizeilichen Informationssystem einrichten.

² Die Polizei kann im Sinn von Art. 39^{quater} Abs. 3 Bst. b des Polizeigesetzes vom 10. April 1980⁴⁹ die nachfolgenden gemeinsamen Informationssysteme mit oder ohne gemeinsame Datenhaltung mit den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden betreiben:

- a) ereignisbasierte Datenbanken zwecks Erkennung von serieller Kriminalität;**
- b) Plattform für den organisationsübergreifenden polizeilichen Lageinformationsaustausch.**

⁴⁷ sGS 451.12.

⁴⁸ sGS 451.1.

⁴⁹ sGS 451.1.

XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz

Entwurf der Regierung vom 21. November 2023

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 25. Oktober 2022 und der Ergänzungsbotschaft der Regierung vom 21. November 2023⁵⁰ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Polizeigesetz vom 10. April 1980»⁵¹ wird wie folgt geändert:

Art. 27^{bis} (neu) *Bedrohungs- und Risikomanagement*
a) *allgemein*⁵²

¹ Die Polizei betreibt ein Bedrohungs- und Risikomanagement zur Erkennung und Einschätzung sowie zur Verhinderung oder Abwehr von erheblichen Gefährdungen der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität anderer Personen.

² Sie kann dazu Auskünfte bei Behörden und, soweit es zur Abwehr akuter Gefährdungen unerlässlich ist, bei Privatpersonen einholen. Sie weist Privatpersonen darauf hin, dass sie nicht zur Auskunft verpflichtet sind.

Art. 27^{ter} (neu) b) *Gefährdungsmeldung und Auskunftserteilung an die Polizei*

¹ Wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt, ist ermächtigt, der Polizei Personen zu melden und über sie Auskünfte zu erteilen, bei denen Grund zur Annahme besteht, dass sie Anlass zu einer erheblichen Gefährdung der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität von Personen geben.

² Trägerinnen und Träger von Berufsgeheimnissen sind bei Meldungen nach Abs. 1 dieser Bestimmung vom Berufsgeheimnis befreit.

³ Mit der Gefährdungsmeldung können die sachdienlichen Akten übermittelt werden.

⁵⁰ ABI 2023-●●.

⁵¹ sGS 451.1.

⁵² Die Bestimmung wird nach dem Abschnittstitel «4. Polizeiliche Befugnisse» eingefügt.

Art. 27^{quater} (neu) c) Präventionsansprache

¹ Die Polizei kann Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine erhebliche Gefährdung der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität von Personen anzunehmen ist:

- a) auf ihr Verhalten ansprechen, sachbezogen befragen und sie über das gesetzeskonforme Verhalten sowie die Folgen von Verstössen gegen die Rechtsordnung informieren (Präventionsansprache);
- b) ersuchen, bei der Polizei zur Durchführung der Präventionsansprache zu erscheinen.

Art. 27^{quinquies} (neu) d) Information von Privatpersonen und Behörden

¹ Die Polizei kann Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile, von Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine erhebliche Gefährdung der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität von Personen anzunehmen ist, an gefährdete Personen sowie an weitere Personen und Behörden weitergeben, soweit dies zur Abwehr oder Verhütung einer erheblichen Gefährdung erforderlich und geeignet ist.

² Die Polizei wahrt bei der Weitergabe nach Abs. 1 dieser Bestimmung soweit als möglich die Persönlichkeitsrechte der gefährdenden Person.

³ Die Weitergabe nach Abs. 1 erfolgt in der Regel unter gleichzeitiger Information der gefährdenden Person. Die Mitteilung kann aufgeschoben oder unterlassen werden, wenn der Aufschub oder die Unterlassung zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist.

Art. 27^{sexies} (neu) e) Rechtsbelehrung und Ungefährlichkeitsvermutung

¹ Die Polizei klärt mutmasslich gefährdende sowie gefährdete Personen über ihre Rechte auf, soweit es die Gefährdungssituation erlaubt.

² Sie weist mutmasslich gefährdende Personen auf die Möglichkeit der Verwendung der gesammelten Informationen in allfällig späteren Strafverfahren sowie auf das Recht hin, sich nicht selbst belasten zu müssen.

³ Die Polizei prüft belastende und entlastende Umstände mit gleicher Sorgfalt. Bis zur fachgemässen Plausibilisierung des Gegenteils gilt eine betroffene Person als ungefährlich.

Art. 27^{septies} (neu) f) Datenvernichtung

¹ Die Polizei vernichtet die im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements gesammelten Daten zu einer Person nach acht Jahren.

² Massgebend für den Beginn des Fristenlaufs ist der letzte Datenzuwachs zum letzten erfassten Ereignis.

³ Die Polizei vernichtet die im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements gesammelten Daten zu einer Person nach drei Jahren von Amtes wegen, wenn sie feststellt, dass von der gemeldeten Person keine Gefahr im Sinn von Art. 27^{bis} Abs. 1 dieses Erlasses ausgeht.

Art. 39^{quater} (neu) Elektronischer Datenaustausch

¹ Die Polizei kann im Sinn von Art. 32 dieses Erlasses zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere zur Erkennung, Verhinderung oder Bekämpfung von Verbrechen und Vergehen oder zur Suche nach vermissten oder entwichenen Personen, mit Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf elektronischem Weg zusammenarbeiten.

² Zu diesem Zweck kann die Polizei die nachfolgenden Daten und Informationen, einschliesslich Personendaten, besonders schützenswerte Personendaten und Profiling, mit den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden im Abrufverfahren austauschen, soweit diese für die empfangende Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben unentbehrlich sind:

- a) Daten zu Fällen sowie natürlichen und juristischen Personen im Bereich der physischen und digitalen seriellen Kriminalität;
- b) strukturierte polizeiliche Lagedaten;
- c) Daten zu Fällen und natürlichen Personen im Bereich des Bedrohungs- und Risikomanagements;
- d) Daten zu Fällen und natürlichen Personen im Zusammenhang mit vermissten oder entwichenen Personen.

³ Sie kann dazu:

- a) Schnittstellen zwischen eigenen Informationssystemen und jenen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einrichten;
- b) mit Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gemeinsame Informationssysteme mit oder ohne gemeinsame Datenhaltung betreiben.

⁴ Die Polizei bestimmt die zugriffsberechtigten Polizeistellen und Funktionen für die gemeinsam betriebenen Informationssysteme. Der Zugriff wird protokolliert.

⁵ Die Regierung regelt durch Verordnung, bei welchen eigenen Informationssystemen die Polizei Schnittstellen nach Abs. 3 Bst. a dieser Bestimmung einrichten kann und welche gemeinsamen Informationssysteme mit anderen Polizeibehörden nach Abs. 3 Bst. b dieser Bestimmung betrieben werden können.

⁶ Beteiligt sich die Polizei an gemeinsamen Informationssystemen mit anderen Polizeibehörden nach Abs. 3 Bst. b dieser Bestimmung, regelt die Regierung die Einzelheiten der Zusammenarbeit, insbesondere betreffend Organisation, Verantwortung für den Betrieb und die Datenbearbeitung sowie Datenvernichtung, Massnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit, Modalitäten der Gewährung von Auskunft und Einsicht sowie Kostentragung in einer Vereinbarung.

Art. 43^{sexies} ~~f)~~ ~~Koordinationsgruppe Häusliche Gewalt und Stalking~~ **Gewaltprävention**
~~aaa)~~ **Einsetzung**

¹ Das zuständige Departement⁵³ bestellt eine Koordinationsgruppe ~~Häusliche Gewalt und Stalking~~ **Gewaltprävention**. Ihr gehört nebst dem Departement je eine Fachperson an der:

- a) **der** Staatsanwaltschaft;
- b) **der** Kantonspolizei und Stadtpolizei;
- c) **der** Psychiatrieverbunde;
- d) **der** Stiftung Opferhilfe **SG-AR-AI**;
- e) **des Schulpsychologischen Dienstes**.

² Das zuständige Departement überträgt einem Mitglied der Koordinationsgruppe **Gewaltprävention** den Vorsitz.

³ Die Koordinationsgruppe **Gewaltprävention** behandelt ~~einen Fall~~ **systemische Fragestellungen mit oder ohne Fallbezug** auf Antrag eines ihrer Mitglieder, eines Kreisgerichtes oder des Kantonsgerichtes, des Amtes für Justizvollzug, der ~~Täterberatungsstelle~~ **Beratungsstelle Häusliche Gewalt für gewaltausübende Personen**, einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, eines kommunalen Sozialamtes, ~~oder~~ der Opferhilfe **SG-AR-AI** oder **des Schulpsychologischen Dienstes**.

Art. 43^{septies} ~~bb)~~ **b) Aufgaben**

¹ Die Koordinationsgruppe **Gewaltprävention** beurteilt die Gefährlichkeit einer Person im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt oder in Fällen von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (~~Stalking~~). **erfüllt folgende Aufgaben:**

- a) **Evaluation der interdisziplinären Zusammenarbeit;**
- b) **Abgabe von Empfehlungen zur Optimierung der Zusammenarbeit;**
- c) **Sicherstellung des Wissenstransfers und der Vernetzung.**

² ~~Sie kann der zuständigen Behörde die Anordnung von Massnahmen zum Schutz gefährdeter Personen empfehlen. Sie begründet die Empfehlung.~~

³ ~~Die zuständige Behörde kann die betroffenen Personen über die Gefährdung und die Möglichkeiten informieren, Hilfe zu erhalten.~~

Art. 43^{octies} ~~cc)~~ **c) Verfahren**

¹ Die Koordinationsgruppe **Gewaltprävention** stützt sich auf Informationen ihrer Mitglieder. Diese können Mitarbeitende oder Mitglieder einer Behörde beziehen, die für die zu behandelnde Angelegenheit zuständig sind. Für den Beizug von Gerichtspersonen bleibt Art. 38 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987⁵⁴ vorbehalten.

² ~~Die oder der Vorsitzende der Koordinationsgruppe hält empfohlene Schutzmassnahmen in einer Protokollnotiz fest und sorgt für die erforderlichen Mitteilungen.~~

⁵³ Sicherheits- und Justizdepartement; Art. 26 Bst. d GeschR, sGS 141.3.

⁵⁴ sGS 941.1.

Art. 43^{nonies} ~~de~~d) Auskunftsrecht

¹ Die Mitglieder der Koordinationsgruppe **Gewaltprävention** sowie die beigezogenen Mitarbeitenden und Behördenmitglieder sind ermächtigt, die zum Schutz gefährdeter Personen erforderlichen Informationen **der Koordinationsgruppe Gewaltprävention** bekanntzugeben.

² ~~Bei zeitlicher Dringlichkeit sind mitwirkende Ärztinnen und Ärzte, Psychologinnen und Psychologen sowie ihre Hilfspersonen gegenüber Mitgliedern der Koordinationsgruppe vom Berufsgeheimnis entbunden.~~

Art. 43^{decies} ~~ee~~e) Arbeitsweise

¹ Die Koordinationsgruppe **Gewaltprävention** regelt ihre Arbeitsweise in einem Statut.

² **Die Dokumente des Bedrohungs- und Risikomanagements sowie der Koordinationsgruppe Gewaltprävention sind vom Recht auf Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz vom 18. November 2014⁵⁵ ausgenommen.**

Art. 49^{bis} (neu) Rechtsschutz gegen polizeiliche Handlungen

¹ **Soweit keine besonderen Anfechtungs-, Überprüfungs- oder Rechtsmittelverfahren gegeben sind, können Handlungen der Polizei, die diese in Ausübung polizeilicher Befugnisse nach diesem Erlass vornimmt, mit Rekurs beim zuständigen Departement angefochten werden.**

² **Die Polizei gibt der betroffenen Person eine schriftliche Mitteilung über die polizeiliche Handlung ab, sofern die betroffene Person dies innert fünf Tagen verlangt. Die Mitteilung enthält einen Hinweis auf das Rekursrecht.**

³ **Die Rekursfrist beginnt am Tag nach der:**

- a) **polizeilichen Handlung;**
- b) **Mitteilung nach Abs. 2 dieser Bestimmung.**

⁴ **Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965⁵⁶.**

II.

Der Erlass «Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998»⁵⁷ wird wie folgt geändert:

Art. 6a (neu) Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus⁵⁸

¹ **Für Früherkennung sowie zur Beratung und Unterstützung von Jugendlichen, Erwachsenen und Fachpersonen besteht eine Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus.**

⁵⁵ sGS 140.2.

⁵⁶ sGS 951.1.

⁵⁷ sGS 381.1.

⁵⁸ Die Bestimmung wird nach Art. 6^{ter} eingefügt.

² Die Regierung legt die zuständige Stelle fest und schliesst eine Leistungsvereinbarung ab.

³ Die Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus steht unter der Aufsicht des Departementes des Innern.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁵⁹

⁵⁹ Art. 5 RIG, sGS 125.1.

XV. Nachtrag zum Polizeigesetz

Entwurf der Regierung vom 21. November 2023

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 25. Oktober 2022 und der Ergänzungsbotschaft der Regierung vom 21. November 2023⁶⁰ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Polizeigesetz vom 10. April 1980»⁶¹ wird wie folgt geändert:

Art. 16 *Bestand*

¹ Die Kantonspolizei besteht aus **Offizierinnen und Offizieren, Unteroffizierinnen und Unteroffizieren, Gefreiten, Polizistinnen und Polizisten.**

² Der Sollbestand der Kantonspolizei richtet sich nach den vom Kantonsrat bewilligten Krediten.

³ Wer in die Kantonspolizei eintreten will, muss in der Regel eine Polizeischule besucht haben.

Art. 17 *Kommandantin oder Kommandant*

¹ ~~Der~~**Die Polizeikommandantin oder der** Polizeikommandant führt die Kantonspolizei und ist für ihre Aus- und Weiterbildung verantwortlich.

Art. 20^{ter} b) *Einsatz*

¹ Die Kantonspolizei kann Angehörige des Polizeiassistentendienstes einsetzen für:

- a) Zutrittskontrollen und Objektschutz;
- b) Überwachungen;
- c) Absperrungen und Umleitungen;
- d) Verkehrsregelung;
- e) Vermisstensuche;
- f) weitere Aufgaben unter Begleitung und Führung durch Angehörige des Polizeikorps.

² ~~Der~~**Die Polizeikommandantin oder der** Polizeikommandant bietet die Angehörigen des Polizeiassistentendienstes für den Einsatz auf.

⁶⁰ ABI 2023-●●.

⁶¹ sGS 451.1.

Art. 21 Rechtsbeiständin oder Rechtsbeistand

¹ Das zuständige Departement kann Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kantonspolizei, Hilfskräften und Angehörigen des Polizeiassistentendienstes **eine Rechtsbeiständin oder** einen Rechtsbeistand bestellen, wenn gegen sie wegen Amtshandlungen ein Strafverfahren eröffnet wird.

² Die Kosten können ganz oder teilweise zurückgefordert werden, wenn ~~der Betroffene~~ **die betroffene Person** schuldig gesprochen wird.

Art. 28a (neu) Anhaltung und Identitätsfeststellung⁶²

¹ **Wenn es zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist, kann die Polizei eine Person anhalten, deren Identität feststellen und abklären, ob nach ihr oder nach Fahrzeugen, anderen Sachen oder Tieren, die sie bei sich hat, gefahndet wird.**

² **Die angehaltene Person ist verpflichtet, auf Verlangen ihre Personalien anzugeben, mitgeführte Ausweise vorzulegen, Sachen in ihrem Gewahrsam vorzuzeigen und zu diesem Zweck Behältnisse und Fahrzeuge zu öffnen.**

³ **Die Polizei kann die angehaltene Person auf den Polizeiposten führen, wenn ihre Identität an Ort und Stelle nicht eindeutig oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten feststellbar ist, oder wenn sie die Person verdächtigt, unrichtige Angaben zu machen oder Sachen oder Fahrzeuge unrechtmässig mitzuführen.**

⁴ **Die Polizei gibt der betroffenen Person den Zweck der Anhaltung oder Identitätsfeststellung auf Nachfrage unverzüglich bekannt.**

Art. 28^{bis} Feststellung der Personalien des Fahrzeugführers der Fahrzeugführenden

¹ Die Polizei kann **die Halterin oder** den Halter eines Motorfahrzeuges und ~~jeden~~ **jede Person, dem** ~~er~~ ein solches zum Gebrauch überlassen wurde, zur Auskunft verpflichten, wer das Fahrzeug geführt **hat** oder wem ~~er~~ es überlassen ~~hat~~ **hat** wurde.

² Die Auskunft kann verweigern, wer ein Zeugnisverweigerungsrecht nach dem Gesetz über die Strafrechtspflege hat.

Art. 28^{ter} (neu) Verdeckte Registrierung, gezielte Kontrolle

¹ **Daten über Personen oder Fahrzeuge können zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle nach Art. 99 des Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990⁶³ in Fahndungssysteme aufgenommen werden.**

² **Eine Aufnahme in Fahndungssysteme nach Abs. 1 dieser Bestimmung ist zulässig zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, wenn:**

- a) **hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die betroffene Person in erheblichem Umfang aussergewöhnlich schwere Straftaten plant oder begeht, oder**
- b) **die Gesamtbeurteilung der betroffenen Person, insbesondere aufgrund der bisher von ihr begangenen Straftaten, erwarten lässt, dass sie auch künftig aussergewöhnlich schwere Straftaten begehen wird.**

⁶² Diese Bestimmung wird vor Art. 28^{bis} eingefügt.

⁶³ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, ABI. L 239 vom 22. September 2000, S. 19.

³ Bei der gezielten Kontrolle können zur Erreichung der in Abs. 2 dieser Bestimmung genannten Zwecke die betroffene Person, das von ihr benützte Fahrzeug oder die mitgeführten Sachen durchsucht werden.

*Art. 30 ~~Kontrolle von Behältnissen~~ **Durchsuchung**
a) von Gegenständen*

¹ Die Polizei kann im Rahmen fahndungspolizeilicher Kontrollen Personen verpflichten, mitgeführte Behältnisse zu öffnen und den Inhalt vorzuzeigen. **Fahrzeuge, Behältnisse und andere Gegenstände öffnen und durchsuchen, wenn:**

- a) sie sich im Gewahrsam einer Person befinden, die nach Art. 31 dieses Erlasses durchsucht werden darf;
- b) dies zum Schutz von Mitarbeitenden der Polizei oder anderer Personen erforderlich ist;
- c) hinreichende Anzeichen bestehen, dass sich Personen darin befinden, die in Gewahrsam genommen oder angehalten werden dürfen oder widerrechtlich festgehalten werden oder anderweitig hilflos sind;
- d) hinreichende Anzeichen bestehen, dass sich in ihnen Tiere oder Gegenstände befinden, die sicherzustellen sind;
- e) dies zur Ermittlung der Berechtigung an Tieren sowie Fahrzeugen oder anderen Gegenständen erforderlich ist.

² Sie kann die Behältnisse durchsuchen, wenn der dringende Verdacht besteht, dass sich darin Gegenstände befinden, die der Beschlagnahme⁶⁴ unterliegen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gesetzes über die Strafrechtspflege über die Durchsuchung von Papieren.⁶⁵

³ Die Massnahme wird wenn möglich in Gegenwart der Person durchgeführt, welche die Sachherrschaft ausübt. Erfolgt die Massnahme in Abwesenheit dieser Person, wird ein Protokoll erstellt.

Art. 31 ~~b) Durchsuchung von Personen~~⁶⁶

¹ Die Polizei kann Personen durchsuchen, die:

- a) eines Verbrechens oder Vergehens dringend verdächtig sind;
- b) verdächtig sind, widerrechtlich Waffen auf sich zu tragen;
- c) bewusstlos oder sonst hilflos sind, wenn dies zur Feststellung der Personalien erforderlich ist;
- d) vorläufig festgenommen, verhaftet oder in polizeilichen Gewahrsam genommen worden sind.

² Die Durchsuchung ist so schonend als möglich durchzuführen. Mit Ausnahme der Durchsuchung auf Waffen dürfen weibliche Personen nur von Frauen durchsucht werden.

Art. 31^{bis} (neu) Sicherstellung
a) Voraussetzungen

¹ Die Polizei kann ein Tier oder einen Gegenstand sicherstellen:

- a) um eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren;

⁶⁴ Art. 255 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0; abgekürzt StPO).

⁶⁵ Art. 212 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0; abgekürzt StPO).

⁶⁶ Vgl. Art. 115 ff. StP, sGS 962.1; Art. 64 Abs. 1 PV, sGS 451.11.

- b) um die Person, die das Eigentum oder den rechtmässigen Besitz daran hat, vor dessen Verlust, Beschädigung oder Verletzung zu schützen;
- c) wenn anzunehmen ist, dass das Tier oder der Gegenstand zu einer strafbaren Handlung dienen könnte;
- d) um Tiere, die unter erheblicher Verletzung massgeblicher Vorschriften gehalten werden, zu schützen, sofern die zuständige Behörde nicht rechtzeitig Massnahmen treffen kann.

Art. 31^{ter} (neu) b) Herausgabe

¹ Ist der Grund für die Sicherstellung dahingefallen, gibt die Polizei das Tier oder den Gegenstand an die berechtigte Person oder an die Person heraus, bei der die Sicherstellung erfolgte.

² Erheben mehrere Personen Anspruch darauf oder ist die Berechtigung einer Person aus anderen Gründen zweifelhaft, setzt ihnen die Polizei eine Frist zur Einreichung einer Zivilklage. Nach unbenütztem Ablauf dieser Frist gibt sie das Tier oder den Gegenstand an die Person heraus, bei der die Sicherstellung erfolgte.

³ Die Herausgabe kann von der Zahlung der Kosten abhängig gemacht werden.

⁴ Kann ein Tier weder zurückgegeben noch anderweitig platziert werden, entscheidet die Polizei über das weitere Vorgehen unter Beizug der für das Veterinärwesen zuständigen kantonalen Stelle.

Art. 31^{quater} (neu) c) Verwertung und Vernichtung

¹ Erhebt niemand Anspruch auf den zurückzugebenden Gegenstand oder wird er von der berechtigten Person trotz Aufforderung nicht binnen angemessener Frist abgeholt, kann die Polizei den Gegenstand sechs Monate nach Wegfall des Grundes für die Sicherstellung verwerten.

² Die Polizei kann den Gegenstand früher verwerten, wenn dieser schneller Wertverminderung ausgesetzt oder seine Aufbewahrung mit erheblichen Kosten oder Schwierigkeiten verbunden ist.

³ Der Verwertungserlös wird der berechtigten Person, unter Abzug der entstandenen Kosten, herausgegeben.

⁴ Kann der Gegenstand nicht oder nicht kostendeckend verwertet werden, darf die Polizei ihn entschädigungslos vernichten.

Art. 34 bb) Voraussetzungen

¹ Die Beschaffung erkennungsdienstlicher Unterlagen im Strafverfahren richtet sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007.⁶⁷

² Die Polizei kann erkennungsdienstliche Unterlagen beschaffen über:

⁶⁷ Art. 255 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0; abgekürzt StPO).

- a) Personen, die zu einer unbedingten Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Massnahme verurteilt worden sind. Die Probenahme zum Zweck der DNA-Analyse erfolgt auf Anordnung **der Präsidentin oder** des Präsidenten des urteilenden Gerichtes;
- b) Personen, deren Identität nicht auf andere Weise feststellbar ist, insbesondere wenn sie unrichtiger Angaben verdächtig werden oder wegen ihres Alters, eines Unfalls, dauernder Krankheit, Behinderung, physischer Störung oder Bewusstseinsstörung über ihre Identität nicht Auskunft geben können;
- c) Personen, die ausgewiesen wurden oder gegen die eine Einreisesperre besteht;
- c^{bis}) Personen, die mit Werkzeug oder mit anderen Gegenständen angehalten werden, bei denen konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass dieses bzw. diese zur Begehung von Verbrechen oder Vergehen verwendet werden. Die beschafften Unterlagen werden nach spätestens drei Monaten vernichtet, sofern kein Strafverfahren eingeleitet wurde;
- d) Leichen, deren Identität nicht feststeht.

Art. 36 dd) Vernichtung von Unterlagen

¹ Unterlagen des Erkennungsdienstes werden vernichtet:

- a) von Amtes wegen, wenn sich nachträglich herausstellt, dass sie zu Unrecht beschafft worden sind;
- b) auf Antrag ~~des Betroffenen~~ **der betroffenen Person**, wenn keine zureichenden Gründe für die weitere Aufbewahrung bestehen. Die Regierung kann durch Verordnung Mindestfristen für die Aufbewahrung vorschreiben.

Art. 39^{bis} Informationsaustausch mit anderen Polizeikorps und dem Grenzwachtkorps

¹ Ausserhalb eines Strafverfahrens dürfen Informationen und die Funkübermittlung mit anderen Polizeikorps und dem Grenzwachtkorps ausgetauscht werden, wenn sie **die Empfängerin oder** der Empfänger benötigt:

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

^{1bis} Unter den gleichen Voraussetzungen kann die Funkübermittlung für andere Polizeikorps und das Grenzwachtkorps gegenseitig zugänglich gemacht werden.

² Die Informationen dürfen in einer elektronischen Datensammlung bearbeitet werden. Sie werden zwei Jahre nach der Speicherung gelöscht.

Art. 41 b) Verfahren

¹ Kommen Erwachsenenschutzmassnahmen in Betracht, meldet die Polizei den Gewahrsam so bald als möglich **der Amtsärztin und** dem Amtsarzt oder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Wohnorts oder, bei Gefahr im Verzug, des Aufenthaltsorts der in Gewahrsam genommenen Person.

² Die Polizei teilt der in Gewahrsam genommenen Person die Gründe mit, sobald diese ansprechbar ist, und protokolliert deren Stellungnahme. Auf Verlangen der in Gewahrsam genommenen Person benachrichtigt sie so bald als möglich einen Angehörigen oder eine andere von ihr bezeichnete Person.

³ Das Zwangsmassnahmengericht entscheidet so bald als möglich, spätestens drei Tage nach dem Freiheitsentzug, über den Antrag auf Verlängerung des Gewahrsams. Die in Gewahrsam

genommene Person erhält Gelegenheit, zum Antrag Stellung zu nehmen. Das Zwangsmassnahmengericht kann gefährdeten Personen Gelegenheit zur Stellungnahme geben oder eine mündliche Verhandlung anordnen.

Art. 42 c) Vollzug

¹ Der Gewahrsam wird in geeigneten Räumen vollzogen.

² ~~Der~~**Die Amtsärztin oder der** Amtsarzt sorgt für die ärztliche Betreuung der in Gewahrsam genommenen Person.

Art. 50^{bis} Überwachung des Fernmeldeverkehrs

¹ Eine Überwachung des Fernmeldeverkehrs kann im Rahmen von Art. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 18. März 2016⁶⁸ anordnen:

- a) um vermisste Person zu finden:⁶⁹
 1. **die Kommandantin oder** der Kommandant der Kantonspolizei;
 2. **die Kommandantin oder** der Kommandant der Stadtpolizei St.Gallen, wenn die Person ab dem Gebiet der Stadt St.Gallen vermisst wird;
- b) um eine Person zu finden, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurde oder gegen die eine freiheitsentziehende Massnahme angeordnet wurde⁷⁰: **die Kommandantin oder** der Kommandant der Kantonspolizei auf Antrag der zuständigen Justizvollzugsbehörde.

² ...

³ Die Anordnung bedarf der Genehmigung durch das kantonale Zwangsmassnahmengericht.

⁴ Gegen die Überwachung kann Beschwerde bei der Anklagekammer erhoben werden.

Art. 51 Privatdetektivinnen und Privatdetektive

¹ Wer sich gewerbsmässig als **Privatdetektivin oder** Privatdetektiv betätigt, bedarf einer Bewilligung des zuständigen Departementes.⁷¹

² Die Bewilligung wird natürlichen Personen erteilt, die handlungsfähig sind und nach Vorleben und Ausbildung für eine einwandfreie Berufsausübung hinreichend Gewähr bieten.

³ Die Bewilligung wird entzogen, wenn die Voraussetzungen zur Erteilung nicht mehr bestehen.

⁴ Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung.⁷²

Art. 51^{bis} Bewachungsunternehmen

¹ Wer gewerbsmässig Bewachungsaufträge erfüllt oder andere Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben ausübt, bedarf einer Bewilligung des Polizeikommandos.

⁶⁸ SR 780.1; abgekürzt BÜPF.

⁶⁹ Art. 12 Bst. f dieses Erlasses; Art. 35 und 37 BÜPF, SR 780.1.

⁷⁰ Art. 36 f. BÜPF, SR 780.1.

⁷¹ Sicherheits- und Justizdepartement; Art. 26 Bst. d GeschR, sGS 141.3.

⁷² Privatdetektivverordnung, sGS 451.13.

² Die Bewilligung wird erteilt, wenn:

- a) ~~Betriebsinhaber~~ **die Inhaberin oder der Inhaber eines Betriebs**, Geschäftsleitung und Personal hinreichend Gewähr für eine einwandfreie Erfüllung der übernommenen Bewachungs-, Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben bieten;
- b) ~~der Gesuchsteller~~ **die gesuchstellende Person** den Abschluss einer für die Art und den Umfang des Geschäfts ausreichende Haftpflichtversicherung nachweist.

³ Die Bewilligung wird entzogen, wenn die Voraussetzungen zur Erteilung nicht mehr bestehen oder die mit der Bewilligung auferlegten Pflichten schwerwiegend oder wiederholt verletzt werden.

⁴ Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

Art. 52^{bis} Gästekontrolle

¹ In Beherbergungsbetrieben sind übernachtende Gäste zum vollständigen und wahrheitsgetreuen Ausfüllen des Hotelmeldescheins aufzufordern. Für Gästegruppen genügt die Teilnehmerliste **der Veranstalterin oder** des Veranstalters.

² Hotelmeldeschein und Listen von Gästegruppen sind während fünf Jahren aufzubewahren und der Polizei auf Verlangen herauszugeben.

Art. 52^{ter} Observation

¹ Die Kantonspolizei kann Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachten und dabei Bild- und Tonaufzeichnungen machen, wenn:

- a) Anzeichen bestehen, dass es zu einem Verbrechen oder Vergehen⁷³ kommen könnte und
- b) andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

² Hat eine Observation einen Monat gedauert, bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch **die Kommandantin oder** den Kommandanten der Kantonspolizei.

³ Art. 283 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁷⁴ über die Mitteilung an die von einer Observation betroffenen Personen wird sachgemäss angewendet.

Art. 52^{quinqüies} b) Voraussetzungen

¹ Die Kantonspolizei kann eine verdeckte Fahndung anordnen, wenn:

- a) hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu einem Verbrechen oder Vergehen⁷⁵ kommen könnte und
- b) andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

² Hat eine verdeckte Fahndung einen Monat gedauert, bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch **die Kommandantin oder** den Kommandanten der Kantonspolizei.

⁷³ Art. 10 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937, (SR 311.0; abgekürzt StGB).

⁷⁴ SR 312.0.

⁷⁵ Art. 10 StGB, SR 311.0.

Art. 52^{sexies} c) Durchführung

¹ Es werden sachgemäss die folgenden Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁷⁶ angewendet:

- a) für die Anforderungen an die eingesetzten **Polizeibeamtinnen und** Polizeibeamten Art. 287;
- b) für die Aufgaben der verdeckten **Fahnderinnen und** Fahnder und Führungspersonen Art. 291 bis 294;
- c) für Beendigung und Mitteilung des Einsatzes Art. 298 d.

Art. 52^{novies} Durchführung

¹ Es werden sachgemäss die folgenden Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁷⁷ angewendet:

- a) für die Anforderungen an die eingesetzten Personen Art. 287;
- b) für Legende und Zusicherung der Anonymität Art. 288 und 151;
- c) für Stellung, Aufgaben und Pflichten der verdeckten **Ermittlerinnen und** Ermittler und Führungspersonen Art. 290 bis 294;
- d) für Zufallsfunde Art. 296;
- e) für Beendigung und Mitteilung des Einsatzes Art. 297 und 298.

Art. 59 Übergangsbestimmung

¹ Die im Kantonsgebiet tätigen **Privatdetektivinnen und** Privatdetektive haben innert eines Jahres nach Vollzugsbeginn dieses Gesetzes eine Bewilligung einzuholen.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁷⁸

⁷⁶ SR 312.0.

⁷⁷ SR 312.0.

⁷⁸ Art. 5 RIG, sGS 125.1.

XVI. Nachtrag zum Polizeigesetz

Entwurf der Regierung vom 21. November 2023

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Ergänzungsbotschaft der Regierung vom 21. November 2023⁷⁹ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Polizeigesetz vom 10. April 1980»⁸⁰ wird wie folgt geändert:

Art. 39^{quinquies} (neu) Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung
a) Einsatz

¹ Die Polizei kann Fahrzeuge, deren Insassinnen und Insassen sowie Kontrollschilder von Fahrzeugen zur Fahndung nach Personen oder Sachen sowie zur Verhinderung, Entdeckung und Verfolgung von Verbrechen und Vergehen mit Bildaufnahmegeräten automatisiert erfassen.

² Der Einsatz von mobilen Bildaufnahmegeräten für die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung erfolgt für höchstens zehn aufeinander folgende Tage am gleichen Standort. Die Polizei überprüft den Einsatz von stationären Bildaufnahmegeräten jährlich auf ihre Zweckmässigkeit.

³ Die Polizei bestimmt Kadermitglieder, die den Einsatz einer automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung anordnen.

⁴ Der Einsatz der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung wird protokolliert.

⁵ Die Fachstelle für Datenschutz überprüft periodisch den Einsatz der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen. Sie informiert die Öffentlichkeit über die Kontrolle.

⁷⁹ ABI 2023-●●.

⁸⁰ sGS 451.1.

Art. 39^{sexies} (neu) b) automatisierter Datenabgleich

¹ Die Polizei kann die automatisiert erfassten Daten mit Datenbanken automatisiert abgleichen, bearbeiten und zur Erstellung von Bewegungsprofilen nutzen. Der automatisierte Abgleich ist zulässig:

- a) mit polizeilichen Personen- und Sachfahndungsregistern. Die Regierung bezeichnet die entsprechenden Register in einer Verordnung;
- b) mit Angaben zu Kontrollschildern von Fahrzeugen, deren Halterinnen und Haltern der Führerausweis entzogen, verweigert oder aberkannt worden ist;
- c) mit konkreten Fahndungsaufträgen.

Art. 39^{septies} (neu) c) Datenvernichtung

¹ Die Polizei vernichtet die automatisiert erfassten Daten:

- a) bei fehlender Übereinstimmung mit einer Datenbank unverzüglich;
- b) bei Übereinstimmung mit Daten aus einer Datenbank nach spätestens 100 Tagen. Wird ein Verwaltungs- oder Strafverfahren eingeleitet, erfolgt die Vernichtung der automatisiert erfassten Daten nach den Bestimmungen des betreffenden Verwaltungs- oder Strafverfahrens.

Art. 39^{octies} (neu) d) Datenaustausch

¹ Die Polizei kann automatisiert erfasste Daten der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung nach Art. 39^{quinquies} dieses Erlasses zur Verhinderung, Entdeckung und Verfolgung von Verbrechen und Vergehen mit den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Landespolizei Liechtenstein sowie dem Bundesamt für Strassen und dem für das Zollwesen und die Grenzsicherheit zuständigen Bundesamt automatisiert austauschen, soweit:

- a) diese Behörden ein System zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung mit Datenbanken nach Art. 39^{sexies} dieses Erlasses betreiben;
- b) diesen Behörden der Datenaustausch gesetzlich erlaubt ist;
- c) der Datenschutz hinreichend gewährleistet ist;
- d) das Datenschutzniveau zumindest demjenigen des Kantons St.Gallen entspricht.

² Sie kann mit den Systemen zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung dieser Behörden Schnittstellen einrichten.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁸¹

⁸¹ Art. 5 RIG, sGS 125.1.

XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz

Entwurf der Regierung vom 21. November 2023

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Ergänzungsbotschaft der Regierung vom 21. November 2023⁸² Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Polizeigesetz vom 10. April 1980»⁸³ wird wie folgt geändert:

Art. 52 Kostenersatz

¹ Wer polizeiliche Massnahmen verursacht, kann zum Ersatz der Kosten verpflichtet werden.

^{1bis} **Wird eine Veranstaltung ohne die erforderliche Bewilligung durchgeführt, werden der Veranstalterin oder dem Veranstalter die Kosten des Polizeieinsatzes wie folgt auferlegt:**

- a) im Allgemeinen: 50 Prozent und höchstens Fr. 5'000.-;**
- b) wenn bei der Veranstaltung Gewalt an Personen oder Sachen verübt wurde: zusätzlich 50 Prozent der ab dem Zeitpunkt der Gewaltausübung angefallenen Kosten, höchstens aber Fr. 10'000.-, in besonders schweren Fällen höchstens Fr. 30'000.-.**

² Die Regierung regelt durch Verordnung die Vergütung für Einsätze der Kantonspolizei, insbesondere für:

- a) den Ordnungsdienst bei privaten Veranstaltungen,
- b) den besonderen Schutz Privater,
- c) Tatbestandsaufnahme und Ermittlung im Strafverfahren,
- d) die Suche nach vermissten Personen.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

⁸² ABI 2023-●●.

⁸³ sGS 451.1.

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁸⁴

⁸⁴ Art. 5 RIG, sGS 125.1.