



Protokoll

Sitzung	Vorberatende Kommission 22.22.23 «XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz» / 22.22.24 «XV. Nachtrag zum Polizeigesetz» / 22.22.25 «II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafpro- zessordnung»	Aline Tobler Geschäftsführerin Parlamentsdienste Regierungsgebäude 9001 St.Gallen T +41 58 229 37 05 aline.tobler@sg.ch
Termin	Freitag, 10. Februar 2023 08.30 bis 16 Uhr	
Ort	Polizeistützpunkt Mels, Werkhofstrasse 9, 8887 Mels	

St.Gallen, 20. März 2023

Kommissionspräsident

Walter Gartmann-Mels

Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

SVP	Walter Gartmann-Mels, Unternehmer, <i>Kommissionspräsident</i>
SVP	Karl Güntzel-St.Gallen, Rechtsanwalt
SVP	Ivan Louis-Nesslau, Unternehmer
SVP	Sascha Schmid-Buchs, IT-Auditor
SVP	Toni Thoma-Andwil, Unternehmer, Gemeindepräsident
Die Mitte-EVP	Cornel Aerne-Eschenbach, Gemeindepräsident
Die Mitte-EVP	Cornel Egger-Oberuzwil, Gemeindepräsident
Die Mitte-EVP	Jascha Müller-St.Gallen, Kommandant Milizfeuerwehr
Die Mitte-EVP	Heidi Romer-Jud-Benken, Gemeindepräsidentin
FDP	Rolf Huber-Oberriet, Gemeindepräsident
FDP	Walter Locher-St.Gallen, Rechtsanwalt
FDP	Ruben Schuler-Mosnang, Jurist
SP	Monika Simmler-St.Gallen, Assistenzprofessorin für Strafrecht, Strafpro- zessrecht und Kriminologie
SP	Bettina Surber-St.Gallen, Rechtsanwältin
GRÜNE	Daniel Bosshard-St.Gallen, Umweltnaturwissenschaftler ETH

Von Seiten des zuständigen Departementes

- Regierungsrat Marc Mächler, Stv. Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement
- Hans-Rudolf Arta, Generalsekretär
- Bruno Zanga, Kommandant der Kantonspolizei
- Vera Dragomirovic, Stv. Leiterin Rechtsdienst
- Martin Alpiger, Repo Werdenberg-Sarganserland (*für Inputreferat aus der Praxis und anschliessende Fragerunde nach dem Mittagessen*)

Geschäftsführung / Protokoll

- Aline Tobler, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
- Leandra Cozzio, Stv. Geschäftsführerin, Parlamentsdienste

Bemerkungen

- Für die Kommissionsmitglieder sind die Sitzungsunterlagen in der Sitzungsapp¹ zu finden.
- Erlasse sind in elektronischer Form der Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen² sowie der systematischen Rechtssammlung des Bundes³ zu entnehmen.

Traktanden

1	Begrüssung und Information	3
2	Einführung und Vorstellung der Vorlage: Inhalt gemäss Botschaft	4
3	Allgemeine Diskussion	6
4	Spezialdiskussion	13
4.1	Beratung Botschaft S. 1-8, S. 23 – 25 (Abschnitt 6, 7, 8)	13
4.2	Verschiedenes	43

1 <https://sitzungen.sg.ch/kr>

2 <https://www.gesetzessammlung.sg.ch>

3 <https://www.admin.ch>

1 Begrüssung und Information

Gartmann-Mels, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:

- Regierungsrat Marc Mächler, Stv. Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement;
- Hans-Rudolf Arta, Generalsekretär;
- Bruno Zanga, Kommandant der Kantonspolizei;
- Vera Dragomirovic, Stv. Leiterin Rechtsdienst;
- Aline Tobler, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste;
- Leandra Cozzio, Stv. Geschäftsführerin, Parlamentsdienste.

Es wurde an mich herangetragen, dass eine Person aus der Praxis für einen kurzen Input eingeladen werden soll. Martin Alpiger, Repo Werdenberg-Sarganserland, wird nach dem Mittagessen einen kurzen Input geben, danach besteht die Möglichkeit Fragen zu stellen. Im Anschluss setzen wir die Beratung der Vorlage fort.

Seit der Kommissionsbestellung in der Novembersession nahm der Kantonsratspräsident folgende Ersatzwahl in die vorberatende Kommission vor:

- Aerne-Eschenbach anstelle von Broger-Altstätten.

Für die heutige Sitzung hat sich niemand entschuldigt. Ich stelle fest, dass die vorberatende Kommission beratungsfähig ist.

Ich bitte Sie Ihre Interessen offenzulegen.

Wir behandeln Botschaft und Entwürfe der Regierung 22.22.23 «XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Bedrohungs- und Risikomanagement und Koordinationsgruppe Gewaltprävention, automatisierter Datenaustausch)» / 22.22.24 «XV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit)» / 22.22.25 «II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (Zuständigkeit für Begnadigungen)» vom 25. Oktober 2022. Der vorberatenden Kommission wurden nach der Zustellung der Einladung zusätzliche Unterlagen verteilt bzw. zugestellt:

- Beilage 7 ergänzt inkl. Beilagen 7.1-7.4.

Ich weise darauf hin, dass die Beratung elektronisch aufgezeichnet wird, was der Geschäftsführung die Fertigstellung des Protokolls erleichtert. Deshalb bitte ich Sie, nur zu sprechen, wenn ich Ihnen mit Ihrem politischen Namen das Wort erteile. Die Geschäftsführung dankt für die Abgabe der Manuskripte insbesondere zur allgemeinen Diskussion. Für das Protokoll gilt das gesprochene Wort. Eine weitere Information, vor allem als Hinweis für die Mitglieder, die zum ersten Mal in einer vorberatenden Kommission mitwirken: Sowohl die Kommissionsberatungen nach Art. 59 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) als auch das Kommissionsprotokoll nach Art. 67 GeschKR sind vertraulich. Erst mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse, nach Ablauf der Referendumsfrist, entfällt die Vertraulichkeit.

Zu Beginn wird die vorberatende Kommission eine Einführung durch den Stv. Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement in die Vorlage erhalten. Danach führt die Kommission eine allgemeine Diskussion anstelle einer Eintretensdiskussion. Anschliessend führt die vorberatende Kommission die Spezialdiskussion sowie die Gesamtabstimmung durch. Wie bereits erwähnt erfolgt direkt nach der Mittagspause ein kurzer Exkurs durch Martin Alpiger.

Der Kommissionspräsident schliesst die Einführung mit einigen administrativen Hinweisen.

2 Einführung und Vorstellung der Vorlage: Inhalt gemäss Botschaft

Regierungsrat Mächler: «Solange nichts passiert ist, können wir nichts machen» – dies war lange Zeit die Haltung der Polizeiarbeit als Strafverfolgungsbehörde. Heute hat sich die Polizeiarbeit verändert, hin zu präventiven Aufgaben zur Verhinderung von Gefahren und Verbrechen. Neu soll gelten: «Solange nichts passiert ist, können wir noch etwas machen». Der präventive und verwaltungsrechtliche Bereich bildet heute sogar den Hauptanteil der polizeilichen Tätigkeit. Dabei haben aber die Anforderungen von Rechtsprechung und Lehre an die gesetzlichen Grundlagen in den letzten Jahren stetig zugenommen. Auch das Bundesgericht hat in einem Urteil vom 7. September 2017 festgestellt, dass Art. 12 des Polizeigesetzes des Kantons St.Gallen (sGS 451.1, abgekürzt PG) einzig die *Aufgaben* der Polizei auflistet und keine gesetzliche Grundlage für *einzelne konkrete Eingriffe* darstellt. Für die Regierung ist es darum wichtig, dass auch die präventive und sicherheitspolizeiliche Arbeit der Polizei auf einer sauberen gesetzlichen Grundlage basiert.

Die vorliegenden Nachträge zum PG wurden zunächst in einer einzigen Vorlage dem Vernehmlassungsverfahren unterstellt. Nachdem eine Mehrheit der Beteiligten kritisierte, dass die Vorlage verschiedene Regelungsbereiche behandle und dadurch überladen sei, hat die Regierung die Revision aus Gründen der Einheit der Materie auf zwei Nachträge aufgeteilt. Im XIV. Nachtrag zum PG wird das Bedrohungs- und Risikomanagement, die (erweiterte) Koordinationsgruppe Gewaltprävention und der automatisierte Datenaustausch in der polizeilichen Ermittlungsarbeit geregelt sowie eine gesetzliche Grundlage für die Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus (FAREX) geschaffen. Der sachliche Zusammenhang zwischen diesen Bereichen besteht dabei in den Schnittstellen mit dem Bedrohungs- und Risikomanagement. Die teilweise Erweiterung der präventiven polizeilichen Tätigkeit wird separat im XV. Nachtrag geregelt. Gleichzeitig hat die Regierung die Kritik aus dem Vernehmlassungsverfahren nach der Forderung einer Totalrevision verstanden und hält fest, dass eine Totalrevision des PG in absehbarer Zeit wohl zweckmässig ist. Jedoch hält die Regierung an den vorliegenden Nachträgen weiterhin fest, da für die zu regelnden Themen dringender Handlungsbedarf besteht.

Zum XIV. Nachtrag zum PG: Im Zentrum steht das Bedrohungs- und Risikomanagement. Dieses wurde bereits vor drei Jahren bei der Kantonspolizei aufgebaut. Seine Aufgabe ist es, von Personen ausgehende Gefährdungen für Leib und Leben Dritter zu erkennen, einzuschätzen und die nötigen Präventionsmassnahmen auszulösen. Durch frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten sollen schwere Gewalttaten rechtzeitig und wirkungsvoll verhindert werden. Mit dieser Vorlage wird eine gesetzliche Grundlage für das Bedrohungs- und Risikomanagement geschaffen. Der gewählte Terminus «Gefährdung für Leib und Leben» setzt dabei keine Erfüllung der strafrechtlichen Tatbestände nach Art. 111 ff. des Schweizerischen Strafbuches (SR 311.0, abgekürzt StGB) voraus, sondern bezieht sich auf die bedrohten Rechtsgüter.

Das Bedrohungs- und Risikomanagement soll komplexe Fälle, die eine amtsübergreifende Zusammenarbeit erfordern, zur Einschätzung und Abgabe von Empfehlungen an die interdisziplinäre Koordinationsgruppe Gewaltprävention, bestehend aus Mitgliedern verschiedener Verwaltungsbereiche, übergeben können. Bereits im XIII. Nachtrag zum PG wurde die Koordinationsgruppe Häusliche Gewalt und Stalking geschaffen, die nun erweitert werden soll, indem ihre Aufgaben und die Zusammensetzung ergänzt werden. Die neu bezeichnete Koordinationsgruppe Gewaltprävention ist eine eigenständige Instanz mit spezifischem Aufgabengebiet, aber ohne formelle Aussenwirkung und ohne hoheitliche Befugnisse. Sie untersucht nur einzelne, besonders qualifizierte Problemfälle auf ihre Gefährlichkeit und gibt die daraus gewonnenen Erkenntnisse in Form von (unverbindlichen) Empfehlungen an die betroffenen Stellen weiter. Damit es den verschiedenen Behörden in Fällen mit entsprechendem Gefährdungspotenzial er-

laubt ist, sich interdisziplinär auszutauschen, müssen die entsprechenden Personendaten bearbeitet werden dürfen. Dies wiederum setzt die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage voraus.

Nicht ganz einfach umzusetzen ist die Motion 42.19.01 «Predictive Policing». Mit dem deutschen Randtitel «Empirische Gefährdungsprognosen» will die Regierung im neuen Art. 27^{ter} PG zum Ausdruck bringen, worum es geht: nämlich um den Einsatz einer algorithmenbasierten Software durch Polizeibehörden zur Berechnung – oder besser zur Schätzung – der statistischen Wahrscheinlichkeit, dass an einem bestimmten Ort oder durch bestimmte Personen bestimmte Delikte begangen werden könnten. Wichtig ist: Die Informatiksysteme nehmen nicht die Gefährdungseinschätzung vor, sondern unterstützen die Polizistinnen und Polizisten bei dieser Aufgabe. Die Regierung legt Wert darauf, dass Menschen und nicht Computer über polizeiliche Massnahmen und Einsätze entscheiden.

Ebenfalls im Zusammenhang mit dem Bedrohungs- und Risikomanagement soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit Personen mit öffentlichen Aufgaben der Polizei Gefährdungsmeldungen über Personen erstatten können, von denen anzunehmen ist, dass sie eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben von anderen Personen darstellen. Mit dieser Regelung wird der entsprechende Auftrag des Kantonsrates aus dem Geschäft 40.19.04 «Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus» umgesetzt. Hier wurde vom Kantonsrat gefordert, eine Regelung zur Befreiung vom Amts- und vom Berufsgeheimnis zu schaffen. Gleichzeitig soll auch die Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus eine formell-gesetzliche Grundlage (im Sozialhilfegesetz) erhalten, was auf das gleiche Kantonsratsgeschäft zurückgeht.

Ein weiterer Punkt aus dem Bedrohungs- und Risikomanagement ist die sogenannte «Gefährderansprache». Diese wird von der Polizei als Instrument zur Gefahrenabwehr und Verhütung von Straftaten schon heute, auch ohne explizite formell-gesetzliche Grundlage, erfolgreich angewendet. Grundlage dazu bildet jeweils die freiwillige Einwilligung durch die betroffene Person. Im konkreten Fall handelt es sich dabei um ein Gespräch mit einer potenziell gefährdenden Person. Dabei geht es nie 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, Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu unterlassen bzw. sich gesetzeskonform zu verhalten. Auch wenn es sich um einen minimalen Eingriff in die Rechtsposition einer potenziell gefährdenden Person handelt, ist eine formell-gesetzliche Normierung erforderlich, damit das persönliche Gespräch nötigenfalls auch gegen den Willen einer betroffenen Person und unter Hinweis auf die Straffolgen der Missachtung einer entsprechenden Verfügung durchgesetzt werden kann.

Mit Art. 39^{quater} PG soll eine gesetzliche Grundlage für den interkantonalen automatisierten Datenaustausch in der Polizeiarbeit geschaffen werden, wie es der Kantonsrat mit der Motion 42.21.24 gefordert hat. Im Interesse einer wirksamen kantonsübergreifenden Polizeizusammenarbeit ist es nötig, dass die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Kantone elektronisch zusammenarbeiten und zu diesem Zweck Daten austauschen können. Zwar wird in Art. 39^{bis} PG bereits der Austausch von Informationen ausserhalb eines Strafverfahrens zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen unter sich geregelt. Der Antrag auf Informationsaustausch sowie der Austausch selbst erfolgen dabei auf analogem Weg sowie jeweils im Einzelfall. Der Datenaustausch mit dem Ausland ist darum heute für die Kantonspolizei – dank dem automatisierten Schengener Informationssystem – einfacher als der Datenaustausch mit den Nachbarkantonen oder mit den Grenzkontrollbehörden. Dies ist heute nicht mehr zeitgemäss. Auch die Rechtspflegekommission des Kantonsrates fordert in ihrem Bericht 2022 eine klare Vereinfachung des elektronischen bzw. automatisierten Datenaustauschs. Diesbezüglich laufen auf verschiedenen Ebenen gesetzgeberische Arbeiten, um diesen automatisierten Datenaustausch auch schweizintern zu vereinfachen: einerseits im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement mit der Vorbereitung einer bundesrechtlichen Regelung; zum Zweiten auf Ebene der

Kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen mit der Vorbereitung eines schweizweiten Konkordats; und drittens mit dem Bestreben, dass möglichst alle Kantone eine möglichst einheitliche Rechtsgrundlage für diesen Datenaustausch – auf Gegenseitigkeit basierend – schaffen. Damit wird es den Polizeibehörden ermöglicht, untereinander auf elektronischem Weg zusammenzuarbeiten. Die Regierung ist sich bewusst, dass dies grundrechtlich wie datenschutzrechtlich anspruchsvoll ist. Sie ist aber mit der gesetzlichen Formulierung bestrebt, den betroffenen Grundrechten Rechnung zu tragen. Datenschutz und Datensicherheit werden einerseits durch den Verweis auf Art. 32 PG und andererseits durch die Regelung von Abs. 3 gewährleistet. Danach regelt die Regierung bei gemeinsamen Informationssystemen mit anderen Behörden die Einzelheiten in einer interkantonalen Vereinbarung. Die vorliegende gesetzliche Grundlage ist der interkantonalen Musterbestimmung und der entsprechenden Regelung anderer Kantone nachgebildet. Die Regierung ist bestrebt, eine rechtlich vertretbare Lösung – aber eben auch eine schweizweit möglichst harmonisierte Lösung – zu schaffen, damit ein interkantonaler symmetrischer Datenaustausch ermöglicht wird. Eine modifizierte Bestimmung im Vergleich zu den Partnerkantonen würde den interkantonalen Datenaustausch verhindern.

Zum XV. Nachtrag zum PG: Der XV. Nachtrag zum PG umfasst verschiedene Instrumente zur präventiven polizeilichen Tätigkeit. Die am häufigsten angewendeten polizeilichen Standardmassnahmen, wie namentlich die Anhaltung, die Identitätsfeststellung sowie die Durchsuchung von Personen und deren Effekten wird neu (bzw. bezüglich Anhaltung wieder) im PG geregelt. Die polizeigesetzliche Norm über die Anhaltung kann allerdings nicht a priori jegliche Identitätskontrollen rechtfertigen, sondern jede Personenidentifikation muss zur polizeilichen Aufgabenerfüllung notwendig sein, d.h. eine Kontrolle darf nicht ohne Anlass erfolgen. Die angehaltene Person ist verpflichtet, einen eigenen Beitrag zur speditiven Überprüfung ihrer Identität zu leisten; sie hat allenfalls mitgeführte Ausweise vorzuweisen. Die Regierung hält jedoch fest, dass mit der Bestimmung keine Pflicht zum Mitführen eines Ausweises eingeführt wird. Auf Nachfrage der betroffenen Person hat die Polizei den Zweck der Anhaltung oder Identitätsfeststellung unverzüglich bekannt zu geben.

Auch wird in dieser Vorlage die Aufnahme von Daten über Personen und Fahrzeuge in Fahndungssysteme zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle nach Art. 99 des Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) gesetzlich verankert. Nach diesem Art. 99 SDÜ ist eine Ausschreibung zulässig, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die oder der Betroffene in erheblichem Umfang aussergewöhnlich schwere Straftaten plant oder begeht, oder wenn die Gesamtbeurteilung der betroffenen Person, insbesondere aufgrund von bisher begangenen Straftaten, erwarten lässt, dass sie auch künftig aussergewöhnlich schwere Straftaten begehen wird. Der Kanton St.Gallen ist einer der letzten Kantone, der noch nicht über eine gesetzliche Grundlage für die verdeckte Registrierung und die gezielte Kontrolle verfügt. Die Regierung ist der Ansicht, dass diese Lücke zu schliessen ist.

3 Allgemeine Diskussion

Romer-Jud-Benken (im Namen der Mitte-EVP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Die Bürgerschaft hat eine enorme Erwartungshaltung an die Polizei und erwartet mehr Möglichkeiten von der Polizei, als es die gesetzlichen Möglichkeiten hergeben. Deshalb unterstützen wir die Nachträge. Agieren ist immer besser als reagieren, weil frühes polizeiliches Handeln Leid verhindern kann, Opfer besser geschützt, aber vielleicht auch potentielle Täter von einer geplanten Ausübung ihrer Straftat abgehalten werden können.

Mit der Installation der spezialisierten Abteilung Bedrohungs- und Risikomanagement hat die Polizei bereits ein sehr wertvolles Instrument geschaffen, das in erster Linie der Prävention und der Deeskalation dient. Nun müssen noch die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden – wer kann da schon etwas dagegen haben. Darum – wenn das geltende Recht den aktuellen Erfordernissen nicht mehr genügt und die Legitimation von polizeilicher Arbeit auf Messers

Schneide steht –, muss die Politik den Mut haben und nötige Massnahmen, in unserem Fall die Anpassung an die gesetzlichen Grundlagen, ergreifen.

Für Die Mitte-EVP-Delegation ist die algorithmische Software ein sehr heikles Thema und birgt grosse politische Sprengkraft. Wie funktioniert diese Software, werden wir zum Überwachungsstaat? Wie und wann erscheint man auf dem Radar dieser Software? Wir wünschen dazu eine exakte Aufklärung.

Die Mitte-EVP-Delegation ist froh, dass mit dem Gefährderansprache-Artikel neu eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird und der Polizei spezifische Befugnisse erteilt werden. Nur mit der Schaffung dieses Artikels kann die bestehende Lücke im PG geschlossen werden. Die Gefährderansprache muss aber zwingend auf Freiwilligkeit des Gefährders basieren. Diese präventive Arbeit der Polizei braucht keine gesetzliche Androhung. Die Polizei soll einen Beziehungsaufbau mit diesen Personen anstreben und ihre Arbeit soll durch Gespräche deeskalierend wirken. Die Praxis zeigt auch, dass die Personen freiwillig zu den Gefährdergesprächen kommen und es keinen Zwang braucht. Dazu aber später mehr in der Spezialdiskussion.

Die Politik muss aber auch den Mut haben, anfänglich gute und bewährte, in der Zwischenzeit aber überholte Instrumente aufzugeben. Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention besteht schon seit Jahren. Bis ins Jahr 2019 gab es keine spezialisierte Abteilung Bedrohungs- und Risikomanagement. Diese Koordinationsgruppe agiert ohne hoheitliche Befugnisse und kann in der Gruppe lediglich über Fälle sprechen, sie kann aber keine aktive Rolle einnehmen. Aus Sicht der Die Mitte-EVP-Delegation ist diese Koordinationsgruppe Gewaltprävention nicht mehr zeitgemäss und somit unnötig.

Das Vorgängermodell Koordinationsgruppe Gewaltprävention ist das heutige Bedrohungs- und Risikomanagement. Wir werden in der Spezialdiskussion sicherlich noch ausführlich darüber sprechen, wenn wir den Antrag auf Streichung des gesamten Art. 43 PG stellen werden. Haben wir den Mut und verabschieden uns von ausgedienten Werkzeugen. Dies würde übrigens auch den immer wieder hörbaren Vorwurf des unnötigen Ausbaus von Verwaltung und kantonaler Stellen entkräften. Insgesamt bedauern wir es sehr, dass wir heute nicht von der Fachperson Manuel Niederhäuser begleitet werden. Er ist der Leiter des Bedrohungs- und Risikomanagements bei der Kantonspolizei (abgekürzt BRM) und hätte sicher viel zum guten Gelingen dieser Vorlage beigetragen.

Wir sind im Moment nicht für eine Gesamtrevision. Uns ist es wichtig, dass die beiden Nachträge jetzt zeitlich straff installiert werden können, damit die Polizei über eine gesetzliche Grundlage verfügt.

Surber-St.Gallen (im Namen der SP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Wir stehen diesen Vorlagen sehr kritisch gegenüber, insbesondere gegenüber dem XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz. Wir sehen selbstverständlich die Notwendigkeit eines BRM. Es besteht das Bedürfnis, Straftaten allfällig verhindern zu können und zu erfassen, wo Gefährdungen bestehen für Leib und Leben oder für die sexuelle Integrität. Den vorliegenden Nachtrag finden wir in vielen verschiedenen Bestimmungen zu unpräzise, teils nicht überzeugend und teils geht er uns auch deutlich zu weit. Wir sperren uns nicht grundsätzlich gegen ein Eintreten auf diesen XIV. Nachtrag, aber es stellen sich uns viele Fragen, die wir im Rahmen der Vorbereitung bereits eingereicht haben. Wir haben aber auch noch weitere Fragen, die wir in der Spezialdiskussion stellen werden. Was uns Sorgen bereitet, dass hier die präventive Polizeiarbeit und die Strafverfolgung immer stärker vermischt werden. Man beginnt gegen Personen zu ermitteln, die noch gar keine Straftat begangen haben. Das wird alles Auswirkungen haben. Wir müssen uns im Klaren sein, wenn hier im Sinn dieses Gesetzes jemand als Gefährderin oder Gefährder bezeichnet wird, dies allfällig auch in das private Leben dieser Person hineinspielt, was ganz erhebliche Folgen für diese hat. So kann ein Leben auch nachhaltig zerstört werden. Hier haben wir sehr grosse Bedenken, dazu braucht es noch konkretere gesetzliche Bestimmungen, wann jemand als Gefährderin oder Gefährder bezeichnet wird und wie ein allfälliger Datenaustausch bzw. eine Information an Dritte erfolgen kann.

Der gesamte Datenaustausch und die Datenerhebung geht uns viel zu weit. Hier wollen wir genauer wissen, zu welchem Zweck Daten erhoben werden. Das muss man auch ganz genau aus dem Gesetz heraus ablesen können, in welchen Fällen, zu welchen Zwecken, wer diese erhebt und wie diese ausgetauscht werden. Hier handelt es sich mehr oder weniger um eine Blankonorm, die wir jetzt schaffen, um Daten zwischen den einzelnen Polizeikörpern zu erheben und auszutauschen. Hierzu sind wir sehr kritisch und haben entsprechend Anträge gestellt. Wenn man jetzt im Bereich der Gefährder-Situation beginnt Daten zu erheben, dann fließen diese Daten auch in allfällige spätere Strafverfahren ein. Das wird im Strafprozessrecht so vorgesehen und wird in der Botschaft auch so ausgeführt. Aber die Betroffenen haben im Rahmen dieser Gefährder-Situation bzw. dieser präventiven Polizeiarbeit gar keine Rechte. Das bereitet uns grosse Sorgen, denn im Strafprozessrecht besitzt man selbstverständlich seine Rechtsstellung, hat auch Möglichkeiten sich zur Wehr zu setzen gegen Massnahmen und das was im Rahmen der Strafverfolgung passiert. Dies hat man hier in diesem Präventivbereich nicht. Hier fehlt uns ganz klar der Rechtsschutz der einzelnen Personen.

Wir sind in vielen Punkten sehr kritisch. Für uns stellt sich daher die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, diese Botschaft mit ganz konkreten Fragestellungen und ganz konkreten Aufträgen an die Regierung zurückzuweisen. Damit hätten wir eine andere Botschaft, die eingengter ist, und bei der auch klarer ist, in welchen Fällen dann effektiv gehandelt wird.

Wir verstehen bei gewissen Begrifflichkeiten die Botschaft nicht richtig. Wenn man z.B. von einer konkreten oder erheblichen Gefährdung von Leib und Leben spricht, damit aber auch eine Straftat im Bereich eines Sexualdelikts gemeint ist. Das ist nach aktuellem Strafgesetz (zweites Buch, erster Titel) so nicht vorgesehen. Bei Delikten gegen Leib und Leben wird klar definiert, was das ist; das sind Tötungsdelikte und Körperverletzungsdelikte, aber Sexualdelikte gehören nicht zu diesem Bereich. Wir sehen deshalb nicht ein, wieso andere Begrifflichkeiten als im Strafgesetzbuch gewählt werden. Auch weitere Begriffe wie «ausnahmsweise» gibt es im Recht nicht. Für uns ist vom rechtlichen Handwerk vieles offen und nicht verständlich.

Wir möchten, dass insbesondere der XIV. Nachtrag nochmals überarbeitet wird. Zum XV. Nachtrag haben wir verschiedene Fragen, die wir im Rahmen der Kommission sicher bereinigen können, dort benötigen wir vom Grundsatz her keine Rückweisung oder Überarbeitung.

Güntzel-St.Gallen (im Namen der SVP-Delegation): Auf die beiden Nachträge zum Polizeigesetz in der beantragten Fassung ist nicht einzutreten.

Was den XIV. und XV. Nachtrag zum Polizeigesetz betrifft, sind wir bei der Vorbereitung auf eine Stellungnahme gestossen, welche wir auszugswise unseren Ausführungen voranstellen. Dies deshalb, weil diese sachlichen und überzeugenden Ausführungen den bearbeitenden Stellen im SJD und der Kantonspolizei offensichtlich nicht bekannt sind oder sie diese nicht ernst genommen haben. Sonst wäre in der Botschaft wohl darauf eingegangen worden.

Die Notwendigkeit für verschiedene Ergänzungen des Polizeigesetzes wird begründet insbesondere mit zwei Bundesgerichtsentscheiden. Diese stammen jedoch aus den Jahren 2000 (BGE 126 / 112 Erw. 4b) sowie 2017 (Urteil des Bundesgerichtes 6B_942/2016 vom 7. September 2017), also lange bevor der XIII. Nachtrag mit Botschaft und Entwurf vom 2. Juli 2019 vorgelegt und in der Februarsession 2020 vom Kantonsrat beschlossen wurde. Deshalb kommt man nicht um den Eindruck herum, dass die Regierung dem Kantonsrat in kurzen Intervallen Nachträge zum Polizeigesetz unterbreitet, wahrscheinlich in der Hoffnung, das Parlament übersehe so den laufenden Prozess, in dem sich auch der Kanton St.Gallen befindet. Die Grenze von Prävention zum Überwachungsstaat ist fließend und hat sich in den letzten Jahren nur in diese Richtung verschoben. Man hätte nämlich die meisten der neuen Bestimmungen auch bereits im Jahr 2019 beantragen können bzw. müssen, wenn sie nun so dringlich und angeblich unverzichtbar sein sollen.

Da möglicherweise die eine oder der andere bereits vermutet, dass es sich bei der erwähnten Fundstelle um die Vernehmlassung der SVP, der grössten Partei im Kanton St.Gallen und im

Kantonsrat, zu diesen Nachträgen handeln könnte, bestätige ich hiermit diese Vermutung. Dies auch deshalb, damit sich nun alle Anwesenden besser auf den Inhalt der weiteren Ausführungen konzentrieren können.

Auszüge aus der SVP-Vernehmlassung, nachdem in der Botschaft nicht darauf eingegangen wurde: Obwohl die Entwürfe des XIV. und XV. Nachtrags zum Polizeigesetz Bestimmungen aus verschiedenen Bereichen vorsieht, sind die neuen Bestimmungen zum «Predictive Policing» aus unserer Sicht der gesellschaftspolitisch wichtigste Teil dieser Nachträge. Dies betrifft insbesondere, aber nicht abschliessend, die neuen Bestimmungen der Art. 27^{bis} bis und mit Art. 27^{sexies}, wodurch die in den einleitenden Ausführungen kritisierte Verschiebung in Richtung Überwachungsstaat nochmals ein grosses Stück weitergehen würde. Deshalb wiederholen wir sinngemäss einige Feststellungen aus unserer Vernehmlassung zum XIII. Nachtrag zum PG, also zu einem früheren Nachtrag:

- Bei jener Teilrevision war die Tendenz ersichtlich, staatliche Kontrollsystem enger und enger zu knüpfen;
- Zudem zeigte sich auch die Betroffenheitsdemokratie, wegen Einzelfällen neue Gesetzesbestimmungen zu erlassen;
- Beim Ausbau der polizeilichen Kontrollkompetenz ging es für die SVP bereits um ein ständiges Abwägen zwischen den Freiheitsrechten des einzelnen Bürgers und dem Schutz der Allgemeinheit.

Diese sehr weitgehenden und einschränkenden Bestimmungen in den vorliegenden Nachträgen, zu denen keine standardisierten Kontrollen vorgesehen bzw. erkenntlich sind, stehen zudem im Widerspruch zur erfreulichen Feststellung im Bericht, dass bereits heute eine sehr gute Sicherheitslage im Kanton St.Gallen besteht (Ziff. 1, S. 4). Und wenn die Polizistinnen und Polizisten inskünftig noch stärker als «Hüter von Sicherheit und Ordnung», d.h. als unterstützende Partner und weniger als kontrollierende und strafende Behörde wahrgenommen werden sollen (Ziff. 1, S. 4), dann schaden diese massiven Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte, welche die erwähnten neuen Art. 27^{bis} bis Art. 27^{sexies} der Polizei ermöglichen. Diese schaden der zitierten Absicht mehr als sie nützen.

Wenn diesen neuen Bestimmungen zugestimmt wird, erhält die Polizei für die vermeintliche Präventionsarbeit deutlich grössere Kompetenzen als sie die Strafverfolgungsbehörden zum Teil heute haben, und unter Umständen sogar durch ein Gericht bewilligt werden müssen sowie zeitlich eingeschränkt werden können. Deshalb sind, wenn an diesen Bestimmungen festgehalten wird, ebenfalls klare Kontrollmechanismen ins Gesetz aufzunehmen. Dazu gehört auch das Informationsrecht für die Betroffenen, wenn nicht sogar die Informationspflicht seitens der Polizei, wenn die Überprüfung zu keinem Ergebnis geführt hat.

Zur Verhältnismässigkeit gehört auch die Frage der Wahrscheinlichkeit von Ereignissen. Ganz wenige Einzelfälle rechtfertigen in der Regel keine Gesetzesbestimmung. Deshalb veranlasst die Ausführung: «Aufgrund dieser rechtlichen Ausgangslage besteht die erhebliche Gefahr, dass Angehörige der Polizei nicht nur aufgrund eines eigentlichen Fehlverhaltens, sondern aufgrund der Lückenhaftigkeit des PG vermehrt in eine Strafuntersuchung verwickelt werden könnten» (Ziff. 2.2, S. 5) zu folgenden Fragen:

- Wie viele Strafanzeigen gegen Polizistinnen und Polizisten hatte die Anklagekammer in den letzten fünf Jahren jährlich zu entscheiden?
- Wie viele wurden gutgeheissen?
- Und wie viele davon betrafen den Einsatz der Schusswaffe?

Ich zitiere hier Fragen zu unserer Stellungnahme, die bereits vor einigen Monaten eingereicht wurden und erst auf Nachfrage jetzt beantwortet wurden, leider ohne einen Hinweis auf die Schusswaffen.

Dass Menschen und nicht Computer über polizeiliche Massnahmen und Einsätze entscheiden, wie ausgeführt wird (Ziff. 3.1.2, S. 9), ist das Mindeste, was in diesem Zusammenhang erwartet

werden darf. Dies ändert aber nichts daran, dass es weitgehend auf die verwendeten Algorithmen ankommt, welche Resultate präsentiert werden. Deshalb werden auch die menschlichen Entscheidungen dadurch stark gesteuert und beeinflusst. «Eine Anhaltung zwecks Feststellung der Identität einer Person darf ausschliesslich dann erfolgen, wenn sie zur Erfüllung der polizeilichen Aufgabe notwendig ist. Schikane, «Gwunder» oder andersartige Gründe sind unzulässig». Dies ist bei den Erläuterungen zu Art. 28a zu lesen (Ziff. 3.2.1, S. 11/12). Dass dies heute in der Praxis jedoch nicht immer erfüllt wird, kann dem allgemeinen Bericht entnommen werden. Nämlich, dass diese rechtliche Ausgangslage in der Praxis zur Folge hat, «dass bei Anhaltungen strafrechtliche Verdachtsmomente vorgeschoben werden, um eine Kontrolle vornehmen zu dürfen» (Ziff. 2.3, S. 6). Aber auch die Gefährderansprache, die als Art.27^{quinquies} neu ins PG aufgenommen werden soll, wurde schon bisher ohne explizite gesetzliche Grundlage angewendet (Ziff. 3.1.4, S. 11).

Wenn der Polizei neue Kompetenzen eingeräumt werden, wer darf diese ausüben und anwenden? Gelten dann alle Ermächtigungen für alle Korpsangehörigen oder gibt es Zuweisungen an oder Beschränkungen auf Funktionsgruppen oder einzelne Spezialisten? Dazu fanden wir im Bericht keine Ausführungen. Dies wäre in der Botschaft auszuführen und im Gesetz zu präzisieren. Ein Verweis allein auf die Verordnung genügt unseres Erachtens nicht. Ergänzende Feststellungen und Würdigung aufgrund von Botschaft und Entwürfen der Regierung vom 25. Oktober 2022.

Wenn in der Botschaft ausgeführt wird, dass für gewisse Tätigkeiten, welche heute ausgeführt werden, eine gesetzliche Grundlage fehlt, dann dürfte von den Gesetzeshütern bzw. vom Polizeikommando erwartet werden, dass diese Tätigkeiten umgehend eingestellt werden, bis eine ausreichende Grundlage besteht. Vom Einstellen dieser Arbeiten ist aber in der Botschaft nichts ersichtlich, da der XIV. und XV. Nachtrag offenbar als selbstverständlich betrachtet werden. Für eine solche Haltung hat die SVP-Delegation kein Verständnis.

Die Anhaltung als neuer Tatbestand (Art. 28a neu) geht aus Sicht der SVP-Delegation zu weit bzw. ist unklar und zudem nicht notwendig. Wenn ein Verdacht auf eine Straftat besteht – das muss eine Voraussetzung sein und bleiben –, dann kann die Polizei jederzeit und überall Menschen kontrollieren. Damit kann die Polizei eine ihrer gesetzlichen Aufgaben ohne neue Bestimmung erfüllen. Auch für die Ansprache einer verletzten oder kaum handlungsfähigen (allenfalls durch Alkohol oder Betäubungsmittel) Person, ist dieser neue Artikel nach unserem Verständnis nicht notwendig. Eine zusätzliche «Zugriffsmöglichkeit» im Gesetz erübrigt sich somit. Solange nicht klar ist,

- wer durch «Predictive Policing» kontrolliert und überwacht werden kann (dies könnte letztlich die gesamte St.Galler Bevölkerung sein, da ja die [Vor-]Arbeit weitestgehend elektronisch erledigt wird),
 - wer entscheidet,
 - wer und warum jemand ins System kommt,
 - wie lange diese Überwachung dauert,
 - wie die betroffenen Personen informiert werden,
- kommt dieses System für die SVP-Delegation nicht in Frage.

Das Nichteintreten mag überraschen, da wir eine klare Ordnung in unserem Land wünschen und uns dafür einsetzen. Es ist aber nur die Konsequenz aus unserer Vernehmlassung und damit der Güterabwägung zwischen ausgeprägtem Überwachungsstaat oder einer freiheitlichen Rechtsordnung mit Vertrauen in die Bevölkerung. Dies dürfte rasch die Frage nach fehlendem Vertrauen in die zuständigen Stellen und Behörden aufwerfen. Deshalb äussern wir uns bereits an dieser Stelle dazu. Wir haben Vertrauen in die grosse Mehrheit der Angehörigen der Kantonspolizei und der kommunalen Polizei, welche ausführt, was ihr befohlen wird. Wenn aber wichtige und kritische Fragen zum Entwurf in der Botschaft weder entkräftet noch beantwortet werden, dann fehlt uns das Vertrauen in das zuständige Departement, welches die politischen

Vorgaben für die Polizei verfügt. Dies ist mit ein Grund, weshalb alle materiellen Bestimmungen, was die Polizei betrifft, im Gesetz zu regeln sind.

Auch das Vertrauen in die Leitungsgremien der Polizei ist angeschlagen. Ich verweise auf zwei Beispiele:

- In einem Fall wurde ein Restaurant mit einem Grossaufgebot und mit Gewalt geräumt, weil sich darin während der Corona-Pandemie etliche Gäste ohne Schutzmaske aufgehalten hatten.
- In einem anderen Fall haben zu Beginn des WEF 2023 Klimaaktivisten (um nicht von Klima-Terroristen zu sprechen) Zufahrt und Zugang zum Flughafen Altenrhein gestört und erschwert. Hier wurde nicht geräumt. Die Polizei verhandelte und hielt sich stark zurück. Dies auch, gemäss Polizeisprecher, um negative Bilder zu vermeiden (Zitat aus der Zeitung).

Es ist auch daran zu erinnern, dass sämtliche materiellen Bestimmungen im Gesetz zu regeln sind, welches referendumsfähig ist. Auf Verordnungsebene dürften konsequenterweise bloss organisatorische Fragen geregelt werden.

Der in Aussicht gestellte Nichteintretens-Antrag der SVP-Delegation zuhanden des Kantonsrates hat den Vorteil, dass nicht bereits in letzten Nachträgen Beschlossenes wieder in Frage gestellt wird. Dazu gäbe es nämlich auch einiges aus dem XIII. Nachtrag. Falls der Kantonsrat auf die Nachträge eintritt, wird die SVP-Fraktion bei der zweiten Lesung entscheiden, ob sich auch das Volk in einer Referendumsabstimmung dazu äussern kann.

Bosshard-St.Gallen (im Namen der GRÜNE-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Aus unserer Sicht ist die Notwendigkeit der verschiedenen Anpassungen im Polizeigesetz im Bericht grösstenteils nachvollziehbar begründet. Ich kann aber bereits vorwegnehmen, dass wir im Bereich des Datenschutzes wie auch des Rechtsschutzes einige Bedenken haben. Nicht nur wir haben Bedenken im Bereich des Datenschutzes, sondern sogar die Fachstelle für Datenschutz. Man müsste schon erwarten, dass insbesondere die Bedenken ernst genommen werden und in der Vernehmlassung einfließen – das war nicht der Fall. Ich werde dann in der Spezialdiskussion genauer auf unsere Bedenken eingehen.

Aufgrund der gestiegenen Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen der Polizeiarbeit, erscheinen die vorgeschlagenen Ergänzungen und Präzisierungen im PG notwendig. Teils sind die Bestimmungen jedoch zu wenig präzise oder sie gehen zu weit. Die präventive Polizeiarbeit ist nicht nur ein Bedürfnis der Behörden, sondern auch der Bürgerinnen und Bürger, z.B. im Bereich der häuslichen Gewalt. Alle zwei Wochen stirbt eine Person infolge häuslicher Gewalt. Auch wenn die Sicherheitslage im Kanton gut ist, kann sie noch verbessert werden.

Die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen führen zu einer Ausweitung der Kompetenz der Polizeiorgane. Aber jede Medaille hat zwei Seiten. Es ist unbestritten, dass die Polizei eine grössere Kompetenz benötigt, um eben allfällige Gefahrensituationen zu verhindern – auch wir wollen aber keinen Polizeistaat. Aber das Machtgefälle zwischen der Polizei und potenziellen Gefährder birgt auch ein Missbrauchspotenzial. Wir als Gesetzgeber müssen gewährleisten, dass einerseits die Polizei ihre Aufgaben erfüllen kann, andererseits aber auch, dass die Rechte der Bürgerinnen und Bürger ausreichend geschützt werden. Wir wünschen uns zudem in naher Zukunft eine Totalrevision des Gesetzes.

Huber-Oberriet (im Namen der FDP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Wir haben bereits in den vorhergehenden Voten gehört, dass viele Fragen noch offen sind. Ich verzichte deshalb im Sinne der Effizienz und der Zeit für die Spezialdiskussion auf ein langes Eintretensvotum in der allgemeinen Diskussion. Unbestritten ist für die FDP-Delegation, dass die Polizei entsprechende gesetzliche Grundlagen benötigt, die der heutigen Zeit und Gesellschaft angepasst sind. Wie weit darf das Ausmass in die persönlichen Eingriffe gehen? Hier gehen die Meinungen auseinander.

Uns ist der Rechtsschutz bei den Realakten ein grosses Anliegen. Hierzu haben wir den verschiedenen Fraktionen bereits einen Vorschlag eines möglichen Gesetzesartikels zukommen lassen (vgl. Beilage 10). Diesen werden wir in der Spezialdiskussion entsprechend begründen und vortragen. Es handelt sich um ein Geschäft, das uns in der Spezialdiskussion sehr stark beschäftigen wird. Wir haben dazu auch viele Fragen und wünschen uns klärende Antworten dazu.

Kommissionspräsident: Die Nicht-Einladung von Manuel Niederhäuser, Leiter BRM, habe ich entschieden. Ich habe der Einladung eines Polizisten vor Ort Vorrang gegeben. Die geforderte Einladung könnte man für einen zweiten Sitzungstag vorsehen.

Güntzel-St.Gallen: Alle Fraktionen sind mit der Vorlage nur teilweise zufrieden. Nur wenn man weitere Sitzungstermine und Anpassungen an der Vorlage vorsieht, könnte die SVP-Delegation Eintreten in Erwägung ziehen.

Romer-Jud-Benken beantragt die Einladung von Manuel Niederhäuser, Leiter Bedrohungs- und Riskmanagement.

Diskussion über Einladung von Manuel Niederhäuser für den heutigen oder nächsten Sitzungstag. Die Kommission stellt fest, dass viele offene Fragen vorliegen. Diese sollen gesammelt werden und im Anschluss festgelegt werden, an wen diese zu richten sind und wer auf die nächste Kommissionssitzung eingeladen werden soll.

Regierungsrat Mächler: Mit diesem Vorgehen bin ich einverstanden. Es macht Sinn, dass wir heute v.a. die Botschaft diskutieren. Es wird im Anschluss sicher zu den einzelnen Artikeln auch noch Fragestellungen geben, die wir diskutieren können. Dies ermöglicht uns auch, auf den zweiten Sitzungstag allenfalls Präzisierungen bzw. Alternativvorschläge auszuarbeiten. Im Detail können wir darüber an einem zweiten Sitzungstag diskutieren. Es wäre sehr wichtig, von Seiten der Polizei zu hören, was das überhaupt bedeutet. Es ist etwas, das wir so im Detail nicht kennen, da schliesse ich mich nicht aus. Als ich diese Vorlage vorbereitete, fanden intensive Diskussionen statt. Bruno Zanga kann sicher einiges klären, aber bei einem zweiten Sitzungstag macht es Sinn, dass auch der Leiter BRM vor Ort ist, und wir den erwähnten Anträgen zum Datenschutz gerecht werden können. Dieser Balanceakt wird notwendig sein, darüber müssen wir diskutieren und schlussendlich eine Gewichtung vornehmen. Ich finde es sehr gut, wenn wir auf diesem Weg vorangehen können.

Bruno Zanga: Die Kantonspolizei hat rund 50 Abteilungen mit rund 1'000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, deren einzelnen Aufträge ich kenne. Ich kenne diese aber selbstverständlich nicht im Detail. Manuel Niederhäuser ist unser Spezialist was das Bedrohungs- und Risikomanagement betrifft. Er kann Ihnen aus dem Stegreif Fragen beantworten, was das BRM betrifft. Wenn Sie Fragestellung aus der Gesetzgebung haben, wie das in der Praxis heute umgesetzt wird, dann weiss er das und kann Ihnen das unvorbereitet beantworten. Ich weiss einiges, habe mich auch mit dieser Thematik beschäftigt. Ich weiss wie ein Bedrohungs- und Risikomanagement im Grossen und Ganzen arbeitet, kenne die Prozesse aber nicht im Detail. Ich hoffe, ich kann Ihre Fragen beantworten, und Ihnen aufzeigen, wie das Bedrohungs- und Risikomanagement arbeitet und welche Produkte dort entsprechend entstehen, damit Sie einschätzen können, wie das in die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen umgeleitet werden muss. Ich weiss auch nicht im Detail wie das Predictive Policing funktioniert. Hier hat jeder von uns entsprechende Grenzen.

4 Spezialdiskussion

4.1 Beratung Botschaft S. 1-8, S. 23 – 25 (Abschnitt 6, 7, 8)

Abschnitt 1 (Ausgangslage)

Locher-St.Gallen zu S. 5: Faktisch machen wir eine Totalrevision. Die Bestimmungen, die hier geändert werden sollen, sind in sehr vielen Bereichen so weitgehend, dass es sich praktisch um eine Totalrevision handelt. Das ist auf S. 5 in der fünften Zeile auch so festgehalten: «Obwohl es sich funktional um eine gesamtheitliche Überarbeitung der derzeitigen kantonalen Polizeigesetzgebung handelt, werden unterschiedliche Rechtsmaterien angepasst, weshalb die Revision aus Gründen der Einheit der Materie auf zwei Nachträge aufgespalten wurde». Dieser Schluss ist für mich logisch nicht nachvollziehbar. Bei einer Gesamtrevision würde ein Nachtrag ausreichen. Im Anschluss heisst es beim dringenden Handlungsbedarf: «Die Regierung geht mit Rückmeldungen aus der durchgeführten Vernehmlassung einig, dass eine Totalrevision des PG in naher Zukunft angezeigt ist». Was ist es? Ist es faktisch eine Totalrevision oder nicht? Folgt noch eine Totalrevision und was wird deren Gegenstand sein? Wir müssen genau wissen, was wir hier machen. Wenn es sich nicht um eine Totalrevision handelt, wie hier vermerkt, was wird dann noch Inhalt der Totalrevision sein?

Hans-Rudolf Arta: Ich kann nicht rekonstruieren, wie es zu dieser Formulierung in der Botschaft kam, dass es faktisch eine Totalrevision sei. Wir lassen sehr viele polizeiliche Interventionsmöglichkeiten mit diesen zwei Nachträgen unangetastet. Wir haben geprüft, ob Handlungsbedarf besteht, z.B. im Bereich des Instrumentariums der häuslichen Gewalt, wo man untersuchte, ob in diesem Teil Nachbesserungsbedarf besteht. In dem Sinn wurde das PG gesamtheitlich betrachtet. Diese Formulierung in der Botschaft, dass es sich um eine gesamtheitliche Überarbeitung der kantonalen Polizeigesetzgebung handelt, ist nicht ganz korrekt. Der ganze Bereich der häuslichen Gewalt, Schusswaffengebrauch und Datensammlungen usw. bleiben unangetastet. Die Regierung ist sich bewusst, dass die Systematik dieses PG bis einschliesslich dem XIII. Nachtrag und jetzt auch mit dem XIV. und XV. Nachtrag nicht unbedingt verbessert wird, und dass die Übersichtlichkeit mit dieser Anzahl an Nachträgen nicht unbedingt gewinnt. Wie es auch in der Vernehmlassung angeregt wurde, und dieser Teil stimmt, wird sich die Regierung damit befassen und in Aussicht stellen, dass sie die Totalrevision des PG angeht und eine wirklich gesamtheitliche Überarbeitung des Gesetzes an die Hand nimmt. Wann der richtige Zeitpunkt sein wird, steht noch offen. Wir haben noch weiter Vorstösse pendent, bei denen uns Motionsfristen ablaufen. Ich schliesse nicht aus, dass im Laufe des nächsten Jahres noch ein weiterer Nachtrag zum PG kommen wird. Es sind noch die Motionen 42.21.04 «Hate Crimes statistisch erfassen – wichtige Grundlagen zum Schutz von gesellschaftlichen Minderheiten schaffen» und 42.20.13 «Beteiligung an den Kosten des Polizeieinsatzes für Veranstalter von nicht bewilligten Demonstrationen» offen. Es wird mutmasslich nicht möglich sein, zum jetzigen Zeitpunkt eine Totalrevision des PG aufzugleisen. Vielleicht ist auch der Zeitpunkt mit Blick auf den Amtsdauerwechsel ungünstig. Die von Locher-St.Gallen zitierte Formulierung geht zu weit, aber eine Totalrevision wird kommen.

Locher-St.Gallen: Man müsste uns irgendwann mitteilen, was in dieser Totalrevision angedacht ist. Es wurde der Schusswaffengebrauch usw. erwähnt, ich habe in der Anklagekammer viele Entscheide über den Schusswaffengebrauch mitgeprägt. Ich glaube nicht, dass es sich hierbei um ein brisantes Thema handelt. Der Hinweis auf die Totalrevision kommt immer wieder, deshalb wäre es dienlich, wenn Sie im Hinblick auf die zweite Sitzung mitteilen könnten, was noch angedacht ist. Wir müssen wissen, was noch alles in der Schublade liegt, damit wir das gewichten können und wissen, was auf uns zukommt.

Hans-Rudolf Arta: Falls es zu einer Totalrevision kommt, laufen die Vorbereitungen bei uns gedanklich bereits. Wir gehen davon aus, dass hauptsächlich an der Systematik des PG gearbei-

tet wird, dass diese in eine übersichtliche Form gebracht wird. In Anlehnung an Polizeigesetzrevisionen anderer Kantone muss der ganze Bereich Datenschutz / Datenverarbeitung v.a. in systematischer Hinsicht überarbeitet werden. Das werden die beiden Hauptteile sein. Ich gehe davon aus, es wird im Wesentlichen eine Nachführung mit einer sauberen Systematik sein, so wie bei der letzten Revision der Bundesverfassung im Jahr 1999. Ich gehe aber auch davon aus, dass ich als aktueller Generalsekretär diese Totalrevision nicht mehr massgeblich prägen und ausgestalten werde – was auch keinen Sinn machen würde. Das muss von Personen gemacht werden, die anschliessend auch damit arbeiten müssen. Hier befinden wir uns in einer Übergangsphase, ab Juni 2024 wird ein neuer Generalsekretär bzw. eine neue Generalsekretärin im SJD tätig sein. Es wäre nicht fair, wenn ich jetzt hier viel prägen würde. Ich spreche bewusst nicht für den Departementsvorsteher. Ich möchte die pendenten Motionen noch erledigen können, deshalb gehe ich davon aus, werden wir der Regierung einen XVI. Nachtrag zum PG beantragen, um diese Motionen noch abzutragen. Im Anschluss soll ein sauberes, neues PG entstehen.

Simmler-St.Gallen: Wir haben den Antrag auf eine Totalrevision eingereicht (Beilage 8). Ich bin seit sechs Jahren Mitglied des Kantonsrates, und seit diesen sechs Jahren heisst es, die Totalrevision komme. Ich verstehe Ihre Argumente aus personellen Gründen, aber ich glaube, dass dieser Prozess dringendst angestossen werden muss. Auch wenn der Generalsekretär das nicht persönlich anstossen wird, kann man hier nicht nochmals Jahre abwarten. Es braucht diese Totalrevision dringend. Verstehe ich Sie richtig, damit wurde noch nicht begonnen?

Hans-Rudolf Arta: Ja; die Arbeiten wurden noch nicht konkret angegangen.

Simmler-St.Gallen: Dann halten wir an diesem Antrag fest.

Güntzel-St.Gallen zur Zusammenfassung der Botschaft: Es heisst im ersten Absatz: «Mit den vorgeschlagenen Neuerungen wird ein wichtiger Schritt gemacht, um die bisher weitgehend auf die reine Strafverfolgung ausgerichtete Polizeiarbeit weiterzuentwickeln und die bereits auf einem hohen Niveau befindlichen Dienstleistungen insbesondere in präventiver Hinsicht nochmals zu verbessern». Zur Prävention haben wir auch in der allgemeinen Diskussion Stellung genommen. Es handelt sich nicht um eine mathematische Lösung im Sinne einer linearen Entwicklung. Aber die Erfahrung zeigt in vielen Lebensbereichen, dass wenn man etwas immer noch mehr verbessern will, dann ist der zusätzliche Aufwand nicht mehr linear sondern exponentiell. Wie hoch kann das sein? Absolut kann man es nie erreichen. Wir müssen Aufwand und Ertrag berücksichtigen.

Locher-St.Gallen: Es wurde erwähnt, den Datenschutz müsste man in diversen Punkten im Rahmen einer Gesamtrevision anpassen. Wenn eine Fachperson Datenschutz an der nächsten Sitzung anwesend sein sollte, wäre es interessant zu wissen, wo im Datenschutzbereich jetzt bereits Probleme bestehen. Denn dann lösen wir mit dieser Vorlage offenbar nur einen Teil der Probleme. Das Thema Datenschutz generell, nicht nur im Zusammenhang mit dieser Vorlage, wäre für mich eine Frage, die man beantworten müsste.

Der Bundesgerichtsentscheid, der in Abschnitt 2.1 zitiert wird, tut nichts zur Sache im Zusammenhang mit der polizeilichen Arbeit. Hier ging es wieder um die Frage, ob die Polizei von sich aus, ohne Zutun der Staatsanwaltschaft, eine Blutprobe anordnen kann. Ich habe im Bereich Zusammenarbeit Polizei und Untersuchungsrichter dissertiert, man hat bereits im Jahr 1954 darüber diskutiert, ob die Polizei (Kommandant und die ersten drei Offiziere) das machen kann. Man hat dann festgestellt, dass das nicht möglich ist, deshalb wurde die Beschwerde geschützt. Sie darf auch keine Zustellungen von Strafbefehlen machen. Das sind kleine Korrektu-

ren, die man allenfalls im Rahmen einer Revision der Strafprozessordnung (SR 312.0, abgekürzt StPO) umsetzen könnte. Dieser Entscheid beurteilt nicht, was die Polizei alles nicht kann aufgrund der Generalklausel.

Thoma-Andwil zu Abschnitt 2.3: In der Praxis müssen die Polizistinnen und Polizisten etwas vorschieben, damit sie überhaupt die Identität kontrollieren dürfen. Ich finde das schwierig, dazu liest man: «Die Regierung ist der Ansicht, dass eine konstruierte Verdachtssituation keine akzeptable Grundlage bilden kann, um den Polizistinnen und Polizisten zu ermöglichen, ihren verwaltungsrechtlichen Kontrollaufgaben – die Anhaltung ist im Polizeialltag das am meisten genutzte Polizeiinstrument – nachkommen zu können». Ich finde beim Durchlesen, dass man der Staatsgewalt die Möglichkeit gewährt, jederzeit grundlos zu kontrollieren. Ich bin der Überzeugung, dass es für eine Kontrolle oder eine polizeiliche Anhaltung immer einen Grund braucht zu kontrollieren. Ich sehe nicht ein, warum man das nicht von Beginn an transparent machen kann. Wenn ich mit dem Auto daherkomme und einen offensichtlich schwierigen Eindruck hinterlasse, kann die Polizei entscheiden. Es besteht der Verdacht auf Alkoholkonsum und sie führt deshalb eine Kontrolle durch. Wenn ich den Text so lese, möchte man sich davon lossagen, so dass man die bisherige Praxis, ohne zwingende Ausweispflicht, wenn kein Verdachtsmoment besteht, unterwandern möchte. Dazu habe ich ein schlechtes Gefühl und hätte gerne eine Antwort, warum das schon jetzt nicht möglich ist. Ich fände es richtig, wenn das in Verdachtsfällen möglich wäre.

Bruno Zanga: Die Polizei führt unterschiedliche Kontrollen durch. Es gibt Kontrollen, bei denen von Anfang an entschieden wird, dass man im Verkehr eine Grosskontrolle durchführt; da wird einen Autobahnabschnitt abgesperrt, wobei jeder ausgeleitet wird. Wir haben Spezialisten, die ein Gefühl dafür haben, wen sie kontrollieren sollen. Auch an der Grenze werden nicht alle Personen kontrolliert. Die Mitarbeiter am Zoll verfügen über langjährige Berufserfahrung. Sie entscheiden sich bei bestimmten Kombinationen von Gefühlen für eine Kontrolle. Bei der Polizei verhält es sich genau gleich. Wenn wir den Verkehr verlassen und z.B. jemanden generell beobachten und diese Person verhält sich auffällig, veranlasst dies den Polizisten bzw. die Polizistin an der Front Abklärungen zu tätigen, um herauszufinden wer das ist und warum er sich so verhält – das löst eine Kontrolle aus. Das beruht auf Gefühlen und Instinkten, das kann man nicht im Gesetz festschreiben. Wir versuchen das immer wieder auf die Generalklausel in Art. 12 des Polizeigesetzes zu stützen. Wir müssen als Organisation gewährleisten, dass Ruhe, Ordnung und Sicherheit bestehen bleiben. Das bedeutet, dass man genauer hinsehen muss. Wenn überhaupt keine Veranlassung für eine Kontrolle besteht, wird auch nicht kontrolliert, dazu fehlen Zeit, Ressourcen und Möglichkeiten. Es muss immer ein Grund bestehen, der veranlasst genauer hinzusehen.

Hans-Rudolf Arta: Das PG regelte in einer früheren Fassung, bevor die eidgenössische Strafprozessordnung erlassen wurde und in Kraft getreten ist, «die Anhaltung». Das war ein sehr breites polizeiliches Instrumentarium für verwaltungs- und strafrechtlich motivierte Anhaltungen. Die Bestimmung über die Anhaltung wurde im Zug des Erlasses des st.gallischen Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung gestrichen, in der Annahme, dieses Instrument sei nun bundesrechtlich geregelt. Man stellt nun aber in der Praxis fest, dass diese Streichung zu weit ging. Wenn man ausschliesslich bei strafprozessual relevanten Verdachtsmomenten anhalten darf, ist dies nach StPO völlig unproblematisch. Wenn man aber z.B. auf der Strasse jemanden mit wässrigen Augen antrifft, der vielleicht noch irgendwelche verzweifelte Handbewegungen macht, weil er zu Hause Streit hatte und jetzt weinend auf der Strasse steht, aber überhaupt nichts passiert, warum soll dann die Polizistin oder der Polizist konstruieren, dass diese Person vielleicht an der Fasnacht war und zu viel getrunken hat oder ein Drogenproblem besitzt? Das wäre eine polizeiliche Kontrolle, um festzustellen, ob etwas vorgefallen ist oder nicht. Hier würde man eine Ausweiskontrolle vornehmen. Dazu hat es auch ein Beispiel in der Botschaft: «Dabei ist beispielsweise an eine offensichtlich verstört wirkende Person zu denken, die von

der Polizei aufgegriffen wird». Warum soll man für eine kurze Identitätskontrolle bzw. Anhaltung hier einen strafrechtlich relevanten Tatverdacht konstruieren? Die Idee hinter dem Thema Anhaltung ist, dass die Polizei sehr niederschwellig und ohne etwas konstruieren zu müssen, jemanden kurz kontrollieren darf und dies auf Anfrage auch begründet, z.B. im Umfeld eines Einbruchdelikts. Dabei handelt es sich aber nicht um einen Verdächtigen oder um einen Zeugen im Sinne der StPO.

Surber-St.Gallen: Wenn ich das aus Sicht der Anwaltspraxis betrachte, ist das gefühlsbasierte polizeiliche Handeln oder Kontrollieren sehr schwierig. Es braucht einen gewissen Anhaltspunkt dafür, dass von einer Person eine gewisse Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen könnte bzw. es zum Schutz der jeweiligen Person selbst nötig ist. Diese Ausführungen beziehen sich auf Art. 28a (neu) des XV. Nachtrags zum PG. Hier stellt sich für uns die Frage, ob es nicht korrekt wäre, diesen Artikel dahingehend zu konkretisieren, dass ein gewisser Verdacht auf die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung besteht oder es zum Schutz dieser Person selber notwendig erscheint. Ich kann das Unbehagen von Thoma-Andwil hier nachvollziehen.

Güntzel-St.Gallen: Aus unserer Sicht braucht es keine Kompetenzerweiterung. Wenn es so ist, wie es Bruno Zanga erwähnte, dass die Polizei nicht ansprechen darf, dann stellt sich mir die Frage wie dabei vorgegangen wird. Wenn eine auffällige Person angetroffen wird und die Polizistin oder der Polizist diese ansprechen, dann ist es aus meiner Sicht unwahrscheinlich, dass es zu einem Verfahren kommt. Wenn man jemanden anspricht und es ist anschliessend erledigt, resultieren aus solchen Ansprachen auch Verfahren bis zum Ermächtungsverfahren? Dann muss es im Zusammenhang mit Personen sein, die man mit auf den Posten nimmt und nicht lediglich auf der Strasse angesprochen hat. Man braucht dafür einen gewissen Verdacht. Muss man jetzt dennoch etwas zusätzlich schaffen? Hier müsste man im Artikel genauer konkretisieren, warum es diese neue Bestimmung zusätzlich zu den normalen Massnahmen im Rahmen der Strafverfahren bzw. Strafverhinderung braucht.

Bruno Zanga: Die polizeiliche Anhaltung ist ein sehr wichtiges polizeiliches Instrument. Wir befinden uns bei der polizeilichen Anhaltung im Vorermittlungsverfahren, deshalb sind wir auf eine Bestimmung im PG angewiesen. Heute liegt uns die polizeiliche Generalklausel vor, die uns ermöglicht, bei entsprechenden Hinweisen oder Gefühlen tätig zu werden. Für uns wäre es aber besser, wenn wir dazu über eine entsprechende explizite Bestimmung verfügen, die uns die entsprechenden Anhaltungen auch ermöglicht. In der StPO liegt diese vor, dort wird das ausdrücklich festgehalten. Wir sind hier aber nicht im strafrechtlichen Bereich, deshalb wird nicht die StPO angewendet. Es kann sein, dass aus einer Anhaltung ein Verfahren nach StPO resultiert, d.h. wir eröffnen gemeinsam mit der Staatsanwaltschaft die entsprechende Strafverfolgung. Wir wissen aber nicht im Voraus, was daraus resultiert, deshalb führen wir Kontrollen durch. Diese Möglichkeit muss der Polizei verschafft werden, ansonsten kann sie ihren Job nicht mehr machen.

Regierungsrat Mächler: Im Grunde genommen hat man im Nachhinein einen Fehler gemacht, indem man den bestehenden Artikel zur Anhaltung gestrichen hat. Jetzt stellt man in der Anwendung fest, dass noch andere Umstände vorliegen können, die nicht immer StPO-relevant sind, wo dies eigentlich möglich sein müsste – deshalb dieser neue Artikel. Ich nehme mit, dass wir Ihnen das auf die zweite Lesung noch klarer detaillieren und konkretisieren. Grundsätzlich war das aber Bestandteil im Gesetz. Thoma-Andwil meinte, das sei jetzt etwas ganz Neues. So ist das nicht, es war früher enthalten, wurde versehentlich gestrichen und jetzt stellen wir fest, dass wir zu weit gingen.

Abschnitt 2.2 (Strafverfahren gegen Mitarbeitende der Polizei)

Locher-St.Gallen: Ich war während 17 Jahren Vizepräsident und Mitglied der Anklagekammer. Das Ermächtigungsverfahren ist ein sehr wichtiges Thema. Ich bin mir nicht sicher, ob das im Rahmen dieser Revision präzisiert werden soll. Man hat diesen Eindruck, wenn man die Formulierung liest. Es handelt sich hierbei um ein eigenes Kapitel. Man müsste sich allenfalls überlegen, ob man das allenfalls in der StPO prüfen will. Das Ermächtigungsverfahren ist ein Strafverfolgungsprivileg und hat nichts mit diesem Thema zu tun. Selbstverständlich sind jeweils auch Polizistinnen und Polizisten davon betroffen, es betrifft aber auch Behördenmitglieder usw. Art. 7 Abs. 2 StPO erlaubt den Kantonen ein solches Privileg einzuführen. Das Bundesgericht hat mehrmals diese Kognition eingeschränkt, ausser bei politischen Behördenmitgliedern. Im Text heisst es, man müsse eine Präzisierung des Polizeigesetzes vornehmen, «um unnötige Strafuntersuchungen zu vermeiden». Strafuntersuchungen werden von den Betroffenen immer als unnötig betrachtet. Macht man nun eine Anpassung des Polizeigesetzes, wenn ja wo? Es handelt sich hier um ein sehr wichtiges Instrument. Es existieren drei Kantone, die dieses Privileg noch besitzen. Wenn eine Korrektur vorgesehen ist, bin ich der Meinung, dass dies nicht in diese Revision gehört.

Hans-Rudolf Arta: Abschnitt 2.2 ist eine Erklärung unter mehreren, warum die Regierung diese Vorlage präsentiert mit Präzisierungen des polizeilichen Instrumentariums, v.a. in präventiver Hinsicht. Die Absicht ist, das polizeigesetzliche Instrumentarium präziser zu formulieren und Instrumente konkreter zu beschreiben als bisher mit der Stossrichtung Prävention und Bedrohungs- und Risikomanagement, damit die Polizistinnen und Polizisten wissen, dass eine formell-gesetzliche Grundlage für ihr Handeln vorliegt. Die Praxis der Anklagekammer, die wir nicht kritisieren und bewerten, hat sich seit sieben Jahren dahingehend verändert, dass sehr viel mehr Ermächtigungen zur Durchführung von Strafuntersuchungen erteilt werden. Wir lesen vermehrt in den Entscheiden der Anklagekammer, dass im konkreten Fall Unklarheiten bestünden, z.B. in Bezug auf die formell-gesetzliche Grundlage, so dass weiterer Abklärungsbedarf besteht und deshalb die Ermächtigung zur Strafuntersuchung erteilt wird. Die Regierung beabsichtigt mit der Vorlage, eine formell-gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit die Anklagekammer im Ermächtigungsverfahren bereits überprüfen kann, ob eine gesetzliche Grundlage vorliegt, so dass es keiner weiteren Abklärungen bedarf. Die Anklagekammer bleibt aber völlig frei. Wir ändern nichts an den strafprozessualen Fragestellungen, sondern versuchen die formell-gesetzliche Basis für die Polizeitätigkeit zu präzisieren. Dies vor dem Hintergrund, dass die Anklagekammer in der jüngeren Praxis vermehrt zum Schluss gekommen ist, es bestehe weiterer Abklärungsbedarf, v.a. auch in rechtlicher Hinsicht. Wir versuchen den Polizistinnen und Polizisten diese formell-gesetzliche Grundlage für ihre Tätigkeit zu geben.

Romer-Jud-Benken: Ich habe diese Frage explizit im Voraus gestellt, weil es mich interessierte, wie viele Fälle das sind. Sie haben uns diese Antwort beigelegt; fast jede Woche erfolgt eine solche Anzeige. Ich finde das belastend für die Polizistinnen und Polizisten, die so nie wissen, ob sie bereits mit einem Bein hinter Gitter sind. Wir haben kein Problem mit Art. 28 und dessen Präzisierung.

Güntzel-St.Gallen zur Konsequenz: Ein solches Verfahren ist nicht erfreulich und kann belasten. Es steht nur, wie viele Ermächtigungen es sind. Wie diese strafrechtlich entschieden wurden ist aus dieser Statistik nicht ersichtlich. Es wird nicht jede Ermächtigung im Anschluss verurteilt, sondern es kommt zu einer Untersuchung.

Romer-Jud-Benken: Es gab 58 Ermächtigungsverfahren. Klar entsteht nicht aus jedem eine Verurteilung, aber die Polizistin bzw. der Polizist muss das aushalten und das ist nicht angenehm.

Hans-Rudolf Arta zu Güntzel-St.Gallen: Die Feststellung ist, dass die meisten der eröffneten Strafuntersuchungen letztendlich eingestellt werden. Die Einstellung kommt einem gerichtlichen Freispruch gleich. Der grösste Teil wird eingestellt, es ist aber belastend, dass diese Personen in das Ermächtungsverfahren hineingezogen werden. Ich lege hier aber auch offen, dass wir, zumindest in unserem Departement, in all diesen Fällen gestützt auf das Polizei- und Personalgesetz, auf einfaches Gesuch hin Rechtsbeistand gewähren. Die Verteidigung wird durch den Kanton finanziert. In den allermeisten Fällen werden diese Verfahren anschliessend durch die Staatsanwaltschaft eingestellt.

Abschnitt 2.4 (Informationsaustausch)

Simmler-St.Gallen: Ich hätte hierzu auf die nächste Sitzung gerne mehr Ausführungen. Es gibt Normen aus dem Zivilrecht, welche eine Meldepflicht vorschreiben, oder Normen, die eine Meldepflicht für öffentliche Angestellte vorsehen. Ich hätte gerne eine Übersicht, ob diese Normen wirklich nötig sind, welche Lücken sie schliessen und wie die bestehenden Normen zusammen spielen. Es muss erkennbar sein, gestützt worauf man welche Meldung machen kann. Diese Melderechte sind eher unübersichtlich und müssten klarer definiert werden. Mein Eindruck war, dass diese Normen unnötig sind, dass sie das alle bereits heute melden können. Aber aus Sicht des Departementes braucht es diese offenbar.

Güntzel-St.Gallen: Wer entscheidet im Kanton St.Gallen, was oder ab wann etwas eine extremistische Strömung ist. Wird das auf Stufe der Polizei entschieden?

Bruno Zanga zu Güntzel-St.Gallen: Das ist die Stufe des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB). Der NDB definiert, welche Gruppierungen bzw. Personen von den nachrichtendienstlichen Elementen kontrolliert werden. Das ist eine Ausschliesslichkeitsliste, wir dürfen keine anderen Gruppierungen kontrollieren oder beobachten, die auf dieser Liste nicht aufgeführt sind. Extremismus ist Sache des Bundes. Wir haben grundsätzlich nur ausführende Tätigkeiten im Auftrag des Bundes.

Abschnitt 2.5 («Predictive Policing»)

Güntzel-St.Gallen: Wer entscheidet, zu welchem Zeitpunkt (diesbezüglich wurde unsere Vernehmung falsch verstanden) was Teil der elektronischen Überprüfung wird? Wer, wie viele Menschen und aus welchen Gründen? Ist es am Schluss am einfachsten, dass die ganze Bevölkerung analysiert wird, und man sieht, ob etwas Interessantes daraus resultiert? Nach welchen Kriterien wird entschieden, welche Personengruppen oder einzelnen Personen überprüft werden? Erfahren diese Personen jemals davon?

Bruno Zanga zu Predictive Policing: Das ist eine algorithmenbasierte Software, die wir einsetzen könnten. Die Aufnahme von Einbruch- und Einschleichdiebstählen steht im Vordergrund; diese Software heisst PRECOBS (Pre Crime Observation System). Das ist eine bestehende konkrete algorithmenbasierte Anwendung. Man erfasst, welche Delikte wo passiert sind, wie ging die Täterschaft vor usw. Im Anschluss versucht man mit dieser Algorithmensoftware herauszufinden, wo ein nächster Einbruch wahrscheinlich ist. Die Täter gehen systematischer vor, als wir glauben. Das versucht man mathematisch herauszurechnen, damit man weiss, in welchem Gebiet der nächste Einbruchdiebstahl zu erwarten ist. Dazu ist aber eine relativ grosse Datendichte nötig, damit dieses Instrument überhaupt funktioniert. Die Kantonspolizei St.Gallen setzt das nicht ein, weil wir dazu zu wenig Daten haben. Wir haben selbst in der Stadt St.Gallen zu wenig Daten, um diese Dichte der erfolgten Einbruchdiebstähle zu erreichen. Die Stadtpolizei Zürich setzt das ein, sie haben ausreichend solche Delikte. Die Kantonspolizei Aargau – sie ist uns ähnlich von der Grösse der Städte her – setzte PRECOBS ein, kam im Jahr 2021 jedoch wieder davon ab. Bei einem solchen Entscheid muss die Polizei prüfen, ob ausreichend Datenmaterial vorhanden ist. Es handelt sich nicht um ein Überwachungsinstrument, es wird lediglich

der Tatablauf notiert, und aufgrund dessen wird versucht, die nächsten Voraussagen zu machen.

Eine algorithmen-basierte Software könnte man auch im BRM einsetzen. Da könnte man versuchen, aufgrund von mathematischen Formeln herauszufinden, wie gross das Gefährdungspotenzial einer Person ist und wann es zur «Explosion» kommt. Wir glauben nicht daran, dass das bereits heute funktioniert. Heute setzen wir beim BRM keine algorithmenbasierte Software ein, weil wir nicht den Ertrag erzielen, den wir uns versprechen würden. Würde man eine solche Software einsetzen, würde man selbstverständlich vorgängig mit der Datenschutzstelle die entsprechenden Abklärungen tätigen, die Hinweise abholen und prüfen, ob wir über eine ausreichend rechtliche Grundlage verfügen.

Mit der Gesetzesänderung schaffen Sie im Prinzip die Möglichkeit, dass wenn es einmal ein sinnvolles Instrument geben könnte, die entsprechende rechtliche Grundlage vorliegt. Heute setzt die Kantonspolizei im Bereich der Bildverarbeitung eine solche Software bzw. eine künstliche Intelligenz ein. Dort diskutieren wir, ob es eine entsprechende rechtliche Grundlage braucht. Wir sind nach wie vor der Überzeugung, dass es das für diese Auswertung nicht braucht. Aber wenn es Sie interessiert, wie diese Bildsoftware genau funktioniert, werde ich Ihnen das gerne auch noch etwas erläutern.

Simmler-St.Gallen: In diesem Bereich tauchen bei mir ganz viele Fragezeichen auf. Ich mache beliebt, den Begriff «Predictive Policing» nicht zu verwenden. Eigentlich heisst das einfach «vorausschauende Polizeiarbeit». Alles was wir hier besprechen fällt unter diesen Begriff. Bruno Zanga erwähnte softwaregestützte Tools, bei denen man aufgrund von Wahrscheinlichkeiten berechnet, wo z.B. ein Einbruchdiebstahl wahrscheinlicher ist und wo nicht. Diese vorgeschlagene Norm im Nachtrag spricht explizit nur von Leib und Leben und wird systematisch beim BRM eingeordnet. Das heisst, die beschriebene Software würde nicht unter diese Kategorie fallen, denn es geht dabei um Vermögensdelikte und keine Delikte an Leib und Leben.

Wenn ich die Norm lese, gehe ich davon aus, es handelt sich um Prognosetools zur Einschätzung der Gefährlichkeit von Personen. Diese Software ist heute technisch ziemlich einfach. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um eine computergestützte Checkliste, die zeigt, ob jemand einen Waffenschein besitzt oder bereits einmal einschlägig vorbestraft wurde. Z. B. unterscheidet die Software «Octagon»⁴ nach grünen, roten und orangen Flaggen die Gefährlichkeit und der Beamte entscheidet, ob etwas gemacht werden muss. Das sind algorithmengestützte Tools. Die Mitte-EVP-Delegation fragte mich, warum ich nicht dagegen sei. Diese Tools sind im Moment so wenig komplex, dass ich gut damit leben kann, dass diese mittels Computer funktionieren.

Wir schaffen hier aber ganz klar keine Grundlage für andere Tools im Bereich von Vermögensdelikten oder künstlicher Intelligenz. Es geht nur darum, dass das Bedrohungsmanagement eine unterstützende Hilfe erhält, um die Gefährlichkeit einzuschätzen. Es kann Sinn machen, dass man nicht nur auf das eigene Bauchgefühl hört, sondern die Wissenschaft beizieht; denn wenn jemand bereits sieben Mal zugeschlagen hat, könnte es auch noch ein achttes Mal passieren – Tools können dabei hilfreich sein. Ich möchte den Anwendungsbereich eingeschränkt belassen und keine Grundlage für anderes schaffen. Deshalb wäre ich froh, wenn auf die nächste Sitzung klar ist, von welchen Tools wir hier sprechen. Man kann dazu Beispiele nennen und uns aufzeigen, wie das funktioniert. Es geht mir nicht um Predictive Policing in einem weiteren Sinn, wie es oft schon im Fernsehen dargestellt wurde, das wäre für mich nicht Leib und Leben.

Regierungsrat Mächler: Der Antrag für Art. 27^{ter} kommt aus dem Kantonsrat. Wir können diesen auch streichen, wenn Sie das Gefühl haben, wir gehen hier zu weit. Aktuell kann die Polizei

⁴ <https://octagon-intervention.ch/>

auch ohne diesen Artikel leben. Wenn Sie eine gute Formulierung finden, werden wir uns nicht verweigern.

Bosshard-St.Gallen: Bei den Ausführungen von Bruno Zanga fiel mir auf, dass v.a. das raumbezogene Predictive Policing angesprochen wurde, welches ich gut finde. Ich finde, das darf man durchaus aufnehmen. An der Olma oder an einem Weihnachtsmarkt usw. besteht ein erhöhtes Risiko von Taschendiebstählen, dafür ist es ein gutes Tool. Es sind nicht ganz konkrete Personendaten betroffen.

Beim personenbezogenen Predictive Policing ist es eine Gratwanderung, wie wir heute schon mehrmals gehört haben. Die GRÜNE-Delegation wehrt sich nicht gegen die neuen Technologien oder Tools, aber es wird im Gesetzestext selbst erwähnt: «zuverlässige» Informatiksysteme. Ist das heute bereits zuverlässig? Was sind die Kriterien? Datenschutzrechtlich bestehen ganz viele Fragen. Dass der Datenschutz eine Einschätzung und ein Gutachten macht, wurde bereits in ihrer Vernehmlassungsantwort angetönt. Hier bestehen aber noch viele offene Fragen, die zu klären sind.

Thoma-Andwil: Die vorausschauende Polizeiarbeit ist für mich eines der schwierigsten Themen. Ich verwende bewusst keine englischen Wörter, denn das wirkt immer so neu und professionell. Die ersten Worte der Botschaft finde ich schwierig: «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». Ich unterstütze hier Bosshard-St.Gallen, für mich geht es weiter, denn das ist nicht nur datentechnisch schwierig, sondern grundsätzlich schwierig.

Ich habe eine andere Haltung, ich sehe den Nutzen der Polizei, und dass sie das super finden, wenn man diese 500'000 Personen im Kanton St.Gallen in ein System einspeist. 500'000 Personen mit der heutigen Technologie zu verarbeiten ist keine Hexerei. Ich finde es aber grundsätzlich schwierig. Ich weiss, dass sich diese Szene weltweit in diese Richtung entwickelt – es gibt sogar verrückte Filme dazu. Anhand dieser Daten stellt man fest, dass gewisse Personen gemäss dem Algorithmus eine potenzielle Gefährdung sind. Dies wird prozentual so hoch gewichtet, dass man diese zum Schutz der Gesellschaft aus dem Verkehr zieht. Das ist die extreme Variante. Vielleicht gibt es eine mildere Variante, in dem man solche Personen einfach überwacht.

Die Motive der Polizei verstehe ich. Es wurde heute erwähnt, dass die Bevölkerung wie auch die Gesellschaft immer wieder fragen, warum man das nicht schon vorher festgestellt hat, da diese Person auffällig war und jetzt sei passiert, was man schon immer befürchtete. Ich verstehe diese Aussagen der Gesellschaft, trotzdem bin ich persönlich grundsätzlich sehr kritisch eingestellt. Ich bin aber in einer Diskussion auch offen. Bevor ich als Kommissionsmitglied zustimmen könnte, müsste ich ziemlich genau wissen, wie das aussieht. Ich möchte als Vertreter der Bürgerschaft im Kanton St.Gallen wissen, wie man das ganz konkret macht, welche Software gewählt wird usw. Grundsätzlich sind das Themen, die ziemlich weit reichen. Ich finde, es ist ein Schlüsselthema, wie weit wir mit der polizeilichen vorausschauenden Vorarbeit gehen – das ist eine Art Paradigmenwechsel. Es ist ein ganz grundsätzliches Thema, wir betrachten und ahnden nicht mehr etwas, das geschehen ist, sondern wir stellen Vermutungen an aufgrund von Algorithmen und Wahrscheinlichkeitsberechnungen. Wir bearbeiten unbescholtene Bürgerinnen und Bürger zu Recht oder zu Unrecht. Hier möchte ich ganz detailliert wissen, werden die Betroffenen informiert, welche Datenbanken und Software usw.?

Louis-Nesslau: Ich habe versucht zu recherchieren, welche Softwareprodukte auf dem Markt sind. Bei PRECOPS geht es um den Raum-Zeit-Bezug. Interessanter wäre aber der Personenbezug. Auf die nächste Sitzung wäre eine Übersicht hilfreich, was bereits existiert, v.a. in Bezug auf die Personendaten. Wie sieht die rechtliche Wirkung aus, wenn wir den Artikel streichen?

Ich meine, wenn wir das streichen, ist das ein klares Signal, dass wir das nicht wollen und es dann entsprechend nicht erlaubt wäre.

Bruno Zanga: Die Kantonspolizei setzt heute beim BRM keine algorithmenbasierte Software ein. Wir setzen eine Software ein, die uns hilft, checklistenartig Punkt für Punkt zu erfassen und auch eine entsprechende Beurteilung abzugeben. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BRM erstellen eine Gesamtbeurteilung und damit man dabei an alles denkt, ist eine Software im Einsatz, die uns bei der Beurteilung am Schluss hilft, ob von dieser Person schlussendlich eine Gefahr ausgehen könnte oder nicht. Wir beurteilen das Risiko und dafür haben wir eine Software, die uns hilft. Ansonsten haben wir die polizeiliche Fachapplikation myABI, die jeder Mitarbeiter der Kantonspolizei besitzt. In dieser Fachapplikation wird alles journalisiert. Ansonsten gibt es nichts Weiteres in diesem Bereich. Wir brauchen das im Moment auch noch nicht. Es ist aber möglich, dass es sich in Zukunft weiterentwickelt. Die Grundidee ist, der Polizei nicht zu verbieten, dass man gute zukünftige Instrumente benutzen wird. Als ich einmal gefragt wurde, was ich über Predictive Policing im Rahmen von BRM denke, sagte ich, dass es nicht auszuschliessen sei, dass wir später so weit sein werden. Heute brauchen wir eine solche Software nicht. Wir haben andere Instrumente und brauchen keine Algorithmen für unsere Tätigkeit. Wir füllen auch nicht wild Datenbanken ab und lassen den Rechner tagelang rechnen, bis ein Schuldiger daraus resultiert. Das mag im Sciencefiction-Film funktionieren, aber nicht in der heutigen polizeilichen Tätigkeit. Das könnte in 20 oder 30 Jahren vielleicht so sein.

Müller-St.Gallen: Bruno Zanga meinte, solange nichts passiert, hätten wir noch Zeit etwas zu machen – das unterstütze ich. Bei der vorausschauenden Polizeiarbeit steht das Mindsetting dahinter, wenn man ausreichend Daten sammelt, können Verbrechen vorausgesagt werden. Die damalige Motion wurde von der SVP-Fraktion grossmehrheitlich nicht unterstützt. Ich bin noch überhaupt nicht überzeugt von der vorausschauenden Polizeiarbeit. Sofern es sich um eine Checkliste handelt finde ich es super, sobald Algorithmen dahinterstehen, stellen sich mir viele Fragen: z.B. sind die Algorithmen bekannt? Bruno Zanga hat künstliche Intelligenz angesprochen; wenn das auch noch mitspielt: wie will man das überprüfen und wie soll das die Staatsanwaltschaft vor dem Richter vertreten? Dann heisst es, dieses System sei zuverlässig. Was ist zuverlässig?

Entgegen der in der Gesetzesbotschaft enthaltenen Ansicht, dass die vorausschauende Polizeiarbeit nur ein Hilfsmittel sei, ist meine Befürchtung, dass damit die Verantwortung auf die vermeintlich unfehlbare, wissenschaftlich nicht fundierte Technik abgeschoben wird, und bei positivem Befund dies als Rechtfertigung herbeigezogen wird. Das hat Simmler-St.Gallen mit dem Bauchgefühl-Paradoxum in einer Studie⁵ beschrieben. Das bestätigt, dass der Algorithmus der Einschätzung des Anwenders dient, so dass das eine geeignete Legitimation ist.

Zu Art. 27 stelle ich mir die Frage, wie sichergestellt wird, dass die vorausschauende Polizeiarbeit nur dann eingesetzt wird, wenn Leib und Leben in Gefahr sind. Die vorausschauende Polizeiarbeit ist ein System zur Prävention. Wie kann man ausschliessen, dass das nur bei Gefährdung von Leib und Leben präventiv eingesetzt wird? Das führt mich zur Umkehrfrage: Was passiert, wenn ungefährliche Personen fälschlicherweise auf das Radar der vorausschauenden Polizeiarbeit kommen. Muss ich als vermeintlicher Täter beweisen, dass ich in Zukunft keine Straftat begehen werde? Wenn jemand den Antrag stellen sollte, dass Art. 27 gestrichen werden soll, werde ich diesen unterstützen oder diesen Antrag selbst stellen.

Romer-Jud-Benken: Beim Lesen dieser Vorlage wurde ich auch hellhörig. Ich habe es in den einleitenden Worten erwähnt; ich habe Angst vor einem Überwachungsstaat. Ich finde es deshalb sehr schade, dass Manuel Niederhäuser nicht hier ist. Er konnte mir diesen Artikel sehr gut erklären. Es wurde für mich nachvollziehbar, so dass ich diesen Artikel unterstützen kann.

⁵ Smart Criminal Justice – Eine empirische Studie zum Einsatz von Algorithmen in der Schweizer Polizeiarbeit und Rechtspflege, Monika Simmler, Simone Brunner, Kuno Schedler, 10. Dezember 2020, Universität St.Gallen.

Ich bin gespannt auf die Ausführungen an der nächsten Sitzung, wenn Manuel Niederhäuser anwesend sein wird. Genau diese Angst, die wir alle haben, kann er uns nehmen, weil er uns aus seiner Arbeit erklären kann, was das beinhaltet.

Surber-St.Gallen: Es geht um die Frage, ob dieser Artikel nötig ist. Von Seiten Polizei / Department ist die Haltung, dass sie diesen Artikel eigentlich nicht brauchen für die Anwendung ihrer Software. Für uns war die Anwendung dieser Software ein Grund, wieso wir eine Motion ausarbeiteten. Jetzt liegt der Artikel vor und bereitet recht viel Unbehagen. Die Haltung ist, dass das was wir machen nicht algorithmenbasiert sei. Es ist die Rede von einer Checkliste. Ein Algorithmus macht eigentlich genau das, er hält fest, was gegeben ist und was nicht und errechnet schlussendlich ein Ergebnis. Es sollte auf die nächste Sitzung geklärt werden, ob die Software, welche die Polizei aktuell zur Anwendung bringt, ohne gesetzliche Grundlage zulässig ist.

Simmler-St.Gallen: Wir müssen hier keine Grundsatzdiskussion über die Begriffsdefinition von Algorithmen führen. Für mich ist das eine Wenn-Dann-Struktur, die computergestützt umgesetzt wird, das muss nicht komplex sein. Der Algorithmus kann auch sein, wenn A gleich B. Diese Algorithmen sind total simpel: Wenn Waffenbesitz, dann ein bisschen gefährlicher usw. Sie sind total nachvollziehbar, sie sind nicht kompliziert, aber sie sind softwaregestützt. Aus meiner Sicht wären sie im Anwendungsbereich dieser Norm, auch wenn sie total simpel sind. Wir müssen die politische Entscheidung treffen, ob wir solche Tools wollen. Aus dieser Logik stammt die Norm, diese muss zuverlässig und periodisch evaluiert sein – das ist meine politische Haltung. Wir müssen diese Tools nicht per se verbieten, aber es braucht eine Norm, die besagt, dass wir nicht alles nutzen wollen, sondern nur in einer gewissen Qualität. Deshalb würde ich sie nicht streichen. Ansonsten muss man das explizit verbieten. Wenn man die Norm streicht, entsteht ein Graubereich; es herrscht Unklarheit, ob man etwas einsetzen kann oder nicht und alle philosophieren darüber, was ein Algorithmus ist und was nicht. Entweder man verbietet es explizit – das entspricht nicht meiner Haltung – oder man belässt es und kann noch daran schrauben, ob das Richtige vorgesehen ist. Es ist nicht zeitgemäss, zu verbieten eine computergestützte Software zu nutzen, die einem vielleicht etwas hilft – das können wir nicht machen. Ich verstehe Ihr Unbehagen, aber es geht hier nicht um künstliche Intelligenz usw.

Güntzel-St.Gallen: Bruno Zanga hat erwähnt, dass die Polizeiarbeit auf normalen Grunddaten basiert. Auf welcher Grundlage wird in diesem Programm eine Person erfasst? Wenn man dem interkantonalen Datenaustausch gemäss Botschaft zustimmt, bedeutet das ein freier Zugriff rund um die Uhr für alle Polizeikorps untereinander oder nur für gewisse Mitarbeiter dieser Polizeikorps, oder gibt es Spezialprogramme, bei denen jeder Zugriff auf einer Seite registriert wird?

Schuler-Mosnang: Wer hat die Kompetenz, darüber zu verfügen, wer in diese Datenbank kommt? In Art. 27^{ter} steht: «Die Polizei kann [...]».

Bruno Zanga: Es besteht ein Basissystem (myABI), mit dem die Polizistinnen und Polizisten arbeiten. MyABI setzen schweizweit insgesamt 20 Korps ein, das Zürcher Korps hat eine eigene Lösung. Bei unserem System ist es nicht so, dass wir einen gegenseitigen Zugriff hätten. Ich kann nicht z.B. vom Kanton Thurgau Daten abrufen. Wir haben keinen Zugriff auf das System eines anderen Kantons.

Die polizeiliche Arbeit basiert auf Daten. Wir brauchen Informationen, ohne diese können wir unseren Job nicht erledigen. Heute ist es so, dass wir auch unterwegs jede Information abrufen. Deshalb sprechen wir heute über den automatisierten Datenaustausch. Diese Daten müssen fließen, auch über die Grenzen hinaus. Dies nicht nur im Abrufverfahren, sondern sie müssen künftig auch in anderer Art und Weise fließen, sonst können wir unsere Arbeit nicht mehr erledigen. Jeder Zugriff auf unser System wird dokumentiert, aufgenommen und ist jederzeit

nachvollziehbar, sogar was im Detail nachgeschaut wurde – es wird alles entsprechend registriert. Das ist das zentrale Informationssystem, das wir entsprechend führen. Damit arbeitet auch unser BRM. Alles was sie machen muss irgendwo seinen Niederschlag finden – hier in Form eines Berichts. Ansonsten haben wir Protokolle und Rapporte, die archiviert werden. Alles was in der polizeilichen Tätigkeit erledigt wird, findet entsprechend den schriftlichen Niederschlag. Wir arbeiten auch für die Staatsanwaltschaft. Die Staatsanwaltschaft ist auf die Schriftlichkeit angewiesen. Zugriff haben selbstverständlich sämtliche Mitarbeitenden der Kantonspolizei St.Gallen. Dieser Zugriff wird in unserer Gesetzgebung geregelt in der Verordnung über das Informationssystem der Kantonspolizei (sGS 451.12). Dort ist festgelegt, wer, wann, wie auf die entsprechenden Informationssysteme zugreifen kann. Dort wird auch geregelt, wann diese Daten wieder gelöscht werden müssen und wann man Daten behalten darf. Sie brauchen keine Angst zu haben, dass hier die Kantonspolizei unerlaubterweise eine Datenbank aufgebaut hat, die sie nicht benutzen darf – das ist sicher nicht der Fall. Wichtig ist, dass wir ein zentrales System haben und alle miteinander die gleiche Datenbank befüllen, so dass keine Schattendatenbanken entstehen, die missbraucht werden könnten – es ist wichtig, dass unsere Mitarbeitenden mit diesem System arbeiten.

Huber-Oberriet: Wir diskutieren über eine Motion die aus dem Nachtrag des Datenschutzgesetzes entstand. Simmler-St.Gallen hat den Entwurf geliefert. Ich war selbst nicht in dieser vorbereitenden Kommission. Damals hat man das als unbedingt notwendig empfunden und jetzt versucht man es mit allen Mitteln zu verhindern. Man muss sich für die Zukunft rüsten, die Frage ist nun wie es auszugestalten ist. Wie weit kann man gehen? Wir sollten uns eher wieder auf das konzentrieren, um zielorientiert zu bleiben. So wie es Simmler-St.Gallen auch gesagt hat, eigentlich sollte man das nicht verbieten, sondern so ausgestalten, dass es nicht – wie hier befürchtet – missbraucht werden kann. Ich glaube nicht, dass das geschieht.

Louis-Nesslau: Wie ist diese Einschränkung auf Gefährdung von Leib und Leben begründet? Ich argumentiere jetzt vielleicht in eine andere Richtung, als vorhin. Aber, wenn man jetzt so etwas macht, wieso ermöglicht man das nicht für alle Straftatbestände?

Güntzel-St.Gallen: Ich bin mir nicht sicher, wie die Antwort von Bruno Zanga zu verstehen ist., Wer ist im st.gallischen Verzeichnis von MyABI enthalten? Personen die negativ auffallen oder wird jeder Bürger aufgenommen? Wird dann einfach geprüft, ob bei jemandem irgendeine Bemerkung vorhanden ist? Es interessiert mich, weil mit dem sogenannten Zugriff hat die Polizei quasi jederzeit rund um die Uhr auf sämtliche angemeldeten menschlichen Lebewesen Zugriff oder sind da nur gewisse Kategorien erfasst?

Müller-St.Gallen: Simmler-St.Gallen hat mich schon beruhigt. Ich meine, es geht schon noch ein bisschen weiter, denn die Kriminalforschung geht insofern weiter, dass man weiss, wo Einbrüche passieren, erfolgen weitere. Es gibt eine Kurve, nach 48 Stunden gibt es weitere Einbrüche. Das muss da mit einfließen. Ich gehe davon aus, dass es keine künstliche Intelligenz ist. Das würde heissen, dass das System selbst lernt und fände ich es schwierig. Was mich vor allem wundert: Greift das Predictive Policing nur auf interne oder auch auf externe Daten zu? Werden dort nur Parkbussen, alle Journaleinträge und Bussen für zu schnelles Fahren erfasst oder greift es auch auf externe Daten zu? Eine entsprechende Liste würde mich interessieren. Worauf kann das Predictive Policing zugreifen? Es würde mich beruhigen, wenn es nur intern wäre.

Bruno Zanga: Im myABI ist alles enthalten, was polizeilich passiert. Es werden nicht einfach Menschen in der Liste aufgenommen, sondern sie müssen irgendeinen Bezug zu unserer Arbeit aufweisen. Wenn bei einem Unfall die Polizei kommen muss, wird der Unfall aufgenommen und wird entsprechend Gegenstand von myABI. Dieser Vorfall wird darin entsprechend festgehalten, weil die Mitarbeiter damit arbeiten müssen. Die Person, die am Unfall beteiligt war,

muss der Versicherung irgendeinen Beleg liefern. Das ist die polizeiliche Tätigkeit, diese reicht von Einbruch, Einbruchdiebstahl und sämtlichen Delikten des Strafgesetzbuches bis hin zu sämtlichen Nebenstrafgesetzgebungen. Das löst unsere Aktivität und unseren Eintrag aus. Auch das Opfer wird erfasst, denn dieses ist auch beteiligt. Es wird festgehalten, dass es Opfer und nicht Täter ist. So wird alles, was polizeilich passiert, in der Datenbank festgehalten. Ich bitte Sie, nicht die Grundlage der polizeilichen Arbeit in Frage zu stellen, denn dann können wir nicht mehr arbeiten. Das ist bei jeder Polizei genau gleich. Mit Predictive Policing kann man machen was man will, z.B. alles überwachen; es handelt sich um ein mächtiges Instrument. Wir setzen dieses, mit all den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, aber nicht ein. Alle – auch auf dem Stützpunkt hier in Mels – arbeiten mit der Software myABI. Die Mitarbeitenden werden durch ihre polizeilichen Aufgaben geführt und üben darauf ihren Job aus. MyABI ist definitiv keine Software für Predictive Policing, sondern die polizeiliche Fachapplikation für die Erfassung und Verarbeitung der polizeirelevanten Vorkommnisse (Journal, Workflow, Rapportierung). Es handelt sich nicht um irgendeine Blackbox bzw. etwas, was Sie befürchten müssen, sondern das ist ganz klar geregelt und strukturiert und in einem klaren Prozess hinterlegt.

Bosshard-St.Gallen: Grundsätzlich sind wir nicht gegen Predictive Policing. Wir sind zum Teil bereits in Abschnitt 2.6 (Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Tätigkeit). Die schweizweite Harmonisierung ist angedacht. Dazu interessiert mich, wie aktuell die Situation ist? Gibt es einen Flickenteppich oder, wenn wir jetzt mit dem Informationsaustausch nicht so weit gehen, stehen wir dann alleine da?

Die Fachstelle Datenschutz wehrt sich ein bisschen gegen das System mit dem Prüfbericht. Sie führen aus, sie wollen den Prüfbericht aus technischen Gründen und personellen Ressourcen nicht machen. Wir wünschen auf die nächste Sitzung Abklärungen, wie es auch betreffend finanziellen Auswirkungen aussehen würde, wenn sie zusätzliche Ressourcen bräuchten?

Surber-St.Gallen: Je länger wir diskutieren und Fragen stellen, desto unklarer wird mir alles – das finde ich bemerkenswert. Wir sind mittlerweile eher an einem Punkt, an dem wir uns fragen ob es nicht eher eine Rückweisung bräuchte anstatt, dass viele Fragen beantwortet werden müssen. MyABI ist eine Datensammlung, sie sammelt jede Bagatelle, die jemals über eine Person erfasst wurde. Nur eine Person, die noch nie eine Busse hatte, war nie in diesem System. Es geht konkret um die vorausschauende Polizeiarbeit. Aber in Art. 27^{ter} geht es um eine Gefährdung von Leib und Leben. MyABI ist etwas komplett anderes. Gibt es dafür eine gesetzliche Grundlage?

Regierungsrat Mächler: Ich habe den Eindruck, dass man davon ausgeht, myABI sei ein Predictive Policing-Tool. Dem ist überhaupt nicht so. Als Laie würde ich sagen, myABI ist eine Fachapplikation, die insbesondere eine Datenbank ist und natürlich auch prozessorientiert die notwendigen Schritte dokumentiert. Das hat nichts mit Predictive Policing zu tun. Das möchte ich nochmals betonen, denn sonst vermischen Sie gewisse Themen. Bei Art. 27^{ter} geht es darum, dass es in dieser gesetzlichen Bestimmung die Möglichkeit gäbe in Zukunft Predictive Policing-Systeme einzuführen, die wir heute nicht haben und heute auch nicht brauchen. Wenn man zum Schluss kommt, dass es noch zu früh ist, das zu machen, kann man den Art. 27^{ter} streichen.

Die Technik wird sich weiterentwickeln, irgendwann wird der richtige Zeitpunkt kommen. Möglicherweise ist es heute zu früh, weil wir es noch nicht brauchen. In der Totalrevision müssen wir uns diesem Thema annehmen. Ich bin überzeugt, irgendwann wird das kommen. Ich erinnere mich an den Film «Minority Report», der ist hochspannend, aber Science-Fiction; man geht davon aus, dass jemand, bevor er überhaupt geboren wurde, zu einem Verbrecher werden wird. Vielleicht brauchen wir Art. 27^{ter} jetzt noch nicht, aber wir sollten in der Totalrevision nochmals darüber sprechen.

Surber-St.Gallen: Es wurde bis jetzt immer von der Datenbank myABI gesprochen. Sie bringen auch eine Software zum Einsatz, die Sie abfüllen mit einem entsprechenden Output. Ist das etwas Anderes? Dafür besteht noch keine gesetzliche Grundlage?

Bruno Zanga: Octagon heisst die Software, die wir als Hilfsmittel im Bereich des Bedrohungs- und Risikomanagements einsetzen. Es hat keine Algorithmen, die wir benutzen, die uns schlussendlich aussagen sollen, ob ein Risiko für Personen und deren Leib und Leben vorhanden ist. Es braucht den Menschen, der ganz viele Faktoren erfüllt und aufgrund der Gesamterhebung entscheidet der Mitarbeitende, ob ein Risiko besteht oder nicht. Das macht nicht die Maschine. Solche Tools dürfen Sie der Polizei nicht wegnehmen. Wir probieren unseren Job immer möglichst effizient zu machen, dazu brauchen wir diese Tools. Wenn Sie uns diese verbieten, können wir unseren Job nicht mehr machen oder wir brauchen viel mehr Personen dazu. Wir sind dazu gezwungen, die heute vorhandenen technischen Instrumente zu benutzen. Es handelt sich um ein legales Hilfsmittel.

Locher-St.Gallen: Wir sind jetzt in einer Grundsatzdiskussion. Ich glaube, niemand möchte der Polizei nicht die Mittel geben, die sie braucht, um ihren Kernauftrag zu erfüllen, sei es bei Gefährdung von Leib und Leben oder von Sexualübergriffen usw. Wir müssen aber darauf achten, dass nicht irgendwann Daten gesammelt und irgendwann verknüpft werden. Ich erhalte drei bis vier Mal im Jahr eine Geschwindigkeitsbusse, weil ich auf der Autobahn anstatt 120, 130 km/h fahre oder 58 anstatt 50 km/h. Wenn diese Daten erfasst werden, bin ich irgendwann ein potenzieller Raser. Dasselbe gilt für Parkbussen. Da muss man sich überlegen, wo erlaubt man den Zugriff und wie soll er sein?

In China kann man innerhalb von sieben Minuten jeden Menschen identifizieren. Sie schauen sich darüber hinaus auch das Sozialverhalten der Leute an und kombinieren dieses. Wenn z.B. jemand ein bestimmtes Verhalten aufweist, kann er nicht mehr Bahn fahren usw. Wir müssen aufpassen, dass wir nicht zu einem Überwachungsstaat werden. Als Liberaler habe ich davor einen hohen Respekt.

Die Normen müssen klar geregelt sein. Es ist jedes Tool nötig, aber die Frage ist, was lassen wir zu und wie sind die Verknüpfungen. Wenn wir als Gesetzgeber diese Aufgabe nicht lösen, löst sie niemand. Darum glaube ich, ist es wichtig, dass wir uns darüber unterhalten. Auch wenn es die eine oder andere Datenbank gibt, die nicht geregelt ist, möchte ich wissen, was mit dieser passiert. Da sind wir alle verantwortlich, weil das erwarten letztendlich die Bürgerinnen und Bürger.

Beim Datenschutz ist man sehr streng, dazu haben wir eine lange Diskussion geführt, welche gesetzlichen Voraussetzungen es braucht, dass man auf gewisse Daten zugreifen kann. Man muss aufpassen, dass man nicht subkutan das eine oder andere einfach so zulässt. Ich möchte diese Diskussion führen, zum Schutz jedes Einzelnen von uns.

Simmler-St.Gallen: Jetzt werden zwei Datenschutzthemen vermischt. Für die nächste Sitzung wäre es hilfreich, wenn man den Prozess aufzeigen könnte; was passiert, wenn eine Person beim BRM gemeldet wird, die jemandem suspekt ist und bei der jemand das Gefühl hat, sie könnte morgen vielleicht «austicken». Was passiert dann? Ich habe eine Gefährdungsmeldung abgegeben und in der Folge kommen Fachkräfte zum Einsatz, die dann Tools (z.B. Octagon, paper- oder computerbased) benutzen. Wenn es sich herausstellt, dass diese Person nicht so gefährlich ist, legt man kein Dossier an, aber es gibt einen Journaleintrag über diese Abklärung in der Datenbank (myABI) der Polizei.

Hier bin ich skeptisch; für mich wäre es wichtig, dass nur das BRM Zugriff darauf hat und nicht alle Mitarbeitenden der Polizei. Hier stehen vielleicht Dinge über eine Person, die eigentlich nichts gemacht hat. Könnte man auf die nächste Sitzung diesen Prozess aufzeigen, ab dem Zeitpunkt der Gefährdungsmeldung. Welche Daten werden gesammelt? Es gibt verschiedene Datenschutzthemen, aber in Octagon wird meines Wissens nichts abgespeichert.

Aerne-Eschenbach: Ich bin froh, dass die Polizistinnen und Polizisten diese Diskussion nicht mitverfolgen, die den Auftrag haben, Delikte aufzudecken, die ermitteln und arbeiten müssen. Die Gesellschaft fordert eine hohe Aufklärungsquote und dazu braucht es Mittel. Wir haben auf dem Steueramt auch eine Datenbank, es ist selbstverständlich, dass wir das brauchen. Wir haben auch auf dem Betreibungsamt eine Datenbank, und so hat auch die Polizei ihre Datenbank. Wir vergleichen jetzt Äpfel mit Birnen. Manuel Niederhäuser wird das in seinem Referat klarstellen können. Mit seinem Einführungsreferat am heutigen Tag hätten wir uns zwei Stunden Diskussion erspart.

MyABI ist ein integriertes Polizeisystem, das Daten sammelt, damit man nicht jedes Mal wieder von Anfang beginnen muss, wenn z.B. ein Einbruchdelikt gemeldet wird. Es handelt sich um ein Hilfsmittel, das die Effizienz der Polizei steigert. Dafür ist eine gesetzliche Grundlage vorhanden.

Ich schlage vor, diese Diskussion jetzt mehr oder weniger abubrechen und das Referat von Manuel Niederhäuser abzuwarten. Wir wissen nicht wovon wir sprechen.

Güntzel-St.Gallen: Im Gegensatz zu Aerne-Eschenbach bin ich froh um diese Diskussion, auch wenn sie vielleicht etwas weiterging. Das PG wurde im Jahr 1980 erlassen und die erste Änderung erfolgte im Jahr 1995. Ich war bis jetzt bei allen Änderungen, die dem PG unterliegen, dabei. Ohne in allen vorberatenden Kommissionen Mitglied gewesen zu sein, kann ich mich bei den verschiedenen Nachträgen der letzten zehn Jahren nicht daran erinnern, dass man nur einmal etwas fundierter auf die Grundsatzfragen einging. Während diesen zwei Stunden haben wir auch eine Verantwortung gegenüber dem ganzen Parlament und entsprechend auch der Bevölkerung getragen. Als ich sagte, dass wir auf die Vorlage nicht eintreten, war das so gemeint. Wenn aus dieser Diskussion oder einer zweiten Sitzung eine Vorlage entsteht, der wir auch zustimmen könnten, dann haben wir dazu viele Themen kritisch diskutiert und hinterfragt. Viele dieser Themen, ausser für Personen, die einmal Mitglied bei der Polizei waren, sind den meisten von uns eher fremd. Diese offene Diskussion ist kein Misstrauen. Wenn wir ein Misstrauen haben, dann meistens mehr auf der Führungsebene als auf der ausführenden Ebene, denn diese machen nur was ihnen vorgegeben wird. Ich finde es eine sehr wertvolle Diskussion. Es ist gut, dass wir heute diese Diskussion führen können, und in einer zweiten Sitzung Manuel Niederhäuser und allenfalls jemanden vom Datenschutz anhören können, um dann in die Gesetzesänderungen einzusteigen.

Mittagspause 11.50 bis 14 Uhr

Martin Alpiger: Ich heisse Alpiger Martin habe ursprünglich in der Landorganisation angefangen, kam über St.Gallen in die Sicherheitspolizei und von dort zur Kriminalpolizei. Danach habe ich noch sieben Jahre bei der Bundeskriminalpolizei gearbeitet, kam dann wieder zurück und arbeite jetzt wieder bei der Regionalpolizei. Ich weiss also ziemlich genau, wie die Polizei innerhalb des Kantons arbeitet und weiss auch über den Kanton hinaus bis hinauf zum Bund wie man international zusammenarbeitet.

Zum Software-Programm und den Vorbehalten des Datenschutzes: In den Achtzigerjahren, als ich bei der Polizei angefangen habe, gab es ein Zählerbuch, man kann das mit dem SBB Fahrplan von früher vergleichen. In diesem Buch hat man nachgeschaut, wann die Züge fahren – parallel dazu hatte die Polizei ein solches Buch, worin aufgeschrieben wurde, wer in der Schweiz ausgeschrieben ist. Man wollte dieses in den Neunzigerjahren auf einen Computer übertragen. Einige Personen waren vehement dagegen, und taten alles dafür, damit das nicht eingeführt wurde. Das ist zum Teil – mit der Fichen-Affäre im Hintergrund – nachvollziehbar. Es wurde dann trotzdem eingeführt und das Interessante an der ganzen Geschichte ist, dass ein paar Jahre später über das Schengen-Dublin Fahndungssystem diskutiert wurde. Das Fahndungssystem hat europaweit zugelassen, Personen abzuklären. Diejenigen Personen, die gegen das eine System waren, waren dann auf einmal dafür.

Als Polizist kannst du manchmal nicht nachvollziehen, warum es einmal so läuft und das andere Mal wieder auf die andere Seite kippt. Es hat unter Umständen mit der Ideologie zu tun. Das wiederum ist ein Problem, das wir als Polizisten im Einsatz tagtäglich haben. Ich kann bei der Arbeit mit der Ideologie nichts anfangen. Ich muss mich an ein Gesetz halten. Manchmal habe ich mehr zur Verfügung und manchmal weniger. Unser System (my ABI) ist ein Ereignisbewältigungssystem. Das heisst, dass das, was ich mache, tagtäglich protokolliert wird. Das System ist an die Löschrufen nach Art. 14 ff. der Verordnung über das Informationssystem der Kantonspolizei (sGS 451.12) gebunden.⁶ Die Fälle, die erfasst werden, werden rapportiert. Sie werden nach Ablauf der Löschrufen automatisch gelöscht. Parallel dazu gibt es ein Ereignismanagement, worin wir tagtäglich aufschreiben, was wir machen. Wenn es daraus keine Erweiterungen gibt, das heisst, wenn nicht für die Staatsanwaltschaft, die KESB oder eine Gemeinde rapportiert wird, dann wird das Ereignis automatisch gelöscht. Wir sind weit von einer Datenbank entfernt, in der über Jahre hinweg recherchiert werden kann, was passiert ist. Es geht sogar so weit, dass die Polizei bei einem Einsatz z.B. wegen einer Schiesserei nicht weiss, dass jemand ein Tötungsdelikt begangen hat, wenn die Löschrufen abgelaufen ist. Das ist unsere Realität.

Martin Alpiger präsentiert das System myABI auf der Leinwand.

Die Datensammlung bei der Polizei ist eine sehr heikle Angelegenheit und wir haben gar keine Zeit, alles aufzuschreiben. Wenn bei Daten effektiv «Fleisch am Knochen» ist, dann brauchen wir Aufträge der Staatsanwaltschaft und Zwangsmassnahmengerichtsentscheide für Telefonauswertungen, Versiegelungen oder Telefonkontrollen usw.

Wenn wir z.B. bei einem Auto die Daten der Streckenlängen überprüfen möchten, braucht es immer eine richterliche Verfügung. Das ist auch gut so.

Wir haben keine Chance, irgendwo Daten von einem Speicher zu holen ohne richterliche Verfügung. Sie sehen den Fall einer Aushändigung im System. Es ist ein Auftrag, bei dem man einem Bürger etwas zugestellt hat, weil er im Ausland ein Delikt begangen hat. Ob dies erfasst werden muss, kann man diskutieren. Es verschwindet entsprechend den Löschrufen.

Wenn wir bei einem Familienstreit ausrücken müssen, stellt sich uns die Frage, ob wir einen Journal-Eintrag erstellen oder nicht, wenn sich keine Handlungen daraus ergeben die strafprozessual weiterführen. Ich schreibe es auf, denn vielleicht haben wir eine Woche später genau das gleiche wieder. Sonst haben wir genau das im System, was wir immer wieder aus der Presse hören; dass es die Polizei ja gewusst hat. Handeln können wir nur, wenn wir rechtliche Grundlagen haben, wenn kein Strafantrag gestellt wurde, dann haben wir keine rechtlichen Grundlagen.

Ich bin der Meinung, dass das nichts mit Datenschutz zu tun hat, wenn ich den Vater und die Mutter bzw. das Ehepaar im System erfasse, wenn wir wegen eines Familienstreits ohne Folgen ausgerückt sind. Die Erfassung erfolgt nicht als Beschuldigte, nicht als Auskunftsperson, sondern als betroffene Person. Kommt dann 4 oder 5 Monate später wieder ein Anruf, dann wissen wir, dass wir da bereits einmal waren, also alle Kollegen die nie dort waren und keinen Bezug haben zu dieser Familie, die wissen bereits, dass dort irgendetwas passiert ist.

Denken Sie daran, wenn wir wegen einem Delikt ausrücken müssen, stehen dahinter Menschen und die sind auf gewisse Informationen angewiesen. Wenn ich manchmal sehe, wie wir zwischen den verschiedenen Ämtern unter dem Titel Datenschutz die Information nicht weitergeben und nachher ist in der Presse wieder ein Aufschrei und es heisst, man habe es ja gewusst, ärgert es mich. Denn man hat es wegen dem Datenschutz eben nicht gewusst.

Ich bin nicht für einen Polizeistaat, aber ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie die Bestimmungen immer aus der Sicht des Geschädigten und des Opfers und nicht zum Schutz des Täters setzen. Bei der Polizei kommt es so rüber, dass Datenschutz mit dem Schutz des Täters zu tun hat. Wir haben zum Teil nicht die rechtliche Grundlage, um gewisse Sachen zu machen.

⁶ Korrektur im Protokoll zu Martin Alpiger Aussage: Er hat von einer Löschrufen von einem Jahr gesprochen.

Ich erwarte von der Politik, wenn man unter dem Titel Datenschutz irgendetwas verhindert, dass man dann auch klar kommuniziert und sagt, wenn wir das so machen, dann ist das und das später nicht möglich und die Problematik ist gelöst. Aber da kann man nicht immer die Polizei vorschieben, die am Schluss den schwarzen Peter hat.

Mein grösstes Problem in meinem Beruf ist, dass ich den Gesamtüberblick behalten muss. Das fällt mir manchmal schwer. Wenn ich eine Entscheidung treffe, probiere ich die Entscheidung immer so zu treffen oder überlege mir immer, was das beim Untersten in unserer Gesellschaft bedeutet. Was bedeutet das für einen Polizisten auf der Strasse? Bei der Politik wird es so auch sein, dass, wenn man Entscheidungen trifft, welche die gesamte Bevölkerung betreffen, man sich überlegt, was mit dem Bürger passiert.

Verkehrskontrollen werden in myABI selbstverständlich nicht aufgeschrieben. Ich wüsste nicht, warum man auf die Idee kommt, wir haben die Zeit dafür gar nicht. Das System lässt nicht zu, einen Algorithmus darauf zu haben, der uns sagt, wann wir kontrollieren müssen. Davon sind wir weit weg. Wir wünschen uns schon manchmal, wir könnten mehr, aber wir können nicht.

Was aufgeschrieben sein muss, wird aufgeschrieben. Was niederschwellig ist, wird aufgeschrieben und verschwindet nach den entsprechenden Löschfristen. Alle Delikte verschwinden aus dem System je nach der Löschfrist.

Meine persönliche Meinung: Wenn die Diskussion über den Datenschutz anfängt, lenkt man manchmal vom wahren Problem ab. Diese Erfahrung habe ich in den letzten 40 Jahren bei der Polizei gemacht. Ich bin froh, wenn ich diese Entscheidungen nicht treffen muss. Einen Polizeistaat will ich auch nicht.

Fragen

Surber-St.Gallen: Wir befinden uns im Bedrohungs- und Risikomanagement. Wir diskutieren darüber, wie man mit solchen Meldungen umgeht. Geht die Fachperson vom BRM in das System und schaut, ob es weitere Einträge über diese Person gibt?

Martin Alpiger: Ja klar, wenn wir Zeit haben, dann machen wir das.

Surber-St.Gallen: Bei der Datenspeicherung kommt es darauf an, um welches Delikt es geht?

Martin Alpiger: Wenn an eine Behörde rapportiert wird, also z.B. an die Staatsanwaltschaft, ist der Fall entsprechend den Löschfristen in dem System.

Wenn wir wegen möglicher häuslicher Gewalt bei einer Familie zum ersten Mal ausrücken und es wird kein Strafantrag unterschrieben, dann liegt kein strafbarer Tatbestand vor. Das würde unter dem Strich heissen, ich habe das nicht zu protokollieren. Wir machen das im Hintergrund, damit wir nachher auch wissen, was wir mit der Person gemacht haben und wenn der Fall wiederkommt, wissen wir, dass wir dort schon einmal waren. Wenn der Fall wegen häuslicher Gewalt ein zweites Mal vorkommt, wird automatisch rapportiert. Wenn ich das beim ersten Mal nicht aufschreibe, dann weiss ich nicht mal, ob ich das erste Mal oder bereits das zweite Mal dort bin.

Güntzel-St.Gallen: Sie sprechen vom geltenden System. Sind Sie mit ihrer Berufserfahrung der Meinung, dass zu schnell gelöscht wird?

Martin Alpiger: Es ist schwierig zu sagen. Wir sollten keine Sammler sein, die Daten sollen nicht unbegrenzt im System aufgeführt sein. Ich meine, bei einem Tötungsdelikt sollten die Daten länger hinterlegt sein. Ein Mordfall sollte gar nie verschwinden, aber das ist heute so. Schwere Raubüberfälle usw. sollten registriert bleiben. Wenn ein Bürger einmal über die

Stränge schlägt und die Polizei gerufen wird, es passiert dann aber jahrelang nichts mehr, dann soll das gelöscht werden.

Bei unterschwelliger, physischer Gewalt, die man nicht beweisen kann, wäre es hilfreich, mehr Einträge zu haben, um diese beweisrelevant aufarbeiten zu können.

Bosshard-St.Gallen: Ich bin nicht sicher ob ich es richtig verstanden habe. Man kann im System Ereignisse aufnehmen. Sie haben eine Vorgabe, was Sie erfassen? Sie haben angesprochen, dass Sie auch Sachen aufnehmen, welche Sie nicht unbedingt müssen. Gibt es einen Kriterienkatalog, was das für Ereignisse sind, die Sie aufnehmen müssen und ist da zu jedem Ereignis auch klar gegeben, wie lange die im System aufgeführt sind? Wird nicht mehr aufgenommen, als im Katalog drin ist?

Martin Alpiger: Ich muss ehrlich sein, den Katalog kenne ich nicht. Wir bilden die Ereignisse ab, wenn wir ausrücken, z.B. bei einem Anruf von einem Bürger. Wenn wir ausrücken, wird es im System erfasst, das es nachvollziehbar ist, was die Polizei für Arbeit geleistet hat.

Wenn es keine Weiterungen gibt, also keine Rapportierung, Einvernahmen usw., gar nichts, dann bleibt dieser gemäss den Löschfristen drin und verschwindet dann aus dem System. Der Familienstreit ist das klassische Beispiel. Oder ein Beispiel können zwei Personen sein, die sich an einem Abend im Ausgang streiten und am Schluss wollen Sie nichts wissen. Sie sind wohl im System aufgeführt, wenn es aber keine Anzeige gibt, dann verschwindet der Eintrag wieder.

Simmler-St.Gallen: Sie haben nun von Tätern, Opfern, Mord, Verjährung gesprochen. Das sind alles kriminalpolizeiliche Sachen, also Strafprozessrecht. Wir regeln heute aber die polizeiliche Datenbearbeitung und es sollen neu kriminalpräventive Daten in die Datenbank eingespeist werden können. Hierzu habe ich Mühe mir vorzustellen, was das für Daten sind, weil präventiv relevant kann fast alles sein – angefangen bei einer früheren Einschätzung des Schularztes. Sie müssen dann beurteilen, ob jemand gefährlich ist, denn wir haben noch keine Straftat. Können Sie sich Beispiele vorstellen, dass Sie dann auch Beobachtungen aufschreiben, dass z.B. jemand noch keine Straftat begangen hat, aber negativ aufgefallen ist, oder dass jemand ein wenig aufbrausend wirkt? Können Sie sich vorstellen, auch solche Sachen zu notieren, wenn das dann neu nicht möglich wäre mit kriminalpräventiven Daten?

Martin Alpiger: Das kann durchaus sein. Aber auch hier gilt: Nur, weil ich das Gefühl habe, dass eine Person ein bisschen komisch ist, geht das ganz sicher nicht. Es muss auch hier mit einem Ereignis verbunden sein, also mit einem Ablauf. Bei Ihrem Beispiel mit dem Arzt wäre keine Erfassung angebracht. Hingegen wenn sich eine Person aufbrausend gibt, fast eine Schlägerei anzettelt und andere herumschubst etc., dann kann es durchaus sein, dass das erfasst wird, weil man intervenieren musste, das Ereignis aber ohne weitere Massnahmen bewältigt und Ruhe und Ordnung wiederhergestellt werden konnte. Dann ist die Person im System erfasst. Soweit ich weiss, wurden seit der Fichenaffäre im Jahr 1982 keine Daten mehr *systematisch* gesammelt. Wir hätten dafür keine Zeit.

Huber-Oberriet: Einfach erklärt, es wird nur notiert, wenn Sie einen Einsatzbefehl erhalten, wenn Sie angerufen werden und ausrücken müssen. Wenn Sie ausrücken und es keine Anzeige gibt und es sich dabei vielleicht um häusliche Gewalt oder eine Schlägerei handelt, dann wird notiert: Die eine Person hat sich mit der anderen Person geprügelt, aber es gab keine Anzeige. Sie kontrollieren nicht von selbst Personen und erfassen diese ohne einen Einsatzbefehl erhalten zu haben.

Martin Alpiger: Das kann so gesagt werden. Es gibt Ermittlungen in Verdachtsmomenten, also ein sogenannter Anfangsverdacht. Wenn ich bei der Arbeit immer den gleichen Namen sehe,

der z.B. im Drogenhandel tätig ist, dann kann das ein Hinweis sein. Dann wird diese Person erfasst. Mit grösster Wahrscheinlichkeit kommt es zur Anzeige und ansonsten wird die Person wieder gelöscht.

Bruno Zanga: Man muss unterscheiden: Es gibt Vorermittlungen, wobei es um kriminalpolizeiliche Tatbestände in der Zukunft geht. Dabei kann ein Anfangsverdacht bestehen – das müssen wir auch im System festhalten. Beim BRM geht es um die Journalisierung, es geht um das Festhalten von Informationen. Da besteht kein Tatbestand dahinter. Es kann sich um einen Tatbestand handeln, es kann auch eine Tötlichkeit sein usw. aber das steht für uns nicht im Vordergrund. Im Vordergrund steht für uns ein Ereignis: Wir müssen ausrücken, wir machen etwas. Wir machen nicht irgendwelche Einträge, sondern das Ereignis löst aus und wir halten das fest. Sehr oft ist es mit der Journalisierung beendet und wir machen nicht mehr weiter. Das heisst, wir führen keine weiteren polizeilichen Aktivitäten durch. Unser BRM liest die Journale und sagt uns, wann wir aktiv werden müssen, wann wir die BRM-Tätigkeiten beginnen und weiter abklären müssen, wie risikobehaftet die betreffende Person ist. Ohne diese Journalisierung, ohne diese Festhaltung, können wir nicht mehr arbeiten. In diesem Kanton passieren täglich Hunderte von Ereignissen, bei denen wir ausrücken und die wir festhalten müssen, ansonsten haben wir keinen Überblick mehr darüber, was im Kanton passiert.

Güntzel-St.Gallen: Sie haben den Mord erwähnt. Gibt es nur eine oder gibt es verschiedene Stufen von Löschfristen?

Martin Alpiger: Es gibt verschiedene Stufen von Löschfristen, sie sind deliktbezogen. Hier können die Juristen besser Auskunft geben.⁷

Martin Alpiger verlässt die Sitzung.

Simmler-St.Gallen: Eine Frage die ich gerne bis zum nächsten Mal geklärt hätte: Wir haben in unserem Vorstoss den Datenaustausch gefordert, wobei wir als Beispiel das Tool «PICSEL» nannten. Darauf kam vom Departement, dass solche Anwendungen strafprozessrechtlicher Natur sind und man das nicht regeln könne. Hierzu musste ich dem Departement Recht geben und wir sind nochmals über die Bücher. Darum habe ich jetzt nochmal gefragt, welche Tools gemeint sind, wenn nicht diese gemeint sind, die wir in unserem Vorstoss umschrieben haben. Jetzt werden als Beispiel PICSEL und Picard angeführt, die eben kriminalpolizeilicher Natur sind. Es ist offenbar eine ungeklärte Frage, was bei diesen Tools unter das Polizeirecht und was unter das Strafprozessrecht fallen würde. Ich wäre froh über eine Klärung, worüber wir überhaupt abstimmen und welche Anwendungen überhaupt gemeint sind. Ich finde es keine einfache Frage.

Bosshard-St.Gallen: Ich fand es wertvoll, das aktuelle Tool myABI zu sehen, aber das ist eigentlich nicht Thema unserer Diskussion.
Zum Abschnitt 2.5: Für mich besteht eher eine Frage zu diesen Daten. Z.B. beim Fall häuslicher Gewalt gehe ich jetzt davon aus, mit dem «Predictive Policing» würde dann eine solche Angabe vielleicht auch länger drinbleiben als ein Jahr. Ich hätte gerne geklärt, welche Fälle dann wirklich in diesem System sind, wenn es kommen würde. Wir sind zwar noch nicht so weit, aber es wirkt, als würden gewisse Vorstellungen, wie man es umsetzen möchte, bestehen. Ich glaube, diese Angst oder diese Befürchtung müssen wir ein wenig entkräften und wissen, was das für Fälle sind, die dort hineinkommen könnten.

⁷ Die Löschfristen sind in Art. 14 ff. der Verordnung über das Informationssystem der Kantonspolizei, sGS 451.12, geregelt.

Surber-St.Gallen: Der Datenaustausch ist einerseits bei Art. 27^{ter} Abs. 2 geregelt und der elektronische Datenaustausch in Art. 39^{quater}. Art. 27^{ter} sieht vor, dass man die Daten mit einem anderen Polizeikorps austauscht, «sofern diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt werden» und Art. 27^{quater} ist der Grundsatz. Uns liegt eine Gesetzesrevision vor und das Gesetz muss verhältnismässig, verfassungsmässig, genügend bestimmt usw. sein. Wenn man den Eindruck hätte, in einem anderen Kanton wäre das nicht der Fall, würden wir mit diesem Kanton trotzdem Daten austauschen?

Bruno Zanga: Seit Jahren versuchen wir, eine Vorschrift zum interkantonalen Datenaustausch zu kreieren. Das Gutachten von Benjamin Schindler hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) beauftragt. Da musste er darüber Rede und Antwort stehen, wer eigentlich im Bereich des automatisierten Datenaustauschs von polizeilichen Daten legiferieren kann. Ist es der Bund? Weil wir eben die Strafprozessordnung und die Straftatbestände dort haben, müsste man eigentlich sagen, dass der Bund hier zuständig ist, weil das sind die Delikte, die in der StPO geregelt sind, die den Datenaustausch betreffen. Handkehrum sagt das Bundesamt für Justiz seit Jahren, dass es sie nichts angeht und das es unter die kantonale Polizeihöhe fällt und sie in diesem Bereich nicht legiferieren.

Wir haben auch Daten im Vorermittlungsbereich. Dabei handelt es sich um unsere Daten und dort kann der Bund wahrscheinlich tatsächlich nicht legiferieren. Allenfalls wird dann gesagt, dass, wenn diese Legitimation auf Bundesstufe besteht, dass es die Kantone dann untereinander auch noch dürfen.

Um es noch ein bisschen komplizierter zu machen: Wir haben derzeit einen Datenaustausch zwischen Bund und Kanton und zwischen den Kantonen. Dazu kommt in den nächsten Jahren ein automatisierter internationaler Datenaustausch auf Länderstufe. Dieser wird wahrscheinlich eingeführt noch bevor in der Schweiz Regelungen gemacht werden, die den interkantonalen Datenaustausch möglich machen. Wir wollen eine Vorschrift, damit wir auf Kantonsebene die entsprechenden Daten austauschen können. Das geht aber nur, wenn der andere Kanton diese Vorschrift auch hat. Eine andere Möglichkeit wäre es, Konkordate zu schaffen, wie es die welchen Kantone gemacht haben. Darum kommt dort Picard und PICSEL zum Einsatz. Das ist ein interkantonaler Datenaustausch in verschiedenen Disziplinen in der Westschweiz gemäss einem Konkordat, und das funktioniert.

Wir haben auch Bestrebungen hierzu; wir wollen ein Konkordat unter den Ostschweizer Kantonen. Die Konferenz der Ostschweizerischen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (OJPD), der politische Teil der ostschweizerischen Polizeilandschaft, prüft ein gemeinsames Datenaustauschkonkordat auf die Beine zu stellen. Wir wollen es erst einmal im Kanton machen, sodass wir beginnen können, auf Kantonsebene Daten auszutauschen. Danach gibt es vielleicht Konkordate, vielleicht gibt es sogar ein schweizweites Polizeikonkordat, denn auch die KKJPD arbeitet an einem schweizerischen Polizeiaustauschkonkordat, an dem alle Kantone beteiligt wären.

Sie sehen, auf allen Ebenen wird versucht, diese Vorschriften zu schaffen. Wir müssen einfach sagen, auch mit Blick auf die Polizeilandschaft, welche Kantone haben schon solche Vorschriften? Es gibt immer mehr Kantone, die nicht mehr auf Konkordate oder auf den Bund und das Bundesamt für Justiz warten möchten, sondern jetzt diese Vorschriften machen, damit der interkantonale Datenaustausch legal durchgeführt werden kann.

Derzeit gibt es immer mehr Kantone, die genau das, was wir gerade zu bewerkstelligen versuchen, schon gemacht haben und die Vorschriften bereits eingeführt haben.

Ich meine, viel besser wäre es gewesen, wenn der Bund eine Vorschrift gemacht hätte. Viel besser wäre es gewesen, wenn wir uns in den Konkordaten gefunden hätten, entweder in einem schweizerischen oder – wenn das nicht möglich wäre – in einem ostschweizerischen. Aber dies ist bisher nicht gelungen. Wir haben die Möglichkeit zumindest für den Kanton St.Gallen mit anderen Kantonen, die vergleichbare Vorschriften haben, den automatisierten Datenaustausch zuzulassen. Das Gutachten von Benjamin Schindler sagt, der Bund könnte legiferieren wie er will und wann er will, aber er will nicht.

Abschnitt 2.6 (Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Tätigkeit)

Güntzel-St.Gallen: Die Motion wird erwähnt, in der es bzgl. des Datenaustauschs heisst: «...die einen Rechtsrahmen vorsieht, der dem Schutz der Grund- und Freiheitsrechte der Betroffenen einen hohen Stellenwert einräumt» und unten dann im nächsten Absatz heisst es bei der vorgesehenen Umsetzung: «Die Regierung ist der Ansicht, dass die hier vorgeschlagene Bestimmung die Grund- und Freiheitsrechte der Betroffenen angemessen respektiert». Für mich ist klar, wenn ich die beiden Begriffe «hohen Stellenwert» und «angemessen» vergleiche, dass die vorgesehene Lösung ganz sicher nicht die Qualität haben wird, die in der Motion verlangt wurde. Könnten Sie auf die nächste Sitzung klären, warum «angemessen» reichen soll, wenn der Kantonsrat einen «hohen Stellenwert» verlangt hat.

Simmler-St.Gallen: Meine Verwirrung ist, dass man gesagt hat, der interkantonale Datenaustausch sei wirklich dringend und wichtig. Das hat die Parlamentarische Gruppe Sicherheit überzeugt. Wir haben einen Vorstoss gemacht und jetzt werden Tools, die gar nicht in den Anwendungsbereich des Polizeirechts fallen als Anwendungen genannt. Mir zeigt sich die Dringlichkeit, dass der Bund hier tätig wird. Ich verstehe den Ärger oder den Frust total, dass sie das nicht machen, aber offenbar muss hier der Bund eigentlich tätig werden. Dieser Datenaustausch ist für mich im Moment juristisch ein wahnsinniges Chaos mit diesen Konkordaten und dass alle Kantone es ein bisschen anders regeln. Was bedeutet es, wenn es ein Kanton anders geregelt hat als wir und wir dann Daten austauschen würden? Was würde das bedeuten, wenn der andere Kanton ein anderes Niveau des Datenschutzes hat als wir usw.?

Wenn sich offenbar Benjamin Schindler mit dieser Frage bereits intensiv auseinandergesetzt hat, würde ich der Kommission beantragen, dass wir ihn nächstes Mal beiziehen. Explizit zur Frage zum Vorschlag der Regierung zur Norm Datenaustausch. Was würde tatsächlich darunterfallen? Was ist die Abgrenzung zum Strafprozessrecht? Wie könnte man die Bestimmtheit dieser Norm allenfalls erhöhen, dass man ein bisschen klarer umschreibt, was man für einen Austausch meint. Ich habe das Gefühl, es wäre sehr hilfreich, jemanden am Tisch zu haben, der sich schon intensiv damit auseinandergesetzt hat.

Bruno Zanga: Wir haben heute schon einen permanenten polizeilichen Datenaustausch, jeden Tag. Das funktioniert im Abrufverfahren. Was wir aber brauchen, um rationell in der Zukunft arbeiten zu können, ist der automatisierte Datenaustausch. Wir brauchen keine Rechtsgrundlagen für den laufenden Datenaustausch. Jetzt brauchen wir die Rechtsgrundlage für den automatisierten Datenaustausch.

Hans-Rudolf Arta: Der Beitrag von Benjamin Schindler für eine zweite Kommissionssitzung zu diesem Thema wäre sicher zweckmässig. Das würden wir befürworten und wir werden uns auch Mühe geben, die polizeilichen Anwendungen, die völlig zu Recht hinterfragt werden, in einem Diskussionspapier aufzuzeigen. Die Regierung hat sich in der Stellungnahme zur Motion nicht geäussert, ob PICSEL eine bundesrechtliche Regelung bräuchte oder eine kantonalrechtliche, sondern hat sich vor allem am Wortlaut «in der polizeilichen Ermittlungsarbeit» gestört, weil wir dort im Bereich der StPO sind. Darum hat die Regierung auch einen geänderten Wortlaut beantragt.

Zur Frage von Güntzel-St.Gallen: «einen hohen Stellenwert beimisst» oder «angemessen berücksichtigt» – ist das Gleiche. Es versteht sich von selbst, dass in einer kantonalgesetzlichen Regelung ein angemessener Schutz von Grund- und Freiheitsrechten auch einen hohen Stellenwert hat. Bei Grund- und Freiheitsrechten sprechen wir von verfassungsmässigen Rechten und es versteht sich für die Regierung von selbst, dass sie dem Kantonsrat eine Regelung unterbreitet, die verfassungskonform ist.

Was es beim automatisierten Datenaustausch eben auch zu berücksichtigen gilt – und da befinden wir uns ein wenig in einem Spannungsfeld –, ist die Frage der Gegenseitigkeit. Wie es Simmler-St.Gallen kurz angetönt hat, müsste der automatisierte Datenaustausch in verschiede-

nen Kantonen auch möglichst ähnlich geregelt werden. Wir haben den aktuellen Gesetzgebungsstand aufgezeigt (Beilage 7.2), welchen die Kommandantenkonferenz der Schweiz im Moment erhebt. Wer ist dort wo, welche Kantone sind wo? Gestützt auf diese Übersicht möchte ich Art. 42^{bis} des Gesetzes über die Kantonspolizei des Kantons Solothurn zitieren, und wenn Sie sich Art. 39^{quater} unseres Entwurfs ansehen, sehen Sie doch gewisse Parallelen: «Die Kantonspolizei kann mit den Polizeibehörden des Bundes und der Kantone bei der Übermittlung von Personendaten [...] zur Erkennung oder Bekämpfung von Verbrechen und Vergehen oder zur Suche nach vermissten oder entwichenen Personen auf elektronischem Weg zusammenarbeiten. Sie kann soweit zur Aufgabenerfüllung erforderlich, Schnittstellen zwischen eigenen Datenbearbeitungssystemen und jenen des Bundes und anderen Kantone einrichten [...]». Das ist eine Regelung, die meines Erachtens parallel zu dem ist, was Ihnen die Regierung im Art. 39^{quater} vorschlägt. In ähnlichem Sinn haben auch weitere Kantone entweder bereits legifertiert oder sind auf dem Weg dazu. Das ist auch ein Anliegen, bei dem im Rahmen der Gewährleistung von Grund- und Freiheitsrechten auch die Reziprozität mit den anderen kantonalen Regelungen sichergestellt werden muss.

Regierungsrat Mächler: Zum Verhältnis Kantone und Bund: Selbst wenn man zur Auffassung kommt, der Bund müsste legifertieren – da teilen wir die Ansicht von Simmler-St.Gallen –, aber wenn er es nicht tut, dann ist die Frage, was die Kantone dann machen. Ich glaube, es ist nicht schwarz oder weiss. Wir wären sicher einverstanden, wenn der Bund eine gute Formulierung hätte. Wir würden uns in einer Vernehmlassung dazu äussern.

Aber das schliesst nicht aus, dass die Kantone nicht selbst für sich jetzt tätig werden können. Wir wollen eigentlich pragmatisch festlegen, dass wir zumindest mit den Kantonen, die es auch haben, einen Austausch machen wollen. In der heutigen Zeit hört das nicht mehr an der Kantongrenze auf. Ich bin Föderalist, aber wir müssen den Föderalismus nicht ad absurdum treiben und einen solchen Austausch nicht zulassen. Das versteht keiner unserer Bürger. Wir müssen sicherstellen, dass wir uns nicht selbst auf die eigenen Füsse treten. Die Bevölkerung erwartet, wenn im Thurgau etwas passiert, dass zumindest unsere Polizei darauf zurückgreifen kann und weiss, was passiert ist. Hier muss man einfach einmal gesunden Menschenverstand an den Tag legen und darum müssen wir als Kanton in dem Bereich tätig werden. Das müsste der Bund schon lange, aber ich glaube, das setzt nicht voraus, dass wir nichts machen. Zudem, wenn Sie eine Standesinitiative machen wollen, unterstützen wir das.

Locher-St.Gallen: Ich bin Güntzel-St.Gallen als Mitmotionär dankbar, dass er auf die Differenz zwischen dem Text, den der Kantonsrat schlussendlich in der Motion erheblich erklärt hat und dem, der nun in der Botschaft drinsteht, aufmerksam gemacht hat. Ich teile die Meinung von Hans-Rudolf Arta nicht: ein «angemessener» Schutz ist, nicht ein «hoher» Schutz. Man kann darüber diskutieren, ob ein angemessener Schutz ausreicht, aber die Gewichtung ist rechtlich gesehen eine andere. Wir wollten damals der Sorge Ausdruck geben, dass man wirklich aufpasst und sorgfältig mit dem Austausch umgeht. Wenn man jetzt sagt, das hat sich etabliert, dann müsste man nachweisen, dass der Schutz, den man jetzt hat, ausreicht.

Der Umstand, dass ein anderer Kanton das bereits so macht, ist für mich kein Grund, um nicht noch einmal zu überprüfen, ob man nicht eine andere Lösung machen müsste. Ich finde es wichtig, dass wir selbst schauen, ob wir wirklich mehr Schutz brauchen oder ob der Schutz ausreicht, den andere Kantone gewährt haben. So weit geht mein föderales Verständnis nicht, dass, wenn man in anderen Kantonen schon einmal eine Lösung hat, man sie einfach übernimmt, sondern man prüft das selbst.

Ich befürworte den Vorschlag von Simmler-St.Gallen, Benjamin Schindler beizuziehen. Ich hätte das auch vorgebracht. Nicht nur beim Thema «automatisierter Datenaustausch» werden wir noch Fragen haben, sondern auch bei den Rechtsgütern, z.B. was umfasst «Leib und Leben»? Ich hätte hierzu gerne eine wissenschaftliche Beurteilung. Ist der Kriterienkatalog genügend oder muss man ihn ausweiten? Ich würde generell bitten, dass man einen Spezialisten

bezieht für einen Teil der Fragen. Dann müssten wir definieren, was, und dann hätte ich den Wunsch, dass die Fragen durch die Kommission formuliert werden.

Wir alle haben das Ziel, am Schluss dem Kantonsrat eine Lösung zu präsentieren, die funktioniert. Dazu gehört auch eine seriöse rechtliche Abklärung, damit das Bundesgericht nicht bei der ersten Beschwerde eines Betroffenen die Regelung aufhebt.

Güntzel-St.Gallen: Locher-St.Gallen hat auf das Problem hingewiesen, dass die Begriffe «hoher Stellenwert» und «angemessen» nicht das Gleiche bedeuten. Wenn es das Gleiche sein soll, ist es unklug, wenn man oben den einen Begriff verwendet und unten den anderen wählt. Ich erwarte dazu eine klare Aussage. Wir können aufgrund der Botschaft gar nicht vergleichen, ob es «angemessen» oder «hoch» ist. Ich bitte darum, nicht zwei Begriffe zu verwenden, die sprachlich so weit auseinander liegen, dass es nicht viel Fantasie braucht, um die Differenz zu sehen.

Simmler-St.Gallen: Ich möchte nochmals präzisieren, weil ich mir nicht sicher bin, ob das mit der Bundeskompetenz richtig verstanden wurde: Es ist ärgerlich, dass der Bund nichts macht, aber es ist eine Bundeskompetenz.

Zu PICSEL: Ich habe mich im Nachgang des Vorstosses damit auseinandergesetzt. Es ist meiner Meinung nach klar, PICSEL dient der Aufklärung von Straftaten, es sind Daten aus laufenden Strafverfahren. Es ist total ärgerlich, wenn der Bund das nicht regelt. Dann müssen wir eine Standesinitiative machen, die ich mitunterzeichnen werde. Wir können aber in das kantonale Gesetz schreiben, was wir wollen, trotzdem können wir PICSEL nicht brauchen. Mir geht es um die Klärung dieser Frage.

Zum Datenaustausch mit anderen Kantonen: Auch ich hätte die Norm vor drei Jahren noch völlig anders beurteilt als heute. Es existiert mittlerweile Rechtsprechung zu den PG Solothurn und Thurgau, in der das Bundesgericht die Kantone zurückgepiffen hat – dort geht es um die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung – es werden sehr hohe Ansprüche an die Bestimmtheit der Norm bezüglich Datenbearbeitungen gestellt. Ich war überrascht, wie hoch man mittlerweile die Ansprüche stellt, sobald vernetzte Datenbanken zum Zug kommen. Es muss klar sein, zu welchem Zweck man bearbeitet, welche Kontrollmechanismen installiert sind usw. Darum glaube ich, dass es die anderen Kantone so machen und es einfach noch nie vor Bundesgericht gewesen ist. Wir brauchen aber eine Norm die auch standhält, wenn jemand vor Bundesgericht geht. So wie ich es verstehe, ist niemand in der Kommission per se gegen den automatisierten Datenaustausch. Ich habe es nicht so verstanden, dass man das Bedürfnis der Polizei überhaupt nicht versteht oder keine Norm möchte. Wir wollen aber eine Norm, die juristisch so präzise und sauber ist, dass man politisch dahinterstehen kann und überzeugt ist, dass es juristisch standhalten würde. Darum glaube ich, Benjamin Schindler könnte uns helfen, dies noch etwas weiter einzugrenzen.

Bruno Zanga: Ich bin auch überzeugt, dass Benjamin Schindler das kann. Als das Bundesamt für Justiz das im Auftrag der damaligen Bundesrätin Karin Keller-Sutter beurteilte, kam die ganz klare Rückmeldung, dass es Sache der inneren Sicherheit sei, die Kantone zuständig und kompetent sind und deshalb der Bund nicht bereit ist, hier zu legiferieren. Im Sinne von: «Wir machen nicht euren Job». Benjamin Schindler hat in seinem Gutachten festgehalten, dass der Bund durchaus könnte, wenn er wollte. Er sagte auch klar, dass es durchaus in der Kompetenz der Kantone liegt, aber der Bund auch kann, wenn er möchte.

Abschnitt 6 (Vernehmlassung)

Bosshard-St.Gallen zum Artikel Gefährderansprache und betreffend des Zwangs: Die SVP-Delegation hat eingebracht, dass es nicht den gewünschten Erfolg bringt, wenn man jemanden unter Zwang einberuft und dann stand als Kommentar in der Vernehmlassung «völlig konträre Erfahrung». Dazu würde ich gerne bis zum nächsten Mal mehr wissen: Welche Erfahrungen sind das? Gibt es dazu Auswertungen? In wie vielen Fällen war das wirklich ein Erfolg?

Zur Fachstelle Datenschutz: Ich finde die Vernehmlassungsantwort der Regierung sehr schwach. Die Fachstelle Datenschutz hat klare Bedenken geäußert, diese wurden aber nicht ernstgenommen. Ich würde mir wünschen, dass das entsprechend berücksichtigt und wirklich ernst genommen wird.

Bruno Zanga zur zwangsweisen Vorladung: Das BRM ist seit drei Jahren in Betrieb. Es gab keinen einzigen Fall, bei dem unser BRM zwangsweise eine Person vorgeladen hat bzw. sie nicht gekommen ist und dann zwangsweise zugeführt werden musste. Wir arbeiten ohne Zwang, weil reines BRM funktioniert nur, wenn diese Person mitarbeitet. In diesem Fall wäre es falsch, wenn wir die betreffende Person zwangsweise vorladen. Das ist das normale Geschäft vom BRM.

Es gibt aber noch Personen im Bereich Extremismus, Gewaltextremismus, terroristischer Extremismus – auch diese begleiten wir mit dem BRM. Solche Fälle sind aber sehr selten und diese Personen sind nicht extrem kooperativ. Im Stützpunkt in Mels hat man schon Befragungen durchgeführt, als Personen aus dem Dschihad – IS-Angehörige – zurückgekehrt sind. Sie sind zum ersten Treffen mit der Polizei mit Anwalt erschienen und wollten keine Aussage tätigen. Dann sass man eine halbe Stunde da und sie gingen wieder. Die betreffenden Personen sind gefährlich. Man muss mit ihnen reden können und darum hatten wir die Idee, wenn es dann tatsächlich nötig ist, führt man sie zwangsweise vor. Dabei handelt es sich nicht um Personen im normalen BRM, sondern um Personen, die im Bereich von gewaltterroristischem Extremismus unterwegs sind. Für etwas Anderes ist es nicht tauglich.

Locher-St.Gallen: Wenn man im Bereich Terrorismus Personen bei den Gefährdern hat, dann läuft das doch nach Bundesrecht. Ist es das gleiche Team oder wie spielt das Fedpol mit?

Bruno Zanga: Das sind auch Mitarbeiter, die wir ins BRM eingebunden haben, aber es handelt sich dabei um Mitarbeiter des Nachrichtendienstes. Das Problem ist, dass ich diese Mitarbeiter nicht allein im Nachrichtendienst arbeiten lassen kann. Die Risikobeurteilung durch das BRM braucht eine Einbettung in Spezialistenteams. Darum ist es besser, wenn der Mitarbeiter zwar den nachrichtendienstlichen Auftrag hat, aber mit den BRM-Mitarbeitenden für diese Frage zusammenarbeitet – das haben wir genau gemacht.

Wenn man die Vorschrift streichen will, dann kann man das machen. Für das BRM wird die Vorschrift in erster Linie nicht gebraucht, sondern eher im Bereich des Zwangsextremismus. Dort könnte man sich sonst auch noch um die bundesrechtliche Grundlage bemühen.

Güntzel-St.Gallen zum Hinweis von Bosshard-St.Gallen: Ich lese hier «völlig konträre Erfahrung». Bruno Zanga hat nun aber ausgeführt, dass im Normalfall nicht zwangsweise vorgeführt werde, wenn eine Person nicht bereit ist etwas zu sagen. Offenbar sprechen wir von einem Spezialfall, der auf einer bestehenden gesetzlichen Grundlage basiert. Dann stimmt dieser Hinweis «völlig konträre Erfahrung» in diesem Fall nicht, sondern so wird es gemacht – mit Ausnahme von diesen Spezialfällen die unter Bundesrecht fallen. Es geht mir nicht um eine Korrektur, aber ich bin froh um diese Fragestellung und auch die Information von Bruno Zanga.

Regierungsrat Mächler: Bosshard-St.Gallen hat den Hinweis betreffend der Datenschutzfachstelle gemacht: Grundsätzlich kann die Datenschutzfachstelle Empfehlungen machen, das hat sie in diesem Fall auch getan. Aber sie hat hier keine Verfügung erlassen, sondern eine Empfehlung. Grundsätzlich kann man bei einer Interessenabwägung auch einmal zu einem anderen Schluss kommen als die Empfehlung. Empfehlung heisst nicht, man muss zwingend danach handeln. Es gibt immer einen gewissen Clinch und am Schluss muss man eine Interessenabwägung machen. Wir hatten keine Verfügung, deshalb konnten wir das so machen. Man kann mit einer anderen Interessenabwägung zu einem anderen Schluss kommen.

Bosshard-St.Gallen zum Prüfbericht: Der Prüfbericht braucht laut Fachstelle für Datenschutz Ressourcen. Einerseits haben sie die fachlich-technischen Ressourcen nicht und andererseits würden sie das nicht ohne zusätzliche personelle Ressourcen machen. Das steht in ihrem Schreiben (Beilage 7.3). Dort steht auch, dass sie für den Prüfbericht das technische Knowhow nicht haben. Es heisst auch, dass sie für die Ausführung des Prüfberichts personelle Ressourcen bräuchten, was finanzielle Auswirkungen hätte. Ist das so?

Abschnitt 3.1 (Bedrohungs- und Risikomanagement)

Bruno Zanga erläutert anhand von Folien (Beilage 11) die Aufgaben und Organisation des BRM: Der aktuelle Leiter des BRM hat im Jahr 2018 den Auftrag erhalten, zu prüfen wie ein all-fälliges BRM der Kantonspolizei aussehen könnte. Seit Januar 2019 sind wir mit dem BRM operativ tätig. Sie sehen, es gab eine kurze Zeit der Konzeption und dann eine entsprechende Umsetzung. Der Hintergrund dieser Bemühungen ist nichts anderes als risikobehaftete Personen möglichst frühzeitig zu erkennen, bevor es zum Eklat kommt und tatsächlich irgendwann ein Delikt passiert. Auch wir haben bei uns schmerzliche Beispiele, die passiert sind, als man das BRM noch nicht hatte. Wer weiss, vielleicht hätte man den einen oder anderen Fall tatsächlich mit einem BRM verhindern können.

Folie 3: Ein ganz tragisches Ereignis und für den Kanton St.Gallen bestimmend war der Lehrermord durch Ded Gecaj, der Paul Spirig getötet hat. Es gab den Amoklauf in Zug und einen Amoklauf in Biel. Das sind typische BRM-Situationen, die man allenfalls hätte entschärfen können. Es ist erst ein paar Monate her, da stand ein Mann auf dem Fust Gebäude und hat seine Frau mit in den Tod gerissen. Dahinter steckte ein BRM-Fall. Die BRM-Zuständigkeit lag aber nicht bei uns. Ich behaupte, wenn wir diesen Mann in unserem BRM gehabt hätten, wäre er zumindest bei uns aufgeschienen, zumindest hätte man gemerkt, man muss etwas unternehmen und wer weiss, vielleicht hätte man tatsächlich das tragische Ereignis verhindern können.

Das ist der Fokus, den wir haben müssen; wir wollen Menschenleben retten. Das Ziel ist die Verhinderung von schwerer, zielgerichteter Gewalt gegenüber anderen Menschen. Wir müssen andere vor falschen Entscheidungen bewahren und so gehen wir auch vor. Es gibt auch sexuelle Gewalt. Die sexuelle Integrität ist auch eine Fragestellung. Auch darum kümmert sich unser BRM. Das sind nicht Fälle, die wir per se ausgeschlossen haben. Diese gehören meines Erachtens genau gleich dazu.

Folie 4: Hier sehen Sie, was wir heute schon einmal gehört haben; das ist der Paradigmenwechsel. Früher hat man gesagt, wir können nichts machen, solange nichts passiert ist. Da haben sich Menschen hilfeschend an die Polizei gewandt und die Hilfe nicht erhalten, weil man die Personen wieder wegschicken musste, denn man konnte erst etwas tun, wenn ein Straftatbestand erfüllt war.

Den Fokus legen wir heute ganz anders. Wir gehen auf die potenziell gefährlichen Leute zu. Auf diejenigen, die ein Risiko darstellen, dass sie Gewalt ausüben könnten. Wir versuchen, sie im Gespräch zu überzeugen, dass das der falsche Weg ist, und dass es Konsequenzen hat, wenn sie Gewalt anwenden und was sie damit alles kaputtmachen, was sie zerstören und dadurch erst recht nicht das bekommen, was sie eigentlich wollen – das umfasst BRM. Es ist ein Einwirken auf die betreffenden Personen und zwar im guten und positiven Sinn. Darum ist es nicht sinnvoll, eine Person, die nicht vorbeikommen will, dazu zu zwingen. Man muss sie überzeugen und für den Prozess gewinnen. Es ist tatsächlich ein Prozess; es ist nicht ein einziges Treffen oder eine Feststellung in irgendeiner Datenbank, sondern wir arbeiten mit diesen Personen. Wir sprechen immer mehrere Male mit diesen Personen. Wir begleiten sie und schauen auch, wie die weitere Entwicklung ist.

Folie 5: Es geht in erster Linie hauptsächlich um häusliche Gewalt. In der Regel Männer gegen Frauen, aber wir haben auch Frauen gegen Männer. Wir haben sehr viele Drohungen, die im Raum stehen und diese sind ernst zu nehmen, denn die Situation kann relativ rasch explodieren. Da müssen wir mit dem BRM rechtzeitig intervenieren. Selbst Amoktaten müssen wir erkennen. Hier findet aber auch eine Zusammenarbeit statt. Die meisten Hinweise erhalten wir, wenn es um mögliche Amoktaten geht, von den Amerikanern. Die USA überwachen überall auf

der ganzen Welt den Internetverkehr und sie melden uns: Ihr habt im Kanton in dieser Gemeinde einen potenziellen Amokläufer. Dann schauen wir allenfalls tatsächlich mit dem BRM hin.

Zum Extremismus: Es gibt Personen, die aus dem Dschihad zurückkommen. Sie sind potenziell gefährlich; wir müssen versuchen sie abzuholen.

Was wir immer mehr haben, sind psychisch auffällige Personen. Es ist enorm, wie viele fürsorgische Unterbringungen wir mit den Amtsärzten organisieren müssen. Das sind ebenfalls potenziell gefährliche Personen, wenn sie zu Gewalttätigkeiten neigen. Wir müssen versuchen zu verhindern, dass die Situation eskaliert und wir dann tatsächlich das Delikt haben. Ansonsten haben wir wieder Schlagzeilen und verlieren das Renommee der Polizei.

Folie 7: Das BRM hat drei Phasen. In der ersten Phase geht es um das Erkennen. Es gilt festzustellen, dass ein Problem vorhanden ist, bei dem man genauer hinschauen muss. Das Vorgehen ist dabei tagtäglich das gleiche. Die Mitarbeitenden studieren jeweils das Journal der Einsätze der letzten Nacht. Dann überlegen sie sich, ob man reagieren muss. Wenn man nicht reagieren muss, ist die Sache damit erledigt. Das Journal enthält Meldungen der Polizei, von Dritten, von Personen die uns anrufen und uns anfordern. Ein Ausrückfall wird dokumentiert und dann sehen wir in unseren Unterlagen, dass es vielleicht nicht das erst Mal ist, dass wir dorthin gehen müssen. Das heisst für den Mitarbeitenden, dass wir hinschauen müssen und die betreffende Person zu uns bitten, damit wir sie ansprechen können. Dann folgt die erste Gefährderansprache. Dabei geht es darum zu sehen, wie gefährlich diese Person und wie hoch das Risiko überhaupt ist, dass sie gewalttätig wird. Für diese Einschätzung brauchen wir myABI mit der Journalisierung.

In der nächsten Phase ist die Gefährderansprache; dabei geht es darum, zu entschärfen. Das kann man nur, indem man mit den Personen spricht. Man kann sie nicht dazu zwingen, sondern man muss sie begleiten und die Folgen eines Fehlverhaltens aufzeigen. Man könnte bis zuletzt gehen, und wenn die notwendigen Voraussetzungen gegeben sind, sogar einen Freiheitsentzug anordnen – das ist die Ultima Ratio.

Der Rundlauf auf Folie 7 erfolgt immer wieder. Manche Gefährder kommen immer wieder in den Rundlauf hinein und immer wieder machen wir das gleiche. Wir prüfen, wie können wir die Situation deeskalieren.

Folie 8 zum Zahlengerüst: Fälle von häuslicher Gewalt haben wir am meisten; 157 Fälle, 40 Fälle im Bereich Stalking, 21 Fälle Drohung gegen Firmen und Behörden, 40 Fälle Drohungen, fünf Fälle sexuelle Gewalt sowie zwei Fälle Extremismus. Das sind die Ansprachen, die im Jahr 2022 vom BRM aus gemacht wurden.

Folie 9: Da ist das Team, das alle diese Fälle entsprechend begleitet hat und für die Aufgabe zur Verfügung steht. Links aussen Katrin Graber, Polizeipsychologin, eine forensische Psychologin, die uns mit dem entsprechenden Fachwissen zur Verfügung steht. Die anderen sind ausgebildete Polizistinnen und Polizisten. Im Prinzip versuchen wir die wissenschaftliche Welt mit der Polizeiwelt zu vereinen und ein optimales Resultat zu erreichen. Urs Bücheler ist in der Sicherheitsberatung zuständig. Dabei geht es um Einbruchdiebstähle, er steht der Bevölkerung mit Rat zur Verfügung zur Verhinderung von Einbruchdiebstählen. Alle anderen sind grösstenteils im Bereich der Gewaltprävention tätig.

Der Kommissionspräsident bittet die Kommissionsmitglieder Fragen zu formulieren, die für die nächste Kommissionssitzung geklärt werden sollen. Die Geschäftsführung wird beauftragt die Fragen zu sammeln und den adressierten Personen zukommen zu lassen.

Locher-St.Gallen: In diesem Abschnitt ist vor allem auf S. 9 die Thematik, was alles unter das BRM fällt: Delikte gegen Leib und Leben. Dann haben wir die Drohung. Dazu müsste uns ein Experte sagen, in welchem Bereich sich die Schwere der Rechtsgüterverletzung rechtfertigt auf

dieses Instrument zuzugreifen. Das wäre jetzt ein Punkt, bei dem ich um eine strafrechtliche Einschätzung froh wäre.

Schuler-Mosnang legt seine Interessenbindung offen: Benjamin Schindler ist mein Vorgesetzter und Doktorvater.

Bei Art. 27^{bis} wäre es interessant zu wissen, ob der Begriff des Gefährders hinreichend bestimmt ist. Dazu gibt es gute Beispiele aus anderen Kantonen, z.B. § 47d Polizeigesetz von Basel-Landschaft.

«[...] die Erkennung und Verhinderung von Straftaten, welche von Personen mit einer erhöhten, gegen andere Personen gerichteten Gewaltbereitschaft [...] («gefährdeten Personen») konkret angedroht oder auf andere Weise in Aussicht gestellt werden und welche die physische, psychische oder sexuelle Integrität von anderen Personen schwer beeinträchtigen.»

Das haben wir in dieser Bestimmtheit nicht und da wäre es interessant zu wissen, ob das auch State of the Art ist. Wir sind den Bürgerinnen und Bürgern schuldig, dass ein Gefährder genau definiert ist. Die vorgesehene Bestimmung scheint mir sehr ungenau bezüglich dem Begriff zu sein.

Surber-St.Gallen zur Begrifflichkeit oder Terminologie «Gefährdung für Leib und Leben»: Es ist im Strafgesetzbuch definiert, welche Delikte das sind. Man will sie aber gemäss Botschaft weiter verstehen. Ist das überhaupt opportun, das so zu regeln?

Was ist mit der Begrifflichkeit «ausnahmsweise» in Abs. 2 gemeint? Diese gibt es eigentlich sonst nicht im Gesetz. Wir möchten wissen, ob das wirklich so genügend bestimmt ist, oder ob man das anders formulieren müsste?

Güntzel-St.Gallen: Ich spreche zum Gleichen wie meine Vorrednerin. Es ist ein bisschen unglücklich, das hat die Diskussion heute Morgen bereits gezeigt. In der Botschaft steht mehrmals «Gefährdung für Leib und Leben», aber eigentlich meint man nicht das gleiche wie im Strafgesetzbuch. Wenn man jetzt die ganzen Überprüfungen nochmals macht, ohne die Botschaft formell zu ändern, stellt sich die Frage, ob der Terminus «Gefährdung für Leib und Leben» durch etwas Geschickteres für den späteren Gebrauch ersetzt werden kann. Diese Überschneidung mit dem Begriff aus dem Strafrecht ist für die Praxis unglücklich und könnte falsch interpretiert werden. Ich wäre froh, wenn man das in der Verwaltung oder Regierung nochmals prüfen würde.

Locher-St.Gallen: Ich möchte nicht eine gewisse Hilfestellung geben, aber versuchen die Diskussion ein bisschen anzureichern. Die Thematik des Gefährders hat bei der Abstimmung über das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (abgekürzt PMT) eine grosse Diskussion ausgelöst. Wir haben im Juni 2021 darüber abgestimmt. Im Gesetzestext des Bundes sieht man eine Problematik. Man könnte prüfen, was die Quellen vom Bund in dieser Frage hergeben. Art. 23e des Bundesgesetzes zur Bekämpfung des Terrorismus lautet wie folgt: «Als terroristische Gefährderin oder Gefährder gilt eine Person, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Aktivität ausüben wird.» Abs. 2 regelt was als terroristische Aktivität gilt. Zu Abs. 1 habe ich die grosse Diskussion in Erinnerung zur Abgrenzung zur straflosen Vorbereitung, wo geht es über, wo wird es so konkret, dass es strafrechtlich noch nicht ein Versuch ist. Dann kommt die Strafuntersuchung. Z.B. bei den Betäubungsmitteldelikten sind schon Vorbereitungsmassnahmen strafbar. Diese Schnittstelle spielte beim Gesetz eine Rolle und so eine Schnittstelle müssten wir jetzt für ein Gefährdungsmanagement haben, bezogen auf den Deliktskatalog. Ich rege an, in welche Richtung sich Benjamin Schindler aus meiner Sicht äussern müsste. Vielleicht kann man den Art. 23e und den ganzen Text dazu oder die ganzen Materialien dazu verwenden.

Hans-Rudolf Arta: Ich gestatte mir im Zusammenhang mit der Definition der Gefährderin und des Gefährders auf Beilage 3 zu der heutigen Kommissionsitzung hinzuweisen. Die Regierung hat die Botschaft am 25. Oktober 2022 verabschiedet, das Schreiben von der KKJPD vom 31. Oktober 2022 konnte sie nicht berücksichtigen. Sie finden im Papier der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren unter Ziffer 4.1 verschiedene mögliche Umschreibungen für Gefährderinnen und Gefährder. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass wir uns für eine präzisere Formulierung bei den Begriffsdefinitionen an diesem Arbeitspapier und/oder an den bundesrechtlichen Materialien orientieren können.

Der Antrag der SP-Fraktion zu Art. 27^{bis} als Alternativvorschlag (Beilage 8) stösst bei mir durchaus auf Sympathie: «Erhebliche Gefährdungen für die physische, psychische oder sexuelle Integrität anderer Personen.» Das wären für mich die Anhaltspunkte für eine präzisere Formulierung dieses Artikels, wie er jetzt in der Botschaft formuliert ist. Ich weiss nicht, ob es Sinn macht, wenn wir Benjamin Schindler etwas ausformulieren lassen oder wenn wir sagen, wir überlegen es uns nochmals im Departement und unterbreitet es dann Benjamin Schindler in Anlehnung an die Qualitätsstandards KKJPD.

Locher-St.Gallen: Ich war mehrere Male auf dem Podium bei der PMT-Debatte; das Problem ist die strafrechtliche Einordnung. Da müssten vielleicht Simmler-St.Gallen oder Surber-St.Gallen, die stärker im Strafrecht sind, Auskunft geben. Ich habe mich in meiner Zeit an der Anklagekammer mit dem Strafprozessrecht beschäftigt, habe aber keine Strafverteidigungen geführt. Die Frage stellt sich beim Wechsel der straflosen oder strafbaren Vorbereitungshandlungen. Es ist für mich nicht klar, da könnte Benjamin Schindler allenfalls einen Beitrag leisten. Ich finde die Formulierung gemäss Antrag der SP-Delegation relativ gut.

Simmler-St.Gallen: Ich hatte die Norm von Basel-Landschaft nicht mehr im Kopf, als ich den Antrag geschrieben habe. Ich finde diese eigentlich besser als unseren Vorschlag. Ich kann mir vorstellen, dass wir unsere Anträge nochmals anpassen.

Ich meine, es ist ein Grundproblem mit der Abgrenzung zum Strafverfahren, weil oft auch parallel noch Strafverfahren laufen oder es sind Vorfälle, die auch strafrechtliche Relevanz haben. Dort kann es auch manchmal Sinn machen, vielleicht zuerst doch noch zu versuchen eine Lösung zu finden. Gerade oft im Bereich der häuslichen Gewalt, in welchem wir wirklich Schnittstellenprobleme haben, die meiner Meinung nach ungelöst sind. Wie man damit umgeht, wenn z.B. eine Gefährderansprache gemacht wird und gleichzeitig läuft auch zu häuslicher Gewalt ein Strafverfahren sowie eine Einvernahme durch die Staatsanwaltschaft zum gleichen Thema. In welchem Verhältnis steht die Gefährderansprache? Das sind ungeklärte Fragen. Ob der Kanton St.Gallen alle diese ungeklärten Fragen jetzt hier lösen muss, ist fraglich. Ich fände interessant, was Benjamin Schindler dazu meint. Über eine klare Definition, was überhaupt ein Gefährder ist, kann man immerhin auch zum Ausdruck bringen, ab wann das Strafrecht anwendbar ist. Wenn es klare Fälle von häuslicher Gewalt sind, sind das Offizialdelikte und die Staatsanwaltschaft muss aktiv werden. Dann ist es nicht die Idee, dass das zur Anwendung kommt. Ich glaube, dass man deshalb den Grundlagenartikel noch einmal ausarbeiten sollte. Das kann auch das Departement machen, unter Beizug von Benjamin Schindler. Es geht bei unserem Antrag nicht nur darum, die Sexualdelikte hineinzunehmen, sondern schon auch grundsätzlich zu fragen, wie man das definiert.

Regierungsrat Mächler: Wenn wir definiert haben, dass wir Benjamin Schindler als Experten beiziehen, dann ist es für mich logisch, dass man ihm auch den Antrag der SP-Delegation unterbreitet und ihn fragt, ob er in diesem Bereich einen besseren Vorschlag machen kann. Ich habe in der allgemeinen Diskussion gesagt, wenn man vernünftige Vorschläge der Einzelartikel macht, wehren wir uns überhaupt nicht dagegen. Wir sehen, wir befinden uns in einem Bereich, in dem es noch nicht viel Rechtsprechung gibt, der eher neuerer Art ist, und wenn Benjamin Schindler einen besseren Vorschlag machen könnte, sind wir dafür offen.

Surber-St.Gallen zu den Erläuterungen auf S. 9, zum zweiten Abschnitt unten: «Es muss den verschiedenen Behörden in Fällen mit entsprechenden Gefährdungspotenzial erlaubt sein, sich interdisziplinär austauschen zu können. Durch dieses Instrument, soll die Verwaltung noch besser befähigt werden anbahnende Gefahren sozusagen an den Wurzeln zu packen, bevor sich diese manifestieren.» Mir kommt im Gesetz der interdisziplinäre Austausch eigentlich nicht so zum Vorschein. Das Gesetz sagt an sich, es gibt in einer Verwaltung oder in irgendeiner Verwaltungsbehörde irgendwelche Mitarbeiter, die etwas wahrnehmen und das dann dem Bedrohungsmanagement melden. Es kann sein, dass das Bedrohungsmanagement Auskünfte bei einer Verwaltungsbehörde einholt. Werden Sie sich wirklich austauschen und handelt allenfalls die Verwaltungsbehörde entsprechend? Ausser es ist ganz konkret zum Schutz einer Privatperson oder einer Behörde. Das sehe ich nach dem Gesetz nicht, sondern das Agieren liegt grundsätzlich von der Gesetzssystematik und von den Aufgaben her beim Bedrohungsmanagement.

Hans-Rudolf Arta: Es ist effektiv nicht ganz einfach und zwar ist das Ganze ein bisschen historisch gewachsen. Man hat mit dem XIII. Nachtrag zum Polizeigesetz die Koordinationsgruppe häusliche Gewalt und Stalking geschaffen. Man hat dieser Gruppe in Art. 43^{septies} den Auftrag erteilt, dass sie die Gefährlichkeit einer Person beurteilt. Man ging davon aus, dass die Koordinationsgruppe das macht. Das war am Anfang auch richtig. Diese Gruppe wurde verwaltungsintern im Nachgang zum angesprochenen Lehrermord eingesetzt; als Austauschplattform, um zu versuchen, gewisse Gefährdungseinschätzungen vorzunehmen. Mittlerweile ist es überholt durch die Tätigkeit des BRM bei der Kantonspolizei. Was in Art. 43^{septies} steht und worauf sich jetzt auch die Botschaft bezieht – «Die Gruppe beurteilt die Gefährlichkeit einer Person» – findet in der Praxis so nicht mehr statt. Die Idee dieser Koordinationsgruppe ist heutzutage vielmehr eine Art Evaluation im Nachgang zu bestimmten gefährlichen Situationen, zu welchen die Polizei vielleicht noch zusätzliche Austausche möchte. Die Koordinationsgruppe soll sich mit verschiedenen Fällen auseinandersetzen und Lehren ziehen, die sie dann auch wieder ins BRM zurückgeben kann. Das Ganze hängt aber auch damit zusammen, dass man den Informationsaustausch ermöglichen will, dass das BRM bei anderen Behörden auch Informationen aktiv einholen kann. Ausnahmsweise auch bei Privatpersonen, weil man Privatpersonen natürlich nicht zwingen kann, irgendwelche Auskünfte zu geben. Aber das Ganze ist effektiv im Fluss.

In der Praxis findet es so statt, wie es in der Botschaft steht. Der Lead liegt ganz klar beim BRM, das ist entscheidend. Dort werden die Fälle bearbeitet und abgearbeitet. Die Koordinationsgruppe macht faktisch nicht, was im Gesetz steht, nämlich die Gefährlichkeit zu beurteilen. Vielleicht müsste man im Zuge dieser Revision auch den Art. 43^{septies} noch einmal prüfen. Die Koordinationsgruppe wurde auch von der Mitte-EVP-Delegation hinterfragt. Braucht es die noch? Wir sind überzeugt, es braucht sie noch, aber nicht mit dem ursprünglichen Auftrag.

Romer-Jud-Benken: Ich gehe davon aus, dass nur ein Gutachter die Gefährlichkeit einer Person beurteilen kann. Ich glaube nicht, dass irgendeine Koordinationsgruppe das machen kann, deshalb hat sie keine Legitimation mehr.

Simmler-St.Gallen: Ich bin ein wenig irritiert. Die Koordinationsgruppe hatte offenbar noch keinen einzigen Fall, sie treffen sich aber acht bis zehn Mal im Jahr. Sie hat relativ weitreichende Kompetenzen; ich höre vom Departement eine gewisse Offenheit. Vielleicht muss man die Aufgabe dieser Gruppe überdenken. Die vorliegende Vorlage überdenkt diese Aufgabe überhaupt nicht. Jetzt machen wir wirklich alle Fässer auf; ich frage mich, genügen uns drei Sitzungstage? Dieses Thema wird in der Botschaft nicht abgehandelt. Zur Aufhebung der Koordinationsgruppe haben wir keine Unterlagen.

Hans-Rudolf Arta: Ich wäre falsch verstanden worden, wenn ich sagte, wir wollen die Koordinationsgruppe wieder kippen, so lange ist die noch gar nicht in charge.

Ich glaube, es hat sich eingespielt auch in Zusammenarbeit zwischen dem BRM und der Koordinationsgruppe, wie die Aufgabenabgrenzung ist. Sie ist heute nicht ganz so, wie es im Gesetz steht, aber die Koordinationsgruppe macht Sinn, indem sie einen interdisziplinären Austausch mit der KESB, mit der Psychiatrie, mit der Verwaltung, mit der Staatsanwaltschaft, mit der Polizei und mit dem Frauenhaus hat. Der interdisziplinäre Austausch findet tatsächlich statt. Wir haben absolut keine Absicht, die Koordinationsgruppe jetzt aus dem Gesetz herauszustreichen und sind nicht der Meinung der Die Mitte-EVP-Delegation, dass sie keine Berechtigung oder keine Legitimation hat. Es braucht sie als Erfahrungs-, Informations- und Austauschgefäss. Sie wird in der praktischen täglichen Polizeiarbeit des BRM für die Frontarbeit von dieser Gruppe gebraucht, von der wir vorher Bilder gesehen haben. Es braucht beides.

Locher-St.Gallen: Auf S. 9 steht «Diese Tätigkeit des Bedrohungs- und Risikomanagements setzt insbesondere voraus, dass entsprechende Personendaten bearbeitet werden dürfen» und im nächsten Satz steht, man sollte die Daten auch weitergeben können.

Bei den bisherigen Datenschutzdiskussionen im Rat war immer die Frage, wer Datenherr ist und wo kann man kontrollieren, was mit diesen Daten passiert ist. Das müsste definiert sein. Wenn das BRM Daten weitergibt, was es unter Umständen muss, dann müsste der Datenherr diese Gruppe sein. Wenn die Daten der KESB oder sonst jemandem gegeben werden und z.B. die KESB auf die Idee kommt, man könnte die Daten noch jemand anderem geben, dann muss das zurückgefragt werden. Diese Frage muss geklärt sein, sonst gehen die Daten irgendwohin. Ich sage nicht, es sei die richtige Stelle. Diese Frage müsste mir der Spezialist bezüglich Datenherr, Datenweitergabe, Datenherrschaft usw. beantworten.

Zur empirische Gefährdungsprognose: Auf S. 11 auf der siebten Zeile steht: «Die Art und den Umfang der gespeicherten Daten, sowie das Löschen der Daten hat die Regierung auf Verordnung zu regeln.» Da bin ich total dagegen. Ich bin der Meinung, das muss in das Gesetz. Daten sind ein sensibles Thema; die Grundsätze müssen im Gesetz geregelt sein, Modalitäten kann die Regierung lösen. Wie sieht das Benjamin Schindler unter Berücksichtigung des Datenschutzgesetzes? Das wäre für mich ein Kernauftrag.

Simmler-St.Gallen: Bei der Gefährderansprache wäre ich froh um Ausführungen, wenn Manuel Niederhäuser da ist. In welchen Fällen es notwendig sein kann, wirklich jemanden vorzuführen und vorzuladen. Ich habe die Gefährderansprache persönlich immer so verstanden, dass es darum geht, einen Dialog und irgendwie eine Bereitschaft des Gefährders aufzubauen, denn er soll auch ein gewisses Vertrauen haben. Wenn jemand vorgeführt wird, ist schon «Hopfen und Malz» verloren. Man hat sich eine Konstellation überlegt, in denen das wichtig ist und die interessiert mich.

Surber-St.Gallen: Ich finde es hoch problematisch, dass man allfällig gewonnene Erkenntnisse und Daten, die man über Datenverarbeitungsprogramme gewonnen hat, später in einem allfälligen Strafverfahren verwenden kann. Es besteht hier gar kein Rechtsschutz, dass man sich dagegen wehren könnte. Das ist meine Frage: Ist es effektiv so, dass man da nichts vorsehen kann, dass man diese nicht verwenden kann, oder was müsste man vorkehren, damit es weniger problematisch ist?

Bruno Zanga: Wir sind darauf angewiesen, dass die Daten aus dem BRM auch weitergehen, denn die Gefährderpersonen wechseln den Kanton und dann wäre es verheerend, wenn die nächsten Kantone, in denen diese wohnen, keine Ahnung haben. Darum müssen Informationen fließen. Was aber nicht fließen muss, ist die Risikobeurteilung, diese ist individuell und wurde durch einen Mitarbeiter erstellt.

Man muss aber wissen, was hat man gemacht? Wie ist die Situation? Wir schildern und das haben wir schriftlich festgehalten. Da kommt wieder myABI zum Zug; da sind die Ergebnisse aus dieser ganzen Beurteilung, die man dem nächsten Kanton zur Verfügung stellen kann, und

dann muss er selber das Risiko beurteilen. Wir machen nicht die Risikobeurteilung für den anderen Kanton und darum geht die Risikobeurteilung nicht weiter, sondern das Rundherum. Unsere Erhebungen und Erkenntnisse müssen wir weitergeben, wenn die betreffende Person in die Zuständigkeit einer anderen Organisation wechselt, sonst wäre es verheerend. Es passiert leider immer wieder, weil wir heute den Datenaustausch nicht organisiert haben, dass sie sich durch Kantonswechsel der weiteren Beobachtung durch ein Bedrohungs- und Risikomanagement entziehen.

Schuler-Mosnang: Vorher ist das Wort Rechtsschutz gefallen. Ich habe gestern betreffend Rechtsschutz gegen Realakt eine E-Mail verschickt (Beilage 10). Es wäre wertvoll, wenn man das Benjamin Schindler vorlegen würde und fragt, wie er den Rechtsschutz in dieser Vorlage generell beurteilt, natürlich auch mit Fokus auf den Realakt. Die Gefährderansprache ist ein Beispiel, dann haben wir die Durchsuchung von Gegenständen usw., dass wir bezüglich diesem Punkt eine Beurteilung hätten.

Güntzel-St.Gallen: Ich komme auf die vorherige Aussage von Bruno Zanga zurück. Ich verstehe, wenn man sagt, dass wenn man jetzt bereits einen Gefährder erfasst hat, es Sinn macht, wenn es bei einem Wohnort- bzw. Kantonswechsel auch der neue Kanton erfährt. Ich gehe davon aus, dass nicht jede Einwohnerabmeldung automatisch bei der Polizei ankommt, denn sonst hätten wir ja mehr Leute enthalten. Sondern nur diejenigen, die vorher genannt wurden, sind nach diesen Kriterien im System erfasst. Wie erfährt der neue Wohnsitzkanton, dass jetzt ein Gefährder aus St.Gallen in den Kanton gezogen ist?

Bosshard-St.Gallen: Wenn ein Prüfbericht erstellt wird; zuhanden von wem wird er erstellt? Wird der Kantonsrat oder eine Kommission Einblick in diesen Prüfbericht erhalten?

Bruno Zanga zum Kantonswechsel: Wir erfahren davon, dass die Person den Kanton wechselt. Wir haben nicht nur eine Person, sondern meistens braucht es für eine Gefährdung zwei Personen; jemand wird gefährdet und der andere ist der Gefährder. Die gefährdete Person ist mit uns in engem Kontakt, sie meldet uns z.B. mein Mann ist jetzt umgezogen. Darum brauchen wir Vorschriften, die uns erlauben, diese Daten und Erkenntnisse dem anderen Kanton weiterzugeben. Da haben wir nicht ein Abrufverfahren, sondern man muss schauen, wie wir die anderen informieren können. Der andere Kanton weiss nicht per se, wenn sich jemand anmeldet, dass es ein Gefährder ist. Darum müssen die Polizeien im Hintergrund sicherstellen, dass die Informationen weitergehen. Wir haben diese Informationen, weil er bei uns gewesen ist und wir ihn auf dem Radar hatten. Für den Datenaustausch brauchen wir die entsprechenden Vorschriften.

Romer-Jud-Benken: Wie geht das, wenn andere Kantone nicht die gleichen Systeme haben. Wie fließt diese Information?

Bruno Zanga: Die BRM-Stellen sprechen miteinander, weil sie die genau gleichen Organisationen haben. Die Polizisten sprechen permanent miteinander über ihre Fälle, weil sie ihre Fälle lösen wollen.

Simmler-St.Gallen: Ich habe noch zwei kleine Fragen, die man entweder sofort beantworten kann oder dann auch nächstes Mal. Bei Art. 27^{quater} ist nur die Rede von Berufsgeheimnissen und nicht von Amtsgeheimnis. Ist da z.B. auch ein amtlicher Arzt inbegriffen? Es ist mir nicht klar warum nur Berufsgeheimnis steht.

Beim Datenaustausch habe ich eine Frage zu den Löschfristen: Diese sind jetzt auf Verordnungsebene geregelt. Ich frage mich, ob die Löschfristen auf Verordnungsebene in Bezug auf die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten immer noch reichen oder ob

man nicht die Chance nutzen müsste, diese gesetzlich zu verankern. Ich glaube, es ist mittlerweile Usus, dass man das macht. Könnte man klären, ob nicht die Löschfristen auch auf Gesetzebene festgelegt werden müssten?

Locher-St.Gallen zu S. 11: Es wäre unter Umständen wertvoll, wenn man nach Datenschutzgesetz, Strafprozessrecht und nach Polizeirecht eine tabellarische Übersicht hätte, wo eine Anzeigepflicht besteht. Ich empfinde das wertvoll. Das war vor 40 Jahren, als ich bei der Anklagekammer arbeitete, schon ein Problem. Wer muss eine Anzeige machen und wer nicht? Das hat jetzt sehr geändert. Letztendlich würde jetzt z.B. diese Meldung an einen anderen Kanton gehen, das wäre ein Anzeigerecht, welches aber die Polizei hat. Wenn ich jetzt diese Information weitergebe, was hat dann die nächste Behörde? Kann sie, muss sie, darf sie diese weitergeben?

Hans-Rudolf Arta: Diese Regelung «Anzeigerecht / Anzeigepflicht» hat in der vorberatenden Kommission im Einführungsgesetz zur Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1; EG-StPO) sehr lange Diskussionen ausgelöst: Art. 47 und 48 EG-StPO enthalten heute einen sehr ausgeklügelten Katalog, der aufzeigt, welche Anzeigerechte und Anzeigepflichten bestehen. Ich bitte Sie zu beachten, dass Sie diesen Teil konsequent vom Polizeirecht trennen. Da sprechen wir über das Strafrecht, wobei es um Anzeigerechte und Anzeigepflichten geht. Das ist dort klar geregelt. Im vorliegenden Geschäft diskutieren wir indessen über Amtshilfe, über polizeilichen Daten- und Informationsaustausch, das hat mit dem Anzeigerecht nach meinem juristischen Verständnis keinen Konnex.

Güntzel-St.Gallen: Ja, aber dann sind wir wieder bei dem Punkt, den wir mindestens einmal kritisch in den Raum gestellt haben. Im «präventiven Bereich» bzw. «vorstrafrechtlichen Bereich» werden offenbar viel mehr Freiheiten bei der Polizei verlangt, als sie in einem Strafverfahren haben. Da liegt für mich ein Unverständnis dahinter. Ich sage nicht, dass es nicht begründet sein kann. Auch wenn wir das irgendwann gesehen bzw. verabschiedet haben, wäre es wertvoll, wenn man uns diese Zusammenstellung auf die nächste Sitzung noch einmal weiterleitet, dass wir es uns selber nochmals zur Kenntnis nehmen können.

Locher-St.Gallen zu Hans-Rudolf Arta: Im Text wird das Strafrecht auch mit dem PG vermischt. Irgendwann gibt es eine Schnittstelle, denn irgendwann geht es in das Strafverfahren über. In der Botschaft wird noch das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR 312.5; abgekürzt OHG) erwähnt, das hat vor allem einen strafrechtlichen Charakter. Es wird hier in der Botschaft vermengt. Die angesprochene Tabelle könnte für das bessere Verständnis helfen. Es ist mir völlig klar, dass wir uns in einer Vorlage des präventiven Polizeirechts bewegen.

Huber-Oberriet: Das Anzeigerecht und die Anzeigepflicht sind in Art. 47 und 48 EG zu StPO geregelt.

4.2 Verschiedenes

Kommissionspräsident: Ich bedanke mich für die aktive Mitarbeit und schliesse die Sitzung um 16 Uhr.

Der Kommissionspräsident:

Die Geschäftsführerin:

Walter Gartmann
Mitglied des Kantonsrates

Aline Tobler
Parlamentsdienste

Beilagen (auf der Sitzungsapp verfügbar)

1. 22.22.23 «XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Bedrohungs- und Risikomanagement und Koordinationsgruppe Gewaltprävention, automatisierter Datenaustausch)» / 22.22.24 «XV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit)» / 22.22.25 «II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (Zuständigkeit für Begnadigungen)» (Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 25. Oktober 2022); *mit dem Kantonsratsversand zugestellt*
2. Auswertung Vernehmlassung
3. Empfehlungsschreiben KKJPD zu Qualitätsstandards KBM
4. Grundlagenpapier Qualitätsstandards Bedrohungsmanagement;
5. Berichterstattung 2022 der Rechtspflegekommission vom 18. Mai 2022; [Link](#) insb. *Abschnitt 5.2.3 zum automatisierter Datenaustausch*
6. Medienmitteilung der Rechtspflegekommission zur Berichterstattung 2022; [Link](#)
7. Fragen und Antworten voKo-Mitglieder an das Departement:
 - 7.1. Ermächtigungsverfahren
 - 7.2. Übersicht Gesetzgebungsverfahren
 - 7.3. Vernehmlassung Nachtrag Polizeigesetz FDS
 - 7.4. Vorabkonsultation Nachtrag Polizeigesetz FDS
8. Anträge SP-Fraktion (Mail vom 6. Februar 2023)
9. Mail Romer-Benken; Haltung Die Mitte-EVP-Delegation zu Anträge SP-Delegation
10. Antrag Schuler-Mosnang zu Rechtsschutz Realakte
11. Präsentation BRM
12. Fragen der voKo (ergänzte Fassung)
13. Antragsformular vom 10. Februar 2023 (3)

Geht an

- Kommissionsmitglieder
- Geschäftsführung der Kommission (1)
- Sicherheits- und Justizdepartement (wie Seite 1)

Kopie an

- Fraktionspräsidenten/in (5)
- Parlamentsdienste (L PARLD)