

## V. Nachtrag zum Polizeigesetz (Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum)

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 26. Februar 2008

Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	2
2. Vermummungsverbot .....	3
2.1. Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit .....	3
2.2. Weshalb ein Vermummungsverbot? .....	3
2.3. Ausschreitungen.....	3
2.4. Durchsetzung .....	4
2.5. Opportunitätsprinzip.....	4
2.6. Regelungen und Erfahrungen anderer Gemeinwesen .....	5
3. Wegweisung und Fernhaltung .....	5
3.1. Bewegungsfreiheit .....	5
3.2. Wegweisungs- und Fernhaltegründe .....	5
3.3. Verhältnismässigkeit.....	6
3.4. Regelungen und Erfahrungen anderer Kantone und des Bundes .....	7
3.5. Schweizerische Strafprozessordnung .....	7
4. Vernehmlassungsverfahren.....	7
5. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln.....	8
6. Kostenfolgen .....	10
7. Fakultatives Referendum.....	10
8. Antrag .....	10
Entwurf (V. Nachtrag zum Polizeigesetz) .....	11

### Zusammenfassung

*Die Erhaltung von Sicherheit und Ordnung und damit auch der Schutz der Bevölkerung sind Kernaufgaben der staatlichen Tätigkeit. Der Staat soll die nötigen Rahmenbedingungen schaffen, dass sich die Menschen frei bewegen können, ohne Angst vor Gewalt und Übergriffen haben zu müssen.*

*Die Erfahrungen zeigen, dass sich bei Demonstrationen und Kundgebungen aller Art unter friedliche Teilnehmende immer wieder auch gewaltbereite, vermummte Personen mischen. Die Gefahr von Ausschreitungen mit Übergriffen auf Dritte und Sachbeschädigungen wird dadurch beträchtlich erhöht. Mit einem Vermummungsverbot soll das mit einer Versammlung oder Demonstration verbundene Gefahrenpotential möglichst klein gehalten werden. Es soll verhindert werden, dass Teilnehmende unter dem Schutz der Vermummung unerkannt Straftaten begehen und sich der Strafverfolgung entziehen können. In einem Rechtsstaat darf nicht einfach geduldet werden, dass durch gewalttätige Handlungen vermummter Teilnehmer die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie hochrangige Rechtsgüter wie Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum gefährdet oder beeinträchtigt werden und die Verantwortlichen nicht identifiziert und der Strafjustiz zugeführt werden können. Die Einsatzleitung der Polizei soll aber in Berück-*

*sichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes vor Ort entscheiden können, ob das Verbot durchgesetzt werden kann oder ob sich dadurch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung noch vergrösserte.*

*Von grosser Bedeutung für die Polizeiarbeit ist die Möglichkeit, Personen von einem Ort wegweisen und fernhalten zu können, wenn sie sich selbst oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören, indem sie eine Strasse, einen Platz oder eine Parkanlage ohne Bewilligung in Beschlag nehmen und die Nutzung des Ortes durch andere Personen verhindern, oder Passantinnen und Passanten bedrohen, behindern oder anpöbeln. Die Polizei soll solche Störer wegweisen, Ansammlungen auflösen und die bestimmungsgemässe Nutzung des öffentlich zugänglichen Raumes sicherstellen können. Sie soll präventiv handeln können, noch bevor eine strafbare Handlung begangen wurde.*

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

In der Maisession 2004 hiessen Sie das Postulat der vorberatenden Kommission «40.03.05 Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen / 22.03.15 III. Nachtrag zum Polizeigesetz» mit dem Titel «Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum» (43.04.09) gut. Damit beauftragten Sie die Regierung zu prüfen, ob im kantonalen Recht ein Vermummungsverbot sowie eine Bestimmung zur Wegweisung und Fernhaltung von Personen bei Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie bei Erregung öffentlichen Ärgernisses einzuführen sei und gegebenenfalls Antrag zu stellen. Mit diesem Bericht kommen wir Ihrem Auftrag nach.

## **1. Ausgangslage**

Die öffentliche Sicherheit hat als wichtiger Faktor des persönlichen Wohlbefindens und auch als Standortfaktor insgesamt in den letzten Jahren einen höheren Stellenwert erhalten. Auch wenn die öffentliche Sicherheit nicht einfach an die Gesetzgebung, den Staat oder die Polizei delegiert werden kann, sondern jede Person Verantwortung für sich selber wahrnehmen und nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft beitragen soll (Art. 6 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]), sind die Erhaltung von Sicherheit und Ordnung und damit auch der Schutz der Bevölkerung Kernaufgaben der staatlichen Tätigkeit. Der Staat soll die nötigen Rahmenbedingungen schaffen, dass sich die Menschen frei bewegen können, ohne Angst vor Gewalt und Übergriffen haben zu müssen.

Im öffentlichen Raum sorgen in erster Linie die Polizeikräfte für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; sie treffen bei unmittelbarer Gefährdung oder Störung die unaufschiebbaren Massnahmen (Art. 12 Bst. a des Polizeigesetzes [sGS 451.1; abgekürzt PG]). Das PG enthält die gesetzlichen Bestimmungen über die Art der Aufgabenerfüllung durch die Polizei und über die Massnahmen, welche die Polizeikräfte zur Abwehr von Gefahren und zur Beseitigung von Störungen ergreifen können. Solche polizeilichen Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind für den Einzelnen oft mit Grundrechtseingriffen verbunden. Einschränkungen von Grundrechten sind aber nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sind (Art. 36 BV; Art. 5 der Kantonsverfassung, sGS 111.1). Die polizeiliche Generalklausel kann eine fehlende gesetzliche Grundlage nur ersetzen, wenn und soweit die öffentliche Ordnung und grundlegende Rechtsgüter des Staates oder Privater gegen schwere und zeitlich unmittelbar drohende Gefahren zu schützen sind und diese Gefahren unter den konkreten Umständen nicht anders abgewendet werden können als mit gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehenen Mitteln.

Sowohl mit einem Vermummungsverbot wie auch mit der Ermächtigung zur Wegweisung und Fernhaltung wird in Grundrechte Dritter eingegriffen. Solche Einschränkungen bedürfen, da eine Berufung auf die polizeiliche Generalklausel nur in Ausnahmefällen in Frage kommen kann, einer formellgesetzlichen Grundlage. Sie müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Werden auf kantonaler Ebene entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen, wird kommunales Recht in diesem Bereich derogiert, also aufgehoben.

## **2. Vermummungsverbot**

### **2.1. Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit**

Demonstrationen und Kundgebungen unterstehen dem verfassungsmässigen Schutz der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit (Art. 16 und 22 BV; BGE 127 I 167). Sie können allerdings dazu führen, dass die bestimmungsgemässe Nutzung von öffentlichem Grund während solcher Veranstaltungen nicht mehr oder nur noch eingeschränkt möglich ist. Sie gehen gewöhnlich über den Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes hinaus und sind daher bewilligungspflichtig (Art. 21 des Strassengesetzes [sGS 732.1; abgekürzt StrG]; Art. 5 der Strassenverordnung, sGS 732.11). Die Bewilligung wird erteilt, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Den Organisatoren können mit der Bewilligung Auflagen gemacht werden. Wer Strassen ohne Bewilligung über den Gemeingebrauch hinaus benutzt oder gegen Vorschriften einer Bewilligung verstösst, wird nach Art. 109 StrG mit Busse bis Fr. 20'000.– bestraft.

### **2.2. Weshalb ein Vermummungsverbot?**

Das Vermummungsverbot bezweckt, das einer Versammlung oder Demonstration inhärente Gefahrenpotential möglichst klein zu halten und zu verhindern, dass Teilnehmende unter dem Schutz der Vermummung unerkannt Straftaten begehen können. Es liegt damit zweifellos im öffentlichen Interesse. Es ist auch grundsätzlich geeignet, die Gefahr von Gewalttaten möglichst klein zu halten und dadurch die öffentliche Sicherheit und Ordnung besser zu schützen sowie die Verfolgung von Tatverdächtigen zu ermöglichen. Die mit dem Verbot verbundene Grundrechtseinschränkung ist demgegenüber geringfügig.

### **2.3. Ausschreitungen**

Die Erfahrungen zeigen, dass sich bei Demonstrationen und Kundgebungen aller Art unter friedliche Teilnehmende immer wieder auch gewaltbereite, oft vermummte Personen mischen. Die Gefahr von Ausschreitungen mit Übergriffen auf Dritte und Sachbeschädigungen wird beträchtlich erhöht, wenn sich vermummte Personen unter den Teilnehmenden befinden (vgl. BGE 117 Ia 484 f. mit Hinweisen). Vermummte neigen viel eher zu gewalttätigen Übergriffen; es ist offensichtlich leichter, Delikte maskiert aus der Anonymität der Masse heraus zu begehen und sich anschliessend in der Masse wieder zu verstecken. Ein Vermummungsverbot setzt ein Zeichen, dass der Missbrauch der Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit durch gewalttätige Chaoten, die sich selber unkenntlich machen und in der Anonymität der Masse verstecken, nicht toleriert wird. Das Verbot soll dazu beitragen, Gewalttätigkeiten bei solchen Veranstaltungen zu verhindern bzw. das Gefahrenpotential möglichst klein zu halten. Ausserdem soll es verhindern, dass die Ermittlung und Verfolgung von Straftätern erschwert oder gar vereitelt wird.

## 2.4. Durchsetzung

Die Erfahrung zeigt, dass ein Vermummungsverbot allein Gewalttätigkeiten nicht zu verhindern vermag. Dessen Durchsetzung kann die Polizei vor erhebliche Schwierigkeiten stellen:

- Verläuft eine Demonstration friedlich, dürfte sich die konsequente Durchsetzung des Vermummungsverbotes kontraproduktiv auswirken. Werden die Polizeikräfte nämlich verpflichtet, vermummte Teilnehmende aus der Menschenmenge herauszugreifen, dürften Aggressionen geschürt und die Stimmung aufgeheizt werden mit der beträchtlichen Gefahr einer Eskalation.
- Die Missachtung des Vermummungsverbots ist eine Übertretung (Art. 103 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [SR 311.0; abgekürzt StGB]). Bei Übertretungen ist eine strafprozessuale Einbringung nach Art. 114 ff. des Strafprozessgesetzes (sGS 962.1; abgekürzt StP) nicht zulässig. Die tatverdächtige Person darf zwar angehalten werden; sie ist nach Feststellung ihrer Personalien aber unverzüglich wieder freizulassen. Sie kann nach Art. 28 Abs. 2 PG nur dann länger festgehalten und zum Polizeiposten geführt werden, wenn sie keine Angaben macht oder unrichtiger Angaben verdächtigt wird und ihre Identität nicht auf andere Weise feststellbar ist. Es besteht die Gefahr, dass sich kontrollierte Personen mit Gewalttätigkeiten für die vermeintliche Schikane rächen.
- Besteht bei unfriedlichen Demonstrationen die begründete Gefahr von Angriffen auf Personen oder Sachwerte oder werden solche Angriffe festgestellt, hat die polizeiliche Einsatzleitung meist unter hohem Zeitdruck zu entscheiden, ob ein Eingreifen mit den verfügbaren Kräften möglich und zielführend ist. Zwar hat die Polizei grundsätzlich alles vorzukehren, um die Rechtsordnung zu schützen und Delinquenten der Strafverfolgung zuzuführen; sie muss aber auch sicherstellen, dass die Situation nicht eskaliert, sodass unbeteiligte Drittpersonen und die eingesetzten Polizeikräfte an Leib und Leben gefährdet werden oder in aufgeheizter Stimmung noch grösserer Schaden verursacht wird.
- Ist es zu Gewalttätigkeiten gekommen, stehen meist Verbrechen oder Vergehen, wie Körperverletzung, Gewalt und Drohung gegen Beamte, Landfriedensbruch oder Sachbeschädigung, zur Diskussion. Deren Verhinderung und Unterbindung sowie die Feststellung, Einbringung und strafrechtliche Verfolgung der Tatverdächtigen haben klar Vorrang vor der Durchsetzung des Vermummungsverbots, eines blossen Übertretungstatbestands. Für die Verfolgung und Ahndung solch schwerwiegender Straftaten stehen die Zwangsmittel des StP zur Verfügung.
- Es ist für die Polizei schwierig, den rechtsgenügenden Beweis einer Missachtung des Vermummungsverbotes zu erbringen. Fallen beispielsweise Wollschals oder Mützen im Winter, Hüte und Sonnenbrillen im Sommer oder Schutzmasken bei einer Demonstration gegen die Umweltverschmutzung unter den Begriff der Vermummung? Bei einer (drohenden) Gewalteskalation hat die Polizei sodann kaum Mittel und Zeit, um die vermummten Teilnehmenden zwecks späterer Beweisführung zu fotografieren und zu filmen und dann zur Feststellung der Identität aus der Masse herauszugreifen.

Trotz dieser Schwierigkeiten soll in einem Rechtsstaat nicht einfach geduldet werden, dass durch gewalttätige Handlungen vermummter Teilnehmer die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie hochrangige Rechtsgüter wie Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum gefährdet oder beeinträchtigt werden und die Verantwortlichen nicht identifiziert und der Strafjustiz zugeführt werden können (vgl. BGE 117 Ia 485 f.).

## 2.5. Opportunitätsprinzip

Ein Vermummungsverbot, das der Polizei keinen Handlungsspielraum mehr lässt, sondern eine strikte Durchsetzung ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände verlangt, wie in einer Vernehmlassung verlangt, ist allerdings abzulehnen. Vielmehr muss die Einsatzleitung der Polizei in Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes vor Ort entscheiden können, ob das Verbot durchgesetzt werden kann oder ob sich dadurch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung noch vergrösserte. Dies ermöglicht es den Polizeikräften, entsprechend der aktuellen Beurteilung der Gefahrenlage vorzugehen. Die ausdrückliche Verankerung des

Opportunitätsprinzips dient der Rechtssicherheit und ist für die Polizei wichtig; die Regelung entspricht der Vollzugspraxis der Stadtpolizei St.Gallen, die damit gute Erfahrungen gemacht hat. Die Polizei dürfte der Kritik dennoch ausgesetzt bleiben und hat die gewählte Strategie jeweils zu begründen: Verzichtet sie aufgrund der aktuellen Beurteilung auf die Durchsetzung des Verbotes, hat sie diesen Entscheid ebenso zu erklären wie wenn sie das Verbot durchsetzt und es dadurch allenfalls zur Eskalation kommt.

## **2.6. Regelungen und Erfahrungen anderer Gemeinwesen**

Ein Vermummungsverbot kennen die Kantone Basel-Stadt, Zürich, Bern, Luzern, Thurgau, Aargau, Solothurn und auch die Stadt St.Gallen. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Schaffhausen sind entsprechende Bestimmungen in Vorbereitung. Der Kanton Genf hat anlässlich des G8-Gipfels in Evian vorübergehend ein Vermummungsverbot eingeführt.

Die Erfahrungen zeigen, dass ein Vermummungsverbot allein wenig geeignet ist, gewalttätige Ausschreitungen zu verhindern und damit die Ordnung und Sicherheit bei Kundgebungen und Versammlungen (besser) zu gewährleisten. Ein Vermummungsverbot muss durch weitere Regelungen ergänzt sein, so namentlich durch eine Bewilligungspflicht für Kundgebungen und Versammlungen sowie eine Strafnorm bei Widerhandlungen gegen diese Pflicht oder gegen Bewilligungsaufgaben, wie sie im Kanton St.Gallen bereits bestehen, sowie Möglichkeiten zur vorübergehenden Wegweisung und Fernhaltung von Personen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden (siehe Ziff. 3). Bei ernsthafter und unmittelbarer Gefährdung beispielsweise durch eine Person, die unter Alkohol- oder Drogeneinfluss steht, muss auch die Möglichkeit der vorübergehenden Sicherstellung bestehen, noch bevor es zu einer schwerwiegenden Straftat gekommen ist. Art. 40 PG, gestützt auf den der polizeiliche Gewahrsam für längstens 24 Stunden angeordnet werden kann, kann in solchen besonderen Fällen zur Anwendung kommen.

## **3. Wegweisung und Fernhaltung**

### **3.1. Bewegungsfreiheit**

Das verfassungsmässige Recht der persönlichen Freiheit garantiert auch die Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV). Mit einer polizeilichen Wegweisung und Fernhaltung wird in dieses verfassungsmässige Grundrecht eingegriffen. Wegweisung bedeutet, eine Person von einem bestimmten Ort wegzuschicken. Fernhaltung ist die Anweisung an eine Person, einen bestimmten Ort oder ein abgegrenztes Gebiet vorübergehend nicht mehr zu betreten.

### **3.2. Wegweisungs- und Fernhaltegründe**

Für die Polizeiarbeit ist die Wegweisung und Fernhaltung von grosser Bedeutung. Art. 29 PG sieht bereits vor, dass Personen vorübergehend von einem Ort weggewiesen oder ferngehalten werden können, wenn sie:

- ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind, beispielsweise wegen akuter Explosions- oder Brandgefahr oder bei Evakuierung aus einem Gebiet, das von einem Naturereignis bedroht ist;
- den Einsatz von Polizeikräften, Feuerwehr oder Rettungsdiensten behindern. Zu denken ist an Schaulustige, die Rettungswege verstellen oder die Arbeit der Notfalldienste sonst erschweren, beispielsweise weil sie es an der Achtung gegenüber verstorbenen Personen oder deren Angehörigen mangeln lassen.

Diese beiden Wegweisungs- und Fernhaltungsgründe vermögen nicht mehr zu genügen. Es besteht auch ein Bedürfnis und ein öffentliches Interesse daran, Personen wegzuweisen und fernzuhalten:

- welche die Polizei bei der Durchsetzung vollstreckbarer Anordnungen hindern, beispielsweise beim Vollzug eines Festnahmebefehls, einer zivilrechtlichen Anordnung wie einer Mieterausweisung, einer vormundschaftlichen oder einer verwaltungsrechtlichen Massnahme (z.B. einer ausländerrechtlichen Ausschaffung);
- bei denen der begründete Verdacht besteht, dass sie alleine oder als Teil einer Gruppe die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören, ohne bzw. bevor eine konkrete Straftat begangen bzw. nachgewiesen wurde.

Eine vergleichbare Bestimmung wurde 1998 im Kanton Bern geschaffen mit dem Ziel, offene Drogenszenen zu verhindern bzw. zu beseitigen und gegen andere, die öffentliche Ruhe und Ordnung gefährdende Gruppierungen vorgehen zu können. Das Bundesgericht hat die Bestimmung als im öffentlichen Interesse liegend und verhältnismässig beurteilt und keine Verletzung des Diskriminierungsverbotes erkennen können (vgl. BGE 132 I 49 ff.). Die Bestimmung richtet sich gegen Personen, die ein öffentlich zugängliches Gebiet wie eine Strasse, einen Platz oder eine Parkanlage bei Treffen Gleichgesinnter oder im Rahmen einer Veranstaltung oder Kundgebung ohne Bewilligung in Beschlag nehmen. Dadurch versperren sie beispielsweise den Durchgang für andere Personen, so dass diese einen Umweg in Kauf nehmen müssen, oder verunmöglichen die Nutzung des Ortes durch andere Personen gänzlich. Ebenso richtet sich die Bestimmung gegen Personen, die Passantinnen und Passanten bedrohen, behindern oder anpöbeln, weil sie beispielsweise unter Einfluss von Alkohol oder Drogen stehen. Solche Personen verursachen teilweise übermässigen Lärm, halten Hunde nicht unter Kontrolle oder verschmutzen den öffentlichen Raum durch Unrat oder auch gefährliche Gegenstände wie Glasscherben oder Metallteile. Durch solches Verhalten fühlen sich Dritte von der Mitbenutzung des öffentlichen Raumes ausgeschlossen und in ihrem Sicherheitsgefühl nachhaltig beeinträchtigt. Sie meiden daher solche Orte.

Bislang fehlt eine kantonale Grundlage, um solche Störer wegweisen, Ansammlungen auflösen und die bestimmungsgemässe Nutzung des öffentlich zugänglichen Raumes sicherstellen zu können. Die Gemeinden konnten gestützt auf Art. 10 Abs. 1 PG in einem Polizeireglement entsprechende Regelungen erlassen. Von dieser Möglichkeit hat die Stadt St.Gallen Gebrauch gemacht und eine entsprechende Bestimmung auf den 1. Januar 2006 eingeführt. Das totalrevidierte städtische Polizeireglement wurde in der Referendumsabstimmung vom 5. Juni 2005 bei einer Stimmbeteiligung von 54,3 Prozent mit 15'437 Ja gegen 8'037 Nein angenommen. Das Bedürfnis nach einer Wegweisungs- und Fernhaltungsmöglichkeit ist in Städten und städtischen Agglomerationen zwar am grössten. Aber auch Landgemeinden können von Gruppen betroffen sein, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören (z.B. bei unbewilligten Veranstaltungen oder Kundgebungen von Rechtsextremisten). Deshalb und auch weil die Kantonspolizei in den meisten Gemeinden gestützt auf Art. 26 PG die sicherheitspolizeilichen Aufgaben erfüllt, ist es zweckmässig, für den ganzen Kanton eine einheitliche Rechtsgrundlage zu schaffen.

Die Wegweisung und Fernhaltung richtet sich nur gegen Personen, die andere unrechtmässig an der Nutzung hindern; rechtmässig gesteigerter Gemeingebrauch, beispielsweise durch bewilligte Demonstrationen und Kundgebungen, die friedlich verlaufen, ist nicht betroffen.

### **3.3. Verhältnismässigkeit**

Bei der Anwendung der Wegweisung und Fernhaltung ist die Polizei selbstverständlich an den Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 3 PG) gebunden. Reicht beispielsweise eine blosse Aufforderung zur Beseitigung der Störung oder Gefährdung bereits aus, ist keine Wegweisung oder Fernhaltung anzuordnen. Die Massnahme darf sodann nur solange dauern, als sie für die Beseitigung der Gefährdung oder Störung notwendig ist.

### **3.4. Regelungen und Erfahrungen anderer Kantone und des Bundes**

Vergleichbare Wegweisungs- und Fernhaltereregulungen durch die Polizei kennen die Kantone Zürich, Bern, Solothurn, Schwyz und Graubünden sowie die Stadt St.Gallen. Diese Regelungen haben sich nach den Erfahrungen der betroffenen Polizeikorps in der Praxis bewährt.

Der Bund hat den Behörden mit der Teilrevision des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120) vom 24. März 2006 neue Instrumente bei Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen zur Verfügung gestellt: Gewalttätige Störer können in einem nationalen Informationssystem (Hoogan) erfasst und mittels Ausreisebeschränkung, Rayonverbot, Meldeaufgabe und einem maximal 24-stündigen Polizeigewahrsam von Stadien und deren Umfeld ferngehalten werden. Das Parlament befristete diese Massnahmen bis Ende 2009. Zurzeit laufen die Arbeiten, um diese Massnahmen mit einem Konkordat ohne Unterbruch über diesen Zeitpunkt hinaus weiterzuführen. Dem Kantonsrat wurde der Regierungsbeschluss über den Beitritt des Kantons St.Gallen zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen mit Botschaft und Entwurf vom 4. Dezember 2007 (26.07.03) zur Genehmigung zugeleitet. Die vorgeschlagenen Bestimmungen sind eine sinnvolle Ergänzung zu diesen Massnahmen.

### **3.5. Schweizerische Strafprozessordnung**

Die Bundesversammlung hat am 5. Oktober 2007 die Schweizerische Strafprozessordnung (abgekürzt StPO) beschlossen und damit das Strafverfahrensrecht vereinheitlicht. Die Referendumsfrist ist ungenutzt abgelaufen. Es ist geplant, das Gesetz auf anfangs 2010 in Kraft zu setzen. In einzelnen Vernehmlassungen wird geltend gemacht, die Zielsetzungen der Vorlage würden mit diesem Bundesgesetz bereits erreicht bzw. es frage sich, ob die kantonalen Bestimmungen noch nötig seien.

Ist auf Grund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen, dass an einem bestimmten Ort Straftaten im Gange sind oder sich dort beschuldigte Personen aufhalten, so kann die Polizei nach Art. 215 Abs. 4 StPO diesen Ort absperren und die sich dort aufhaltenden Personen anhalten. Die Personen können wenn nötig auf den Polizeiposten gebracht werden, beispielsweise um ihre Identität festzustellen (Art. 215 Abs. 1 StPO). Nach Art. 217 Abs. 3 StPO kann sie eine Person, die sie bei der Begehung einer Übertretung auf frischer Tat ertappt oder unmittelbar nach Begehung einer solchen Tat angetroffen hat, vorläufig festnehmen und unter Umständen auf den Polizeiposten bringen. Das Gericht (Haftrichter) kann nach Art. 237 Abs. 1 und 2 Bst. c StPO an Stelle von Haft eine Ein- oder Ausgrenzung anordnen. Diese Bestimmungen decken sich mit den vorgeschlagenen Regelungen nicht und vermögen sie nicht zu ersetzen. Sie stellen eine sinnvolle Ergänzung dar, wenn es um die Aufklärung von Straftaten geht. Die Polizei soll aber nicht nur repressiv, sondern in erster Linie präventiv wirken können: Sie soll eine Wegweisung und Fernhaltung anordnen können, ohne dass es bzw. bevor es zu Straftaten gekommen ist.

## **4. Vernehmlassungsverfahren**

Mit Schreiben vom 22. November 2007 wurde ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet bei den im Kantonsrat in Fraktionsstärke vertretenen politischen Parteien, beim Kantons- und beim Verwaltungsgericht, beim Verband st.gallischer Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten, beim St.Gallischen Anwaltsverband, bei der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), beim Stadtrat St.Gallen, bei der Staatsanwaltschaft, beim Polizeikommando sowie der Staatskanzlei und den Departementen. Die Vorlage wurde mehrheitlich positiv aufgenommen. Insbesondere zu den Verfahren bei der Wegweisung wurden aber Anpassungen verlangt. Die Vorschläge und Einwendungen wurden in den Entwürfen soweit möglich und zweckmässig berücksichtigt.

## 5. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

*Art. 29 PG:* Abs. 1 Bst. d der Bestimmung lehnt sich an die Regelung des Kantons Bern an, die vom Bundesgericht als verfassungskonform beurteilt wurde (vgl. BGE 132 I 49 ff.). Personen können danach weggewiesen und ferngehalten werden, wenn objektive Anhaltspunkte für eine Gefährdung oder Störung vorliegen. Die Polizei soll präventiv handeln können, ohne dass bereits eine strafbare Handlung vorliegt. Die Gefährdung oder Störung kann von einer Einzelperson ausgehen oder auch von einer Ansammlung von Personen. Zur besseren Verständlichkeit werden die beiden wichtigsten Anwendungsfälle für diese Bestimmung im Gesetz exemplarisch erwähnt.

Die Verwaltung handelt in der Regel mittels Verfügung (Art. 21 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]). Auch eine kurzzeitige Wegweisung oder Fernhaltung kann einen Grundrechtseingriff darstellen, etwa wenn sie den Besuch einer Veranstaltung verhindert (BGE 130 I 369). Wie in verschiedenen Vernehmlassungen verlangt, sind Wegweisungen und Fernhaltungen, egal wie lange sie dauern, deshalb als Verfügungen zu eröffnen. Nach Art. 25 Abs. 2 VRP erfolgt die Eröffnung grundsätzlich schriftlich. Ausnahmsweise kann die Verfügung bei zeitlicher Dringlichkeit oder wenn eine Angelegenheit in Anwesenheit des Betroffenen sofort erledigt wird, auch mündlich eröffnet werden. In solchen Fällen kann die betroffene Person gemäss Art. 25 Abs. 3 VRP innert fünf Tagen die schriftliche Eröffnung der Verfügung verlangen.

Wegweisungen verbunden mit einer auf längstens 24 Stunden befristeten Fernhaltung müssen jeweils rasch erfolgen können. Sie werden deshalb mündlich verfügt: Die Polizei fordert Personen mündlich zum Verlassen eines bestimmten Ortes auf. Gleichzeitig informiert sie kurz mündlich über die Gründe für die Wegweisung, die Dauer der Fernhaltung, den räumlichen Bereich, für den die Fernhaltung gilt, und die Folgen bei Missachtung. Meist dürfte damit die Angelegenheit erledigt sein. Die weggewiesenen Personen können aber eine schriftliche Verfügung verlangen; sie haben dafür einen Antrag zu stellen unter Angabe ihrer Personalien und ihrer Anschrift. Soll die Fernhaltung länger als 24 Stunden dauern, namentlich wenn die Gefahrenlage (z.B. bei einem drohenden Naturereignis) es erfordert, wenn die betroffene Person schon wiederholt von einem Ort weggewiesen und ferngehalten werden musste, aber nach 24 Stunden jeweils wieder zurückkehrt und das beanstandete Verhalten fortsetzt, oder wenn offene Szenen von dissozial auftretenden Gruppen verhindert oder aufgelöst werden müssen, sind die Wegweisung und Fernhaltung schriftlich zu verfügen. Die Fernhaltung kann für längstens 14 Tage verfügt werden. Wer der Aufforderung der Polizei nicht nachkommt, so dass sie im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes zwangsweise durchgesetzt werden muss, oder die Fernhaltung missachtet, kann nach Art. 12 des Übertretungsstrafgesetzes (sGS 921.1; abgekürzt UeStG) mit Busse bestraft werden. Die Verfügung kann mit der Strafandrohung von Art. 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) verknüpft werden, um die zu erwartende Sanktionierung bei Missachtung der Anordnung zu betonen. Als Sanktion sieht das Gesetz auch in diesem Fall Busse vor.

Die weggewiesenen Personen müssen die Möglichkeit haben, die polizeilichen Anordnungen auf dem Rechtsweg überprüfen zu lassen. Wer eine Verfügung betreffend Wegweisung und Fernhaltung mit Rekurs (Art. 40 ff. VRP) anfechten möchte, muss eine schriftliche Verfügung verlangen. Um Missverständnisse über den Beginn der Rechtsmittelfrist zu verhindern wird gesetzlich geregelt, dass die Frist erst ab der schriftlichen Eröffnung zu laufen beginnt.

Wegweisung und Fernhaltung sind nur wirksam, wenn sie sofort vollstreckt werden können. Deshalb ist dem Rechtsmittel von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Auch wenn die Fernhaltungsfrist bis zum Rechtsmittelentscheid regelmässig abgelaufen sein dürfte, wird das Rechtsmittel nicht gegenstandslos. Die betroffene Person hat ein Interesse daran nachträglich feststellen zu lassen, ob die polizeilichen Anordnungen rechtmässig waren. Wird die Rechtswidrigkeit einer Verfügung festgestellt, kann der Betroffene gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz (sGS 161.1) Schadenersatz und allenfalls eine Genugtuung geltend machen.



In *Art. 35 PG* werden redaktionelle Anpassungen vorgenommen, die aufgrund des neuen Jugendstrafgesetzes (SR 311.1) notwendig geworden sind. Im Jugendstrafrecht wird nicht mehr unterschieden zwischen Kindern und Jugendlichen. Für Verfahren gegen Jugendliche ist so- dann der Jugendanwalt zuständig (*Art. 12 StP*), weshalb er zur Klarheit ausdrücklich erwähnt wird.

*Art. 50bis und 50ter PG*: Aufgrund des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1; abgekürzt BÜPF) sind die Regelungen über die präventive Telefonüberwachung hinfällig geworden. Der Bundesgesetzgeber hat diese Materie abschlies- send geregelt. Die vom Bundesrat noch vorgeschlagene Überwachung zur Verhinderung straf- barer Handlungen wurde vom Parlament abgelehnt. Versehentlich wurde es unterlassen, bei den Anpassungen des StP ans BÜPF auch das PG anzupassen.

Mit Inkrafttreten des revidierten Fernmeldegesetzes (SR 784.10) per 1. April 2007 wurde das BÜPF geändert. So kann der Post- und Fernmeldeverkehr neu auch im Rahmen der Suche und Rettung vermisster Personen überwacht werden (*Art. 1 Abs. 1 Bst. c BÜPF*). *Art. 3a Abs. 1 BÜPF* konkretisiert, dass ausserhalb von Strafverfahren eine auf Teilnehmeridentifikation und Verkehrsdaten beschränkte Überwachung des Fernmeldeverkehrs angeordnet werden kann, um eine vermisste Person zu finden. Als vermisst gilt eine Person, deren Aufenthalt von der Polizei als unbekannt festgestellt wird, soweit dringende Anhaltspunkte für eine schwere Ge- fährdung ihrer Gesundheit oder ihres Lebens bestehen (*Abs. 2*). Daten unbeteiligter Dritter dürfen nur eingesehen werden, wenn die Schwere der Gefährdung der vermissten Person dies rechtfertigt (*Abs. 3*). Eine solche Überwachung im Rahmen der Suche und Rettung vermisster Personen kann durch die nach kantonalem Recht zuständigen Behörden angeordnet werden (*Art. 6 Bst. b BÜPF*). Gemäss *Art. 18 Abs. 2 BÜPF* haben die Kantone bis spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten der Änderung vom 24. März 2006 (d.h. bis spätestens 1. April 2008) die nach *Art. 6 Bst. b BÜPF* zuständigen Behörden zu bestimmen. Solange diese nicht bestimmt sind, kann eine Überwachung durch eine Behörde nach *Art. 6 Bst. a Ziff. 4 BÜPF* angeordnet wer- den.

Mit Schreiben vom 16. November 2006 legte das UVEK gestützt auf die Polizeigeneralklausel provisorisch fest, dass bis zum Erlass der Rechtsgrundlagen bei der Suche nach vermissten Personen der Polizeikommandant legitimiert sei, eine solche «Notsuche» anzubegehren. Diese Kompetenz wurde seitens des Bundes schon seit Jahren beim Polizeikommandanten angesie- delt und hat sich in der Praxis bewährt. Der Kommandant der Kantonspolizei wurde deshalb in Ausführung von *Art. 18 Abs. 2 BÜPF* in einem neuen *Art. 58bis* der Polizeiverordnung (sGS 451.11) für die Anordnung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs zur Suche von vermiss- ten Personen (weiterhin) als zuständig erklärt. Für Vermisstenfälle auf Stadtgebiet wurde der Kommandant der Stadtpolizei St.Gallen als zuständig erklärt. Für diese Vermisstenfälle war die Stadtpolizei St.Gallen schon bisher zuständig und es können damit unnötige Schnittstellen ver- mieden werden. Es ist angebracht, diese Zuständigkeitsregelung auf Gesetzesstufe zu veran- kern.

*Art. 12bis UeStG*: Der Kanton ist gestützt auf *Art. 335 StGB* berechtigt, die Vermummung an bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen, Kundgebungen oder Veranstaltun- gen auf öffentlichem Grund zu verbieten und unter Strafe zu stellen. Das strafrechtliche Lega- litätsprinzip verlangt, dass alle Merkmale strafbaren Verhaltens und dessen Rechtsfolgen ge- setzlich klar umschrieben sein müssen. Vermummen heisst, sich, insbesondere sein Gesicht, durch Verkleiden unkenntlich zu machen, sodass eine Identifizierung erschwert oder verun- möglicht wird. Es ist nicht möglich und auch nicht erforderlich, die verschiedenen zur Unkennt- lichmachung führenden Handlungen im Gesetz einzeln aufzuzählen; der Begriff «unkentlich machen» ist leicht verständlich. Mit der gewählten Umschreibung, die sich an die Regelungen anderer Kantone anlehnt, kann in hinreichender Weise erkannt werden, was nicht erlaubt ist (BGE 117 Ia 472ff.). Wer sich nicht an diese Vorschrift hält, wird mit Busse bestraft. Nach *Art. 106 Abs. 1 StGB* ist der Höchstbetrag der Busse Fr. 10'000.–.

## **6. Kostenfolgen**

Der behördliche Aufwand, der durch den Vollzug der neuen Bestimmungen entsteht, ist im Verhältnis zu jenem Aufwand zu beurteilen, der im Zusammenhang mit gewalttätigen Demonstrationen oder Personen und Ansammlungen, welche die öffentliche Sicherheit gefährden oder stören, bis anhin verursacht wurde (Polizeieinsätze, Personen- und Sachschäden usw.). Die Polizei erhält zusätzliche Instrumente zur Erfüllung ihres Auftrags, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren. Es ist davon auszugehen, dass der polizeiliche Aufwand mit diesen Instrumenten wächst, insbesondere im Zusammenhang mit Verzeigungen sowie den schriftlichen Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen. Auf der anderen Seite darf aber davon ausgegangen werden, dass die neuen gesetzlichen Instrumente präventiv wirken und diesen Mehraufwand längerfristig kompensieren. Jedenfalls entstehen dem Kanton aus den neuen Bestimmungen voraussichtlich keine Mehrkosten. Allenfalls führen sie zu einer Verlagerung von polizeilichen Ressourcen.

## **7. Fakultatives Referendum**

Nach Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) untersteht das vorgeschlagene Nachtragsgesetz dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Die Gesetzesänderungen haben keine neuen Ausgaben im Sinn von Art. 6 f. RIG zur Folge. Das Nachtragsgesetz untersteht daher weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum.

## **8. Antrag**

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf des V. Nachtrages zum Polizeigesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung,  
Die Präsidentin:  
Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:  
Martin Gehrer

## V. Nachtrag zum Polizeigesetz

Entwurf der Regierung vom 26. Februar 2008

Der Kantonsrat St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 26. Februar 2008<sup>1</sup> Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Polizeigesetz vom 10. April 1980<sup>2</sup> wird wie folgt geändert:

### *Wegweisung und Fernhaltung a) Voraussetzungen*

*Art. 29.* Die Polizei kann vorübergehend Personen von einem Ort wegweisen oder fernhalten, wenn:

- a) sie ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind;
- b) sie den Einsatz von Polizeikräften, Feuerwehr oder Rettungsdiensten behindern;
- c) **sie die Polizei an der Durchsetzung vollstreckbarer Anordnungen hindern;**
- d) **der begründete Verdacht besteht, dass sie oder die Ansammlung, der sie zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören, namentlich wenn sie:**
  1. **Dritte gefährden, belästigen oder an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raums hindern;**
  2. **unter Einfluss von Alkohol oder anderer Mittel mit berauschender Wirkung öffentliches Ärgernis erregen.**

### *b) Anordnung, Form und Dauer*

*Art. 29bis (neu).* **Wegweisung und Fernhaltung werden mündlich angeordnet, die Fernhaltung für längstens 24 Stunden.**

**In besonderen Fällen, namentlich wenn eine Person schon wiederholt von einem Ort weggewiesen oder ferngehalten werden musste, kann die Fernhaltung für längstens 14 Tage angeordnet werden. In diesen Fällen werden Wegweisung und Fernhaltung schriftlich verfügt.**

<sup>1</sup> ABI 2007, ...

<sup>2</sup> sGS 451.1.

Die Polizei informiert die weggewiesene Person über:

- a) Gründe und Dauer der Wegweisung oder der Fernhaltung;
- b) den räumlichen Bereich, für den die Fernhaltung gilt;
- c) die Folgen einer Missachtung der Anordnung;
- d) die Anfechtungsmöglichkeiten.

*c) Rechtsweg*

*Art. 29ter (neu).* Bei einer mündlichen Wegweisung und Fernhaltung kann innert fünf Tagen eine schriftliche Verfügung verlangt werden.

Der Rechtsschutz gegen schriftliche Verfügungen über Wegweisung und Fernhaltung richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965<sup>3</sup>. Die Rechtsmittelfrist beginnt mit der schriftlichen Eröffnung der Verfügung. Das Rechtsmittel hat keine aufschiebende Wirkung.

Ist das Rechtsmittel begründet, stellt die Rechtsmittelinstanz die Rechtswidrigkeit der Verfügung fest.

*cc) Ausnahmen*

*Art. 35.* Ohne besondere Anordnung des Untersuchungsrichters **oder des Jugendanwalts** ist die Beschaffung erkennungsdienstlicher Unterlagen unzulässig über:

- a) Personen, die ausschliesslich wegen Verletzung von Vorschriften über den Strassenverkehr<sup>4</sup> verurteilt worden sind;
- b) \_\_\_ Jugendliche im Sinne **der eidgenössischen Jugendstrafgesetzgebung**<sup>5</sup>.

**Überwachung des Fernmeldeverkehrs**

*Art. 50bis.* Der **Kommandant der Kantonspolizei** kann im Rahmen von **Art. 3a des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2000**<sup>6</sup> eine Überwachung des Fernmeldeverkehrs anordnen, um eine vermisste Person zu finden<sup>7</sup>.

Für Personen, die ab der Stadt St.Gallen vermisst werden, steht diese Befugnis dem Kommandanten der Stadtpolizei St.Gallen zu.

*Art. 50ter wird aufgehoben.*

---

<sup>3</sup> sGS 951.1.

<sup>4</sup> SR 741.

<sup>5</sup> Art. 3 des BG über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003, SR 311.1; Art. 9 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

<sup>6</sup> SR 780.1.

<sup>7</sup> Art. 12 Bst. f PG, sGS 451.1.

II.

Das Übertretungsstrafgesetz vom 13. Dezember 1984<sup>8</sup> wird wie folgt geändert:

***Vermummungsverbot***

***Art. 12bis (neu).* Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen oder Kundgebungen unkenntlich macht, wird mit Busse bestraft.**

**Die zuständige Behörde kann Ausnahmen bewilligen, wenn achtenswerte Gründe rechtfertigen, sich unkenntlich zu machen. Fasnacht und andere traditionelle, folkloristische Veranstaltungen fallen nicht unter das Verbot.**

**Die Einsatzleitung der Polizei kann im Einzelfall von einer Durchsetzung des Verbotes absehen, wenn dies zur Verhinderung einer Eskalation geboten erscheint.**

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>8</sup> sGS 921.1.