

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

XV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit)

II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (Zuständigkeit für Begnadigungen)

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 25. Oktober 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	4
2 Handlungsbedarf	5
2.1 Strengere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage und Nichtanwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel	5
2.2 Strafverfahren gegen Mitarbeitende der Polizei	6
2.3 Bisherige Nachträge zum Polizeigesetz: polizeiliche Anhaltung	6
2.4 Informationsaustausch	7
2.5 «Predictive Policing»	7
2.6 Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Tätigkeit	8
2.7 Erledigung von gutgeheissenen parlamentarischen Vorstössen und Aufträgen des Kantonsrates	8
3 XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Bedrohungs- und Risikomanagement und Koordinationsgruppe Gewaltprävention, automatisierter Datenaustausch)	8
3.1 Bedrohungs- und Risikomanagement	8
3.1.1 Art. 27 ^{bis} : (Erweitertes) Bedrohungs- und Risikomanagement	8
3.1.2 Art. 27 ^{ter} : Empirische Gefährdungsprognosen	10
3.1.3 Art. 27 ^{quater} : Gefährdungsmeldung an die Polizei	11
3.1.4 Art. 27 ^{quinquies} : Gefährderansprache	13
3.1.5 Art. 27 ^{sexies} : Information von Privaten und Behörden	13
3.2 Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Ermittlungsarbeit	14

3.2.1	Art. 39 ^{quater} : elektronischer Datenaustausch	14
3.3	Koordinationsgruppe Gewaltprävention	15
3.3.1	Art. 43 ^{sexies} : (Erweiterte) Koordinationsgruppe Gewaltprävention	15
3.3.2	Art. 43 ^{septies} , Art. 43 ^{octies} , Art. 43 ^{nonies} : Aufgaben, Verfahren und Auskunftsrecht	16
3.3.3	Art. 43 ^{decies} : Arbeitsweise	17
3.4	Gesetzliche Grundlage für die Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus (FAREX)	18
4	XV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit)	19
4.1	Art. 28a: Anhaltung und Identitätsabklärung	19
4.2	Art. 28 ^{ter} : Verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle	20
4.3	Art. 30: Durchsuchung von Gegenständen	20
4.4	Art. 31: Durchsuchung von Personen	21
4.5	Art. 31 ^{bis} , Art. 31 ^{ter} , Art. 31 ^{quater} : Sicherstellung	21
4.6	Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter im Polizeigesetz	22
5	II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (Zuständigkeit für Begnadigung)	23
6	Vernehmlassungsverfahren	23
7	Finanzielle Auswirkungen	25
8	Rechtliches	25
9	Antrag	25
	Anhänge	26
	Anhang 1: Zusatzbericht zu Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus	26
	Anhang 2: Regelungsskizze zum Verordnungsrecht zu den empirischen Gefährdungsprognosen gemäss Art. 27 ^{ter} (neu) PG	31
	Entwürfe	
	XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz	33
	XV. Nachtrag zum Polizeigesetz	37
	II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung	46

Zusammenfassung

Am 1. Juli 2020 sind die Änderungen des XIII. Nachtrags zum Polizeigesetz des Kantons St.Gallen in Vollzug getreten, in dem insbesondere die Bereiche häusliche Gewalt und Stalking (einschliesslich die Schaffung einer interdisziplinären Koordinationsgruppe), der datenschutzkonforme Informationsaustausch, eine Erweiterung der erkennungsdienstlichen (ED-)Behandlung sowie das Verbot von Veranstaltungen mit extremistischem Hintergrund neu geregelt wurden. Mit den vorliegenden Nachträgen sollen weitere zentrale Bereiche im kantonalen Polizeirecht modernisiert und aktualisiert werden. 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.

So werden im XIV. Nachtrag die rechtlichen Grundlagen für ein professionelles Bedrohungs- und Risikomanagement geschaffen, um präventiv Gefahren erkennen und abwehren zu können. Inhaltlich soll dabei zum einen ein umfassender Informationsaustausch zwischen der Polizei und anderen Behörden ermöglicht werden. Dabei sollen bei Gefährdungsmeldungen auch die sachdienlichen Akten mitübermittelt werden können. Unterstützend wird zudem eine Bestimmung zum «Predictive Policing» eingefügt. Zum anderen bringt dieser Nachtrag eine formell-gesetzliche Grundlage, um ein persönliches Gespräch mit einer potenziellen Gefährderin oder einem potenziellen Gefährder zu suchen. Für Fälle, in denen die Gefährderansprache nicht ausreicht, soll es unter gewissen Umständen künftig möglich sein, Personendaten der Gefährderin bzw. des Gefährders zusammen mit sachdienlichen Unterlagen an das potenzielle Opfer weiterzugeben. Zusätzlich wird die Koordinationsgruppe Gewaltprävention mit einer Fachperson des schulpsychologischen Dienstes erweitert. Ergänzend dazu wird eine Bestimmung zum Datenaustausch mit anderen Polizeibehörden eingefügt, um die in der Polizeiarbeit mittlerweile unverzichtbare interkantonale Zusammenarbeit auszubauen, was insbesondere im Bereich des Bedrohungs- und Risikomanagements zur signifikanten Verbesserung des Schutzes der Opfer führen dürfte.

Weiter wird eine gesetzliche Grundlage für die Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus (FAREX) geschaffen. Die FAREX, die eine substanzielle Schnittstelle zum polizeilichen Bedrohungs- und Risikomanagement aufweist, hat bis Ende August 2022 eine Aufbauphase durchlaufen, über welche die Regierung im Anhang 1 zur vorliegenden Botschaft berichtet. Da es für die ununterbrochene Weiterführung der FAREX nach Abschluss der Pilotphase einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf, ist es angezeigt, diese Rechtslücke zeitnah zu schliessen. Die Regelung soll aus organisatorischen Gründen im Sozialhilfegesetz implementiert werden. Gleichzeitig wird die FAREX der Aufsicht des Departementes des Innern unterstellt.

Nebst dem erweiterten Bedrohungs- und Risikomanagement sollen mit dem XV. Nachtrag Bestimmungen eingeführt werden, welche die präventive polizeiliche Tätigkeit erleichtern. Als einer der letzten Kantone soll auch der Kanton St.Gallen über eine gesetzliche Grundlage für die verdeckte Registrierung verfügen. Damit soll der Polizei ermöglicht werden, Hinweise auf geplante Straftaten frühzeitig zu erkennen, indem sie Informationen von Drittpersonen auswerten und verarbeiten darf. Als weitere Neuerung soll die Polizei punktuell technische Überwachungseinsätze durchführen können. Daneben soll die Polizei im Rahmen der Anhaltung die Identität einer Person feststellen dürfen. Es handelt sich um eine Form der offenen Erhebung von Personalien, wobei die angehaltene Person eine Mitwirkungspflicht hat und die mitgeführten Ausweise vorzeigen muss. Analog zu den Polizeigesetzen der anderen Kantone soll die Polizei auch mitgeführte Gegenstände und Behältnisse durchsuchen dürfen. Sofern von diesen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht, darf die Polizei sie sicherstellen. Zudem wird im vorliegenden Nachtrag die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter im Sinn der Erwartungen der Redaktionskommission des Kantonsrates umgesetzt.

Schliesslich soll das im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung geregelte Begnadigungsrecht in einem II. Nachtrag an die Vorgaben der Kantonsverfassung angepasst werden, wonach Begnadigungen im ausschliesslichen Kompetenzbereich der Regierung liegen. Es handelt sich lediglich um eine formelle Korrektur im Sinn eines Nachvollzugs der Kantonsverfassung. Dies erfolgt aus systematischen Gründen in Form eines selbständigen Nachtrags.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des:

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

1 Ausgangslage

Die Polizei wird in der Gesellschaft vielfach als erweiterter Arm der Strafverfolgung angesehen. Dieses gesellschaftliche Meinungsbild entspricht jedoch nur bedingt dem gelebten Polizeialltag. So hat die Polizei bereits heute neben der Strafverfolgung auch zahlreiche präventive und verwaltungsrechtliche Aufgaben zu erfüllen. Das in diesen Bereich fallende sicherheitspolizeiliche Handeln bildet prozentual sogar den Hauptanteil der polizeilichen Tätigkeiten. Leider liest sich dies nicht derart klar und prägnant aus dem Polizeigesetz (sGS 451.1; abgekürzt PG). Die Regierung erachtet es daher als zielführend und sinnvoll, dass durch die Verschiebung des Fokus künftig vermehrt Straftaten durch frühes polizeiliches Handeln verhindert und damit potenzielle Opfer geschützt werden können. Nebst der Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen ist gleichzeitig auch ein entsprechender Kulturwandel innerhalb und ausserhalb der Polizei notwendig. Dabei gilt es die klassische Strafverfolgungstätigkeit der Polizei weiterhin aufrechtzuerhalten, diese aber mit einer zusätzlichen präventiven und ganzheitlichen Betrachtungsweise zu ergänzen. Das gesamte polizeirechtliche Denken braucht eine grundlegende Weiterentwicklung, wenn die vergleichsweise bereits heute sehr gute Sicherheitslage im Kanton St.Gallen nochmals gesteigert werden soll. Konkret sollen 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. Selbstverständlich müssen dazu nicht nur im Strafrecht, sondern auch im Polizeirecht (Verwaltungsrecht) ausreichende und klare gesetzliche Grundlagen vorhanden sein.

Um den gesetzgeberischen Handlungsbedarf unter diesem Fokus zu ermitteln, wurde ein «Bottom-up»-Ansatz gewählt, der auf den gemachten Erfahrungen und den Bedürfnissen der Polizistinnen und Polizisten an der Front aufbaut. Der Erste Staatsanwalt und der Kommandant der Kantonspolizei haben zur Verbesserung der polizeirechtlichen Grundlagen die Arbeitsgruppe «Ergänzung des Polizeigesetzes» eingesetzt. Diese gelangte im Lauf ihrer Arbeiten zum Schluss, dass das aktuelle Polizeigesetz lückenhaft ist, und schlug vor, das Polizeigesetz um die folgenden Bereiche zu ergänzen:

- a) Bedrohungs- und Risikomanagement;
- b) Befugnisse der Polizei betreffend Anhaltungen, Identitätsabklärungen, Durchsuchungen von Gegenständen, Betreten und Durchsuchung von Grundstücken und Räumen;
- c) Ergänzung der verdeckten polizeilichen Befugnisse.

Soweit die Polizei als Strafbehörde tätig ist, richtet sich ihre Tätigkeit nach der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0; abgekürzt StPO) sowie dem kantonalen Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1; abgekürzt EG-StPO). Diesbezüglich ist aktuell kein Handlungsbedarf gegeben; zuständig wäre hierfür ohnehin im Wesentlichen der Bundesgesetzgeber. 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 aufgespaltet wurde. Der sachliche Zusammenhang der im XIV. Nachtrag behandelten Materien besteht in den Schnittstellen mit dem Bedrohungs- und Risikomanagement, wobei der Fokus bei allen Themen auf der Prävention liegt. Die teilweise Erweiterung der bereits bestehenden präventiven polizeilichen Tätigkeit wird sodann separat im XV. Nachtrag geregelt. Die Regierung geht mit Rückmeldungen aus der durchgeführten Vernehmlassung einig, dass eine Totalrevision des Polizeigesetzes in naher Zukunft angezeigt ist. Da für die in den beiden vorliegenden Nachträgen zu regelnden Themenbereiche jedoch dringender Handlungsbedarf besteht, wird an den genannten Teilrevisionen festgehalten.

2 Handlungsbedarf

2.1 Strengere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage und Nichtanwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel

Die Anforderungen von Rechtsprechung und Lehre an gesetzliche Grundlagen von staatlichem Handeln haben während der letzten Jahre stetig zugenommen. Es müssen nicht nur die Erfordernisse des Rechtssatzes und der genügenden Normstufe, sondern auch das Erfordernis der genügenden Normdichte erfüllt sein¹. So lassen sich insbesondere aus blossen Zuständigkeitsnormen keine konkreten Befugnisse ableiten. Das Bundesgericht stellte in einem jüngeren Entscheid klar, dass Art. 12 des Polizeigesetzes des Kantons St.Gallen einzig die Aufgaben der Polizei aufliste und keine gesetzliche Grundlage für einzelne konkrete Handlungen darstelle (in casu die Mitteilung einer Einstellungsverfügung; Urteil des Bundesgerichtes 6B_942/2016 vom 7. September 2017 Erw. 6.2). Mit anderen Worten reicht es nicht (mehr) aus, in Art. 12 PG die Polizei unter anderem für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, für die Unfall- und Verbrechenverhütung, für die Hilfeleistung bei Unglücksfällen oder für die Vermisstensuche zuständig zu erklären. Vielmehr sind ihr spezifische Befugnisse zu erteilen, damit sie diese Aufgaben auch wahrnehmen kann. Das Polizeigesetz in der geltenden Fassung kann damit den aktuellen Erfordernissen nicht mehr vollumfänglich genügen und erweist sich in der Konsequenz als ergänzungsbedürftig.

Ausserdem ist zu beachten, dass sich gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung der Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel auf echte und unvorhersehbare Notfälle beschränkt. Deren Anrufung ist grundsätzlich ausgeschlossen, wenn typische und erkennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert wurden (BGE 126 I 112 Erw. 4b). Mit anderen Worten kann im polizeilichen Tagesgeschäft nicht generell nur auf die polizeiliche Generalklausel abgestützt werden, wie dies in den vergangenen Jahren häufig zur Legitimation von polizeilichen Arbeiten gemacht wurde. Denn was zum Tagesgeschäft gehört, ist nicht unvorhersehbar, sondern muss aufgrund des Legalitätsprinzips in Normen erfasst werden. Aufgrund dieser rechtlichen Ausgangslage ist es notwendig, dass einige bereits seit Jahren verwendete, aber formell-gesetzlich bisher nicht eindeutig geregelte polizeiliche Instrumente gesetzlich umschrieben werden, damit eine solide, verlässliche und transparente Grundlage besteht.

Nur ganz vereinzelt sollen massvolle Erweiterungen der polizeilichen Befugnisse geschaffen werden, soweit diese für die polizeiliche Tätigkeit als unverzichtbar erachtet werden. Grosser Wert wird darauf gelegt, dass die Grundrechte und die Privatsphäre der Rechtsunterworfenen nur so-

¹ J.M. Tiefenthal, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich / Basel / Genf 2018, § 5 N 10, S. 151.

weit vertretbar eingeschränkt werden, indem klare Regelungen der Voraussetzungen der neuen Befugnisse und der entsprechenden Verwendung der gewonnenen Erkenntnisse in weiteren Verfahren gelten sollen.

2.2 Strafverfahren gegen Mitarbeitende der Polizei

Bei Anzeigen gegen Behörden und Beamte ist die Anklagekammer für den Entscheid über die Ermächtigung zur Eröffnung eines Strafverfahrens zuständig (Art. 17 Abs. 2 Bst. b EG-StPO). Nach dem Grundsatz «in dubio pro durore» ist ein Strafverfahren bei Zweifeln an der Schuld nicht mittels Nichtanhandnahmeverfügung abzulehnen, sondern es ist eine Untersuchung durchzuführen (BGE 138 IV 186 Erw. 4.1). Nach dem Bundesgericht ist es zwangsläufig, dass die Ermächtigung bereits bei einer geringeren Wahrscheinlichkeit einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit erteilt werden muss, als sie für die Einstellung eines schon eröffneten Strafverfahrens erforderlich ist (Urteil des Bundesgerichtes 1C_427/2017 vom 15. Dezember 2017 Erw. 2.2). Die Schwelle für die Ermächtigung liegt aufgrund der Praxis von Bundesgericht und Anklagekammer vergleichsweise tief. Zwar wird der Rechtfertigungsgrund der gesetzlich erlaubten Handlung nach Art. 14 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) summarisch geprüft. Fehlt es jedoch an einer klaren gesetzlichen Grundlage, besteht nach der Praxis der Anklagekammer weiterer Abklärungsbedarf, was die Erteilung der Ermächtigung zur Folge hat. Aufgrund dieser rechtlichen Ausgangslage besteht die erhebliche Gefahr, dass Angehörige der Polizei nicht nur aufgrund eines eigentlichen Fehlverhaltens, sondern aufgrund der Lückenhaftigkeit des Polizeigesetzes vermehrt in eine Strafuntersuchung verwickelt werden könnten. Dies ist für die Polizistinnen und Polizisten sehr belastend. Mit einer aktualisierten gesetzlichen Grundlage und einer detaillierteren Regelung der polizeilichen Kompetenzen können unnötige Strafuntersuchungen vermieden sowie die im Alltagsgeschäft der Polizei vorhandenen Unsicherheiten wirkungsvoll beseitigt werden.

2.3 Bisherige Nachträge zum Polizeigesetz: polizeiliche Anhaltung

Mit Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung und des entsprechenden Einführungsgesetzes per 1. Januar 2011 wurde Art. 28 PG («Anhaltung») ersatzlos gestrichen, da davon ausgegangen wurde, dass sämtliche Konstellationen neu durch Art. 215 StPO («polizeiliche Anhaltung») abgedeckt würden (Botschaft zum EG-StPO, Kantonsratsgeschäft 22.09.11, S. 14). Für die Anwendung dieses Artikels (und der StPO generell) sind indessen Verdachtsmomente für eine Straftat («im Interesse der Aufklärung einer Straftat einer Person») erforderlich. Demgegenüber besteht für eine Anhaltung aus Fahndungsgründen, zur Gefahrenabwehr oder zur Erkennung noch nicht bekannter Straftaten aktuell keine formell-gesetzliche Grundlage mehr. Diese rechtliche Ausgangslage hat in der Praxis zur Folge, dass bei Anhaltungen strafrechtliche Verdachtsmomente vorgeschoben werden, um eine Kontrolle vornehmen zu dürfen. 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. Hinzu kommt, dass es auch für die Rechtsunterworfenen zumindest psychologisch einen erheblichen Unterschied macht, ob sie aufgrund eines konkreten Strafverdachts oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit kontrolliert werden und gegebenenfalls ihre Identität preisgeben müssen. Dabei ist beispielsweise an eine offensichtlich verstört wirkende Person zu denken, die von der Polizei aufgegriffen wird. Für die Bereitschaft zur Kooperation ist es zielführender, die betroffene Person nach ihrer Adresse und allfälligen Gesundheitsproblemen fragen zu dürfen, anstatt beispielsweise von einem Drogendelikt auszugehen und eine strafrechtliche Anhaltung als Anlass für die Identitätsabklärung zu verwenden. Dies insbesondere dann, wenn aufgrund der Gesamtumstände ein Delikt kaum ernsthaft in Betracht gezogen werden kann.

Die Regierung ist daher der Auffassung, dass diese Gesetzeslücke geschlossen werden muss, um die ordentliche Polizeiarbeit im ausserstrafrechtlichen Bereich zu ermöglichen und dieses am meisten genutzte Polizeinstrument auf eine solide verwaltungsrechtliche Basis zu stellen.

Dass es einen Bedarf an präventivem polizeilichem Handeln gibt, bevor eine Straftat begangen wird oder diese bekannt wird, hat der Gesetzgeber im Übrigen schon früher erkannt und mit dem XI. Nachtrag (nGS 2014-016) wichtige Lücken geschlossen. Per 1. Januar 2014 wurde eine gesetzliche Grundlage für präventive verdeckte Zwangsmassnahmen (Art. 52^{ter} bis Art. 52^{octies} PG) eingefügt. Eine zu denselben Zwecken offen durchgeführte Anhaltung oder eine andere der weiteren vorgeschlagenen Massnahmen finden sich im Polizeigesetz jedoch nicht, weshalb mit dem XV. Nachtrag die gesetzlichen Grundlagen für diese Massnahmen geschaffen werden sollten.

2.4 Informationsaustausch

In ihrem Bericht vom 3. Dezember 2019 «Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus» (40.19.04) zeigte die Regierung die vorhandenen Präventionsmassnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung extremistischer Strömungen auf und informierte über die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zu dieser Thematik. Der Kantonsrat nahm in der Novembersession 2020 Kenntnis vom Bericht der Regierung. Gleichzeitig erteilte er in Ziff. 2 seiner Beschlüsse folgenden Auftrag (ABI 2020-00.034.488): «Die Regierung wird eingeladen zu prüfen, welche Rechtsgrundlagen zu schaffen sind, damit öffentliche Organe und Institutionen, welche die Kenntnis von möglichen sicherheitsrelevanten Gefährdungssituationen haben, dies trotz Amts- oder Berufsgeheimnis der Polizei melden können.» Dieser Auftrag wird im vorliegenden XIV. Nachtrag umgesetzt.

2.5 «Predictive Policing»

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

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

Auch dieser Auftrag wird mit dem XIV. Nachtrag erfüllt. Die Regierung ist der Ansicht, dass der Einsatz moderner Technologien in der Polizeiarbeit in Zukunft unverzichtbar sein wird. Da damit auch sensible Bereiche des Datenschutzrechts tangiert werden, sind auch aus Gründen der gesellschaftlichen Legitimation formell-gesetzliche Grundlagen notwendig. Gleichzeitig ist im Auge zu behalten, dass der technische Fortschritt gerade in der Informationstechnologie rasant voranschreitet und daher bei der Schaffung einer neuen Bestimmung entsprechender Spielraum zu Gunsten der technischen Ausgestaltung und Weiterentwicklung vorhanden sein muss. Eine übermässig konkretisierte Bestimmung könnte dazu führen, dass die Regelung sehr schnell unbrauchbar werden könnte.

2.6 Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Tätigkeit

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

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

Mit dem XIV. Nachtrag wird die entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen. Da es sich dabei um eine Bestimmung mit interkantonalem Konnex handelt, die einen barrierefreien Austausch von elektronischen Daten zum Inhalt hat, muss die neue Regelung zwingend mit den Normen der anderen Kantone harmonisiert sein. Aus diesem Grund wurde die «Mustervorlage zur Integration der umfassenden Daten- und Informationsschutzbestimmungen in kantonale Polizeigesetze» der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten (KKPKS) vom 10. März 2022 als Grundlage für den vorliegenden Datenaustauschartikel herangezogen. Diese Musterbestimmung ist Art. 147 des Polizeigesetzes des Kantons Bern (BSG 551.1; abgekürzt PolG BE) nachempfunden, die lediglich formell an die st.gallische Rechtsetzungspraxis angepasst wurde. Die Regierung ist der Ansicht, dass die hier vorgeschlagene Bestimmung die Grund- und Freiheitsrechte der Betroffenen angemessen respektiert und insbesondere keine Pauschalermächtigung zum Austausch polizeilicher Daten darstellt. Eine im Vergleich zu den künftigen Partnerkantonen modifizierte Bestimmung hätte einen asymmetrischen Datenaustausch zu Folge, was aus Gründen der Rechtsgleichheit abzulehnen ist.

2.7 Erledigung von gutgeheissenen parlamentarischen Vorstössen und Aufträgen des Kantonsrates

Insgesamt werden mit dieser Vorlage die folgenden gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse und Aufträge des Kantonsrates erledigt:

- Motion 42.19.01 «Predictive Policing»;
- Motion 42.19.19 «Zuständigkeit für Begnadigungen»;
- Motion 42.21.24 «Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Ermittlungsarbeit: Potenziale nutzen!»;
- Auftrag aus der Beratung des Berichts 40.19.04 «Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus» betreffend Berichterstattung FAREX;
- Auftrag aus der Beratung des Berichts 40.19.04 «Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus» betreffend Datenaustausch bei möglichen sicherheitsrelevanten Gefährdungssituationen.

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

3.1 Bedrohungs- und Risikomanagement

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

Die Beurteilung von Gefahrenpotenzialen auffälliger Personen gehört zu den präventiven Aufgaben der Polizei. Bereits vor rund zwei Jahren hat die Kantonspolizei ein professionelles Bedrohungs- und Risikomanagement aufgebaut. Sie gehört damit zu den Polizeikörpern der Schweiz, die das Thema Gefahrenprävention bei auffälligen Personen professionell und strukturiert angehen und bearbeiten. Dessen Aufgabe ist es, von Personen ausgehende Gefährdungen für Leib und Leben Dritter zu erkennen, einzuschätzen und die nötigen Präventionsmassnahmen zu ini-

tialisieren. Ziel ist es, durch frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten schwere Gewalttaten rechtzeitig und wirkungsvoll zu verhindern. Der gewählte Terminus «Gefährdung für Leib und Leben» setzt keine Erfüllung der strafrechtlichen Tatbestände nach Art. 111 ff. StGB voraus, sondern bezieht sich auf die bedrohten Rechtsgüter. Daher können auch Delikte gegen die Freiheit (Drohung) sowie gegen die sexuelle Integrität potenzielle Bedrohungen von Leib und Leben auslösen und das Tätigwerden des Bedrohungs- und Risikomanagements erforderlich machen. Hierzu muss die Polizei Auskünfte bei Behörden und Privatpersonen einholen können. Dabei besteht keine Auskunftspflicht für Privatpersonen.

Komplexe Fälle, die eine amtsübergreifende Zusammenarbeit erforderlich machen, sollen zwecks Einschätzung und Abgabe von Empfehlungen an eine interdisziplinäre Koordinationsgruppe Gewaltprävention, bestehend aus Mitgliedern verschiedener Verwaltungsbereiche, übergeben werden können. Hierfür sollen Aufgaben und Zusammensetzung der mit dem XIII. Nachtrag zum Polizeigesetz (nGS 2020-051) geschaffenen Koordinationsgruppe Gewaltprävention erweitert werden. Demzufolge sollen auch potenzielle Gefährdungen für Leib und Leben von Menschen – d.h. solche, die noch nicht strafrechtlich justiziabel sind, weil sie sich noch nicht im strafrechtlich relevanten Ausführungsstadium befinden – von den neuen Bestimmungen erfasst werden. Ein Beispiel für eine solche Gefährdung wäre etwa ein Primarschüler, der sich intensiv für Fälle sogenannter «School Shootings» aus den USA interessiert und durch gewaltverherrlichende Aussagen in der Schule auffällt. Oder eine psychisch labile Jugendliche, die sich intensiv mit Mitgliedern einer suizidverherrlichenden Subkultur auseinandersetzt und damit einer erheblichen Selbstgefährdung ausgesetzt ist. Ein weiteres Beispiel wäre eine im Untergrund operierende und zu Gewaltexzessen neigende Tierschutzaktivistin, die wiederholt Aktionen plant, die eine Gefährdung für Leib und Leben zur Folge haben könnten. Da es sich bei den Beispielen auch um eine ausschliesslich erzieherische oder psychologische Problematik handeln könnte, die nicht nur in den Bereich der klassischen Polizeikompetenz (polizeiliche Gefahrenabwehr und Prävention), sondern auch in den Zuständigkeitsbereich der Schul-, Kinderschutzes- oder anderen Behörden fallen könnte, ist die Schaffung einer konkretisierenden Tätigkeitsnorm angezeigt. Neu sollen insbesondere auch gefährliche Entwicklungen in den nicht polizeilichen Verwaltungsbereichen durch das Bedrohungs- und Risikomanagement der Polizei direkt und tatkräftig unterstützt werden können. Es muss den verschiedenen Behörden in Fällen mit entsprechendem Gefährdungspotenzial erlaubt sein, sich interdisziplinär austauschen zu können. Durch dieses Instrument soll die Verwaltung noch besser befähigt werden, sich anbahnende Gefahren sozusagen an der Wurzel zu packen, bevor sich diese manifestieren und schliesslich auf Strafverfolgungsebene mit Opfern und Täterinnen oder Tätern abgehandelt werden müssen.

Diese Tätigkeit des Bedrohungs- und Risikomanagements setzt insbesondere voraus, dass entsprechende Personendaten bearbeitet werden dürfen. Eine Bestimmung, die dies im erforderlichen Umfang zulassen würde, ist im geltenden Recht noch nicht in ausreichender Konkretisierung enthalten. Mit anderen Worten: Der Tätigkeitsbereich des bisherigen Bedrohungs- und Risikomanagements soll so weit konkretisiert werden, dass auch Nichtpolizeibehörden von polizeilichen Kenntnissen profitieren und genügend früh in entsprechende Entwicklungen in ihrem Zuständigkeitsbereich mit eigenen Massnahmen eingreifen können (vgl. Art. 27^{sexies} PG). Die Personendaten, die im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements ausgetauscht werden, sind in der Regel besonders schützenswert i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Bst. b des Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG) bzw. es handelt sich um Daten, welche die Beurteilung der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlauben (Art. 1 Abs. 1 Bst. d DSG). Um dem Legalitätsprinzip Rechnung zu tragen, soll das Bedrohungs- und Risikomanagement als polizeiliche Aufgabe im Gesetz explizit verankert und damit die Voraussetzung für die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten i.S.v. Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Bst. b DSG geschaffen werden. Der Zweck des vorliegenden Artikels ist damit primär datenschutzrechtlicher Natur. Er ermöglicht die für eine transparente und schnelle Gefahrenabwehr nötige Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten.

3.1.2 Art. 27^{ter}: Empirische Gefährdungsprognosen

Mit der vorliegenden Bestimmung wird eine gesetzliche Grundlage für das sogenannte «Predictive Policing» im Sinn der vom Kantonsrat gutgeheissenen Motion 42.19.01 (vgl. dazu Abschnitt 2.5) geschaffen. Diese auf Deutsch übersetzt wörtlich «voraussagende Polizeiarbeit» bzw. empirische Gefährdungsprognose bezeichnet den Einsatz einer (algorithmensbasierten) Software durch Polizeibehörden zur Berechnung bzw. Schätzung der statistischen Wahrscheinlichkeit der mutmasslichen Begehung ausgewählter Delikte. Dabei wird zwischen Methoden des raumzeitbezogenen «Predictive Policing» und dem personenbezogenen «Predictive Policing» unterschieden. Beim raumzeitbezogenen «Predictive Policing» erstellt die Software aufgrund von historischen raum- und zeitbezogenen Daten Prognosen zu Kriminalitätsrisiken bzw. zu zukünftigen Verbrechensarealen, sodass die Polizei gezielt präventiv handeln kann. Diese computergestützten Prognoseinstrumente sollen der besseren Einsatzplanung der Polizei dienen und damit die Zuverlässigkeit und die Effizienz der polizeilichen Arbeit verbessern. Das personenbezogene «Predictive Policing», d.h. die Speicherung von Personenprofilen in polizeilich geführten Datensammlungen, wodurch eine Datenbank potenzieller Gefährderinnen und Gefährder geführt werden kann, bildet einen wesentlichen Bestandteil solcher Softwarelösungen. Auch diese Befugnisse sollen nicht der Erweiterung der Strafverfolgungsmöglichkeiten dienen, sondern der Vermeidung oder Verhinderung allfälliger Straftaten. Da es sich beim Einsatz von solchen Softwares in der Polizeiarbeit um einen sensiblen Bereich handelt, und um den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren, soll das raumzeitbezogene und personenbezogene «Predictive Policing» ausschliesslich bei Sachverhalten eingesetzt werden, die eine Gefährdung für Leib und Leben darstellen (vgl. die Ausführungen zum Terminus «Gefährdung für Leib und Leben» in Abschnitt 3.1.1). Durch die ausschliessliche Verwendung von empirischen Gefährdungsprognosen im Bereich des Bedrohungs- und Risikomanagements wird zudem sichergestellt, dass die dadurch erhaltenen computergestützten Einschätzungen nicht an Dritte übermittelt werden, sondern nur im Rahmen der neu geschaffenen Verarbeitungs- und Weitergabemodalitäten in die präventive Polizeiarbeit einfließen. Die Informatiksysteme nehmen nicht die Gefährdungseinschätzung vor, sondern unterstützen die Polizistinnen und Polizisten bei dieser Aufgabe. Eine Weitergabe der von den Systemen generierten Informationen ist nicht zulässig, sondern verbleibt im direkten Tätigkeitsbereich der oder des polizeilichen Sachbearbeitenden. Diese Filterfunktion dient dazu, dass heikle Informationen, die allenfalls auch einen gewissen Unsicherheitsgrad aufweisen, sich nicht unkontrolliert verbreiten. Dadurch soll verhindert werden, dass es zu sogenannten «fishing expeditions» kommt und lediglich aufgrund eines Generalverdachts ein allfälliges Strafverfahren eingeleitet wird. Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass die durch das «Predictive Policing» rechtmässig gewonnenen Daten als Beweismittel im Strafverfahren zugelassen werden können, was jedoch aus Gründen der abschliessenden Kompetenz des Bundes im Bereich des Strafrechts durch den kantonalen Gesetzgeber nicht eingeschränkt werden kann.

Die Zuverlässigkeit von empirischen Gefährdungsprognosen hängt massgeblich von der Datenqualität, aber auch von den verfügbaren Daten selber ab. Daher ist es notwendig, zusätzlich – d.h. nebst den Daten, die der Polizei nach Art. 32 PG zur Verfügung stehen – auch auf ausserkantonale Informationen abstellen zu dürfen. Aus Gründen des Gegenrechts sollen auch Polizeidaten aus dem Kanton an Polizeikorps anderer Kantone zur Verfügung gestellt werden dürfen, sofern diese in einem anderen Kanton für die Polizeiarbeit gebraucht werden (Art. 27^{ter} Abs. 2 PG). Da ausserdem alle Kantone aufgrund des Schengen-Rechts ein ausreichendes Datenschutzniveau zu gewährleisten haben (vgl. Botschaft zum Nachtrag zum DSG, Kantonsratsgeschäft 22.18.13, S. 6, Abschnitt 1.2.4), sind vorliegend keine weiteren datenschutzrechtlichen Bestimmungen notwendig.

Die Regierung legt Wert darauf, dass Menschen und nicht Computer über polizeiliche Massnahmen und Einsätze entscheiden. Zwar können softwarebasierte Systeme weitere Erkenntnisse liefern und damit die Kriminalprävention erheblich verbessern; die Verantwortung darf jedoch nicht

einer Maschine abgetreten werden. Aus diesem Grund sollen ausschliesslich zuverlässige Systeme verwendet werden dürfen, die vor der Inbetriebnahme eine ausführliche Überprüfung durch die zuständige Fachstelle für Datenschutz durchlaufen müssen (Art. 27^{ter} Abs. 3 PG). Die zuständige Fachstelle für Datenschutz erstellt dazu einen Prüfbericht, der sich über die Datensicherheitsfrage äussert. Das zuständige Departement evaluiert überdies periodisch, ob die jeweils verwendeten Systeme die erforderliche Qualität aufweisen (Art. 27^{ter} Abs. 4 PG). Die Art und den Umfang der gespeicherten Daten sowie die Löschung der Daten hat die Regierung durch Verordnung zu regeln (vgl. Art. 39 PG). Im Sinn von Art. 5 Abs. 1^{bis} des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) wird im Anhang 2 eine Regelungsskizze zum angedachten Verordnungsrecht aufgezeigt. Die Verordnung über das Informationssystem der Kantonspolizei (sGS 451.12) bildet die Rechtsgrundlage für die Führung polizeilicher Register und stützt sich auf Art. 39 PG. Die Regierung nimmt deshalb in Aussicht, Art und Umfang der gespeicherten Daten sowie deren Löschung nach Art. 27^{ter} (neu) i.V.m. Art. 39 PG in der genannten Verordnung umzusetzen. Die Verordnung über das Informationssystem der Kantonspolizei wird zudem aktuell revidiert, weshalb eine entsprechende Regelung nicht nur aus thematischen, sondern auch aus zeitlichen Gründen geeignet ist. Es gilt anzumerken, dass es sich bei den entsprechenden Artikeln noch um Entwürfe handelt, an denen allenfalls leichte Modifikationen vorgenommen werden können.

3.1.3 Art. 27^{quater}: Gefährdungsmeldung an die Polizei

Ein wirksames Bedrohungs- und Risikomanagement durch die Polizei setzt voraus, dass Informationen zwischen Behörden einerseits und der Polizei andererseits, soweit sachlich notwendig, lückenlos ausgetauscht werden können. Behördenmitglieder, öffentlich-rechtlich Angestellte oder andere «Beamte» i.S.v. Art. 110 Abs. 3 StGB (die öffentliche, hoheitliche Aufgaben wahrnehmen) sind an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 320 ff. StGB). Sie dürfen Geheimnisse, die ihnen anvertraut wurden oder die sie im Rahmen ihrer amtlichen oder dienstlichen Tätigkeit wahrgenommen haben, nur offenbaren, wenn eine schriftliche Einwilligung der vorgesetzten Behörde (Art. 320 Abs. 1 StGB) und/oder die Einwilligung der oder des Betroffenen vorliegt oder eine entsprechende (verwaltungsrechtliche) Sondernorm die Weitergabe der entsprechenden Informationen gestattet (Art. 14 StGB).

Punktuell bestehen gesetzliche Sondernormen, die den Informationsaustausch zwischen der Polizei und anderen Behörden erlauben. Beispielsweise ist in Art. 47 und 48 EG-StPO ein Melde-recht bzw. eine Anzeigepflicht von Behörden und Mitarbeitenden des Kantons und der Gemeinde verankert, wenn diese von einer strafbaren Handlung Kenntnis erhalten. In Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR 312.5; abgekürzt OHG) besteht ein Informations- und Anzeigerecht für die Beratungsstellen. Art. 13 DSG regelt die Bekanntgabe von Daten an eine Behörde des Bundes, Art. 39^{bis} PG regelt den Informationsaustausch mit anderen Polizeikörpern, in Art. 443 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) ist das Melderecht bzw. die Meldepflicht der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde geregelt und Art. 453 ZGB normiert die Zusammenarbeitspflicht zwischen der Erwachsenenschutzbehörde, den betroffenen Stellen und der Polizei. Diese decken aber insbesondere in Fällen, in denen (noch) keine strafbare Handlung begangen wurde und dementsprechend kein Strafverfahren anhängig ist, nur spezifische Ausschnitte der möglichen Konstellationen ab, in denen ein funktionierendes Bedrohungs- und Risikomanagement auf einen Informationsaustausch angewiesen ist. Erfährt beispielsweise ein Psychiater der Kantonalen Psychiatrischen Dienste im Rahmen einer Therapie von Gewaltfantasien gegen eine Privatperson oder ein Behördenmitglied, hindern ihn das Amts- und das Berufsgeheimnis daran, die Polizei noch vor einer strafrechtlichen Notstandssituation zu informieren. In solchen Situationen muss schnell gehandelt werden können. Es erscheint daher angezeigt, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die sämtliche Behörden ermächtigt, der Polizei Gefährdungsmeldungen über Personen zu erstatten, von denen anzunehmen ist, dass sie eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben von Personen darstellen. Staatsangestellte, die zusätzlich zum Amtsgeheimnis einem Berufsgeheimnis unterstehen, sind hierzu gleichzeitig

vom Berufsgeheimnis zu befreien. Mit dieser Regelung wird der entsprechende Auftrag des Kantonsrates aus dem Geschäft 40.19.04 «Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus» umgesetzt (vgl. vorne Abschnitt 2.4).

Mit dem vorliegenden XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz soll demgemäss eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die Personen vom Amtsgeheimnis (Art. 27^{quater} Abs. 1 PG) und vom Berufsgeheimnis (Art. 27^{quater} Abs. 2 PG) entbindet. Das kantonale Polizeigesetz gilt als gesetzlicher Rechtfertigungsgrund im Sinn von Art. 14 StGB und führt in der Konsequenz dazu, dass die Informationsweitergabe keine Amtsgeheimnisverletzung nach dem StGB darstellt². Die Anwendbarkeit der neuen Rechtsgrundlagen beschränkt sich auf öffentliche Organe oder Private, die eine hoheitliche Tätigkeit ausüben. Personen, die eine privatrechtliche Tätigkeit ausüben, wie beispielsweise Anwältinnen und Anwälte oder Ärztinnen und Ärzte im privatrechtlichen Tätigkeitsbereich, werden von den Rechtsgrundlagen mangels öffentlich-rechtlicher Tätigkeit nicht erfasst. Diese Berufsgruppen können aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit zwar ebenfalls in Situationen geraten, in denen sie Informationen zu sicherheitsrelevanten Gefährdungslagen erlangen. Hierzu bestehen allerdings bereits Rechtsgrundlagen, die einerseits bei unmittelbarer Gefahr die straffreie Gefährdungsmeldung erlauben (vgl. Art. 14 bis Art. 17 StGB) oder bei nicht unmittelbarer Gefahr das «ordentliche» Entbindungsverfahren durch die jeweilige Aufsichtsbehörde vorsehen. Diese Sachverhalte sind durch das übergeordnete Recht genügend geregelt.

Wie eingangs erwähnt, setzt ein wirksames Bedrohungs- und Risikomanagement (soweit notwendig) einen umfassenden Austausch voraus. Um allfällige Zweifel auszuräumen, wird ein dritter Absatz vorgeschlagen, der festhält, dass mit der Gefährdungsmeldung auch die sachdienlichen Akten übermittelt werden dürfen.

Exkurs: Bedrohungs- und Risikolage im Schul- und Jugendbereich

Der Schulpsychologische Dienst (SPD) des Kantons St.Gallen ist als Verein i.S.v. Art. 60 ff. ZGB konstituiert und fungiert als zentrale Abklärungsstelle im Bereich von sonderpädagogischen Massnahmen gestützt auf Art. 36^{bis} und Art. 43 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG). In den SPD wurde, gestützt auf eine Leistungsvereinbarung, die Kriseninterventionsgruppe (KIG) integriert. Gemäss Beschluss der Regierung vom 20. November 2018 wurde die KIG als NAP-10-Stelle³ bezeichnet. Sie gilt als eigenständige neutrale Fachstelle und trägt die Bezeichnung «Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus (FAREX)». Sie ist seit September 2019 in Betrieb⁴. Die Fachstelle bietet präventive Beratung und Unterstützung von Privatpersonen (Gesamtbevölkerung) sowie Fachpersonen, Vereinen, Behörden, Schulen, Ausbildungsorganisationen usw. bei Fragen rund um die Thematik Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus⁵. Bis Ende August 2022 befand sich die FAREX noch in einer dreijährigen Pilot- und Aufbauphase, während der ihre Tätigkeiten auf einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Sicherheits- und Justizdepartement und dem SPD, mithin (noch) nicht auf einer gesetzlichen Grundlage, beruhen (vgl. dazu Abschnitt 3.4). Die Federführung im Projekt kommt dem Sicherheits- und Justizdepartement zu, weshalb die Finanzierung für die Aufbauphase über das Budget des Generalsekretariates des Sicherheits- und Justizdepartementes erfolgte.⁶

Sowohl die KIG als auch die FAREX sind von Art. 27^{quater} PG mitumfasst, da sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen. Eine spezifische spezialgesetzliche Grundlage, welche die KIG und die FAREX ausdrücklich erwähnen würde, ist vorliegend nicht erforderlich. Hingegen ist mit einer

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

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

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

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

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

Ergänzung des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) die während der Pilot- und Aufbauphase noch fehlende formell-gesetzliche Grundlage nachzutragen (vgl. Abschnitt 3.4 sowie Abschnitt II des XIV. Nachtrags zum PG).

3.1.4 Art. 27^{quinquies}: Gefährderansprache

Die Gefährderansprache bezeichnet ein polizeiliches Instrument zur Gefahrenabwehr und Verhütung von Straftaten, das bisher ohne explizite formell-gesetzliche Grundlage erfolgreich angewendet wurde. Es handelt sich dabei um ein im konkreten Fall durchgeführtes persönliches Gespräch mit einer potenziell gefährdenden Person, nicht etwa um eine strafrechtlich motivierte Einvernahme. Die Person wird auf ihr Verhalten angesprochen, auf die geltende Rechtslage sowie mögliche Konsequenzen einer allfälligen Missachtung der entsprechenden Normen aufmerksam gemacht und ermahnt, Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu unterlassen bzw. sich gesetzeskonform zu verhalten. Die betroffene Person hat sich die Ausführungen der Polizei anzuhören. Es handelt sich somit um einen minimalen Eingriff in die Rechtsposition einer potenziell gefährdenden Person. Nichtsdestotrotz ist eine formell-gesetzliche Normierung angezeigt, um das persönliche Gespräch nötigenfalls auch gegen den Willen einer betroffenen Person und unter Hinweis auf die Straffolgen der Missachtung einer entsprechenden Verfügung durchsetzen zu können. Da es sich bei den Massnahmen nach Art. 27^{quinquies} (neu) PG um Realakte handelt, stehen den betroffenen Personen grundsätzlich zwei Anfechtungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Anfechtbarkeit von Realakten ist zwar im VRP nicht geregelt und auch von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes noch nicht eindeutig geklärt⁷. In der Praxis kann von der Behörde einerseits verlangt werden, über Realakte (gegebenenfalls auch nachträglich) eine Feststellungsverfügung zu erlassen, sofern ein schutzwürdiges Interesse besteht, die anschliessend mit Rechtsmitteln angefochten werden kann. Andererseits besteht nach der wenn auch noch wenig gefestigten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes die Möglichkeit der direkten Anfechtung von Realakten⁸.

3.1.5 Art. 27^{sexies}: Information von Privaten und Behörden

In gewissen Situationen genügt die im Rahmen der Gefährderansprache vorgesehene Ermahnung der gefährdenden Person nicht, um eine drohende Gefahr für ein konkretes potenzielles Opfer wirksam abzuwehren. Vielmehr kann eine Gefahrenkonstellation die Weitergabe von Personendaten der gefährdenden Person an das potenzielle Opfer oder z.B. dessen Betreuungspersonen (wie etwa Eltern, Beistände, Schulleitung, Heimleitung usw.) nötig machen. Zu denken ist etwa an ernstzunehmende Drohbriefe an Magistratinnen und Magistraten oder Drohungen von Schülerinnen und Schülern gegen Mitschülerinnen und Mitschüler oder Lehrpersonen. Es kann erforderlich sein, eine Behörde über die potenziell gefährdende Person zu informieren und dazu allenfalls sachdienliche Unterlagen zu übermitteln. Die Art der Informationen kann nicht vorgängig festgelegt und definiert werden, sondern es findet ein allgemeiner Informationsaustausch statt. Je nach Einzelfall, welche Informationen tatsächlich notwendig sind, werden die Informationen weitergeleitet, damit ein ausreichender Schutz der betroffenen Person gewährleistet werden kann. Vorliegend handelt es sich um eine Kann-Bestimmung: Die Polizei ist demnach nicht zur Orientierung verpflichtet und es besteht kein Rechtsanspruch auf Orientierung. Der Polizei steht bei der Entscheidung, ob und in welchem Umfang sie gegebenenfalls orientiert, ein Ermessen zu. Dabei ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen dem Interesse der gefährdenden Person am Schutz ihrer Persönlichkeit und dem Interesse des potenziellen Opfers an der Kenntnis der konkreten Informationen.

⁷ Vgl. H. Arta, VRP-Praxiskommentar, Zürich / St.Gallen 2020, Überblick N 93.

⁸ Vgl. H. Arta, a.a.O., Überblick N 95 m.w.H.

3.2 Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Ermittlungsarbeit

3.2.1 Art. 39^{quater}: elektronischer Datenaustausch

Mit der vorliegenden Bestimmung wird eine gesetzliche Grundlage für den interkantonalen automatisierten Datenaustausch in der Polizeiarbeit im Sinn der vom Kantonsrat gutgeheissenen Motion 42.21.24 «Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Ermittlungsarbeit: Potenziale nutzen!» (vgl. dazu Abschnitt 2.6) geschaffen. Im Interesse einer wirksamen kantonsübergreifenden oder gesamtschweizerischen Polizeizusammenarbeit (insb. Kriminalitätsbekämpfung) ist es notwendig, dass vermehrt unter den Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden des Kantons St.Gallen elektronisch zusammengearbeitet werden kann und zu diesem Zweck Daten übermittelt werden können. Bereits heute regelt Art. 39^{bis} PG den Austausch von Informationen ausserhalb eines Strafverfahrens zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen unter sich, wenn sie der Empfänger zum Schutz wichtiger Polizeigüter benötigt, namentlich zur Gefahrenabwehr oder um strafbare Handlungen zu verhindern oder aufzuklären. Der Antrag auf Informationsaustausch sowie der Austausch erfolgen dabei auf analogem Weg sowie jeweils im Einzelfall. Auch werden keine Schnittstellen zwischen Datenbearbeitungssystemen geschaffen und somit erfolgt kein automatisierter Datenaustausch.

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

Abs. 2 schafft die Grundlage, damit die Polizei und die Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden des Kantons St.Gallen Schnittstellen zu ihren polizeilichen Datenbearbeitungssystemen einrichten können. Damit werden eine kantonsübergreifende bzw. bundesweite Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr sowie eine wirksame Vermissten- oder Entweichensuche erleichtert. Zu denselben Zwecken soll die Polizei mit den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden des Kantons St.Gallen gemeinsame Datenbearbeitungssysteme schaffen können sowie Informationen im Abrufverfahren austauschen können. Abs. 2 Bst. c liefert dabei die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage für die der Übermittlung besonders schützenswerter Daten aus den Datenbearbeitungssystemen der Polizei mittels Abrufverfahren an Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden des Kantons St.Gallen. Die Zulässigkeit der Datenbearbeitungssysteme als solche richtet sich nach Art. 32 PG bzw. den kantonalen Vorgaben an die Informationssicherheit und den Datenschutz. Unter einem Abrufverfahren wird die Möglichkeit des direkten Zugriffs einer Behörde auf Daten verstanden, die von einer anderen Behörde verwaltet werden. Vorausgesetzt ist, dass der Zugriff für die Aufgabenerfüllung der zugreifenden Behörden notwendig ist. Die Polizei sorgt im Einzelfall für eine verhältnismässige Anwendung der Norm. Der Grundsatz der Erforderlichkeit als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips gebietet, dass die Einsichtsrechte auch bei gemeinsamen Datenbearbeitungssystemen nur soweit reichen, als es zur Aufgabenerfüllung der jeweiligen Behörde erforderlich ist, was mit der vorliegenden Bestimmung beachtet wird. Insbesondere bedürfen gemeinsame Datenbearbeitungssysteme, die besonders schwere Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zur Folge haben, weiterhin einer speziellen formell-gesetzlichen Grundlage (vgl. z.B. Interkantonale Vereinbarung [bzw. Konkordat] über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten [sGS 451.61]). Damit wird den betroffenen Grundrechten angemessen Rechnung getragen.

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.

3.3 Koordinationsgruppe Gewaltprävention

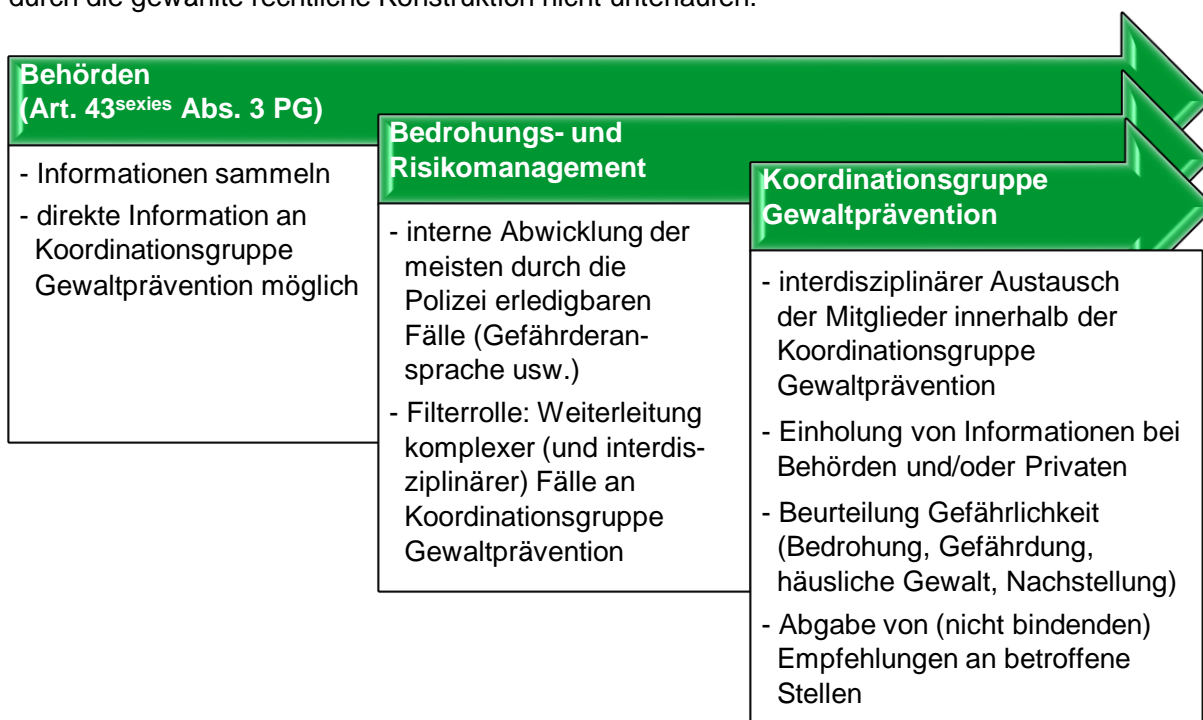
3.3.1 Art. 43^{sexies}: (Erweiterte) Koordinationsgruppe Gewaltprävention

Mit dem XIII. Nachtrag zum Polizeigesetz (nGS 2020-051) wurde die gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Koordinationsgruppe Häusliche Gewalt und Stalking geschaffen, die nun im Rahmen des XIV. Nachtrags weiter ausgebaut wird und den gesamten Zuständigkeitsbereich des Bedrohungs- und Risikomanagements, nämlich alle erheblichen Gefährdungen für Leib und Leben, fachlich abdecken soll. Dazu wird die Koordinationsgruppe Häusliche Gewalt und Stalking geringfügig erweitert und umbenannt. Aus systematischen Gründen ist deshalb Art. 43^{sexies} PG aus der gliederungssystematischen Unterstellung unter Art. 43 PG, der sich ausschliesslich auf häusliche Gewalt und Stalking bezieht, zu lösen. Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention besteht aus Mitgliedern von Behörden, die nicht als offizielle Vertretungen ihrer Behörden im jeweils konkreten Einzelfall handeln, sondern die ausschliesslich als Fachpersonen ihr Wissen und ihre fundierte Expertise beisteuern (und damit insbesondere der Anzeigepflicht nach Art. 302 Abs. 1 StPO nicht unterliegen sollen). Durch die Ausweitung des Aufgabengebiets der Koordinationsgruppe Gewaltprävention ist es wichtig, diese noch um eine Fachperson des Schulpsychologischen Dienstes zu erweitern (Abs. 1 Bst. e).



Das Bedrohungs- und Risikomanagement der Polizei wird die allermeisten Bedrohungsfälle intern abwickeln und den notwendigen Handlungsbedarf (z.B. eine Gefährderansprache) selbständig eruiieren können. Die Polizei übt eine Filterrolle aus; nur komplexe (interdisziplinäre) Konstellationen sollen zur weiteren Bearbeitung an die Koordinationsgruppe Gewaltprävention gelangen. Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention ist eine auf einem formellen Gesetz beruhende und damit eigenständige Instanz mit spezifischem Aufgabengebiet, aber ohne formelle Aussenwirkung und ohne hoheitliche Befugnisse. Sie kann qualitativ hochwertige Einschätzungen erarbeiten, ohne dass weitere kantonale Stellen involviert werden und ohne dass das bewährte rechtliche Gefüge (Amtsgeheimnis, Berufsgeheimnis, Datenschutz usw.) angepasst werden muss. Der entscheidende Vorteil liegt darin, dass die gefährdeten Personen oder bedrohte Stellen und Behörden möglichst schnell, d.h. direkt oder indirekt, auf die sie betreffenden Bedrohungssituationen hingewiesen werden können. Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention 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. Die

entstehenden Arbeitsunterlagen der Koordinationsgruppe Gewaltprävention sind durch das entsprechende Amtsgeheimnis von allen anderen staatlichen Stellen abgesondert und werden grundsätzlich nur an Mitglieder der Koordinationsgruppe Gewaltprävention, d.h. nur verwaltungsintern, weitergereicht. Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention dient dazu, potenziell stark gefährdete Behörden und Stellen auf ihre Gefährdung hinzuweisen. Damit soll insbesondere vermieden werden, dass bei gewissen kantonalen Stellen bemerkte Hochrisikofälle erst nach Gefahrenereintritt (und daher zu spät) erkannt werden. Diese Neuerung soll den Betroffenen ermöglichen, fortan eine bereits in anderen Verwaltungsbereichen identifizierte Gefahr zu erkennen und rechtzeitig die notwendigen Vorkehrungen zur Gefahrenabwehr einzuleiten. Der später allenfalls notwendige Informations- und Datenaustausch zwischen den betroffenen Stellen erfolgt unverändert auf dem üblichen Weg der Amtshilfe; mit den Empfehlungen sollen nur diejenigen Informationen weitergeleitet werden, die zur Bewältigung einer akuten Gefahrensituation (Notstandssituation) unverzichtbar sind. Die aus guten Gründen bestehenden Amts- und Berufsgeheimnisse werden durch die gewählte rechtliche Konstruktion nicht unterlaufen.



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

Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention prüft sämtliche ihr überwiesenen Bedrohungsfälle mit den ihr zur Verfügung stehenden Unterlagen. Der Aufgabenbereich der Koordinationsgruppe Gewaltprävention wird insofern ergänzt, als die Gruppe die Gefährlichkeit einer Person einerseits – wie bisher – im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt oder in Fällen von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (Stalking) beurteilt, andererseits neu auch im Zusammenhang mit Bedrohungen und Gefährdungshandlungen (Art. 43^{septies} Abs. 1 PG). Da in diesem Gremium nur besonders komplexe und bedrohliche Fälle bearbeitet werden, ist der Miteinbezug von Wissen und Informationen von weiteren Fachbereichen angezeigt. Die Entbindung vom Berufsgeheimnis von Ärztinnen und Ärzten, Psychologinnen und Psychologen sowie ihren Hilfspersonen erfolgt nach den im XIII. Nachtrag zum Polizeigesetz (nGS 2020-051) festgelegten Bestimmungen. Die Zugänglichkeit dieses Wissens ist für die erfolgreiche und zeitnahe Gewährleistung präventiver Massnahmen unverzichtbar. Umgekehrt ist der Rückfluss von Informationen aus der Koordinations-

gruppe Gewaltprävention heraus an die Verwaltungszweige nur im Rahmen von formellen Empfehlungen⁹ möglich («semipermeabler Informationsfluss»). Dieser Aufbau ist zwingend notwendig, damit das Institut des Amts- und Berufsgeheimnisses nicht ausgehöhlt wird. Ziel soll sein, einzelne und potenziell sehr gefährliche Konstellationen frühzeitig zu erkennen und den betroffenen Stellen einen Hinweis darauf geben zu dürfen. Es ist sodann Sache der informierten Stellen, die notwendigen Schlüsse zu ziehen und allenfalls auf dem üblichen Amts- und Rechtshilfsweg weiterführende Informationen bei anderen Stellen einzuholen. Die Koordinationsgruppe Gewaltprävention macht eine erste Einschätzung und gibt Empfehlungen ab. Die abgegebenen Empfehlungen haben selbstverständlich keinerlei Bindungswirkung.

Neu wird die Möglichkeit geschaffen, nebst den betroffenen Personen (hier sind insbesondere die von Stalking betroffenen Personen zu erwähnen) auch andere Stellen oder Behörden zu kontaktieren, diese über die Gefährdung zu informieren und allfällige Hilfemöglichkeiten, z.B. Verhaltensempfehlungen, Erstellen einer Anzeige usw., aufzuzeigen (Art. 43^{septies} Abs. 3 PG). Weil nicht nur die direkt betroffenen Personen als potenzielle Opfer, sondern auch nur mittelbar Betroffene informiert werden sollten (z.B. Eltern, Beistände, Ehepartnerinnen und -partner usw.), ist von einem weiten Betroffenenbegriff auszugehen.

Das Auskunftsrecht unter den Mitgliedern der Koordinationsgruppe Gewaltprävention und den beigezogenen Mitarbeitenden und Behörden geht grundsätzlich nur in eine Richtung, d.h. die Informationen sollen leicht und schnell in die Koordinationsgruppe Gewaltprävention hinein-, aber nicht herausgebracht werden können. Damit dies klarer aus dem Gesetzestext hervorgeht, wird Art. 43^{nonies} Abs. 1 PG um den Begriff der Koordinationsgruppe Gewaltprävention ergänzt. Diese Informationen unterstehen dann dem Amtsgeheimnis der Koordinationsgruppe Gewaltprävention selber und dienen ausschliesslich der Erarbeitung von Empfehlungen. Ein weiterführender Rückfluss der hoch sensitiven Informationen ist hingegen abzulehnen, da damit eine Verwässerung des Berufs- und Amtsgeheimnisses stattfände und zu einem rechtlich nicht vertretbaren Durchgriff führen würde. Der freie Informationsfluss muss zwingend auf die Koordinationsgruppe Gewaltprävention begrenzt sein. Das Verfahren in der Koordinationsgruppe Gewaltprävention erfährt keine inhaltliche Änderung, sondern lediglich eine Anpassung formeller Natur, indem Art. 43^{octies} an die neue Gliederungssystematik angepasst wird.

Durch die Koordinationsgruppe Gewaltprävention sollten keine vorstrafrechtlichen Werkzeuge geschaffen, sondern nur Präventionsmassnahmen zur Verhinderung eines schweren Delikts getroffen werden, bevor dieses vorbereitet oder gar ausgeführt wird. Die Regierung ist sich bewusst, dass mit diesem neuen Werkzeug nicht jedes Delikt verhindert werden können; dennoch verbessert es die Ausgangslage erheblich, wenn gewisse gefährliche Entwicklungen frühzeitig erkannt und die potenziell gefährdeten Personen einen entsprechenden Hinweis erhalten. Im Vergleich zur moderaten Öffnung der Geheimnispflichten kann damit ein angemessener Sicherheitsmehrwert geschaffen werden.

3.3.3 Art. 43^{decies}: Arbeitsweise

Die durch die Koordinationsgruppe Gewaltprävention generierten Personendaten dürfen nur so lange wie unbedingt nötig bearbeitet werden und jedes Mitglied muss die aus seinem Bereich eingebrachten Daten wieder zurücknehmen. Zusätzlich generierte Daten sind unmittelbar nach

⁹ Eine solche Empfehlung sollte ausgesprochen «kurz und bündig» erfolgen, indem z.B. einer Stelle empfohlen wird, auf dem Amtshilfsweg bei einer anderen Stelle Informationen einzuholen oder bei Verfahren von spezifischen Personen besonders sorgfältig weitere Abklärungen durchzuführen. Eine Empfehlung ist umgekehrt kein interdisziplinärer Abklärungsbericht, der unter Umgehung sämtlicher Geheimnispflichten erstellt wurde. Sinn und Zweck der Empfehlung ist es, dass einerseits die Geheimnispflichten fortbestehen und die betroffenen Stellen dennoch eine Chance erhalten, echte Lebensgefahren zu erkennen und diese wirksam abfangen zu können.

Erfüllung der Koordinationstätigkeit zu löschen. Allfällige polizeiliche Daten sind gemäss Polizeigesetz zu löschen. Ein Zugang via Öffentlichkeitsgesetz (sGS 140.2) ist aus denselben Gründen wie der «Rückfluss» ex lege auszuschliessen.

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

Mit Beschluss vom 19. Juni 2018 erteilte die Regierung den Projektauftrag «Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus» unter der Federführung des Sicherheits- und Justizdepartementes. Im Projektauftrag vorgesehen war, dass die Regierung in Ergänzung bzw. Konkretisierung zum Postulat 43.16.05 «Massnahmen zur Prävention von religiöser Radikalisierung» und zum Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) eine Stelle bezeichnet, an die sich die Bevölkerung wie auch Fachpersonen bei Fragen zu Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus wenden können. Die Regierung bezeichnete die KIG des SPD unter der Bezeichnung Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus (vgl. oben Abschnitt 3.1.3) als zuständige Stelle. Die FAREX hat Ende August 2022 ihre dreijährige Pilot- und Aufbauphase abgeschlossen. Während dieser Aufbauphase beruhten ihre Tätigkeiten auf einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Sicherheits- und Justizdepartement und dem SPD, mithin (noch) nicht auf einer definitiven bzw. formell-gesetzlichen Grundlage. Die FAREX richtet sich an die Bevölkerung (Jugendliche, junge Erwachsene und Privatpersonen) sowie an Fachleute aus Schule, Berufsbildung, Jugend- und Sozialarbeit. Wichtige Ziele sind die Früherkennung von möglicher Radikalisierung, die Beratung des Umfelds und gezielte Interventionen bei Extremismus. Diese Aufgabe beinhaltet weder ausschliesslich Sicherheits- oder Strafverfolgungsfragen noch kann sie eindeutig dem Sozial- oder dem Volksschulbereich zugeordnet werden. Sie stellt eine neue interdisziplinäre Staatstätigkeit dar, die zur Weiterführung nach Abschluss der Pilotphase einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf.

Dem vorliegenden Zusatzbericht zu Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (zum Bericht 40.19.04; vgl. Anhang 1) ist zu entnehmen, dass sich mit FAREX als spezialisierte Fach- und Anlaufstelle für die Thematik der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus etabliert hat. Die Kooperation und effektive Strukturen, die Koordination zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren sowie Instrumente, die es erlauben, einen Radikalisierungsprozess zu erkennen und zu verhindern, konnten optimiert werden. Mit der FAREX hat der Kanton eine sehr gut funktionierende und finanziell schlanke Lösung zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. Die FAREX ist daher weiter- und in den ordentlichen Betrieb überzuführen und in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen. Diese gesetzliche Grundlage gilt es nun zu schaffen. Da es sich bei der FAREX nicht um ein Strafverfolgungs- bzw. Polizeiorgan mit entsprechender Anzeigepflicht handelt und FAREX nicht unter das Bedrohungs- und Risikomanagement fällt, sondern sich als eine Art Zusatzhilfe gestaltet, wäre die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Polizeigesetz systemwidrig. Die Regierung erachtet die Implementierung der gesetzlichen Grundlage der FAREX im SHG als am sinnvollsten. Dazu wird ein neuer Art. 6a SHG geschaffen, der die Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus bei den allgemeinen Bestimmungen der persönlichen Sozialhilfe vorsieht sowie deren Aufgabe definiert.

Zurzeit kommt die Federführung im Projekt dem Sicherheits- und Justizdepartement zu, jedoch wurde bereits im Bericht der Regierung vom 3. Dezember 2019 (40.19.04) vorgesehen, dass nach der Aufbauphase darüber zu entscheiden sein wird, bei welchem Departement die Zuständigkeit über die FAREX liegen wird (S. 31). Dabei wurde bereits in der Leistungsvereinbarung zwischen dem Sicherheits- und Justizdepartement und dem SPD festgehalten, dass ein Transfer der Zuständigkeit für die FAREX vom Sicherheits- und Justizdepartement zum Departement des Innern stattfinden soll. Art. 6a Abs. 2 (neu) SHG unterstellt daher nun die FAREX der Aufsicht

des für das SHG zuständigen Departementes (Departement des Innern). Mit der Verankerung der FAREX im SHG wechselt somit die Zuständigkeit und auch die Finanzierung auf das Departement des Innern.

4 XV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit)

4.1 Art. 28a: Anhaltung und Identitätsabklärung

Die Anhaltung als eine der am häufigsten angewendeten polizeilichen Standardmassnahmen verfolgt den Zweck, andere polizeiliche Massnahmen erst zu ermöglichen, wie namentlich die Identitätsfeststellung sowie die Durchsuchung von Personen und deren Effekten. Eine Anhaltung zwecks Feststellung der Identität einer Person darf ausschliesslich dann erfolgen, wenn sie zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig ist. Schikane, «Gwunder» oder andersartige Gründe sind unzulässig. Während die Anhaltung gewährleistet, dass überhaupt weitere polizeiliche Massnahmen ergriffen werden können, stellt sie in keiner Weise einen Selbstzweck dar. Eine polizeigesetzliche Norm über die Anhaltung vermag nicht a priori jegliche Identitätskontrollen zu rechtfertigen, sondern jede Personenidentifikation muss vielmehr zur polizeilichen Aufgabenerfüllung notwendig sein. Der Begriff der Notwendigkeit impliziert, dass spezifische Umstände bzw. sachliche Gründe vorliegen müssen, damit die Polizeiorgane Identitätskontrollen vornehmen dürfen, und die Kontrolle darf nicht ohne Anlass erfolgen. Ein polizeiliches Handeln kann beispielsweise geboten sein, wenn sich Auffälligkeiten hinsichtlich von Personen, Örtlichkeiten oder Umständen ergeben. Objektive Gründe, besondere Umstände oder spezielle Anhaltspunkte (z.B. Gesundheitszustand) müssen Anlass für eine polizeiliche Anhaltung zwecks Identitätsfeststellung sein. Die polizeirechtliche Anhaltung ist von kurzfristiger Natur und ist, sofern sie ohne weitere Einschränkung durchgeführt wird, die geringfügigste Form einer Freiheitsbeschränkung. Sie verhindert vorübergehend die weitere Fortbewegung der angehaltenen Person durch Zurückbehaltung an Ort und Stelle. Die Anhaltung hat so lange zu dauern, bis über die weiteren allenfalls erforderlichen Massnahmen befunden werden kann; sie darf aber keinesfalls eine Dauer erreichen, die schon als Gewahrsam oder vorläufige Festnahme gelten würde. Die Dauer der Anhaltung darf auf jeden Fall nur wenige Stunden betragen; diese Höchstdauer ist in der Praxis lediglich in denjenigen Fällen von Bedeutung, die weitere Abklärungen erfordern und dementsprechend mit einer Mitnahme der betroffenen Person auf einen Polizeiposten in Zusammenhang stehen.

Unter gewissen Umständen bzw. Voraussetzungen muss die Polizei abklären können, wer eine angetroffene Person ist. Es handelt sich um eine Form der offenen Erhebung von Personalien bei der betroffenen Person selbst und deren Überprüfung. Die angehaltene Person ist verpflichtet, einen eigenen Beitrag zur speditiven Überprüfung ihrer Identität zu leisten; sie hat allenfalls mitgeführte Ausweise vorzuweisen. Es ist jedoch festzuhalten, dass mit der Bestimmung keine Pflicht zum Mitführen eines Ausweises eingeführt wird. Der Vorgang der Identitätsfeststellung umfasst die Erfragung der Personalien und die Prüfung der mitgeführten Ausweise (Datenabgleich) und allenfalls als letzte Möglichkeit die Identifizierung mit erkennungsdienstlichen Massnahmen, wofür die angehaltene Person für kurze Zeit auf den Polizeiposten verbracht werden darf. Die Mitnahme auf den Polizeiposten ist jedoch nur unter den Voraussetzungen zulässig, dass die Feststellung der Personalien an Ort und Stelle nicht möglich, nicht sicher oder mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist, oder wenn Zweifel an der Richtigkeit der Angaben, der Echtheit der Ausweispapiere oder am rechtmässigen Besitz von mitgeführten Gegenständen bestehen und sich weitere erforderliche Abklärungen an Ort und Stelle nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten durchführen lassen.

In einem vierten Absatz ist vorgesehen, dass die Polizei der betroffenen Person auf Nachfrage den Grund der Anhaltung und Identitätsabklärung bekanntgibt.

4.2 Art. 28^{ter}: Verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle

Nach Art. 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) können Daten in Bezug auf Personen oder Fahrzeuge nach Massgabe des nationalen Rechts der ausschreibenden Vertragspartei zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle im Schengener Informationssystem (SIS) aufgenommen werden. Eine Ausschreibung dieser Art ist zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zulässig, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die oder der Betroffene in erheblichem Umfang aussergewöhnlich schwere Straftaten plant oder begeht, oder die Gesamtbeurteilung der betroffenen Person, insbesondere aufgrund der bisher von ihr begangenen Straftaten, erwarten lässt, dass sie auch künftig aussergewöhnlich schwere Straftaten begehen wird.

Der Kanton St.Gallen verfügt zurzeit über keine gesetzliche Grundlage zur Ausschreibung der verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle nach dem SDÜ. Nach Art. 33 und 34 der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (SR 362.0; abgekürzt N-SIS-Verordnung) ist die verdeckte Registrierung von Personen, Fahrzeugen, Wasserfahrzeugen, Luftfahrzeugen und Containern nur möglich, soweit das kantonale Recht diese Massnahme vorsieht und die genannten Voraussetzungen nach SDÜ vorliegen. Als aussergewöhnlich schwere Straftaten gelten die Straftaten gemäss Art. 286 Abs. 2 StPO (z.B. Schleppertätigkeit, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel sowie die schwere Bandenkriminalität). Eine verdeckte Registrierung dient dazu, den Aufenthaltsort von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, zu ermitteln, ohne dass damit unmittelbar weitere Massnahmen verbunden werden. Es handelt sich dabei um einen Sonderfall der Observation. Schreibt beispielsweise die Kantonspolizei St.Gallen eine Person zur verdeckten Registrierung aus, erhält sie von den Polizeibehörden der anderen Kantone, des Bundes und der weiteren Schengen-Staaten eine Mitteilung über das Ergebnis künftiger polizeilicher Überprüfungen zu dieser Person (z.B. Ort, Zeit und Anlass der Polizeikontrolle, Reiseziel, Begleitpersonen). Daraus können sich für die (insbesondere präventive) Aufgabenerfüllung der Kantonspolizei wichtige Anhaltspunkte über die Reisetätigkeiten der ausgeschriebenen Person ergeben.

Bei der gezielten Kontrolle können nach Massgabe des nationalen Rechts zur Erreichung der gleichen, vorstehend beschriebenen Zwecke einer Ausschreibung die Person, das Fahrzeug oder die mitgeführten Gegenstände durchsucht werden. Bei einer gezielten Kontrolle werden ganz konkrete Verdachtsmomente überprüft, wie beispielsweise die Kontrolle eines (allenfalls rechtswidrig) getunten Fahrzeugs, das an einem illegalen Strassenrennen teilnehmen soll. Soweit nach dem Recht einer Vertragspartei die gezielte Kontrolle nicht zulässig ist, wird diese Massnahme für diese Vertragspartei automatisch in eine verdeckte Registrierung umgewandelt. 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.¹⁰ Diese Lücke ist zu schliessen.

Eine Aufbewahrungsdauer bzw. Löschfrist braucht nicht gesetzlich geregelt zu werden; die entsprechenden Grundlagen sind bereits in Art. 43 der N-SIS-Verordnung geregelt (Personenausschreibungen zum Zweck der verdeckten Registrierung und gezielten Kontrolle werden nach einem Jahr automatisch gelöscht).

4.3 Art. 30: Durchsuchung von Gegenständen

Die Anwendung der polizeilichen Generalklausel ist auf echte und unvorhersehbare Nottfälle beschränkt. Da die Durchsuchung von Gegenständen und Behältnissen mehr oder weniger zum «Standardrepertoire» der Polizei gehört, ist eine konkrete Bestimmung notwendig, um den heutigen Anforderungen an das Legalitätsprinzip zu genügen. Immer unter der Voraussetzung der

¹⁰ Vgl. Botschaft zur Aktualisierung des Polizeirechts im Kanton Luzern vom 21. März 2017, S. 30 (abrufbar unter <https://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/CdwsFiles?fileid=ad305459d0924c86b585171012514545>).

Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit wird mit der vorliegenden Regelung die Polizei legitimiert, Fahrzeuge, Behältnisse und andere Gegenstände zu öffnen und zu durchsuchen, wenn sie sich im Gewahrsam einer Person befinden, die nach Art. 31 Abs.1 PG durchsucht werden darf (Bst. a), dies zum Schutz von Mitarbeitenden der Polizei oder anderer Personen erforderlich ist (Bst. b), hinreichende Anzeichen bestehen, dass sich Personen darin befinden, die in Gewahrsam genommen oder angehalten werden dürfen oder widerrechtlich festgehalten werden oder anderweitig hilflos sind (Bst. c), hinreichende Anzeichen bestehen, dass sich in ihnen Tiere oder Gegenstände befinden, die sicherzustellen sind (Bst. d), oder dass dies zur Ermittlung der Berechtigung an Tieren sowie Fahrzeugen oder anderen Gegenständen erforderlich ist (Bst. e). Die Voraussetzungen sind alternativ, nicht kumulativ zu verstehen. Wenn möglich wird die Massnahme in Gegenwart der Person durchgeführt, welche die Sachherrschaft ausübt. Erfolgt die Massnahme in Abwesenheit dieser Person, wird ein Protokoll erstellt (Abs. 3). Der vorgeschlagene Wortlaut ist u.a. in den Polizeigesetzen der Kantone Graubünden (Art. 18 des Polizeigesetzes [BR 613.000]), Zürich (§ 36 des Polizeigesetzes [OS 550.1]), Luzern (§ 15 des Gesetzes über die Luzerner Polizei [SRL 350]) und Bern (Art. 37 des Polizeigesetzes [BSG 551.1]) vorzufinden.

4.4 Art. 31: Durchsuchung von Personen

In Art. 31 PG wird lediglich, im Sinn einer redaktionellen Folgeanpassung, der Titel an die Neugliederung der Durchsuchungsregelungen angepasst.

4.5 Art. 31^{bis}, Art. 31^{ter}, Art. 31^{quater}: Sicherstellung

Unter «Sicherstellung» versteht man die hoheitliche Begründung der tatsächlichen Herrschaft durch die Polizei über einen Gegenstand, ohne dass dabei das Eigentum am Gegenstand verändert wird. Das bedeutet, dass die Polizei der Besitzerin oder dem Besitzer die Sachherrschaft entzieht. Dies kann nicht nur im Rahmen eines Strafverfahrens (etwa zur Beweissicherung), sondern gleichermassen im sicherheitspolizeilichen Kontext erforderlich und gerechtfertigt sein. Eine Sicherstellung ist einerseits dann zulässig, wenn durch die Massnahme eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abgewendet werden kann, andererseits, wenn durch die Sicherstellung die oder der rechtmässige Eigentümerin oder Eigentümer bzw. Besitzerin oder Besitzer vor Beschädigung oder Verlust bewahrt werden kann.

Die Sicherstellung von Gegenständen stellt regelmässig einen erheblichen Eingriff in die Eigentumsгарantie dar, weshalb die Massnahme auf formell-gesetzlicher Ebene zu verankern ist. Die Sicherstellung eines Gegenstands erfordert unmittelbar im Nachgang auch dessen vorläufige Verwahrung bis zum Zeitpunkt, zu dem definitiv über die Rückgabe, Einziehung, Verwertung, Vernichtung, Unbrauchbarmachung oder Herausgabe eines allfälligen Erlöses entschieden werden kann.

In elf kantonalen Polizeigesetzen finden sich keine Bestimmungen über die polizeiliche Sicherstellung von Gegenständen bzw. Tieren. Dazu gehört auch der Kanton St.Gallen. Alle anderen Kantone haben die Sicherstellung von Gegenständen und Tieren und allenfalls weitere daran anschliessende Massnahmen gesetzlich verankert. Die geltenden Regelungen über die Sicherstellung sind betreffend Normstruktur und Detaillierungsgrad zum Teil sehr unterschiedlich ausgestaltet, so namentlich in Bezug auf die daran anschliessenden Massnahmen. Die derzeit bestehenden polizeilichen Normen über die Sicherstellung behandeln im Wesentlichen die Gründe bzw. Voraussetzungen einer Sicherstellung, die Durchführung der Sicherstellung, die Herausgabe des Gegenstandes sowie ihres Erlöses nach dessen allfälliger Verwertung, die Verwertung und Vernichtung (Entsorgung) des Gegenstandes unter allfälliger Fristansetzung sowie die Kostentragung für Sicherstellung, Aufbewahrung, Verwertung und Vernichtung von Gegenständen.

Die neuen Rechtsnormen orientieren sich an den in anderen kantonalen Polizeigesetzen enthaltenen Regelungen, indem in Art. 31^{bis} PG die Voraussetzungen einer Sicherstellung festgelegt werden, Art. 31^{ter} PG die Herausgabe regelt und in Art. 31^{quater} PG die Verwertung und Vernichtung normiert werden.¹¹ Gemäss Art. 31^{bis} PG kann die Polizei ein Tier oder einen Gegenstand sicherstellen, um eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren (Bst. a) oder um die Person, die das Eigentum oder den rechtmässigen Besitz daran hat, vor Verlust oder Beschädigung bzw. Verletzung zu schützen (Bst. b). Auch führt der Tatbestand «wenn anzunehmen ist, dass das Tier oder der Gegenstand zu einer strafbaren Handlung dienen könnte» zu einer Sicherstellung (Bst. c). Letztlich wird in Bst. d eine subsidiäre Befugnis zum Tierschutz eingefügt. Demnach kann ein Tier, das unter erheblicher Verletzung massgeblicher Vorschriften gehalten wird, sichergestellt werden, um es zu schützen, sofern die zuständige Behörde nicht rechtzeitig Massnahmen treffen kann.

Beim Wegfall des Grunds für die Sicherstellung gibt die Polizei das Tier oder den Gegenstand an die berechtigte Person oder an jene Person heraus, bei der die Sicherstellung erfolgte (Art. 31^{ter} Abs. 1 PG). Abs. 2 ist verfahrensrechtlicher Natur, wenn mehrere Personen Anspruch auf die Sache oder das Tier erheben. Bei zweifelhafter Berechtigung am Besitzrecht besteht die Möglichkeit für die Ansprecher, während einer angesetzten Frist ein Zivilurteil auf Herausgabe zu erwirken. Wird diese Möglichkeit nicht genutzt, gibt die Polizei den Gegenstand oder das Tier an die Person zurück, bei der sie sichergestellt worden sind. Die Herausgabe kann von der Zahlung der Kosten abhängig gemacht werden (Abs. 3), wobei die Kostenauflegung nicht verschuldensabhängig ist. Falls die Polizei ein Tier weder zurückgeben noch anderweitig platzieren kann, verlangt Art. 31^{ter} Abs. 4 PG «den Beizug der für das Veterinärwesen zuständigen kantonalen Stelle».

Bei zurückzugebenden Gegenständen darf die Polizei diese frühestens sechs Monate nach Wegfall des Grunds für die Sicherstellung verwerten, wenn niemand Anspruch auf diese erhoben hat oder sie von der berechtigten Person trotz Aufforderung nicht binnen angemessener Frist abgeholt worden sind (Art. 31^{quater} Abs. 1 PG). Die Polizei kann den Gegenstand früher verwerten, wenn er schneller Wertverminderung ausgesetzt ist oder seine Aufbewahrung mit erheblichen Kosten oder Schwierigkeiten verbunden ist (Abs. 2). Der daraus resultierende Verwertungserlös ist der berechtigten Person, unter Abzug der entstandenen Kosten, herauszugeben (Abs. 3). Die Polizei kann den Gegenstand auch entschädigungslos vernichten, wenn er nicht oder nicht kostendeckend verwertet werden kann. Betreffend Fristen gilt dabei dasselbe wie für die Verwertung, d.h. grundsätzlich müssen sechs Monate nach Wegfall des Grundes für die Sicherstellung abgelaufen sein, ausser es liege ein Fall von Abs. 2 vor.

4.6 Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter im Polizeigesetz

Der Kantonsrat hat in der Septembersession 2022 den Bericht der Redaktionskommission «Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen» (82.22.06) zur Kenntnis genommen. Demnach soll die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung künftig nicht nur in allen Entwürfen neuer bzw. totalrevidierter Erlasse, sondern grundsätzlich auch in allen Änderungen bisheriger Erlasse erfolgen. Im vorliegenden Nachtrag wird die sprachliche Gleichbehandlung im PG umgesetzt, indem Art. 16, Art. 17, Art. 20^{ter}, Art. 21, Art. 28^{bis}, Art. 34, Art. 36, Art. 39^{bis}, Art. 41, Art. 42, Art. 50, Art. 50^{bis}, Art. 51, Art. 51^{bis}, Art. 52^{bis}, Art. 52^{ter}, Art. 52^{quinqüies}, Art. 52^{sexies}, Art. 52^{novies} und Art. 59 mittels Paarformen oder geschlechtsneutralen Ausdrücken angepasst werden.

¹¹ J.M. Tiefenthal, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich / Basel / Genf 2018, §14 N 6, S. 301.

5 II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (Zuständigkeit für Begnadigung)

Nach Art. 73 Bst. i der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) entscheidet die Regierung über Begnadigungsgesuche. Demgegenüber sieht Art. 53 Abs. 2 EG-StPO in seiner heutigen Fassung vor, dass der Kantonsrat das Begnadigungsrecht bei Freiheitsstrafen von mehr als fünf Jahren ausübt. Der Kantonsrat hiess die Motion 42.19.19 «Zuständigkeit für Begnadigungen» in der Septembersession 2019 mit dem folgenden Wortlaut gut: «Die Regierung wird eingeladen, einen Entwurf vorzulegen, wie das EG-StPO an das übergeordnete Recht anzupassen ist.» Mit dem vorliegenden Entwurf wird dieser Auftrag erfüllt und die alleinige Zuständigkeit der Regierung für Begnadigungen auf Gesetzesebene – der Vorgabe von Art. 73 Bst. i KV folgend – festgeschrieben. Hierzu sind Art. 53 und 54 EG-StPO leicht anzupassen.

6 Vernehmlassungsverfahren

Die vorliegenden Nachträge zum Polizeigesetz (zunächst in einer einzigen Vorlage) und der II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung wurden vom 2. Februar 2022 bis 30. April 2022 einem Vernehmlassungsverfahren unterstellt. An der Vernehmlassung beteiligten sich die Kantonalparteien, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), die Konferenz der Gerichte, die Departemente, die Staatskanzlei, die kantonale Fachstelle für Datenschutz, die Stadt St.Gallen, die Fachstelle Datenschutz der Stadt St.Gallen, die Koordinationsgruppe Häusliche Gewalt und Stalking sowie eine Privatperson.

Die Vorlage wurde von den Beteiligten grossmehrheitlich begrüsst. In der Gesamtwürdigung wurde hauptsächlich kritisiert, dass die Vorlage verschiedene Regelungsbereiche behandelt und die Vorlage dadurch überladen wirkt. Einige Beteiligte sind der Auffassung, dass eine Totalrevision des Polizeigesetzes angebracht wäre. Weiter wurde betont, dass der Ausbau der präventiven polizeilichen Tätigkeit, insbesondere auch im Hinblick auf das Bedrohungs- und Risikomanagement, nicht zu weit gehen dürfe.

Die Regierung versteht die Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmenden und hält fest, dass eine Totalrevision des Polizeigesetzes in absehbarer Zeit wohl zweckmässig ist. Da jedoch für die vorliegend zu regelnden Themen dringender Handlungsbedarf besteht, wurde an den vorliegenden Nachträgen festgehalten. In diesem Sinn werden einige Ergänzungswünsche der Stadt St.Gallen nicht in der vorliegenden Vorlage, sondern in einer späteren Totalrevision des Polizeigesetzes geprüft, da sie den Rahmen der vorliegenden Nachträge sprengen würden.

Die Regierung wiederholt, dass mit den vorliegenden Nachträgen nur ganz vereinzelt massvolle Erweiterungen der polizeilichen Befugnisse geschaffen werden, soweit diese für die polizeiliche Tätigkeit als unverzichtbar erachtet werden. Bei der Vorlage wird grosser Wert darauf gelegt, dass die Grundrechte und die Privatsphäre der Rechtsunterworfenen nur soweit vertretbar eingeschränkt werden, indem klare Regelungen der Voraussetzungen der neuen Befugnisse und der entsprechenden Verwendung der gewonnenen Erkenntnisse in weiteren Verfahren gelten sollen.

Das Fehlen einer kantonalen Rechtsgrundlage für die verdeckte Registrierung von Personen, obwohl dies im Schengener Durchführungsübereinkommen bereits bundesrechtlich festgehalten wurde, sieht die Mitte des Kantons St.Gallen als ein Versäumnis des kantonalen Gesetzgebers und unterstützt deshalb die neue Bestimmung von 28^{ter} PG. Die Regierung hält diesbezüglich fest, dass es kein Versäumnis des kantonalen Gesetzgebers ist, dass bisher keine kantonale

Rechtsgrundlage für die verdeckte Registrierung vorhanden war. Bislang wurde eine solche – gerade mit Blick auf die bundesrechtliche Regelung – nicht als nötig erachtet.

Die Hinweise der Fachstelle für Datenschutz im Rahmen der Datenschutz-Vorabkonsultation wurden soweit möglich aufgenommen. Es ist jedoch dazu auszuführen, dass zur Erreichung einer funktionierenden und sachgerechten Rechtsanpassung sämtliche, d.h. nicht nur im Zusammenhang mit dem Datenschutz stehende Rechtsgüter und Interessen gegeneinander abgewogen wurden und dementsprechend nicht sämtliche datenschutzrechtliche Bedenken der Fachstelle für Datenschutz tel quel ausgeräumt werden können. Hinzu kommt, dass zum heutigen Zeitpunkt in einigen Regelungsbereichen, zum Beispiel, wenn neue Computersysteme erst noch geschaffen und beschafft werden müssen, nicht sämtliche datenschutzrechtlichen Parameter bekannt sind, so dass diese in eine statische formelle Gesetzesbestimmung eingefügt werden könnten. Trotzdem war die Regierung bestrebt, eine rechtlich vertretbare Lösung vorzuschlagen, die allen relevanten Parametern und legitimen Interessen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander Rechnung trägt. Es kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass durch dieses evaluierende Vorgehen allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt – d.h. wenn sich die Rechtsprechung weiterentwickelt – teilweise Nachbesserungen und Konkretisierungen im Gesetzeswerk vorgenommen werden müssen.

Der neue Art. 27^{ter} Abs. 3 PG stellt lediglich eine massvolle Ergänzung des ohnehin geltenden Prüfungsinhalts von Art. 8b DSG dar, weshalb die Regierung die vorgesehene Ausweitung für vertretbar erachtet und dem Streichungsantrag der kantonalen Fachstelle für Datenschutz nicht folgen kann. Auch dem Antrag der EVP des Kantons St.Gallen nach ersatzloser Streichung von Art. 27^{ter} PG kann nicht gefolgt werden. Die empirische Gefährdungsprognose gemäss Art. 27^{ter} PG stellt die gesetzliche Grundlage für das sogenannte «Predictive Policing» dar. Die Regierung wurde in der Septembersession 2019 zur Schaffung einer solchen vom Kantonsrat beauftragt und hat somit keine Wahlmöglichkeit, sondern ist gehalten, den Auftrag zu erfüllen. Zur besseren Verständlichkeit wurden im Hinblick auf die von der EVP gestellten Fragen Erläuterungen dazu im entsprechenden Abschnitt aufgenommen.

Die SP beantragt die Weitergabe der Personendaten aus dem Bedrohungs- und Risikomanagement zu überdenken, weil im Rahmen eines Strafverfahrens durchaus Akten des Bedrohungs- und Risikomanagements beigezogen werden könnten. Dies trifft zwar zu, betrifft jedoch sämtliche Verwaltungsverfahren und kann vom kantonalen Gesetzgeber aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht ausgeschlossen oder verhindert werden.

Die GLP des Kantons St.Gallen unterstützt die Vorlage. Die Regierung stellt zu den vorgebrachten Fragen zu Art. 28^{ter} (neu) PG klar, dass sich diese Bestimmung nicht im Strafrecht bewegt. Es besteht nur ein sogenannter «Vorvorverdacht», weshalb nicht auf das Strafrecht verwiesen werden kann. Weiter stellt die GLP des Kantons St.Gallen den Änderungsantrag, Art. 31^{bis} (neu) Abs. 1 Bst. d PG dahingehend zu ändern, dass nicht Tiere geschützt und sichergestellt werden, die «unter erheblicher Verletzung massgeblicher Vorschriften» gehalten werden, sondern dass die Sicherstellung erfolge, wenn sie zum Schutz des Tieres notwendig sei. Es ist festzustellen, dass es dabei jedoch nicht nur um die Gefahr für das Tier geht, sondern auch um die Gefahr, die sich aus dem Tier ergibt. So kann eine entwichene exotische Giftschlange für Mensch und die hiesige Fauna gefährlich sein und sich aufgrund des hiesigen Klimas zugleich selber gefährden. Aus diesem Grund sieht die Regierung keinen Änderungsbedarf.

Die SVP des Kantons St.Gallen stellt den Änderungsantrag, im Gesetz die Zuständigkeiten und Kompetenzen innerhalb der Polizeiorganisation zu regeln. Die Regierung hält dies für entbehrlich, da derartige organisatorische Fragestellungen nicht im Gesetz zu regeln sind.

Die Rechtsgrundlage für die in der Aprilsession 2022 gutgeheissene Motion 42.21.24 «Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Ermittlungsarbeit: Potenziale nutzen!» wurde erst nach dem Vernehmlassungsverfahren in den XIV. Nachtrag aufgenommen, weshalb die Rechtsgrundlage nachträglich der Fachstelle für Datenschutz zur Vorabkonsultation nach Art. 8b DSG vorgelegt wurde. Die Fachstelle für Datenschutz steht der Bestimmung von Art. 39^{quater} grundsätzlich kritisch gegenüber. Sie bemängelt vor allem, dass die Bestimmung in verschiedener Hinsicht zu präzisieren und detaillierter auszugestalten sei. Die Änderungsvorschläge wurden teilweise übernommen. Die Regierung erinnert aber daran, dass die Bestimmung der Musterbestimmung der KKPKS und der entsprechenden Bestimmung anderer Kantone nachgebildet ist und die Regierung gehalten ist, eine rechtlich vertretbare Lösung zu schaffen, damit ein interkantonaler symmetrischer Datenaustausch ermöglicht wird. Eine modifizierte Bestimmung im Vergleich zu den Partnerkantonen würde den interkantonalen Datenaustausch verhindern.

7 Finanzielle Auswirkungen

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

8 Rechtliches

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

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf den:

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

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Vizepräsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhänge

Anhang 1: Zusatzbericht zu Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus

Zusammenfassung

Am Anfang der Bekämpfung der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus stehen nicht die Sicherheitsbehörden. Entscheidet sich eine Person, terroristisch aktiv zu werden, ist die Radikalisierung bereits erfolgt. Gelingt es eine Radikalisierung zu verhindern, kann das die Person davon abhalten, sich mit Gewalt gegen die Gesellschaft zu wenden. Von zentraler Bedeutung ist daher die Präventionsarbeit. Sie dient dem Erkennen und Verhindern der Radikalisierung einer bestimmten, einzelnen Person.

Mit der Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus (FAREX) hat sich im Kanton St.Gallen eine spezialisierte Fach- und Anlaufstelle für die Thematik der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus etabliert. Kooperation und effektive Strukturen, Koordination zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren sowie Instrumente, die erlauben, einen Radikalisierungsprozess zu erkennen und zu verhindern, konnten optimiert werden. Mit der FAREX hat der Kanton St.Gallen eine sehr gut funktionierende und finanziell schlanke Lösung zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. Die FAREX ist daher weiterzuführen, in den ordentlichen Betrieb zu überführen und in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen.

1 Ausgangslage

In der Februarsession 2018 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.16.05 «Massnahmen zur Prävention von religiöser Radikalisierung» mit geändertem Wortlaut gut. Die Regierung wurde darin eingeladen, dem Kantonsrat über die im Kanton St.Gallen vorhandenen Präventionsmassnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus sowie über die im Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) vorgeschlagenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Die im ursprünglichen Wortlaut enthaltene Fokussierung auf den religiös motivierten Extremismus wurde im Rahmen der Änderung des Wortlauts durch eine Berücksichtigung aller Formen der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus ersetzt.

Was es bis anhin im Kanton St.Gallen nicht gab und als erforderlich erachtet wurde, war eine niederschwellige spezifische Anlaufstelle für sich sorgende Eltern, Angehörige, Freundinnen und Freunde, Lehrpersonen, Betreuungspersonen und Arbeitgebende von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die Fragen oder Hinweise haben oder befürchten, dass sich eine Person radikalisiert (Massnahme 10 des NAP). Diese – aus Sicht der Regierung und der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten – bestehende Lücke wurde von der Regierung mit der neuen Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus (FAREX) per September 2019 für zwei – bzw. wegen Corona verlängert um ein Jahr – drei Jahre geschlossen.

Am 3. Dezember 2019 verabschiedete die Regierung den Bericht 40.19.04 «Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus» zum Postulat 43.16.05. Gegenstand des Berichts war auch die FAREX, die seit September 2019 in Betrieb ist.

In der Junisession 2020 nahm der Kantonsrat Kenntnis vom Bericht 40.19.04 «Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus». Er lud die Regierung ein¹², dem Kantonsrat einen Bericht über die Etablierung und Arbeit der FAREX vorzulegen und dabei eine aktuelle Bestandesaufnahme zur Lage im Kanton St.Gallen zu präsentieren.

Der vorliegende Zusatzbericht gibt Auskunft über die Etablierung und Arbeit der FAREX und präsentiert eine aktuelle Bestandesaufnahme zur Lage im Kanton St.Gallen. Wird die FAREX weitergeführt und in den ordentlichen Betrieb überführt, findet dies Niederschlag in der kantonalen Gesetzgebung. Dementsprechend wird der Zusatzbericht in die vorliegende Botschaft vom 25. Oktober 2022 aufgenommen.

2 Bedrohungs- und Risikomanagement

Die Abteilung Bedrohungs- und Risikomanagement der Kantonspolizei St.Gallen hat im Jahr 2021 insgesamt 153 Fälle bearbeitet und 37 Beratungen von Firmen und Behörden im Zusammenhang mit bedrohlichem Verhalten durchgeführt. 61 Mal wurde mit Personen auf freiwilliger Basis ein Gespräch geführt, da Anzeichen für eine mögliche schwere Gewalttat vorlagen. Insbesondere im Bereich der Häuslichen Gewalt und Stalking (64 Prozent der Fälle) war die Abteilung stark gefordert. Die weiteren Fälle verteilten sich auf Drohungen gegenüber Behörden oder Firmen, auf allgemeine Drohungen und auf auffällige Personen, die bedrohlich oder aggressiv auftraten. Niederschwellige Drohungen («low level») nahmen aufgrund der Corona-Lage deutlich zu. Sie gingen aber aufgrund des fehlenden Risikos einer schweren, zielgerichteten Gewalttat nicht in die Statistik ein. Wenige Fälle waren im Bereich der sexuellen Gewalt und im Extremismus zu verzeichnen.

Aufgrund des grösseren Teams (600 Stellenprozent gegenüber 500 Stellenprozenten im Vorjahr) konnte die Abteilung Bedrohungs- und Risikomanagement die Schwelle zur Fallüberprüfung senken, so dass es wesentlich mehr Überprüfungen (bis Ende September 2022: 248) gab. Da die Gefährderansprachen gezielter durchgeführt werden, blieben die Gefährderansprachen etwa auf gleichem Niveau (bis Ende September 2022: 45). Die Beratungen von Behörden, Ämtern und Firmen stiegen an (Ende September 2022: 51), da die Vernetzung immer besser wird.

3 Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus (FAREX)

Die «Berichterstattung FAREX 2022» vom 13. September 2022 gibt Auskunft über die Etablierung und Arbeit der FAREX von September 2019 bis September 2022. Sie ist integrierender Bestandteil dieses Zusatzberichts (siehe Anhang); darauf wird verwiesen.

4 Bestandesaufnahme in der Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus in den Bereichen Bildung, Religion, Sozialwesen und Integration

Die Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus in den Bereichen Bildung, Religion, Sozialwesen und Integration hat gegenüber der Bestandesaufnahme vom 3. Dezember 2019 keine grundlegenden Änderungen erfahren. Dementsprechend kann auf den Bericht 40.19.04 «Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus» verwiesen werden.

¹² Auftrag nach Art. 95 des Geschäftsreglements des Kantonsrates, sGS 131.11.

5 Bestandesaufnahme in den kantonalen Asylzentren

In den kantonalen Asylzentren ist das Radikalisierungsproblem nicht stark ausgeprägt bzw. kein relevantes Radikalisierungsproblem vorhanden. So hat eine Umfrage bei den kantonalen Zentrumsleitenden ergeben, dass in den letzten vier bis fünf Jahren nur zwei bis drei entsprechende Meldungen eingegangen sind. Bei näherer Betrachtung haben sich dabei alle als auffällig gemeldeten Personen als harmlos erwiesen.

Obwohl die Gefährdung relativ gering scheint, funktionieren gemäss den Zentrumsleitenden die Früherkennung und Sensibilisierung in den kantonalen Asylzentren sehr gut. In allen Fällen wurde das Personal durch die Bewohnenden auf ein auffälliges Verhalten aufmerksam gemacht. Dies hat auch in Fällen funktioniert, bei denen verdächtiges Material über soziale Medien geteilt wurde. Zudem sind die Bewohnenden in den kantonalen Asylzentren durch den 24-Stunden-Betrieb und die Anmeldungspflicht von Besucherinnen und Besuchern vor Beeinflussungen von aussen relativ gut geschützt. Auch ist das Personal sehr auf den Schutz der Bewohnenden sensibilisiert. Zudem besteht in den kantonalen Asylzentren mit Integrationscharakter mit dem Instrument des Case Managements ein strukturierter und direkter individueller Zugang zu den Betroffenen. So konnten auch anders gelagerte Einflussversuche von aussen (z.B. durch Sekten) schnell festgestellt werden.

An der Sitzung der Zentrumsleitenden vom 30. Juni 2022 wurde eine Informations- und Ausbildungssequenz in Zusammenarbeit mit der FAREX durchgeführt. Zwei Mitarbeitende der FAREX haben den Zentrumsleitenden das Angebot der Fachstelle vorgestellt und in einer Fachdiskussion ein mögliches Vorgehen abgesprochen. Auf Grund der kaum vorhandenen Thematik in den kantonalen Asylzentren wurde bewusst darauf verzichtet, weiteres Personal spezifisch zu schulen. Den kantonalen Asylzentren wurden aber von der FAREX Informationsmaterial und Flyer der Fachstelle zur Verfügung gestellt.

Zur Sicherstellung des Umgangs mit der Thematik sind die konkreten Abläufe in einer Weisung für die kantonalen Asylzentren festgehalten. Ebenfalls festgelegt ist, dass bei Bedarf oder Verschärfung der Thematik auch zusätzliche Weiterbildungen für das Personal durch die Zentrumsleitung in die Wege geleitet werden sollen.

6 Bestandesaufnahme im Justizvollzug

Das Amt für Justizvollzug (AJV) ist in vielfältiger Weise mit der Thematik der Radikalisierung befasst. Dabei ist einerseits die religiöse Radikalisierung in Gefängnissen und das Erkennen derselben ein zentrales Thema, aber andererseits auch der Vollzug von Urteilen des Bundesstrafgerichtes wegen Widerhandlung gegen das Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaida» und «Islamischer Staat» usw., die der Straf- und Massnahmenvollzug zu vollziehen hat bzw. die Bewährungshilfe teilweise begleitet.

Das AJV hat aufgrund der Aktualität der Thematik und um eine intensivere Auseinandersetzung damit zu erreichen, diese in die Umsetzungsmassnahmen des Leistungsbereichs («Amtsziele») integriert. Dabei sind verschiedene Massnahmen im Bereich der Sensibilisierung, Aus- und Weiterbildung, Überprüfung von Prozessen, Vertiefung der Zusammenarbeit und Austausch mit Partnerorganisationen usw. vorgesehen.

Zahlreiche Mitarbeitende aus dem Justizvollzug haben im laufenden Jahr die Weiterbildung am Schweizerischen Kompetenzzentrum für Justizvollzug (SKJV) «Radikalisierung / Extremismus – Erkennen, Verstehen, Handeln»¹³ absolviert. Es bestehen im Amt definierte Prozesse und Abläufe bei Anzeichen von Radikalisierung und die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen des Kantons (insbesondere Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft und Migrationsamt) und des Bundes sind geregelt. Da die Thematik der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus bei einer Person zumeist verschiedene Vollzugsstufen und -zuständigkeiten überdauert, kommt schliesslich dem Informations- und Übergangsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Zentral ist daher ein koordiniertes Vorgehen innerhalb und ausserhalb des Vollzugs mit einer transparenten Kommunikation unter den beteiligten Arbeitspartnern. Die Zusammenarbeit soll folglich weiterhin vertieft und ausgebaut werden. Dies geschieht insbesondere mit dem gegenseitigen Austausch an Tagungen, Sitzungen und Weiterbildungen.

Darüber hinaus ist geplant, dass die Leiterin der FAREX im Jahr 2023 im Rahmen eines Austauschs an der Geschäftsleitungssitzung des AJV teilnehmen und das gesamte Angebot von FAREX vorstellen wird und die bisherige Zusammenarbeit gemeinsam reflektiert wird.

7 Fazit

Am Anfang der Bekämpfung der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus stehen nicht die Sicherheitsbehörden. Entscheidet sich eine Person, terroristisch aktiv zu werden, ist die Radikalisierung bereits erfolgt. Gelingt es, eine Radikalisierung zu verhindern, kann das die Person davon abhalten, sich mit Gewalt gegen die Gesellschaft zu wenden. Von zentraler Bedeutung ist daher die Präventionsarbeit. Sie dient dem Erkennen und Verhindern der Radikalisierung einer bestimmten, einzelnen Person.

Wie bereits im Bericht 40.19.04 «Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus» festgehalten, ist der Kanton St.Gallen bei der Radikalisierungs- und Extremismusprävention grundsätzlich gut aufgestellt. Was bis August 2019 gefehlt hat, war eine spezialisierte Fach- und Anlaufstelle für die Thematik der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus. Diese – aus Sicht der Regierung und der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten bestehende – Lücke wurde mit der FAREX vorerst für drei Jahre geschlossen.

Die «Berichterstattung FAREX 2022» zeigt, dass es der FAREX in überzeugender Weise gelungen ist, sich im Kanton St.Gallen als Fach- und Anlaufstelle für die Thematik der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus zu etablieren und die identifizierte Lücke zu schliessen. Dabei waren bzw. sind die Synergien mit der Kriseninterventionsgruppe (KIG) des Schulpsychologischen Dienstes des Kantons St.Gallen von ausschlaggebender Bedeutung; nur so war es möglich, sämtliche Fallanfragen und Vernetzungspläne mit 40 Stellenprozenten und jährlichen Kosten von insgesamt rund 119'000 Franken zu bearbeiten.

Die FAREX ist nicht einfach «nur» Anlaufstelle, sondern Fachstelle. Sie verweist sich meldende Personen nicht einfach weiter, sondern verfügt über fachspezifisches Wissen und Erfahrung, um selber eine Situationseinschätzung und Risikobewertung vornehmen und niederschwellige Beratung leisten zu können. Auch funktioniert die FAREX nicht isoliert, sondern arbeitet mit Schule, Schulsozialarbeit, Kinderschutzzentrum, kantonalen Fachstellen, Psychiatrie, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und anderen Fachstellen, aber auch Polizei, Staats- und Jugendanwaltschaft sowie kantonalen Asylzentren und Amt für Justizvollzug sehr gut zusammen. Mit

¹³ Abruflbar unter https://skjv.campusnet.org/_shopskjv/form/CampusNetCorporate/ProductEvent/EvtShop_EventProduct/%28Id%3D8edef1ad-d085-ec11-8544-00155d0a0b80%29?section=Overview.

der FAREX ist es gelungen, Kooperation und effektive Strukturen, Koordination zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren sowie Instrumente, die es erlauben, einen Radikalisierungsprozess zu erkennen und zu verhindern, im Kanton St.Gallen zu optimieren.

Mit der FAREX besteht eine sehr gut funktionierende und finanziell schlanke Lösung für die Thematik Radikalisierung und Extremismus. Das Angebot der FAREX ist daher weiterzuführen und in der kantonalen Gesetzgebung zu verankern. Mit der Verankerung der FAREX im SHG wechselt auch die Zuständigkeit und Finanzierung auf das für das SHG zuständige Departement (Departement des Innern).

Anhang zum Zusatzbericht

«Berichterstattung FAREX 2022» vom 13. September 2022

[gemäss separatem Dokument]

Anhang 2: Regelungsskizze zum Verordnungsrecht zu den empirischen Gefährdungsprognosen nach Art. 27^{ter} (neu) PG

Der Erlass «Verordnung über das Informationssystem der Kantonspolizei vom 16. Mai 2006»¹⁴ wird wie folgt geändert:

I. Art und Umfang der gespeicherten Daten

Art. A (neu) Datenarten

¹ Die Datenbearbeitungs- und Informationssysteme der Kantonspolizei umfassen folgende Datenarten:

- a) Verwaltungsdaten;
- b) Personaldaten;
- c) Notruf- und Gefahrenmeldedaten;
- d) Gastgewerbedaten;
- e) Journaldaten;
- f) kriminalpolizeiliche Daten;
- g) kriminalpräventive Daten;
- h) sicherheitspolizeiliche Daten;
- i) verkehrspolizeiliche und verkehrstechnische Daten;
- j) Daten polizeirelevanter Ereignisse;
- k) Datenverknüpfungen;
- l) Verbindung von Datenverarbeitungssystemen.

Art. B (neu) Kriminalpräventive Daten

¹ Kriminalpräventive Daten umfassen alle Daten in Bezug auf die polizeiliche Präventionsarbeit sowie Angaben, die erhoben werden, um Risikopersonen und Bedrohungssituationen frühzeitig erkennen, einschätzen und entschärfen zu können.

² Davon erfasst werden insbesondere Personendaten betreffend:

- a) die polizeiliche Sicherheitsberatung und taktische Vorbereitungen;
- b) die Fallbearbeitung im Bereich Bedrohungs- und Risikomanagement;
- c) die personen- und raumzeitbezogenen empirischen Gefährdungsprognosen;
- d) die Informationsbeschaffung im Bereich der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten.

II. Löschung von Daten

Art. C (neu) Grundsatz

¹ Die Löschung von Personendaten, die sich auf Strafverfahren beziehen, erfolgt nach Ablauf der Aktenaufbewahrungsvorschriften der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007.¹⁵

² Für polizeilich relevante Ereignisse im Zusammenhang mit ungeklärten Vermisstenfällen werden die erhobenen Daten frühestens nach 30 Jahren gelöscht.

¹⁴ sGS 451.12.

¹⁵ SR 312.0, Art. 99 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 103.

³ Sicherheitspolizeiliche Daten im Zusammenhang mit der Umsetzung der kantonalen Verordnungen im Bereich Privatdetektive und der Waffen- und Sprengstoffgesetzgebung werden gelöscht, wenn kein polizeiliches Interesse mehr daran besteht.

⁴ Die übrigen Personendaten einschliesslich Journaldaten werden zehn Jahren nach der Erhebung gelöscht. Vorbehalten bleiben spezialgesetzliche oder abweichende bundesrechtliche Bestimmungen.

⁵ Datenverknüpfungen werden gelöscht, sobald eine der Löschfristen der verknüpften Daten abgelaufen ist.

⁶ Das Polizeikommando kann bei Ausnahmefällen von besonderer Bedeutung die Aufbewahrung der Daten zur Wahrung wichtiger polizeilicher oder öffentlicher Interessen angemessen verlängern, längstens jedoch für 50 Jahre nach deren Erhebung.

⁷ Daten, die zur Löschung bestimmt sind, dürfen anonymisiert aufbewahrt werden, soweit dies für Statistik- und Kriminalanalysezwecke erforderlich ist.

XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz

Entwurf der Regierung vom 25. Oktober 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 25. Oktober 2022¹⁶ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Polizeigesetz vom 10. April 1980»¹⁷ wird wie folgt geändert:

Art. 27^{bis} (neu) *Bedrohungs- und Risikomanagement*¹⁸
a) *allgemein*

¹ Die Polizei betreibt ein Bedrohungs- und Risikomanagement zur Erkennung und Einschätzung sowie zur Verhinderung oder Abwehr von erheblichen Gefährdungen für Leib und Leben.

² Sie kann dazu Auskünfte bei Behörden und ausnahmsweise Privatpersonen einholen.

³ Das Bedrohungs- und Risikomanagement übermittelt Fälle, die es nicht abschliessend selbständig bearbeiten kann, der Koordinationsgruppe Gewaltprävention nach Art. 43^{sexies} dieses Erlasses.

Art. 27^{ter} (neu) *b) empirische Gefährdungsprognosen*

¹ Die Polizei kann bei der Einschätzung der Gefährdung für Leib und Leben zuverlässige Informatiksysteme und Datenverarbeitungsprogramme unterstützend beiziehen.

² Die Systeme dürfen auf Daten anderer Kantone zurückgreifen. Anderen schweizerischen Polizeikorps können Polizeidaten übermittelt werden, sofern sie diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

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

¹⁶ ABI 2022-••.

¹⁷ sGS 451.1.

¹⁸ Die Bestimmung wird nach dem Abschnittstitel «4. Polizeiliche Befugnisse» eingefügt.

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

Art. 27^{quater} (neu) c) Gefährdungsmeldung an die Polizei

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

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

³ Mit der Gefährdungsmeldung können die sachdienlichen Akten übermittelt werden.

Art. 27^{quinquies} (neu) d) Gefährderansprache

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

- a) auf ihr Verhalten ansprechen, sachbezogen befragen und sie über das gesetzeskonforme Verhalten sowie die Folgen von Verstössen gegen die Rechtsordnung informieren (Gefährderansprache);
- b) unter Androhung der Bestrafung nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937¹⁹ zur Durchführung der Gefährderansprache vorladen;
- c) nach erfolgloser Vorladung anhalten und zur Durchführung der Gefährderansprache zum Polizeiposten bringen.

Art. 27^{sexies} (neu) e) Information von Privatpersonen und Behörden

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

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

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

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

² Sie kann dazu:

- a) Schnittstellen zwischen eigenen Informationssystemen und jenen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einrichten;
- b) mit Polizeibehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gemeinsame Informationssysteme mit gemeinsamer Datenhaltung betreiben;
- c) Informationen, auch solche aus Informationssystemen, einschliesslich Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten, mit den Behörden des Bundes,

¹⁹ SR 311.0.

der Kantone und der Gemeinden im Abrufverfahren austauschen, soweit die empfangende Behörde diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

³ **Beteiligt sich die Polizei an gemeinsamen Informationssystemen mit anderen Polizeibehörden, regelt die Regierung die Einzelheiten der Zusammenarbeit, namentlich betreffend Organisation, Verantwortung für den Betrieb und die Datenbearbeitung, Massnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit, Modalitäten der Gewährung von Auskunft und Einsicht sowie Kostentragung in einer Vereinbarung.**

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

¹ Das zuständige Departement²⁰ bestellt eine Koordinationsgruppe **Gewaltprävention** ~~Häusliche Gewalt und Stalking~~. Ihr gehört nebst dem Departement je eine Fachperson an ~~der~~:

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

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

³ Die Koordinationsgruppe **Gewaltprävention** behandelt einen Fall auf Antrag eines ihrer Mitglieder, eines Kreisgerichtes oder des Kantonsgerichtes, des Amtes für Justizvollzug, der Täterberatungsstelle, einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, eines kommunalen Sozialamtes, ~~oder der~~ Opferhilfe **SG-AR-AI** **oder des Schulpsychologischen Dienstes**.

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

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

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

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

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

¹ Die Koordinationsgruppe **Gewaltprävention** stützt sich auf Informationen ihrer Mitglieder. Diese können Mitarbeitende oder Mitglieder einer Behörde beiziehen, die für die zu behandelnde Angelegenheit zuständig sind. Für den Beizug von Gerichtspersonen bleibt Art. 38 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987²¹ vorbehalten.

²⁰ Sicherheits- und Justizdepartement; Art. 26 Bst. d GeschR, sGS 141.3.

²¹ sGS 941.1.

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

Art. 43^{nonies} ~~dd~~**d**) *Auskunftsrecht*

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

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

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

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

² **Die Dokumente des Bedrohungs- und Risikomanagements und der Koordinationsgruppe Gewaltprävention sind vom Recht auf Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz vom 18. November 2014²² ausgenommen.**

II.

Der Erlass «Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998»²³ wird wie folgt geändert:

Art. 6a (neu) *Fach- und Anlaufstelle Radikalisierung und Extremismus²⁴*

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

² Sie ist der Kriseninterventionsgruppe des Schulpsychologischen Dienstes angegliedert.

³ Sie steht unter der Aufsicht des Departementes des Innern.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

²² sGS 140.2.

²³ sGS 381.1.

²⁴ Diese Bestimmung wird nach Art. 6^{ter} eingefügt.

XV. Nachtrag zum Polizeigesetz

Entwurf der Regierung vom 25. Oktober 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 25. Oktober 2022²⁵ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Polizeigesetz vom 10. April 1980»²⁶ wird wie folgt geändert:

Art. 16 *Bestand*

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

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

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

Art. 17 *Kommandantin oder Kommandant*

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

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

¹ Die Kantonspolizei kann Angehörige des Polizeiassistentendienstes einsetzen für:

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

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

²⁵ ABI 2022-••.

²⁶ sGS 451.1.

Art. 21 Rechtsbeiständin oder Rechtsbeistand

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

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

Art. 28a (neu) Anhaltung und Identitätsfeststellung²⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ **Daten über Personen oder Fahrzeuge können zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle nach Art. 99 des Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990²⁸ in Fahndungssysteme aufgenommen werden.**

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

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

²⁷ Diese Bestimmung wird vor Art. 28^{bis} eingefügt.

²⁸ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 239 vom 22. September 2000, S. 19.

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

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

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

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

² Sie kann die Behältnisse durchsuchen, wenn der dringende Verdacht besteht, dass sich darin Gegenstände befinden, die der Beschlagnahme²⁹ unterliegen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gesetzes über die Strafrechtspflege über die Durchsuchung von Papieren.³⁰

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

Art. 31 **b) Durchsuchung von Personen**³¹

¹ Die Polizei kann Personen durchsuchen, die:

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

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

²⁹ Art. 255 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0; abgekürzt StPO).

³⁰ Art. 212 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0; abgekürzt StPO).

³¹ Vgl. Art. 115 ff. StP, sGS 962.1; Art. 64 Abs. 1 PV, sGS 451.11.

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

¹ Die Polizei kann ein Tier oder einen Gegenstand sicherstellen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 34 bb) Voraussetzungen

¹ Die Beschaffung erkennungsdienstlicher Unterlagen im Strafverfahren richtet sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007.³²

² Die Polizei kann erkennungsdienstliche Unterlagen beschaffen über:

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

Art. 36 dd) Vernichtung von Unterlagen

¹ Unterlagen des Erkennungsdienstes werden vernichtet:

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

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

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

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

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

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

Art. 41 b) Verfahren

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

³² Art. 255 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0; abgekürzt StPO).

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

³ Das Zwangsmassnahmengericht entscheidet so bald als möglich, spätestens drei Tage nach dem Freiheitsentzug, über den Antrag auf Verlängerung des Gewahrsams. Die in Gewahrsam genommene Person erhält Gelegenheit, zum Antrag Stellung zu nehmen. Das Zwangsmassnahmengericht kann gefährdeten Personen Gelegenheit zur Stellungnahme geben oder eine mündliche Verhandlung anordnen.

Art. 42 c) Vollzug

¹ Der Gewahrsam wird in geeigneten Räumen vollzogen.

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

Art. 50 Hilfeleistung Privater

¹ Bei einem Unglücksfall oder bei Gemeingefahr kann die Polizei ~~jedermann~~**jede Person** zu einer zumutbaren Hilfeleistung verpflichten.

² Der Staat oder die Gemeinde haftet ohne Rücksicht auf ein Verschulden ihrer Organe für den Schaden, den Private bei der Hilfeleistung erleiden. Die Vorschriften des Verantwortlichkeitsgesetzes³³ werden sachgemäss angewendet.

Art. 50^{bis} Überwachung des Fernmeldeverkehrs

¹ Eine Überwachung des Fernmeldeverkehrs kann im Rahmen von Art. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 18. März 2016³⁴ anordnen:*

- a) um vermisste Person zu finden:³⁵
 1. **die Kommandantin oder** der Kommandant der Kantonspolizei;
 2. **die Kommandantin oder** der Kommandant der Stadtpolizei St.Gallen, wenn die Person ab dem Gebiet der Stadt St.Gallen vermisst wird;
- b) um eine Person zu finden, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurde oder gegen die eine freiheitsentziehende Massnahme angeordnet wurde³⁶: **die Kommandantin oder** der Kommandant der Kantonspolizei auf Antrag der zuständigen Justizvollzugsbehörde.

² ...

³ Die Anordnung bedarf der Genehmigung durch das kantonale Zwangsmassnahmengericht.

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

³³ sGS 161.1.

³⁴ SR 780.1-; abgekürzt BÜPF.

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

³⁶ Art. 36 f. BÜPF, SR 780.1.

Art. 51 **Privatdetektivinnen und Privatdetektive**

¹ Wer sich gewerbsmässig als **Privatdetektivin oder Privatdetektiv** betätigt, bedarf einer Bewilligung des zuständigen Departementes.³⁷

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

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

⁴ Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung.³⁸

Art. 51^{bis} **Bewachungsunternehmen**

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

² Die Bewilligung wird erteilt, wenn:

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

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

⁴ Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

Art. 52^{bis} **Gästekontrolle**

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

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

Art. 52^{ter} **Observation**

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

- a) Anzeichen bestehen, dass es zu einem Verbrechen oder Vergehen³⁹ kommen könnte und
- b) andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

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

³⁷ Sicherheits- und Justizdepartement; Art. 26 Bst. d GeschR, sGS 141.3.

³⁸ Privatdetektivverordnung, sGS 451.13.

³⁹ Art. 10 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937; (SR 311.0; abgekürzt StGB).

³ Art. 283 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁴⁰ über die Mitteilung an die von einer Observation betroffenen Personen wird sachgemäss angewendet.

Art. 52^{quinquies} b) Voraussetzungen

¹ Die Kantonspolizei kann eine verdeckte Fahndung anordnen, wenn:

- a) hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu einem Verbrechen oder Vergehen⁴¹ kommen könnte und
- b) andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

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

Art. 52^{sexies} c) Durchführung

¹ Es werden sachgemäss die folgenden Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁴² angewendet:

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

Art. 52^{novies} Durchführung

¹ Es werden sachgemäss die folgenden Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁴³ angewendet:

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

Art. 59 Übergangsbestimmung

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

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

⁴⁰ SR 312.0.

⁴¹ Art. 10 StGB, SR 311.0.

⁴² SR 312.0.

⁴³ SR 312.0.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung

Entwurf der Regierung vom 25. Oktober 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 25. Oktober 2022⁴⁴ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3. August 2010»⁴⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 53 Grundsatz

¹ Mit der Begnadigung können rechtskräftige Strafen ganz oder teilweise erlassen oder in mildere Strafen umgewandelt werden, wenn aussergewöhnliche Umstände vorliegen, die den Vollzug der Strafe im konkreten Fall als eine unbillige, nicht gerechtfertigte Massnahme erscheinen lassen.

² ~~Der Kantonsrat~~**Die Regierung** übt das Begnadigungsrecht bei Freiheitsstrafen von mehr als fünf Jahren aus. Im Übrigen übt ~~die Regierung~~ das Begnadigungsrecht aus.

Art. 54 Gesuch und Verfahren

¹ Die verurteilte Person oder eine andere in Art. 382 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937⁴⁶ bezeichnete Person reicht das Begnadigungsgesuch schriftlich und begründet der Regierung ein. ~~Ist diese zum Entscheid nicht zuständig, stellt sie dem Kantonsrat Antrag.~~

² Ist das Begnadigungsgesuch nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet, führt das zuständige Departement die notwendigen Erhebungen durch. Es kann den Strafvollzug bis zum Entscheid der ~~Begnadigungsinstanz~~**Regierung** aufschieben oder unterbrechen. Auf Verfahren und Kosten werden die Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965⁴⁷ sachgemäss angewendet.

³ Der Entscheid über das Begnadigungsgesuch muss nicht begründet werden. Die ~~Begnadigungsbehörde~~**Regierung** kann bestimmen, bis zu welchem Zeitpunkt ein neues Gesuch nicht zugelassen wird.

⁴⁴ ABI 2022-●●.

⁴⁵ sGS 962.1.

⁴⁶ SR 311.0.

⁴⁷ sGS 951.1.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.