

Herr
Regierungsrat Fredy Fässler
Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement
Oberer Graben 32
9001 St.Gallen

St.Gallen, 27. Oktober 2023

Vernehmlassungsantwort zum «XIV., XV., XVI. und XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz»

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Namens der FDP des Kantons St.Gallen danken wir für die Möglichkeit, im Rahmen der bis 27. Oktober dauernden Vernehmlassungsfrist zur Ergänzungsbotschaft und den Entwürfen zu den oben referenzierten Nachträgen zum Polizeigesetz Stellung beziehen zu dürfen.

1. Vorbemerkungen

Die FDP unterstützt im Grundsatz die Bestrebungen der Regierung für ein professionelleres Bedrohungs- und Risikomanagement, ebenso für eine effektive präventive polizeiliche Tätigkeit. Wir begrüssen insbesondere, dass die Regierung zum in der vorberatenden Kommission umstrittenen XIV. Nachtrag zahlreiche Nachbesserungen vorgenommen hat. Der nunmehr vorliegende Entwurf für den XIV. Nachtrag stellt eine wesentliche Verbesserung gegenüber der letzten Botschaft dar, v.a. weil darin der Rechtsschutz gegen Realakte explizit normiert, der Begriff der Gefährdung näher umschrieben und ganz generell auf eine höhere Normbestimmtheit geachtet wurde. Gerade letzteres vermag dem den Nachträgen inhärenten Gegensatz von schweren Grundrechtseingriffen und wirksamer vorausschauender polizeilicher Tätigkeit vermehrt gerecht zu werden.

Gegenüber dem neu in die Vorlage aufgenommenen Nachtrag zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) verschliesst sich die FDP nicht zum Vorhinein. Sie ist aber der Auffassung, dass der tatsächliche Bedarf und insbesondere der Nutzen dieses Nachtrags deutlicher aufzuzeigen sowie der Kreis der Straftaten (Anlassfälle), für die eine Fahrzeugfahndung zulässig sein soll, wesentlich enger zu ziehen ist.

Im Sinne einer allgemeinen Anregung erachtet es die FDP als wünschenswert – wenn nicht gar geboten – dass je Artikel detailliert ausgewiesen wird, in welcher Beziehung die jeweilige verwaltungsver-

fahrensrechtliche Norm im Polizeigesetz zum Strafprozess steht und wo die entsprechenden Abgrenzungen liegen. Dies ist nicht zuletzt auch mit Blick auf die abschliessende Bundeskompetenz auf dem Gebiet des Strafprozessrechts (Art. 123 BV; SR 101) von Relevanz.

Abschliessend hält die FDP fest, dass nach nunmehr siebzehn Nachträgen die Lesbarkeit und insbesondere die Anwenderfreundlichkeit des vorliegenden Gesetzes erheblich «gelitten» hat und dass deshalb zeitnah die Arbeiten für eine Totalrevision anhand genommen werden sollten.

Die FDP nimmt nachfolgend nur insoweit Stellung, als es sich bei den vorliegenden Entwürfen auch tatsächlich um revidierte oder neu eingefügte Gesetzesartikel handelt.

2. XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz

2.1. Art. 27^{bis} (neu)

Wir erachten die vorgeschlagene Regelung (inkl. der Streichung von Abs. 3) als sinnvoll und begrüessen, dass dem Anliegen einer erhöhten Normbestimmtheit, Rechnung getragen wurde.

2.2. Art. 27^{ter} (neu) – empirische Gefährdungsprognosen

Die FDP ist ob der Aussage, es solle auf das «Predictive Policing» verzichtet werden, erstaunt, zumal dieser derart absolute Verzicht nicht Gegenstand der Rückweisung durch den Kantonsrat war. Der Antrag der vorberatenden Kommission (lit. c) ging vielmehr dahin, dass klarer zwischen dem personenbezogenen und dem raumzeitlichen «Predictive Policing» zu unterscheiden sei. Für personenbezogenes Bedrohungsmanagement sollen derweil standardisierte Gefährlichkeitsprognosen zum Einsatz kommen können, sofern ihr Nutzen regelmässig kritisch evaluiert wird. Lediglich auf den Einsatz nicht regelbasierter Systeme sei vorläufig zu verzichten. Die FDP steht auch weiterhin hinter diesem Antrag und bittet die Regierung, die Ergänzungsbotschaft entsprechend zu überarbeiten.

2.3. Art. 27^{ter} (neu) – Gefährdungsmeldung an die Polizei

Wir sind nach wie vor der Ansicht, dass nicht hinreichend klar ist, welche Personen von der Formulierung «wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt» erfasst sind und weswegen der Wortlaut der vorliegenden Norm nicht in Anlehnung an Art. 320 ff. StGB (SR 311.0) formuliert wurde (zumal die vorliegende Norm ja als Rechtfertigungsgrund i.S.v Art. 14 StGB ggn. den Tatbeständen nach Art. 320 ff. StGB dienen soll).

Ganz grundsätzlich erachten wir die vorgeschlagene Regelung als sehr weitreichend. Ist es bspw. sinnvoll und vor allen Dingen verhältnismässig, aufgrund eines (gegebenenfalls nur dünnen) Verdachts gleich sämtliche («sachdienlichen») psychiatrischen Akten eines Patienten der Polizei zu übermitteln? Unseres Erachtens ist diesbezüglich zu spezifizieren, dass das nur in schweren Fällen und bei Vorliegen einer unmittelbar drohenden Gefährdung zulässig sein soll.

2.4. Art. 27^{quater} (neu)

Die FDP kann nicht nachvollziehen, weshalb der Begriff «Gefährderansprache» durch den Terminus «Präventionsansprache» ersetzt wurde. Einerseits gibt der vormalige Begriff wesentlich klarer wieder, um was es konkret geht, nämlich die Ansprache eines Gefährders. Andererseits findet er sich – im Gegensatz zur «Präventionsansprache» – auch in der Lehre und in der interkantonalen Praxis wieder.

Den vorgeschlagenen Gesetzestext begrüßen wir und zeigen uns insbesondere erfreut, dass der vormalige (wenig zweckmässige) lit. b, der die Vorladung unter Androhung der Ungehorsamsstrafe nach Art. 292 StGB vorsah, gestrichen wurde.

2.5. Art. 27^{quinquies} (neu)

Wir begrüßen auch hier die zusätzliche Normbestimmtheit. Mit Blick auf Abs. 4 stellt sich uns die Frage, ob diese Norm auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht, konkret dem DSG des Bundes (SR 235.1), überprüft worden ist, zumal die denkbaren Sachverhaltskonstellationen (Privatpersonen betreffend) vom Geltungsbereich des DSG (Art. 2 Abs. 1 lit. a) erfasst sein könnten.

2.6. Art. 27^{sexies} (neu)

Diese Bestimmung verdient seitens FDP vollste Zustimmung, zumal sie der Rechtsposition von «zu Unrecht» als Gefährdern eingestuften Personen (soweit es die Gefährdungssituation erlaubt) Rechnung trägt.

2.7. Art. 27^{septies} (neu)

Die FDP unterstützt die vorgeschlagene Regelung, setzt sie doch den Antrag der vorberatenden Kommission (lit. g) sachgerecht und mit der dafür notwendigen Bestimmtheit um. Hingegen erschliessen sich uns die Beweggründe für die in Abs. 1 vorgesehene Löschrfrist (acht Jahre) nicht. Sie erscheint uns – im Kontext anderer Löschrfristen – eher lang.

2.8. Art. 49^{bis} (neu)

Die FDP hatte sich zum (nicht normierten) Rechtsschutz gegen Realakte verschiedentlich kritisch geäußert. Als unbefriedigend beurteilten wir insbesondere die Situation, dass sich für die mündliche Wegweisung und Fernhaltung (ihrerseits Realakte) mit Art. 29^{ter} bereits jetzt schon eine Bestimmung im Polizeigesetz fand, die den Rechtsschutz regelte, hingegen für die übrigen Realakte keine entsprechende Norm bestand. Die von Realakten Betroffenen verdienen es nämlich, zu wissen, wie sie sich gegen ungerechtfertigte Eingriffe, bspw. eine unrechtmässige Durchsuchung ihres Fahrzeugs, zur Wehr setzen können. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die vorgeschlagene Regelung und können uns – im Sinne einer zeitnahen Umsetzung – auch mit dem von der Regierung gewählten Weg, eine spezifische Rechtsgrundlage im Polizeigesetz (und nicht eine allgemeine im VRP; sGS 951.1) zu schaffen, einverstanden erklären. Langfristig ist aber eine allgemeine Norm zur Anfechtung von Realakten im VRP anzustreben.

Der vorgeschlagene Artikel erscheint uns derweil sachgerecht und unbürokratisch, indem er die direkte Anfechtung des Realakts erlaubt, eine Begründung aber im Rahmen einer nicht an den Verfügungsbegriff gebundenen Mitteilung verlangt werden kann.

Nicht ersichtlich ist hingegen, worin der sachliche Unterschied begründet liegt, dass nach Art. 29^{ter} Abs. 1 (Wegweisung und Fernhaltung) innert fünf Tagen eine schriftliche *Verfügung*, aber für alle anderen Realakte im Sinne des neu vorgeschlagenen Art. 49^{bis} nur innert drei Tagen eine *Mitteilung* (Abs. 2) verlangt werden kann. Die FDP spricht sich diesbezüglich für eine einheitliche Ausgestaltung der Anfechtung von Realakten (zumal im selben Gesetz) aus.

3. **XV. Nachtrag zum Polizeigesetz**

Da es sich hierbei lediglich um eine redaktionelle Anpassung im Sinne der Gleichbehandlung der Geschlechter handelt, erübrigt sich eine Stellungnahme.

4. **XVI. Nachtrag zum Polizeigesetz (Art. 39^{quinquies} bis Art. 39^{octies})**

Wie bereits einleitend ausgeführt, verschliessen wir uns der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung nicht grundsätzlich, sondern anerkennen, dass diese ein effektives Mittel zur Verfolgung von Straftaten darstellen kann. Vor dem Hintergrund aber, dass es sich dabei um eine flächendeckende Überwachungsmaßnahme handelt, die durchaus grundrechtsrelevant ist (vgl. hierzu BGE 146 I 11 E. 3.2 f.) und die Erhebung, Speicherung und Analyse grosser Datenmengen erfordert, ist besondere Vorsicht geboten: So ist an der vorgeschlagenen Regelung insbesondere zu bemängeln, dass die Formulierung in Art. 39^{quinquies} als Anlassfall sämtliche Vergehen kennt. Aus Sicht der FDP geht es jedenfalls nicht an, dass die AFV im Sinne einer Überwachungsmaßnahme dazu dient, die Nummernschilder im Kanton permanent zu «scannen», nur um bspw. das Fahren ohne Berechtigung i.S.v. Art. 95 SVG (SR 741.01; was ein Vergehen darstellt) verhindern zu können. Diesbezüglich ist wesentlich genauer zu spezifizieren (allenfalls im Sinne einer Enumeration der Tatbestände), für welche Anlassfälle die AFV eingesetzt werden darf. Jedenfalls genügt es nicht, diesbezüglich schlicht von «Verbrechen und Vergehen» zu sprechen.

Überdies erachten wir die Formulierung, wonach die AFV zur «Verhinderung, Entdeckung und Verfolgung» eingesetzt werden darf, als zu weit gefasst. Während letzteres, die Verfolgung nach bereits begangener Straftat, noch nachvollziehbar erscheint, sehen wir insbesondere die Formulierung «zur Verhinderung» von Straftaten überaus kritisch. Nach der vorgeschlagenen Regelung wäre es – um das vorherige Beispiel noch einmal anzuführen – somit grundsätzlich zulässig, dass für sämtliche Personen, denen der Führerausweis entzogen wurde, die AFV prophylaktisch zum Einsatz kommen könnte, um ein Vergehen (namentlich das Fahren ohne Berechtigung i.S.v. Art. 95 SVG) verhindern zu können.

Abschliessend scheint uns der Bedarf und insbesondere der konkrete Nutzen der AFV ebenso wie die potenziellen Kosten nicht hinreichend (resp. gar nicht) spezifiziert, um eine umfassende (gegebenenfalls positive) Beurteilung dieser doch sehr weitreichenden Überwachungsmassnahme vornehmen zu können.

5. XVII. Nachtrag zum Polizeigesetz (Art. 52 Abs. 1^{bis})

Die Umsetzung der gutgeheissenen Motion 42.20.13 «Beteiligung an den Kosten des Polizeieinsatzes für Veranstalter von nicht bewilligten Demonstrationen» im vorgeschlagenen Artikel begrüssen wir. Derweil stellt sich uns die Frage, weswegen den Veranstaltern nicht ein wesentlich höherer Anteil zwischen 60 und 80 Prozent überwältzt werden soll, zumal das Bundesgericht eine entsprechende Verordnungsregelung im Kanton Neuenburg als zulässig erachtete (BGE 135 I 130 E. 4 ff.). Der Zweck der vorliegenden Regelung besteht ja darin, die Veranstalter, die sich pflichtwidrig verhalten, zur Tragung der Kosten des Polizeieinsatzes zu verpflichten und nicht weitgehend davon zu entlasten.

Abschliessend erachten wir insbesondere den in lit. a vorgesehenen Betrag (CHF 2'000) als zu tief. Vergleicht man ihn etwa mit der Regelung in Art. 3a Abs. 4 Satz 2 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (sGS 451.51), wonach vom Bewilligungsnehmer Kostenersatz für Schäden verlangt werden kann, die auf eine Verletzung von Auflagen zurückzuführen sind, erweist sich die «Deckelung» als zu grosszügig.

Auf eine Stellungnahme zu den Art. 39^{quater} (neu) und 43^{sexies} - Art. 43^{nonies} verzichten wir an dieser Stelle, behalten uns aber freilich vor, uns im Rahmen der Beratungen in der vorberatenden Kommission und im Kantonsrat dazu zu äussern.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen St.Gallen



Kantonsrat Raphael Frei
Kantonalpräsident



Kantonsrat Christian Lippuner
Fraktionspräsident