



Erläuternder Bericht 2023-DSJ-38

31. Oktober 2023

PolG – Vorentwurf zur Teilrevision des Gesetzes über die Kantonspolizei 2023

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den erläuternden Bericht zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Notwendigkeit des Vorentwurfs	2
2	Polizeiliche Massnahmen	3
2.1	Allgemeines	3
2.2	Überwachung des öffentlichen Raums	4
2.3	Automatische Fahrzeugfahndung	4
2.4	Körperkameras (Bodycams)	5
2.4.1	Einsatz von Körperkameras – Rahmen, Zweck und Notwendigkeit	5
2.4.2	Datenschutz	5
3	Datenschutz	6
4	Kommentar zu den einzelnen Artikeln	7
5	Auswirkungen des Vorentwurfs	12
5.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen	12
5.2	Personelle Auswirkungen	13

1 Ausgangslage und Notwendigkeit des Vorentwurfs

Die letzte Revision des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) wurde vom Grossen Rat am 16. Oktober 2019 angenommen (Einführung eines Konzepts für das Bedrohungsmanagement).

Die vorliegende Teilrevision des Gesetzes über die Kantonspolizei erfolgt aufgrund der seither festgestellten Bedürfnisse, die sich in mehrere Kategorien unterteilen lassen.

Erstens betreffen die Änderungen in diesem Entwurf polizeiliche Massnahmen, die für die Tätigkeit der Kantonspolizei bei der Kriminalitätsbekämpfung unerlässlich sind. Es handelt sich um einen Bereich, der sich aufgrund des technologischen Fortschritts und der zunehmenden Kriminalität ständig weiterentwickelt. Die Gesetzgebung muss somit angepasst werden, wie es die meisten Schweizer Kantone bereits getan haben oder in Kürze tun werden. So sieht der Entwurf unter anderem die Einführung neuer Bestimmungen zur Audio- oder Videoüberwachung des öffentlichen Raums vor. Zu diesem Zweck werden die rechtlichen Grundlagen für den Einsatz von stationären oder mobilen, luft- oder bodengestützten Überwachungssystemen oder automatischen Geräten geschaffen. Um die Anforderungen des Datenschutzrechts zu erfüllen, werden auch Vorschriften zur Verwendung und Speicherung der Bild- und Tonaufnahmen und zur Information der Bürgerinnen und Bürger erlassen. Darüber hinaus wird mit der Revision die Rechtsgrundlage für die automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung AFV geschaffen. Schliesslich ist die Einführung von Kameras, die am Körper oder an der Ausrüstung befestigt werden (Bodycam) und eine filmische und audio-visuelle Dokumentation der Tätigkeit von Polizistinnen und Polizisten im Einsatz ermöglichen, eine der wichtigsten neuen Massnahmen der vorliegenden Revision.

Zweitens integriert das Projekt die neuen europäischen Anforderungen der Richtlinie (EU) 2016/680. Diese ist eines der Pendanten des revidierten Datenschutzrechts, das im April 2016 von der Europäischen Union verabschiedet wurde. Die Integration erfolgt im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands: Die Schweiz hat sich verpflichtet, diese in ihr nationales Recht zu übernehmen, was sich im vorliegenden Fall direkt auf das kantonale Recht auswirkt. Da die Richtlinie (EU) 2016/680 weder für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union noch für die Schweiz direkt anwendbar ist, muss sie in das interne Recht übertragen werden. Für den Kanton Freiburg bedeutet dies, dass er nicht nur sein Datenschutzrecht anpassen muss, sondern auch einige andere kantonale Gesetze, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, wie etwa der Bereich der Polizei. Die europäischen Vorschriften über die Bearbeitung von Daten natürlicher Personen durch die Strafverfolgungsbehörden, zu denen auch die Polizei gehört, müssen also in die kantonale Gesetzgebung übernommen werden. Mit den Änderungen des PolG sollen insbesondere bestimmte aktuelle oder zukünftige Praktiken mit den Anforderungen der Richtlinie (EU) 2016/680 in Einklang gebracht werden.

Drittens sieht der vorliegende Entwurf die Einführung neuer Rechtsgrundlagen vor, die insbesondere den Datenaustausch zwischen Polizeibehörden ermöglichen. Trotz der Programme zur Harmonisierung der Schweizer Polizeiinformatik sind die Polizeidatenbanken der Kantone und des Bundes noch ungenügend miteinander vernetzt. Diese Vernetzung ist jedoch für die moderne Polizeiarbeit in der Schweiz unverzichtbar. Es fehlt die Rechtsgrundlage für einen automatischen Informationsaustausch. Die Schweizer Polizeibehörden verwenden immer noch verschiedene Anwendungen für das Abrufen von Daten aus kantonalen, nationalen und internationalen Polizeiinformationssystemen, Ausweisdatenbanken und Systemen für die Bereiche Migration und Strassenverkehrszulassung. Die Polizeibehörden können Informationen über verdächtige Personen, die in anderen Kantonen verfügbar sind, nur indirekt über den nationalen Polizeiindex oder auf komplizierte Weise per Telefon oder E-Mail beschaffen. Der Entwurf eines Konkordats über den Austausch von Daten für den Betrieb gemeinsamer Suchplattformen und Datenbanksysteme ist in Arbeit. Die Verabschiedung in den Kantonen soll im Mai 2024 beginnen. Auf Empfehlung der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS) muss das kantonale Recht jedoch entsprechend angepasst werden.

Viertens ist in den letzten Jahren der Wunsch aufgekommen, Partnerschaften zu schaffen und/oder auszubauen, insbesondere mit den Polizeien der Nachbarkantone, aber auch mit anderen Sicherheitspartnern wie der Transportpolizei und der Eidgenössischen Zollverwaltung. Vereinbarungen und Konkordate sollen es ermöglichen, ihnen hoheitliche Aufgaben zu übertragen.

Schliesslich hat sich gezeigt, dass einige Bestimmungen des PolG formelle Anpassungen erfordern, die sich aus der Organisation der Kantonspolizei gemäss dem Dekret vom 5. November 2021 über den Bestand der Kantonspolizei ergeben. Bei der Verabschiedung des vorgenannten Dekrets hat der Grosse Rat die Umsetzung des Plans zur Entwicklung der Kantonspolizei genehmigt. Dieser sieht vor, dass einige Zivilstellen, die direkt zur Erfüllung der Polizeiaufgaben beitragen, in Stellen für Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten, namentlich im Cyberbereich und in der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ), umgewandelt werden. Der Status dieser Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten wird in einer Verordnung des Staatsrats separat geregelt. Zusätzlich zu den zuvor erwähnten substanziellen Änderungen werden weitere kleinere Änderungen in den Entwurf aufgenommen, mit denen die systematische und operative Kohärenz der Polizeitätigkeit sichergestellt wird. Dies betrifft unter anderem überholte Bestimmungen des PolG wie die Pflicht der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten, am Dienstort Wohnsitz zu nehmen, namentlich in den Dienstwohnungen der Polizeiposten, denen sie zugewiesen sind.

2 Polizeiliche Massnahmen

2.1 Allgemeines

Der Bedarf nach einer Revision der polizeilichen Massnahmen ergibt sich sowohl aus den technologischen Fortschritten als auch aus der Notwendigkeit, die zunehmende Kriminalität zu bekämpfen.

In diesem Kontext wurde Ziffer 4.2 des PolG zu den polizeilichen Massnahmen und zum polizeilichen Zwang ergänzt, um der Rechtsprechung des Bundesgerichts¹ und den neuen europäischen Anforderungen Rechnung zu tragen. Diese müssen eingehalten werden, damit die aktuellen technischen Mittel legal genutzt werden können.

Der Entwurf sieht die polizeiliche Überwachung auf öffentlichem Grund vor und legt dafür Umfang, Zweck und Modalitäten fest, zum Beispiel die Möglichkeit eines Abgleichs der gesammelten Daten mit Polizeidaten aus anderen Systemen, die auf dem Verordnungsweg näher bestimmt werden. Der Zweck der Videoüberwachung besteht hauptsächlich in der Sicherheit. Mit den übrigen Präzisierungen soll die polizeiliche Videoüberwachung für die Bürgerinnen und Bürger besser erkennbar und vorhersehbar gemacht werden. Ausserdem muss die Videoüberwachung sichtbar sein oder, sofern es die Umstände und die technischen Mittel zulassen, zumindest systematisch und im Voraus angekündigt werden.

Der Einsatz von Geräten zur automatischen Kennzeichenerkennung wird in einem eigenen Artikel behandelt. Obwohl ihr Einsatz auf öffentlichen Strassen erfolgt, handelt es sich nämlich eher um ein technisches Mittel zur Kontrolle und Unterstützung von Ermittlungen mit einer gewissen Intensität. Wenn ein solches Gerät auf einer Verkehrsachse installiert ist, lässt sich auch im Nachhinein feststellen, ob Fahrzeuge, die in strafrechtlichen Ermittlungen Verdacht erregt haben, die Strasse passiert haben und wenn ja, in welcher Richtung und zu welchem Zeitpunkt. Wenn das Gerät in einem Streifenwagen montiert ist, meldet es den Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten direkt, wenn das Kennzeichen eines entgegenkommenden Fahrzeugs in einer Polizeidatenbank (RIPOL) ausgeschrieben ist, worauf das Fahrzeug und seine Insassen kontrolliert werden können.

¹ BGE 146 I 11, E. 3.2 und 3.3

Eine weitere polizeiliche Massnahme, die mit dem vorliegenden Entwurf eingeführt wird, ist eine am Körper oder an der Ausrüstung befestigte Kamera (Körperkamera oder Bodycam). Die Kamera ermöglicht eine filmische und audiovisuelle Dokumentation der Tätigkeit von Polizistinnen und Polizisten².

Die Massnahme dient der Eigensicherung der Polizistinnen und Polizisten und soll als taktisches Instrument hauptsächlich dazu beitragen, kritische Situationen zu deeskalieren und gewalttätige oder verbale Übergriffe auf Polizeiangehörige sowie deren Vorgehensweisen zu dokumentieren. Bodycams ermöglichen zudem eine nachträgliche Rekonstruktion des Geschehens. In Anbetracht der sich oft widersprechender Darstellungen können die Videoaufnahmen als Beweismittel zur Aufklärung beitragen, besonders heute, wo Kritik und Beschwerden über Handlungen der Polizei immer häufiger werden³. Im Übrigen zeigen die Erfahrungen der Polizeikorps, die bereits Körperkameras einsetzen, dass die Ankündigung der Kameraeinschaltung sehr häufig zur Deeskalation von Konfliktsituationen beiträgt.

2.2 Überwachung des öffentlichen Raums

Die Polizei kann bei öffentlichen Veranstaltungen Videoüberwachung einsetzen, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten und den Verlauf eines Einsatzes zu überwachen. Sie kann dies auch tun, um mögliche Delikte gegen Personen und Sachen festzustellen.

Aufgrund der Entwicklung der Überwachungsmittel und Kontrolltechniken und in Anbetracht der Einsatzbedingungen wird vorgeschlagen, dass die Kantonspolizei Freiburg die Möglichkeit erhält, ihre Überwachungsmittel anzupassen. Je nach Bedarf können diese stationär oder mobil, luft- oder bodengestützt sein, wie zum Beispiel semi-stationäre Radarkameras, Drohnen oder Dome-Kameras, die einen Raum mit einem sehr weiten Winkel aufnehmen.

Der Entwurf legt fest, wie die Kantonspolizei die mithilfe von Überwachungssystemen und -geräten gesammelten Daten verwenden darf. Die Daten dürfen grundsätzlich für gerichtliche Zwecke verwendet werden, um als Beweismittel die Anzeige von Straftaten zu unterstützen. Wenn diese besondere Verwendung im Gesetz steht, entspricht der Entwurf der Rechtsprechung des Bundesgerichts⁴.

2.3 Automatische Fahrzeugfahndung

Auf Vorschlag der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde die Bestimmung zur automatischen Fahrzeugfahndung in zweierlei Hinsicht angepasst. Einerseits sollen die gesetzlichen Grundlagen schweizweit harmonisiert und Lücken im Datenaustausch zwischen den Kantonen vermieden werden. Andererseits wird mit der Revision eine gesetzliche Grundlage für die vorübergehende Speicherung und Analyse von Passagedaten geschaffen, wodurch die Effektivität der computergestützten Fahndungssysteme und damit die Kriminalitätsbekämpfung verbessert wird.

Die Bestimmung gilt nicht nur für Systeme der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV), sondern auch für die automatische Nummernschilderkennung (LAPI).

Um die Nutzung dieser technischen Hilfsmittel an die neuen Anforderungen aus der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts anzupassen (unveröffentlichter Entscheid vom 29. November 2022 im Fall 1C_39/2021), wird eine Ausführungsverordnung erlassen.

² Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4011 RK-N und in Berücksichtigung der Thematik des rechtlichen Schutzes für Einsatzkräfte bei einem Schusswaffengebrauch vom 1. Dezember 2017, Ziffer 3.7.

³ ebenda

⁴ BGE 146 I 11, E. 3.2 und 3.3

2.4 Körperkameras (Bodycams)

2.4.1 Einsatz von Körperkameras – Rahmen, Zweck und Notwendigkeit

Im Fall der jüngsten Polizeieinsätze, bei denen Polizistinnen und Polizisten verletzt wurden⁵, hätte der Einsatz von Körperkameras bei der Klärung des Sachverhalts und als Beweismittel eindeutig einen Mehrwert dargestellt.

Ein von der Kantonspolizei Waadt und der Stadt Lausanne durchgeführter Pilotversuch hat zudem gezeigt, dass sich der Einsatz von Körperkameras im Arbeitsalltag besonders bei Notfalleinsätzen und in angespannten Situationen positiv auswirkt. Die Mehrheit der Nutzerinnen und Nutzer berichtete von einem deeskalierenden Effekt in Konfliktsituationen. Ebenso wurde eine ermutigende Wirkung bei der Erfüllung alltäglicher Aufgaben im Kontakt mit aggressiven, verwirrten und/oder querulanten Personen festgestellt⁶.

Der Einsatz von Körperkameras bei der Freiburger Kantonspolizei ist daher aus operativer Sicht sinnvoll und effektiv. Aus diesem Grund legt der Entwurf den Rahmen und damit auch die Grenzen für den Einsatz von Körperkameras fest. Erstens muss eine von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten getragene Körperkamera sichtbar sein. Der heimliche, das heisst versteckte Einsatz von Körperkameras ohne Information der betroffenen Person(en), ist strikte verboten, ebenso wie der Einsatz zu anderen als den unten genannten Zwecken.

Zweitens dürfen Polizistinnen und Polizisten Körperkameras unter folgenden Bedingungen einsetzen, und dies auch an privaten Orten:

- > bei einem Konflikt oder in einer angespannten Situation;
- > wenn eine Polizeibeamtin oder ein Polizeibeamter oder eine Drittperson angegriffen oder unmittelbar bedroht wird;
- > wenn eine Person dabei ist, eine Straftat zu begehen, oder dringend verdächtigt wird, eine solche begangen zu haben;
- > wenn ein konkretes Risiko besteht, dass an einer öffentlichen Veranstaltung oder in Zusammenhang damit Verbrechen oder Vergehen begangen werden.

Bevor die Beamtinnen und Beamten die Körperkamera einschalten, müssen sie die betroffene(n) Person(en) soweit möglich mündlich über das Einschalten der Körperkamera informieren. Wie beim Warnruf vor dem Waffengebrauch kann auf die Ankündigung verzichtet werden, wenn sie nicht gehört würde oder wenn es nach den Umständen angezeigt ist. Besteht Gefahr für Leib und Leben der Polizistinnen und Polizisten, so hat die persönliche Sicherheit in jedem Fall Vorrang vor der Ankündigung der Aufnahme.

Die Person, die die Körperkamera trägt, sollte nach Möglichkeit vermeiden, unbeteiligte Dritte zu filmen.

2.4.2 Datenschutz

Das Sammeln von Daten mit Körperkameras stellt eine Beschaffung von Daten im Sinne von Artikel 3 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) dar. In diesem Fall hat das öffentliche Organ, das solche Daten bearbeitet, gemäss Artikel 8 DSchG eine besondere Sorgfaltspflicht. Demzufolge wurde im Jahr 2020 für das Bodycam-Projekt ein Konzept für Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS-Konzept) erarbeitet. Das Konzept wurde schliesslich auf Eis gelegt, als die Arbeiten für eine formelle Rechtsgrundlage aufgenommen wurden. Die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) hatte damals angegeben, dass der Konzeptentwurf keine wesentlichen Elemente beinhalte, die im Widerspruch zum Datenschutz stünden. Das ISDS-Konzept wird aber noch aktualisiert.

⁵ Laut der Polizeilichen Kriminalstatistik für den Kanton Freiburg wurden im Jahr 2022 in 157 Fällen Gewalt oder Drohungen gegen Behörden oder Beamte zur Anzeige gebracht. Die Gendarmerie hat rund 40 gefährliche Einsätze aufgelistet, bei denen Beamtinnen und Beamte Opfer von Tötlichkeiten und/oder Körperverletzungen wurden.

⁶ *Rapport d'évaluation sur l'essai-pilote des caméras-piétons (bodycam) dans le canton de Vaud et en ville de Lausanne* vom April 2020

Nach einem Polizeieinsatz werden die Aufnahmen der Körperkamera in die Bodycam-Datenbank im Datenzentrum der Kantonspolizei übertragen. Bei der Datenbank handelt es sich um ein von anderen Polizeidaten unabhängiges Speichersystem.

Der Kreis der Personen, die auf die Aufzeichnungen zugreifen können, wird vom Kommandanten oder von der Kommandantin in einer Richtlinie festgelegt. Der Zugang von gefilmten Personen zu den Aufzeichnungen wird analog zur Einsicht in Polizeidaten und gleich wie bei der Videoüberwachung der Polizeiräumlichkeiten geregelt.

Die Bearbeitung und Bekanntgabe von Daten, die mit einer Körperkamera gesammelt wurden, richtet sich nach den Artikeln 38a und folgende PolG und nach dem DSchG, unter Vorbehalt der besonderen Bestimmungen der Strafprozessordnung (StPO; SGF 312.0).

Zur Vernichtung der Daten im Besonderen heisst es in Artikel 38d Abs. 1bis PolG, dass Aufnahmen, die zu keinem Strafverfahren geführt haben, 100 Tage nach ihrer Aufzeichnung vernichtet werden müssen. Das sind 10 Tage mehr als die 90-tägige Klagefrist nach Artikel 31 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0). Wenn ein Strafverfahren eröffnet wurde, ist die Löschung von Aufnahmen, die an die Staatsanwaltschaft übermittelt wurden, Sache dieser Behörde.

Um den erhöhten Datenschutzerfordernissen gerecht zu werden, werden Ausführungsbestimmungen erlassen.

3 Datenschutz

Der vorgeschlagene Entwurf soll die Freiburger Gesetzgebung mit den Anforderungen der Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten durch die zuständigen Behörden in Einklang bringen.

Generell hat die Richtlinie (EU) 2016/680 zum Ziel, die Position von Privatpersonen bei der Verarbeitung ihrer Daten durch die Strafbehörden zu stärken. Dafür werden dem Verantwortlichen der Datenbearbeitung verschiedene Pflichten auferlegt, darunter auch die Pflicht zur Information der betroffenen Personen. Diese Verpflichtung entfällt jedoch, wenn die Bearbeitung personenbezogener Daten ausdrücklich in einem Gesetz im formellen Sinne und in vollständigen, klaren und ausreichenden Bestimmungen vorgesehen ist. Da die Kantonspolizei diese Informationspflicht aufgrund der Vielzahl von Situationen, in denen sie Daten bearbeiten muss, nur schwer oder gar nicht erfüllen kann, ist sie in diesem Bereich auf ausreichend explizite und vollständige Vorschriften angewiesen.

Im Wesentlichen bringen die europäischen Vorschriften folgende Neuerungen mit sich:

- > Der Begriff der «besonders schützenswerten Personendaten» umfasst neu auch biometrische und genetische Daten.
- > Es wird der Begriff «Profiling» eingeführt.
- > Die Pflichten der Verantwortlichen werden erweitert:
 - > Jedes Projekt zur Bearbeitung von Personendaten mit hohem Risiko für die Persönlichkeit muss der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden.
 - > Verletzungen der Sicherheit von Daten mit hohem Risiko müssen dem oder der Datenschutzbeauftragten gemeldet werden.
 - > Führen eines Verzeichnisses der Bearbeitungstätigkeit.
 - > Bezeichnung einer Ansprechperson für Datenschutz.
- > Stärkung der Verantwortlichkeiten bei Datenbearbeitung durch mehrere Stellen.
- > Verschärfung der Anforderungen an die Daten- und Informationssicherheit.

4 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Art. 2 Abs. 1 Bst. a, b, c, f (geändert) und g (neu)

Mit der Änderung von Artikel 2 Abs. 1 werden die Aufgaben der Kantonspolizei neu definiert und strukturiert.

Buchstabe a verankert den allgemeinen Präventionsauftrag der Kantonspolizei. Präventionsmassnahmen können namentlich über Partnerschaften ausgeführt werden. Gemeint sind sowohl private als auch öffentliche und halböffentliche Partner. Buchstabe b übernimmt den bisherigen Buchstaben a und fügt hinzu, dass die Kantonspolizei die Aufgabe hat, zusätzlich zu den Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auch Ruhestörungen zu verhindern und bei Bedarf einzugreifen. Buchstabe c übernimmt den bisherigen Buchstaben b mit dem Zusatz, dass die Täter bei den zuständigen Behörden angezeigt werden. Buchstabe f übernimmt vollständig den bisherigen Buchstaben c betreffend die Aufgabe des Vollzugs von Verwaltungs- und Gerichtsentscheiden.

Der neue Buchstabe g bestimmt, dass die Kantonspolizei die Aufgabe hat, die verwaltungspolizeilichen Aufgaben zu erfüllen, die ihr durch das Gesetz übertragen werden. Auf diese Weise können einige polizeiliche Tätigkeiten aus anderen Gesetzen⁷ verankert werden.

Art. 5 Abs. 1 und 2 (geändert)

Diese Änderung enthält einen Vorbehalt zum Grundsatz der Einheit der Polizeigewalt, die die Kantonspolizei auf dem Kantonsgebiet ausübt: Er betrifft die Befugnisse, die ihr durch andere Gesetze, Konkordate oder Zusammenarbeitsvereinbarungen in anderen Kantonen übertragen werden.

Auch Vereinbarungen und Konkordate, die von der zuständigen kantonalen Behörde abgeschlossen werden, können vom Grundsatz abweichen, dass nur Beamtinnen und Beamte der Kantonspolizei befugt sind, polizeiliche Handlungen vorzunehmen und Gewalt anzuwenden.

Art. 6 Abs. 1 (geändert)

Mit dieser Änderung wird die Terminologie an die neue Organisation der Kantonspolizei gemäss dem Dekret vom 5. November 2021 über den Bestand der Kantonspolizei angepasst.

Art. 8 Abs. 2 (geändert)

Die Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten der Kantonspolizei wirken mit bei der Erfüllung von Aufgaben in den Bereichen Verwaltungspolizei, Gerichtspolizei, Technik, Prävention und Sicherheit, die eine besondere Ausbildung erfordern (z. B. IT-Forensik). In der Verordnung über die Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten der Kantonspolizei werden die verschiedenen Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten sowie ihre Aufgaben und Ausbildung definiert. Zudem enthält die Verordnung Bestimmungen zu ihrer Bewaffnung.

Art. 11 Abs. 2 (geändert)

Diese Änderung enthält eine Präzisierung zur Uniform und Bewaffnung der Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten. Diese richten sich nach den Aufgaben gemäss der Verordnung über die Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten der Kantonspolizei.

⁷ Verordnung vom 9. Dezember 2002 über Waffen, Waffenzubehör und Munition (SGF 947.6.11)
Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SR 281.1)
Einführungsgesetz vom 10. Februar 2012 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (SGF 210.1)
Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (SGF 150.1)

Art. 14 Abs. 1 (geändert) und 2 (neu)

Die Neuformulierung von Absatz 1 hat keine Änderung zur Folge. Die Inspektorinnen und Inspektoren der Kriminalpolizei leisten ihren Dienst bewaffnet und tragen keine Uniform. Die Kommandantin bzw. der Kommandant oder seine bzw. ihre Stellvertretung bestimmt die Ausnahmen.

Es wird ein neuer Absatz eingeführt, der besagt, dass die Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten bewaffnet sind, wenn es ihre Aufgaben erfordern.

Art. 20 Abs. 1 und 2 (geändert), Abs. 3 und 4 (aufgehoben)

Die Kompetenz der Kommandantin bzw. des Kommandanten oder seiner bzw. ihrer Stellvertretung, über Zuteilungen und Versetzungen zu entscheiden, wird beibehalten. Bei solchen Entscheiden sind in erster Linie die dienstlichen Erfordernisse, Notwendigkeiten und Bedürfnisse zu berücksichtigen. Die Kommandantin bzw. der Kommandant muss auch in der Lage sein, eine Polizistin oder einen Polizisten zu versetzen, wenn ein zwingender, beispielsweise gesundheitlicher Grund vorliegt.

Obwohl die dienstlichen Bedürfnisse Vorrang haben, wird bei der Zuteilung und Versetzung die persönliche Situation der betroffenen Person soweit möglich berücksichtigt.

Die Möglichkeit einer regelmässigen Neuzuteilung wird gestrichen, ebenso wie die Anhörung der betroffenen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten vor der Zuteilung oder Versetzung. Aufgrund der Spezialisierungen der Beamtinnen und Beamten werden die regelmässigen Neuzuteilungen nicht mehr vorgenommen und die Turnusse finden nicht mehr unbedingt statt. Die Anhörung durch die Kommandantin bzw. den Kommandanten vor jeder Zuteilung oder Versetzung ist in der Praxis unmöglich, weil zu viele Mitarbeitende davon betroffen sind. Allerdings haben die Beamtinnen und Beamten weiterhin die Möglichkeit, im jährlichen ordentlichen Versetzungsverfahren bei ihren Vorgesetzten oder bei der Kommandantin bzw. beim Kommandanten ihren Wunsch anzubringen.

Art. 21 Abs. 1 (geändert) und Abs. 2 (aufgehoben)

Die Pflicht, am Dienstort Wohnsitz zu nehmen, ist abzuschaffen. Die Beschränkung der Stationierung auf den Wohnort ist heute nicht mehr gerechtfertigt. Die Verpflichtung, in einem nach dienstlichen Bedürfnissen festgelegten Gebiet zu wohnen, reicht aus, um den Einsatz der Polizeibeamten oder Polizeibeamtinnen zu gewährleisten.

Art. 24 Abs. 1 (geändert)

Artikel 24 Abs. 1 führt zusätzlich zum Amtsgeheimnis den Begriff der Schweigepflicht ein. Die Schweigepflicht bezeichnet die Pflicht von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten, während und ausserhalb der Arbeitszeit ein Verhalten anzunehmen, das sich der Achtung und des Vertrauens würdig erweist, das ihre Stellung erfordert, und alles zu unterlassen, was die Interessen des Staates beeinträchtigt⁸.

Art. 28 Abs. 1 Bst. a (geändert) und d (neu)

Buchstabe a wird dahingehend ergänzt, dass der Staatsrat den Status von Polizistinnen und Polizisten, die zusätzlich zu den Polizeiassistentinnen und Polizeiassistenten ausgebildet werden, festlegt. So wird die Bestimmung mit dem neuen zweijährigen Ausbildungsgang in Einklang gebracht. Ausserdem wird ein neuer Buchstabe hinzugefügt, der besagt, dass der Staatsrat den Status der Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten regelt. Dieser richtet sich nach der Verordnung über die Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten der Kantonspolizei, die parallel zu dieser Revision erarbeitet wird.

Art. 29 Abs. 1 (geändert)

Die Wohnsitzpflicht und die Verfügbarkeit ausser Dienst gelten künftig auch für Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten.

⁸ BGer-Entscheid 8C_146/2014 vom 26. Juni 2014, E. 5.5).

Art. 33e (neu)

Die Kantonspolizei kann bei öffentlichen Veranstaltungen Videoüberwachung einsetzen, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten und den Verlauf eines Einsatzes zu überwachen. Sie kann dies auch tun, um mögliche Delikte gegen Personen und Sachen festzustellen.

Art. 33f (neu)

Aufgrund der Entwicklung der Überwachungsmittel und Kontrolltechniken und in Anbetracht der Einsatzbedingungen wird vorgeschlagen, dass die Kantonspolizei die Möglichkeit erhält, ihre Überwachungsmittel selbst zu wählen. Diese können je nach Bedarf und Umständen stationär oder mobil, luft- oder bodengestützt sein (z. B. AFV/LAPI, semi-stationäre Radarkameras, Dome-Kameras, Drohnen usw.).

Art. 33g (neu)

Dieser Artikel legt fest, wie die Kantonspolizei die oben genannten Aufnahmen verwenden darf. Generell können Bilder beispielsweise im gerichtlichen Kontext als Beweismittel verwendet werden, um die Anzeige von Straftaten zu stützen.

Der Rechtsprechung des Bundesgerichts⁹ entsprechend ist die mögliche Kombination von bearbeiteten Daten mit gesammelten Daten im Gesetz enthalten (Bst. f). So können beispielsweise Daten aus der Kontrolle von Fahrzeugkennzeichen mit polizeilichen Personenfahndungssystemen (RIPOL), mit spezifischen Personenfahndungsaufträgen oder mit Listen der Kantonspolizei (Liste der unbezahlten Ordnungsbussen, Personen mit Führerscheinentzug) abgeglichen werden.

Diese Bestimmung gilt auch für die Verwendung von Videokameras in Fahrzeugen (Dashcams).

Art. 33h (neu)

Dieser Artikel sieht die Möglichkeit vor, die gesammelten Daten zu speichern und in Echtzeit oder zu einem späteren Zeitpunkt zu sichten.

Art. 33i (neu)

Grundsätzlich sollte die Videoüberwachung sichtbar sein. Sofern es die Umstände und die technischen Mittel zulassen sollte sie zumindest systematisch und im Voraus angekündigt werden. Ist dies nicht möglich, passt die Kantonspolizei ihre Informations- und Kommunikationsmodalitäten an.

Art. 33j (neu)

Die automatische Fahrzeugfahndung ist für die Kantonspolizei ein unverzichtbares Instrument. Sie spielt bei der erfolgreichen Bekämpfung von Straftaten in der Schweiz und bei der internationalen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle. Es handelt sich um ein Überwachungssystem, das eine eigene Rechtsgrundlage erfordert.

Der neue Artikel 33j greift einen Vorschlag auf, den die KKJPD an ihrer Herbstversammlung 2020 allen Kantonen unterbreitet hat. Ziel ist es, die derzeit heterogenen kantonalen Rechtsgrundlagen im Bereich der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) schweizweit zu modernisieren und schrittweise zu harmonisieren. Die Harmonisierung wird die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen erleichtern und so zu einer effizienteren Gefahrenprävention und Strafverfolgung führen. In Absatz 2 wird der Umfang des automatischen Datenabgleichs präzisiert. Absatz 2 Buchstabe b bezieht sich nur auf den Sicherungsentzug von Führerscheinen und nicht auf den ordentlichen Entzug.

Absatz 3 Buchstabe a liefert die gesetzliche Grundlage für die vorübergehende Speicherung und Analyse von Passagedaten während 100 Tagen, ohne dass ein Straf- oder Verwaltungsverfahren vorausgesetzt wird. Um die Verhältnismässigkeit zu gewährleisten, ist die Auswertung der Daten, wenn der automatische Abgleich keine Treffer ergab, nur unter strengen Voraussetzungen möglich, das heisst für Ermittlungen zu einem Verbrechen oder Vergehen oder für die Suche nach einer entwichenen oder vermissten Person (vgl. Art. 33j Abs. 4 Bst. a und b). Die Frist von 100 Tagen für die Aufbewahrung der Daten entspricht der Frist für die Einreichung einer Beschwerde zuzüglich

⁹ BGer-Entscheid 6B_908/2018

10 Tage, in denen die Beschwerde eintreffen könnte. Diese Frist schützt die Polizeigüter, da sie es ermöglicht, die AFV-Daten zu Ermittlungszwecken mit Bildern abzugleichen, die von privaten Kameras, zum Beispiel von Banken, aufgezeichnet wurden. Sie bietet auch die Möglichkeit, Straftaten aufzuklären, die zum Zeitpunkt des automatischen Datenabgleichs bereits begangen, aber noch nicht gemeldet oder angezeigt wurden. Ein Beispiel hierfür sind Ermittlungen gegen Drogen- oder Menschenhandelsnetzwerke, bei denen Fahrzeugbewegungen häufig nur über einen längeren Zeitraum hinweg Hinweise liefern. Bei vermissten Personen kommt es ebenfalls häufig vor, dass der Fall erst einige Tage später der Polizei gemeldet wird. In all diesen Fällen ist die Effizienz der Ermittlungsarbeit von grossem öffentlichen Interesse.

Art. 33k (neu)

Artikel 33k ermächtigt die Kantonspolizei zum Einsatz von Körperkameras und legt den Rahmen für deren Verwendung fest. Wie oben ausgeführt (s. Kapitel 2.4.1) dürfen Bodycams nur in diesem genau definierten Rahmen eingesetzt werden.

Die Bestimmung sieht vor, dass die Kommandantin bzw. der Kommandant die Einzelheiten zur Verwendung der Körperkameras in einer operativen Richtlinie festlegt.

Art. 33l (neu) und 33m (neu)

Die Überwachungstätigkeiten im Sinne der Artikel 33e und folgende unterliegen der Aufsicht der Direktion, die dem Staatsrat jährlich Bericht erstattet.

Art. 33n (neu)

Der Staatsrat erlässt für die Überwachungstätigkeiten Ausführungsbestimmungen.

Art. 36a Abs. 1 (geändert)

Artikel 36a wird dahingehend ergänzt, dass der Kantonspolizei das Verweilen auf privatem Grund sowie öffentlichen Wegen und Fusswegen erlaubt wird. Sie ergreift alle nötigen Massnahmen, um die Verletzung der Rechte der betroffenen Personen zu minimieren. Soweit möglich wird die Einwilligung der Eigentümerin oder des Eigentümers eingeholt. In Notsituationen oder bei bestimmten Beobachtungs- oder Überwachungsmissionen kann es jedoch vorkommen, dass die Polizei Privatgrundstücke nicht nur passieren, sondern auch dort parkieren muss, ohne die vorherige Zustimmung der berechtigten Person einholen zu können oder dass dies für sie zumutbar wäre.

Art. 38a Abs. 2 und 3 (geändert)

Durch die Änderung von Artikel 38a werden die Verweise auf die verschiedenen anwendbaren Gesetze vereinfacht. Anstatt zu versuchen, eine Hierarchie zwischen gleichrangigen Normen einzuführen, lässt sie Raum für eine Einzelfallprüfung, bei der alle Umstände berücksichtigt werden.

Art. 38b (Artikelüberschrift geändert)

Die Artikelüberschrift wird ergänzt, um den Zusammenhang mit Artikel 38c herzustellen.

Art. 38c Abs. 1 (geändert) und Abs. 1a (neu)

Die Polizeiarbeit beinhaltet naturgemäss die Bearbeitung von Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten. Deshalb wird dies durch das Gesetz erlaubt (Abs. 1). Die Techniken zur Personensuche (Profiling) gehören nun ebenfalls zu den Instrumenten, die der Kantonspolizei im Kampf gegen Bedrohungen und Verbrechen zur Verfügung stehen (Abs. 2). Die Definition von Profiling ist in Artikel 4 Abs. 1 Bst. e des Entwurfs zur Revision des DSchG verankert. Dennoch sind natürlich Leitplanken notwendig, um der Polizeiarbeit einen Rahmen zu geben und die Gefahr eines Missbrauchs zu begrenzen. Dies geschieht mit dem Vorbehalt der Artikel 33a–33c (Abs. 3). Er gilt zusätzlich zu den Regeln des DSchG, das weiterhin anwendbar sind.

Art. 38d Abs. 1^{bis} (geändert) und Abs. 1^{quater} (neu)

Absatz 1bis wird ergänzt, damit er auch für polizeiliche Massnahmen nach den Artikeln 33a ff. gilt. Die Frist für die Aufbewahrung der Daten wird auf 100 Tage nach dem Abschluss der Aufnahme verlängert, sofern keine Untersuchung eröffnet wurde und unter Vorbehalt anderslautender Bestimmungen. Diese Frist entspricht der um 10 Tage verlängerten Frist für die Einreichung einer Beschwerde. Der neue Absatz 1^{quater} erlaubt die Aufbewahrung

der Daten über diesen Zeitraum hinaus für die interne Weiterbildung. Die Daten werden soweit möglich anonymisiert.

Art. 38e Abs. 2 und 3 (geändert)

Artikel 38e Abs. 2 verlangt, dass in den Datensammlungen der Polizei soweit möglich unterschieden wird zwischen den persönlichen Daten verschiedener Kategorien von Betroffenen, also zwischen Verdächtigen, Personen, die wegen einer strafbaren Handlung verurteilt wurden, Opfern und übrigen Prozessparteien wie Zeugen und Personen, die über nützliche Informationen oder Kontakte verfügen. Es handelt sich hier um eine Pflicht, die in der EU-Richtlinie 2016/680 festgelegt ist. Die Anpassung ist im Rahmen der Ersetzung der Zephyr-Software für den Zeitraum 2026–2030 vorzusehen.

Art. 38g Abs. 1 und 2 (geändert) und Abs. 3 und 4 (neu)

Die Kantonspolizei kann den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden (Abs. 1), anderen öffentlichen Organen und, namentlich bei häuslicher Gewalt, zuständigen Fachstellen und Dritten (Abs. 2) Daten bekanntgeben. Sie kann andere Behörden über verfügte Kontakt- und Annäherungsverbote gegen eine Person informieren (Abs. 3). Voraussetzung für die Bekanntgabe von Polizeidaten an Dritte ist jedoch, dass sie der Aufgabenerfüllung dient und im erklärten Interesse oder, falls die Interessenerklärung nicht innert nützlicher Frist eingeholt werden kann, im vermuteten Interesse der betroffenen Person liegt oder dass der notwendige Schutz anderer Rechtsgüter vorrangig ist (Abs. 4).

Art. 38g^{bis} (neu)

Der Austausch von Daten aus gerichtspolizeilichen Ermittlungen (ausserhalb des Anwendungsbereichs der StPO) zwischen den Kantonspolizeien muss im kantonalen Recht geregelt werden. Der Datenaustausch zwischen den Polizeien der Romandie ist in Artikel 14 des Konkordats über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Westschweiz geregelt. Der automatische Austausch mit den anderen Schweizer Kantonen und dem Bund ist heute noch nicht möglich. Es wird deshalb vorgeschlagen, diese Lücke mit dem Artikel 38g^{bis} zu schliessen. Dieser regelt den elektronischen Austausch von Polizeidaten mit dem Bund, den anderen Kantonen und den Gemeinden.

Die Bestimmung ermächtigt die Kantonspolizei, für die Verbrechensbekämpfung und Gefahrenabwehr in Fällen, die mehrere Kantone oder das ganze Land betreffen, aber auch für die effiziente Suche nach vermissten oder entwichenen Personen auf elektronischem Wege Daten auszutauschen. Sie erlaubt ihr ausserdem, Schnittstellen zwischen ihren eigenen Informationssystemen und jenen von Bund und Kantonen einzurichten und mit den Polizeibehörden von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsame Datenbearbeitungssysteme zu betreiben (Abs. 2).

Absatz 3 ermächtigt die Kantonspolizei, mit den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden Daten auszutauschen, sofern die datenempfangende Behörde diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Sie kann die Informationen den Polizeibehörden des Bundes und anderer Kantone für die Zwecke nach Artikel 2 sowie den Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden zugänglich machen (Abs. 4). Für die Zugangsberechtigungen, Einschränkungen und Einzelheiten, die der Staatsrat in einer Verordnung festlegt, ist das kantonale Recht über die Informationssicherheit und den Datenschutz ist anwendbar (Abs. 5). Wenn sich die Kantonspolizei mit anderen Behörden an gemeinsamen Informationssystemen beteiligt, werden die Einzelheiten der Zusammenarbeit in einer Vereinbarung geregelt (Abs. 6).

Art. 38h Abs. 4 (geändert; betrifft nur den deutschen Text)

In der deutschen Fassung von Artikel 38h Abs. 4 wurde ein grammatikalischer Fehler korrigiert.

Art. 38i (neu)

Da die Kantonspolizei viele Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, bearbeitet, ist es gerechtfertigt, dass sie über eine eigene Ansprechperson für Datenschutz im Sinne von Artikel 45 DSchG verfügt.

Art. 41 (aufgehoben)

Da die Überwachung des öffentlichen Raums in Artikel 33e ff. geregelt wird, ist Artikel 40 überflüssig und wird deshalb gestrichen.

Art. 42 Abs. 2 (geändert)

Aufgrund der Zunahme unbewilligter öffentlicher Veranstaltungen wurde geprüft, wie der bestehende rechtliche Rahmen ergänzt werden könnte, um die Handlungsfähigkeit der Behörden zu verbessern. Die Arbeiten haben ergeben, dass eine Lösung, bei der die Ordnungskosten den Organisatoren der Veranstaltung auferlegt werden können, gewählt werden sollte.

Art. 5 Abs. 2 KOBG (neu)

Um eine kantonale Gesetzeslücke im Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG; SGF 33.1) zu schliessen, wird vorgeschlagen, eine neue Rechtsgrundlage einzuführen, welche die Zuständigkeit für die Verhängung kantons- und bundesrechtlicher Ordnungsbussen auf die Parteien von Konkordaten oder Zusammenarbeitsvereinbarungen, die mit der zuständigen Behörde abgeschlossen werden, ausdehnt. Dabei ist zum Beispiel, an Nachbarkantone (bei Grenzregionen) oder andere Ordnungskräfte wie die Transportpolizei zu denken.

5 Auswirkungen des Vorentwurfs

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mit der Einführung neuer Bestimmungen zur Audio- oder Videotüberwachung des öffentlichen Raums wird der Aufgabenbereich der Kantonspolizei erweitert. Dafür muss sie neue Mittel einsetzen können, die abhängig von den finanziellen Möglichkeiten des Staates im ordentlichen Voranschlagsverfahren beschafft werden müssen. Eine erste Planung für die nächsten fünf Jahre, sieht im Idealfall Folgendes vor:

- > Körperkameras (Bodycams)
 - > Investition: 60 000 Franken (20 Stück)
 - > Jährliche Betriebskosten: 9 000 Franken
 - > Speichersystem: bestehende unabhängige Infrastruktur
 - > Kein zusätzliches Personal, interne Schulungen
- > Dome-Kameras
 - > Investition: 50 000 Franken (5 Stück)
 - > Jährliche Betriebskosten: 7 500 Franken
 - > Speichersystem: bestehende unabhängige Infrastruktur
 - > Kein zusätzliches Personal, interne Schulungen
- > LAPI (automatische Nummernschilderkennung)
 - > Investition: 66 000 Franken (10 Stück)
 - > Verwaltungssoftware: 32 000 Franken
 - > Jährliche Betriebskosten: 12 400 Franken (Kameras, Abonnement, Software)
 - > Kein zusätzliches Personal, interne Schulungen
- > AFV
 - > Investition: 30 000 Franken (1 System)
 - > Jährliche Betriebskosten: 8 000 Franken
 - > Technische Infrastruktur im System integriert
 - > Kein zusätzliches Personal, interne Schulungen

> TOTAL

- > Investition: 238 000 Franken
- > Jährliche Betriebskosten: 36 900 Franken
- > Infrastruktur: --
- > Personal: --
- > Schulungen: --

Die finanziellen Auswirkungen der anderen im Vorentwurf erwähnten Aspekte sind entweder begrenzt oder unbestimmt.

Der Rahmen, der für die Nutzung und/oder den Austausch der Daten geschaffen wird, ist Teil eines nationalen Projekts unter der Leitung der KKJPD und wird in finanzieller Hinsicht in einer Vereinbarung zwischen den Kantonen oder zwischen den Kantonen und dem Bund geregelt.

Die kleineren Änderungen des PolG haben durch die Erweiterung auf die neuen Status von Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten einige finanzielle Auswirkungen. Sie werden in der Verordnung erläutert, die dem Staatsrat demnächst vorgelegt wird.

5.2 Personelle Auswirkungen

Der Entwurf hat die Schaffung einer neuen Stelle für eine Ansprechperson für Datenschutz zur Folge. Diese Stelle war bereits in der Botschaft 2021-DSJ-112 vom 14. September 2021 zum Entwurf des Dekrets über den Bestand der Kantonspolizei vorgesehen, die der Grosse Rat im November 2021 angenommen hat. Sie entspricht einer Lohnsumme von jährlich 150 000 Franken.

Die neue Stelle erfordert einen neuen Arbeitsplatz, der für 10 000 Franken eingerichtet werden muss, was ebenfalls bereits im Dekretsentwurf angekündigt wurde.