



CVP Graubünden, Sekretariat, Bahnhofstrasse 54, 7302 Landquart

Per E-Mail: info@djsg.gr.ch

Departement für Justiz, Sicherheit und

Gesundheit Graubünden

Herr Regierungsrat Dr. Christian Rathgeb

Hofgraben 5

7001 Chur

Landquart, 4. Januar 2018

Vernehmlassung der CVP Graubünden zur Teilrevision des Polizeigesetzes

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Dr. Rathgeb
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur erwägten Teilrevision des kantonalen Polizeigesetzes Stellung zu nehmen. Gerne unterbreiten wir Ihnen hiermit fristgerecht die Vernehmlassung der CVP Graubünden.

Einleitend gestatten wir uns einige allgemeine Bemerkungen, bevor wir anschliessend auf die einzelnen Bestimmungen eingehen und Anträge zur Ergänzung des Polizeigesetzes stellen.

I. Einleitende Bemerkungen

A. Individuelle Freiheit vs. öffentliche Sicherheit

Die vorliegende Teilrevision des Polizeigesetzes steht in einem Spannungsverhältnis zwischen individueller Freiheit und dem Schutz der Allgemeinheit, mithin der Wahrung von Ruhe und Ordnung (öffentliche Sicherheit). Die beiden Rechtsgüter gilt es, jeweils sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Es ist festzustellen, dass das allgemeine Sicherheitsbedürfnis in der Bevölkerung steigt, was nicht zuletzt auf Terroranschläge und Gewaltakte in den letzten Monaten und Jahren zurückzuführen ist, auch wenn national mitunter gegenläufige Tendenzen, namentlich die Abnahme von Gewaltverbrechen, sichtbar sind. Diesem erhöhten Sicherheitsbedürfnis gilt es, auch im Rahmen der vorliegenden Teilrevision des Polizeigesetzes Rechnung zu tragen, ohne aber die Freiheit des Einzelnen und das Prinzip der Verhältnismässigkeit ausser Acht zu lassen. Für die CVP Graubünden ist die Wahrung von Sicherheit und Ordnung, aber auch der Schutz der individuellen Freiheiten von grosser Bedeutung. Vor diesem Hintergrund von besonderer Wichtigkeit ist es, dass die staatlichen Behörden, welche mit der vorliegenden Teilrevision zusätzliche Kompetenzen erhalten, mit ihren zusätzlichen Möglichkeiten sorgsam umgehen und bei die Freiheitsrechte besonders einschneidenden Massnahmen in der Sache von Gerichten oder durch übergeordnete Behörden jeweils die Freigabe erhalten. Der Gesetzgeber und die Aufsichtsbehörden haben konsequent im Besonderen darauf zu achten und sicherzustellen, dass persönliche Daten nicht missbraucht werden.

Die Teilrevision des Polizeigesetzes steht damit in engem Zusammenhang mit den Grundrechten jedes Einzelnen. Die Grundrechte gilt es, in jedem Fall zu beachten und zu wahren.

B. Verzicht auf Einheitspolizei und Wahrung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Gemeindeautonomie

Die CVP Graubünden begrüsst ausdrücklich, dass die Schaffung einer Einheitspolizei im Kanton Graubünden kein Thema mehr ist, obschon dies in der Vergangenheit mehrfach geprüft und erwogen und letztmals im Rahmen des Polizeiberichts abgelehnt wurde (vgl. dazu Botschaft der Regierung an den Grossen Rat Heft Nr. 15/2008-2009, 20. Polizeibericht 2010, S. 808; Polizeibericht 2015, S. 56). Der Grosse Rat hatte leider keine Möglichkeit, sich im Rat zum Polizeibericht zu äussern. Die Stossrichtung desselben stimmt indessen und ist auch bei der vorliegenden Teilrevision zum Polizeigesetz ersichtlich. Dass die Regierung von der Schaffung einer Einheitspolizei, d.h. die Integration der kommunalen Polizeien in die Kantonspolizei, Abstand nimmt, ist vor allem vor dem Hintergrund der Gemeindeautonomie zu begrüssen. Die CVP setzt sich für föderale Strukturen ein, weshalb die Gemeinden – wo möglich – in eigener Kompetenz entscheiden sollen, ob sie ihre Polizeiaufgaben dem Kanton übertragen wollen oder nicht.

Vor diesem Hintergrund zu begrüssen ist schliesslich die Ermächtigung der Gemeinden zur Ausstellung von Ordnungsbussen im Zuge der Erweiterung der Ordnungsbussenliste des Bundes sowie die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens für vereinzelte kantonale Straftatbestände.

II. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 3 E-PolG

Die Kantonsverfassung weist die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung dem Kanton und den Gemeinden zu (Art. 79 Abs. 1 KV). Auf Gesetzesebene ist demnach die konkrete Abgrenzung der Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden vorzunehmen. Die vorgeschlagene Formulierung wird grundsätzlich begrüsst, da sie die effektive Abgrenzung zwischen Aufgaben der Kantonspolizei und den Aufgaben der Gemeinden transparent und klar vornimmt. Die Gemeinden sind für die Sicherheit auf ihrem Territorium zuständig. An diesem bewährten System soll ausdrücklich festgehalten werden: Es wird den Grundsätzen der Subsidiarität und der Gemeindeautonomie gerecht. Um die Zuständigkeit der Gemeinden auf ihrem Territorium zu verdeutlichen wird eine leicht angepasste Formulierung vorgeschlagen:

«¹ Die Gemeinden sind auf ihrem Gebiet für das Polizeiwesen zuständig, soweit diese Aufgabe nicht der Kantonspolizei übertragen ist.

^{1bis} Insbesondere sind sie zuständig für: [Aufzählung gemäss Art. 3 Abs. 1 E-PolG]

^{1ter} [= Art. 3 Abs. 1^{bis} E-PolG]»

Mit dieser Formulierung wird einerseits die Zuständigkeit der Gemeinden auf ihrem Territorium auch im Wortlaut zusammengefasst und ausdrücklich statuiert, dass sie für das örtliche Polizeiwesen (im umfassenden Sinn) zuständig sind; andererseits handelt es sich um eine originäre kommunale *Zuständigkeit* (nicht einfach um eine Besorgung der Aufgaben; vgl. dazu auch die Formulierung in Art. 6 des Gesundheitsgesetzes [BR 500.00] sowie bspw. §§ 3 und 4 des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit des Kantons Aargau [Polizeigesetz]).

In denjenigen Fällen, in denen die Regierung die Aufgaben der Kantonspolizei auf eine Gemeinde überträgt (Art. 5 Abs. 4 PolG), wird es notwendig sein, die Bestimmungen über die Kantonspolizei sinngemäss auf die Gemeindepolizei für anwendbar zu erklären. Besonders offensichtlich ist dies bei der Anwendung von Zwang und Anordnung von Massnahmen, zumal das Gewaltmonopol den Gemeinden nicht originär zusteht.

Schliesslich ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass gemäss neuem Gemeindegesetz (Art. 5 nGG) die Gemeinden ihr Recht ausschliesslich in Form der Gemeindeverfassung sowie von Gemeindegesetzen (mit wichtigen Bestimmungen) und Gemeindeverordnungen (mit weniger wichtigen Bestimmungen) erlassen. Demnach ist auf den Wortlaut «Vorschriften» in Art. 3 Abs. 1^{bis} E-PolG zu verzichten, zumal diese Kategorie an kommunalem Recht nicht mehr statthaft ist. Sofern

die Gemeinden die Aufgaben, die Ausbildung und die Ausrüstung der Gemeindepolizei regeln wollen, müssen sie dies zwingend in einem Gesetz im formellen Sinn vornehmen, da es sich naturgemäss um wichtige Bestimmungen handelt.

Art. 21a ff. E-PolG

Die verdeckten polizeilichen Ermittlungen stellen einen **schweren Grundrechtseingriff** dar. Die CVP Graubünden anerkennt die Notwendigkeit von verdeckten polizeilichen Ermittlungen bereits **vor Einleitung** eines strafprozessualen Vorverfahrens. Dies dient der Sicherheit und Ordnung und ist vor diesem Hintergrund zu begrüssen. Aus Sicht der CVP Graubünden ist es indessen fraglich, ob die Zuständigkeiten im Entwurf zum Polizeigesetz richtig gewählt wurden. So sieht der Entwurf die Zuständigkeiten beim Verwaltungsgericht, beim Polizeikommandanten oder sogar beim Piktetoffizier vor. Nach der von der CVP Graubünden vertretenen Meinung kann es hinsichtlich der Zuständigkeiten keine Rolle spielen, ob es sich um staatsanwaltschaftliches Verfahren oder ein vorstaatsanwaltschaftliches Verfahren handelt. Die Zuständigkeiten zur Anordnung und zur Durchführung müssen – unabhängig ob vor Einleitung eines strafprozessualen Vorverfahrens oder danach – stets dieselben sein, zumal einerseits die Grundrechtseingriffe die gleichen sind und andererseits im staatsanwaltschaftlichen Verfahren Rechtsmittel zur Verteidigung gegen unrechtmässige Grundrechtseingriffe bekannt sind. Im vorliegenden Entwurf ist der Rechtsmittelweg zu wenig deutlich ersichtlich, sofern er überhaupt vorhanden ist. Zudem scheint es äusserst fraglich, ob das Verwaltungsgericht die richtige Instanz ist, um verdeckte polizeiliche Ermittlungen zu genehmigen, zumal es sich hier um strafprozessuale Fragen handelt, mit denen sich das Verwaltungsgericht naturgemäss nicht befasst: die Zuweisung vorstrafprozessualer Aufgaben an das Verwaltungsgericht wäre schliesslich kaum mit der Kantonsverfassung vereinbar. Das Verwaltungsgericht beurteilt nämlich öffentlichrechtliche Streitigkeiten (Art. 55 Abs. 1 KV), während die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit dem Kantons- und den Regionalgerichten vorbehalten ist (Art. 54 KV).

Vor diesem Hintergrund sind die Zuständigkeiten in grundsätzlicher Weise zu überdenken und analog dem staatsanwaltschaftlichen Verfahren zu definieren. Zusammenfassend hält die CVP Graubünden fest, dass die jeweils gleiche Schwere der Grundrechtseingriffe es in keinem Falle erheischt, abhängig von der Frage, ob verdeckte polizeiliche Ermittlungen vor oder während dem strafprozessualen Vorverfahren durch geführt werden, Unterschiede betr. Anordnungszuständigkeit und Überprüfungs Zuständigkeit vorzunehmen.

Art. 23 Abs. 3 E-PolG

Die neue Möglichkeit, Einsätze der Kantonspolizei mit *geeigneten technischen Mitteln bei erhöhter Gefahr für Angehörige der Polizei*, aufzeichnen zu können wird **grundsätzlich** begrüsst. Die Sicherheit und Wahrung von Ruhe und Ordnung steht dabei im Vordergrund. Es erscheint indessen fraglich, ob die Bestimmung unter der Marginalie «Unmittelbarer Zwang» systematisch richtig eingeordnet ist. Nach der hier vertretenen Auffassung sollte diese Bestimmung bei der Überwachung des öffentlichen Raums eingeordnet werden und dieselben Voraussetzungen wie in Art. 26e E-PolG gelten. Namentlich ist sicherzustellen, dass der Einsatz verhältnismässig ist (Art. 26e Abs. 1 lit. a E-PolG), namentlich bei jeder Verwendung von Bodycams vorweg notwendigermassen darauf hingewiesen wird (Art. 26e Abs. 1 lit. b E-PolG), die aufgezeichneten Daten zweckgebunden verwendet und von einer unbefugten Bearbeitung geschützt werden (Art. 26e Abs. 1 lit. c und d E-PolG) und insbesondere nach 30 Tagen überwacht gelöscht werden (Art. 26e Abs. 1 lit. e E-PolG). Mit dem vorliegenden Entwurf des Polizeigesetzes sind diese Voraussetzungen **nicht** gewährt. Die Statuierung derselben auf Verordnungsebene wird abgelehnt (vgl. Erläuternder Bericht S. 12); sie sind im Gesetz zu statuieren. Vor diesem Hintergrund ist Art. 23 Abs. 3 E-PolG bei den Bestimmungen betreffend die Überwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums einzuordnen bzw. die vorgenannten Voraussetzungen für anwendbar zu erklären.

Art. 26a ff. E-PolG

Die neue gesetzliche Regelung der Überwachung des öffentlichen Raums wird **grundsätzlich** begrüsst.

In allgemeiner Weise ist zu verlangen, dass für die Gemeinden als auch für den Kanton **grundsätzlich dieselben Voraussetzungen für die Überwachung des öffentlichen Raums** gelten

sollen. Vor diesem Hintergrund ist Art. 26d E-PolG in Art. 26a und Art. 26b E-PolG zu integrieren. Es macht keinen Sinn, verschiedene Voraussetzungen für die Überwachung aufzustellen, je nachdem ob sie auf Gemeinde- oder Kantonsebene angeordnet werden. Die jeweils gleiche Schwere des Grundrechtseingriffs – unabhängig, ob durch kommunale Anordnung oder durch kantonale Anordnung überwacht wird – kann eine derartige Unterscheidung nämlich nicht rechtfertigen.

Art. 26a und Art. 26b E-PolG

Die Bestimmungen werden grundsätzlich begrüsst. Auf kommunaler Ebene ist gemäss Art. 26d Abs. 3 E-PolG eine (indes im Amtsblatt zu publizierende) *Allgemeinverfügung* bei Videoüberwachungen zu erlassen, womit der Rechtsschutz gewährleistet wird. Dasselbe muss notwendigerweise auch für den Kanton gelten, so dass der Rechtsschutz in jedem Fall – unabhängig, ob der Kanton oder die Gemeinde die Überwachung anordnet – gewährleistet ist. Damit im Falle von Gerichtsverfahren die Überwachungsgeräte bereits installiert werden können, um Straftaten aufzuklären oder solche zu verhindern, ist den Beschwerden gegen die entsprechende Allgemeinverfügung die aufschiebende Wirkung zu entziehen (vgl. bspw. Art. 28 Abs. 1 des Submissionsgesetzes [BR 803.300]).

In systematischer Hinsicht wird beantragt, dass Art. 26d E-PolG in Art. 26b E-PolG integriert wird. Wie vorne ausgeführt, sollen für den Kanton und die Gemeinden dieselben Voraussetzungen bei der Videoüberwachung gelten. Zudem muss es dem Kanton und den Gemeinden gleichermassen erlaubt sein, den öffentlichen Raum mittels Videokameras zu überwachen, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet ist (präventiv). Mit anderen Worten darf die Überwachung nicht an die Voraussetzung geknüpft werden, dass bereits Straftaten begangen wurden.

Ebenso ist Art. 26a E-PolG durch die Gemeinden («Die Kantonspolizei und die Gemeinden können [...]») zu ergänzen. Den Gemeinden muss es frei stehen, die Überwachung mit oder ohne Personenidentifikation anzuordnen, nachdem diese ebenfalls als Allgemeinverfügung ausgestaltete Anordnung publiziert und vor Ort genügend (etwa mit einem Logogramm) kenntlich gemacht worden ist. Aus dem Entwurf gemäss Art. 26d Abs. 1 E-PolG könnte e contrario gefolgert werden, dass die Gemeinden den öffentlichen Raum ausschliesslich zur Personenidentifikation anordnen könnten. Dies wäre eine unnötige Einschränkung der Gemeindeautonomie, was ausdrücklich abgelehnt wird.

Art. 26c Abs. 1 E-PolG ist entsprechend den vorstehenden Ausführungen durch die Gemeinden zu ergänzen («Die Inhaberin oder der Inhaber des Hausrechts kann innerhalb und ausserhalb von kantonalen und kommunalen Gebäuden [...]»).

Art. 27 ff. E-PolG

Die Bearbeitung von Personendaten geht aus Sicht der CVP Graubünden sehr weit. Es ist in jedem Fall sicherzustellen, dass ausschliesslich Befugte in die Daten Einsicht nehmen können und die Zugriffe entsprechend gesichert werden. Nicht mehr notwendige Daten sind raschmöglichst zu löschen. Eine *unabhängige Aufsicht* über die Datenbearbeitung und namentlich die Datenvernichtung (Art. 29a E-PolG) scheint vor diesem Hintergrund notwendig. Die «Fichenaffäre» darf sich auf keinen Fall wiederholen, was mit der vorgeschlagenen Gesetzesnovelle nicht ausgeschlossen werden kann! Es wird zudem beantragt, ein Auskunftsrecht analog § 52 des Polizeigesetzes des Kantons Aargau einzuführen und zwar mit folgender Diktion: *Den Betroffenen ist genügende Auskunft über die Bearbeitung persönlicher Daten zu erteilen. Die Auskunft darf nur verweigert werden, wenn dies aufgrund eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses erforderlich ist und eine eingeschränkte Bekanntgabe nicht möglich oder nicht zumutbar ist.* Wenn persönliche Daten über Bürgerinnen und Bürger gesammelt werden, haben diese ein unverzichtbares Recht, zu erfahren, welche Daten der Staat über sie sammelt.

Fremdänderungen

EGzStPO

Variante 1: kein Ermächtigungsverfahren

Die CVP Graubünden begrüsst die Variante 1: kein Ermächtigungsverfahren. Die Begründungen ergeben sich namentlich aus dem Erläuternden Bericht S. 4 f.

III. Weitere Anträge

Vermummungsverbot

Formulierung:

Wer sich bei bewilligungspflichtigen Kundgebungen auf öffentlichem Grund durch Vermummung unkenntlich macht, wird mit Busse bestraft.

Begründung:

Diverse Kantone kennen bereits ein Vermummungsverbot. Das Vermummungsverbot verfolgt drei Ziele:

- a. verhindern von Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen,
- b. vermindern des Gefahrenpotenzials bei Menschenansammlungen, insbesondere bei Demonstrationen,
- c. verhindern, dass die Ermittlungstätigkeit der Polizei bei Straftaten, die aus der Anonymität heraus begangen werden, erschwert oder gar vereitelt wird.

Die Massnahmen zur Überwachung des öffentlichen Raums, welche einen wesentlichen Bestandteil der vorliegenden Teilrevision des Polizeigesetzes bilden, würden zu einem weitgehenden Teil zunichte gemacht, wenn Chaoten an bewilligten Kundgebungen sich durch Vermummung unkenntlich machen. Eine Strafverfolgung wäre praktisch ausgeschlossen, auch wenn die Kundgebung personengenau aufgenommen werden würde. Beim Aufmarsch einer Demonstration könnte die Polizei vermummte Chaoten aus der Masse aussondern. Damit könnten Gewalttätigkeiten vermieden oder zumindest vermindert und Straftaten unter dem Schutzmantel der Anonymität verhütet werden. Dass vermummte Chaoten an der Teilnahme an Demonstrationen gehindert würden, ist nicht zuletzt auch im Sinn der Organisatoren der Demonstration, welche damit Gewähr erhielten, die Ziele ihrer Demonstration wirkungsvoll darstellen zu können. Das Vermummungsverbot entspricht ausserdem dem Bedürfnis nach mehr Sicherheit und nach Schutz der Haus- und Geschäftsbesitzer. Indem Randalierer an Demonstrationen zur Rechenschaft gezogen werden könnten, wirkt das Vermummungsverbot überdies abschreckend.

CVP Graubünden | PCD Grischun | PDC Grigioni

SR Stefan Engler

GR Reto Cramer