

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

20. Juni 2023

Nr. 2023-373 R-540-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Teilrevision des kantonalen Polizeigesetzes (PoIG)

I. Zusammenfassung

Der Kanton Uri verfügt seit 2009 über ein Polizeigesetz (PoIG; RB 3.8111). Das PoIG sowie die beiden bisherigen Teilrevisionen haben sich in der Praxis bewährt. Aktuelle Entwicklungen im Polizeirecht erfordern nun eine weitere Teilrevision.

Die Teilrevision des PoIG basiert auf vier Kernpunkten. 1. Die bestehenden polizeilichen Massnahmen sollen angepasst und der Kantonspolizei damit zeitgemässe, praxistaugliche und rechtlich abgesicherte Kompetenzen gegeben werden. Unter anderem wird eine automatisierte Fahrzeugfahndung (AFV) eingeführt. Dies erfordert eine genügende gesetzliche Grundlage, wobei immer die Verhältnismässigkeit und die verfassungsmässigen Rechte zu beachten sind. 2. Die Abgrenzung zwischen polizeilichem und strafprozessualen Vorverfahren soll im PoIG inhaltlich und auch sprachlich klarer geregelt werden. Polizeiliche Vorermittlungen im Rahmen des PoIG dienen der Prävention und Verhinderung von Straftaten sowie der Begründung eines Verdachts aufgrund von Anhaltspunkten für bereits begangene Straftaten. Ergeben sich in der Vorermittlung Erkenntnisse, die einen Verdacht begründen, führt dies zur Einleitung des strafprozessualen Vorverfahrens und der Anwendung der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0). 3. Die polizeilichen Daten sollen an die aktuelle Gesetzgebung zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz [OeG]; RB 2.2711) und zum Datenschutzgesetz (DSG; RB 2.2511) angepasst werden. Der Datenaustausch ist dabei ein wichtiges Instrument für die Zukunft (z. B. im Bedrohungsmanagement, Cybercrime usw.).

Der vierte und wichtigste Punkt ist die Einführung eines kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM). Im Kanton Uri fehlt es gegenwärtig an einem strukturierten Vorgehen zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung möglicher Gewalttaten und Gefahren, beispielsweise bei Drohungen, gewalttätigem Verhalten, häuslicher Gewalt, Stalking und Belästigungen. Eckpfeiler sind dabei das Erkennen, Einschätzen und Entschärfen bzw. Bewältigen von solchen Gefährdungssituationen. Dafür soll eine neue Fachstelle bei der Kantonspolizei geschaffen werden. Weiter sind der Informationsaustausch und die interdisziplinäre Zusammenarbeit unter den Behörden und Institutionen sowie die Koordination von möglichen Massnahmen essenziell.

Aufgrund der durchgeführten Ämterkonsultation und Vernehmlassung sowie der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung wurde die Vernehmlassungsvorlage punktuell überarbeitet und bereinigt. Insbesondere wurde die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung präzisiert, was auch eine Ergänzung der Videoverordnung (RB 3.8115) notwendig macht.

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung	1
II. Ausführlicher Bericht	4
1. Ausgangslage	4
2. Polizeiliche Mittel und Massnahmen	4
3. Abgrenzung zwischen polizeilichem und strafprozessualen Vorverfahren	5
4. Kantonales Bedrohungsmanagement	5
5. Polizeiliche Daten	6
6. Weitere Anpassungen	6
III. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	6
1. Zum Verfahren	6
2. Die Stellungnahmen	6
3. Berücksichtigung der Anliegen	7
IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	11
V. Personelle und finanzielle Auswirkungen	39
VI. Antrag	42

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2009 besitzt der Kanton Uri als einer der letzten Kantone einen Erlass, der die Polizeiarbeit auf der Stufe eines formellen Gesetzes zusammenfassend normiert. In den Folgejahren kam es zu zwei Teilrevisionen. Solche waren notwendig im Zusammenhang mit der Umsetzung der StPO und der Schaffung einer Rechtsgrundlage für die verdeckte Vorermittlung sowie zur Schliessung von erkannten Lücken. Das PolG wie auch die zwei Teilrevisionen wurden von der Politik wie auch der Bevölkerung gut aufgenommen und haben sich in der Praxis grundsätzlich gut bewährt. Lediglich vereinzelt kam es zu parlamentarischen Vorstössen zur Polizeigesetzgebung. Seither haben sich in der Schweiz im Bereich des Polizeirechts einige Entwicklungen ergeben, die im Rahmen einer weiteren Teilrevision des PolG umgesetzt werden sollen.

2. Polizeiliche Mittel und Massnahmen

Die Aufgabe der Kantonspolizei ist es, für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit zu sorgen sowie Straftaten und Unfälle zu verhüten (vgl. Art. 3 PolG). Dafür müssen der Kantonspolizei die notwendigen Mittel und Massnahmen zur Verfügung stehen. Diverse Polizeigesetze in der Schweiz sehen dazu heute polizeiliche Massnahmen analog zur StPO vor. Ein Hauptpunkt der vorliegenden Teilrevision ist es daher, die bestehenden polizeilichen Massnahmen im Einzelnen (Art. 13 ff.) zu überprüfen und der Kantonspolizei zeitgemässe, praxistaugliche und rechtlich abgesicherte Kompetenzen zu geben.

Da polizeiliche Massnahmen immer einen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen darstellen, sind dafür genügende gesetzlichen Grundlagen erforderlich. Aufgrund von Gerichtsentscheiden der vergangenen Jahre ist es notwendig, die Voraussetzungen für die einzelnen Massnahmen detaillierter zu regeln als bisher, um den steigenden Anforderungen an die Normdichte weiterhin zu genügen. Dazu sollen bestehende Bestimmungen an die aktuelle Rechtsprechung und Lehre angepasst werden (z. B. Polizeigewahrsam, Art. 20; Kontaktverbot, Art. 22; Einsatz technischer Mittel, Art. 23a; Durchsuchung, Art. 25) und neue Massnahmen/Bestimmungen aufgenommen werden (z. B. automatisierte Fahrzeugfahndung, Art. 21a; Bodycams, Art. 23c; verdeckte Fahndung, Art. 23d; Meldepflicht Hanfanbau, Art. 27a). Bei allen polizeilichen Massnahmen hat die Kantonspolizei zudem immer die Einschränkung nach Artikel 6 zu beachten sowie die verfassungsmässigen Rechte und die Menschenwürde des Einzelnen. Dies ergibt sich bereits aus der Bundesverfassung (BV; SR 101). Es ist nicht die Aufgabe der Kantonspolizei, die Gesellschaft zu überwachen.

Grundsätzlich ist es die Pflicht der Kantonspolizei zu handeln, wenn die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit gefährdet ist. Das gilt unbedingt, wenn wichtige öffentliche oder private Interessen betroffen sind. Umgekehrt räumt Artikel 11 des geltenden PolG der Polizei eine gewisse Opportunität ein, nicht zuletzt, weil die Bevölkerung dies wünscht. Sie will eine Polizei mit Augenmass, eine menschliche Polizei, die auch einmal ein Auge zudrücken kann und darf. Laut Bundesgericht gilt für die Polizei das strenge Legalitätsprinzip, wobei das Opportunitätsprinzip bei ausgesprochenen Bagatelldelicten, vor allem beschränkt auf Strassenverkehrsdelikte, angewandt werden kann (Beat Hensler, Die Alltagsarbeit der Polizei zwischen Legalität und Opportunität, in *forum* poenale 1/2013,

S. 46; BGE 109 IV 49). In diesen Fällen genießt die Kantonspolizei einen Ermessensspielraum. Dieses Ermessen besteht sowohl hinsichtlich der Frage, ob eingegriffen wird, als auch jener, wie eingegriffen werden muss. Allerdings hat die Kantonspolizei dieses Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Sie hat entsprechend dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung, nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip und nach der Pflicht zu handeln, die öffentlichen Interessen zu wahren. In erster Linie wird sich die Kantonspolizei von der Frage leiten lassen, welches Interesse höherrangig sei, wenn die Mittel fehlen, um zwei Störungen gleichzeitig und gleichwertig zu bekämpfen.

3. Abgrenzung zwischen polizeilichem und strafprozessualen Vorverfahren

Seit dem Inkrafttreten der eidgenössischen StPO wurde die Abgrenzung zwischen dem polizeilichen und strafprozessualen Vorverfahren durch Rechtsprechung und Lehre geschärft. Diese klare Trennung soll sowohl allgemein im PolG festgehalten werden (Art. 3a) als auch an mehreren Stellen durch Anpassung gewisser Begriffe. Beispielsweise soll im Polizeigesetz zukünftig nicht mehr von «Verdacht» die Rede sein, sondern von «Anhaltspunkten». Sobald nämlich ein Verdacht auf ein strafbares Verhalten (Tatverdacht) vorliegt, gelten die Bestimmungen der StPO.

4. Kantonales Bedrohungsmanagement

Die Erfahrungen von polizeilichen Fachpersonen zeigen, dass es im Vorfeld von schweren zielgerichteten Gewalttaten immer Anzeichen gab bzw. dass die Täterin oder der Täter vorgängig bestimmte Merkmale aufwies und/oder Verhaltensweisen an den Tag legte (Leaking). Ziel eines Bedrohungsmanagements ist es, diese Vorzeichen zu erkennen, die Eintrittswahrscheinlichkeit des drohenden Verhaltens einzuschätzen und gegebenenfalls zu entschärfen. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn entsprechende Feststellungen/Gefährdungsmeldungen erstellt, weitergeleitet und zentral koordiniert werden. Die Erkennung, Einschätzung und Entschärfen von Gefährdungssituationen, bevor es zu einer Straftat kommt, sind immer wichtigere Aspekte der polizeilichen Tätigkeit.

Basis für solche Aktivitäten - also eines Bedrohungsmanagements - bildet unter anderem auch der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus vom 4. Dezember 2017 zur Umsetzung der sogenannten Istanbul-Konvention. Im Rahmen des Sicherheitsverbunds Schweiz haben die Kantone einem Katalog zugestimmt, der 26 Einzelmassnahmen umfasst. Massnahme 14 sieht den Aufbau und die Einführung eines Bedrohungsmanagements vor. Damit sind die Kantone aufgefordert, ein kantonales Bedrohungsmanagement einzurichten. Aus diesen Gründen haben heute, mit Ausnahme der Kantone Appenzell Innerrodern, Obwalden, Nidwalden und Uri, sämtliche Kantone ein kantonales Bedrohungsmanagement aufgebaut und implementiert. Nidwalden wartet die Revisionsarbeiten zu ihrem PolG ab und wird voraussichtlich im Sommer 2023 mit dem Aufbau und Betrieb eines Bedrohungsmanagements starten. Der Regierungsrat Obwalden hat im September 2022 beschlossen, das PolG zu revidieren und damit die rechtlichen Grundlagen für die Einführung eines Bedrohungsmanagements zu schaffen.

Kern des Bedrohungsmanagements ist nicht, Gewalt vorherzusagen, sondern diese zu verhindern. Ebenso wenig geht es darum, einen Anlass für Bestrafung zu finden, sondern Gefahr für andere - und nicht zuletzt für die bedrohliche Person selber - abzuwenden. Erkennen, Einschätzen und Entschärfen sind die essenziellen Prinzipien des Bedrohungsmanagements und erfolgen in interdisziplinärer

Teamarbeit. Einer der wichtigsten Aspekte für den Aufbau dieses Instruments sind die Zusammenarbeit der involvierten Behörden und Organisationen sowie der gegenseitige Informationsaustausch.

Hierfür sind im PolG die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Zwei Hauptanwendungsfälle des Bedrohungsmanagements sind häusliche Gewalt und Stalking, die bereits seit 2014 im PolG geregelt sind. Diese Bestimmungen haben sich in der Praxis bewährt. Das kantonale Bedrohungsmanagement soll daher als allgemeine Grundlage im neuen Kapitel 3a (Art. 38a bis Art. 38d) die bereits bestehenden Bestimmungen ergänzen.

5. Polizeiliche Daten

Der vierte Revisionspunkt betrifft die polizeilichen Daten, die bereits in Artikel 43 ff. geregelt sind. Die Entwicklungen im Polizeirecht und der Wandel im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips und Datenschutzes machen jedoch Anpassungen notwendig. Hierbei stehen die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und die Praxistauglichkeit im Vordergrund.

6. Weitere Anpassungen

Schliesslich sollen einige kleinere Punkte an die aktuelle Gesetzgebung und die heutigen Gegebenheiten angepasst werden. Zum Beispiel sind veraltete Begriffe wie Anstalt oder Giftgesetzgebung zu ersetzen und die Abgeltung polizeilicher Leistungen klarer zu regeln.

III. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1. Zum Verfahren

Nachdem im Mai 2022 bereits eine Ämterkonsultation erfolgt war, eröffnete der Regierungsrat Ende November 2022 das Vernehmlassungsverfahren zur entworfenen Teilrevision des kantonalen Polizeigesetzes und beauftragte die Sicherheitsdirektion mit der Durchführung. Insgesamt wurden 48 Organisationen zur Vernehmlassung angeschrieben. Am 18. Januar 2023 führte die Sicherheitsdirektion zusätzlich eine Informationsveranstaltung durch. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis Mitte März 2023. Innert dieser Frist liessen sich insgesamt 34 Organisationen zum Entwurf vernehmen. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist insgesamt positiv ausgefallen.

2. Die Stellungnahmen

Mit Ausnahme einer Gemeinde sind alle Teilnehmenden mit der Vorlage grundsätzlich einverstanden. Der Bedarf für eine Anpassungen des PolG ist unbestritten. Viele Teilnehmende brachten Bemerkungen an. Diese waren punktuell und betrafen verschiedene Artikel. Auf die wesentlichen Stellungnahmen wird nachfolgend näher eingegangen.

Allgemein wurden die Vorlage und die Materie als komplex empfunden und es wurden konkrete Beispiele zu den einzelnen Bestimmungen - insbesondere zu den polizeilichen Mitteln und Massnahmen - gewünscht. Dies wird im vorliegenden Bericht bei den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen aufgenommen.

Die Einführung des kantonalen Bedrohungsmanagements fand breiten Anklang. Mehrere Teilnehmende forderten aber zusätzliche Angaben und ein entsprechendes Konzept. Das Konzept zum kantonalen Bedrohungsmanagement liegt in der Zwischenzeit vor und wurde durch den Regierungsrat verabschiedet. Die notwendigen Ergänzungen daraus werden im vorliegenden Bericht zu den einzelnen Bestimmungen im Kapitel über das Bedrohungsmanagement und bei den personellen und finanziellen Auswirkungen aufgenommen.

Während des Vernehmlassungsverfahrens veröffentlichte das Bundesgericht einen Entscheid zum Polizeigesetz des Kantons Solothurn (1C_39/2021), der sich mit Fragen zur automatisierten Fahrzeugfahndung sowie der verdeckten Fahndung und verdeckten Vorermittlung befasste. Daraus ergab sich Änderungsbedarf bei den einschlägigen Bestimmungen des Polizeigesetzes und der Videoverordnung, was zu einer Anpassung der Vorlage führte.

3. Berücksichtigung der Anliegen

Nach der Vernehmlassung wurde die Vorlage in folgenden Punkten angepasst:

- Artikel 2 Absatz 2: Nebst der StPO erfolgt auch ein ausdrücklicher Hinweis auf die Jugendstrafprozessordnung (JStPO; SR 312.1). Der Vorbehalt im bisherigen Gesetz bezieht sich (gemäss Fussnote) noch auf die kantonale Strafprozessordnung. Die Bestimmung hatte einen eigenen Regelungsinhalt und war eine wichtige Kollisionsnorm. Heute kann sich der Wortlaut nur auf die eidgenössische StPO beziehen. Der Wortlaut lässt das ohne Weiteres zu, weshalb die Bestimmung seinerzeit bei der Aufhebung der kantonalen StPO nicht geändert wurde. Allerdings verfügt die Bestimmung damit nicht mehr über einen eigenen Regelungsinhalt. Denn das Bundesrecht geht dem kantonalen Recht als übergeordnetes Recht ohnehin vor. Es muss nicht erst vorbehalten werden. Die Bestimmung könnte demnach ersatzlos aufgehoben werden. Immerhin als Hinweis hat die Bestimmung noch eine entsprechende Berechtigung. Allerdings ist nicht gänzlich ausgeschlossen, dass es doch noch kantonales Recht gibt (oder künftig geben wird), das dem Polizeigesetz vorgehen soll. Für diesen Fall ist ein Vorbehalt nach wie vor sinnvoll.
- Artikel 21a Absatz 1 und 4 sowie Artikel 9a Videoverordnung: Aufgrund des Entscheids des Bundesgerichts zum Polizeigesetz des Kantons Solothurn (1C_39/2021) werden der Zweck der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung und die Löschung der Daten konkretisiert bzw. angepasst (Art. 21a Abs. 1 und 4, Art. 46 Bst. f Ziff. 1). Zudem werden in der Videoverordnung die Befugnis zur Anordnung der automatisierten Fahrzeugfahndung innerhalb der Polizei, die Geltungsdauer der Anordnung bei mobilen und semi-stationären Überwachungen, die Protokollierungspflicht sowie die periodische Überprüfung der Verhältnismässigkeit bei dauerhafter AFV-Einrichtung geregelt.
- Artikel 23d: Aufgrund des Entscheids des Bundesgerichts zum Polizeigesetz des Kantons Solothurn (1C_39/2021) wird die Möglichkeit einer Legendierung bei der verdeckten Fahndung (Kontaktnahme) gestrichen und die Mitteilungspflicht gegenüber den betroffenen Personen sowie die Gewährung des nachträglichen Rechtsschutzes werden ergänzt. Der Aufbau der Bestimmung sowie der Titel (verdeckte Fahndung) werden angepasst.

- Artikel 24 Absatz 6: Aufgrund des Entscheids des Bundesgerichts zum Polizeigesetz des Kantons Solothurn (1C_39/2021) werden bei der verdeckten Vorermittlung die Mitteilungspflicht gegenüber den betroffenen Personen sowie die Gewährung des nachträglichen Rechtsschutzes ergänzt.
- Artikel 25 Absatz 3: Bei der Durchsuchung von Personen wird im Gesetz ausdrücklich erwähnt, dass diese an einem sichtgeschützten und geeigneten Ort zu erfolgen hat.
- Artikel 38: Bei den anderen geeigneten Mitteln werden die Destabilisierungsgeräte (sogenannte Taser) ausdrücklich erwähnt (Art. 38)
- Artikel 39c: In einem neuen Artikel 39c sollen die Meldepflichten der Kantonspolizei bei häuslicher Gewalt und Stalking zusammengefasst werden. Diese entsprechen weitgehend der aktuellen Meldepraxis der Kantonspolizei gemäss den gesetzlichen Grundlagen im Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) und in der StPO.
- Artikel 46 Buchstabe f Ziffer 1: Aufgrund des Entscheids des Bundesgerichts zum Polizeigesetz des Kantons Solothurn (1C_39/2021) sind die bei einer automatisierten Fahrzeugfahndung erfassten Daten nach dem Abgleich bei fehlender Übereinstimmung unverzüglich zu löschen.
- Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe b: Aufgrund des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681) gilt der Grundsatz der Nichtdiskriminierung für Staatsangehörige einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten. Dies gilt auch für gewerbsmässig private Sicherheitsdienste nach Artikel 60 ff.
- Zudem werden einige sprachliche Anpassungen ohne inhaltliche Änderungen vorgenommen.

Folgende Anliegen zu den vorgeschlagenen Änderungen blieben im Gesetz unberücksichtigt:

- Artikel 3a: An Artikel 3a wird festgehalten. Mit der Abgrenzung zwischen der polizeilichen Vorermittlung zum strafprozessualen Vorverfahren wird keine neue Möglichkeit geschaffen. Die polizeiliche Vorermittlung zur Erkennung und Verhinderung von strafbaren Handlungen war und ist Bestandteil der Polizeiarbeit. Die neue Bestimmung soll dies auch im Gesetz festhalten. Für den notwendigen Rechtsschutz enthält das Polizeigesetz bei den einzelnen Massnahmen detaillierte Regelungen und Rechtsschutzbestimmungen.
- Artikel 5a: Der Begriff «aktuellen Mittel» wird beibehalten. Der Begriff ist bewusst allgemein gehalten. Bei einer detaillierten Aufzählung besteht die Gefahr, dass gewisse Mittel vergessen gehen und zukünftige Mittel von der Norm nicht abgedeckt sind. Auch nach einem Einsatz können die angewendeten Mittel weiterhin aktuell sein, wenn diese bei einem ähnlichen Anlass wieder angewendet werden, beispielsweise bei der 1. August Feier auf dem Rütli.
- Artikel 13 Absatz 3: Der Begriff «Anhaltspunkte» wird beibehalten. Ein Verdacht, es sei eine Straftat begangen worden, bildet Ausgangspunkt für das strafprozessuale Vorverfahren nach Artikel 299 Absatz 2 StPO. Die sicherheitspolizeiliche Arbeit beginnt jedoch bereits früher. Auslöser polizeilicher Massnahmen können einerseits individuell-konkrete Hinweise oder konkrete Beobachtungen im Einzelfall sein. Sie können sich aber auch durch allgemeine oder polizeinotorische Erkenntnisse zur Sicherheitslage aufdrängen. Oft treten diese Aspekte in Kombination auf. Dies wird in diversen Polizeigesetzen unter dem Begriff «Anhaltspunkte» zusammengefasst.
- Artikel 13 Absatz 6: Auf eine ausdrückliche Erwähnung, dass verdachtsunabhängige bzw. willkürliche und diskriminierende Kontrollen unzulässig sind, wird verzichtet. Es ist nicht die Aufgabe

des Gesetzes, einzelne Grundsätze oder Grundrechte, die bereits von Verfassungen wegen garantiert sind, zu wiederholen. Eine solche Regelung würde mehr Fragen aufwerfen, als sie beantwortet. Auf eine selektive Wiederholung einzelner Grundrechte ist nach Rücksprache mit dem Rechtsdienst zu verzichten.

- Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe c: Der Begriff «schwere Vergehen» wird beibehalten. Grundlage für die Unterscheidung zwischen schweren und minder schweren Vergehen bildet die abstrakte Strafdrohung gemäss Gesetz. Voraussetzung für die Einstufung als schweres Vergehen ist, dass eine Freiheitsstrafe droht (BGE 143 IV 9, E. 2.6).
- Artikel 14: Bei einer öffentlichen Fahndung ist immer eine Interessenabwägung vorzunehmen. Beispielsweise kann bei einer bewussten Selbstgefährdung von einer öffentlichen Fahndung abgesehen werden.
- Artikel 18: Gesichtserkennungen sind ein Bestandteil von erkennungsdienstlichen Massnahmen. Diese werden aber nicht flächendeckend eingesetzt, sondern nur in den Fällen gemäss Artikel 18 Absatz 2 und unter den strengen Voraussetzungen von Artikel 18.
- Artikel 19 Absatz 1: Die Vorladung soll möglichst einfach erfolgen können, daher auch mündlich. Erst in einem zweiten Schritt und im Hinblick auf eine allfällige Vorführung ist eine schriftliche Vorladung erforderlich.
- Artikel 20 Absatz 1: Das Erregen öffentlichen Ärgernisses ist nach hier vertretener Auffassung kein genügender Grund für die Anordnung von Gewahrsam, da es sich beim Gewahrsam um eine sehr einschneidende Massnahme im Polizeigesetz handelt und dies nicht verhältnismässig wäre.
- Artikel 20 Absätze 4 und 5: Der Rechtsmittelweg und die Anwendung der StPO beim Gewahrsam werden beibehalten (Art. 20 Abs. 4 und 5). Es geht darum, die Rechtmässigkeit des Gewahrsams im Nachhinein, das heisst nach Freilassung der inhaftierten Person, zu überprüfen. Aufgrund der inhaltlichen Nähe zur Haft erscheint das Zwangsmassnahmengericht als Instanz naheliegend. Da kein zeitlicher Druck besteht, kann sich das Verfahren nach der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV; RB 2.2345) richten. Gemäss Absatz 5 ist eine Verlängerung auf Fälle beschränkt, bei denen eine Person an eine andere Stelle zu überantworten ist. Es kann Konstellationen geben, in denen aus persönlichen Gründen die Aufrechterhaltung des Gewahrsams im wohlverstandenen Interesse der betroffenen Person oder zum Schutze Dritter angezeigt erscheint. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Person nach 24 Stunden weiterhin medizinischer Überwachung bedarf und eine mittel- bis längerfristige Aufrechterhaltung des Gewahrsams in Form einer anderen Massnahme wie fürsorgliche Unterbringung ausser Betracht fällt. Die Gabelung des Rechtswegs (VRPV - StPO) ergibt sich aus der zeitlichen Dringlichkeit. Bei Absatz 5 muss innert Kürze über die Verlängerung entschieden werden können. Die StPO enthält hierzu entsprechende Bestimmungen, die sinngemäss anwendbar sind. In den Fällen von Absatz 4 besteht keine zeitliche Dringlichkeit.
- Artikel 22a Absatz 3: Der Rechtsmittelweg und die Anwendung der StPO bei der Wegweisung, der Fernhaltung und beim Kontaktverbot werden beibehalten. Für die Anordnung von gerichtlichen Schutzmassnahmen ist das Landgerichtspräsidium im Rahmen der Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) zuständig. Das Landgerichtspräsidium urteilt zugleich als Zwangsmassnahmengericht (Art. 19e Abs. 1 Gesetz über die Organisation der richterlichen Behörden [Gerichtsorganisationsgesetz; GOG]; RB 2.3221). Als Rechtsmittel gegen die Verlängerung nach Absatz 2 kann daher nicht das gleiche Gericht zuständig sein. Daher wird das Obergericht als Beschwerdeinstanz

vorgesehen. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit wird auch hier auf das Verfahren nach StPO und nicht auf die VRPV verwiesen.

- Artikel 23a, 23d und 24: Der Rechtsmittelweg und die Anwendung der StPO bei der Observation, der verdeckten Fahndung und bei der verdeckten Vorermittlung werden beibehalten. Die Zuständigkeit des Obergerichts bzw. der Beschwerdeinstanz sowohl für präventive als auch für repressive geheime Überwachungsmaßnahmen wird vom Bundesgericht nicht beanstandet, sondern vielmehr für sinnvoll befunden aufgrund der zum Teil schwierigen Abgrenzung (vgl. BGer 1C-39/2021 E.6.3.1. und BGE 147 I 103 E. 17.5.3).
- Artikel 23c: Aufgrund einer Umfrage des Verbands der Kantonspolizei Uri (VKPUR) begrüsst eine Mehrheit der Urner Polizistinnen und Polizisten die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für körpernah getragene Aufzeichnungsgeräte (Bodycams). Auch eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortet eine gesetzliche Grundlage, sofern die spätere Anschaffung über den ordentlichen Budgetprozess erfolgt und diese darin klar und transparent ausgewiesen wird. Gleichzeitig sollen auch polizeiintern klare Regelungen über die Anwendung der Bodycams (z. B. Ein- und Ausschalten) festgelegt werden. Daher wird die Bestimmung unverändert belassen.
- Artikel 33: Die Ortung von Angehörigen der Kantonspolizei soll in erster Linie zum Schutz der Polizistinnen und Polizisten erfolgen. Dies kann auch bei einfacheren Einsätzen erforderlich sein, z. B. bei Fusspatrouillen. Bei komplexen Einsätzen soll die Ortung zudem der Lagedarstellung dienen. Dabei ist aber immer der Persönlichkeitsschutz der Polizeiangehörigen zu beachten.
- Artikel 34: Bei der Zuführung Minderjähriger und von Personen unter umfassender Beistandschaft ist keine zusätzliche Meldepflicht der Kantonspolizei nötig. Alle Personen in amtlicher Tätigkeit sind, wenn eine Person hilfsbedürftig erscheint, zur Meldung gegenüber der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) verpflichtet (Art. 443 Abs. 2 ZGB). Personen, die demnach in amtlicher Tätigkeit von einer gefährdeten Person erfahren, sind meldepflichtig, auch wenn sie dem Amtsgeheimnis (Art. 320 Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB]; SR 311.0) unterstehen. Dies gilt auch für die Kantonspolizei.
- Artikel 38: Ein Verbot von Gummigeschossen wird nicht ins PolG aufgenommen. Gummigeschosse sind eines der wenigen Distanzmittel, die der Polizei in entsprechenden Situationen zur Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen. Auch wenn Gummigeschosse nur selten zum Einsatz kommen, ist ein Verbot mit Ausnahmen aus gesetzgeberischer Sicht nicht der passende Ansatz. Der Einsatz aller polizeilichen Mittel untersteht jedoch immer dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Der seltene Einsatz von Gummigeschossen in der Vergangenheit bestätigt dies. Die Möglichkeit des Einsatzes von Gummigeschossen ist zudem aufgrund der interkantonalen Zusammenarbeit im Rahmen des Polizeikonkordats sowie bei IKAPOL-Einsätzen ausserhalb des Konkordats (z. B. WEF, WTO-Konferenz usw.) beizubehalten.
- Artikel 45a: Eine weitergehende Regelung zur Informationspflicht der Polizei erscheint nicht erforderlich. Artikel 45a verweist im ersten Satz auf Artikel 95 StPO, wo die Beschaffung von Daten und die Informationspflicht geregelt sind. Die Informationspflicht ist somit am Anfang der Bestimmung festgehalten. Damit soll eine möglichst einheitliche Handhabung bei der Arbeit innerhalb und ausserhalb des Geltungsbereichs der StPO ermöglicht werden. Zusätzlich gelten die allgemeinen Informationspflichten von Amtes wegen und auf Anfrage nach dem OeG.

Folgende zusätzliche Anliegen blieben im Gesetz ebenfalls unberücksichtigt:

- Artikel 30: Eine Ergänzung bei der Regelung zur Tötung eines sichergestellten Tiers ist nicht erforderlich und die Prüfung, ob ein Tier im Tierheim abgegeben werden kann, ist bereits mit der bestehenden Regelung abgedeckt. Artikel 30 Absatz 2 regelt bereits heute die Voraussetzungen für die Tötung eines sichergestellten Tiers. Dazu müssen auch die Voraussetzungen der Verwertung nach Absatz 1 erfüllt sein (Art. 30 Abs. 2 Bst. a), u. a. dass die Verwahrung, Pflege oder Erhaltung mit unverhältnismässig hohen Kosten oder Schwierigkeiten verbunden sind (Art. 30 Abs. 1 Bst. d). Dies beinhaltet auch die Prüfung für den Unterhalt und die Pflege des Tiers, wobei eine Unterbringung in einem Tierheim zu prüfen ist.
- Artikel 36: Die Bestimmung zur Fesselung bei Transporten soll beibehalten werden. Wie in anderen kantonalen Polizeigesetzen ist die Fesselung auf Transporten ausdrücklich in einem eigenen Absatz vorgesehen. Bei Transporten besteht grundsätzlich ein erhöhtes Sicherheitsrisiko, weshalb eine Fesselung die Regel darstellt. Anders als die Bestimmung in Luzern enthält Artikel 36 Absatz 2 jedoch die Einschränkung «wenn es die Situation erfordert». Bei Transporten ist somit bereits nach geltendem Recht immer anhand der konkreten Situation zu entscheiden, ob eine Fesselung tatsächlich notwendig ist; dabei ist der allgemeine Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 7) zu beachten. Der Ausdruck «immer» soll dabei lediglich verdeutlichen, dass es sich um eine spezielle Situation handelt, bei der das Sicherheitsrisiko in der Regel eine Fesselung erfordert.
- Auf die Einführung einer unabhängigen Ombudsstelle wird verzichtet. Bereits 2016 wurde eine Vernehmlassung für die Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle und für eine entsprechende Verordnung durchgeführt. Diese Idee wurde jedoch letztlich verworfen. Daher soll auch keine Ombudsstelle einzig für die Kantonspolizei eingeführt werden.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 2 Absatz 2

Der Vorbehalt im bisherigen Gesetz bezieht sich (gemäss Fussnote) noch auf die kantonale Strafprozessordnung. Die Bestimmung hatte einen eigenen Regelungsinhalt und war eine wichtige Kollisionsnorm. Heute kann sich der Wortlaut nur auf die eidgenössische StPO beziehen. Obwohl das Bundesrecht dem kantonalen Recht als übergeordnetes Recht ohnehin vorgeht, hat die Bestimmung als Hinweis noch eine entsprechende Berechtigung. Allerdings ist nicht gänzlich ausgeschlossen, dass es doch noch kantonales Recht gibt (oder künftig geben wird), das dem Polizeigesetz vorgehen soll. Für diesen Fall ist ein Vorbehalt nach wie vor sinnvoll.

Artikel 3a

Der neue Artikel 3a umschreibt den Ausgangspunkt und Zweck der Vorermittlung, namentlich der Verhinderung oder Prävention von Straftaten einerseits und andererseits der Begründung eines Verdachts für bereits begangene Straftaten. Die polizeiliche Vorermittlung ist seit jeher Bestandteil der Polizeiarbeit. Die Bestimmung soll die Abgrenzung zwischen dem PolG und StPO klarer definieren.

Mit Vorermittlungen sind Abklärungen und Massnahmen der Polizei gemeint, die auf die Begründung eines Verdachts ausgerichtet sind oder auf Anhaltspunkten, kriminalistischen Erfahrungswerten oder

auf einer blossen Vermutung oder Hypothese beruhen. Bei der Vorermittlung soll die Informationslage so weit konkretisiert und verdichtet oder auch entkräftet werden, dass über allfällige weitere polizeiliche Massnahmen entschieden werden kann. Dies gilt sowohl für die Gefahrenabwehr, beispielsweise für die Vorbereitung von sicherheitspolizeilichen Einsätzen, als auch für die Einleitung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gemäss Artikel 299 bzw. 306 StPO. Ein typisches Beispiel für Vorermittlungen liegt vor, wenn die Polizei Meldungen aus der Bevölkerung über verdächtige Wahrnehmungen nachgeht. Die polizeiliche Vorermittlung geht somit dem allgemeinen Ermittlungsauftrag nach Artikel 15 Absatz 2 StPO voraus. Das Vorliegen eines Tatverdachts bildet hierbei das entscheidende Abgrenzungskriterium zwischen polizeirechtlicher Vorermittlung und strafprozessualer Ermittlung. Der Zweck der Vorermittlung ist es, Informationen zu beschaffen, um die oft dürftige und ungesicherte Informationslage so zu verdichten, damit beurteilt werden kann, ob polizeiliche Massnahmen zur Prävention und Gefahrenabwehr und/oder strafprozessuale Ermittlungen nötig sind.

Voraussetzung für Vorermittlungen ist ein Auslöser oder ein konkreter Anlass. Dieser kann individuell-konkret sein, z. B. die Meldung einer Privatperson. Auslöser polizeilicher Massnahmen kann aber auch die allgemeine oder eine spezielle polizeiliche Lage sein, wie etwa eine Grossveranstaltung. Je nach Anlass unterscheiden sich auch die Arten der polizeilichen Vorermittlung. Diese sind entweder einzelfallbezogen oder systematisch. Für das Vorgehen und die Mittel verweist Absatz 2 auf das PolG. Bei der Vorermittlung steht der Polizei somit das gesamte und ausdrücklich geregelte polizeiliche und rechtliche Instrumentarium des PolG zur Verfügung.

Ergeben sich in der Vorermittlung Erkenntnisse, die einen Verdacht begründen, führt dies zur Einleitung des strafprozessualen Vorverfahrens nach Artikel 300 StPO. Die in Artikel 3a Absatz 3 geregelte Mitwirkung der Polizei im strafprozessualen Vorverfahren ist mit Blick auf Artikel 15 und 306 f. StPO grundsätzlich deklaratorisch. Sie dient aber nochmals der Klarstellung, dass sich ab diesem Moment die Rechtsgrundlage und auch die Voraussetzungen des polizeilichen Handelns ändern. Wichtig für die Praxis ist das Bewusstsein, dass sobald ein Verdacht auf eine Straftat vorliegt, die StPO und das dortige Verfahren sowie die Rechte und Pflichten gelten.

Ein Beispiel für die Abgrenzung zwischen polizeilicher Vorermittlung und strafprozessualen Vorverfahren ist die Meldung einer Person, dass im Nachbarhaus ein lauter Knall zu hören war. Die Polizei wird daraufhin die Meldung überprüfen und sich insbesondere bei den Nachbarn nach dem angeblichen Knall erkundigen. Ergibt sich, dass es lediglich ein kaputtes Elektrogerät war, bleibt es bei einer polizeilichen Vorermittlung. Stammt der Knall jedoch aus einer Schusswaffe, wird die Polizei weitere Ermittlungen vornehmen. Sollte sich erheben, dass Personen verletzt wurden, ergibt sich ein Verdacht auf eine Straftat und es ist ein strafprozessuales Vorverfahren einzuleiten. Ein anderes Beispiel wäre, wenn eine Polizeipatrouille auf eine verwirrte und verletzte Person trifft. Die Polizei wird die Person befragen und je nach Ergebnis auf einen selbstverschuldeten Sturz schliessen, womit es bei einer polizeilichen Vorermittlung bleibt, oder es ergibt sich ein Verdacht auf eine Straftat, wodurch weitere Ermittlungen gemäss StPO erforderlich werden.

Aufgrund der neuen Bestimmung in Artikel 3a - insbesondere Absatz 3 mit dem Verweis auf die StPO - kann Artikel 49a aufgehoben werden, da sich die Regelungsinhalte überschneiden.

Artikel 4 Absatz 1

Die einzelnen Aufgaben der Kantonspolizei werden in Artikel 4 näher umschrieben und im Rahmen der vorliegenden Revision um die neue Aufgabe des Bedrohungsmanagements erweitert. Bei dieser Gelegenheit wird auch Buchstabe f angepasst. In der Praxis wird generell nur noch von Einsatzleitzentralen gesprochen. «Verkehrszentralen» kann daher gestrichen werden.

Artikel 5a

Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Arbeit der Behörden und der Kantonalen Verwaltung offen zu gestalten und damit einen Beitrag zur freien Meinungsbildung der Bevölkerung zu leisten sowie deren Vertrauen in die Behörden- und Verwaltungstätigkeit zu fördern. Nach Artikel 6 Absatz 1 OeG hat jede volljährige Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Öffentlichkeitsgesetz selbst schliesst somit das Informationsrecht aus überwiegenden öffentlichen Interessen aus. Dies ist z. B. der Fall, «wenn der Bevölkerung auf andere Weise Schaden zugefügt würde, namentlich durch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit» (Art. 4 Abs. 1 Bst. b OeG).

Sämtliche Dokumente, die aktuelle Mittel (z. B. Fahrzeuge, Waffen, Funk, Schutzwesten, Polizeihunde) und Fähigkeiten (z. B. Ausbildung, Spezialkenntnisse) und Dispositive (z. B. Taktik, Standorte, Konzepte) der Kantonspolizei betreffen, sind daher der Öffentlichkeit nicht bekannt zu geben, da andernfalls die Wirksamkeit des polizeilichen Handelns der fraglichen Dispositionen und damit die effektive Gefahrenabwehr infrage gestellt wären und letztlich eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit vorliegen würde. Deshalb ist die Einsichtnahme in solch sicherheitspolizeilich heikle Dokumente zu den taktischen Möglichkeiten und zum taktischen Vorgehen der Kantonspolizei in Gefahrensituationen zu untersagen. Zu diesem Zweck nimmt Artikel 5a derartige Dokumente vom Geltungsbereich des OeG aus. Dadurch erfährt das Öffentlichkeitsprinzip, wie es im OeG verankert ist, eine bereicherspezifische Einschränkung.

In zeitlicher Hinsicht soll die Bestimmung eingeschränkt werden auf die aktuellen Mittel, Fähigkeiten und Dispositionen der Kantonspolizei. Im Rahmen einer allfälligen Anfrage hat die Kantonspolizei im Einzelfall abzuklären, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsgesetz gegeben sind.

Artikel 13 Absatz 3

Im Interesse einer klaren Trennung von Sicherheitspolizeirecht und Strafprozessrecht sollte im PolG zukünftig nicht mehr von «Verdacht» die Rede sein. Dieser Terminus ist der Strafverfolgung und damit der StPO vorbehalten. Mit Verweis auf Artikel 3a wird neu von «Anhaltspunkten» gesprochen. Diese können einerseits auf individuell-konkreten Hinweisen (z. B. Meldungen aus der Bevölkerung) oder konkreten Beobachtungen (z. B. während einer Patrouille) im Einzelfall beruhen. Oft treten diese Aspekte in Kombination auf und werden in diversen Polizeigesetzen unter dem Begriff «Anhaltspunkte» zusammengefasst.

Artikel 14

Im Interesse einer klaren Trennung von Sicherheitspolizeirecht und Strafprozessrecht sollte im PoLG zukünftig nicht mehr von «Verdacht» die Rede sein. Dieser Terminus ist der Strafverfolgung und damit der StPO vorbehalten. Mit Verweis auf Artikel 3a soll neu von «Anhaltspunkten» gesprochen werden.

Diese Bestimmung bildet die Rechtsgrundlage für die öffentliche Bekanntmachung einer Fahndung oder Suche durch Medien, Plakatanschläge und dergleichen nach vermissten bzw. gesuchten Personen. Die Zulässigkeit und die Voraussetzungen für eine öffentliche Fahndung sollen gegenüber der bestehenden Regelung noch klarer definiert und teilweise erweitert werden. Die Aufzählung der alternativen Voraussetzungen ist neu in Buchstaben unterteilt.

Die bisherige Bestimmung sah in Absatz 1 eine öffentliche Fahndung vor, wenn jemand Opfer eines Verbrechens wurde. Nur ausnahmsweise wird in der Straf- und Polizeigesetzgebung als Voraussetzung für eine Massnahme ein Verbrechen verlangt. Gemäss Artikel 218 und 221 StPO genügt als Voraussetzung für eine Festnahme und Untersuchungshaft auch bereits ein Vergehen. Der Einsatz der Schusswaffe setzt nach Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe b ein Verbrechen oder schweres Vergehen voraus. Eine Angleichung dieser Voraussetzungen ist sinnvoll und wird neu in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a nachvollzogen. Demnach soll neu eine öffentliche Fahndung auch nach Opfern von schweren Vergehen möglich sein. Grundlage für die Unterscheidung zwischen schweren und minder schweren Vergehen bildet die abstrakte Strafdrohung gemäss Gesetz. Voraussetzung für die Einstufung als schweres Vergehen ist, dass eine Freiheitsstrafe droht (BGE 143 IV 9, E. 2.6).

Bei Selbst- und Drittgefährdung soll weiterhin eine öffentliche Fahndung zulässig sein (Bst. b).

Zusätzlich muss nach Personen öffentlich gefahndet werden können, wenn diese in polizeilichen Gewahrsam genommen werden müssen. Dasselbe gilt für Personen, die entlaufen oder entwichen sind und die polizeilich vorgeführt werden sollen. Dies wird in den Buchstaben c bis e umgesetzt.

Einer öffentlichen Fahndung allenfalls entgegenstehende Interessen müssen berücksichtigt werden (Abs. 2). Die notwendige Interessenabwägung gibt der Kantonspolizei einen gewissen Handlungsspielraum. Beispielsweise kann bei einer bewussten Selbstgefährdung (vgl. Abs. 1 Bst. b) von einer öffentlichen Fahndung abgesehen werden.

Artikel 17 und 18

Erkennungsdienstliche Massnahmen dienen der Polizei dazu, Personen zu identifizieren. Sie verfolgen zusätzlich das Ziel, einerseits - aufgrund der erfassten Merkmale - nicht aufgeklärte Straftaten bestimmten Personen zuzuordnen und andererseits - bei künftigen Taten - eine Wiedererkennung zu ermöglichen. Damit sind sie wichtige Hilfsmittel der Polizei im Kampf gegen die Kriminalität. Zu unterscheiden sind dabei die im Rahmen des Strafverfahrens angeordneten erkennungsdienstlichen Massnahmen, die in der StPO geregelt sind, von jenen, die von der Kantonspolizei selbstständig vorgenommen werden. Artikel 17 und Artikel 18 regeln bereits heute die letzteren Fälle.

Im bisherigen Recht ist in Artikel 17 Absatz 2 einzig geregelt, dass Erkennungsmerkmale abgenommen bzw. gesichert werden, nicht aber, dass diese aufbewahrt (z. B. in einer Datenbank oder im Lager etwa ein Gebissabdruck) und ausgewertet (z. B. durch optischen Vergleich von Fingerabdrücken, Werkzeugspuren, Gesichtserkennung oder mittels Suchfunktionen in einer Datenbank usw.) werden können. Dies soll durch die Revision geändert werden. Eine Ausnahme bildet dabei biologisches Material, das für die DNA-Analyse geeignet ist. Nach Artikel 255 Absatz 2 Buchstabe a und b StPO kann die Polizei lediglich die nicht invasive Probeentnahme (z. B. Wangenschleimhautabstrich) und die Erstellung eines DNA-Profiles von tatrelevantem biologischem Material (Tatspuren) selbstständig anordnen. Die Auswertung solcher Proben und die Erstellung von DNA-Profilen von beschuldigten und weiteren Personen darf die Polizei nicht selbstständig anordnen (Art. 255 Abs. 1 Bst. a bis c StPO). Artikel 17 Absatz 2 soll schliesslich sprachlich in der Infinitivform vereinheitlicht werden.

Die Zulässigkeit der Massnahmen soll in Artikel 18 Absatz 2 separat geregelt und ausgeweitet werden. Die Bestimmung orientiert sich dabei an Artikel 81 Absatz 2 PolG BE. Nach Buchstabe b werden Personen erfasst, deren Strafverfahren abgeschlossen ist und die in eine Vollzugsanstalt eingewiesen werden. Buchstabe c befasst sich mit Personen, denen durch eine zuständige Behörde eine freiheitsentziehende Massnahme auferlegt worden ist, z. B. die Fälle von Verwaltungshaft (z. B. Ausschaffungshaft) oder eine fürsorgliche Unterbringung nach Artikel 426 ff. ZGB. Nach Buchstabe d können Personen, die administrativ oder gerichtlich des Landes verwiesen oder ausgewiesen worden sind und nach Buchstabe e ausländerrechtlich weggewiesene oder in ausländerrechtliche Haft genommene Personen erkenntungsdienstlich behandelt werden.

Artikel 18 Absatz 3 erfährt gegenüber dem bestehenden Recht einige Präzisierungen. Im PolG sollen nur die Aufbewahrung und Registrierung zu sicherheitspolizeilichen Zwecken geregelt werden. Würde anders entschieden, könnten sich Widersprüche zu anderen Gesetzen ergeben, in denen diese Thematik eine Regelung erfährt, insbesondere zur StPO. Die derzeit vorgesehene Dauer für die Löschung nach grundsätzlich einem Jahr ist sehr kurz. Bei einem notorischen Gefährder, aber auch im Falle häuslicher Gewalt könnte eine längere Aufbewahrungsdauer angezeigt sein. Sofern die über drei Jahre hinausgehende Aufbewahrung nicht auf laufende Verfahren beschränkt wird, könnten die Daten theoretisch unbegrenzt aufbewahrt werden. Der Vorbehalt der «anderen gesetzlichen Regelungen» erscheint angebracht, weil nicht alle aktuellen und künftigen Gesetze überblickt werden können.

Artikel 19

Der Titel wird angepasst, um dem Inhalt des Artikels zu entsprechen und um die drei Massnahmen in die chronologisch richtige Reihenfolge zu bringen.

Eine Vorladung nach Absatz 1 stellt analog dem strafprozessualen Verständnis i.S.v. Artikel 201 StPO eine an eine bestimmte Adressatin oder einen bestimmten Adressaten gerichtete Aufforderung der Polizei dar, zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort zu einer polizeilichen Amtshandlung persönlich zu erscheinen und dort bis zur Erledigung der in der Vorladung bezeichneten Angelegenheit zu verweilen. Mögliche Amtshandlungen sind beispielsweise die Befragung nach Absatz 5, die Identitätsfeststellung nach Artikel 13, die erkenntungsdienstlichen Massnahmen gemäss Artikel 18

und die Herausgabe von Gegenständen und Tieren gemäss Artikel 29. Als weiteres Beispiel wurde bereits bei der Einführung der Bestimmung die Sicherstellung von Handys im Drogenhandel auf der Strasse genannt.

Die polizeiliche Vorladung gemäss Absatz 1 ist analog zu jener im polizeilichen Ermittlungsverfahren nach Artikel 206 StPO nicht an Formen gebunden. Das heisst, dass die polizeiliche Vorladung nicht schriftlich, sondern möglichst einfach erfolgen kann, daher auch mündlich. Sie kann auch persönlich, telefonisch, per E-Mail und im Rahmen anderer (elektronischer) Kommunikationsformen erfolgen. Erst in einem zweiten Schritt und im Hinblick auf eine Vorführung ist eine schriftliche Vorladung erforderlich. Ebenfalls analog zu Artikel 206 StPO ist die polizeirechtliche Vorladung auch an keine Fristen gebunden. Für den Zustellungszeitpunkt, den Zustellungsnachweis und Zustellungsarten einer schriftlichen Vorladung gelten die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze.

Absatz 2 entspricht Artikel 206 Absatz 2 StPO. Ähnlich lautet auch Artikel 79 Absatz 2 PolG BE. Da es um die sicherheitspolizeiliche Aufgabenerfüllung geht, ist die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant zuständig, die Vorführung anzuordnen. Die bisherige Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft widerspricht der sauberen Trennung zwischen dem polizeilichen Vorermittlungsverfahren und der strafprozessualen Ermittlung (vgl. Art. 3a).

Die Vorführung muss gemäss Absatz 3 zudem möglich sein, wenn es darum geht, mit dieser Massnahme einer erheblichen Gefahr zu begegnen. Dies ist u. a. der Fall, wenn die Voraussetzungen für den polizeilichen Gewahrsam gegeben sind. Artikel 79 Absatz 3 PolG BE ist ähnlich formuliert.

Eine Vorladung ist ohne besondere Formvorschriften möglich. Die Vorführung ist jedoch schriftlich anzudrohen, wenn der Vorladung keine Folge geleistet wird (vgl. Abs. 4). In zeitlich dringenden Fällen, v. a. wenn Gefahr in Verzug ist (vgl. Abs. 3), muss dies auch mündlich möglich sein und ist erst nachträglich schriftlich zu bestätigen. Die Anordnung hat aber weiterhin durch die Polizeikommandantin oder den Polizeikommandanten zu erfolgen.

Für die Befragung enthält die bisherige Bestimmung keine eigentliche Regelung. Dazu werden die zwei neuen Absätze 5 und 6 ergänzt, die sich an § 24 PolG ZH und Artikel 82 PolG BE orientieren. Als Befragung im Sinne dieser Bestimmung gilt allein die präventive ordnungs-, sicherheits- oder verwaltungspolizeilich motivierte Abklärung zu einem Sachverhalt. Sobald ein Verdacht auf ein strafbares Verhalten (Tatverdacht) besteht, gelten für die Befragung ausschliesslich die Bestimmungen der StPO (Abs. 6).

Aufgrund der festgelegten Formlosigkeit der polizeilichen Befragungen nach Absatz 5 gibt es auch keine gesetzlichen Formvorschriften. Das heisst, dass die polizeiliche Befragung in der Regel mündlich, persönlich oder telefonisch und nicht im Rahmen einer Einvernahme zu Protokoll durchgeführt wird. Andererseits sind eine schriftliche Befragung (Brief, E-Mail, SMS, WhatsApp usw.) und eine protokollarische Befragung nicht ausgeschlossen. Ohne eine anderslautende gesetzliche Vorschrift besteht auch im Rahmen solcher protokollarischer Befragungen weder eine Mitwirkungspflicht noch die Pflicht der Polizei zu Rechtsbelehrungen. Damit in Grenzfällen zu strafprozessualen Einvernahmen die polizeirechtlich durchgeführten Befragungen in einem späteren Strafprozess verwertbar sind, empfiehlt es sich jedoch, die zu befragende Person auf ihre strafprozessualen Rechte, sprich auf

ihre Aussage- oder Zeugnisverweigerungsrechte und das Recht auf anwaltliche Verbeiständung, hinzuweisen

Artikel 20

Der Polizeigewahrsam stellt den schwersten Eingriff in die persönliche Freiheit der oder des Betroffenen gestützt auf das PolG dar. Der vorgeschlagene Text orientiert sich an den Lösungen anderer Kantone, die den Polizeigewahrsam in den vergangenen Jahren ebenfalls angepasst haben.

Die Anwendungsfälle sind abschliessend im Gesetz aufgezählt. Die Voraussetzungen des Gewahrsams sollen im Verhältnis zur geltenden Fassung verdeutlicht und in einigen Punkten ergänzt werden. Absatz 1 unterscheidet dabei zwischen dem Präventivgewahrsam (Bst. a), dem Sicherungsgewahrsam und dem Vor-/Zu-/Rückführungsgewahrsam (Bst. b) sowie dem Vollzugsgewahrsam (Bst. c). Letzterer ist im bisherigen Recht nicht vorgesehen.

Eine Gefährdung anderer Personen gemäss Buchstabe a kann auch im Rahmen von häuslicher Gewalt bestehen. Zudem kann ein Gewahrsam zur Sicherstellung einer Wegweisung, Fernhaltung oder eines Kontaktverbots angeordnet werden. Auch die Gefährdung von Tieren, beispielsweise wenn wegen eines Tierhalteverbots ein Hof geräumt werden muss, kann einen Gewahrsam notwendig machen. Der Gewahrsam als starker Eingriff in die Freiheit der oder des Einzelnen darf aber nicht bei jeder drohenden Sachbeschädigung angeordnet werden können, sondern höchstens bei wichtigen Einrichtungen wie beispielsweise Versorgungs- und Verkehrsanlagen, Schulen, Justiz- und Parlamentsgebäuden usw.

Das Erregen öffentlichen Ärgernisses gemäss dem bestehenden Buchstabe b ist nach hier vertretener Auffassung kein genügender Grund für die Anordnung von Gewahrsam. Ebenso wird der Gewahrsam zur Sicherstellung einer Ausweisung, Landesverweisung oder Auslieferungshaft gestrichen. Die kurzfristige Festhaltung im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Massnahmen ist in Artikel 73 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) geregelt, die Vorbereitungs-, Ausschaffungs-, Sicherheits- und Durchsetzungshaft in Artikel 75 ff. AIG.

Die prozessualen Rechte der betroffenen Person werden in Absatz 2 geregelt. Dies beinhaltet die Information über die Gewahrsamsgründe, das Recht auf Anwaltsbeizug und auf Benachrichtigung einer Vertrauensperson.

Da der Polizeigewahrsam die einschneidendste Massnahme im PolG darstellt, soll dieser auch restriktiv geregelt sein. Er ist weiterhin auf 24 Stunden begrenzt. In dieser Zeit bleibt zu prüfen, ob allenfalls ein Strafverfahren eröffnet wird oder fürsorgliche Massnahmen notwendig sind. Der Gewahrsam endet somit entweder durch den Wegfall des Gewahrsamsgrunds, infolge Ablösung durch andere Massnahmen, oder längstens nach 24 Stunden. Im Sinne der Verhältnismässigkeit hat die Kantonspolizei alles zu unternehmen, um den Gewahrsam so kurz wie möglich zu halten.

Obwohl die Praxis des EGMR bei solch kurzen Freiheitsentzügen in der Regel noch keine wirksame Haftbeschwerdemöglichkeit voraussetzt, soll eine nachträgliche Überprüfung durch ein Gericht erfolgen können. Es geht darum, die Rechtmässigkeit des Gewahrsams im Nachhinein, das heisst nach

Freilassung der oder des Inhaftierten, zu überprüfen. Aufgrund der inhaltlichen Nähe zur Haft erscheint das Zwangsmassnahmengericht als Instanz naheliegend. Dauert der Polizeigewahrsam längstens 24 Stunden, genügt es auch, wenn das Zwangsmassnahmengericht auf Antrag der oder des Inhaftierten hin die Rechtmässigkeit des angeordneten Gewahrsams überprüft (Abs. 4). Hierfür müssen keine Fristen vorgesehen werden, denn dass das Zwangsmassnahmengericht nicht innert 24 Stunden entscheiden kann, liegt auf der Hand. Auch muss nicht zwingend ein mündliches Verfahren durchgeführt werden, da es nur darum gehen kann, die Rechtmässigkeit des Gewahrsams im Nachhinein, das heisst nach Freilassung der oder des Inhaftierten, zu überprüfen. Daher werden hier dem Zwangsmassnahmengericht auch keine Fristen für einen Entscheid angesetzt. Da kein zeitlicher Druck besteht, können sich das Verfahren und der weitere Rechtmittelweg nach der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege richten. Der Weiterzug ans Obergericht muss in diesem Fall ausdrücklich geregelt werden (Art. 54 Abs. 2 Bst. b VRPV).

Eine Verlängerung ist analog § 27 PolG ZH nur im Hinblick auf die Zuführung an eine für weitere Massnahmen zuständige Stelle möglich. Es kann Konstellationen geben, in denen aus persönlichen Gründen die Aufrechterhaltung des Gewahrsams im wohlverstandenen Interesse der betroffenen Person oder zum Schutz Dritter angezeigt erscheint. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Person nach 24 Stunden weiterhin medizinischer Überwachung bedarf und eine mittel- bis längerfristige Aufrechterhaltung des Gewahrsams in Form einer anderen Massnahme wie fürsorgerische Unterbringung ausser Betracht fällt. Dafür ist eine Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts einzuholen. Der Antrag ist von der Polizei summarisch zu begründen. Anzugeben sind insbesondere das Vorliegen der Gewahrsamsgründe gemäss Absatz 1 sowie die Umstände, welche die Verlängerung als notwendig erscheinen lassen. Analog zu Artikel 225 Absatz 5 StPO hat das Zwangsmassnahmengericht die Person in der Regel anzuhören und analog zu Artikel 226 Absatz 1 StPO innert 48 Stunden ab Antragseingang zu entscheiden. Die Verlängerung ist nicht von Gesetzes wegen auf eine bestimmte Dauer beschränkt. Sie ist abhängig von der geplanten Zuführung, sollte aufgrund des kurzfristigen provisorischen Charakters des Gewahrsams aber nicht für lange Dauer erfolgen.

Die Gabelung des Rechtswegs (Abs.4: VRPV - Abs. 5: StPO) ergibt sich aus der zeitlichen Dringlichkeit. Bei Absatz 5 muss innert Kürze über die Verlängerung entschieden werden können. Die StPO enthält hierzu entsprechende Bestimmungen, die sinngemäss anwendbar sind. In den Fällen von Absatz 4 besteht keine zeitliche Dringlichkeit, daher kann auf das ordentliche Verfahren nach VRPV verwiesen werden.

Artikel 21 Absatz 1

Die Ausschreibung ist die polizeiinterne Verbreitung einer angeordneten Festnahme oder einer Aufenthaltsnachforschung über die polizeilichen Übermittlungskanäle wie Fahndungsregister (RIPOL) oder INTERPOL. Sie unterscheidet sich damit von der öffentlichen Fahndung im Sinne von Artikel 14 PolG. Sie regelt ausschliesslich die Ausschreibung zur Aufenthaltsnachforschung.

Die Verhaftung, die bisher in Buchstabe a erwähnt war, ist in der StPO geregelt. Ebenso die möglichen Folgen eines dringenden Verdachts auf eine strafbare Handlung in Buchstabe b. Wenn der (dringende) Verdacht besteht, eine Person werde ein Verbrechen oder Vergehen begehen oder ein

solches vorbereiten, kann das StGB oder die StPO anwendbar sein (strafbare Vorbereitungshandlungen nach Art. 260^{bis} StGB, Haftgründe der Wiederholungs- [Art. 221 Abs. 1 Bst. c] und der Ausführungsgefahr [Art. 221 Abs. 2 StPO]). Entsprechend ist nicht ein Verdacht vorauszusetzen, sondern eine Gefahr für Personen oder Sachen. Im Interesse einer klaren Trennung von Sicherheitspolizeirecht und Strafprozessrecht ist die «Verhaftung» in Buchstabe a zu streichen. Aus dem gleichen Grund ist Buchstabe b anzupassen und Buchstabe c zu streichen.

Artikel 21a

Die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung gehört heute zu den unverzichtbaren Mitteln der Polizei in der internationalen und schweizerischen Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung, namentlich gegen Schlepper, Drogenhändler, Schmuggler, Kindsentführungen. Der Einsatzerfolg des AFV hängt stark von der Möglichkeit des Zugriffs auf Daten von Informationssystemen ab. Gerade der Kanton Uri ist als wichtiger Durchgangskanton mit dem Gotthardstrassentunnel für den Einsatz einer AFV prädestiniert.

Da die Erfassung von Kontrollschildern mittels Videoüberwachung im Rahmen des AFV-Systems einen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen darstellt, muss dieser Eingriff durch eine genügende gesetzliche Grundlage legitimiert sein, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Die Erfassung von weiteren Daten, insbesondere eine Gesichtserkennung, ist mittels AFV nicht zulässig.

In BGE 146 I 11 zum PolG Thurgau erfolgte die automatisierte Fahrzeugfahndung gestützt auf die allgemeine Bestimmung zur Datenbearbeitung. Das Bundesgericht hielt dazu fest, dass die Reichweite des Datenabgleichs im Gesetz sachbezogen eingegrenzt werden muss sowie die Aufbewahrung und Vernichtung zu regeln sind (vgl. BGE 146 I 11, E. 3.3.2). In einem weiteren Entscheid (1C_39/2021) zum PolG des Kantons Solothurn definierte das Bundesgericht detaillierte Vorgaben zur gesetzlichen Grundlage der AFV. Der vorliegende Entwurf enthält dazu eine entsprechend detaillierte Regelung.

Für den Einsatz von Videokameras, welche die Kontrollschilder lesen können, soll damit eine spezifische Rechtsgrundlage geschaffen werden, die auch klar vorgibt, mit welchen polizeilichen Datensystemen die erfassten Kontrollschilder abgeglichen werden dürfen. Der Anwendungsbereich und die Einsatzmöglichkeiten werden auf die automatischen Fahrzeugfahndungs- und Verkehrsüberwachungsgeräte im Polizeibereich beschränkt. Der Zweck Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung ist im Gesetz ausdrücklich erwähnt und darauf beschränkt. Damit ist auch klar, dass der Abgleich gemäss Absatz 1 Buchstabe a mit Personen- und Sachfahndungsregistern auf diesen Zweck eingeschränkt ist und damit einzig mit dem automatisierten Polizeifahndungssystem (RIPOL) und dem Schengener Informationssystem (SIS) möglich ist.

Der bestehende Artikel 33 Absatz 3 zur Verkehrsüberwachung wird systematisch hier in Absatz 2 übernommen.

Da es sich gemäss Bundesgericht bei der Übermittlung von elektronischen Trefferdaten um einen schweren Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung handelt, bedarf es einer detail-

lierten Regelung. Diese ist mit Artikel 45 Absatz 2a und 2b für die vorliegende Revision bereits vorgesehen und soll hier ausdrücklich erwähnt bzw. darauf verwiesen werden.

Der Gesetzesvorschlag ist gleichzeitig eine genügende Rechtsgrundlage zur polizeilichen Nutzung des Bildmaterials der bereits heute vorhandenen und künftig hochauflösenden Kameras des Bundesamtes für Strassen (ASTRA). Die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements hat gegenüber der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) bestätigt, dass das ASTRA das entsprechende Bildmaterial für vorgängig erwähnte polizeiliche Zwecke über die Unfallaufnahme hinaus zur Verfügung stellt, wenn die erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen vorhanden sind und für die Einhaltung der kantonalen Datenschutzregelungen eine Bestätigung vorliegt.

Die sogenannten «No-Hits» - also, wenn keine Übereinstimmung mit dem RIPOL oder dem SIS vorliegt - sind gemäss Bundesgericht unverzüglich zu löschen. Im Übrigen richtet sich die Vernichtung der Daten aus der automatisierten Fahrzeugfahndung nach Artikel 46 und der Videoverordnung.

Das Bundesgericht schreibt zudem vor, dass weitere Punkte auf Verordnungs- bzw. Reglementsstufe zu regeln sind. Dies beinhaltet die Befugnis zur Anordnung von AFV innerhalb der Polizei, wobei zwischen der stationären Überwachung auf Anordnung der Polizeikommandantin oder des Polizeikommandanten und der mobilen sowie semi-stationären Überwachung auf Anordnung des Kommandopikett unterschieden wird. Die Geltungsdauer der Anordnung von AFV bei mobilen und semi-stationären Überwachungen ist zudem zu begrenzen (höchstens zwei Tage). Zudem muss die Protokollierungspflicht bezüglich Ort, Zeit, Anzahl der Erfassungen und Abgleiche usw. ebenso geregelt werden wie die periodische Überprüfung der Verhältnismässigkeit bei stationären Überwachungen. Dies soll im Kanton Uri im Rahmen einer neuen Bestimmung in der Videoverordnung RB 3.8115 erfolgen. Diese Änderung soll zusammen mit der Änderung des PolG in Kraft treten.

Artikel 9a Anordnung, Protokollierung und Überprüfung

¹ Zur Anordnung der automatisierten Fahrzeugfahndung sind befugt:

- a) die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant bei stationären Überwachungen;
- b) das Kommandopikett bei mobilen und semi-stationären Überwachungen.

² Die Anordnung von mobilen und semi-stationären Überwachungen ist auf höchstens zwei Tage begrenzt.

³ Die Einsätze der automatisierten Fahrzeugfahndung sind nach Ort, Zeit und Dauer, Zweck und Art des Einsatzes, Umfang des Abgleichs mit Dateien und deren wesentlichen Ergebnisse zu protokollieren.

⁴ Die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant überprüft periodisch die Verhältnismässigkeit von stationären Überwachungen.

Weitere Vorgaben des Bundesgerichts sind bereits an anderer Stelle geregelt, insbesondere die Information der Öffentlichkeit in Artikel 5 und die periodische Kontrolle durch ein unabhängiges Organ. Letzteres erfolgt im Kanton Uri durch die beauftragte Person für Datenschutz (Art. 24 Abs. 3 Bst. a neues kantonales Datenschutzgesetz).

Artikel 22 und 22a

Die Wegweisung und Fernhaltung sind bereits heute im Polizeigesetz geregelt. Zudem besteht bei häuslicher Gewalt und Stalking die Möglichkeit, ein Annäherungs- und Kontaktverbot auszusprechen (vgl. Art. 39 und 39a). Die bisherigen Erfahrungen mit den Artikeln 39 ff. sind durchwegs positiv und haben sich in der Praxis bewährt. Die Bestimmungen in Artikel 39 sollen daher mit der vorliegenden Revision nicht geändert werden. Im Zusammenhang mit den gemachten Erfahrungen sollen aber die Wegweisung und Fernhaltung detaillierter geregelt und Lücken geschlossen werden. Artikel 22 und Artikel 22a gelten dabei als allgemeine gesetzliche Grundlagen für die erwähnten Massnahmen und Artikel 39 ff. gilt weiterhin bei häuslicher Gewalt und Stalking.

Absatz 1 umschreibt die Gründe, die zu Massnahmen führen können. Erweitert wird dies mit dem Grund zum Schutz von gefährdeten Personen. Dies bezieht sich auf Personen ausserhalb von häuslicher Gewalt und Stalking, beispielsweise bei der Sicherheit von Behördenmitgliedern, und steht auch im Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement (vgl. Art. 38c Abs. 4). Ebenso ergänzt wird der Grund der Sicherstellung der polizeilichen Aufgaben sowie der Tätigkeit von Feuerwehr und Rettungskräften. Hauptbeispiel hierfür ist die Sicherung einer Unfallstelle.

Auch die Massnahmen in Absatz 2 werden erweitert um das Kontaktverbot (Bst. d), das im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt und Stalking bereits angewendet wird. Diese Massnahme kann aber auch in anderen Bereichen sinnvoll sein, beispielsweise bei Gewalt und Drohung gegen Behördenmitglieder. Buchstabe b wird lediglich sprachlich an die übrigen Bestimmungen angepasst bzw. vereinheitlicht.

In Absatz 3 wird neu ausdrücklich auf die Möglichkeit hingewiesen, dass eine Ungehorsamsstrafe nach Artikel 292 StGB angedroht werden kann. Dies ist beim Vollzug von Massnahmen bei häuslicher Gewalt und Stalking bereits heute Standard und soll allgemein bei einer Wegweisung, Fernhaltung oder einem Kontaktverbot möglich sein. Eine entsprechende Vorschrift fehlt im geltenden PolG.

Die Dauer der Massnahmen und das Verfahren sind bisher nicht geregelt. Diese Lücke soll im Rahmen der vorliegenden Revision geschlossen werden (Art. 22a). Im Umkehrschluss zu Absatz 1 sind Massnahmen nach Artikel 22, die länger als 48 Stunden dauern, schriftlich zu verfügen.

Zum Schutz der gefährdeten Person und um den Massnahmen Nachdruck zu verschaffen, erscheint eine Spezialregelung für die Fälle wiederholter Missachtung der Massnahme sinnvoll. Absatz 2 sieht dazu eine Verlängerung bis längstens 14 Tage vor. Die Frist ist analog zu den Massnahmen bei häuslicher Gewalt (Art. 39b). Für die Anordnung von gerichtlichen Schutzmassnahmen ist das Landgerichtspräsidium im Rahmen der Zivilprozessordnung zuständig. Durch die Bestimmung in Absatz 2 soll ein nahtloser Übergang gewährleistet werden. Das Landgerichtspräsidium urteilt zugleich als Zwangsmassnahmengericht (Art. 19e Abs. 1 GOG). Als Rechtsmittel gegen die Verlängerung nach Absatz 2 kann daher nicht das gleiche Gericht zuständig sein. Daher wird das Obergericht als Beschwerdeinstanz vorgesehen. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit wird auch hier auf das Verfahren nach StPO und nicht auf die VRPV verwiesen (Abs. 3). Es empfiehlt sich zudem, die Frage der aufschiebenden Wirkung zu regeln, da derartige Massnahmen unverzüglich umgesetzt werden sollten (vgl. dazu auch Art. 88 PolG BE).

Artikel 23 bis 24

Nachstehend werden die sogenannten Überwachungsmassnahmen neu geregelt, erweitert und Lücken geschlossen. Dies erfolgt weitgehend analog zur StPO und lehnt sich bei einzelnen Bestimmungen an die Polizeigesetze von Zürich, Bern und Graubünden an. Um jeweils genügende gesetzliche Grundlagen für die einzelnen Überwachungsmassnahmen zu schaffen, sind detaillierte und teilweise technisch anmutende Bestimmungen notwendig.

Artikel 23 und 23a

Die Observation ist im Vorfeld von möglichen Straftaten eines der wichtigsten Mittel der Polizei. Als präventive Massnahme ist die Observation auf künftige Taten ausgerichtet. Dies gilt auch für weitere Massnahmen wie die verdeckte Fahndung und die verdeckte Vorermittlung. Die Aufklärung von Straftaten ist abschliessend in der StPO geregelt. Die Erfahrungen aus den vergangenen Jahren und die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts sollen im Rahmen der vorliegenden Revision umgesetzt werden.

Artikel 23 soll die personelle Observation durch die Kantonspolizei ohne technische Mittel regeln. Diese geht von der Art und Intensität her über die einfache polizeiliche Beobachtung hinaus. Eine rein personelle Observation soll auch ohne Bewilligung durch die Polizeikommandantin oder den Polizeikommandanten möglich sein. Erst bei einer Dauer von über einem Monat ist eine Bewilligung des Zwangsmassnahmengerichts nötig. Dies betrifft auch Observationen nach Artikel 23a.

In Absatz 1 wird neu die Umschreibung «ausserhalb des Geheim- oder Privatbereichs im Sinne von Artikel 179^{quater} StGB» eingeführt. Dies ist präziser als die bisherige Formulierung «an öffentlichen oder allgemein zugänglichen Orten». Zum Geheim- und Privatbereich nach Artikel 179^{quater} StGB existieren Rechtsprechung, Literatur und Praxis.

Die Ergänzung lehnt sich an Artikel 282 und 283 StPO an. Die Rechtsprechung und Lehre zum Geheim- und Privatbereich in Bezug auf das Internet bzw. auf Chatrooms sind heute noch nicht eindeutig. Die bestehende Bestimmung in Absatz 2 soll daher vom Inhalt her belassen werden und wird an Absatz 1 angepasst.

Die bisherige Bestimmung in Absatz 3 mit der Informationspflicht lenkt vom eigentlichen Regelungsinhalt der Bestimmung ab. Im Zentrum steht die Verlängerungsmöglichkeit durch das Zwangsmassnahmengericht. Dies ist durch die Änderungen hervorzuheben.

Die Staatsanwaltschaft ist gestützt auf die eidgenössische StPO ausschliesslich im Strafverfahren zuständig. Im Bereich der Sicherheitspolizei hat die Staatsanwaltschaft von Bundesrechts wegen keinerlei Kompetenzen.

Die speziellen Formen der Observation durch den Einsatz technischer Mittel werden neu in Artikel 23a separat geregelt.

In Absatz 1 wird festgehalten, dass und unter welchen Voraussetzungen diese Massnahme zur Überwachung zulässig sein soll. Bild- und Tonaufnahmen bedürfen wie bisher der Anordnung durch die Polizeikommandantin oder durch den Polizeikommandanten. Dies beinhaltet grundsätzlich auch den invasiven Bodycam-Einsatz (Überwachung bestimmter Personen) im Rahmen einer Observation (vgl. Art. 22c PolG GR). Der dissuasive Bodycam-Einsatz (Überwachung eines Raums oder Orts) zur Verhinderung von Straftaten soll separat geregelt werden (vgl. dazu Art. 23c).

Der Einsatz weiterer technischer Überwachungsgeräte, insbesondere zur Standortfeststellung, bedarf zusätzlich der Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts. Damit wird die Kritik aus dem Bundesgerichtsentscheid 1C_181/2019 zu Artikel 118 Absatz 2 PolG BE aufgenommen. Derartige technische Überwachungsgeräte sind Ortungsgeräte und Peilsender. Das Genehmigungsverfahren richtet sich sinngemäss nach Artikel 281 Absatz 1 i.V.m. Artikel 274 StPO.

Durch den Hinweis in Absatz 4 auf die sinngemässe Anwendung von Artikel 283 StPO über die Mitteilung der Observation können die Literatur und Rechtsprechung zu dieser Bestimmung für die Auslegung der kantonalen Vorschrift herangezogen werden.

Die Kantonspolizei teilt der direkt betroffenen Person spätestens nach Beendigung der Massnahme mit, dass sie observiert wurde. Erfährt sie aber aus irgendeinem Grund früher davon, muss sie nicht bis zum Abschluss der Massnahme warten und kann Beschwerde beim Obergericht bzw. der Beschwerdeinstanz des Obergerichts einreichen. Die Zuständigkeit des Obergerichts sowohl für präventive als auch für repressive geheime Überwachungsmaßnahmen wird vom Bundesgericht nicht beanstandet, sondern vielmehr für sinnvoll befunden, aufgrund der zum Teil schwierigen Abgrenzung (vgl. BGer 1C-39/2021 E.6.3.1. und BGE 147 I 103 E. 17.5.3).

Artikel 23b

Wie im bisherigen Recht soll weiterhin eine separate Bestimmung bestehen zur Video- und Audioüberwachung von öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen sowie auf öffentlich zugänglichen Strassen, Plätzen und Räumen sowie bei Grossveranstaltungen, bei denen mit Störungen der Ruhe und Ordnung zu rechnen ist (z. B. an Demonstrationen und Kundgebungen auf dem Rathausplatz oder an der 1.-August-Feier auf dem Rütli). Diese orientiert sich daher weitgehend an der bestehenden Bestimmung im bisherigen Artikel 33 PolG und dient weiterhin als gesetzliche Grundlage für die Videoverordnung, die abgesehen von der Ergänzung im Zusammenhang mit der AFV nicht geändert werden soll. Systematisch ist die Bestimmung jedoch bei den Überwachungsmaßnahmen anzugliedern.

Artikel 23c

Artikel 23c regelt neu den dissuasiven Bodycam-Einsatz (Überwachung eines Raums oder Orts) zur Verhinderung von Straftaten oder zur Aufzeichnung von Vorgängen, wenn bereits Straftaten begangen wurden oder mit solchen gerechnet werden muss sowie bei der Anwendung von polizeilichem Zwang. Es handelt sich dabei um anlassbezogene Aufzeichnungen, das heisst, dass die handelnden Polizistinnen und Polizisten die Bodycams bewusst aktivieren und deaktivieren. Eine permanente

Aufzeichnung wäre hingegen unverhältnismässig. Der invasive Bodycam-Einsatz (Überwachung bestimmter Personen) im Rahmen einer Observation ist bereits aufgrund von Artikel 23a Absatz 1 möglich (vgl. dazu auch Art. 22c Abs. 2 PolG GR und Art. 34d und 34e PolV GR).

Grundsätzlich ist die Aufnahme von Tatsachen aus dem Geheim- und Privatbereich eines anderen nach Artikel 179^{quater} StGB verboten. Aufnahmen im Privatbereich (z. B. in der Wohnung) sind deshalb grundsätzlich nicht zulässig. Auch gestützt auf Artikel 179^{quinquies} StGB lassen sich solche Aufnahmen nicht rechtfertigen. Nach Artikel 179^{octies} StGB wären amtliche Aufnahmen im Privatbereich nur dann zulässig, wenn unverzüglich eine richterliche Genehmigung eingeholt wird. Dies erscheint für Bodycams zu aufwendig. Immerhin können im Privatbereich Aufnahmen gemacht werden, wenn die Berechtigten zustimmen.

Die Einführung von Bodycams wurde im Rahmen der Vernehmlassung kontrovers diskutiert. Die Mehrheit der Angehörigen der Kantonspolizei sowie die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen jedoch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, sofern die spätere Anschaffung der technischen Geräte über den ordentlichen Budgetprozess erfolgt und diese darin klar und transparent ausgewiesen wird.

Artikel 23d

Artikel 23d regelt die verdeckte Fahndung. Die Bestimmung orientiert sich an den Artikeln 298a und 298b StPO und hält sich an den vom Bundesgericht in BGE 140 I 381 E. 4.4.2 und 1C_39/2021 E. 6 vorgezeichneten Rahmen. Für die verdeckte Fahndung (als mildere Massnahmen gegenüber der verdeckten Vorermittlung) ist weder ein Straftatenkatalog erforderlich noch muss sie auf besonders schwere Delikte beschränkt werden. Es genügt dem Bestimmtheitsgebot, wenn in Artikel 23d Absatz 1 die Art der Massnahme (durch den Verweis auf Art. 298a StPO), ihr Zweck (Abwehr erheblicher Gefahren sowie Erkennung und Verhinderung von Straftaten), die Voraussetzungen (Bst. a: hinreichende Anhaltspunkte, dass ein Verbrechen oder Vergehen vor der Ausführung steht) und die Subsidiarität gegenüber mildereren Massnahmen (Bst. b) umschrieben werden.

Unter verdeckter Fahndung ist eine gegenüber der verdeckten Vorermittlung vereinfachte Form polizeilicher Erhebung ohne Bekanntgabe der tatsächlichen Identität und Funktion zu verstehen. Bei der verdeckten Fahndung stehen keine Infiltration eines bestimmten Milieus und auch nicht die Schaffung eines besonderen Vertrauensverhältnisses zu bestimmten Zielpersonen im Vordergrund. Bedeutungsvoll ist die verdeckte Fahndung für das polizeiliche Handeln im Internet bzw. in der virtuellen Welt sowie für Scheingeschäfte (beispielsweise für Betäubungsmittel) und Testkäufe (Abs. 2). Eine Scheinidentität bzw. Legendierung ist in Abgrenzung zur verdeckten Vorermittlung nicht vorgesehen und wäre gemäss Bundesgericht auch nicht zulässig. In der Praxis und aufgrund der wenig weitgehenden Eingriffstiefe stehen aber untergeordnete Massnahmen wie die Ausstattung mit nicht zur Polizei zurückverfolgbaren Telefonen, E-Mail- oder Internetadressen und Fake-Accounts im Vordergrund.

Die verdeckte Fahndung auf Anordnung der Polizeikommandantin oder des Polizeikommandanten ist auf einen Monat beschränkt. Eine Verlängerung bedarf der Genehmigung durch das Zwangsmassnah-

mengericht (Abs. 3). Hierin liegt auch ein wesentlicher Unterschied zwischen der verdeckten Vorermittlung und verdeckten Fahndung. Während die verdeckte Fahndung auf kurzfristige Einsätze beschränkt ist, kann eine verdeckte Vorermittlung mehrere Monate dauern. Die verdeckte Vorermittlung ist daher von Anfang an durch das Zwangsmassnahmengericht zu genehmigen (vgl. Art. 24 Abs. 4).

Gemäss den Vorgaben des Bundesgerichts besteht spätestens nach Beendigung der Massnahme eine Informationspflicht gegenüber den von der verdeckten Fahndung betroffenen Personen analog zur verdeckten Fahndung gemäss StPO (Abs. 4). Für den nachträglichen Rechtsschutz verweist Absatz 4 auf die StPO. Der Verweis gilt insbesondere für Artikel 298 Absatz 1, Artikel 298c und 298d Absatz 1, 3 und 4 StPO. Danach können Personen, gegen die verdeckt ermittelt wurde, strafprozessuale Beschwerde nach den Artikel 393 bis 397 StPO führen. Zuständig dafür ist das Obergericht bzw. die strafprozessuale Beschwerdeinstanz. Die Zuständigkeit des Obergerichts sowohl für präventive als auch für repressive geheime Überwachungsmaßnahmen ist gemäss Bundesgericht sinnvoll, aufgrund der teilweise schwierigen Abgrenzung der beiden Aufgabenbereiche.

Artikel 24

Die verdeckte Vorermittlung im Sinne von Artikel 24 geht über das blosses Beobachten von aussen hinaus, indem Polizeiangehörige mit Zielpersonen oder Zielgruppen unter Verbergung ihrer Identität direkten Kontakt aufnehmen, um diese an der Ausübung strafbarer Handlungen zu hindern oder solche festzustellen sowie erhebliche Gefahren abzuwehren.

Mit dieser Massnahme können schwere Eingriffe in verfassungsmässige Rechtsgüter verbunden sein. Überdies bedingt die Ausstattung mit einer Legende nicht nur die Ausstellung einer (unwahren) Identitätskarte. In der Regel müssen für den Beamten auch Bankkonten unter unzutreffendem Namen errichtet werden usw. Zudem ist zu regeln, wie die Anonymität des betreffenden Beamten gewahrt werden kann. Dabei ist zu beachten, dass das Polizeirecht kantonal, ein allfälliges Strafverfahren (mit der Pflicht von Zeugen zur wahrheitsgemässen Aussage) aber auf eidgenössischer Ebene geregelt sind. Schliesslich besteht bei derartigen Einsätzen häufig die Gefahr, dass sich der betreffende Ermittler - und damit auch sein Führungsoffizier - strafbar machen und insbesondere eine Begünstigung oder andere Delikte begehen.

Zu beachten ist zudem, dass Massnahmen gegen Gefährdungen, die unter terroristische Verhaltensweisen fallen, im Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) geregelt sind.

Erhebliche Gefahren und die Möglichkeit, dass strafbare Handlungen begangen werden, sollen frühzeitig erkannt und die sich anbahnenden Gefahren und Straftaten verhindert werden. Deshalb sollen sich Polizistinnen und Polizisten bzw. allenfalls weitere Personen unerkannt in einen bestimmten Personenkreis einschleusen können, namentlich auch ins Internet. Dies anzuordnen ist weiterhin Sache des Polizeikommandanten oder der Polizeikommandantin (Abs. 1). Es muss der Polizei möglich sein, einerseits bei wahrscheinlichen Täterinnen und Tätern den Verdacht auf mutmasslich begangene Straftaten zu verdichten oder andererseits potenzielle Täterinnen oder Täter aufzuspüren und erhebliche Gefahren zu erkennen, noch bevor eine Straftat begangen wird oder sich eine Gefahr verwirklicht.

Neu ist eine verdeckte Vorermittlung analog zur verdeckten Ermittlung nach Artikel 286 StPO nicht mehr auf allgemein zugängliche Orte beschränkt. Der Einsatz der verdeckten Vorermittlung macht in der Praxis wenig Sinn, wenn nur ausserhalb des Gemein- und Privatbereichs vorermittelt werden darf (Abs. 1). Ansonsten müsste eine verdeckte Ermittlerin oder ein verdeckter Ermittler jeweils seine Ermittlungen abbrechen, wenn sich eine Zielperson oder -gruppe in eine Wohnung begibt. Damit greift die verdeckte Vorermittlung aber noch stärker in geschützte Rechtsgüter ein. Die verdeckte Vorermittlung kann daher nur im Falle der Gefährdung von schwersten Rechtsgüterverletzungen infrage kommen (Bst. a, mit Verweis auf die Straftatbestände in Art. 286 Abs. 2 StPO) und nur subsidiär und unter Beachtung der Verhältnismässigkeit (Bst. b).

Die verdeckte Vorermittlung ist von der verdeckten Fahndung zu unterscheiden und wird in Absatz 2 entsprechend definiert und abgegrenzt. Mit dieser verdeckten Vorermittlung wird in wesentlich schwerwiegenderer Weise in die Rechte der betroffenen Person eingegriffen als bei der verdeckten Fahndung.

Als schwerer Eingriff in die verfassungsmässigen Rechte bedarf die verdeckte Vorermittlung weiterhin der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht (Abs. 4). Das Genehmigungsverfahren richtet sich nach Artikel 289 StPO (Abs. 5). Gemäss Bundesgericht (1C_39/2021) müssen Personen, gegen die verdeckt vorermittelt wurde, nach Beendigung über die verdeckte Vorermittlung informiert werden (Abs. 6). Neu geregelt in Absatz 6 wird analog zur StPO zudem das nachträgliche Beschwerdeverfahren, das sich nach Artikel 298 StPO richtet.

Artikel 25

Die Durchsuchung soll in Absatz 1 näher definiert werden. Bereits im Bericht und Antrag zum ursprünglichen Polizeigesetz wurde die Durchsuchung näher definiert, jedoch nicht im PolG selbst. Heute finden sich solche Definitionen in diversen Polizeigesetzen (vgl. z. B. § 35 PolG ZH). Dies dient auch der Abgrenzung gegenüber weitergehenden körperlichen Untersuchungen nach Absatz 4, die ebenfalls bereits im Bericht und Antrag von 2008 erwähnt wurden, aber keine Aufnahme ins Gesetz fanden.

Im Interesse einer klaren Trennung von Sicherheitspolizeirecht und Strafprozessrecht ist im PolG zukünftig nicht mehr von «Verdacht» die Rede. Dieser Terminus ist der Strafverfolgung und damit der StPO vorbehalten. Mit Verweis auf Artikel 3a soll neu von «Anhaltspunkten» gesprochen werden.

Die Bezeichnung «zurechnungsunfähig» in Absatz 1 Buchstabe e ist veraltet und wird heute nur noch in Österreich verwendet.

Die Entkleidung wurde in den vergangenen Jahren immer wieder diskutiert und war auch Gegenstand von Gerichtsentscheiden. Eine Mehrheit der Polizeigesetze kennt heute eine allgemeine gesetzliche Grundlage dazu. Dies soll auch in Absatz 3 nun geregelt werden.

Artikel 26 Absatz 1

Im Interesse einer klaren Trennung von Sicherheitspolizeirecht und Strafprozessrecht ist im PolG zukünftig nicht mehr von «Verdacht» die Rede. Dieser Terminus ist der Strafverfolgung und damit der StPO vorbehalten. Mit Verweis auf Artikel 3a soll neu von «Anhaltspunkten» gesprochen werden.

Artikel 27a

Grundsätzlich geht es um eine Meldepflicht für legale Pflanzen (THC-Gehalt unter 1 Prozent). Illegale Pflanzen mit einem THC-Gehalt von über 1 Prozent sind bereits auf Bundesebene im Betäubungsmittelgesetz (BetmG; SR 812.121) geregelt bzw. aktuell in Revision (vgl. Motion 20.4545 von Nationalrätin Andrea Martina Geissbühler). Die Meldepflicht bezweckt die Kontrolle des Saatgutes und der zu erwartenden Hanfernte hinsichtlich deren Verwendungsmöglichkeit.

Der Blick in die anderen Kantone (v. a. GR, SG, BL) zeigt, dass dieses Thema sehr unterschiedlich geregelt wird. Einerseits finden sich gesetzliche Grundlagen sowohl im Polizeigesetz als auch im Gesundheitsgesetz (GG; RB 30.2111) und auch in einem separaten Erlass. Teilweise wird sogar die Abgabe unter eine Bewilligungspflicht gestellt (vgl. BL).

Im Kanton Uri scheint die Regelung primär ein Bedürfnis der Polizei zu sein, weshalb im Rahmen des vorliegenden Entwurfs eine solche Bestimmung ins PolG aufgenommen wird. Mit einer Meldung an die Polizei und der Kontrollmöglichkeit kann verhindert werden, dass eine kostspielige Hausdurchsuchung angebeht und durchgeführt werden muss, zum Beispiel wenn aufgrund von Anzeigen/Hinweisen (Cannabisgeruch oder erhöhtem Stromverbrauch) der Verdacht auf illegalen Hanfanbau besteht. Die Kantonspolizei erhält immer wieder Meldungen von Privatpersonen, die Anlagen melden, da sie vermuten, es handle sich um THC-Hanf. Zudem hat die Polizei mit den Betreiberinnen und Betreibern der legalen Anlagen gute Erfahrungen betreffend die Meldung der Anlagen gemacht, obwohl dies bis anhin gesetzlich nicht vorgeschrieben ist.

Absatz 1 statuiert dazu die entsprechende Meldepflicht ab zehn Hanfpflanzen. Absatz 2 regelt den Inhalt der Meldung. In anderen Kantonen wird dazu oft ein Meldeformular zur Verfügung gestellt. Schliesslich soll die Einhaltung der gemeldeten Angaben auch kontrolliert werden können (Abs. 3).

Artikel 33

Die bestehende Bestimmung zum Einsatz technischer Mittel bei öffentlichen Veranstaltungen, im öffentlich zugänglichen Raum und im Verkehr findet sich neu in Artikel 23b (Video- und Audioüberwachung) und in Artikel 21a (Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung).

In Artikel 33 wird neu die Ortung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei geregelt. Die Bestimmung gibt der Kantonspolizei bzw. der Einsatzleitung die Möglichkeit, über eine technische Ortung eine Lagedarstellung, auf der die Standorte der Mitarbeitenden verzeichnet sind, zu erstellen. Durch die Lagedarstellung ergibt sich ein komplettes Bild der Einsatzorte und der Einsatzstärken der Mitarbeitenden, was letztlich der Sicherheit jedes einzelnen Mitarbeitenden im Einsatz dient.

Eine solche Ortung findet hauptsächlich im Ordnungsdienst statt, allerdings sind weitere Einsatzmöglichkeiten denkbar, weshalb auf die Nennung eines konkreten Einsatzzwecks verzichtet wird. Als Hauptbeispiel kann ein Ordnungsdienstesinsatz bei Grossanlässen genannt werden.

Um den Mitarbeitenden zeitverzugslos Anweisungen geben zu können und die Position eines Kadermitarbeitenden oder anderen Gruppen mitteilen zu können, ist es von wesentlicher Bedeutung, deren Position zu kennen. Dies soll schliesslich zu deren Schutz und der Bewältigung der konkreten Situation dienen.

Die Ortung bezweckt nicht die Überwachung der Mitarbeitenden. Da die Ortung dennoch einen Eingriff in die Grundrechte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter darstellt, bedarf es einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Es werden keine Bewegungsprofile erstellt und ausgewertet. Die Ortungsdaten werden nach Beendigung des Ereignisses gelöscht.

Artikel 34

Die Begriffe der unmündigen, entmündigten und eingewiesenen Person sowie der Anstalt stammen aus dem letzten Jahrhundert und werden im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht nicht mehr verwendet. Nur in vereinzelt Bestimmungen im ZGB kommen sie noch vor. Anstelle von unmündigen Personen spricht das Gesetz heute von Minderjährigen (Art. 17 ZGB). Als entmündigte Personen gelten solche unter umfassender Beistandschaft (Art. 14 Abs. 2 SchlT ZGB). Anstelle einer Anstalt ist von der Zuweisung in einen Pflegeplatz zu sprechen.

Sollten im Zusammenhang mit Massnahmen nach Artikel 34 die betroffenen Personen hilfsbedürftig erscheinen, sind nach Artikel 443 Absatz 2 ZGB alle Personen in amtlicher Tätigkeit zur Meldung gegenüber der KESB verpflichtet (Art. 443 Abs. 2 ZGB). Personen, die demnach in amtlicher Tätigkeit von einer gefährdeten Person erfahren, sind meldepflichtig, auch wenn sie dem Amtsgeheimnis (Art. 320 StGB) unterstehen. Dies gilt auch für die Kantonspolizei.

Artikel 38

Der Begriff der Giftgesetzgebung ist veraltet. Heute spricht man allgemein von der Chemikaliengesetzgebung (vgl. Chemikaliengesetz; SR 813.1).

Im Rahmen der Vernehmlassung wurden zusätzlich ein Verbot von Gummigeschossen und die ausdrückliche Erwähnung von Destabilisierungsgeräten (Taser) kontrovers diskutiert. Gummigeschosse sind eines der wenigen Distanzmittel, die der Polizei in bestimmten Situationen zur Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen. Auch wenn Gummigeschosse nur selten zum Einsatz kommen, ist ein Verbot mit Ausnahmen aus gesetzgeberischer Sicht nicht der passende Ansatz. Der Einsatz aller polizeilichen Mittel untersteht jedoch immer dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Der seltene Einsatz von Gummigeschossen in der Vergangenheit bestätigt dies. Die Möglichkeit des Einsatzes von Gummigeschossen ist zudem aufgrund der interkantonalen Zusammenarbeit im Rahmen des Polizeikonkordats sowie bei IKAPOL-Einsätzen ausserhalb des Konkordats (z. B. WEF, WTO-Konferenz usw.) beizubehalten.

Destabilisierungsgeräte, sogenannte Taser, sollen jedoch ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden, da es sich um ein neueres Einsatzmittel handelt, das bei der letzten Revision noch nicht zur Verfügung stand und ihm eine gewisse praktische Bedeutung zukommt.

Artikel 38a bis 38d Bedrohungsmanagement

Die Aufgaben der Kantonspolizei bestehen bereits heute zu einem grossen Teil aus präventiven Massnahmen. Dies ergibt sich aus Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a. Sie trägt demnach durch Information, Beratung und andere geeignete Massnahmen dazu bei, Straftaten und Unfälle möglichst zu verhüten. Und sie ergreift Massnahmen, um unmittelbar drohende Gefahren für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit für Mensch, Tier, Sachen und Umwelt abzuwehren und eingetretene Störungen zu beseitigen. Das Bedrohungsmanagement dient nicht der Überwachung der Gesellschaft, sondern erfolgt immer personenbezogen.

Im Kanton Uri fehlt es gegenwärtig an einem strukturierten Vorgehen im Sinne eines kantonalen Bedrohungsmanagements zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung möglicher Gewalttaten und Gefahren. Typische Anwendungsfälle des Bedrohungsmanagements sind Drohungen, gewalttätiges Verhalten (oft mit psychischen Störungen einhergehend), häusliche Gewalt, Stalking und sexuelle sowie andere Formen von Belästigungen. Zudem soll auch das Gefährdungspotenzial von Personen frühzeitig erkannt werden, die sich im Zusammenhang mit Terrorismus oder gewalttätigen Extremismus radikalisieren.

Am 2. Februar 2022 trafen sich verschiedene kantonale Fachstellen (Amt für Justizvollzug, Amt für Beratungsdienste, Opferhilfeberatungsstelle, Landgericht, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Oberstaatsanwaltschaft, Amt für Soziales sowie Amt für Kantonspolizei), um den möglichen Aufbau eines Bedrohungsmanagements zu erörtern. Dabei wurde deutlich, dass alle Fachpersonen den Aufbau eines solchen als wichtig und dringlich erachten. In der Folge hat der Regierungsrat die Sicherheitsdirektion am 22. Februar 2022 (RRB Nr. 2022-144) beauftragt, ein Konzept zur Einführung/Umsetzung eines kantonalen Bedrohungsmanagements zu erarbeiten und die notwendigen Anpassungen im PolG vorzusehen. Im Rahmen des Regierungseminars vom 21. April 2023 behandelte der Regierungsrat auch das Konzept zum kantonalen Bedrohungsmanagement. Mit Beschluss vom 9. Mai 2023 (RRB Nr. 2023-259) hat er dieses zustimmend zur Kenntnis genommen und die Freigabe für die Realisierungsphase erteilt.

Mit dem neuen Kapitel zum kantonalen Bedrohungsmanagement sollen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen werden. Die meisten Kantone kennen bereits ein kantonales Bedrohungsmanagement. Die neuen Bestimmungen für Uri orientieren sich an Kantonen mit ähnlichen Verhältnissen. Die bestehenden Bestimmungen zur häuslichen Gewalt und Stalking haben sich in der Praxis bewährt und bleiben unverändert. Sie gelten aber als Bestandteil des kantonalen Bedrohungsmanagements. Die konkreten Prozessabläufe wurden in der Projektgruppe vertieft bearbeitet und fanden Eingang in das Konzept zum kantonalen Bedrohungsmanagement. Die neuen Bestimmungen sind im PolG bewusst offen formuliert, damit genügend Raum für die Ausgestaltung der Prozessabläufe bleibt.

Artikel 38a

Im Vorfeld von schweren, zielgerichteten Gewalttaten künden oft Warnsignale eine mögliche Tatausführung an. Die drei wichtigsten Eckpfeiler eines jeden kantonalen Bedrohungsmanagements sind das Erkennen, Einschätzen und Entschärfen bzw. Bewältigen von Gefährdungssituationen. Dafür sind der Informationsaustausch und die interdisziplinäre Zusammenarbeit unter den Behörden und Institutionen sowie die Koordination von möglichen Massnahmen von grösster Bedeutung.

Mit Absatz 1 wird die allgemeine gesetzliche Grundlage geschaffen, damit die Polizei die notwendigen Massnahmen zur Verhinderung von möglichen Straftaten respektive zur Entschärfung einer Gefährdungssituation ergreifen kann. Die Gefährdungssituation wird dadurch definiert, dass von einer Person eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder eine erhöhte Gewaltbereitschaft gegenüber Dritten ausgeht.

Absatz 2 enthält eine spezifische Bestimmung zur gegenseitigen behördlichen und interinstitutionellen Zusammenarbeit im Bereich des Bedrohungsmanagements, beispielsweise auch in Form von polizeilichen Fallkonferenzen. Die Vernetzung und der Austausch der verschiedenen Partner sind entscheidend für ein effektives Bedrohungsmanagement. Es geht um eine einheitliche und konsequente Haltung gegenüber einer gefährdenden Person.

Bei der Organisation des kantonalen Bedrohungsmanagements in der Schweiz zeigen sich Unterschiede zwischen den grösseren und kleineren Kantonen. In den kleineren Kantonen hat es sich bewährt, bei der Kantonspolizei eine sogenannte Fachstelle einzusetzen, die aus zwei bis drei Personen besteht. Diese dient als zentrale Koordinationsstelle zur Einschätzung der Gefährdungssituation und zur Umsetzung möglicher Massnahmen. Die Fachstelle KBM wird bei der Kantonspolizei in der Abteilung der Kriminalpolizei als eigenständiger Fachbereich angegliedert. Sie sammelt Informationen, amtiert als Anlauf- und Fachstelle und erstellt Risikoeinschätzungen. Weiter unterstützt und berät die Fachstelle KBM Betroffene, gibt Verhaltensempfehlungen ab und leitet, wenn nötig, weitere Massnahmen ein. Sie koordiniert und führt das Fallmanagement.

Im Kanton Uri gibt es derzeit keine Fachstelle häusliche Gewalt. Viele Kantone verfügen über eine solche Fachstelle, die insbesondere die Koordination zwischen den verschiedenen Partnern sicherstellt. Die Roadmap «Häusliche Gewalt» von Bund und Kantonen sieht ebenfalls eine zentrale Anlaufstelle für Betroffene vor. Oftmals ist es auch zielführend, Personen aufgrund häuslicher Gewalt in das Bedrohungsmanagement einzubeziehen, um weitere schwerwiegende Gewaltdelikte zu verhindern. Zum einen können Risikoeinschätzungen vorgenommen werden, zum anderen kann die Person ins Fallmanagement aufgenommen und mittels Ansprachen und Beratungen begleitet werden. Dies immer mit dem Ziel, weiteren Gewalt-Eskalationen zuvorzukommen und schwerwiegende Delikte zu verhindern.

Aufgrund der Schnittstellen zwischen der Fachstelle für häusliche Gewalt und dem kantonalen Bedrohungsmanagement wird es als sinnvoll erachtet, diese beiden Fachstellen im gleichen Gremium zu vereinen. Dadurch können Synergien genutzt und ein sofortiges koordiniertes Vorgehen sichergestellt werden.

Die Fachstellen sollen bei Bedarf von einer Fachgruppe (interdisziplinäres Kernteam) beraten und unterstützt werden. Gerade in komplexeren Gefährdungssituationen ist eine interdisziplinäre Bearbeitung aus den Bereichen der Polizei, des Kindes- und Erwachsenenschutzes, der Psychologie, der Soziologie und der Justiz von grosser Bedeutung. Die Wahl der Mitglieder dieser Fachgruppe obliegt dem Regierungsrat. Die Fachstelle organisiert eine Fallbesprechung, wenn ein an sie herangetragener Bedrohungsfall einer weiteren Einschätzung durch Fachpersonen bedarf. Die Auswahl der jeweiligen Mitglieder richtet sich dabei immer nach dem entsprechenden Bedarf im konkreten Fall. Ein kontinuierlicher Austausch und eine sorgfältige Abstimmung innerhalb der Fachgruppe KBM sind unerlässlich, um Bedrohungsituationen bestmöglich zu bewältigen.

Viele Kantone arbeiten in speziellen Einzelfällen zusätzlich mit professionellen ausserkantonalen Fachstellen zusammen. Der Beizug einer forensischen und psychiatrischen Fachstelle kommt nur in einem kleinen Teil der Fälle zum Tragen. Eine solche Zusammenarbeit wird auch im Kanton Uri als zielführend erachtet.

Informationen sollen nicht «auf Vorrat» beschafft werden. Daher sind Daten umgehend zu löschen, wenn sich keine hinreichenden Anzeichen für eine Gefährdungssituation ergeben (Abs. 4). Dies gilt als Spezialregelung zur allgemeinen Bestimmung über die Vernichtung von Daten in Artikel 46. Sofern die Daten nicht zum Zweck eines Strafverfahrens verwendet werden, sind sie spätestens nach fünf Jahren zu vernichten (Art. 46 Bst. c).

Artikel 38b

Ein wesentlicher Aspekt des Bedrohungsmanagements besteht darin, dass die Polizei die notwendigen Meldungen und Informationen erhält. Absatz 1 hält dazu fest, wer gegenüber der Polizei meldeberechtigt ist. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Entbindung vom Amts- bzw. Berufsgeheimnis wichtig. Nebst den Gerichts- und kantonalen Behörden und Amtsstellen, wozu auch die KESB zählt, sollen auch weitere Anstalten und Organisationen, die mit öffentlichen Aufgaben betraut sind (z. B. Schulen), und die Gemeinden meldeberechtigt sein. Die Meldungen sollen durch Ansprechpersonen bei den verschiedenen Behörden und Organisationen erfolgen.

Es ist essenziell für ein wirksames Bedrohungsmanagement, dass es speziell geschulte KBM-Ansprechpersonen in Behörden und Institutionen gibt. Die KBM-Ansprechpersonen im Kanton Uri bilden die Schnittstelle zwischen den Amtsstellen/Gemeinden/Institutionen und der Fachstelle KBM bei der Kantonspolizei. Diese KBM-Ansprechpersonen müssen einerseits eine breite Risikoidentifizierung gewährleisten, um ernsthafte Drohungen und Gefährdungen frühzeitig zu erkennen. Andererseits sind sie die erste unterstützende Anlaufstelle für Mitarbeitende in den Behörden und Institutionen und bilden ein wichtiges Bindeglied zwischen der Behörde bzw. der Institution und der Kantonspolizei.

Private Personen sind zudem immer zur Meldung berechtigt, wenn sie sich durch Personen im Umfeld gefährdet oder bedroht fühlen oder wenn sie entsprechende Informationen über mögliche Drohungslagen haben. Dies muss nicht ausdrücklich in einem Gesetz erwähnt werden.

Für die Einschätzung der Gefährdungssituation und des Risikos benötigt die Polizei allenfalls weitere

Informationen. Entsprechend werden die Meldeberechtigten bzw. die Ansprechpersonen auch zur Auskunft berechtigt bzw. verpflichtet, sollte die Kantonspolizei von ihnen weitere Informationen verlangen (Abs. 2). Die Auskunftspflicht ist jedoch nicht mit einer Meldepflicht zu verwechseln. Die Meldeberechtigten können weiterhin im jeweiligen Einzelfall und unter Beachtung der betroffenen Interessen sowie der Verhältnismässigkeit selbstständig entscheiden, ob eine Meldung im Rahmen des kantonalen Bedrohungsmanagements erfolgt oder nicht. Hat jedoch eine Meldung stattgefunden, sind die Auskunftspersonen auf Anfrage bzw. Nachfrage auch zu weiteren Auskünften verpflichtet. Die in Absatz 1 zur Meldung berechtigten Personen werden im Umfang dieser Meldungen und Auskünfte von Gesetzes wegen vom Amts- bzw. Berufsgeheimnis entbunden (Abs. 3).

Zusätzlich ist die Befugnis vorgesehen, dass die Kantonspolizei im privaten Umfeld (Angehörige, Nachbarinnen und Nachbarn oder Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen) um Auskunft ersuchen kann. Diese sind aber nicht zur Auskunft verpflichtet.

Das Gesundheitsgesetz kennt in Artikel 36 eine eigene und differenzierte Regelung zur Anzeigepflicht und Meldeberechtigung für Berufe im Gesundheitswesen, die im Rahmen der damaligen Vernehmlassung zu einigen Diskussionen Anlass gab, sich nun aber in der Praxis bewährt hat. Daher soll im PolG lediglich darauf verwiesen werden (Abs. 5).

Artikel 38c

Artikel 38c legt die möglichen Massnahmen gegenüber der gefährdenden Person fest. Bei der sogenannten Präventivansprache handelt es sich um eine wichtige Massnahme zur frühzeitigen Verhinderung einer allfälligen Gewalttat oder Gefahr. Konkret geht es darum, mit einer gefährdenden bzw. potenziell gewaltbereiten Person Kontakt aufzunehmen. Anlässlich eines Gesprächs sollen der Person mögliche Konsequenzen aufgezeigt und gleichzeitig erörtert werden, ob Massnahmen zur Stabilisierung nötig sind.

Die Kantonspolizei kann zusätzlich Auflagen erteilen, die präventive Ziele verfolgen (Abs. 2). Die Meldeaufgabe in Buchstabe a soll den Kontakt der betroffenen Person zu den Behörden gewährleisten und sicherstellen, dass sich diese den Behörden nicht entzieht. Die Massnahme soll abschreckend, aber auch präventiv wirken. Damit kann zudem der Aufenthaltsort der gefährdenden Person in einem gewissen Mass kontrolliert und andererseits im Gespräch deeskalierend auf diese eingewirkt werden. Die Polizei kann Personen auch zur Teilnahme an Beratungsangeboten verpflichten. Je nach Einschätzung kann es sich dabei um De-Radikalisierungsberatung oder um eine Sucht- oder Schuldenberatung handeln.

Die Wegweisung, die Fernhaltung und das Kontaktverbot sind bereits in Artikel 22 geregelt. Darauf soll als weitere mögliche Massnahmen verwiesen werden.

Der Rechtsschutz gegen die Auflagen nach Absatz 3 richtet sich nach Artikel 68 PolG bzw. der VRPV. Der Rechtsschutz bei einer Wegweisung, Fernhaltung oder einem Kontaktverbot richtet sich nach Artikel 22a PolG.

Artikel 38d

Bestehen hinreichende Anzeichen dafür, dass Drittpersonen gefährdet sind, sollen diese informiert werden können. Mit der Information sollen für die gefährdete Person auch weitere Massnahmen vorgeschlagen werden können, z. B. der Eintritt in ein Frauenhaus. Die Polizei kann die gefährdete Person aber nicht zu weiteren Massnahmen oder Handlungen verpflichten.

Betrifft die Gefährdungssituation den Arbeitsplatz, kann auch die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber der gefährdenden Person informiert werden (Abs. 2). Auch hier sind zusammen mit der Information geeignete Schutzmassnahmen an der Arbeitsstelle für die übrigen Angestellten zu besprechen und seitens der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers zu treffen.

Es ist möglich, dass Drohungen bei Institutionen oder Personen schriftlich eingehen und/oder den von der Gefahr betroffenen Personen oder Organisationen die gefährdende Person nicht persönlich bekannt ist. In diesen Fällen soll die Kantonspolizei den betroffenen Personen oder Organisationen ein Foto der gefährdenden Person zur Verfügung stellen können.

Die in Artikel 38d festgehaltenen Massnahmen greifen in die Persönlichkeitsrechte der gefährdenden Person und auch der Drittpersonen ein. Unter Beachtung der Verhältnismässigkeit sind nur jene Massnahmen zu ergreifen, die tatsächlich notwendig, geeignet und erforderlich sind und gleichzeitig einen möglichst geringen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen aufweisen. Die Abwägung hat im Einzelfall zu erfolgen. Dieser Grundsatz des Polizeirechts soll im Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement ausdrücklich erwähnt werden.

Artikel 39c

Die Kantonspolizei hat die betroffene Person (sowohl die gefährdete oder belästigte als auch die gefährdende oder belästigende Person) über das bestehende Beratungsangebot zu informieren. Es ist wichtig, dass die Betroffenen in dieser Situation nicht sich selbst überlassen werden, da sonst ein Rückfall oder gar eine Eskalation drohen. Nach Artikel 305 Absatz 1 StPO hat die Polizei das Opfer umfassend über seine Rechte und Pflichten im Falle eines Strafverfahrens zu informieren. Namen und Adresse dürfen aber nur mit Einverständnis des Opfers an eine Beratungsstelle weitergegeben werden (Art. 305 Abs. 3 StPO und Art. 8 Abs. 2 Opferhilfegesetz [OHG]; SR 312.5). Die Opferberatungsstelle ist wiederum an die Schweigepflicht gebunden und darf nur mit den Behörden zusammenarbeiten, wenn das Opfer damit einverstanden ist (Art. 11 OHG). Eine generelle Mitteilungspflicht gegen den Willen des Opfers ist demnach nicht zulässig. Dem trägt die neue Regelung Rechnung.

Ein wirksamer Schutz bedeutet aber nicht nur, dass die gefährdete oder belästigte Person beraten und unterstützt wird und die gefährdende oder belästigende Person zur Rechenschaft gezogen wird, sondern auch, dass Letztere dazu angehalten wird, ihr Verhalten zu hinterfragen und sich davon zu distanzieren. Oft suchen gefährdende oder belästigende Personen keine Beratungsstelle auf und die Vermittlung eines Beratungsangebots durch die Polizei wird regelmässig abgelehnt. Das im Rahmen der Zentralschweizer Zusammenarbeit aufgebaute Täterberatungsangebot wird deshalb heute nicht

wie geplant ausgeschöpft. Der automatische und direkte Kontakt einer Beratungsstelle mit der gefährdenden oder belästigenden Person und eine kostengünstige Beratung erweisen sich zum Zweck der Deeskalation und Prävention als sinnvoll (sogenannter proaktiver Beratungsansatz). Dies entspricht auch dem Sinn und Zweck der Roadmap «Häusliche Gewalt» von Bund und Kantonen, um häusliche Gewalt so weit wie möglich zu reduzieren und die Sicherheit der Opfer und der Bevölkerung insgesamt zu verbessern. Die Weitergabe von besonders schützenswerten Personendaten, wozu auch die Familien- und die Intimsphäre gehören, durch die Polizei an eine Beratungsstelle ist ohne Zustimmung aber nur zulässig, wenn dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage besteht. Diese soll mit der vorliegenden Bestimmung in Absatz 1 geschaffen werden.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass häuslicher Gewalt und Stalking am wirksamsten begegnet werden kann, wenn die polizeilichen, die straf- und zivilprozessualen sowie die straf- und zivilrechtlichen Massnahmen zusammen mit der Opferunterstützung und Täterarbeit aufeinander abgestimmt werden. Dazu hat die Polizei die bereits zuvor oder im Nachgang damit befassten Behörden über die Situation zu informieren:

Buchstabe a: Die Regelung entspricht der Meldepflicht im Interesse des Kindesschutzes.

Buchstabe b: Diese Meldepflicht richtet sich an den Erwachsenenschutz.

Buchstabe c: Hier wird die Informationspflicht an die Migrationsbehörden präzisiert.

Buchstabe d: Damit wird sichergestellt, dass die Kantonspolizei auch die Schulbehörden direkt über allfällige Schutzmassnahmen, beispielsweise über ein Rayon- oder Kontaktverbot, informieren kann.

Buchstabe e: Diese Regelung steht im Zusammenhang mit der Mitteilungspflicht des Gerichts nach Artikel 28b Absatz 3^{bis} ZGB bei gerichtlichen Schutzmassnahmen. Danach teilt das Gericht seinen Entscheid weiteren Behörden und Dritten mit, soweit dies zu deren Aufgabenerfüllung oder zum Schutz der klagenden Person notwendig erscheint oder der Vollstreckung des Entscheides dient.

Buchstabe f: Der Vollständigkeit halber wird auch die polizeiliche Meldepflicht an die Staatsanwaltschaft erwähnt.

Artikel 44 bis 46a Datenbearbeitung

Das ganze Kapitel über die polizeilichen Daten soll um mehrere Punkte erweitert und Lücken geschlossen werden. Der vorliegende Entwurf geht dabei von den bestehenden Bestimmungen aus und ergänzt diese. Dabei orientiert sich der Entwurf mehrheitlich am Entwurf des neuen PoIG SZ. Im Rahmen des Zentralschweizer Polizeikonkordats laufen zudem Bestrebungen zur engeren Zusammenarbeit, die auch den Datenaustausch betreffen. Der Datenaustausch ist ein wichtiges Instrument für die künftige Polizeiarbeit (beispielsweise im Rahmen des KBM) sowie für die Bereitstellung von Daten für interkantonale Datenplattformen wie z. B. das Integrierte Lagebild, PICAR (taktische Kriminalanalyse) oder PICSEL (Analysetool im Zusammenhang mit Cyberkriminalität). Diese Bestrebungen sollen vorliegend ebenfalls umgesetzt bzw. die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen werden.

Der vorliegende Entwurf berücksichtigt auch die anstehende Revision des kantonalen Datenschutzgesetzes und wurde dazu mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten vorbesprochen.

Artikel 44

Absatz 1 soll um die wichtigsten Aspekte der Datenbearbeitung ergänzt werden. Dies soll aber nicht abschliessend sein.

Buchstabe a ist eine grundlegende Bestimmung für die Polizeiarbeit, die ausdrücklich festgehalten werden soll.

In Buchstabe b geht es um die präventive Bearbeitung von Personendaten im Rahmen des Bedrohungsmanagements, die auch in einer gesonderten Datensammlung geführt werden dürfen, damit diese bei einer akuten Gefährdung nicht zuerst aus verschiedenen separaten Erkenntnissen zusammengestellt werden müssen.

Im Rahmen eines Strafverfahrens ist die Kantonspolizei vom Steuergeheimnis ausgenommen (Art. 173 Abs. 3 Bst. a Steuergesetz [StG]; RB 3.2211), nicht aber, wenn sie Ermittlungen ausserhalb eines Strafverfahrens tätigt, um überhaupt einen Anfangsverdacht gegen eine bestimmte Person erhärten zu können. Dies erweist sich insbesondere bei der Verhinderung oder Erkennung von Straftaten im Bereich der Geldwäscherei, Terrorfinanzierung, organisierter Kriminalität oder Menschenhandel als besonders nachteilig. Strukturermittlungen oder polizeiliche Vorermittlungen scheitern zu meist, weil ein Anfangsverdacht wegen fehlendem Überblick in die Finanzströme bestimmter Personen oder Unternehmen mangels Einsicht in die Steuerdaten nicht erstellt werden kann. Hiermit soll nun die erforderliche gesetzliche Grundlage (Bst. c) geschaffen werden, um in begründeten Ausnahmefällen (Verbrechen und schwere Vergehen) und unter Beachtung der Verhältnismässigkeit (andere Massnahmen erfolglos geblieben sind, aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert wären) Einsicht in die Steuerdaten nehmen zu können. Grundlage für die Unterscheidung zwischen schweren und minder schweren Vergehen bildet die abstrakte Strafdrohung gemäss Gesetz. Voraussetzung für die Einstufung als schweres Vergehen ist, dass eine Freiheitsstrafe droht (BGE 143 IV 9, E. 2.6).

Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe c bedingt auch eine analoge Anpassung von Artikel 177 Absatz 3 StG.

Artikel 177 Absatz 3 Buchstabe h (neu):

³ *Folgenden Behörden dürfen Auskünfte aus den Steuerakten erteilt werden:*

h) der Kantonspolizei zur Erkennung und Verhinderung von Verbrechen und schweren Vergehen im Einzelfall, wenn andere Massnahmen erfolglos geblieben sind, aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert wären.

Absatz 2 ist begrifflich an das neue Datenschutzgesetz anzupassen, das voraussichtlich per 1. September 2023 in Kraft tritt.

Artikel 45 Absatz 2a und 2b

Mit dem neuen Absatz 2a soll der Datenaustausch mit anderen Polizei- und Strafverfolgungsorganen

vereinfacht werden. Das sogenannte Abrufverfahren ist jedoch nur unter Einhaltung der darin erwähnten Voraussetzungen zulässig. Die Datensicherheit ist weiterhin zu gewährleisten.

Da sich polizeirelevante Ereignisse längst nicht mehr nur innerhalb der Grenzen eines Kantons abspielen, sind die Polizeikorps auch in der Kriminalitätsbekämpfung (z. B. Kriminaltourismus, organisierte Kriminalität usw.) darauf angewiesen, zusammenzuarbeiten sowie ihre Informationen und Erkenntnisse auszutauschen und zu vervollständigen, um aussagekräftige Lagebilder erstellen und ihre Handlungen aufeinander abstimmen zu können.

Für den automatisierten Austausch von polizeilichen Daten und damit auch besonders schützenswerten Personendaten im Rahmen der interkantonalen Polizeizusammenarbeit und zum Betrieb von gemeinsamen Datenbearbeitungssystemen (Lage- und Analysesysteme, Notrufüberlauf, Einsatzleitzentrale) soll in Absatz 2b eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden, nachdem die Datenschutzbeauftragten der Zentralschweizer Kantone die im Polizeikonkordat Zentralschweiz (RB 3.8317) und in den entsprechenden interkantonalen Zusammenarbeitsverträgen bestehenden Regelungen für den Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten als nicht hinreichend erachtet hatten. Mittelfristig wird von den Zentralschweizer Kantonen jedoch eine gemeinsame Konkordatslösung angestrebt.

Seitens der Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten (KKPKS) und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren gibt es erste Bestrebungen für die Einführung eines nationalen Informationsaustauschs im Abrufverfahren (POLAP) und den Betrieb von nationalen Polizeiinformationssystemen. Nebst dem Betrieb beim fedpol sollen auch die kantonalen Polizeiinformationssysteme angebunden werden. Das Normkonzept geht dabei von einem Konkordat aus. Ein erster Entwurf soll im Verlauf dieses Jahrs erstellt und gegen Ende Jahr allen Kantonen zur Vernehmlassung zugestellt werden. Allfällige Rechtsetzungsschritte in den Kantonen können zum heutigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Der Beitritt zu einem allfälligen Konkordat ist jedoch vom Landrat zu genehmigen (Art. 93 Bst. a Verfassung des Kantons Uri; RB 1.1101) und würde zu gegebener Zeit entsprechend beantragt.

Artikel 45a

Die Informationspflicht und Dateneinsicht fehlen bisher im PolG. Die vorliegende Bestimmung übernimmt weitestgehend die Regelung aus dem PolG SZ. Massgebend ist demnach die analoge Bestimmung in Artikel 95 StPO, auf die in Absatz 1 verwiesen wird. In Artikel 95 StPO werden allgemein die Beschaffung von Daten und die Informationspflicht geregelt. Damit soll eine möglichst einheitliche Handhabung bei der Arbeit der Kantonspolizei innerhalb und ausserhalb des Geltungsbereichs der StPO ermöglicht werden. Zusätzlich gelten die allgemeinen Informationspflichten von Amtes wegen und auf Anfrage nach dem OeG.

Nach Artikel 95 Absatz 1 StPO sind Personendaten bei der betroffenen Person selbst oder zumindest für diese erkennbar zu beschaffen, soweit dadurch nicht das Verfahren gefährdet oder unverhältnismässig aufwendig wird. Es geht somit um die Transparenz bei der Beschaffung von Daten. War die Beschaffung nicht erkennbar, ist die betroffene Person umgehend darüber zu informieren (Art. 95

Abs. 2 StPO). Dieser Grundsatz muss jedoch für die Praxis relativiert werden. Demnach kann die Information aus überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen unterlassen oder aufgeschoben werden (Art. 95 Abs. 2 StPO).

In Absatz 1 von Artikel 45a werden die Ausnahmen der Informationspflicht näher umschrieben, beispielsweise für die Journaleinträge (Bst. b). Im Polizeijournal werden die polizeilichen Einsätze aufgrund der Dokumentationspflicht chronologisch protokolliert. Das Journal enthält polizeitaktische Informationen oder anderweitige dem Amtsgeheimnis unterliegende Angaben für interne Zwecke. Es dient der Polizei als Führungs- und Arbeitsinstrument und nicht als Personen- bzw. Falldatenbank.

Die Ausnahmen vom Auskunfts- und Einsichtsrecht in die eigenen Personendaten werden in Absatz 2 ebenfalls mit den aktuellen Entwicklungen im Bereich des Datenschutzes sowie den polizeilichen Ausnahmen von der Informationspflicht harmonisiert und aufgezählt.

Artikel 46

Die Bestimmung über die Vernichtung von Daten könnte auch belassen werden. Der vorliegende Entwurf orientiert sich jedoch an anderen Polizeigesetzen (z. B. PolG SZ), welche die Vernichtung wesentlich detaillierter regeln. Eine solch detaillierte Regelung erscheint sinnvoll, da sie insbesondere der Rechtssicherheit und auch der praktischen Anwendung durch die Kantonspolizei dient.

Grundsätzlich sollen die Daten nur so lange aufbewahrt werden, wie dies nötig ist. Dies ist ein allgemeiner Grundsatz des Datenschutzrechts. Die aktuelle Bestimmung definiert dazu einen einheitlichen Rahmen von einem Jahr. Die vorgeschlagene detailliertere Regelung soll der Polizei einen klareren Rahmen für die Praxis geben. Dieser orientiert sich weitgehend an bestehenden Bestimmungen:

- bei einem Strafverfahren an der Verfolgungsverjährung (Bst. a);
- bei Bild- und Tonaufzeichnungen (Bst. d) sowie bei Aufzeichnung von Gesprächen der Einsatzleitzentrale (Bst. g) an Artikel 13 Absatz 1 der Videoverordnung;
- bei elektronischer Überwachung und automatisierter Fahrzeugfahndung beträgt die Frist analog zu Artikel 28c Absatz 3 ZGB zwölf Monate (Bst. e und f), wobei bei fehlender Überstimmung bei der AFV (sogenannte No-Hits) die Löschung unverzüglich zu erfolgen hat.

Artikel 46a

Der Informationsaustausch mit Schengen-Staaten fehlt bisher vollständig im PolG. Diese Lücke soll mit einem neuen Artikel geschlossen werden. Absatz 1 verweist dazu auf das Schengen-Informationsaustausch-Gesetz (SR 362.2) und Artikel 355c StGB. Auf kantonaler Ebene wird die Kantonspolizei als kantonale Anlaufstelle bezeichnet (Abs. 2).

Artikel 47

Absatz 1 ist zu ergänzen um die Behörden und Verwaltungsstellen des Kantons. Zu denken ist hierbei insbesondere an die KESB.

Artikel 48

Die Zuständigkeit für kantonsübergreifende polizeiliche Unterstützung und insbesondere für den Einsatz der Kantonspolizei in anderen Kantonen ist in der Schweiz unterschiedliche geregelt (z. B. der Regierungsrat in Bern, Art. 16 PolG BE; oder das zuständige Departement in Thurgau, § 10 PolG TG; oder abgestuft in Aargau, Art. 13 PolG AG, Grundsatz Regierungsrat, innerhalb des Konkordats die Direktion). Aus Sicht der Kantonspolizei und der Sicherheitsdirektion genügt es, wenn im Kanton Uri hierfür die Direktion zuständig ist und nicht mehr der Regierungsrat (Abs. 1).

Insbesondere der Bevölkerungsschutz oder die Blaulichtorganisationen passen ihre Einsatzhandlungen einer vorliegenden Lage (normale, besondere oder ausserordentliche Lage) an. Bei den einzelnen Lagen handelt es sich um feste Begriffe. Vor diesem Hintergrund ist der Begriff «besondere Lage», wie er in Absatz 1 verwendet wird, missverständlich. Daher nimmt man von diesem Begriff Abstand. Inhaltlich erfährt die Bestimmung dadurch keine Änderung.

Konkretisiert werden sollen zudem das anwendbare Recht (Abs. 3) und die Kostentragung (Abs. 4 und 5). Bezüglich Letzterem Bedarf es insbesondere einer Rechtsgrundlage für die Ausgaben, wenn die Direktion einen anderen Kanton um Einsatz von Polizeikräften im Kanton Uri ersucht. Zudem geht es um die Haftung gegenüber den Mitarbeitenden, die jeweils vorgängig zu regeln ist. Diese Bestimmungen fehlen im bisherigen Recht.

Artikel 49a

Aufgrund der neuen Bestimmung in Artikel 3a - insbesondere Absatz 3 mit dem Verweis auf die StPO - kann Artikel 49a aufgehoben werden, da sich die Regelungsinhalte überschneiden.

Artikel 54 Absatz 2 Buchstabe a und Absatz 3

Aufgrund der Erfahrungen in letzter Zeit soll in Absatz 1 Buchstabe a ausdrücklich festgehalten werden, dass ein Kostenersatz insbesondere auch von Veranstalterinnen und Veranstaltern von unbewilligten Anlässen verlangt werden kann.

Bereits das geltende Recht weist darauf hin, dass die polizeilichen Kosten nicht immer und auch nicht immer im vollen Umfang in Rechnung gestellt werden. Daher besteht bereits heute die Möglichkeit (im Rahmen der Tarifordnung), gewisse Fälle von der Kostenpflicht auszunehmen. Mit der neuen Regelung sollen die Hauptbeispiele für diese Ausnahme im Gesetz genannt werden, ohne dass es sich hierbei um eine abschliessende Aufzählung handelt. In diesem Sinne ist auch davon abzusehen, dass die Vollkosten des Aufwands die Regel sein sollen. Diese bilden einzig die Obergrenze bzw. das Maximum des Kostenersatzes, sodass der Handlungsspielraum der zuständigen Direktion bei der Festlegung der Ansätze in der Tarifordnung erweitert wird.

Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe b

Artikel 1 Buchstabe d des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit

(FZA; SR 0.142.112.681) hält als Ziel des Abkommens zugunsten der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz die Einräumung der gleichen Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wie für Inländer fest. Auch wird in Artikel 2 FZA ausgeführt, dass die Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, bei der Anwendung dieses Abkommens gemäss den Anhängen I, II und III nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden. Dieser Grundsatz der Nichtdiskriminierung ist direkt anwendbar und hat damit Vorrang vor innerstaatlichem Recht. Für selbstständig Erwerbende wird dieser Gleichbehandlungsgrundsatz nochmals in Artikel 15 Anhang I FZA verankert. Artikel 16 Anhang I FZA hält jedoch fest, dass dem Selbstständigen das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit verweigert werden kann, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden ist.

Artikel 59 PolG Uri hält bezüglich hoheitlicher Befugnisse Folgendes fest: Hoheitliche Befugnisse übt aus, wer den betroffenen Personen ein Handeln, Unterlassen oder Dulden vorschreibt und dieses Verhalten rechtmässig durchsetzen kann. Dazu gehören insbesondere polizeiliche Massnahmen nach diesem Gesetz (Abs. 1). Private Sicherheitskräfte verfügen über keine hoheitlichen Befugnisse. Ihnen können keine hoheitlichen Befugnisse übertragen werden.

Artikel 66

Die diversen Anpassungen in den vorangegangenen Artikeln bedingen auch zusätzliche Strafbestimmungen in Artikel 66. Es sind dies:

Buchstabe g: Neue Strafbestimmung im Zusammenhang zum Bedrohungsmanagement;

Buchstabe h: Neue Strafbestimmung bei Verletzung der Meldepflicht bei Hanfanbau;

Buchstabe l: Neue Strafbestimmung bei Verletzung der Bewilligungspflicht für Anlässe. Eine ähnliche Strafbestimmung findet sich bereits in Artikel 55 Absatz 2 Buchstabe b des Strassengesetzes (StrG; RB 50.1111) für öffentliche Strassen und soll aufgrund der Erfahrungen der vergangenen zwei Jahre auch ins PolG aufgenommen werden.

V. Personelle und finanzielle Auswirkungen

1. Polizeiliche Mittel und Massnahmen, polizeiliche Daten

Die gesetzlichen Anpassungen im Bereich der polizeilichen Mittel und Massnahmen und der polizeilichen Daten haben vorderhand keine direkten personellen Auswirkungen auf die Kantonspolizei.

Die gesetzlichen Anpassungen im Bereich der polizeilichen Massnahmen lassen den Einsatz von neuen Datenbearbeitungsinstrumenten zu. Im Moment sind jedoch keine direkten Beschaffungen geplant. Dennoch gilt es zu bedenken, dass Beschaffungen von Datenbearbeitungssystemen (z. B. für die automatische Fahrzeugfahndung) Investitionskosten und Unterhaltskosten zur Folge haben werden. Die Anschaffung der notwendigen Instrumente für die automatisierte Fahrzeugfahndung oder

für körpernah getragene Aufzeichnungsgeräte (Bodycam) werden bei Bedarf im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses erfolgen.

2. Kantonales Bedrohungsmanagement

Der Regierungsrat hat die Sicherheitsdirektion am 22. Februar 2022 (RRB Nr. 2022-144) beauftragt, ein Konzept für ein kantonales Bedrohungsmanagement (KBM) zu erarbeiten. Diese Arbeiten wurden in einem direktionsübergreifenden Projektteam parallel zu den Revisionsarbeiten zum PoIG erledigt. Wenn mit dem kantonalen Bedrohungsmanagement die Vorzeichen für schwere Gewalttaten frühzeitig erkannt, wirksam bekämpft und letztendlich verhindert werden sollen, so sind damit personelle Auswirkungen verbunden. Die nachfolgenden Ausführungen zum Aufwand (finanziell und personell) für den Aufbau und Betrieb des KBM im Kanton Uri stellen eine Einschätzung dar, die auf Vergleichswerten anderer Kantone basieren. Der tatsächliche Aufwand hängt letztlich von verschiedenen Faktoren ab, wie z. B. der Zusammensetzung der Fachstelle und Fachgruppe, der Anzahl der Teilnehmenden an den Schulungen, dem Unterstützungsbedarf einer forensisch-psychiatrischen Fachstelle oder der Anzahl schwerwiegender Fälle. Aus diesem Grund ist der nachfolgend genannte Aufwand nicht abschliessend und erfordert eine kontinuierliche Überprüfung und Anpassung im Aufbauprozess sowie während des Betriebs des KBM.

Die Erfahrungen und Analysen insbesondere aus den Kantonen Schwyz und Glarus zeigen, dass für einen professionellen Aufbau und Betrieb der neuen anspruchsvollen Aufgaben in der Fachstelle KBM im Kanton Uri zwei Personaleinheiten erforderlich sind. Daher sollten idealerweise 150 Stellenprozent für die Fachstelle KBM und 50 Stellenprozent für die Fachstelle Häusliche Gewalt geschaffen werden. Diese beiden Fachstellen sind sehr eng miteinander verbunden und bieten daher eine hohe Synergiegewinnung. Die Lohnkosten für die beiden Mitarbeitenden in der Fachstelle KBM und Fachstelle Häusliche Gewalt würden sich jährlich auf zirka 200'000 Franken (2x 100'000 Franken) belaufen. Dazu kommen einmalige Kosten für die polizeiliche Grundausrüstung in Höhe von zirka 10'000 Franken (2x 5'000 Franken).

Eine fundierte Grundausbildung für die Mitarbeitenden in der Fachstelle KBM und Fachstelle Häusliche Gewalt ist essenziell, da der Aufbau eines Bedrohungsmanagements für die meisten Beteiligten ein neues und komplexes Themengebiet darstellt. Erfahrungen aus anderen Kantonen - insbesondere aus dem Kantonen Glarus und Solothurn - zeigen, dass die zu installierende Fachstelle Mitarbeitende mit Kenntnissen in den Bereichen Polizei, Psychologie sowie Sozial- und Rechtswissenschaften benötigt, um ein situationsangemessenes Case Management betreiben zu können. Auch bedingen die unerlässliche Sicherstellung einer Stellvertretung, die wiederkehrenden Schulungen und Beratungen von Ansprechpersonen der Fachstelle, aber auch die regelmässige Aus- und Weiterbildung entsprechende Ressourcen. Kleinere Polizeikorps haben bei der Einführung ihres KBM mit dem Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement Darmstadt zusammengearbeitet. Die professionelle Grundausbildung durch das Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement Darmstadt trug dort wesentlich dazu bei, dass sich das KBM zeitnah innerhalb des betreffenden Kantons etabliert hat. Daneben soll insbesondere die Fachstelle KBM durch Praktika in anderen Polizeikorps und durch das nationale Ausbildungsangebot fachlich ausgebildet werden.

Zur Unterstützung der anspruchsvollen und durch verschiedene Faktoren beeinflussten Risikoeinschätzung von Personen sind Softwareprogramme bei den bestehenden KBM anderer Kantone im Einsatz. Eines davon ist das Programm «Octagon», das von den meisten Polizeikorps in der Schweiz verwendet wird. Da sich das «Octagon» in den Schweizer Polizeikorps etabliert hat und über HPI (Harmonisierung Polizei Informatik) bezogen werden kann sowie ein Weiterentwicklungsprojekt zu «Octagon 2.0» läuft, sollte es auch für die Risikoeinschätzungen im KBM Uri eingesetzt werden. Weitere Unterstützungsprogramme werden im Laufe der Zeit sicherlich benötigt. Welche Lösungen für Uri sinnvoll sind, kann jedoch erst nach ersten Erfahrungen durch die Fachstelle genauer eruiert werden.

Aus den vorherigen Ausführungen resultieren folgende finanziellen Aufwände (Initialisierungskosten und wiederkehrende Kosten):

Kostenart	Initialisierungskosten	wiederkehrende Kosten	Bemerkungen
Personalkosten		zirka 200'000	Lohnkosten pro Mitarbeiterin/Mitarbeiter zirka 100'000 Franken
Materialkosten	zirka 10'000		Grundausrüstung pro Mitarbeiterin/Mitarbeiter zirka 5'000 Franken
Materialkosten	zirka 500		Analysesoftware «Octagon»
(Grund) Ausbildungskosten	zirka 30'000		Grundausbildung beim Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement Darmstadt
Weiterbildungskosten		z. Z. unbekannt	Allfällige Weiterbildungskosten fallen während dem Betrieb des KBM an (laufende Analyse)
Betriebskosten		0 bis zirka 30'000	Unterstützung durch forensische/psychiatrische Fachstelle bei der Risikoeinschätzung der Fälle pro Jahr
Total	zirka 45'000	200'000 bis zirka 230'000	

In den Büroräumlichkeiten der Kriminalpolizei sind bereits Arbeitsplätze für die zwei Mitarbeitenden der Fachstelle KBM und Fachstelle Häusliche Gewalt vorhanden, weshalb keine zusätzlichen Verwaltungskosten (Bürobedarf) entstehen.

Mit der Einführung des KBM im Kanton Uri erhält die Kantonspolizei zusätzliche bzw. neue Aufgaben. Es handelt sich nicht um eine Polizeiaufgabe im engeren Sinn, sondern um eine neue Disziplin zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung möglicher Gewalttaten und Gefahren. Die notwendigen Ressourcen sind einerseits aufgrund der Einführung einer neuen Disziplin und andererseits aufgrund der knappen Reserven im Globalbudget über eine Erhöhung des Globalbudgets im Umfang von 200 Stellenprozenten zu finanzieren.

VI. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die Änderung des Polizeigesetzes, wie sie in der Beilage 1 enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Die Änderung der Videoverordnung, wie sie in der Beilage 2 enthalten ist, wird beschlossen.
3. Das Globalbudget Personalaufwand wird vorbehältlich der Genehmigung der Teilrevision des PolG durch die Volksabstimmung um 200'000 Franken pro Jahr erhöht.

Beilagen

- Änderungserlass zur Revision des Polizeigesetzes (PolG) (Beilage 1)
- Änderungserlass zur Revision der Videoverordnung (Beilage 2)
- Synopse zur Revision des Polizeigesetzes (Beilage 3)
- Konzept Kantonales Bedrohungsmanagement Kanton Uri (Beilage 4)