Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen

und

VI. Nachtrag zum Polizeigesetz

sowie

V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz

Bericht und Entwürfe der Regierung vom 13. Januar 2009

Inhaltsverzeichnis Seite

1. Ausgangslage ... 5
1.1. Einführung ... 5
1.2. Aufträge des Kantonsrates ... 6
2. Begriff «Innere Sicherheit» ... 6
2.1. Bedeutung und Abgrenzung ... 6
2.2. Aktuelle Situation und Entwicklungen in der Schweiz ... 7
2.3. Föderalismus im Polizeiwesen ... 8
3. Bericht über die innere Sicherheit im Kanton St.Gallen vom 16. Dezember 2003 ... 9
3.1. Ausgangslage ... 9
3.2. Beschlüsse ... 9
3.3. Umsetzung und Wirkung ... 10
3.3.1. Personelles ... 10
3.3.2. Gefängnisse ... 10
3.3.3. Kriminalpolizeiliche Aspekte ... 10
3.3.4. Verkehrspolizei ... 11
3.3.5. Zusammenarbeit zwischen Polizei und Haftrichter ... 11
4. Rechtliche Rahmenbedingungen ... 11
4.1. Bundesebene ... 11
4.1.1. Vorbemerkungen ... 11
4.1.2. Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit ... 11
4.1.3. Schweizerische Strafprozessordnung ... 12
4.1.4. Assoziation der Schweiz an das Schengener Abkommen ... 12
4.1.5. Revision des Waffengesetzes ... 13
4.1.6. Revision des Passgesetzes ... 13
4.2. Kantonale Ebene ... 13
4.2.1. Polizeigesetz ... 13
4.2.2. Datenschutzgesetz ... 14
5. Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden ... 14
5.1. Im Allgemeinen ... 14
5.2. Vereinbarungen über die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben ... 15
5.3. Stadtpolizei St.Gallen ... 15
6. Entwicklungen im Kanton St.Gallen ... 16
6.1. Kriminalität ... 16

6.1.1. Entwicklung in den letzten Jahren ... 16
6.1.2. Regionale Unterschiede ... 17
6.1.3. Stadt St.Gallen weiterhin stark betroffen ... 18
6.1.4. Betäubungsmitteldelikte ... 18
6.1.5. Neue Technologien ... 19
6.1.6. Straftäter ... 19
6.1.7. Aufklärungsquote ... 21
6.2. Strassenverkehr ... 22
6.2.1. Entwicklung des Strassenverkehrs ... 22
6.2.2. Verkehrsunfallstatistik ... 22
6.2.3. Unfallursachen ... 22
6.2.4. Kontrollen als Prävention ... 23
7. Weitere Herausforderungen an die Polizeiarbeit ... 23
7.1. Gewalt im Sport ... 23
7.2. Neue Technologien ... 24
7.3. Grossanlässe ... 24
8. Zusammenarbeit ... 25
8.1. Zusammenarbeit auf interkantonaler Ebene ... 25
8.1.1. Ostschweizer Polizeikonkordat ... 25
8.1.2. PIZO: Polizeiliches Informationszentrum Ostschweiz ... 25
8.1.3. Polizeischule Ostschweiz ... 26
8.1.4. Kompetenzzentrum Forensisch-Naturwissenschaftlicher Dienst ... 26
8.1.5. VICLAS ... 26
8.2. Zusammenarbeit mit Sicherheitsorganisationen des Bundes ... 27
8.2.1. Armee ... 27
8.2.2. Grenzwachtkorps ... 28
9. Kantonspolizei St.Gallen ... 28
9.1. Organisation ... 28
9.1.1. Reorganisation der Uniformpolizei ... 28
9.1.2. Aktuelle Organisation und Aufgabenzuteilung ... 29
9.2. Bestandesentwicklung ... 29
9.2.1. Stellenschaffungen ... 29
9.2.2. Rekrutierungs- und Ausbildungsrhythmus ... 30
9.3. Anpassungen an veränderte Herausforderungen ... 31
9.3.1. Sieben-Punkte-Programm «Innere Sicherheit» ... 31
9.3.2. Jugendkontaktbeamtinnen und -beamte ... 31
9.3.3. Ermittlungs- und Fahndungselemente der Regionalpolizei ... 32
9.3.4. Personelles ... 32
9.3.5. Administrative Vereinfachungen ... 32
9.3.6. Technische Veränderungen ... 33
9.4. Polizeidichte in der Schweiz und im Kanton St.Gallen ... 33
9.5. Aufwendungen für die Kantonspolizei ... 34
10. Handlungsbedarf: Weitere Aufstockung des Korpsbestandes ... 35
10.1. Vorbemerkungen ... 35
10.2. Modul 1: Grundversorgung / Regionalpolizei ... 36
10.2.1. Jugenddienste ... 36
10.2.2. Fahndungs- und Ermittlungselemente ... 36
10.2.3. Zivil- bzw. Sekretariatsstellen ... 37
10.3. Modul 2: Kriminalpolizei ... 37
10.3.1. Stadtorganisation ... 37
10.3.2. Innenfahndung ... 38
10.3.3. Spezialfahndung ... 38
10.4. Modul 3: Strassenverkehr ... 39
10.4.1. Technischer Verkehrszug ... 39

10.4.2. Verkehrspolizei: Aussenstellen Oberbüren und Schmerikon 39
10.4.3. Verkehrstechnik 40
10.5. Modul 4: Support 40
10.5.1. Kommandodienste 40
10.5.2. Stabsdienste (Personelles / Aus- und Weiterbildung / Rechnungswesen) 42
10.6. Modul 5: Mediendienst 43
10.7. Modul 6: Sicherheitspolizeiliche Aufgaben 43
10.7.1. Flexibles Einsatzelement «Brennpunkt» 43
10.7.2. Sicherheitspolizeiliche Ausbildung sowie Unterstützung der Regionalpolizei bei sicherheitspolizeilichen Einsätzen 44
10.8. Zusammenfassung 44
10.9. Priorisierung aus Sicht der Regierung 45
10.10. Umsetzung 47

11. Weitere Entwicklungsperspektiven 47
11.1. Mobile Computing 47
11.2. E-Police 48
11.3. Wissensmanagement 48
11.4. Übergreifende Suche 48
11.5. Einsatzführungssystem (Panther Command) 48

12. Kostenfolgen 48

13. Neue Finanzierungsregelung: Verzicht auf Gemeindebeiträge (VI. Nachtrag zum Polizeigesetz) 49
13.1. Geltendes Recht 49
13.2. Entlastung der Gemeinden 50
13.3. «Leasing»-Vereinbarungen weiterhin möglich 50
13.4. Stadtpolizei St.Gallen als Sonderfall 51
13.5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen 51
13.6. Stellungnahme der Gemeinden 52
13.7. Referendumspflicht 52

14. Gemeindebeiträge an Ergänzungsleistungen (V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz) 52

15. Antrag 54

Anhang: Statistiken und Tabellen 55

Entwürfe:
– VI. Nachtrag zum Polizeigesetz 66
– V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz 67

Zusammenfassung

Im Dezember 2003 hat die Regierung mit einem ausführlichen Bericht die innere Sicherheit des Kantons St.Gallen analysiert und den damals gebotenen Handlungsbedarf aufgezeigt. Der Kantonsrat hat im Mai 2004 einer Bestandeserhöhung der Kantonspolizei um 47 Stellen zugestimmt. Mit diesem Stellenausbau, der über fünf Jahre etappiert wurde, konnte die polizeiliche Grundversorgung sowie die sichtbare Polizeipräsenz, insbesondere während der Nachtzeiten, deutlich verbessert werden. Die Verkürzung der Einsatzzeiten im Ereignisfall – in der Regel auf höchstens 15 Minuten nach Alarmeingang – trug wesentlich zur Verbesserung des subjektiven Sicherheitsempfindens bei.

Mit dem vorliegenden Bericht zur inneren Sicherheit folgt eine aktualisierte Lageanalyse. Dabei darf festgehalten werden, dass die Schweiz nach wie vor eines der sichersten Länder Europas ist. Die Kriminalitätsrate liegt im internationalen Vergleich eher tief. Allerdings sehen sich die Sicherheitsorgane mit verschiedenen Veränderungen konfrontiert. Zwar ist die Gesamtzahl der

polizeilich erfassten Straftaten am Sinken, doch ist ein konstantes Ansteigen der Zahl der Gewaltdelikte, verstanden als Delikte gegen Leib und Leben (insbesondere vorsätzliche Tötung und Körperverletzung), Raub und Sachbeschädigungen, zu verzeichnen. Die steigende Gewaltbereitschaft zeigt sich auch zunehmend im Umfeld von Sportveranstaltungen. Anlass zur Sorge bietet die steigende Jugendkriminalität. Weitere Veränderungen sind im Bereich der neuen Technologien, namentlich bei Computerkriminalität und Mobilkommunikation, zu verzeichnen: Neue Kriminalitätsformen erfordern stete Anpassungen an die Taktik wie auch an die technische Ausrüstung zur Bekämpfung dieser Erscheinungsformen.

Die Kantonspolizei St.Gallen hat sich in den vergangenen Jahren diesen neuen Herausforderungen angepasst. Neben der vom Kantonsrat bewilligten Korpserhöhung wurde die polizeiliche Einsatzbereitschaft und -flexibilität mittels Reorganisation der Uniformpolizei vergrössert. Mit Jugendkontaktbeamtinnen und -beamten sowie regionalen Fahndungs- und Ermittlungselementen, die aus regulären Beständen gebildet wurden und in den einzelnen Polizeiregionen zum Einsatz kommen, konnten gezielte Schwerpunkte bei der Prävention und Bekämpfung von Jugend- und regionaler Kriminalität gesetzt werden. Auch im administrativen Bereich konnten Vereinfachungen erzielt werden, um Polizeibeamtinnen und -beamte zu entlasten und damit die sichtbare Präsenz zu erhöhen.

Trotz dieser Anpassungen ist eine weitere namhafte Erhöhung des Bestandes der Kantonspolizei unumgänglich. Dabei besteht der grösste Handlungsbedarf:
- *bei der Schaffung eines flexiblen Einsatzelementes «Brennpunkt»;*
- *beim Auf- und Ausbau des Jugenddienstes;*
- *bei den regionalen Fahndungs- und Ermittlungselementen;*
- *bei der Verstärkung der Stadtorganisation;*
- *bei der Professionalisierung und Neuorganisation der Observationen bei der Spezialfahndung der Kriminalpolizei;*
- *bei der Verstärkung der sicherheitspolizeilichen Ausbildung sowie Unterstützung der Regionalpolizei bei Ordnungsdiensteinsätzen;*
- *bei der Verstärkung der Kommandodienste zur Bewältigung der aus der Aufstockung resultierenden Mehrarbeiten.*

Mit diesen Schwerpunkten gelingt es, die Frontpolizei von Tätigkeiten und kurzfristigen Aufgeboten zu entlasten, die sie aus ihrem angestammten Arbeitsbereich herausreissen. Daraus resultiert eine konstante Polizeipräsenz auf den Stationen bzw. auf den Patrouillen. Konstantere Präsenz bedeutet unmittelbar auch grössere und damit sichtbarere Präsenz. Die Regierung zeigt den personellen Ausbaubedarf in verschiedenen Modulen auf, je im Sinn einer optimalen und einer minimalen Variante. Die aufgezeigte Erhöhung bewegt sich damit zwischen 53 (überall Minimalvariante) und 94 Stellen (überall Optimalvariante) Geleitet von der Absicht, für die Einwohnerinnen und Einwohner wahrnehmbare Wirkungen zu erzielen, schlägt sie in all jenen Modulen die Verwirklichung der optimalen Variante vor, wo unmittelbare Verbesserungen der polizeilichen Arbeit erzielt werden können. Eine Aufstockung des Korpsbestandes um 75 Stellen ist bei dieser Sachlage angemessen. Die zusätzlichen Stellen sollen im Rahmen der kommenden Voranschläge bewilligt werden, was zu einem zeitlichen Horizont von fünf bis sechs Jahren führen wird.

Im Rahmen der Vorlage schlägt die Regierung eine teilweise Änderung bei der Finanzierung der Aufwendungen für die Kantonspolizei vor. Für die Erfüllung der gemeindepolizeilichen Aufgaben durch die Kantonspolizei – insbesondere der Sicherheitspolizei, verstanden als Gewährleistung von Ruhe und Ordnung – beteiligten sich die politischen Gemeinden bisher mit Fr. 1'700.– je hundert Einwohner. Weil sich für den Kanton aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) gegenüber den ursprünglichen Annahmen eine zusätzliche Nettoentlastung im Umfang von jährlich 55 bis 60 Mio. Franken ergibt und die Gemeinden von dieser Entlastung wiederum mit 40 Prozent profitieren sollen, kann auf die Abgeltung der Gemeinden an die Kantonspolizei inskünftig verzichtet werden. Das führt für die Gemeinden zu einer Entlastung von jährlich rund 6,2 Mio. Franken.

An der grundsätzlichen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Polizeibereich ist indessen festzuhalten. Dies ermöglicht, dass Gemeinden, die zusätzliche Sicherheitsbedürfnisse über die Grundversorgung hinaus befriedigen müssen, auch weiterhin die Möglichkeit haben, zusätzliche Leistungen bei der Kantonspolizei «einzukaufen».

Eine weitere Entlastung für die Gemeinden soll durch einen Verzicht auf die Gemeindebeiträge an die Ergänzungsleistungen erfolgen. Dieser Verzicht bedingt eine Anpassung des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen und bringt für die Gemeinden ein weiteres Entlastungspotenzial von jährlich rund 22,5 Mio. Franken. Die gesamte Entlastung der Gemeinden beläuft sich somit auf rund 28,7 Mio. Franken je Jahr. Die aus diesen beiden separaten Vorlagen resultierenden Entlastungen übersteigen den ursprünglich vereinbarten Anteil von 40 Prozent an den zusätzlichen NFA-Mitteln. Ein Anteil von 40 Prozent würde einer Entlastung der Gemeinden von rund 24 Mio. Franken entsprechen.

Weil mit der Übernahme der Kostenanteile bei den Ergänzungsleistungen für den Kanton eine jährliche Mehrausgabe anfällt, welche die Limite des obligatorischen Finanzreferendums von 1,5 Mio. Franken deutlich übersteigt, ist diese Vorlage der obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen. Der IV. Nachtrag zum Polizeigesetz untersteht demgegenüber lediglich dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem vorliegenden Bericht unterbreiten wir Ihnen eine aktualisierte Lageanalyse zur inneren Sicherheit im Kanton St.Gallen. Wir knüpfen dabei an unseren Bericht 40.03.05 «Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen» an, den der Kantonsrat in der Maisession 2004 zur Kenntnis genommen hat.

1. Ausgangslage

1.1. Einführung

Der Bericht 40.03.05 «Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen» vom 16. Dezember 2003 bildete einen Meilenstein im Bereich der inneren Sicherheit. Er enthielt eine umfassende Darstellung der damaligen Lage und zeigte den Handlungsbedarf im damaligen Umfeld auf. Insbesondere ortete er in personeller Hinsicht Lücken beim Korpsbestand der Kantonspolizei, namentlich zur Verbesserung der Polizeipräsenz während der Nachtzeiten. Dieser Bericht war aber weder Abschluss noch Ausgangspunkt eines in sich geschlossenen Prozesses. Er stellte eine Momentaufnahme dar, die damals wie heute immer wieder zu überprüfen und anzupassen ist. In diesem Sinn ist die Analyse der Sicherheitslage, der gesellschaftlichen Entwicklungen, der übergeordneten Rechtsetzung wie auch des hieraus herzuleitenden Handlungsbedarfs eine ständige Aufgabe der mit der Wahrung der inneren Sicherheit betrauten Organe und Behörden. Das Sicherheits- und Justizdepartement hat denn auch nach Abschluss des parlamentarischen Prozesses nicht nur den Bericht der Regierung vom 16. Dezember 2003 umgesetzt, sondern auch weitere Massnahmen in die Wege geleitet, die in jenem Bericht vielleicht nur angedacht oder nicht explizit vorgesehen waren, um neuen Herausforderungen und veränderten gesellschaftlichen Bedingungen sachgerecht begegnen zu können. Der vorliegende Bericht hat zum Ziel, aus dieser permanenten Lagebeurteilung heraus die gewonnenen Erkenntnisse und getroffenen Massnahmen, die seit dem letzten Bericht umgesetzt wurden, aufzuzeigen, die aktuelle Einschätzung der Sicherheitslage wiederzugeben, den weiterführenden Handlungsbedarf zu analysieren und die erforderlichen Massnahmen vorzuschlagen.

1.2. Aufträge des Kantonsrates

In der Junisession 2007 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.07.09 «Neue Herausforderungen an die Innere Sicherheit» mit folgendem Wortlaut gut:

> *«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat einen aktualisierten Bericht zur inneren Sicherheit im Kanton St.Gallen zu unterbreiten. Dabei sind insbesondere die im Bericht vom 16. Dezember 2003 behandelten Themenfelder zu aktualisieren und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen aufzuzeigen.»*

Sodann hiess der Kantonsrat in der Septembersession 2008 das Postulat 43.08.17 «Für mehr Sicherheit: Weitere Aufstockung und Effizienzsteigerung bei der Kantonspolizei» mit folgendem Wortlaut gut:

> *«Die Regierung wird eingeladen, im Rahmen des Berichts zum überwiesenen Postulat 43.07.09 ‹Neue Herausforderungen an die Innere Sicherheit› aufzuzeigen, welche Massnahmen zur weiteren Verbesserung der Sicherheit im Kanton St.Gallen erforderlich sind. Insbesondere sind:*
> - *der personelle Bedarf zu definieren;*
> - *Möglichkeiten administrativer Vereinfachungen zu ermitteln;*
> - *allfällige technische Effizienzsteigerungen zu Gunsten der sichtbaren Polizeipräsenz zu analysieren.»*

2. Begriff «Innere Sicherheit»

2.1. Bedeutung und Abgrenzung

Sicherheit ist ein Grundbedürfnis der Menschen. Dabei ist die subjektive Seite, d.h. das persönliche Empfinden eines Sicherheitsgefühls, mindestens ebenso wichtig wie die objektive Seite, die sich beispielsweise in Kriminal- oder Verkehrsunfallstatistiken niederschlägt. Eine der vornehmsten Aufgaben des modernen Staates ist es, für die Sicherheit seiner Bevölkerung zu sorgen. Dies findet auch in der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1) Niederschlag, indem Art. 22 festhält: «Der Staat setzt sich zum Ziel, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren.»

Zwischen den objektiven und den subjektiven Aspekten des Sicherheitsbegriffs besteht eine enge Wechselwirkung. Der Staat muss daher, will er sein Staatsziel der Wahrung öffentlicher Sicherheit und Ordnung erreichen, beiden Aspekten gleichermassen Rechnung tragen. Auf gewisse Faktoren – z.B. die Aufklärungsquote von Kriminalfällen oder die Entwicklung von Verkehrsunfallzahlen – hat er unmittelbaren Einfluss, andere (beispielsweise die Medienberichterstattung oder gesellschaftliche Veränderungen) sind seinem *direkten* Einfluss entzogen. Hier kann der Staat mit Massnahmen der Prävention, der Information, der Beratung usw. dafür sorgen, dass sich die Bevölkerung sicher fühlt.

In diesem Sinn beleuchtet der vorliegende Bericht sowohl die direkten als auch die indirekten Einflussmöglichkeiten zur Gewährleistung der persönlichen Sicherheit. Er beschränkt sich dabei – wie bereits die Vorgängerberichte 40.03.05 «Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen» vom 16. Dezember 2003 sowie 40.94.02 «Kriminalität und Sicherheit im Kanton St.Gallen» vom 22. März 1994 – auf die polizeilichen Aspekte. Im Bewusstsein, dass die öffentliche Sicherheit auch durch technologische Entwicklungen, durch die sozialen Gegebenheiten, durch die internationalen Migrationsströme oder durch gesellschaftliche Veränderungen geprägt wird, rechtfertigt es sich, im vorliegenden Zusammenhang den Fokus auf Möglichkeiten und Grenzen der polizeilichen Tätigkeiten zu richten. Hintergrund dieser Beschränkung ist, dass im Bereich der polizeilichen Tätigkeiten das Gewaltmonopol des modernen Staates einen der zentralen Rechtsgrundsätze und einen stabilen Pfeiler der heutigen Gesellschaft bildet und weiterhin bilden soll.

Die innere Sicherheit ist aber nicht Aufgabe des Staates allein. Alle Angehörigen der Zivilgesellschaft sind aufgerufen, Verantwortung für das Zusammenleben zu übernehmen, in der Familie, in der Nachbarschaft, in der Schule, am Arbeitsplatz, nach dem Grundsatz «Hinsehen statt Wegsehen». Vor dem Hintergrund zunehmender Individualisierung und abnehmender Sozialkontakte ist es Aufgabe des Staates, Selbstverantwortung und Solidarität auch mit Hilfe polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit gezielt zu fördern.

2.2. Aktuelle Situation und Entwicklungen in der Schweiz

Die Kernaussage des Berichts über die innere Sicherheit vom 16. Dezember 2003 (40.03.05) hat noch immer Gültigkeit: Die Schweiz ist und bleibt eines der sichersten Länder Europas. Dennoch bietet eine genauere Analyse der gesamtschweizerischen Kriminalstatistik Grund zur Sorge. Der an sich erfreulichen Feststellung, dass die Gesamtzahl der polizeilich erfassten Straftaten nach Schweizerischem Strafgesetzbuch (SR 311.0; abgekürzt StGB) seit dem Höchststand im Jahr 2004 mit 338'835 erfassten Straftaten rückläufig und im Jahr 2007 auf 279'274 Straftaten gesunken ist, steht die Tendenz gegenüber, dass die Zahl der Gewaltdelikte – verstanden als Delikte gegen Leib und Leben (insbesondere vorsätzliche Tötung und Körperverletzung) Raub und Sachbeschädigungen – in den Jahren 2003 bis 2007 fast durchwegs angestiegen ist[1]. Diese Entwicklung führt damit weiter, was sich bereits im Bericht aus dem Jahr 2003 abzeichnete; schon damals war bei praktisch allen Delikten gegen Leib und Leben (insbesondere Tötungsdelikte und Körperverletzungen) über die Jahre 1998 bis 2002 ein Anstieg festzustellen. Zwar ist einzuräumen, dass die polizeiliche Kriminalstatistik kein absolut zuverlässiges Abbild der tatsächlichen Kriminalitätsentwicklung wiedergibt, da gewisse Schwankungen auf das Anzeigeverhalten, auf geänderte Strafbestimmungen oder auf polizeiliche Schwergewichtsbildungen zurückgeführt werden können. Dennoch ist die Tendenz einer zunehmenden Gewaltbereitschaft nicht zu verkennen, die nicht nur in der polizeilichen Kriminalstatistik, sondern auch in der Urteilsstatistik des Bundesamtes für Statistik ihren Niederschlag findet. Dabei ist die gleiche Tendenz sowohl bei Erwachsenen wie bei Jugendlichen feststellbar[2].

Die Zunahme der Kriminalität – insbesondere bei Straftaten gegen Leib und Leben – spiegelt sich auch in den Statistiken aus Opferbefragungen wieder. Diese enthalten, anders als die polizeiliche Kriminalstatistik oder die Urteilsstatistik, auch nicht angezeigte Straftaten. Aufgrund der Opferbefragungen seit den Jahren 1984/87 bis 2004 ist bei den Straftaten gegen die Person gesamtschweizerisch eine Verdreifachung festzustellen[3]. Die gelegentlich vorgebrachte These, der Anstieg der Kriminalität in Polizei- und Urteilsstatistiken sei auf ein geändertes Anzeigeverhalten zurückzuführen, trifft angesichts der parallelen Entwicklung in den Opferbefragungen offensichtlich nicht zu; gegenteils ist namentlich bei den Raubdelikten ein Rückgang der Anzeigerate zu verzeichnen[4].

Die steigende Gewaltbereitschaft, insbesondere von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, zeigt sich – zunehmend – im Umfeld von Sportveranstaltungen, aber auch im Ausgangs- und Freizeitverhalten. Vermehrt stellen auch Notfallaufnahmen von Spitälern fest, dass gerade an Wochenenden mehr und schwerer verletzte Opfer von Schlägereien eingeliefert werden; nach einer Erhebung des Berner Inselspitals hat sich die Zahl der schweren Kopfverletzungen in den Jahren 2001 bis 2006 in etwa verdoppelt[5].

In der allgemeinen Wahrnehmung weniger bedeutend, aber dennoch nicht ausser acht zu lassen, sind internationale Tendenzen: terroristische und extremistische Gewalt, organisierte Kri-

1 Vgl. Anhang 1 und 2: Auszug aus der polizeilichen Kriminalstatistik.

2 Vgl. Anhang 3 und 4: Auszug aus der Urteilsstatistik.

3 Martin Killias/ Sandrine Haymoz/ Philippe Lamon, Swiss Crime Survey, die Kriminalität in der Schweiz im Lichte der Opferbefragung von 1984 bis 2005, Bern 2007, S. 99 f.

4 Killias et al., a.a.O., S. 114 f.

5 Neue Zürcher Zeitung, 6. Februar 2007.

minalität, Wirtschaftskriminalität. In seinem Bericht vom 2. April 2008 «über die Bedrohungslage und die Tätigkeiten der Sicherheitsorgane des Bundes im Jahr 2007»[6] stellt der Bundesrat fest, dass sich seit den Anschlägen vom 11. September 2001 die allgemeine Bedrohungslage insbesondere durch den Dschihadismus sukzessive verstärkt hat. Nach Einschätzung des Bundesrates bleibt es wahrscheinlich, dass sich der ausländische politisch motivierte Gewaltextremismus weiterhin hauptsächlich auf Propaganda, Logistik und Finanzierung zugunsten in der Heimat aktiver Gruppierungen beschränken wird, die Schweiz mithin nicht unmittelbares Ziel eines Anschlags bilden wird. Allerdings bleibt die Realisierung des Gewaltpotenzials in der Schweiz von heimatlichen Ereignissen abhängig. Ernst zu nehmen ist die Gefahr der Proliferation (verbotener Waffen- und Technologietransfer, insbesondere mit radioaktivem Material): Das Risiko von Anschlägen islamistischer Terrorgruppen mit radioaktivem Material wird sich zwar mutmasslich nicht primär in der Schweiz verwirklichen, das Gefährdungspotenzial ist jedoch hoch. Sodann stellen die Bundesbehörden eine wachsende organisierte Kriminalität insbesondere aus dem Raum der GUS sowie aus Südosteuropa fest. Landesintern ortet der Bericht des Bundesrates die Schwerpunkte der Bedrohungslage insbesondere im Umfeld von Sportanlässen: Die Spiele der Mehrheit der Mannschaften der obersten Ligen werden von gewaltbereiten «Fans» begleitet, deren Zahl gesamtschweizerisch rund 1500 bis 2000 betragen dürfte. Auffällig ist, dass der Sport zunehmend als Plattform für sportfremde Zwecke, d.h. Verübung von Gewaltakten, missbraucht wird. Im Weiteren gefährdet der Schweizer Links- und Rechtsextremismus die innere Sicherheit der Schweiz nach Einschätzung des Bundesrates punktuell und lokal, ohne dass gegenüber den Vorjahren signifikante Veränderungen festzustellen wären.

2.3. Föderalismus im Polizeiwesen

Die Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) nimmt für die Gewährleistung der inneren Sicherheit den Bund und die Kantone gleichermassen in die Pflicht, wenn sie in Art. 57 Abs. 1 bestimmt: «Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung.» Dabei ergibt sich aus Art. 58 BV, wo die Aufgaben der Armee als gesamtschweizerischem Sicherheitsorgan geregelt sind, dass die Polizeihoheit bei den Kantonen liegt; der Bund kommt im Bereich der inneren Sicherheit erst dann zum Zug, wenn die Kantone mit ihren zivilen Mitteln schwerwiegende Bedrohungen der inneren Sicherheit nicht mehr alleine bewältigen können. Diese verfassungsrechtliche Kompetenzordnung ist angesichts der vorstehend aufgezeigten gesamtschweizerischen Entwicklungen auch heute noch zeitgemäss. Die hauptsächlichen Beeinträchtigungen der objektiv messbaren Sicherheit wie auch die hauptsächlichen Einschränkungen des subjektiven Sicherheitsgefühls sind im sozialen Nahraum festzustellen. Die individuelle Sicherheit muss am Wohnort, am jeweiligen Aufenthaltsort, auf den Verkehrswegen der Einwohnerinnen und Einwohner gewährleistet werden. Kriminalität findet vor Ort statt und muss daher vor Ort bekämpft werden, sowohl repressiv wie präventiv. Dies setzt Vertrautheit mit den örtlichen Gegebenheiten voraus, unmittelbare Teilhabe der Angehörigen der Polizeikräfte am gesellschaftlichen Leben jener Gesellschaft, zu deren Schutz sie tätig sind. Die kantonale Polizeihoheit stellt darüber hinaus aber auch sicher, dass die Verantwortlichkeit – sowohl im Gesetzgebungsprozess als auch bei der Wahrnehmung und Beaufsichtigung der konkreten Polizeiaufgaben – durch Mandatsträgerinnen und Mandatsträger wahrgenommen wird, die mit den örtlichen Verhältnissen vertraut sind und hier auch die demokratische Legitimation für ihr politisches Wirken finden. Die kantonale Polizeihoheit ermöglicht schliesslich auch kurze Entscheidungswege, wenn kurzfristig Schwergewichte für Einsätze gebildet werden müssen, sei es am Rand von Demonstrationen oder im Umfeld von Sportveranstaltungen.

Dass ein kantonales Polizeikorps, gerade in interkantonalen oder gar internationalen Kriminalfällen, nicht alle Aufgaben im Alleingang bewältigen kann, liegt aber ebenso auf der Hand. Ohne Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung können die neuen Herausforderungen nicht bewältigt werden. Die Zusammenarbeit muss vorab horizontal – d.h. mit anderen Kanto-

6 BBl *2008*, 2769 ff.

nen –, aber auch vertikal mit Bundesbehörden gezielt und systematisch aufgebaut und gepflegt werden. Grossereignisse wie der G-8-Gipfel, das jährlich stattfindende Weltwirtschaftsforum oder die Fussball-Europameisterschaft haben bewiesen, dass die schweizerischen Sicherheitsbehörden in der Lage sind, mit Zusammenarbeit am richtigen Ort und im richtigen Ausmass für die innere Sicherheit des Landes und der Kantone zu sorgen. Mit gezielter und sachgerechter Kooperation (vgl. dazu auch nachfolgend, Abschnitt 8) wird die kantonale Polizeihoheit nicht etwa geschwächt, sondern gegenteils gestärkt.

3. Bericht über die innere Sicherheit im Kanton St.Gallen vom 16. Dezember 2003

3.1. Ausgangslage

Eine komplexe und sich dauernd verändernde Sicherheitslage liess die Regierung feststellen, dass die Kantonspolizei St.Gallen trotz verschiedener organisatorischer Massnahmen mit dem damaligen Personalbestand nicht mehr in der Lage wäre, ihre Aufgaben zufriedenstellend zu lösen. Herausforderungen waren damals – wie heute – die Zunahme der Gewaltdelikte, neue Technologien, eine grosse Mobilität von Tätern, die hohe Verfügbarkeit von Drogen, die Verknüpfung der Drogenkriminalität mit Migrations- und Asylfragen sowie eine zunehmende Verwilderung des Strassenverkehrs bei wachsender Verkehrs- und Regelungsdichte. Als Hauptmassnahme beantragte die Regierung daher eine Erhöhung des Korpsbestandes der Kantonspolizei. Dabei zeigte die Regierung für verschiedene Module (Grundversorgung, kriminalpolizeiliche Aufgaben, Strassenverkehr usw.) jeweils den optimalen und den minimalen Bedarf auf. Ausgewiesen gewesen wäre bereits damals die Schaffung von insgesamt 72 neuen Stellen, um in allen Modulen die Aufgaben optimal erfüllen zu können. Angesichts der angespannten Finanzlage musste sich die Regierung darauf beschränken, lediglich im Bereich der Grundversorgung die optimale Variante zu beantragen; in den übrigen Modulen sah sie den ermittelten Minimalausbau vor. Mit insgesamt 47 neuen Stellen sollten primär die Nachtpatrouillen verstärkt werden, so dass in jeder Region wenigstens zwei Doppelpatrouillen rund um die Uhr unterwegs sein konnten. In den Modulen «Kriminalpolizei», «Strassenverkehr» sowie «Logistik und Administration» war eine minimale Aufstockung vorgesehen; verzichtet werden musste auf die Schaffung eines flexiblen Einsatzelementes, das kurzfristig bei auftretendem Bedarf (z.B. für Ausschreitungen bei Demonstrationen oder Sportveranstaltungen) hätte zusammengezogen und eingesetzt werden können.

Weitere Massnahmen zur Verbesserung bzw. Vereinfachung der polizeilichen Arbeit betrafen die Betreuung der Gefängnisse, kriminalpolizeiliche Aspekte, die Schaffung einer genügenden Rechtsgrundlage für den polizeilichen Informationsaustausch, die Ausrüstung der Patrouillenfahrzeuge sowie die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Haftrichter.

3.2. Beschlüsse

Der Kantonsrat behandelte den Bericht in der Maisession 2004 (ProtKR 2000/2004, Nr. 608). Die Lagedarstellung und der aufgezeigte Handlungsbedarf fanden einhellige Zustimmung. Dass das Polizeikorps um 47 Stellen aufgestockt werden sollte und dabei das Schwergewicht auf der polizeilichen Grundversorgung, d.h. insbesondere auf der Verstärkung der Nachtpatrouillen zu liegen hatte, blieb ebenfalls unbestritten. Grosses Verständnis äusserten verschiedene Votanten auch für die Schaffung eines flexiblen Einsatzelementes für die Sicherheitspolizei, nachdem die vorberatende Kommission beantragt hatte, hierfür 14 Stellen zusätzlich in die Planung aufzunehmen. Aus finanziellen Überlegungen lehnte der Kantonsrat diesen Antrag ab.

Mit dem III. Nachtrag zum Polizeigesetz, den die Regierung im Rahmen ihres Berichtes vorgelegt hatte (22.03.15), schuf der Kantonsrat eine Rechtsgrundlage für den polizeilichen Informationsaustausch ausserhalb von Strafverfahren sowie eine Bewilligungspflicht für private Bewachungs- und Sicherheitsfirmen.

3.3. Umsetzung und Wirkung

3.3.1. Personelles

Nachdem von den 47 neuen Stellen bereits sechs mit dem Voranschlag 2004 bewilligt worden waren, erfolgte die weitere Stellenbewilligung im Rhythmus, wie er im Bericht über die innere Sicherheit skizziert worden war, jeweils im Rahmen der Voranschläge. Für die Jahre 2005, 2006 und 2007 hat der Kantonsrat je elf Stellen, für das Jahr 2008 die letzten acht Stellen bewilligt. Bis die letzten dieser Stellen tatsächlich besetzt sind, wird es aufgrund des besonderen Rekrutierungs- und Ausbildungsrhythmus der Polizei noch bis Mitte 2010 dauern. Der Grund hierfür ist, dass Polizeibeamtinnen und -beamte nicht auf dem freien Markt rekrutiert werden können, sondern im Rahmen einer Zweitberufsausbildung durch die Polizeikorps auszubilden sind. Die Bewilligung neuer Stellen löst erst den Rekrutierungs- und Ausbildungsprozess aus, bringt aber nicht sofort neue Mitarbeitende auf die neu geschaffenen Stellen[7].

Trotz dieser Restriktionen konnte im Bereich der Grundversorgung ab dem Jahr 2005 sichergestellt werden, dass die flächendeckende Nachtpatrouillentätigkeit mit mindestens zwei Doppelpatrouillen je Region gewährleistet wurde. An Wochenenden werden in der Regel sogar drei oder mehr Patrouillen je Region während der ganzen Nachtzeit eingesetzt. Die Zeiten zwischen Alarmierung und Eintreffen der Polizeipatrouillen wie auch die gegenseitige Unterstützung konnten damit merklich verbessert werden; das Ziel, dass eine Patrouille in der Regel innert 15 Minuten nach Meldungseingang am Ereignisort eintrifft, konnte weitgehend eingehalten werden.

Eine vertiefte Analyse der unmittelbaren Wirkungen des Korpsausbaus ist nicht möglich. Die rein objektiven Zahlen der Entwicklung der Kriminalität wie auch der Verkehrsunfälle zeigen verständlicherweise keine direkte Korrelation zur Aufstockung des Polizeikorps, zumal diese Entwicklungen von zahlreichen weiteren Faktoren neben der Polizeipräsenz beeinflusst werden (gesellschaftliches Umfeld, Kriminaltourismus, technische Entwicklungen usw.). Mit der erhöhten sichtbaren Polizeipräsenz sowie mit der flächendeckend erhöhten Nachtpatrouillentätigkeit und der damit verbundenen Verkürzung der Einsatzzeiten im Ereignisfall konnte aber zweifellos ein wesentlicher Beitrag zum *subjektiven* Sicherheitsempfinden geleistet werden.

3.3.2. Gefängnisse

Bei der Führung der Gefängnisse wurde insofern eine Reorganisation vorgenommen, als das Gefängnis St.Gallen dem Bereitschaftsdienst der Kantonspolizei unterstellt wurde, der das Kantonale Untersuchungsgefängnis führt. Damit konnten bezüglich Stellvertretung, Informatik und einheitlicher Standards Synergien geschaffen werden, unter Beibehaltung der zivilen Betreuungsstellen am Gefängnis St.Gallen. Die Kleinanlagen (Widnau, Flums, Uznach, Bazenheid und Gossau) bleiben einstweilen unter Führung der Kantonspolizei, wobei die Arbeit in Widnau, Uznach, Bazenheid und Gossau zum Teil von zivilen Gefangenenbetreuern erledigt wird. Der personelle Aufwand für die Gefangenenbetreuung ist aber unverändert gross, da unabhängig von der Belegungssituation über 24 Stunden eine rasche Kontaktaufnahme sichergestellt werden muss. Einzig die Planung und Realisierung von einem oder zwei Regionalgefängnissen nach dem Modell des Regionalgefängnisses Altstätten wird mittel- und langfristig eine sinnvolle Neuausrichtung bringen können.

3.3.3. Kriminalpolizeiliche Aspekte

Der Forensisch-Naturwissenschaftliche Dienst der Kriminalpolizei ist seit Mai 2005 nach ISO-Normen 17025 akkreditiert. Dies stellt eine hohe Qualität der von dieser Dienststelle erstatteten Gutachten sicher, die in Strafverfahren aussagekräftige und verwertbare Beweise darstellen. Die Dienststelle ist auch Kompetenzzentrum für alle Ostschweizer Kantone (mit Ausnahme Schaffhausens) und kann damit auf eine gute Auslastung und auf ein grosses Erfahrungswissen aufbauen. Sie gehört im Bereich der Betäubungsmittelanalyse, Schusswaffenuntersuchung

7 Vgl. hinten, Abschnitt 9.2.2.

und Schmauchspuranalyse, der Autolackanalyse sowie der Brandursachenabklärungen zu den führenden kriminaltechnischen Labors der Schweiz.

Das polizeiliche Informationszentrum Ostschweiz (PIZO), das seit März 2000 in Betrieb steht, ist als Grundlage der grenzüberschreitenden Kriminalanalysen die zentrale Institution[8]. Das von PIZO erstellte Lagebild mit Beteiligung der sieben Ostschweizer Konkordatskantone, des Fürstentums Liechtenstein und des Grenzwachtkorps bildet ab dem operativen Schengen-Beitritt der Schweiz auch die Grundlage für den Informationsaustausch über die Kriminalitäts- und Migrationsentwicklung im Grenzraum gegenüber der Europäischen Union.

3.3.4. Verkehrspolizei

Die im Bericht vom 16. Dezember 2003 aufgezeigte technische Aufrüstung der mobilen Polizei (dort noch «Einsatz- und Verkehrspolizei»), konnte weitgehend abgeschlossen werden. Die betreffenden Patrouillenfahrzeuge sind mit Nachfahrmessgeräten, Videokameras und Aufzeichnungsgeräten ausgestattet.

3.3.5. Zusammenarbeit zwischen Polizei und Haftrichter

Zur Entlastung der Polizei von Gefangenentransporten, die regelmässig auch mit einem gewissen Sicherheitsrisiko verbunden sind, wurde die Möglichkeit geschaffen, dass Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter wie auch die Haftrichterinnen und Haftrichter die Einvernahmen mittels Videokonferenz durchführen. Der Anteil dieser Videoeinvernahmen ist noch verhältnismässig gering, was insofern verständlich ist, als der persönliche Eindruck von einer unmittelbar konfrontativen Einvernahme unverfälschter ist als bei einer Videoübertragung.

4. Rechtliche Rahmenbedingungen

4.1. Bundesebene

4.1.1. Vorbemerkungen

Gegenüber dem Bericht vom 16. Dezember 2003 haben sich die Rechtsgrundlagen für die Gewährleistung der inneren Sicherheit auf Bundesebene nur unwesentlich verändert. Die Bundesverfassung überlässt die Polizeihoheit weiterhin den Kantonen, und die Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten der Schweiz gelten unverändert.

4.1.2. Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

Im Hinblick auf die Fussball-Europameisterschaft 2008 und auf die Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 erliessen die Eidgenössischen Räte Massnahmen zur Bekämpfung von Hooliganismus und Gewaltakten im Umfeld von Sportveranstaltungen. Es wird eine Hooliganismus-Datenbank geführt; die Polizeibehörden können Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam anordnen (Art. 24a bis 24e des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, SR 120). Gestützt auf diese Bestimmungen hat die Kantonspolizei St.Gallen bislang sechs Rayonverbote ausgesprochen; die Stadtpolizei St.Gallen erlässt diese Massnahmen selbständig. Weil der Bund für das Rayonverbot, die Meldeauflage und den Polizeigewahrsam keine verfassungsmässige Grundlage hat, haben die Kantone ein Konkordat mit weitgehend gleichem Inhalt verabschiedet. Der Kanton St.Gallen ist diesem Konkordat mit Kantonsratsbeschluss vom 3. Juni 2008 beigetreten. Mit dem Beitritt zweier Kantone wurde das Konkordat rechtskräftig; es tritt am 1. Januar 2010 in Kraft und wird alsdann die befristete Bundeslösung ersetzen. Mittlerweile haben insgesamt vier Kantone den Beitritt erklärt; 16 weitere Kantone befinden sich im parlamentarischen Ratifikationsprozess oder haben diesen abgeschlossen.

8 Vgl. auch hinten, Abschnitt 8.1.2.

4.1.3. Schweizerische Strafprozessordnung

Voraussichtlich am 1. Januar 2011 werden die bisher 26 kantonalen Strafprozessordnungen durch ein einheitliches, gesamtschweizerisches Verfahrensrecht abgelöst. Die Eidgenössischen Räte haben die neue Strafprozessordnung am 5. Oktober 2007 verabschiedet. In interkantonalen Verfahren wird dies die Zusammenarbeit der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden wesentlich vereinfachen. Gegenüber dem heutigen kantonal-st.gallischen Strafprozessrecht werden aber in einzelnen Bereichen erhöhte Anforderungen gestellt werden. Insbesondere werden die Ansprüche an Datenbearbeitung und Rapportierung durch die Polizei steigen, d.h. die von der Polizei zu erhebenden Daten und Informationen müssen bereits im Zeitpunkt der Verzeigung präziser und vollständiger sein als heute.

4.1.4. Assoziation der Schweiz an das Schengener Abkommen

In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 haben die Schweizer Stimmberechtigten den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über die Assoziierung an Schengen und an Dublin gutgeheissen. Formell ist dieses Abkommen am 1. März 2008 in Kraft getreten; in der Folge begann im Hinblick auf den operativen Beitritt die Evaluation der Schweiz durch EU-Organe. Diese Evaluation wurde erfolgreich abgeschlossen; die Schweiz gehört seit 12. Dezember 2008 dem Schengen-Raum an[9]. Im Rahmen der Schengener Zusammenarbeit wird der Reiseverkehr erleichtert, indem die systematischen Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen zwischen den Schengen-Staaten (Binnengrenzen) aufgehoben werden. Gleichzeitig verbessern eine Reihe von Massnahmen die internationale Justiz- und Polizei-Zusammenarbeit im Kampf gegen die Kriminalität. Dazu gehören Sicherheitsmassnahmen wie verschärfte Kontrollen der Schengen-Aussengrenzen, eine verstärkte grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit beispielsweise durch die europaweite Computerfahndungsdatenbank (Schengen Informationssystem SIS) oder die Verbesserung der Rechtshilfe. Der «Lead» für die Durchführung der nationalen Ersatzmassnahmen, insbesondere für die sogenannten «Schleierfahndungen», liegt bei den Kantonen; sie arbeiten in diesem Bereich mit anderen Sicherheitsorganen, namentlich mit dem Grenzwachtkorps zusammen, das für die zollpolizeilichen Aufgaben zuständig bleibt.

Auf das SIS haben die Kantonspolizei und das Grenzwachtkorps seit Mitte August 2008 Zugriff. Bis Ende Dezember 2008 wurden im Kanton St.Gallen insgesamt 279 Treffer verzeichnet:
– 3 Personenfahndungen zwecks Auslieferung;
– 94 Einreiseverweigerungen für Drittstaatsangehörige;
– 5 vermisste Personen;
– 37 Aufenthaltsermittlungen für Justizbehörden;
– 124 Sachfahndungen;
– 16 weitere.

Neben den vorerwähnten Ersatzmassnahmen hat die Kantonspolizei St.Gallen auch bei der Überwachung der Landesgrenze zum Fürstentum Liechtenstein mitzuwirken. Aufgrund des späteren Beitritts des Fürstentums Liechtenstein zu Schengen entsteht für eine Übergangszeit formell eine «Schengen-Aussengrenze». In intensiven Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, bei denen der Kanton St.Gallen massgeblich mitgewirkt hat, ist es gelungen, eine pragmatische Übergangslösung zu erzielen, die den Personen- und Güterverkehr nicht beeinträchtigen wird. «Angelpunkt» ist das trinationale Verbindungsbüro in Schaanwald, das von der Schweiz, von Österreich und vom Fürstentum Liechtenstein betrieben wird. In diesem Verbindungsbüro wird laufend eine Analyse der Sicherheitslage im Grenzraum vorgenommen. Hier laufen auch die Videoüberwachungen der Grenzübergänge zwischen der Schweiz und Liechtenstein zusammen. Im Grenzraum werden regelmässig Patrouillen des Grenzwachtkorps im Einsatz stehen, die bei Bedarf und im Rahmen der personellen Möglich-

9 Ausgenommen ist die Aufhebung der Personenkontrollen an den Flughäfen; diese erfolgt auf den Flugplanwechsel am 29. März 2009.

keiten durch die Kantonspolizei St.Gallen unterstützt werden. Ausserdem ist im Verbindungsbüro Schaanwald ein Mitarbeiter der St.Galler Kantonspolizei tätig.

4.1.5. Revision des Waffengesetzes

In unmittelbarem Zusammenhang mit der Schengen-Assoziation der Schweiz steht die Revision des eidgenössischen Waffengesetzes (SR 514.54). Wie bisher schon der Erwerb wird neu auch der unberechtigte Besitz von Schusswaffen unter Strafe gestellt. Sodann verlangt das neue Recht auch beim Handel unter Privaten einen Erwerbsschein. Mit einer weiterführenden Revision, denen die Eidgenössischen Räte am 22. Juni 2007 zugestimmt haben, werden Imitations-, Druckluft-, Schreckschuss- und ähnliche Waffen den normalen Waffen gleichgestellt und unterstehen somit den Gesetzesbestimmungen bezüglich Erwerb und Besitz. Ferner wird der anonyme Verkauf von Waffen, z.B. über Internet oder Inserate, verboten. Diese weiterführende Revision ist mit dem Beginn der operationellen Zusammenarbeit der Schweiz mit den Schengen-Staaten am 12. Dezember 2008 in Kraft getreten.

4.1.6. Revision des Passgesetzes

Ebenfalls in unmittelbarem Zusammenhang mit der Schengen-Assoziation der Schweiz steht die Einführung biometrischer Reisepässe. Ab 1. März 2010 werden Schweizer Pässe nur noch mit biometrischen Daten, die auf einem Datenchip gespeichert sind, ausgegeben, was die Fälschungssicherheit massgeblich erhöhen wird. Gegen die von den Eidgenössischen Räten verabschiedete Revision des Ausweisgesetzes (SR 143.1) wurde das Referendum ergriffen; die Volksabstimmung findet am 17. Mai 2009 statt.

4.2. Kantonale Ebene

4.2.1. Polizeigesetz

Das Polizeigesetz (sGS 451.1; abgekürzt PG) regelt Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden und der Polizeikräfte zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit. Es definiert die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (vgl. dazu nachfolgend Abschnitt 5) und die hieraus resultierenden finanziellen Folgen. Seit der Berichterstattung der Regierung vom 16. Dezember 2003 erfuhr das Polizeigesetz drei Änderungen:

– Mit dem III. Nachtrag vom 3. August 2004 (22.03.15) wurde, wie im Rahmen des Berichts zur Inneren Sicherheit vorgeschlagen, für private Sicherheitsfirmen eine Bewilligungspflicht statuiert. Gleichzeitig wurden die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung geregelt. Die st.gallische Lösung hat sich im Grundsatz bewährt. Indessen zeigt sich, dass sie aufgrund des eidgenössischen Binnenmarktgesetzes (SR 943.02) unterlaufen werden kann: Verfügt eine Sicherheitsfirma über eine Betriebsbewilligung in einem anderen Kanton, so muss sie aufgrund dieses Gesetzes auch im Kanton St.Gallen zugelassen werden; massgebend sind die Anforderungen der Niederlassung oder des Sitzes. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren beabsichtigt, in diesem Bereich eine Harmonisierung der Anforderungen auf dem Konkordatsweg zu erzielen.
– Der IV. Nachtrag zum PG vom 22. Januar 2008 (22.07.09), in Vollzug seit 1. März 2008, bildete Bestandteil der Bereinigung des Gewerberechts, indem die flächendeckende polizeiliche Kontrolle der Hotelmeldescheine abgeschafft wurde.
– Am 24. September 2008 erliess der Kantonsrat den V. Nachtrag zum PG (22.08.03) und führte damit eine Bestimmung ein, mit der Personen von bestimmten Orten weggewiesen bzw. ferngehalten werden können, sofern der begründete Verdacht besteht, dass sie oder die Ansammlung, der sie zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören, namentlich wenn sie Dritte gefährden, belästigen oder an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raums hindern, oder wenn sie unter Einfluss von Alkohol oder anderer Mittel mit berauschender Wirkung öffentliches Ärgernis erregen (Art. 29 Bst. d PG). Diese sicherheitspolizeiliche Massnahme dient dazu, den öffentlichen Raum allen Personen zugänglich zu machen; sie ermöglicht der Polizei, störende Ansammlungen, die den öffentlichen Raum für sich allein beanspruchen wollen,

unter Wahrung der Verhältnismässigkeit aufzulösen. Die Polizei kann damit präventiv einschreiten, noch bevor strafbare Handlungen begangen werden. Das Sicherheitsgefühl von Passantinnen und Passanten kann auf diese Weise merklich gehoben werden. Im gleichen Zug erliess der Kantonsrat durch Ergänzung des Übertretungsstrafgesetzes (sGS 921.1) ein Vermummungsverbot, um zu verhindern, dass im Rahmen von friedlichen Demonstrationen und Kundgebungen gewalttätige Personen unerkannt Straftaten – Sachbeschädigungen, Delikte gegen Leib und Leben – begehen können. Diese Bestimmungen werden ab 1. Januar 2009 angewendet.

4.2.2. Datenschutzgesetz

In der Novembersession 2008 erliess der Kantonsrat im Hinblick auf die Schengen-Assoziation der Schweiz ein kantonales Datenschutzgesetz. Dieses regelt die Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Organe sowie die Rechte der betroffenen Personen. Ferner schafft es eine kantonale Fachstelle für Datenschutz und umschreibt deren Stellung und Aufgaben. Die heute in Art. 37 und 39 Bst. c PG enthaltenen Datenschutzbestimmungen des kantonalen Polizeigesetzes werden aufgehoben. Mit Vollzugsbeginn des Datenschutzgesetzes untersteht die Kantonspolizei mit ihren Datensammlungen und Registern grundsätzlich dem kantonalen Datenschutzgesetz; die kantonale Fachstelle für Datenschutz wird auch bei der Kantonspolizei über die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Grundsätze wachen.

5. Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden

5.1. Im Allgemeinen

Eine Besonderheit des st.gallischen Polizeirechts ist, dass sowohl der Kanton als auch die Gemeinden Aufgaben im Dienst der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erfüllen haben. Art. 13 PG weist den Gemeinden folgende Aufgaben zu:
– die Ausübung der Sicherheitspolizei;
– die Überwachung des ruhenden Verkehrs;
– die polizeiliche Ermittlung bei Übertretungen, die durch Polizeikräfte der Gemeinde mit Bussenerhebung auf der Stelle geahndet werden;
– die Ausführung von Aufträgen für Verwaltungsorgane der Gemeinde.

Die übrigen polizeilichen Aufgaben – dazu gehören insbesondere die kriminalpolizeilichen Aufgaben, die Überwachung des rollenden Verkehrs, die Ermittlungen in Strafverfahren im Auftrag der Staatsanwaltschaft, die Unfall- und Verbrechensprävention usw. – liegen im Aufgabenkreis und in der Verantwortung des Kantons.

Diese Aufgabenteilung hat im Kanton St.Gallen eine lange Tradition. Sie lag schon dem Vorgänger des heutigen Polizeigesetzes, dem Gesetz über die Kantonspolizei vom 9. August 1954 (nGS 12-39), zugrunde und basiert auf der Überlegung, dass die Gemeindebehörden namentlich im Bereich der Sicherheitspolizei, verstanden als Gewährleistung von Ruhe und Ordnung, aufgrund ihrer Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten in der Lage sind, die richtigen Massnahmen zu ergreifen bzw. anzuordnen. Diese Aufgabenteilung hat sich bewährt, auch wenn mit Ausnahme der Stadt St.Gallen überall die Kantonspolizei, gestützt auf Art. 26 PG, die gemeindepolizeilichen Aufgaben, zumindest bezüglich Sicherheitspolizei, wahrnimmt. Die Sicherheitspolizei hat die Aufgabe, beispielsweise bei Überfällen, Bedrohungen, Streitigkeiten oder Lärmklagen die Erstintervention sicherzustellen, den Ordnungsdienst bei Veranstaltungen zu gewährleisten, durch Patrouillentätigkeit präventiv tätig zu sein, aber auch im unfriedlichen Ordnungsdienst Verletzungen und Sachbeschädigungen zu verhindern, Delinquenten und Störer wegzuweisen oder festzunehmen sowie unerlaubte und gewalttätige Ansammlungen aufzulösen. Es ist angezeigt, an der bewährten Aufgabenteilung festzuhalten und die sicherheitspolizeilichen Aufgaben (wie auch die weiteren in Art. 13 PG aufgezählten gemeindepolizeilichen Aufgaben) im Zuständigkeits- und Verantwortungskreis der Gemeinden zu belassen. Für die

Frage der finanziellen Abgeltung der kantonspolizeilichen Aufgabenerfüllung zugunsten der Gemeinden wird auf den nachfolgenden Abschnitt 13 verwiesen.

5.2. Vereinbarungen über die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben

Die sicherheitspolizeilichen Anforderungen sind nicht in allen Gemeinden gleich. Insbesondere Agglomerationsgemeinden haben aufgrund ihrer Zentrumswirkung teilweise erhöhte Anforderungen. Zwar wären die Gemeinden nach Art. 23 PG berechtigt, für die gemeindepolizeilichen Aufgaben eigene Polizeikräfte zu unterhalten, deren Stellung und Einsatz sie in einem Reglement zu umschreiben hätten. Abgesehen von der Stadt St.Gallen unterhält jedoch keine Gemeinde eigene Polizeikräfte (sofern die in einzelnen Gemeinden tätigen, vorwiegend zur Überwachung des ruhenden Verkehrs eingesetzten Kontrollorgane ausser Betracht bleiben). Die Tatsache, dass mit Ausnahme der Stadt St.Gallen überall die Kantonspolizei die sicherheitspolizeilichen Aufgaben erfüllt, liegt durchaus im Interesse des Kantons. Sie ermöglicht einheitliche Standards und Führungsgrundsätze bei polizeilichen Interventionen, die Einsätze erfolgen mit einheitlichem Material und nach einheitlichem Verständnis des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, und es werden komplizierte Zuständigkeitsabsprachen vermieden.

Wo die von der Kantonspolizei gestellten Kräfte für die Erfüllung der gemeindepolizeilichen Aufgaben nach Einschätzung der Gemeindebehörden nicht ausreichen, weil erhöhte Anforderungen bestehen, sehen Art. 26 Abs. 3 und Art. 27 Abs. 3 PG die Möglichkeit vor, mittels Vereinbarung zwischen Kanton und Gemeinde der Kantonspolizei gegen Vergütung Aufgaben zu übertragen, die über die gesetzliche Verpflichtung hinausgehen. Mit diesem sogenannten «Leasing-Modell» werden aus dem Kreis der Mitarbeitenden der Kantonspolizei speziell bezeichnete Gemeindepolizeikräfte ausgeschieden, die zwar der Kantonspolizei zugehören und dem Chef der jeweiligen Polizeistation unterstehen, für die aber die Gemeinde ein «Auftragsrecht» hat. Die Gemeinde entschädigt den Kanton für die Lohnkosten; Ausbildung, Ausrüstung und Infrastruktur gehen zu Lasten des Kantons. Der Kanton hat seinerseits das Recht, die von ihm gestellten Kräfte bei Bedarf – und gegen Ausgleich der entsprechenden Stunden – auch andernorts einzusetzen, beispielsweise im Rahmen von Ordnungsdiensteinsätzen an Sportveranstaltungen. Dank solcher Vereinbarungen kommt die Gemeinde vergleichsweise günstig zu polizeilichen Dienstleistungen und kann eigene Schwerpunkte setzen, ohne eine eigene Infrastruktur aufbauen zu müssen; die Kantonspolizei ihrerseits gewinnt an Handlungsfreiheit.

Zurzeit bestehen mit folgenden Gemeinden derartige Vereinbarungen:
- Wil – 5 Stellen (plus 1 Stelle Kantonspolizei)
- Rorschach – 1 Stelle
- Gossau – 1,5 Stellen
- Flawil – 0,5 Stellen
- Grabs – 0,5 Stellen
- Buchs – 3 Stellen
- Rapperswil-Jona – 5 Stellen (plus 1 Stelle Kantonspolizei)
- Altstätten – 1 Stelle
- Bad Ragaz / Mels / Sargans – zusammen 2 Stellen

Die Stellen für die Gemeindepolizeikräfte werden jeweils im Rahmen des Voranschlags beim Kantonsrat beantragt; sie bedürfen überdies der Krediterteilung durch die jeweils zuständigen Gemeindeorgane. Mit dem Voranschlag 2009 sind für die Mittelrheintaler Gemeinden drei Stellen vorgesehen; mit weiteren Gemeinden laufen entsprechende Verhandlungen.

5.3. Stadtpolizei St.Gallen

In der Stadt St.Gallen erfüllt die Stadtpolizei die gemeindepolizeilichen Aufgaben (Art. 24 Abs. 1 PG). Die Vereinbarung über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen (sGS 451.17) sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Stadtpolizei vor, indem die beiden Korps gegenseitig zur kostenlosen Hilfeleistung und zur gegenseitigen Information verpflichtet sind. Gestützt auf Art. 24 Abs. 2 PG hat die Regierung mit dem

Stadtrat St.Gallen überdies vereinbart, dass die Stadtpolizei gegen Entschädigung auch bestimmte kantonspolizeiliche Aufgaben übernimmt. Darunter fallen die polizeiliche Überwachung des rollenden Verkehrs, Tatbestandsaufnahmen bei Verkehrs-, Bau- und Betriebsunfällen sowie Erstattung von Anzeigen bei Verletzung von Verkehrsvorschriften im rollenden Verkehr (mit Ausnahme der Stadtautobahn und deren Ein- und Ausfahrten), ferner die Durchführung des Verkehrsunterrichts an den städtischen Schulen. Für die Erfüllung dieser übertragenen kantonspolizeilichen Aufgaben entschädigt der Kanton die Stadt St.Gallen mit rund 8,9 Mio. Franken (Voranschlag 2009), wobei die Stadt St.Gallen die von ihr erhobenen Ordnungsbussen – die bei der letzten Anpassung der Vereinbarung im Jahr 2006 mit 1,4 Mio. Franken geschätzt wurden – einbehalten kann.

Die Kriminalpolizei als kantonale Aufgabe ist auch auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen Sache der Kantonspolizei. Die entsprechende Dienststelle Stadtfahndung ist im Gebäude der Stadtpolizei untergebracht, womit eine enge Zusammenarbeit mit kurzen Kommunikationswegen sichergestellt ist und für die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt St.Gallen eine einzige Anlaufstelle besteht.

Die Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Stadtpolizei ist sehr eng und unkompliziert. Im Ostschweizer Polizeikonkordat ist die Stadtpolizei St.Gallen assoziiertes Mitglied; sie nimmt an der gemeinsamen Ausbildung der Polizistinnen und Polizisten an der Polizeischule Ostschweiz teil, die beiden Korps pflegen einen engen und intensiven Informationsaustausch; die gegenseitige Unterstützung bei Kontrollen und Einsätzen ist an der Tagesordnung; und die Beschaffung von grösseren Infrastrukturvorhaben erfolgt gemeinsam. Aktuelles Beispiel für eine gemeinsame Grossbeschaffung ist der Ersatz des Einsatzleit- und Informationssystems für die Notruf- bzw. Einsatzzentralen der beiden Korps, die derzeit als gesamthaftes 16-Mio.-Franken-Projekt im Gang ist. Nach Abschluss dieser Beschaffung werden beide Korps über eine identische und redundante Einsatz- bzw. Notrufzentrale verfügen und sich bei Spitzenbelastungen oder bei technischen Störungen sehr rasch aushelfen können.

In der Septembersession 2007 ist der Kantonsrat auf das Postulat 43.07.23 «Einheitspolizei im Kanton St.Gallen» nicht eingetreten. Bei dieser Ausgangslage beabsichtigt die Regierung nicht, die Frage einer Einheitspolizei in absehbarer Zeit von sich aus zu thematisieren.

6. Entwicklungen im Kanton St.Gallen

6.1. Kriminalität

6.1.1. Entwicklung in den letzten Jahren

Die Kriminalstatistik des Kantons St.Gallen wird seit dem Jahr 2005 nach den Vorgaben der gesamtschweizerischen Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erstellt. St.Gallen war hierfür Pilotkanton und massgeblich an der Entwicklung der neuen Statistik beteiligt. Dies erschwert allerdings Vergleiche mit den Vorjahren, da sich die Zählweise der PKS von der Vorgängerstatistik unterscheidet. Früher wurden Fälle gezählt; neu gilt eine deliktsbezogene Zählweise, d.h. ein Einbruch galt früher als ein Fall, während er heute mit den Straftatbeständen Hausfriedensbruch, Sachbeschädigung und Diebstahl gezählt wird.

Die Kantonspolizei stellt seit dem Jahr 2001 einen kontinuierlichen Anstieg der Anzeigen fest. Im Jahr 2002 betrug die Gesamtzahl 24'364, im Jahr 2004 stieg sie auf 25'533 und im Jahr 2007 – unter Berücksichtigung der neuen Zählweise – auf 29’584. Diese Zahl setzt sich wie folgt zusammen:

Straftat	**Total Kanton St.Gallen**			
	2006	**2007**	**Differenz**	**Differenz in Prozenten**
Total Straftaten	27859	**29584**	**1725**	**6,2**
StGB einschliesslich Fahrzeugentwendungen / -diebstähle	23084	**25200**	**2116**	**9,2**
Widerhandlungen gegen das BetmG	3263	**2935**	**-328**	**-10,1**
ANAG	993	**794**	**-199**	**-20,0**
Bundesnebengesetze	326	**347**	**21**	**6,4**
kantonale Gesetze	193	**308**	**115**	**59,6**

Werden die Straftatbestände nach StGB näher analysiert, stellt man eine ähnliche Entwicklung fest wie bei der gesamtschweizerischen Kriminalstatistik (vgl. Anhang 5): Bei den schweren Delikten gegen Leib und Leben – vorsätzliche Tötung und Körperverletzung – ist eine konstante Zunahme zu verzeichnen. Von 304 Fällen im Jahr 2005 stieg die Zahl im Jahr 2006 auf 325 und im Jahr 2007 auf 439. Bei Raub, Raufhandel, Vergewaltigung, Drohung und mutwilliger Sachbeschädigung sind jährliche Schwankungen auf konstant hohem Niveau zu verzeichnen. Im Jahr 2007 lag die Gesamtzahl der Raubdelikte über dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre. Und schliesslich ist eine markante Zunahme der Anzeigen wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte zu verzeichnen. Auch der Kanton St.Gallen ist demgemäss von einer Zunahme von Gewaltdelikten betroffen.

Die Kriminalitätsrate im Kanton St.Gallen bewegt sich leicht über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Je 1000 Einwohner wurden im Jahr 2007 gesamtschweizerisch 36.8 Delikte nach StGB begangen[10]; im Kanton St.Gallen waren es 46,11 Delikte je 1000 Einwohner.

6.1.2. Regionale Unterschiede

Die Kriminalitätsbelastung ist in den einzelnen Polizeiregionen sehr unterschiedlich. Sie ist geprägt von eher ländlichen oder aber städtischen Verhältnissen mit Zentrumswirkung, reduzierter sozialer Kontrolle und damit erhöhten Möglichkeiten zur Begehung von Delikten. Die geringste Kriminalitätsbelastung weisen die Regionen Oberes Toggenburg und Gaster, die höchste die Stadt St.Gallen aus. In der Stadt St.Gallen liegt das Kriminalitätsaufkommen im Verhältnis zur Einwohnerzahl rund drei- bis viermal höher als im Oberen Toggenburg oder im Gaster. Bezüglich Eintretenswahrscheinlichkeit (Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden) war die Kriminalitätsbelastung in der Stadt St.Gallen im Jahr 2007 etwa doppelt so hoch wie in den grösseren Städten der Landregionen Wil oder Gossau.

Die regionalen Unterschiede – aufgeschlüsselt nach Polizeiregionen – präsentieren sich für die Delikte nach StGB wie folgt:

Region	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Stadt St.Gallen	5980	6308	6947	7225	6657
Bodensee - Rheintal	3054	3309	5146	4488	5680
Werdenberg - Sarganserland	2045	2190	3082	3002	3627
Linthgebiet - Toggenburg	2346	2216	3782	3210	3614
Fürstenland - Neckertal	3149	2977	4982	5081	5541

10 Quelle: Bundesamt für Polizei, Polizeiliche Kriminalstatistik 2007, Anhang L (www.fedpol.admin.ch).

Die geringste Kriminalitätsbelastung im Verhältnis zur Gesamtzahl der Einwohner hatte 2007 die Region Fürstenland-Neckertal. Bei diesen Vergleichswerten ist aber nicht berücksichtigt, dass einzelne Städte wie Wil oder Gossau mit ihrer Zentrumswirkung einer höheren Belastung ausgesetzt sind als die Dörfer in der gleichen Region.

6.1.3. Stadt St.Gallen weiterhin stark betroffen

Im Jahr 2007 wurden 26,4 Prozent aller erfassten Straftaten nach StGB in der Stadt St.Gallen begangen. Dies ist mehr als ein Viertel aller Delikte. Immerhin ist gegenüber dem Vorjahr ein Rückgang zu verzeichnen. Dieser ist namentlich auf eine abnehmende Tendenz bei den Einbruch- und Einschleichediebstählen sowie auf Schwankungen bei Fahrzeugaufbrüchen und -entwendungen zurückzuführen. Dank gut abgestimmter Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Stadtpolizei und wohl auch aufgrund dichterer Besiedlung, höherer Polizeidichte und kürzerer Reaktionszeiten waren in den letzten Jahren deutlich weniger überregional oder gar international agierende Banden festzustellen. So erfreulich diese Gesamttendenz ist, so wenig darf sie darüber hinwegtäuschen, dass bei Gewaltdelikten (Delikte gegen Leib und Leben, Raub) teils starke Zunahmen festzustellen sind. Insbesondere Strassenräube, bei denen häufig Jugendliche Täter sind, weisen bedenkliche Zuwachsraten auf. Ebenso haben mutwillige Sachbeschädigungen durch Vandalenakte und Sprayereien zugenommen. Insgesamt darf aber festgestellt werden, dass die Kriminalitätsbelastung der Stadt St.Gallen im Quervergleich mit anderen Städten vergleichbarer Grösse nicht überdurchschnittlich ist.

6.1.4. Betäubungsmitteldelikte

Die von der Polizei ermittelten und in der Statistik ausgewiesenen Betäubungsmitteldelikte geben lediglich einen Ausschnitt aus dem gesamten Betäubungsmittelhandel und -konsum wieder. Die Zahl der Verzeigungen hängt ganz wesentlich davon ab, wie viel Personal für die Überwachung und Kontrolltätigkeit eingesetzt werden kann. Jährliche Schwankungen sind daher nicht aussergewöhnlich, sondern systembedingt. Für die detaillierten Zahlen – die wegen der Einführung der neuen PKS im Mehrjahresvergleich nur eingeschränkt aussagekräftig sind – wird auf Anhang 6 verwiesen; dort sind auch die regionalen Unterschiede zwischen Stadt St.Gallen und Landregionen ersichtlich.

Bei *Heroin und Kokain* konzentriert sich der Handel mit internationalem Bezug auf St.Gallen, Wil und das St.Galler Rheintal. Heroin wird vorwiegend mit Fahrzeugen auf der Strasse vom Osten über Österreich in die Schweiz eingeschmuggelt; Kokain kommt auf dem Luft- oder Schienenweg, meistens über Zürich, in den Kanton St.Gallen. Dieser Schmuggel wird vorwiegend durch Dealerbanden aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus arabischen Staaten und Afrika abgewickelt. Die Grenze zu Österreich ist ein Einfallstor auch für Grosslieferungen, die über die Balkanroute nach Mitteleuropa gelangen. Im August 2007 konnte durch die Grenzwache am Zollamt Diepoldsau eine Lieferung von 150 kg Heroin (Gassenwert rund 40 Mio. Franken), die bisher grösste je gefundene Drogenlieferung, sichergestellt werden. Heroin wird grösstenteils durch Araber gedealt, Kokain wird an schwarze Dealer aus Afrika überbracht. Im Kokainkleinhandel (Ameisenhandel) sind fast ausnahmslos Asylsuchende oder illegal anwesende Personen aus Afrika tätig. Die regionalen Drogenverteilzentren befinden sich in St.Gallen, Buchs, Altstätten, Heerbrugg, Wil und Rapperswil-Jona. Die Kantonspolizei bekämpft den Drogenkleinhandel gezielt und an wechselnden Orten. Verbunden mit einer konsequenten Anwendung der ausländerrechtlichen Massnahmen (insbesondere Ein- und Ausgrenzung, Ausschaffungshaft, Durchsetzungshaft) im engen Zusammenwirken zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und Ausländeramt ist es gelungen, den auch in der Öffentlichkeit wahrnehmbaren Strassenkleinhandel in den letzten Jahren deutlich zu reduzieren. Weil es sich hier aber um eine ausgeprägte Form von Netzwerkkriminalität handelt, war und ist dies lediglich unter Einsatz erheblicher personeller Ressourcen und mit grossem administrativem Aufwand möglich.

Beim *Cannabis* ist eine Konzentration auf die Stadt St.Gallen festzustellen. In den letzten Jahren wurden hier insgesamt acht Hanfshops – als Kleiderläden, Sexshops, Kioske u.dgl. getarnt – geschlossen, in denen illegale Hanfprodukte verkauft und Umsätze von mehreren Mio. Fran-

ken erzielt worden waren. Der Cannabismarkt ist von hoher krimineller Triebkraft geprägt: bei relativ geringem Strafrisiko sind erhebliche Gewinne zu erzielen. So ist denn auch zu erklären, dass die Kantonspolizei in den letzten Jahren mehrere grössere Indoor-Anbauanlagen ermittelt und ausgehoben hat. Die Anbaufläche von Outdoor-Hanf hat sich in den letzten zwei Jahren etwa verdoppelt (auf 11 Hektaren). Hier besteht insofern eine gewisse Rechtsunsicherheit, als der Hanfanbau, wenn er nicht für Betäubungsmittelzwecke erfolgt, grundsätzlich legal ist (z.B. für Lebensmittel, Heilmittel oder Kosmetika). Die Beweisführung, ob Hanf für Betäubungsmittelzwecke angebaut wird oder nicht, ist indessen vor der Ernte und Verwertung schwierig zu führen. Wünschbar wäre daher, im kantonalen Recht beispielsweise eine Melde- oder Bewilligungspflicht für legalen Hanfanbau einzuführen; entsprechende Rechtsetzungsarbeiten sind beim Gesundheitsdepartement auf Anregung des Sicherheits- und Justizdepartementes im Gang.

6.1.5. Neue Technologien

Der bereits im Bericht 2003 aufgezeigte Trend, wonach elektronische Informations- und Kommunikationstechnologien zunehmend für Straftaten missbraucht werden, setzt sich ungebrochen fort. Die Internet-Publikation extremistischer und pornographischer Erzeugnisse wie auch Erpressungen, Drohungen und Betrugstatbestände sind weiterhin festzustellen. Die Produktion, aber auch nur schon der Konsum von Kinderpornographie stellt die ermittelnden Beamten vor erhebliche persönliche Belastungen in Bezug auf den Umfang, die zu erbringenden Sachbeweise sowie die Konfrontation mit den Inhalten. Dabei können die eigentlichen «Hintermänner» häufig nicht ermittelt werden, zumal diese vom Ausland aus über verwinkelte Technologien und Informationswege operieren. Daneben öffnen die elektronischen Formen des bargeldlosen Zahlungsverkehrs ein weites Feld krimineller Nutzung. In jüngerer Zeit zunehmend festzustellen sind Dateneingriffe oder Drohungen mit solchen: Beispielsweise werden Botnets als Mittel für Erpressungen eingesetzt oder Mal- und Spyware verbreitet. Mit der wachsenden Komplexität erhöhen sich auch die Vielfalt von Missbrauchsarten sowie der Aufwand zum Schutz bzw. zur Aufklärung von solchen Bedrohungsformen. Dies führt dazu, dass der personelle und logistische Aufwand für die Sicherstellung der Überwachungen von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, für die Beweismittelerhebung wie auch für die Ausbildung, Analyse und Auswertung in Zukunft deutlich anwachsen wird. Insbesondere wird die technologische Entwicklung die Anforderungen schon bei der Wahl der polizeilichen Taktik bezüglich dem Ziel, der Anordnung und der Durchführung der technischen Massnahmen deutlich erhöhen und entsprechende Fachkompetenz erfordern, die heute nur beschränkt verfügbar ist.

6.1.6. Straftäter

Die Kernaussagen des Berichts aus dem Jahr 2003 haben nach wie vor Gültigkeit: Unter den Personen, die straffällig und verurteilt werden, gibt es wesentlich mehr Männer als Frauen und wesentlich mehr Junge als Ältere. Die deliktisch aktivste Gruppierung sind männliche Täter im Alter von 18 bis 24 Jahren.

Der Anteil polizeilich ermittelter Täter mit ausländischer Staatsangehörigkeit ist gegenüber dem letzten Bericht leicht rückläufig. Bei der Gesamtkriminalität bewegt sich der Anteil in den Jahren 2005 bis 2007 in der Grössenordnung von 46 bis 48 Prozent, bei den Straftaten nach StGB bei rund 45 Prozent (bei einer ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton St.Gallen von 21 Prozent):

	2003	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Straftaten nach StGB einschliesslich Fahrzeugentwendungen / -diebstähle	50,6 %	51,3 %	45,5 %	44,6 %	44,5 %
Betäubungsmitteldelikte	43,2 %	40,4 %	38,8 %	37,2 %	38,4 %
- nur Betäubungsmittelhandel	65,6 %	65,9 %	61,9 %	58,7 %	54,2 %

Die neue Polizeiliche Kriminalstatistik lässt es zu, die erfassten Täter mit ausländischer Nationalität auf die einzelnen Aufenthaltsstatus aufzuschlüsseln. Dies zeigt folgendes Bild:
– 61,0 Prozent (= 1524 Delikte) ständige ausländische Wohnbevölkerung (Ausweis B, C und Ci);
– 8,2 Prozent (= 205 Delikte) Personen aus dem Asylbereich (Ausweis F, N und S);
– 0,5 Prozent (=13 Delikte) Personen mit Nichteintretensentscheid, rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende, deren Ausreisefrist abgelaufen ist);
– 29,8 Prozent (= 746 Delikte) übrige ausländische Tatverdächtige, die sich – sei es legal; oder illegal – nur temporär in der Schweiz aufhalten (inkl. Ausweis G und L) oder Personen mit unbekanntem Aufenthaltsstatus;
– 9 Delikte ohne Angaben.

Ermittelte Täter mit einer ausländischen Nationalität:
– Serbien 15,1 Prozent;
– Italien 9,0 Prozent;
– Türkei 8,6 Prozent;
– Mazedonien 7,0 Prozent;
– Deutschland 6,5 Prozent.

Die Urteilsstatistik des Bundesamtes für Statistik[11] zeigt ähnliche Zahlen und Entwicklungen. Von sämtlichen in der Schweiz ausgesprochenen Verurteilungen entfielen im Jahr 2006 rund 49 Prozent auf ausländische Staatsangehörige. Das Bundesamt für Statistik weist in seinem Kommentar jedoch richtigerweise darauf hin, dass neben Personen aus der ausländischen Wohnbevölkerung auch Touristen, Asylsuchende und weitere nur vorübergehend in der Schweiz anwesende Personen erfasst seien; ein direkter Vergleich zu den Verurteilungen von schweizerischen Personen sei daher nicht möglich.

Der Ausländeranteil bei der Jugendkriminalität (Täter unter 18 Jahren) lag im Jahr 2007 bei 40,4 Prozent, d.h. vier von zehn Jugendlichen, die eine Straftat begangen haben, sind ausländischer Nationalität. Am stärksten beteiligt sind Jugendliche aus Serbien (24,5 Prozent), Mazedonien (11,9 Prozent), Türkei (9,1 Prozent), Bosnien-Herzegowina (8,2 Prozent) und Italien (7,1 Prozent).

Wenn einzelne Deliktsgruppen der Jugendkriminalität näher betrachtet werden, zeigen sich in den Vergleichsjahren 2006 und 2007 erhebliche Schwankungen, wobei das Jahr 2007 durchwegs höhere Zahlen aufweist:

Gewaltdelikte durch Jugendliche:
2006: 183 jugendliche Täter
2007: 289 jugendliche Täter; 52,9 Prozent ausländische Jugendliche

Delikte gegen Leib und Leben durch Jugendliche:
2006: 139 jugendliche Täter
2007: 202 jugendliche Täter; 55,9 Prozent ausländische Jugendliche

Raufhandel durch Jugendliche:
2006: 13 jugendliche Täter (von 72, d.h. 18,1 Prozent)
2007: 49 jugendliche Täter (von 169, d.h. 29 Prozent)

Studien und Kriminalstatistiken zeigen, dass ein kleiner Anteil von Jugendlichen einen grossen Teil der statistisch erfassten Gewaltdelikte begeht. Wiederholungs- und Intensivtäter agieren meist in Gruppen. In der Kriminalstatistik für das Jahr 2007 sind 438 Jugendliche mit Straftaten erfasst, bei denen sie Gewalt gegen Personen oder Sachen angewandt haben. 279 von ihnen

11 www.bfs.admin.ch → Kriminalität, Strafrecht → Verurteilungen.

verübten «nur» eine Straftat; 159 begingen mehrere Straftaten und / oder handelten als Wiederholungstäter. Die Aufschlüsselung zeigt folgendes Bild:

Jugendliche	Straftaten
279	1
85	2
36	3
12	4
10	5
9	6
1	7
4	8
2	17

Insgesamt haben 0,8 Prozent der Jugendlichen (bezogen auf die Jugendlichen der in der Schweiz ansässigen Wohnbevölkerung, d.h. zwischen 10 und 18 Jahren) delinquiert.

Die Ursachen für deliktisches Verhalten von Jugendlichen sind vielfältig. Geändertes Freizeit- und Ausgangsverhalten mit Alkoholexzessen, Dynamisierung in Gruppen oder Provokationen im Umfeld von Sportveranstaltungen zeugen von einer veränderten Akzeptanz gesellschaftlicher Wertvorstellungen und von einer Abnahme des zwischenmenschlichen Respekts. Hinzu kommt eine grosse Verfügbarkeit von Konsumgütern rund um die Uhr. Oft gelingt es dem familiären Umfeld nicht, die erforderlichen Grenzen zu setzen, so dass Grenzverletzungen bis hin zu strafbaren Handlungen erfolgen. Bei Jugendlichen aus ausländischen Kulturkreisen sind Integrationsschwierigkeiten sowie eingeschränkte Berufswahlperspektiven weitere Risikofaktoren; diese Probleme werden alsdann kompensiert durch die Bereitschaft, Gewalt einzusetzen, um auf sich aufmerksam zu machen und sich Respekt zu verschaffen. Um die Ursachen und das tatsächliche Ausmass der Jugenddelinquenz – sowohl bei schweizerischen wie bei ausländischen Jugendlichen – zu erforschen, haben das Sicherheits- und Justizdepartement sowie das Bildungsdepartement das Rechtswissenschaftliche Institut der Universität Zürich beauftragt, eine entsprechende Forschungsstudie auf der Stufe der dritten Oberstufenschulklassen im Kanton St.Gallen durchzuführen. Über die Erkenntnisse dieser Studie und die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen wird die Regierung im Rahmen des Postulats 43.08.12 «Jugendgewalt – Sofortmassnahmen notwendig», das der Kantonsrat in der Frühjahrssession 2008 überwiesen hat, Bericht erstatten.

6.1.7. Aufklärungsquote

Aufgrund der neuen Zählweise der Polizeilichen Kriminalstatistik sind Vergleiche mit früheren Jahren nicht ohne Weiteres möglich. Neben der unterschiedlichen Erfassung der Delikte werden neu auch die Fahrzeugentwendungen und -diebstähle mitgezählt. Verbunden mit dem festgestellten Anstieg der Gesamtkriminalität nach StGB ging die Aufklärungsquote der St.Galler Kantonspolizei in den letzten Jahren zurück. Betrug sie – bereinigt nach neuer PKS-Zählweise – im Jahr 2000 noch 30 Prozent, liegt sie im Jahr 2007 nur mehr bei 23,3 Prozent.

Diese Zahl ist indessen differenziert zu betrachten. Tiefe Aufklärungsraten verzeichnen insbesondere die verschiedenen Kategorien der Diebstähle, Sachbeschädigungen, Hausfriedensbruch, Geldfälschungen sowie Fahrzeugentwendungen / -diebstähle. Die Aufklärung der Kleinkriminalität stösst aufgrund der Vorgehensweisen der Täter und aufgrund personeller Ressourcen an enge Grenzen. Bei den Gewaltdelikten gegen Leib und Leben liegt die Aufklärungsquote demgegenüber zwischen 67 und 100 Prozent, d.h. im Durchschnitt werden mehr als zwei Drittel dieser Delikte aufgeklärt und die Täter können zur Verantwortung gezogen werden[12].

12 Vgl. Tabelle 7 im Anhang.

6.2. Strassenverkehr

6.2.1. Entwicklung des Strassenverkehrs

Motorfahrzeugbestand und Verkehr nehmen kontinuierlich zu. Gestützt auf die automatischen Verkehrszählungen verzeichnete der Kanton St.Gallen im Jahr 2007 im Durchschnitt eine Verkehrszunahme von 1,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Die höchste Zunahme registrierte dabei die Zählstelle der A53 zwischen Schmerikon und Uznaberg (+4,9 Prozent). Auffällig ist auch die Zunahme des Schwerverkehrsanteils im Bereich Au auf der A13 (+8.3 Prozent). Parallel dazu stieg der Motorfahrzeugbestand von 311'029 (2006) auf 319'433 Fahrzeuge (2007). Der Verkehrsraum wird damit zunehmend enger; die Gefahr von Staubildungen an neuralgischen Stellen oder nach Verkehrsunfällen steigt. Die Tatsache, dass die Zahl der Unfälle mit Last- und Lieferwagen am Steigen ist, zeigt überdies ein zunehmendes Verkehrsaufkommen dieser Fahrzeuge sowie einen zunehmenden Druck der Fuhrhalter, ihre Chauffeure und Fahrzeuge unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten möglichst lange im Einsatz zu haben.

6.2.2. Verkehrsunfallstatistik

Trotzdem zeigt die mehrjährige Unfallstatistik des Kantons St. Gallen grundsätzlich eine positive Entwicklung. Die Gesamtzahl der Verkehrsunfälle nahm in den vergangenen Jahren kontinuierlich ab. Der Höchststand war im Jahr 1999 mit 5727 Verkehrsunfällen zu verzeichnen; seither ist die Zahl rückläufig und zeigt im Jahr 2006 mit 3829 Unfällen das tiefste Ergebnis. Im Jahr 2007 musste die Kantonspolizei 3955 Verkehrsunfälle aufnehmen; dieser Anstieg um 74 liegt im Zufallsbereich. Umgerechnet ereignete sich im Jahr 2007 alle 2,2 Stunden ein Verkehrsunfall. Innerorts waren 2485, ausserorts 1470 Unfälle zu verzeichnen (Aufteilung 63 / 37 Prozent). 722 Unfälle passierten auf dem Nationalstrassennetz. Gemessen an ihrem distanzmässigen Anteil weisen die Tunnels auf der Stadtautobahn St.Gallen im Verhältnis zur offenen Strecke ein erhöhtes Unfallrisiko auf. Zieht man aber die deutlich höhere Verkehrsdichte im Bereich der Stadt in Betracht, relativiert sich dieses Resultat. Die Autobahntunnel längs dem Walensee sind in etwa gleich sicher wie die offene Strecke. 3021 oder drei Viertel aller Unfälle ereigneten sich tagsüber zwischen 06.00 und 20.00 Uhr.

Auf Fussgängerstreifen ereigneten sich 84 Verkehrsunfälle. Dabei wurden 70 Personen verletzt und zwei getötet. Im Jahr 2007 starben insgesamt 18 Menschen bei Verkehrsunfällen auf St.Galler Strassen. Das sind sechs Tote oder 25 Prozent weniger als im Jahr zuvor und steht positiv zur gesamtschweizerischen Statistik, die eine Zunahme der tödlich verletzten Personen um 8 Prozent meldet. Bei acht Ereignissen mit tödlichem Ausgang handelte es sich um Selbstunfälle. 14 der Unfälle mit Todesopfer ereigneten sich zwischen 06.00 und 18.00 Uhr. Von den 18 Personen, die ihr Leben verloren, waren 13 männlich, 5 weiblich. Sechs waren Lenkerinnen und Lenker von Personenwagen, eine Mitfahrerin, drei Motorradfahrer, eine Kleinmotorradfahrerin, zwei Radfahrer, vier Fussgängerinnen und Fussgänger sowie ein Lenker eines Landwirtschaftsfahrzeuges. Zwei der tödlich verletzten Personen waren zwischen 15 und 20 Jahre alt, zehn zwischen 21 und 65 Jahren, und sechs Personen waren über 65 Jahre alt.

Negativ zeigt sich die Entwicklung bei den Schwerverletzten, deren Anzahl nach einem Tiefststand im letzten Jahr um 276 auf 1776 angestiegen ist. Ebenso stieg die Zahl der Leichtverletzten von 1054 im Vorjahr auf 1269 im Jahr 2007.

6.2.3. Unfallursachen

Als Unfallursache steht nach wie vor nichtangepasste Geschwindigkeit an erster Stelle. Sie war bei 957 Unfällen Haupt- oder Mitursache. Dabei wurden sieben Menschen getötet und 787 verletzt. An zweiter Stelle der Unfallursachen folgt die Missachtung des Vortrittsrechts. Ein konstantes Bild zeigen die Unfälle, die sich unter dem Einfluss von Alkohol ereigneten. Seit dem Jahr 2002 waren es immer zwischen 7 und 10 Prozent der Gesamtzahl. Im Jahr 2007 waren in 335 Fällen oder bei 8 Prozent der Unfälle die Fahrzeugführenden alkoholisiert. Die Senkung der Promillegrenze von 0,8 auf 0,5 Promille hat demgemäss, was sich auch bei der Statistik der Führerausweisentzüge bestätigt, die vorübergehend eingetretene präventive Wirkung verloren.

Bei Unfällen unter Alkoholeinfluss verloren 6 Menschen ihr Leben; 163 Menschen wurden verletzt. In 83 Fällen standen die Lenkerinnen und Lenker unter Verdacht des Drogeneinflusses; in drei Fällen endete die Fahrt tödlich.

6.2.4. Kontrollen als Prävention

Hinter den anonymen statistischen Zahlen stehen persönliche Schicksale, Trauer und Leid. Die Kantonspolizei muss daher ihre Anstrengungen zur Reduktion der Unfälle nach wie vor als Kern- und Daueraufgabe wahrnehmen. Dabei ist eine angemessene Kontrolldichte im Strassenverkehr das beste präventive Mittel zur Reduktion der Unfallzahlen. Gerade im Strassenverkehr zeigt die Erfahrung, dass die Bereitschaft, Verkehrsregelverletzungen zu begehen, von der «Gefahr» abhängt, bei diesen Verkehrsregelverletzungen ertappt zu werden. Wenn nichtangepasste Geschwindigkeit als Unfallursache Nummer 1 festgestellt wurde, so ist es unabdingbar, dass die Polizeiorgane regelmässige Geschwindigkeitskontrollen durchführen und fehlbare Lenkerinnen und Lenker zur Rechenschaft ziehen. Dabei geht es nicht um das Äufnen der Staatskasse, sondern um unmittelbare Unfallprävention. Dasselbe gilt für die Schwerverkehrskontrollen, die der Kanton St.Gallen – wie die anderen Kantone – im Auftrag des Bundes als flankierende Massnahme zum Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Union durchführt. Lastwagen mit abgefahrenen Reifen, ungenügenden Bremsen oder ungenügend gesicherter Ladung sind ebenso wie Chauffeure, die ihre Ruhezeiten nicht einhalten, eine grosse Gefahr für den allgemeinen Strassenverkehr.

7. Weitere Herausforderungen an die Polizeiarbeit

7.1. Gewalt im Sport

Auch im Kanton St.Gallen bestätigt sich die gesamtschweizerisch feststellbare Tendenz, dass im Umfeld von Sportveranstaltungen, namentlich bei Meisterschaftsspielen der oberen Ligen in Fussball und Eishockey, zunehmend gewaltbereite Gruppierungen auftreten. Diese suchen nicht primär die Unterhaltung am Spiel oder die Unterstützung ihrer Mannschaft, sondern die Auseinandersetzung mit gegnerischen Gruppierungen oder mit Polizeikräften. Die Meisterschaftsspiele der Rapperswil-Jona-Lakers binden regelmässig erhebliche Polizeikräfte, die unfriedlichen Ordnungsdiensteinsatz zu leisten haben. Beim FC St.Gallen ist primär die Stadtpolizei St.Gallen zuständig, doch steht auch die Kantonspolizei regelmässig und deutlich häufiger als noch beim alten Stadion mit zahlreichen Ordnungsdienstkräften im Einsatz, einerseits zur Unterstützung der Stadtpolizei, anderseits zur Sicherung der Zu- und Wegfahrtswege in den Nachbargemeinden des neuen Stadions, das unmittelbar an der Stadtgrenze liegt. Auch die Meisterschafts- und Cupspiele des FC Wil und des FC Gossau sind regelmässig mit massiven Kräften zu begleiten. Schliesslich erfordern auch die Heimspiele des FC Vaduz immer wieder st.gallische Polizeikräfte, weil die Anfahrtswege der gegnerischen Mannschaften – und damit auch jene ihrer Anhängerschaft – über st.gallisches Kantonsgebiet führen. Im bisherigen Verlauf der aktuellen Fussball- und Eishockeymeisterschaft leistete die Kantonspolizei rund 12'200 Mannstunden Ordnungsdienst allein im Umfeld st.gallischer Klubmannschaften, ohne Fussball-Europameisterschaft 2008 und weitere Ordnungsdiensteinsätze wie beispielsweise beim Zirkus Knie oder bei Seenachtfesten (Stand: 31. Dezember 2008).

Die Kantonspolizei St.Gallen verfügt über keine Einsatzkräfte, die sie flexibel und nach wechselndem Bedarf an die Einsatzorte der Meisterschaftsspiele entsenden kann. Sie muss daher die erforderlichen Mitarbeitenden jeweils aus den ordentlichen Beständen der Dienststellen zusammenziehen, wo sie für die Erfüllung der angestammten Aufgaben fehlen.

Das Phänomen «Gewalt im Sport» ist kein ausschliesslich st.gallisches Phänomen, sondern hat, wie eingangs erwähnt, eine gesamtschweizerische Dimension angenommen. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren erarbeitet derzeit, zusammen mit Swiss Olympic, dem Dachverband der schweizerischen Sportverbände, sowie mit weiteren Beteiligten ein Strategieprojekt zur Bekämpfung dieses Gewaltphänomens. In diesem

Zusammenhang wird auch das Konkordat gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen, dessen Beitritt der Kantonsrat St.Gallen am 3. Juni 2008 beschlossen hat (26.07.03), Wirkungen erzielen, wenn gewaltbereite Personen mit Rayonverboten und Meldeauflagen belegt und in der Hooligan-Datenbank verzeichnet sind[13]. Im Übrigen wird die Regierung im Rahmen des Postulats 43.08.10 «Gesamtheitlicher Ansatz bei sportlichen Grossveranstaltungen», das der Kantonsrat in der Junisession 2008 gutgeheissen hat, über Strategien und Massnahmen aus Sicht des Kantons St.Gallen Bericht erstatten.

7.2. Neue Technologien

Ebenso wie auf Seiten der Delinquenten die Möglichkeiten der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie vermehrt missbraucht werden, steigen die Erwartungen an die Polizeikräfte, diesen Missbräuchen begegnen zu können. Aber auch unabhängig von der eigentlichen Internetkriminalität sieht sich die Polizei mit zunehmendem Bedarf nach Informations- und Kommunikationstechnologie konfrontiert. Die Menge an Daten und Informationen, die international, interkantonal und innerkantonal produziert werden und die zwecks zielgerichteter Fahndungen und Verbrechensaufklärungen zu verarbeiten sind, ist nur mit modernsten Datenbank- und Datenverarbeitungsanlagen zu bewältigen. Nicht nur das Schengener Informationssystem, das der Kantonspolizei St.Gallen seit August 2008 zugänglich ist, sondern auch landesinterne Informationskanäle des Bundes und der polizeilichen Datenbanken ermöglichen zwar gezielte Fahndungs- und Ermittlungstätigkeiten, erfordern aber leistungsfähige Such- und Aufbereitungssysteme. Dabei ist anzustreben, dass nicht nur an festen Standorten (Polizeikommando, Notrufzentrale, Polizeistationen), sondern auch für mobile Patrouillen der Zugang zu den Datenbanken möglich ist. Wenn es gleichzeitig gelingt, auch die Büroautomation mobil zu gestalten, so dass die Polizeibeamten gleich vor Ort wenigstens einen Teil der Rapportierung erledigen können, so sind sie nicht nur schneller beim Erhalt von Fahndungsinformationen, sondern auch schneller bei der Abarbeitung ihrer Feststellungen, haben demgemäss weniger Bürotätigkeit zu bewältigen und können die Zeit der sichtbaren Polizeipräsenz erhöhen. Allerdings ist die Ausstattung der Patrouillenfahrzeuge für das «mobile computing» nicht zuletzt aufgrund der hohen Sicherheitsanforderungen bei der Datenübertragung aufwendig und kostspielig (vgl. nachfolgenden Abschnitt 11.1).

Im Hinblick auf die Vereinfachung des Verkehrs zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern mit der Polizei steht die Kantonspolizei auch vor der Herausforderung, den elektronischen Geschäftsverkehr zu ermöglichen. Auch hier stellen sich Fragen der Informatiksicherheit. Auf der anderen Seite ist denkbar, dass auf diese Weise das polizeiliche Massengeschäft (z.B. kleine Vermögensdelikte) erleichtert abgewickelt werden kann. Allerdings ginge dadurch ein sehr wichtiger, persönlicher Kontakt mit der Bevölkerung verloren.

Nicht nur im Bereich der Informatik, sondern auch bei der eigentlichen Kommunikationstechnologie bestehen neue Herausforderungen: Die heute verfügbare Telefonüberwachung kann nicht sämtliche Technologien überwachen. Eine schweizerische Arbeitsgruppe plant derzeit die Beschaffung eines neuen Überwachungssystems, das alsdann sowohl die Telefondienste auf den Fest- und Mobilfunknetzen als auch die Internetdienste überwachen kann. Die operative Einführung dieses Systems ist auf Ende 2011 geplant. Die Überwachung der Internet-gestützten Kommunikation wird aufgrund der technologischen Entwicklungen und der damit verbundenen Komplexität die Anforderungen an die Ermittlungsarbeiten, aber auch die Anforderungen an die Support-Dienstleistungen wesentlich erhöhen.

7.3. Grossanlässe

In der Regel zwar planbar, aber mit grossem Personaleinsatz verbunden sind Grossanlässe, bei denen Polizeikräfte aus mehreren Kantonen für die Gewährleistung der Sicherheit zum Einsatz gelangen. Dabei geht es um die Sicherstellung eines geordneten Ablaufs, um den Schutz von gefährdeten Personen, um die Sicherung von Infrastruktureinrichtungen und Objekten, um

13 Vgl. vorn, Abschnitt 4.1.2.

die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung im Umfeld des Anlasses usw. Aktuelle Beispiele hierfür sind das jährlich stattfindende Weltwirtschaftsforum in Davos, die Fussball-Europameisterschaft 2008 oder die Eishockey-Weltmeisterschaft 2009. Die an diese Anlässe zu delegierenden Mitarbeitenden müssen jeweils aus ihren ordentlichen Einsatzgebieten bzw. Dienststellen abgezogen werden. Am Weltwirtschaftsforum leistete die Kantonspolizei St.Gallen in den letzten Jahren rund 430 Manntage je Jahr; für die Fussball-Europameisterschaft waren St.Galler Kantonspolizisten während rund 500 Manntagen im Einsatz.

8. Zusammenarbeit

8.1. Zusammenarbeit auf interkantonaler Ebene

In einem zunehmend komplexer und anspruchsvoller werdenden Umfeld kann ein kantonales Polizeikorps allein nicht sämtliche Herausforderungen meistern. Auch wenn Kriminalität vor Ort stattfindet und vor Ort bekämpft werden muss, machen es die kantonsübergreifenden Erscheinungsformen der Kriminalität, die neuen Technologien, die Mobilität der Täterschaften usw. unabdingbar, dass eine enge Zusammenarbeit mit anderen Polizeikorps, aber auch mit anderen Sicherheitsorganisationen gepflegt wird.

8.1.1. Ostschweizer Polizeikonkordat

Das Ostschweizer Polizeikonkordat beruht auf der Interkantonalen Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit vom 21. Januar 1976 (sGS 451.21). Diesem Konkordat, dem der Kanton St.Gallen mit Wirkung ab 1. Juni 1977 beigetreten ist, gehören die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Thurgau und Schaffhausen an sowie als assoziierte Mitglieder die Stadtpolizeikorps von St.Gallen und Chur sowie die Landespolizei des Fürstentums Liechtenstein. Zweck des Konkordats ist die Zusammenarbeit und die gegenseitige Hilfeleistung der beteiligten Kantone und Partner bei gemeinsamen verkehrs- und kriminalpolizeilichen Kontrollen sowie bei ausserordentlichen Ereignissen, Katastrophen, Terrorakten, Geiselnahmen, Gewaltverbrechen und dergleichen. In jüngerer Zeit fanden verschiedene gegenseitige Unterstützungseinsätze im Bereich der Bekämpfung von Rechtsextremismus, bei grossangelegten Vermissten-Suchaktionen, vor allem aber bei Einsätzen im Umfeld von Sportveranstaltungen statt.

Die Polizeikorps im Ostschweizer Polizeikonkordat pflegen eine regelmässige und enge Zusammenarbeit. Das Konkordat beschränkt sich nicht auf die gegenseitige Hilfeleistung und Unterstützung, sondern stellt beispielsweise auch ein einheitliches Erscheinungsbild aller Ostschweizer Polizeikräfte durch einheitliche Uniformierung sicher (was für die Kantone auch gewisse Kosteneinsparungen ermöglicht). Für Spezialistenfunktionen, wie beispielsweise Polizeihundeführer, bestehen gemeinsame Pools, die im Bedarfsfall im anfordernden Kanton zum Einsatz gelangen; hier werden auch Ausbildung und Training kantonsübergreifend sichergestellt. Ebenso werden die Sicherheits- und Grenadierkurse konkordatsweit angeboten und durchgeführt, was sowohl für die Instruktoren als auch für die Kursteilnehmenden wie für die einzelnen Polizeikorps Vereinfachungen, Kosteneinsparungen und Qualitätsverbesserungen mit sich bringt.

8.1.2. PIZO: Polizeiliches Informationszentrum Ostschweiz

Die Kantonspolizei St.Gallen führt seit März 2000 für das Ostschweizer Polizeikonkordat, in Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps und der Landespolizei des Fürstentums Liechtenstein, das Polizeiliche Informationszentrum Ostschweiz (PIZO). Dieses erstellt regelmässige Lageanalysen zur Entwicklung der allgemeinen Sicherheitslage und stellt den Informationsaustausch über wichtige Kriminalfälle, über Fahndungsaufrufe sowie über kriminalpolizeiliche Erkenntnisse sicher.

8.1.3. Polizeischule Ostschweiz

Seit Oktober 2006 führen die Ostschweizer Kantone Thurgau, St.Gallen, Graubünden, Schaffhausen und beide Appenzell, die Städte St.Gallen und Chur sowie das Fürstentum Liechtenstein die Polizeischule Ostschweiz in Amriswil. An dieser Schule werden sämtliche Polizeiaspirantinnen und -aspiranten der beteiligten Korps zu Polizistinnen und Polizisten mit eidgenössisch anerkanntem Fähigkeitsausweis ausgebildet. In den ersten drei Jahrgängen wurden jeweils vier Klassen geführt, die aus den beteiligten Korps gemischt zusammengestellt werden. Am ersten Ausbildungslehrgang (2006/2007) nahmen 90 Aspirantinnen und Aspiranten teil, davon 22 von der Kantonspolizei St.Gallen; den zweiten Lehrgang (2007/2008) belegten 88 Aspirantinnen und Aspiranten, davon 30 von der Kantonspolizei St.Gallen. Am derzeit laufenden Kurs (2008/2009) sind wiederum 30 Aspirantinnen und Aspiranten der Kantonspolizei St.Gallen von insgesamt 91 Teilnehmenden eingeschrieben.

Die Bewerbungslage für die Rekrutierung von Polizeiaspirantinnen und -aspiranten ist im Kanton St.Gallen – im Unterschied zu anderen Kantonen – unverändert gut. Es kann jeweils eine ausreichende Anzahl gut qualifizierter Bewerberinnen und Bewerber für die Polizeiausbildung rekrutiert werden. Die Planung der Kantonspolizei geht davon aus, dass sie in den nächsten Jahren jeweils rund 30 bis 35 Personen für die Polizeiausbildung rekrutieren wird, um bestehende Lücken und natürliche Abgänge aufgrund von Pensionierungen und Kündigungen zu ersetzen und einen angemessenen Korpsausbau zu ermöglichen. Trotz grundsätzlich guter Bewerbungslage wird es indessen erfahrungsgemäss nicht möglich sein, mehr als jährlich 35 Personen mit ausreichender Qualifikation für den Polizeiberuf zu rekrutieren. An den hohen Anforderungen bereits im Selektionsverfahren ist – nicht zuletzt, weil es sich um eine bezahlte Ausbildung handelt – festzuhalten, selbst wenn an der Polizeischule Ostschweiz allenfalls mehr Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt werden könnten.

8.1.4. Kompetenzzentrum Forensisch-Naturwissenschaftlicher Dienst

Die Dienststelle Forensisch-Naturwissenschaftlicher Dienst bei der Kriminalpolizei St.Gallen erledigt Aufträge im Bereich der Kriminaltechnik, der forensischen Chemie sowie der Tatortarbeit für das gesamte Ostschweizer Konkordat. Die Anforderungen der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte an die Verwertbarkeit von Beweisen steigen permanent an. Laboranalysen in den Bereichen Schmauch, Mikrospuren wie Lack, Glas, Fasern und Betäubungsmittel sowie Brandursachenabklärungen und Verkehrsunfallauswertungen werden daher stets komplexer und anspruchsvoller. Dank der Akkreditierung der st.gallischen Dienststelle ist gewährleistet, dass die Analysen den hohen Anforderungen genügen. Von Seiten des Kantons St.Gallen werden jährlich rund 300 Aufträge erledigt; von anderen Konkordatskantonen sind es jährlich gegen 150 Aufträge, die gegen finanzielle Entschädigung ausgeführt werden. Aufgrund der systematischen Erhebungen bei den Auftraggebern darf davon ausgegangen werden, dass die Kundenzufriedenheit sehr hoch ist.

8.1.5. VICLAS

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren hat im Jahr 2003 die Einführung eines gesamtschweizerischen kriminalpolizeilichen Auswertungs- und Informationssystems beschlossen (Violent Crime Linkage Analysis System, abgekürzt VICLAS). Dieses dient vor allem der Aufklärung von Tötungsdelikten, sexuellen Gewaltdelikten, Entführungs- und Vermisstenfällen. Nach einem standardisierten Raster werden Tat-, Tatort- und Täterkomponenten elektronisch erfasst und mit bereits vorhandenen Eintragungen abgeglichen, um Parallelen zu entdecken, die allenfalls die Lösung unaufgeklärter Delikte ermöglichen. Das System basiert auf einer Zentralstelle, die durch die Kantonspolizei Bern betrieben wird, sowie auf fünf Aussenstellen. Die Aussenstelle Ostschweiz wird im Auftrag des Ostschweizer Polizeikonkordats durch die Kantonspolizei St.Gallen geführt; die anderen Ostschweizer Kantone beteiligen sich an den Personalkosten. Dank VICLAS konnten bereits wesentliche Beiträge zur Aufklärung von Gewaltdelikten, u.a. auch im Kanton St.Gallen, geleistet werden. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren wird voraussichtlich im Frühjahr

2009 eine Konkordatslösung zuhanden der Kantone verabschieden; die entsprechenden Vorarbeiten, einschliesslich des Vernehmlassungsverfahrens, sind seit Frühjahr 2008 abgeschlossen.

8.2. Zusammenarbeit mit Sicherheitsorganisationen des Bundes

8.2.1. Armee

Die Aufgabenteilung auf dem Gebiet der inneren Sicherheit weist den Kantonen die primäre Verantwortung zu, verpflichtet aber den Bund zur subsidiären Unterstützung (Art. 57 und 58 BV; vgl. vorn, Abschnitt 2.3). Weil es keinen Sinn macht, dass die Kantone ihre Polizeibestände auf punktuelle Grossereignisse wie die Fussball-Europameisterschaft 2008 oder das Weltwirtschaftsforum ausrichten, ist die subsidiäre Unterstützung durch Armeeangehörige zweckmässig. Die Rechtsgrundlage hierfür findet sich in Art. 1 Abs. 3 des eidgenössischen Militärgesetzes (SR 510.10; abgekürzt MG). Danach unterstützt die Armee die zivilen Behörden, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Abwehr von schwer wiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit sowie bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Fall von Katastrophen im In- und Ausland. Konkretisiert wird dieser Auftrag in Art. 67 MG: Der Assistenzdienst zugunsten ziviler Behörden ist vorgesehen zum Schutz von Personen und besonders schützwürdigen Sachen bzw. zur Erfüllung anderer Aufgaben von nationaler Bedeutung. Die Aufgabe muss im öffentlichen Interesse liegen und die Mittel der zivilen Behörden müssen in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht ausgeschöpft sein.

Die Verantwortung für den Einsatz der Sicherheitsorganisationen bleibt, auch wenn die Armee subsidiäre Unterstützung leistet, bei den zivilen Polizeibehörden der Kantone. Um die Abgrenzung der Aufgabenerfüllung zu klären, setzten das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (später zusätzlich das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement) sowie die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren eine gemeinsame und paritätisch zusammengesetzte Plattform ein. Im November 2006 genehmigten Bund und Kantone die folgenden sieben Kernaussagen, die von der Plattform erarbeitet wurden, als Grundlage der Zusammenarbeit und Schnittstellen-Abgrenzung:

1. Die Armee unterstützt die zivilen Behörden aufgrund von Gesuchen, in denen die erwarteten Leistungen konkret definiert sind. Der Einsatz der Armee und die Einsatzart bedürfen der politischen Genehmigung.
2. Die Einsatzverantwortung liegt bei den zivilen Behörden, die Führungsverantwortung bei der militärischen Führung.
3. Für Einsätze im Rahmen der inneren Sicherheit im Aktivdienst (Ordnungsdienst) wird das Subsidiaritätsprinzip eingehalten.
4. Leistungen werden entsprechend den vorhandenen Ressourcen ausgehandelt und festgelegt. Die entsprechenden Leistungen werden in inhaltlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht definiert.
5. Einsatz- und Verhaltensregeln werden im Dialog erarbeitet. Im Konfliktfall entscheiden die zivilen Behörden.
6. Die Wahrung der Lufthoheit ist Aufgabe des Bundes. Aus Sicherheitsgründen kann der Bundesrat den Luftraum einschränken und den Luftpolizeidienst anordnen. Die zivilen Behörden können beim Bund Massnahmen zum Schutz des Luftraumes beantragen.
7. In gemeinsamen Übungen sind Prozesse und Aufgaben zu schulen und die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Stellen über alle Stufen zu vertiefen.

Erstmals zur Anwendung gelangten diese Grundsätze bei der Neuregelung des Botschaftsschutzes sowie bei der Fussball-Europameisterschaft 2008. Sie haben sich bewährt, erlauben sie doch den zivilen Sicherheitskräften, sich auf ihre eigentlichen Sicherheitsaufgaben konzentrieren zu können und sich beispielsweise bezüglich Objektschutz, Transporte, Logistik u.dgl. zu entlasten.

8.2.2. Grenzwachtkorps

In einem Grenzkanton wie St.Gallen bestehen zahlreiche Schnittstellen zwischen Zollaufgaben und polizeilichen Funktionen. Dies macht eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und dem Grenzwachtkorps (GWK) unabdingbar. Auch der Bundesbeschluss über die Assoziierung der Schweiz an Schengen sieht vor, dass das GWK in Zusammenarbeit mit den Polizeikorps der Kantone Sicherheitsaufgaben erfüllt, zumal das GWK im Rahmen seiner zollrechtlichen Aufgaben auch polizeiliche Funktionen wahrnimmt: Personenüberprüfungen, verkehrspolizeiliche Kontrollen im Zusammenhang mit der Kontrolle von Fahrzeugen und ihren Ladungen usw. Im Juni 2008 haben der Kanton St.Gallen und die Eidgenössische Zollverwaltung eine neue Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Grenzraum unterzeichnet, welche die bisherige Vereinbarung aus dem Jahr 1999 ablöst. In einem allgemeinen Teil werden die Grundsätze der Zusammenarbeit statuiert: der Informationsaustausch über Lageanalysen, die Akzentsetzung bei der Einsatzplanung, die gegenseitige Unterstützung und die Möglichkeit, für gemeinsame Aktionen gemischte Teams einzusetzen. In einem zusätzlichen Vertragsteil delegiert der Kanton St.Gallen weitere Aufgaben an das GWK. Darunter fallen beispielsweise, in Weiterführung der bisherigen Regelung, Fahndungsaufgaben, ausländerrechtliche Rückweisungen, Erhebung von Ordnungsbussen im Strassenverkehr oder grenzpolizeiliche Aufgaben im Bahnverkehr und auf den st.gallischen Flugplätzen.

Die neue Vereinbarung definiert den Einsatzraum des GWK wie folgt: Soweit es übertragene polizeiliche Aufgaben im Sinn der Vereinbarung erfüllt, ist das GWK an den Grenzübergängen, auf den Flugplätzen sowie im Gebiet zwischen Landesgrenze und Staatsstrasse durch das Rheintal (exkl. Autobahn) zuständig. Für zollrechtliche Aufgaben, die das GWK nach Bundesrecht erfüllt, besteht keine räumliche Einschränkung.

9. Kantonspolizei St.Gallen

9.1. Organisation

9.1.1. Reorganisation der Uniformpolizei

Auf 1. Januar 2005 wurden die bisherige «Einsatz- und Verkehrspolizei» (früher Autobahnpolizei) und die bisherige «Regionalpolizei» – der die Polizeistationen zugehörten – zu einer gesamthaften Regionalpolizei zusammengelegt. Damit wurde eine einheitliche uniformierte Polizei geschaffen, die für die gesamte Grundversorgung im Bereich der sicherheits-, verkehrs- und kriminalpolizeilichen Aufgaben zuständig ist. Nach dem Grundsatz «Eine Aufgabe, ein Raum, eine Führung» sind nun in jeder der vier Polizeiregionen unter einheitlicher Leitung einerseits der Bereich Stationen, anderseits die mobile Polizei zusammengefasst. Die Polizeistützpunkte in den vier Regionen wurden der neuen Regionalpolizei zugeschlagen und dienen der mobilen Polizei als Ausgangsbasis für ihre Einsätze. Mit dieser Reorganisation wurden erhebliche Synergien in Bezug auf Stellvertretung und Dienstplangestaltung geschaffen, indem nun jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter zwar schwergewichtig einem Fachgebiet, einer Station oder der mobilen Polizei zugeteilt ist, aber für das ganze Spektrum der polizeilichen Aufgaben eingesetzt werden kann und soll.

Aus einem Teil der bisherigen «Einsatz- und Verkehrspolizei» wurde der Fachdienstzweig «Verkehrspolizei» geschaffen. Diesem gehört der Technische Verkehrszug an – zuständig insbesondere für Verkehrs- und Schwerverkehrskontrollen –, ferner die Verkehrstechnik und die Verkehrserziehung.

Nach vier Jahren Erfahrung mit den neuen Strukturen darf festgestellt werden, dass sich die Reorganisation mit der Schaffung der neuen einheitlichen Uniformpolizei und der «Abspaltung» des Dienstzweigs Verkehrspolizei bewährt. Die Grundversorgung für die Bevölkerung konnte, insbesondere durch Verkürzung der Einsatzzeiten nach Alarmeingängen, deutlich verbessert werden.

9.1.2. Aktuelle Organisation und Aufgabenzuteilung[14]

Der **Polizeikommandant** führt das Korps mit einem Sekretariat und dem Stabsadjutanten. Ferner ist dem Kommandanten der Mediendienst direkt unterstellt. Für das Polizeikommando weist der Stellenplan 2008 insgesamt fünf Stellen aus.

Die **Stabsdienste** (Stellenplan 2008: 10,5 Stellen) besorgen die administrativen Tätigkeiten. Dazu gehören das Rechnungswesen, das Personelle, die Aus- und Weiterbildung, die juristische Bearbeitung polizei- und dienstrechtlicher Fragestellungen, der interne Datenschutz sowie die Durchführung dienstzweigübergreifender Projekte.

Die **Kommandodienste** (Stellenplan 2008: 57,5 Stellen) sind für die technische Logistik verantwortlich, sowohl zugunsten der Bevölkerung als auch für die übrigen Dienstzweige der Kantonspolizei. Dazu gehören namentlich der Betrieb der Kantonalen Notrufzentrale, die Polizei-Informatik, die Telekommunikation, die Fahrzeuge sowie weitere technische Hilfsmittel wie auch die Durchführung dienstzweigübergreifender Projekte.

Der **Kriminalpolizei** (Stellenplan 2008: 153 Stellen) obliegt die Aufdeckung strafbarer Handlungen, die Fahndung nach der Täterschaft sowie die Ermittlung und die Sicherung von Spuren und Beweismitteln. Die Kriminalpolizei bearbeitet schwerwiegende oder fachlich besonders anspruchsvolle Erscheinungsformen der Kriminalität im ganzen Kanton. Sie ist gegliedert in die Bereiche Ermittlungsdienste (Spezialdienst, der insbesondere bei Kapital- und anderen schweren Verbrechen ermittelt, Betäubungsmittel-, Fahrzeug- und Wirtschaftsdelikte, Spezialfahndung), Forensische Chemie und Technologie (Spurensicherung/-auswertung und Laboranalysen), Stadtorganisation (kriminalpolizeiliche Grundversorgung und Ermittlungsführung in der Stadt St.Gallen) und Kripo-Informationsdienst (Bewirtschaftung der kriminalpolizeilichen Daten und Informationen). Zu den wesentlichen Aufgaben der Kriminalpolizei gehört auch die Verbrechensprävention mit einer dafür spezialisierten Dienststelle, der Sicherheitsberatung.

Die **Regionalpolizei** (Stellenplan 2008: 353,5 Stellen) stellt die Grundversorgung der Bevölkerung während sieben Tagen je Woche rund um die Uhr sicher. Sie basiert auf den vier Polizeistützpunkten Thal, Mels, Schmerikon und Oberbüren und betreibt 27 Polizeistationen[15].

Die **Verkehrspolizei** (Stellenplan 2008: 41 Stellen) ist im ganzen Kantonsgebiet für allgemeine Verkehrs- und Schwerverkehrskontrollen zuständig. Ihr gehören überdies die Verkehrstechnik (zuständig für Verkehrsanordnungen und Signalisationen) sowie die Verkehrsinstruktion an.

Die **Sicherheitspolizei** (Stellenplan 2008: 28,5 Stellen, einschliesslich Gefängnis St.Gallen und übrige Bezirksgefängnisse) besorgt Personen- und Objektschutzmassnahmen sowie Sondereinsätze, insbesondere die Unterstützung der Regionalpolizei bei Planung und Einsatz im Bereich des Ordnungsdienstes. Die sicherheitspolizeilichen Einsatzkräfte müssen je nach Bedarf aus den anderen Dienstzweigen abkommandiert werden. Zur Sicherheitspolizei gehören überdies der Bereitschaftsdienst (der auch das Kantonale Untersuchungsgefängnis sowie das Gefängnis St.Gallen betreibt) sowie die Dienststellen Sprengstoff / Waffen und Sicherheitspolizei-Einsatz.

9.2. Bestandesentwicklung

9.2.1. Stellenschaffungen

Der vorstehenden Zusammenstellung ist zu entnehmen, dass der Sollbestand der Kantonspolizei gemäss Stellenplan 2008 insgesamt 649 Mitarbeitende umfasst. Gegenüber dem Stellenplan 2003, der dem Bericht der Regierung vom 16. Dezember 2003 zugrunde lag (563 Stellen) entspricht dies einem Anstieg um 86 Stellen. Für das Jahr 2009 ergibt sich eine weitere Erhö-

14 Vgl. Organigramm in Anhang 8.

15 Vgl. Anhang 9: Stationierung der Regionalpolizei.

hung um zwölf Stellen; der Stellenplan der Kantonspolizei umfasst somit für 2009 insgesamt 661 Stellen. Der Kantonsrat hat diese Stellenplanvermehrungen jeweils im Rahmen der Voranschläge gutgeheissen. Sie setzen sich im Wesentlichen wie folgt zusammen:

2004:
– 6 Stellen vorgezogen gemäss Bericht der Regierung «Innere Sicherheit» (1 Kompetenzzentrum Kriminaltechnik, 5 Informatik und Projekte finanzneutral infolge Umwandlung von Betriebskosten)
– 3 Stellen Gemeindepolizei (finanzneutral)
– 4 Stellen Umwandlung Aushilfskredit (finanzneutral)

2005:
– 11 Stellen gemäss Bericht der Regierung «Innere Sicherheit» (8 Nachtpatrouillen, 3 Kriminalpolizei)
– 2 Stellen Gemeindepolizei (finanzneutral)

2006:
– 11 Stellen gemäss Bericht der Regierung «Innere Sicherheit» (6 Nachtpatrouillen, 2 Kriminalpolizei, 3 Logistik / Administration [KNZ])
– 1,5 Stellen Gemeindepolizei (finanzneutral)
– 1 Stelle Politisch Motivierte Straftaten (vom Bund refinanziert)
– 1 Ausbildungsstelle Automechaniker

2007:
– 11 Stellen gemäss Bericht der Regierung «Innere Sicherheit» (6 Nachtpatrouillen, 2 Kriminalpolizei, 2 Logistik / Administration, 1 Sprengstoff / Waffen)
– 5 Stellen Gemeindepolizei (finanzneutral)
– 1 Stelle VICLAS (zu 75 Prozent refinanziert durch Konkordatskantone)
– 2 Stellen flexible Fahndung im Hinblick auf den Schengen-Beitritt
– 7,5 Stellen Überführung Gefängnis St.Gallen (finanzneutral)

2008:
– 8 Stellen gemäss Bericht der Regierung «Innere Sicherheit» (8 Regionalpolizei)
– 1 Stelle Gemeindepolizei (finanzneutral)
– 4 Jugendkontaktbeamte
– 1 Ausbildungsstelle Informatiker/-in
– 2 Stellen Technische Mitarbeitende für Systembetreuung
– 0,5 Stellen Polizeipsychologischer Dienst
– 2 Stellenumwandlungen aus Aushilfskredit (finanzneutral)
– 0,5 Stellen Gefängnis St.Gallen (Umwandlung Aushilfskredit; finanzneutral)

2009:
– 3 Stellen Gemeindepolizei (finanzneutral)
– 2 Stellenumwandlungen Software-Engineer anstelle Aufträge an Dritte (finanzneutral)
– 4 Stellenumwandlungen aus Aushilfskrediten (finanzneutral; Stellenplananpassungen)
– 1 Stelle für die Aufgaben aus dem Schengen-Beitritt
– 1 Stelle VICLAS
– 1 Stelle Digitale Forensik

9.2.2. Rekrutierungs- und Ausbildungsrhythmus

Der Sollbestand von 649 Mitarbeitenden ist eine Richtgrösse, die mit dem effektiven Korpsbestand nicht übereinstimmt. Die effektive Stellenbesetzung ist aufgrund von Pensionierungen und Kündigungen kontinuierlichen Schwankungen unterworfen, so dass regelmässig auch unbesetzte Stellen zu verzeichnen sind. Dies ist auf den besonderen Rekrutierungs- und Ausbildungsrhythmus zurückzuführen. Polizistinnen und Polizisten können nicht auf dem freien Markt

rekrutiert werden, und die Polizeiausbildung wird nicht frei angeboten, sondern erfolgt in den jeweiligen Korps. Das bedeutet, dass erst nach Bewilligung neuer Stellen – im Kanton St.Gallen jeweils in der Novembersession – mit der Rekrutierung der voraussichtlich benötigten Aspirantinnen und Aspiranten begonnen werden kann, die im Oktober des folgenden Jahres in die Polizeischule eintreten. Ab dem Zeitpunkt, zu dem eine Stelle durch den Kantonsrat bewilligt wird, dauert es nahezu drei Jahre, bis die Stelle durch eine fertig ausgebildete Person besetzt werden kann. Diese Zeitspanne ergibt sich aus der Rekrutierungsphase von rund neun Monaten, der Ausbildung an der Polizeischule von einem Jahr (einschliesslich Praktikum im Korps), sowie einem weiteren Jahr praktischer Ausbildung in den verschiedenen Dienstzweigen der Kantonspolizei. Mit der Vereidigung jeweils anfangs Oktober wird ein ganzer Polizeischuljahrgang ins Korps aufgenommen, was zu einer vorübergehenden Überschreitung des Stellenplans führen kann; während des Jahres ergeben sich aufgrund von Pensionierungen oder Kündigungen Austritte, die zu einem kontinuierlichen Rückgang der Zahl der Mitarbeitenden führen.

Für die im November 2007 mit dem Voranschlag 2008 bewilligten letzten acht Stellen der Korpsaufstockung werden die ausgebildeten Beamten daher erst im Sommer 2010 vollständig in ihre definitive Funktion eingesetzt werden können. Weil Pensionierungen und Kündigungen jeweils über das ganze Jahr verteilt erfolgen, die neuen Beamtinnen und Beamten aber jeweils erst formell im Oktober ins Korps aufgenommen werden und effektiv erst im darauf folgenden Juli in ihre Funktion eintreten, lassen sich Lücken, auch wenn diese bei Pensionierungen (nicht aber bei anderen Kündigungen) vorhersehbar sind, nicht vermeiden. Diesen Sachverhalt hat die Regierung in ihrer ausführlichen Antwort vom 25. November 2008 zur dringlichen Interpellation 51.08.58 «Stellensituation bei der Kantonspolizei» einlässlich erörtert.

9.3. Anpassungen an veränderte Herausforderungen

9.3.1. Sieben-Punkte-Programm «Innere Sicherheit»

Als Richtschnur für das Handeln und die Zielsetzungen der Kantonspolizei erarbeitete das Polizeikommando im Auftrag der Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartementes ein Sieben-Punkte-Programm. Dieses wurde im Januar 2007 der Öffentlichkeit vorgestellt und soll im Sinn von Leitsätzen ermöglichen, dass die Sicherheitslage im Kanton gehalten oder erhöht werden kann und dass bestimmte Problembereiche gezielt angegangen werden. Das Programm umfasst folgende Punkte:

1. Bürgernahe Polizeiarbeit
2. Bekämpfung des Drogenkleinhandels und Verhindern von Szenenbildungen in den Gemeinden
3. Rasche, zeitgerechte Reaktion bei Ereignissen und Hilfeersuchen
4. Sichtbare Polizeipräsenz
5. Schwerpunktbildung
6. Hohe Aufklärungsquote bei der Schwerkriminalität
7. Zusammenarbeit mit Partnern

Das Sieben-Punkte-Programm ist in Anhang 10 im vollen Wortlaut wiedergegeben.

9.3.2. Jugendkontaktbeamtinnen und -beamte

Vorerst in der Polizeiregion Fürstenland-Neckertal wurde im Jahr 2007 ein polizeilicher Jugenddienst, bestehend aus einer Polizeibeamtin und einem Polizeibeamten, geschaffen. Die beiden Mitarbeitenden wurden aus der Regionalpolizei rekrutiert und bleiben auch dort eingebettet, sind aber schwergewichtig im Bereich der Bekämpfung von Jugenddelinquenz tätig. Sie führen Ermittlungsverfahren gegen Jugendliche, bewältigen aber auch ein grosses Ausmass an Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit. Sie besuchen Jugendtreffs, sind Ansprechpartner für Schulen und Behörden und wirken in interdisziplinären Arbeitsgruppen mit. Sie sollen mit den Jugendlichen ins Gespräch kommen und ihnen als Ansprechpartner zur Verfügung stehen,

erkennen Brennpunkte der Jugendszenen und ergänzen die bestehenden Jugend-, Sozial- und Gassenarbeitsprojekte der Gemeinden. Sie sind und bleiben aber Polizistinnen und Polizisten, sind also weder Ersatz noch Konkurrenz für die lokalen Sozialdienste und auch keine «Kumpel» der Jugendlichen. Sie vertreten auch im Bereich der Jugendarbeit das Gewaltmonopol des Staates.

Der Pilotversuch in der Region Fürstenland-Neckertal verlief sehr erfolgreich. Gemeindebehörden, Schulen und Jugendanwaltschaft lernten die Zusammenarbeit schnell schätzen. Die Jugendlichen, die von den Jugendkontaktbeamten aufgesucht werden, behandeln sie mit Respekt und akzeptieren die gesetzten Grenzen. Auf das Jahr 2008 wurden daher zwei weitere Jugendkontaktbeamte für die Region Linthgebiet-Toggenburg aus dem Korpsbestand der Kantonspolizei rekrutiert und ausgebildet. Ziel ist, in jeder Region zwei Mitarbeitende für den polizeilichen Jugenddienst einsetzen zu können.

9.3.3. Ermittlungs- und Fahndungselemente der Regionalpolizei

Nebst der bereits erwähnten Reorganisation der Uniformpolizei mit der Schaffung einer einheitlichen neuen Regionalpolizei (vgl. vorstehend, Abschnitt 9.1.1) wurde in jeder der vier Polizeiregionen ein Ermittlungs- und Fahndungselement gebildet. Dieses bearbeitet regionale Kriminalfälle und erledigt dabei insbesondere die in der Nacht angefallenen Tatbestände, soweit sie nicht in die Zuständigkeit der Kriminalpolizei fallen. Die regionalen Ermittlungs- und Fahndungselemente entlasten sowohl die Mitarbeitenden der Regionalpolizei, welche die Erstaufnahmen der Tatbestände machen, als auch die Kriminalpolizei, deren Ermittlungsdienste damit Kapazität für die Bearbeitung der grösseren Delikte gewinnen.

9.3.4. Personelles

Weil der besondere Rekrutierungs- und Ausbildungsrhythmus dazu führt, dass während des Jahres unbesetzte Polizistenstellen entstehen, suchte das Polizeikommando im Auftrag des Sicherheits- und Justizdepartementes nach Möglichkeiten für interne Verschiebungen, um übermässige Lücken vermeiden zu können. Im Jahr 2008 wurden in der Kantonalen Notrufzentrale drei Disponentenstellen durch Zivilangestellte besetzt, um drei Polizeibeamtenstellen der Regionalpolizei mit ausgebildeten Polizisten besetzen zu können. Der Einsatz einzelner Zivilangestellter bewährt sich; allerdings können nicht sämtliche Disponenten der Notrufzentrale ohne Polizeiausbildung auskommen, da diese für eine sachgerechte Lagebeurteilung und Alarmierung unabdingbar ist. Ferner beschritt das Polizeikommando im Jahr 2008 für die Gemeindepolizeien Rapperswil-Jona und Wil den Weg der öffentlichen Stellenausschreibung. Mit dieser Stellenausschreibung können bisherige Mitarbeitende der Stadtpolizeien auf offene Stellen bei den Polizeistationen der Kantonspolizei versetzt werden, ohne dass die von den Gemeinden finanzierten und ihrem Auftrag unterstehenden Stellen geschwächt werden müssen.

Im Weiteren hat die Kantonspolizei bei verschiedenen Polizeistationen im Rahmen des Stellenplans zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angestellt und diesen die Befugnis erteilt, einfachere Tatbestandsmeldungen entgegenzunehmen (kleine Diebstähle, Sachbeschädigungen, Velo-Entwendungen u.dgl.). Im Bereich des polizeilichen Massengeschäfts können damit die Polizistinnen und Polizisten von administrativen Tätigkeiten entlastet werden. Indessen stösst diese Massnahme insofern an Grenzen, als erfahrene Polizistinnen und Polizisten häufig schon bei der Erstbefragung gewisse Zusammenhänge erkennen, Zweifel ausräumen oder wichtige Zusatzinformationen einholen können.

9.3.5. Administrative Vereinfachungen

Eine wesentliche Erleichterung konnte mit einem neuen internen Verrechnungsmodell erzielt werden. Die von der Kantonspolizei erstellten Tatbestandsaufnahmen werden – mit Ausnahme der besonders aufwändigen Fälle – in drei Kategorien unterteilt und lösen eine entsprechend abgestufte Pauschalgebühr aus, die den Strafuntersuchungskosten belastet wird. Die rappor-

tierenden Beamten sind daher davon befreit, die Kosten für Fahrtspesen, Fotoaufnahmen, Zeitaufwand, Kopierkosten usw. detailliert zu erheben; statt dessen setzen sie lediglich eine der drei vorgegebenen Pauschalgebühren ein.

9.3.6. Technische Veränderungen

Mit der Einführung eines «Integrierten Polizeisystems» konnte ein durchgängiges Rapportierungs- und Datenbanksystem bereit gestellt werden. Nach gestaffelter Inbetriebnahme der einzelnen Module steht seit Anfang 2008 den Polizeibeamtinnen und -beamten ein Instrument zur Verfügung, in dem sie Zugriff auf sämtliche relevanten Daten eines Falles erhalten. Jede Sachbearbeiterin bzw. jeder Sachbearbeiter erfasst in ihrem bzw. seinem Zuständigkeitsbereich die notwendigen Ergänzungen. Das System ermöglicht auch die Herstellung von Querbezügen zwischen verschiedenen Fällen und erleichtert damit die interne Fahndungstätigkeit. Durch den Wegfall der früher erforderlichen Mehrfacherfassungen wurde auch eine wesentliche Fehlerquelle eliminiert.

Seit dem Jahr 2007 läuft das Projekt zur Ablösung des Einsatzleit- und Informationssystems der Kantonalen Notrufzentrale. Gemeinsam mit der Stadt St.Gallen wird ein System in Betrieb genommen, das sämtliche Notrufe der Nummern 112 (internationaler Notruf), 117 (Polizeinotruf), 118 (Feuerwehrnotruf) und 144 (Sanitätsnotruf) verarbeiten kann. Integriert ist ein neues Bild- und Sprachsystem. Dank dem gemeinsamen Vorgehen mit der Stadtpolizei St.Gallen wird, was bisher nicht der Fall war, ein redundantes System zur Verfügung stehen, bei dem sich die Disponenten von Kanton und Stadt in Fällen von Überbelastung oder technischen Störungen gegenseitig unterstützen können. Von November 2008 bis Juni 2009 ist die Kantonale Notrufzentrale in einem Provisorium bei der Stadtpolizei untergebracht, während das Gebäude umgebaut und ausgerüstet wird; ab Juni 2009 wird das neue System am bisherigen Standort funktionstüchtig sein. Die Bearbeitung von Notrufen und die zeit- und sachgerechte Alarmierung und Einsatzführung ist damit auch in Zukunft sichergestellt, wohingegen das alte System infolge dauernder Zunahme der Alarmierungen und aufgrund technischer Veraltung an seine Grenzen gelangt war.

9.4. Polizeidichte in der Schweiz und im Kanton St.Gallen

Im Verhältnis zur Wohnbevölkerung besteht in der Schweiz eine Polizeidichte von 1 Polizist auf 493 Einwohner. Gegenüber der Situation, die im Bericht vom 16. Dezember 2003 aufgezeigt worden war (1 Polizist auf 513 Einwohner), hat sich demgemäss eine gewisse Verbesserung eingestellt. Im europäischen Vergleich liegt die schweizerische Polizeidichte aber nach wie vor im unteren Mittelfeld (Deutschland: 1 Polizist auf 346 Einwohner; Frankreich: 1 Polizist auf 262 Einwohner; Österreich: 1 Polizist auf 297 Einwohner; ebenso EU-Staaten im Durchschnitt 1 Polizist auf 297 Einwohner; vgl. Übersicht in Anhang 11).

Innerhalb der schweizerischen Kantone weist der Kanton St.Gallen zwar eine durchschnittliche Kriminalitätsbelastung (wenn auch mit regionalen Unterschieden)[16], hingegen eine deutlich unterdurchschnittliche Polizeidichte auf. Unter Einbezug der Stadtpolizei St.Gallen ergibt sich bei 731 ausgebildeten Beamtinnen und Beamten (Soll-Bestand; davon 561 Kantonspolizei, 170 Stadtpolizei) auf 465'900 Einwohnerinnen und Einwohner eine Polizeidichte von 1 Polizist auf 637 Einwohner. Der Kanton St.Gallen befindet sich damit nach wie vor im hinteren Mittelfeld der schweizerischen Kantone und schneidet auch im Vergleich mit den Nachbarstaaten der Bodenseeregion schlecht ab.

16 Vgl. vorn, Abschnitt 6.1.1.

Kanton	**Bevölkerung** Stand 31.12.2007	**Polizistinnen und Polizisten mit voller Grundausbildung** Stand 30.06.2008 (Soll-Bestand)	**Polizeidichte**
Basel-Stadt	**185'200**	**714,5**	**259**
Zürich	1'307'600	3'480	376
Schaffhausen	74'500	188,3	396
Genf	438'200	1'100	398
Neuenburg	169'800	418	406
Uri	35'000	82	427
Tessin	328'600	678	485
Zug	109'100	218	500
Graubünden	188'800	370	510
Bern	963'000	1'780	541
Waadt	672'000	1'225	549
Freiburg	263'200	472	558
Jura	69'600	123,95	561
Glarus	38'200	68	562
Luzern	363'500	631	576
Basel-Land	269'100	438,1	615
St.Gallen	465'900	731	637
Schwyz	141'000	218,4	646
Appenzell AR	52'700	79	667
Appenzell AI	15'500	23	674
Obwalden	34'000	50	680
Nidwalden	40'300	57	707
Wallis	298'600	420	711
Thurgau	238'300	330	722
Solothurn	250'200	345	725
Aargau	581'600	575	1'011
Schweiz	**7'593'500**	**14'626,95**	**493**

Hinter dem Kanton St.Gallen figurieren bezüglich Polizeidichte lediglich Kantone mit deutlich ländlicher geprägter Ausrichtung, ohne klar erkennbare Agglomerationen, in denen die Kriminalitätsbelastung demgemäss geringer ist. Eine Ausnahme bildet diesbezüglich der Kanton Aargau, in dessen Polizeistrukturen aber die zahlreichen Stadt-, Regional- und Gemeindepolizeiorgane in der vorstehenden Aufzählung nicht enthalten sind.

Die signifikanteste Veränderung gegenüber der im Bericht vom 16. Dezember 2003 (Ziff. 10.5) enthaltenen Tabelle hat sich beim Kanton Zürich ergeben; der Anstieg um rund 450 Stellen ist auf die Integration der Flughafen-Sicherheitspolizei ins Korps der Kantonspolizei zurückzuführen. Verschiedene andere Kantone haben den Korpsbestand, ähnlich wie der Kanton St.Gallen, massvoll aufgestockt. Derzeit sind insbesondere in den Kantonen Bern, Aargau und Graubünden Bestrebungen im Gang, den Bestand der kantonalen Polizeikorps zu erhöhen.

9.5. Aufwendungen für die Kantonspolizei

Seit Einführung des neuen Rechnungsmodells im Jahr 1997 sind die Bruttoaufwendungen für die Kantonspolizei von rund 81 Mio. Franken auf rund 108,5 Mio. Franken im Jahr 2007 angestiegen. Den grössten Anteil nehmen dabei die Personalaufwendungen ein (Löhne, Arbeitgeberbeiträge, Spesenentschädigungen, Dienstkleider usw.), gefolgt vom Sachaufwand (Informatik, Mobilien / Maschinen / Fahrzeuge, Büro- und Schulmaterialien usw.). Gemessen an den

gesamten staatlichen Bruttoausgaben beliefen sich die Bruttoaufwendungen für die Kantonspolizei im Jahr 2007 auf knapp drei Prozent.

Die Erträge resultieren im Wesentlichen aus Busseneinnahmen, Gebühren, Rückerstattungen von Bund, anderen Kantonen und Gemeinden sowie aus dem Beitrag des Strassenfonds für Verkehrsüberwachung und Verkehrserziehung. Aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren ist der Nettoaufwand.

Die Entwicklung der Jahresrechnungen über die Jahre 2003 bis 2009 zeigt folgendes Bild (Zahlen 2008 und 2009 gemäss Voranschlag):

	2003	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Aufwand (in Mio.)	99.906	97.512	100.731	100.385	108.489	109.085	116.235
Ertrag (in Mio.)	51.179	53.013	55.812	56.190	60.696	58.996	60.001
Aufwandüberschuss (Nettoaufwand)	48.727	44.499	44.919	44.195	47.793	50.088	56.234

10. Handlungsbedarf: Weitere Aufstockung des Korpsbestandes

10.1. Vorbemerkungen

Mit dem vorliegenden Bericht wird aufgezeigt, dass sich das Umfeld, die Anforderungen und die Erwartungen der Bevölkerung an die Polizeiarbeit wesentlich verändert haben und weiterhin wesentlich verändern werden. Die Kantonspolizei hat im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten reagiert und Anpassungen vorgenommen. Der Personalbestand ist und bleibt aber beschränkt und liegt unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Wirksame Polizeiarbeit – verstanden als Schaffung von Sicherheit – setzt sowohl repressive wie präventive Tätigkeit voraus: Ahndung von Rechtsverletzungen, Aufklärung von Verbrechen, Schutz der Öffentlichkeit, Information über Gefahren, Mitwirkung in interdisziplinären Gruppierungen usw. Polizeiarbeit steht und fällt mit den Mitarbeitenden, die sie ausführen. Noch so gute Technik vermag keinen Ersatz für sichtbare Polizeipräsenz zu bieten. Aber auch im «Backoffice» (Führungs- und Einsatzunterstützung, Administration usw.) braucht es in erster Linie Mitarbeitende, die optimale Voraussetzungen für eine wirksame Polizeiarbeit an der Front schaffen, und erst in zweiter Linie eine gut funktionierende Technik. Es überrascht daher wenig, dass beide parlamentarischen Vorstösse, die diesem Bericht mit zugrunde liegen, zusätzliches Personal für die Kantonspolizei fordern; und es ist aufgrund der vorstehenden Ausführungen folgerichtig, dass die Regierung ebenfalls in personeller Hinsicht den grössten Handlungsbedarf sieht. Sie ist überzeugt, dass die Kantonspolizei in administrativer, logistischer, organisatorischer und technischer Hinsicht die möglichen Optimierungen der Arbeitsabläufe getroffen hat.

Die Regierung zeigt den Handlungsbedarf in personeller Hinsicht nach dem gleichen Schema auf wie bereits im Bericht vom Dezember 2003: Sie ermittelt für verschiedene Module der polizeilichen Tätigkeiten den Ausbaubedarf. Dabei unterscheidet sie jeweils zwischen einer «optimalen» und einer «minimalen» Variante. Die Regierung erachtet in jedem dieser Bereiche die optimale Variante als ausgewiesen und zukunftsträchtig. Falls der Kantonsrat diese Optimierungen nicht vollumfänglich bewilligen sollte, so ist jedenfalls die minimale Variante als wirkliches Minimum zu verstehen, mit dem noch gewisse Verbesserungen gegenüber dem heutigen Zustand erzielt werden können. Die minimale Variante kann aber nicht unterschritten werden; andernfalls wäre auf die jeweilige Massnahme besser ganz zu verzichten.

10.2. Modul 1: Grundversorgung / Regionalpolizei

10.2.1. Jugenddienste[17]

Im Januar 2007 nahm in der Region Fürstenland-Neckertal der erste Jugenddienst der Kantonspolizei den Dienst auf, wobei die Mitarbeitenden aus den eigenen Reihen herausgenommen wurden und an ihren ehemaligen Arbeitsplätzen Vakanzen hinterliessen. Der Dienst entwickelte sich äusserst schnell, wurde gefragter und kompetenter Ansprechpartner für Jugendliche, Schulen, Beratungsstellen, Jugendanwaltschaft sowie eigene Dienststellen und war «aus dem Stand heraus ausgebucht». Die zwei Mitarbeitenden konnten neben zahlreichen Referaten, Instruktionen, Ausbildungstätigkeiten und Mitwirkung bei Ausstellungen und Messen auch zahlreiche, teilweise sehr erfolgreiche Ermittlungsverfahren in Zusammenarbeit mit der Jugendanwaltschaft zum Abschluss bringen. Das Gleiche gilt für den seit Januar 2008 eingesetzten Jugenddienst in der Region Linthgebiet-Toggenburg. In den Jahren 2009 und 2010 soll der Weiterausbau in den übrigen Regionen erfolgen. Schon die kurzen Erfahrungen zeigen, dass der Jugenddienst weiter ausgebaut werden muss. Anzustreben ist ein Jugenddienst mit kantonsweit insgesamt 12 Mitarbeitenden; damit kann ein Team geschaffen werden, das trotz verschiedener Abwesenheiten (Ferien, Dienstplangestaltung) mit regelmässiger Präsenz zur Verfügung stehen wird. Mit dem Voranschlag 2009 wurden für den polizeilichen Jugenddienst vier Stellen bewilligt, d.h. eine Stelle je Region (zusätzlich zu vier aus dem Bestand «abgezogenen» Mitarbeitenden, deren Stelle wieder anderweitig besetzt werden sollte).

Varianten	**Aufgabe**	**Stellen**
Optimale Variante	Einführung je eines Jugenddienstes je Region mit drei Mitarbeitenden (4 Stellen bereits bewilligt)	8
Minimalvariante	Einführung je eines Jugenddienstes je Region mit zwei Mitarbeitenden (4 Stellen bereits bewilligt)	4

10.2.2. Fahndungs- und Ermittlungselemente[18]

Mit der Reorganisation der Kantonspolizei – Schaffung einer einheitlichen Regionalpolizei – wurden aus dem bisherigen Personalbestand regionale Fahndungs- und Ermittlungselemente gebildet. Diese bearbeiten regionale Schwerpunkte, übernehmen Sachbearbeitungen aus dem regionalen Dienst sowie Langzeitermittlungen aus der Grundversorgung, arbeiten eng mit der Staatsanwaltschaft zusammen und entlasten damit die Mitarbeitenden der Grundversorgung sowie der kriminalpolizeilichen Fachdienste. In jeder Region sollten mindestens zwei Mitarbeitende für vorwiegend kriminalpolizeiliche Arbeiten eingesetzt werden.

Für die Fahndungs- und Ermittlungselemente gilt das Gleiche wie für den Jugenddienst: Kaum in Betrieb, waren und sind diese Teams nicht nur voll ausgelastet, sondern auch sehr erfolgreich in ihrer Tätigkeit. Sie werden insbesondere dann im Tagesgeschäft in der Region eingesetzt, wenn die Weiterbearbeitung schwerer Delikte ansteht, die nicht in die Zuständigkeit der Kriminalpolizei fallen. Dadurch wird wiederum die Grundversorgung zugunsten der Prävention und der Verbrechensaufklärung entlastet. Zudem hat sich die Qualität der Arbeit merklich gesteigert.

Der Personalbestand zwingt die Kantonspolizei dazu, diese Teams auf Mindestbeständen arbeiten zu lassen. Die Erfahrung mit bis zu vier Mitarbeitenden in der Region Fürstenland-Neckertal zeigt aber auf, dass diese Teams äusserst erfolgreich in der Bearbeitung von Tatbeständen eingesetzt werden können, welche unterhalb der Stufe der Fachdienste der Kriminalpolizei liegen. Da die Fahndungs- und Ermittlungselemente, wie eingangs erwähnt, aus dem Bestand der Grundversorgung stammen und somit die Mannschaften auf den Polizeistationen schwächen, müssen die Stellen der «abgezogenen» Mitarbeitenden wieder an die Polizeistati-

17 Vgl. auch vorne, Abschnitt 9.3.2.

18 Vgl. auch vorne, Abschnitt 9.3.3.

onen zurückgegeben werden. Für die Fahndungs- und Ermittlungselemente in den vier Polizeiregionen müssen daher zumindest teilweise neue Stellen geschaffen werden.

Varianten	Aufgabe	Stellen
Optimale Variante	Schaffung von offiziellen Dienstgruppen «Fahndungs- und Ermittlungselement» in den vier Polizeiregionen mit je 4 Mitarbeitenden	16
Minimalvariante	Schaffung von offiziellen Dienstgruppen «Fahndungs- und Ermittlungselement» in den vier Polizeiregionen mit je 2 Mitarbeitenden (unter Beibehaltung der bisher aus der Regionalpolizei «abgezogenen» Stellen)	8

10.2.3. Zivil- bzw. Sekretariatsstellen

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass auch im Polizeibereich die Menge an administrativen Arbeiten zunimmt. Zivile angestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können die Mitarbeitenden grösserer Polizeistationen insbesondere in der administrativen Tätigkeit sowie bei der Kundenbetreuung am Schalter in hohem Mass entlasten. Sie können einfache Anzeigen aufnehmen, Korrespondenz erledigen, den Telefondienst für die Polizeistation besorgen usw. Schon aus ökonomischen Gründen ist es demgemäss sinnvoll, derartige Zivilstellen zu schaffen. Nach aktueller Einschätzung könnten derartige Administrativstellen bei den Polizeistationen Wittenbach, Goldach, St.Margrethen, Gams, Flums, Schänis/Kaltbrunn, Wattwil, Wil (eine zweite Stelle) und Flawil vorgesehen werden. Auf derartige Administrativ- und Sekretariatsstellen könnten auch Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte versetzt werden, welche den Frontdienst aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr leisten können; damit könnten sie an ihrem angestammten Arbeitsplatz durch leistungsfähigere Polizistinnen und Polizisten ersetzt werden.

Varianten	Aufgabe	Stellen
Optimale Variante	Schaffung von zusätzlichen Zivil- bzw. Sekretariatsstellen zur Entlastung der uniformierten Beamten	9
Minimalvariante	Schaffung von zusätzlichen Zivil- bzw. Sekretariatsstellen zur Entlastung der uniformierten Beamten	4

10.3. Modul 2: Kriminalpolizei

10.3.1. Stadtorganisation

Die Stadtorganisation der Kriminalpolizei ist heute optimal abgestimmt auf die Zusammenarbeit mit der Stadtpolizei, sowohl auf Kader- als auch auf Mitarbeiterebene. Die Kader sind in die Führungsstrukturen und die elektronischen Führungsinstrumente der Stadtpolizei von der Lageanalyse bis zu den Einsatzkonzepten und Dispositiven vollumfänglich eingebunden. Damit kann mit den beiden Organisationen die grösste mögliche Wirkung erzielt werden.

Die Stadt St.Gallen weist eine deutlich höhere Kriminalitätsbelastung auf als die Landregionen. Die Kriminalität ist zudem sehr grossen Schwankungen unterworfen. Dennoch entspricht der Personalbestand an Kriminalpolizisten in der Stadt St. Gallen weitestgehend noch jenem, wie er anfangs der neunziger Jahre realisiert worden war. Die seither eingetretenen Entwicklungen, insbesondere die gestiegenen Möglichkeiten von Tatbegehungen als Folge des konzentrierten Angebotes von Gütern und Dienstleistungen, aber auch die verschiedenen Drogenmärkte und das Verhalten von Jugendlichen im öffentlichen Raum und die damit verbundene Jugenddelinquenz konnten nicht adäquat aufgefangen werden. Um die Effektivität der kriminalpolizeilichen Grundversorgung und der Fahndung in der Stadt St. Gallen dennoch zu steigern, wurden verschiedene Versuche mit geänderten Arbeitszeit- und Schichtturnusmodellen durchgeführt, die aber ohne personelle Aufstockung nicht realisiert werden konnten. Die Fahndungsgruppen arbeiten schon heute statt mit dem Vollbestand von fünf häufig mit lediglich drei Mitarbeitenden, teilweise sogar nur mit zwei je Dienst. Letzteres ist schon mit Blick auf die Eigensicherung bei

Einsatzlagen nicht vertretbar. Aufgrund der hohen Zahl an Anzeigen sind die Mitarbeitenden häufig an die Büros gebunden; Zeit und Raum für die allgemeine Fahndungstätigkeit bleibt kaum. Ausserdem wurde der Bestand der Stadtpolizei in den letzten Jahren aufgestockt, was für die Stadtorganisation der Kriminalpolizei zusätzliche Fälle generiert. Um alle anfallenden Arbeiten im Fahndungsdienst erledigen zu können, sind drei zusätzliche Stellen erforderlich.

Drei zusätzliche Stellen für das Detektivbüro des Untersuchungsamtes St.Gallen schaffen sodann die Voraussetzungen für eine gezieltere und vertiefte Ermittlungsarbeit mit Schwerpunktbildung. In enger Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei sollten vor allem im Drogenbereich und bei der Beschaffungskriminalität, bei Eigentums- und Vermögensdelikten sowie im neuen Bereich der Jugenddelinquenz mit dem Jugenddienst der Stadtpolizei Schwerpunkte gesetzt werden, die in der städtischen Agglomeration von besonderer Bedeutung sind.

Varianten	**Aufgabe**	**Stellen**
Optimale Variante	3 Detektivbüro, 3 Fahndungsdienst	6
Minimalvariante	2 Detektivbüro, 2 Fahndungsdienst	4

10.3.2. Innenfahndung

Eine eigentliche «Innenfahndung» kann erst im Jahre 2009 aufgebaut werden, wenn der erste Mitarbeitende hierfür zur Verfügung steht. Aufgabe dieses Dienstes ist es, aus den zahlreich vorhandenen Datenbanken und Informationen gezielt jene Daten aufzubereiten und Zusammenhänge herzustellen, die bei der Verbrechensaufklärung erforderlich sind. Eine solche Dienststelle «Innenfahndung» hat auch die eintreffenden Informationen auf ihre Relevanz hin zu sichten und zu triagieren. Um diese wichtige Vernetzungsaufgabe zweckmässig ausführen zu können, sind insgesamt drei Stellen erforderlich.

Varianten	**Aufgabe**	**Stellen**
Optimale Variante	2 Innenfahndung	2
Minimalvariante	1 Innenfahndung	1

10.3.3. Spezialfahndung

Der Fachbereich «Observation» baut heute, neben einem Stock an vollamtlich tätigen Mitarbeitenden, sehr stark auf polizeilichen Observanten auf, die in anderen Bereichen tätig sind. Aktuell entstammen zwölf «Milizobservanten» der Kriminalpolizei, sechs der Regionalpolizei. Dieses System bewährt sich nicht mehr. Aufgrund der Auslastung der «Milizobservanten» in ihren angestammten Tätigkeitsgebieten sind sie häufig nicht in dem Masse verfüg- und einsetzbar, dass ein zeitgerechter Einsatz ohne Beeinträchtigungen und Risiken verantwortbar ist. Die heute praktizierte Lösung erfordert einen erheblichen Aufwand an Zeit für Hin- und Rückreisen sowie für Instruktionen und Debriefings. Spontaneinsätze, ausgelöst häufig durch Erkenntnisse aus technischen Massnahmen, sind bei diesem System nur eingeschränkt möglich. Es ist daher angezeigt, den Bereich der Observation auszubauen, was im Gegenzug den Vorteil nach sich zieht, dass die heute eingesetzten «Milizobservanten» vermehrt in ihren angestammten Arbeitsbereichen zur Verfügung stehen. Allerdings sollen auch weiterhin für die Bewältigung von ausserordentlichen Lagen sowie zur kriminalpolizeilichen Weiterbildung junge Kriminalbeamte im Observationswesen weitergebildet werden und zum Einsatz gelangen.

Varianten	**Aufgabe**	**Stellen**
Optimale Variante	Spezialfahndung/Observation	4
Minimalvariante	Spezialfahndung/Observation	2

10.4. Modul 3: Strassenverkehr

10.4.1. Technischer Verkehrszug

Hauptaufgabe des Technischen Verkehrszugs ist die Überwachung des Strassenverkehrs. Heute kann insbesondere die wichtige Präventionsarbeit nur lückenhaft geleistet werden (Verkehrsüberwachung, Kontrollen mit Anhalteposten, Informationskampagnen usw.). Der Einsatz der Ressourcen wird vermehrt mit Hilfe der Verkehrsunfallstatistik geplant; so werden beispielsweise die Kontrollen des Strassenverkehrs zeitlich und örtlich gezielt anberaumt. Ziel ist die Verbesserung der Verkehrssicherheit; deshalb wird bei den Kontrollen bei den Hauptunfallursachen (überhöhte Geschwindigkeit, Fahren unter Alkohol- und Drogeneinfluss, Nichteinhalten der Abstände auf Hochleistungsstrassen) angesetzt. Bei der Überwachung des Strassenverkehrs arbeitet der Technische Verkehrszug auch eng mit den Patrouillen der Mobilen Polizei, einem Element der Regionalpolizei, zusammen. Er unterstützt diese bei der Wahrnehmung der Verkehrsüberwachung und leistet technischen wie organisatorischen Support. Insbesondere verarbeitet der Technische Verkehrszug das ganze Ordnungsbussenwesen.

Der Technische Verkehrszug ist im Weiteren verantwortlich für Planung, Koordination, Durchführung und Abrechnung der Schwerverkehrskontrollen aufgrund der Leistungsvereinbarung mit dem Bundesamt für Strassen. Gerade im Bereich der Schwerverkehrskontrollen steigen die administrativen, aber auch die technischen Anforderungen laufend. Zum Einen ergehen in hoher Kadenz neue Rechtsgrundlagen und Weisungen auf Bundesebene; zum Andern wird die technische Ausrüstung der zu kontrollierenden schweren Motorfahrzeuge je länger je komplexer. Aktuelles Beispiel hierfür ist unter anderem die Einführung des elektronischen Fahrtenschreibers.

Für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung durch den Technischen Verkehrszug sind zwei zusätzliche Stellen, zumindest aber eine Stelle erforderlich.

Varianten	**Aufgabe**	**Stellen**
Optimale Variante	Technischer Verkehrszug	2
Minimalvariante	Technischer Verkehrszug	1

10.4.2. Verkehrspolizei: Aussenstellen Oberbüren und Schmerikon

Seit rund zwei Jahren betreibt die Verkehrspolizei eine Aussenstelle auf dem Polizeistützpunkt Mels. Diese ist für die verkehrspolizeilichen Aufgaben in der Region Werdenberg-Sarganserland zuständig und hat sich – gerade aufgrund ihrer Lage im Autobahnkreuz von A3 und A13 – sehr gut bewährt. Sie übernimmt insbesondere zahlreiche Schwerverkehrskontrollen und gewährleistet in Koordination mit der Mobilen Polizei der Region die allgemeinen Kontrollen des Strassenverkehrs.

Die Intensivierung des Schwerverkehrs wie auch des gesamten Strassenverkehrs im ganzen Kantonsgebiet machen es erforderlich, gleichartige Aussenstellen der Verkehrspolizei wie in Mels auch in den Regionen Fürstenland-Neckertal sowie Linthgebiet-Toggenburg, d.h. auf den Polizeistützpunkten Oberbüren und Schmerikon, zu schaffen. Als Minimalvariante könnte zunächst nur die Aussenstelle in Schmerikon aufgebaut werden und die Region Fürstenland-Neckertal weiterhin von St.Gallen aus betreut werden.

Varianten	**Aufgabe**	**Stellen**
Optimale Variante	Aussenstellen der Verkehrspolizei in Schmerikon und Oberbüren: je 4	8
Minimalvariante	Aussenstelle der Verkehrspolizei in Schmerikon: 3	3

Da ein wesentliches Tätigkeitsfeld dieser neuen Aussenstellen in der Durchführung von Schwerverkehrskontrollen liegen wird, ist ein Teil der resultierenden Kosten finanzneutral, da er vom Bund im Rahmen der bestehenden Leistungsvereinbarung abgegolten wird.

10.4.3. Verkehrstechnik

Zu den Aufgaben der Verkehrstechnik gehören die Anordnungen von Strassen- und Verkehrssignalisationen, Wegweisungen, Markierungen, die Bewilligung von Veranstaltungen im öffentlichen Raum, die Bewilligung von Reklamen, die Mitwirkung bei der Strassenbauplanung, Ausnahmen vom Strassenabstand, Massnahmen zur Verkehrsberuhigung sowie die Mitwirkung bei der Konzessionierung fahrplanmässiger Busse, Schulbusse, Seilbahnen und Skilifte, soweit es den Verkehr betrifft. Zunehmend zeitintensiver wird die von den Gemeinden geforderte Mitwirkung bei der Planung und Umsetzung von «Tempo-30-Zonen». Für eine befriedigende Auftragserfüllung ist eine zusätzliche Stelle erforderlich.

Varianten	**Aufgabe**	**Stellen**
Optimale Variante	Auftragserfüllung der Verkehrstechnik	2
Minimalvariante	Auftragserfüllung der Verkehrstechnik	1

10.5. Modul 4: Support

10.5.1. Kommandodienste

a) Kantonale Notrufzentrale

Die Kantonale Notrufzentrale (KNZ) sieht sich in letzter Zeit mit einem erheblich gestiegenen Arbeitsvolumen konfrontiert; weitere Veränderungen stehen an. Seit August 2006 erfolgt die Verkehrsdisposition zentral aus der KNZ (zuvor durch die vier regionalen Polizeistützpunkte). Die Feuerwehrnotrufe 118 aus dem Gebiet Sarganserland, Rheintal und Gaster / See werden neu ab Mitte 2009 ebenfalls durch die KNZ bearbeitet; bisher erfolgte dies durch die vom Bund (Festungswachtkorps) betriebene Regionale Notrufzentrale in Mels. Allein aus dieser Veränderung ist mit einer knapp 40prozentigen Mehrbelastung der Anzahl Feuerwehr-Notrufeingänge zu rechnen. Aber auch im Übrigen zeigt die Notrufstatistik aller Nummern in den vergangenen Jahren im Durchschnitt eine jährliche Zunahme um 10 Prozent, jene der Fallbearbeitung ebenfalls. Zu dieser Entwicklung hat nicht zuletzt auch der immer noch anhaltende Handyboom beigetragen; der Anteil der Handyanrufe beträgt bereits knapp zwei Drittel aller Notrufeingänge.

Nach der technischen Ablösung des Einsatzleit- und Informationssystems in der KNZ, das diesem steigenden Volumen Rechnung tragen muss und das ab Juni 2009 am bisherigen Standort der KNZ installiert sein wird, sind auch die personellen Ressourcen für eine zeitgerechte Entgegennahme und Abarbeitung der Notrufe zu schaffen. Erforderlich sind hierfür fünf Stellen (ein polizeilicher Disponent je Schichtteam sowie ein ziviler Mitarbeiter im Bereich allgemeiner Dienstleistungen wie Verbreitung / Kommunikation / Qualitätssicherung).

b) Informatik

Die Weiterentwicklung und der Ausbau der Dienststelle Informationstechnologie ist nach wie vor von zentraler Bedeutung. Die Informatik stellt ein wesentliches Hilfsmittel zur Auftragserfüllung der Kantonspolizei dar. Eine verbesserte Ausstattung mit Informatik- und Kommunikationsmitteln bildet die Grundlage für eine zukunftsgerichtete, effiziente Informations- und Datenbewirtschaftung sowie eine effektive Kooperation über die Dienststellen hinaus.

Durch die Vernetzung von Systemen untereinander und durch den Datenaustausch mit Drittsystemen über Internet und E-Mail erhöht sich die Gefahr der Einsichtnahme, Manipulation oder Zerstörung von Datenbeständen, beispielsweise durch Viren. Eine vollständige Sicherheit wird nie möglich sein. Hingegen müssen technische und organisatorische Massnahmen getroffen werden, wie beispielsweise Datenverschlüsselung, Dienstvorschriften und Sensibilisierung der Mitarbeitenden.

Von ebenso grosser Wichtigkeit ist der eigene Betriebsunterhalt, da der 24-Stunden-Betrieb sehr hohe Anforderungen hinsichtlich Verfügbarkeit, Zuverlässigkeit und auch polizeilichem Know-how stellt. Der Betrieb der Strategischen Basisinfrastruktur (SBI) wird zwar per Anfang 2010 an die Firma Abraxas Informatik AG übertragen. Der Betrieb der Fachapplikationen muss jedoch weiterhin polizeiintern sichergestellt und kann nicht ausgelagert werden. Die Kantonspolizei benötigt für kriminalpolizeiliche Informatik-Aufklärungen (z.B. bei Wirtschaftsdelikten oder Internet-Kriminalität) weiterhin eigene Informatikspezialisten. Die Mitarbeitenden sind ausschliesslich für die Kantonspolizei tätig, jederzeit verfügbar und weisungsgebunden.

Die Internetkriminalität gewinnt weiter an Bedeutung. Seit der Schaffung von sieben Stellen beim Bundesamt für Polizei per 1. Januar 2003 im Bereich Monitoring und Clearing wurde auch für diesen Bereich die Grundlage für eine effiziente Kriminalitätsbekämpfung geschaffen. Fälle, die entweder über diesen Weg angegangen und an die einzelnen Kantone zur Weiter- bzw. Endbearbeitung abgegeben werden, sowie jene Fälle, die durch eigene technische Ermittlungstätigkeit (PC-Sicherstellungen bei Hausdurchsuchungen) anfallen, müssen verarbeitet werden können. Um im gesamten Bereich des Informatikmissbrauchs mit der Täterschaft Schritt halten zu können, sind mittel- und langfristig zusätzlich Aufwendungen bei Personal, Mittel und Ausbildung notwendig. Die Mitarbeitenden sind ihrer Funktion entsprechend ausbildungsmässig und technisch zu befähigen, die kriminelle Nutzung dieser Technologien zu erkennen und ihr wirksam zu begegnen. Zunehmend von Bedeutung wird in diesem Bereich die Analyse der forensisch sichergestellten Daten.

Nicht nur polizeiliche Ermittlungstätigkeiten, sondern vielmehr die Fähigkeit, die zur Verfügung stehenden digitalen Informationen fallrelevant verwerten zu können, rücken zunehmend in den Fokus künftiger Polizeiarbeit. Will man auch in Zukunft Täterschaften, die sich der modernen technischen Hilfsmittel bedienen, ermitteln können, so bedeutet dies, dass in die Erhöhung der EDV-Kompetenz der Polizeibeamtinnen und -beamten investiert werden muss, d.h. dass namentlich der Schulung vermehrtes Gewicht beizumessen ist.

Für den Ausbau der Dienststelle Informationstechnologie sind je nach künftiger Ausgestaltung des strategisch-operativen Dienstleistungsauftrags und zur Bewältigung der neuen Technologien sowie zur Gewährleistung des für die Zukunft notwendigen weitergehenden technisch-taktischen Supports zwei bis sechs zusätzliche Stellen nötig. Eine weitere notwendige Stelle (ziviler Mitarbeiter im Bereich der digitalen Forensik) wurde bereits im Rahmen des Voranschlags 2009 durch den Kantonsrat im November 2008 bewilligt.

c) Projekte

Zwar sind einige strategische Grossprojekte – Integriertes Polizeisystem, neues Einsatzleit- und Informationssystem – abgeschlossen oder stehen in der Realisierungsphase. Weitere «Grossbaustellen» zeichnen sich jedoch ab: die Einführung des gesamtschweizerischen Funksystems POLYCOM, der Aufbau einer neuen Fachapplikationsinfrastruktur oder ein neues Dienstplanungs-, Zeit- und Spesenabrechnungssystem. Diese und viele weitere mittlere und kleinere Projekte erfordern eine professionelle Portfolioplanung und Projektführung, Initialisierung, Abwicklung und Betriebsübergabe. Um die spezifischen Bedürfnisse der Dienstzweige qualitativ optimal in ein Projekt einfliessen lassen zu können, ist eine interne Projektleitung und sind die Verfügbarkeit interner Wissensträger – unter Entlastung von ihren angestammten Funktionen – Voraussetzung. Eine regelmässige Ausbildung der Projektleitenden und der Mitarbeitenden ist ebenso Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektabwicklung. Zur Sicherstellung der technischen und betrieblichen Innovation, aber auch zur Konzeptionierung und Implementierung neuer Technologien wie «ePolice», «mobile computing» oder «übergreifende Suche»[19] ist deshalb der Weiteraufbau der Dienststelle «Projekte» fortzuführen.

19 Vgl. hinten, Abschnitt 11.

d) Technische Dienste

Nicht nur in der Phase der Projektierung und der Projektabwicklung, sondern auch in der Betriebs- und Unterhaltsphase ist für alle technisch-logistischen Dienststellen mit zusätzlichem Personal- und auch Finanzaufwand zu rechnen, wenn neue Technologien eingesetzt und grössere Projekte abgewickelt werden. Die Technischen Dienste der Kantonspolizei werden insbesondere auch das neue Funksystem POLYCOM betreiben, für das der Kantonsrat in der Novembersession 2008 einen Sonderkredit bewilligt hat. Die Personalaufwendungen für den Betrieb dieses Funksystems sind bei den POLYCOM-Betriebskosten nicht enthalten. In der Botschaft zum Sonderkredit wird darauf hingewiesen, die Kantonspolizei werde das System – wie bereits das heutige Funknetz – betreiben[20]. Dabei ist nicht nur aus technischen Gründen mit grösserem Betriebs- und Wartungsaufwand zu rechnen, sondern auch aufgrund der Ausweitung auf die Kantone Appenzell-Ausserrhoden und -Innerrhoden.

Im Übrigen hat die Aufstockung des Polizeikorps, die seit mehreren Jahren im Gang ist und auch mit dem vorliegenden Bericht weitergeführt werden soll, zur Folge, dass auch der Bestand an technischen Hilfsmitteln sowie der Unterhaltsbedarf ansteigt, sei es im Bereich Fahrzeuge, Informatikmittel, technische Gerätschaften usw.

Zusammenfassung Kommandodienste:

Varianten	**Aufgabe**	**Stellen**
Optimale Variante	Ausbau KNZ (5), Ausbau Informationstechnologie (4), Projekte (1), Technische Dienste (2),	12
Minimalvariante	Ausbau KNZ (2), Ausbau Informationstechnologie (4), Projekte (1), Technische Dienste (1)	8

10.5.2. Stabsdienste (Personelles / Aus- und Weiterbildung / Rechnungswesen)

Im Bereich *Personalwesen* wird nach gängigen heutigen Richtlinien mit einer Stelle je 100 Mitarbeitende gerechnet. Auch wenn gerade in diesem Bereich das kantonale Personalamt sowie der departementale Personaldienst grosse Unterstützung leisten, ist die Kantonspolizei aufgrund Ihrer Grösse und den sehr speziellen Anforderungen auf ein eigenes Personalwesen angewiesen. Heute bestehen drei Stellen für die Personaladministration, zwei Stellen für die Aus- und Weiterbildung. Um die Aufgaben sachgerecht erfüllen zu können, ist eine Aufstockung um je eine Stelle erforderlich

Das *Rechnungswesen* ist ein unabdingbares Führungsinstrument. Die heute bewilligten zwei Stellen im Rechnungsbüro der Kantonspolizei reichen nicht aus, um das anfallenden Zahlungsvolumen rechtzeitig bewältigen und die erforderlichen Kennzahlen ermitteln zu können; eine Aufstockung um eine Stelle ist angezeigt.

Varianten	**Aufgabe**	**Stellen**
Optimale Variante	Schaffung von zusätzlichen Zivilstellen, da nur bedingt polizeiliches Wissen notwendig ist: Personelles 1; Aus- und Weiterbildung 1, Rechnungswesen 1.	3
Minimalvariante	Schaffung von zusätzlichen Zivilstellen, da nur bedingt polizeiliches Wissen notwendig ist: Personelles 1.0; Aus- und Weiterbildung 0.5, Rechnungswesen 0.5.	2

20 Vgl. Botschaft der Regierung zum Voranschlag 2009 (Geschäft 33.08.03), Ziff. 7.11.143.

10.6. Modul 5: Mediendienst

Die Kommunikation intern und extern erfordert eine immer höhere Professionalisierung. Für die externe Kommunikation ist eine 24-Stunden-Bereitschaft absolut notwendig und wird von den Medien erwartet. Heute sind lediglich zwei Mitarbeitende vollamtlich für den Mediendienst der Kantonspolizei tätig; im Übrigen werden für den Pikettdienst Mitarbeitende aus den Dienstzweigen rekrutiert. Damit ist die Professionalität nur unter grossem Schulungsaufwand sicherzustellen. Eine Aufstockung des Mediendienstes mit hauptamtlich tätigen Mitarbeitenden ist deshalb eine absolute Notwendigkeit und erforderlich. Dadurch kann die Zahl der «Milizler» gesenkt werden und es fallen dort Überzeiten weg.

Varianten	***Aufgabe***	***Stellen***
Optimale Variante	Mitarbeiter Mediendienst	2
Minimalvariante	Mitarbeiter Mediendienst	1

10.7. Modul 6: Sicherheitspolizeiliche Aufgaben

10.7.1. Flexibles Einsatzelement «Brennpunkt»

Bereits an anderer Stelle dieses Berichts wurde darauf hingewiesen, dass verschiedene Grossveranstaltungen, Sportanlässe oder kurzfristig angesetzte Demonstrationen erhebliche Polizeikräfte binden, die jeweils aus ihren angestammten Arbeitsbereichen herausgelöst und zusammengezogen werden müssen. Allein bei den Rapperswil-Jona-Lakers fallen nur schon in der Vorrunde 25 «normale» Einsätze an, welche aufgrund der laufend zunehmenden Gewalteskalation jeweils mit mindestens 26 aufgebotenen Polizeibeamten der Regionalpolizei geleistet werden müssen. Einige der Spiele haben noch grössere Aufgebote in Ordnungsdienst-Zuggrösse zur Folge. Ebenso sind die Bekämpfung des Drogenkleinhandels, Schwerpunktbildungen im kriminalpolizeilichen Bereich (z.B. Dämmerungseinbrüche), die Verhinderung von Szenenbildungen, uniformierte Prävention, begleitete Ausschaffungen und ähnliche Polizeieinsätze, kurz: Schwerpunktbildungen bei polizeilichen Problemfeldern, heute nur unter massiver Schwächung der polizeilichen Grundversorgung und der Prävention möglich.

Der Kantonspolizei St.Gallen fehlt ein Element, das kurzfristig zur Verfügung steht und nach entsprechender Beurteilung der Lage zielgerichtet eingesetzt werden kann, ohne dass die personelle Stärke der Polizeistationen geschwächt werden müsste. Die Regierung hat bereits in ihrem Bericht vom 16. Dezember 2003 auf Wünschbarkeit und Notwendigkeit eines solchen flexiblen Einsatzelementes hingewiesen, und auch in der parlamentarischen Beratung wurde dessen Zweckmässigkeit nicht bestritten. Fünf Jahre später zeigt sich nun, dass die Schaffung einer derartigen Einsatzgruppe unabdingbar ist, soll verhindert werden, dass die ordentlichen Dienste der polizeilichen Grundversorgung über Gebühr geschwächt werden. Ein flexibles Einsatzelement kann kurzfristig zu entstehenden Brennpunkten entsandt werden und entlastet damit die Mitarbeitenden in ihren angestammten Tätigkeitsbereichen. Solche Brennpunkt- oder Einsatzelemente haben sich bei anderen Polizeikorps bereits ausgezeichnet bewährt (z.B. Zürich). In Zeiten, in denen die Mitarbeitenden des Einsatzelementes nicht in Einsatz stehen, verrichten sie ordentlichen Polizeidienst in der Regionalpolizei und verstärken die dort tätigen Beamtinnen und Beamten. Dies führt zu einer weiteren Erhöhung der sichtbaren Polizeipräsenz.

Varianten	**Aufgabe**	**Stellen**
Optimale Variante	Schaffung von zusätzlichen Stellen für ein Brennpunktelement bei der Regionalpolizei. Die Stellen sollen auf alle vier Regionen aufgeteilt werden (4 je Region).	16
Minimalvariante	Schaffung von zusätzlichen Stellen für ein Brennpunktelement bei der Regionalpolizei. Die Stellen sollen auf alle vier Regionen aufgeteilt werden 3 je Region).	12

10.7.2. Sicherheitspolizeiliche Ausbildung sowie Unterstützung der Regionalpolizei bei sicherheitspolizeilichen Einsätzen

Die Sicherheitspolizei verfügt heute über vier hauptamtliche Sicherheitspolizei-Instruktoren. Weil dies für eine umfassende Ausbildung der Polizeibeamtinnen und -beamten nicht ausreicht, erfolgt die sicherheitspolizeiliche Ausbildung zu einem grossen Teil durch Milizinstruktoren des Polizeikorps. Diese fehlen dann an ihrem angestammten Arbeitsplatz. Die Situation verschärft sich durch die Ausbildungstätigkeit an der Polizeischule Ostschweiz, an der die Kantonspolizei St.Gallen derzeit die Gesamtverantwortung für die sicherheitspolizeiliche Ausbildung übernommen hat, sowie durch gemeinsame Ausbildungen im Konkordat und am Schweizerischen Polizeiinstitut. Im Übrigen wirkt sich auch hier die Zunahme der sicherheitspolizeilichen Einsätze an Sportveranstaltungen aus, bei denen die hauptamtlichen Instruktoren bei der Planung wie im Einsatz als Kommandanten und Zugführer eingesetzt werden müssen. Ebenfalls muss die umfangreiche Logistik (Bereitstellung sowie Retablierung) des Spezialmaterials für solche Einsätze durch diese wenigen vollamtlichen Instruktoren übernommen werden. Die kleineren Kantone Thurgau und Graubünden verfügen teilweise über das Doppelte an vollamtlichen Instruktoren für sicherheitspolizeiliche Aufgaben.

Varianten	***Aufgabe***	***Stellen***
Optimale Variante	Erhöhung des Kaders für sicherheitspolizeiliche Ausbildung und Trainings sowie für Vorbereitung und Unterstützung der Ordnungsdiensteinsätze	4
Minimalvariante	Erhöhung des Kaders für sicherheitspolizeiliche Ausbildung und Trainings sowie für Vorbereitung und Unterstützung der Ordnungsdiensteinsätze	2

10.8. Zusammenfassung

Der Handlungsbedarf ist in allen aufgezählten Modulen ausgewiesen und gegeben. Nur mit einer massgeblichen Aufstockung des Korpsbestandes kann die Kantonspolizei St.Gallen ihre künftigen Herausforderungen meistern und als verlässlicher Garant der inneren Sicherheit im Kanton St.Gallen wirken. Die aufgezeigte Erhöhung bewegt sich zwischen 53 (überall Minimalvariante) und 94 Stellen (überall Optimalvariante):

Modul	**Minimale Variante**	**Optimale Variante**
Grundversorgung / Regionalpolizei		
Einführung eines Jugenddienstes in jeder Polizeiregion	4	8
Schaffung von offiziellen Dienstgruppen «Fahndungs- und Ermittlungselement» in jeder Polizeiregion	8	16
Schaffung von zusätzlichen Zivil- bzw. Sekretariatsstellen zur Entlastung der uniformierten Beamten	4	9
Kriminalpolizei		
Ausbau Stadtorganisation	4	6
Innenfahndung	1	2
Spezialfahndung/Observation	2	4
Strassenverkehr		
Technischer Verkehrszug	1	2
Aussenstelle(n) der Verkehrspolizei	3	8
Verkehrstechnik	1	2

Modul	Minimale Variante	Optimale Variante
Logistik und Administration		
Kommandodienste: KNZ, Informationstechnologie, Projekte, Technische Dienste	8	12
Stabsdienste: Personelles, Aus- und Weiterbildung, Rechnungswesen	2	3
Mediendienst		
Mitarbeiter Mediendienst	1	2
Sicherheitspolizeiliche Aufgaben		
Einsatzelement «Brennpunkt» bei der Regionalpolizei	12	16
Sicherheitspolizeiliche Ausbildung und Trainings; Vorbereitung und Unterstützung der Ordnungsdiensteinsätze	2	4
Total	**53**	**94**

10.9. Priorisierung aus Sicht der Regierung

Wiewohl die Regierung Verständnis hat für einen umfassenden Ausbau des Polizeikorps, hält sie dafür, dass nicht in allen Modulen die optimale Variante gewählt werden kann. Die Finanzplanung des Kantons sowie die zwar gute, aber nicht unerschöpfliche Rekrutierungsbasis für Polizeiaspirantinnen und -aspiranten lassen es als angezeigt erscheinen, Schwerpunkte zu setzen und nur in diesen die optimale Variante zu realisieren.

Für die Regierung stehen die Sicherstellung der wahrnehmbaren Polizeipräsenz und die Gewährleistung kurzer Einsatzzeiten im Vordergrund. Der Korpsausbau muss sich in erster Linie daran orientieren, dass für die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons spürbare Wirkungen eintreten. In diesem Sinn ortet die Regierung den grössten Handlungsbedarf:
– beim Auf- und Ausbau des Jugenddienstes;
– bei den regionalen Fahndungs- und Ermittlungselementen;
– bei der Verstärkung der Stadtorganisation;
– bei der Professionalisierung und Neuorganisation der Observationen bei der Spezialfahndung der Kriminalpolizei;
– bei der Schaffung eines flexiblen Einsatzelementes «Brennpunkt»;
– bei der Verstärkung der sicherheitspolizeilichen Ausbildung sowie Unterstützung der Regionalpolizei bei Ordnungsdiensteinsätzen;
– bei der Verstärkung der Kommandodienste zur Bewältigung der aus der Aufstockung resultierenden Mehrarbeiten.

Mit den ersten sechs Schwerpunkten gelingt es, Polizistinnen und Polizisten von Tätigkeiten und kurzfristigen Aufgeboten zu entlasten, die sie aus ihrem angestammten Arbeitsbereich herausreissen. Damit resultiert eine konstantere Polizeipräsenz auf den Stationen bzw. auf den Patrouillen. Mit einer *konstanteren* Präsenz wird automatisch auch eine *grössere* Präsenz sichergestellt, bei gleichzeitiger Erfüllung von besonderen Aufgaben (Jugenddienst, unfriedlicher Ordnungsdienst, Regionalfahndung usw.) durch speziell hierfür vorgesehene und ausgebildete Polizeikräfte.

Damit ergibt sich folgender Ausbau des Polizeikorps für die kommenden Jahre:

Varianten	Aufgabe	Stellen
Grundversorgung / Regionalpolizei		
Jugenddienst Optimale Variante	Einführung je eines Jugenddienstes je Region mit drei Mitarbeitenden (4 Stellen bereits bewilligt)	8
Fahndung und Ermittlung Optimale Variante	Schaffung von offiziellen Dienstgruppen «Fahndungs- und Ermittlungselement» in den vier Polizeiregionen mit je 4 Mitarbeitenden	16
Administrativ- / Sekretariatsstellen Minimalvariante	Schaffung von zusätzlichen Zivil- bzw. Sekretariatsstellen zur Entlastung der uniformierten Beamten	4
Kriminalpolizei		
Stadtorganisation Optimale Variante	3 Detektivbüro, 3 Fahndungsdienst	6
Innenfahndung Minimalvariante	1 Innenfahndung	1
Spezialfahndung / Observation Optimale Variante	Spezialfahndung/Observation	4
Strassenverkehr		
Minimalvariante	Technischer Verkehrszug	1
Minimalvariante	Aussenstelle der Verkehrspolizei in Schmerikon	3
Minimalvariante	Auftragserfüllung der Verkehrstechnik	1
Logistik und Administration		
Kommandodienste Minimalvariante	Ausbau KNZ (2), Ausbau Informationstechnologie (4), Projekte (1), Technische Dienste (1),	8
Stabsdienste Minimalvariante	Schaffung von zusätzlichen Zivilstellen, da nur bedingt polizeiliches Wissen notwendig ist: Personelles 1; Aus- und Weiterbildung 0,5, Rechnungswesen 0,5.	2
Mediendienst		
Minimalvariante	Mitarbeiter Mediendienst	1
Sicherheitspolizeiliche Aufgaben		
Einsatzelement Optimale Variante	Schaffung von zusätzlichen Stellen für ein Brennpunktelement bei der Regionalpolizei. Die Stellen sollen auf alle vier Regionen aufgeteilt werden (4 je Region).	16
Ausbildung / Unterstützung Regionalpolizei Optimale Variante	Erhöhung des Kaders für sicherheitspolizeiliche Ausbildung und Trainings sowie für Vorbereitung und Unterstützung der Ordnungsdiensteinsätze	4
Total		**75**

Bereits im Bericht der Regierung vom 16. Dezember 2003 wurde in personeller Hinsicht aufgezeigt, dass ein Ausbau des Korpsbestandes um 72 Stellen für eine optimale Aufgabenerfüllung angezeigt gewesen wäre. An dieser Einschätzung hat sich nichts geändert; die damals nicht realisierten 25 Stellen wirken sich auch heute noch aus. Aufgrund der zahlreichen weiteren Veränderungen, die sich in den vergangenen fünf Jahren ergeben haben, erscheint der vorstehend ausgewiesene Ausbau als moderat.

10.10. Umsetzung

Die weitere Aufstockung des Korpsbestandes der Kantonspolizei ist ein längerfristiger Prozess. Davon ausgehend, dass die Kantonspolizei jährlich rund 30 bis 35 Aspirantinnen und Aspiranten in die Polizeischule Ostschweiz entsenden wird, die sie auch anschliessend in den korpsinternen Praktika ausbilden kann, stehen in Berücksichtigung der zu erwartenden Pensionierungen (durchschnittlich 14 je Jahr) und allfälligen Kündigungen (durchschnittlich fünf je Jahr) netto rund 10 bis 15 neu ausgebildete Polizistinnen und Polizisten je Jahr zur Aufstockung des Korps zur Verfügung. Dabei werden die Polizeischulabgängerinnen und -abgänger in der Regel nicht direkt den jeweiligen Dienststellen zugewiesen. Die offenen Stellen, die teilweise erhebliche Berufserfahrung voraussetzen (z.B. bei der Kriminalpolizei und den Kommandodiensten) werden durch interne Umbesetzungen besetzt. Der Ausbau kann daher innerhalb von rund fünf bis sechs Jahren erfolgen. Dabei bleibt in Betracht zu ziehen, worauf an anderer Stelle bereits hingewiesen wurde, dass die Polizeiausbildung ab Rekrutierung bis zur vollständigen Berufsaufnahme rund drei Jahre dauert. Dies bedeutet, dass es rund acht bis neun Jahre dauern wird, bis die letzten im vorliegenden Bericht aufgezeigten Stellenausbauten realisiert sein werden.

Bei der zeitlichen Staffelung sieht die Regierung den grössten Handlungsbedarf bei der Schaffung des flexiblen Einsatzelementes sowie der sicherheitspolizeilichen Aus- und Weiterbildung (Verstärkung der vollamtlichen Instruktoren). Hiervon verspricht sie sich bezüglich wahrnehmbarer Polizeipräsenz und Einsatzflexibilität den grössten Nutzen. Diese Stellen sind daher zuerst zu schaffen. Anschliessend werden die Stadtorganisation der Kriminalpolizei und der Jugenddienst auszubauen sein; die übrigen Module sind in der Folge soweit als möglich in einer angemessenen zeitlichen Staffelung zu realisieren.

Mit dem Ziel, möglichst rasch ausgebildete Polizeibeamtinnen und -beamte entlasten und «freispielen» zu können, soll überdies ein Teil jener Stellen bereits mit dem Voranschlag 2010 geschaffen werden, die keine Polizeiausbildung erfordern. Hierunter fallen insbesondere die Zivil- bzw. Sekretariatsstellen für Polizeistationen sowie ein Teil der Stellen aus dem Modul «Logistik und Administration».

Gestützt auf den IV. Nachtrag des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) beschliesst der Kantonsrat nicht mehr über den Stellenplan, sondern steuert den Personalaufwand über die Besoldungskredite im Voranschlag. Die Regierung wird jeweils in der Botschaft zum Voranschlag aufzeigen, welche der im vorliegenden Bericht vorgesehenen Stellen realisiert werden sollen. Im Sinn der vorstehend hergeleiteten Priorisierung und unter Berücksichtigung von Pensionierungen und Kündigungen ist mit einer jährlichen Neuschaffung von 10 bis 15 Stellen für die Kantonspolizei zu rechnen,so dass sich der Korpsausbau nach diesem Bericht über rund fünf bis sechs Jahre – zuzüglich drei Jahre bis zur effektiven Stellenbesetzung – hinziehen wird.

11. Weitere Entwicklungsperspektiven

11.1. Mobile Computing

Bereits an anderer Stelle im vorliegenden Bericht[21] wurde aufgezeigt, dass angestrebt wird, die Datenbanken und Informationssysteme auch für mobile Patrouillen zugänglich zu machen. Gleichzeitig ist die Büroautomation mobil zu gestalten, so dass die Polizeibeamten zumindest teilweise gleich vor Ort ihre Rapportierung erledigen können. Im Zug der Migration der strategischen Basisinfrastruktur wird dies teilweise umgesetzt. Damit werden die mobilen Polizeikräfte schneller bei der Abarbeitung ihrer Feststellungen, um die Zeit der sichtbaren Polizeipräsenz erhöhen zu können. Den Grad der Büroarbeit im Zusammenhang mit der Rapportierung bestimmen aber weiterhin die strafprozessualen Vorgaben. Die zu erwartenden Zeiteinsparungen

21 Vgl. vorn, Abschnitt 7.2.

werden beschränkt sein. Zudem ist die Ausstattung der Patrouillenfahrzeuge für das «mobile computing» nicht zuletzt aufgrund der hohen Sicherheitsanforderungen bei der Datenübertragung aufwendig und kostspielig. Konkrete Aussagen zu Kosten und zeitlicher Realisierbarkeit können derzeit noch nicht gemacht werden; die entsprechenden Ausgaben werden im ordentlichen Budgetprozess beantragt werden.

11.2. E-Police

Gleiches gilt für die Vereinfachung des Geschäftsverkehrs zwischen den Einwohnerinnen und Einwohnern und der Polizei. Mit sicher verschlüsselten Datenübertragungen können hier für das Erstatten von Anzeigen, für das Erteilen von Auskünften, für das Einsehen von Akten usw. erhebliche Vereinfachungen erzielt werden. Entsprechende Projektvorarbeiten und Testaufbauten sind im Gang; die notwendigen Informatikausgaben werden im ordentlichen Verfahren beantragt werden.

11.3. Wissensmanagement

Aufbau und Einführung von Wissensmanagement-Lösungen als primär organisatorische und sekundär technische Aufgabenstellungen stehen in Vorbereitung, um das interne Know-How erhalten und steigern zu können. Dies ist und wird, insbesondere unter dem Aspekt, dass jedes Jahr viele Neueintritte, Pensionierungen und auch interne Wechsel erfolgen, von immer grösserer Bedeutung. Dem Aspekt des nicht dokumentierten «Erfahrungswissens» muss zur qualitativen Verbesserung der polizeilichen Arbeit höchste Bedeutung beigemessen werden.

11.4. Übergreifende Suche

Systeme und Methoden insbesondere im Bereich der Suche und der Aufbereitung von Daten werden die Kantonspolizei zunehmend beschäftigen, denn immer mehr kantonale und interkantonale Systeme und Applikationen führen zu immer mehr Daten und Informationen, welche zwecks zielgerichteter Fahndung und Ermittlung effizient verarbeitet werden müssen.

11.5. Einsatzführungssystem (Panther Command)

Ausschreitungen mit Sachbeschädigungen und Personenschäden im Umfeld von grossen Sportanlässen (insbesondere Fussball und Eishockey) sorgen zunehmend für grosse Verärgerung und Verunsicherung in der Bevölkerung. «Panther Command» ist ein System, das erlaubt, die Ordnungsdienstkräfte zielgerichtet, je nach Lage, zu disponieren und einzusetzen. Es erlaubt dem Einsatzleiter, jederzeit über die aktuelle Lage zu verfügen. Dieses neue System muss geprüft und allenfalls eingeführt werden.

12. Kostenfolgen

In Bezug auf die finanziellen Folgen des Korpsausbaus kann auf den Bericht der Regierung vom 16. Dezember 2003 (40.03.05; Abschnitt 14) verwiesen werden. Die dort angeführten Überlegungen haben nach wie vor Gültigkeit. Bei einer Vollkostenrechnung beträgt der Bruttoaufwand rund 130'000 Franken je Jahr und realisierte Stelle. Dabei sind nebst den eigentlichen Personalkosten (insbesondere Lohn, Arbeitgeberbeiträge, Spesen) auch die Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung sowie die persönliche Ausrüstung enthalten. Werden die gesamten Erträge der Kantonspolizei – resultierend insbesondere aus Bussen, Beiträgen aus dem Strassenfonds für Verkehrsüberwachung und Verkehrserziehung, Gebühren und Kostenrückerstattungen – von rund 53.8 Mio. Franken je Jahr (nach Wegfall der Gemeindebeiträge gemäss Entwurf zum VI. Nachtrag zum PG; vgl. nachfolgend, Abschnitt 13) auf den um 75 Stellen erhöhten Korpsbestand von insgesamt 736 Stellen umgelegt, ergibt sich für jede Stelle der Kantonspolizei ein rechnerischer Nettoaufwand von rund 60'000 Franken je Jahr.

Der Korpsausbau erfolgt schrittweise über rund fünf bis sechs Jahre[22], so dass auch der jährliche Mehraufwand gestaffelt anfällt. Einen ersten Sprung werden die Personalkosten im Jahr 2010 machen, wenn voraussichtlich rund acht Zivilstellen neu geschaffen werden. Bezogen auf die neuen Polizistenstellen wird die Stellenaufstockung erstmals im Jahr 2011 budgetrelevant, weil im Oktober jenes Jahres die ersten neu ausgebildeten Aspirantinnen und Aspiranten ins Korps aufgenommen werden. Für die gesamte Aufstockung um 75 Stellen zeichnet sich – ohne Berücksichtigung des Wegfalls der Gemeindebeiträge – ein gestaffelter Anstieg des Netto-Mehraufwandes gegenüber heute um 4,5 Mio. Franken bis zum Jahr 2017 ab. In Relation zum gesamten Netto-Aufwand der Kantonspolizei gemäss Voranschlag 2009 (56,23 Mio. Franken) stellt dies einen Anstieg um rund acht Prozent dar.

Hinzu kommen die Aufwendungen, die unabhängig von der vorgesehenen Korpsaufstockung anfallen. Hierzu gehören insbesondere die zu erwartenden Informatikkosten für «mobile computing» und «e-Police». Ausserdem fallen beim Korpsmaterial Ersatz- und Neuanschaffungen an. Aufgrund der Korpsaufstockung sind im Weiteren zusätzliche Dienstfahrzeuge, technische Gerätschaften, Ausrüstungsgegenstände, Informatik, Räume und Arbeitsplätze zu beschaffen und zu betreiben. Die entstehenden Kosten in diesen Bereichen sind schwer abschätzbar und können zum jetzigen Zeitpunkt nicht seriös beziffert werden. Die Regierung sieht vor, diese Plankosten im Rahmen der ordentlichen Voranschläge nach Massgabe der jeweiligen finanziellen Möglichkeiten und der Vorgaben des Kantonsrates zu beantragen.

13. Neue Finanzierungsregelung: Verzicht auf Gemeindebeiträge (VI. Nachtrag zum Polizeigesetz)

13.1. Geltendes Recht

Nach Art. 26 PG erfüllt die Kantonspolizei in jenen Gemeinden, die keine eigenen Polizeikräfte unterhalten, die gemeindepolizeilichen Aufgaben, die in Art. 13 PG aufgezählt sind[23]. Mit Ausnahme der Stadt St.Gallen, die nach Art. 24 PG ein eigenes Polizeikorps führt, ist dies heute in allen st.gallischen Gemeinden der Fall. Das kantonale Recht sieht vor, dass sich die Gemeinden für diese Aufgabenerfüllung an den Kosten der Kantonspolizei zu beteiligen haben. In der ursprünglichen Fassung bestimmte Art. 27 PG, dass die Gemeinde 20 Prozent der Personalaufwendungen der Kantonspolizei sowie der Kosten für persönliche Ausrüstung und Arbeitsräume für jeden in der Gemeinde stationierten Beamten und Angestellten zu tragen habe. Diese Vergütungsregelung entstand zu einer Zeit, als noch 70 Polizeistationen über das Kantonsgebiet verteilt waren. Weil sich dieser Zustand als Folge des neuen Stationierungskonzepts änderte, wurde im Rahmen des Massnahmenpakets 1997 zur Entlastung des Staatshaushalts die Entschädigungsregelung geändert: Neu wurde der Betrag in Art. 27 PG auf Fr. 1500.– je hundert Einwohner fixiert[24]. Mit diesem Wechsel der Berechnungsgrundlage resultierten für den Kanton Mehreinnahmen von rund 2 Mio. Franken jährlich.

Mit dem III. Nachtrag zum Polizeigesetz, dem der Kantonsrat im Rahmen der Beratung des Berichts zur Inneren Sicherheit vom 16. Dezember 2003 zustimmte, wurde die Entschädigung auf Fr. 1700.– je hundert Einwohner erhöht[25]. Hintergrund dieser Erhöhung war die Überlegung, dass mit der Aufstockung des Korpsbestandes der Kantonspolizei eine Verbesserung der polizeilichen Grundversorgung und insbesondere eine vermehrte Wahrnehmung der gemeindepolizeilichen Aufgaben einherging.

Nebst dieser Entschädigung, die flächendeckend von allen Gemeinden, mit Ausnahme der Stadt St.Gallen, erhoben wird, hat das Sicherheits- und Justizdepartement mit einzelnen

22 Vgl. vorn, Abschnitt 10.10.

23 Vgl. vorn, Abschnitt 5.1.

24 NG zum PG vom 18. Juni 1998, nGS 33-106.

25 Art. 27 PG in der Fassung gemäss III. NG zum PG, nGS 39-118

Gemeinden, die erhöhte sicherheitspolizeiliche Bedürfnisse haben, Vereinbarungen über zusätzliche Dienstleistungen der Kantonspolizei abgeschlossen. Mit solchen Vereinbarungen entschädigen die Gemeinden die Lohnkosten der als Gemeindepolizei bezeichneten Beamtinnen und Beamten und erhalten im Gegenzug die Befugnis, nach ihren örtlichen Bedürfnissen die polizeilichen Schwerpunkte bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben zu bezeichnen. In solchen Vereinbarungen wird regelmässig die Grundentschädigung von Fr. 1'700.– je hundert Einwohner um 20 Prozent pro «geleaste» Stelle reduziert, bis auf ein Minimum von 40 Prozent, das in jedem Fall zur Abgeltung der auch von der Gemeindepolizei beanspruchten kantonalen Infrastruktur (Ausrüstung, KNZ-Dienstleistungen, Funk usw.) erhoben wird.

Die Gemeindebeiträge gemäss Art. 27 Abs. 1 PG ergeben derzeit (Jahresrechnung 2007) einen Ertrag von 6,17 Mio. Franken je Jahr. Aus den «Leasing»-Vereinbarungen resultieren für den Staat Erträge von 2,4 Mio. Franken jährlich.

13.2. Entlastung der Gemeinden

Für den Kanton ergibt sich aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) gegenüber den ursprünglichen Annahmen[26] eine zusätzliche Nettoentlastung im Umfang von jährlich 55 Mio.bis 60 Mio. Franken. In Weiterführung der Regelung, wonach die Gemeinden mit 40 Prozent am Entlastungsvolumen partizipieren[27], sollen auch die zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel im gleichen Anteil an die Gemeinden weitergeleitet werden, um ihre Finanzhaushalte entlasten zu können. Mit der Botschaft zum Voranschlag 2009 hat die Regierung in Aussicht gestellt, die Vergütungen der Gemeinden an die Kantonspolizei sowie die Gemeindebeiträge an die Ergänzungsleistungen zu überprüfen.[28] Im Kantonsrat ist diese Absicht bei der Beratung des Voranschlags 2009 unbestritten geblieben. Ausserhalb des laufenden Projekts zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden – bzw. diesem Projekt vorgelagert – rechtfertigt es sich, die Gemeinden von der Mitfinanzierung der Kantonspolizei zu entlasten. An der polizeilichen Grundversorgung und Aufgabenerfüllung durch die Kantonspolizei ändert sich damit nichts. Ebenso bleibt die Zuständigkeit der Gemeinden für die örtliche Sicherheitspolizei bestehen, so dass es weiterhin Sache der Gemeindebehörden ist, in Absprache mit der Kantonspolizei bzw. ihrem jeweiligen Ansprechpartner auf den Stationen die notwendigen Schwerpunkte zu setzen.

13.3. «Leasing»-Vereinbarungen weiterhin möglich

Falls einzelne Gemeinden, wie bisher, erhöhte Bedürfnisse nach sicherheitspolizeilichen Kräften haben – was insbesondere in städtischen bzw. zentralen Agglomerationen der Fall sein dürfte –, so besteht weiterhin die Möglichkeit, mit der Kantonspolizei eine Vereinbarung über zusätzliche Leistungen abzuschliessen. Das «Leasing»-Modell hat sich dermassen bewährt, dass es sich rechtfertigt, dieses auch weiterhin anzubieten. Dabei sollen die Gemeinden, die sich für eine derartige Vereinbarung aussprechen, weiterhin die Lohnkosten der Mitarbeitenden der besonders ausgeschiedenen Gemeindepolizeikräfte übernehmen. Diese Gemeindepolizeikräfte sind administrativ der Kantonspolizei eingegliedert; sie stehen im Bedarfsfall – gegen Abrechnung der entsprechenden Stunden – der Kantonspolizei für besondere Einsätze zur Verfügung, unterstehen aber ansonsten der Auftragserteilung durch die Gemeindebehörden. Damit kann auch weiterhin vermieden werden, dass Gemeinden eigenständige Polizeikräfte aufbauen, bei denen sich unweigerlich Fragen der Kompetenzen, der Kommunikation, des Beizugs der Kantonspolizei usw. stellen würden. Zwar wäre dies nach Art. 23 PG rechtlich zulässig; dass heute keine derartigen kommunalen Polizeikräfte mehr bestehen, ist wohl gerade dem Leasingmodell zu verdanken und für die Sicherheitslandschaft im Kanton St.Gallen von grossem Vorteil.

---

26 Vorlage zum Gesetz über die Umsetzung der NFA im Kanton St.Gallen (22.07.01), sGS 813.6.

27 Vgl. Botschaft der Regierung zum Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, ABl *2007.* 669 ff., Ziff. 1.4.

28 33.08.03, Ziff. 1.24.

13.4. Stadtpolizei St.Gallen als Sonderfall

Die Stadtpolizei St.Gallen ist in Art. 24 PG ausdrücklich als Sicherheitsorganisation vorgesehen, die für die gemeindepolizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen zuständig ist. Die Stadt St.Gallen ist demgemäss von der Bezahlung des Finanzierungsbeitrags an die Kantonspolizei von Fr. 1700.– je hundert Einwohner befreit; sie trägt dafür die Kosten ihrer eigenen Stadtpolizei. Wenn an dieser Aufgaben- und Finanzverteilung festgehalten werden soll (was der Kantonsrat in der Septembersession 2007 durch Nichteintreten auf das Postulat 43.07.23 beschlossen hat), so profitiert sie nicht unmittelbar vom Verzicht auf die Gemeindebeiträge gemäss Art. 27 PG. Dass die Stadt St.Gallen im Bereich der öffentlichen Sicherheit stärker belastet ist als andere Gemeinden des Kantons, wird und bleibt seitens des Kantons anerkannt: Sie erhält nach Art. 25 und Art. 28 des Finanzausgleichsgesetzes (sGS 813.1) einen Sonderlastenausgleich von insgesamt rund 24,7 Mio. Franken (Basis Jahr 2009). Der Lastenausgleich besteht aus einer Abgeltung für zentralörtliche Leistungen und einer Abgeltung der Zentrumslasten (Soziallasten). Insbesondere mit der Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen, welche rund zwei Drittel der gesamten Abgeltung umfasst, werden auch die erhöhten Sicherheitskosten der Stadt St.Gallen abgegolten. Hieran ist auch weiterhin festzuhalten; für die Stadt St.Gallen ändert demgemäss das neue Finanzierungsmodell nichts. Im Rahmen des ordentlichen Wirksamkeitsberichts zum Finanzausgleich, welcher dem Kantonsrat im Jahr 2012 unterbreitet wird, sind der Sonderlastenausgleich für die Stadt St.Gallen und die damit verbundenen Abgeltungen zu überprüfen.

13.5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 24 Abs. 1 gewährt in der heutigen Fassung der Stadt St.Gallen das Recht, auferlegt ihr aber auch die Verpflichtung, eine Stadtpolizei für die Erfüllung der gemeindepolizeilichen Aufgaben zu führen. Weil die Stadt St.Gallen mit dem Wegfall der Gemeindebeiträge nicht unmittelbar entlastet wird, ist diese gesetzliche Verpflichtung nicht mehr angezeigt. Viel mehr ist sie durch eine «Kann-»Bestimmung zu ersetzen und damit eine Parallelität zu den übrigen Gemeinden zu schaffen (vgl. Art. 23 PG). Mit dieser Änderung wird, wie bereits an anderer Stelle ausgeführt[29], keine Einheitspolizei zwischen Kanton und Stadt angestrebt, sondern lediglich zur Vermeidung von Rechtsungleichheiten der heutige Rechtszustand dem Wegfall der Gemeindebeiträge angepasst. Die Führung der eigenen Stadtpolizei wird eine freiwillige Aufgabe der Stadt St.Gallen, über deren Erfüllung sie in eigener Kompetenz entscheiden kann. Die Stadt St.Gallen erhält damit in finanzieller Hinsicht einen ähnlichen Status wie jene Gemeinden, die mittels «Leasing-»Vereinbarungen zusätzliche polizeiliche Leistungen beanspruchen und die entsprechenden finanziellen Aufwendungen ebenfalls selbst zu tragen haben. Hingegen soll der Sonderstatus der Stadtpolizei nach Art. 24 Abs. 2 PG unangetastet bleiben, wonach die Kantonsregierung mit dem Stadtrat vereinbaren kann, der Stadtpolizei weitere – kantonspolizeiliche – Aufgaben gegen angemessene Vergütung zu übertragen.

Art. 26 Abs. 3: Hier ist neu vorzusehen, dass die Übernahme von gemeindepolizeilichen Aufgaben durch die Kantonspolizei, welche über die gesetzliche Verpflichtung hinausgehen, gegen angemessene Vergütung erfolgt. Die Rechtsgrundlage für diese Vergütung im «Leasing-Modell» war bisher in Art. 27 Abs. 3 PG enthalten.

Art. 27 kann damit vollumfänglich aufgehoben werden. Die Grundentschädigung von Fr. 1700.– je hundert Einwohner (Abs. 1) entfällt im Sinn der vorstehenden Erläuterungen. Dass der Ansatz erhöht oder reduziert werden kann – was bisher weder in die eine noch in die andere Richtung erfolgt war –, muss nach dem Wegfall der Grundentschädigung nicht mehr geregelt werden (Abs. 2). Dass für zusätzlich eingekaufte Leistungen eine besondere Vereinbarung mit gesonderter Vergütung abgeschlossen werden kann (Abs. 3), ist neu in Art. 26 Abs. 3 abschliessend geregelt.

29 Vgl. vorn, Abschnitt 5.3.

13.6. Stellungnahme der Gemeinden

Das Sicherheits- und Justizdepartement sowie das Finanzdepartement haben den Entwurf des VI. Nachtrags zum Polizeigesetz – anstelle einer Vernehmlassung – an einem Hearing einer regional breit abgestützten Delegation der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) präsentiert und deren Stellungnahme dazu eingeholt. Die Delegation der VSGP stimmt dem Nachtrag zu, ebenso der weiteren Entlastung bei den Gemeindebeiträgen an die Ergänzungsleistungen (vgl. anschliessend).

13.7. Referendumspflicht

Nach Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) untersteht der VI. Nachtrag zum Polizeigesetz dem fakultativen Gesetzesreferendum. Die Mehrausgaben aufgrund der Bestandeserhöhung der Kantonspolizei sind jeweils im Rahmen der ordentlichen Staatsvoranschläge zu bewilligen. Der Verzicht auf die Gemeindebeiträge für die Kantonspolizei (Aufhebung von Art. 27 PG) führt beim Kanton zu einem Einnahmenausfall. Dieser bildet jedoch im Sinn von Art. 6 RIG keine Ausgabe und untersteht damit nicht dem Finanzreferendum.

14. Gemeindebeiträge an Ergänzungsleistungen (V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz)

Mit dem III. Nachtrag zum Steuergesetz wurde zur Kompensation der Steuerausfälle auf Stufe der Gemeinden der Gemeindeanteil an der Finanzierung der Ergänzungsleistungen, welche nicht durch den Bund gedeckt sind, von 20 auf 12,5 Prozent reduziert. Diese Entlastung erfolgt parallel zum Inkrafttreten der Entlastungsmassnahmen des III. Nachtrags zum Steuergesetz im Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuern auf Beginn des Jahres 2011. Das geltende Recht[30] sieht dementsprechend bis zum Jahr 2010 einen Gemeindeanteil an der Finanzierung der Ergänzungsleistungen von 20 Prozent vor. Ab 2011 beträgt der Anteil 12,5 Prozent.

Mit dem VI. Nachtrag zum Steuergesetz (Ausgleich der kalten Progression, 22.09.XX) beantragt die Regierung, dieser Reduktion des Gemeindeanteils von 20 auf 12,5 Prozent auf das Jahr 2010 vorzuziehen, und zwar als Kompensation für das Vorziehen der Entlastungsmassnahmen aus dem III. Nachtrag zum Steuergesetz im Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuern von 2011 auf 2010.

Mit dem V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz sollen die Gemeinden bei den Anteilen an den Ergänzungsleistungen entlastet werden. Damit wird sichergestellt, dass die Gemeinden von den Nettomehrerträgen der NFA profitieren (siehe auch die Anpassungen des VI. Nachtrags zum Polizeigesetz und die entsprechenden Ausführungen in Abschnitt 13.2). Für die Entlastung der Gemeinden bei den Ergänzungsleistungen ist eine Anpassung von Art. 16 Abs. 1 des Ergänzungsleistungsgesetzes erforderlich. Ab 2010 soll der Kanton die gesamten Ergänzungsleistungen, die nicht durch Beiträge des Bundes gedeckt sind, übernehmen. Die Regelung betreffend die Finanzierung der Verwaltungskosten in Art. 16 Abs. 2 bleibt unverändert. Im Rahmen eines Hearings hat eine Delegation der VSGP diesem Vorgehen zugestimmt (siehe auch die Ausführungen in Abschnitt 13.6).

30 Art. 16 des Ergänzungsleistungsgesetzes, sGS 351.5.

Für die Gemeinden ergeben sich somit folgende Anpassungen bei den Anteilen an den Ergänzungsleistungen:

Jahr	Anteil Gemeinden	Bemerkungen
2009	**Gemeindeanteil = 20 Prozent**	geltendes Recht
2010	Einmalige Entlastung der Gemeinden um 7,5 Prozent im Jahr 2010 Wiederkehrende Entlastung der Gemeinden um 12,5 Prozent ab 2010 **Gemeindanteil = 0 Prozent**	VI. Nachtrag zum Steuergesetz (Kompensation Vorziehen III. Nachtrag zum Steuergesetz); Beratung noch ausstehend V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz (Beteiligung der Gemeinden an der Nettoentlastung NFA); Beratung noch ausstehend
2011 ff.	Wiederkehrende Entlastung der Gemeinden um 7,5 Prozent **Gemeindeanteil = 0 Prozent**	III. Nachtrag zum Steuergesetz (Kompensation Ertragsausfälle); bereits beschlossen Wiederkehrende Entlastung um 12,5 Prozent ab 2010 eingerechnet

Mit der Zustimmung zum VI. Nachtrag zum Steuergesetz und zum V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz entfällt ab 2010 eine Beteiligung der Gemeinden an den Ergänzungsleistungen. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei einzelnen Gemeinden im Rechnungsjahr 2010 Restzahlungen im Umfang von 25 Prozent an die Anteile an den Ergänzungsleistungen für das Jahr 2009 zu leisten sind. Dies ist eine Folge der fehlenden rechnungsmässigen Abgrenzung dieser Zahlungen. Bei einem grossen Teil der Gemeinden werden die Restzahlungen allerdings in der Jahresrechnung vollumfänglich abgegrenzt, d.h. es werden im Jahr 2010 keine Aufwände mehr anfallen.

Die Beratung der Anpassungen des VI. Nachtrags zum Steuergesetz erfolgt zum gleichen Zeitpunkt wie die Behandlung dieser Vorlage (V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz). Im Rahmen der parlamentarischen Beratung ist die notwendige Abstimmung der beiden Vorlagen sicherzustellen, da beide Art. 16 des Ergänzungsleistungsgesetzes betreffen.

Die Übernahme der Ergänzungsleistungen im Umfang von 100 statt 87,5 Prozent führt ab dem Jahr 2010 zu einer jährlichen Mehrbelastung des Kantons von rund 22,5 Mio. Franken. Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden damit eher überkompensiert werden, da das gesamte Entlastungsvolumen von rund 28,7 Mio. Franken über dem Zielwert von 40 Prozent der zusätzlichen Nettoentlastung aus der NFA von 55 bis 60 Mio. Franken liegt. Es handelt sich dabei um wiederkehrende Entlastungen. Grundsätzlich ist es deshalb angezeigt, dass diese Überkompensation im Projekt Aufgabenteilung in der Globalbilanz angerechnet wird.

Es ist zudem gerechtfertigt, wenn die Gemeinden für das Jahr 2009 für die höhere zusätzliche Nettoentlastung aufgrund der NFA nicht kompensiert werden. Der Kanton wird im Jahr 2009 die vollen Zusatz-Beiträge aus dem Ressourcenausgleich an die Steuerzahlenden weitergeben (entsprechend sechs Steuerfussprozenten) und darüber hinaus weitere Entlastungen beim Steuerfuss vornehmen, wovon letztlich alle Steuerzahlenden profitieren.

Die Übernahme der Aufwendungen für die Ergänzungsleistungen, die bisher von den Gemeinden getragen wurden, führt zu einer neuen Ausgabe beim Kanton. Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrats, welche eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als 1,5 Mio. Franken zur Folge haben, müssen nach Art. 6 RIG dem Volk

zur Abstimmung unterbreitet werden. Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall gegeben. Der V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.

15. Antrag

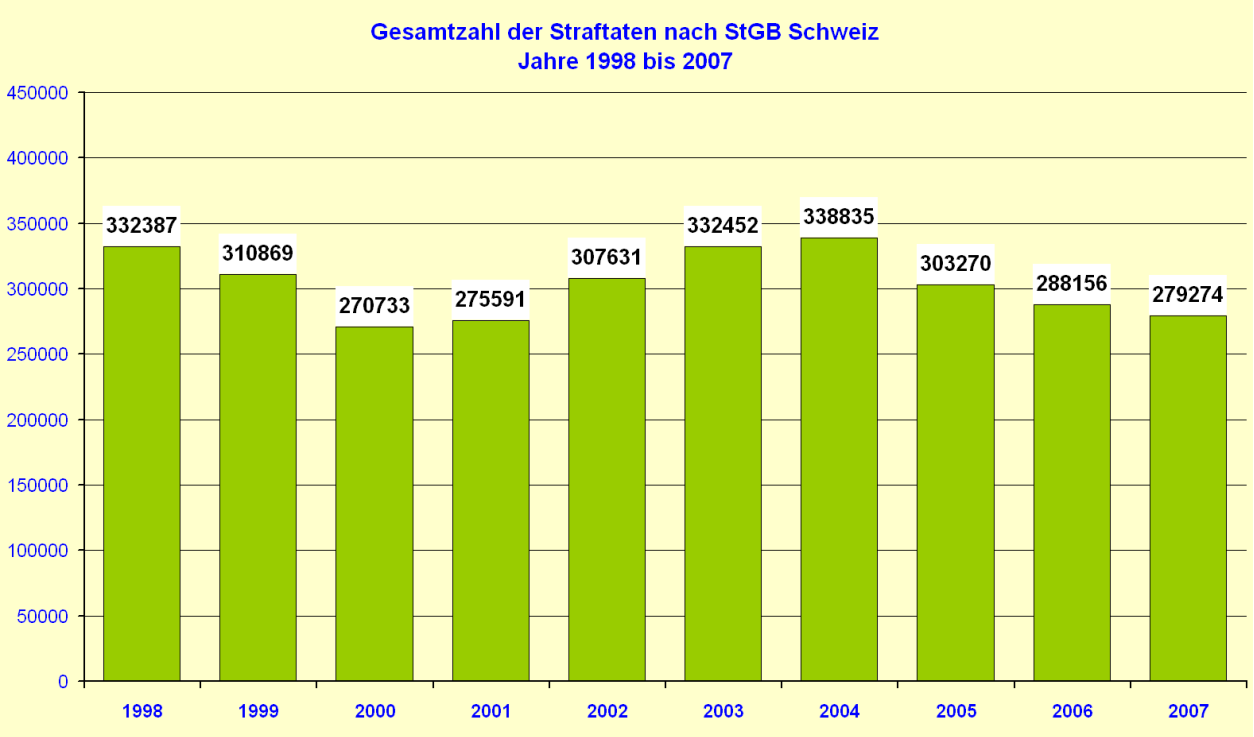
Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren:
1. vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen;
2. auf den Entwurf des VI. Nachtrags zum Polizeigesetz einzutreten;
3. auf den Entwurf des V. Nachtrags zum Ergänzungsleistungsgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung
Die Präsidentin:
Heidi Hanselmann

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

Anhang: Statistiken und Tabellen

Anhang 1: Gesamtzahl der Straftaten nach StGB Schweiz



Anhang 2: Polizeilich erfasste Straftaten nach StGB nach Art der Straftat

Straftat	2003	2004	2005	2006	2007
Total Straftaten gemäss StGB	**332452**	**338835**	**303270**	**288156**	**279274**
Vorsätzliche Tötung	187	213	204	198	203
Körperverletzung	6732	8198	8099	9272	9644
Veruntreuung	4530	1907	2872	2934	2400
Diebstahl	223210	237963	204996	190109	179707
Fahrzeugdiebstahl	70713	62172	59041	57509	57965
Raub	2685	2933	2595	2675	3042
Betrug	9370	8063	7797	6716	7062
Drohung	6717	8047	8246	8959	9084
Nötigung	1164	1513	1593	1768	1655
Vergewaltigung	547	573	646	639	648
Andere Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität	3343	3655	3515	3548	3767
Brandstiftung	1271	1344	1498	1666	1536
Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte	1125	1356	1313	1409	1643
Geldwäscherei	156	99	163	143	155

Anhang 3: Verurteilungen Erwachsene (nach Straftaten)[31]

	2002	2003	2004	2005	2006
Diebstahl (Art. 139 StGB)	7'025	8'359	9'481	8'645	8'326
Betrug (Art. 146 StGB)	1'336	1'390	1'401	1'537	1'516
Veruntreuung (Art. 138 StGB)	814	888	906	919	843
Raub (Art. 140 StGB)	394	389	456	479	508
Hehlerei (Art. 160 StGB)	1'012	1'209	1'373	1'255	1'145
Sexuelle Handlungen mit Kindern (Art. 187 StGB)	347	399	385	408	364
Vergewaltigung (Art. 190 StGB)	112	102	113	109	117
Einfache Körperverletzung (Art. 123 StGB)	1'668	1'846	2'249	2'435	2'414
Fahrlässige Körperverletzung (Art. 125 StGB)	1'088	1'066	1'135	1'081	1'075
Fahrlässige Tötung (Art. 117 StGB)	160	202	195	176	141
Vorsätzliche Tötung (Art. 111 StGB)	48	46	77	67	73
Schwere Körperverletzung (Art. 122 StGB)	70	78	76	88	87
Mord (Art. 112 StGB)	17	10	35	24	16

31 Quelle: www.bfs.admin.ch

Anhang 4: Jugendurteilsstatistik[32]

Artikel	Straftat	2002	2003	2004	2005	2006
Total		**13'745**	**13'556**	**14'385**	**14'204**	**14'045**
Art. 139 StGB	Diebstahl	3'879	3'893	4'127	3'632	3'479
Art. 19a BetmG	Konsum von Betäubungsmitteln	4'999	4'339	4'491	3'942	3'365
Art. 144 StGB	Sachbeschädigung	1'982	2'083	2'168	2'301	2'348
Art. 186 StGB	Hausfriedensbruch	856	1'015	1'095	1'193	1'217
Art. 19 BetmG	Handel von Betäubungsmitteln	1'630	1'665	1'882	1'014	1'095
Art. 94 SVG	Entwendung zum Gebrauch	789	962	980	1'068	983
Art. 95 SVG	Fahren ohne Führerausweis	636	804	820	880	901
Art. 126 StGB	Tätlichkeiten	484	551	683	767	824
Art. 123 StGB	Einfache Körperverletzung	401	468	521	638	636
Art. 160 StGB	Hehlerei	427	443	499	402	382
Art. 180 StGB	Drohung	218	246	298	317	380
Art. 140 StGB	Raub	260	322	332	379	324
Art. 221-2 StGB	Brandstiftung	227	209	237	221	213
Art. 187 StGB	Sexuelle Handlungen mit Kindern	64	82	84	72	115
Art. 189 StGB	Sexuelle Nötigung	58	72	84	67	106

32 Quelle: www.bfs.admin.ch

Anhang 5: Auszug aus der Kriminalstatistik des Kantons St.Gallen

Straftat/Delikt	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Vorsätzliche Tötung	5	6	6	6	7
Körperverletzung	210	235	298	319	432
Tätlichkeit	451	511	684	600	745
Raufhandel / Angriff	12	15	70	106	243
Veruntreuung	129	69	80	61	82
Diebstahl (ohne Fahrzeugentwendung)	10228	10687	8242	7784	7693
Raub	136	114	103	95	121
Betrug	646	504	267	315	339
mutwillige Sachbeschädigung	2873	2745	2779	2667	3026
Drohung	242	272	444	457	493
Nötigung	58	55	105	124	77
Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität	164	188	255	222	312
davon Vergewaltigung	17	21	23	24	36
Brandstiftung	133	117	105	65	60
Gewalt und Drohung gegen Beamte	53	59	66	55	73
Urkundenfälschung	136	167	168	132	193

Anhang 6: Betäubungsmitteldelikte im Mehrjahresvergleich

	2003	2004	2005	2006	2007
Anzeigen Totel	**2667**	**3734**	**3560**	**3263**	**2935**
davon:					
nur Handel	675	947			
Handel und Konsum	168	164			
Ankauf / Konsum	1510	2134			
übrige (Schmuggel, Produktion, Besitz usw.)	314	489			

Neue Erfassungs- und Zählweise	2005	2006	2007
Total Gesetzesverstösse	**3560**	**3263**	**2935**
davon:			
Handel	477	406	418
Konsum	1797	1726	1484
Besitz	1159	1012	934
Anbau/Herstellung	66	63	42
Ein-/Ausfuhr, Transit	61	56	53

Regionale Unterschiede bei der Anzahl Betäubungsmitteldelikte

Region	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Stadt St. Gallen	1045	1272	1623	1424	1216
Bodensee - Rheintal	433	566	442	542	373
Werdenberg -Sarganserland	506	808	578	504	598
Linthgebiet - Toggenburg	176	423	326	338	255
Fürstenland - Neckertal	505	664	577	434	478

Anhang 7: Aufklärungsquote StGB- und BetmG-Delikte 2006 / 2007

		Total Kanton St. Gallen			
		Aufgeklärte in Zahlen		Aufgeklärte in Prozent	
		2006	2007	2006	2007
	Total Straftaten	10175	9979	36.5	33.7
	StGB inkl. Fahrzeugentw./Diebstähle	5677	5868	24.6	23.3
	Widerhandlungen gegen das BetmG	3098	2759	94.9	94.0
	ANAG	980	791	98.7	99.6
	Bundesnebengesetze	260	289	79.8	83.3
	kantonale Gesetze	160	272	82.9	88.3

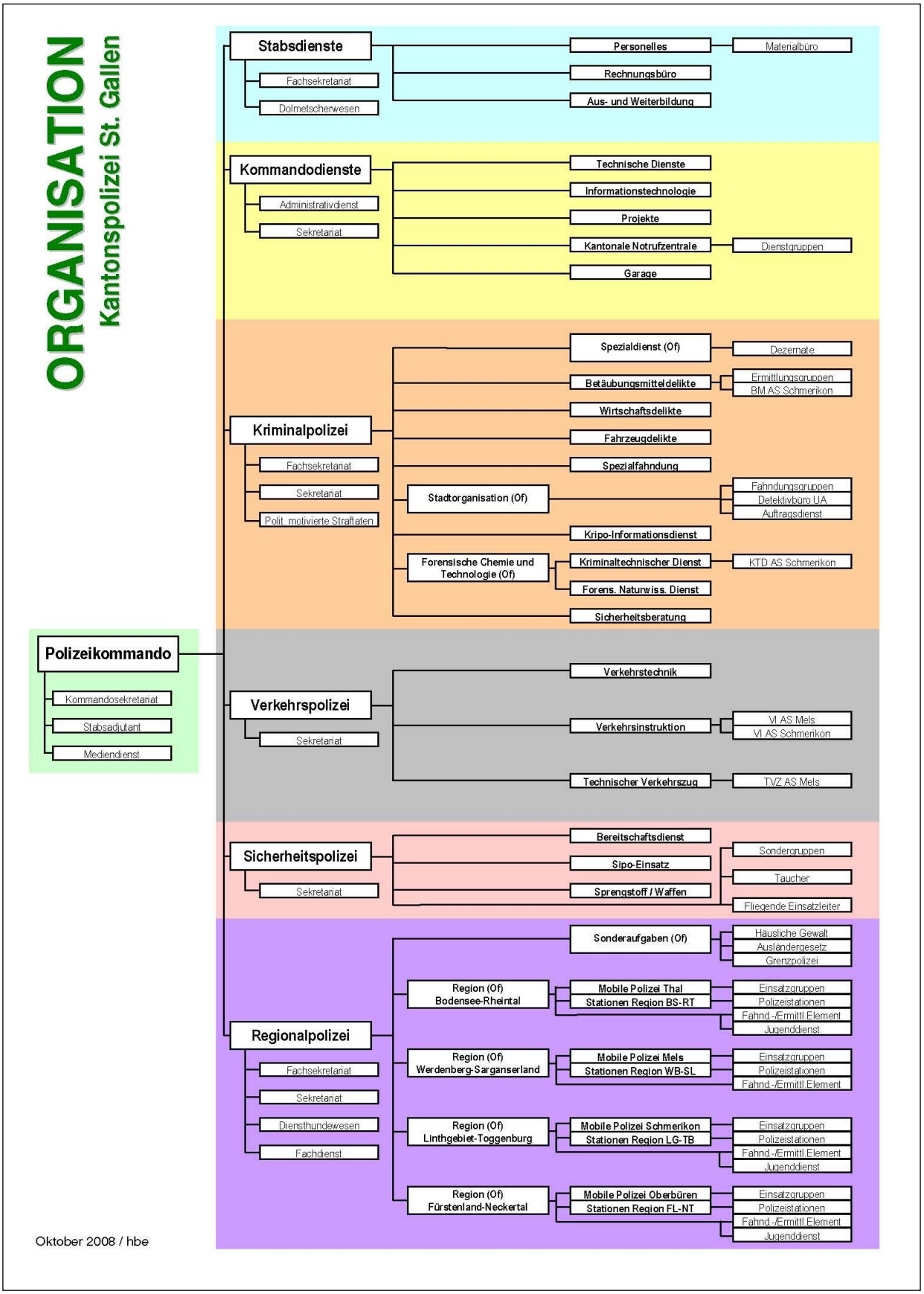
Einige StGB- und BetmG-Straftaten Kanton St. Gallen

111 - 116	Tötungsdelikt	6	7	100.0	100.0
122 - 123	Körperverletzung	219	292	68.7	67.6
126	Tätlichkeit	482	600	80.3	80.5
129	Gefährdung des Lebens	11	25	44.0	67.6
133 - 134	Raufhandel/Angriff	73	195	68.9	80.2
138	Veruntreuung	36	49	59.0	59.8
139	Diebstahl (ohne Fahrzeugentwendung)	1609	1407	20.7	18.3
	davon Entreissdiebstahl	15	10	31.3	17.2
	davon Taschen-/Trickdiebstahl	15	19	2.2	3.1
	davon Ladendiebstahl/geringf.Vermög.	744	660	84.1	81.5
	davon Einschleichediebstahl	143	106	20.5	15.7
	davon Einbruchdiebstahl	345	281	17.2	13.2
	davon Fahrzeug-Aufbruch	37	33	6.8	5.9
140	Raub	34	27	35.8	22.3
	davon einfacher Raub (unbewaffnet)	14	15	26.9	23.4
	davon schwerer Raub (bewaffnet)	17	11	44.7	19.6
144	Sachbeschädigung (mutwillig)	458	444	17.2	14.7
	Sachbeschäd. bei Diebstahl Ein-/Aufbruch	427	378	15.5	12.8
146	Betrug	175	159	55.6	46.9
156	Erpressung	1	14	20.0	58.3
160	Hehlerei	87	77	87.0	86.5
180	Drohung	367	383	80.3	77.7
181	Nötigung	90	55	72.6	71.4
183	Freiheitsberaubung und Entführung	6	11	54.5	47.8
186	Hausfriedensbruch bei Diebstahl	505	432	19.8	15.4
187 - 200	Gegen die sexuelle Integrität	112	182	50.5	58.3
187	davon Vergewaltigung	27	37	51.9	52.1
189	davon sexuelle Nötigung	8	17	32.0	58.6
190	davon sexuelle Handlung mit/vor Kind	8	20	33.3	55.6
221	vorsätzliche Brandverursachung	12	13	18.5	21.7
240 - 250	Fälschung von Geld etc.	11	16	15.5	18.2
251 - 257	Urkundenfälschung	92	139	69.7	72.0
285	Gewalt und Drohung gegen Beamte	51	69	89.4	94.5

StGB/SVG	Fahrzeugentwendung /-diebstahl	141	186	4.3	4.8

BetmG	Konsum	1684	1442	100.0	97.2
	Besitz	1003	923	99.1	98.8
	Handel	306	303	75.4	72.5

Anhang 8: Organigramm der Kantonspolizei St.Gallen



Anhang 9: Regionalpolizei



Anhang 10: Sieben-Punkte-Programm «Innere Sicherheit»

① Bürgernahe Polizeiarbeit

Die Kantonspolizei

- reagiert auf Anliegen von Bürgern, Firmen und Behörden, nimmt diese ernst und stellt bei Bedarf ein vernetztes Vorgehen sicher
- nimmt Verantwortung wahr bei Ordnungsstörungen in den betrauten Gemeinden, zieht Störer zur Rechenschaft und berät Veranstalter/Institutionen
- erkennt die Umstände, die das Begehen von Delikten begünstigen, schlägt zielgerichtete Massnahmen vor (z.B. bessere Beleuchtung)
- pflegt den institutionalisierten und anlassbezogenen Kontakt zu den Behörden, sozialen Institutionen, Ausländerorganisationen, Unternehmen und Vereinen in den betrauten Gemeinden
- behandelt alle Menschen ohne Ansehen der Person oder Herkunft im Rahmen der Recht- und Verhältnismässigkeit gleich
- sorgt für eine professionelle, zielgerichtete Fallbearbeitung, welche die Bedürfnisse der Betroffenen einbezieht

② Bekämpfung des Drogenkleinhandels und verhindern von Szenenbildungen in den Gemeinden

Die Kantonspolizei

- setzt dazu spezielle Detachemente ein
- passt laufend ihre Strategie an
- pflegt eine enge Zusammenarbeit mit den Jugendverantwortlichen in den Gemeinden, mit der Staatsanwaltschaft, mit dem Amt für Ausländer und der Bahnpolizei

③ Rasche, zeitgerechte Reaktion bei Ereignissen und Hilfeersuchen

Die Kantonspolizei

- disponiert ihre Einsatzkräfte zentral durch die Kantonale Notrufzentrale (KNZ)
- verfügt in jeder Region über genügend Einsatzkräfte
- setzt ihre Einsatzprioritäten nach der Schwere des Ereignisses und der Gefährdung der öffentlichen Ruhe und Ordnung
- sorgt dafür, dass die Einsatzkräfte rasch vor Ort sind

④ Sichtbare Polizeipräsenz

Die Kantonspolizei

- führt in den Dörfern und Quartieren der Städte uniformierte Patrouillen durch und nimmt dabei mit der Bevölkerung aktiv Kontakt auf
- ist an Veranstaltungen und "Unorten" spürbar und uniformiert präsent
- überwacht und kontrolliert den Verkehr mit Patrouillenfahrzeugen

⑤ Schwerpunktbildung

Die Kantonspolizei

- bildet nach aktueller Lagebeurteilung Schwerpunkte unter der operativen Verantwortung der regionalen Polizeiführung
- setzt in den Regionen Jugendkontaktbeamte/innen ein zur Prävention und Bekämpfung der Jugendkriminalität

⑥ Hohe Aufklärungsquote bei der Schwerkriminalität

Die Kantonspolizei

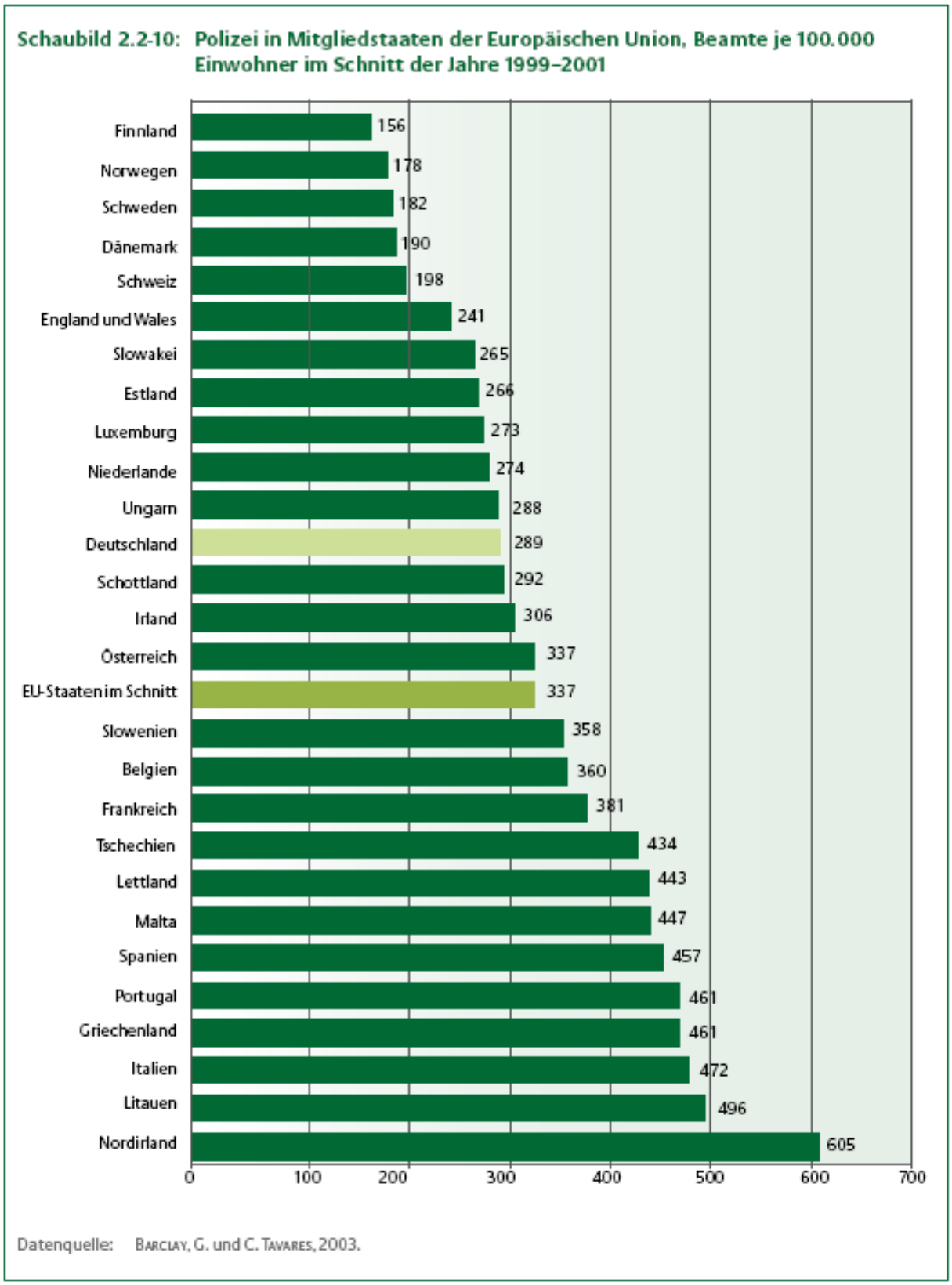
- bringt modernste naturwissenschaftliche und technische Methoden zur Anwendung
- bearbeitet ein Kapitalverbrechen in der ersten Phase mit maximalen Personalressourcen und dem auf das Ereignis zugeschnittenen Fach-Know-how
- führt in einer zweiten Phase die Ermittlungen zielgerichtet und intensiv weiter und lässt laufend die neuesten Erkenntnisse einfliessen

⑦ Zusammenarbeit mit Partnern

Die Kantonspolizei

- ist in ein Sicherheitsnetzwerk eingebunden
- arbeitet insbesondere mit folgenden Partnern vertrauensvoll zusammen:
  - Ostschweizer Polizeikonkordat
  - Bundeskriminalpolizei
  - Nachbarländer Vorarlberg, Fürstentum Liechtenstein, Baden-Württemberg und Bayern
  - Grenzwacht und Zoll
  - Bahnpolizei

Anhang 11: Polizeidichte im europäischen Vergleich[33]



33 Quelle: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Justiz, Berlin 2006 (www.bmi.bund.de).

VI. Nachtrag zum Polizeigesetz

Entwurf der Regierung vom 13. Januar 2009

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 13. Januar 2009[34] Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Polizeigesetz vom 10. April 1980[35] wird wie folgt geändert:

Stadtpolizei St.Gallen

Art. 24. In der politischen Gemeinde St.Gallen **kann** die Stadtpolizei die gemeindepolizeilichen Aufgaben **erfüllen**.

Die Regierung kann der Stadtpolizei St.Gallen durch Vereinbarung mit dem Stadtrat weitere polizeiliche Aufgaben gegen angemessene Vergütung übertragen.

Der Stadtrat von St.Gallen kann einen Polizeiassistenzdienst einrichten. Art. 20bis und Art. 20ter dieses Erlasses werden sachgemäss angewendet.

Dienstleistungen der Kantonspolizei

Art. 26. Die Kantonspolizei erfüllt die gemeindepolizeilichen Aufgaben, soweit die Gemeinde keine Polizeikräfte unterhält.

Sie überwacht den ruhenden Verkehr, soweit dadurch keine ausserordentliche Beanspruchung entsteht.

Das zuständige Departement kann mit der Gemeinde vereinbaren, dass die Kantonspolizei **gegen angemessene Vergütung** gemeindepolizeiliche Aufgaben wahrnimmt, die über die gesetzliche Verpflichtung hinausgehen.

Art. 27 wird aufgehoben.

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2010 angewendet.

34 ABl *2009,* 305 ff.

35 sGS 451.1.

V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz

Entwurf der Regierung vom 13. Januar 2009

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 13. Januar 2009[36] Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Ergänzungsleistungsgesetz vom 22. September 1991[37] wird wie folgt geändert:

Grundsatz

Art. 16. Ergänzungsleistungen nach diesem Gesetz, die nicht durch Beiträge des Bundes gedeckt werden, **trägt der Kanton**.

Die politische Gemeinde trägt die Verwaltungskosten der Gemeindezweigstelle, der **Kanton** die übrigen Verwaltungskosten.

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2010 angewendet.

III.

Dieser Erlass untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.[38]

36 ABl *2009,* 305 ff.
37 sGS 351.5.
38 Art. 6 RIG, sGS 125.1.