Protokoll

Sitzung	Vorberatende Kommission 22.22.23 «XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz» / 22.22.24 «XV. Nachtrag zum Polizeigesetz» / 22.22.25 «II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung»
Termin	Mittwoch, 3. Mai 2023 08.30 bis 11. 30 Uhr
Ort	9425 Thal, Röteli 2, Polizeistützpunkt Thal

Aline Tobler
Geschäftsführerin

Parlamentsdienste
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 37 05
aline.tobler@sg.ch

St.Gallen, 16. Mai 2023

Kommissionspräsident
Walter Gartmann-Mels

Teilnehmende
Kommissionsmitglieder

SVP	Walter Gartmann-Mels, Unternehmer, *Kommissionspräsident*
SVP	Karl Güntzel-St.Gallen, Rechtsanwalt
SVP	Ivan Louis-Nesslau, Unternehmer
SVP	Christian Spoerlé-Ebnat-Kappel, ehem. Gemeindepräsident
SVP	Toni Thoma-Andwil, Unternehmer, Gemeindepräsident
Die Mitte-EVP	Cornel Aerne-Eschenbach, Gemeindepräsident
Die Mitte-EVP	Cornel Egger-Oberuzwil, Gemeindepräsident
Die Mitte-EVP	Jascha Müller-St.Gallen, Kommandant Milizfeuerwehr
Die Mitte-EVP	Heidi Romer-Jud-Benken, Gemeindepräsidentin
FDP	Rolf Huber-Oberriet, Gemeindepräsident
FDP	Walter Locher-St.Gallen, Rechtsanwalt
FDP	Ruben Schuler-Mosnang, Jurist
SP	Monika Simmler-St.Gallen, Assistenzprofessorin für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie
SP	Bettina Surber-St.Gallen, Rechtsanwältin
GRÜNE	Daniel Bosshard-St.Gallen, Umweltnaturwissenschaftler ETH

Von Seiten des zuständigen Departementes
– Regierungspräsident Fredy Fässler, Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement
– Hans-Rudolf Arta, Generalsekretär
– Bruno Zanga, Kommandant der Kantonspolizei
– Vera Dragomirovic, Stv. Leiterin Rechtsdienst
– Manuel Niederhäuser, Leiter Bedrohungs- und Risikomanagement

Weitere Teilnehmende[1](für Traktandum 2)
– Tobias Jaag, externer Experte
– Thomas Würgler, externer Experte

Geschäftsführung / Protokoll
– Aline Tobler, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
– Elias Stumpp, Stv. Geschäftsführer, Parlamentsdienste

Bemerkungen
– Für die Kommissionsmitglieder sind die Sitzungsunterlagen in der Sitzungsapp[2] zu finden.
– Erlasse sind in elektronischer Form der Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen[3] sowie der systematischen Rechtssammlung des Bundes[4] zu entnehmen.

Traktanden

1	**Begrüssung und Information**	**3**
2	**Klärung von aufgeworfenen Fragen**	**4**
2.1	Vorstellung BRM bei der Kantonspolizei St.Gallen	4
2.2	Fragekatalog: Erläuterungen externer Experte	4
2.3	Fragekatalog: Erläuterungen SJD	5
2.4	Fragen	7
2.5	Allgemeine Würdigung	11
3	**Spezialdiskussion**	**14**
3.1	Beratung Entwurf XIV. Nachtrag	14
3.2	Beratung Entwurf XV. Nachtrag	18
3.3	Beratung Entwurf II. Nachtrag EG- Straf- und Jugendstrafprozessordnung	22
3.4	Gesamtabstimmung	22
4	**Abschluss der Sitzung**	**23**
4.1	Bestimmung der Berichterstatterin/des Berichterstatters	23
4.2	Medienorientierung	23
4.3	Verschiedenes	23

1 Nach Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GeschKR bezeichnet die Kommission den Beizug von Sachverständigen und Interessenvertretern. Ist ein Mitglied der Kommission mit dem Vorschlag nicht einverstanden, meldet es dies nach Erhalt der Einladung der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten.
2 https://sitzungen.sg.ch/kr
3 https://www.gesetzessammlung.sg.ch
4 https://www.admin.ch

1 Begrüssung und Information

Gartmann-Mels, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:
– Regierungspräsident Fredy Fässler, Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement;
– Hans-Rudolf Arta, Generalsekretär;
– Bruno Zanga, Kommandant der Kantonspolizei;
– Vera Dragomirovic, Stv. Leiterin Rechtsdienst;
– Tobias Jaag, externer Experte ;
– Thomas Würgler, externer Experte;
– Aline Tobler, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste;
– Elias Stumpp, Stv. Geschäftsführer, Parlamentsdienste.

Seit der letzten Kommissionsitzung nahm der Kantonsratspräsident folgende Ersatzwahlen in die vorberatende Kommission vor:
– Christian Spoerlé-Ebnat-Kappel ersetzt Sascha Schmid-Buchs.

Für die heutige Sitzung hat sich niemand entschuldigt. Ich stelle fest, dass die vorberatende Kommission beratungsfähig ist.

Wir führen die Beratung Botschaft und Entwürfe der Regierung fort:
- 22.22.23 «XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Bedrohungs- und Risikomanagement und Koordinationsgruppe Gewaltprävention, automatisierter Datenaustausch)» /
- 22.22.24 «XV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit)»
- 22.22.25 «II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (Zuständigkeit für Begnadigungen)» vom 25. Oktober 2022.

Der vorberatenden Kommission wurden nach der Zustellung der Einladung zusätzliche Unterlagen verteilt bzw. zugestellt:
– E-Mail von Simmer-St.Gallen mit überarbeiteten Anträgen;
– E-Mail von Güntzel-St.Gallen.

Ich weise darauf hin, dass die Beratung elektronisch aufgezeichnet wird, was der Geschäftsführung die Fertigstellung des Protokolls erleichtert. Deshalb bitte ich Sie, nur zu sprechen, wenn ich Ihnen mit Ihrem politischen Namen das Wort erteile. Die Geschäftsführung dankt für die Abgabe der Manuskripte insbesondere zur allgemeinen Diskussion. Für das Protokoll gilt das gesprochene Wort. Eine weitere Information, vor allem als Hinweis für die Mitglieder, die zum ersten Mal in einer vorberatenden Kommission mitwirken: Sowohl die Kommissionsberatungen nach Art. 59 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) als auch das Kommissionsprotokoll nach Art. 67 GeschKR sind vertraulich. Erst mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse, nach Ablauf der Referendumsfrist, entfällt die Vertraulichkeit.

Zu Beginn ist im Traktandum 2 die Klärung der an der letzten Sitzung aufgeworfenen Fragen vorgesehen. Dafür wird zuerst Manuel Niederhäuser die Abteilung BRM vorstellen. Anschliessend folgen Ausführungen durch die externen Experten in Ergänzung zum erarbeiteten Rechtsgutachten. Im Anschluss folgen Erläuterungen des zuständigen Departementes durch Regierungspräsident Fässler

Anschliessend führt die vorberatende Kommission die Spezialdiskussion sowie die Gesamtabstimmung der drei Geschäfte durch. Die weiteren Teilnehmenden verlassen die Sitzung vor Beginn der allgemeinen Diskussion. Fragen sind deshalb direkt im Anschluss an die Referate zu stellen.

Der Kommissionspräsident schliesst die Einführung mit einigen administrativen Hinweisen.

2 Klärung von aufgeworfenen Fragen

2.1 Vorstellung BRM bei der Kantonspolizei St.Gallen

Manuel Niederhäuser: Ausführungen gemäss Präsentation (Beilage 20)

Manuel Niederhäuser verweist darauf, dass sie ein kleines Team sind. Sie haben dieselbe Anzahl Stellen wie der Kanton Thurgau.
Er zählt Beispiele von Tätigkeiten seiner Abteilung zu «Meldung Dritter» durch die KESB, Spital und einer Bank auf. Beispielsweise stellte sich bei einer Bedrohung eines Bankangestellten die Frage, ob dieser den Namen des Kunden bekannt geben darf.

Die Abteilung benutzt das Analysetool Octagon; das ist eine Art Checkliste für die Mitarbeitenden, dieses gibt es mittlerweile auch elektronisch. Die Fälle werden jeweils im Team besprochen – unter anderem zählt das Team teilzeitangestellt eine forensische Psychologin.

Zur «Gefährderansprache» (Art. 27^{quinquies}): Bei der Gefährderansprache handelt es sich um einen Austausch mit der Person, was manchmal auch das Erklären von Gerichtsentscheid oder Verfügung beinhaltet. Man versucht, eine Beziehung aufzubauen. Dabei kann im Rahmen der Gefährderansprache eine Gefahreneinschätzung gemacht werden. Es gibt auch Fälle, die den Mitarbeitenden Sorgen machen, weil die Gefahr einer Eskalation vorhanden ist.
Liegt z.B. ein Fall von schwerer häuslichen Gewalt vor, wird die Person kontaktiert und um ein Gespräch erfragt. 90 Prozent der angefragten Personen sind bereit für ein Gespräch, sie kommen freiwillig an das Gespräch. Man reicht den Personen die Hand und zielt auf eine Deeskalation, vermittelt einen Arztbesuch usw. Es gibt z.B. einen Fall «Behördenschreck»; da schaut das BRM die Situation an, nimmt Kontakt auf und bannt die Gefahr.

Das Fallmanagement ist wichtig hinsichtlich des Einbezugs der Fachstellen. Das BRM sollte z.B. wissen, wann ein Entscheid des Kreisgerichts rausgeht, damit sie die Person kontaktieren und die Situation mit ihr besprechen können.

Die Staatsanwaltschaft könnte verfügen, dass sie Einblick in den Bericht erhält. Das erfolgt jedoch sehr selten.

Es geht immer um bedrohliches Verhalten, die Kontaktaufnahme durch das BRM-Team gründet auf einer Anlasstat. Eine «Tat» ist noch nicht zwingend geschehen. Der Anlass ist bedrohliches Verhalten, kann aber auch bereits eine Tat sein.

2.2 Fragekatalog: Erläuterungen externer Experte

Tobias Jaag: Es handelt sich bei der Beantwortung der an uns gestellten Fragen nicht um ein klassisches Gutachten, denn üblicherweise hat ein Gutachten die umfassende Beurteilung bzw. Klärung eines Themas zum Inhalt. Das Ihnen vorliegende Gutachten beinhaltet die Antworten und Überlegungen zu den Fragen, die Sie uns gestellt haben. Wir haben das zu dritt bearbeitet. Wir waren dabei sehr froh um das Know-how von Thomas Würgler, der als ehemaliger Staatsanwalt mit dem Strafprozessrecht und als ehemaliger Kommandant der Kantonspolizei auch mit den polizeirechtlichen Aspekten vertraut ist. Wir konnten eine gute Kombination von Fachkenntnissen zusammentragen.
Sie haben das Gutachten vor rund einer Woche erhalten. Wir haben versucht, einerseits die Fragen zu bearbeiten, die Überlegungen zusammenzutragen, die zu den entsprechenden Antworten führten und in der Zusammenfassung auf S. 40 ff. die Fragen kurz zu beantworten. Es wird sinnvoll sein, diese Zusammenfassung als Basis zu verwenden und allenfalls das eine oder andere noch zu vertiefen. Als Ergebnis konnten wir bei verschiedenen Punkten sagen, dass der Vorschlag der Regierung sinnvoll ist. Es gab aber auch einzelne Punkte, bei denen wir

Bedenken hatten, die auch bereits im Rahmen Ihrer Kommission an der letzten Sitzung geäussert wurden. Dort kamen wir zum Schluss, dass ein gewisser Verbesserungsbedarf besteht. Das betrifft einerseits die Formulierungen im Vorschlag der Regierung, die sich ans Strafgesetzbuch (SR 311.0, abgekürzt StGB) anlehnen. Es werden gewisse Begriffe wie «Leib und Leben» anders verwendet als im StGB. Das ist nicht sehr sinnvoll, weil die Gefahr besteht, dass man dann unter dem gleichen Begriff in der Strafprozessordnung (SR 312.0, abgekürzt StPO) und Polizeigesetz (sGS 451.1; abgekürzt: PG) etwas Anderes versteht. Dort teilen wir die Auffassung, dass es sinnvoll ist, eine andere Formulierung zu verwenden.
Bei den einzelnen Bestimmungen, wo es besonders schützenswerte Personendaten betrifft, ist es wichtig, dass die Regelung präzise ist und klare Vorgaben erteilt, was zulässig ist und was nicht. Hier kamen wir zur Auffassung, dass einzelne Formulierungen noch verbesserungsbedürftig sind. Es muss konkretisiert und präzisiert werden, damit es auch verlässlich ist, falls es einmal angefochten werden sollte.
Eine Frage bezog sich auf die gesetzliche Grundlage für die Anwendungen bzw. Tools, die im Rahmen dieses Bedrohungs- und Risikomanagements verwendet werden. Dort kamen wir zum Schluss, dass zwei Fragen voneinander zu unterscheiden sind: Einerseits die Frage der Tools, die eingesetzt werden und die technischen Aspekte. Das bedarf keiner separaten gesetzlichen Grundlage. Die Arbeit auf Papier oder auf elektronische Art und Weise benötigt keine gesetzliche Grundlage. Sobald man diese Daten jedoch bearbeitet und mit anderen austauscht, bedarf es einer präzisen gesetzlichen Grundlage, damit es mit den Anforderungen an den Datenschutz vereinbar ist.
Es ist problematisch, dass im Gesetz die Rede vom Bedrohungs- und Risikomanagement ist, in der Vorlage kommt aber zusätzlich noch der Begriff «Predictive Policing» vor. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Begriffen ist nicht restlos klar. Die Gesetzesvorlage erwähnt das «Predictive Policing» nicht, sondern nur die «empirischen Gefährdungsprognosen» im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements, für die man eine gesetzliche Grundlage schaffen möchte. Vom «Predictive Policing» ist nie die Rede. Hier besteht Klärungsbedarf zum Verhältnis zwischen diesen beiden Begriffen: Warum wird das eine geregelt und das andere nicht?
Unser Fazit ist; es besteht Verbesserungsbedarf. Es besteht der Bedarf, die eine oder andere Bestimmung neu zu fassen, vielleicht auch das Ganze nochmals zu prüfen. Einen Ratschlag, den wir auch mit unseren Schlussbemerkungen verbinden ist: Versuchen Sie nicht, das Rad neu zu erfinden. Es gibt andere Kantone, die gesetzliche Regelungen erlassen haben, die teilweise sogar vom Bundesgericht überprüft wurden, teils kritisierend, teils auch bestätigend. Es wird sinnvoll sein, sich an die Erfahrungen anderer Kantone anzulehnen und möglichst gleiche Lösungen zu treffen. Dies auch im Hinblick auf die interkantonale Zusammenarbeit, die in diesem Bereich eine grosse, wichtige Rolle spielen wird.

2.3 Fragekatalog: Erläuterungen SJD

Regierungspräsident Fässler: Ich sage gerne einige allgemeine Punkte, die mir in der Vorbereitung der Sitzung durch den Kopf gegangen sind. Auf die Einzelheiten werden wir zu einem späteren Zeitpunkt eingehen.
Zur Entstehung des Gesetzes bzw. Entwurfes: Wir haben uns sehr intensiv mit den Fragen, die jetzt auch wieder diskutiert werden, auseinandergesetzt. Der Generalsekretär, der damalige Leiter des Rechtsdienstes und ich haben diese Vorlage unzählige Male durchdiskutiert. Ich hatte an verschiedenen Orten Bedenken zum Vorgelegten, weil wir hier von schweren Grundrechtseingriffen sprechen. Diese sind in einem Rechtsstaat zwar möglich, setzen aber präzise und verhältnismässige gesetzliche Grundlagen voraus. Wir haben uns Mühe gegeben, diesem Anspruch zu entsprechen. Wir haben aber schon in der Vorbereitung gemerkt, dass vieles nicht ganz klar ist. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist in diesen Fragen im Fluss und könnte auch präziser werden. Sie ist nach unserer Einschätzung, zum Teil auch unter dem Aspekt der Praxistauglichkeit, mindestens diskutabel. Wichtige, wesentliche Rechtsfragen sind noch nicht geklärt. Damit müssen wir leben und wir haben nach bestem Wissen und Gewissen das vorgelegt, was wir heute diskutieren. Ich bin leider länger ausgefallen und bedanke mich bei dieser

Gelegenheit für die freundliche Wiederaufnahme. Sobald es mir möglich war, habe ich das Protokoll der vorberatenden Kommission durchgesehen, die Fragen an die Gutachter und v.a. die Erkenntnisse der Gutachter.
Ich stellte mir die Frage, was wir jetzt machen sollen. Mein Spielraum ist nicht sehr gross, es sind Beschlüsse der Regierung und ich kann diese nicht verändern. Die Einwände und Kritik der Gutachter haben mir weitestgehend eingeleuchtet und mich überzeugt. Ich habe deshalb – auch zusammen mit Hans-Rudolf Arta – beschlossen, dass wir das Gutachten nicht bestreiten. Man hat die Gutachter beigezogen, damit die dogmatischen Unsicherheiten wissenschaftlich überprüft werden können. Dies alles mit dem Anspruch, anschliessend eine gesetzliche Grundlage zu haben, die standhält. Es nützt uns nichts, wenn wir gesetzliche Grundlagen schaffen und die Gerichte anschliessend der Meinung sind, dass dies so nicht funktioniere, und die Verfahren – vielleicht auch mit schweren Delikten – anschliessend versanden, weil das Ganze formell nicht aufgeht. Das wollen wir nicht.
Deshalb würde ich mit der Kommission möglichst die einzelnen Punkte, die von den Experten – z.T. auch mit Gegenvorschlägen – in Frage gestellt werden, ansehen, damit ich anschliessend eine Einschätzung abgebe, was die Regierung möglicherweise macht und was ich mutmasslich machen werde. Ich muss Anliegen der vorberatenden Kommissionen, d.h. abweichende Anträge, der Regierung unterbreiten. Die Regierung hat das Recht, diese abzulehnen und ein rotes Blatt zu machen und dem Rat vorzulegen.
Ich persönlich bin der Meinung, dass es in den meisten Punkten möglich sein muss, schon hier in der Kommission praxistaugliche, verhältnismässige Grundlagen zu schaffen, die den grundrechtlichen Ansprüchen genügen. Ich möchte der Polizei gerne die zusätzlichen gesetzlichen Grundlagen, welche gebraucht werden, damit die Sicherheit im Kanton gewährleitet ist, hier in der Kommission erarbeiten.
Mich haben die Ausführungen der Experten überzeugt. Wir haben im Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) und auch in anderen Departementen den Anspruch, dass wir rechtstaatlich saubere gesetzliche Grundlagen haben, vor allem dort, wo erhebliche Grundrechtseingriffe zur Debatte stehen.
Ich habe in meinem früheren Berufsleben viel Familienrecht (Scheidungen) und auch etwas Strafrecht gemacht. Mir wurde immer wieder, v.a. von weiblichen Klientinnen, geschildert, dass sie sich von ihrem Mann bedroht fühlen und Angst haben. Ich habe jeweils nachgefragt, was sie damit genau meinen, sonst müsste man eine Strafanzeige machen, um dies zu klären. Es kamen dann häufig Wiederstände, dies verschlimmere den Zustand und mache es schwieriger, wenn er eine Strafanzeige am Hals habe. Die Bereitschaft, die Polizei hinzuzuziehen, die für solche Situationen ausgebildet ist, war nicht überwältigend. Die Reaktion der Klientinnen, wenn sie es trotzdem schafften, zur Polizei zu gehen, war oft auch ernüchternd. Dies wird auch in der Botschaft erwähnt. Es wurde ihnen die Frage gestellt, ob sie eine Strafanzeige machen wollen. Dass gewisse Hemmungen bestehen, in einer Scheidungssituation eine Strafanzeige zu machen, wenn um die Kinder und jeden Franken gestritten wird, konnte ich nachvollziehen. Die Polizei sagte dann häufig: Dann können wir auch nichts machen, wenn Sie keine Anzeige einreichen möchten. Die möglichen Opfer haben dies überhaupt nicht verstanden. Wenn ich die Klientinnen nicht motivieren konnte, ist nichts passiert. Dies ist kein Vorwurf an die Polizei, so war es früher einfach. Die Polizei hatte kein Verständnis für das widerständige Verhalten der Klientinnen und die Klientinnen hatten kein Verständnis für die Reaktion der Polizei. Eine andere Reaktion, die mir übermittelt wurde, war, dass ja noch nichts passiert sei. Wenn jemand Angst vor massiven Körperverletzungen hat, das Leben auf dem Spiel steht und dann hört, dass man nichts machen könne, ist dies schwierig.
Man hat durch das Bedrohungsmanagement viel gelernt und es wurde professionalisiert. Die Direktbetroffenen spüren dies und merken, dass sie die benötigte Unterstützung bekommen. Dafür brauchen wir gesetzliche Grundlagen.
Zum Rückweisungsantrag: Dies darf die vorberatende Kommission, aber dies bringt uns auch nicht weiter. Ich habe das Gefühl, die Kommission kann innert nützlicher Frist Verbesserungen erarbeiten, oder wir schauen es nochmals an und machen nochmals eine Kommissionssitzung.

Wenn Sie eine grundsätzliche Überarbeitung verlangen, wie es auch die Gutachter anregen, sind die gesetzlichen Grundlagen noch länger nicht vorhanden. Wir müssten auch damit leben, aber die Hoffnung der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft, der Politik und auch meinerseits ist, dass wir in diesem Bereich mehr tun und dafür brauchen wir die gesetzlichen Grundlagen.

2.4 Fragen

Güntzel-St.Gallen zu Manuel Niederhäuser: Sie haben von einer kleinen Gruppe bzw. von einer schlanken Organisation gesprochen. Wie viele Personen sind es? Gewisse Arbeiten werden offenbar seit 2019 ohne gesetzliche Grundlage durchgeführt. Leiden Sie unter dieser Tatsache, beschäftigt Sie das? Bei Rund 90 Prozent der Fälle sind die Betroffenen bereit, ein solches Gespräch zu führen. Der Bericht dieser Gespräche verschwindet dann zwar nicht, aber er ist nicht augenfällig. Wie kann die Staatsanwaltschaft diesen Bericht verlangen, wenn sie gar nicht weiss, dass es diesen gibt? Sie sagten, wenn die Staatsanwaltschaft diesen Bericht verlangen würde, müssten Sie ihn herausgeben.

Manuel Niederhäuser zur ersten Frage: Die Kantonspolizei St.Gallen hat im Bedrohungs- und Risikomanagement 600 Stellenprozente. Diese sind aufgeteilt auf Teilzeitmitarbeitende. Zum Vergleich: Die Kantonspolizei Thurgau hat gleich viel, die Kantonspolizei Zürich hat geschätzt etwa das Vierfache. Es darf also gesagt werden, dass wir in einem bescheidenen Rahmen unterwegs sind.
Zur zweiten Frage: 90 Prozent der Fälle können wir wie ausgeführt bearbeiten. Es gibt aber manchmal Situationen, bei denen sich meine Mitarbeitenden in einen Graubereich hineinbegeben müssen, wenn klar ist, dass eine grosse Gefahr besteht. Dann ist es ein wenig heikel betreffend Datenschutz. Dieses Risiko tragen meine Mitarbeitenden. Es ist tatsächlich so, dass sie manchmal am Rande der Legalität agieren, um diese Fälle bearbeiten zu können. Dies natürlich im Sinne einer Gefahrenabwehr. Mit diesem Argument würden wir unsere Tätigkeit auch jederzeit verteidigen. Die Mitarbeitenden sind sich dessen bewusst und das ist auch eine Belastung für sie. Manchmal sehen wir, dass es notwendig ist, sich mit gewissen Stellen auszutauschen, im Sinne der Gefahrenabwehr. Das ist unglücklich und deshalb wären wir froh, wenn die gesetzlichen Grundlagen bald kämen. Die Frage ist, inwiefern man diese nun noch abändert. Ich habe das Gutachten auch gelesen und viele gute Sachen gesehen. Wenn das aber noch Jahre dauert, ist das für uns sehr unbefriedigend
Zur dritten Frage: Man muss unterscheiden. Wenn kein Verfahren läuft, erfährt die Staatsanwaltschaft nicht, dass wir mit dieser Person sprechen. Wenn bereits ein Strafverfahren läuft, informieren wir die Staatsanwaltschaft, dass wir auf unserer Schiene eine Ansprache planen. Dies erfolgt deshalb, dass wir nicht in das Strafverfahren dazwischenfunken. Das ist lediglich eine Information oder Anfrage an die Staatsanwaltschaft, dass wir bei einer Person eine Gefährderansprache planen, weil wir Bedenken haben, dass es zu mehr kommen könnte. Wenn die Staatsanwaltschaft uns bestätigt, dass es für sie in Ordnung ist, machen wir das auf unserer Schiene und sie erhalten keine weiteren Informationen. Nun kann es sein, dass die Staatsanwaltschaft wissen möchte, was diese Person gesagt hat. Wir vermitteln dann, dass der Einblick nicht gut wäre, weil unser gesamtes Vertrauensverhältnis zu dieser Person torpediert werden würde, wenn diese Akten bei uns einverlangt würden. Diese bringen ziemlich sicher im Strafverfahren sowieso nicht viel, denn wir besprechen nicht die Tat selbst, sondern die Lebenssituation der Person. Deshalb ist es sehr selten, dass die Staatsanwaltschaft diesen Bericht sehen möchte. Das ist in den vergangenen vier Jahren vielleicht ein- oder zweimal passiert und da habe ich vorab darauf hingewiesen, dass es das Vertrauensverhältnis stört, wenn der Bericht einverlangt wird.

Bosshard-St.Gallen zu Manuel Niederhäuser: Beim Ablauf des Verfahrens besteht bei mir noch eine gewisse Unsicherheit zur Rolle der Beratungsstelle für häusliche Gewalt. Ich weiss nicht, ob Sie das beantworten können oder ob hier die Verwaltung eine Antwort geben muss. Diese Stelle ist dann ja auch involviert. Im Falle einer Wegweisung wird die Person verpflichtet, eine

Beratung bei dieser Stelle in Anspruch zu nehmen, andernfalls wäre sie freiwillig. Soweit ich weiss, erhält diese Beratungsstelle auch nur die Adresse des Gefährders und keinen Polizeirapport. Das macht es wahrscheinlich sehr schwierig für die Fachstelle, mit dieser Person zu arbeiten, weil man sich nur auf die Äusserungen der Person stützt und keine anderen Informationen hat. Sehen Sie Schwierigkeiten und Verbesserungspotenzial bzw. dass man hier der Beratungsstelle auch einen Polizeirapport zur Verfügung stellen könnte?
Die zweite Frage: Es hat mich etwas stutzig gemacht, als Sie anstatt «Gefährderansprache» «Präventivansprache» gesagt haben. Ich habe das gegoogelt; in anderen Kantonen wird auch oft von Präventivansprache gesprochen. Die Person wird dadurch noch nicht als Gefährder bezeichnet, was in einigen Fällen ein hartes Wort ist und dem nicht gerecht wird. Hier würde mich ihre persönliche Einschätzung zu diesen zwei Wörtern interessieren.

Manuel Niederhäuser zur Beratungsstelle für häusliche Gewalt: Wenn es keine polizeiliche Anordnung (z.B. Wegweisung) gibt, ist es eine Frage an den Täter, ob seine Angaben an die Beratungsstelle übermittelt werden sollen. Hierzu erhält man selten die Zustimmung. Es gibt zwar einzelne Personen, die das in Anspruch nehmen möchten, deren Adresse wird dann übermittelt und wenn die Person einwilligt, dass das Einvernahmeprotokoll mitgeschickt werden kann, erhalten sie auch das Einvernahmeprotokoll. Wir haben mit dem Ersten Staatsanwalt abgeklärt, dass dies nur mit Zustimmung der Person zulässig ist. Die Beratungsstelle ruft dann die Person an, und diese kommt vorbei oder nicht. Wenn sie nicht vorbeikommt, hat es sich erledigt und wenn sie es doch tut, lässt sie sich über die bestehenden Möglichkeiten beraten.
Wenn es eine polizeiliche Anordnung gibt, wird automatisch die Adresse übermittelt und bei Zustimmung auch das Einvernahmeprotokoll. Das ist ein gesetzlicher Auftrag der Beratungsstelle. Auch hier ruft sie die Person an und wenn kein Interesse besteht, ist es erledigt. Das ist der gesetzliche Auftrag, dass sie das bei einer polizeilichen Anordnung, bei einer Wegweisung usw., machen müssen. Wenn die Person dem aber nicht nachkommt, ist das für die Beratungsstelle erledigt.
Der Unterschied zu unserer Stelle liegt darin, dass wir die Gefährdung einschätzen. Wenn wir denken, dass eine hohe Gefährdung besteht, dann rufen wir an. Wir hatten auch schon Fälle, bei denen die Person am Anfang kein Interesse an einem Gespräch hatte. Aber eine Woche später hat die Person zurückgerufen oder wir haben es nochmals probiert und beim zweiten Mal stimmte die Person einem Treffen zu.
Der wesentliche Unterschied ist: Wir prüfen immer die Gefährdung und erfüllen den gesetzlichen Auftrag der Übermittlung. Wenn sie die Person anrufen und die Person kein Interesse zeigt, dann ist ihr gesetzlicher Auftrag erfüllt und es hat sich für sie erledigt. Unsere Stelle ist vielleicht manchmal ein bisschen hartnäckiger. Wir rufen nochmals an und begleiten den Fall länger. Wenn wir sehen, dass es nochmals eine Eskalation gibt, rufen wir nochmals an, um ein Treffen zu erreichen. Die Zusammenarbeit funktioniert reibungslos. Wir tauschen uns auch darüber aus, ob die Person bereits dort in Beratung ist.

Zur zweiten Frage: Der Begriff «Gefährder» kommt ursprünglich aus Deutschland, wo er eigentlich eher im Extremismusbereich verwendet wird. Der Begriff kam 2018 mit den IS-Rückkehrern und im Kontext des islamistischen Terrors auf. Die Gefährderansprache hat sich so als Begriff institutionalisiert und ist auch zu uns in die Schweiz geschwappt. Man begann den Begriff «Gefährder» für alle Personen bei denen man die Befürchtung hat, es könnte eine schwere Gewalttat passieren, egal aus welchem Motiv, zu verwenden. Ob man das Gefährderansprache oder Präventivansprache nennt, ist für mich unbedeutend. Es geht um das Gespräch selbst. Es hat immer einen präventiven Charakter, man könnte es also auch «Präventivansprache» nennen. Der Begriff «Gefährder» wurde so übernommen, weil das mit dem Bedenken übereinstimmt, dass diese Person in absehbarer Zukunft eine schwere Gewalttat begehen könnte. Der Begriff passt nie ganz exakt. «Gefährder» hört sich vielleicht ein wenig hart an, man möchte nicht als «Gefährder» bezeichnet werden. Den Personen, mit denen wir sprechen, sagen wir nicht, dass sie «Gefährder» sind.

Surber-St.Gallen zu den Ausführungen von Manuel Niederhäuser: Sie haben die Situation mit der Bank und die Problematik des Bankgeheimnisses angesprochen. Ob das hier wirklich zur Anwendung kommt, weiss ich nicht, aber Sie haben in diesem Zusammenhang Art. 27quater angesprochen. Art. 27quater bezieht sich auf Personen, welche öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Hier ist mir wichtig zu präzisieren, dass Personen, die keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, wie z.B. niedergelassene Ärztinnen und Ärzte oder auch Anwältinnen und Anwälte, nicht nach Art. 27quater vom Berufsgeheimnis befreit sind, sondern nur Personen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Thomas Würgler: Ich denke, es besteht wahrscheinlich ein Missverständnis bei dieser Frage. Ich habe mir auch die Frage gestellt, ob es darum geht, ob jemand sein Berufsgeheimnis bricht, wenn er eine Anzeige erstatten könnte, müsste oder sollte. Wenn er sich bedroht fühlt, wäre eigentlich ein Drohungstatbestand nach Art. 180 StGB gegeben. Trotzdem, dieser Fall ist meines Erachtens in Art. 27quater Abs. 2 erfasst: «Trägerinnen und Träger des Berufsgeheimnisses sind bei Meldungen nach Abs. 1 dieser Bestimmung vom Berufsgeheimnis befreit.» Man erfasst also auch das Berufsgeheimnis.

Surber-St.Gallen: Aufgrund dieser Ausführungen in der Botschaft aber auch wegen der Formulierung mit dem Bezug zu Abs. 1 gehe ich davon aus, dass das Personen sind, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und dabei einem Berufsgeheimnis unterliegen und nicht Personen, die keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen und dabei ein Berufsgeheimnis haben.

Hans-Rudolf Arta: Ich habe mich beim Vortrag von Manuel Niederhäuser dasselbe gefragt und ich teile die Einschätzung, dass man den Fall des Bankgeheimnisses mit Art. 27quater nicht abdeckt. Wer selbst bedroht ist, wie es Thomas Würgler völlig zurecht sagt, ist berechtigt, sich über diese Drohung mit der Polizei auszutauschen, Anzeige zu erstatten und sich beraten zu lassen. Die Meinung von Art. 27quater ist genau die, welche Surber-St.Gallen sagt: Wir möchten Personen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und in ihrer amtlichen und beruflichen Tätigkeit Gefährdungen feststellen, vom Amts- und vom Berufsgeheimnis befreien, auch wenn sie nicht selbst bedroht werden. Wer privatrechtlich tätig ist, sei es eine Anwältin oder ein Arzt, muss sich allenfalls auf den hierfür vorgesehenen Wegen vom Berufsgeheimnis entbinden lassen, um solche Meldungen machen zu können. Wenn es sehr dringend ist, findet man einen Rechtfertigungsgrund für einen Notstand, durch den eine allfällige Verletzung des Berufsgeheimnisses gerechtfertigt werden kann. Die Meinung von Art. 27quater ist nicht, dass man jegliche Trägerinnen und Träger von Berufsgeheimnissen generell und flächeneckend befreit, sondern, wie es in Abs. 1 steht, wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt. Für die anderen gibt es andere Wege.

Schuler-Mosnang zu Manuel Niederhäuser zur Gefährderansprache: In Art. 27quinquies Abs. 1 Bst. b und c sind die Ungehorsamsstrafe und auch eine Vorführung mit Zwangsmassnahmen vorgesehen. Nach diesen Ausführungen verstehe ich nicht ganz, weshalb das notwendig sein sollte?
Zu Tobias Jaag: Im Gutachten schreiben Sie auf S. 38, der Rechtsschutz gegenüber Realakten wie z.B. die Durchsuchung von Fahrzeugen sei bereits jetzt mit dem Auffangtatbestand in Art. 71e Bst. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) gewährleistet. Dabei beziehen Sie sich auch auf den VRP-Kommentar. Darin heisst es aber auch an anderer Stelle: «Problematisch ist sodann, dass das VRP Rechtsuchende darüber im Unklaren lässt, wie der Rechtsschutz bei Realakten sichergestellt ist.» und weiter heisst es «Auf den Erlass einer Feststellungsverfügung über die Rechtmässigkeit des ergangenen oder sich abzeichnenden Realakts besteht damit nach kantonalem Recht kein Anspruch.»

Wie beurteilen Sie vorliegend den Rechtschutz aus Sicht eines Nichtjuristen? Wir schreiben das Gesetz nicht nur für Juristen, auch die Bürgerinnen und Bürger sollten es verstehen. Wie beurteilen Sie unter diesem Aspekt den Verweis auf Art. 71e Bst. b VRP?

Manuel Niederhäuser: Es war wohl gut gemeint, dass man für die Abteilung BRM eine gesetzliche Grundlage für Zuführungen schaffen wollte. In der Praxis der letzten vier Jahre kam nicht einmal der Gedanke auf, jemanden zwangsweise zuzuführen. Es widerspricht unserer Arbeitsweise, bei welcher der Beziehungs- und Vertrauensaufbau zu einer Person zentral ist. Die Anwendung von Zwang macht einen Beziehungsaufbau unmöglich und wäre sicher das absolut letzte Mittel. Ich kann mir im Moment keinen Fall vorstellen, bei dem das Anwendung finden könnte. Vielleicht in Zukunft ein Extremismus-Fall, bei dem wir mit einer solchen Person unbedingt reden müssen, um ihr unsere Funktion zu erklären. Aber auch dann: Wenn sich die Person weigert, können wir nichts machen. Somit ist das kein Artikel, ohne den wir nicht arbeiten könnten.

Tobias Jaag: Sie verweisen auf Art. 71e VRP und fragen, ob dieser genügend präzise ist, dass ihn auch ein Laie versteht? Ich gebe zu, dass hier von Realakten nicht unmittelbar etwas steht. Das würde wahrscheinlich rechtfertigen, eine Bestimmung zu schaffen, die das klarer zu Ausdruck bringt. Dem widersetzen wir uns nicht. An sich haben wir ein sehr grosses Verständnis für Ihr Anliegen, sind aber zum Schluss gekommen, dass an sich die Bestimmung im VRP besteht. Darum würden wir es nicht empfehlen, noch eine separate Rechtsschutzbestimmung ins Polizeigesetz zu schreiben, da dann für Realakte aus dem Polizeibereich eine andere Regelung bestehen würde als in allen übrigen Bereichen. Es geht auch darum, gleiche Sachverhalte dem gleichen Rechtsschutz zu unterstellen. Dass man aber allenfalls die Bestimmung des Art. 71e VRP ein wenig präzisiert, wie Sie das in Anlehnung an andere Regelungen selbst vorschlagen, scheint mir durchaus sinnvoll.

Hans-Rudolf Arta: Das ist ein Thema, das auch das SJD als verantwortliches Departement für das VRP beschäftigt. Im VRP-Kommentar ist im Überblickskapitel aufgezeigt, dass das Verwaltungsgericht in seiner neueren Rechtsprechung auch die Anfechtung von Realakten auf dem Rekurs- und Beschwerdeweg zulässt, gleich wie bei Verfügungen (vgl. Überblickskapitel, Rz. 94 und 95). Das Verwaltungsgericht geht, so wie ich das interpretiere, nicht davon aus, dass man für die Anfechtung eines Realaktes den Weg über die öffentlich-rechtliche Klage einschlagen muss. Dies wäre ein wirklich komplizierter Weg, wenn sich zwei Parteien gleichberechtigt gegenüberstehen, wie es im Klageverfahren nach Art. 71e VRP der Fall wäre. Die öffentlich-rechtliche Klage ist nicht für die Anfechtung von Realakten gedacht. Das ist der einzige Punkt, an dem ich mit dem Gutachten nicht ganz einverstanden bin. Ich habe mich im VRP-Kommentar im Überblickskapitel mit der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes befasst. Der Weg über die Feststellungsverfügung ist immer offen; das ist auch im Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021, abgekürzt VwVG) vorgesehen, dass eine Feststellungsverfügung verlangt werden kann. Damit haben wir immer ein Anfechtungsobjekt in einem ordentlichen Rechtsmittelverfahren mit Verfügung, Rekurs und Beschwerde. Das Verwaltungsgericht lässt in seiner neueren Rechtsprechung auch die direkte Anfechtung von Realakten zu. Der Kommentator des Überblickskapitels schreibt: «Eine gesetzgeberische Klärung, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren Realakte nach st.gallischem Recht anfechtbar sein sollen, wäre zweifellos hilfreich.» An dieser Stelle teile ich wieder die Meinung der Gutachter. Ich bitte die Kommission – bei allem Verständnis, dass für Laien in dieser Situation ein Rechtsschutz zweckmässig erscheint –, dass Sie keine polizeigesetzliche Spezialregelung schaffen. Die Anfechtung von Realakten sollte nach einer eingehenderen Debatte, als sie in dieser Kommission geführt werden kann, im VRP generell geregelt werden. Es gibt noch weitere Realakte, nicht nur im Polizeibereich.

Locher-St.Gallen zu Manuel Niederhäuser betreffend Begrifflichkeit: Sie haben den Begriff der Einvernahme verwendet. Können Sie nochmals erklären, wann nach Ihrer Meinung im Rahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements eine Einvernahme stattfindet.

Manuel Niederhäuser: Ich bin nicht sicher, ob ich richtig verstanden wurde. Unsere Stelle macht keine Einvernahmen, sondern wir führen informelle Gespräche durch, bei denen wir anschliessend aus den Protokollnotizen einen Bericht anfertigen. Bei den informellen Gesprächen informieren wir die Personen darüber, dass es freiwillig ist, was sie uns sagen und, dass sie jederzeit aufstehen und gehen können.

Hans-Rudolf Arta zu Tobias Jaag und Thomas Würgler: Ich habe in Ihrem Gutachten verständlicherweise gelesen, dass die Bestimmung über den automatisierten Datenaustausch einer grundlegenden Überarbeitung bedarf. Das ist ein Thema, das in vielen Kantonen im Augenblick im Gange ist. Ich habe in unserem Frage-Antwort-Papier auf der letzten Seite zwei Bestimmungen aufgeführt, die sehr aktuell sind. Einerseits das Polizeigesetz des Kantons Graubünden, andererseits den noch aktuelleren Antrag der Kommission im Kanton Thurgau, welcher in der Revision des Polizeigesetzes in Kenntnis und in Umsetzung des Solothurner Bundesgerichtsentscheids zur automatisierten Fahrzeugfahndung – dort unter dem Titel «elektronische Zusammenarbeit» – formuliert wurde. Der Antrag stammt von der Kommission, er wurde noch nicht im Grossen Rat des Kantons Thurgau beraten. Wir gehen davon aus, die kritisierten Bestimmungen einer Anpassung zu unterziehen und der automatisierte Datenaustausch gehört auch dazu. Wenn Sie die Bündner und Thurgauer Regelungen ansehen, ist das Ihrer Einschätzung nach bereits eine ausreichende Bestimmung oder würden Sie auf diese ähnlich zurückhaltend reagieren wie Sie sich gegenüber unserem elektronischen Datenaustausch geäussert haben? Ich frage vor allem deshalb, weil genau dieses Thema wichtig ist – hierauf hat die Kommission auch in der ersten Kommissionssitzung hingewiesen –, dass alle Kantone ähnliche Voraussetzungen haben für diesen Datenaustausch.

Tobias Jaag: Ich muss Ihnen ehrlich sagen, ich habe das zu wenig präsent, um Ihnen diese Frage spontan beantworten zu können. Das wäre unseriös, ich müsste das erst im Detail ansehen und vergleichen. Ich kann Ihnen das gerne im Nachhinein beantworten aber spontan bringt das nichts.

Nachtrag: Mit E-Mail vom 9. Mai 2023 hat Tobias Jaag gegenüber Hans-Rudolf Arta folgende Rückmeldung gegeben:

> *«Sehr geehrter Herr Dr. Arta*
> *An der Sitzung der vorberatenden Kommission vom 3. Mai haben Sie mir die Frage gestellt, ob die beiden auf S. 15 der Antworten aus der Verwaltung zu den Fragen der vorberatenden Kommission wiedergegebenen Gesetzesbestimmungen zum automatisierten Datenaustausch den Anforderungen genügen.*
>
> *Diese Frage ist zu verneinen. Die Bündner Regelung ist noch offener als jene gemäss Vorschlag der St. Galler Regierung, und die vorgeschlagene Thurgauer Regelung entspricht weitgehend dem St. Galler Vorschlag und leidet deshalb an den gleichen Mängeln. Unsere Beurteilung in Rz. 75 ff. des Gutachtens stützt sich massgeblich auf das Bundesgerichtsurteil 1C_39/2021 zum Kanton Solothurn, das am 29. November 2022 ergangen ist. Die Bündner Regelung ist älter und im Kanton Thurgau (Antrag vom 27. März 2023) wurde das Bundesgerichtsurteil wohl noch nicht berücksichtigt.*
>
> *Mit freundlichen Grüssen*
> *Tobias Jaag»*

2.5 Allgemeine Würdigung

Huber-Oberriet (im Namen der FDP-Delegation): Für uns ist ganz klar, wir wollen der Polizei ein gutes neues Gesetz unterbreiten, aber es muss auch fundiert, ausgereift und sauber ausgeführt werden. Schnelle Gesetzesanpassungen sollte man vermeiden. Die Ausführungen, das Gutachten und alle offenen Fragen zeigen immer mehr, dass es einer Angleichung an die anderen Kantone bedarf. Man sprach immer wieder vom Polizeigesetz des Kantons Solothurn. Wir werden weiterhin für Eintreten sein, wir sind aber auch für Rückweisung mit Aufträgen. Diese Anpassungen, die seitens des Generalsekretärs vorgeschlagen werden, können nicht mit einer weiteren Kommissionssitzung erledigt werden. Es ist wichtig, dass in der Botschaft gewisse Ungereimtheiten, die jetzt nicht aufgeführt sind, angepasst werden, damit anschliessend auch Rechtssicherheit für die Polizei besteht und nicht wieder offene Fragen in gewissen Angelegenheiten vorhanden sind. Wenn das SJD zügig an die Arbeit geht, kann diese Botschaft vermutlich gleich schnell erstellt werden wie Gesetzesanpassungen. Somit könnte man hier der Polizei zeitnah ein gutes Instrument zur Verfügung stellen.

Romer-Jud-Benken (im Namen der Mitte-EVP-Delegation) beantragt Rückweisung der Vorlage. Wir haben uns an der Kommissionssitzung vom 10. Februar 2023 für Eintreten auf das Geschäft ausgesprochen, insbesondere auch deshalb, weil die Polizei die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die Ausübung ihrer anspruchsvollen Arbeit benötigt. In der fortfolgenden Spezialdiskussion wurde man sich einig, dass noch ganz viele Fragen offen sind und geklärt werden müssen, bevor die vorberatende Kommission die Vorlage weiterbearbeiten kann.
Das Rechtsgutachten empfiehlt, die vorliegende Vorlage gründlich zu überarbeiten. Dieser Meinung sind wir auch. Es ist uns aber ein grosses Anliegen, dass die Polizei mit den gesetzlichen Grundlagen auch in Zukunft schlagkräftig bleibt und dafür sollen die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Aus diesem Grund wollen wir keine Gesamtrevision, sondern den jetzt angedachten Versionen der Nachträge folgen.
Wir möchten uns für das aufklärende und für uns erklärbare Gutachten bedanken und stützen uns darauf ab. Wir wünschen die Überarbeitung der Vorlage gestützt auf der Meinung der ausgewiesenen Fachleute. Am liebsten wäre es uns, wenn die Überarbeitung pragmatisch angegangen wird, d.h., wenn die Vorlage jetzt überarbeitet wird und an einem dritten Sitzungstermin, wie es Regierungspräsident Fässler vorschlug, neu diskutiert wird.
Wir können uns zu den juristischen Finessen nicht äussern, das überlassen wir den Spezialisten und Experten. Wir haben aber das Vertrauen in diese Personen, dass diese Überarbeitung gemäss dem Gutachten vollzogen werden kann.

Simmler-St.Gallen (im Namen der SP-Delegation) beantragt die Rückweisung der Vorlage. Wir unterstützen die Vorlage inhaltlich. Wir sehen einerseits, dass beim Bedrohungsmanagement aufgrund der Istanbul-Konvention Handlungsbedarf besteht. Es besteht auch Handlungsbedarf beim elektronischen Datenaustausch, wenn er in einem klaren Rahmen erfolgen soll. Ich habe den Vorstoss 42.21.24 «Interkantonaler Datenaustausch in der polizeilichen Ermittlungsarbeit: Potenziale nutzen!» eingereicht, deshalb kann ich nicht per se dagegen sein. Wir beantragen deshalb nicht Nichteintreten, denn wir lehnen die Vorlage nicht im Grundsatz ab. Wir sind nach wie vor, das hat auch das Gutachten bestätigt, nicht von der juristischen Qualität der Vorlage überzeugt. Wir glauben nicht, dass man die Vorlage so, auch mit feinen, kleinen Korrekturen, verabschieden kann, sondern dass sie eine grundsätzliche Überarbeitung benötigt. Nun stellt sich die Frage nach dem Vorgehen. Wir haben versucht, entsprechende Anträge zu formulieren, weil wir das Geschäft durchberaten müssen. Gleichzeitig haben wir diese Anträge nicht vorab wochenlang diskutiert. Ich würde nicht die Hand ins Feuer legen, dass sie alle so genau stimmen. Das hinterlässt ein mulmiges Gefühl, ob, wenn wir diese Anträge annehmen, die Vorlage nachher zufriedenstellend sein wird. Wir glauben, dass die Rückweisung ein sinnvolleres Vorgehen ist, in der Hoffnung, dass relativ zeitnah eine Vorlage zurückkommen wird. Ein dritter Sitzungstag funktioniert nicht, denn wir können das Geschäft nicht zurückweisen und an einem dritten Sitzungstag erhalten wir eine neue Vorlage. Dies muss über den Kantonsrat

bzw. die Regierung erfolgen. Wenn wir beginnen, an der vorliegenden Version bzw. an den entsprechenden Normen herumzubasteln, würde das vermutlich noch einen dritten, vierten und fünften Sitzungstag bedeuten. Wir bestreiten, dass das sinnvoll wäre. Deshalb schlagen wir einen Rückweisungsantrag vor (Beilage 18) mit der klaren Botschaft, dass inhaltlich viel Unterstützung vorhanden ist, dass wir aber eine andere Qualität der Vorlage erwarten. Man muss die Bestimmtheit der Normen erhöhen, klarer sagen, was man will und klarere Grenzen setzen.

Bosshard-St.Gallen (im Namen der GRÜNE-Delegation): Dieses Gutachten bestätigte einige Bedenken aus dieser Kommission. Wir sind dankbar, dass wir dieses Dokument auf die heutige Sitzung erhalten haben. Ich sehe das meiste so wie Simmler-St.Gallen. Ein «Gebastel» wäre mir auch nicht recht. Es muss schlussendlich eine saubere Grundlage für die Polizeiarbeit zur Verfügung stehen, damit sie ihre Arbeit weiterhin erledigen können. Ich gehe davon aus, auch wenn wir heute die Vorlage zurückweisen, können sie ihre Arbeit so weiterverfolgen wie in den letzten paar Jahren. Ich bevorzuge eine saubere Grundlage so zeitnah wie möglich.

Güntzel-St.Gallen (im Namen der SVP-Delegation): Auf die Vorlage ist nicht einzutreten.
Wir reagierten bereits an der ersten Sitzung sehr zurückhaltend und liessen offen, ob wir überhaupt auf die beiden Vorlagen eintreten werden. Ich finde es richtig, wenn man die beiden Nachträge differenziert betrachtet. Ein Nichteintreten bedeutet nicht, dass kein Handlungsbedarf besteht, sondern es handelt sich um eine Reaktion auf sehr viele offene Fragen. Ich stelle fest, auch ich als Jurist sowie die Verfasser der Vorlage haben offenbar nicht den abschliessenden Durchblick. Es handelt sich um sehr heikle Bereiche, wie es auch Regierungspräsident Fässler erwähnte.
Zusammengefasst ist für uns nicht der Weg, sondern das Ziel entscheidend. Wir verlangen mit einem heutigen Entscheid nicht zwingend eine Totalrevision. Ich habe einige Totalrevisionen mitgestaltet und mitverfolgt, sie haben viele Chancen, aber sie werfen genauso viele Fragen auf wie einzelne Gesetzesnachträge. Wenn diese in sich stimmen, kann das ein pragmatischer Weg sein.
Wir haben grössere Probleme, dem automatisierten Datenaustausch zuzustimmen. Aufgrund der Vorlage und auch des Gutachtens sind wir uns beim XV. Nachtrag nicht sicher, ob dieser bereits notwendig ist. Hierzu bestehen für uns viele offene Fragen.
Für uns ist nicht entscheidend, ob es zu einem Nichteintreten oder zu einer Rückweisung kommt, aber es muss zu einer Überarbeitung in einer Form kommen, hinter der eine Mehrheit stehen kann – am Schluss auch die Regierung. Wenn die vorberatende Kommission einen klaren Entscheid trifft, ist aber die Wahrscheinlichkeit, dass die Regierung zustimmt, sicherlich nicht allzu klein – v.a. dann nicht, wenn auch der Departementsvorsteher das befürwortet. Wir wollen keine rasche Umsetzung verhindern, aber wir wollen auch eine saubere Formulierung der Artikel. Wir sehen beim XV. Nachtrag keine Dringlichkeit und beim XIV. Nachtrag müssen wir heute verschiedene Themen genauer diskutieren, falls wir einen Auftrag im Sinne einer Rückweisung und nicht eines Nichteintretens erteilen. Wir entscheiden uns nach der Diskussion, ob wir für Nichteintreten sind, uns der Stimme enthalten oder die Rückweisung unterstützen werden.

Regierungspräsident Fässler: Ich gehe immer noch davon aus, dass ein Nichteintreten oder eine Rückweisung die falsche Reaktion ist, auch wenn ich anerkenne, dass die Vorlage, so wie sie jetzt formuliert ist, Mängel aufweist. Die Ausführungen der Gutachter sind ziemlich präzise, die Formulierungen der Regierung sind offenbar nicht überall ganz geklärt. Ich bin aber der Meinung, dass diese Kommission gemeinsam mit den Gutachtern in der Lage wäre, die allermeisten Mängel zu korrigieren, ohne dass man alles in die Regierung und zurück in diese vorberatende Kommission bringen muss. Es geht mir nicht darum, aus taktischen Gründen einen Unterzug vorzunehmen. Ich respektiere die Meinung von Tobias Jaag und Thomas Würgler. Ich bin jedoch der Meinung, dass das auch die Kommission anpassen könnte. Entscheiden muss

aber die Kommission. Ich kann das Geschäft auch nicht zurückziehen, denn ich bin an die Beschlüsse der Regierung gebunden. Ich glaube nicht, dass es im Endresultat wesentlich besser sein wird, wenn Sie die Vorlage zur grundsätzlichen Überarbeitung an die Regierung zurückweisen.

Kommissionspräsident: Wenn das Geschäft zurückgewiesen wird, erhält das Departement mit den Aufträgen Klarheit, welche Artikel in welche Richtung anzupassen sind. Ich wünsche mir, dass die Kommission nicht die ganze Arbeit für das Departement übernimmt.

3 Spezialdiskussion

3.1 Beratung Entwurf XIV. Nachtrag

Kommissionspräsident: Ich entnehme aus der Stimmung in der Kommission, dass wir den Nachtrag eher summarisch durchberaten mit entsprechenden Inputs ohne viele Anträge. So kann die Kommission das Geschäft zurück an die Regierung überweisen, damit diese uns eine neue Vorlage ausarbeiten kann. Wenn sie dabei schnell sind, könnten wir das bereits im Herbst wieder beraten.

Locher-St.Gallen: Ich würde es sehr begrüssen, wenn wir kurz die verschiedenen Punkte durchgehen und darlegen, wo wir Probleme sehen, damit das Departement weiss, wo die Beanstandungen sind bzw. wo eine Überarbeitung gewünscht wird. Es macht keinen Sinn, die einzelnen Artikel durchzuberaten. Es ist wichtig, dass diese beiden Geschäfte zurückgewiesen werden.
Wenn die Kommission jetzt Einzelkorrekturen vornimmt, landen wir dort, wo wir jetzt beim Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) stehen: Kurz nach der Totalrevision folgen weitere Nachträge. Das bringt denjenigen, die mit diesem Gesetz agieren und funktionieren müssen, nichts.
Ich betrachte nach Rücksprache mit Simmler-St.Gallen und Surber-St.Gallen die Chance als gering, dass das Plenum trotz Rückweisungsantrag der Kommission das Geschäft ordentlich durchberaten möchte. Wenn alle Parteien hier der gleichen Auffassung sind, mache ich mir keine Sorgen, dass das Parlament anders beschliesst.

Güntzel-St.Gallen: Kann die Regierung von sich aus ein Geschäft zurücknehmen zur Überarbeitung, wenn wir einen Rückweisungsantrag stellen? Oder kann die Regierung das Geschäft erst zurückziehen, wenn das Parlament in der Sommersession beraten hat?

Regierungspräsident Fässler: Eine Rücknahme ist nicht möglich, da das Geschäft schon zugeleitet wurde. Ich kann keinen Entscheid treffen, es benötigt einen Regierungsbeschluss. Die Regierung hat die Möglichkeit, ein rotes Blatt zum Antrag der Kommission zu machen. Ich gehe davon aus, dass die Regierung wohl keine Lust haben wird, hierzu einen heiligen Krieg zu führen. Von der Zielsetzung her sind die Differenzen relativ bescheiden. Es bestehen offenbar lediglich Differenzen, welches Vorgehen schneller zu einem guten Ergebnis führt. Schlussendlich bestimmt die Kommission bzw. der Kantonsrat über das Vorgehen. Wir könnten Ihnen mitteilen, in welchen Punkten wir aufgrund des Gutachtens sowieso sehen, dass Anpassungen vorgenommen werden müssen, da diese Ausführungen überzeugend sind.

Kommissionspräsident: Ich bin nicht bereit, dass die Kommission die Überarbeitung macht, auch wenn es nur einzelne Punkte und Themen sind. Grundsätzlich geht es darum, dass die guten Vorschläge aus diesem Bericht für uns eine Stütze sein sollen und die Regierung und das Departement diese Verbesserungen ausarbeitet und einbringt – dies ist Aufgabe des Departementes bzw. der Regierung. Wenn Regierungspräsident Fässler weiss, wo die Punkte liegen, die zu verbessern sind, dann können wir das in der summarischen Diskussion gerne ansprechen.

Hans-Rudolf Arta zu Güntzel-St.Gallen: Die Regierung kann nicht aufgrund der Beratung in der Kommission ihre Vorlage zurückziehen. Wenn die Kommission dem Kantonsrat den Rückweisungsantrag empfiehlt, wird sich die Regierung Gedanken darüber machen, ob sie ein rotes Blatt einreichen will. Wenn sie dies nicht macht, ist das für uns das Signal, die Arbeiten anzugehen und diese Nachtragsbotschaft zu schreiben.

Surber-St.Gallen: Ein gutes Vorgehen wäre wohl, wenn wir mit diesem Geschäft in den Rat gehen und der Rat es zurückweist mit einem allfälligen Auftrag, den wir hier formulieren. Das führt dazu, dass die Botschaft angepasst wird. Wenn wir das jetzt innerhalb der Kommission mit Unterstützung des Departementes umsetzen, haben wir immer noch die gleiche Botschaft, aber mit anderen Artikeln. In dem Sinn ist es richtig, die gesamte Vorlage zur Überarbeitung zurückzuweisen. Wenn das Departement schnell ist, ist es allenfalls möglich, dass wir das bereits in der Herbstsession wieder beraten können. Das Präsidium kann auch bereits eine vorsorgliche Kommissionsbestellung in Auftrag geben, im Hinblick auf diese Botschaft, die allenfalls zwischen der Sommer- und Herbstsession wieder beraten wird.

Huber-Oberriet: Ich schliesse mich Surber-St.Gallen an. Es liegt am Departement, der Polizei möglichst schnell eine gute Rechtsgrundlage vorlegen zu können. Sie können bereits mit der Arbeit beginnen, bevor die Session stattgefunden hat. Falls alles Schiffbruch erleiden sollte und das Parlament keine Rückweisung vornimmt, hätten wir immer noch die zweite Lesung und dazwischen könnten wir eine Kommissionssitzung durchführen. Es ist der richtige Weg und wir sollten zügig vorwärts machen.

Kommissionspräsident: Ich halte fest, dass die vorberatende Kommission beschliesst, die Vorlage summarisch durchzugehen.

Art. 27quater (neu) c) Gefährdungsmeldung an die Polizei.

Güntzel-St.Gallen: Es ist eine Kleinigkeit, aber hat eine psychologische Bedeutung: Anstatt «Gefährder» und «Prävention» – man kann mit einzelnen Wörter sicherlich etwas erreichen. Zu Abs. 1 hätten wir gerne eine klare Umschreibung dazu, was «öffentliche Aufgaben» beinhaltet. Es handelt sich nicht um eine staatliche Aufgabe oder ist es nur das? Können dies nur Beamte bzw. ehemalige Mitarbeiter im Staatsdienst sein, oder auch andere Personen?

Art. 27quinquies (neu) d) Gefährderansprache.

Güntzel-St.Gallen: Hier möchten wir zumindest Bst. b und Bst. c nochmals diskutieren, auch aufgrund der Aussage von Manuel Niederhäuser, ob das sinnvoll ist.

Locher-St.Gallen: Ich habe heute Morgen die Frage zu den Begrifflichkeiten gestellt. Aufgehängt habe ich es am Wort «Einvernahme». Ich glaube, es wäre im Zusammenhang mit Art. 27quinquies und der Gefährderansprache wichtig, dass man den Charakter dieses Gesprächs definiert. Ich möchte den Begriff «Einvernahme» in diesem Gesetz nirgends lesen. Das sollte man nochmals anschauen.
Die zweite Frage, die bereits in der letzten Sitzung diskutiert wurde, ist die Frage der Abgrenzung zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (AS 2021, 565 ff.; in Kraft seit 1. Juni 2022), das eine Definition des «terroristischen Gefährders» enthält und in diesem Zusammenhang ebenfalls Gefährderansprachen regelt. Ich spreche jetzt nicht von den Zuständigkeiten, aber wir sprechen dort auch von Gefährdern. Wenn man denselben Begriff braucht, ist es nachher schwierig zu sagen, ob man jetzt dasselbe damit meint, oder nicht. Unter Umständen kann es sinnvoll sein, von Gefährdern zu sprechen, aber das müsste man nochmals anschauen. Wir haben in diesem Bereich sehr viele Erlasse. Wenn wir hier eine saubere Abgrenzung haben und mit klaren Begriffen arbeiten, die nachher im polizeilichen Alltag dienen.

Romer-Jud-Benken: Wir haben uns die Frage gestellt, ob es nicht sinnvoll wäre, Bst. b und Bst. c zu streichen. Es muss freiwillig bleiben, sodass die Gefährder nicht verpflichtet sind. Dies sollte geprüft werden.

Simmler-St.Gallen: Wir haben Eventualanträge formuliert, die jetzt hinfällig sind. Anstatt diese nochmals zu erwähnen, sind sie jetzt einfach als Inputs zu verstehen. Wir hätten diesen Antrag hierzu auch gestellt, ich werde diese jetzt aber nicht immer erwähnen, sondern wir gehen davon aus, dass dies dem Departement so überreicht wurde. Wir haben in unserem Rückweisungsantrag acht Aspekte hervorgehoben, da dies grundlegende Inputs sind. Diese werden im Anschluss besprochen. Wir werden in der Einzelberatung eher ruhig sein, was aber nicht bedeutet, dass wir einverstanden sind.

Art. 27^{sexies} (neu) e) Information von Privatpersonen und Behörden

Schuler-Mosnang: Hier wäre es wichtig zu wissen, wie viele Informationen in Bst. a und Bst. b an Personen weitergereicht werden können. Der SP-Antrag führt in die richtige Richtung.

Bosshard-St.Gallen: Ich finde es richtig, dass die Gefährderansprache geprüft wird, wie es Güntzel-St.Gallen erwähnt hat.
Bezüglich des Informationsaustausch bei häuslicher Gewalt ist es beim Datenschutz eine Gratwanderung, wie viele Informationen man weitergeben möchte. Wir haben aus den Medien erfahren, dass die Interventionen der Polizei im Jahr 2022 um 20 Prozent angestiegen sind. Es ist ein sehr wichtiges Thema und der grösste Punkt für dieses Management. Es gilt abzuklären, wie man die häusliche Gewalt stärker einbinden kann. Es ist jetzt absolut freiwillig, auch wenn jemand die Weisung hatte, muss er sich nicht an diese Fachstelle wenden und diese erhält auch keine Informationen (Polizeirapport, Protokoll). Welche Verbesserungen sind möglich, um die häusliche Gewalt zu reduzieren? Als Beispiel sanken in Spanien Tötungsdelikte an Frauen sehr, u.a. weil sehr viele Massnahmen betreffend des Datenaustauschs bei häuslicher Gewalt unternommen wurden. Der Datenschutz ist wichtig, aber trotzdem müssen wir bemüht sein, diesbezüglich einen Schritt weiterzukommen, z.B. bei der Reduzierung von Tötungsdelikten an Frauen.

Hans-Rudolf Arta: Ich möchte Sie bitten, nicht diese Büchse der Pandora zu öffnen. Die Frage der Zwangsberatung von gewaltausübenden und weggewiesenen Personen wurde im Kantonsrat schon mehrfach diskutiert. Es wurden dazu Aufträge erfüllt und Berichte geschrieben. Der Kantonsrat schloss sich schlussendlich der Einschätzung der Regierung an, dass das nicht zweckmässig sei. Zu verweisen ist insbesondere auf
– den Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission 2005 (32.05.01)
– die im Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission 2006 (32.06.01) wiedergegebene Stellungnahme der Regierung, der sich die Kommission anschloss
– die Antwort der Regierung vom 21. März 2006 zur Interpellation 51.05.15 «Weiterführen der Massnahmen gegen häusliche Gewalt» (Ziff. 3)
– die Botschaft der Regierung zum Entwurf des XIII. Nachtrags zum Polizeigesetz (22.19.07), insbesondere Ziff. 2.2

Wir müssen zwei Fälle unterscheiden: Es gibt einen Fall der Zwangsberatung bei der Beratungsstelle Häusliche Gewalt, sobald jemand durch die Staatsanwaltschaft hierzu verpflichtet wurde, insbesondere im Rahmen einer Verurteilung durch Strafbefehl oder auch durch eine gerichtliche Verurteilung kann die Weisung erteilt werden, dass man sich an einem Lernprogramm für gewaltausübende Personen beteiligen muss. Strafprozessual ist diese Möglichkeit mit der Zwangsberatung gegeben. In einem rechtstaatlichen Verfahren wird durch die Staatsanwaltschaft mit gerichtlicher Beurteilung diese Weisung erteilt. In der zweite Konstellation, über die Sie heute Manuel Niederhäuser informierte, was die Polizei macht, hat sich der Kantonsrat bereits im geltenden Recht klar für den Ablauf ausgesprochen, wie ihn Manuel Niederhäuser darstellte. Es wird in Art. 43bis Abs. 1 Bst. d PG geregelt: «(Die Polizei informiert die angewiesene

Person schriftlich:) über Beratungs- und Therapieangebote. Sie übermittelt Namen und Adresse der angewiesenen Person einer Beratungsstelle, diese bietet der angewiesenen Person Beratung an.» Im präventiven Bereich, in dem wir heute tätig sind, bitte ich Sie, es bei dieser gesetzlichen Regelung, die heute vorliegt, zu belassen. Sie ist das Ergebnis der politischen Prozesse im Bereich der Bekämpfung von häuslicher Gewalt.
Was wir sicher prüfen und von der Mitte-EVP-Delegation bereits an der ersten Kommissionssitzung eingebracht wurde; die heutige Koordinationsgruppe «Häusliche Gewalt und Stalking» hat nicht mehr die Aufgabe gemäss Art. 43^{septies} PG: «[...] beurteilt die Gefährlichkeit einer Person». Im Zuge der Überarbeitung von Art. 27bis PG mit dem BRM werden wir hier Folgeanpassungen ausarbeiten und die Koordinationsgruppe anders ausrichten. Aber ich möchte mir den Appell erlauben: Belassen Sie es in Art. 43bis PG bei der heutigen Regelung.

Regierungspräsident Fässler: Ich bin auch mit Bezug auf Art. 27^{quinquies} (neu) der Meinung, man sollte auf Streichungen verzichten. Wir haben aktuell immer noch jede zweite Woche in der Schweiz ein Tötungsdelikt an einer Frau in Zusammenhang mit häuslicher Gewalt – das ist ein unerträglicher Zustand. Ich muss aber gleichzeitig einräumen, dass es nicht ganz so einfach ist, hier überzeugende Tools zur Verfügung zu stellen. Aber diejenigen, die wir hier formulieren, beinhalten mindestens die Chance, dass eine solche Ansprache etwas nützt.
Polizeikommandant Bruno Zanga hat mir vor einiger Zeit folgende Situation geschildert: Eine Frau wohnte mit ihrem Partner im Kanton Thurgau, wo es zu häuslicher Gewalt kam, die registriert wurde. Diese Frau zog in die Stadt St.Gallen und wurde hier von ihrem Partner umgebracht. Ich möchte der Stadtpolizei diesbezüglich keinen Vorwurf machen, es geht mir nur um das Beispiel. Für solche Fälle ist die Stadtpolizei zuständig und sie macht anscheinend bei häuslicher Gewalt keine Abklärungen im Herkunftskanton. Die Kantonspolizei macht dies jedoch. Bruno Zanga meinte, wenn sie zuständig gewesen wären, hätten sie nach der häuslichen Gewalt eine Abfrage im Kanton Thurgau vorgenommen und hätten erfahren, dass es auch dort bereits zu erheblicher häuslicher Gewalt gekommen war, entsprechend hätten sie interveniert. Vermutlich wie es jetzt hier vorgeschlagen wird. Ob dies wirklich verhindert hätte, dass diese Frau sterben musste, können wir nicht beantworten. Immerhin hätte man etwas unternommen. Bruno Zanga sowie das BRM sind der Meinung, dass sie diese Tat hätten verhindern können.

Kommissionspräsident schlägt vor, sich nicht zu sehr in einzelne Artikel zu vertiefen, da dies Aufgabe des Departementes ist. Das Departement berücksichtigt bei der Bearbeitung die Voten der Kommissionsmitglieder.

Thoma-Andwil: Es ist schon wichtig, dass man ein Gefühl erhält, wie einzelne Mitglieder aus der Kommission auf solche Aussagen reagieren könnten.
Ich finde Art. 27^{quinquies} (neu) vor allem Bst. b und Bst. c sehr schwierig und zwar aus folgenden Gründen. Ich spreche als Laie, und nicht als Jurist. Ich gehe davon aus, dass ich nicht verurteilt bin, aber ich stelle aus Sicht von Personen, die das beurteilen, ein Risiko für die Gesellschaft dar und werde – das ist die Haltung eines normalen Bürgers – quasi schon vorverurteilt. Wenn ich nicht so reagiere, wie es die Staatsgewalt will, besteht bereits eine Androhung auf eine Bestrafung. Ich bin quasi wie verurteilt, obwohl ich nichts gemacht habe. Das finde ich ganz schwierig.
Wenn man das macht, muss man sich auch das entsprechende Rechtsmittel genau überlegen. Wenn z.B. ein Polizist findet, dass ich eine Gefährdung darstelle und mich vorladen will, obwohl ich finde, dass ich überhaupt keine Gefährdung darstelle und dem nicht Folge leiste. Dann interessiert mich das entsprechende Rechtmittel dazu, da ich ja nichts verbrochen habe, sondern es handelt sich nur um die Haltung einer Person. Man müsste ganz genau definieren, unter welchem Aspekt ich eine Strafe zu erwarten habe, ohne dass ich etwas verbrochen habe.
Meine Tendenz ist; diese beiden Bst. würde ich aus heutiger Sicht bekämpfen. Hier handelt es sich um einen Hauptartikel der Vorlage, wenn wir keine saubere Lösung schaffen, wird er im Parlament heiss diskutiert werden.

Kommissionspräsident: Wir können der Regierung und dem Departement gewisse Hinweise geben und diese als Aufgabe mitgeben.

Güntzel-St.Gallen: Ich möchte auch zuhanden von Regierung und Departement klarstellen, wenn wir jetzt keine formellen Anträge stellen und darüber abstimmen, dann heisst das nicht, dass wenn wir uns zu einzelnen Artikeln äussern, sie automatisch unsere Meinung übernehmen. Auch wir haben beim einen oder anderen Artikel Differenzen. Wir müssen nicht jeden Artikel nochmals kommentieren, sondern das ist die Aufgabe aufgrund der Überarbeitung im Departement und allenfalls der Regierung.

Surber-St.Gallen zur Beratungsstelle für häusliche Gewalt: Könnte man allenfalls für die Beratung von Opfern oder möglichen Opfern noch Verbesserungen im Prozess erreichen, insbesondere mit Meldungen an die Opferhilfen, damit dies auch automatisierter abläuft, als es bisher der Fall war? Dies war ein Thema bei der Diskussion zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, dass dies geschieht, wenn ein Opfer das wünscht. Hier sollt man überprüfen, wie das andere Kantone handhaben aus der Opferperspektive betrachtet.

II. Änderung anderer Erlasse

Locher-St.Gallen. Wir haben heute Morgen darüber diskutiert, dass das VRP angepasst werden muss. Es stellt sich die Frage, wie weit das VRP geändert werden müsste. Thematisch gehört das hier hin.

Huber-Oberriet zu Art. 6a (neu). Wir haben bereits in der ersten Sitzung diskutiert, ob für die FAREX-Stelle nicht das SJD zuständig sein soll, anstelle des Departementes des Innern.

3.2 Beratung Entwurf XV. Nachtrag

Güntzel-St.Gallen: Beim XV. Nachtrag habe ich bereits erwähnt, dass wir hier einen grossen Vorbehalt machen, ob man diesen jetzt beschliessen soll. Wir werden uns dazu in der Gesamtbeurteilung nochmals äussern.

Art. 28a (neu) Anhaltung und Identitätsfeststellung.

Schuler-Mosnang: In Abs. 2 heisst es: «Die angehaltene Person ist verpflichtet, auf Verlangen ihre Personalien anzugeben, mitgeführte Ausweise vorzulegen, Sachen in ihrem Gewahrsam vorzuzeigen und zu diesem Zweck Behältnisse und Fahrzeuge zu öffnen.» Ist das sachgemäss? Das würde heissen, dass dies bei einer Identitätsfeststellung faktisch zu einer Durchsuchungsmöglichkeit führen würde – das wäre höchst fragwürdig.

Art. 28ter (neu) Verdeckte Registrierung, gezielte Kontrolle

Güntzel-St.Gallen: Ich bin mir nicht sicher, ob dies mit Art. 28ter (neu) «Verdeckte Registrierung, gezielte Kontrolle» direkt verbunden ist für Halterinnen und Halter von Fahrzeugen und Personen. In der allgemeinen Diskussion habe ich erwähnt, was wir nicht wollen. Wir haben z.B. mit der Fahrzeugerkennung kein Problem. Aber Abschnittskontrollen für Geschwindigkeitsmessungen werden wir in aller Klarheit bekämpfen, mit dem Wissen, dass es zu Überschreitungen auf den Strassen – nicht nur auf den Autobahnen – kommen wird. Wir sind dagegen, dass damit Bussen ausgesprochen werden können. Offenbar können im Kanton Thurgau mit den neuen Beschlüssen, die erfolgen werden, diese Überprüfungen stattfinden und da wurden auch Auswertungen der Geschwindigkeitsübertretungen aufgezeigt. Wo bzw. über welchen Artikel wird das im Kanton St.Gallen geregelt?

Hans-Rudolf Arta: Solche Abschnittsgeschwindigkeitskontrollen werden im Kanton St.Gallen nicht durchgeführt. Die automatisierte Fahrzeugfahndung ist nicht Bestandteil von Art. 28ter (neu). Wir bereiten dafür eine eigenständige Rechtsgrundlage vor. Aufgrund von zwei neuen

Bundesgerichtsurteilen im Thurgau und in Solothurn mussten wir die in Bearbeitung befindende Vorlage nochmals grundlegend überarbeiten, damit wir die Ansprüche des Bundesgerichtes umsetzen können. Sie erhalten zur «Automatisierten Fahrzeugfahndung» eine separate Rechtsgrundlage zur Beratung im Rat. Der Gegenstand von Art. 28ter (neu) ist eine landesinterne Umsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommen. Der Kanton St.Gallen ist einer der letzten Kantone, der diese Regelung noch nicht im Polizeirecht enthalten hat, die jeder Kanton für sich erlassen muss. Einzig die Umsetzung von Art. 99 Schengener Durchführungsübereinkommen ist Gegenstand von Art. 28ter (neu), nicht aber irgendwelche Strassenkontrollen.

Locher-St.Gallen: Wir haben an der letzten Sitzung diskutiert, dass es nicht gut ist, wenn laufend neue Nachträge ausgearbeitet werden. Wenn das bereit ist, sollte man es in die vorliegende Vorlage aufnehmen. Wir haben über eine Totalrevision des Gesetzes gesprochen. Unser Wunsch wäre, dass das Departement prüft, ob das nicht in dieser Vorlage aufgenommen werden kann. Diese Bundesgerichtsentscheide liegen vor. Das Parlament wird bei weiteren Nachträgen die Übersicht verlieren, das ist unser Nachteil gegenüber der Verwaltung.

Kommissionspräsident: Das wurde bereits an der ersten Sitzung thematisiert und es hiess, dass im Departement der Generalsekretär wechseln wird und auch Regierungspräsident Fässler gab seinen Rücktritt bekannt, und entsprechend sollte man nicht abwarten, bis man die Totalrevision angeht. Deshalb ich begrüsse den Vorschlag von Locher-St.Gallen.

Hans-Rudolf Arta: Wir sind ziemlich bereit mit der Formulierung für die automatische Fahrzeugfahndung. Wenn sich die Kommission dem nicht verschliesst, nehmen wir das gerne in der aktuellen Vorlage auf. Es ist noch eine weitere Motion 42.20.13 «Beteiligung an den Kosten des Polizeieinsatzes für Veranstalter von nicht bewilligten Demonstrationen» hängig, deren Frist bald ablaufen wird. Das benötigt zwingend einen Nachtrag des PG innerhalb der Dreijahresfrist. Dort sind wir noch nicht ganz so weit. Dies dürfte auf politischer Ebene sicherlich Rückfragen geben. Wir versuchen möglichst viele Erklärungen in diese Vorlage zu packen. Aus gesetzessystematischen Gründen könnte man sich überlegen, diese beiden Nachträge zusammen mit den beiden zurückgewiesenen Vorlagen in der gleichen Botschaft zu regeln.

Kommissionspräsident: Diese Rückweisung soll auch die Chance bieten, gewisse Verbesserungen einzubringen oder pendente Themen noch mit aufzunehmen.

Art. 51bis Bewachungsunternehmen

Güntzel-St.Gallen: Als Mitglied der Redaktionskommission möchte ich gerne anfragen, ob der Begriff «Betriebsinhabende» so bleibt oder ob das anders formuliert wird?

II. Änderungen in anderen Erlassen

Locher-St.Gallen: An der letzten Sitzung habe ich den Passus in der Botschaft beanstandet, dass man zur Vermeidung unnötiger Strafverfahren gegen Polizisten die Ermächtigungsregelung in der StPO anpassen will. Ich habe mich dagegen ausgesprochen. Falls hier eine Änderung vorgesehen ist, würde ich gerne wissen, wo findet man diese? Ist unsere Kommission der gleichen Meinung?

Hans-Rudolf Arta: Es ist keine Änderung an der Rechtsgrundlage vorgesehen in Art. 17 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1, abgekürzt EG-StPO), wonach die Anklagekammer weiterhin über die Eröffnung von Strafverfahren gegen Mitarbeitende von Kantons- und Gemeindeverwaltungen befinden muss. Der Hinweis in der Botschaft will zum Ausdruck bringen, dass im präventiven Bereich unsere Polizistinnen und

Polizisten mit möglicherweise ungenügenden oder zu schwachen bzw. unpräzisen formell gesetzlichen Rechtsgrundlagen unterwegs sind. Der Hintergrund, dass diese präventive Tätigkeit bis heute nicht auf einer formell gesetzlichen Grundlage basiert, kann dazu führen, dass die Anklagekammer tendenziell mehr Strafverfahren gegen Polizistinnen und Polizisten eröffnet. Wir wollen den Polizistinnen und Polizisten kein Sonderrecht einräumen, sondern die Rechtsgrundlage schaffen, dass zumindest die Frage im Ermächtigungsverfahren: «Haben Sie auf gesetzlicher Grundlage gehandelt?» geklärt werden kann. Deshalb sind wir überzeugt, dass wir diese Vorlage für die präventive Tätigkeit benötigen, um das Handwerk der Polizistinnen und Polizisten formell gesetzlich klarer zu untermauern, dass die Anklagekammer in dieser Frage nicht entscheiden muss, dass keine Rechtsgrundlage besteht und ein Strafverfahren eröffnet wird. An der Praxis der Anklagekammer – die sich sehr viel eröffnungsfreundlicher zeigt, als noch vor einigen Jahren – wird nicht gerüttelt, diese wird auch nicht kritisiert. Es handelt sich um ein unabhängiges Gericht, das respektiert wird.

Simmer-St.Gallen beantragt (im Namen der SP-Delegation) folgenden Wortlaut:

«Rückweisung an die Regierung mit dem Auftrag eine neue Vorlage auszuarbeiten, wobei nachfolgende Aspekte zu berücksichtigen sind:

a) Die institutionelle Ausrichtung des Bedrohungs- und Risikomanagements ist zu überprüfen. Dabei ist insbesondere zu hinterfragen, ob die Koordinationsgruppe trotz mangelnder operativer Tätigkeit über die bisherigen Kompetenzen verfügen muss und ob sich ihre die polizeiliche Arbeit ergänzende Tätigkeit in dieser Form bewährt. Allenfalls ist eine Neuausrichtung als blosses Koordinations- und Vernetzungsgremium in den Vordergrund zu stellen und weitreichendere Kompetenzen sind der Polizei vorzubehalten.

b) Der Rechtsrahmen des Bedrohungs- und Risikomanagements hat der Polizei die notwendigen Kompetenzen einzuräumen, zugleich aber detaillierter zu umschreiben, welche Gefährdungen im Fokus stehen, welche Massnahmen wann ergriffen werden und wie sich die Rechtsstellung betroffener Personen gestaltet. Dabei ist der Rechtsschutz zu überdenken, insbesondere derjenige gegen Realakte. Für die bessere Erkennbarkeit bereits bestehender Möglichkeiten ist, wo sinnvoll, im Gesetzestext auf Bestimmungen anderer Gesetze zu verweisen.

c) Es ist klarer zwischen dem personenbezogenen und dem raumzeitlichen «Predictive Policing» zu unterscheiden. Für personenbezogenes Bedrohungsmanagement sollen standardisierte Gefährlichkeitsprognosen zum Einsatz kommen können, sofern ihr Nutzen regelmässig kritisch evaluiert wird. Auf den Einsatz nicht regelbasierter Algorithmen, d.h. selbstlernender Systeme ist vorläufig zu verzichten.

d) Die Gefährderansprache soll als wichtiges Instrument des Bedrohungs- und Risikomanagements gesetzlich verankert werden. Die Norm soll jedoch deren auf Kooperation gerichteten Natur gerecht werden. Auf eine zwangsweise Durchsetzung mittels Vorführung ist zu verzichten.

e) Der elektronische Datenaustausch soll ermöglicht, dabei aber in hoher Bestimmtheit reguliert werden. Es soll aus dem Gesetz für Bürgerinnen und Bürger erkennbar sein, zu welchem genauen Zweck welche Daten von wem bearbeitet und inwiefern diese automatisierte ausgetauscht werden. Konkrete Anwendungsbereiche sind in der Botschaft (und ggf. im Gesetz) zu bezeichnen (z.B. Datenbanken von Gefährdungen, Serielle Kriminalität im Bereich der Vermögensdelikte). Die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten ist sachbezogen einzugrenzen, eine Pauschalermächtigung ist nicht opportun. Der erhöhten Grundrechtsrelevanz von kombinierten und komplexen Datensätzen in gemeinsamen Datenbanken ist Rechnung zu tragen und wirksame Kontrollmassnahmen müssen auf Gesetzesstufe vorgesehen werden. Ein Bewilligungsverfahren für neue (interkantonale) Datensammlungen durch die Regierung ist vorzusehen.

f) Beim elektronischen Datenaustausch ist eine Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen und dem Bund anzustreben. Ebenfalls ist darauf hinzuwirken, dass Datensammlungen, die einem strafprozessrechtlichen Zweck dienen, baldmöglichst vom Bund normiert werden.

g) Der Umgang mit kriminalpräventiven Daten ist speziell heikel und deshalb gesondert zu regeln. Es ist zu prüfen, inwiefern deren Sammlung sinnvoll eingegrenzt werden kann und ob allenfalls besondere Löschfristen zu gelten haben. Ebenfalls ist in Betracht zu ziehen, diese Datensammlungen getrennt von anderen, allen Mitarbeitern zugänglichen Datenbanken zu führen.

h) Bei der Erarbeitung des neuen Entwurfs ist allgemein auf eine höhere Bestimmtheit der Normen zu achten. Dabei sind Rahmenbedingungen, wie z.B. Löschfristen, im Zweifelsfall auf Gesetzesstufe festzuhalten.

Huber-Oberriet (im Namen der FDP-Delegation): Dem Antrag der SP-Delegation ist zuzustimmen. Die einzelnen Bst. sind nicht einzeln durchzuberaten.

Romer-Jud-Benken (im Namen der Mitte-EVP-Delegation): Dem Antrag der SP-Delegation ist zuzustimmen.

Güntzel-St.Gallen (im Namen der SVP-Delegation): Dem Antrag der SP-Delegation ist zuzustimmen.

Bosshard-St.Gallen (im Namen der GRÜNE-Delegation): Dem Antrag der SP-Delegation ist zuzustimmen.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag von Simmler-St.Gallen mit 15:0 Stimmen zu.

Huber-Oberriet: Das SJD soll die Anpassungen der Vorlage zeitnah bringen. Ich möchte einen Zeitplan dazu, wie schnell diese Vorlage kommen könnte, wobei September 2023 optimal wäre. Allenfalls könnte man bereits eine vorsorgliche Kommissionsbestellung in die Wege leiten.

Simmler-St.Gallen beantragt im Namen der SP-Delegation eine Kommissionsmotion mit dem Auftrag auf Totalrevision des Polizeigesetzes in drei Jahren.
Diese Totalrevision ist bereits überfällig und es braucht einen Antrag des Kantonsrates der innert vorgegebener Frist umgesetzt werden soll. Diese Totalrevision muss so schnell wie möglich auf den Weg gebracht werden, weil die Ausarbeitung sowieso eine Zeit dauert.

Huber-Oberriet: Ich finde den jetzigen Zeitpunkt falsch für eine Totalrevision, weil derzeit die Nachträge behandelt werden. Entsprechend unterstütze ich einen Antrag auf Totalrevision erst, wenn die Nachträge durch sind.

Güntzel-St.Gallen: Ich möchte keine neue Vorlage, sondern eine Überarbeitung der bisherigen Vorlage. Diese Kommission sollte die Vorlage weiterhin beraten, wobei es am Präsidium liegt, diese Entscheidung zu treffen.
Die SVP-Delegation wird die Motion zur Totalrevision nicht unterstützen aus den gleichen Gründen wie FDP-Delegation.

Simmler-St.Gallen: Der Antrag kann auch zurückgezogen werden, obwohl es mir lieber wäre, wenn man diese Totalrevision schnellstmöglich anstossen würde.

Locher-St.Gallen: Um zu beurteilen, ob es eine Totalrevision braucht, brauchen wir Informationen, was noch kommt.

Arta Hans-Rudolf: Ich meine, die Kommission bleibt weiterhin zuständig, auch zukünftig. Zukünftige Themen sind, Stand heute, abschliessend folgende:
- Die automatisierte Fahrzeugerkennung und -fahndung;
- Kostenauferlegung bei unbewilligten Demonstrationen (Motion 42.20.13);
- «Hate Crimes» statistisch erfassen (Motion 42.21.04). Diese Motion kann voraussichtlich ohne Gesetzesänderung umgesetzt werden. Im Geschäftsbericht 2023 wird die Regierung voraussichtlich die Abschreibung der Motion zufolge Umsetzung, mit entsprechender Begründung, beantragen.

Was eine mögliche Totalrevision des PG betrifft, könnten sich Schwierigkeiten ergeben aufgrund der anstehenden Amtswechsel im SJD.

Simmler-St.Gallen: Mit allen diesen Nachträgen wird es wahrscheinlich faktisch sowieso eine Totalrevision. Ich warte bereits seit meinem Amtsantritt auf die Totalrevision des PG. Weiterhin sehe ich den Amtswechsel des Vorstehers und des Generalsekretärs nicht als Problem. Da sich aber abzeichnet, dass für dieses Anliegen keine Mehrheit gefunden besteht, ziehe ich den Motionsantrag zurück.

3.3 Beratung Entwurf II. Nachtrag EG- Straf- und Jugendstrafprozessordnung

Hans-Rudolf Arta: Der Rückweisungsantrag, der sich abzeichnet, bezieht sich auf den XIV. und XV. Nachtrag des PG. Ich habe bis jetzt noch keine Kritik am II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung gehört, bei dem es darum geht, aufgrund einer Motion das Begnadigungsrecht der geltenden Kantonsverfassung anzupassen. Ich fände es pragmatisch, wenn Sie diese durchberaten wollen und dem Kantonsrat vorlegen, damit sie in erster und zweiter Lesung behandelt werden kann mit anschliessender Schlussabstimmung und dann wäre das Geschäft 22.22.25 «II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (Zuständigkeit für Begnadigungen)» vom Tisch.

Güntzel-St.Gallen: Ich bin der Meinung, dass wir das machen können. Es handelt sich um eine völlig unabhängige Vorlage, die nicht im Weitesten irgendeine der vorangehenden Bestimmungen tangiert. Hier ist die Situation eine andere, der Kantonsrat hat bei der Kantonsverfassung einen grossen Fehler gemacht, indem er das Begnadigungsrecht der Regierung übertragen hat. Grundsätzlich sollten Vertreterinnen oder Vertreter des Volkes eine Begnadigung vornehmen und nicht die Regierung. Aber wenn man das im Grundsatz in der KV der Regierung zugewiesen hat, dann wäre es logisch, dass man das gesamthaft weitergibt – der Fehler wurde früher begangen. Aber diese Vorlage hat mit den beiden Nachträgen zum PG nichts zu tun. Ich beantrage, dass wir das in dem Sinne machen.

Locher-St.Gallen: Ich unterstütze diesen Vorschlag. Wir haben drei separate Nachträge und es ist absolut möglich, den einen durchzuberaten und die beiden anderen zurückzuweisen.

3.4 Gesamtabstimmung

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass die Botschaft und die Entwürfe der Regierung durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten 22.22.25 «II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (Zuständigkeit für Begnadigungen)» beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 15:0 Stimmen dem Kantonsrat Eintreten auf die bereinigte Vorlage zu beantragen.

4 Abschluss der Sitzung

4.1 Bestimmung der Berichterstatterin/des Berichterstatters

Der Kommissionspräsident stellt sich als Berichterstatter zur Verfügung. Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Kommissionspräsidenten, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten.

4.2 Medienorientierung

Die vorberatende Kommission verzichtet darauf, die Medien über das Ergebnis der Beratungen zu informieren.

Der Kommissionspräsident weist nochmals auf das Kommissionsgeheimnis hin, das auch nach der Publikation der Medienmitteilung Geltung hat.

4.3 Verschiedenes

Kommissionspräsident: Ich bedanke mich für die aktive Mitarbeit und schliesse die Sitzung um 11.30 Uhr.

Der Kommissionspräsident:	Die Geschäftsführerin:
Walter Gartmann Mitglied des Kantonsrates	Aline Tobler Parlamentsdienste

Beilagen
mit der Einladung bereits zugestellt:

1. 22.22.23 «XIV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Bedrohungs- und Risikomanagement und Koordinationsgruppe Gewaltprävention, automatisierter Datenaustausch)» / 22.22.24 «XV. Nachtrag zum Polizeigesetz (Präventive polizeiliche Tätigkeit)» / 22.22.25 «II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (Zuständigkeit für Begnadigungen)» (Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 25. Oktober 2022); *mit dem Kantonsratsversand zugestellt*
2. Auswertung Vernehmlassung; *steht auf der Sitzungsapp zur Verfügung*
3. Empfehlungsschreiben KKJPD zu Qualitätsstandards KBM
4. Grundlagenpapier Qualitätsstandards Bedrohungsmanagement
5. Berichterstattung 2022 der Rechtspflegekommission vom 18. Mai 2022; *Link insb. Abschnitt 5.2.3 zum automatisierter Datenaustausch oder auf der Sitzungsapp*
6. Medienmitteilung der Rechtspflegekommission zur Berichterstattung 2022; *Link oder auf der Sitzungsapp*
7. Fragen und Antworten voko Mitglieder an das Departement
   7.1. Ermächtigungsverfahren
   7.2. Übersicht Gesetzgebungsverfahren
   7.3. Vernehmlassung Nachtrag Polizeigesetz FDS
   7.4. Vorabkonsultation Nachtrag Polizeigesetz FDS
8. Anträge SP-Fraktion (Mail vom 6. Februar 2023)
9. Mail Romer-Benken; Haltung Die Mitte-EVP-Delegation zu Anträge SP-Delegation
10. Antrag Schuler-Mosnang zu Rechtsschutz Realakte
11. Präsentation BRM
12. Fragen der voKo (ergänzte Fassung)
13. Antragsformular vom 10. Februar 2023 (3)
14. Fragebogen mit Antworten Verwaltung
15. Prozess BRM-Fall
16. Antworten Gutachter Tobias Jaag et al.

Beilagen *zum Protokoll*

17. Mail Simmler-St.Gallen mit überarbeiteten Anträgen; *bereits zugestellt*
18. Überarbeitete Anträge SP-Delegation; *bereits zugestellt*
19. Mail Güntzel-St.Gallen; *bereits zugestellt*
20. Präsentation Manuel Niederhäuser

Geht (mit Beilagen) **an**

– Kommissionsmitglieder
– Geschäftsführung der Kommission
– Sicherheits- und Justizdepartement (wie Seite 1)

Kopie (ohne Beilagen) **an**

– Fraktionspräsidenten/in (5)
– Parlamentsdienste (L PARLD)