

Regierungsratsbeschluss

vom 3. Dezember 2019

Nr. 2019/1899

Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und Änderung des Gebührentarifs (GT)

Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Erwägungen

Mit RRB Nr. 2019/1056 vom 2. Juli 2019 hat der Regierungsrat den Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und Änderung des Gebührentarifs (GT) in erster Lesung beraten und beschlossen. Das Departement des Innern wurde ermächtigt und beauftragt, das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Staatskanzlei wurde beauftragt, die Vernehmlassungsadressaten per E-Mail über das eröffnete Vernehmlassungsverfahren zu informieren. Die Vernehmlassungsfrist endete am 16. September 2019. Auf Wunsch einer Organisation wurde die Frist bis zum 20. September 2019 erstreckt.

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung eingereicht haben (12; Reihenfolge nach Eingang):

- Obergericht des Kantons Solothurn, 4502 Solothurn (1)
- EVP, 4500 Solothurn (2)
- Gewerkschaftsbund Kanton Solothurn, GbS SO, 4502 Solothurn (3)
- CVP Kanton Solothurn, 4112 Bättwil (4)
- SP Sozialdemokratische Partei Kanton Solothurn, 4502 Solothurn (5)
- SP Sozialdemokratische Partei der Stadt Olten, 4600 Olten (6)
- Regionalverein Olten Gösgen Gäu (OGG), 4601 Olten (7)
- FDP. Die Liberalen Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (8)
- Solothurnischer Anwaltsverband, SolAV, Fachgruppe Strafrecht, 4500 Solothurn (9)
- SVP Kanton Solothurn (10)
- Grüne Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (11)
- VSEG Verband Solothurner Einwohnergemeinden und VGSo Verband des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn (12)

1.2 Vernehmlassungsergebnis

1.2.1 Zustimmung zu allen Bestimmungen / Keine Einwände gegen die Vorlage

Zwei Vernehmlassungsteilnehmende haben sämtlichen Bestimmungen der Vorlage vorbehaltlos zugestimmt und keine Einwände erhoben (Obergericht sowie VSEG/VGSo).

1.2.2 Grundsätzliche Zustimmung / Keine Ablehnung der Vorlage

Drei Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen die Vorlage im Grundsatz ausdrücklich. Zwei von ihnen verweisen gleichzeitig auf die Bedeutung, die sie der verhältnismässigen beziehungsweise der strikten Umsetzung der Bestimmungen beimessen (EVP, SVP). Ausserdem werden einzelne Anpassungswünsche und zusätzliche Änderungsanliegen geltend gemacht (CVP und SVP).

1.2.3 Keine vollumfängliche Zustimmung zur Vorlage / teilweise Ablehnung der Vorlage

Fünf Vernehmlassungsteilnehmende stimmen der Vorlage nicht vollumfänglich zu (GbS SO, Grüne Kanton SO) beziehungsweise lehnen diese teilweise ab (SP Kanton SO und SP Stadt Olten). Ihre Kritik richtet sich insbesondere gegen Drohneneinsätze im Zusammenhang mit Veranstaltungen und Kundgebungen sowie gegen die Umsetzung des für erheblich erklärten Auftrags des Kantonsrates (Auferlegung von Kosten bei Demonstrationen). Teilweise wird die Kostenpflicht grundsätzlich abgelehnt (SP Kanton SO, SP Stadt Olten), teilweise wird die Zustimmung von der Vornahme konkreter Änderungen abhängig gemacht (GbS SO, wiederum die SP Kanton SO, Grüne Kanton SO). Die FDP begrüsst den in der Vorlage erkennbaren Willen, die vorhandenen personellen und finanziellen Mittel effizient einzusetzen, sowie die vermehrten Präventionsanstrengungen zur Verhinderung von Straftaten, wobei sie gleichzeitig die konkret vorgeschlagenen polizeilichen Vorermittlungstätigkeiten (verdeckte Vorermittlung und verdeckte Fahndung) grundsätzlich ablehnt. Der GbS SO, die CVP, die SP Kanton SO und die Grünen Kanton SO hingegen stimmen der offeneren Formulierung der verdeckten Vorermittlung ausdrücklich zu. Zur verdeckten Fahndung werden konkrete Änderungsvorschläge gemacht. Die SP Stadt Olten äusserst sich grundsätzlich kritischer, die polizeilichen Vorermittlungstätigkeiten lehnt sie grundsätzlich ab.

1.2.4 Ablehnung der Vorlage

Ein Vernehmlasser (SolAV) beschränkte sich auf bestimmte Teile der Vorlage und lehnt diese kategorisch ab.

1.2.5 Keine konkretisierende Stellungnahme

Der OGG verzichtet auf eine konkretisierende Stellungnahme.

1.2.6 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1.2.6.1 §§ 8 -13 VE-KapoG (Polizeiausbildung)

Alle Vernehmlassungsteilnehmende, die sich zu diesen Bestimmungen geäußert haben, erklären ausdrücklich ihre Zustimmung. Mehrfach begrüsst wird die Absicht, die eidgenössischen Vorgaben soweit wie möglich nach den geltenden Abläufen zu richten und keine grossen Umstrukturierungen vorzunehmen. Die SP Stadt Olten regt an, auch für die Polizeilichen Sicherheitsassistenten (PSA) die vertragliche Frist zur Rückzahlung der Ausbildungskosten um ein Jahr zu reduzieren (§ 12 Abs. 1 Bst. c). FDP und SVP fordern eine möglichst kostenneutrale Umsetzung der verlängerten Polizeiausbildung.

1.2.6.2 § 18^{ter} VE-KapoG (Polizeiliche Sicherheitsassistenten)

Zur Entlastung der umfassend ausgebildeten Korpsangehörigen und der Sicherstellung der möglichst stufengerechten Aufgabenerfüllung wird der massvollen Erweiterung des Tätigkeitsgebietes der PSA grossmehrheitlich zugestimmt. Aufgrund ihrer weniger umfassenden Ausbildung weisen der GbS SO und die SP des Kanton SO auf das - als gering beurteilte - Risiko fehlerhaft ausgeübter Tätigkeiten hin. Mit Verweis auf die Ausführungen in den Erläuterungen schlägt die CVP eine einschränkende Formulierung von Absatz 1^{bis} vor. Demgegenüber regen die Grünen Kanton SO die Prüfung einer weitergehenden Ermächtigung der PSA zur generellen Ahndung von Übertretungen im Ordnungsbussenverfahren (OBV) an. VSEG/VGSo sehen im Vorschlag einen Mehrwert für die Sicherheit im Kanton.

1.2.6.3 § 21 VE-KapoG (Grenzüberschreitender Polizeieinsatz)

Dazu geäussert haben sich der GbS SO, die CVP, die SP Kanton SO und die FDP. Sie alle erachten die Vereinfachung als sachgerecht, zweckdienlich und sinnvoll. Analog zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) schlägt die CVP ausserdem die Änderung von Absatz 2 vor. Die Formulierung "schwere Vergehen und Verbrechen" (an Stelle von "schweren Straftaten") stelle die beabsichtigte Subsumierung von Straftaten wie Landfriedensbruch (Art. 260 StGB) und Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB) sicher.

1.2.6.4 § 32^{bis} VE-KapoG (Vorladung und Vorführung)

Der GbS SO, die CVP und die SP Kanton SO stimmen der Bestimmung sowie der damit unter Umständen verbundenen Kostenpflicht (§ 64 Abs. 2 und 3 VE-GT) ausdrücklich zu. Die SVP begrüsst die Bestimmung implizit. Zur Verhinderung einer überspitzten Umsetzung erwartet die FDP klare Weisungen des Kommandos. Demgegenüber fordern zwei Vernehmlassende die ersatzlose Streichung. Während die SP Stadt Olten die Unvereinbarkeit mit rechtsstaatlichen Grundsätzen anführt, sind für den SolAV keine Gründe ersichtlich, um Personen ausserhalb eines Strafverfahrens von der Polizei vorzuladen und vorzuführen. Während eines Strafverfahrens sei die Androhung einer Zwangsmassnahme im Grundsatz nach ausschliesslich der Staatsanwaltschaft vorbehalten, setze demnach die Eröffnung eines Strafverfahrens voraus und habe die Aktivierung der Beschuldigtenrechte nach StPO zur Folge. Zudem enthalte die Bestimmung unbestimmte Rechtsbegriffe, wodurch die Betroffenen schutzlos der Willkür der Polizei ausgeliefert seien.

1.2.6.5 § 36^{bis} Abs. 1 Bst. b. VE-KapoG (Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs zur Fahndung verurteilter Personen)

Einzig die CVP nimmt ausdrücklich dazu Stellung. Die Bestimmung sei sehr zu begrüessen. Bei den für den Vollzug vorgeschlagenen Stellen handle es sich um die richtigen Behörden.

1.2.6.6 § 36^{quinquies} VE-KapoG (Verdeckte Vorermittlung)

Die Antworten fallen äusserst kontrovers aus: Der GbS SO, die CVP, die SP Kanton SO und die Grünen Kanton SO anerkennen ausdrücklich die Notwendigkeit, die Polizei auch in abgeschoteteten Räumen zur effektiven Erkennung und Verhinderung der aufgezählten, schwerwiegenden Straftaten zu ermächtigen. Sie beurteilen die mit der Massnahme verbundenen Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte als gerechtfertigt, zumal die weiteren Voraussetzungen für eine verdeckte Vorermittlung unverändert hoch bleiben. Sie stimmen auch der konkret vorgeschlagenen Änderung ausdrücklich zu. Der GbS SO und die SP Kanton SO ermahnen zur Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgebots in jedem Einzelfall. Die SVP begrüsst die Bestimmung implizit, warnt allerdings vor einer regelrechten Beweisausforschung (fishing expedition) und einer systematischen Überwachung Unbescholtener.

Die CVP empfiehlt sogar eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs: Analog zur Observation (§ 36^{ter} KapoG) und zur verdeckten Fahndung (§ 36^{septies} VE-KapoG) sollte die verdeckte Vorermittlung allgemein zur Erkennung und Verhinderung von Verbrechen oder Vergehen zulässig sein, die Einschränkung auf strafbare Handlungen nach Artikel 286 Absatz 2 StPO sei demnach aufzuheben.

Auf der anderen Seite des Meinungsspektrums stehen die SP Stadt Olten, die FDP und der SolAV. Die SP Stadt Olten erachtet bereits die geltende Bestimmung als grundsätzlich problematisch und fordert die Vornahme der Massnahme einzig unter grösster Zurückhaltung und nach sorgfältiger Prüfung. Die vorgeschlagene, offenere Formulierung lehnt sie mangels genügend begründeter Notwendigkeit sowie wegen der als erheblich erachteten Gefahr von Verletzungen der verfassungsmässig garantierten Privatsphäre ab. Auch die FDP spricht sich aus diesen Gründen ausdrücklich gegen die Änderung aus. Für sie handelt es sich um eine weitgehende Delegation strafprozessualer Instrumente an die Polizei und um einen regelrechten Dammbbruch hin zum Überwachungsstaat. Mit Nachdruck fordert der SolAV die ersatzlose Streichung der geltenden Bestimmung. Begründet wird die Ablehnung mit der Unzulässigkeit, die Polizei ohne jeglichen strafprozessualen Anfangsverdacht zur Vornahme strafprozessualer Instrumente zu ermächtigen. Die Änderung der Bestimmung legitimiere die Polizei zu einer unzulässigen Beweisforschung, womit man ein weiteres Stück Richtung Überwachungsstaat rücke. Zudem seien die Voraussetzungen zu wenig konkret formuliert und folglich verfassungswidrig. Es sei zweifelhaft, ob die Bestimmung einer richterlichen Überprüfung standhalten würde.

1.2.6.7 § 36^{septies} VE-KapoG (Verdeckte Fahndung)

Auch zu diesem Instrument fallen die Rückmeldungen unterschiedlich, ja geradezu gegenteilig aus: Eine Mehrheit anerkennt ausdrücklich die Notwendigkeit des frühzeitigen Erkennens und Verhinderns schwerer Delikte wie beispielsweise sexueller Handlungen mit Kindern in Chatträumen. Das Instrument wird gerade aufgrund seiner raschen Einsetzbarkeit als tauglich beziehungsweise als geradezu auf diesen Zweck ausgerichtet beurteilt (GbS SO, CVP, SP Kanton SO, Grüne Kanton SO). Gestützt auf einen Rechtsvergleich stimmt die CVP überdies der konkreten Ausgestaltung ausdrücklich zu: Während in einigen Kantonen die verdeckte Fahndung beziehungsweise verdeckte Kontaktaufnahme "selbst ohne irgendwelchen Anlass, also rein routinemässig" erlaubt sei, verlangten andere Kantone zumindest "hinreichende Anzeichen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte", was der Empfehlung der KKJPD von 2011 entspreche. Der Gesetzesentwurf setze der Massnahme mit den geforderten "konkreten Anhaltspunkten" eine noch engere Grenze. Damit sei auch der Rechtssicherheit gedient. Drei der Befürworter beantragen zwei gleichlautende Änderungsvorschläge: Sie schlagen eine Fristreduktion für die nötige Genehmigung durch den Haftrichter auf eine Woche sowie - in Analogie zur StPO - die Ergänzung mit einem nachträglichen Beschwerderecht vor. Sofern darauf verzichtet werde, seien in Botschaft und Entwurf zumindest die Gründe darzulegen. Die Grünen Kanton SO könnten sich alternativ mit der zusätzlichen Regelung der Anordnungscompetenz und Kontrolle der Fahndungstätigkeiten (durch entsprechende Protokollierungs- und Berichterstattungspflichten der Polizei) zufriedengeben, denn dadurch werde der Zweck der haftrichterlichen Genehmigung, welcher in der Sicherstellung der richterlichen Beurteilung des rechtsstaatlichen Polizeihandelns liegt, ebenfalls erreicht. Die SVP nimmt dieselbe, implizit zustimmende Haltung wie gegenüber der verdeckten Vorermittlung ein.

Eine Minderheit spricht der Bestimmung jegliche Berechtigung ab (SP Stadt Olten, SolAV, FDP): Letztere befürchtet die staatliche Überwachung, lediglich basierend auf willkürlichen Annahmen und Vermutungen und moniert die "weitgehende Delegation der strafprozessualen Instrumente an die Polizei". Sie steht dem Eingriff in die Freiheitsrechte Betroffener im Rahmen polizeilicher Vorermittlungen ablehnend gegenüber. Ihr Vorschlag, die Genehmigungsfrist von einem Monat auf 24 Stunden zu reduzieren, lässt immerhin den Rückschluss zu, dass sie keine ersatzlose Streichung verlangt. Auf der anderen Seite des Meinungsspektrums verlangen die SP Stadt Olten und der SolAV die ersatzlose Streichung der Bestimmung. Der SolAV hält sie für zu

offen formuliert, zumal sie ohne jeglichen Tatverdacht, lediglich gestützt auf vage Anhaltspunkte zur Erkennung und Verhinderung von Vergehen zulässig sein soll. Als gesetzliche Grundlage für die damit verbundenen Eingriffe in die Grundrechte genüge die Bestimmung den verfassungsrechtlichen Anforderungen (Art. 36 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101) nicht. Der polizeiliche Handlungsspielraum werde "praktisch uneingeschränkt" in einen vorprozessualen Raum ausgedehnt und ermächtige zur unzulässigen Beweisausforschung. Wiederholt wird die Ablehnung zunehmender staatlicher Überwachungsmaßnahmen (vgl. Ziffer 1.2.6.6).

Im Zusammenhang mit den polizeilichen Vorermittlungstätigkeiten empfiehlt die CVP eine redaktionelle Angleichung der drei relativ ähnlichen Instrumente (Observation nach § 36^{ter} KapoG, präventive Vorermittlung nach § 36^{quinquies} KapoG und präventive Fahndung nach § 36^{septies} VE-KapoG). Konkret sei bei der Observation ebenfalls die Erkennung als zulässiger Zweck aufzuführen und alle drei Bestimmungen sollten die Subsidiarität ausdrücklich nennen.

1.2.6.8 § 36^{octies} VE-KapoG (Automatisierte Fahrzeugfahndung)

Die Rückmeldungen zu dieser Bestimmung zeigen ebenfalls ein breites Meinungsspektrum auf. Es sind dieselben Organisationen, welche unterschiedliche beziehungsweise gegenteilige Haltungen einnehmen und diese jeweils ähnlich begründen, wie unter Ziffer 1.2.6.7 aufgeführt: Der GbS SO, die CVP, die SP Kanton SO und die Grünen Kanton SO stimmen der Bestimmung ausdrücklich zu. Der CVP und den Grünen Kanton SO erscheint der Datenschutz in vertretbarer Weise zugunsten der Kriminalitätsbekämpfung eingedämmt. Die beiden anderen grundsätzlichen Befürworter erkennen in der Bestimmung eine zeitgemässe Vorgehensweise zur polizeilichen Aufgabenerfüllung. Gleichzeitig weisen sie auf die Bedeutung der Sicherstellung des gesetz- und verhältnismässigen Vollzugs hin, insbesondere auf die Vornahme der unverzüglich zu erfolgenden Löschung der automatisch erfassten Daten nach Absatz 3.

Die FDP stimmt der Bestimmung ausschliesslich zu, sofern sich daraus keine unverhältnismässigen Polizeieinsätze und keine übermässigen Kosten ergeben. Sie fordert deshalb klare Einsatz- und Verhaltensanweisungen, welche die Schwere des auslösenden Grundes berücksichtigen. Sollte das neue System bei der Polizei zu Begehrlichkeiten führen, werde die Bestimmung abgelehnt. Der SolAV verlangt die ersatzlose Streichung. Es handle sich um die gesetzliche Grundlage zur staatlichen Totalüberwachung des Strassenverkehrs, inklusive unverdächtigter Dritter. Zudem trage die Bestimmung dem Bestimmtheitsgebot zu wenig Rechnung. Beispielsweise sei nicht klar, wie die vorgesehene unverzügliche Löschung vorgenommen und kontrolliert werde.

1.2.6.9 § 36^{novies} VE-KapoG (Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge und Erstellen von Bildaufnahmen)

Die CVP stimmt der Bestimmung mit derselben Begründung zu, wie bereits unter Ziffer 1.2.6.8 ausgeführt. Für die FDP schliesst die Regelung eine gegenwärtige Gesetzeslücke. Zudem trage sie der Entwicklung und Verfügbarkeit von Drohnen Rechnung. Ausdrücklich stimmen der GbS SO und die SP Kanton SO den vorgeschlagenen Einsätzen nach Absatz 1 Bst. a und b sowie nach Absatz 2 zu. Demgegenüber lehnen sie Drohneneinsätze und die Bilderstellung im Zusammenhang mit Veranstaltungen und Kundgebungen ab (Abs. 1 Bst. c). Die kleine Anzahl derartiger Anlässe rechtfertige die Massnahme nicht, zumal sie einen massiven Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Teilnehmenden darstelle. Zudem übe die Massnahme eine unerwünschte, einschüchternde und abschreckende Wirkung auf die Ausübung der Grundrechte aus ("chilling effect"). Die SP Kanton SO stellt ausserdem den Zusammenhang mit den übrigen Bestimmungen der Vorlage in Frage. Die positivrechtliche Regelung wird als eine Folge von politischen Vorstössen und als unnötiges Vorpreschen wahrgenommen. Die SP Stadt Olten begründet ihre grundsätzlich ablehnende Haltung mit der - im Vergleich zur geltenden Bestimmung über den Einsatz von Ton- und Bildaufnahmen - grösseren Anzahl Betroffener sowie dem Gefährdungsrisiko. Auch die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht wird in Frage gestellt. Sie erachtet Drohneneinsätze

ze grundsätzlich als politisch heikel und empfiehlt, sie der Berichterstattungspflicht nach § 43 KapoG zu unterstellen.

1.2.6.10 §§ 39^{bis} und 39^{ter} VE-KapoG (Feuer- und Flugverbote)

Der GbS SO, die CVP, die SP Kanton SO und die FDP stimmen den Verboten zu. Aus Sicherheitsgründen erachten auch die Grünen Kanton SO ein Flugverbot, gültig während eines Einsatzes mit einem unbemannten Luftfahrzeug durch eine Blaulichtorganisation, als vernünftig und verhältnismässig. Ein Pauschalverbot jedoch, gültig bei jedem Einsatz einer Blaulichtorganisation, wird als unverhältnismässig beurteilt, zumal dies zur Einschränkung der Medienfreiheit und des Dokumentationsinteresses von Privatpersonen führe. VSEG/VGSo machen beliebt, die Anordnungscompetenz für Feuer- und Flugverbote auch den Stadtpolizeikorps zu erteilen (Ergänzung des geltenden § 24 Abs. 1 KapoG).

1.2.6.11 § 42^{bis} VE-KapoG (Elektronischer Datenaustausch)

Nach Ansicht der CVP ist die bisherige Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Polizeikorps von Bund und Kantonen absolut ungenügend, wenn nicht gar inexistent, was die effektive Kriminalitätsbekämpfung in der kleinräumigen Schweiz massiv erschwere. Auch der GbS SO und die SP Kanton SO stimmen der Bestimmung ausdrücklich zu. Aus der in allgemeiner Form geäusserten Zustimmung der FDP zu den Präventionsanstrengungen der Polizei kann implizit auf Zustimmung zum Vorschlag gefolgert werden.

Demgegenüber verlangt der SolAV die ersatzlose Streichung, da die geltenden eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen zur Gefahrenabwehr und Kriminalitätsbekämpfung (§ 42 KapoG, Art. 43 ff. StPO) ausreichen. Die Bestimmung berechne zur Einrichtung von Schnittstellen, so dass die bislang geltende Beschränkung auf die notwendige Informationsübermittlung (§ 42 KapoG) und somit die Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Artikel 5 und 36 Abs. 3 BV) wegfallen würden. Für den SolAV stellt die Bestimmung die gesetzliche Grundlage für die automatisierte, EDV-basierte Schleierfahndung dar, die unabhängig von jeglichem Tatverdacht auch unbescholtene Bürger unter Generalverdacht stelle. Zudem sei das Erstellen von Persönlichkeitsprofilen datenschutzrechtlich bedenklich und verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar.

1.2.6.12 § 43 VE-KapoG (Berichterstattung)

Die SP Stadt Olten regt an, die als politisch heikel beurteilten Drohneneinsätze grundsätzlich der Berichterstattungspflicht zu unterstellen. Nach Ansicht der Grünen Kanton SO sollte die Berichterstattungspflicht für die verdeckte Fahndung sowie zusätzlich für Tabak- und Alkoholtestkäufe (§ 36^{sexies} KapoG) gelten.

1.2.6.13 §§ 31^{bis} und 31^{ter} VE-EG StGB (Strafbestimmungen für Feuer- und Flugverbote)

Der GbS SO, die CVP und die SP Kanton SO stimmen den Bestimmungen ausdrücklich zu. Die SVP lehnt die Regelung im Rahmen der Vorlage ab. Sie schlägt vor, die Tauglichkeit der Bestimmung im Rahmen der Totalrevision des Gebäudeversicherungsgesetzes zu beurteilen. Begründet wird die Haltung mit der ungenügenden Darlegung, inwiefern die Offizialisierung der Strafbestimmung betreffend Feuerverbot und insbesondere die Ahndung einer entsprechenden Missachtung im OBV zu einem geringeren Aufwand der staatlichen Behörden führen sollte. Nach Ansicht der SVP habe der Vorschlag die gegenteilige Wirkung, weil es bei jedem kleinen Bagatellevorfall zur Eröffnung eines Strafverfahrens komme.

Im Zusammenhang mit dem EG StGB regt die SVP zusätzlich die ersatzlose Streichung der geltenden Ausnahmebestimmung zum Vermummungsverbot (§ 21^{bis} Abs. 3 EG StGB) an. Es handle sich um eine überholte und gummihafte Regelung, welche dem Missbrauch Vorschub leiste. Für

eine nicht konsequente Durchsetzung des Vermummungsverbots bestehe kein erkennbarer Grund, insbesondere da vermummte Kundgebungsteilnehmer nicht zu identifizieren seien. Befürchtet wird, der konsequente Vollzug der neuen Bestimmung (§ 69bis VE-GT) werde verunmöglicht.

1.2.6.14 § 64 Abs. 2 und 3 VE-GT (Kostenpflicht für Verfügungen, Vorladungen und Vorführungen)

Der GbS SO, die CVP und die SP Kanton SO stimmen den Bestimmungen ausdrücklich zu. Die SP Stadt Olten wehrt sich gegen eine allfällige Kostenpflicht beziehungsweise regt zumindest deren Beschränkung an. Eine Kostenpflicht sei lediglich zu rechtfertigen, sofern eine Person einer Vorladung unbegründet und trotz Mahnung nicht Folge geleistet hat und ihr ein strafbares Verschulden nachgewiesen werden kann.

1.2.6.15 § 67 VE-GT (Polizeiboote und unbemannte Luftfahrzeuge)

Zu dieser Bestimmung hat sich kein Vernehmlasser geäußert.

1.2.6.16 § 69^{bis} VE-GT (Polizeiliche Leistungen bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung)

Die CVP stimmt der Bestimmung mit Nachdruck zu und verlangt die konsequente Durchsetzung des Verursacherprinzips. Für verantwortungsbewusste Veranstalter führe die Bestimmung nicht zu einem unkalkulierbaren Kostenrisiko. Eine bedingte Zustimmung lässt sich aus den Vernehmlassungsantworten des GbS SO, der SP Kanton SO und der Grünen Kanton SO entnehmen: Während der GbS SO der Kostenpflicht der gewaltausübenden, kostenverursachenden Person grundsätzlich zustimmt, die Kriterien der Absätze 3 und 4 ausdrücklich als sachgerecht bezeichnet und auch zur Beschränkung auf 60% und zum Zeitpunkt der Berechnung der Kostenpflicht nichts hinzuzufügen hat, stimmen die SP Kanton SO und die Grünen Kanton SO einzig in Anerkennung der Erheblicherklärung des Auftrags durch den Kantonsrat und lediglich im Umfang der von ihm geforderten gesetzlichen Regelung zu. Im Grundsatz jedoch wird die Bestimmung an sich weiterhin abgelehnt. Die Ablehnung beruht erstens auf der abschreckenden und einschüchternden Wirkung auf die Ausübung der Grundrechte (sog. chilling effect). Zweitens seien Delikte im Zusammenhang mit Kundgebungen - wie alle anderen Straftaten auch - im Strafverfahren zu ahnden. Die Auferlegung einer zusätzlichen Kostenpflicht, ausschliesslich für Straftaten in diesem Bereich, sei nicht gerechtfertigt. Dementsprechend regt die SP Kanton SO die Streichung von Absatz 2 an, um zumindest den Veranstalter gänzlich von der Kostenpflicht auszunehmen. Die drei bedingt zustimmenden Vernehmlasser machen ihre Zustimmung von zumindest drei konkreten Änderungsvorschlägen abhängig, wobei es sich bei diesen für die SP Kanton SO um Mindestforderungen handeln dürfte: Erstens sei der unmittelbare Zusammenhang zwischen dem pflichtwidrigen Verhalten des Veranstalters und der Gewaltausübung ausdrücklich zu nennen (Abs. 2), ansonsten die Regelung Sinn und Zweck verliere und zu viel Raum für Interpretationen zulasse. Dadurch werde die nicht vertretbare Kostenpflicht des Veranstalters, beispielsweise alleine aufgrund einer Abweichung von der bewilligten Route, verhindert. Zweitens wird die Reduktion der maximalen Kostenpflicht des Veranstalters verlangt. Drittens sei die "an der Gewaltausübung beteiligte Person" (Abs. 3) näher zu definieren, da nach BGE 143 I 147 darunter auch eine Person zu verstehen sei, die sich auf behördliche Anordnung nicht entferne. Die allfällige Kostenpflicht einer sich passiv verhaltenden Person, welche sich auf die behördliche Anordnung zwar nicht entfernt, jedoch keinerlei Gewalt ausübt und nicht dazu auffordert, werde abgelehnt. Bei entsprechender Präzisierung erübrige sich Absatz 4.

Die SP Stadt Olten fordert die ersatzlose Streichung der ganzen Bestimmung, welche sie als sensible Einschränkung der Demonstrationsfreiheit beurteilt. Dieses Grundrecht sei für eine funktionierende Demokratie insbesondere deshalb von derart grosser Bedeutung, weil für weniger begüterte Personen die Teilnahme an einer Demonstration weitgehend das einzige zur Verfü-

gung stehende Mittel sei, um ihren politischen Anliegen im öffentlichen Raum Gehör zu verschaffen; begüterten Personen stünden dazu andere Möglichkeiten zur Verfügung.

1.3 Auswertung und weiteres Vorgehen

Die Auswertung der Vernehmlassung hat ergeben, dass der Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und des Gebührentarifs gesamthaft grossmehrheitlich auf Zustimmung stösst. Festzustellen sind die unterschiedlichen, geradezu gegenteiligen Rückmeldungen zu einigen Bestimmungen. Dies gilt insbesondere für die polizeilichen Vorermittlungstätigkeiten, welche offensichtlich polarisieren: Während die Vorschläge bei drei Vernehmlassenden (SP Stadt Olten, FDP, SolAV) auf grundsätzliche Ablehnung stossen, stimmt ihnen eine Mehrheit zu, teilweise vollumfänglich (Obergericht, EVP, CVP, VSEG/VGSo) beziehungsweise mit punktuellen Änderungsvorschlägen (Gbs SO, SP Kanton SO, Grüne Kanton SO).

Darin lässt sich die grundsätzliche Ausgewogenheit der Vorschläge erkennen. Auch aus den unterschiedlichen beziehungsweise gegenteiligen Rückmeldungen zu anderen Bestimmungen (Vorladung/Vorführung und polizeiliche Leistungen bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung) lassen sich Rückschlüsse auf teilweise stark auseinandergehende politische Meinungen und rechtliche Auffassungen ziehen.

1.3.1 Polizeiausbildung (§§ 8-13 VE-KapoG)

Die vorgeschlagenen Bestimmungen an sich sind unbestritten und bedürfen daher keiner Änderung.

Neben einer Bürokratisierung der Polizeiausbildung befürchten zwei Vernehmlassende personelle und finanzielle Folgekosten der verlängerten Ausbildung. Das unter Leitung der Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren (KKJPD) erarbeitete Bildungspolitische Gesamtkonzept Polizei 2020 (BGK 2020) an sich stellt bereits den Versuch dar, die bezüglich Polizeiausbildung geltenden Vorgaben des relevanten Bundesrechts möglichst ohne wesentliche Mehrkosten für die Kantone umzusetzen. Eine bundesrechtskonforme und qualitativ hochstehende Ausbildung von doppelter Dauer kann nicht ohne Mehraufwand erfolgen.

1.3.2 Massvolle Erweiterung des Tätigkeitsgebietes der Polizeilichen Sicherheitsassistenten (§ 18^{ter} VE-KapoG)

Eine weitergehende Kompetenzdelegation an die PSA ist abzulehnen. Ein Grossteil der Beschwerden bezieht sich auf polizeiliche Tätigkeiten im Bereich der Strassenverkehrsgesetzgebung. Hat die Bevölkerung in der Regel Verständnis für Verkehrskontrollen im Allgemeinen, nehmen manche Verkehrsteilnehmende die konkret sie betreffende polizeiliche Amtstätigkeit und eine allfällige Bussenerhebung als übertrieben wahr. Neben soliden Fachkenntnissen sind zur Eskalationsverhinderung insbesondere die guten Kommunikationsfähigkeiten der umfassend ausgebildeten Korpsangehörigen nötig.

Demgegenüber überzeugt der Vorschlag der CVP zu Absatz 1^{bis}. Zur Verdeutlichung der beispielhaften, als Beschränkung zu verstehenden Aufzählung im Sinne der Erläuterungen wird neu auf das von der Polizei Kanton Solothurn zu erstellende Einsatzkonzept verwiesen. Dieses hat die konkreten Tätigkeiten zu nennen, welche die PSA gestützt auf die Bestimmung ausüben dürfen. Anpassungen aufgrund gemachter Erfahrungen sind möglich, wodurch die betriebliche Flexibilität in einem sachgerechten Rahmen sichergestellt ist. Ausserdem tragen das Einsatzkonzept und insbesondere die erforderliche Instruktion und Kontrolle der von den PSA ausgeübten Tätigkeiten den geäusserten Bedenken Rechnung, wonach es aufgrund der weniger umfassenden Ausbildung der PSA häufiger zu Fehlern kommen könnte.

1.3.3 Grenzüberschreitender Polizeieinsatz (§ 21 VE-KapoG)

Die Bestimmung gab kaum Anlass zu Rückmeldungen. Die Anregung zur Änderung (Abs. 2) soll aufgenommen werden: Die neue Formulierung "schwere Vergehen und Verbrechen" (an Stelle von "schweren Straftaten") stellt die beabsichtigte Subsumierung von Straftaten wie Landfriedensbruch (Art. 260 StGB) und Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB) sicher.

1.3.4 Vorladung und Vorführung (§ 32^{bis} VE-KapoG)

Grossmehrheitlich wird die Bestimmung als nötige und sachgerechte Anpassung an geänderte Umstände erachtet. Einige Vernehmlasser (CVP, GbS SO, SP Kanton SO) anerkennen ausdrücklich den genügend hohen Schutz vor Willkür. Bereits die Vernehmlassungsvorlage stellt den Erlass konkretisierender Weisungen des Kommandos in Aussicht. Insbesondere die Anordnungskompetenz wird in einem Dienstbefehl geregelt. Den Bedenken eines Vernehmlassers wird damit Rechnung getragen. Einer Vernehmlassungsantwort liegt eine ausschliesslich gerichtspolizeiliche Optik zugrunde. Folglich wird die gesetzliche Aufgabenerfüllung der polizeilichen Gefahrenabwehr und Straftatenverhinderung (§ 1 Abs. 2, §§ 2 und 3 Abs. 1 KapoG) komplett ausser Acht gelassen. In diesen Bereichen der "klassischen" Polizeiaufgaben kommt nicht die StPO zur Anwendung (vgl. Ricklin, OFK-StPO, Kommentar zu Art. 12 StPO, N 2). Vielmehr erfüllt die Polizei diese Aufgaben unabhängig von einem Strafverfahren (z.B. als kantonale Vollzugsbehörde des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997, WG; SR 514.54) und gestützt auf das jeweilige kantonale Polizeirecht, die relevante eidgenössische und kantonale Spezialgesetzgebung sowie verfahrensrechtlich gestützt auf das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11). Die Massnahmen sind aus dieser, nicht gerichtspolizeilichen Optik zu beurteilen. Die Gewährleistung der Handlungsfähigkeit von Verwaltungsbehörden bedingt deren Ermächtigung zur Anordnung von Zwangsmassnahmen. Aus diesem Grund wird die fehlende gesetzliche Verankerung von Vorladung und Vorführung im kantonalen Polizeirecht geradezu als Gesetzeslücke bedauert (vgl. Tiefenthal Jürg Marc, Kantonale Polizeihöhe, Eine systematische Darstellung des kantonalen Polizeirechts anhand des Schaffhauser Polizeigesetzes, Zürich 2016, S. 356 f. N 25, nachfolgend Tiefenthal).

Vor Erlass einer Verfügung (beispielsweise gestützt auf das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007; BGS 511.514) hat die Polizei den Parteien das rechtliche Gehör und Akteneinsicht zu gewähren (§§ 23 und 24 VRG). Umgekehrt unterstehen die Parteien einer Mitwirkungs- und Erscheinungspflicht (§ 26 VRG). Bereits das geltende Recht sieht demnach Vorladungen zur Durchsetzung der Erscheinungspflicht im Zusammenhang mit nicht gerichtspolizeilichen Tätigkeiten einer Verwaltungsbehörde vor. Bei der vorgeschlagenen Bestimmung handelt sich demnach um die spezialgesetzliche, für die Polizei geltende Regelung zur Konkretisierung der geltenden Mitwirkungspflicht nach VRG. Zulässig sind Vorladung und Vorführung insoweit, als dass die Voraussetzungen zur Durchführung der entsprechenden Massnahme erfüllt sind, insbesondere auch zur Durchführung einer erkennungsdienstlichen Massnahme ausserhalb eines Strafverfahrens nach Paragraph 33 KapoG. Darüber hinaus verwendet die Bestimmung Rechtsbegriffe mit etwa demselben Bestimmtheitsgrad wie entsprechende Regelungen eidgenössischer und kantonalen Erlasse (beispielsweise Art. 42 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (VStrR; SR 313.0).

1.3.5 Verdeckte Vorermittlung (§ 36^{quinquies} VE-KapoG)

Bei mehreren Vernehmlassenden ist die Bestimmung auf ausdrückliche Zustimmung gestossen. Unter Berücksichtigung der Interessenabwägung ist der Vorschlag eines Vernehmlassers abzulehnen, den Anwendungsbereich der verdeckten Vorermittlung analog zur Observation und verdeckten Fahndung auszudehnen. Als qualifizierte Zwangsmassnahme (Tiefenthal, S. 688 N 3) greift die verdeckte Vorermittlung stärker in die Persönlichkeitsrechte Betroffener ein und stellt

folglich einen schwerwiegenderen Grundrechtseingriff dar als die Observation und die präventive Fahndung. Zur Gewährleistung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Zweck der Massnahme und dem eingesetzten Mittel sollte sie folglich ausschliesslich zur Verhinderung der vorgeschlagenen, äusserst schweren Straftaten zulässig sein. Die Argumente der Gegner der Bestimmung sind aus verschiedenen Gründen nicht stichhaltig, was im Wesentlichen mit der rein gerichtspolizeilichen Betrachtungsweise zu tun haben dürfte. Die geltende Rechtslage und insbesondere die gesetzlichen, nicht gerichtspolizeilichen Tätigkeiten der Polizei bleiben unberücksichtigt. Die Aufgaben der Polizei (§§ 1-5 KapoG) und die zulässigen Massnahmen (§§ 30 ff. KapoG) wurden seit der Inkraftsetzung des KapoG fortlaufend an geänderte Umstände angepasst. Per 1. Januar 2014 erfolgte die Ergänzung des KapoG mit sogenannten "polizeilichen Vorermittlungstätigkeiten" (§ 36^{ter} und § 36^{quinquies}), die es "vom polizeilichen Ermittlungsverfahren gemäss StPO unbedingt abzugrenzen gilt" (Tiefenthal, S. 153 ff. N 26). Zweck der Massnahme ist die Verhinderung von Straftaten, weshalb es naturgemäss an einem Tatverdacht hinsichtlich einer begangenen Straftat fehlt und (noch) kein Ermittlungsverfahren nach Artikel 306 f. StPO eröffnet wird. Zur Vornahme polizeilicher Vorermittlungstätigkeiten sind vage, noch ungesicherte Anhaltspunkte erforderlich. Sollte sich aus einer präventiven Vorermittlung nach KapoG ein Tatverdacht auf eine bereits begangene Straftat (bzw. auf einen strafbaren Versuch/eine strafbare Vorbereitungshandlung) ergeben, ist die Polizei zwecks Aufklärung der Straftat gerichtspolizeilich nach den Bestimmungen der StPO tätig. Die Verwertbarkeit der von der Polizei im polizeilichen Vorermittlungsverfahren erhobenen Beweise ist nach den Bestimmungen der StPO zu beurteilen (Art. 139-141).

Bei der Änderung handelt sich um eine nötige Anpassung an geändertes Täterverhalten, das sich gezielt die technischen Entwicklungen zu Nutze macht. Einzig die Kantone Uri und Zug kennen aktuell eine ähnliche Beschränkung wie der Kanton Solothurn im geltenden Recht. Demgegenüber sieht die überwiegende Anzahl der Kantone diese Einschränkung nicht vor. Diesbezüglich führt die Änderung zu einer Angleichung an die entsprechende Bestimmung der meisten kantonalen Polizeigesetze. Unverändert bleibt das Erfordernis von "konkreten Anhaltspunkten" (anstatt bloss "hinreichende oder ernsthafte Anzeichen", wie dies andere Polizeigesetze vorsehen). Die anderen Kantone kennen keine Pflicht zur Löschung und zur Berichterstattung (§ 36^{quinquies} Abs. 5 bzw. § 43 KapoG). Zur Gewährleistung gesetz- und verhältnismässiger Einsätze setzt das geltende Recht somit erheblich strengere Rahmenbedingungen (vgl. Tiefenthal, S. 706 N 28). Dem von den grundsätzlichen Befürwortern vorgebrachte Hinweis nach Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips im konkreten Einzelfall wird gebührend Rechnung getragen.

1.3.6 Verdeckte Fahndung (§ 36^{septies} VE- KapoG)

Ausserhalb eines Strafverfahrens steht den Kantonen die Kompetenz zur Regelung dieser Massnahme zu. In den Leiturteilen BGE 140 I 353 und 381 hat das Bundesgericht den entsprechenden Rahmen genau vorgezeichnet. Der Vorschlag hält sich an diese Grundsätze und entspricht dem Legalitätsprinzip gemäss BV und der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1). Wie die verdeckte Vorermittlung setzt auch die verdeckte Fahndung "konkrete Anhaltspunkte" voraus, wohingegen sich zahlreiche Polizeigesetze mit "hinreichenden Anzeichen oder ernsthaften Anzeichen oder Anhaltspunkten" begnügen oder keine Angaben über den nötigen Grad der Anhaltspunkte machen beziehungsweise gar keine weitergehenden Regelungen enthalten. Die Wahrung der Gesetz- und Verhältnismässigkeit im Einzelfall wird durch die Verpflichtungen der Polizei zur Löschung und Berichterstattung (§ 36^{septies} Abs. 3 VE-KapoG und § 43 VE-KapoG) garantiert. Diese gesetzlichen Schranken (sowie die begrenzten Ressourcen der Polizei) verhindern eine Beweisausforschung.

Ein nachträgliches Beschwerderecht erscheint aufgrund der Pflicht zur Löschung als unnötig, zumal nicht alle Polizeigesetze ein solches kennen. Das Anliegen wurde allerdings mehrfach vorgebracht, weshalb die Bestimmung entsprechend ergänzt wird. Demgegenüber ist die Reduktion der Genehmigungsfrist von einem Monat auf eine Woche als unangemessen abzu-

lehnen. Eine verdeckte Fahndung greift weit weniger stark in die Grundrechte ein als eine verdeckte Vorermittlung. Folglich sind die Fristen zur Genehmigung der jeweiligen Massnahme unterschiedlich lang auszugestalten. Im Strafverfahren gilt für die verdeckte Ermittlung eine Frist von 24 Stunden seit der Anordnung (Art. 289 Abs. 2), während die verdeckte Fahndung erstmals nach einem Monat zu genehmigen ist (Art. 298b Abs. 2 StPO). Diese Differenzierung ist sachgerecht, weshalb sie auch in anderen Kantonen gilt (BE, BL, BS, FR, LU, OW, VS). In Glarus ist die Massnahme zwar nach 10 Tagen zu genehmigen, allerdings durch den Polizeikommandanten. In den Kantonen Graubünden und St. Gallen steht die Genehmigungskompetenz ebenfalls den Polizeikommandanten zu, wobei die Genehmigung nach einem Monat zu erfolgen hat. Für die verdeckte Vorermittlung sieht das geltende Recht dieselbe Frist von 24 Stunden vor (§ 36^{quinqies} Abs. 2). Es bestehen keine sachgerechten Gründe für eine von der StPO und den genannten Polizeigesetzen abweichende Ausgestaltung.

1.3.7 Automatisierte Fahrzeugfahndung (§ 36^{octies} VE- KapoG)

Die wirksame staatliche Aufgabenerfüllung bedingt die Ermächtigung der Polizei zur gesetz- und verhältnismässigen Nutzung technischer Neuerungen. Auch andere Polizeigesetze kennen eine ähnliche (Art. 59 PolG-VS) oder gleichlautende Bestimmung (Art. 109 PolG-BE). Will man die technische Neuerung der automatisierten Fahrzeugfahndung rechtmässig nutzen, bedarf es jedoch der entsprechenden formell-gesetzlichen Grundlage, vgl. 6B-908/2018. Mit der Angabe des Verwendungszwecks, der Aufbewahrungsdauer und der Pflicht zur Löschung trägt der Vorschlag auch den weiteren, vom Bundesgericht aufgestellten Anforderungen Rechnung. Das von der Polizei zu erstellende Datenschutzkonzept wird die nötigen Konkretisierungen (beispielsweise Inhalt der Bilder und die konkreten Löschfristen) festzulegen haben. Diese hängen wesentlich vom Bildinhalt ab (bloss Kontrollschild oder auch Fahrzeugführer und/oder weitere Fahrzeuginsassen). Auch präzise Vollzugsbestimmungen sind zu erlassen, um insbesondere die Datenlöschung zu gewährleisten. Gemäss Bundesgericht ist die Regelung dieser Fragen auf Verordnungsstufe zulässig (E. 3.3). Die Genehmigung des Datenschutzkonzeptes obliegt dem Regierungsrat. Im Übrigen führt die Informations- und Datenschutzbeauftragte des Kantons Solothurn regelmässig Datenschutzkontrollen bei der Polizei durch, über welche im Geschäftsbericht jeweils informiert wird. Bezüglich der Verwendung der Bilder in einem Strafverfahren gilt der Grundsatz, dass rechtmässig erhobene Beweise wie beispielsweise die von der Polizei gestützt auf diese Bestimmung erstellten Bilder in einem Strafverfahren verwertbar sind. Zur effizienten Wahrnehmung verkehrspolizeilicher Aufgaben erweist sich die Massnahme als tauglich. Es besteht kein Grund zur Befürchtung, es werde im Einzelfall zu unangepassten Einsätzen mit entsprechenden Folgekosten kommen. Die Polizei ist grundsätzlich gehalten, Schwerpunkte und Prioritäten zu setzen und die vorhandenen Ressourcen entsprechend der abzuwehrenden Gefahr einzusetzen.

1.3.8 Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge u. Erstellen von Bildaufnahmen (§ 36^{novies} VE- KapoG)

Die Bestimmung führt zu keiner materiellen Änderung der geltenden Rechtslage, welche die Polizei zur Erstellung von Bild- und Tonaufnahmen an Veranstaltungen und Kundgebungen an allgemein zugänglichen Orten ermächtigt (vgl. § 36^{quater} KapoG). Der Vorschlag trägt einzig der technischen Entwicklung Rechnung. Unter den unverändert geltenden Voraussetzungen ist es der Polizei erlaubt, auf ein neues Einsatzmittel zurückzugreifen. Das Erstellen von Bildern mittels Drohne hat sowohl für die Kundgebungsteilnehmenden als auch für die aufnehmenden Korpsangehörigen Vorteile. Luftaufnahmen sind zur wirkungsvollen Verhinderung eines Auseinandertreffens verschiedener Gruppierungen besser geeignet als die bisherigen Videoaufnahmen. Für die Teilnehmenden bedeutet dies ein geringeres Verletzungsrisiko, die öffentliche Sicherheit wird erhöht. Von wesentlicher Bedeutung ist der erheblich verbesserte Schutz für die filmenden Angehörigen des Video-Teams der Polizei Kanton Solothurn. Bislang erstellen diese die Bilder in erster oder zweiter Linie aus dem Zug der ordnungsdienstleistenden Kollegen und Kolleginnen heraus. Kommt es zu Gewaltanwendungen, sind die Angehörigen des Video-Teams

auf deren Schutz angewiesen, da sie neben der Kamera nicht die vollständige Schutzausrüstung auf sich tragen können. In anderen Korps kam es zu bewussten Angriffen gegen die für einen Ordnungsdiensteinsatz nicht adäquat geschützten Korpsangehörigen des Videoteams. Es wäre verantwortungslos, Kantonsangestellten bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben den nötigen, durch eine technische Neuerung verbesserten Schutz vorzuenthalten.

Die konkrete Angabe des Verwendungszwecks der Bilder, die Vorgaben betreffend Löschung und die vorgeschlagene Berichterstattungspflicht dienen der Verhinderung einer einschüchternden und abschreckenden Auswirkung der Massnahme.

1.3.9 Feuer- und Flugverbot (§§ 39^{bis} und 39^{ter} VE-KapoG KapoG)

Das grundsätzliche Verbot gilt lediglich im Umkreis von 300m um den Ereignisort. Neben der Sicherheit der Anwesenden vor Ort und der ungestörten Aufgabenerfüllung durch die Blaulichtorganisationen bezweckt das Flugverbot die Wahrung des Persönlichkeitsschutzes der Anwesenden, insbesondere der Opfer. Diese Interessen sind höher zu gewichten als die geltend gemachten Interessen. Ausserhalb der Sperrzone schränkt die Bestimmung den Drohneneinsatz durch Medienschaffende und Private nicht ein. Es handelt sich somit um ein verhältnismässig ausgestaltetes Verbot, zumal zusätzlich die Möglichkeit der Aufhebung besteht (Abs. 1 zweiter Satz).

1.3.10 Elektronischer Datenaustausch (§ 42^{bis} VE-KapoG)

Die geltenden Rechtsgrundlagen genügen zur Sicherstellung der interkantonalen Polizeizusammenarbeit nicht mehr. Zur effektiven Verhinderung von Straftaten ist es grundsätzlich wichtig, dass Daten nicht vor den Kantonsgrenzen Halt machen. Auch im Bereich der interkantonalen Polizeizusammenarbeit sind die Möglichkeiten des Digitalzeitalters sachgerecht zu nutzen. Auf Bundesstufe wurde dies erkannt, wie anstehende und laufende Projekte im Bereich verschiedener Bundessysteme (newVostra, e-OBV, etc.) deutlich machen. Die geltenden Bestimmungen des KapoG aus dem Jahr 1990 und selbst die aus dem Jahr 2007 stammende StPO sind zur effektiven Aufgabenerfüllung in einem digitalisierten Umfeld teilweise überholt. Die Bestimmung stützt sich auf § 42 KapoG i.V.m. § 21 des Informations- und Datenschutzgesetzes vom 21. Februar 2001 (InfoDG; BGS 114.1). Sie trägt dazu bei, der Polizei bei effizienten Aufgabenerfüllung den nötigen Anschluss an die Digitalisierung zu ermöglichen.

Zurückzuweisen ist der Vorwurf, die Bestimmung ermögliche die EDV-basierte Schleierfahndung. Als "Schleierfahndung" werden lageorientierte, verdachtsunabhängige und mobile Polizeikontrollen bezeichnet. In der Schweiz wurde der Begriff mit dem Beitritt der Schweiz zum Schengenraum geläufig. Der grundsätzliche Wegfall systematischer Personenkontrollen an den Schweizer Grenzen wurde (neben anderen Massnahmen) insbesondere durch die Intensivierung mobiler Kontrollen im grenznahen Gebiet durch das Grenzwachtkorps kompensiert. Die Regelung datenschutzrechtlicher Bestimmungen (insb. Verwendungszweck, Empfänger, Zugriffsberechtigung, Aufbewahrungsfristen, etc.) und technische Massnahmen (z.B. Beschränkung der Zugriffsberechtigung, Protokollierung, etc.) gewährleisten die Verhältnismässigkeit und Wahrung der Persönlichkeitsrechte Betroffener und schliessen eine Beweisausforschung wirksam aus. Neben fehlender polizeilicher Ressourcen besteht auch gar kein Interesse an der Durchführung von anlasslosen Kontrollen, welche in keinerlei Zusammenhang mit der polizeilichen Aufgabenerfüllung stehen. Ermächtigt wird die Polizei einzig zur Vornahme des zur Aufgabenerfüllung nötigen Informationsaustausches auf sachgerechte und zeitgemässe Weise.

Die Bestimmung bildet keine genügende Rechtsgrundlage für gemeinsam betriebene Systeme (z.B. ViCLAS und PICAR). Diese dienen nicht bloss dem Datenaustausch, sondern der Analyse der gemeinsam bearbeiteten Daten. Anhand der Ergebnisse werden Ansätze zur Verhinderung und/oder Aufklärung von Straftaten erarbeitet und untereinander ausgetauscht. Der gemein-

same Betrieb solcher Analysetools bedarf einer umfassenden, spezifisch auf das jeweilige System ausgerichteten Regelung.

1.3.11 Berichterstattung (§ 43 VE-KapoG)

Bei der verdeckten Fahndung, bei Drohneneinsätzen im Zusammenhang mit Veranstaltungen und Kundgebungen (§ 36^{novies} Abs. 1 Bst. c VE-KapoG) sowie bei Einsätzen nach § 36^{novies} Abs. 2 VE-KapoG handelt es sich aus grundrechtlicher Perspektive um sensible Massnahmen, weshalb der durch die Berichterstattungspflicht gewährleistete höhere Schutz gerechtfertigt ist. Massnahmen und Einsätze von nicht besonderer Grundrechtsrelevanz indessen ist diese besondere Pflicht nicht nötig. Die gesetz- und verhältnismässige Datenbearbeitung wird durch andere Massnahmen gewährleistet (insb. Festlegung von Aufbewahrungsfristen). Bei Tabak- und Alkoholtstkäufen (§ 36^{sexies} KapoG) wäre die Pflicht zur Berichterstattung überdies nicht sachgerecht. Die kontrollierten Verkaufsstellen werden ohnehin über den durchgeführten Test an sich sowie über das erzielte Ergebnis informiert. Denn nur im Wissen über allenfalls festgestellte Unzulänglichkeiten beziehungsweise Widerhandlungen ist die bezweckte präventive Wirkung im Sinne der gewünschten Verhaltensänderung zu erzielen.

1.3.12 Strafbestimmungen für Feuer- und Flugverbote (§§ 31^{bis} und 31^{ter} VE-EG StGB)

Der Vorschlag bezweckt die Reduktion des grossen staatlichen Aufwands zur Ahndung der Missachtung eines Feuerverbots, das nach geltendem Recht als Antragsdelikt ausgestaltet ist. Die Offizialisierung ermöglicht die Ahndung im vereinfachten OBV durch Erhebung der Ordnungsbusse an Ort und Stelle. Das OBV erfolgt jeweils zum Nutzen der Bevölkerung (Anonymität und Kostenlosigkeit) und der Strafverfolgungsbehörden (Bussenzettel anstatt Anzeige). Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Änderung des Ordnungsbussengesetzes (OBG; SR 741.03), welches ab 1. Januar 2020 aus diesen Gründen das OBV nicht mehr nur für Bagatelldelikte gemäss Strassenverkehrsgesetzgebung, sondern für bestimmte Strafbestimmungen von 16 anderen Bundesgesetzen vorsieht.

1.3.13 Kostenpflicht für Verfügungen, Vorladungen und Vorführungen (§ 64 Abs. 2 u. 3 VE-GT)

Unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips wird der Gebührenerhebung weitgehend zugestimmt. Die beantragte Beschränkung der Kostenpflicht auf Situationen, in denen der Vorlage unbegründet und trotz Mahnung nicht Folge geleistet wird und der betroffenen Person zudem ein strafbares Verschulden nachzuweisen ist, wird abgelehnt. Vorliegend geht es um Vorladungen ausserhalb eines Strafverfahrens, ein (zu beweisender) Tatverdacht besteht eben gerade nicht. Die Kostenpflicht knüpft an die unbegründete Verletzung der Erscheinungspflicht an.

1.3.14 Polizeiliche Leistungen bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung (§ 69^{bis} VE-GT)

Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ergibt sich, dass sich polizeiliche Massnahmen nur gegen den Störer, nicht jedoch gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustands richten dürfen. Das Störerprinzip (§ 27 KapoG) begrenzt die Adressaten polizeilicher Massnahmen (LU- Leitscheid 143 I 147 E. 5.1 und 5.3.5). Der Kreis möglicher kostenpflichtiger Veranstalter wird nicht über Gebühr ausgeweitet, da der unmittelbare Zusammenhang zwischen seinem grobfahrlässigen, pflichtwidrigen Verhalten und der Störung (Gewalt an Personen oder Sachen) vorausgesetzt wird (E 5.3.5). Die mehrfach beantragte, ausdrückliche Nennung des Unmittelbarkeitsprinzips ist demnach nicht nötig. Eine Kostenpflicht ist nicht nur für den Verhaltensstörer und Zustandsstörer zulässig, sondern unter Umständen auch für den Zweckveranlasser (E. 5.2). Grundsätzlich genügt das in einer Rückmeldung als Beispiel erwähnte, alleinige Abweichen von der bewilligten Route nicht für eine Kostenpflicht des Veranstalters. Sollte der Veranstalter die Pflichtwidrigkeit (z.B. Abweichen von der Route oder ein anderer pflichtwidriger Verstoss gegen

Bewilligungsauflagen) grobfahrlässig, unter Verletzung der elementaren Vorsichtsgebote begangenen haben, ist die Kostenpflicht gerechtfertigt (E. 5.3.4).

Aufgrund des Störer- und Unmittelbarkeitsprinzips ist auch keine präzisere Definition der "an der Gewaltausübung beteiligten Person" erforderlich. Demgegenüber erachten wir die aufgeworfene Frage zum Verhältnis zwischen Absatz 3 und 4 als berechtigt. Auf Absatz 4 ist zu verzichten. In den Erläuterungen wird der einzig relevante Anknüpfungspunkt für die Kostenpflicht ausgeführt: Kostenpflichtig kann ausschliesslich eine Person werden, die selber, alleine oder zusammen mit weiteren Personen, Gewalt ausgeübt und zur Gewaltausübung aufgerufen hat, unabhängig davon, ob sie der polizeilichen Anordnung zur Entfernung Folge geleistet hat oder nicht. Das blosse passive Verbleiben, selbst entgegen der behördlichen Anordnung, führt zu keiner Kostenpflicht. Dessen ungeachtet kann ein solches Verhalten bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen im Rahmen eines Strafverfahrens als Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB) oder Ungehorsam gegen die Polizei (§ 31 EG StGB) beurteilt werden. Eine Person, die nicht nur der behördlichen Anordnung keine Folge leistet, sondern zudem (von Beginn der Gewaltausübungen an oder im Laufe der gewaltsamen Auseinandersetzungen) Gewalt ausübt, an der Gewaltausübung teilnimmt oder zu dieser auffordert, verhält sich demgegenüber eben gerade nicht nur passiv. Die Auferlegung einer Kostenpflicht ist gerechtfertigt. Dasselbe gilt für Personen, die der polizeilichen Aufforderung zwar Folge leisten, sich jedoch an der Gewaltausübung (auch im Sinne einer Aufforderung zur Gewalt) beteiligt haben.

2. **Beschluss**

- 2.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 2.2 Das Departement des Innern, Polizei Kanton Solothurn, wird beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat im Sinne der Erwägungen auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Regierungsrat (6)
Departement des Innern
Polizei Kanton Solothurn, Kdt (2)
Staatskanzlei (rol, ett)
Aktuariat Justizkommission
Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (12); Versand durch Polizei
Kanton Solothurn