

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

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 27. Januar 2020, RRB Nr. 2020/133

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Justizkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
2. Zielsetzungen der Vorlage	6
2.1 Änderungen des KapoG	6
2.1.1 Verlängerung der Ausbildung zur Polizistin und zum Polizisten.....	6
2.1.2 Massvolle Erweiterung des Tätigkeitsgebietes der Polizeilichen Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten.....	7
2.1.3 Stufengerechte Kompetenzdelegation bei grenzüberschreitenden Polizeieinsätzen	7
2.1.4 Die zwei gesetzlichen Aufgabenbereiche der Polizei	7
2.1.4.1 Bedeutung der Unterscheidung	7
2.1.4.2 Sicherheitspolizeilicher Aufgabenbereich gestützt auf das KapoG	8
2.1.4.3 Einzelne sicherheitspolizeiliche Massnahmen nach KapoG	8
2.1.4.3.1 Vorladung und Vorführung als nötige Vollzugsinstrumente.....	8
2.1.4.3.2 Verdeckte Vorermittlungstätigkeiten.....	9
2.1.5 Polizeiliche Einsatzmittel	11
2.1.6 Flugverbot für Piloten und Pilotinnen unbemannter Luftfahrzeuge	12
2.1.7 Elektronischer Datenaustausch.....	12
2.2 Änderung des EG StGB	13
2.2.1 Missachtung des Feuerverbots.....	13
2.2.2 Missachtung des Flugverbots.....	14
2.3 Änderung des Gebührentarifs (Beschlussesentwurf 2)	14
2.4 Vernehmlassungsverfahren	14
2.5 Erwägungen, Alternativen	15
3. Verhältnis zur Planung	15
4. Auswirkungen.....	16
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	16
4.2 Vollzugsmassnahmen	16
4.3 Folgen für die Gemeinden.....	16
4.4 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit.....	17
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	17
5.1 Gesetz über die Kantonspolizei (Beschlussesentwurf 1)	17
5.2 Gesetz über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches.....	30
5.3 Gebührentarif (Beschlussesentwurf 2).....	30
6. Rechtliches	33
6.1 Rechtmässigkeit.....	33
6.2 Zuständigkeit.....	33
7. Antrag.....	34

Beilagen

Beschlussesentwurf 1 mit Synopse
 Beschlussenentwurf 2 mit Synopse

Kurzfassung

Die Tätigkeit als Polizistin und Polizist setzt den eidgenössischen Fachausweis voraus. Nach Bundesrecht bescheinigt dieser die nötigen Handlungskompetenzen, die zur Ausübung dieses anspruchsvollen und verantwortungsvollen Berufs unerlässlich sind. Die einjährige Ausbildung an den regionalen Ausbildungszentren genügt den Vorgaben des Bundesrechts nicht mehr. Unter der Leitung der Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde deshalb im Rahmen des Bildungspolitischen Gesamtkonzepts Polizei 2020 (BGK 2020) eine Polizeiausbildung konzipiert, welche den bundesrechtlichen Anforderungen angemessen Rechnung trägt. Die Umsetzung des BGK 2020 im Bereich der Polizeiausbildung macht Änderungen des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11) nötig. Die Ausbildung dauert neu zwei Jahre. Es ist beabsichtigt, einerseits eine qualitativ hochstehende Ausbildung anzubieten und andererseits den Polizeianwärterinnen und Polizeianwärtern im zweiten Jahr eine grosse Einsatzpraxis zu bieten, so dass den Kantonen trotz zweijähriger Ausbildung keine wesentlichen Mehrkosten entstehen.

Die Vorlage bezweckt ausserdem einen optimierten Einsatz der vorhandenen Personalressourcen. Die Polizei Kanton Solothurn ist bestrebt, ihre Abläufe und Prozesse stets zu optimieren. Dem zunehmenden Ressourcenbedarf ist unter anderem mit zeitgemässen Organisationsstrukturen zu begegnen. Vorgeschlagen werden Rechtsgrundlagen für die massvolle Erweiterung des Tätigkeitsgebietes der Polizeilichen Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten (PSA) sowie für weitere Massnahmen, welche den ressourcenschonenden, wirkungsvollen und zweckmässigen Personaleinsatz zur polizeilichen Aufgabenerfüllung ermöglichen (insb. Vorladung und Vorführung, Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge und automatische Fahrzeugfahndung). Analog zu neueren Polizeigesetzen wird zudem die bestehende Bestimmung über verdeckte Vorermittlungen an das geänderte Täterverhalten angepasst. Ergänzt wird das KapoG mit der mildereren Massnahme der verdeckten Fahndung. Ohne diese verdeckten Vorermittlungstätigkeiten fehlt es der Polizei an geeigneten Massnahmen zur frühzeitigen Erkennung und Verhütung schwerer Straftaten.

Die Vorlage umfasst zudem zwei Ergänzungen des Gesetzes über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 14. September 1941 (EG StGB; BGS 311.1), welche ebenfalls die wirkungsvolle polizeiliche Aufgabenerfüllung bezwecken.

Die Änderung des Gebührentarifs vom 8. März 2016 (GT; BGS 615.11) schafft insbesondere die Rechtsgrundlage zur Verpflichtung der Veranstalter und der gewaltausübenden Person, bei Veranstaltungen mit Gewaltanwendung einen angemessenen Beitrag an die Polizeikosten zu leisten.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11) und die Änderung des Gebührentarifs vom 8. März 2016 (GT; BGS 615.11).

1. Ausgangslage

Anlass für die vorliegende Teilrevision des KapoG ist unter anderem die Umsetzung des unter der Leitung der Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren (KKJPD) erarbeiteten Bildungspolitischen Gesamtkonzepts Polizei 2020 (BGK 2020), welches den bundesrechtlichen Anforderungen an eine kompetenzorientierte Polizeiausbildung angemessen Rechnung trägt. Bei den weiteren Änderungen des KapoG handelt es sich um nötige Anpassungen des polizeilichen Handelns, insbesondere an die Auswirkungen der Digitalisierung. Diese hat das Freizeit- und Kommunikationsverhalten der Menschen grundlegend verändert. Auch potenzielle Straftäter nutzen die Digitalisierung und passen ihre kriminellen Verhaltensweisen gezielt den neuen Möglichkeiten an. Neben den herkömmlichen, im realen Raum verübten Straftaten stellt die Polizei zunehmend die gezielte Nutzung vernetzter Informationssysteme, insbesondere des Internets, durch Straftäter fest. Webbasierte Anwendungen und Geräte, die sich mit dem Internet verbinden lassen, vereinfachen die deliktische Vorgehensweise in vielerlei Hinsicht. Es kommt zu einer Vermischung von traditioneller und virtueller Kriminalität, beispielsweise wenn eine Straftat im Internet vorbereitet und in der physischen Welt ausgeführt wird oder umgekehrt. Die virtuelle Kommunikation unter falscher Identität und in geschlossenen, nur Chatpartnern zugänglichen Räumen bietet sich geradezu optimal an, um mit gezielt ausgesuchten Personen Kontakt aufzunehmen und die je nach beabsichtigter Straftat nötigen Schritte vorzunehmen. Potenzielle Opfer sind insbesondere Menschen, die im Umgang mit den neuen Medien wenig vertraut und/oder sich der spezifischen Gefahren zu wenig bewusst sind (ältere Personen, Kinder und Jugendliche). Die an ihnen verübten Straftaten entfalten nicht "bloss" im virtuellen Raum negative Auswirkungen, sondern führen zu handfesten Verletzungen im realen Raum. Unabhängig davon, ob es sich um einen Internetbetrug, um Sextortion oder Cybergrooming handelt, die im virtuellen Raum angebahnten, vorbereiteten oder verübten Straftaten lassen im realen Raum am Vermögen geschädigte Personen zurück sowie Opfer, die in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität schwer beeinträchtigt wurden.

Die Bevölkerung erwartet von einer modernen Polizei, Gefahren frühzeitig zu erkennen und wirksam abzuwenden. Die Verhütung von Straftaten ist die klassische Kernaufgabe der Polizei. Die bestehenden Instrumente des KapoG sind auf die Abwehr und Verhütung herkömmlicher Gefahren und Straftaten im realen Raum zugeschnitten. Es fehlen die geeigneten Massnahmen zum wirksamen Schutz der Bevölkerung vor den neuen Gefahren und Straftaten. Insbesondere Cybercrimedelikte lassen sich zurzeit mit den bestehenden Massnahmen nicht wirksam verhindern. Dies ist mitunter ein wesentlicher Grund, weshalb das Erkennungs- und Aufklärungsrisiko für Straftaten im virtuellen Raum momentan weit geringer ist als für die im realen Raum begangenen Straftaten.

Damit die Polizei ihre klassische Kernaufgabe auch im heutigen Umfeld erfüllen kann, ist die Änderung des KapoG nötig. Mit dem erweiterten Anwendungsbereich der verdeckten Vorermittlung und der neu zulässigen verdeckten Fahndung werden der Polizei zwei nötige und geeignete Instrumente zur Verfügung gestellt.

Andere Bestimmungen, wie der bildgebende Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge und die automatisierte Fahrzeugfahndung, ermöglichen der Polizei die zeitgemässe Nutzung technischer Neuerungen und digitalisierter Arbeitsabläufe auf gesetz- und verhältnismässige Weise,

wodurch der wirkungsvolle und ressourcenschonende Einsatz der vorhandenen Polizeikräfte ermöglicht wird.

Zur Sicherstellung der Durchsetzbarkeit gesetzlicher Verbote ist das Gesetz über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 14. September 1941 (EG StGB; BGS 311.1) mit zwei Strafbestimmungen zu ergänzen (Beschlussesentwurf 1).

Die Änderungen des Gebührentarifs vom 8. März 2016 (GT; BGS 615.11) bezwecken unter anderem, bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung den Veranstalter und die gewaltausübende Person unter bestimmten Voraussetzungen zur Bezahlung eines angemessenen Teils der Kosten des Polizeieinsatzes zu verpflichten, vgl. RRB Nr. 2018/914 vom 12. Juni 2018; KR Nr. A 0019/2018 (Beschlussesentwurf 2).

2. Zielsetzungen der Vorlage

2.1 Änderungen des KapoG

2.1.1 Verlängerung der Ausbildung zur Polizistin und zum Polizisten

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) beanstandete gegenüber der Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren (KKJPD) seit längerem die mit zwölf Monaten kurze Dauer der Ausbildung zur Polizistin und zum Polizisten. Die eidgenössischen Berufsprüfungen (EBP) dienen der Überprüfung derjenigen Handlungskompetenzen, die zur Ausübung einer anspruchsvollen und verantwortungsvollen Berufstätigkeit unerlässlich sind (Kompetenzorientierung). Neben fundiertem Fachwissen setzt die Umsetzung der Kompetenzorientierung insbesondere einschlägige berufliche Erfahrung voraus (vgl. Art. 28 Abs. 1 Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 [BBG; SR 412.10]). Bereits für die Zulassung zur EBP ist demnach ein bestimmtes Mass an beruflicher Praxiserfahrung nötig. Aufgrund fehlender Berufspraxis entspricht die Ausbildungsdauer von einem Jahr an der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IPH) beziehungsweise einem anderen regionalen Ausbildungszentrum (RAZ) mit unmittelbar anschliessender Absolvierung der EBP den rechtlichen Rahmenbedingungen nicht mehr. Die Erlangung des eidgenössischen Fachausweises, welcher für die Anstellung als Polizistin/Polizist nötig ist (§ 13 Abs.1 KapoG), bedarf einer um ein Praxisjahr verlängerten Ausbildung. Das neue Modell sieht eine zweijährige Ausbildung zur Polizistin/zum Polizisten (sog. Generalist) mit eidgenössischem Fachausweis vor. Das erste Ausbildungsjahr entspricht der heutigen, vorwiegend theoretischen Ausbildung an einem RAZ, unterbrochen von wenigen Praktikumswochen im jeweiligen Polizeikorps. Die Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter in der schulischen Grundausbildung erwerben das nötige Fachwissen und eignen sich die erforderlichen Fertigkeiten und Handlungsweisen an. Danach wird neu in einer Zwischenprüfung ihre vollständige Einsatzfähigkeit geprüft (Prüfung der Einsatzfähigkeit, nachfolgend PEF). Das Bestehen der PEF bescheinigt die Befähigung, die polizeilichen Aufgaben gesetz- und verhältnismässig zu erfüllen. In Begleitung berufserfahrener Polizistinnen und Polizisten eignen sich die Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter im Praxisjahr im Polizeialltag Erfahrungen an. Dazu stehen ihnen die erforderlichen hoheitlichen Befugnisse sowie die nötigen Einsatzmittel zur Verfügung. In Reflexionsberichten haben sie das eigene Handeln in einer konkreten Situation im Nachhinein zu evaluieren. Erst nach diesem Praxisjahr werden sie zur Absolvierung der EBP zugelassen. Nach bestandener EBP erhalten sie den eidgenössischen Fachausweis Polizistin/Polizist des SBFI, welcher das Erlangen der nach Bundesrecht erforderlichen Handlungskompetenzen bescheinigt. Der erste Lehrgang nach neuer Konzeption startete im Herbst 2019. Die Änderung der relevanten Bestimmungen dient der Umsetzung des BGK 2020.

2.1.2 Massvolle Erweiterung des Tätigkeitsgebietes der Polizeilichen Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten

Der Kanton Solothurn gehört zu den ersten Kantonen, welcher neben den umfassend ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten sogenannte Polizeiliche Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten (PSA) als Korpsangehörige aufgenommen hat. Die Schaffung dieser Personalkategorie hat sich bewährt. Zur Sicherstellung eines wirkungsvollen und zweckmässigen Einsatzes der vorhandenen Personalressourcen werden den PSA weitere Aufgaben zugewiesen, zu deren Erfüllung keine umfassend ausgebildeten Polizistinnen oder Polizisten mit polizeilichen, juristischen und psychologischen Sachkenntnissen und Erfahrungen nötig sind. Die umfassend ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten können dadurch vermehrt für die qualitativ anspruchsvollen Aufgaben eingesetzt werden. Gerade unter Berücksichtigung der verlängerten Ausbildung der Polizistinnen und Polizisten drängt sich die massvolle Erweiterung des Tätigkeitsgebietes der PSA auf.

2.1.3 Stufengerechte Kompetenzdelegation bei grenzüberschreitenden Polizeieinsätzen

Seit Inkrafttreten des KapoG im Jahr 1991 ist der Regierungsrat ermächtigt, andere Kantone um den Einsatz von Polizeikräften im Kanton Solothurn zu ersuchen beziehungsweise auf Gesuch hin den Einsatz der Polizei ausserhalb des Kantons anzuordnen (§ 21 Abs. 1 KapoG). Einzig in dringenden Fällen im Zusammenhang mit schweren Verbrechen oder mit Katastrophen ist das Kommando zuständig (Abs. 2). Diese formelle Kompetenzregelung stammt aus einer Zeit, als die Notwendigkeit interkantonalen Zusammenarbeit geringer und die gegenseitige Unterstützung entsprechend weniger üblich war.

Aus Effizienzgründen rechtfertigen sich möglichst einfache Verfahrensabläufe sowie eine der Bedeutung der Routineeinsätze angepasste Kompetenzregelung. Dies umso mehr, als sich die interkantonale Unterstützung mittlerweile sehr gut eingespielt und bewährt hat. Dies trifft auf Einsätze gestützt auf die Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL vom 6. April 2006; BGS 511.511) und auf Einsätze gestützt auf das Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz vom 20. Januar 1995 (BGS 511.541) zu. Die Vereinbarungen regeln präzise alle mit einem grenzüberschreitenden Einsatz möglicherweise verbundenen wesentlichen Fragen, wie beispielsweise Entschädigung und Haftung, so dass vor einem konkreten Einsatz keine fundierten Abwägungen der möglichen Risiken durch den Regierungsrat erforderlich sind. Dies trifft insb. auf Einsätze im Konkordatsgebiet zu. Die generellen Bestimmungen der genannten Vereinbarungen haben vielmehr dazu beigetragen, dass die Aufgebote und Einsätze mittlerweile routiniert nach den festgelegten Grundsätzen erfolgen und allfällige Folgen eines Einsatzes vereinbarungsgemäss geklärt werden. Die Anordnung im Einzelfall durch den Regierungsrat ist daher bezüglich eines Konkordatseinsatzes nicht mehr stufengerecht. Die Änderung führt zu einer entsprechenden Optimierung.

2.1.4 Die zwei gesetzlichen Aufgabenbereiche der Polizei

2.1.4.1 Bedeutung der Unterscheidung

Im Unterschied zur ausschliesslich gerichtspolizeilich tätigen Staatsanwaltschaft weist das KapoG der Polizei zwei gesetzliche Aufgabenbereiche zu: Neben der Verfolgung von Straftaten (§§ 1 und 3 KapoG) in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft ist die Polizei für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und Gefahrenabwehr verantwortlich. Konkret obliegt die rechtzeitige Erkennung und Verhütung von Störungen und Gefahren, Unfällen und Straftaten der Polizei (§§ 1-3 KapoG). Dies sind die klassischen, originären Aufgaben der Polizei. Diese sicherheitspolizeilichen (oder präventiven) Aufgaben der Straftatenverhütung sind von den gerichtspolizeilichen (oder repressiven) Aufgaben der Straftatenaufklärung strikt auseinanderzuhalten, denn die unterschiedlichen Aufgabenbereiche verfolgen unterschiedliche Zwecke:

Während die sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf die Zukunft ausgerichtet sind (eine Straftat ist möglichst zu verhüten), liegt der Fokus der gerichtspolizeilichen Aufgaben auf der Vergangenheit (eine begangene Straftat ist möglichst aufzuklären). Je nach Aufgabe, welche die Polizei in einer konkreten Situation zu erfüllen hat, kommt für die konkrete Massnahme eine andere Rechtsgrundlage mit entsprechend unterschiedlicher Zuständigkeitsregelung sowie unterschiedlichen Voraussetzungen zur Anwendung.

Sobald von einer Straftat auszugehen ist, besteht der Zweck der polizeilichen Tätigkeiten in der Aufklärung der Straftat. Zur Anwendung kommt ausschliesslich die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0). Als Grundvoraussetzung für jegliche Massnahmen innerhalb eines Strafverfahrens bedarf es jeweils eines Tatverdachts. Allenfalls wird eine Person als Täter verurteilt und nach Massgabe des Gesetzes bestraft. Aus diesem Grund ist das Legalitätsprinzip im Straf- und Strafprozessrecht strikt einzuhalten.

Die Vorlage bezieht sich nicht auf diese gerichtspolizeilichen Aufgaben, sondern ausschliesslich auf den sicherheitspolizeilichen Aufgabenbereich der Polizei.

2.1.4.2 Sicherheitspolizeilicher Aufgabenbereich gestützt auf das KapoG

Ist (noch) nicht von einer versuchten oder vollendeten Straftat auszugehen, sind die sicherheitspolizeilichen Tätigkeiten darauf ausgerichtet, Gefahren und Straftaten auch weiterhin möglichst abzuwehren beziehungsweise zu verhüten. Diese sicherheitspolizeilichen Aufgaben stützen sich auf kantonales Polizeirecht, das in der Gesetzgebungskompetenz der Kantone liegt. Zuständig zur Anordnung sicherheitspolizeilicher Massnahmen ist alleine die Polizei. Allenfalls ist eine Genehmigung durch den Haftrichter erforderlich (§ 36^{quinquies} Abs. 1 Bst. d KapoG) oder eine nachträgliche Überprüfung durch den Haftrichter möglich (§ 31 Abs. 5 KapoG). Die klassischen, sicherheitspolizeilichen Kernaufgaben erfolgen unabhängig von einem Strafverfahren. Für die klassischen Polizeiaufgaben gelten nicht die Regeln der StPO (vgl. Ricklin, OFK-StPO, Kommentar zu Art. 12 StPO, N 2), sondern das jeweilige kantonale Polizeirecht. Zusätzlich kommen die relevante eidgenössische und kantonale Spezialgesetzgebung zur Anwendung (z.B. das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 [Hooligan-Konkordat; BGS 511.514]). Anknüpfungspunkt für eine konkrete sicherheitspolizeiliche Massnahme kann naturgemäss kein Verdacht auf eine Straftat sein. Voraussetzung ist die Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts beziehungsweise ein konkreter Anhaltspunkt, dass eine bestimmte Straftat vor der Ausführung steht.

2.1.4.3 Einzelne sicherheitspolizeiliche Massnahmen nach KapoG

2.1.4.3.1 Vorladung und Vorführung als nötige Vollzugsinstrumente

Wie für sämtliche Verwaltungsbehörden gilt auch für die sicherheitspolizeilich tätige Polizei (neben dem KapoG) das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11). Vor Erlass einer Verfügung (z.B. gestützt auf das Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 (WG; SR 514.54) hat die Polizei den Parteien jeweils 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 verwaltungsrechtlichen Tätigkeiten vor. Für die Polizei besteht bislang einzig im Rahmen des Kantonalen Bedrohungsmanagements (§35bis KapoG) die Möglichkeit, das erforderliche Erscheinen einer Person auf dem Polizeiposten nötigenfalls zu erzwingen. Ansonsten ist die Polizei weitgehend auf das freiwillige Erscheinen der betroffenen Person angewiesen. In den letzten Jahren hat die Kooperationsbereitschaft spürbar abgenommen. Teilweise erscheinen Personen grundlos und trotz mehrmaliger Einladung nicht. Der Aufwand zur Durchführung sicherheitspolizeilich nötiger Massnahmen auf dem Polizeiposten ist aufgrund fehlender Durchsetzbarkeit in gewissen Fällen erheblich. Die fehlen-

de spezialgesetzliche Verankerung von Vorladung und Vorführung im kantonalen Polizeirecht wird als Gesetzeslücke bedauert (vgl. Tiefenthal, Kantonale Polizeihöhe, eine systematische Darstellung des kantonalen Polizeirechts anhand des Schaffhauser Polizeigesetzes, Zürich 2016, S. 356 f. N 25). Die Bestimmung schliesst diese Lücke. Zur wirkungsvollen und zweckmässigen Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben sind Vorladung und Vorführung nötige und geeignete Instrumente, weshalb mittlerweile zahlreiche Polizeigesetze eine entsprechende Bestimmung enthalten (§ 23 PolG-ZH, § 41 PolG-BS, § 10 PolG-LU und Art. 79 PolG-BE).

2.1.4.3.2 Verdeckte Vorermittlungstätigkeiten

Dem kantonalen Gesetzgeber obliegt es, der Polizei die erforderlichen Instrumente zur gesetzlichen Aufgabenerfüllung zur Verfügung zu stellen. Milieuspezifische Straftaten, wie Menschen- und Drogenhandel, gewerbsmässige Kinderpornografie und illegales Glücksspiel, werden nicht durch Einzeltäter, sondern in Gruppierungen mit unterschiedlich starkem Organisationsgrad begangen. Von solchen Gruppen gehen nicht "bloss" erhebliche Gefahren für einzelne Personen aus. Vielmehr schädigen sie die Gesellschaft als Ganzes, sowohl direkt (z.B. durch den Drogenhandel) als auch indirekt, indem die illegal erwirtschafteten Gelder in reguläre Geschäfte investiert und gewaschen werden. Ansätze solch krimineller Strukturen sind auch im Kanton Solothurn vorhanden. Ohne verdeckte Vorermittlungstätigkeiten ist es für die Polizei unmöglich, die von einem kriminellen Umfeld ausgehenden Gefahren und Straftaten frühzeitig zu erkennen und zu verhindern. Die Untätigkeit trägt das erhebliche Risiko der ungehinderten Etablierung solch krimineller Strukturen in sich. In einem solchen Umfeld gestalten sich die Ermittlungen naturgemäss als äusserst schwierig und aufwändig. Sobald sich schwerstkriminelle Strukturen einmal etabliert haben, lassen sie sich trotz konsequenter Strafverfolgung erfahrungsgemäss kaum mehr zerschlagen.

Verdeckte Vorermittlungstätigkeiten sind von verdeckten Massnahmen, die im Rahmen des polizeilichen Ermittlungsverfahrens gemäss StPO durchgeführt werden, zwingend abzugrenzen (Tiefenthal, S. 153 ff. N 26). Es handelt sich um einen Oberbegriff, welcher drei Massnahmen umfasst. Diese unterscheiden sich unter anderem hinsichtlich der polizeilichen Tätigkeit und der Eingriffsintensität. Sie sind auf unterschiedliche Situationen ausgerichtet und eignen sich folglich für jeweils einen spezifischen Bereich. Herkömmliche Straftaten wie Betrug werden neu mit dem Tatmittel Internet im virtuellen Raum vorbereitet und begangen (Cybercrimedelikte im weiteren Sinn wie beispielsweise Internetbetrug, -erpressung). Cybercrimedelikte im engeren Sinn (Cybergrooming u. -mobbing, Sextortion, Social Engineering Angriffe und dgl. mehr) sind gänzlich neue strafbare Verhaltensweisen, welche insbesondere auf nicht allgemein zugänglichen Plattformen (geschlossene, mit Passwort geschützten Chat-Rooms) stattfinden und verschlüsselte Kommunikationsdienste nutzen.

Die folgende Aufzählung richtet sich nach der Schwere des Grundrechtseingriffs, beginnend mit der am wenigsten intensiven Massnahme: Die Observation, die verdeckte Fahndung und die verdeckte Vorermittlung. Bereits 2013 hat der kantonale Gesetzgeber die Notwendigkeit verdeckter Vorermittlungstätigkeiten erkannt und die Polizei per 1. Januar 2014 zwecks Verhütung von Verbrechen und Vergehen ausserhalb eines Strafverfahrens zur Observation und zur verdeckten Vorermittlung ermächtigt. Die seither gemachten Erfahrungen zeigen in zweierlei Hinsicht eine Gesetzeslücke auf: Aufgrund des zu einschränkenden Anwendungsbereichs der verdeckten Vorermittlung nach geltendem KapoG hat sich die Bestimmung in der Praxis als untauglich erwiesen. Die fehlende Regelung der verdeckten Fahndung erweist sich insbesondere im Zusammenhang mit Cybergrooming als gravierender Mangel.

a) Observation

Unter Observation ist das systematische und über einen gewissen Zeitraum andauernde gezielte Beobachten von bestimmten Personen oder Sachen an allgemein zugänglichen Orten durch eine Polizistin oder einen Polizisten in Zivil zu verstehen. Die beobachtenden Korpsangehörigen sollten von der betroffenen Person möglichst nicht bemerkt werden. Dementsprechend kommt es zu keinerlei Kontaktaufnahme zwischen ihnen. Es handelt sich um einen moderaten Grundrechtseingriff, weshalb die Massnahme als unqualifizierte Vorermittlungstätigkeit bezeichnet wird.

b) Verdeckte Fahndung

Eine verdeckte Fahndung liegt vor, wenn Polizeiangehörige zur Erkennung und Verhinderung eines Verbrechens oder Vergehens mit mutmasslichen Straftätern in Kontakt treten, ohne ihre Identität und Funktion offenzulegen. Meist erschöpft sich die verdeckte Fahndung in einem einmaligen Auftreten in situations- und milieuangepasster Erscheinung und unter Verheimlichung der Zugehörigkeit zur Polizei. Der Kontakt ist lediglich oberflächlicher Natur, indem ein Interesse an einem Treffen oder der Wille zum Abschluss eines Scheingeschäfts vorgetäuscht wird. Es wird kein Vertrauensverhältnis aufgebaut, der/die Polizeiangehörige hat keinerlei Einflussmöglichkeiten auf den potenziellen Straftäter. Verdeckte Fahndungen sind auf kurze Dauer ausgerichtet. Die anstehende illegale Transaktion (Waffen-, Drogenverkauf, einschlägiges Treffen einer erwachsenen Person mit einem Kind oder Jugendlichen) soll mittels Polizeiintervention rasch, innert Stunden- oder Tagesfrist, verhindert werden. Bei Einvernahmen und in den Verfahrensakten wird die wahre Identität der verdeckten Fahnderinnen und Fahnder offengelegt. Die verdeckte Fahndung führt zu einem moderaten Grundrechtseingriff. Es handelt sich um eine unqualifizierte Vorermittlungstätigkeit und um eine wesentlich mildere Massnahme als die verdeckte Vorermittlung. Bereits 2011 hat die KKJPD den Kantonen empfohlen, eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen.

c) Verdeckte Vorermittlung

Bei einer verdeckten Vorermittlung wird eine Polizistin oder ein Polizist in ein potenziell schwerstkriminelles Umfeld (beispielsweise Menschen- und Drogenhandel, Kreise pädophiler Personen, illegale Spielclubs) eingeschleust. Unter aktiver Nutzung einer falschen Identität (einer mit Urkunden untermauerten Legende) und mittels Täuschung kommt es zu regelmässigen und intensiven Kontakten. Bewusst wird versucht, ein Vertrauensverhältnis mit der Zielperson aufzubauen. Dank dem Einblick der verdeckt vorermittelnden Korpsangehörigen kann sich die Polizei ein Lagebild über die illegalen Tätigkeiten der jeweiligen Gruppierung machen und sich einen Überblick über ihre Strukturen verschaffen. Vor jeder verdeckten Vorermittlung ist eine längere Vorbereitungsphase nötig (intensive Instruktion der/des verdeckt vorermittelnden, Aufbau einer glaubwürdigen Legende sowie Genehmigung des Haftrichters). Eine verdeckte Vorermittlung ist von vornherein auf eine längere Dauer (meist mehrere Monate) ausgerichtet, ansonsten der beabsichtigte Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zur Informationsgewinnung nicht möglich wäre. Die Massnahme stellt einen schweren Grundrechtseingriff dar, weshalb sie als qualifizierte Vorermittlungstätigkeit bezeichnet wird. Dementsprechend ist sie einzig zur Erkennung und Verhinderung der abschliessend aufgezählten Katalogstraftaten zulässig (d.h. besonders schweren Straftaten).

d) Gemeinsamkeiten

Die drei Massnahmen stellen einen (unterschiedlich schweren) Grundrechtseingriff dar. Die Anforderungen an einen rechtmässigen Grundrechtseingriff geben Artikel 36 BV vor. Für die Massnahmen gilt gleichermassen, dass ihr Einsatz im konkreten Einzelfall unter Wahrung der Verhältnismässigkeit, lediglich nach durchgeführter Interessenabwägung sowie subsidiär, wenn an-

dere, mildere Massnahmen erfolglos geblieben sind, zulässig ist. Ein Tatverdacht ist nicht nötig. Jedoch ist eine Anordnung nicht voraussetzungslos zulässig: Entsprechend dem Zweck der Straftatenverhütung werden vielmehr konkrete Anhaltspunkte vorausgesetzt, dass eine erhebliche Gefahr oder eine besonders schwere Straftat vor der Ausführung steht. Im Vergleich mit den entsprechenden Bestimmungen anderer Polizeigesetze handelt es sich dabei um eine präzisere Formulierung und strengere Voraussetzung. Die Instrumente unterscheiden sich bezüglich ihrer jeweiligen, spezifischen Eignung für unterschiedliche Situationen. Die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Bestimmung hat diesen Unterschieden entsprechend Rechnung zu tragen.

2.1.5 Polizeiliche Einsatzmittel

Damit moderne technische Einsatzmittel im Sinne einer zeitgemässen und wirkungsvollen Aufgabenerfüllung genutzt werden können, ist das KapoG entsprechend zu aktualisieren. Geschaffen werden die Rechtsgrundlagen für den bildgebenden Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge (Drohnen) und die automatisierte Fahrzeugfahndung. Der Drohneneinsatz zur Erfüllung bestimmter polizeilicher Aufgaben stellt im Vergleich zu einem Helikoptereinsatz eine risikoärmere und kostengünstigere Alternative dar, beispielsweise für Such- und Rettungseinsätze im unwegsamem Gelände. Das geltende Recht ermächtigt die Polizei bereits zum Erstellen von Bild- und Tonaufnahmen an Veranstaltungen und Kundgebungen an allgemein zugänglichen Orten (§ 36^{quater} KapoG). Die Voraussetzungen für die Bilderstellung bleiben unverändert. Die Bestimmung erteilt der Polizei keine neue Kompetenz, sondern ermächtigt sie einzig, für eine bestehende Aufgabe neben einer herkömmlichen Videokamera auch eine mit Kamera bestückte Drohne zu nutzen. Gerade bei Veranstaltungen und Kundgebungen erweist sich dies für alle Beteiligten als vorteilhaft: Bilder aus der Vogelperspektive sind erheblich besser geeignet, der Polizei einen Überblick über die Bewegungen verschiedener Gruppen zu verschaffen und ein unfriedliches Aufeinandertreffen rechtzeitig zu verhindern. Das Verletzungsrisiko der Teilnehmenden kann verringert werden. Wesentlich ist auch der erheblich verbesserte Schutz der filmenden Korpsangehörigen. Andere Polizeikorps setzen Drohnen ohne vergleichbare positivrechtliche Regelung ein. Die neue Bestimmung definiert die Voraussetzungen für einen Drohneneinsatz und gewährleistet dadurch die rechtsstaatliche Nutzung des Einsatzmittels. Zur Konkretisierung hinsichtlich Informations- und Datensicherheit hat die Polizei vor Inbetriebnahme unbemannter Luftfahrzeuge ein entsprechendes ISDS-Konzept zu erstellen.

Bei der automatisierten Fahrzeugfahndung werden die erfassten Kontrollschilder mit drei konkret genannten polizeilichen Datenbanken abgeglichen. Für den rechtmässigen Einsatz der automatisierten Fahrzeugfahndung und der allfälligen Verwertung der Bilder als Beweise in einem Strafverfahren hat das Bundesgericht jüngst eine genügend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz verlangt (BGE 6B_908/2018 vom 7. Oktober 2019). Die Vorlage trägt den Vorgaben des Bundesgerichts Rechnung (insb. Angabe des Verwendungszwecks, Aufbewahrung, Pflicht zur Löschung der erhobenen Daten). Der wirksame Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist sichergestellt. Neben dem Grenzwachkorps (GWK) setzen auch andere Polizeikorps die automatisierte Fahrzeugfahndung ein. Die entsprechenden Bestimmungen sind ähnlich (Art. 59 PolG-VS) oder gleichlautend (PolG-BL, seit 1. Januar 2018, und PolG-BE, seit 1.1.2020). Die Regelung von Vollzugsbestimmungen und von organisatorischen, technischen und verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen gewährleisten die gesetzeskonforme Datenbearbeitung, insbesondere die Datenlöschung. Die Regelung solcher Vollzugsbestimmungen auf Verordnungsstufe ist gemäss Bundesgericht bundesrechtskonform (E. 3.3).

Neu lässt das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 18. März 2016 (BÜPF; SR 780.1) die entsprechende Überwachung auch zur Fahndung nach verurteilten Personen zu (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. d und 36 Abs. 1 BÜPF). Der Polizei Kanton Solothurn, welche bereits im Rahmen der Suche und Rettung vermisster Personen (sog. Notsuche) zur Anordnung dieser Massnahme ermächtigt ist, wird neu auch die Anordnungscompetenz zur Fahndung verurteilter Personen erteilt. Die bestehenden Prozesse werden entsprechend effizient genutzt. Artikel 37 Absatz 3 BÜPF fordert die Kantone auf, neben der Bezeichnung der anordnen-

den Behörde und der (richterlichen) Genehmigungsbehörde auch die Beschwerdeinstanz ausdrücklich zu bezeichnen. Die Vorlage kommt diesen Vorgaben nach.

2.1.6 Flugverbot für Piloten und Pilotinnen unbemannter Luftfahrzeuge

Die Benützung des Schweizerischen Luftraums richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Für unbemannte Luftfahrzeuge bestehen lediglich rudimentäre Vorgaben. Unabhängig von der Gewichtsklasse gilt die Luftverkehrsregelung SERA 3101 (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 923/2012) für alle Luftfahrzeuge. Danach dürfen diese nicht fahrlässig oder vorsätzlich in riskanter Weise betrieben werden, wenn damit die Gefährdung von Menschenleben oder Sachen Dritter verbunden ist. Auch die vorsätzliche Störung des öffentlichen Verkehrs ist strafbar (Art. 237 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 [StGB; SR 311.0]). Gemäss Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien vom 24. November 1994 (VLK; SR 748.941) dürfen unbemannte Luftfahrzeuge (beispielsweise Freiballone, Modellluftfahrzeuge und Drohnen) mit einem Gewicht von mehr als 30 kg nur mit Bewilligung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) eingesetzt werden. Für unbemannte Luftfahrzeuge bis 30 kg bedarf es grundsätzlich keiner Bewilligung, allerdings kann der Bund gewisse Einschränkungen verfügen (Art. 15 ff. VLK). Beispielsweise ist zu Flugplätzen ein Abstand von mindestens fünf Kilometern einzuhalten. Seit 2014 darf ausserdem weder über Menschenansammlungen noch in einem Umkreis von weniger als 100 Metern von Menschenansammlungen geflogen werden (Art. 17 Abs. 2 Bst. c VLK). Schliesslich sind Flüge in gesperrten Naturschutzgebieten verboten. Weitere Regelungen kennt das Bundesrecht für kleinere Drohnen nicht. Für unbemannte Luftfahrzeuge bis zu 30 kg steht es den Kantonen gestützt auf Artikel 51 Absatz 3 LFG und Artikel 2a der Luftfahrtverordnung (LFV; SR 748.0) zu, Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf dem Boden zu treffen. Diese kantonale Kompetenz wird auch in Artikel 19 VLK festgehalten.

Die Drohrendichte hat in den letzten Jahren zugenommen, auch im Kanton Solothurn. Im Zusammenhang mit Drohneneinsätzen Privater wurde die Polizei bislang vorwiegend mit Ruhestörungen und unerwünschten Filmaufnahmen um Unterstützung angegangen. Aufgrund des begrenzten Luftraums und sinkender Gerätepreise ist von einer Zunahme von Beeinträchtigungen, Gefährdungs- und Verletzungsrisiken durch den Drohneneinsatz Privater auszugehen. Selbst kleinere Drohnen können aufgrund der hochdrehenden Rotoren schwere Schnittverletzungen verursachen. Ein riskantes Flugmanöver oder ein Drohnenabsturz kann Personen und Tiere gefährden oder verletzen. Ausserdem geraten Tiere durch tief fliegende Drohnen oft in Panik. Selbst mit Drohnen verübte Anschläge auf Einzelpersonen oder eine Menschenmenge (etwa bei Volksfesten, Kundgebungen, Sportanlässen) sind nicht gänzlich auszuschliessen. Das Eintreten derartiger Gefährdungen ist objektiv vorhersehbar. Damit ist der Gesetzgeber aufgrund des Gesetzmässigkeitsprinzips verpflichtet, eine generell-abstrakte Regelung in einem formellen Gesetz zu erlassen (vgl. BGE 130 I 369, E. 7.3). Das Vertrauen, die Polizei werde im konkreten Einzelfall die zur Gefahrenabwehr nötige Massnahme gestützt auf die polizeiliche Generalklausel nach Paragraph 26 KapoG anordnen, kann nicht von der Verpflichtung entbinden, eine gesetzliche Regelung zu erlassen. Bei Einsätzen der Rettungskräfte wird ein grundsätzliches Flugverbot über dem Ereignisort vorgeschlagen. Ausserdem kann der Kommandant der Polizei Kanton Solothurn einzelfallweise, bei Gefährdungen von Personen und Sachen Dritter, ein Flugverbot erlassen. Der Kanton Genf kennt eine ähnliche Bestimmung.

2.1.7 Elektronischer Datenaustausch

Aufgrund der technischen Entwicklungen der letzten Jahre wurde der elektronische Datenverkehr in allen Bereichen zum Standard. Die geltenden Rechtsgrundlagen des KapoG genügen nicht mehr. Zur wirkungsvollen Gefahrenabwehr und Verhinderung von Straftaten in einem weitgehend digitalisierten Umfeld ist die Polizei im Rahmen der kantonsübergreifenden und

gesamtschweizerischen Polizeizusammenarbeit zwingend zum elektronischen Datenaustausch zu ermächtigen. Auf Bundesebene laufen bereits verschiedene Projekte zur Digitalisierung des Datenaustausches (newVostra) oder sind in Planung (e-OBV). Unter Beachtung der Informationssicherheit und des Datenschutzes ermöglicht die Bestimmung die zeitgemässe und effiziente polizeiliche Aufgabenerfüllung in Zusammenarbeit mit eidgenössischen und kantonalen Polizeibehörden, beispielsweise im Zusammenhang mit der angestrebten Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenze, Migration und Polizei.

Die Bestimmung bildet keine genügend bestimmte Rechtsgrundlage für den gemeinsamen Betrieb von Analysesystemen (beispielsweise Picar), die neben dem blossen Datenaustausch insbesondere die Analyse der gemeinsam bearbeiteten Daten sowie den Austausch der Analyseergebnisse bezwecken. Dazu sind umfassende, spezifisch auf das jeweilige System ausgerichtete Regelungen auf Gesetzesstufe nötig. Dies trifft auch auf gemeinsam betriebene Datenbearbeitungssysteme zu, die besonders schwere Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zur Folge haben können z.B. Konkordat über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) vom 2. April 2009; BGS 511.515).

2.2 Änderung des EG StGB

2.2.1 Missachtung des Feuerverbots

Seit 1. Januar 2014 kann der Kommandant gestützt auf Paragraph 39^{bis} KapoG Feuerverbote erlassen. Widerhandlungen sind als Verstösse gegen die Brandverhütungsvorschriften nach den Paragraphen 60 Absatz 1 und 90 Absatz 1 Buchstabe e des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, Brandverhütung, Feuerwehr und Elementarschadenhilfe vom 24. September 1972 (Gebäudeversicherungsgesetz, GVG; BGS 618.111) i.V.m. Paragraph 46 Absätze 1, 2 und 3 Buchstabe p der Vollzugsverordnung zum Gebäudeversicherungsgesetz vom 13. Januar 1987 (BGS 618.112) mit Busse von 30-400 Franken zu ahnden. Es handelt sich um ein Antragsdelikt, wobei das Antragsrecht der Direktion der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) zusteht. Bereits 2014 bestand Einigkeit darüber, dass sich das Missachten eines Feuerverbots geradezu exemplarisch zur Ahndung im Ordnungsbussenverfahren (OBV) durch die Polizei eignet. Die geltende Rechtslage verursacht sowohl bei Polizei und Staatsanwaltschaft als auch bei der SGV selbst einen erheblichen Aufwand: Über jede von der Polizei festgestellte Widerhandlung hat sie die antragsberechtigte SGV schriftlich mit den erforderlichen Informationen, inklusive Personalien der beschuldigten Person, zu bedienen. Gestützt darauf reicht die SGV den Strafantrag bei der Staatsanwaltschaft ein. Allenfalls erteilt diese der Polizei einen ergänzenden Ermittlungsauftrag. Dieser Aufwand ist unter Berücksichtigung des Bagatelldeliktcharakters der Widerhandlung nicht zu rechtfertigen. Mit dem geänderten, ab 1. Januar 2020 geltenden Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016 (OBG; SR 314.1) hat auch der Bundesgesetzgeber bei Bagatelldelikten eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des vereinfachten OBV beschlossen. Neu kommt dieses nicht mehr nur für Bagatelldelikte gemäss der Strassenverkehrsgesetzgebung zur Anwendung, sondern für eine Vielzahl geeigneter Offizialdelikte aus 16 anderen Bundesgesetzen. Die polizeilich festgestellte Ordnungswidrigkeit wird an Ort und Stelle durch Erhebung der Ordnungsbusse geahndet. Die beschuldigte Person profitiert von den Vorteilen des OBV (insbesondere Kostenlosigkeit und Anonymität), ohne auf ihre Verfahrensrechte zu verzichten. Der Aufwand der Strafverfolgungsbehörden für die Ahndung von Bagatelldelikten wird erheblich verringert. Ausdrücklich in dieser Absicht hat der Bundesgesetzgeber die genannte Änderung beschlossen. Die Offizialisierung der Strafbestimmung, welche eine unverzichtbare Voraussetzung für die Ahndung im OBV darstellt, verfolgt denselben Zweck. Im Rahmen der Arbeiten zur Totalrevision des GVG wird die Tauglichkeit der Bestimmung zu beurteilen und allenfalls anzupassen sein.

Um die Ahndung im OBV zu ermöglichen, wird der Regierungsrat die Verordnung über die kantonalen Ordnungsbussen und den Vollzug durch die Transportpolizei vom 7. November 2016 (KOV; BGS 311.4) entsprechend ergänzen sowie die Bussenhöhe festlegen.

2.2.2 Missachtung des Flugverbots

Die zweite Ergänzung dient der Durchsetzung des Flugverbots nach KapoG. Dessen Missachtung wird mit Busse geahndet. Anwendbar ist das ordentliche Verfahren.

2.3 Änderung des Gebührentarifs (Beschlussesentwurf 2)

Geregelt wird die Gebührenpflicht für einzelne neue Massnahmen und Einsatzmittel (beispielsweise Vorladung und Vorführung, Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge), die Gebührenerhebung für polizeiliche Leistungen bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung sowie der Kostenersatz für Leistungen beigezogener Dritter.

2.4 Vernehmlassungsverfahren

Über die Vorlage wurde vom 2. Juli bis 16. beziehungsweise 20. September 2019 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. 12 Vernehmlassende haben sich daran beteiligt: Obergericht des Kantons Solothurn (1), EVP Kanton Solothurn (2), Gewerkschaftsbund Kanton Solothurn (3), CVP Kanton Solothurn (4), SP Kanton Solothurn (5), SP Stadt Olten (6), Regionalverein Olten Gösigen Gäu (7), FDP. Die Liberalen Kanton Solothurn (8), Solothurnischer Anwaltsverband, Fachgruppe Strafrecht (9), SVP Kanton Solothurn (10), Grüne Kanton Solothurn (11) sowie der Verband Solothurner Einwohnergemeinden und Verband des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn (12). Mit RRB Nr. 2019/1899 vom 3. Dezember 2019 nahm der Regierungsrat vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis und beauftragte die Polizei, Botschaft und Entwurf im Sinne der Erwägungen auszuarbeiten.

Grossmehrheitlich ist die Vorlage auf Zustimmung gestossen. Zu einigen Bestimmungen sind indes unterschiedliche, teilweise geradezu gegenteilige Rückmeldungen festzustellen.

Sämtliche Vernehmlassungsteilnehmende haben den Bestimmungen zur Umsetzung der zweijährigen Ausbildung zur Polizistin/zum Polizisten zugestimmt. In nahezu allen Rückmeldungen wurde eine der wesentlichen Stossrichtungen der Vorlage begrüsst, die vorhandenen personellen und finanziellen Mittel effizient einzusetzen. Auch die vermehrten Präventionsanstrengungen der Polizei zur Verhinderung von Straftaten wurden von einer Mehrheit begrüsst. Einzelne Vernehmlassende haben ihre Unterstützung zwar in allgemeiner Weise ausgedrückt, die konkret für diesen Zweck vorgeschlagenen verdeckten Vorermittlungstätigkeiten jedoch in Frage gestellt oder abgelehnt. Eine Mehrheit der Vernehmlassenden hat sich ausdrücklich für die offenere Formulierung der verdeckten Vorermittlung sowie für die verdeckte Fahndung ausgesprochen, zum Teil ergänzt mit konkreten Änderungsvorschlägen. Auf Skepsis, Kritik oder Ablehnung sind insbesondere die automatisierte Fahrzeugfahndung, der Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge in Zusammenhang mit Veranstaltungen und Kundgebungen sowie die Umsetzung des für erheblich erklärten Auftrags des Kantonsrates (Gebührenerhebung für polizeiliche Leistungen bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung) gestossen.

Im Rahmen der Überarbeitung der Vorlage wurden gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf insbesondere folgende Anpassungen vorgenommen:

- Das Einsatzkonzept mit den neu durch die PSA durchzuführenden Kontrolltätigkeiten wird ausdrücklich erwähnt (§ 18^{bis} E-KapoG).
- Im Sinne der Rechtssicherheit wird der präzisere Begriff "schwere Verbrechen und Vergehen" verwendet (§ 21 Abs. 2 E-KapoG).
- Die drei verdeckten Vorermittlungstätigkeiten werden einander sprachlich angeglichen (§ 36^{quinquies} Abs.1 Bst. a E-KapoG). Die Erläuterungen werden mit einer Gegenüberstellung ihrer Eigenarten und der Unterschiede ergänzt.

- Neben der Verhinderung wird auch die Erkennung von Verbrechen und Vergehen als Zweck der Massnahme aufgeführt (§ 36^{ter} Abs. 1 Bst. b E-KapoG).
- Gegen eine verdeckte Fahndung besteht ein nachträgliches Beschwerderecht (§ 36^{septies} Abs. 5 E-KapoG).
- Der Regierungsrat wird ausdrücklich zum Erlass konkretisierender Vollzugsvorschriften verpflichtet (§ 36^{octies} Abs. 4 E-KapoG).
- Die Materialien äussern sich präzisierend zur Kostenpflicht im Zusammenhang mit Veranstaltungen mit Gewaltausübung; auf Absatz 4 wird verzichtet (§ 69^{bis} E-GT).

Verschiedene, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gemachte Anregungen werden hingegen nicht in die Vorlage aufgenommen. An folgenden Punkten wird festgehalten:

- Rückzahlungsverpflichtung der PSA während fünf Jahren (§ 12 Abs. 1 Bst. c E-KapoG)
- Massvolle (und keine weitergehende) Erweiterung der Kontroll- und Ahndungsbefugnisse der PSA im rollenden Verkehr (§ 18^{ter} E-KapoG)
- Vorladung und Vorführung und Gebührenpflicht (§ 32^{bis} E-KapoG und § 64 Abs. 2 und 3 E-GT)
- Erweiterung des Anwendungsbereichs der verdeckten Vorermittlung (§ 36^{quinquies} Abs. 1 E-KapoG)
- Verdeckte Fahndung als solche und Genehmigung zur allf. Fortführung nach einem Monat durch Haftrichter (§ 36^{septies} E-KapoG)
- Automatisierte Fahrzeugfahndung (§ 36^{octies} E-KapoG)
- Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge und Erstellen von Bildaufnahmen bei Einsätzen nach § 36^{quater} KapoG, d.h. in Zusammenhang mit Veranstaltungen und Kundgebungen (§ 36^{novies} Abs. 1 Bst. c E-KapoG)
- Offizialisierung der Missachtung des Feuerverbots (§ 31^{bis} E-EG StGB) inkl. Ahndung im Ordnungsbussenverfahren
- Gebührenerhebung für polizeiliche Leistungen bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung (§ 69^{bis} E-GT)

2.5 Erwägungen, Alternativen

Insbesondere die verdeckten Vorermittlungstätigkeiten dienen dem Ziel, vorhandene Ansätze struktureller Kriminalität wirkungsvoll zu bekämpfen. Ohne Ermächtigung, im schwerstkriminellen Umfeld auch im privaten (virtuellen u./o. realen) Raum verdeckt vorzuermitteln und verdeckt zu fahnden, ist dieses Ziel nicht zu erreichen.

3. Verhältnis zur Planung

Gemäss dem am 26. März 2019 beschlossenen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2020-2023 (Seite 63; RRB Nr. 2019/518) gewinnt die polizeiliche Aufgabe der Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung zunehmend an Bedeutung. Die wirkungsvolle Bekämpfung der strukturellen Kriminalität (insb. Internetkriminalität, organisierter Drogen- und Menschenhandel) bedingt die Ergänzung des KapoG mit den Rechtgrundlagen für die nötigen präventiven Instrumente. Andere Änderungen dienen der Umsetzung von Bundesrecht (insb. die Verlängerung der Ausbildung zur Polizistin/zum Polizisten sowie die Fahndung nach Verurteilten). Bei der Änderung des EG StGB und des GT handelt es sich einerseits um nötige Voraussetzungen, damit die Ziele der wirkungsvollen, zweckmässigen und ressourcenschonenden polizeilichen

Aufgabenerfüllung gemäss IAFP 2020-2023 zu erreichen sind, andererseits um die Umsetzung eines Auftrags des Kantonsrates.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Insbesondere der Betreuungsaufwand während des Praxisjahres, der Aufwand zur gesetz- und verhältnismässigen Rechnungsstellung der Gebühren im Zusammenhang mit Veranstaltungen mit Gewaltausübung sowie die zu intensivierende Bekämpfung der Cyberkriminalität führen zu einem personellen Mehraufwand. Das von der KKJPD bewusst gewählte Umsetzungsmodell des Projekts BGK 2020 führt bei den Kantonen trotz zweijähriger Ausbildung nicht zu erheblichen Mehrkosten. Dank der Einsatzfähigkeit der Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter während des Praxisjahres fallen die personellen Auswirkungen für das Polizeikorps mit rund 200 zusätzlichen Stellenprozenten pro Frühlings- und Herbstlehrgang moderat aus. Rund 130 zusätzliche Stellenprozente sind für die neuen Betreuungsaufgaben erfahrener Korpsangehöriger und eines spezifisch ausgebildeten Mentors nötig. Ausserdem sind die Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter im Praxisjahr nicht während der gesamten Arbeitszeit "polizeilich produktiv", da ihnen genügend Arbeitszeit für die Erarbeitung der vom SBFI verlangten Reflexionsberichte und weiterer Arbeiten einzuräumen ist. Dafür ist auf zwei Lehrgänge hochgerechnet von einem 70%-Pensum auszugehen.

Um den aktuellen Herausforderungen angemessen zu begegnen, benötigt die Polizei neben der Berechtigung zur Vornahme geeigneter Instrumente die nötigen personellen Mittel. Die Vorlage stellt der Polizei die Instrumente zur Verfügung. Einige Bestimmungen zielen auch bewusst auf eine ressourcenschonende, wirkungsvolle und zweckmässige Aufgabenerfüllung durch die Polizei. Andere Ziele der Vorlage beziehungsweise des IAFP, insbesondere die zu intensivierende Bekämpfung der Cyber- und der strukturellen Kriminalität, sind ohne personelle Anpassungen nicht zu erreichen. Ungeachtet der Vorlage ist zur gesetz-, verhältnis- und sachgerechten Erfüllung der bestehenden Aufgaben für die nächste Globalbudgetperiode 2021-2023 eine Korpserhöhung unerlässlich.

4.2 Vollzugsmassnahmen

Die Umsetzung der Vorlage macht gewisse Anpassungen des Dienstreglements für die Kantonspolizei vom 21. Mai 1991 (DR; BGS 511.12) nötig. Neben der angemessenen Erhöhung der heute geltenden maximalen Beitragshöhe an die Ausbildungskosten (§ 29 DR) und weiteren Änderungen betreffend die Polizeischule (§§ 26 ff. DR) sind Anpassungen weiterer relevanter Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrages vom 25. Oktober 2004 (GAV; BGS 126.3) nötig, insb. der Paragraphen 265, 271, 283 und 292^{bis} GAV. Die Anwendung des OBV zur Ahndung des Missachtens eines Feuerverbotes erfordert eine entsprechende Ergänzung der KOV. Vollzugsvorschriften auf Verordnungsstufe gewährleisten die recht- und verhältnismässige Umsetzung im Zusammenhang mit der automatisierten Fahrzeugfahndung. Zu definieren sind insbesondere geeignete Abläufe und Verantwortlichkeiten, um die unverzügliche Datenlöschung zu garantieren. Zu verschiedenen Bestimmungen hat das Kommando konkretisierende Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Neben der Regelung der Anordnungs Kompetenzen für Vorladungen und Vorführungen erfordert insbesondere die Inbetriebnahme unbemannter Luftfahrzeuge ein ISDS-Konzept, welches den Informations- und Datensicherheitsaspekten gebührend Rechnung trägt.

4.3 Folgen für die Gemeinden

Insbesondere die massvolle Erweiterung des Tätigkeitsgebietes der PSA ist für die Gemeinden von Nutzen, da sich die Notwendigkeit zur kostenpflichtigen Auftragsvergabe an private Sicherheitsdienstleister verringert. Dadurch bleibt das staatliche Gewaltmonopol gerade auch im

Bereich wenig komplexer Sicherheitsaufgaben unangetastet. Selbst bei der Ausübung solcher Tätigkeiten besteht ein gewisses Eskalationsrisiko. Gerade unter Berücksichtigung der weiterhin ausstehenden, schweizweit einheitlichen Bewilligungspflicht für private Sicherheitsdienstleister ist es ein Anliegen, die Bevölkerung vor unrechtmässigen Grundrechtseingriffen durch ungenügend aus- und weitergebildete Personen zu schützen.

4.4 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit

Eine wesentliche Zielsetzung der Vorlage besteht in der Optimierung der Aufgabenerfüllung durch die Polizei. Insbesondere die massvolle Erweiterung des Tätigkeitsgebietes der PSA und die dadurch ermöglichte Konzentrierung der umfassend ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten auf komplexe Tätigkeiten entsprechend ihrer zweijährigen Ausbildung dienen der wirtschaftlichen und nachhaltigen Aufgabenerfüllung.

Sachgerechte Massnahmen zur effektiven Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung erweisen sich mittel- und langfristig als gute Investitionen. Neben der Verhinderung von menschlichem Leid tragen sie zur Verhinderung oder zumindest Verringerung von Vermögensschädigungen von Privatpersonen und von Unternehmen bei. Die wirksame Verhinderung der Etablierung struktureller Kriminalität dient per se der nachhaltigen Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit sowie der Glaubwürdigkeit des Rechtsstaates.

Ob sich die vorgeschlagene Kostenbeteiligung für polizeiliche Leistungen bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung im Kanton Solothurn als nachhaltig erweist, wird sich im Rahmen des durchzuführenden Nachhaltigkeits-Checks zeigen. Neben der Anzahl relevanter Veranstaltungen wird dabei insbesondere der Verfahrensaufwand aller Instanzen für die Berechnung und Überprüfung der jeweiligen gesetz- und verhältnismässigen Kostenbeteiligung zu berücksichtigen sein.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

5.1 Gesetz über die Kantonspolizei (Beschlussesentwurf 1)

§ 8

Die Bestimmung definiert das Polizeikorps. Grundsätzlich sind nur Angehörige des Polizeikorps zur Vornahme hoheitlicher Befugnisse sowie zur gesetz- und verhältnismässigen Anwendung polizeilicher Einsatzmittel ermächtigt. Bislang haben die neu brevetierten Polizistinnen und Polizisten mit Erlangung des eidgenössischen Fachausweises ihre ersten Einsätze jeweils in Begleitung erfahrener Korpsangehöriger durchgeführt. Mit Übertritt der Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter in das Praxisjahr (nach Bestehen der PEF) und ihrer Aufnahme in das Polizeikorps werden sie auf dieselbe Weise in Begleitung einer berufserfahrenen Polizistin/eines berufserfahrenen Polizisten an die verschiedenen Aufgaben herangeführt. Sie werden befähigt, das erworbene Wissen und die erlernten Fähigkeiten im Polizeialltag optimal einzusetzen. Trotz längerer Ausbildung kann das bewährte Konzept weitgehend beibehalten werden. Den Vorgaben des Bundesrechts wird nachgelebt und die Ziele des BGK 2020 werden erreicht, ohne erhebliche Mehrkosten zu verursachen.

§ 10

Aufgrund der neu zweijährigen Polizeiausbildung und deren Gliederung in eine schulische Grundausbildung und ein Praxisjahr sind die Sachüberschrift und Absatz 1 sprachlich entsprechend anzupassen.

§ 10^{bis}

Absatz 1 äussert sich neu ausschliesslich zur Ausbildung. Die Weiterbildung wird aus Gründen der Übersichtlichkeit nunmehr in Absatz 5 geregelt. Ab Herbst 2019 dauert die Polizeischule zwei Jahre (Satz 1). Satz 2 nennt die vom Bundesrecht geforderte zweijährige Ausbildung, welche sich aus einer schulischen Grundausbildung und einem Praxisjahr zusammensetzt. Die schulische Grundausbildung erfolgt wie bis anhin an der IPH. Das Praxisjahr wird nach bestandener PEF im Polizeikorps absolviert. Die PEF stellt sicher, dass der Einsatz der Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter im Praxisjahr sowohl zu verantworten als auch betrieblich von Nutzen ist. Während ihrer Ausbildung zur Polizistin/zum Polizisten sind die Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter weiterhin provisorisch angestellt (§ 26 Abs. 2 DR). Beim Übertritt in das Praxisjahr handelt es sich im Übrigen nicht um eine Beförderung i.S. von Paragraph 14 KapoG. Die Ergänzung des letzten Satzes, der als zulässigen Ausbildungsort für die PSA neu auch "andere Ausbildungsstätten" als die IPH nennt, ist dem Umstand geschuldet, dass diese derzeit noch keinen PSA-Lehrgang anbietet. Einziger Anbieter eines geeigneten Lehrgangs für PSA ist derzeit der Kanton Bern.

Absatz 5 zählt die verschiedenen Weiterbildungsstätten auf. Neben der sprachlichen Anpassung ("Ausbildungsstätte" anstatt "Fachinstitution") wird neu ausdrücklich die innerhalb des Polizeikorps selbst erbrachte Weiterbildung erwähnt. Damit wird eine bedarfsgerechte Weiterbildung sichergestellt.

§ 11

Absatz 2 regelt den von der Polizeianwärterin/vom Polizeianwärter gewünschten Abbruch der Ausbildung zur Polizistin/zum Polizisten. Aus betrieblichen Gründen ist diesbezüglich neu zu unterscheiden, in welchem Ausbildungsjahr sich die/der Betroffene befindet: Besucht die Polizeianwärterin/der Polizeianwärter die schulische Grundausbildung, hat die Kündigung keinerlei Auswirkungen auf die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes der Polizei. Wie bis anhin kann der Austritt während der schulischen Grundausbildung deshalb jederzeit und ohne Einhaltung einer Frist erfolgen. Im Praxisjahr hingegen sind die Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter in den Dienstbetrieb der Polizei eingebunden. Will eine Polizeianwärterin/ein Polizeianwärter im Praxisjahr die Ausbildung abbrechen, ist aus betrieblichen Gründen eine gewisse Frist zu wahren. Unter Berücksichtigung der provisorischen Anstellung erachten wir die Kündigungsmöglichkeit auf Ende eines Monats und unter Einhaltung einer einmonatigen Kündigungsfrist als angemessen. Mit der Kündigung fällt das Anstellungsverhältnis gemäss StPG und GAV dahin.

§ 12

Neu soll das Departement des Innern anstelle des Regierungsrates für die Rückforderung von Ausbildungskosten zuständig sein. Gemäss Staatspersonalgesetzgebung (§§ 7 Abs. 3 StPG bzw. 197 GAV i.V.m. § 17 Abs. 1 Bst. p der konkretisierenden Verordnung über das Personalrecht vom 25. Juni 2007, PRV; BGS 126.31) ist das jeweilige Departement zuständig für den Abschluss von Rückzahlungsvereinbarungen. Das Finanzdepartement vertritt den Kanton bei vermögensrechtlichen Ansprüchen aus Anstellungsrecht vor Gericht (§ 16 Abs. 1 PRV). Mit der Änderung gelten für Korpsangehörige neu dieselben Zuständigkeiten wie für das übrige Staatspersonal.

Buchstabe a regelt die Forderung gegenüber Polizeianwärterinnen/Polizeianwärtern, welche die Ausbildung nicht abschliessen. Die Regelung wird lediglich sprachlich angepasst. Demgegenüber bezieht sich Buchstabe b auf Polizistinnen und Polizisten. Nach geltender Rechtslage steht dem Kanton gegenüber Polizistinnen und Polizisten, die den Dienst bei der Polizei innerhalb von fünf Jahren nach Abschluss der Polizeischule beenden, eine entsprechende Forderung zu. Diese Dauer der Rückzahlungsverpflichtung hat sich als gerechtfertigt erwiesen. Es besteht kein Anlass, sie durch die um ein Jahr verlängerte Polizeiausbildung indirekt zu erstrecken. Vielmehr

wäre dies den Betroffenen gegenüber unbillig und dürfte darüber hinaus die Konkurrenzfähigkeit der Polizei gegenüber anderen Polizeikorps bei der Rekrutierung geeigneter Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter schmälern. Dementsprechend haben Polizistinnen und Polizisten für die Dauer von neu vier Jahren eine Rückzahlungsverpflichtung abzuschliessen, wobei die Frist mit Bestehen der eidgenössischen Berufsprüfung zu laufen beginnt.

Da sich die Dauer der Ausbildung zum PSA nicht ändert, besteht kein Grund, die für sie geltende Dauer der Rückzahlungsverpflichtung von fünf Jahren anzupassen. Buchstabe c hält dies ausdrücklich fest.

§ 13

Die Bestimmung regelt die Voraussetzungen zur Anstellung von Korpsangehörigen. Inhaltlich werden keine Änderungen vorgenommen. Auch die Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter im Praxisjahr haben demnach Schweizer Bürger zu sein. Ergänzend zu regeln ist indessen die fachliche Voraussetzung zum Übertritt der Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter in das Praxisjahr. Zum besseren Verständnis definiert je ein eigener Buchstabe die jeweiligen Voraussetzungen: Für eine Anstellung als Polizistin/Polizist wird unverändert der eidgenössische Fachausweis vorausgesetzt (Bst. a). Für den Übertritt der Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter in das Praxisjahr (und damit verbunden die Aufnahme in das Polizeikorps) bedarf es der Bescheinigung der bestandenen PEF (Bst. b). Zur Anstellung als PSA ist wie bis anhin das entsprechende Zertifikates nötig (Bst. c).

§ 14

Die Bestimmung wird mit Paragraf 292^{quater} Absatz 2 GAV harmonisiert. Demnach nimmt bei erfüllten Beförderungsbedingungen neu das Kommando die Gradierung vor. Die bisherige Zuständigkeit des Departements entfällt. Die Bedingungen für die Gradierung bleiben unverändert.

§ 18^{ter}

Das geltende Recht sieht für die PSA zwei Tätigkeitsbereiche vor: Einerseits die von den PSA selbständig ausgeübten Tätigkeiten. Diese zeichnen sich durch eine überschaubare Komplexität sowie eine geringe Eingriffsintensität aus (beispielsweise Sicherheitsaufgaben mit Ausweis- und Effektenkontrolle nach § 18^{ter} Abs. 1). Andererseits können PSA für komplexere Tätigkeiten eingesetzt werden, wobei sie jedoch lediglich im Einzelfall unterstützend sowie ausschliesslich unter Kontrolle und Verantwortung einer umfassend ausgebildeten Polizistin/eines umfassend ausgebildeten Polizisten tätig sind (Abs. 2).

Das bisherige Tätigkeitsgebiet der PSA gemäss Absatz 1 wird um wenige Tätigkeiten erweitert, die ebenfalls von überschaubarer Komplexität sind und deren Vollzug erfahrungsgemäss mit einer geringen Eingriffsintensität verbunden ist. Das Ausbildungsprofil der PSA stellt die nötige Befähigung zur gesetz- und verhältnismässigen Vornahme sicher.

Neu sind die PSA zur Kontrolle von Fahrrädern und Motorfahrrädern im rollenden Verkehr ermächtigt (Bst. a). Bei Feststellung einer Widerhandlung sind die PSA zur Ahndung von Übertretungen gemäss OBG sowie gemäss KOV befugt. Werden Ordnungsbussen nicht fristgerecht bezahlt oder wird das Ordnungsbussenverfahren (OBV) abgelehnt (Art. 4 Abs. 3 Bst. c und 6 Abs. 4 OBG), dürfen die PSA neu an die Staatsanwaltschaft rapportieren. Damit kommt das ordentliche Verfahren zur Anwendung. Die bereits nach geltendem Recht zulässige Tätigkeit der Verkehrsregelung wird aus Gründen der Leserlichkeit neu in Buchstabe c erwähnt.

Auch im Rahmen von Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten (geltender Bst. e) sind die PSA neu zur Ahndung von Übertretungen nach OBG und KOV ermächtigt. Die bislang geltende Er-

mächtigung zur Ausübung von Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten ohne gleichzeitiger Kompetenz, festgestellte geringfügige Widerhandlungen zu ahnden, erwies sich aus betrieblichen Gründen als nicht zweckmässig. Dies zeigte sich beispielhaft im Zusammenhang mit der per 1. Januar 2018 der Polizei übertragenen Aufsicht der Kantonalen Landwirtschafts- und Schutzzone Witi Grenchen-Solothurn. Ohne gleichzeitige Kompetenzübertragung an die PSA, bei Verletzung der Leinenpflicht und des geltenden Fahrverbots eine Ordnungsbusse zu erheben, ist die an sie übertragene Kontrollkompetenz nicht auf effektive und effiziente Weise auszuüben, da sie bei festgestellter Widerhandlung eine umfassend ausgebildete Polizistin/einen umfassend ausgebildeten Polizisten zur Ahndung aufzubieten haben. Gerade unter Berücksichtigung der verlängerten Ausbildung der Polizistinnen und Polizisten ist dies jedoch unangemessen. Mit der vorgeschlagenen innerbetrieblichen Aufgabenzuweisung wird dem Grundsatz des effizienten und ressourcenschonenden Einsatzes beider Personalkategorien Rechnung getragen. Zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts an Ort und Stelle (Bst. a und e) stellen die PSA den Betroffenen die notwendigen Fragen.

Schliesslich eignen sich auch gewisse polizeiliche Unterstützungsaufgaben zugunsten anderer Behörden i.S. der Vollzugsunterstützung gemäss Paragraph 1 Absatz 3 KapoG zur Erfüllung durch die PSA (Bst. j). Zu denken ist beispielsweise an Zustellungen und Zuführungen zu Gunsten von Betreibungsämtern, an Personentransporte zugunsten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sowie an den Einzug von Kontrollschildern im Auftrag der Kantonalen Motorfahrzeugkontrolle (MFK).

Der neue Absatz 1^{bis} ermächtigt die PSA zur Vornahme leicht anspruchsvollerer Tätigkeiten. Es geht um Kontrollen des rollenden Verkehrs. Im Unterschied zu Absatz 1, welcher die selbständige Kontrolle durch die PSA lediglich bei Fahr- und Motorfahrrädern zulässt, geht es hier allgemein um Kontrollen des rollenden Verkehrs. Die Kontrollen beschränken sich sachlich auf die Einhaltung allgemeiner Fahrverbote gestützt auf das jeweilige Verkehrskonzept (beispielsweise Sonntagsfahrverbot auf den Weissenstein) sowie auf weitere klare Gebote und Verbote nach der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21), wie beispielsweise Abbiegeverbote, Halte- und Parkierungsverbote. Zur Sicherstellung ressourcenschonender Abläufe umfasst die Kontrollermächtigung die entsprechenden Befugnisse zur Bussenerhebung, Befragung und allenfalls Verzeigung. Die konkreten Kontrollaufgaben und Ahndungsbefugnisse sind im Einsatzkonzept des Polizeikommandos aufgeführt. Die Möglichkeit, die Befugnisse der PSA bei Bedarf im Einsatzkonzept anzupassen, gewährleistet die erforderliche betriebliche Flexibilität. Die gewählte Formulierung stellt die gesetz- und verhältnismässige Ausübung dieser Tätigkeit sicher, indem die PSA erst "nach erfolgter Instruktion und unter Anleitung" einer umfassend ausgebildeten Polizistin/eines umfassend ausgebildeten Polizisten selbständig handeln dürfen. Ausserdem müssen sie über die entsprechenden SPI-Zertifikate verfügen. Konkret bedeutet dies, dass die PSA von einer Polizistin/einem Polizisten eingehend über die Tätigkeit zu instruieren und vor der jeweiligen Kontrolle vorab anzuleiten sind. Überdies hat regelmässig eine Überprüfung der selbständig vorgenommenen Kontrolltätigkeit der PSA zu erfolgen. Bei Bedarf steht eine Polizistin/ein Polizist rasch an Ort und Stelle zur Verfügung. Analog zur Sorgfalt des Geschäftsherrn tragen das Kommando beziehungsweise die/der im Einzelfall überprüfende Polizistin/Polizist die Verantwortung für die Sorgfalt in der Auswahl, der Unterweisung und der Kontrolle für die korrekte Ausübung der Amtshandlungen durch die PSA. Eine permanente Anwesenheit und Kontrolle, wie sie für die lediglich im Einzelfall unterstützenden Tätigkeiten nach Absatz 2 vorausgesetzt sind, ist aufgrund der Qualifizierung als einfache Routinetätigkeit indessen nicht zwingend nötig. Im Unterschied zu Absatz 2 sind die Absätze 1 und 1^{bis} abschliessend zu verstehen. Neben der Rechtssicherheit dient dies auch der klaren Abgrenzung zwischen den beiden Personalkategorien PSA und Polizistin/Polizist.

Absatz 2 bleibt unverändert. Die Möglichkeit, PSA im Einzelfall für Hilfsdienste beizuziehen, hat sich (beispielsweise bei der unterstützenden Überwachung von Anlässen und Verhandlungen sowie zur Unterstützung bei Hausdurchsuchungen und Drogenkontrollen) bewährt.

§ 21

Aufgrund grösserer Mobilität, der engeren Zusammenarbeit zwischen den Polizeikörpern sowie gesellschaftlicher Veränderungen dürfte die Anzahl ausserkantonaler Einsätze zum Schutz von (Gross-)Anlässen in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Zudem stehen heute verschiedene, technisch äusserst einfache Möglichkeiten zur Verfügung, mit denen kurzfristig grosse Massen mobilisiert werden können, so dass mit einer Zunahme von ausserkantonalen Ersuchen, insbesondere auch im Sinne einer spontanen Hilfeleistung, zu rechnen ist. Die geltende Regelung, welche den Regierungsrat für alle ausserkantonalen Einsätze für zuständig erklärt, trägt dieser Entwicklung nicht genügend Rechnung. Wir schlagen deshalb eine zeit- und stufengerechte Bestimmung vor: Über Einsätze ausserhalb des Gebietes des Polizeikonkordats Nordwestschweiz (PKNW) entscheidet wie bis anhin der Regierungsrat (Abs. 1). Handelt es sich indessen um einen Einsatz im Gebiet des PKNW, ist neu das Departement des Innern ermächtigt, die Konkordatskantone um den Einsatz von Polizeikräften zu ersuchen beziehungsweise auf Gesuch eines anderen Konkordatskantons den Einsatz der Polizei im Konkordatsgebiet anzuordnen (Abs. 1^{bis}).

Bei Dringlichkeit im Zusammenhang mit schweren Verbrechen oder mit Katastrophen ist das Kommando bereits heute zuständig (Abs. 2). Die Koppelung der Zuständigkeit an "schwere Verbrechen" erweist sich indessen als zu einschränkend formuliert. Zur Sicherstellung der raschen Einsatzfähigkeit wird die Bestimmung geändert: Neu ist das Kommando zur Anordnung im Zusammenhang mit schweren Verbrechen und Vergehen sowie mit schweren Unglücksfällen ermächtigt, sofern es die Dringlichkeit erfordert. Damit sind Straftatbestände nach der vom Bundesgericht entwickelten Definition gemeint (BGE 137 IV 86), insbesondere Landfriedensbruch und Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte. Dabei handelt es sich um Straftaten, die erfahrungsgemäss oft im Zusammenhang mit Sportanlässen und Veranstaltungen verübt werden, oder um ausserordentliche Bedrohungslagen, die ein rasches Handeln erfordern. Zudem wird das Kommando zur Anordnung ausserkantonaler Einsätze von untergeordneter Bedeutung ermächtigt. Diesbezüglich wird keine Dringlichkeit vorausgesetzt. Eine gleichlautende Regelung kennt das Polizeigesetz des Kantons Schaffhausen. Ein Einsatz von untergeordneter Bedeutung liegt insbesondere vor, wenn lediglich ein paar wenige Polizeiangehörige betroffen sind und ihr Einsatz nicht tagelang dauert. Dies traf beispielsweise für die Entsendung von vier Korpsangehörigen zu, die während rund zehn Stunden ausserhalb des Kantons Solothurn Personenschutz leisteten. Nach geltendem Recht bedurfte auch dieser Einsatz eines Beschlusses des Regierungsrates. Diese Zuständigkeitsregelung ist nicht sachgerecht. Ein ausserkantonaler Einsatz von mehr als zehn Korpsangehörigen indessen ist – unabhängig von der Einsatzdauer – nicht von untergeordneter Bedeutung, so dass die entsprechende Anordnungskompetenz je nach Einsatzort dem Regierungsrat beziehungsweise dem Departement zusteht.

Ausdrücklich erwähnt Absatz 3 neu die grundsätzliche Ersatzpflicht des ersuchenden Kantons für ausserkantonale Einsätze der Polizei. Für IKAPOL- und Konkordatseinsätze gelten die jeweiligen Vereinbarungen.

Ausserdem wird die Gelegenheit genutzt, um in Absatz 1 den Verweis auf Artikel 16 der alten Bundesverfassung von 1874 durch Verweis auf die entsprechenden Artikel 44 und 52 der geltenden Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) zu ersetzen.

§ 32^{bis}

Zwecks adäquater Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung ist die Polizei zur Anordnung von Vorladungen und zur Vornahme von Vorführungen zu ermächtigen. Es handelt sich dabei um eine spezialgesetzliche Konkretisierung der Mitwirkungspflicht nach VRG zur Sicherstellung der polizeilichen Handlungsfähigkeit.

Zulässig sind Vorladung und Vorführung insoweit, als dass die Voraussetzungen zur Durchführung der entsprechenden Massnahme erfüllt sind, beispielsweise im Zusammenhang mit Befragungen, zur Identitätsfeststellung, zur Durchführung erkennungsdienstlicher Massnahmen oder zwecks Abgabe entzogener Waffenerwerbsscheine. Es handelt sich somit um eine beispielhafte, nicht abschliessende Aufzählung möglicher Vorladungsgründe. Die Bestimmung weist einen vergleichbaren Bestimmtheitsgrad auf wie entsprechende Regelungen eidgenössischer und kantonalen Erlasse (z.B. Art. 42 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 [VStrR; SR 313.0], § 41 PolG-BS, Art. 79 PolG-BE).

Analog zu anderen polizeilichen Massnahmen (beispielsweise §§ 34 f. und § 38 KapoG) muss die Vorladung darüber hinaus im konkreten Einzelfall zur Erfüllung der polizeilichen Aufgabe notwendig sein. Die Vorladung ist an keine besondere Form und Frist gebunden, sie kann insbesondere auch telefonisch erfolgen. Der Grund für die Vorladung ist zwingend anzugeben, unabhängig davon, ob die Vorladung telefonisch oder schriftlich erfolgt. Das Erscheinen auf dem Polizeiposten auf entsprechende Vorladung hin erweist sich als mildere Massnahme als ein Abholen durch die Korpsangehörigen am Wohn- oder Arbeitsort der betroffenen Person. Erscheint die vorgeladene Person ohne hinreichende Gründe nicht, kann sie an ihrem Aufenthaltsort (beispielsweise Wohn- oder Arbeitsort) abgeholt und polizeilich vorgeführt werden. Die Vorführung nach Absatz 2 kommt lediglich subsidiär zur Anwendung. Ausserdem ist die vorgeladene Person auf die Möglichkeit der Vorführung schriftlich hinzuweisen. Besteht eine unmittelbare Gefahr, welche die verzugslose Vorführung nötig macht, ist die unmittelbare Vorführung ohne vorgängige Vorladung zulässig (Abs. 3). Dazu bedarf es neben der Dringlichkeit die objektive Befürchtung, die vorgeladene Person werde der Vorladung keine Folge leisten, sondern sich beispielsweise ins Ausland begeben. Berechtigt kann die Befürchtung auch sein, wenn die vorgeladene Person bereits in der Vergangenheit einer Vorladung ohne hinreichenden Grund keine Folge geleistet oder den Korpsangehörigen gegenüber das Nichtbefolgen angekündigt hat. Die Absätze 2 und 3 können auch zur Durchsetzung einer im Rahmen der Gefährderermahnung ergangenen Vorladung (§ 35^{bis} KapoG) angewandt werden.

Zur Gewährleistung des gesetz- und verhältnismässigen Vollzugs und in Analogie zu Paragraph 10 DR erlässt das Kommando Weisungen über Detailbestimmungen. Zu regeln sind insbesondere die Kompetenzen zur Anordnung von Vorladungs- und Vorführbefehlen sowie Formvorschriften. Die Gebühren sind dem Kostenverursacher in Rechnung zu stellen. Der GT wird mit der nötigen Rechtsgrundlage ergänzt.

§ 36^{bis}

Seit dem 1. März 2018 lässt das BÜPF die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs auch zur Fahndung nach verurteilten Personen zu (vgl. Art. 36 Abs. 1 BÜPF). Es erweist sich als folgerichtig, die Anordnung der Überwachung im Rahmen der Fahndung nach verurteilten Personen der Polizei zu übertragen, welche entsprechende Anordnungen bezüglich vermisster Personen bereits heute trifft (vgl. § 36^{bis} Abs. 1 KapoG). Die Polizei ist – im Gegensatz zu den Vollzugsbehörden (Amt für Justizvollzug und Jugendanwaltschaft) – nicht nur mit der Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bestens vertraut, sondern kann aufgrund ihrer etablierten Pikettorganisation auch ausserhalb der ordentlichen Bürozeiten rasch und effizient handeln. Die Vollzugsbehörden haben der Polizei jeweils einen Antrag um Aufenthaltsnachforschung beziehungsweise um Verhaftung zu stellen. In diesem Zusammenhang haben sie der Polizei sämtliche für eine Anordnung einer Überwachungs-massnahme erforderlichen Informationen (z.B. vollziehendes Urteil, Angaben über die Fremd- oder Selbstgefährlichkeit der gesuchten Person) zu übermitteln. Die Verfahrensabläufe im Einzelnen sind zwischen den Vollzugsbehörden und der Polizei festzulegen. Der Entscheid, mit welchen konkreten Mitteln gefahndet wird, obliegt der Polizei. Der Haftrichter hat die Überwachung zwingend zu genehmigen (Abs. 2). Zur Beurteilung von Beschwerden gegen Entscheide des Haftrichters ist das Obergericht zuständig (Abs. 3).

§ 36^{ter}

Die Bestimmung wird mit dem Zweck der "Erkennung" eines Verbrechens oder Vergehens ergänzt. Dadurch werden die drei verdeckten Vorermittlungstätigkeiten in sprachlicher Hinsicht miteinander harmonisiert.

§ 36^{quinquies}

In der Praxis hat sich die geltende Bestimmung mit ihrem eingeschränkten Anwendungsbereich auf allgemein zugängliche Orte und virtuelle Begegnungsräume im Internet, die einem grösseren Benutzerkreis offenstehen, nicht bewährt. In der Schweiz ereignen sich Straftaten eher selten auf offener Strasse. Gerade schwerste Straftaten werden von Tätergruppierungen mit unterschiedlich stark organisierten Strukturen gezielt in privaten oder bloss einem kleinen Kreis Gleichgesinnter zugänglichen (realen und virtuellen) Räumen angebahnt, vorbereitet oder begangen. Illegale Glücksspiele beispielsweise finden nicht in der öffentlich zugänglichen Gaststube eines Restaurants statt, sondern in den als privat bezeichneten Hinterzimmern oder in Privatclubs. Tätergruppierungen nutzen die technischen Weiterentwicklungen gezielt, um sich in abgeschottete Räume zurückzuziehen und schwerste Straftaten in nicht allgemein zugänglichen Räumen vorzubereiten und auszuüben. Insbesondere pädophile Personen operieren nicht im allgemein zugänglichen Internet. Vielmehr ziehen sie sich gezielt auf nicht allgemein zugängliche Plattformen und in geschlossene, Passwort geschützte Chat-Rooms zurück. Die Kommunikation erfolgt bewusst über verschlüsselte Dienste. Bilder, Schriften und dergleichen im Sinne von Pornografie nach Art. 197 StGB werden über Passwort geschützte Kanäle gegenseitig ausgetauscht oder verkauft. Mit der geltenden Bestimmung hat die Polizei in solchen Räumen keinerlei Möglichkeit, schwerste Straftaten frühzeitig zu erkennen und zu verhindern. Als angemessene Reaktion ist die Massnahme an das veränderte Täterverhalten anzupassen.

Analog zu den Bestimmungen in neueren Polizeigesetzen (z.B. Art. 114 PolG-BE, Art. 21d PolG-GR, § 15a PolG-LU, Art. 24g PolG-SH) ist auch die Polizei zu ermächtigen, unter den unverändert strengen Voraussetzungen in privaten Räumen eine verdeckte Vorermittlung durchzuführen.

Bei der Erweiterung des Anwendungsbereichs handelt es sich um die einzige inhaltliche Änderung der Bestimmung: Mit dem Verzicht auf die Einschränkung auf "(...) allgemein zugängliche Orte sowie in virtuellen Begegnungsräumen im Internet, die einem grösseren Benutzerkreis offenstehen, (...)" ist eine verdeckte Vorermittlung neu ebenfalls dort zulässig, wo die besonders schweren Katalogstraftaten nach Artikel 286 Absatz 2 StPO oder Artikel 260 StGB tatsächlich vorbereitet und ausgeübt werden. Einzig bezüglich Anwendungsbereich kommt es zu einer Angleichung an die entsprechenden Bestimmungen der meisten kantonalen Polizeigesetze. Die anderen, im Vergleich mit anderen Kantonen strengeren Voraussetzungen gelten demgegenüber unverändert weiter, insbesondere die ausdrückliche Nennung der Subsidiarität und die Genehmigungspflicht durch den Haftrichter. Auch sind weiterhin konkrete Anhaltspunkte für die Annahme nötig, dass eine Katalogstraftat vor der Ausführung steht (Abs. 2). Andere Polizeigesetze stellen diesbezüglich regelmässig weit weniger hohe Anforderungen und begnügen sich mit dem Passus "hinreichende oder ernsthafte Anzeichen". Einzig das KapoG regelt die Datenbearbeitung, insbesondere die Pflicht zur Datenlöschung und den Zeitpunkt der Löschung der Erkenntnisse, sollten sie nicht in ein Strafverfahren einfließen (Abs. 5). Auch die Berichterstattungspflicht nach § 43 KapoG kennen die anderen Kantone nicht. Das KapoG setzt demnach erheblich strengere Rahmenbedingungen (vgl. Tiefenthal, S. 706 N 28), welche unverändert gelten. Gesetz- und Verhältnismässigkeit im konkreten Einzelfall bleiben gewahrt.

§ 36^{septies}

Im Vergleich zur verdeckten Vorermittlung stellt die verdeckte Fahndung ein wesentlich milderes Mittel dar. Deshalb ist sie nicht auf die Katalogstraftaten beschränkt, sondern zur Erkennung und Verhinderung von Verbrechen und Vergehen zulässig. Die Bestimmung entspricht sinngemäss

mäss der verdeckten Fahndung gemäss Artikel 298a StPO sowie den Bestimmungen in neueren Polizeigesetzen (vgl. Art. 21a und 21c PolG-GR und Art. 111 ff. PolG- BE).

Absatz 1 definiert die verdeckte Fahndung nach KapoG mittels Verweis auf Artikel 298a StPO. Erforderlich sind unter anderem konkrete Anhaltspunkte, dass ein Verbrechen oder Vergehen vor der Ausführung steht (Bst. a). Damit setzen wir wiederum strengere gesetzliche Anforderungen zur Vornahme der Massnahme als in anderen Polizeigesetzen. In einigen Kantonen genügen "hinreichende Anzeichen" (beispielsweise BS, GL, SG). In einem Kanton ist eine verdeckte Massnahme gar routinemässig, ohne jeglichen Hinweis zulässig. Ausserdem ist die verdeckte Fahndung lediglich subsidiär zulässig, wenn mildere Massnahmen aussichtslos wären beziehungsweise die Erkennung der Straftat unverhältnismässig erschweren würden (Bst. b). Dies entspricht der Bestimmung in der StPO. Die Anordnungscompetenz ist zweistufig ausgestaltet. Ermächtigt zur Anordnung einer verdeckten Fahndung sind Offizierinnen und Offiziere der Polizei. Das Dienstreglement regelt die Einzelheiten.

Bereits nach dem ersten (virtuellen oder realen) Kontakt (oder nach wenigen Kontakten) erfolgt eine polizeiliche Intervention, welche ein angebahntes Verbrechen oder Vergehen (beispielsweise ein Drogengeschäft oder eine andere illegale Transaktion) verhindert. Als wirkungsvoll hat sich die verdeckte Fahndung insbesondere mit dem sogenannten Cybergrooming erwiesen: In einem (meist Kindern oder Jugendlichen vorbehaltenen) Chat-Room oder im Rahmen eines interaktiven Computerspiels nimmt eine erwachsene Einzelperson unter falschem Namen Kontakt mit anderen Chat Benutzenden auf und gibt vor, ebenfalls minderjährig zu sein. Bereits nach kürzester Zeit werden der unmündigen Person unangemessene Fragen gestellt und/oder sie wird aufgefordert, sexuelle Handlungen an sich vorzunehmen. Gemäss einer österreichischen Studie berichtet jeder dritte Minderjährige von sexuellen Belästigungen im Internet¹. In der Schweiz dürfte der Anteil belästigter Unmündiger nicht wesentlich kleiner sein. Oft schlägt die erwachsene Person bereits während des ersten Kontakts ein Treffen an einem realen Ort vor. In anderen Kantonen konnten dank verdeckter Fahndung manche Treffen solcher Art verhindert werden, da die Polizei anstelle des potenziellen Opfers am Treffpunkt erschienen ist. Die weiteren polizei- oder strafrechtlichen Massnahmen hängen vom Ergebnis der anschliessenden Kontrolle und der Befragung der angetroffenen Person durch die Polizei ab. Dies entspricht der herkömmlichen Vorgehensweise der Polizei, wenn eine beunruhigte (Lehr-)Person meldet, auf einem Spielplatz oder vor einem Schulhaus verhalte sich ein unbekannter Erwachsener auffällig gegenüber den Kindern. Zur Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung ist in solchen Situationen ein rasches und in der Regel ein einmaliges Handeln geboten. Die verdeckte Fahndung ist dafür das geeignete Instrument, da keine Instruktion zu erfolgen hat und keine Urkunden zu errichten sind. Sollte eine verdeckte Fahndung ausnahmsweise länger als einen Monat dauern, ist zur Fortführung die Genehmigung durch den Haftrichter nötig (Abs. 2). Damit ist gewährleistet, dass die Massnahme lediglich unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte und dem Gebot der Verhältnismässigkeit eingesetzt wird. Die StPO trifft bezüglich des unterschiedlichen Zeitpunkts der Genehmigung durch den Haftrichter dieselbe, sachgerechte Unterscheidung: 24 Stunden ab Anordnung bei der verdeckten Vorermittlung (vgl. Art. 289 Abs. 2 StPO) beziehungsweise einen Monat, falls eine Fortführung der verdeckten Fahndung nötig sein sollte (vgl. Art. 289b Abs. 2 StPO). Die Genehmigung durch ein unabhängiges Gericht stellt wiederum eine strenge Voraussetzung dar. In anderen Kantonen genügt beispielsweise eine Genehmigung durch den Kommandanten (vgl. Art. 21c Absatz 3 PolG-GR). Selbst im Vergleich mit der entsprechenden StPO-Bestimmung erweist sich die vorgeschlagene Genehmigungspflicht als strenger: Eine im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens durch die Polizei angeordnete verdeckte Fahndung ist nach einem Monat nicht durch ein unabhängiges Gericht, sondern "lediglich" durch die Staatsanwaltschaft zu genehmigen (Art. 298b Abs. 1 und 2 StPO).

¹ Kohout/Ikrath und Modelhart 2018, Sexuelle Belästigung und Gewalt im Internet, S. 1

Absatz 3 definiert die Aufbewahrungsfrist der gewonnenen Erkenntnisse, falls diese nicht in ein Strafverfahren einfließen: Es gilt dieselbe Frist von maximal 100 Tagen wie in Paragraph 36^{quinquies} Absatz 5. Zur Umsetzung des Verhältnismässigkeitsprinzips im konkreten Einzelfall ist die Polizei ausdrücklich zur Beendigung der Datenbearbeitung (und somit des Grundrechtseingriffs) innert genannter Frist verpflichtet. Diese zusätzliche Garantie zur Wahrung der Grundrechte kennt einzig das KapoG des Kantons Solothurn. Dies gilt im Übrigen auch für die Berichterstattungspflicht der Polizei, welche neu auch die verdeckte Fahndung umfasst (§ 43 KapoG).

Die Mitteilungspflicht gemäss Absatz 4 entspricht sinngemäss der Regelung von Artikel 298 StPO. Die Polizei hat der betroffenen Person den Grund, die Art und die Dauer der verdeckten Fahndung mitzuteilen. Die in Absatz 5 gemachten Verweise auf die StPO beziehen sich auf die Anforderungen an die eingesetzten verdeckten Fahnderinnen und Fahnder (Art. 298c StPO) und auf die Beendigung der Massnahme (Art. 298d Abs. 1 und 3 StPO). Der Verweis auf Artikel 298d Absatz 4 StPO stellt ausserdem sicher, dass der betroffenen Person das nachträgliche Beschwerderecht zusteht.

§ 36^{octies}

Mit der automatisierten Fahrzeugfahndung kann die Polizei bestehende Aufgaben effizienter und effektiver erfüllen. Die sachgerechte Nutzung digitalisierter Prozesse zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten (Bst. a und c) sowie zur Gefahrenabwehr im Strassenverkehr (Bst. b) erfolgt auf gesetz- und verhältnismässige Weise. Im Rahmen interkantonalen und internationaler Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung ist die Methode unerlässlich. Mobile Einbrecherbanden bewegen sich äusserst rasch und erfahrungsgemäss vorwiegend auf Nationalstrassen und Autobahnzubringern. Die automatisierte Fahrzeugfahndung, gezielt eingesetzt auf solchen Strassen, dürfte zu einer Zunahme von Fahndungserfolgen führen.

Die Bestimmung trägt sämtlichen Vorgaben des Bundesgerichts (Urteil 6B_908/2018 vom 7. Oktober 2019) Rechnung: Neben der Regelung in einem formellen Gesetz wahrt die Bestimmung den grundrechtlichen Anspruch auf Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten, da der Einsatz nicht flächendeckend, sondern zielgerichtet erfolgt. Die drei Datenbanken, mit denen der automatisierte Abgleich zulässig ist, werden abschliessend aufgezählt (Abs. 2). Eine nachträgliche, beliebige Erweiterung der abzufragenden Datenbanken ist ausgeschlossen. Die genügend präzise Formulierung trägt dem Legalitätsgebot angemessenen Rechnung, womit eine weitere Vorgabe des Bundesgerichts eingehalten wird. Die Bestimmung erfüllt somit die Anforderungen an einen recht- und verhältnismässigen Grundrechtseingriff.

Rechtmässig ist der Abgleich mit polizeilichen Personen- und Sachfahndungsregistern, mit den Kontrollschildern von Fahrzeugen, deren Halter der Führerausweis entzogen oder verweigert worden ist, sowie mit konkreten Fahndungsaufträgen der Polizei. Die ausdrückliche Nennung der drei Datenbanken dient der Begrenzung des zulässigen Verwendungszwecks, sollte der Abgleich zu einem Treffer führen. Ausserdem führt die abschliessende Nennung zu einer Einschränkung des betroffenen Personenkreises: Ausschliesslich Personen, nach denen (aufgrund bestehenden Rechts) gefahndet wird, sowie Fahrzeugführer, gegen die ein Sicherungszug ausgesprochen worden ist, sind von einer Folgemassnahme der Polizei betroffen.

An den bestehenden Zugriffsberechtigungen der Polizei auf die drei Datenbanken ändert die Bestimmung nichts. Diese richten sich nach dem zur Anwendung kommenden Bundesrecht. Auf die spezifisch für die Polizeibehörden betriebenen Fahndungssysteme nach Buchstabe a hat die Polizei zur Aufgabenerfüllung seit jeher Zugriff. Für den Abgleich mit der Datenbank nach Buchstabe b sieht Artikel 89g Absatz 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) seit dem 1. Januar 2019 den Abgleich im Abrufverfahren mit den Daten von Personen mit fehlender Fahreignung vor. Bereits heute wird nahezu jedes Kontrollschild im Rahmen gängiger Verkehrskontrollen mit diesen Datenbanken abgeglichen, wobei die Korpsangehörigen die konkrete Abfrage jeweils einzeln vorzunehmen haben. Gerade bei Grosskon-

trollen auf Autobahnen und Autobahnzubringern behindert diese zeitaufwändige Massnahme den Verkehrsfluss erheblich und stösst bei vielen kontrollierten Fahrzeugführern auf Unverständnis. Aus diesen Gründen sind solche Kontrollen auf Autobahnen kaum mehr durchführbar. Die Bestimmung ermöglicht zweckmässige Kontrollen, da der Datenabgleich beim Passieren einer bestimmten Stelle automatisch durchgeführt wird. Anhaltungen durch die Polizei erübrigen sich und entsprechende Beeinträchtigungen des Verkehrsflusses bleiben aus.

a. Die einzelnen Datenbanken

Der geltende Paragraph 36 KapoG nennt abschliessend die Voraussetzungen zur Erfassung einer Person im Fahndungssystem des Bundes und im Schengener Informationssystem, mit dem der automatisierte Abgleich zulässig ist (Bst. a): Die Erfassung ist unter anderem zulässig, wenn aufgrund des Verhaltens einer Person ernstlich zu befürchten ist, sie werde ein schweres Verbrechen begehen oder bereite ein solches vor. Im Sachfahndungsregister sind insbesondere gestohlene Fahrzeuge beziehungsweise gestohlene Kontrollschilder sowie Fahrzeuge und Kontrollschilder registriert, nach denen im Zusammenhang mit Straftaten gesucht wird.

Ein konkreter Fahndungsauftrag der Polizei nach Buchstabe c ergeht beispielsweise gegen verurteilte Straftäter, die aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug geflüchtet sind, sowie gegen Personen, nach denen im Zusammenhang mit schweren Straftaten, wie Anschlägen oder Entführungen, dringend gefahndet wird.

In der Datenbank nach Buchstabe b sind Fahrzeugführer erfasst, denen die zuständige Administrativbehörde den Führerausweis wegen fehlender Fahreignung und zur Sicherheit der übrigen Verkehrsteilnehmenden auf unbestimmte Zeit entzogen oder verweigert hat (sog. Sicherungsentzug). Die Massnahme dient dem Schutz der Strassenverkehrsteilnehmer vor ungeeigneten Fahrzeuglenkern.

b. Eingeschränkter Personenkreis

Der automatische Abgleich löst ausschliesslich dann eine Treffermeldung aus, wenn ein Fahrzeug mit Kontrollschild die Kontrollstelle passiert, welches auf eine in den drei Datenbanken erfasste Person ausgestellt ist. Dabei handelt es sich um einen äusserst eingeschränkten, kleinen Personenkreis. Für die meisten Fahrzeughalter besteht folglich kein Grund zur Befürchtung, der Datenabgleich werde eine Treffermeldung auslösen. In der Datenbank nach Buchstabe b sind insbesondere keine Personen erfasst, denen der Führerausweis wegen einer schweren oder mittelschweren Widerhandlung gegen die Strassenverkehrsgesetzgebung entzogen worden ist (sog. Warnentzug). Ebenso wenig sind Personen erfasst, die eine Ordnungsbusse nicht oder zu spät bezahlt haben. In all diesen Fällen wird der automatische Abgleich des Kontrollschildes mit der Datenbank mangels Datenerfassung keine Treffermeldung auslösen.

c. Polizeiliche Folgemaassnahme bei einer Treffermeldung

Führt der automatische Datenabgleich zu einer Treffermeldung, trifft die Polizei die im konkreten Einzelfall nötige, geeignete und angemessene Folgemaassnahme. Diese hängt massgeblich vom Grund, welcher für die Treffermeldung verantwortlich ist, sowie von der Dringlichkeit ab. Die Anhaltung eines aus dem Strafvollzug geflohenen, verurteilten Straftäters wird die Polizei rasch und mit einem entsprechenden Aufgebot vornehmen. Dasselbe gilt für die Anhaltung einer Person, nach der im Zusammenhang mit einer Kindsentführung gefahndet wird.

Bei einem Fahrzeug mit Kontrollschild eines Halters, gegen den ein Sicherungsentzug ausgesprochen wurde, wird die Polizei vor einer allfälligen Folgemaassnahme abklären, welche Person das Fahrzeug im Zeitpunkt des Abgleichs tatsächlich geführt hat. Nur wenn es sich dabei um die mit einem Sicherungsentzug belegte Person handelt, kommt es zu einer Folgemaassnahme. Die Abklärungen nehmen einige Zeit in Anspruch, während der das Fahrzeug weiterhin unterwegs

ist. Auch aus Ressourcengründen ist deshalb nicht in jedem Fall eine sofortige Anhaltung möglich.

Ergibt die Abklärung indessen, dass das Fahrzeug im Zeitpunkt des Abgleichs von einer fahrberechtigten Person geführt wurde, erübrigt sich jegliche Folgemaßnahme.

d. Pflicht zur Datenlöschung

Entsprechend den Vorgaben im vorerwähnten Bundesgerichtsentscheid regelt Absatz 3 die Aufbewahrungsdauer der Daten und die Pflicht zur Löschung der erfassten Daten durch die Polizei (E. 3.2.2): Ergibt sich aus dem Abgleich keine Treffermeldung, sind die Daten unverzüglich zu löschen (Bst. a). Dadurch sind sowohl die Persönlichkeitsrechte gewahrt als auch die Vorgaben des Informations- und Datenschutzgesetzes vom 21. Februar 2001 (InfoDG; BGS 114.1) eingehalten.

Einzig wenn der Abgleich eine Treffermeldung und eine Folgemaßnahme auslöst, werden die Daten bearbeitet: Die konkrete Aufbewahrungsdauer richtet sich nach den Bestimmungen des anwendbaren Verwaltungsrechts beziehungsweise der StPO (Bst. b). Die zuständige Behörde (Motorfahrzeugkontrolle beziehungsweise Staatsanwaltschaft) nimmt die erhobenen Daten zu ihren Verfahrensakten. Nach geltendem Paragraph 63 GT wird für die Datenaufbereitung und -weitergabe durch die Polizei eine Gebühr erhoben, welche die zuständige Behörde der betroffenen Person als Verfahrenskosten in Rechnung stellt.

Mit Absatz 4 wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Datenabgleich anlasslos erfolgt. Als zusätzliche Schutzvorkehrungen verlangt das Bundesgericht deshalb weitere organisatorische, technische und verfahrensrechtliche Massnahmen.

§ 36^{novies}

Zur Erfüllung bestimmter Aufgaben ist die Polizei zum Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge (Drohnen) und zum Erstellen von Bildaufnahmen ermächtigt. Es handelt sich um ein kostengünstiges Einsatzmittel, welches relativ einfach und ohne grossen Ausbildungsbedarf eingesetzt werden kann. Innert kurzer Zeit können aus der Luft sachdienliche Informationen erhoben und Abklärungen getätigt werden. Der Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge und das Erstellen von Bildaufnahmen sind in den in Absatz 1 abschliessend aufgezählten Fällen zulässig. Bei den Einsätzen nach Buchstabe a geht es um die Suche und Rettung vermisster oder verunfallter Personen. Die Suche von Beschuldigten oder Flüchtigen richtet sich nach Absatz 2. Zulässig sind ferner Einsätze zur Dokumentation von Unfällen und Straftaten (Bst. b). Darunter fällt auch die Suche nach Spuren und Beweisen. Gerade die Dokumentation von Straftaten mit Bildern einer Drohne dürfte die Strafverfolgung sowie die Gebührenerhebung nach Paragraph 69^{bis} GT erheblich erleichtern. Buchstabe c schliesslich erlaubt den Drohneneinsatz bei Einsätzen unter Einhaltung der strengen Voraussetzungen des geltenden Paragraphen 36^{quater} KapoG. In verworrenen Situationen sind Luftaufnahmen zur Aufklärung geeignet und verhelfen der Polizei, sich eine Lageübersicht zu verschaffen, beispielsweise um frühzeitig die allfällige Verletzung von Auflagen durch Veranstalter von Kundgebungen und Fanmärschen zu erkennen. Dadurch ist die Polizei frühzeitig in der Lage, unfriedliche Zusammentreffen mit Teilnehmern anderer Gruppierungen und Ausschreitungen wirkungsvoll zu verhindern. Wird der Drohneneinsatz im Sinne einer besonderen polizeilichen Leistung nach Paragraph 69 GT erbracht, besteht eine entsprechende Kostenpflicht.

Im Sinne eines Auffangtatbestands lässt Absatz 2 den Drohneneinsatz und die Erstellung von Bildaufnahmen in weiteren Einzelfällen zu. Als Beispiele nennt die Bestimmung schwere Straftaten wie Entführungen und Geiselnahmen. Auch bei der Flucht von Verurteilten oder von mutmasslich gefährlichen Beschuldigten kann ein Einsatz zulässig sein. Vorausgesetzt ist die entsprechende Anordnung durch den Kommandanten.

Bezüglich Auswertung und Löschung gemachter Bildaufnahmen bestimmt Absatz 3 eine unterschiedliche Regelung, abhängig vom jeweiligen Zweck der Aufnahmen: Bei Such- und Rettungseinsätzen (Abs. 1 Bst. a) sind entweder Aufnahmen in Echtzeit zu machen, so dass es gar nicht zu einer Aufbewahrung kommt, oder die Aufnahmen sind unverzüglich zu löschen, spätestens innert 96 Stunden ab Aufnahmezeitpunkt (gem. § 36^{quater} Absatz 3 Satz 1). Für Aufnahmen, die im Rahmen von Absatz 1 Buchstaben b und c gemacht werden, ist keine spezifische Regelung erforderlich, denn für Bilder von Unfällen und Straftaten (Bst. b) ist die in der Verordnung über die polizeiliche Datenerhebung, -bearbeitung und -speicherung vom 1. April 2003 (PoDaVO; BGS 511.13) für das jeweilige Ereignis festgelegte Aufbewahrungsfrist massgebend. Die Aufbewahrung der Aufnahmen von Einsätzen nach Paragraf 36^{quater} KapoG (Bst. c) ist bereits in den Absätzen 3 und 4 des genannten Paragrafen geregelt. Diese Bestimmungen gelangen ebenfalls bei denjenigen Aufnahmen zur Anwendung, die gestützt auf den Auffangtatbestand nach Absatz 2 erstellt werden. Demnach sind auch sie grundsätzlich innert 96 Stunden zu löschen. Vorbehalten bleibt insbesondere die Verwendung zu Beweis Zwecken in einem Strafverfahren.

Über Einsätze unbemannter Luftfahrzeuge nach Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 hat die Polizei Bericht zu erstatten (vgl. § 43 KapoG). Ein Bündel von Massnahmen (Angabe des konkreten Verwendungszwecks der Bilder, Vorgaben betreffend Löschung und Berichterstattungspflicht) verhindert eine abschreckende oder einschüchternde Auswirkung der Massnahme auf Kundgebungsteilnehmende. Ausserdem hat die Polizei im Rahmen der Inbetriebnahme unbemannter Luftfahrzeuge zur Regelung der Informations- und Datensicherheitsaspekte ein entsprechendes ISDS-Konzept zu erstellen.

§ 39^{bis}

Mit dem Ziel einer einheitlichen Terminologie wird die Bestimmung sprachlich angepasst.

§ 39^{ter}

Für unbemannte Luftfahrzeuge bis zu einem Gewicht von 30 kg gilt ein grundsätzliches Flugverbot im Umkreis von 300 Metern um den Ereignisort bei Einsätzen der Polizei, des Zivilschutzes, der Feuerwehr oder der Rettungsdienste (Abs. 1). Ausserhalb der Sperrzone schränkt die Bestimmung den Drohneneinsatz durch Private und Medienschaffende nicht ein. Im Interesse überwiegender privater und öffentlicher Interessen ist die Sperrzone gerechtfertigt. Sie dient erstens der Verhinderung von Kollisionen der unbemannten Luftfahrzeuge mit einem Rettungshelikopter oder anderen Einsatzgeräten und demnach der Sicherheit der Anwesenden vor Ort. Zweitens stellt sie die ungestörte Aufgabenerfüllung durch die Blaulichtorganisationen sicher. Aufnahmen von Ereignis- und Tatorten werden verunmöglicht, wodurch drittens die Gefährdung der Untersuchung und insbesondere das Erstellen von Bildaufnahmen und deren missbräuchliche Verwendung verhindert werden. Das Risiko einer Persönlichkeitsverletzung der Beteiligten (beispielsweise von Unfallopfern) wird verringert. Diese öffentlichen Interessen sind höher zu gewichten als das private Interesse an der unbegrenzten Nutzung des Luftraumes. Sofern zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nötig, ist der zuständige Polizeioffizier im Einzelfall zur vollständigen oder teilweisen Aufhebung des Flugverbots ermächtigt. Damit kann im Einzelfall rasch verhältnismässig und angemessen reagiert werden. Insbesondere Rettungskräfte und die Polizei selbst dürften in Zukunft vermehrt unbemannte Luftfahrzeuge einsetzen, beispielsweise um versteckte Brandherde zu entdecken.

Analog zur Erlasskompetenz eines Feuerverbotes (§ 39^{bis} KapoG) ist der Kommandant in weiteren Gefährdungslagen zum Erlass eines über Absatz 1 hinausgehenden Flugverbots ermächtigt (Abs. 2). Wie auch bei anderen Sofortmassnahmen der Polizei, welche zur Abwehr akuter Gefährdungen von Personen und Sachen erforderlich sind (vgl. § 37^{quinquies} Abs. 4 KapoG und § 39^{bis} KapoG), kommt einer allfälligen Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zu. Ansonsten würde der Zweck der dringlich anzuordnenden Massnahme unnötig erschwert oder verunmöglicht. Die Allgemeinverfügung, mit der das konkrete Flugverbot erlassen wird, weist auf das sofortige In-

krafttreten des Verbots hin. Die Kompetenzzuweisung an die Polizei Kanton Solothurn ist sachgerecht, da sie Ansprechpartnerin für den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) und die Bundespolizei (fedpol) ist und dementsprechend über die jeweils relevanten Informationen verfügt. Gemeinden können die Polizei bei Bedarf um Erlass eines Flugverbotes ersuchen. Gültigkeitsvoraussetzung für das Flugverbot ist die ordnungsgemässe Publikation der Allgemeinverfügung im amtlichen Publikationsorgan, dem Amtsblatt des Kantons Solothurn (vgl. § 1 des Gesetzes über die amtlichen Publikationsorgane vom 20. März 2018 (Publikationsgesetz, PuG; BGS 111.31). Ausserdem hat sie auf geeignete Weise für die Bekanntmachung des Verbots zu sorgen. Wer ein Flugverbot trotz ordentlicher Publikation missachtet, wird mit Busse bestraft.

Absatz 3 verweist i.S. der Vollständigkeit auf das übergeordnete Bundesrecht.

§ 42^{bis}

Die Bestimmung stützt sich auf Paragraf 42 KapoG i.V.m. Paragraf 21 InfoDG. Zur wirksamen kantonsübergreifenden oder gesamtschweizerischen Polizeizusammenarbeit ist der elektronische Datenaustausch unerlässlich. Beim elektronischen Datenverkehr handelt es sich um einen zeitgemässen Standard (Abs. 1). Die Verknüpfung von Datenbearbeitungssystemen durch Schnittstellen ermöglicht die effizientere Zusammenarbeit zwecks Gefahrenabwehr und Kriminalitätsbekämpfung. Absatz 2 erklärt die Einrichtung von Schnittstellen zwischen eidgenössischen und kantonalen polizeilichen Datenbearbeitungssystemen für zulässig (Bst. a). Kantonsübergreifende und bundesweite Massnahmen zur Gefahrenabwehr, Kriminalitätsbekämpfung und Suche nach vermissten oder entwichenen Personen werden erheblich erleichtert. Die Bestimmung ermöglicht insbesondere den Anschluss an Bundessysteme und somit indirekt die Umsetzung der angestrebten Herstellung der Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenze, Migration und Polizei und den entsprechenden Bundessystemen. Die Regelung datenschutzrechtlicher Bestimmungen (insb. Verwendungszweck, Empfänger, Zugriffsberechtigung, Aufbewahrungsfristen, etc.) sowie technischer Massnahmen (z.B. Beschränkung der Zugriffsberechtigung, Protokollierung) gewährleisten die Verhältnismässigkeit und die Wahrung der Persönlichkeitsrechte Betroffener. Eine Beweisausforschung wird wirksam ausgeschlossen. Die Polizei wird auf sachgerechte und zeitgemässe Weise zur Vornahme des zur Aufgabenerfüllung nötigen Informationsaustausches ermächtigt. Das Ziel des zeitgemässen Informationsaustausches ist technisch auch durch Schaffung gemeinsamer Datenbearbeitungssysteme zu erreichen (Bst. b). Unabhängig von der gewählten technischen Lösung (Schnittstelle oder gemeinsames System) sind die Informationssicherheit und der Datenschutz zu gewährleisten (Abs. 3). Die Zugriffsrechte werden nur jenen Mitarbeitenden eingeräumt, welche diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Der Vorbehalt des übergeordneten Rechts dient der Verständlichkeit und der Rechtssicherheit.

§ 43

Aus grundrechtlicher Perspektive handelt es sich bei der verdeckten Fahndung (§ 36^{septies}) und beim Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge und Erstellen von Bildaufnahmen (§ 36^{novies} Abs. 1 Bst. c und Abs. 2) um sensible Massnahmen. Es ist gerechtfertigt, auch diese Massnahmen der bestehenden Pflicht zur jährlichen Berichterstattung zu unterstellen. Kein anderes Polizeigesetz auferlegt der Polizei eine solche Pflicht, welche die Recht- und Verhältnismässigkeit der Massnahme im Einzelfall in diesem Umfang gewährleistet. Die Informations- und Datenschutzbeauftragte veröffentlicht die Informationen jeweils in ihrem Geschäftsbericht.

Der ausdrückliche Verweis auf Paragraf 36^{quater} bringt klar zum Ausdruck, dass der Einsatz eines unbemannten Luftfahrzeugs und die Bilderstellung im Zusammenhang mit Kundgebungen einzig nach dessen Massgabe sowie unter Einhaltung sämtlicher dort genannter Vorgaben, inklusive Berichterstattungspflicht, zulässig ist. Die Pflicht zur Berichterstattung gilt demnach für jede Bildererstellung im Zusammenhang mit Veranstaltungen und Kundgebungen, unabhängig davon, ob die Bilder mit einer herkömmlichen Videokamera oder mit einer Drohne gemacht wer-

den. Eine ausdrückliche Nennung von Paragraph 36^{novies} Absatz 1 Buchstabe c ist demnach nicht erforderlich.

5.2 Gesetz über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches

§ 31^{bis}

Die Bestimmung stellt die Missachtung ordentlich publizierter Feuerverbote unter Strafe. Sofern der von den Korpsangehörigen vor Ort festgestellte Sachverhalt keinen anderen Straftatbestand erfüllt, geht die neue Bestimmung als spezialgesetzliche Regelung den Strafbestimmung des GVG vor. Wie bis anhin handelt es sich um eine Übertretung. Der Regierungsrat legt die Busshöhe in der KOV fest. Das Verfahren des anwendbaren OBV ist in Paragraph 3 KOV festgelegt.

§ 31^{ter}

Zur wirksamen Durchsetzung der generellen Flugverbote nach Paragraph 39^{ter} Absatz 1 KapoG sowie der ordentlich publizierten Flugverbote nach Absatz 2 ist das EG StGB mit einem entsprechenden Straftatbestand zu ergänzen. Der neue Paragraph 31^{ter} EG StGB sieht als Strafandrohung für die Missachtung des Flugverbots Busse vor. Zur Anwendung kommt das ordentliche Verfahren.

5.3 Gebührentarif (Beschlussesentwurf 2)

§ 64 Absätze 2 und 3

Bislang wird lediglich für die Zustellung von Verfügungen eine Gebühr erhoben (Abs. 1). Die neuen Absätze 2 und 3 erklären auch die Zustellung einer Vorladung sowie die Vorführung nach Paragraph 32^{bis} KapoG unter bestimmten Voraussetzungen für gebührenpflichtig. Dementsprechend wird die Sachüberschrift ergänzt.

Die Gebühr für die Zustellung einer schriftlichen Vorladung wird auf 20 Franken festgelegt (Abs. 2). Telefonische Vorladungen sind somit nicht gebührenpflichtig. Auch für eine erste schriftliche Vorladung wird keine Gebühr erhoben. Eine Gebührenerhebung rechtfertigt sich indessen, wenn eine zweite schriftliche Vorladung an dieselbe Person und in derselben Sache erforderlich ist, weil die vorgeladene Person ohne hinreichende Gründe der ersten Vorladung keine Folge geleistet hat. Liegen hinreichende Gründe für ihr Fernbleiben vor (beispielsweise Todesfall in der Familie, Unfall oder Krankheit der betroffenen Person selbst oder eines durch sie betreuten Angehörigen), wird demnach auch für die zweite schriftliche Vorladung keine Gebühr erhoben. Vorladungen dienen der Durchsetzung der Erscheinungspflicht in einem verwaltpolizeilichen Verfahren zur Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung. Die Kostenpflicht ergibt sich aus der unbegründeten Verletzung der Erscheinungspflicht. Ein hängiges Strafverfahren beziehungsweise ein Tatverdacht gegen die vorgeladene Person sind folglich keine tauglichen Anknüpfungspunkte für die Kostenpflicht.

Die Gebühr für Vorführungen setzt sich aus den geltenden Gebühren für die Verwendung staatlicher Strassen-Motorfahrzeuge nach Paragraph 66 Absatz 1 GT sowie den Personalkosten zusammen (Abs. 3). Die vom Kommando zu erlassende Weisung wird Einzelheiten regeln.

Sind die in den Paragraphen 14 und 15 GT genannten Voraussetzungen gegeben, können Zahlungserleichterung gewährt oder die Gebühren ganz oder teilweise erlassen werden.

§ 67

Der Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge (§ 36^{novies} KapoG) ist gebührenpflichtig, falls es sich um eine besondere polizeiliche Leistung im Sinne von Paragraph 69 GT handelt. Zur Anwendung kommt die für den Einsatz von Polizeibooten festgelegte Gebühr. Dementsprechend sind die Sachüberschrift und Absatz 1 Buchstabe a zu ergänzen.

§ 69^{bis}

Bereits nach geltendem Recht kann von einem Veranstalter unter bestimmten Voraussetzungen Kostenersatz gefordert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn der von ihm organisierte Anlass überwiegend kommerziellen Interessen dient und einen ausserordentlichen Polizeieinsatz mit entsprechend hohem staatlichen Aufwand erforderlich macht (§ 69 Abs. 2 Satz 1 GT).

Kommt es bei einem Anlass oder einer Veranstaltung zur Gewaltausübung gegen Personen und/oder Sachen, können in Einklang mit dem höherrangigen Recht und der Rechtsprechung (vgl. insb. Leiturteil des Bundesgerichts 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017; 143 I 147; "Luzerner-Urteil") neu dem Veranstalter und der an der Gewaltausübung beteiligten Person zusätzlich zu den genannten Kosten auch diejenigen Polizeikosten auferlegt werden, welche ab Beginn der Gewaltausübung angefallen sind, beispielsweise für das nötige Kontingent an Einsatzkräften und/oder für die erforderlichen Einsatzmittel (Abs. 1). Den Verursachern ausserordentlicher staatlicher Aufwendungen, die bei einem "anderen" Polizeieinsatz i.S. von Paragraph 69 Absatz 2 Satz 2 GT entstehen (beispielsweise im Rahmen einer Notsuche nach § 36^{bis} KapoG), dürfen indessen keine zusätzlichen Kosten nach Paragraph 69^{bis} GT auferlegt werden.

Absatz 2 richtet sich an den Veranstalter. Vorab gewährleistet die Bestimmung den vom Bundesgericht im genannten Urteil aufgestellten Grundsatz, bei Spontandemonstrationen keine Kosten zu erheben. 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) und das daraus abzuleitende Unmittelbarkeitsprinzip begrenzen die Adressaten polizeilicher Massnahmen (E. 5.1 und 5.3.5). Die Kostenpflicht eines Veranstalters setzt zwingend den unmittelbaren Zusammenhang zwischen seinem grobfahrlässigen, pflichtwidrigen Verhalten und der Störung (Gewalt an Personen oder Sachen) voraus (E. 5.3.5). Das alleinige Abweichen von der bewilligten Route rechtfertigt keine Kostenpflicht des Veranstalters. Demgegenüber wird ein Veranstalter kostenpflichtig, wenn es durch seine Pflichtwidrigkeit (z.B. Abweichen von der Route oder ein anderer pflichtwidriger Verstoss gegen Bewilligungsaufgaben) grobfahrlässig, unter Verletzung der elementaren Vorsichtsgebote, adäquat kausal zu Gewalttätigkeiten gekommen ist (E. 5.3.4). Denn gemäss Leiturteil verstösst es nicht gegen Artikel 22 BV, den Veranstalter einer bewilligungspflichtigen Kundgebung als Störer ins Recht zu fassen, sofern er vorsätzlich oder zumindest grobfahrlässig ohne erforderliche Bewilligung eine Veranstaltung organisiert, sie trotz abgelehnter Bewilligung durchgeführt oder gegen eine Bewilligungsaufgabe verstossen hat, und ihm zusätzlich - den allgemeinen Haftungsregeln entsprechend - ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen seinem Verhalten und der begangenen Gewalt an Personen und/oder Sachen nachzuweisen ist. Unter diesen Voraussetzungen kann ihm als Zweckveranlasser für den Polizeieinsatz eine Kostenpflicht auferlegt werden, wobei die weiteren Grundsätze nach Massgabe des Leiturteils zu berücksichtigen sind: So dürfen einem Veranstalter höchstens 40 Prozent der Polizeikosten nach Absatz 1 in Rechnung gestellt werden. Die von der Kostenpflicht potenziell ausgehenden unerwünschten Abschreckungs- und Einschüchterungseffekte werden durch die Limitierung vermieden. Für Parteien und Komitees besteht demnach kein Anlass, sich durch eine allfällige Kostenpflicht einschüchtern zu lassen und von vornherein von der Organisation einer politischen Kundgebung abzusehen. Somit steht der Ausübung der verfassungsmässigen Rechte auch faktisch nichts entgegen. Um das Kostenrisiko vorab einschätzen zu können, ist die Kostenpflicht des Veranstalters betragsmässig auf maximal 10'000 Franken zu begrenzen. In besonders schweren Fällen ist nach Bundesgericht eine Kostenbeteiligung von höchstens 30'000 Franken zulässig. Der konkret in

Rechnung gestellte Betrag hat sich ausserdem nach dem Grad der Pflichtverletzung zu richten. Wird eine Veranstaltung beispielsweise bewusst ohne erforderliche Bewilligung durchgeführt, handelt es sich um eine schwerwiegende Pflichtverletzung, welche eine entsprechend höhere Kostenbeteiligung rechtfertigt. Die besondere Schwere kann in einer besonders gravierenden Pflichtverletzung des Veranstalters oder in der Veranstaltung selbst liegen, wenn beispielsweise in erheblichem Mass Gewalt ausgeübt wurde und zur Bewältigung der Lage ein entsprechender Grosseinsatz der Polizei nötig war.

Absatz 3 regelt die Grundsätze zur Berechnung der Kostenbeteiligung der einzelnen, an der Gewaltausübung beteiligten Person. Die geltenden Störer- und Unmittelbarkeitsprinzipien schränken auch den Kreis möglicher kostenpflichtiger Einzelpersonen wirkungsvoll und genügend ein. Das Bundesgericht verlangt auch für Einzelpersonen eine Kostenlimitierung im Gesetz. Sie liegt bei maximal 60 Prozent der Gesamtkosten nach Absatz 1. Die höhere Belastung rechtfertigt sich gemäss Bundesgericht, weil die einzelne Person im Unterschied zum Veranstalter zwingend selbst an der Gewaltausübung beteiligt sein beziehungsweise zur Gewaltausübung aufgerufen haben muss. Betragsmässig gelten für die an der Gewaltausübung beteiligte Person dieselben Höchstbeträge wie für den Veranstalter. Dementsprechend wird auf Absatz 2 letzter Satz verwiesen. Unter Berücksichtigung des gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzips bemisst sich der konkrete Kostenanteil des einzelnen Störers nach dessen individuellem und nachzuweisendem Tatbeitrag. Gemäss Bundesgericht sind die massgeblichen Kriterien die individuelle Verantwortung für den Polizeieinsatz sowie der individuelle Tatbeitrag an der Gewaltausübung (Verursacherprinzip). Jeder Störer darf nur zur Kostentragung seines eigenen Störungsanteils herangezogen werden. Das Bundesgericht verlangt eine objektive und im Nachhinein vorzunehmende Betrachtung sowie die Berücksichtigung des unmittelbaren Zusammenhangs zwischen dem rechtswidrigen Verhalten des einzelnen Störers und der Störung.

Der einzig relevante Anknüpfungspunkt für die Kostenpflicht einer Person ist die Gewaltausübung beziehungsweise der Gewaltaufruf. Folglich wird ausschliesslich jene Person kostenpflichtig, die selber Gewalt ausgeübt oder zur Gewaltausübung aufgerufen hat, unabhängig davon, ob sie der polizeilichen Anordnung zur Entfernung Folge geleistet hat oder nicht. Das bloss passive Verweilen, selbst entgegen der behördlichen Anordnung, führt demnach 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. Keine Rolle spielt es, ob eine Person alleine oder zusammen mit anderen Personen Gewalt verübt oder zur Gewaltausübung aufgerufen hat. Diese Unterscheidung entspricht den Vorgaben des Bundesgerichts.

Über die Kostenbeteiligung entscheidet die Polizei in einer beschwerdefähigen Verfügung. Den Kostenpflichtigen stehen die Rechtsmittel nach Paragraph 50 KapoG zur Verfügung.

§ 73^{bis}

Zur polizeilichen Aufgabenerfüllung ist die Polizei häufig auf den Beizug von Drittpersonen oder -firmen angewiesen. Diese führen Dienstleistungen aus, welche die anschliessend vorzunehmende polizeiliche Massnahme erst ermöglichen. Die Polizei selbst kann solche Leistungen nicht fachgerecht erbringen. In der Praxis häufig sind Ersuchen von Angehörigen oder Nachbarn um polizeiliche Hilfeleistung zugunsten alleinstehender Personen. Bleiben Kontaktversuche er-

folglos und steht der Polizei innert Frist kein Angehöriger mit Ersatzschlüssel vor Ort zur Verfügung, hat sie im Sinne des mildesten Mittels einen Schlüsseldienst mit der Türöffnung zu beauftragen. Die Kosten der Drittfirma sind nicht von der Allgemeinheit zu bezahlen. Immer häufiger hat die Polizei auch Ärzte aufzubieten, beispielsweise um die Haftersicherungsfähigkeit einer Person abzuklären, die gestützt auf Paragraph 31 KapoG in das Untersuchungsgefängnis zu überführen ist. Die Grössenordnung solcher Kosten für Leistungen beigezogener Dritter beträgt rund 30'000 Franken pro Jahr. Sind zur Vermisstensuche oder für andere Polizeieinsätze neben den Dienststunden der Polizei zwingend auch Spezialhunde (Personen-, Drogen- oder Sprengstoffspürhunde) eines anderen Korps einzusetzen, stellt das beigezogene Korps der Polizei die erbrachte Leistung in Rechnung. Im Unterschied zum Gebührentarif anderer Kantone (z.B. GT-SG) ist der Einsatz eigener Diensthunde im Sinne der polizeilichen Grundversorgung im Kanton Solothurn weiterhin gebührenfrei. Die der Polizei von einem anderen Kanton in Rechnung gestellten Kosten für den Einsatz eines Diensthundes und Diensthundeführers sind indessen von der kostenverursachenden Person zu tragen.

Damit insbesondere die vorwiegend privaten Leistungserbringer weiterhin bereit sind, die nötigen Dienstleistungen rund um die Uhr und innert kürzester Zeit zu erbringen, begleicht die Polizei den in Rechnung gestellten Betrag jeweils innert der üblichen Zahlungsfrist im Sinne einer Vorauszahlung. Gleichzeitig fordert die Polizei die kostenverursachende Person um entsprechenden Kostenersatz auf. Bei Bedarf schliesst sie Abzahlungsvereinbarungen ab. Zunehmend ist die Erwartung festzustellen, der Staat habe für derartige Kosten aufzukommen. Kostenverursachende Personen weigern sich immer häufiger, für die Kosten aufzukommen. Vor Kurzem hielt das Verwaltungsgericht in einem entsprechenden Beschwerdeverfahren als zweite Instanz fest, es handle sich bei derartigen Kosten nicht um "Besondere polizeiliche Leistungen" im Sinne von Paragraph 69 GT. Diese Bestimmung stelle folglich keine Rechtsgrundlage dar, um von der kostenverursachenden Person Kostenersatz für die Leistung des beigezogenen Schlüsseldienstes zu fordern.

Die Verankerung des Verursacherprinzips stellt ein legitimes Interesse der öffentlichen Hand dar, weshalb auch andere Kantone über eine entsprechende Rechtsgrundlage verfügen (vgl. Art. 61 PolG-NW, Art. 52 PolG-SG). Damit auch der Polizei im Kanton Solothurn die Kosten für Leistungen beigezogener Dritter künftig ersetzt werden, ist hierfür eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Ersatzpflichtig wird die kostenverursachende Person. Dies kann entweder diejenige Person sein, die Anlass zur Vornahme der Leistung des beigezogenen Dritten gegeben hat oder zu deren Gunsten beziehungsweise Schutz die Leistung erfolgt ist. Bezüglich Fälligkeit, Zahlungsfrist, Zahlungserleichterungen, Erlass und dergleichen gelten die allgemeinen Bestimmungen des GT (insb. §§ 8, 14 und 15). Ausserdem stehen der kostenverursachenden Person, die mittels Verfügung der Polizei zum Kostenersatz aufgefordert wird, die Beschwerdemöglichkeiten nach Paragraph 50 KapoG zur Verfügung.

6. Rechtliches

6.1 Rechtmässigkeit

Der Kanton gewährleistet die öffentliche Sicherheit. Er schafft die nötigen Voraussetzungen, damit die zuständigen Behörden ihre Aufgaben angemessen, zweckmässig und wirkungsvoll erfüllen.

6.2 Zuständigkeit

Zuständig für den Erlass der Gesetzesänderungen ist der Kantonsrat (Art. 71 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV; BGS 111.1]).

Beschliesst der Kantonsrat die Änderungen des KapoG und EG StGB (Beschlussesentwurf 1) mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegen sie dem obligatorischen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV), andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

Die Änderungen des GT (Beschlussesentwurf 2) unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler KRB

Polizei Kanton Solothurn, Kdt
Departement des Innern
Bau- und Justizdepartement
Gerichtsverwaltung
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Eng, Rol)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS