



Botschaft 2023-DSJS-38

24. Juni 2024

—
PolG – Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei (neue polizeiliche Massnahmen und Anpassung an neue datenschutzrechtliche Anforderungen)

Hiermit unterbreiten wir Ihnen die Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei.

Inhaltsverzeichnis

—

1	Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs	2
1.1	Änderungsbedarf seit der letzten Revision	2
1.2	Ergebnisse der Vernehmlassung	3
2	Polizeiliche Massnahmen	4
2.1	Allgemeines	4
2.2	Überwachung des öffentlichen Raums	5
2.3	Automatische Fahrzeugfahndung	6
2.4	Körperkameras (Bodycams)	6
2.4.1	Einsatz von Körperkameras – Rahmen, Zweck und Notwendigkeit	6
2.4.2	Datenschutz	7
3	Anpassung an neue datenschutzrechtliche Anforderungen	7
4	Kommentar zu den einzelnen Artikeln	8
5	Auswirkungen des Entwurfs	14
5.1	Finanzielle Auswirkungen	14
5.2	Personelle Auswirkungen	15

1 Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

1.1 Änderungsbedarf seit der letzten Revision

Die letzte Revision des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) wurde vom Grossen Rat am 16. Oktober 2019 angenommen (Einführung eines Konzepts für das Bedrohungsmanagement).

Die vorliegende Teilrevision des Gesetzes über die Kantonspolizei erfolgt aufgrund der seither festgestellten Bedürfnisse, die sich in mehrere Kategorien unterteilen lassen.

Erstens betreffen die Änderungen in diesem Entwurf polizeiliche Massnahmen, die unerlässlich sind, damit die Kantonspolizei die Effizienz bei der Kriminalitätsbekämpfung aufrechterhalten kann. Es handelt sich um einen Bereich, der angesichts der technologischen Entwicklung und der sich rasch verändernden Aktionsmuster ständig wächst. Die Gesetzgebung muss somit angepasst werden, wie es die meisten Kantone bereits getan haben oder in Kürze tun werden. Der Entwurf sieht deshalb unter anderem die Einführung neuer Bestimmungen zur Audio- oder Videoüberwachung des öffentlichen Raums vor. Zu diesem Zweck werden die rechtlichen Grundlagen für den Einsatz von stationären oder mobilen, luft- oder bodengestützten Überwachungssystemen oder automatischen Geräten geschaffen. Um die Anforderungen des Datenschutzrechts zu erfüllen, werden auch Vorschriften zur Verwendung und Speicherung der Bild- und Tonaufnahmen und zur Information der Bürgerinnen und Bürger erlassen. Darüber hinaus wird mit der Revision die Rechtsgrundlage für die automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) geschaffen. Die Revision hat zum Ziel, dass diese Bild- und Tonaufzeichnungswerkzeuge in polizeilichen Ermittlungen breiter eingesetzt werden können. Die Werkzeuge werden sowohl im Bereich des Betäubungsmittelhandels als auch bei schweren Verletzungen der körperlichen oder sexuellen Integrität im öffentlichen Raum die Aufdeckung und Aufklärung von Verbrechen und Vergehen ermöglichen. Ihr Einsatz in polizeilichen Ermittlungen und im Verfahren durch die Staatsanwaltschaft hat sich bereits viele Male bewährt. Schliesslich ist die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für den zukünftigen Einsatz von Kameras, die am Körper oder an der Ausrüstung befestigt werden (Bodycam) und bei Bedarf eine filmische oder audio-visuelle Dokumentation der Tätigkeit von Polizistinnen und Polizisten im Einsatz ermöglichen, eine der wichtigsten neuen Massnahmen der vorliegenden Revision.

Zweitens integriert das Projekt die neuen europäischen Anforderungen der Richtlinie (EU) 2016/680, einem Nachfolgeprojekt des revidierten Datenschutzrechts, das im April 2016 von der Europäischen Union verabschiedet wurde. Die Integration erfolgt im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands: Die Schweiz hat sich verpflichtet, diese in ihr nationales Recht zu übernehmen, was sich im vorliegenden Fall direkt auf das kantonale Recht auswirkt. Da die Richtlinie (EU) 2016/680 weder für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union noch für die Schweiz direkt anwendbar ist, muss sie in das interne Recht übertragen werden. Für den Kanton Freiburg bedeutet dies, dass er nicht nur sein Datenschutzrecht anpassen muss, sondern auch einige andere kantonale Gesetze, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, wie etwa das Tätigkeitsgebiet der Polizei. Für diesen Bereich wurde bei der letzten Totalrevision des Gesetzes vom 12. Oktober 2023 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) entschieden, dass die entsprechenden Bestimmungen entfernt und direkt in die laufende Revision des PolG aufgenommen werden sollten. Die europäischen Vorschriften über die Bearbeitung von Daten natürlicher Personen durch die Strafverfolgungsbehörden, zu denen auch die Polizei gehört, müssen also in die kantonale Gesetzgebung übernommen werden. Mit den Änderungen des PolG sollen insbesondere bestimmte aktuelle oder zukünftige Praktiken mit den Anforderungen der Richtlinie (EU) 2016/680 in Einklang gebracht werden.

Drittens sieht der vorliegende Entwurf die Einführung neuer Rechtsgrundlagen vor, die insbesondere den Datenaustausch zwischen verschiedenen Polizeidiensten der Schweiz ermöglichen. Trotz der Programme zur Harmonisierung der Schweizer Polizeiinformatik sind die Polizeidatenbanken der Kantone und des Bundes noch ungenügend miteinander vernetzt. Diese Vernetzung ist jedoch für die moderne Polizeiarbeit in der Schweiz unverzichtbar. Es fehlt die Rechtsgrundlage für einen automatischen Informationsaustausch. Die Schweizer Polizeibehörden verwenden immer noch verschiedene Anwendungen für das Abrufen von Daten aus kantonalen, nationalen und internationalen Polizeiinformationssystemen, Ausweisdatenbanken und Systemen für die Bereiche

Migration und Strassenverkehrszulassung. Die Polizeidienste können Informationen anderer Kantone über Personen, die bei den zuständigen Strafbehörden angezeigt wurden, nur indirekt und eingeschränkt über den nationalen Polizeiindex oder auf komplizierte Weise per Telefon oder E-Mail beschaffen. Der Entwurf eines interkantonalen Vertrags über den Austausch von Daten für den Betrieb gemeinsamer Suchplattformen und Datenbanksysteme ist in Arbeit. Die Verabschiedung in den Kantonen soll im Jahr 2024 beginnen. Im Kanton Freiburg wird der Vertrag mit einem Beschluss des Staatsrats über den Beitritt angenommen. Auf Empfehlung der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS) muss das kantonale Recht jedoch entsprechend angepasst werden. Auskunftsplattformen wie PICAR (Vermögensdelikte), PICSEL (Cyber-Nachrichtendienst) und ProfID (gefälschte Ausweisdokumente) basieren auf diesem automatischen Datenaustausch zwischen den Polizeien der Romandie¹ und verhelfen jeden Tag zur Aufdeckung von Deliktserien (z. B. Einbruchdiebstähle oder Internetbetrug). Die Einführung des automatischen Datenaustausches erlaubt es den Ermittlungsteams, sich bei interkantonalen Ermittlungen besser zu koordinieren, und den Abteilungsleitenden, Prioritäten zu setzen und die Zusammenführung von Informationen auszudehnen, um die kantonsübergreifende Kriminalität zu bekämpfen. Sie würde auch den Beitritt des Kantons Freiburg zu verschiedenen Projekten des Bundes erleichtern (z. B. Austausch und Vergleich der Bilder von Verdächtigen mit erkennungsdienstlichen Fotos, gerichtlicher Datenaustausch), weil die gesetzlichen Grundlagen und ihre Anpassung nicht mehr auf diesen Aspekt geprüft werden müssten.

Viertens ist in den letzten Jahren der Wunsch aufgekommen, Partnerschaften einzugehen und/oder auszubauen, insbesondere mit den Polizeien der Nachbarkantone, aber auch mit anderen Sicherheitspartnern wie der Transportpolizei und der Eidgenössischen Zollverwaltung. Ziel ist es, ihnen zum Beispiel mit Verträgen und Konkordaten auf dem Kantonsgebiet hoheitliche Aufgaben übertragen zu können.

Schliesslich hat sich gezeigt, dass einige Bestimmungen des PolG formelle Anpassungen erfordern, die sich aus der Organisation der Kantonspolizei gemäss dem Dekret vom 5. November 2021 über den Bestand der Kantonspolizei ergeben. Bei der Verabschiedung des vorgenannten Dekrets hat der Grosse Rat die Umsetzung des Plans zur Entwicklung der Kantonspolizei genehmigt. Dieser sieht vor, dass einige Zivilstellen, die direkt zur Erfüllung der Polizeiaufgaben beitragen, in Stellen für Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten, namentlich im Cyberbereich und in der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ), umgewandelt werden. Der Status dieser Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten wird in einer Verordnung des Staatsrats separat geregelt. Zusätzlich zu den zuvor erwähnten substanziellen Änderungen werden weitere kleinere Änderungen in den Entwurf aufgenommen, mit denen die systematische und operative Kohärenz der Polizeitätigkeit sichergestellt wird. Dies betrifft unter anderem überholte Bestimmungen des PolG wie die Pflicht der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten, am Dienstort Wohnsitz zu nehmen, zum Beispiel in den Dienstwohnungen der Polizeiposten, denen sie zugewiesen sind.

1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Das externe Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei, zur Einführung neuer polizeilicher Massnahmen und zur Anpassung an die neuen datenschutzrechtlichen Anforderungen dauerte von 1. November 2023 bis 31. Januar 2024. Von den konsultierten Stellen haben sich 46 zum Gesetzesvorentwurf geäussert.

Insgesamt wurde der Revisionsentwurf sehr gut aufgenommen. Die Einführung gesetzlicher Grundlagen für den Einsatz von Massnahmen, die für die polizeiliche Tätigkeit unverzichtbar sind, wurde mehrheitlich begrüsst. Eine Minderheit der konsultierten Stellen kritisierte allerdings den Sicherheitsgedanken, der der Gesetzesrevision und dem dazugehörigen Bericht zugrunde liegt. Sie befürchten einen unverhältnismässigen Einsatz und potenzielle Missbräuche der Körperkameras und anderer Videoüberwachungsanlagen im öffentlichen Raum. Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten stimmen der Einführung der neuen Mittel jedoch zu und erachten sie für unverzichtbar für eine effiziente Polizeiarbeit.

¹ Konkordat vom 3. April 2014 über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Westschweiz

Die Anpassung des PolG an die neuen datenschutzrechtlichen Anforderungen wurde insgesamt gut aufgenommen, mit gewissen Vorbehalten gegen die normative Dichte einiger Bestimmungen, die als zu ausführlich und namentlich in datenschutzrechtlicher Hinsicht zu wenig streng beurteilt wurden. Die kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) weist darauf hin, dass die Bekanntgabe von Personendaten durch die Kantonspolizei und der Datenaustausch zwischen Behörden stark erweitert werden. Da in der polizeilichen Arbeit viele und auch besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet würden, sei das Risiko einer Persönlichkeitsverletzung bei Personen, die nicht zwingend eine Straftat begangen haben, besonders hoch. Umgekehrt zeigen sich gewisse Kreise besorgt über die Komplexität der Regulierungen für den Einsatz der neu eingeführten Mittel und befürchten, dass die datenschutzrechtlichen Anforderungen die operative Effizienz der Kantonspolizei beeinträchtigen, weil der administrative Aufwand zunimmt. Mehrere Bestimmungen wurden in dem Versuch geändert, die Forderungen der ÖDSMB zu erfüllen, die allerdings keine konkreten Vorschläge gemacht hatte. Deshalb wurde die Bearbeitung von Personendaten und besonders schützenswerten Personendaten im Gesetzesentwurf und in der dazugehörigen Botschaft so präzise und abschliessend wie möglich definiert. Trotzdem sollen mit dem Entwurf unvermeidliche gesetzliche und technische Entwicklungen berücksichtigt und abgedeckt werden.

In formeller Hinsicht wurden aufgrund der Stellungnahme des Amtes für Gesetzgebung (GeGA) verschiedene Änderungen vorgenommen. Das Amt schlug namentlich bei den allgemeinen und besonderen Zuständigkeiten der Behörden und bei der Kompetenzdelegation an die Gemeinden strukturelle Verbesserungen vor. Die Vorschläge wurden alle berücksichtigt und haben die Lesbarkeit des Gesetzes verbessert.

Abschliessend lässt sich sagen, dass der Gesetzesentwurf den bestehenden gesetzlichen Rahmen nicht grundsätzlich verändert. Die Einführung der neuen polizeilichen Massnahmen und die Anpassung an das Datenschutzrecht werden von den konsultierten Stellen im Grossen und Ganzen befürwortet.

2 Polizeiliche Massnahmen

2.1 Allgemeines

Der Bedarf nach einer Revision der polizeilichen Massnahmen ergibt sich sowohl aus den technologischen Fortschritten als auch aus der Notwendigkeit, die zunehmende Kriminalität zu bekämpfen, die sich nicht nur die technologische Entwicklung, sondern auch die einschränkende Komplexität des gesetzlichen Rahmens zunutze macht.

In diesem Kontext wurde Ziffer 4.2 des PolG zu den polizeilichen Massnahmen und zum polizeilichen Zwang ergänzt, um der Rechtsprechung des Bundesgerichts² und den neuen europäischen Anforderungen Rechnung zu tragen. Diese müssen eingehalten werden, damit die neuesten technischen Mittel legal genutzt werden können.

Der Entwurf sieht die polizeiliche Überwachung auf öffentlichem Grund vor und legt dafür Umfang, Zweck und Modalitäten fest, zum Beispiel die Möglichkeit eines Abgleichs der gesammelten Daten mit Polizeidaten aus anderen Systemen, die auf dem Verordnungsweg näher bestimmt werden. Der Zweck der Videoüberwachung besteht hauptsächlich in der Prävention und Sicherheit. Mit den übrigen Präzisierungen soll die polizeiliche Videoüberwachung für die Bürgerinnen und Bürger besser erkennbar und vorhersehbar gemacht werden. Ausserdem muss die Videoüberwachung sichtbar sein oder, sofern es die Umstände und die technischen Mittel zulassen und dies nicht den angestrebten Zielen widerspricht, zumindest systematisch und im Voraus angekündigt werden.

Der Einsatz von Geräten zur automatischen Kennzeichenerkennung wird in einem eigenen Artikel behandelt. Obwohl ihr Einsatz auf öffentlichen Strassen erfolgt, handelt es sich nämlich eher um ein technisches Mittel zur Kontrolle und Unterstützung von Ermittlungen mit einer gewissen Intensität (Verbrechen und Vergehen). Wenn ein solches Gerät auf einer Verkehrsachse installiert ist, lässt sich auch im Nachhinein feststellen, ob Fahrzeuge, die in strafrechtlichen

² BGE 146 I 11, E. 3.2 und 3.3

Ermittlungen Verdacht erregt haben, die Strasse passiert haben und wenn ja, in welcher Richtung und zu welchem Zeitpunkt. Wenn das Gerät in einem Streifenwagen montiert ist, meldet es den Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten direkt, wenn das Kennzeichen eines entgegenkommenden Fahrzeugs in einer Polizeidatenbank (RIPOL) ausgeschrieben ist, worauf das Fahrzeug und seine Insassen kontrolliert werden können.

Ein weiteres technisches Mittel, das in Europa weit verbreitet ist und dessen Einsatz mit dem vorliegenden Entwurf ermöglicht wird, ist eine am Körper oder an der Ausrüstung befestigte Kamera (Körperkamera oder Bodycam). Die Kamera ermöglicht eine filmische oder audiovisuelle Dokumentation der Tätigkeit von Polizistinnen und Polizisten in beruflichen Situationen, in denen eine Aufzeichnung gerechtfertigt ist³. Die Massnahme dient der Eigensicherung der Polizistinnen und Polizisten und soll als taktisches Instrument hauptsächlich dazu beitragen, kritische Situationen zu deeskalieren und gewalttätige oder verbale Übergriffe auf Polizeiangehörige sowie deren Vorgehensweisen zu dokumentieren. Bodycams ermöglichen zudem eine nachträgliche Rekonstruktion des Geschehens. In Anbetracht der sich oft widersprechender Darstellungen können die Videoaufnahmen als Beweismittel zur Aufklärung beitragen, besonders heute, wo Kritik und Beschwerden über Handlungen der Polizei immer häufiger werden⁴. Im Übrigen zeigen die Erfahrungen der Polizeikorps, die bereits Körperkameras einsetzen, dass die Ankündigung der Kameraeinschaltung sehr häufig zur Deeskalation von Konfliktsituationen beiträgt.

2.2 Überwachung des öffentlichen Raums

Die Polizei kann bei öffentlichen Veranstaltungen oder grossen Menschenansammlungen Videoüberwachung einsetzen, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten. Denn Risiken wie Terrorakte, Fahrzeuge, die nach einem Kontrollverlust in eine Menschenmenge rasen, unkontrollierte Personen- und Fahrzeugströme und andere Störungen können nicht ignoriert werden. Die Polizei kann Videoüberwachung auch einsetzen, um Delikten gegen Personen und Sachen vorzubeugen oder sie bei Bedarf festzustellen. In Anbetracht der Entwicklung der Überwachungsmittel und Kontrolltechniken und der Einsatzbedingungen wird vorgeschlagen, der Kantonspolizei die Möglichkeit zu geben, je nach Sicherheitskontext und Sicherheitslage das am besten geeignete Überwachungsmittel einzusetzen (Verhältnismässigkeit und Zweckmässigkeit). Je nach Bedarf können diese stationär oder mobil, luft- oder bodengestützt sein, wie zum Beispiel semi-stationäre Radarkameras, Drohnen oder Dome-Kameras, die einen Raum mit einem sehr weiten Winkel aufnehmen. So könnten beispielsweise an Veranstaltungen, bei denen Ausschreitungen befürchtet werden, Polizeibeamtinnen und -beamte dafür eingesetzt werden, dass sie die Versammlung zu präventiven Zwecken sichtbar filmen. In einer Risikosituation, zum Beispiel wenn sich eine bewaffnete Person verschanzt hat, könnte zur Unterstützung der Einsatzkräfte eine Drohne eingesetzt werden. Bei sehr grossen Menschenansammlungen wie der St. Nikolaus-Feier bestünde die Möglichkeit, Videoüberwachungskameras zu installieren, um allfällige Bedrohungen zu erkennen und so die Sicherheit der Menschen zu gewährleisten, aber auch um verschwundene Personen wiederzufinden oder die Rettungskräfte bei Bedarf unterstützen zu können.

Der Entwurf legt fest, wie die Kantonspolizei die mithilfe von Überwachungssystemen und -geräten gesammelten Daten verwenden darf. Die Daten dürfen grundsätzlich für gerichtliche Zwecke verwendet werden, um als Beweismittel die Anzeige von Straftaten zu unterstützen. Wenn diese besondere Verwendung im Gesetz steht, entspricht der Entwurf der Rechtsprechung des Bundesgerichts⁵.

³ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4011 RK-N und in Berücksichtigung der Thematik des rechtlichen Schutzes für Einsatzkräfte bei einem Schusswaffengebrauch vom 1. Dezember 2017, Ziffer 3.7.

⁴ ebenda

⁵ ebenda

2.3 Automatische Fahrzeugfahndung

Auf Vorschlag der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde die Bestimmung zur automatischen Fahrzeugfahndung in zweierlei Hinsicht angepasst. Einerseits sollen die gesetzlichen Grundlagen schweizweit harmonisiert und Lücken im Datenaustausch zwischen den Kantonen vermieden werden. Andererseits wird mit der Revision eine gesetzliche Grundlage für die vorübergehende Speicherung und Analyse von Passagedaten geschaffen, wodurch die Effektivität der computergestützten Fahndungssysteme und damit die Kriminalitätsbekämpfung verbessert wird.

Die Bestimmung gilt nicht nur für Systeme der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV), sondern auch für die automatische Nummernschilderkennung (LAPI). LAPI werden zum Beispiel im Kampf gegen eine Serie von Einbruchdiebstählen auf strategischen Verkehrsachsen installiert und erlauben zusammen mit anderen Ermittlungstechniken wie Telefonkontrollen die Identifikation der Tatfahrzeuge. In interkantonalen oder internationalen Fällen handelt es sich dabei oft um Schlüsselemente.

Um die Nutzung dieser technischen Hilfsmittel an die neuen Anforderungen aus der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts anzupassen, wird eine Ausführungsverordnung erlassen⁶.

2.4 Körperkameras (Bodycams)

2.4.1 Einsatz von Körperkameras – Rahmen, Zweck und Notwendigkeit

Im Fall der jüngsten Polizeieinsätze, bei denen Polizistinnen und Polizisten verletzt wurden⁷, hätte der Einsatz von Körperkameras bei der Klärung des Sachverhalts und als Beweismittel eindeutig einen Mehrwert dargestellt.

Ein von der Kantonspolizei Waadt und der Stadt Lausanne durchgeführter Pilotversuch hat zudem gezeigt, dass sich der Einsatz von Körperkameras im Arbeitsalltag besonders bei Notfalleinsätzen und in angespannten Situationen positiv auswirkt. Die Mehrheit der Nutzerinnen und Nutzer berichtete von einem deeskalierenden Effekt in Konfliktsituationen. Ebenso wurde eine ermutigende Wirkung bei der Erfüllung alltäglicher Aufgaben im Kontakt mit aggressiven, verwirrten und/oder querulanten Personen festgestellt⁸. Diese Effekte wurden auch in den Erfahrungen der kanadischen Polizei nachgewiesen. Abgesehen davon, dass sie sich sicherer fühlten, gaben die Polizistinnen und Polizisten an, dass die Kameras offenbar generell eine besänftigende Wirkung hätten.

Der – derzeit noch nicht geplante – Einsatz von Körperkameras bei der Kantonspolizei Freiburg ist daher aus operativer Sicht sinnvoll und effektiv. Aus diesem Grund legt der Gesetzesentwurf den Rahmen und damit auch die Grenzen für den Einsatz von Körperkameras fest: Erstens muss eine von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten getragene Körperkamera sichtbar sein. Der heimliche, das heisst versteckte Einsatz von Körperkameras ohne Information der betroffenen Person(en), ist strikte verboten, ebenso wie der Einsatz zu anderen als den unten genannten Zwecken.

Zweitens dürfen Polizistinnen und Polizisten Körperkameras unter folgenden Bedingungen einsetzen, und dies auch an privaten Orten:

- > bei einem Konflikt oder in einer angespannten Situation;
- > wenn eine Polizeibeamtin oder ein Polizeibeamter oder eine Drittperson angegriffen oder unmittelbar bedroht wird;
- > wenn eine Person dabei ist, eine Straftat zu begehen, oder dringend verdächtigt wird, eine solche begangen zu haben;
- > wenn ein konkretes Risiko besteht, dass an einer öffentlichen Veranstaltung oder in Zusammenhang damit Verbrechen oder Vergehen begangen werden.

⁶ BGE 149 I 218, E. 8.11.4

⁷ Laut der Polizeilichen Kriminalstatistik für den Kanton Freiburg wurden im Jahr 2022 in 157 Fällen und 2023 in 190 Fällen Gewalt oder Drohungen gegen Behörden oder Beamte zur Anzeige gebracht. 2023 zählte die Kantonspolizei Freiburg 247 Risikointerventionen, gegenüber 178 im Jahr 2022.

⁸ *Rapport d'évaluation sur l'essai-pilote des caméras-piétons (bodycam) dans le canton de Vaud et en ville de Lausanne* vom April 2020

Bevor die Beamtinnen und Beamten die Körperkamera einschalten, müssen sie die betroffene(n) Person(en) soweit möglich mündlich über das Einschalten der Körperkamera informieren. Wie beim Warnruf vor dem Waffengebrauch kann auf die Ankündigung verzichtet werden, wenn sie nicht gehört würde oder wenn es nach den Umständen angezeigt ist. Besteht Gefahr für Leib und Leben der Polizistinnen und Polizisten, so hat die persönliche Sicherheit in jedem Fall Vorrang vor der Ankündigung der Aufzeichnung.

Die Person, die die Körperkamera trägt, sollte nach Möglichkeit vermeiden, unbeteiligte Dritte zu filmen.

2.4.2 Datenschutz

Das Sammeln von Daten mit Körperkameras stellt eine Beschaffung von Daten im Sinne von Artikel 3 Abs. 1 Bst. c DSchG dar. In diesem Fall hat das öffentliche Organ, das solche Daten bearbeitet, gemäss Artikel 8 DSchG eine besondere Sorgfaltspflicht. Demzufolge wurde im Jahr 2020 für das Bodycam-Projekt ein Konzept für Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS-Konzept) erarbeitet. Das Konzept wurde schliesslich auf Eis gelegt, als die Arbeiten für eine formelle Rechtsgrundlage aufgenommen wurden. Die ÖDSMB hatte in diesem Zusammenhang angegeben, dass der Konzeptentwurf keine wesentlichen Elemente beinhalte, die im Widerspruch zum Datenschutz stünden. Das ISDS-Konzept wird aber noch aktualisiert.

Nach einem Polizeieinsatz werden die Aufnahmen der Körperkamera in die Bodycam-Datenbank im Datenzentrum der Kantonspolizei übertragen. Bei der Datenbank handelt es sich um ein von anderen Polizeidaten unabhängiges Speichersystem.

Der Kreis der Personen, die auf die Aufzeichnungen zugreifen können, wird vom Kommandanten oder von der Kommandantin in einer Richtlinie festgelegt. Der Zugang von gefilmten Personen zu den Aufzeichnungen wird analog zur Einsicht in Polizeidaten und gleich wie bei der Videoüberwachung der Polizeiräumlichkeiten geregelt.

Die Bearbeitung und Bekanntgabe von Daten, die mit einer Körperkamera gesammelt wurden, richtet sich nach den Artikeln 38a und folgende PolG und nach dem DSchG, unter Vorbehalt der besonderen Bestimmungen der Strafprozessordnung (StPO; SGF 312.0).

Zur Vernichtung der Daten im Besonderen heisst es in Artikel 38d Abs. 1bis PolG, dass Aufzeichnungen, die zu keinem Strafverfahren geführt haben, hundert Tage nach ihrer Entstehung vernichtet werden müssen. Das sind zehn Tage mehr als die 90-tägige Antragsfrist nach Artikel 31 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0). Wenn ein Strafverfahren eröffnet wurde, ist die Löschung von Aufzeichnungen, die an die Staatsanwaltschaft übermittelt wurden, Sache dieser Behörde.

Um den erhöhten Datenschutzanforderungen gerecht zu werden, werden Ausführungsbestimmungen erlassen.

3 Anpassung an neue datenschutzrechtliche Anforderungen

Der vorgeschlagene Entwurf soll die Freiburger Gesetzgebung mit den Anforderungen der Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten durch die zuständigen Behörden in Einklang bringen.

Generell hat die Richtlinie (EU) 2016/680 zum Ziel, die Position von Privatpersonen bei der Verarbeitung ihrer Daten durch die Strafbehörden zu stärken. Dafür werden dem Verantwortlichen der Datenbearbeitung verschiedene Pflichten auferlegt, darunter auch die Pflicht zur Information der betroffenen Personen. Diese Verpflichtung entfällt jedoch, wenn die Bearbeitung personenbezogener Daten ausdrücklich in einem Gesetz im formellen Sinne und in vollständigen, klaren und ausreichenden Bestimmungen vorgesehen ist. Da die Kantonspolizei diese Informationspflicht aufgrund der Vielzahl von Situationen, in denen sie Daten bearbeiten muss, nur schwer oder gar nicht erfüllen kann, ist sie in diesem Bereich auf ausreichend explizite und vollständige Vorschriften angewiesen.

Der neue gesetzliche Rahmen gilt für das Personal der Kantonspolizei unabhängig vom Einsatzort und von den Partnerschaften oder Kooperationen, in deren Rahmen es tätig ist.

Im Wesentlichen bringen die europäischen Vorschriften folgende Neuerungen mit sich:

- > Der Begriff der «besonders schützenswerten Personendaten» umfasst neu auch biometrische und genetische Daten.
- > Es wird der Begriff «Profiling» im Sinne einer Fahndungstechnik eingeführt.
- > Die Pflichten der Verantwortlichen werden erweitert:
 - > Jedes Projekt zur Bearbeitung von Personendaten mit hohem Risiko für die Persönlichkeit muss der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden.
 - > Verletzungen der Sicherheit von Daten mit hohem Risiko müssen dem oder der Datenschutzbeauftragten gemeldet werden.
 - > Führen eines Verzeichnisses der Bearbeitungstätigkeit.
 - > Bezeichnung einer Ansprechperson für Datenschutz.
- > Stärkung der Verantwortlichkeiten bei Datenbearbeitung durch mehrere Stellen.
- > Verschärfung der Anforderungen an die Daten- und Informationssicherheit.

4 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Art. 2 Abs. 1 (totalrevidiert)

Mit der Änderung von Artikel 2 Abs. 1 werden die sieben Hauptaufgaben der Kantonspolizei neu definiert, strukturiert und geklärt.

Buchstabe a verankert den allgemeinen Präventionsauftrag der Kantonspolizei. Präventionsmassnahmen können namentlich über Partnerschaften ausgeführt werden. Gemeint sind sowohl private als auch öffentliche und halböffentliche Partner. Buchstabe b übernimmt den bisherigen Buchstaben a und fügt hinzu, dass die Kantonspolizei die Aufgabe hat, zusätzlich zu den Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auch Ruhestörungen zu verhindern und bei Bedarf einzugreifen. Buchstabe c übernimmt den bisherigen Buchstaben b mit dem Zusatz, dass die Täter bei den zuständigen Behörden angezeigt werden. Buchstabe f übernimmt vollständig den bisherigen Buchstaben c betreffend die Aufgabe des Vollzugs von Verwaltungs- und Gerichtsentscheiden.

Der neue Buchstabe g bestimmt, dass die Kantonspolizei die Aufgabe hat, die verwaltungspolizeilichen Aufgaben zu erfüllen, die ihr durch das Gesetz übertragen werden. Auf diese Weise können einige polizeiliche Tätigkeiten aus anderen Gesetzen⁹ verankert werden.

Art. 5 Abs. 1 (geändert) und Abs. 2 (geändert)

Diese Änderung enthält einen Vorbehalt zum Grundsatz der Einheit der Polizeigewalt, die die Kantonspolizei auf dem Kantonsgebiet ausübt: Er betrifft die Befugnisse, die ihr durch andere Gesetze, Konkordate oder Verträge über die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen übertragen werden.

Auch Vereinbarungen und Konkordate, die von der zuständigen kantonalen Behörde abgeschlossen werden, können vom Grundsatz abweichen, dass nur Beamtinnen und Beamte der Kantonspolizei befugt sind, polizeiliche Handlungen vorzunehmen und Gewalt anzuwenden.

⁹ Verordnung vom 9. Dezember 2002 über Waffen, Waffenzubehör und Munition (SGF 947.6.11)

Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SR 281.1)

Einführungsgesetz vom 10. Februar 2012 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (SGF 210.1)

Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (SGF 150.1)

Art. 6 Abs. 1 (geändert)

Mit dieser Änderung wird die Terminologie an die neue Organisation der Kantonspolizei gemäss dem Dekret vom 5. November 2021 über den Bestand der Kantonspolizei angepasst.

Art. 8 Abs. 2 (geändert)

Die Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten der Kantonspolizei wirken mit bei der Erfüllung von Aufgaben in den Bereichen Verwaltungspolizei, Gerichtspolizei, Technik, Prävention und Sicherheit, die eine besondere Ausbildung erfordern (z. B. IT-Forensik). In der Verordnung über die Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten der Kantonspolizei (SGF 551.23) werden die verschiedenen Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten sowie ihre Aufgaben und Ausbildung definiert. Zudem enthält die Verordnung Bestimmungen zu ihrer Bewaffnung.

Art. 11 Abs. 2 (geändert)

Diese Änderung enthält eine Präzisierung zur Uniform und Bewaffnung der Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten. Diese richten sich nach den Aufgaben gemäss der Verordnung über die Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten der Kantonspolizei.

Art. 14 Abs. 1 (geändert) und Abs. 2 (neu)

Die Neuformulierung von Absatz 1 hat keine Änderung zur Folge. Die Inspektorinnen und Inspektoren der Kriminalpolizei leisten ihren Dienst bewaffnet und tragen keine Uniform. Die Kommandantin bzw. der Kommandant oder seine/ihre Stellvertretung bestimmt die Ausnahmen.

Es wird ein neuer Absatz eingeführt, der besagt, dass die Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten bewaffnet sind, wenn es ihre Aufgaben erfordern.

Art. 20 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben) und Abs. 4 (aufgehoben)

Die Kompetenz der Kommandantin bzw. des Kommandanten oder seiner bzw. ihrer Stellvertretung, über Zuteilungen und Versetzungen zu entscheiden, wird beibehalten. Bei solchen Entscheiden sind in erster Linie die dienstlichen Erfordernisse, Notwendigkeiten und Bedürfnisse zu berücksichtigen. Die Kommandantin bzw. der Kommandant muss auch in der Lage sein, eine Polizistin oder einen Polizisten zu versetzen, wenn ein zwingender, beispielsweise gesundheitlicher Grund vorliegt.

Obwohl die dienstlichen Bedürfnisse Vorrang haben, wird bei der Zuteilung und Versetzung die persönliche Situation der betroffenen Person soweit möglich berücksichtigt.

Die Möglichkeit einer regelmässigen Neuzuteilung wird gestrichen, ebenso wie die Anhörung der betroffenen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten vor der Zuteilung oder Versetzung. Aufgrund der Spezialisierungen der Beamtinnen und Beamten werden die regelmässigen Neuzuteilungen nicht mehr vorgenommen und die Turnusse finden nicht mehr unbedingt statt. Die Anhörung durch die Kommandantin bzw. den Kommandanten vor jeder Zuteilung oder Versetzung ist in der Praxis unmöglich, weil zu viele Mitarbeitende davon betroffen sind. Allerdings haben die Beamtinnen und Beamten weiterhin die Möglichkeit, im jährlichen ordentlichen Versetzungsverfahren bei ihren Vorgesetzten oder bei der Kommandantin bzw. beim Kommandanten ihre Präferenz anzugeben.

Art. 21 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben) und Abs. 3 (neu)

Die Pflicht, am Dienstort Wohnsitz zu nehmen, ist abzuschaffen. Die Beschränkung der Stationierung auf den Wohnort ist heute nicht mehr gerechtfertigt. Die Verpflichtung, in einem nach dienstlichen Bedürfnissen festgelegten Gebiet zu wohnen, reicht aus, um den Einsatz der Polizeibeamten oder Polizeibeamtinnen zu gewährleisten.

Art. 24 Abs. 1 (geändert)

Artikel 24 Abs. 1 führt zusätzlich zum Amtsgeheimnis den Begriff der Schweigepflicht ein. Die Schweigepflicht bezeichnet die Pflicht von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten, während und ausserhalb der Arbeitszeit ein Verhalten anzunehmen, das sich der Achtung und des Vertrauens würdig erweist, das ihre Stellung erfordert, und alles zu unterlassen, was die Interessen des Staates beeinträchtigt¹⁰.

Art. 28 Abs. 1 Bst. a (geändert) und Bst. e (neu)

Buchstabe a wird dahingehend ergänzt, dass der Staatsrat den Status von Polizistinnen und Polizisten, die zusätzlich zu den Polizeiaspirantinnen und Polizeiaspiranten ausgebildet werden, festlegt. So wird die Bestimmung mit dem neuen zweijährigen Ausbildungsgang in Einklang gebracht. Ausserdem wird ein neuer Buchstabe hinzugefügt, der besagt, dass der Staatsrat den Status der Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten regelt. Dieser richtet sich nach der Verordnung über die Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten der Kantonspolizei, die parallel zu dieser Revision erarbeitet wurde und bereits in Kraft getreten ist.

Art. 29 Abs. 1 (geändert)

Die Wohnsitzpflicht und die Verfügbarkeit ausser Dienst gelten künftig auch für Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten.

Art. 33e (neu)

Die Kantonspolizei kann bei öffentlichen Veranstaltungen Videoüberwachung einsetzen, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten und den Verlauf eines Einsatzes zu überwachen. Sie kann dies auch tun, um mögliche Delikte gegen Personen und Sachen festzustellen.

Absatz 1 Bst. a hat zum Zweck, die Polizei bei der Kriminalitätsbekämpfung zu unterstützen. Diese Bestimmung kommt in einem besonderen Kontext zur Anwendung, zum Beispiel bei einer Zunahme bestimmter Phänomene wie Angriffen auf Bankautomaten mit Sprengstoffen oder Gas (7 Fälle in den vergangenen zwei Jahren). Solche Feststellungen rechtfertigen die Audio- oder Videoüberwachung der betreffenden Orte.

Absatz 1 Bst. d gewährleistet den geordneten Verlauf von Polizeieinsätzen, zum Beispiel bei einem Einsatz zum Schutz einer Persönlichkeit wie dem Besuch des Bundesrats oder eines ausländischen Würdenträgers im Kanton Freiburg.

Absatz 1 Bst. f erlaubt die Audio- oder Videoüberwachung von öffentlich zugänglichen Orten mit Genehmigung der Oberamtsperson, wenn bei öffentlichen Veranstaltungen ein konkretes Risiko besteht, dass an der Veranstaltung oder in Zusammenhang damit Verbrechen oder Vergehen begangen werden. Bei unangekündigten Veranstaltungen wird die Bewilligung der Oberamtsperson nur beantragt, wenn es die Umstände zulassen.

Art. 33f (neu)

In Anbetracht der Entwicklung der Überwachungsmittel und Kontrolltechniken und der Einsatzbedingungen wird vorgeschlagen, der Kantonspolizei die Möglichkeit zu geben, ihre Überwachungsmittel selbst zu wählen. Diese können je nach Bedarf und Umständen stationär oder mobil, luft- oder bodengestützt sein (z. B. AFV/LAPI, semistationäre Radarkameras, Dome-Kameras, Drohnen usw.).

Art. 33g (neu)

Dieser Artikel legt fest, wie die Kantonspolizei die oben genannten Aufzeichnungen verwenden darf. Generell können Bilder beispielsweise im gerichtlichen Kontext als Beweismittel verwendet werden, um die Anzeige von Straftaten zu stützen.

Der Rechtsprechung des Bundesgerichts¹¹ entsprechend ist die mögliche Kombination von bearbeiteten Daten mit gesammelten Daten im Gesetz enthalten (Bst. f). So können beispielsweise Daten aus der Kontrolle von Fahrzeugkennzeichen mit polizeilichen Personenfahndungssystemen (RIPOL), mit spezifischen

¹⁰ BGer-Entscheid 8C_146/2014 vom 26. Juni 2014, E. 5.5

¹¹ BGE 146 I 11

Personenfahndungsaufträgen oder mit Listen der Kantonspolizei (Liste der unbezahlten Ordnungsbussen, Personen mit Führerscheinentzug auf unbestimmte Zeit) abgeglichen werden.

Diese Bestimmung gilt auch für die Verwendung von Videokameras in Fahrzeugen (Dashcams).

Art. 33h (neu)

Dieser Artikel sieht die Möglichkeit vor, die gesammelten Daten zu speichern und in Echtzeit oder zu einem späteren Zeitpunkt zu sichten.

Art. 33i (neu)

Die Einrichtung einer Videüberwachung wird angekündigt oder mit geeigneten Mitteln kenntlich gemacht, soweit dies möglich ist und sofern dies den angestrebten Zielen nicht widerspricht (Sammeln von Informationen, um Verbrechen oder Vergehen vorzubeugen oder aufzuklären).

Art. 33j (neu)

Der Staatsrat erlässt Ausführungsbestimmungen zur Überwachung des öffentlichen Raums.

Art. 33k (neu)

Die automatische Fahrzeugfahndung ist für die Kantonspolizei ein unverzichtbares Instrument. Sie spielt bei der erfolgreichen Bekämpfung von Verbrechen und Vergehen in der Schweiz und bei der internationalen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle. Es handelt sich um ein Überwachungssystem, das eine eigene Rechtsgrundlage erfordert.

Der neue Artikel 33k greift einen Vorschlag auf, den ursprünglich die KKJPD erarbeitet hatte. Ziel ist es, die derzeit heterogenen kantonalen Rechtsgrundlagen im Bereich der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) schweizweit zu modernisieren und schrittweise zu harmonisieren. Die Harmonisierung wird die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen erleichtern und so zu einer effizienteren Gefahrenprävention und Strafverfolgung führen. In Absatz 2 wird der Umfang des automatischen Datenabgleichs präzisiert. Absatz 2 Buchstabe b bezieht sich nur auf den präventiven Entzug und den Sicherungsentzug von Führerscheinen und nicht auf den ordentlichen Warnungsentzug.

Absatz 3 ist vereinbar mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts, die verlangt, dass das formelle Gesetz einen ausdrücklichen Hinweis enthält, der die Öffentlichkeit darüber informiert, dass Fahrzeuginsassen fotografiert werden können¹².

Absatz 4 Bst. a erfüllt die bundesrechtliche Anforderung, wonach ein Verweis auf die allgemeine Regelung zur Aufbewahrungsdauer erkennungsdienstlicher Daten nicht ausreicht und eine ausdrückliche Regelung zu erlassen ist¹³. Um die Verhältnismässigkeit zu gewährleisten, ist die Auswertung der Daten, wenn der automatische Abgleich keine Treffer ergab, nur unter strengen Voraussetzungen möglich, das heisst für Ermittlungen zu einem Verbrechen oder Vergehen oder für die Suche nach einer entwichenen oder vermissten Person (vgl. Art. 33j Abs. 4 Bst. a und b). Die Frist von hundert Tagen für die Aufbewahrung der Daten entspricht der Frist für die Einreichung einer Beschwerde zuzüglich zehn Tage, in denen die Beschwerde eintreffen könnte. Diese Frist schützt die Polizeigüter, da sie es ermöglicht, die AFV-Daten zu Ermittlungszwecken mit Bildern abzugleichen, die von privaten Kameras, zum Beispiel von Banken, aufgezeichnet wurden. Sie bietet auch die Möglichkeit, Straftaten aufzuklären, die zum Zeitpunkt des automatischen Datenabgleichs bereits begangen, aber noch nicht gemeldet oder angezeigt wurden. Ein Beispiel hierfür sind Ermittlungen gegen Drogen- oder Menschenhandelsnetzwerke, bei denen Fahrzeugbewegungen häufig nur über einen längeren Zeitraum hinweg Hinweise liefern. Bei vermissten Personen kommt es ebenfalls häufig vor, dass der Fall erst einige Tage später der Polizei gemeldet wird. In all diesen Fällen ist die Effizienz der Ermittlungsarbeit von grossem öffentlichen Interesse.

¹² BGE 149 I 218, E. 8.4.1

¹³ BGE 149 I 218, E. 8.9.1

Art. 33l (neu)

Der Staatsrat wird Ausführungsbestimmungen zur automatischen Fahrzeugfahndung und insbesondere zur Datenbearbeitung, zu ihrer sicheren Aufbewahrung und zur Pflicht, die Betroffenen zu informieren, erlassen. Solange diese Bestimmungen nicht verabschiedet wurden, kann keine automatische Fahrzeugfahndung stattfinden¹⁴.

Art. 33m (neu)

Artikel 33m ermächtigt die Kantonspolizei zum Einsatz von Körperkameras und legt den Rahmen für deren Verwendung fest. Wie oben ausgeführt (s. Kapitel 2.4.1) dürfen Bodycams nur in diesem genau definierten Rahmen eingesetzt werden.

Art. 33n (neu)

Diese Bestimmung sieht vor, dass die Kommandantin oder der Kommandant die Einzelheiten der Verwendung von Körperkameras festlegt.

Wie alle polizeilichen Mittel wird auch der Einsatz von Bodycams eine Spezialausbildung erfordern, in der sich die Trägerinnen und Träger dieses Hilfsmittel aktiv aneignen können. Dafür braucht es ein Monitoring, einen Ausbildungsgang und Schulungsvideos, die idealerweise auf nationaler Ebene bereitgestellt werden.

Art. 33o (neu) und Art. 33p (neu)

Die Überwachungsaktivitäten im Sinne der Artikel 33e–33n werden der Aufsicht der Direktion unterstellt, der die Kantonspolizei regelmässig Bericht erstattet, wie es das Gesetz auch für die Überwachung der Abteilung Bedrohungsmanagement vorsieht.

Die Direktion erstattet dem Staatsrat sowie der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates jährlich Bericht. Der Staatsrat übermittelt den Tätigkeitsbericht zudem an die ÖDSMB.

Art. 36a Abs. 1 (geändert)

Artikel 36a wird dahingehend ergänzt, dass der Kantonspolizei das Verweilen auf privatem Grund sowie öffentlichen Wegen und Fusswegen erlaubt wird. Sie ergreift alle nötigen Massnahmen, um die Verletzung der Rechte der betroffenen Personen zu minimieren. Soweit möglich wird die Einwilligung der Eigentümerin oder des Eigentümers eingeholt. In Notsituationen oder bei bestimmten Beobachtungs- oder Überwachungsmissionen kann es jedoch vorkommen, dass die Polizei Privatgrundstücke nicht nur passieren, sondern auch dort parkieren muss, ohne die vorherige Zustimmung der berechtigten Person einholen zu können oder dass dies für sie zumutbar wäre.

Art. 38 Abs. 2 (geändert) und Abs. 3 (geändert)

Durch die Änderung von Artikel 38a werden die Verweise auf die verschiedenen anwendbaren Gesetze vereinfacht. Anstatt zu versuchen, eine Hierarchie zwischen gleichrangigen Normen einzuführen, lässt sie Raum für eine Einzelfallprüfung, bei der alle Umstände berücksichtigt werden.

Art. 38b (Artikelüberschrift geändert)

Die Artikelüberschrift wird ergänzt, um den Zusammenhang mit Artikel 38c herzustellen.

Art. 38c Abs. 1 (geändert) und Abs. 1a (neu)

Die Polizeiarbeit beinhaltet naturgemäss die Bearbeitung von Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten. Deshalb wird dies durch das Gesetz erlaubt (Abs. 1). Die Vielfalt polizeilicher Tätigkeiten rechtfertigt jedoch eine offenerere als die bisher sehr restriktive Formulierung, die die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten nur in laufenden Ermittlungsverfahren oder im Rahmen von Ermittlungen des Bedrohungsmanagements zulässt. Bei den Fahndungstechniken (Profiling) handelt es sich um eine gewöhnliche Arbeitsmethode der Polizistinnen und Polizisten, sei es im Kampf gegen Bedrohungen oder einfach bei der Suche nach entwichenen oder vermissten Personen (Abs. 1a). Die Definition von Profiling ist in Art. 4 Abs. 1 Bst. e DSchG verankert. In der Polizeiarbeit ist die Methode jedoch breiter gefasst und enthält Elemente, die keine Personendaten

¹⁴ BGE 149 I 218, E. 8.9.3

sind und deren Zweck es ist, Personen zu finden. Das Profiling kann «menschlich» oder technisch sein. Man spricht auch von Fahndungstätigkeit. Dennoch sind natürlich Leitplanken notwendig, um der Polizeiarbeit einen Rahmen zu geben und die Gefahr von Fehlritten und Missbräuchen zu begrenzen. Dies geschieht mit dem Vorbehalt der Artikel 33a–33c (Abs. 3). Er gilt zusätzlich zu den Regeln des DSchG, die weiterhin anwendbar sind.

Art. 38d Abs. 1^{bis} (geändert) und Abs. 1^{quater} (neu)

Absatz 1bis wird ergänzt, damit er auch für polizeiliche Massnahmen nach den Artikeln 33a ff. gilt. Die Frist für die Datenaufbewahrung wird auf hundert Tage ab der Aufzeichnung verlängert, sofern keine Untersuchung eröffnet wurde und unter Vorbehalt anderslautender Bestimmungen. Diese Zeitspanne entspricht der um zehn Tage verlängerten Frist für die Einreichung eines Strafantrags. Die Vernichtung der Daten ist eine gewollte Ausnahme vom Archivierungsgesetz. Polizeiakten werden grundsätzlich nicht vernichtet, sondern gemäss den archivrechtlichen Bestimmungen archiviert¹⁵. Der Entscheid, diese Daten definitiv zu vernichten, ist jedoch klar gerechtfertigt, einerseits, weil sie noch zu keiner Polizeiakte gehören, und andererseits aus Datenschutzgründen, denn Daten dürfen nie «für den Fall» aufbewahrt werden, es sei denn für eine begrenzte Zeit, wie im vorliegenden Fall. Es versteht sich hingegen von selbst, dass für Daten, die in eine Polizeiakte aufgenommen wurden, die entsprechenden Regeln gelten.

Der neue Absatz 1quater erlaubt die Aufbewahrung einer Datenstichprobe über diesen Zeitraum hinaus für die interne Weiterbildung. Die Daten werden soweit möglich anonymisiert. Zudem ist eine Bewilligung der Kommandantin oder des Kommandanten erforderlich.

Art. 38e Abs. 1a (neu), Abs. 2 (geändert) und Abs. 3 (aufgehoben)

Artikel 38e Abs. 1a verlangt, dass in den Datensammlungen der Polizei soweit möglich unterschieden wird zwischen den persönlichen Daten verschiedener Kategorien von Betroffenen, also zwischen Verdächtigen, Personen, die wegen einer strafbaren Handlung verurteilt wurden, Opfern und übrigen Prozessparteien wie Zeugen und Personen, die über nützliche Informationen oder Kontakte verfügen. Es handelt sich hier um eine Pflicht, die in der EU-Richtlinie 2016/680 festgelegt ist. Die Anpassung ist im Rahmen der Ersetzung der Zephyr-Software für den Zeitraum 2026 – 2030 vorzusehen.

Art. 38g (totalrevidiert)

Die Kantonspolizei kann den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden (Abs. 1), anderen öffentlichen Organen und, namentlich bei häuslicher Gewalt, zuständigen Fachstellen und Dritten (Abs. 2) Daten bekanntgeben. Sie kann andere Behörden über Kontakt- und Annäherungsverbote, die gegen eine Person verfügt wurden, informieren (Abs. 3). Voraussetzung für die Bekanntgabe von Polizeidaten an Dritte ist jedoch, dass sie der Aufgabenerfüllung dient und im erklärten Interesse oder, falls die Interessenerklärung nicht innert nützlicher Frist eingeholt werden kann, im vermuteten Interesse der betroffenen Person liegt oder dass der notwendige Schutz anderer Rechtsgüter vorrangig ist (Abs. 4).

Art. 38g^{bis} (neu)

Der Austausch von Daten aus gerichtspolizeilichen Ermittlungen (ausserhalb des Anwendungsbereichs der StPO) zwischen den Kantonspolizeien muss im kantonalen Recht geregelt werden. Der Datenaustausch zwischen den Polizeien der Romandie ist in Artikel 14 des Konkordats über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Westschweiz geregelt. Der automatische Austausch mit den anderen Schweizer Kantonen und dem Bund ist heute noch nicht möglich. Es wird deshalb vorgeschlagen, diese Lücke mit dem Artikel 38g^{bis} zu schliessen. Dieser regelt den elektronischen Austausch von Polizeidaten mit dem Bund, den anderen Kantonen und den Gemeinden.

Die Bestimmung ermächtigt die Kantonspolizei, für die Verbrechensbekämpfung und Gefahrenabwehr in Fällen, die mehrere Kantone oder das ganze Land betreffen, aber auch für die effiziente Suche nach vermissten oder entwichenen Personen auf elektronischem Wege Daten auszutauschen. Sie erlaubt ihr ausserdem, Schnittstellen zwischen ihren eigenen Informationssystemen und jenen von Bund und Kantonen einzurichten und mit den Polizeibehörden von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsame Datenbearbeitungssysteme zu betreiben (Abs. 2).

¹⁵ BGE 148 I 233

Absatz 3 ermächtigt die Kantonspolizei, mit den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden Daten auszutauschen, sofern die datenempfangende Behörde diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Sie kann die Informationen den Polizeibehörden des Bundes und anderer Kantone für die Zwecke nach Artikel 2 sowie den Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden zugänglich machen (Abs. 4). Für die Zugangsberechtigungen, Einschränkungen und Einzelheiten, die der Staatsrat in einer Verordnung festlegt, ist das kantonale Recht über die Informationssicherheit und den Datenschutz ist anwendbar (Abs. 5). Wenn sich die Kantonspolizei mit anderen Behörden an gemeinsamen Informationssystemen beteiligt, werden die Einzelheiten der Zusammenarbeit in einer Vereinbarung geregelt (Abs. 6).

Art. 38h Abs. 4 (betrifft nur den deutschen Text)

In der deutschen Fassung von Artikel 38h Abs. 4 wurde ein grammatikalischer Fehler korrigiert.

Art. 38i (neu)

Da die Kantonspolizei viele Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, bearbeitet, ist es gerechtfertigt, dass sie über eine eigene Ansprechperson für Datenschutz im Sinne von Artikel 45 DSchG verfügt.

Art. 41 (aufgehoben)

Da die Überwachung des öffentlichen Raums in den Artikeln 33e ff. geregelt wird, ist Artikel 40 überflüssig und wird deshalb gestrichen.

Art. 42 Abs. 2 Bst. c (geändert)

Aufgrund der Zunahme unbewilligter öffentlicher Veranstaltungen wurde geprüft, wie der bestehende rechtliche Rahmen ergänzt werden könnte, um die Handlungsfähigkeit der Behörden zu verbessern. Die Arbeiten haben ergeben, dass eine Lösung, bei der die Ordnungskosten den Organisatoren der Veranstaltung auferlegt werden können, gewählt werden sollte. Die Gebühren können nicht nur bei unbewilligten Veranstaltungen, sondern bei jeder Art von Veranstaltung erhoben werden.

Art. 5 Abs. 2 KOBG (neu)

Um eine kantonale Gesetzeslücke im Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG; SGF 33.1) zu schliessen, wird vorgeschlagen, eine neue Rechtsgrundlage einzuführen, welche die Zuständigkeit für die Verhängung kantons- und bundesrechtlicher Ordnungsbussen auf die Parteien von Konkordaten oder Zusammenarbeitsvereinbarungen, die mit der zuständigen Behörde abgeschlossen werden, ausdehnt. Dabei ist zum Beispiel, Nachbarkantone (bei Grenzregionen) oder andere Ordnungskräfte wie die Transportpolizei zu denken.

5 Auswirkungen des Entwurfs

5.1 Finanzielle Auswirkungen

Mit der Einführung neuer Bestimmungen zur Audio- oder Videoüberwachung des öffentlichen Raums wird der Aufgabenbereich der Kantonspolizei erweitert. Dafür muss sie neue Mittel einsetzen können, die abhängig von den finanziellen Möglichkeiten des Staates im ordentlichen Voranschlagsverfahren beschafft werden müssen. Eine erste Planung für die nächsten fünf Jahre, sieht im Idealfall Folgendes vor:

- > Körperkameras (Bodycams)
 - > Investition: 60 000 Franken (20 Stück)
 - > Jährliche Betriebskosten: 9 000 Franken
 - > Speichersystem: bestehende unabhängige Infrastruktur
 - > Kein zusätzliches Personal, interne Schulungen

-
- > Dome-Kameras
 - > Investition: 50 000 Franken (5 Stück)
 - > Jährliche Betriebskosten: 7 500 Franken
 - > Speichersystem: bestehende unabhängige Infrastruktur
 - > Kein zusätzliches Personal, interne Schulungen
 - > LAPI (automatische Nummernschilderkennung)
 - > Investition: 66 000 Franken (10 Stück)
 - > Verwaltungssoftware: 32 000 Franken
 - > Jährliche Betriebskosten: 12 400 Franken (Kameras, Abonnement, Software)
 - > Kein zusätzliches Personal, interne Schulungen
 - > AFV
 - > Investition: 30 000 Franken (1 System)
 - > Jährliche Betriebskosten: 8 000 Franken
 - > Technische Infrastruktur im System integriert
 - > Kein zusätzliches Personal, interne Schulungen
 - > TOTAL
 - > Investition: 238 000 Franken
 - > Jährliche Betriebskosten: 36 900 Franken
 - > Infrastruktur: --
 - > Personal: --
 - > Schulungen: --

Die finanziellen Auswirkungen der anderen im Entwurf erwähnten Aspekte sind entweder begrenzt oder unbestimmt.

Der Rahmen, der für die Nutzung und/oder den Austausch der Daten geschaffen wird, ist Teil eines nationalen Projekts unter der Leitung der KKJPD und wird in finanzieller Hinsicht in einer Vereinbarung zwischen den Kantonen oder zwischen den Kantonen und dem Bund geregelt.

Die kleineren Änderungen des PolG haben durch die Erweiterung auf die neuen Status von Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten einige finanzielle Auswirkungen. Sie werden in der Verordnung erläutert, die dem Staatsrat demnächst vorgelegt wird.

5.2 Personelle Auswirkungen

Der Entwurf hat die Schaffung einer neuen Stelle für eine Ansprechperson für Datenschutz zur Folge. Diese Stelle war bereits in der Botschaft 2021-DSJ-112 vom 14. September 2021 zum Entwurf des Dekrets über den Bestand der Kantonspolizei vorgesehen, die der Grosse Rat im November 2021 angenommen hat. Sie entspricht einer Lohnsumme von jährlich 150 000 Franken.

Die neue Stelle erfordert einen neuen Arbeitsplatz, der für 10 000 Franken eingerichtet werden muss, was ebenfalls bereits im Dekretsentwurf angekündigt wurde.