



Botschaften der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 2/2018–2019

Inhalt	Seite
3. Teilrevision des Polizeigesetzes	41
4. Umsetzung der Revision des eidgenössischen Ordnungs- bussengesetzes	135
5. Kündigung der Mitgliedschaft im Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS)	161

Inhaltsverzeichnis

3. Teilrevision des Polizeigesetzes

I.	Ausgangslage und Anlass für die Revision	41
1.	Auftrag Augustin	41
2.	Auftrag Felix	42
3.	Empfehlungen aus dem Polizeibericht 2015plus	43
II.	Vernehmlassungsverfahren	44
1.	Vorgehen	44
2.	Allgemeine Beurteilung der Vorlage	44
3.	Umgang mit den Anliegen	45
3.1	Berücksichtigte Anliegen	45
3.2	Nicht berücksichtigte Anliegen	50
III.	Eckpunkte der Teilrevision	58
1.	Aufgabenteilung zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden	58
2.	Ermächtigungsverfahren	60
3.	Verdeckte präventive Überwachungsmassnahmen	62
4.	Überwachung des öffentlichen und öffentlich zugäng- lichen Raums	63
5.	Einsatzbezogene Bild- und Tonüberwachung	65
6.	Datenschutz	66
IV.	Erläuterungen zu den einzelnen geänderten Bestimmungen ...	66
1.	Aufgaben der Kantonspolizei (Art. 2 lit. g)	66
2.	Aufgaben der Gemeinden (Art. 3)	67
3.	Zusammenarbeit mit den Gemeinden (Art. 4a)	68
4.	Ersatzvornahme (Art. 5a)	69
5.	Ausschreibung (Art. 13)	70
6.	Eingreifen bei häuslicher Gewalt (Art. 16)	70
7.	Präventive Überwachungsmassnahmen Allgemeine Bestimmungen (Art. 21a)	72
8.	Präventive Observation (Art. 21b)	73
9.	Präventive verdeckte Fahndung (Art. 21c)	74
10.	Verdeckte Vorermittlung (Art. 21d)	75
11.	Präventive technische Überwachung (Art. 21e)	75
12.	Vorbereitende Legendierung (Art. 21f)	76
13.	Informantinnen, Informanten, Vertrauenspersonen (Art. 21g)	77

14.	Verdeckte Überwachung allgemein zugänglicher Orte (Art. 22a).....	77
15.	Verkehrsüberwachung (Art. 22b)	78
16.	Einsatzbezogene Informationsbeschaffung und Überwachung (Art. 22c).....	79
17.	Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 22d)	81
18.	Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip (Art. 26a)	82
19.	Datenbearbeitung (Art. 27)	83
20.	Datenbeschaffung (Art. 27a)	84
21.	Datenbekanntgabe (Art. 29)	85
22.	Datenvernichtung (Art. 29a)	85
23.	Betteln (Art. 36j)	86
24.	Ordnungsbussenverfahren (Art. 36k).....	86
V.	Fremdänderungen	87
1.	Kantonales Datenschutzgesetz (KDSG).....	87
1.1.	Besondere Form der Bearbeitung von Personen- daten / Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums (Art. 3a KDSG)	88
1.2.	Anordnung der Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums (Art. 3b KDSG).....	91
1.3.	Übergangsbestimmung (Art. 12 Abs. 3 KDSG).....	93
2.	Mitteilung von Strafentscheiden an andere Behörden (Art. 28a EGzStPO).....	93
3.	Einzelrichterliche Kompetenz des Verwaltungsgerichts (Art. 43 VRG)	94
4.	Datenbekanntgabe an die Kantonspolizei (Art. 3a EGzSVG).....	95
VI.	Personelle und finanzielle Auswirkungen	96
1.	Für den Kanton	96
2.	Für die Regionen	96
3.	Für die Gemeinden	96
VII.	Gute Gesetzgebung	96
VIII.	Anträge	97

4.	Umsetzung der Revision des eidgenössischen Ordnungsbussengesetzes	
I.	Ausgangslage	135
II.	Vernehmlassung	136
III.	Ausgestaltung der Vorlage	138
	1. Formelle Ausgestaltung der Vorlage	138
	2. Aufgabenübertragung an Dritte	139
IV.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	141
	1. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EGzStPO)	141
	2. Gesetz zum Schutz der Gesundheit im Kanton Graubünden Art. 65 Abs. 3 und Abs. 4 Gesundheitsgesetz)	141
	3. Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (Art. 5a EGzAAG)	142
	4. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Art. 56 Abs. 3 und 4 KUSG)	142
	5. Kantonales Waldgesetz (Art. 61 Abs. 1 und 1 ^{bis} KWaG)	143
V.	Personelle und finanzielle Auswirkungen	143
VI.	Gute Gesetzgebung	143
VII.	Anträge	144

5.	Kündigung der Mitgliedschaft im Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS)	
I.	Ausgangslage	161
II.	Problematik	162
III.	Reaktion der KÜPS-Mitgliedkantone	163
IV.	Folgerung für den Kanton Graubünden	164
V.	Kündigung des KÜPS und Austritt aus den Vereinen KÜPS und VTP	166
VI.	Zuständigkeit und Referendum	167
VII.	Finanzielle Auswirkungen	167
VIII.	Anträge	168

Botschaften der Regierung an den Grossen Rat

3.

Teilrevision des Polizeigesetzes

Chur, den 15. Mai 2018

Sehr geehrter Herr Standespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend die Botschaft zur Teilrevision des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden vom 20. Oktober 2004 (PolG; BR 613.000).

I. Ausgangslage und Anlass für die Revision

Das Polizeigesetz trat am 1. Januar 2005 in Kraft. In der Praxis hat es sich bewährt, weshalb keine grundlegende Revision desselben angezeigt ist. Allerdings bedingen verschiedene parlamentarische Vorstösse, die seit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) gemachten Erfahrungen und die durch den Polizeibericht 2015plus gewonnenen Erkenntnisse eine Teilrevision des Polizeigesetzes.

1. Auftrag Augustin

Der Auftrag Augustin, der in der Junisession 2011 eingereicht wurde, fordert von der Regierung, dem Grossen Rat eine Gesetzesrevision zu unterbreiten, mit der ein Ermächtigungsverfahren eingeführt werde, welches Strafverfahren betreffe, die gegen Polizistinnen und Polizisten gerichtet seien. Dieser Vorstoss wurde im Wesentlichen damit begründet, dass es

auch im Kanton Graubünden vermehrt vorkommen würde, dass ermittelnde Polizistinnen und Polizisten in laufenden Verfahren zu Angeschuldigten würden. In solchen Fällen müssten Kolleginnen und Kollegen gegeneinander ermitteln. Dies stelle eine grosse Herausforderung für die involvierten Polizeiangehörigen dar. Um solche Situationen zu vermeiden, würden verschiedene Kantone ein besonderes Ermächtigungsverfahren für die Einleitung von Strafverfahren gegen Polizistinnen und Polizisten kennen, denen vorgeworfen werde, im Dienst eine Straftat begangen zu haben.

Anlässlich der Diskussion und Beratung des fraglichen Auftrags im Grossen Rat wies Grossrat Augustin darauf hin, dass gemäss einem zwischenzeitlich ergangenen Entscheid des Bundesgerichts den Kantonen auch das Recht zustehe, ein Ermächtigungsverfahren für Gemeindeangestellte vorzusehen. Mit Blick auf diese neue Ausgangslage werde die Regierung ersucht, die Einführung eines Ermächtigungsverfahrens auch für diese Personengruppe zu prüfen.

Die damalige Vorsteherin des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (DJSG) erklärte sich als Vertreterin der Regierung bereit, auch den Schutz der Gemeindeangestellten in die Prüfung einzubeziehen. In der anschliessenden Abstimmung überwies der Grosse Rat den in diesem Sinne erweiterten Auftrag mit 101 zu 0 Stimmen.

2. Auftrag Felix

Im Auftrag Felix, der in der Septembersession 2011 eingereicht wurde, wird die Regierung aufgefordert, dem Grossen Rat eine Gesetzesvorlage vorzulegen, in welcher die polizeilichen Massnahmen vorgesehen werden, die für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung erforderlich sind. Im Besonderen sei bei Bedarf die bild- sowie tonmässige Überwachung des öffentlichen Raums zu optimieren. Die aufgezeichneten Daten müssten für eine bestimmte Zeit gespeichert werden können, so dass sie für die Identifizierung von Straftätern oder die Aufklärung von Straftaten genutzt werden könnten.

In ihrer Antwort vom 19. Oktober 2011 befürwortete die Regierung dieses Anliegen grundsätzlich. Es müsse allerdings berücksichtigt werden, dass die Videoüberwachung einen schweren Eingriff in die Privatsphäre darstelle. In einer freiheitlichen Gesellschaft habe jedermann grundsätzlich das Recht, sich in der Öffentlichkeit frei, unbeobachtet und unkontrolliert zu bewegen. Von dieser Rechtsauffassung ausgehend lasse das geltende Polizeigesetz eine Videoüberwachung nur zu, wenn eine konkrete Gefahr bestehe, dass Straftaten verübt würden (Art. 22 Abs. 3 PolG). Die Regierung sei bereit, eine Regelung auszuarbeiten, die eine darüberhinausgehende Überwachung des

öffentlichen Raums erlaube und damit das Mittel der Videoüberwachung für den Fall bereitstelle, dass sich die Sicherheitslage in Graubünden ändere und die Gewalt im öffentlichen Raum zunähme.

Anlässlich der Behandlung des Auftrags Felix im Grossen Rat beantragte Grossrat Pult ergänzend, die Regierung habe auch die Videoüberwachung durch Private im öffentlichen und halböffentlichen Raum zu regeln sowie klare Regeln für das Aufzeichnen, Aufbewahren, Auswerten und Löschen des Videomaterials aufzustellen. In Gegenüberstellung dieses Auftragstexts mit jenem von Grossrat Felix stimmte der Grosse Rat mit 72 zu 31 Stimmen für den Auftragstext Felix und überwies diesen in der Folge mit 88 zu 16 Stimmen.

3. Empfehlungen aus dem Polizeibericht 2015plus

Im Oktober 2015 verabschiedete die Regierung den Bericht Polizei Graubünden 2015plus. Der fragliche Bericht setzt sich mit der Frage auseinander, ob das bestehende Zusammenarbeitsmodell zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden beibehalten oder ob die derzeit den Gemeinden obliegenden polizeilichen Aufgaben – mit Ausnahme der Verwaltungspolizei – auf die Kantonspolizei übertragen und dadurch eine Einheitspolizei geschaffen werden soll. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Schaffung einer Einheitspolizei insgesamt nicht zu einer erkennbaren Verbesserung des bestehenden Systems führen würde. Mit der Einheitspolizei verbunden sei eine Beschneidung der Gemeindeautonomie und des Subsidiaritätsprinzips. Von diesen Eingriffen in wesentliche staatsrechtliche Prinzipien seien keine entscheidenden Verbesserungen zu erwarten. Die heutige Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton habe sich über viele Jahre hinweg grundsätzlich bewährt und geniesse breite Akzeptanz. Aus der nicht immer klar fassbaren Abgrenzung zwischen den kantonalen und kommunalen sicherheitspolizeilichen Aufgaben ergäben sich in der Praxis indessen gewisse Abstimmungsprobleme. Dieser Problematik könne durch eine enumerative Aufzählung der gemeindepolizeilichen Aufgaben begegnet werden. Ferner sei zu prüfen, ob Gemeinden, welche über keine (ausreichende) polizeiliche Infrastruktur verfügten und auch keinen Vertrag mit dem Kanton geschlossen hätten, die Kosten von Einsätzen der Kantonspolizei auf ihrem Gemeindegebiet ganz oder teilweise zu tragen hätten. Im Weiteren habe die Kantonspolizei in den Vertragsgemeinden mit einer guten und effizienten polizeilichen Erledigung der gemeindepolizeilichen Aufgaben dafür zu sorgen, dass die vertraglichen Lösungen beibehalten werden könnten und weitere Gemeinden Verträge mit der Kantonspolizei abschliessen würden, so dass die verbliebenen Gemeindepolizeien – mit Ausnahme jener der Stadt

Chur – mittelfristig auf freiwilliger Basis aufgehoben würden. Diesen Empfehlungen aus dem Polizeibericht 2015plus soll im Rahmen der vorliegenden Teilrevision des Polizeigesetzes ebenfalls Rechnung getragen werden.

II. Vernehmlassungsverfahren

1. Vorgehen

Die Regierung nahm den Entwurf des DJSG für die Teilrevision des Polizeigesetzes am 26. September 2017 zur Kenntnis und ermächtigte dieses, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Vom 13. Oktober 2017 bis zum 5. Januar 2018 konnten sich alle interessierten politischen Gemeinden, Organisationen, Personen und Gruppierungen zum Vorschlag der Regierung äussern. Bis Mitte Januar 2018 gingen 33 Stellungnahmen ein. Neben zwei Polizeiverbänden äusserten sich 15 Gemeinden, sieben politische Parteien, der Gewerkschaftsbund Graubünden, der Datenschutzbeauftragte, das Verwaltungsgericht sowie zwei Departemente und vier kantonale Dienststellen.

2. Allgemeine Beurteilung der Vorlage

Die Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen die vorgeschlagenen Änderungen des Polizeigesetzes grundsätzlich. Einhellig befürwortet wird die Schaffung klarer formell gesetzlicher Grundlagen für die verdeckten präventiven Überwachungsmassnahmen, die als unerlässliches sicherheitspolizeiliches Instrument angesehen werden, um im Vorfeld strafrechtlicher Ermittlungsverfahren Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung begegnen zu können. Positiv bewertet werden mehrheitlich ferner der Verzicht auf die Ausdehnung des Ermächtigungsverfahrens sowie die Regelungen der Bild- und Tonüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums. Die konkrete Ausgestaltung der vorgeschlagenen Regelungen zur Überwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums wird jedoch sowohl bezüglich deren inhaltlicher als auch formaler Ausgestaltung kritisch beurteilt und zahlreiche Änderungen werden vorgeschlagen.

Dagegen werden die Regelungen betreffend die Ausscheidung der Aufgaben der Kantons- und der Gemeindepolizei, die Befugnisse der kommunalen Polizeikräfte sowie die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den kommunalen Polizeikräften mehrheitlich als wenig geglückt angesehen. Kritisiert wird vor allem, dass ein klares Bekenntnis zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung und Zusammenarbeit fehle. Ausserdem nehme die

Vorlage zu wenig Rücksicht auf die Gemeindeautonomie und das Subsidiaritätsprinzip.

3. Umgang mit den Anliegen

Die Rückmeldungen führten zu einer inhaltlichen Überarbeitung der Vorlage. Ausserdem fanden verschiedene formale und/oder stilistische Hinweise Eingang in die Botschaft und wurden bei der Ausgestaltung der vorgeschlagenen Regelungen berücksichtigt.

3.1 Berücksichtigte Anliegen

Verdeutlichung der Aufgaben der Gemeinden, deren Befugnisse sowie explizite Regelung der Zusammenarbeit

Die Mehrzahl der Vernehmlassungsteilnehmenden zeigt sich von der Regelung der Ausscheidung der Aufgaben zwischen der Kantonspolizei und den kommunalen Polizeikräften sowie der Zusammenarbeit derselben enttäuscht. Sie fordern die fraglichen Bestimmungen umzuformulieren und unter einem Titel zusammenzufassen.

Diese Kritik erachtet die Regierung teilweise als begründet. Sie formuliert deshalb die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen Regelungen betreffend die polizeilichen Aufgaben der Gemeinden sowie deren Befugnisse um und schlägt vor, ein Bekenntnis zur Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden zu verankern. Dadurch erfährt der angestrebte Rechtszustand im Vergleich zum Vernehmlassungsentwurf insofern eine Änderung, als die polizeilichen Befugnisse der Gemeinden dahingehend erweitert werden, als die Gemeinden neu berechtigt werden, Personen zur Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit anzuhalten (Art. 3 Abs. 1^{ter} PolG). Um diese Regelung einordnen zu können, ist zu beachten, dass die polizeilichen Befugnisse der Gemeinden im Polizeigesetz nicht abschliessend normiert sind (Art. 1 Abs. 2 PolG). Das Handeln der Polizeikräfte kann sich solange auf die Aufgabenzuweisung stützen, als es keine Grundrechte berührt (HEINZ REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 206). Wird polizeiliches Handeln grundrechtsrelevant, bedarf es hingegen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, die den Grundrechtseingriff zulässt (Art. 36 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Für die kommunalen Polizeikräfte finden sich die entsprechenden Regelungen nur im Polizeigesetz, wenn sie die Steuerung und Anwendung des Gewaltmonopols betreffen. In diesem sensiblen Bereich der Machtaus-

übung soll für den gesamten Kanton eine einheitliche Praxis gewährleistet werden. Deshalb behält das Polizeigesetz die Kompetenz, polizeiliche Massnahmen (Art. 9 ff. PolG) zu ergreifen und mittels Zwangsmassnahmen (Art. 23 ff. PolG) durchzusetzen, der Kantonspolizei vor (Botschaft Heft Nr. 5/2004–2005, S. 865). An diesem Prinzip wird grundsätzlich festgehalten. In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass kommunale Polizeikräfte die Möglichkeit haben sollten, Personen bei der Erfüllung der ihnen obliegenden sicherheitspolizeilichen Aufgaben anzuhalten, bis die Kantonspolizei eintrifft. Neu wird diese polizeiliche Massnahme deshalb auch den kommunalen Polizeikräften eingeräumt.

Die weiteren im Polizeigesetz geregelten polizeilichen Massnahmen und die zu deren Durchsetzung zur Verfügung stehenden Zwangsmassnahmen stehen den Gemeinden hingegen weiterhin nicht zu. Zum einen sind die Gemeinden für die Erfüllung ihrer polizeilichen Aufgaben darauf nicht angewiesen. Zum anderen stellen diese Instrumente hohe Anforderungen an die fachliche Qualifikation und Ausrüstung der Polizeikräfte. Diese vermögen die kommunalen Polizeikräfte im Allgemeinen nicht zu erfüllen, nachdem – wie die im Jahr 2013 anlässlich der Ausarbeitung des Polizeiberichts 2015plus durchgeführte Umfrage ergeben hat – nur gerade neun Gemeinden über eine eigene Gemeindepolizei verfügen, welche ihre Aufgaben in Uniform und bewaffnet erfüllen (vgl. dazu Art. 34 der Polizeiverordnung vom 21. Juni 2005 [PolV; BR 613.100]), während die übrigen Gemeinden ihre polizeilichen Aufgaben durch die Kantonspolizei, nicht bewaffnete, aber teils uniformierte Gemeindemitarbeitende und/oder private Sicherheitsunternehmen wahrnehmen oder über keine kommunalen Polizeikräfte verfügen (vgl. Polizeibericht 2015plus, S. 25). Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht sinnvoll, den Gemeinden über die Anhaltung hinausgehende polizeigesetzliche (Zwangs)Massnahmen zuzuerkennen. Die Gemeinden bleiben aber weiterhin berechtigt, ihre Polizeikräfte mit Befugnissen auszustatten, welche nicht die Steuerung des Gewaltmonopols betreffen. In diesem Bereich sind sie nach wie vor zur Gesetzgebung befugt.

Neuformulierung und Neupositionierung der Kostenfolge für säumige Gemeinden

Auf heftige Kritik ist in der Vernehmlassung der vorgeschlagene Art. 35 Abs. 1^{bis} PolG gestossen, und zwar sowohl hinsichtlich seiner Positionierung im 9. Kapitel unter dem Abschnittstitel «Kosten- und Schadenersatz» als auch hinsichtlich der als zu unbestimmt erachteten Formulierung. Diese Kritik hat die Regierung dazu bewogen, die fragliche Regelung in den Abschnitt «Allgemeinen Bestimmungen» aufzunehmen und die für eine Kostenüberbindung erforderlichen Voraussetzungen präziser zu umschreiben (Art. 5a PolG). Die umformulierte Regelung wird neu ausdrücklich als be-

reichsspezifische Konkretisierung der Ersatzvornahme bezeichnet und in Anlehnung an dieses allgemeine und den Gemeinden vertraute, aufsichtsrechtliche Instrument ausgestaltet. Dies erlaubt es, die sich in der Praxis stellenden Anwendungsfragen aufgrund der von Lehre und Rechtsprechung zur Ersatzvornahme entwickelten Grundsätze zu beantworten.

Eine solche Kostenregelung erscheint der Regierung unverzichtbar. Hierdurch wird nicht in erster Linie das Ziel verfolgt, die Geltendmachung polizeilicher Einsatzkosten zu erleichtern. Vielmehr soll verhindert werden, dass eine Gemeinde Polizeikosten einsparen kann, indem sie auf eine (durchgehende) polizeiliche Grundversorgung verzichtet und dadurch ihre sicherheitspolizeilichen Aufgaben unzureichend erfüllt. Solche Gemeinden dürfen finanziell nicht bessergestellt sein als Gemeinden, die ihre sicherheitspolizeilichen Aufgaben ernst nehmen und die erforderlichen Vorkehren treffen, um diese zu erfüllen. Zu diesem Zweck erweist sich die vorgeschlagene Kostenregelung nach Auffassung der Regierung als unabdingbar.

Vereinheitlichung und Präzisierung der Bild- und Tonüberwachung

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende monieren, dass die Voraussetzungen für die Bild- und Tonüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums variieren, je nachdem, ob diese von der Kantonspolizei oder den Gemeinden vorgenommen wird. Ausserdem seien die fraglichen Bestimmungen teils unpräzise abgefasst und nähmen unzureichend Bezug auf die in diesem Bereich bestehende Terminologie. Die vorgeschlagenen Regelungen wurden unter dem Blickwinkel dieser Kritik einer Überprüfung unterzogen. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass eine vollständige Angleichung der Bild- und Tonüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums ausgeschlossen ist, da die Kantonspolizei zur Erfüllung ihrer polizeilichen Aufgaben weitergehende Überwachungsinstrumente benötigt als die übrigen zur Überwachung des öffentlichen sowie öffentlich zugänglichen Raums ermächtigten Stellen. Eine gleichartige Ausgestaltung der Überwachungsmassnahmen kommt daher nur für Instrumente in Betracht, die von der Kantonspolizei wie auch den übrigen zur Überwachung berechtigten Stellen zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben benötigt werden. Dies trifft einzig für die erkennbare Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums zu. Diese dissuasive Überwachungsmassnahme wird für alle berechtigten Stellen gleichermassen ausgestaltet (Art. 3a und Art. 3b des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 10. Juni 2001 [KDSG; BR 171.100]). Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass deren Zulässigkeit und Ausgestaltung massgeblich von den hiermit verfolgten Zwecken abhängt. Diesbezüglich unterscheidet sich die Ausgangslage der Kantonspolizei wesentlich von jener der Gemeinden und der anderen zur Bildüberwachung ermächtigten Stellen, die

weniger weitreichende polizeiliche Aufgaben zu erfüllen haben. Dies führt dazu, dass die Kantonspolizei für die Bildüberwachung in der Regel gewichtige polizeiliche Interessen anführen kann und daher auch in diesem Bereich trotz formal gleichlautender gesetzlicher Regelung zu stärker in die Grundrechte eingreifenden Formen der Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums berechtigt sein dürfte als die anderen zur Bildüberwachung ermächtigten Stellen. Aus der Angleichung der polizeigesetzlichen Regelungen für die Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums resultiert demnach keine vollständige Vereinheitlichung dieses Bereichs.

Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip

Die SVP Graubünden regt an, die Kantonspolizei in taktischen Bereichen vom Öffentlichkeitsgesetz auszunehmen. Gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip vom 19. April 2016 (KGÖ; BR 171.000) fallen Informationen nicht unter das Öffentlichkeitsgesetz, wenn diese in einem anderen Gesetz als geheim bezeichnet werden. Um beurteilen zu können, ob eine solche Regelung ins Polizeigesetz aufzunehmen ist, hat man sich zu vergegenwärtigen, welche Dokumente der Kantonspolizei derzeit vom kantonalen Öffentlichkeitsgesetz erfasst werden. Das kantonale Öffentlichkeitsgesetz ist seit dem 1. November 2016 in Kraft. Es gelangt auf die seither erstellten oder empfangenen öffentlichen Dokumente der Kantonspolizei zur Anwendung, soweit sie nicht Zivil-, Straf-, Staats-, Verwaltungsrechtspflegeverfahren oder Verfahren der internationalen Rechts- oder Amtshilfe betreffen (Art. 4 Abs. 1 lit. a–d KGÖ) und sich das Zugangsgesuch nicht nach dem kantonalen Datenschutzgesetz richtet.

Bisher sind bei der Kantonspolizei drei unter das kantonale Öffentlichkeitsgesetz fallende Zugangsgesuche eingegangen. Den entsprechenden Gesuchen konnte in zwei Fällen teilweise stattgegeben werden. In einem Fall musste ein Zugangsgesuch abgelehnt werden. Durch die Bearbeitung dieser Gesuche wurde das Bewusstsein der Kantonspolizei im Umgang mit Zugangsgesuchen geschärft. Dabei wurde deutlich, dass zahlreiche Dokumente existieren, die Rückschlüsse auf die taktischen Möglichkeiten und das taktische Vorgehen der Kantonspolizei zulassen, die deren Handeln in typischen Gefahrenlagen leiten. Würden solche Dokumente bekannt, so wären die Wirksamkeit der fraglichen Dispositionen und damit die effektive Gefahrenabwehr infrage gestellt. Die Einsichtnahme in derartige Dokumente muss daher immer verweigert werden, was derzeit im Einzelfall nach einer umfassenden Interessenabwägung zu erfolgen hat und sorgfältig zu begründen ist (vgl. Art. 8 KGÖ). Dies erscheint nicht sinnvoll, wenn von vornherein feststeht, dass diese Dokumente den Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes unterstehen und damit geheim zu halten sind. Konsequenter-

weise sind diese Dokumente dem Transparenzgebot zu entziehen und damit vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes auszunehmen. Die Regierung schlägt daher vor, eine entsprechende Regelung in das Polizeigesetz aufzunehmen und sicherheitspolizeilich heikle Dokumente vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes auszunehmen.

Bettelverbot

Kritisiert wurde in der Vernehmlassung ferner der neu formulierte Art. 36j PolG, der ein allgemeines Bettelverbot statuiert. Dieses sei – so wird geltend gemacht – nicht erforderlich und deshalb unverhältnismässig. Ob sich die vorgeschlagene Regelung zur Bettelei als rechtmässig erweist, ist unter Berücksichtigung der sich aus Art. 335 des Strafgesetzbuches vom 31. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) ergebenden Vorgaben und der Grundrechte zu entscheiden. Das Bundesgericht hat sich in BGE 134 I 214 (= Praxis 98 [2009] Nr. 2, S. 5 ff.) mit einem allgemeinen Bettelverbot befasst. Damals hatte es im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle eine Änderung des Strafgesetzes des Kantons Genf zu beurteilen, welche das Betteln im Allgemeinen unter Strafe stellt. Dabei kam es zum Schluss, das kantonsweit vorgesehene Verbot der Bettelei beinhalte zwar einen Eingriff in die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV). Es beruhe indessen auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV). Eine Reglementierung der Bettelei rechtfertige sich durch das öffentliche Interesse an der Eindämmung der Gefahren, die sich aus der Bettelei für die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Ruhe ergeben könnten, sowie zum Schutz namentlich der Kinder und im Kampf gegen menschliche Ausbeutung (Art. 36 Abs. 2 BV). Das Verbot der Bettelei sei im konkreten Fall verhältnismässig (Art. 36 Abs. 3 BV) und greife nicht in den Kerngehalt eines Grundrechts ein (Art. 36 Abs. 4 BV). Es beinhalte somit eine zulässige Einschränkung der Garantie der persönlichen Freiheit.

Dieses Urteil ist in der Lehre auf Kritik gestossen (D. MOECKLI, Bettelverbote: einige rechtsvergleichende Überlegungen zur Grundrechtskonformität, in: ZBl 2010 S. 527 ff.). Ob das Bundesgericht dieser Kritik Rechnung tragen und seine Praxis aufgeben wird, wird sich weisen, wenn es über die derzeit hängige Beschwerde bezüglich der Änderung vom 27. September 2016 des waadtländischen kantonalen Strafgesetzes vom 19. November 1940 entscheiden wird, in welchem die Verfassungsmässigkeit eines allgemeinen Bettelverbots bestritten wird. Es ist durchaus denkbar, dass es sich in diesem Urteil stärker an den hierzu in Deutschland, Frankreich sowie den Vereinigten Staaten von Amerika ergangenen Gerichtsurteilen orientieren wird, die allgemeine Bettelverbote als verfassungswidrig taxieren. Unter diesen Umständen erachtet es die Regierung als sinnvoll, nur aufdringliches Betteln, durch welches jemand belästigt wird, unter Strafe zu stellen. In diesem Sinne

findet das Vorbringen der Vernehmlassungsteilnehmenden in der vorliegenden Vorlage Berücksichtigung.

3.2 Nicht berücksichtigte Anliegen

Erweiterung des Geltungsbereichs des Polizeigesetzes

Etliche Vernehmlassungsteilnehmende regen an, den Geltungsbereich des Polizeigesetzes zu erweitern, indem die Gemeinden bereits in Art. 1 Abs. 1 PolG erwähnt werden und auf die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei sowie den kommunalen Polizeikräften hingewiesen werde. Die Berücksichtigung dieses Anliegens würde eine Neukonzeption des Polizeigesetzes nach sich ziehen. Dieses gilt derzeit grundsätzlich nur für die Kantonspolizei und lässt die Gemeindeautonomie unberührt, soweit im Polizeigesetz nichts Abweichendes vorgesehen ist (Art. 1 Abs. 2 PolG). Dementsprechend wird in Art. 3 Abs. 1 PolG festgehalten, die Gemeinden würden die ihnen durch die Gesetzgebung übertragenen polizeilichen Aufgaben erfüllen. Diese Regelung geht davon aus, dass die polizeilichen Aufgaben der Gemeinden andernorts geregelt sind. Dies traf im Zeitpunkt der Schaffung des Polizeigesetzes zu, als die wesentlichen polizeilichen Aufgaben der Gemeinden im Gemeindegesetz umschrieben wurden. Die fraglichen Regelungen wurden zwischenzeitlich aufgehoben, weshalb am bisher verfolgten Ansatz, im Polizeigesetz auf eine Umschreibung der kommunalen Polizeiaufgaben zu verzichten, nicht mehr festgehalten werden kann (vgl. dazu die nachstehenden Ausführungen unter III.1). Daraus folgt freilich nicht, dass die derzeitige Konzeption des Polizeigesetzes aufzugeben ist und das materielle Polizeirecht für die Gemeinden im Polizeigesetz geregelt werden müsste. Es genügt, wenn im Polizeigesetz die Polizeiaufgaben der Gemeinden normiert werden. Allein wegen dieser Änderung erweist es sich nicht als erforderlich, den Geltungsbereich des Polizeigesetzes zu erweitern. Hierdurch könnte im Gegenteil der Eindruck entstehen, das materielle Polizeirecht der Gemeinden werde im Polizeigesetz geregelt, was prinzipiell nicht zutrifft. Die Regierung lehnt es aus diesen Gründen ab, den Geltungsbereich des Polizeigesetzes auszudehnen.

Neue Bezeichnung des Polizeigesetzes

Im Zusammenhang mit der Erweiterung des Geltungsbereichs des Polizeigesetzes schlugen etliche Vernehmlassungsteilnehmende vor, das Polizeigesetz neu als Polizeiorganisationsgesetz zu bezeichnen, um die Funktion der Gemeinden im Polizeirecht und die Verpflichtung zur kooperativen Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei sowie den Gemeinden bereits im Gesetzestitel zum Ausdruck zu bringen. Das Polizeigesetz regelt einer-

seits die Organisation der Kantonspolizei, andererseits das materielle Polizeirecht der Kantonspolizei, d.h. die Aufgaben und Befugnisse der Kantonspolizei sowie die Zusammenarbeit mit anderen Behörden. Das Polizeigesetz ist folglich sowohl als Organisations- als auch als Polizeigesetz im engeren Sinne konzipiert (Botschaft Heft Nr. 5/2004–2005, S. 862; GIANFRANCO ALBERTINI, Polizeigesetz und Polizeiverordnung des Kantons Graubünden, Zürich/Basel/Genf 2013, S. 8). Die vorgeschlagene Neubenennung erwiese sich folglich insofern als zu eng, als davon das materielle Polizeirecht der Kantonspolizei nicht erfasst würde, insofern als zu weit, als darin nur die Organisation der Kantonspolizei geregelt wird. Sie ist folglich abzulehnen.

Erweiterung der polizeilichen Aufgaben der Gemeinden

Einzelne Gemeinden sowie die FDP. Die Liberalen Graubünden fordern sodann, den Gemeinden verkehrspolizeiliche Aufgaben zuzuweisen, die derzeit von der Kantonspolizei wahrgenommen werden. Ob eine solche Ausdehnung der Aufgaben der Gemeinden zielführend ist, hängt insbesondere von den auf kommunaler Ebene bestehenden polizeilichen Strukturen ab. Die im Jahr 2013 anlässlich der Ausarbeitung des Polizeiberichts 2015plus durchgeführte Umfrage hat diesbezüglich ergeben, dass 19 Gemeinden einen Teil der ihnen obliegenden Aufgaben auf vertraglicher Basis der Kantonspolizei übertragen haben, neun Gemeinden eine eigene Gemeindepolizei besitzen, die ihre Aufgaben uniformiert und bewaffnet erfüllen, 73 Gemeinden ihre gemeindepolizeilichen Aufgaben durch nicht bewaffnete, teils aber uniformierte Gemeindemitarbeitende und/oder private Sicherheitsfirmen erledigen lassen und 57 Gemeinden über keine Gemeindepolizei verfügen und auch keine privaten Sicherheitsdienste einsetzen (Polizeibericht 2015plus, S. 25). Von denjenigen Gemeinden, welche die ihnen obliegenden Aufgaben selber erfüllen, verfügen demnach nur gerade neun Gemeinden, d.h. weniger als 10 %, über bewaffnete und uniformierte Polizeikräfte. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht sinnvoll, den Gemeinden zusätzliche polizeiliche Aufgaben zu übertragen. Dies umso weniger, als Art. 5 Abs. 4 PolG die Möglichkeit bietet, einer Gemeinde Aufgaben der Kantonspolizei gegen Entschädigung vertraglich zu übertragen, soweit dies sachlich sinnvoll erscheint und die organisatorischen sowie personellen Voraussetzungen für die Übertragung polizeilicher Aufgaben erfüllt sind. Dadurch können den wenigen Gemeinden, die über uniformierte und bewaffnete Polizeikräfte verfügen, durch Vertrag Aufgaben und Befugnisse der Kantonspolizei delegiert werden, ohne die polizeilichen Aufgaben aller anderen Gemeinden ebenfalls zu erweitern und sie dadurch zu zwingen, ihre polizeiliche Organisationsstruktur auszubauen. Es ist daher abzulehnen, die verkehrspolizeilichen Aufgaben der Gemeinden zu erweitern.

Gesetzliche Verankerung delegierter Polizeiaufgaben sowie -befugnissen

In der Vernehmlassung wird ferner die Auffassung geäussert, für die Tätigkeit der Gemeinden, denen die Regierung aufgrund eines Vertrags polizeiliche Aufgaben und Massnahmen übertragen habe, müsse im Polizeigesetz eine besondere Regelung geschaffen werden. Darin seien die übertragenen Aufgaben und Befugnisse aufzuzählen, andernfalls es an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für diese Aufgaben- und Kompetenzdelegation fehle.

Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind rechtsgeschäftlicher Natur, wenn hierdurch gegenseitige Rechte und Pflichten umschrieben werden, die sich auf einen konkreten Sachverhalt beziehen, ohne objektive Rechtsnormen zu schaffen. Solche Vertragsabreden greifen nicht unmittelbar in die Rechtssphäre von Drittpersonen ein. Sie schaffen kein neues Recht, sondern vollziehen bestehendes Recht. Hiervon zu unterscheiden sind rechtssetzende Verträge, die generell-abstrakte Regelungen enthalten, die, wenn sie unmittelbar rechtssetzend sind, Private und rechtsanwendende Organe direkt berechtigen und verpflichten. Der Gegensatz zwischen rechtsgeschäftlichen und rechtssetzenden Verträgen ist allerdings nicht absolut. In zahlreichen Fällen enthalten Verträge Elemente beider Kategorien (vgl. zum Ganzen ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 1282 ff.). Dies trifft auch auf die hier infrage stehenden Vereinbarungen zu, die gestützt auf Art. 5 Abs. 4 PolG getroffen werden. Diesen kommt insofern rechtsgeschäftlicher Charakter zu, als sie die Entschädigung für die Erfüllung delegierter Polizeiaufgaben betreffen. Insoweit sie die Übertragung polizeilicher Aufgaben sowie Massnahmen zum Gegenstand haben, sind solche Verträge hingegen rechtssetzender Natur. Denn durch diese Vertragsabreden werden neue Zuständigkeiten geschaffen, von denen ein unbestimmter Kreis von Personen betroffen ist und die insofern generell-abstrakter Natur sind. Die entsprechenden Vertragsabreden bilden folglich selbst die rechtsatzmässige Grundlage für die polizeiliche Aufgaben- und Massnahmenübertragung. Eine gleichlautende Regelung ins Polizeigesetz aufzunehmen, ist nicht erforderlich.

Genehmigungsbehörde für verdeckte präventive Überwachungs-massnahmen

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende wünschen, das kantonale Zwangsmassnahmengericht als Genehmigungsbehörde für verdeckte präventive Überwachungs-massnahmen vorzusehen. In Bezug auf die Regelung des Instanzenzugs für genehmigungspflichtige verdeckte präventive Überwachungs-massnahmen fallen aufgrund der bündnerischen Gerichtsorganisation grundsätzlich drei Regelungsvarianten in Betracht, nämlich die erst-

instanzliche Zuständigkeit des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts mit einem innerkantonalen Rechtsmittel an das Kantonsgericht oder an das Verwaltungsgericht oder die Bezeichnung des Verwaltungsgerichts als einzige kantonale Instanz. Welche dieser drei Varianten implementiert werden soll, wurde anlässlich der Umsetzung der Schweizerischen Straf- und Zivilprozessordnung für die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen eingehend untersucht, wobei die mittlere Variante aufgrund der Vernehmlassung bei den betroffenen Gerichten vorweg ausgeschieden wurde (vgl. Botschaft Heft Nr. 13/2009–2010, S. 795 ff., 835). Die Vor- und Nachteile der verbliebenen Varianten fasste die Regierung in genannter Botschaft dahingehend zusammen, als für die Zuständigkeit des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts mit einer Weiterzugsmöglichkeit an das Kantonsgericht vor allem spreche, dass sich die geltende erstinstanzliche Zuständigkeit auf Bezirksebene bewährt habe. Sie habe zudem den Vorteil, dass die aufgrund der engen zeitlichen Vorgaben nötige Pikettorganisation bei einem Gericht konzentriert werden könne. Auch im praktischen Ablauf biete diese Variante klare Vorteile, weil die sichere und diskrete Zuführung der Personen bei beiden Instanzen möglich und erprobt sei. Gegen diese Lösung würde vor allem sprechen, dass die Zuständigkeit des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts nicht der dogmatischen Zuordnung entspreche. Ausserdem führe ein zweistufiges Verfahren zu einem längeren Instanzenzug. In Abwägung dieser Vor- und Nachteile entschied sich der Grosse Rat schliesslich für die erstinstanzliche Zuständigkeit des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts mit Weiterzugsmöglichkeit an das Kantonsgericht. Diese Regelung übernahm er in derselben Vorlage für die verdeckten polizeilichen Überwachungsmassnahmen (Art. 22 Abs. 2 PolG) und passte den Instanzenzug entsprechend an.

Seither hat sich die Ausgangslage insofern verändert, als sich das Verwaltungsgericht bei sozialversicherungsrechtlichen Streitigkeiten neuerdings regelmässig mit der Zulässigkeit der Observation von versicherten Personen zu befassen hat, um über die Verwertbarkeit der durch solche verdeckten Überwachungsmassnahmen gewonnenen Beweismittel zu entscheiden. Das Verwaltungsgericht verfügt somit im Bereich verdeckter Überwachungsmassnahmen neu durchaus über Kenntnisse. Zudem dürfte es sich angesichts der im Raum stehenden Revision des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG; SR 830.1) in Zukunft noch vermehrt mit der Überwachung von versicherten Personen beschäftigen müssen (vgl. Parlamentarische Initiative, BBl 2017 2673 ff.). Dies gilt umso mehr, als Überwachungsmassnahmen – wie sie in der Vergangenheit in sozialversicherungsrechtlichen Verfahren praktiziert wurden – auch für den Bereich der öffentlichen Unterstützung diskutiert und in einzelnen Kantonen bereits durchgeführt werden. Insofern unterscheidet sich die Situation von jener, die den Gesetzgeber anlässlich der Umsetzung

der Schweizerischen Straf- und Zivilprozessordnung bewog, das kantonale Zwangsmassnahmengericht als Genehmigungsbehörde für verdeckte präventive Überwachungsmassnahmen zu bezeichnen. Dies bedingt eine Neubewertung der mit den im Raum stehenden zwei Lösungen verbundenen Vor- und Nachteile.

Dabei ist zu beachten, dass gegen polizeiliches Handeln im Normalfall nach Ausschöpfung des verwaltungsinternen Beschwerdezugs (Art. 28 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 31. August 2006 [VRG; BR 370.100]) beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden Beschwerde geführt werden kann (Art. 49 Abs. 1 lit. c VRG). Dieser Rechtsmittelzug ist Ausdruck der öffentlich-rechtlichen Natur der infrage stehenden Anordnungen und spricht dafür das Verwaltungsgericht als Genehmigungsbehörde für verdeckte präventive Überwachungsmassnahmen vorzusehen. Die verdeckten präventiven Überwachungsmassnahmen verfolgen zudem einen anderen Zweck als die strafprozessualen Überwachungsmassnahmen. Sie sind dem strafprozessualen Ermittlungsverfahren vorgelagert und dienen der Gefahrenabwehr. Sie haben somit eine andere Funktion als die strafprozessualen Überwachungsmassnahmen, was sich in der Praxis in der Auslegung der ihnen zugrundeliegenden Anspruchsvoraussetzungen niederschlagen könnte. Diese unterschiedliche Funktionalität der verdeckten präventiven Überwachungsmassnahmen und der entsprechenden strafprozessualen Überwachungsmassnahmen widerspiegelt sich im Instanzenzug, wenn das Verwaltungsgericht als Genehmigungsbehörde für die verdeckten präventiven Überwachungsmassnahmen bezeichnet wird. Eine solche Zuständigkeitsordnung führt im Unterschied zur ausländerrechtlichen Haft nicht dazu, dass bei zwei Gerichten eine Pikettorganisation vorzusehen ist, was aufgrund der zu erwartenden Fallzahlen im Kanton Graubünden weder notwendig noch sachgerecht wäre. Die fraglichen Anordnungen sind zwar dringlich. Es genügt aber, wenn diese – vergleichbar mit prozessleitenden Verfügungen – innert Wochenfrist getroffen werden. Die Gesuche um Anordnung verdeckter präventiver Überwachungsmassnahmen können daher vom Verwaltungsgericht mit der derzeitigen Struktur behandelt werden. Schliesslich wird das Verfahren im Vergleich zur alternativen Lösung mit der Zuständigkeit des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts mit Weiterzugsmöglichkeit ans Kantonsgericht beschleunigt, wenn das Verwaltungsgericht als Genehmigungsbehörde eingesetzt wird, weil dessen Anordnungen nur mehr beim Bundesgericht angefochten werden können. Aus den genannten Gründen schlägt die Regierung vor, das Verwaltungsgericht als Genehmigungsbehörde für verdeckte präventive Überwachungsmassnahmen vorzusehen.

Der dagegen erhobenen Kritik wird in der vorliegenden Vorlage insofern Rechnung getragen, als eine einzelrichterliche Zuständigkeit für die Geneh-

migung verdeckter präventiver Überwachungsmassnahmen vorgesehen wird. Dadurch kann eine übermässige Beanspruchung des Verwaltungsgerichts verhindert werden.

Bodycam

Der Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB) und der Bündner Kantonspolizei-Verband (BKV) lehnen den Einsatz von Körperkameras, sog. Bodycams, ab. Zur Begründung führen sie im Wesentlichen aus, auf der einen Seite sei fraglich, ob hiermit die gewünschte präventive und deeskalierende Wirkung erzielt werden könne. Auf der anderen Seite würden Bodycams das Wohlbefinden der Polizistinnen sowie Polizisten während ihrer Arbeit beeinträchtigen und erheblich in deren Persönlichkeitsrechte eingreifen. Diesen Einwänden ist entgegenzuhalten, dass die Stadtpolizei Zürich und die Transportpolizei bis Dezember 2017 einen Pilotversuch mit Bodycams durchgeführt haben. Der Pilotversuch wurde von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft (ZHAW) wissenschaftlich begleitet. Der im März 2018 erschienene Evaluationsbericht kommt zum Schluss, dass kein starkes wissenschaftlich begründetes Argument gegen den Einsatz von Bodycams vorliege, wie es auch kein starkes Argument dafür gebe. Würden die festgestellten Korrelationen auf ein Jahr hochgerechnet, so zeige sich indessen, dass es ohne den Einsatz von Bodycams bei 136 Einsätzen zu physischen Angriffen auf Polizistinnen sowie Polizisten gekommen wäre (0.58 %). Diese Vorfälle könnten durch den Einsatz von Bodycams auf 89 Gewaltübergriffe, d.h. um 47 Gewaltübergriffe (also ca. um einen Drittel), reduziert werden. Der Unterschied sei damit nicht signifikant, in der Realität aber durchaus bedeutsam (PATRICK MAZONI/DIRK BAIER, Evaluation des Pilotprojekts von «Bodycams» bei der Stadtpolizei Zürich und der Transportpolizei, März 2018, S. 93 f.). Diese Ergebnisse decken sich mit den Praxiserfahrungen in Deutschland, die ebenfalls darauf hindeuten, dass der Einsatz von Bodycams zu einer Abnahme der tätlichen Angriffe gegen Polizeibeamtinnen sowie -beamte führt (MARTINI/NINK/WENZEL, Bodycams, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra 24/2016, S.1 ff.). Entgegen der Auffassung des VSPB sowie des BKV erweist sich der Bodycam-Einsatz somit durchaus als ein probates Mittel der Eigensicherung, indem er tätlichen Angriffen gegen Polizeibeamtinnen sowie -beamten entgegenzuwirken vermag. Zudem wird durch die Dokumentation mittels Bodycams die Identifizierung der Täter und die Strafverfolgung erleichtert, wenn es zu Angriffen kommt.

Nicht von der Hand zu weisen ist freilich, dass mit der Bodycam auch die Arbeitsweise der Kantonspolizistinnen sowie -polizisten dokumentiert und diese dadurch indirekt an ihrem Arbeitsplatz überwacht werden. Der vorgesehene Bodycam-Einsatz zielt allerdings nicht auf die Überwachung

des Verhaltens der Angehörigen der Kantonspolizei, sondern soll gerade auch deren Schutz dienen. Ausserdem wird er so auszugestalten sein, dass die Gesundheit, die Bewegungsfreiheit sowie die Persönlichkeit der Kantonspolizistinnen sowie -polizisten gewahrt bleiben. Die Regierung wird die diesbezüglichen Einsatzvoraussetzungen in der Polizeiverordnung konkretisieren und zur Orientierung der Mitarbeitenden ein Reglement ausarbeiten, um deren Handhabung zu erleichtern. Mit diesen Vorkehren lassen sich die mit dem Bodycam-Einsatz verbundenen Eingriffe in die Rechtsphäre der Kantonspolizistinnen sowie -polizisten auf ein vertretbares Ausmass beschränken. Unter diesen Umständen sieht die Regierung im Bodycam-Einsatz eine gute Möglichkeit, um Angriffe auf Angehörige der Kantonspolizei zu verhindern und nach erfolgten Angriffen die Strafverfolgung zu erleichtern.

Unabhängige Aufsicht über die Datenbearbeitung

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende fordern im Weiteren, eine unabhängige Aufsichtsbehörde vorzusehen, welche die Datenbearbeitung durch die Kantonspolizei überprüft. Der Kanton Graubünden wird das kantonale Datenschutzgesetz in naher Zukunft revidieren müssen, um die Richtlinie (EU) 2016/680 zu übernehmen, die als Weiterentwicklung des Schengenbesitzstands gilt und ins kantonale Recht zu überführen ist. Ausserdem hat der Bund in Aussicht gestellt, das revidierte Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 zu ratifizieren. Die Umsetzung der sich aus diesen völkerrechtlichen Vorgaben ergebenden Anforderungen verlangt insbesondere eine Stärkung der Unabhängigkeit und der Befugnisse der Datenschutzbeauftragten bzw. des Datenschutzbeauftragten. Neu soll die entsprechende Funktionsträgerin bzw. der entsprechende Funktionsträger von Amtes wegen oder auf Anzeige hin eine Untersuchung gegenüber den Verantwortlichen und Auftragsbearbeitern eröffnen und beim Abschluss der Untersuchung eine Verfügung erlassen können (vgl. BBl 2017 6941 ff.). Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht angezeigt, für das Polizeirecht eine zusätzliche Aufsichtsstelle einzurichten, welche die Datenbearbeitung der Kantonspolizei überprüft.

Die vorgeschlagenen Regelungen zur Datenbearbeitungen werden jedoch insofern ergänzt, als für die einsatzbezogene Bild- und Tonüberwachung eine besondere datenschutzrechtliche Regelung aufgenommen wird (Art. 22c Abs. 3 PolG). Weitere Anpassungen des bereichsspezifischen Datenschutzrechts sind nicht erforderlich. Insbesondere erscheint es nicht angezeigt, im Polizeigesetz ein spezielles Auskunftsrecht vorzusehen. Gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a KDSG hat jede Person das Recht, sie betreffende Daten in einer Datensammlung einzusehen. Diese Regelung konkretisiert

den grundrechtlichen Anspruch (Art. 13 Abs. 2 BV) jeder Person auf Einsicht in die aufgezeichneten Personendaten. Der Nachweis eines besonders schützenswerten Interesses ist für die Inanspruchnahme des Auskunftsrechts gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a KDSG nicht erforderlich. Die gesuchstellende Person hat sich lediglich über ihre Identität auszuweisen. Die Auskunft der Behörde beinhaltet die Mitteilung, ob und welche Personendaten über die gesuchstellende Person bearbeitet werden (vgl. EVA MARIA BELSER/ASTRID EPINEY/BERNHARD WALDMANN, Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht, Bern 2011, S. 866). Diese bedingungslos zu erteilende Auskunft erfüllt die berechtigten Informationsinteressen von Personen, die von einer polizeilichen Datenbearbeitung betroffen sind. Im Polizeirecht ein weitergehendes Auskunftsrecht zu verankern, ist nach Auffassung der Regierung nicht notwendig und deshalb abzulehnen.

Vermummungsverbot für bewilligungspflichtige öffentliche Veranstaltungen

Die CVP Graubünden fordert schliesslich, ein Vermummungsverbot für bewilligungspflichtige öffentliche Veranstaltungen ins Polizeigesetz aufzunehmen. Durch die Vermummung wird die Identifizierung einer Person erschwert oder sogar verunmöglicht (vgl. BGE 117 Ia 472 ff.). Die Befürworter eines solchen Vermummungsverbots für bewilligungspflichtige Veranstaltungen bringen im Wesentlichen vor, beim Aufmarsch einer Demonstration könne die Polizei vermummte Chaoten aus der Masse aussondern. Damit könnten Gewalttätigkeiten vermieden oder zumindest vermindert und Straftaten unter dem Schutzmantel der Anonymität verhindert werden. Überdies wirke das Vermummungsverbot abschreckend, indem es ermögliche, Randalierer zur Rechenschaft zu ziehen. Dieser Argumentation halten die Gegner eines Vermummungsverbots entgegen, dass dieses von der Polizei nicht durchgesetzt werden könne. Es sei viel zu gefährlich, aus einer Masse von Demonstrierenden vermummte Personen herauszuholen. Sodann liessen sich von einem Vermummungsverbot nur harmlose Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Demonstrationen beeindrucken, die sich aber ohnehin kaum je vermummen würden. Randalierer liessen sich davon nicht abschrecken.

Nach dem vorangehend Ausgeführten ist die Effektivität eines Vermummungsverbots streitig. Bei Ausschreitungen hat die Polizei vor allem die Aufgabe, unbeteiligte Personen und die eingesetzten eigenen Kräfte zu schützen sowie Sachschäden an Gebäuden und Einrichtungen zu verhindern. Damit ein Konflikt nicht eskaliert, muss sie versuchen, die Spannungen zwischen den verschiedenen Gruppierungen mit Gesprächen zu mindern und mit der eigentlichen Intervention zuwarten, bis klare strafrechtliche Verstösse festzustellen sind. Aus einsatztaktischen Gründen müsste die Polizei daher von

der Durchsetzung des Vermummungsverbots bisweilen absehen, um nicht durch die Aussonderung vermummter Personen gewalttätige Auseinandersetzungen auszulösen. Demnach wäre es nicht möglich, ein Vermummungsverbot durchwegs durchzusetzen. Zu beachten ist ferner, dass die Gemeinden bereits aufgrund des geltenden Rechts die Möglichkeit haben, die Bewilligung für eine öffentliche Veranstaltung mit der Auflage zu verknüpfen, dass sich Teilnehmende nicht vermummen dürfen (Art. 3a Abs. 3 PolG), und für den Fall der Missachtung dieser Auflage eine Ungehorsamsstrafe (Art. 292 des Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 [StGB; SR 311.0]) androhen können. Auf diese Weise kann eine Gemeinde das mit dem Vermummungsverbot angestrebte Ziel gegenüber Teilnehmenden erreichen, welche von der fraglichen Bewilligungsverfügung Kenntnis haben. In diesen Fällen besteht somit keine Notwendigkeit für ein Vermummungsverbot. In den vergangenen Jahren waren im Übrigen nur einzelne Sportveranstaltungen von Gewalttätigkeiten begleitet. Für solche Fälle bietet das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 29. August 2008 (BR 613.170) allerdings geeignetere Instrumente als ein Vermummungsverbot, um gegen gewaltbereite Sportfans vorzugehen. Aus diesen Gründen erachtet die Regierung ein Vermummungsverbot für bewilligungspflichtige öffentliche Veranstaltung nicht als notwendig. Sie lehnt die Einführung eines entsprechenden kantonalen Übertretungstatbestands daher ab.

III. Eckpunkte der Teilrevision

1. Aufgabenteilung zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden

Gemäss Art. 79 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (KV; BR 110.100) gewährleisten Kanton und Gemeinden die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Die Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist eine Kernaufgabe des Staats. Im Kanton Graubünden haben der Kanton und die Gemeinden diese Aufgabe gemeinsam zu erfüllen. Dies bedeutet freilich nicht, dass in diesem Bereich sowohl der Kanton als auch die Gemeinden im Sinne einer parallelen (Rechtssetzungs-) Kompetenz umfassend und weitgehend unabhängig voneinander Rechtsnormen erlassen können. Vielmehr obliegt es dem Kanton, die diesbezüglichen Kompetenzen festzulegen (GIANFRANCO ALBERTINI/CHRISTIAN RATHGEB, in: Bänziger/Mengiardi/Toller & Partner [Hrsg.], Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur 2006, Art. 79 N. 49).

Zu diesem Zweck werden in Art. 2 PolG die Aufgaben der Kantonspolizei, abgesehen von den gerichtspolizeilichen, abschliessend aufgezählt. Eine

vergleichbare Regelung für die Gemeinden fehlt im Polizeigesetz, da dieses die polizeilichen Aufgaben der Gemeinden unberührt lässt, soweit es keine abweichende Regelung trifft (Art. 1 Abs. 2 PolG). Diesem Ansatz folgend hält Art. 3 Abs. 1 PolG fest, die Gemeinden würden die ihnen durch die Gesetzgebung übertragenen polizeilichen Aufgaben erfüllen.

Um welche polizeilichen Aufgaben es sich hierbei handelt, war im Zeitpunkt der Schaffung des Polizeigesetzes primär im Gemeindegesetz geregelt, wobei die entsprechenden Regelungen anlässlich der Schaffung des Polizeigesetzes terminologisch angepasst wurden (Botschaft Heft Nr. 5/2004–2005, S. 859 ff., 865; ALBERTINI, a.a.O., S. 34 f.). Danach sah Art. 4 lit. f GG in der Fassung vom 20. Oktober 2004 vor, dass die Gemeindepolizei für Ruhe, Ordnung und Sicherheit sorgt und die Gesundheits-, die Strassen-, Bau- und Feuerpolizei sowie die Gewerbe- und Wirtschaftspolizei wahrnimmt. Gemäss Art. 4a GG in der Fassung vom 20. Oktober 2004 bedurften Kundgebungen auf öffentlichem Grund einer Bewilligung der zuständigen Gemeinde (Abs. 1). Die Gemeinden waren verpflichtet, vor Erteilung einer Bewilligung mit der Kantonspolizei Rücksprache zu nehmen, wenn ein polizeilicher Einsatz zu erwarten war (Abs. 2). Die Bewilligung konnte mit Bedingungen und Auflagen versehen werden (Abs. 3). Art. 4 lit. f GG wurde mit der Teilrevision des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung vom 7. Dezember 2005 aufgehoben (vgl. Botschaft Heft Nr. 12/2005–2006, S. 997, 1041). Art. 4a GG wurde im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes vom 16. Oktober 2017 als Fremdänderung in das Polizeigesetz überführt (Botschaft Heft Nr. 3/2017–2018, S. 187 ff., 217). Begründet wurden diese Änderungen damit, dass im Gemeindegesetz nicht festzuschreiben sei, welche Aufgaben eine Gemeinde zu erfüllen habe und welche nicht. Entweder seien es bereichsspezifische Erlasse des Kantons, welche den Gemeinden Aufgaben zuwiesen, oder die Gemeinden gäben sich ihre Aufgaben per Beschluss selbst. Damit würde sich eine Auflistung der von den Gemeinden zu erfüllenden Aufgaben als überflüssig erweisen (Botschaft Heft Nr. 3/2017–2018, S. 187 ff., 217).

Für das Polizeigesetz hat diese Neuausrichtung des Gemeindegesetzes zur Folge, dass am bisher verfolgten Ansatz, im Polizeigesetz auf eine Umschreibung der kommunalen Polizeiaufgaben zu verzichten und diese hauptsächlich im Gemeindegesetz festzulegen, nicht mehr festgehalten werden kann. Es erscheint vielmehr geboten, die von den Gemeinden zu erfüllenden polizeilichen Aufgaben im Polizeigesetz zu umschreiben, um die durch die Revision des Gemeindegesetzes vom 5. Dezember 2005 verloren gegangene formell gesetzliche Grundlage für die polizeilichen Aufgaben der Gemeinden wiederherzustellen. Dadurch wird zugleich eine Empfehlung aus dem Polizeibericht 2015plus umgesetzt, der die Aufnahme einer solchen Regelung in das Polizeigesetz empfiehlt, um die nicht immer klar fassbare Ab-

grenzung zwischen den kantonalen und kommunalen (sicherheitspolizeilichen) Aufgaben zu verdeutlichen.

2. Ermächtigungsverfahren

Art. 6 StPO verpflichtet die Strafbehörden, ein Strafverfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn ihnen Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe bekannt werden. Die Kantone haben die Möglichkeit, diesen Verfolgungszwang einzuschränken. Zum einen können sie die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder ihrer gesetzgebenden und richterlichen Behörden sowie ihrer Regierungen für Äusserungen im kantonalen Parlament ausschliessen oder beschränken (Art. 7 Abs. 2 lit. a StPO). Zum andern sind sie berechtigt, die Strafverfolgung der Mitglieder ihrer Vollziehungs- und Gerichtsbehörden wegen im Amt begangener Verbrechen und Vergehen von der Ermächtigung einer nicht richterlichen Behörde abhängig zu machen (Art. 7 Abs. 2 lit. b StPO). Dieses sog. Ermächtigungsverfahren stellt eine Art Vorprüfung dar, die bei Strafverfahren gegen Amtspersonen durchgeführt wird. Es kann für alle Behörden und Beamten im Sinne von Art. 110 StGB vorgesehen werden.

Die Kompetenz gemäss Art. 7 Abs. 2 lit. a StPO hat der Kanton Graubünden ausgeschöpft, indem er in Art. 30 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 16. Juni 2010 (EGzStPO; BR 350.100) Mitglieder des Grossen Rats und der Regierung sowie des Kantons- und des Verwaltungsgerichts für ihre Äusserungen im Grossen Rat oder in dessen Kommissionen der strafrechtlichen Verfolgung entzogen hat. Hingegen hat er von der Kompetenz von Art. 7 Abs. 2 lit. b StPO bislang nur beschränkt Gebrauch gemacht. So können gemäss Art. 30 Abs. 2 EGzStPO die Mitglieder der Regierung und die Richterinnen sowie Richter und die Aktuarinnen sowie Aktuale des Kantons- und des Verwaltungsgerichts wegen im Amt begangener Verbrechen und Vergehen nur mit Ermächtigung der für die Justiz zuständigen Kommission des Grossen Rats strafrechtlich verfolgt werden. Ein entsprechendes Ermächtigungsverfahren könnte auf der Grundlage von Art. 7 Abs. 2 lit. b StPO grundsätzlich für alle Staatsangestellten des Kantons, einschliesslich der Gemeindeangestellten, eingeführt werden.

In der Lehre und Praxis wird eine derartige Behandlung der kantonalen und kommunalen Amtsträger mit dem Schutz vor unbegründeten, insbesondere mutwilligen Strafuntersuchungen begründet. Es sollen keine Amtsträger privilegiert, sondern die staatlichen Institutionen geschützt werden, um deren Funktionsfähigkeit zu gewährleisten. Die Implementierung von Ermächtigungsverfahren nährt allerdings stets den Verdacht, dass darunter

fallende Staatsangestellte strafrechtlich nicht gleich wie die übrigen Bürgerinnen und Bürger behandelt und für Straftaten nicht oder nur teilweise zur Rechenschaft gezogen werden. Ein solcher Eindruck stellt den Kanton Graubünden als rechtsstaatlich verfasstes Gemeinwesen infrage und erscheint damit geeignet, das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Behörden zu unterminieren. Aus diesem Grund erscheint es nach Auffassung der Regierung nur gerechtfertigt, den Anwendungsbereich des Ermächtigngsverfahrens auszudehnen, wenn ein erhebliches Schutzbedürfnis ausgewiesen ist, dem durch ein Ermächtigngsverfahren begegnet werden kann.

Wie es sich diesbezüglich verhält, hängt unter anderem davon ab, wie viele Strafverfahren gegen Polizistinnen und Polizisten oder andere Staatsangehörige wegen im Amt begangener Delikte in den vergangenen Jahren durchgeführt wurden. Die Staatsanwaltschaft Graubünden erfasst diese Strafverfahren nicht gesondert. Es ist daher nicht bekannt, in wie vielen Fällen in den vergangenen Jahren ein Ermächtigngsverfahren durchzuführen gewesen wäre, wenn dessen Anwendungsbereich im begehrten Umfang ausgedehnt worden wäre. Die Regierung ist sich aber bewusst, dass sich Mitglieder kantonaler Strafverfolgungs- sowie Strafvollziehungsbehörden, insbesondere Polizistinnen und Polizisten, im Vergleich zu anderen Staatsfunktionären vermehrt mit ungerechtfertigten strafrechtlichen Anschuldigungen konfrontiert sehen. Folglich bestünde sicherlich ein Anwendungsbereich für solche Ermächtigngsverfahren. Allerdings ist zu beachten, dass Ermächtigngsverfahren bezwecken, das reibungslose Funktionieren staatlicher Organe sicherzustellen sowie Beamte vor offenkundig haltlosen und damit rechtsmissbräuchlichen Strafanzeigen zu schützen. Entsprechend dieser Zielsetzung ist die Ermächtigung für eine Strafverfolgung in der Regel nur zu verweigern, wenn selbst minimale Hinweise auf ein strafbbares Verhalten fehlen. In solchen Fällen eröffnet die Staatsanwaltschaft aber nicht einmal ein Strafverfahren, sondern erlässt sogleich eine Nichtanhandnahmeverfügung, weil von vornherein eindeutig feststeht, dass der Sachverhalt unter keinen Straftatbestand fällt (Art. 310 Abs. 1 lit. a StPO). Sie erfolgt stets ohne vorherige Untersuchungshandlungen der Staatsanwaltschaft, insbesondere ohne Einvernahmen und Zwangsmassnahmen. Folglich ist sie ungefähr mit denselben Ermittlungshandlungen verbunden, wie ein Ermächtigngsverfahren, das ebenfalls geringfügige polizeiliche Erhebungen bedingt, welche eine Strafanzeige als haltlos ausweisen, und es ermöglichen, das Ermächtigngs-gesuch abzuweisen. Die Nichtanhandnahmeverfügung stellt somit ein wirksames Instrument dar, um Personen vor ungerechtfertigter Strafverfolgung zu schützen. Ein Ermächtigngsverfahren bietet in der Regel keinen weitergehenden Schutz. Anders verhält es sich freilich, wenn ausserstrafrechtliche Gesichtspunkte, insbesondere politische Überlegungen, in das Ermächtigngsverfahren einfließen. Nach der bundesgerichtli-

chen Rechtsprechung ist dies jedoch nur bei Mitgliedern der obersten Vollziehungs- und Gerichtsbehörden zulässig (BGE 137 I IV 269 E. 2.4), für die bereits ein Ermächtungsverfahren existiert. In den übrigen Fällen bietet das gewöhnliche Strafverfahren mit dem Instrument der Nichtanhandnahmeverfügung einen Schutz vor ungerechtfertigter Strafverfolgung, der sich durch ein Ermächtungsverfahren kaum verstärken liesse. Die Regierung lehnt es deshalb ab, den Anwendungsbereich des Ermächtungsverfahrens auszudehnen.

Diese Auffassung ist in der Vernehmlassung grossmehrheitlich auf Zustimmung gestossen. Deshalb wird darauf verzichtet, dem Grossen Rat eine Regelung zur Ausdehnung des Ermächtungsverfahrens vorzuschlagen.

3. Verdeckte präventive Überwachungsmassnahmen

Für das polizeiliche Handeln an der Schnittstelle zwischen (polizeilicher) Vorermittlung und strafprozessualer Ermittlung fehlen Bestimmungen in der Schweizerischen Strafprozessordnung. Diese regelt zwar das Vorverfahren, welches das polizeiliche Ermittlungsverfahren (Art. 306 ff. StPO) und die Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft (Art. 308 ff. StPO) umfasst. Ein polizeiliches Ermittlungsverfahren darf indessen erst eingeleitet werden, wenn ein hinreichender Tatverdacht vorliegt, dass ein Delikt begangen wurde. Nicht unter das strafprozessuale Ermittlungsverfahren fallen folglich polizeiliche Handlungen, die darauf ausgerichtet sind, erhebliche Gefahren abzuwehren oder Straftaten zu verhindern bzw. zu erkennen. Hierbei handelt es sich z.B. um Aufklärungen in bestimmten Szenen oder Milieus. Solche Ermittlungshandlungen werden als polizeiliche Vorermittlungen bezeichnet, die dem Strafverfahren, insbesondere dem strafprozessualen Ermittlungsverfahren, vorgelagert sind.

Das Polizeigesetz regelt diese polizeilichen Vorermittlungstätigkeiten bislang ausschliesslich in Art. 22 Abs. 1 und 2 PolG. Diese Regelungen wurden zu einer Zeit erlassen, als die Überzeugung vorherrschte, die Observation an allgemein zugänglichen Orten sowie polizeiliche Vorermittlung seien grundsätzlich durch die allgemeine Ermittlungsbefugnis der Polizei gedeckt und bedürften keiner besonderen Rechtsgrundlage. Diese Betrachtungsweise hat sich zwischenzeitlich geändert (vgl. BGE 134 IV 266, 140 I 353, 143 IV 27, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [EGMR] Vukota-Bojić gegen Schweiz vom 18. Oktober 2016, Application no. 61838[10]). Ausserdem wurde mit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung vom 30. Juni 2003 (BVE; SR 312.8) aufgehoben, welches bis dahin den Einsatz verdeckter Ermittler regelte. Mit dieser Vorlage soll diesen Entwicklungen

Rechnung getragen und das polizeiliche Vorermittlungsverfahren geregelt werden, indem die zugehörigen verdeckten polizeilichen Massnahmen einzeln und abschliessend normiert werden. Damit reiht sich der Kanton Graubünden in den Kreis jener Kantone ein, die in den vergangenen Jahren ihre Polizeigesetze revidiert haben, um eine hinreichende gesetzliche Grundlage für verdeckte polizeiliche Massnahmen in der Vorermittlung zu schaffen (vgl. bspw. die Polizeigesetze der Kantone Zürich, Zug und Bern).

4. Überwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums

In den vergangenen Jahren hat die Videoüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums in der Schweiz stark an Bedeutung gewonnen. Videogeräte werden an zahlreichen Orten eingesetzt, z.B. um Plätze, Parkanlagen, Bahnhöfe, Banken, Einkaufszentren sowie Schulhäuser zu überwachen (LUCIEN MÜLLER, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, Zürich 2011, S.1). Zumeist dienen derartige Videoüberwachungen der Gefahrenabwehr. Sachen oder Personen sollen vor kriminellen Handlungen geschützt und vorgefallene Delikte leichter aufgeklärt werden. Dabei steht in der Praxis die Eindämmung von Belästigungen sowie Vandalenakten im Vordergrund. Überdies werden Videokameras aber auch zur Lenkung und Kontrolle von Verkehrs- und Personenströmen, zur Branderkennung oder für die Suche nach vermissten Personen eingesetzt.

Die Videoüberwachung des öffentlichen Raums stösst mehrheitlich auf Akzeptanz, ist jedoch keineswegs unbestritten. Befürworter sehen die Vorteile für die Strafverfolgung, Beweissicherung und das frühzeitige Erkennen von Gefährdungen. Die Gegner befürchten den Aufbau eines Überwachungsstaats. Die Videoüberwachung ist sicherlich kein Allheilmittel gegen die Kriminalität. Sie kann aber sowohl präventiv als auch repressiv eingesetzt das richtige Instrument sein, um Straftaten zu verhindern oder anderweitigen Verletzungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegenzuwirken.

Der Umfang und die Modalitäten der Überwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums sind in der Schweiz uneinheitlich geregelt. Bei der Ausgestaltung der entsprechenden Regelungen ist zwischen der personenbezogenen und nicht personenbezogenen Bild- und Tonüberwachung des öffentlichen sowie öffentlich zugänglichen Raums zu unterscheiden. Im erstgenannten Fall werden Informationen erhoben, die direkt oder indirekt (aus dem Zusammenhang heraus) mit einer Person verknüpft werden können (sog. dissuasive Bild- und Tonüberwachung). Im zweitgenannten Fall werden nur Informationen ermittelt, die sich keiner bestimmten oder

bestimmbaren Person zuordnen lassen (sog. observative Bild- und Tonüberwachung). Die letztgenannte Form der Überwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums beinhaltet keine Bearbeitung von Personendaten und tangiert das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) nicht. Sie fällt ausserdem nicht in den Geltungsbereich des kantonalen Datenschutzgesetzes. Mit dieser Überwachungsmassnahme sind höchstens leichte Grundrechtseingriffe verbunden. Sie bedarf daher keiner formell-gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV). Deshalb wird darauf verzichtet, die bild- und tonmässige Überwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums ohne Personenidentifikation auf Gesetzesebene zu regeln. Die Regierung wird auf Verordnungsebene eine Regelung schaffen, um der Kantonspolizei dieses Überwachungsmittel zur Verfügung zu stellen. Den Gemeinden bleibt es unbenommen, für ihre Polizeikräfte eine analoge Regelung vorzusehen.

Anders präsentiert sich die Ausgangslage bei der personenbezogenen Bild- und Tonüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums. Solche staatlichen Überwachungsmassnahmen greifen in Grundrechte ein (vgl. Art. 13 Abs. 2 BV, Art. 8 Ziff. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 [EMRK; SR 0.101], allenfalls zudem Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 7 BV und je nach Ort auch Art. 16 und Art. 22 BV, vgl. statt vieler BGE 136 I 87 E. 8, 133 I 80 E. 3.2). Abhängig von der Art der erhobenen Personendaten, der Aufbewahrungsdauer sowie des Verwendungszwecks und den betroffenen Örtlichkeiten kann es sich hierbei um schwere Grundrechtseingriffe handeln, die einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfen (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV). Für diese Fälle hat der ordentliche Gesetzgeber die Grundzüge der Interessenabwägung zwischen dem Bedürfnis nach Sicherheit und Ordnung und jenem nach Privatsphäre vorzugeben, indem er klare Zweckangaben und Voraussetzungen nennt sowie Grenzen, Schranken und Schwerpunkte der Bild- und Tonüberwachung festlegt (BGE 136 I 87 E. 8.3; Art. 2 KDSG i.V.m. Art. 17 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 [DSG; SR 235.1]). Diesen Vorgaben haben die gesetzlichen Bestimmungen zu genügen, die für die personenbezogene Bild- und Tonüberwachung des öffentlichen sowie öffentlich zugänglichen Raums geschaffen werden.

Das geltende Polizeigesetz gestattet der Kantonspolizei, Teilnehmerinnen und Teilnehmer öffentlicher Veranstaltungen und im Strassenverkehr zur Identifikation bildmässig aufzunehmen, sofern die konkrete Gefahr besteht, dass Straftaten begangen werden (Art. 22 Abs. 3 PolG). Diese gesetzliche Grundlage soll im Zuge der vorliegenden Teilrevision für die Kantonspolizei präzisiert und erweitert werden. Ausserdem erhalten die Gemeinden neu die Möglichkeit, den öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum auf ihrem Gemeindegebiet bildmässig zu überwachen. Dieselbe Befugnis wird

ferner allen mit öffentlichen Aufgaben des Kantons betrauten Stellen eingeräumt, insoweit sich die Bildüberwachung auf den in ihrem Gebrauch oder unter ihrer Hoheit stehenden Raum bezieht. Mit diesen neu geschaffenen Regelungen lässt der Kanton Graubünden die personenbezogene Bild- und Tonüberwachung des öffentlichen sowie öffentlich zugänglichen Raums in einem mit anderen Kantonen vergleichbaren Ausmass zu. Die fraglichen Regelungen orientieren sich an den Polizeigesetzen der Kantone Bern und Zürich sowie dem Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz des Kantons Schwyz.

Nicht geregelt wird die Bild- und Tonüberwachung durch Private. Diese richtet sich nach dem eidgenössischen Datenschutzgesetz.

5. Einsatzbezogene Bild- und Tonüberwachung

Um die Polizeiarbeit zu erleichtern, werden bisweilen Drohnen oder andere mobile Aufzeichnungsgeräte eingesetzt. Diese sollen zum einen der Lageaufklärung (z.B. in einem Gebäude, in schwierigem Gelände, des Verkehrs, von Menschenströmen) dienen, zum anderen die Handlungen von Beteiligten dokumentieren (z.B. bei Demonstrationen, bei Festnahmen). Der Einsatz von Drohnen kann bei Grossveranstaltungen unter anderem helfen, zu erkennen, in welche Richtung sich Menschenmassen bewegen bzw. wo sich Leute ansammeln werden. Einsatzbezogen eingesetzte mobile Aufzeichnungsgeräte sollen auf diese Weise die Arbeit der Polizei erleichtern.

Die Polizeiarbeit ebenfalls vereinfachen soll der Einsatz von Körperkameras, sog. Bodycams. Hiervon verspricht man sich eine präventive und deeskalierende Wirkung, namentlich bei Attacken gegen Polizeiangehörige (Spuckangriffe, Beschimpfungen, Gewalt). Daneben erlauben Bodycams, solche Tathergänge im Nachhinein zu rekonstruieren. Insbesondere bei widersprüchlichen Darstellungen können Aufzeichnungen von Bodycams als Beweismittel zur Aufklärung beitragen (vgl. vorstehende Ausführungen unter II.3.1.).

Die Regierung schlägt vor im Rahmen dieser Teilrevision, eine spezifische gesetzliche Grundlage für die einsatzbezogene Ton- und Bildüberwachung im Allgemeinen sowie den Bodycam-Einsatz im Besonderen zu schaffen. In anderen Kantonen existieren bislang keine gesetzlichen Regelungen für den Einsatz von Bodycams. Eine solche soll jedoch für die Stadtpolizei Zürich geschaffen werden (vgl. dazu auch die vorstehenden Ausführungen unter II.3.2.).

6. Datenschutz

Die Schweiz ist durch ihre Assoziierung an Schengen und Dublin im Rahmen der sektoriellen Abkommen an der Sicherheits- und Asylzusammenarbeit der Europäischen Union beteiligt. Dadurch hat sie Zugriff auf wichtige Instrumente im Kampf gegen die internationale Kriminalität, die illegale Migration und ist an der justiziellen Zusammenarbeit beteiligt. Im Gegenzug hat sie sich verpflichtet, sich an bestimmte datenschutzrechtliche Vorgaben des Rechts der Europäischen Union, den sog. Schengen-Besitzstand, zu halten.

Am 27. April 2016 verabschiedete die Europäische Union die Richtlinie (EU) 2016/680, die als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands gilt und von der Schweiz zu übernehmen ist. Die sich daraus ergebenden Vorgaben an das kantonale Datenschutzrecht sind primär im kantonalen Datenschutzgesetz umzusetzen. Im Polizeigesetz als Spezialgesetz sind nur die erforderlichen bereichsspezifischen Anpassungen vorzunehmen. Zu diesem Zweck werden im Rahmen der vorliegenden Teilrevision die bestehenden datenschutzrechtlichen Regelungen (Art. 13 und Art. 26a ff. PolG) präzisiert und etliche Verordnungsbestimmungen auf Gesetzesstufe angehoben.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen geänderten Bestimmungen

1. Aufgaben der Kantonspolizei (Art. 2 lit. g)

Art. 2 lit. g wird insofern ergänzt, als die Kantonspolizei ermächtigt wird, bei Grossanlässen die Einsatzleitung zu übernehmen. Diese Regelung bezieht sich auf internationale, nationale und regionale Anlässe, die von erheblicher Bedeutung sind. In solchen Fällen kann es der Umfang der für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einzusetzenden Mittel bedingen, dass die Kantonspolizei die lokalen Polizeikräfte sowie allfällige weitere Polizeiorgane nicht nur bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben unterstützt, sondern die Einsatzleitung übernimmt. Dies trifft etwa für das World Economic Forum (WEF), eine Skiweltmeisterschaft, den Engadin Skimarathon oder eine ausserordentliche Session der Eidgenössischen Räte zu (Botschaft Heft Nr. 5/2004–2005, S. 865; ALBERTINI, a.a.O., S. 33). In solchen Fällen erweist es sich als erforderlich, dass die Kantonspolizei eine im Normalfall den Gemeinden obliegende sicherheitspolizeiliche Aufgabe für sich beanspruchen kann, um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gewährleisten und die Gemeinden entlasten zu können. Die hierfür erforderliche Grundlage wird in Art. 2 lit. g zweiter Halbsatz PolG geschaffen.

2. Aufgaben der Gemeinden (Art. 3)

Infolge der Neuausrichtung des Gemeindegesetzes sind die polizeilichen Aufgaben der Gemeinden neu im Polizeigesetz zu umschreiben (vgl. vorstehende Ausführungen unter III.1. sowie II.3.1). Hierzu wird in Art. 3 Abs. 1 PolG zunächst festgehalten, dass die Gemeinden auf ihrem Gebiet diejenigen polizeilichen Aufgaben erfüllen, für die nicht der Kanton zuständig ist. Diese Regelung präzisiert die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden für das kommunale Territorium, indem sie den Gemeinden die Auffangkompetenz für die auf ihrem Territorium zu erledigenden polizeilichen Aufgaben einräumt.

Ergänzt wird diese Regelung durch eine beispielhafte Aufzählung der wesentlichen polizeilichen Aufgaben der Gemeinden in Art. 3 Abs. 1^{bis} lit. a–c PolG.

Lit. a: Die fragliche Regelung lehnt sich an Art. 4 lit. f des Gemeindegesetzes in der Fassung vom 20. Oktober 2004 an. Sie bringt zum Ausdruck, dass die Gemeinden auf ihrem Territorium grundsätzlich für die Sicherheitspolizei zuständig sind. Vorbehalten bleiben die ordnungs- und sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Kantons, welche von der Kantonspolizei zu erfüllen sind. Diese betreffen primär den Schutz der kantonalen Infrastruktur sowie der kantonalen Funktionsträger (ALBERTINI, a.a.O., S. 36). Können aber auch – wie nunmehr in Art. 2 lit. g zweiter Halbsatz PolG explizit festgehalten – die Übernahm der Einsatzleitung bei Grossanlässen beinhalten. Ansonsten obliegt die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der örtlich zuständigen Gemeinde. Diese Aufgabenteilung zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden entspricht langjähriger Tradition und hat sich grundsätzlich bewährt.

Lit. b: In dieser Regelung wird festgehalten, dass die Gemeinden für die Überwachung des ruhenden Verkehrs zuständig sind. Diese polizeiliche Aufgabe nehmen die Gemeinden seit langem wahr (Botschaft Heft Nr. 15/2008–2009, S. 765 ff, 806). Es drängt sich auf, sie im Rahmen der Neuformulierung von Art. 3 PolG explizit zu erwähnen. Der geltende Rechtszustand erfährt dadurch keine Änderung.

Lit. c: Schliesslich haben die Gemeinden jene polizeilichen Aufgaben zu erfüllen, welche ihnen ein Gesetz im formellen Sinn zuweist. Diese Regelung ist derzeit in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 PolG verankert und stellt an sich eine Selbstverständlichkeit dar. Um die Rechtskontinuität zu wahren, erscheint es dennoch sinnvoll, sie zu verankern.

Durch die vorgeschlagene Neuformulierung von Art. 3 Abs. 1 PolG und die Aufnahme einer beispielhaften Aufzählung der kommunalen Polizeiaufgaben in Art. 3 Abs. 1^{bis} PolG wird die gelebte Aufgabenverteilung zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden kodifiziert. Der geltende Rechtszustand ändert sich dadurch nicht.

Im Unterschied dazu erfährt die geltende Rechtslage durch Art. 3 Abs. 1^{ter} PolG eine Änderung, indem die Gemeinden neu befugt werden, zur Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit Personen durch polizeilich ausgebildete Gemeindeorgane anhalten zu lassen. Die Anhaltung verhindert das weitere Fortbewegen einer Person durch die vorübergehende Zurückbehaltung derselben an Ort und Stelle. Sie stellt noch keine Freiheitsentziehung dar und darf nicht eine Dauer erreichen, die als Festnahme anzusehen wäre. Den entsprechenden Grenzwert, der derzeit bei ungefähr sechs Stunden liegt, dürften die kommunalen Polizeikräfte in der Regel problemlos einhalten können. Denn die Anhaltung soll es den kommunalen Polizeikräften nur ermöglichen, eine Person bei der Erfüllung ihrer sicherheitspolizeilichen Aufgaben anzuhalten, bis die Kantonspolizei eintrifft und als zuständige Polizeibehörde weitergehende polizeiliche Massnahmen (Art. 9 ff. PolG) treffen kann.

Weiterhin der Kantonspolizei vorbehalten bleiben die anderen im Polizeigesetz vorgesehenen polizeilichen Massnahmen (Art. 9 ff. PolG) und die zu deren Durchsetzung zur Verfügung stehenden Zwangsmassnahmen (Art. 23 ff. PolG; vgl. dazu vorstehende Ausführungen unter II.3.1). Die Gemeinden können den kommunalen Polizeikräften indessen andere Befugnisse einräumen. Insofern schränkt das Polizeigesetz den Handlungsspielraum der Gemeinden nicht ein.

Schliesslich wird in Art. 3 Abs. 2 PolG die vormals in Art. 3 Abs. 1 Satz 2 PolG enthaltene Regelung aufgenommen. Durch diese systematische Neuordnung ändert sich die Rechtslage nicht.

3. Zusammenarbeit mit den Gemeinden (Art. 4a)

Auf vielfachen Wunsch der Gemeinden wird ins Polizeigesetz ein ausdrückliches Bekenntnis zur Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden aufgenommen. Laut der fraglichen Bestimmung arbeiten die Kantonspolizei und die Gemeinden zusammen. Diese in Art. 4a PolG zu verankernde Regelung gilt bereits von Verfassungswegen (Art. 76 Abs. 2 KV) und normiert eine Selbstverständlichkeit. Es ist klar und entspricht bewährter Praxis, dass sich die Kantonspolizei und die Gemeinden bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Polizeiaufgaben unterstützen, sich gegenseitig über Vorkommnisse, welche die Ausübung ihrer Pflichten betreffen, informieren und die zu treffenden Massnahmen im Bedarfsfall koordinieren. Umgesetzt wird diese Zusammenarbeit in der Praxis durch (situative) Absprachen. Würden diese im Polizeigesetz festgeschrieben, so würde deren fortlaufende Anpassung an die sich ändernden Umstände verhindert. Von einer Kodifikation ist daher abzusehen. Allenfalls können diese auf Verordnungsebene verankert werden.

Der neu zu schaffende Art. 4a PolG trägt die Marginalie Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Deshalb muss die gleichlautende Marginalie von Art. 5 PolG abgeändert werden. Diese Regelung steht neu unter der Überschrift Aufgabenübertragung. Inhaltlich erfährt sie dadurch keine Änderung.

4. Ersatzvornahme (Art. 5a)

Die Kantonspolizei kann einer Gemeinde die Kosten für einen Einsatz auferlegen, wenn sie auf Ersuchen derselben tätig wurde (Art. 5 Abs. 2 PolG), oder wenn sie vertraglich verpflichtet ist, die polizeilichen Aufgaben einer Gemeinde gegen eine angemessene Entschädigung zu erfüllen (Art. 5 Abs. 4 PolG). Gemäss Art. 35 Abs. 1 PolG hat die Kantonspolizei ferner die Möglichkeit, demjenigen die Kosten für einen Polizeieinsatz zu überbinden, der diesen verursacht hat (vgl. dazu PVG 2016 Nr. 3). Diese Regelung dürfte keine hinreichende Grundlage bilden, um eine Gemeinde zu verpflichten, die Kosten für einen Einsatz der Kantonspolizei zu übernehmen, der notwendig wurde, weil eine Gemeinde eine ihr obliegende Polizeiaufgabe nicht oder nicht rechtzeitig erfüllt hat (Polizeibericht 2015plus, S. 54).

Dies bedeutet allerdings nicht, dass in solchen Fällen eine Kostenüberbindung an eine Gemeinde nach geltendem Recht ausgeschlossen wäre. Denn für solche Situationen kennt Art. 79 Abs. 1 lit. c des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden vom 16. Oktober 2017 (GG; BR 175.050) das Instrument der Ersatzvornahme. Danach kann die zuständige kantonale Aufsichtsbehörde auf Kosten der Gemeinde die erforderlichen Massnahmen treffen, wenn eine Gemeinde eine ihr obliegende Aufgabe nicht erfüllt. Im Gegenzug hat die Gemeinde die durch die Ersatzvornahme verursachten Kosten zu tragen (vgl. dazu ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, N. 1474). Art. 79 Abs. 1 lit. c GG würde es demnach bereits jetzt erlauben, einer säumigen Gemeinde die Kosten eines Einsatzes der Kantonspolizei zu überbinden, der erforderlich wurde, weil die Gemeinde ihre Polizeiaufgaben nicht oder nicht rechtzeitig wahrgenommen hat. Die fragliche Regelung vermag jedoch insofern nicht zu befriedigen, als die Kantonspolizei nicht als zuständige Aufsichtsbehörde gilt und damit nicht berechtigt ist, einer Gemeinde eine Ersatzvornahme anzudrohen und ihr die durch die Ersatzvornahme verursachten Kosten aufzuerlegen. Dies erscheint in jenen Bereichen unproblematisch, in denen keine zeitliche Dringlichkeit besteht und die erforderlichen Aufsichtsmassnahmen vom DJSG oder allenfalls der Regierung als den gemäss dem Gemeindegesetz zuständigen Aufsichtsbehörden veranlasst werden können (Art. 77 Abs. 1 GG). Im Bereich der Sicherheitspolizei

muss aber in der Regel unverzüglich gehandelt werden. Hier bedarf es einer bereichsspezifischen Regelung, welche das allgemeine aufsichtsrechtliche Instrument der Ersatzvornahme an die besonderen sicherheitspolizeilichen Bedürfnisse anpasst.

Zu diesem Zweck soll Art. 5a PolG ins Polizeigesetz aufgenommen werden. Dieser Regelung zufolge kann die Kantonspolizei anstelle einer Gemeinde tätig werden, wenn letztere eine ihr obliegende sicherheitspolizeiliche Aufgabe nicht erfüllt. Bevor sie eine solche Ersatzvornahme vornimmt, hat sie der säumigen Gemeinde diese Massnahme anzudrohen und ihr eine angemessene Frist zur Erfüllung anzusetzen. Nur wenn Gefahr in Verzug ist, darf sie auf die Androhung der Ersatzvornahme sowie die Ansetzung einer Erfüllungsfrist verzichten und die kommunale sicherheitspolizeiliche Aufgabe anstelle der säumigen Gemeinden sogleich vornehmen. Die Kosten für die Ersatzvornahme hat die säumige Gemeinde zu tragen. Sie richten sich nach den Berechnungsansätzen für die Kosten der Dienstleistungen der Kantonspolizei vom 8. Dezember 2003 (BR 613.140).

Davon unberührt bleibt die Möglichkeit der Gemeinden, die Kosten für die Ersatzvornahme den Verursachern des Polizeieinsatzes zu überbinden, sofern die rechtlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind.

5. Ausschreibung (Art. 13)

Art. 13 PolG wird um einen Abs. 3 ergänzt. Erfüllt wird damit ein Erfordernis des Bundes, der die entsprechenden Systeme betreibt, und für die infrage stehende Form der verdeckten Registrierung nach dem Schengener Informationssystem (SIS II) eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fordert (vgl. Art. 33 der Bundesverordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems [N-SIS] und das SIRENE-Büro vom 8. März 2013 [N-SIS-Verordnung; SR 362.0]).

6. Eingreifen bei häuslicher Gewalt (Art. 16)

Gestützt auf Art. 16 Abs. 1 PolG kann die Kantonspolizei eine Person, die eine andere Person ernsthaft gefährdet, im Krisenfall für längstens zehn Tage aus der gemeinsamen Wohnung ausweisen (Art. 28b Abs. 4 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]). Hierbei handelt es sich um eine wichtige Schutzmassnahme für gewaltbetroffene Personen. In der Vernehmlassung wurde geltend gemacht, dass die zehntägige Frist für die Organisation weiterer Schutzmassnahmen bisweilen kaum ausreiche. Dies gelte vor allem, wenn die Kantonspolizei eine Aus-

weisung am Freitag verfüge. In einem solchen Fall fielen vier der zehn Tage auf das Wochenende, womit nur gerade sechs Arbeitstage verblieben, um weitere Schutzvorkehren in die Wege zu leiten. Die Dauer der Ausweisung sei daher auf 14 Tage zu verlängern.

Die Kantone regeln die Dauer der Ausweisung unterschiedlich. Zwei Kantone lassen eine polizeiliche Ausweisung für längstens 30 Tage zu. Zwei Kantone begrenzen die maximal zulässige Ausweisungsdauer auf 20 Tage. Zehn Kantone sehen eine Ausweisungsdauer von höchstens 14 Tagen vor, während zwei Kantone diese auf zwölf Tage beschränken. Sieben Kantone gestatten eine polizeiliche Ausweisung für höchstens zehn Tage. Schliesslich regeln die Kantone Glarus und Obwalden die Ausweisungsdauer aussergewöhnlich, indem sie diese auf fünf Tage (GL) bzw. 48 Stunden (OW) begrenzen, aber eine Verlängerung dieser Anordnung zulassen. Die Mehrheit der Kantone sieht somit eine Ausweisungsdauer von 14 Tagen vor. Mit Blick auf diese Regelungen erachtet es die Regierung als gerechtfertigt, die Dauer der polizeilichen Wegweisung auf längstens 14 Tage zu verlängern, zumal diese im konkreten Einzelfall immer noch für eine kürzere Zeitspanne angeordnet werden kann.

Zudem soll Art. 16 Abs. 1 lit. b PolG angepasst werden. Die seinerzeit in der Botschaft Heft Nr. 9/2011–2012 S.1073 als redaktionelle Änderung bezeichnete Neuregelung der darin verankerten Mitteilungspflicht war tatsächlich eine inhaltliche; sie reduzierte die Meldegründe. Lautete Art.16 Abs. 1 lit. b PolG bis Ende 2012 dahingehend, dass die Kantonspolizei die Ausweisungsverfügung, sofern vormundschaftliche Massnahmen in Betracht kamen, der Vormundschaftsbehörde innert 24 Stunden zu übermitteln hatte, ist dies seit dem 1. Januar 2013 nur noch der Fall, sofern Kinder betroffen sind. In Art. 16 Abs. 1 lit. b PolG soll deshalb, wie vor dem 1. Januar 2013, vorgesehen werden, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde über Ausweisungsverfügungen zu informieren ist, wenn Kinder betroffen sind oder Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz in Betracht kommen. Damit wird sichergestellt, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden von allen polizeilichen Ausweisungen Kenntnis erhalten, die Kindeschutzmassnahmen bedingen können.

7. Präventive Überwachungsmaßnahmen Allgemeine Bestimmungen (Art. 21a)

Um erheblichen Gefahrenlagen und bedeutenden Verbrechen und Vergehen begegnen zu können, muss die Kantonspolizei die Möglichkeit haben, noch vor der Einleitung eines Strafverfahrens verdeckt zu operieren. Art. 21a Abs.1 PolG bezeichnet die verdeckten präventiven Überwachungsmaßnahmen, denen sich die Kantonspolizei hierfür bedienen kann. Der Einsatz dieser in Art. 21a Abs.1 lit. a–d PolG abschliessend aufgezählten verdeckten präventiven Überwachungsmaßnahmen setzt im Gegensatz zu den strafprozessualen Überwachungsmaßnahmen keinen konkreten Tatverdacht voraus. Hier geht es um die gerichtspolizeiliche Vorfeldarbeit, mit dem Ziel, bestimmte Straftaten überhaupt erst zu erkennen und zu verhindern, noch bevor ein konkreter Tatverdacht besteht (vgl. BGE 140 I 353 E. 5.1; vgl. auch vorstehende Ausführungen unter III.3.). Die verdeckten präventiven Überwachungsmaßnahmen verfolgen die sicherheitspolizeilichen Zwecke «Abwehr erheblicher Gefahren» und «Erkennung und Verhinderung von Straftaten». In solchen Situationen kann die Kantonspolizei bereits vor der Aufnahme strafprozessualer Ermittlungen (verdeckte) präventive Überwachungsmaßnahmen ergreifen.

Die hierzu geschaffenen Instrumente lehnen sich an die in der Schweizerischen Strafprozessordnung geregelten geheimen Überwachungsmaßnahmen an. Gesetzgeberisch wird dies umgesetzt, indem auf die entsprechenden Regelungen der Schweizerischen Strafprozessordnung verwiesen und ihr Inhalt in das verweisende kantonale Polizeirecht eingefügt wird. Dadurch orientieren sich die vorgesehenen präventiven Überwachungsmaßnahmen an den im Strafprozessrecht definierten Eingriffsschwellen, -tiefen und der dortigen -verantwortung.

Die präventiven Überwachungsmaßnahmen zeichnen sich, wie die entsprechenden strafprozessualen Instrumente, dadurch aus, dass sie für die betroffene Person nicht unmittelbar erkennbar sind. Deshalb wird die Kantonspolizei verpflichtet, der von einer solchen Überwachungsmaßnahme direkt betroffenen Person Grund, Art und Dauer der Massnahme mitzuteilen, sobald der mit der Massnahme verfolgte Zweck dies zulässt (Art. 21a Abs. 2 PolG). Diese Mitteilung erfolgt unabhängig davon, ob die verdeckten präventiven Überwachungsmaßnahmen zu verwertbaren Beweismitteln geführt haben oder nicht. Denn nur die Bekanntgabe der verdeckten präventiven Überwachungsmaßnahmen ermöglicht es, dass diese nachträglich auf ihre Zulässigkeit hin überprüft werden und die betroffenen Personen ihre Rechte geltend machen können.

Die Mitteilung muss spätestens mit Abschluss der präventiven Überwachungsmaßnahmen erfolgen. Sie darf unterbleiben, wenn dies zum Schutz

überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist (Art. 21a Abs. 2 PolG). Sind präventive Überwachungsmassnahmen durch das Verwaltungsgericht zu genehmigen, so darf von der Mitteilung an die direkt betroffene Person nur mit Zustimmung des Verwaltungsgerichts abgesehen werden (Art. 21a Abs. 3 PolG). Der Entscheid über die Mitteilung wird der Staatsanwaltschaft überlassen, wenn die Erkenntnisse aus den präventiven Überwachungsmassnahmen zur Eröffnung eines Strafverfahrens geführt haben (Art. 21a Abs. 4 PolG). Die Staatsanwaltschaft kann beim Entscheid über die Mitteilung der präventiven Überwachungsmassnahmen auch gerichtspolizeiliche Interessen berücksichtigen.

Soweit in den Regelungen zu den präventiven Überwachungsmassnahmen auf die Bestimmungen der Strafprozessordnung über die geheimen Überwachungsmassnahmen verwiesen wird, kommen dem Verwaltungsgericht die Aufgaben und Befugnisse des Zwangsmassnahmengerichts, der Polizeikommandantin oder dem Polizeikommandanten jene der Staatsanwaltschaft zu (Art. 21a Abs. 5 PolG). Die Gründe, welche die Regierung dazu bewogen haben, das Verwaltungsgericht als Genehmigungsbehörde vorzuschlagen, wurden bereits erläutert (vgl. vorstehende Ausführungen unter II.3.2.).

8. Präventive Observation (Art. 21b)

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung berühren Observationen den Schutzbereich der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und der Privatsphäre nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK und Art. 13 BV (BGE 135 I 169 E. 5.4.2). Mit Urteil vom 18. Oktober 2016 hat der Europäische Gerichtshofs für Menschenrechte, bezogen auf die Unfallversicherung, entschieden, Observationen seien nur zulässig, wenn deren Voraussetzungen und Modalitäten in einer hinreichend bestimmten rechtssatzmässigen Grundlage geregelt seien, welche die Dauer, das Bewilligungsverfahren, die Aufbewahrung, Löschung und den Zugang zu den erhobenen Personendaten regle (Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 18. Oktober 2016, Application no. 61838/10).

Diesen Anforderungen soll mit der vorgeschlagenen Regelung Rechnung getragen werden. Dabei ist in Anlehnung an Art. 282 StPO unter Observation jene Massnahme zu verstehen, bei welcher Personen und Sachen während eines gewissen Zeitraums an allgemein zugänglichen Orten von aussen systematisch verdeckt beobachtet und Bild- sowie Tonaufzeichnungen gemacht werden (sog. invasive Überwachung). Von der präventiven Observation nicht betroffen ist der Geheim- oder Privatbereich im Sinne von Art. 280 StPO bzw. Art. 179^{bis}–Art. 179^{quater} StGB. Sie ist folglich auf all-

gemein zugängliche Orte beschränkt, wie bspw. Strassen, Plätze, Bahnhöfe, Flugplätze, öffentliche Verkehrsmittel, Sportplätze, aber auch allgemein zugängliche Räume von Restaurants, Hotel sowie Büro-, Schul- oder Wohnhäusern.

Die präventive Observation kann mit Mitteln der Standortermittlung, z.B. GPS-Geräten, verbunden werden. Der Einsatz von derartigen Ortungsgeräten drängt sich auf, um den Observationseinsatz zweckmässig und unerkannt durchführen zu können. Die erhobenen Bewegungsdaten dürfen allerdings nicht registriert und für das Erstellen eines Bewegungsbilds verwendet werden, andernfalls eine verdeckte präventive technische Überwachung im Sinne von Art. 21e PolG vorliegt, die vom Verwaltungsgericht zu genehmigen ist.

Die Polizeioffizierin bzw. der Polizeioffizier kann eine präventive Observation anordnen (Art. 21b Abs. 2 PolG). Eine Genehmigung durch die Polizeikommandantin bzw. den Polizeikommandanten ist – analog der abgestuften strafprozessualen Regelung – erforderlich, wenn die präventive Observation länger als einen Monat dauert (Art. 21b Abs. 3 PolG). Eine richterliche Genehmigung ist nicht erforderlich (vgl. dazu Art. 282 StPO).

9. Präventive verdeckte Fahndung (Art. 21c)

Die verdeckte Fahndung ist bereits in Art. 298a StPO definiert. Diese Legaldefinition wird in Art. 21c Abs. 1 PolG für sinngemäss anwendbar erklärt. Dieser Regelung zufolge liegt eine präventive verdeckte Fahndung vor, wenn Angehörige der Polizei im Rahmen kurzer Einsätze in einer Art und Weise, dass ihre wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist, Verbrechen und Vergehen aufzuklären versuchen und dabei insbesondere Scheingeschäfte abschliessen oder den Willen zum Abschluss von Scheingeschäften vortäuschen. Verdeckte Fahnderinnen und Fahnder legen ihre Identität nicht offen. Im Unterschied zu verdeckten Vorermittlerinnen und Vorermittler (Art. 21d PolG) werden sie aber nicht mit einer durch Urkunden abgesicherten falschen Identität (sog. Legende) ausgestattet und bauen kein Vertrauensverhältnis zu den Zielpersonen auf. Sie bedienen sich zur Täuschung über ihre Identität und Funktion vielmehr einfacher Lügen, z.B. über ihren Namen, Beruf, ihr Geschlecht, ihr Alter oder ihren Wohnort. Verdeckte Fahndungen erschöpfen sich meist in einem Auftreten mit situations- und milieuangepasster Erscheinung sowie in der Verheimlichung der polizeilichen Identität. So können Polizeiangehörige im Drogenmilieu die Rolle eines vermeintlichen Kunden übernehmen. Die präventive verdeckte Fahndung ist nicht auf die in Art. 286 Abs. 2 StPO aufgelisteten Straftatbestände begrenzt. Sie kann auch bei anderen Verbrechen und Vergehen

zum Einsatz kommen, wenn weniger weitgehende Methoden der Informationsbeschaffung aussichtslos erscheinen oder unverhältnismässig schwerer zu realisieren sind.

Art. 21c Abs. 2 und 3 PolG legen – analog zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Regelung in verschiedenen Kantonen (z.B. Bern, Schaffhausen, Waadt) – eine zweistufige Anordnungskompetenz fest. Danach ordnet eine Polizeioffizierin bzw. ein Polizeioffizier die präventive verdeckte Fahndung an (Art. 21c Abs. 2 PolG). Dauert sie länger als einen Monat, entscheidet die Polizeikommandantin bzw. der Polizeikommandant über ihre Fortsetzung (Art. 21c Abs. 3 PolG). In diesem Verfahren ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen noch gegeben sind und in der Zwischenzeit insbesondere kein Vertrauensverhältnis aufgebaut wurde, das eine verdeckte polizeiliche Vorermittlung nahelegt. Mit diesen Vorkehren soll eine übermässig lange präventive verdeckte Fahndung verhindert werden.

Die Anforderungen an die eingesetzte Person, die Stellung, Aufgaben und Pflichten der verdeckten Fahnderin oder des verdeckten Fahnders, die Beendigung und Mitteilung richten sich nach den Art. 298c und Art. 298d Abs. 1 und 3 StPO (Art. 21c Abs. 4 PolG).

10. Verdeckte Vorermittlung (Art. 21d)

Art. 21d PolG regelt den Einsatz verdeckter Ermittler in der Vorermittlung. Auf eine eigenständige Legaldefinition wird verzichtet und die in Art. 285a StPO enthaltene Umschreibung für anwendbar erklärt. Die verdeckte Vorermittlung zielt darauf ab, unter Verwendung einer falschen Identität (Legende) und durch täuschendes Verhalten ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, um in ein kriminelles Umfeld einzudringen und dadurch besonders schwere Straftaten im Sinne von Art. 286 Abs. 2 StPO zu verhindern (Art. 21a Abs. 1 lit. c PolG). Neben der Legaldefinition werden die StPO-Bestimmungen über die Durchführung (Art. 287, 288 und 290–297 StPO) für sinngemäss anwendbar erklärt (Art. 22d Abs. 4 PolG).

Analog zur Schweizerischen Strafprozessordnung darf eine verdeckte Vorermittlung nur mit richterlicher Genehmigung durchgeführt werden (Art. 21d Abs. 3 PolG).

11. Präventive technische Überwachung (Art. 21e)

Eine präventive technische Überwachung bezweckt, Vorgänge festzustellen und aufzuzeichnen, die sich im Geheim- und Privatbereich zutragen und strafrechtlich durch Art. 179^{bis} ff. StGB geschützt sind. Diese verdeckte

präventive Überwachungsmassnahme darf die Kantonspolizei ausschliesslich zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten gemäss Art. 269 Abs. 2 StPO einsetzen (Art. 21a Abs. 1 lit. d PolG). Demgegenüber verzichtet das Gesetz darauf, die infrage kommenden technischen Überwachungsgeräte aufzuzählen. Dadurch kann der technischen Entwicklung Rechnung getragen werden. In Betracht fallen zurzeit bspw. Ortungsgeräte zur Feststellung des Standorts und der Bewegungen von Personen oder Sachen (GPS-Geräte), der Einsatz von Überwachungsgeräten, um das nicht öffentlich gesprochene Wort abzuhören oder aufzuzeichnen, oder um Vorgänge an nicht öffentlichen oder nicht öffentlich zugänglichen Orten zu beobachten oder aufzuzeichnen.

Wie in der StPO ist für diese verdeckte präventive Überwachungsmassnahme ebenfalls eine richterliche Genehmigung erforderlich, die vom Verwaltungsgericht zu erteilen ist (Art. 21e Abs. 3 PolG). Das Genehmigungsverfahren sowie die Durchführung der präventiven technischen Überwachung richten sich sinngemäss nach der Schweizerischen Strafprozessordnung (Art. 21e Abs. 4 PolG).

12. Vorbereitende Legendierung (Art. 21f)

Die Ausstattung mit einer Legende gehört zum Wesensmerkmal einer verdeckten Vorermittlung. Der Begriff der Legende entspricht jenem von Art. 285a StPO. Die Legendierung muss demnach nicht darauf beschränkt sein, die Zugehörigkeit einer Person zur Kantonspolizei zu verschleiern, sondern es kann einer Person auch eine andere Identität, d.h. ein anderer Name und allenfalls andere biografische Daten (Geburtsdatum, Geburtsort usw.), verliehen werden. Der Begriff der Legendierung geht folglich über Art. 17 des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (NDG; SR 121) hinaus, indem er auch Tarnidentitäten im Sinne von Art. 18 NDG umfasst.

Legenden können nicht innert kurzer Zeit aufgebaut werden, wenn sie glaubhaft sein sollen. Das Bereitstellen einer Legende bedingt einen hohen logistischen und finanziellen Aufwand. Wird eine verdeckte Ermittlung im polizeilichen Vor- oder im strafprozessualen Ermittlungsverfahren angeordnet, müssen die nötigen Legendenurkunden deshalb in der Regel bereits vorhanden sein, da bei Vorliegen eines dringenden Tatverdachts nicht noch Monate mit dem Beginn des Einsatzes zugewartet werden kann. Mit Art. 21f PolG soll die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um die erforderlichen Vorbereitungshandlungen vornehmen zu können.

Der Gebrauch der Legende bedarf der Genehmigung durch das Verwaltungsgericht (Art. 21f Abs. 3 PolG).

13. Informantinnen, Informanten, Vertrauenspersonen (Art. 21g)

Art. 21g PolG regelt den Umgang mit vertraulichen Quellen. Darunter fallen einerseits Informantinnen und Informanten, andererseits Vertrauenspersonen als qualifizierte Form von Informantinnen und Informanten. Als Informantinnen bzw. Informanten gelten Personen, die der Kantonspolizei aus eigenem Antrieb Informationen weitergeben; im Gegensatz dazu beschaffen Vertrauenspersonen auf Anordnung der Kantonspolizei Informationen. Die Zusammenarbeit mit solchen Personen dient insbesondere der Erkennung, Verhinderung bzw. der Abwehr von Verbrechen und Vergehen im Bereich der Milieukriminalität.

Die Kantonspolizei kann Informantinnen und Informanten sowie Vertrauenspersonen entschädigen. Sie kann ihnen Auslagen erstatten, eine Umtriebsentschädigung ausrichten oder sie bezahlen für besonders wertvolle Informationen oder für solche, für deren Beschaffung es eines besonderen Geschicks oder einer ausserordentlichen Risikobereitschaft bedurfte. Ausserdem kann die Kantonspolizei Informantinnen und Informanten sowie Vertrauenspersonen Vertraulichkeit zusichern. Diese Vertraulichkeitserklärung bindet die Staatsanwaltschaft sowie allenfalls zuständige Strafgerichte nicht. Im Strafverfahren ist allein aufgrund der massgeblichen Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung zu entscheiden (Art. 149 ff. StPO), ob und gegebenenfalls unter welchen Umständen Informantinnen und Informanten sowie Vertrauenspersonen als Zeugen oder Auskunftspersonen auszusagen haben. Die strafprozessualen Bestimmungen gehen Art. 21g Abs. 1 PolG vor.

14. Verdeckte Überwachung allgemein zugänglicher Orte (Art. 22a)

Diese Überwachungsmassnahme spielt sich – wie die präventive Observation (Art. 21b PolG) – an allgemein zugänglichen Orten ab und ist für betroffene Personen nicht oder nicht unmittelbar erkennbar. Sie unterscheidet sich jedoch insofern von der präventiven Observation, als sie nicht gegen bestimmte Personen oder Sachen gerichtet ist (sog. invasive Überwachung), sondern allgemein zugängliche Orte betrifft. Eingesetzt werden in der Regel Videotechnologien, welche die Bildsignale während eines längeren Zeitraums fortwährend aufzeichnen und es erlauben, die aufgezeichneten Personen zu identifizieren; vereinzelt aber auch Überwachungssysteme, die gewissermassen als verlängertes Auge funktionieren, indem erfasste Informationen nur auf einen Monitor überspielt werden (sog. Echtzeitüberwachung oder Kamera-Monitoring-System). Die letztgenannte Form der verdeckten Überwachung allgemein zugänglicher Orte ist eine Vorstufe der ersteren.

Die Echtzeitbeobachtung wird deshalb in Art. 22a Abs. 1 PolG nicht gesondert erwähnt. Denn als weniger weitgehende Überwachungsform ist sie stets zulässig, wenn der Gesetzgeber eine personenbezogene Bild- und Tonaufzeichnung erlaubt.

Im Übrigen knüpft Art. 22a Abs. 1 PolG insofern an den geltenden Art. 22 Abs. 3 PolG an, als allgemein zugängliche Orte bild- und tonmässig überwacht werden dürfen, wenn aufgrund einer polizeilichen Lagebeurteilung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ausgewiesen ist, dass es am zu überwachenden Ort zu Straftaten kommen wird. Um diesen Nachweis zu erbringen, genügt nicht jede noch so entfernte Möglichkeit, dass sich am überwachten Ort zukünftig Straftaten ereignen werden. Absolute Gewissheit ist aber ebenso wenig erforderlich. Vielmehr ist das zu erfüllende Beweismass im Einzelfall aufgrund einer wertenden Abwägung zu bestimmen. Dabei kommt es primär auf die Bedeutung des bedrohten Schutzguts und das Schadenspotential an. Je schwerer die drohenden Straftaten und je hochwertiger die gefährdeten Güter sind, desto geringere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit zu stellen (REINHARD, a.a.O., S. 108). Denkbare Anwendungsfälle für verdeckte Überwachungen allgemein zugänglicher Orte sind z.B. Drogenumschlagplätze oder Orte, wo in der Vergangenheit häufig Diebstähle oder Sachbeschädigungen begangen wurden. Mitumfasst ist auch ein noch engerer geografischer Raum, wenn es etwa um den Einsatz von Alarm- oder Überwachungsanlagen an Tatorten oder Veranstaltungsorten mit Ausschreitungsgefahr geht.

Dass im Einzelfall ein solcher lokaler Kriminalitätsschwerpunkt existiert, bedeutet allerdings nicht, dass die Kantonspolizei zur verdeckten örtlichen Bild- und Tonüberwachung berechtigt ist. Dies trifft nur zu, wenn sich die fragliche polizeiliche Überwachungsmassnahme ferner als verhältnismässig erweist (Art. 36 Abs. 3 BV) und die Grundsätze des allgemeinen polizeilichen Handelns respektiert (Art. 6–9 PolG).

Diese allgemeinen Grundsätze werden in Bezug auf die bearbeiteten Personendaten in Art. 22a Abs. 3 PolG dahingehend präzisiert, als Bild- und Tonaufzeichnungen innert 30 Tagen zu löschen sind, soweit sie nicht in einem Strafverfahren oder zur Gefahrenabwehr benötigt werden. Im Übrigen richtet sich deren Bearbeitung nach den allgemeinen Bestimmungen zur Bearbeitung von Personendaten (Art. 27 ff. PolG).

15. Verkehrsüberwachung (Art. 22b)

Automatische Fahrzeugfahndungs- und Verkehrskontrollsysteme (AFV-Systeme) erlauben das automatische Erfassen von Nummernschildern und deren Abgleich mit einer Fahndungsdatenbank (Indexdaten). Die auto-

matisierte Fahrzeugfahndung gehört heute zu den unverzichtbaren Mitteln für die Aufgabenerfüllung einer Polizei; dies nicht zuletzt auch im Rahmen der internationalen und schweizerischen Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung.

Da die Bildüberwachung einen Eingriff in die Grundrechte bedeutet, bedarf der Eingriff einer gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig (geeignet, erforderlich, zumutbar) sein. Die bestehende gesetzliche Grundlage in Art. 22 Abs. 3 PolG wird mit Art. 22b PolG klarer gefasst. So wird festgeschrieben, mit welchen Fahndungsdaten die Kontrollschilddaten abgeglichen werden sollen.

Art. 22b Abs. 1 PolG bildet die gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Bildüberwachungsgeräten, welche die Kontrollschilder auslesen können.

Art. 22b Abs. 2 PolG schränkt den Anwendungsbereich der Einsatzmöglichkeiten der automatischen Fahrzeugfahndungs- und Verkehrsüberwachungsgeräte auf polizeiliche Bereiche ein.

Art. 22b Abs. 3 PolG stellt sicher, dass nicht benötigte Daten sofort gelöscht werden. Nur Daten, die für ein Straf- oder Verwaltungsverfahren erforderlich sind, dürfen aufbewahrt werden. In diesen Fällen gelten die Datenaufzeichnungen als Verwaltungs- resp. Strafakten und teilen das gleiche Schicksal wie die anderen gerichtspolizeilichen Akten, insbesondere auch hinsichtlich der Aufbewahrungsdauer.

16. Einsatzbezogene Informationsbeschaffung und Überwachung (Art. 22c)

Mit Art. 22c PolG soll die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um die Kantonspolizei mit mobilen audiovisuellen Übermittlungs- und Aufzeichnungsgeräten ausrüsten zu können. Welche technischen Mittel eingesetzt werden können, lässt Art. 22c PolG bewusst offen, um die technische Entwicklung berücksichtigen zu können. Im Vordergrund stehen zurzeit mobile Überwachungsmittel, wie etwa Drohnen oder Datenbrillen (z.B. Google Glass) sowie körpernah getragene Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte, sog. Bodycams. Solche und ähnliche mobile Mittel können während eines Einsatzes zum einen zur Informationsbeschaffung (Art. 22c Abs. 1 PolG), zum anderen zur Überwachung allgemein zugänglicher Orte (Art. 22c Abs. 2 PolG) eingesetzt werden.

Bei der einsatzbezogenen Informationsbeschaffung im Sinne von Art. 22c Abs. 1 PolG steht derzeit der Drohneneinsatz im Vordergrund. Dieser erlaubt eine gefahrlose und zeitnahe Aufklärung sowie Dokumentation. Hiermit kann bspw. bei einem Such- und Rettungseinsatz innert kürzester Zeit ein relativ grosses Gebiet oder ein unwegsames Gelände abgesucht oder

bei Grossveranstaltungen eruiert werden, in welche Richtung sich Menschenmengen bewegen. Solche Überwachungsmassnahmen beziehen sich in der Regel auf eine Vielzahl von Personen, die nicht nur an allgemein zugänglichen Orten, sondern auch in ihrem Privatbereich beobachtet werden können. Vor allem in den letztgenannten Fällen dürfte die einsatzbezogene Informationsbeschaffung mittels mobiler audiovisueller Übermittlungs- und Aufzeichnungsgeräten erhebliche Grundrechtseingriffe nach sich ziehen. Deshalb ist sie auf Fälle zu beschränken, in denen diese Form der Informationsbeschaffung erforderlich ist, um Angehörige der Kantonspolizei oder Dritte vor erheblichen Gefahren zu schützen. Gemeint sind primär Gefahren für Leib oder Leben. Art. 22c Abs. 1 PolG kann aber auch die Abwendung erheblicher Sachschäden betreffen. Der Schutz vor Beleidigungen und verbalen Provokationen genügt nicht. Nicht jedwede örtlich angespannte Situation vermag den Einsatz mobiler audiovisueller Übermittlungs- und Aufzeichnungsgeräte zu rechtfertigen.

Von dieser einsatzbezogenen Informationsbeschaffung zu unterscheiden, ist die einsatzbezogene Überwachung mit mobilen Ton- und Bildaufzeichnungsgeräten. Diese polizeiliche Massnahme stellt eine besondere Form der dissuasiven Bild- und Tonüberwachung dar. Sie ist auf Situationen zugeschnitten, in denen der Einsatz mobiler technischer Überwachungsgeräte selbst die Begehung von Straftaten verhindern soll. Eine solche Wirkung wird dem Einsatz von Bodycams zugeschrieben, die deeskalierend wirken und die Hemmschwelle für Beleidigungen gegenüber Polizistinnen sowie Polizisten heraufsetzen sollen. Gleichzeitig sollen sie Solidarisierungseffekte von unbeteiligten Dritten vermeiden, die als Ergebnis eines gruppendynamischen Prozesses spontan Partei für Personen ergreifen, die von polizeilichen Massnahmen betroffen sind. Schliesslich wird durch die Aufzeichnungen die Identifikation von Tätern und deren Strafverfolgung erleichtert, wenn es zu tätlichen Angriffen auf Polizeibeamtinnen sowie Polizeibeamten kommt. Diese Ziele rechtfertigen die mit dem Bodycam-Einsatz verbundenen Eingriffe in die Rechtssphäre der Polizistinnen und Polizisten. Aus personalrechtlicher Sicht sind Überwachungsmassnahmen erlaubt, wenn legitime Gründe hierfür vorliegen, die Arbeitnehmenden vorgängig über den Einsatz von Überwachungsmassnahmen informiert werden und die Überwachung im Vergleich zum beabsichtigten Zweck ein verhältnismässiges Mittel darstellt (vgl. Art. 3a lit. a ArG und Art. 26 ArGV 3; und zu ähnlichen Konstellationen BGE 130 II 425). Diese Voraussetzungen sind beim Bodycam-Einsatz – wie dem hier vorgesehenen – erfüllt, zumal die Bild- und Tonüberwachung nicht direkt auf die Überwachung sowie Kontrolle des Verhaltens der Angehörigen der Kantonspolizei zielt, sondern gerade auch deren Schutz dient. Bodycams werden freilich so einzusetzen sein, dass die Gesundheit, die Bewegungsfreiheit sowie die Persönlichkeit der Kantonspolizistinnen

und -polizisten gewahrt bleibt. Die Regierung wird die Voraussetzungen des Bodycam-Einsatzes in der Polizeiverordnung konkretisieren und für die Mitarbeitenden ein Reglement ausarbeiten, um deren Handhabung zu vereinfachen. Mit diesen Vorkehren lassen sich die mit dem Bodycam-Einsatz verbundenen Eingriffe in die Rechtssphäre der Polizistinnen sowie Polizisten auf ein vertretbares Ausmass beschränken.

Die Bearbeitung von Personendaten, die durch eine einsatzbezogene Bild- und Tonüberwachung erfasst sowie aufgezeichnet werden, richtet sich nach Art. 22a Abs. 3 PolG (Art. 22c Abs. 3). Danach sind erhobene Personendaten nach 30 Tagen zu löschen, soweit sie nicht in einem Strafverfahren oder zur Gefahrenabwehr benötigt werden. Im Übrigen richtet sich ihre Bearbeitung nach den allgemeinen Regelungen zur Bearbeitung von Personendaten (Art. 27 ff. PolG). Darüberhinausgehende Regelungen zur Datenbearbeitung sind nicht erforderlich.

17. Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 22d)

Die eidgenössischen Räte haben am 18. März 2016 das totalrevidierte Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) verabschiedet. Dieses gestattet es, den Post- und Fernmeldeverkehr ausserhalb von Strafverfahren zu überwachen, um eine vermisste Person zu suchen (sog. Notsuche, Art. 35 BÜPF) und um eine Person zu finden, gegen die in einem rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheid eine Freiheitsstrafe verhängt oder eine freiheitsentziehende Massnahme angeordnet wurde (Fahndung nach verurteilten Personen, Art. 36 BÜPF). Die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anordnung dieser beiden Überwachungsmassnahmen regelt das Bundesrecht (Art. 35, Art. 36 und Art. 37 Abs. 1 und 2 BÜPF). Die Kantone haben die anordnende Behörde, die Genehmigungsbehörde und die Beschwerdeinstanz zu bezeichnen (Art. 37 Abs. 3 BÜPF).

Diese Rechtslage unterscheidet sich von der vormals geltenden insofern als eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ausserhalb von Strafverfahren neu auch für eine Fahndung nach verurteilten Personen zulässig ist (vgl. Art. 3 des BÜPF in der Fassung vom 6. Oktober 2000). Es stellt sich die Frage, ob die Anordnung dieser Überwachungsmassnahme dem Amt für Justizvollzug als zuständiger kantonalen Strafvollstreckungsbehörde zugewiesen werden soll (Art. 1 Abs. 1 und 2 der Verordnung über den Justizvollzug im Kanton Graubünden vom 19. Dezember 2017 [JVJ; BR 350.510]). Dies würde bedeuten, dass für die Fahndung nach vermissten Personen eine andere Behörde zuständig wäre als für die Notsuche, die als polizeiliche Massnahme von der Kantonspolizei angeordnet wird. Dies

erscheint nicht sinnvoll. Denn das Amt für Justizvollzug fahndet nicht selbständig, weshalb es in diesem Bereich über kein Fachwissen verfügt. Zudem müsste es eine Pikettorganisation aufbauen, um auch ausserhalb der Bürozeiten rasch tätig werden zu können. Mit Blick auf die geringe Zahl der zu erwartenden Fälle erscheint dies nicht sachgerecht. Deshalb ist der Kantonspolizei die Zuständigkeit zuzuweisen, die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs auch im Falle der Fahndung nach verurteilten Personen (Art. 36 BÜPF) anzuordnen. Das Amt für Justizvollzug wird bei der Kantonspolizei die Anordnung der entsprechenden Fahndungsmassnahme beantragen und ihr die hierfür erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Der Entscheid, mit welchen Mitteln gefahndet wird, obliegt der Kantonspolizei. Wie bereits nach geltendem Recht fällt ferner die Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs zum Zwecke der Notsuche in die Zuständigkeit der Kantonspolizei (Art. 33 Abs. 1 lit. f PolV).

Anordnungen der Kantonspolizei betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs sind richterlich zu genehmigen. Den diesbezüglichen Regelungsspielraum schränkt Art. 37 Abs. 3 BÜPF ein, indem er die Kantone verpflichtet, eine Beschwerdeinstanz zu bezeichnen. Diese Regelung kann nur dahingehend verstanden werden, dass gegen Genehmigungsentscheide auf kantonaler Ebene eine Beschwerdemöglichkeit vorzusehen ist. Ungeachtet der Rechtsnatur der infrage stehenden Überwachungsmassnahmen ist es deshalb ausgeschlossen, das Verwaltungsgericht als Genehmigungsbehörde zu bezeichnen. Mit Blick auf die bündnerische Gerichtsorganisation kommt unter diesen Umständen nur mehr die Einzelrichterin bzw. der Einzelrichter des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts als Genehmigungsbehörde infrage (vgl. vorstehende Ausführungen unter II.3.2.). Diese(r) hat ebenfalls die Massnahmen zum Schutz des Berufsgeheimnisses zu treffen, wenn solche in ausserstrafprozessualen Verfahren betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehr in Betracht fallen (Art. 271 Abs. 1 StPO).

Vom kantonalen Zwangsmassnahmengericht getroffene Entscheide können mit Beschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden. Für das Verfahren gelten die Bestimmungen über die strafrechtliche Beschwerde sinngemäss (Art. 22d Abs. 3 PolG).

18. Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip (Art. 26a)

Sämtliche Dokumente, welche Mittel, Fähigkeiten und Dispositive der Kantonspolizei betreffen, sind der Öffentlichkeit nicht bekannt zu geben, da andernfalls die Wirksamkeit des polizeilichen Handelns der fraglichen Dispositionen und damit die effektive Gefahrenabwehr infrage gestellt

wäre. Deshalb ist die Einsichtnahme in solch sicherheitspolizeilich heikle Dokumente zu den taktischen Möglichkeiten und zum taktischen Vorgehen der Kantonspolizei in Gefahrensituationen zu versagen. Zu diesem Zweck nimmt Art. 26a PolG derartige Dokumente vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes aus. Dadurch erfährt das Öffentlichkeitsprinzip, wie es im kantonalen Öffentlichkeitsgesetz verankert ist, eine bereichsspezifische Einschränkung (vgl. vorstehende Ausführungen unter II.3.1.).

19. Datenbearbeitung (Art. 27)

Unter Personendaten werden alle Angaben verstanden, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (Art. 2 Abs. 1 sowie 2 KDSG i.V.m. Art. 3 lit. a DSG). Staatliche Stellen dürfen solche Informationen nur basierend auf einer rechtssatzmässigen Grundlage bearbeiten (vgl. Art. 2 KDSG i.V.m. Art. 17 Abs. 1 DSG). Diese hat unterschiedliche Anforderungen zu erfüllen, je nachdem, welche Dokumente bearbeitet werden. Besonders schützenswerte Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile dürfen grundsätzlich nur bearbeitet werden, wenn ein Gesetz im formellen Sinne dies ausdrücklich vorsieht (vgl. Art. 2 Abs. 2 KDSG i.V.m. Art. 17 DSG).

Bei besonders schützenswerten Personendaten handelt es sich um Daten über religiöse, weltanschauliche, politische Ansichten und Tätigkeiten, die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit, Massnahmen der sozialen Hilfe, administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen (Art. 2 Abs. 2 KDSG i.V.m. Art. 3 lit. c DSG). Als Persönlichkeitsprofil gilt eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlauben (Art. 2 Abs. 2 KDSG i.V.m. Art. 3 lit. d DSG). Die Bearbeitung anderer Personendaten bedarf keiner formell-gesetzlichen Grundlage. In diesen Fällen genügt für die Datenbearbeitung eine Verordnungsgrundlage, allenfalls ergibt sich das Recht zur Datenbearbeitung bereits aus dem öffentlich-rechtlichen Leistungsauftrag.

Diese unterschiedliche Behandlung von besonders schützenswerten Personendaten sowie Persönlichkeitsprofilen und gewöhnlichen Personendaten gründet in Art. 36 Abs. 1 BV, welcher für schwere Grundrechtseingriffe eine hinreichend bestimmte Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinne verlangt. Das Polizeigesetz unterscheidet bei der Bearbeitung von Personendaten bislang nicht zwischen diesen beiden Kategorien von Personendaten. Der im Polizeigesetz verwendete Begriff der Personendaten bezieht sich auch auf besonders schützenswerte Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile; mit der Ergänzung von Art. 27 PolG wird dies nun transparent gemacht und klargestellt wird, dass in den nachfolgenden Bestimmungen unter

Daten auch die besonders schützenswerten Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile mitgemeint sind.

Art. 27 Abs. 2 PolG wird aus systematischen Gründen aufgehoben und in Art. 29a PolG integriert, worin die Bestimmungen zur Datenvernichtung zusammengefasst werden.

20. Datenbeschaffung (Art. 27a)

Art. 27a PolG regelt die Beschaffung, d.h. die Erhebung und Entgegennahme von Daten durch die Kantonspolizei. Das Beschaffen von Daten steht am Beginn jeder weiteren Form der Datenbearbeitung. Die Datenbeschaffung stellt somit einen Aspekt der Datenbearbeitung dar und ist im Falle besonders schützenswerter Personendaten sowie Persönlichkeitsprofilen – wie sie die Kantonspolizei regelmässig bearbeitet – nur zulässig, wenn eine gesetzliche Grundlage sie explizit vorsieht (Art. 2 Abs. 2 KDSG i.V.m. Art. 17 DSG). Damit die Kantonspolizei über eine hinreichende gesetzliche Grundlage verfügt, um besonders schützenswerte Personendaten beschaffen sowie Persönlichkeitsprofile erstellen zu können, werden die bisher in Art. 38 Abs. 1, 2 und 3 der Polizeiverordnung geregelten Bestimmungen zur Datenbeschaffung ins PolG überführt.

Für die polizeiliche Aufgabenerfüllung werden Daten von Privaten, Behörden, aber auch Einrichtungen, denen öffentliche Aufgaben übertragen wurden, benötigt. Der Datenaustausch zwischen Behörden stellt in der Praxis einen wichtigen Teil der Polizeiarbeit dar. So ist es für die Polizeiarbeit von grosser Bedeutung, dass die Kantonspolizei ermächtigt ist, von ausländischen, wie auch nationalen, kantonalen oder kommunalen Amtsstellen und Behörden Daten entgegenzunehmen oder abzurufen. Die hierfür erforderliche formell-gesetzliche Grundlage wird in Art. 27a Abs. 2 PolG geschaffen.

Diese Regelung wird durch Art. 27a Abs. 3 PolG ergänzt. Danach geben öffentliche Organe, Behörden sowie Private der Kantonspolizei Daten bekannt, soweit dies zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig ist. Die Daten können mittels Abrufverfahren direkt abgerufen werden. Die Regelung ist derzeit in Art. 38 Abs. 3 PolV verankert und ermöglicht es der Kantonspolizei, bspw. Daten der Einwohnerkontrollen direkt abzurufen. Da ein automatisiertes Verfahren, welches dem informationssuchenden Organ erlaubt, seine Informationen anhand eines Datenbestandes selber zu beschaffen, aufgrund des Gefährdungspotentials erhöhten Anforderungen an die Rechtsgrundlage genügen muss (Art. 2 Abs. 2 KDSG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 DSG), wird diese Bestimmung ins Polizeigesetz überführt. Neu wird die bisherige Aufzählung «kantonale und kommunale Amtsstellen» durch den umfassenden Begriff «Öffentliche Organe» ersetzt.

21. Datenbekanntgabe (Art. 29)

Art. 29 PolG ist eine Spezialnorm zu den Art. 19 i.V.m. Art. 17 DSG, die aufgrund der Verweisung in Art. 2 Abs. 2 KDSG für das kantonale Datenschutzrecht massgebend sind. Laut den fraglichen Bestimmungen muss für eine Datenbekanntgabe an Dritte eine formell-gesetzliche Grundlage bestehen. In Anlehnung an das eidgenössische Datenschutzgesetz wird die Marginalie der Bestimmung von «Datenübermittlung» in «Datenbekanntgabe» geändert. Bei der Datenbekanntgabe handelt es sich um einen datenschutzrechtlich heiklen Bearbeitungs-vorgang, da die Daten den Bereich, für den sie beschafft und in dem sie ursprünglich bearbeitet wurden, verlassen. Das Bekanntgeben wird im Allgemeinen als jede aktive Weitergabe und jedes passive Zugänglichmachen von Daten definiert, die es einem Dritten ermöglichen, vom Inhalt der Informationen Kenntnis zu nehmen.

Art. 29 Abs. 2 PolG bildet die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage für die automatisierte Übermittlung besonders schützenswerter Daten aus den Datenbearbeitungssystemen der Kantonspolizei an andere kantonale sowie die eidgenössischen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Die automatisierte Bekanntgabe ist insbesondere relevant für die elektronische Übermittlung von Polizeirapporten an die Staatsanwaltschaft, welche zurzeit noch in Papierform erfolgt. Die elektronische Datenübermittlung generiert einerseits in zeitlicher Hinsicht eine Verbesserung, andererseits kann dadurch elektronisch eine lückenlose Verfolgbarkeit der Dokumente garantiert und gewährleistet werden.

Ein Anwendungsbeispiel zu Art. 29 Abs. 3 PolG findet sich im Verhältnis zur Stadtpolizei Chur. Für die Wahrnehmung der delegierten Aufgaben wird ihr der Zugriff auf diejenigen Datenbestände gewährt, die sie für diese bestimmte polizeiliche Aufgabenerfüllung benötigt. Anderen Gemeinden wurden bislang keine Aufgaben der Kantonspolizei delegiert, weshalb sie auf die Datenbestände der Kantonspolizei nicht zugreifen dürfen.

22. Datenvernichtung (Art. 29a)

Um den datenschutzrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden, wird mit Art. 29a PolG eine Regelung auf Gesetzesstufe geschaffen, welche die Vernichtung von Daten bzw. deren Löschung festhält. Der Begriff der Datenvernichtung entspricht der Terminologie des Datenschutzgesetzes und bedeutet nicht nur das Schreddern von Akten, sondern auch das Löschen aus den elektronischen Datenbearbeitungssystemen (Art. 3 lit. e DSG).

Art. 29a Abs. 1 PolG regelt, wie der bisherige Art. 27 Abs. 2 PolG, die Aufbewahrungsdauer von polizeilich bearbeiteten Daten und wird aus sys-

tematischen Gründen neu in Art. 29a PolG aufgenommen. Die Gefahrenabwehr, die Straftatenverhinderung und die Verfolgung von Straftaten setzen Informationen voraus, die unter Umständen über einen langen Zeitraum gesammelt und bei Bedarf ausgewertet werden. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass solche Personendaten – vorbehaltlich spezieller nationaler wie auch kantonaler datenschutzrechtlicher Bestimmungen – solange aufbewahrt werden können, als dies für die Aufgabenerfüllung notwendig ist.

Die Frist von fünf Jahren bedeutet, dass innert dieses Zeitraums keine relevanten Erkenntnisse mehr angefallen sind (vgl. die bisherige Formulierung in Art. 41 Abs. 1 PolV).

23. Betteln (Art. 36j)

Die beiden Begriffe «arbeitsscheu» und «Liederlichkeit» werden gestrichen. Die Begriffe sind veraltet und historisch negativ belastet, da damit frühere administrative Versorgungen in Anstalten, Bevormundungen, Fremdplatzierungen von Kindern gegen deren Willen bzw. gegen den Willen der Eltern sowie Adoptionen unter mehr oder weniger Zwang sowie Zwangssterilisationen begründet und umgesetzt wurden. Die fraglichen Begriffe haben heute in der Praxis keine Bedeutung mehr.

Im Unterschied zum Vorentwurf wird davon abgesehen, ein allgemeines Bettelverbot einzuführen. Unter Strafe gestellt wird nur das aufdringliche Betteln, durch welches sich Personen belästigt fühlen (vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen unter 2.3.1). Gemeint sind hiermit bedrohliche und einschüchternde Praktiken oder andere Verhaltensweisen, durch welche sich Personen genötigt sehen können, einer bettelnden Person Geld zu geben. Diese Formen des sog. aggressiven Bettelns sollen strafrechtlich verfolgt werden können. Daneben bleibt weiterhin die Ausbeutung von bestimmten Personen strafbar, die zum Betteln angehalten werden. Mit dieser Anpassung von Art. 36j PolG wird auch dem Anliegen der in der Oktobersession 2016 eingereichten Anfrage Perl Rechnung getragen.

24. Ordnungsbussenverfahren (Art. 36k)

Art. 36k PolG hat in der Praxis zu einigen Unklarheiten geführt. Einerseits haben diverse Gemeinden ähnliche eigene kommunale Bestimmungen mit Bussenkatalogen erlassen oder diese waren schon vorbestehend, obwohl es sich um kantonale Straftatbestände handelt. Andererseits ist fraglich, welches Verfahren zur Anwendung gelangt, wenn jemand das Ordnungsbussenverfahren ablehnt: das ordentliche Strafverfahren nach der Strafprozessord-

nung (Art. 3 Abs. 1 EGzStPO) oder dasjenige nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (Art. 4 Abs. 2 EGzStPO resp. Art. 44 Abs. 2 EGzStPO). Eine Präzisierung drängt sich deshalb auf.

Zu diesem Zweck hält Art. 36k PolG nunmehr explizit fest, dass es sich bei den hier genannten, vier Tatbeständen um kantonale Straftatbestände handelt. Weil die Gemeinden diese Tatbestände (Gefährdung durch Feuerwerk, unanständiges Benehmen, Ruhestörung, Verunreinigung fremden Eigentums und Betteln) im Rahmen der ihnen obliegenden sicherheitspolizeilichen Aufgaben kontrollieren, ist es sinnvoll, sie zu befugen, diese Fälle auf ihrem Territorium zu ahnden. Gleichzeitig wird ihnen die Möglichkeit eröffnet, die Tatbestände im Ordnungsbussenverfahren nach kantonalem Recht zu ahnden. In der Polizeiverordnung wird die Regierung einen Busenkatalog für diese vier Tatbestände vorgeben.

Wird das Ordnungsbussenverfahren abgelehnt, so richtet sich das Strafverfahren, wie in Art. 44 Abs. 2 EGzStPO vorgesehen, nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Allfällige kommunale Bestimmungen, die dem entgegenstehen, finden keine Anwendung mehr.

V. Fremdänderungen

1. Kantonales Datenschutzgesetz (KDSG)

Die im kantonalen Datenschutzgesetz vorzusehende Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums kann angeordnet werden, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung konkret gefährdet ist oder die Überwachung zum Schutz von öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden oder deren Benutzerinnen und Benutzer erforderlich ist. Die infrage stehenden Überwachungsmassnahmen dienen demzufolge sicherheitspolizeilichen Zwecken. Sie sind folglich polizeilicher Natur. Sie fallen aber nur insoweit in den Geltungsbereich des Polizeigesetzes, als die Kantonspolizei dieses Instrument einsetzt (Art. 1 Abs. 1 PolG). Soweit sich jedoch andere Behörden dieser Form der dissuasiven Bildüberwachung bedienen, liegen diese Überwachungsmassnahmen ausserhalb des Geltungsbereichs des Polizeigesetzes. Deshalb fällt deren Normierung im Polizeigesetz ausser Betracht. Als besondere Art der Bearbeitung von Personendaten sind sie stattdessen im kantonalen Datenschutzgesetz zu regeln.

Von den im Polizeigesetz geregelten Formen der Bildüberwachungen unterscheiden sie sich einerseits insofern, als sie nicht nur von der Kantonspolizei beansprucht werden können, sondern von allen Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Andererseits wird nur die erkennbare Bildüberwachung geregelt, die den öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum

betrifft. Ein Raum gilt als öffentlich zugänglich, wenn er von einem nicht von vornherein bestimmten Personenkreis betreten werden kann und von seiner Zweckausrichtung her auch für einen unbestimmten Personenkreis bestimmt ist. Unter den Begriff des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums fallen demnach der öffentliche Grund (Strassen, Plätze), öffentliche Gebäude (Verwaltungs- oder Gerichtsgebäude), öffentliche Sachen (z.B. begehbare Denkmäler) sowie Sachen, für deren Schutz oder Unterhalt die Öffentlichkeit zu sorgen hat (Naturgebiete, Gewässer). Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Orte allgemein (öffentliche Sachen im Gemeingebrauch) oder nur einem beschränkten Benutzerkreis (öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch) zugänglich sind, solange sie unter staatlicher Herrschaft stehen. Hierfür genügt es, wenn die infrage stehenden Orte sowie Räume der Öffentlichkeit gewidmet und damit öffentlich zugänglich gemacht wurden. Die zivilrechtlichen Eigentumsverhältnisse sind ohne Belang.

Dieser öffentlich und öffentlich zugängliche Raum kann mittels Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten überwacht werden, die es erlauben, Personen zu identifizieren. Die hierfür zu erfüllenden Voraussetzungen werden in den Art. 3a und Art. 3b KDSG festgelegt. Davon unberührt bleibt die Bildüberwachung des Grossratsgebäudes. Diese ist seit dem 28. April 2013 in Art. 44a des Gesetzes über den Grossen Rat vom 8. Dezember 2005 (GRG; BR 170.100) geregelt. Die fragliche Bestimmung ist auf die besonderen Bedürfnisse des Grossen Rats zugeschnitten, weshalb es nicht sinnvoll erscheint, diese aufzuheben oder anzupassen. Sie gilt weiterhin unverändert und geht den Regelungen im kantonalen Datenschutzgesetz als *lex specialis* vor.

1.1. Besondere Form der Bearbeitung von Personendaten Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums (Art. 3a KDSG)

Der öffentliche und öffentlich zugängliche Raum kann gemäss Art. 3a Abs. 1 lit. a KDSG mit Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten zur Personenidentifikation überwacht werden, sofern die öffentliche Sicherheit und Ordnung konkret gefährdet ist. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung bilden den Oberbegriff der polizeilichen Schutzgüter. Die öffentliche Ordnung umfasst alle Regeln, die nach herrschender Ansicht für das geordnete Zusammenleben unerlässlich sind. Die öffentliche Sicherheit bedeutet die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der Rechtsgüter der Einzelnen (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Ehre usw.) sowie der Einrichtungen des Staates (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 2549). Art. 3 Abs. 1 lit. a KDSG bezweckt demnach nicht nur den Schutz von Straf-

taten. Er ermöglicht eine personenbezogene Bildüberwachung des öffentlichen Raums vielmehr für jede Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, mit der bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu rechnen ist. Eine solche konkrete Gefahrenlage gilt als erstellt, wenn eine sicherheitspolizeiliche Lagebeurteilung die Annahme rechtfertigt, dass es am zu überwachenden Ort zu Straftaten kommen oder die öffentliche Ordnung anderweitig verletzt werden könnte. Ob dies zutrifft, ist – wie bei anderen polizeilichen Massnahmen, die an eine konkrete Gefahr anknüpfen, – im Einzelfall aufgrund einer wertenden Abwägung zu bestimmen. Auch hier sind umso höhere Anforderungen an das Beweismass zu stellen, je geringer die drohende Rechtsgutverletzung ist. Umgekehrt kann bei schwerwiegenden Gefahren ein geringer Verdacht genügen, solange es sich hierbei nicht nur um die vage Möglichkeit einer Schadensverwirklichung handelt. Eine konkrete Gefährdung im Sinne von Art. 3a Abs. 1 lit. a KDSG liegt etwa vor, wenn am zu überwachenden Ort in der Vergangenheit wiederholt Straftaten (Körperverletzungen, Ehrverletzungen, Sachbeschädigungen) verübt wurden. Die Bildüberwachung kann aber auch zulässig sein, wenn hierdurch kriminalitätsbelastete Orte, wie etwa ein Drogenumschlagplatz, aufgelöst und dadurch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung erhöht werden kann. In der Praxis dürften als Anordnungsgründe die Verhinderung von Einbrüchen, tätlichen Auseinandersetzungen, Vandalenakten, Sprayereien oder anderen Formen von Sachbeschädigungen sowie Pöbeleien im Vordergrund stehen.

Gemäss Art. 3a Abs. 1 lit. b KDSG können der öffentliche und öffentlich zugängliche Raum im Weiteren bildmässig überwacht und dabei Personen- und Daten erfasst sowie aufgezeichnet werden, wenn dies zum Schutz von öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden oder deren Benutzerinnen und Benutzern erforderlich ist. Diese Form der dissuasiven Bildüberwachung knüpft an ein erhöhtes Schutzbedürfnis eines Gebäudes oder deren Benutzerinnen und Benutzer an. Dieser Anordnungsgrund liegt vor, wenn in der Vergangenheit das Gebäude selbst beschädigt oder aber dessen Benutzerinnen und Benutzer verletzt oder anderweitig in Mitleidenschaft gezogen wurden und mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ausgewiesen ist, dass solche Ereignisse in Zukunft wieder auftreten werden. Dabei kann die zu fordernde Relation zwischen der Wahrscheinlichkeit der Gefährdung und dem Ausmass sowie der Schwere der drohenden Rechtsgutsbeeinträchtigung – wie bei anderen Formen der dissuasiven Bildüberwachung – nicht abstrakt festgelegt werden. Auch hier ist das zu fordernde Beweismass jeweils im Einzelfall aufgrund einer wertenden Abwägung zu bestimmen.

Liegt ein Anordnungsgrund im Sinne von Art. 3a Abs. 1 lit. a oder b KDSG vor, ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Art. 3a Abs. 2 PolG erfüllt sind. Danach hat die infrage stehende

Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums nicht nur die allgemeinen Grundsätze der Bearbeitung von Personendaten (Art. 2 KDSG) zu respektieren, sondern darüberhinausgehend den in Art. 3a Abs. 2 lit. a–c KDSG verankerten Voraussetzungen zu genügen. Nur in diesem Fall erweist sich eine Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums als zulässig.

Lit. a: Mit dieser Bestimmung, die verlangt, dass auf Überwachungsanlagen in geeigneter Weise hinzuweisen ist, wird dem Transparenzfordernis der Datenbearbeitung Rechnung getragen. Der Einzelne soll von einer Datenbearbeitung Kenntnis nehmen können. Nur so kann er gegen eine unzulässige Datenbearbeitung vorgehen oder sich einer Datenbearbeitung entziehen. Der Grundsatz der Erkennbarkeit dient auch der Berechenbarkeit und der Vorhersehbarkeit der Datenbearbeitung.

Lit. b: Hier wird das Verhältnismässigkeitsprinzip in Bezug auf die räumliche Ausdehnung der Bildüberwachung konkretisiert, indem Bereiche von der Bildüberwachung ausgenommen werden, welche der Ausübung von Tätigkeiten von Berufsheimnisträgern gemäss Art. 171 StPO dienen. Hierbei handelt es um Geistliche, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Verteidigerinnen und Verteidiger, Notarinnen und Notare, Patentanwältinnen und Patentanwälte, Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Chiropraktorinnen und Chiropraktoren, Apothekerinnen und Apotheker, Hebammen, Psychologinnen und Psychologen sowie ihre Hilfspersonen. Soweit diese Personen Räume zur Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit beanspruchen, dürfen diese nicht überwacht werden. Von diesem Grundsatz darf nicht abgewichen werden. Im Übrigen ist im Einzelfall aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips zu bestimmen, welche Räume innerhalb und ausserhalb von öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden erkennbar bildmässig überwacht werden dürfen. Dasselbe gilt selbstredend für die Überwachung des öffentlich zugänglichen Raums.

Lit. c: Schliesslich ist die maximale Aufbewahrungsdauer für durch dissuasive Überwachungsmassnahmen erhobene Personendaten festzulegen. Aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden und der Betroffenen von Straftaten ist eine möglichst lange Aufbewahrungsdauer anzustreben, während die Aufbewahrungsdauer aus datenschutzrechtlicher Sicht möglichst kurz zu halten ist. In der Lehre und Praxis werden Fristen von 24 Stunden bis zu einer Anlehnung der Aufbewahrungsdauer an die strafrechtliche Verjährung postuliert. Das Bundesgericht befasste sich in den vergangenen Jahren in zwei Urteilen mit der Aufbewahrung von Personendaten, die durch dissuasive Überwachungen gewonnen wurden. In BGE 136 I 87 stufte es die damals im Polizeigesetz des Kantons Zürich vorgesehene Aufbewahrungsfrist von einem Jahr als unverhältnismässig ein. In BGE 133 I 77 erachtete es eine pauschale Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen als zulässig. Nach der

derzeitigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfen durch dissuasive Überwachungsmassnahmen gewonnene Personendaten demnach während 100 Tagen aufbewahrt werden. Diese vom Bundesgericht als zulässig erachtete Aufbewahrungsfrist wird in Art. 3a Abs. 2 lit. c KDSG nicht gänzlich ausgereizt. Vielmehr wird die Aufbewahrungsdauer – wie in der Vernehmlassung vereinzelt gefordert – in Anlehnung an die Strafantragsfrist (Art. 31 StGB) auf 90 Tage festgelegt. Hierbei handelt es sich um eine Maximalfrist. Davon kann und soll im Einzelfall im Hinblick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip abgewichen werden.

1.2. Anordnung der Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums (Art. 3b KDSG)

Eine Bildüberwachung im Sinne von Art. 3a KDSG kann von allen Behörden im Sinne von Art. 1 Abs. 2 KDSG angeordnet werden, allerdings nur in Bezug auf den öffentlichen sowie öffentlich zugänglichen Raum, den sie zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe benötigen und an dem ihnen ein Gebrauchsrecht zusteht bzw. der unter ihrer Hoheit steht. Mit dieser Regelung wird der Kreis der zur Bildüberwachung berechtigten Stellen bewusst weit gefasst. Es sollen alle Stellen, die öffentliche Aufgaben des Kantons sowie der Gemeinden wahrnehmen, bei ausgewiesenem Schutzbedürfnis zur Bildüberwachung befugt sein.

Die hierfür zu erfüllenden Voraussetzungen sind im Vergleich zu den im Polizeigesetz geregelten Formen der Bildüberwachungen weniger streng. Deswegen haben diese Formen der Bildüberwachung in der Regel höheren verfahrensrechtlichen Anforderungen zu genügen als die im Polizeigesetz geregelten Bildüberwachungen. So können sie grundsätzlich nur nach vorgängiger Gewährung des Rechtsschutzes aufgenommen werden. Dies wird verfahrensrechtlich umgesetzt, indem die zur Bildüberwachung ermächtigten Behörden den Zweck, Art und Dauer der Überwachung, die zu überwachenden Örtlichkeiten, die Standorte der Überwachungsgeräte, die Massnahmen zum Hinweis auf die Überwachung, die Zugriffsrechte sowie die zur Datensicherheit getroffenen Massnahmen vorgängig in einer Allgemeinverfügung festzulegen haben (Art. 3b Abs. 1 KDSG).

Sodann kann eine Bildüberwachung gemäss Art. 3a KDSG höchstens für fünf Jahre angeordnet werden (Art. 3b Abs. 1 Satz 2 KDSG). Will eine berechnete Behörde die Überwachung fortsetzen, hat sie auf diesen Zeitpunkt hin eine neue Allgemeinverfügung zu erlassen. Darin hat sie nicht nur zwischenzeitlich eingetretene Veränderungen, sondern die gesamte massgebliche Sach- und Rechtslage einer abermaligen Überprüfung zu unterziehen und allenfalls erforderliche Anpassungen an der bisherigen Überwachungsmass-

nahme vorzunehmen. Dissuasive Überwachungen gemäss Art. 5a KDSG sind demnach zumindest alle fünf Jahre zu überprüfen und an die veränderten Verhältnisse anzupassen.

Um den vorgängigen Rechtsschutz zu gewährleisten, ist zudem den sich aus der besonderen Rechtsnatur der Allgemeinverfügung ergebenden Besonderheiten Rechnung zu tragen. Die Allgemeinverfügung ist eine Verwaltungsmassnahme, die sich an einen grösseren, nicht von vornherein bestimm- baren Personenkreis richtet, aber eine konkrete Situation regelt. Sie ist eine Rechtsform zwischen Rechtssatz und Verfügung. Verfahrensrechtlich ist sie wie eine gewöhnliche Verfügung zu behandeln (BGE 128 IV 184 E.4.2, 134 II 272 E.3.3). Sie stellt somit ein taugliches Anfechtungsobjekt für eine Verwaltungs(gerichts)beschwerde dar (Art. 27 ff., Art. 49 ff. VRG). Die Schwierigkeit besteht darin, den betroffenen Personen zu ermöglichen, ihre Parteirechte wahrzunehmen. Hierzu wird in Art. 3b Abs. 3 KDSG ein besonderes Einwendungsverfahren normiert. Danach hat die anordnende Behörde die Allgemeinverfügung, die sie zu treffen beabsichtigt, vorgängig zu veröffentlichen. Sie ist indessen nicht verpflichtet, die begründete Allgemeinverfügung zu publizieren. Sie kann auch nur deren Dispositiv veröffentlichen. In diesem Fall muss sie aber die zu erlassende Allgemeinverfügung mit Begründung öffentlich auflegen und den Ort der Auflage bekanntgeben. Betroffene Personen hört die anordnende Behörde an, indem sie ihnen eine angemessene Frist zur Stellungnahme einräumt. Die Frist zur Stellungnahme dürfte in der Regel mit der öffentlichen Publikation der zu erlassenden Allgemeinverfügung festgelegt und bekannt gegeben werden.

Dieses besondere Einwendungsverfahren ist mit Einschluss- und Ausschlusswirkung ausgestattet. Das bedeutet, dass derjenige, der sich daran nicht beteiligt, seine Mitwirkungsrechte für das gesamte nachgeschaltete Verfahren verliert. Nur Personen, die in der vorgesehenen Frist Einwände gegen die Allgemeinverfügung erheben, kommt fortan Parteistellung zu. Nur sie können ein Rechtsmittel gegen die Allgemeinverfügung erheben. Andere Personen können keine Parteirechte mehr beanspruchen und sind damit vom weiteren Verfahren ausgeschlossen (vgl. BERNHARD WALDMANN/JÜRG BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 30a N. 6 ff.).

Weder dieses besondere Einwendungsverfahren noch die Notwendigkeit, eine Allgemeinverfügung im Sinne von Art. 3b Abs. 2 KDSG zu erlassen, besteht für anlassbezogene Bildüberwachungen, die weniger als drei Monate dauern, und für Bildüberwachungen zum Schutz öffentlicher Gebäude, die ereignisbezogen in Betrieb genommen werden und keine Personendaten aufzeichnen (sog. Echtzeitüberwachung oder Kamera-Monitoring-System). Die letztgenannte Ausnahme bezieht sich insbesondere auf mit Türkameras ausgestattete Sonnerien. Diese erfassen nur den Bereich einer Türsprech-

stelle. Wer eingelassen werden will, muss sich durch eine Gesichtsfeldkontrolle legitimieren, wobei die Kamera mit dem Klingelton verknüpft ist oder beim Klingeln manuell eingeschaltet wird. Diese sehr eingeschränkte Form der dissuasiven Überwachung ohne Aufzeichnung von Personendaten unterliegt nicht den besonderen Verfahrensbestimmungen gemäss Art. 3b Abs. 2 und 3 KDSG.

Davon ebenfalls ausgenommen sind personenbezogene Bildüberwachungen, die sich auf Anlässe beziehen, die im öffentlichen oder öffentlich zugänglichen Raum stattfinden, wie etwa Demonstrationen, Konzerte oder Fasnachtsumzüge. Für die Überwachung derartiger Anlässe wird keine permanente Bildüberwachung installiert. Sofern sie nicht mehr als drei Monate dauern, gelten für sie die besonderen Verfahrensbestimmungen von Art. 3b Abs. 2 und 3 KDSG nicht.

Damit unterliegen diese Formen der erkennbaren dissuasiven Überwachung keiner vorgängigen Rechtskontrolle. Betroffene Personen haben aber die Möglichkeit, die Bildüberwachung, der sie unterworfen wurden, als Realakt bei der zuständigen Verwaltungs(gerichts)behörde anzufechten (vgl. Art. 28 und Art. 49 VRG). Der nachträgliche Rechtsschutz ist damit gewährleistet. Dies gilt selbstverständlich auch für dissuasive Bildüberwachungen, die vorgängig auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden können. In diesen Fällen kann eine Person die sie betreffende Bildüberwachung ebenfalls mit Beschwerde anfechten.

1.3. Übergangsbestimmung (Art. 12 Abs. 3 KDSG)

Der Betrieb von personenbezogenen Bildüberwachungsgeräten, die unter Art. 3a KDSG fallen und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Einsatz sind, darf fortgesetzt werden, sofern innert zwölf Monaten die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt werden. Eine längere Übergangsfrist ist nicht erforderlich, da diese Frist genügt, um eine allenfalls erforderliche Allgemeinverfügung zu erlassen (Art. 3b Abs. 1 und 2 KDSG) und/oder etwaige Anpassungen an bestehenden Überwachungssystem vorzunehmen.

2. Mitteilung von Strafsentscheiden an andere Behörden (Art. 28a EGzStPO)

Die Mitteilung von Strafsentscheiden ist in der Strafprozessordnung in den Art. 75, 84 Abs. 6, 96 und 214 geregelt. Daraus ergibt sich die Pflicht der Staatsanwaltschaft, der Kantonspolizei verurteilende Strafsentscheide mitzuteilen (Art. 86 Abs. 6 StPO). Um die von ihr geführten polizeilichen

Datenbearbeitungssysteme nachführen zu können, ist sie überdies darauf angewiesen, dass ihr die Strafbehörden Freisprüche, Einstellungen und Nichtanhandnahmen zustellen.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedürfen solche Mitteilungen einer gesetzlichen Grundlage, weil es sich hierbei um besonders schützenswerte Personendaten handelt (Urteil des Bundesgerichts 6B_942/2016 vom 7. September 2017 E. 6). Diese gesetzliche Grundlage ist in Art. 28a des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 16. Juni 2010 (EGzStPO; BR 350.100) vorzusehen. Danach informieren die Strafbehörden andere Behörden über Strafverfahren und verfahrensabschliessende Entscheide, soweit diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf die Information angewiesen sind und das öffentliche Interesse an der Information gegenüber den Persönlichkeitsrechten der betroffenen Personen überwiegt. Diese Regelung wird in der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 21. Dezember 2010 (RVzEGzStPO; BR 350.110) dahingehend konkretisiert werden, als die Strafbehörden ermächtigt werden, der Kantonspolizei zusätzlich zu den Verurteilungen auch Freisprüche, Einstellungen und Nichtanhandnahmen mitzuteilen. Hierdurch werden die in diesem Bereich existierenden datenschutzrechtlichen Anforderungen erfüllt. Dies ermöglicht es, die bisherige Praxis fortzusetzen.

3. Einzelrichterliche Kompetenz des Verwaltungsgerichts (Art. 43 VRG)

Das Verwaltungsgericht hat über verdeckte Vorermittlungen (Art. 21d PolG), präventive technische Überwachungen (Art. 21e PolG) sowie den Gebrauch einer Legende (Art. 21f Abs. 3 PolG) zu entscheiden. Analoge Anordnungen trifft im Strafverfahren das Zwangsmassnahmengericht in einzelrichterlicher Kompetenz (Art. 21 EGzStPO). Auf Bundesebene behandelt jeweils das örtlich zuständige kantonale Zwangsmassnahmengericht genehmigungspflichtige geheime Überwachungsmassnahmen (Art. 65 des Strafbehördenorganisationsgesetzes vom 19. März 2010 [StBOG; SR 173.71]). Schliesslich ist im nachrichtendienstlichen Bereich für das Genehmigungsverfahren betreffend genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen und die Kabelaufklärung die Präsidentin bzw. der Präsident der zuständigen Abteilung des Bundesverwaltungsgerichts zuständig (Art. 23 Abs. 2 lit. b und Art. 36b des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG; SR 173.32]). Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, für die Anordnung der genehmigungspflichtigen verdeckten präventiven Überwachungsmassnahmen eine einzelrichterliche Kompetenz vorzusehen.

Die hierfür erforderliche Grundlage wird in Art. 43 Abs. 3 lit. c VRG geschaffen (Art. 18 Abs. 4 GOG). Bei Bedarf soll die zuständige Einzelrichterin bzw. der zuständige Einzelrichter von dieser Regelung allerdings abweichen und eine Dreierbesetzung anordnen können. Der Geltungsbereich der zu diesem Zweck in Art. 43 Abs. 4 VRG vorzusehenden Regelung soll jedoch nicht nur auf die genehmigungspflichtigen präventiven Überwachungs-massnahmen beschränkt werden. Vielmehr soll für sämtliche einzelrichterliche Kompetenzen die Möglichkeit geschaffen werden, auf Anordnung hin in Dreierbesetzung zu entscheiden.

4. Datenbekanntgabe an die Kantonspolizei (Art. 3a EGzSVG)

Das Strassenverkehrsamt gibt der Kantonspolizei die Personalien von Personen bekannt, denen der Lernfahr- oder Führerausweis entzogen worden ist. Hierbei handelt es sich um Angaben über administrative Verfolgungen im Sinne von Art. 2 Abs. 2 KDSG i.V.m. Art. 3 lit. c Ziff. 4 DSG. Diese Informationen beinhalten besonders schützenswerte Personendaten (GABOR P. BLECHA, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., Basel 2014, Art. 3 N. 43). Für deren Bekanntgabe bedarf es einer bereichsspezifischen Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinne, die für die Kantonspolizei in Art. 3a des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr vom 11. Juni 2008 (EGzSVG; SR 870.100) geschaffen werden soll.

Den Gemeinden dürfen diese Informationen nicht bekannt gegeben werden, da sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben darauf nicht angewiesen sein. Es ist daher nicht zulässig, die Preisgabe dieser Informationen an die Gemeinden vorzusehen.

VI. Personelle und finanzielle Auswirkungen

1. Für den Kanton

Für den Kanton sind keine finanziellen und personellen Auswirkungen zu erwarten.

2. Für die Regionen

Für die Regionen sind keine finanziellen und personellen Auswirkungen zu erwarten.

3. Für die Gemeinden

Für die Gemeinden sind keine personellen Auswirkungen zu erwarten.

Hingegen ist mit einem Anstieg der Kosten zu rechnen, wenn eine Gemeinde das Instrument der dissuasiven Bildüberwachung nutzt. Die dissuasive Bildüberwachung hat sicherheitspolizeilichen Charakter. Dementsprechend haben die den Einsatz beschliessenden Polizeiorgane die hiermit verbundenen Installations- und Betriebskosten zu tragen. Es ist nicht zu erwarten, dass durch diese Überwachungsmassnahmen andernorts Kosten eingespart werden können. In Gemeinden, welche die dissuasive Bildüberwachung neu einsetzen werden, ist deshalb mit höheren Kosten zu rechnen. Ansonsten sind auf kommunaler Ebene infolge der Teilrevision des Polizeigesetzes keine Mehrkosten zu erwarten.

VII. Gute Gesetzgebung

Die Gesetzgebung richtet sich konsequent an den Grundsätzen der Notwendigkeit, Subsidiarität und Flexibilität aus. Der Kanton bindet die Gemeinden nur dort an Vorschriften, wo dies sinnvoll, notwendig und im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung im ganzen Kanton liegt. Die Regelungen auf Gesetzesstufe sind auf das Wesentliche beschränkt. Detailregelungen werden – soweit verfassungsrechtlich zulässig – in eine Verordnung verwiesen. Damit berücksichtigt das vorliegende Gesetzgebungsprojekt den Auftrag Albertin (vgl. GRP August 2015, S. 209 ff.).

VIII. Anträge

Gestützt auf diese Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision des Polizeigesetzes zuzustimmen;
3. den Auftrag Augustin betreffend Ermächtigungsverfahren für Strafverfahren gegen Polizisten und andere Staatsangestellte als erledigt abzuschreiben;
4. den Auftrag Felix betreffend die Überwachung des öffentlichen Raums – Prüfung Rechtsgrundlagen als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Standespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung
Der Präsident: *Cavigelli*
Der Kanzleidirektor: *Spadin*

Polizeigesetz des Kantons Graubünden (PolG)

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (BR Nummern)

Neu:	–
Geändert:	171.100 350.100 370.100 613.000 870.100
Aufgehoben:	–

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 79 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

I.

Der Erlass "Polizeigesetz des Kantons Graubünden (PolG)" BR [613.000](#) (Stand 1. Juli 2018) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1

¹ Die Kantonspolizei erfüllt folgende Aufgaben:

- g) **(geändert)** Sie gewährt polizeiliche Unterstützung bei Grossanlässen; **sie kann die Einsatzleitung übernehmen;**

Art. 3 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 1^{ter} (neu), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Gemeinden erfüllen ~~die ihr durch die Gesetzgebung übertragenen auf ihrem Gebiet diejenigen~~ polizeilichen Aufgaben. ~~Sie können, für die Aufgaben, die Ausbildung und Ausrüstung nicht der Gemeindepolizei eigene Vorschriften erlassen~~ **Kanton zuständig ist.**

^{1bis} Sie sind insbesondere zuständig für:

-
- a) die Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit;
 - b) die Überwachung des ruhenden Verkehrs;
 - c) die Erfüllung weiterer ihnen durch die Gesetzgebung übertragener polizeilicher Aufgaben.

^{1ter} Zur Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit können polizeilich ausgebildete Gemeindeorgane eine Person anhalten. Die weiteren Massnahmen dieses Gesetzes stehen den Gemeinden nicht zu.

² **Die Gemeinden können für die Aufgaben, die Ausbildung und die Ausrüstung der Gemeindepolizei eigene Vorschriften erlassen.** Erfüllt die Gemeindepolizei ihre Aufgaben in Uniform oder bewaffnet, ist eine angemessene polizeiliche Ausbildung erforderlich.

Art. 4a (neu)

Zusammenarbeit mit den Gemeinden

¹ Die Kantonspolizei und die Gemeinden arbeiten zusammen.

Art. 5

~~Zusammenarbeit mit den Gemeinden~~**Aufgabenübertragung (Überschrift geändert)**

Art. 5a (neu)

Ersatzvornahme

¹ Erfüllt eine Gemeinde eine ihr obliegende sicherheitspolizeiliche Aufgabe nicht, kann die Kantonspolizei diese Aufgabe anstelle der Gemeinde erfüllen.

² Sofern keine Gefahr in Verzug ist, droht die Kantonspolizei der säumigen Gemeinde die Ersatzvornahme unter Einräumung einer angemessenen Frist an.

³ Die der Kantonspolizei durch die Ersatzvornahme entstandenen Kosten trägt die säumige Gemeinde.

Art. 13 Abs. 3 (neu)

³ Personen und Sachen können zwecks verdeckter Registrierung im Sinne von Artikel 33 und Artikel 34 der Bundesverordnung über den nationalen Teil des Schengen Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro¹⁾ ausgeschrieben werden.

Art. 16 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Kantonspolizei kann die sofortige Ausweisung gemäss Artikel 28b Absatz 4 ZGB²⁾ für längstens ~~zehn~~**14** Tage verfügen. Die Verfügung ist mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen und:

¹⁾ SR [362.0](#)

²⁾ SR [210](#)

-
- b) **(geändert)** der Einzelrichterin oder dem Einzelrichter am Regionalgericht und, sofern ~~Kinder~~**Minderjährige** betroffen sind **oder Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes in Betracht kommen**, der ~~Kindeschutzbehörde~~**Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde** innert 24 Stunden zu übermitteln;

Art. 21a (neu)

Präventive Überwachungsmassnahmen

1. Allgemeine Bestimmungen

¹ Zur Abwehr erheblicher Gefahren sowie zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten kann die Kantonspolizei nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit bereits vor der Aufnahme von gerichtspolizeilichen Ermittlungen den Einsatz anordnen von:

- a) präventiven Observationen;
- b) präventiven verdeckten Fahndungen;
- c) verdeckten Vorermittlungen, soweit es um die Erkennung und Verhinderung von Straftaten im Sinne von Artikel 286 Absatz 2 der Strafprozessordnung geht;
- d) präventiven technischen Überwachungsgeräten, soweit es um die Erkennung und Verhinderung von Straftaten im Sinne von Artikel 269 Absatz 2 der Strafprozessordnung geht.

² Die Kantonspolizei teilt der von einer präventiven Überwachungsmassnahme direkt betroffenen Person den Grund, die Art und die Dauer der Massnahme mit, sobald der mit der Massnahme verfolgte Zweck es zulässt.

³ Die Mitteilung gemäss Absatz 2 unterbleibt, wenn dies zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist. Vorbehalten ist die Zustimmung des Verwaltungsgerichts in den Fällen von Artikel 21a Absatz 1 Litera c und Litera d.

⁴ Der Entscheid über die Mitteilung wird der Staatsanwaltschaft überlassen, wenn die Erkenntnisse aus den präventiven Überwachungsmassnahmen zur Eröffnung eines Strafverfahrens geführt haben.

⁵ Soweit dieses Gesetz auf die Bestimmungen der Strafprozessordnung über die geheimen Überwachungsmassnahmen verweist, kommen dem Verwaltungsgericht die Aufgaben und Befugnisse des Zwangsmassnahmengerichts zu, der Polizeikommandantin oder dem Polizeikommandanten jene der Staatsanwaltschaft.

Art. 21b (neu)

2. Präventive Observation

¹ Eine präventive Observation liegt vor, wenn Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachtet und dabei Bild- oder Tonaufzeichnungen gemacht werden. Zu diesem Zweck können technische Instrumente zur Standortermittlung eingesetzt werden.

² Präventive Observationen ordnet eine Polizeioffizierin oder ein Polizeioffizier an.

³ Dauern sie länger als einen Monat, entscheidet die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant über ihre Fortsetzung.

Art. 21c (neu)

3. Präventive verdeckte Fahndung

¹ Auf den Begriff der präventiven verdeckten Fahndung ist Artikel 298a der Strafprozessordnung sinngemäss anwendbar.

² Präventive verdeckte Fahndungen ordnet eine Polizeioffizierin oder ein Polizeioffizier an.

³ Dauern sie länger als einen Monat, entscheidet die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant über ihre Fortsetzung.

⁴ Auf die Durchführung sind Artikel 298c und Artikel 298d Absätze 1 und 3 der Strafprozessordnung sinngemäss anwendbar.

Art. 21d (neu)

4. Verdeckte Vorermittlung

¹ Auf den Begriff der verdeckten Vorermittlung ist Artikel 285a der Strafprozessordnung sinngemäss anwendbar.

² Die Einsätze von verdeckten Ermittlerinnen und Ermittlern ordnet die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant an.

³ Die Anordnung bedarf der Genehmigung durch das Verwaltungsgericht. Auf das Genehmigungsverfahren ist Artikel 289 der Strafprozessordnung sinngemäss anwendbar.

⁴ Auf die Durchführung sind Artikel 287, Artikel 288 und die Artikel 290 bis 297 der Strafprozessordnung sinngemäss anwendbar.

Art. 21e (neu)

5. Präventive technische Überwachung

¹ Eine präventive technische Überwachung liegt vor, wenn zur Beobachtung, Abhörung oder Aufzeichnung von Vorgängen an nicht öffentlichen oder nicht allgemein zugänglichen Orten technische Überwachungsgeräte eingesetzt werden.

² Die Einsätze präventiver technischer Überwachungsgeräte ordnet die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant an.

³ Die Anordnung bedarf der Genehmigung durch das Verwaltungsgericht. Auf das Genehmigungsverfahren ist Artikel 274 der Strafprozessordnung sinngemäss anwendbar.

⁴ Auf die Durchführung sind die Artikel 275 bis 278 der Strafprozessordnung sinngemäss anwendbar.

Art. 21f (neu)

Vorbereitende Legendierung

¹ Die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant kann zur Vorbereitung einer verdeckten Vorermittlung nach Artikel 21a Absatz 1 Litera c dieses Gesetzes oder einer verdeckten Ermittlung nach Artikel 286 der Strafprozessordnung Ermittlerinnen oder Ermittler und ihre Führungspersonen mit einer Legende ausstatten, die ihre wahre Identität verschleiert.

² Zum Aufbau oder zur Aufrechterhaltung der Legende können Urkunden hergestellt oder verändert werden.

³ Von der Legende darf erst Gebrauch gemacht werden, wenn die Genehmigung für den Einsatz nach Artikel 21d Absatz 3 dieses Gesetzes oder nach Artikel 289 der Strafprozessordnung vorliegt.

Art. 21g (neu)

Informantinnen und Informanten, Vertrauenspersonen

¹ Die Kantonspolizei kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben Informantinnen und Informanten oder Vertrauenspersonen einsetzen. Sie kann ihnen Vertraulichkeit zusichern und sie angemessen entschädigen.

² Informantinnen oder Informanten geben der Kantonspolizei aus eigenem Antrieb Informationen weiter.

³ Vertrauenspersonen beschaffen auf Anordnung der Kantonspolizei Informationen.

Art. 22

Aufgehoben

Art. 22a (neu)

Verdeckte Überwachung allgemein zugänglicher Orte

¹ Sofern die konkrete Gefahr besteht, dass Straftaten begangen werden, kann die Kantonspolizei allgemein zugängliche Orte verdeckt überwachen und Personendaten bild- und tonmässig aufzeichnen.

² Zur Personen- und Sachfahndung ist der automatisierte Abgleich mit Datenbanken zulässig.

³ Aufgezeichnete Personendaten sind nach 30 Tagen zu löschen, soweit sie nicht in einem Strafverfahren oder zur Gefahrenabwehr benötigt werden.

Art. 22b (neu)

Verkehrsüberwachung

¹ Die Kantonspolizei kann im Strassenverkehr Kontrollschilder von Fahrzeugen automatisiert aufzeichnen und mit Datenbanken abgleichen.

² Der automatisierte Datenabgleich ist zulässig:

-
- a) mit polizeilichen Personen- und Sachfahndungsregistern;
 - b) mit Listen von Kontrollschildern von Fahrzeugen, deren Halterinnen und Haltern der Führerausweis entzogen oder verweigert worden ist; und
 - c) mit Fahndungsaufträgen der Kantonspolizei.

³ Automatisch erfasste Daten sind in Fällen ohne Übereinstimmung mit einer Datenbank sofort zu löschen. Andernfalls sind sie gemäss den Bestimmungen des Verwaltungs- oder Strafverfahrens zu löschen.

Art. 22c (neu)

Einsatzbezogene Informationsbeschaffung und Überwachung

¹ Die Kantonspolizei kann bei polizeilichen Einsätzen mobile Übermittlungs- und Aufzeichnungsgeräte zur bild- und tonmässigen Informationsbeschaffung einsetzen, um ihre Angehörigen sowie Dritte vor einer erheblichen Gefahr zu schützen.

² Sie kann allgemein zugängliche Orte mit körpernah getragenen Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten überwachen, um Straftaten zu verhindern.

³ Werden Personendaten erhoben, richtet sich ihre Bearbeitung nach Artikel 22a.

Art. 22d (neu)

Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

¹ Die Kantonspolizei ordnet die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs für eine Notsuche und für die Fahndung nach verurteilten Personen nach dem Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs¹⁾ an.

² Die Einzelrichterin oder der Einzelrichter des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts genehmigt diese Anordnung und trifft die für die Wahrung des Berufsgeheimnisses erforderlichen Massnahmen.

³ Richterliche Entscheide können mit Beschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden. Für das Verfahren gelten die Bestimmungen über die strafrechtliche Beschwerde sinngemäss.

Art. 26a (neu)

Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip

¹ Das kantonale Öffentlichkeitsgesetz gilt nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten der Kantonspolizei, die Rückschlüsse auf ihre Mittel, Fähigkeiten und Dispositionen zulassen.

Art. 27 Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 2 (aufgehoben)

^{1bis} Die Datenbearbeitung umfasst auch die besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofile.

² *Aufgehoben*

¹⁾ SR [780.1](#)

Art. 27a (neu)

Datenbeschaffung

¹ Die Kantonspolizei kann zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags Informationen und Daten aus öffentlich zugänglichen, privaten und amtlichen Quellen erheben und entgegennehmen.

² Sie kann Daten ausländischer, eidgenössischer und kantonaler Polizei-, Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden entgegennehmen oder im Abrufverfahren anfragen.

³ Öffentliche Organe oder Behörden sowie Private geben der Kantonspolizei Daten bekannt, soweit dies zur Erfüllung der polizeilichen Aufgabe notwendig ist. Sie können ihr die Daten im Abrufverfahren zugänglich machen.

Art. 29 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu)

~~Datenübermittlung~~ Datenbekanntgabe (Überschrift geändert)

¹ Die Kantonspolizei kann ~~Personendaten~~ Daten an Dritte weiterleiten, soweit dies gesetzlich vorgesehen oder unerlässlich ist für:

Aufzählung unverändert.

² Die Datenbekanntgabe gegenüber anderen kantonalen sowie den eidgenössischen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden kann auch automatisiert erfolgen.

³ Die Kantonspolizei kann Gemeinden Zugriff auf polizeiliche Datenbestände gewähren, soweit dies für die Erfüllung von delegierten polizeilichen Aufgaben notwendig ist.

Art. 29a (neu)

Datenvernichtung

¹ Die Daten sind innerhalb von fünf Jahren zu vernichten.

² Sie werden nicht vernichtet, wenn:

- a) die Gesetzgebung etwas anderes bestimmt;
- b) eine längere Aufbewahrungsdauer im Interesse der Betroffenen liegt; oder
- c) überwiegende gerichts- oder sicherheitspolizeiliche Interessen eine längere Aufbewahrungsdauer erfordern.

Art. 36j Abs. 1 (geändert)

¹ Wer ~~aus Arbeitsscheu oder Liederlichkeit bettelt~~ durch **aufdringliches Betteln Personen belästigt** oder Kinder oder Personen, die von ihr oder ihm abhängig sind, zum Betteln anhält, wird mit Busse bestraft.

Art. 36k Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)

¹ **Die Gemeinden sind auf ihrem Gebiet befugt, Verstösse gegen Artikel 36c, 36g, 36h Artikel 36g, Artikel 36h und 36j können von den Gemeinden im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden. Artikel 36j mit Busse bis 10 000 Franken zu ahnden.**

² Die Widerhandlungen können im Ordnungsbussenverfahren nach kantonalem Recht geahndet werden.

II.

1.

Der Erlass "Kantonales Datenschutzgesetz (KDSG)" BR [171.100](#) (Stand 1. Januar 2017) wird wie folgt geändert:

Art. 3a (neu)

Besondere Form der Bearbeitung von Personendaten

1. Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums

¹ Der öffentliche und öffentlich zugängliche Raum kann mit Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten zur Personenidentifikation überwacht werden, sofern:

- a) die öffentliche Sicherheit und Ordnung konkret gefährdet ist;
- b) dies zum Schutz von öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden oder deren Benutzerinnen und Benutzern erforderlich ist.

² Bei der Bearbeitung von Personendaten sind die allgemeinen Grundsätze zu respektieren. Zusätzlich ist sicherzustellen, dass:

- a) auf die Überwachungsgeräte in geeigneter Weise hingewiesen wird;
- b) Bereiche, die der Ausübung von Tätigkeiten von Berufsheimnisträgerinnen und -trägern gemäss Artikel 171 der Strafprozessordnung¹⁾ dienen, von der Überwachung ausgenommen werden;
- c) aufgezeichnete Personendaten innert 90 Tagen gelöscht werden, soweit sie nicht in einem Strafverfahren oder zur Gefahrenabwehr benötigt werden.

Art. 3b (neu)

2. Anordnung der Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums

¹ Die Bildüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums kann von einer Behörde angeordnet werden, der das Gebrauchsrecht oder die Hoheit über den zu überwachenden Raum zusteht.

¹⁾ SR [312.0](#)

² Die Behörde erlässt eine Allgemeinverfügung, in welcher der Zweck, die Art und die Dauer der Überwachung, die zu überwachenden Örtlichkeiten, die Standorte der Überwachungsgeräte, die Massnahmen zum Hinweis auf die Überwachung, die Zugriffsrechte sowie die zur Datensicherheit getroffenen Massnahmen bestimmt werden. Die Allgemeinverfügung gilt für maximal fünf Jahre.

³ Die Behörde hat die zu erlassende Allgemeinverfügung vorgängig zu veröffentlichen. Sie hört Personen an, indem sie ihnen eine angemessene Frist zur Stellungnahme einräumt.

⁴ Vorgängiger Rechtsschutz ist nicht zu gewähren für anlassbezogene Bildüberwachungen mit einer Dauer von höchstens drei Monaten und Bildüberwachungen zum Schutz öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden, die ereignisbezogen in Betrieb genommen werden und keine Personendaten aufzeichnen.

Art. 12 Abs. 3 (neu)

³ Der Betrieb von Überwachungsgeräten, die unter Artikel 3a fallen und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Einsatz sind, darf fortgesetzt werden, sofern innert zwölf Monaten die für die Bildüberwachung vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt werden.

2.

Der Erlass "Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EGzSt-PO)" BR [350.100](#) (Stand 1. Januar 2017) wird wie folgt geändert:

Art. 28a (neu)

Mitteilung von Strafentscheiden an andere Behörden

¹ Die Strafbehörden informieren andere Behörden über Strafverfahren und verfahrensabschliessende Entscheide, soweit diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf die Information angewiesen sind und das öffentliche Interesse an der Information gegenüber den Persönlichkeitsrechten der betroffenen Personen überwiegt.

² Mitteilungsrechte und -pflichten nach besonderen Bestimmungen bleiben vorbehalten.

3.

Der Erlass "Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG)" BR [370.100](#) (Stand 1. Februar 2016) wird wie folgt geändert:

Art. 43 Abs. 3, Abs. 4 (neu)

³ Es entscheidet in einzelrichterlicher Kompetenz, wenn:

- b) **(geändert)** ein Rechtsmittel offensichtlich unzulässig oder offensichtlich begründet oder unbegründet ist;

c) **(neu)** Anträge betreffend genehmigungspflichtiger präventiver Überwachungsmassnahmen gemäss dem Polizeigesetz¹⁾ zu behandeln sind.

⁴ Fälle, die gemäss Absatz 3 in einzelrichterlicher Kompetenz zu entscheiden sind, können in Dreierbesetzung entschieden werden, wenn die zuständige Einzelrichterin oder der zuständige Einzelrichter dies anordnet.

4.

Der Erlass "Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EGzSVG)" BR [870.100](#) (Stand 1. Januar 2014) wird wie folgt geändert:

Art. 3a (neu)

Datenbekanntgabe an die Kantonspolizei

¹ Das Strassenverkehrsamt gibt der Kantonspolizei die Personalien von Personen bekannt, denen der Lernfahr- oder Führerausweis entzogen worden ist.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

¹⁾ BR [613.000](#)

Lescha da polizia dal chantun Grischun (LPol)

Midada dals [Data]

Relaschs tangads da questa fatschenta (numers dal DG)

Nov:	–
Midà:	171.100 350.100 370.100 613.000 870.100
Aboli:	–

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 79 da la constituziun chantunala,
sunter avair gì invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

I.

Il relasch "Lescha da polizia dal chantun Grischun (LPol)" DG [613.000](#) (versiun dals 01-07-2018) vegn midà sco suonda:

Art. 2 al. 1

¹ La polizia chantunala ademplescha las suandantas incumbensas:

- g) **(midà)** Ella porscha sustegn da polizia a chaschun ~~dad~~**ad'occurrenzas** grondas ~~occurrenzas~~; **ella po surpigliar la direcziun da l'acziun.**

Art. 3 al. 1 (midà), al. 1^{bis} (nov), al. 1^{ter} (nov), al. 2 (midà)

¹ Las vischnancas adempleschan ~~las sin lur territori~~ **quellas** incumbensas da polizia eh'en surdadas ad ellas tras la legislaziun. Ellas pon relaschar atgnas prescripziuns, per las incumbensas, la furnaziun e l'equipament da la polizia communal**a qualas il chantun n'è betg cumpetent.**

^{1bis} Ellas èn cumpetentas en spezial per:

-
- a) procurar per quietezza, urden e segirezza;
 - b) survegliar il traffic en paus;
 - c) ademplir ulteriuras incumbensas da polizia ch'ellas han survegnì tras la legislaziun.

^{1ter} Per procurar per quietezza, urden e segirezza pon organs communals da polizia scolads tegnair si ina persuna. Las ulteriuras mesiras da questa lescha n'èn betg chaussa da las vischnancas.

2 Las vischnancas pon relaschar atgnas prescripziuns per las incumbensas, per l'instrucziun e per l'equipament da la polizia communal. Sche la polizia communal ademplescha sias incumbensas en unifurma u armada, è necessaria ina ~~furmaziun~~**furmaziun scolaziun** da polizia adeguata.

Art. 4a (nov)

Collavuraziun cun las vischnancas

¹ La polizia chantunala e las vischnancas collavuran.

Art. 5

~~Collavuraziun cun las vischnancas~~**Delegaziun d'incumbensas (titel midà)**

Art. 5a (nov)

Execuziun d'uffizi

¹ Sch'ina vischnanca n'ademplescha betg ina da sias incumbensas da la polizia da segirezza, po la polizia chantunala ademplir questa incumbensa empè da la vischnanca.

² Sch'i na resulta betg in privel dal retard, smanatscha la polizia chantunala a la vischnanca negligenta cun l'execuziun d'uffizi, concedind in termin adequat.

³ Ils custs che resultan a la polizia chantunala tras l'execuziun d'uffizi ston vegnir surpigliads da la vischnanca negligenta.

Art. 13 al. 3 (nov)

³ Persunas e chaussas pon vegnir publitgadas cun l'intent da far ina registraziun secreta en il senn da l'artitgel 33 e da l'artitgel 34 da l'ordinaziun federala davart la part naziunala dal sistem d'infurmaziun da Schengen (N-SIS) e davart il biro SIRENE¹⁾.

¹⁾ CS [362.0](#)

Art. 16 al. 1 (midà)

¹ La polizia chantunala po disponer l'expulsiun immediata tenor l'artitgel 28b alinea 4 CCS¹⁾ per maximalmain ~~10-14~~ dis. La disposiziun sto esser munida cun ina indicaziun dals meds legals e:

- b) **(midà)** sto vegnir communitgada a la derschadra singula u al derschader singul da la dretgira regiunala e, sche ~~uffants~~ **persunas minorennas** èn ~~pertutgadas~~ **pertutgadas u sche mesiras da la protecziun d'uffants e da creschids vegnan en dumonda**, a l'autorità per la protecziun d'uffants **e da creschids** entaifer 24 uras;

Art. 21a (nov)

Mesiras da surveglianza preventivas

1. disposiziuns generalas

¹ Per la defensiu cunter privels considerabels sco er per identifitgar e per impedir malfatgs po la polizia chantunala – tenor il princip da proporziunalità – ordinar il suandant gia avant che cumenzar cun las retschertgas da la polizia giudiziala:

- a) observaziuns preventivas;
- b) retschertgas secretas preventivas;
- c) investigaziuns preliminaras secretas, uschenavant ch'i sa tracta d'identifitgar e d'impedir malfatgs en il senn da l'artitgel 286 alinea 2 dal cudesch da procedura penala;
- d) il diever d'apparats da surveglianza tecnics preventivs, uschenavant ch'i sa tracta d'identifitgar e d'impedir malfatgs en il senn da l'artitgel 269 alinea 2 dal cudesch da procedura penala.

² La polizia chantunala communitgescha a la persuna ch'è pertutgada directamain d'ina mesira da surveglianza preventiva il motiv, il gener e la durada da la mesira, uschespert che l'intent che vegn persequità cun la mesira permetta quai.

³ La comunicaziun tenor l'alinea 2 n'ha betg lieu, sche quai è necessari per proteger interess publicis u privats predominants. Resalvà è il consentiment da la dretgira administrativa en ils cas tenor l'artitgel 21a alinea 1 litera c e litera d.

⁴ La procura publica decida davart la comunicaziun, sche las infurmaziuns che resultan da las mesiras da surveglianza preventivas han chaschunà l'avertura d'ina procedura penala.

⁵ Uschenavant che questa lescha renviescha a las disposiziuns dal cudesch da procedura penala davart las mesiras da surveglianza secretas, ha la dretgira administrativa las incumbensas ed ils dretgs da la dretgira da mesiras repressivas, la cumandanta u il cumandant da polizia las incumbensas ed ils dretgs da la procura publica.

Art. 21b (nov)

2. observaziun preventiva

¹ D'ina observaziun preventiva sa tracti, sche persunas e chaussas vegnan observadas secretamain en lieus ch'en generalmain accessibels e sch'i vegnan registrads latiers maletgs u il tun. Per quest intent pon vegnir duvrads instruments tecnicos per eruir la posiziun.

² Observaziuns preventivas vegnan ordinadas d'ina uffiziera u d'in uffizier da polizia.

³ Sch'ellas duran dapli che 1 mais, decida la cumandanta u il cumandant da polizia davart lur cuntinuaziun.

Art. 21c (nov)

3. retschertga secreta preventiva

¹ Per la noziun da la retschertga secreta preventiva po vegnir applitgà l'artitgel 298a dal cudesch da procedura penala confirm al senn.

² Retschertgas secretas preventivas vegnan ordinadas d'ina uffiziera u d'in uffizier da polizia.

³ Sch'ellas duran dapli che 1 mais, decida la cumandanta u il cumandant da polizia davart lur cuntinuaziun.

⁴ Per la realisaziun pon vegnir applitgads l'artitgel 298c e l'artitgel 298d alinea 1 ed alinea 3 dal cudesch da procedura penala confirm al senn.

Art. 21d (nov)

4. investigaziun preliminar secreta

¹ Per la noziun da l'investigaziun preliminar secreta po vegnir applitgà l'artitgel 285a dal cudesch da procedura penala confirm al senn.

² Las acziuns da las agentas secretas e dals agents secrets vegnan ordinadas da la cumandanta u dal cumandant da polizia.

³ L'ordinaziun sto vegnir approvada da la dretgira administrativa. Per la procedura d'approvaziun po vegnir applitgà l'artitgel 289 dal cudesch da procedura penala confirm al senn.

⁴ Per la realisaziun pon vegnir applitgads l'artitgel 287, l'artitgel 288 ed ils artitgels 290 fin 297 dal cudesch da procedura penala confirm al senn.

Art. 21e (nov)

5. surveglianza tecnica preventiva

¹ D'ina surveglianza tecnica preventiva sa tracti, sch'i vegnan duvrads apparats da surveglianza tecnicos per observar, per tadlar u per registrar eveniments che capitin en lieus betg publics u betg generalmain accessibels.

² Il diever d'apparats da surveglianza tecnicos preventivs vegn ordinà da la cumandanta u dal cumandant da polizia.

³ L'ordinaziun sto vegnir approvada da la dretgira administrativa. Per la procedura d'approvaziun po vegnir applitgà l'artitgel 274 dal cudesch da procedura penala confirm al senn.

⁴ Per la realisaziun pon vegnir applitgads ils artitgels 275 fin 278 dal cudesch da procedura penala conform al senn.

Art. 21f (nov)

Creazioni preparatoria d'ina legenda

¹ Per preparar ina investigaziun preliminar secreta tenor l'artitgel 21a alinea 1 litera c da questa lescha u ina investigaziun secreta tenor l'artitgel 286 dal cudesch da procedura penala po la cumandanta u il cumandant da polizia crear ina legenda per agentas secretas u agents secrets ubain per lur personas directivas, che zuppa lur vaira identitad.

² Per crear u per mantegnair la legenda pon vegnir producids u midads documents.

³ Ins dastga far diever da la legenda mo, sche l'approvaziun per il diever tenor l'artitgel 21d alinea 3 da questa lescha u tenor l'artitgel 289 dal cudesch da procedura penala è avant maun.

Art. 21g (nov)

Infurmantas ed infurmants, personas da confidenza

¹ Per ademplir sias incumbensas po la polizia chantunala engaschar infurmantas ed infurmants u personas da confidenza. Ella po garantir a questas personas la confidenzialitad e las indemnisar adequatamain.

² Infurmantas ed infurmants dattan vinavant infurmaziuns or d'atgna iniziativa a la polizia chantunala.

³ Personas da confidenza procuran per infurmaziuns sin ordinaziun da la polizia chantunala.

Art. 22

aboli

Art. 22a (nov)

Surveglianza secreta da lieus generalmain accessibels

¹ Sch'igl è avant maun in privel concret ch'i vegnian commess malfatgs, po la polizia chantunala survegliar secretamain lieus generalmain accessibels e registrar datas da personas cun maletgs e tun.

² Per l'investigaziun da personas e d'objects è admissa la cumparegliaziun automatisada cun bancas da datas.

³ Datas da personas ch'èn vegnidas registradas ston vegnir stizzadas suenter 30 dis, uschenavant ch'ellas na vegnan betg duvradas en ina procedura penala u per la defensiun cunter privels.

Art. 22b (nov)

Surveglianza dal traffic

¹ En il traffic sin via po la polizia chantunala registrar en moda automatisada ils numers d'immatriculaziun da vehichels ed als cumparegliar cun bancas da datas.

² La cumparegliaziun automatisada da datas è admissa:

- a) cun registers d'investigaziun poliziala da persunas e d'objects;
- b) cun glistas da numers d'immatriculaziun da vehichels da possessuras e possessurs, als quals è vegnì retratg u refusà il permiss da manischar; e
- c) cun incumbensas da retschertga da la polizia chantunala.

³ Datas ch'èn vegnidas registradas en moda automatisada ston vegnir stizzadas immediatamain, sch'i manca ina concordanza cun ina banca da datas. Cas cuntrari ston ellas vegnir stizzadas tenor las disposiziuns da la procedura amministrativa u da la procedura penala.

Art. 22c (nov)

Procuraziun d'infurmaziuns e sorveglianza relativas a l'acziun

¹ Per intervenziuns da polizia po la polizia chantunala far diever d'apparats da transmissiun e da registraziun mobils per procurar infurmaziuns visualas e sonoras, per proteger las polizistas ed ils polizists sco er terzas persunas cunter in privel considerabel.

² Ella po survegliar lieus generalmain accessibels cun apparats per registrar maletgs e tuns purtads vi dal corp per impedir malfatgs.

³ Sch'i vegnan registradas datas da persunas, vegnan quellas elavuradas tenor l'artitgel 22a.

Art. 22d (nov)

Surveglianza dal traffic da posta e da telecomunicaziun

¹ La polizia chantunala ordinescha la sorveglianza dal traffic da posta e da telecomunicaziun per tschertgar ina persuna en cas d'urgenza u per tschertgar persunas sentenziadas tenor la lescha federala davart la sorveglianza da la posta e da la telecomunicaziun¹⁾.

² La derschadra singula u il derschader singul da la dretgira chantunala da mesiras repressivas approvescha questa ordinaziun e prenda las mesiras necessarias per mantegnair il secret professiunal.

³ Cunter decisiuns giudizialas poi vegnir fatg recurs tar la dretgira chantunala. Per la procedura valan las disposiziuns davart il recurs penal conform al senn.

Art. 26a (nov)

Excepziun dal princip da trasparenza

¹⁾ CS [780.1](#)

¹ La lescha chantunala da trasparenza na vala betg per l'access a documents uffizials da la polizia chantunala che laschan trair conclusiuns davart ses meds, davart sias abilitads e davart sias disposiziuns.

Art. 27 al. 1^{bis} (nov), al. 2 (aboli)

^{1bis} L'elavuraziun da datas cumpiglia er las datas da personas spezialmain sensibilas ed ils profils da personalitad.

² *aboli*

Art. 27a (nov)

Procuraziun da datas

¹ Per ademplir sia incumbensa legala po la polizia chantunala retschertgar ed acceptar infurmaziuns e datas da funtaunas accessiblas publicamain, privatas ed uffizialas.

² Ella po acceptar u dumandar en la procedura d'invista datas d'autoritads da polizia, d'autoritads da persecuziun penala e d'autoritads administrativas estras, federalas e chantunalas.

³ Organs publics u autoritads publicas sco er personas privatas communitgeschan datas a la polizia chantunala, sche quellas èn necessarias per ademplir las incumbensas polizialas. Els pon render accessiblas las datas en la procedura d'invista.

Art. 29 al. 1 (midà), al. 2 (nov), al. 3 (nov)

~~Transmissiun~~ **Communicaziun** da datas (**titel midà**)

¹ La polizia chantunala po trametter datas ~~da personas~~ a terzas personas, uschenavant che quai è previs tenor la lescha u indispensabel per:

Enumeraziun senza midadas.

² La comunicaziun da datas ad autras autoritads chantunalas sco er a las autoritads federalas da polizia e da persecuziun penala po er avair lieu en moda automatisada.

³ La polizia chantunala po conceder a las vischnancas l'access ad effectivs da datas polizialas, sche quai è necessari per ademplir incumbensas polizialas delegadas a quellas.

Art. 29a (nov)

Destrucziun da datas

¹ Las datas ston vegnir destruidas entaifer 5 onns.

² Ellas na vegnan betg destruidas, sche:

- a) la legislaziun dispona insatge auter;
- b) ina durada da conservaziun pli lunga è en l'interess da las personas pertutgadas; u

-
- c) interess predominants da la polizia giudiziala u da segirezza pretendan ina durada da conservaziun pli lunga.

Art. 36j al. 1 (midà)

¹ Tgi che ~~va a mulesta personas cun batlegiar seo mitschafadias u per negligentscha ubain intimescha uffants u personas en sia dependenza dad ir a batlegiar, vegn chastià cun multa.~~

Art. 36k al. 1 (midà), al. 2 (nov)

¹ ~~Cuntravenziuns cunter ils artitgels 36e, 36g, 36h e 36j pon vegnir chastiads da Sin lur territori en las vischnancas en la procedura autorisadas da multas disciplinas.~~
chastiar cuntravenziuns cunter l'artitgel 36c, l'artitgel 36g, l'artitgel 36h e l'artitgel 36j cun multa fin 10 000 francs.

² Las cuntravenziuns pon vegnir chastiadas en la procedura da multas disciplinas tenor il dretg chantunal.

II.

1.

Il relasch "Lescha chantunala davart la protecziun da datas (LCPD)" DG [171.100](#) (versiun dals 01-01-2017) vegen midà sco suonda:

Art. 3a (nov)

Furma speziala da l'elavuraziun da datas da personas

1. surveglianza visuala dal spazi public e dal spazi ch'è accessibel al public

¹ Il spazi public ed il spazi ch'è accessibel al public pon vegnir survegliads cun apparats per transmitter e per registrar maletgs per identifitgar personas, sche:

- a) la segirezza publica e l'urden public èn periclitads concretamain;
- b) quai è necessari per proteger edifizis che servan ad intents publics u lur utilisadras ed utilisaders.

² Per l'elavuraziun da datas da personas ston vegnir respectads ils principis generals. Ultra da quai stoi vegnir garantì, che:

- a) i vegnia rendì attent en moda adequata als apparats da surveglianza;
- b) secturs che servan a personas cun secrets professionals a pratitgar lur activitads tenor l'artitgel 171 dal cudesch da procedura penala¹⁾, vegnian exceptads da la surveglianza;
- c) datas da personas ch'èn vegnidas registradas vegnian stizzadas entaifer 90 dis, uschenavant ch'ellas na vegnan betg duvradas en ina procedura penala u per la defensium cunter privels.

¹⁾ CS [312.0](#)

Art. 3b (nov)

2. ordinaziun da la surveglianza visuala dal spazi public e dal spazi ch'è accessibel al public

¹ La surveglianza visuala dal spazi public e dal spazi ch'è accessibel al public po vegnir ordinada d'ina autoritad che ha il dretg da diever u la suveranità dal spazi che duai vegnir surveglià.

² L'autorità relascha ina disposiziun generala che fixescha l'intent, il gener e la durada da la surveglianza, las localitads che duain vegnir survegliadas, las posiziuns dals apparats da surveglianza, las mesiras per render attent a la surveglianza, ils dretgs d'access sco er las mesiras prendidas per segirar las datas. La disposiziun generala vala maximalmain 5 onns.

³ L'autorità sto publitgar la disposiziun generala avant ch'ella relascha quella. Ella taidla persunas, fixond per ellas in termin adequat per prender posiziun.

⁴ Per la surveglianza visuala relativa ad in'occurrenza cun ina durada da maximalmain 3 mais e per surveglianzas visualas per proteger edifizis che servan ad intents publics, che vegnan mess en funcziun per in eveniment e che na registreschan naginas datas da persunas na sto betg vegnir concedida ina protecziun giuridica precedentia.

Art. 12 al. 3 (nov)

³ Ils apparats da surveglianza tenor l'artitgel 3a ch'èn en funcziun cur che questa lescha entra en vigur, dastgan restar en funcziun, sche las premissas previsas per la surveglianza visuala vegnan ademplitas entaifer 12 mais.

2.

Il relasch "Lescha introductiva tar il cudesch da procedura penale svizzer (LItCPP)" DG [350.100](#) (versiun dals 01-01-2017) vegn midà sco suonda:

Art. 28a (nov)

Communicaziun da decisiuns penals ad autras autoritads

¹ Las autoritads penals infurmeschan autras autoritads davart proceduras penals e davart decisiuns che mainan a fin questas proceduras, uschenavant che quellas èn dependentas da l'infurmaziun per ademplier lur incumbensas legalas e sche l'interess public vi da l'infurmaziun predominescha envers ils dretgs persunals da las persunas pertutgadas.

² Dretgs d'infurmaziun ed obligaziuns d'annunzia tenor disposiziuns spezialas restan resalvads.

3.

Il relasch "Lescha davart la giurisdicziun administrativa (LGA)" DG [370.100](#) (versiun dals 01-02-2016) vegn midà sco suonda:

Art. 43 al. 3, al. 4 (nov)

³ Ella decida en cumpetenza da derschadra singula u da derschader singul:

- b) **(midà)** sch'in med legal è evidentamain inadmissibel u è evidentamain motivà u nunmotivà-;
- c) **(nov)** sche dumondas concernent mesiras da surveglianza preventivas suttamessas ad in'autorisaziun ston vegnir tractadas tenor la lescha da polizia¹⁾.

⁴ Cas che ston vegnir decidids tenor l'alineia 3 en cumpetenza da derschadra singula u da derschader singul, pon vegnir decidids en ina cumposiziun da trais, sche la derschadra singula cumpetenta u il derschader singul cumpetent ordinescha quai.

4.

Il relasch "Lescha introductiva tar la lescha federala davart il traffic sin via (LitLTV)" DG [870.100](#) (versiun dals 01-01-2014) vegn midà sco suonda:

Art. 3a (nov)

Communicaziun da datas a la polizia chantunala

¹ L'uffizi per il traffic sin via communitescha a la polizia chantunala las persunalias da persunas, da las qualas è vegni retratg il permiss d'emprender da manischar u il permiss da manischar.

III.

Naginas aboliziuns d'auters relaschs.

IV.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.

La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur.

¹⁾ DG [613.000](#)

Legge sulla polizia del Cantone dei Grigioni (LPol)

Modifica del [Data]

Atti normativi interessati (numeri CSC)

Nuovo:	–
Modificato:	171.100 350.100 370.100 613.000 870.100
Abrogato:	–

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 79 della Costituzione cantonale,
visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

I.

L'atto normativo "Legge sulla polizia del Cantone dei Grigioni (LPol)" CSC [613.000](#) (stato 1 luglio 2018) è modificato come segue:

Art. 2 cpv. 1

¹ La Polizia cantonale adempie ai seguenti compiti:

- g) **(modificata)** assicura il sostegno di polizia in occasione di grandi eventi-; **può assumere il coordinamento dell'intervento;**

Art. 3 cpv. 1 (modificato), cpv. 1^{bis} (nuovo), cpv. 1^{ter} (nuovo), cpv. 2 (modificato)

¹ I comuni adempiono ai **sul proprio territorio a quei** compiti di polizia ~~loro~~ **assegnati dalla legislazione. Possono emanare proprie prescrizioni per i compiti, quali la formazione e l'equipaggiamento della polizia comunale. competenza non spetta al Cantone.**

^{1bis} In particolare sono competenti per:

-
- a) il mantenimento della quiete, dell'ordine e della sicurezza;
 - b) la sorveglianza del traffico in stazionamento;
 - c) l'adempimento di altri compiti di polizia assegnati loro dalla legislazione.

^{1ter} Al fine di mantenere la quiete, l'ordine e la sicurezza, organi comunali che dispongono di una formazione di polizia possono fermare una persona. I comuni non hanno la competenza per adottare le ulteriori misure previste dalla presente legge.

² **I comuni possono emanare proprie prescrizioni per i compiti, la formazione e l'equipaggiamento della polizia comunale.** Se la polizia comunale adempie ai propri compiti in uniforme o armata, è necessaria ~~un'adeguata~~**un'adeguata** formazione di polizia.

Art. 4a (nuovo)

Collaborazione con i comuni

¹ La Polizia cantonale e i comuni collaborano.

Art. 5

~~Collaborazione con i comuni~~**Trasmissione di compiti (titolo modificato)**

Art. 5a (nuovo)

Esecuzione sostitutiva

¹ Se un comune non adempie a un compito di polizia di sicurezza che gli spetta, la Polizia cantonale può adempiere a questo compito in sostituzione del comune.

² Se non vi è pericolo nel ritardo, la Polizia cantonale può comminare l'esecuzione sostitutiva al comune inadempiente, concedendo un termine adeguato.

³ Le spese risultanti alla Polizia cantonale dall'esecuzione sostitutiva sono a carico del comune inadempiente.

Art. 13 cpv. 3 (nuovo)

³ Persone e oggetti possono essere segnalati ai fini di una sorveglianza discreta ai sensi dell'articolo 33 e dell'articolo 34 dell'ordinanza federale sulla parte nazionale del Sistema d'informazione di Schengen (N-SIS) e sull'ufficio SIRENE¹⁾.

Art. 16 cpv. 1 (modificato)

¹ La Polizia cantonale può decidere l'allontanamento immediato conformemente all'~~articolo 28b capoverso 4~~**articolo 28b capoverso 4 CC²⁾**; per al massimo dieci-**14** giorni. La decisione va accompagnata da un'indicazione dei rimedi giuridici e:

¹⁾ RS [362.0](#)

²⁾ RS [210](#)

-
- b) **(modificata)** va trasmessa **entro 24 ore** al giudice unico presso il tribunale regionale e, nel caso siano interessati dei minori **oppure siano da prendere in considerazione misure di protezione dei minori e degli adulti**, all'autorità di protezione dei minori; ~~entro 24 ore e degli adulti;~~

Art. 21a (nuovo)

Misure preventive di sorveglianza

1. Disposizioni generali

¹ A difesa da pericoli notevoli nonché per l'individuazione e l'impedimento di reati, secondo il principio della proporzionalità, già prima di avviare indagini di polizia giudiziaria, la Polizia cantonale può disporre l'impiego di:

- a) osservazioni preventive;
- b) indagini preventive in incognito;
- c) inchieste preliminari mascherate, nella misura in cui abbiano ad oggetto l'individuazione e l'impedimento di reati ai sensi dell'articolo 286 capoverso 2 del Codice di procedura penale;
- d) apparecchi tecnici preventivi di sorveglianza, nella misura in cui abbiano ad oggetto l'individuazione e l'impedimento di reati ai sensi dell'articolo 269 capoverso 2 del Codice di procedura penale.

² La Polizia cantonale comunica alla persona direttamente interessata dalla misura preventiva di sorveglianza il motivo, il genere e la durata della misura, non appena lo scopo perseguito con la misura lo consente.

³ La comunicazione secondo il capoverso 2 viene tralasciata se ciò è necessario per salvaguardare interessi pubblici o privati preponderanti. È fatto salvo il consenso del Tribunale amministrativo nei casi di cui all'articolo 21a capoverso 1 lettera c e lettera d.

⁴ La decisione in merito alla comunicazione viene lasciata alla Procura pubblica se le informazioni raccolte con le misure preventive di sorveglianza hanno portato all'avvio di un procedimento penale.

⁵ Nella misura in cui la presente legge rimandi alle disposizioni del Codice di procedura penale relative alle misure di sorveglianza segrete, al Tribunale amministrativo spettano i compiti e le attribuzioni del giudice dei provvedimenti coercitivi, mentre al comandante di polizia spettano quelli della Procura pubblica.

Art. 21b (nuovo)

2. Osservazione preventiva

¹ Si è in presenza di un'osservazione preventiva se persone e oggetti vengono osservati in segreto in luoghi accessibili al pubblico e vengono effettuate registrazioni su supporto visivo o sonoro. A tale scopo possono essere impiegati strumenti tecnici per la localizzazione.

² Le osservazioni preventive vengono disposte da un ufficiale di polizia.

³ Se la loro durata supera un mese, il comandante di polizia decide in merito alla loro continuazione.

Art. 21c (nuovo)

3. Indagine preventiva in incognito

¹ Per la definizione di indagine preventiva in incognito trova applicazione per analogia l'articolo 298a del Codice di procedura penale.

² Le indagini preventive in incognito vengono disposte da un ufficiale di polizia.

³ Se la loro durata supera un mese, il comandante di polizia decide in merito alla loro continuazione.

⁴ Per l'esecuzione trovano applicazione per analogia l'articolo 298c e l'articolo 298d capoversi 1 e 3 del Codice di procedura penale.

Art. 21d (nuovo)

4. Inchiesta preliminare mascherata

¹ Per il concetto di inchiesta preliminare mascherata trova applicazione per analogia l'articolo 285a del Codice di procedura penale.

² Gli interventi di agenti infiltrati vengono disposti dal comandante di polizia.

³ La disposizione sottostà all'approvazione del Tribunale amministrativo. Per la procedura di approvazione trova applicazione per analogia l'articolo 289 del Codice di procedura penale.

⁴ Per l'esecuzione trovano applicazione per analogia l'articolo 287, l'articolo 288 e gli articoli 290-297 del Codice di procedura penale.

Art. 21e (nuovo)

5. Sorveglianza tecnica preventiva

¹ Si è in presenza di una sorveglianza tecnica preventiva quando vengono impiegati apparecchi tecnici di sorveglianza al fine di osservare, intercettare o registrare eventi in luoghi privati o non accessibili al pubblico.

² L'impiego di apparecchi tecnici preventivi di sorveglianza viene disposto dal comandante di polizia.

³ La disposizione sottostà all'approvazione del Tribunale amministrativo. Per la procedura di approvazione trova applicazione per analogia l'articolo 274 del Codice di procedura penale.

⁴ Per l'esecuzione trovano applicazione per analogia gli articoli 275-278 del Codice di procedura penale.

Art. 21f (nuovo)

Identità fittizia preparatoria

¹ Per preparare un'inchiesta preliminare mascherata secondo l'articolo 21a capoverso 1 lettera c della presente legge oppure un'inchiesta mascherata secondo l'articolo 286 del Codice di procedura penale il comandante di polizia può assegnare ad agenti e alle loro persone di contatto un'identità fittizia che celi la loro vera identità.

² Per costituire o mantenere l'identità fittizia è possibile allestire o alterare documenti.

³ L'identità fittizia può essere utilizzata solo se è disponibile l'approvazione per l'intervento secondo l'articolo 21d capoverso 3 della presente legge oppure secondo l'articolo 289 del Codice di procedura penale.

Art. 21g (nuovo)

Informatori, persone di fiducia

¹ Per adempiere ai suoi compiti, la Polizia cantonale può ricorrere a informatori o persone di fiducia. Essa può garantire loro riservatezza e versare loro un indennizzo adeguato.

² Gli informatori trasmettono informazioni alla Polizia cantonale di propria iniziativa.

³ Le persone di fiducia procurano informazioni su disposizione della Polizia cantonale.

Art. 22

Abrogato

Art. 22a (nuovo)

Sorveglianza nascosta di luoghi accessibili al pubblico

¹ Se sussiste il pericolo concreto che vengano commessi reati, la Polizia cantonale può sorvegliare in segreto luoghi accessibili al pubblico e registrare dati personali su supporti visivi e sonori.

² Per la ricerca di persone e di oggetti è ammesso il raffronto automatizzato con banche dati.

³ Dati personali registrati devono essere cancellati dopo 30 giorni se non sono necessari in un procedimento penale o per la difesa da pericoli.

Art. 22b (nuovo)

Sorveglianza del traffico

¹ Nel traffico stradale la Polizia cantonale può registrare targhe di controllo di veicoli in maniera automatizzata e raffrontarle con banche dati.

² È ammesso il raffronto automatizzato di dati:

- a) con repertori di polizia delle persone segnalate e della ricerca di oggetti;

-
- b) con elenchi di targhe di controllo di veicoli ai cui detentori è stata revocata o negata la licenza di condurre; e
 - c) con ordini di ricerca della Polizia cantonale.

³ Nei casi in cui non vi sono corrispondenze con una banca dati, i dati rilevati automaticamente devono essere cancellati immediatamente. Altrimenti devono essere cancellati conformemente alle disposizioni inerenti la procedura amministrativa o penale.

Art. 22c (nuovo)

Acquisizione di informazioni e sorveglianza riferite a un intervento

¹ In caso di interventi di polizia la Polizia cantonale può impiegare apparecchi mobili di trasmissione e di registrazione per l'acquisizione di informazioni visive e sonore al fine di proteggere i suoi membri nonché terzi da un pericolo notevole.

² Al fine di evitare reati, può sorvegliare luoghi accessibili al pubblico con apparecchi di registrazione visiva e sonora portati sul corpo.

³ Se vengono rilevati dati personali, il loro trattamento si conforma all'articolo 22a.

Art. 22d (nuovo)

Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle comunicazioni

¹ La Polizia cantonale dispone la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle comunicazioni per la ricerca d'emergenza e per la ricerca di condannati secondo la legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni¹⁾.

² Il giudice unico cantonale dei provvedimenti coercitivi autorizza questa disposizione e adotta i provvedimenti necessari per il rispetto del segreto professionale.

³ Le decisioni del giudice possono essere impugnate con ricorso al Tribunale cantonale. Per la procedura fanno stato per analogia le disposizioni concernenti il ricorso di diritto penale.

Art. 26a (nuovo)

Eccezione al principio di trasparenza

¹ La legge cantonale sulla trasparenza non vale per l'accesso a documenti ufficiali della Polizia cantonale che permettono di trarre conclusioni riguardo ai mezzi, alle capacità e alle disposizioni di quest'ultima.

Art. 27 cpv. 1^{bis} (nuovo), cpv. 2 (abrogato)

^{1bis} L'elaborazione di dati comprende anche i dati personali degni di particolare protezione e profili della personalità.

¹⁾ RS [780.1](#)

² *Abrogato*

Art. 27a (nuovo)

Raccolta di dati

¹ Per adempiere al mandato conferitole dalla legge, la Polizia cantonale può rilevare e ricevere informazioni e dati da fonti accessibili al pubblico, private e ufficiali.

² Essa può ricevere o richiedere nella procedura di richiamo dati di autorità di polizia, d'azione penale e amministrative estere, federali e cantonali.

³ Organi pubblici o autorità nonché privati comunicano dati alla Polizia cantonale, nella misura in cui ciò sia necessario per l'adempimento del compito di polizia. Essi possono rendere accessibili i dati nella procedura di richiamo.

Art. 29 cpv. 1 (modificato), cpv. 2 (nuovo), cpv. 3 (nuovo)

~~Trasmissione~~**Comunicazione** dei dati (**titolo modificato**)

¹ La Polizia cantonale può trasmettere dati ~~personali~~ a terzi, qualora ciò sia previsto dalla legge oppure indispensabile per:

Elenco invariato.

² La comunicazione dei dati alle altre autorità di polizia o d'azione penale cantonali nonché federali può avvenire anche in maniera automatizzata.

³ La Polizia cantonale può concedere accesso a dati di polizia, nella misura in cui ciò sia necessario per l'adempimento di compiti di polizia delegati.

Art. 29a (nuovo)

Distruzione dei dati

¹ I dati devono essere distrutti entro cinque anni.

² Essi non vengono distrutti se:

- a) la legislazione dispone altrimenti;
- b) una durata di conservazione più lunga è nell'interesse degli interessati; oppure
- c) interessi preponderanti di polizia giudiziaria o di polizia di sicurezza richiedono una durata di conservazione più lunga.

Art. 36j cpv. 1 (modificato)

¹ Chiunque ~~mendica per avversione al lavoro o per dissolutezza, chiunque obbliga mendicando in modo insistente molesta persone oppure obblighi all'accattonaggio fanciulli o altre persone da lui dipendenti;~~ è punito con la multa.

Art. 36k cpv. 1 (modificato), cpv. 2 (nuovo)

¹ ~~Infrazioni agli articoli 36c, 36g, 36h e 36j possono essere sanzionate dai~~ **Sul proprio territorio i comuni nella procedura di sono autorizzati a punire infrazioni all'articolo 36c, all'articolo 36g, all'articolo 36h e all'articolo 36j con la multa disciplinare fino a 10 000 franchi.**

² Le infrazioni possono essere punite nella procedura di multa disciplinare secondo il diritto cantonale.

II.**1.**

L'atto normativo "Legge cantonale sulla protezione dei dati (LCPD)" CSC [171.100](#) (stato 1 gennaio 2017) è modificato come segue:

Art. 3a (nuovo)

Forma particolare di trattamento di dati personali

1. Sorveglianza con acquisizione di immagini dello spazio pubblico e pubblicamente accessibile

¹ Lo spazio pubblico e pubblicamente accessibile può essere sorvegliato con apparecchi di trasmissione e di registrazione di immagini allo scopo di identificare persone se:

- a) la sicurezza e l'ordine pubblici sono esposti a una minaccia concreta;
- b) ciò è necessario a protezione di edifici destinati a usi pubblici o dei loro utenti.

² In sede di trattamento dei dati personali devono essere rispettati i principi generali. In aggiunta occorre garantire che:

- a) gli impianti di sorveglianza siano segnalati in maniera adeguata;
- b) settori funzionali allo svolgimento di attività da parte di persone tenute al segreto professionale conformemente all'articolo 171 del Codice di procedura penale¹⁾ siano esclusi dalla sorveglianza;
- c) dati personali registrati vengano cancellati entro 90 giorni se non sono necessari in un procedimento penale o per la difesa da pericoli.

Art. 3b (nuovo)

2. Disposizione della sorveglianza con acquisizione di immagini dello spazio pubblico e pubblicamente accessibile

¹ La sorveglianza con acquisizione di immagini dello spazio pubblico e pubblicamente accessibile può essere disposta da un'autorità titolare del diritto d'uso o della sovranità sullo spazio oggetto di sorveglianza.

¹⁾ RS [312.0](#)

² L'autorità emana una decisione generale in cui vengono definiti lo scopo, la tipologia e la durata della sorveglianza, i luoghi oggetto di sorveglianza, le ubicazioni degli apparecchi di sorveglianza, le misure con le quali viene segnalata la sorveglianza, i diritti d'accesso nonché le misure adottate per garantire la sicurezza dei dati. La decisione generale è valida per al massimo cinque anni.

³ L'autorità è tenuta a pubblicare in precedenza la decisione generale da emanare. Concede il diritto di essere sentiti prevedendo un termine adeguato per prendere posizione.

⁴ Non va concessa una previa protezione giuridica per sorveglianze con acquisizione di immagini riferite a un evento con una durata di al massimo tre mesi e per sorveglianze con acquisizione di immagini a protezione di edifici destinati a usi pubblici che vengono impiegate in relazione a un evento e non registrano dati personali.

Art. 12 cpv. 3 (nuovo)

³ L'esercizio di apparecchi di sorveglianza di cui all'articolo 3a in uso al momento dell'entrata in vigore può essere proseguito se entro dodici mesi sono soddisfatti i presupposti richiesti per la sorveglianza con acquisizione di immagini.

2.

L'atto normativo "Legge d'applicazione del Codice di diritto processuale penale svizzero (LACPP)" CSC [350.100](#) (stato 1 gennaio 2017) è modificato come segue:

Art. 28a (nuovo)

Comunicazione di decisioni penali ad altre autorità

¹ Le autorità penali informano altre autorità riguardo a procedimenti penali e a decisioni finali, per quanto queste necessitino dell'informazione per adempiere ai propri compiti previsti dalla legge e l'interesse pubblico all'informazione prevalga rispetto ai diritti della personalità delle persone interessate.

² Sono fatti salvi diritti e obblighi di comunicazione secondo disposizioni particolari.

3.

L'atto normativo "Legge sulla giustizia amministrativa (LGA)" CSC [370.100](#) (stato 1 febbraio 2016) è modificato come segue:

Art. 43 cpv. 3, cpv. 4 (nuovo)

³ Esso decide nella composizione di giudice unico, quando:

- b) **(modificata)** un rimedio giuridico è palesemente inammissibile o palesemente fondato o infondato-;

-
- c) **(nuova)** devono essere evase richieste concernenti misure preventive di sorveglianza soggette all'obbligo di approvazione conformemente alla legge sulla polizia¹⁾.

⁴ Casi in cui conformemente al capoverso 3 è tenuto a decidere un giudice unico possono essere decisi in composizione di tre membri se il giudice unico competente lo dispone.

4.

L'atto normativo "Legge d'applicazione della legge federale sulla circolazione stradale (LALCStr)" CSC [870.100](#) (stato 1 gennaio 2014) è modificato come segue:

Art. 3a (nuovo)

Comunicazione di dati alla Polizia cantonale

¹ L'Ufficio della circolazione comunica alla Polizia cantonale i dati personali di persone a cui è stata ritirata la licenza per allievo conducente oppure la licenza di condurre.

III.

Nessuna abrogazione di altri atti normativi.

IV.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.

Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore.

¹⁾ CSC [613.000](#)

Auszug aus dem Geltenden Recht

Polizeigesetz des Kantons Graubünden (PolG)

Vom 20. Oktober 2004 (Stand 1. Juli 2018)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 79 der Kantonsverfassung¹⁾,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 15. Juni 2004²⁾,

beschliesst:

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Aufgaben der Kantonspolizei

¹ Die Kantonspolizei erfüllt folgende Aufgaben:

- a) Sie ergreift Massnahmen, um Gefahren für Mensch, Tier, Umwelt und Sachen oder Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erkennen, zu verhindern und zu beseitigen;
- b) Sie übt die Funktion der gerichtlichen Polizei aus und trifft Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Straftaten;
- c) Sie trifft bereits vor der Aufnahme gerichtspolizeilicher Ermittlungen oder zur Gefahrenabwehr die notwendigen Abklärungen;
- d) Sie sorgt für eine zweckmässige Überwachung und Lenkung des Strassenverkehrs und trifft Massnahmen zur Unfallverhütung sowie Verkehrsberuhigung;
- e) Sie hilft Menschen, die unmittelbar an Leib und Leben bedroht oder anderweitig in Not sind;
- f) Sie stellt die Einsatzleitung sicher, wenn ein Unfall oder Notfallereignis den Einsatz von Polizei, Feuerwehr und weiteren Organisationen erfordert;
- g) Sie gewährt polizeiliche Unterstützung bei Grossanlässen;
- h) Sie erfüllt andere ihr durch die Gesetzgebung übertragene Aufgaben.

¹⁾ BR [110.100](#)

²⁾ Seite 859

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

Art. 3 Gemeinden
 1. Aufgaben *

¹ Die Gemeinden erfüllen die ihr durch die Gesetzgebung übertragenen polizeilichen Aufgaben. Sie können für die Aufgaben, die Ausbildung und Ausrüstung der Gemeindepolizei eigene Vorschriften erlassen.

² Erfüllt die Gemeindepolizei ihre Aufgaben in Uniform oder bewaffnet, ist eine angemessene polizeiliche Ausbildung erforderlich.

Art. 3a * 2. Benützung des öffentlichen Grundes

¹ Kundgebungen auf öffentlichem Grund bedürfen einer Bewilligung der zuständigen Gemeinde.

² Die Gemeinden sind verpflichtet, vor Erteilung einer Bewilligung mit der Kantonspolizei Rücksprache zu nehmen, wenn ein polizeilicher Einsatz zu erwarten ist.

³ Die Bewilligung kann mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.

Art. 5 Zusammenarbeit mit den Gemeinden

¹ Die Kantonspolizei kann bei ordnungs- und sicherheitspolizeilichen Aufgaben unter Ersatz der Kosten die Mithilfe der Gemeindepolizeiorgane auf ihrem Territorium verlangen.

² Eine Gemeinde kann die Kantonspolizei unter Ersatz der Kosten um Unterstützung ersuchen, wenn sie ihre polizeilichen Aufgaben nicht mehr oder nicht rechtzeitig erfüllen kann. Artikel 4 Absätze 3 und 4 gelten sinngemäss.

³ Die Regierung kann auf Ersuchen einer Gemeinde die dauernde Übernahme von gemeindepolizeilichen Aufgaben durch die Kantonspolizei gegen Entschädigung vertraglich regeln.

⁴ Sie kann mit einer Gemeinde die Übertragung von Aufgaben der Kantonspolizei an die Gemeindepolizei gegen Entschädigung vertraglich vereinbaren, soweit dies sachlich sinnvoll erscheint und die organisatorischen und personellen Voraussetzungen erfüllt sind.

3. Polizeiliche Massnahmen

Art. 16 * Eingreifen bei häuslicher Gewalt

¹ Die Kantonspolizei kann die sofortige Ausweisung gemäss Artikel 28b Absatz 4 ZGB für längstens zehn Tage verfügen. Die Verfügung ist mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen und: *

- a) der ausgewiesenen Person und dem Opfer spätestens nach dem Einschreiten schriftlich abzugeben;
- b) * der Einzelrichterin oder dem Einzelrichter am Regionalgericht und, sofern Kinder betroffen sind, der Kindesschutzbehörde innert 24 Stunden zu übermitteln;

- c) der Beratungsstelle für Gewalt ausübende Personen mit allenfalls weiteren notwendigen Unterlagen zu übermitteln.

² Die Verfügung der Kantonspolizei kann während der Ausweisung mit Beschwerde bei der Einzelrichterin oder dem Einzelrichter am Regionalgericht schriftlich angefochten werden. In der Beschwerde ist mit kurzer Begründung anzugeben, welche Punkte angefochten und welche Abänderungen beantragt werden. *

³ Die Kantonspolizei informiert:

- a) das Opfer über die möglichen weiteren Verfahrensschritte;
- b) das Opfer und die Gewalt ausübende Person über Beratungsangebote.

⁴ Die Beratungsstelle nimmt in den Fällen, in denen Personen nach Artikel 28b Absatz 4 ZGB ausgewiesen wurden, mit den Gewalt ausübenden Personen umgehend Kontakt auf. Wünscht eine Person keine Beratung, werden die von der Polizei übermittelten Daten und Unterlagen von der Beratungsstelle sofort vernichtet.

Art. 22 Einsatz technischer Mittel

¹ Zur Abwehr erheblicher Gefahren kann die Kantonspolizei nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben technische Mittel einsetzen und den Geheimbereich tangieren.

² Sofern keine spezialgesetzlichen Vorschriften bestehen, stellt die Kantonspolizei beim kantonalen Zwangsmassnahmengericht Antrag auf Genehmigung eines Eingriffs in den Geheimbereich. *

³ Die Kantonspolizei kann Teilnehmerinnen und Teilnehmer öffentlicher Veranstaltungen und im Strassenverkehr zur Identifikation bildmässig aufnehmen, sofern die konkrete Gefahr besteht, dass Straftaten begangen werden.

6. Bearbeiten von Personendaten

Art. 27 Datenbearbeitung

¹ Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben darf die Kantonspolizei Daten bearbeiten und geeignete Datenbearbeitungssysteme betreiben.

² Vorbehältlich spezieller Normen dürfen Personendaten nur solange aufbewahrt werden, als dies notwendig ist.

³ Daten, welche im Zusammenhang mit den gerichtspolizeilichen Aufgaben stehen, sind von den übrigen Daten getrennt zu bearbeiten.

Art. 29 Datenübermittlung

¹ Die Kantonspolizei kann Personendaten an Dritte weiterleiten, soweit dies gesetzlich vorgesehen oder unerlässlich ist für

- a) die Erfüllung polizeilicher Aufgaben oder
- b) die Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

10. Übertretungsstrafrecht *

Art. 36j * Betteln

¹ Wer aus Arbeitsscheu oder Liederlichkeit bettelt oder Kinder oder Personen, die von ihr oder ihm abhängig sind, zum Betteln anhält, wird mit Busse bestraft.

Art. 36k * Ordnungsbussenverfahren

¹ Verstösse gegen Artikel 36c, 36g, 36h und 36j können von den Gemeinden im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden.

Kantonaies Datenschutzgesetz (KDSG)

Vom 10. Juni 2001 (Stand 1. Januar 2017)

Vom Volke angenommen am 10. Juni 2001¹⁾

Art. 12 Übergangsbestimmungen

¹ Inhaber von Datensammlungen überprüfen und passen diese innerhalb von drei Jahren seit In-Kraft-Treten des Datenschutzgesetzes an.

² Die Regierung kann die Frist aus wichtigen Gründen erstrecken.

¹⁾ B vom 5. September 2000, 493; GRP 2000/2001, 530

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG)

Vom 31. August 2006 (Stand 1. Februar 2016)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden¹⁾,

gestützt auf Art. 31 der Kantonsverfassung²⁾,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 30. Mai 2006³⁾,

beschliesst:

4. Verfahren vor Verwaltungsgericht

4.1. ALLGEMEINE VORSCHRIFTEN

4.1.2. *Gerichtsverhandlung und Urteilsfindung*

Art. 43 Besetzung

¹ Das Verwaltungsgericht entscheidet in der Regel in der Besetzung mit drei Richterinnen und Richtern. *

² Es entscheidet in Fünferbesetzung über *

- a) Beschwerden gegen Entscheide der Regierung oder des Grossen Rats;
- b) Beschwerden gegen rechtsetzende Erlasse;
- c) * Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung;
- d) * auf Anordnung der oder des Vorsitzenden.

³ Es entscheidet in einzelrichterlicher Kompetenz, wenn: *

- a) der Streitwert 5000 Franken nicht überschreitet und keine Fünferbesetzung vorgeschrieben ist;
- b) ein Rechtsmittel offensichtlich unzulässig oder offensichtlich begründet oder unbegründet ist.

¹⁾ GRP 2006/2007, 205

²⁾ BR [110.100](#)

³⁾ Seite 457

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

Umsetzung der Revision des eidgenössischen Ordnungsbussengesetzes

Chur, den 15. Mai 2018

Sehr geehrter Herr Standespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend die Botschaft zur Umsetzung der Revision des Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970 (OBG; SR 741.03).

I. Ausgangslage

Auf Bundesebene werden seit langem strassenverkehrsrechtliche Übertretungen und seit Oktober 2013 zudem bestimmte Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz in einem vereinfachten Verfahren, dem sog. Ordnungsbussenverfahren, geahndet. Dieses Verfahren hat der Bund mit der Revision des Ordnungsbussengesetzes vom 18. März 2016 auf 13 weitere Bundesgesetze ausgeweitet, um fortan auch Verstösse gegen diese Gesetze einfach und rasch sanktionieren zu können. Die entsprechende Revision hat der Bundesrat in Bezug auf die Fälschung oder Verfälschung von Autobahnvignetten auf den 1. Januar 2018 hin in Kraft gesetzt. Die restlichen Änderungen wird er zu einem späteren Zeitpunkt in Absprache mit den Kantonen in Kraft setzen.

Für den Kanton Graubünden hat diese Revision zur Folge, dass er die Behörden und die Organe zu bezeichnen hat, welche für die Verfolgung und Beurteilung der neu unter das Ordnungsbussengesetz fallenden Übertretungen zuständig sind. Den diesbezüglichen Regelungsspielraum der Kantone hat der Bund nur insofern eingeschränkt, als die Kantone nur Behörden sowie Organe für zuständig erklären dürfen, welche für den Vollzug der in Art. 1 Abs. 1 lit. a OBG oder der gestützt darauf erlassenen Verordnungen zuständig sind (Art. 2 Abs. 1 OBG). Dementsprechend kann diese Aufgabe in erster Linie von den in diesem Bereich tätigen kantonalen sowie kommunalen Polizei-, Aufsichts- sowie anderen Verwaltungsbehörden wahrgenommen werden. Der Bund erachtet es jedoch ausserdem als zulässig, privates Sicherheitspersonal zu ermächtigen, Ordnungsbussenverfahren gemäss dem

revidierten Ordnungsbussengesetz durchzuführen und Ordnungsbussen auszufällen. Diese Auffassung begründet er im Wesentlichen damit, dass sich diese Befugnis auf geringfügige Delikte beschränke. Ausserdem könne die fehlbare Person durch Nichtbezahlung der Ordnungsbussen oder auf blosses Verlangen hin ein ordentliches Strafverfahren herbeiführen, womit eine hinreichende (gerichtliche) Kontrolle gewährleistet sei. Wolle ein Kanton privates Sicherheitspersonal berechtigen, Ordnungsbussenverfahren durchzuführen und Ordnungsbussen zu verhängen, müsse er im kantonalen Recht allerdings eine Rechtsgrundlage für die Delegation dieser Aufgabe an privates Sicherheitspersonal schaffen (BBJ 2013 959 ff., 984).

Nach dem vorangehend Ausgeführten hat der Kanton Graubünden in Umsetzung der Revision des Ordnungsbussengesetzes einerseits festzulegen, welchen kantonalen sowie kommunalen Verwaltungsbehörden zukünftig die Verfolgung und Beurteilung von neu unter das Ordnungsbussengesetz fallenden Übertretungen obliegen soll. Andererseits hat er zu entscheiden, ob es möglich sein soll, diese Aufgabe an Privatpersonen zu übertragen und wenn ja, welche Voraussetzungen hierfür erfüllt sein müssen.

II. Vernehmlassung

Die Regierung nahm den Entwurf des DJSG betreffend die Umsetzung der Revision des Ordnungsbussengesetzes am 26. September 2017 zur Kenntnis und ermächtigte dieses, hierzu ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Vom 13. Oktober 2017 bis zum 5. Januar 2018 konnten sich alle interessierten politischen Gemeinden, Organisationen, Personen und Gruppierungen zum Vorschlag der Regierung äussern. Innerhalb dieses Zeitraums gingen 33 Stellungnahmen ein. Neben 15 Gemeinden äusserten sich sieben politische Parteien, das Verwaltungsgericht, der Datenschutzbeauftragte, der Gewerkschaftsbund Graubünden sowie zwei Departemente und vier kantonale Dienststellen.

Die Vorlage stiess auf breite Zustimmung. Einhellig befürwortet wurden die vorgeschlagenen Ordnungsbussenkompetenzen für die Gemeinden. Anpassungen wurden in Bezug auf Art. 23b des Gastwirtschaftsgesetzes vom 7. Juni 1998 (GWG; BR 945.100), Art. 17a der grossrätlichen Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 28. Februar 1995 (Lebensmittelverordnung; BR 507.100) sowie Art. 62a des Strassengesetzes des Kantons Graubünden vom 1. September 2005 (StrG; BR 807.100) angeregt. Ferner wurde beantragt, die Gemeinden zu ermächtigen, den Cannabiskonsum sowie -besitz im Ordnungsbussenverfahren zu ahnden.

Den entsprechenden Vorschlägen wird insofern Rechnung getragen, als darauf verzichtet wird, die Kantonspolizei in Art. 62a StrG zu ermächtigen, Ordnungsbussen bei Verstössen gegen Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 und Art. 8 des Nationalstrassenabgabegesetzes vom 19. März 2010 (NSAG; SR 741.71) zu erheben, da die Kantonspolizei hierfür aufgrund der zu schaffenden Auffangkompetenz (Art. 44a Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 16. Juni 2010 [EGzStPO; BR 350.100]) ohnehin zuständig ist. Damit kann dahingestellt bleiben, in welchem Erlass eine explizite Zuständigkeitsregelung zu verankern wäre. Demgegenüber lehnt es die Regierung ab, die Gemeinden zu ermächtigen, Widerhandlungen gegen Art. 19a Ziff. 1 des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1971 (BetmG; SR 812.121) mit Ordnungsbussen zu bestrafen. Die Kantonspolizei ist bereits seit dem 1. Oktober 2013 berechtigt, gewisse Formen des unbefugten Cannabiskonsums im Ordnungsbussenverfahren zu ahnden. Diese Zuständigkeitsordnung hat sich bewährt und zu der erhofften Minderung des Verwaltungsaufwands geführt. Die Regierung sieht keinen Anlass, daran etwas zu ändern und die Gemeinden als Ordnungsbussenbehörden einzusetzen. Dies umso weniger als die Kantonspolizei auch die anderen Betäubungsmitteldelikte zu verfolgen hat.

Nicht mehr entschieden werden muss sodann, ob die Kantonspolizei – wie im Vernehmlassungsverfahren vereinzelt gefordert – neben den Gemeinden als Ordnungsbussenbehörde für Verstösse gegen das Abgabeverbot von alkoholischen Getränken an Jugendliche unter 16 Jahren (Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 64 lit. h des Lebensmittelgesetzes vom 20. Juni 2014 [SR 817.0]) sowie gegen das Abgabeverbot von gebrannten Wassern an Jugendliche unter 18 Jahren (Art. 57 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 41 Abs. 1 lit. i des Alkoholgesetzes vom 21. Juni 1932 [SR 680]) einzusetzen ist. Denn der Bund hat sich entschieden, diese Straftatbestände entgegen seiner ursprünglichen Intention nicht dem Ordnungsbussenverfahren zu unterstellen (vgl. Ordnungsbussenverordnung, Entwurf vom 18. April 2018). Dies entbindet den Kanton Graubünden davon, für die Verfolgung und Ahndung dieser Delikte eine Ordnungsbussenbehörde zu bezeichnen.

Die übrigen Regelungen sind auf Zustimmung gestossen und geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

III. Ausgestaltung der Vorlage

1. Formelle Ausgestaltung der Vorlage

Bei der Umsetzung der Revision des Ordnungsbussengesetzes vom 18. März 2016 ist vorab zu entscheiden, auf welcher Stufe die erforderlichen Änderungen vorzunehmen sind. Gemäss Art. 31 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (KV; BR 110.100) sind alle wichtigen Bestimmungen durch den Grossen Rat in der Form eines Gesetzes zu erlassen. Wichtige Bestimmungen sind insbesondere jene, welche die Grundsätze der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Art. 31 Abs. 2 Ziff. 4 KV), die Grundsätze von Organisation und Aufgaben der Behörden sowie der Gerichte (Art. 31 Abs. 2 Ziff. 5 KV) und Art sowie Umfang der Übertragung von hoheitlichen sowie anderen bedeutenden öffentlichen Aufgaben an Trägerschaften ausserhalb der kantonalen Verwaltung (Art. 31 Abs. 2 Ziff. 6 KV) betreffen.

Diese Vorgaben hat der kantonale Gesetzgeber im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung hinsichtlich der Verfolgung und Beurteilung bundesrechtlicher Übertretungstatbestände vorderhand dahingehend konkretisiert, als er vorgesehen hat, dass Gemeindebehörden für die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen nur zuständig sind, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich vorsieht (Art. 18 und Art. 44 Abs. 1 EGzStPO). Hierdurch soll verhindert werden, dass den Gemeinden auf Verordnungsebene neue gerichtspolizeiliche Aufgaben auferlegt werden. Ihnen kann die Verfolgung und Beurteilung von unter das Ordnungsbussengesetz fallenden Übertretungen demnach nur auf der Grundlage eines vom Grossen Rat erlassenen Gesetzes übertragen werden. Die hierfür erforderlichen Grundlagen sind im Rahmen der vorliegenden Vorlage zu schaffen, insoweit eine Aufgabenübertragung an die Gemeinden gemäss Art. 2 Abs. 1 OBG zulässig ist und sachgerecht erscheint.

Anders ist die Ausgangslage, wenn kantonalen Verwaltungsbehörden die Verfolgung und Beurteilung von unter das revidierte Ordnungsbussengesetz fallenden Übertretungen übertragen wird. Zwar ist eine Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen nur zuständig, wenn dies in einem Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 18 EGzStPO). Die Regierung ist jedoch berechtigt, die zur Erhebung von kantonalen Ordnungsbussen ermächtigten Polizei-, Aufsichtsorgane oder Verwaltungsbehörden zu bestimmen (Art. 47 EGzStPO). Bei der Bezeichnung der für das Ordnungsbussenverfahren zuständigen Strafbehörde handelt es sich demnach um eine weniger wichtige Aufgabe, die als solche auf Verordnungsstufe geregelt werden darf und grundsätzlich auch soll (Botschaft Heft Nr. 13/2009–2010, S. 795 ff., 859 und 865). Soweit kantonale Polizei-, Auf-

sichtsorgane oder Verwaltungsbehörden für die Verfolgung und Beurteilung der neu unter das Ordnungsbussengesetz fallenden Übertretungen zuständig sind, werden diese deshalb grundsätzlich auf Verordnungsebene bezeichnet. Auf Gesetzesebene werden nur Regelungen getroffen, wenn existierende Bestimmungen angepasst werden müssen oder ein Auffangtatbestand geschaffen wird, welcher die Zuständigkeit für den Fall einer fehlenden Regelung festlegt. Entsprechend diesen Grundsätzen werden die Zuständigkeiten in den Bereichen unlauterer Wettbewerb, Natur- sowie Heimatschutz, Binnenschifffahrt, Jagd und Fischerei in den jeweiligen Verordnungen festgelegt. In den Bereichen Asylrecht, Waffen, Nationalstrassenabgabe, Betäubungsmittel sowie Gewerbe der Reisenden kommt die Auffangbestimmung im Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung zum Tragen. Die Bestimmungen im Bereich des Strassenverkehrs bleiben von der vorzunehmenden Revision fast unberührt.

Schliesslich bedarf es einer formell gesetzlichen Grundlage, wenn die Verfolgung und Beurteilung von neuerdings unter das revidierte bundesrechtliche Ordnungsbussenverfahren fallender Übertretungen an ausserhalb der Verwaltung stehende Privatpersonen übertragen werden soll.

2. Aufgabenübertragung an Dritte

Die Regierung sieht keine Notwendigkeit, ausserhalb der Verwaltung stehende Privatpersonen mit der Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen gemäss dem revidierten Ordnungsbussengesetz beauftragen zu können. Es ist daher nicht erforderlich, eine entsprechende Gesetzesgrundlage zu schaffen, zumal entsprechende Regelungen vereinzelt bereichsspezifisch bereits existieren (vgl. z.B. Art. 1 des Einführungsgesetzes zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes vom 10. Dezember 2008 [EGzAAG; BR 618.100]); ansonsten bei Bedarf unter Verankerung erforderlicher Schutzmechanismen geschaffen werden können.

Hinsichtlich der Gemeinden stellt sich die Frage, ob eine gesetzliche Regelung für die Aufgabenübertragung an Dritte überhaupt erforderlich ist. Gemäss Art. 50 Abs. 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden vom 17. Oktober 2017 (GG; BR 175.050) erfüllen die Gemeinden ihre Aufgaben selbst. Sie sind jedoch berechtigt, die Aufgabenerfüllung durch Erlass oder Vertrag an Dritte zu übertragen und zu diesem Zweck Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts zu schaffen oder sich an diesen zu beteiligen (Art. 50 Abs. 2 GG). Die Übertragungsgrundlage hat insbesondere die Art und den Umfang der Aufgabe, die Rechtsform des Aufgabenträgers, die Finanzierung, die Aufsicht und bei einer Anstalt die Organisationsform zu regeln (Art. 50 Abs. 3 GG). Durch den Erlass entsprechender Regelungen

können Gemeinden, die ihnen übertragenen Kompetenzen für die Verfolgung und Ahndung von Übertretungen gemäss dem Ordnungsbussengesetz an Private delegieren (vgl. Botschaft Heft Nr. 3/2017–2018, S. 250).

Zu entscheiden bleibt, ob diese Rechtsgrundlage an die besonderen Bedürfnisse der infrage stehenden Ordnungsbussenverfahren angepasst werden muss. Im Bereich der Sicherheitspolizei hat der kantonale Gesetzgeber diese Frage bejaht und mit Art. 34 des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden vom 10. Oktober 2004 (PolG; BR 613.000) eine bereichsspezifische Regelung für die Aufgabenübertragung an Dritte geschaffen. Diese unterscheidet sich von der im Gemeindegesetz enthaltenen Regelung insofern, als die Gemeinden verpflichtet werden, der Kantonspolizei die Übertragung polizeilicher Aufgaben zu melden. Diese Mitteilungspflicht ist von grosser praktischer Bedeutung, weil sicherheitspolizeiliche Aufgaben sowohl von den Gemeinden als auch der Kantonspolizei wahrgenommen werden. Der Kanton ist (primär) für den Schutz der kantonalen Infrastruktur, kantonaler Funktionen und Prozesse sowie der kantonalen Magistraten verantwortlich. Ansonsten haben die Gemeinden auf ihrem Territorium für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen, es sei denn, es existiere eine anderslautende gesetzliche Regelung (GIANFRANCO ALBERTINI/CHRISTIAN RATHGEB, Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Sonderdruck aus dem Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, a.a.O., Art. 79 N. 35 f.). Diese besondere Aufgabenteilung mit teils unscharfen Abgrenzungen macht es erforderlich, dass die Kantonspolizei weiss, wer die den Gemeinden obliegenden sicherheitspolizeilichen Aufgaben erfüllt. Eine vergleichbare Gemengelage besteht in Bezug auf die Verfolgung und Beurteilung der infrage stehenden Übertretungstatbestände nicht. Eine Meldepflicht zu statuieren, erscheint hier deshalb nicht erforderlich. Will eine Gemeinde die ihr obliegende Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen gemäss bundesrechtlicher Ordnungsbussengesetzgebung an ausserhalb der Verwaltung stehende Drittpersonen übertragen, so besteht mit Art. 50 Abs. 2–4 GG eine hinreichende und den Gegebenheiten angemessene kantonale Grundlage. Hierfür bedarf es keiner besonderen kantonalen Regelung. Auf die Schaffung einer solchen ist zu verzichten.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EGzStPO)

Gemäss Art. 43 Abs. 2 EGzStPO richten sich die Aufgaben der Kantonspolizei im Bereich des bundesrechtlichen Ordnungsbussenverfahrens nach der kantonalen Gesetzgebung über den Strassenverkehr. Aufgrund der Ausdehnung des Ordnungsbussenverfahrens auf Bundesebene muss diese Regelung aufgehoben werden, da sich die Zuständigkeit der Kantonspolizei nicht mehr auf den Bereich des Strassenverkehrs beschränkt.

Neu eingefügt wird der Titel 5.1a Ordnungsbussenverfahren nach Bundesrecht und hier die Art. 44a und 44b EGzStPO. Laut der erstgenannten Bestimmung bezeichnet die Regierung die Verwaltungsstellen, die zur Erhebung von Ordnungsbussen gemäss der bundesrechtlichen Ordnungsbussengesetzgebung zuständig sind (Abs. 1). Existiert keine spezialrechtliche Zuständigkeit, obliegt diese Aufgabe der Kantonspolizei (Abs. 2). Die Gemeinden sind für die Verfolgung und Ahndung von unter das eidgenössische Ordnungsbussengesetz fallenden Straftatbeständen zuständig, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich vorsieht (Abs. 3). In dieser Regelung wird einerseits bestimmt, auf welcher Regulationsstufe die zuständigen Ordnungsbussenbehörden bezeichnet werden, andererseits eine Auffangkompetenz zugunsten der Kantonspolizei geschaffen.

Mit Art. 44b EGzStPO wird klargestellt, dass sich an der Zuständigkeit für das ordentliche Strafverfahren nichts ändert. Es bleiben die bereits heute für das ordentliche Strafverfahren bezeichneten Behörden zuständig.

2. Gesetz zum Schutz der Gesundheit im Kanton Graubünden (Art. 65 Abs. 3 und Abs. 4 Gesundheitsgesetz)

Wie bereits in der Botschaft zur Totalrevision des Gesundheitsgesetzes vom 2. September 2016 (GesG; BR 500.00) zu Art. 65 festgehalten, obliegt die Ahndung von Verstössen gegen das Bundesgesetz zum Schutz vor dem Passivrauchen solange der Staatsanwaltschaft, bis der Bund in diesem Bereich ein Ordnungsbussenverfahren statuiert hat (Botschaft Heft 4/2016–2017 S.109 ff., 163). Der Bund führt nunmehr in Art.1 Abs.1 Ziff.13 OBG ein Ordnungsbussenverfahren für diese Übertretungstatbestände ein. Aufgrund der Tatsache, dass den Gemeinden die örtliche Gesundheitspolizei obliegt (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. b GesG), ist es angezeigt, ihnen die Zuständigkeit für die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen gegen das Verbot des Rauchens in öffentlich zugänglichen Räumen (Art. 2 Abs.1

und Art. 5 Abs.1 lit. a des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen vom 3. Oktober 2008 [SR 818.31]) zu übertragen. Die hierfür erforderliche Grundlage wird in Art. 65 Abs. 3 sowie 4 GesG geschaffen.

3. Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (Art. 5a EGzAAG)

Ausländerinnen und Ausländer, die eine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung benötigen, müssen sich vor Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthalts oder vor der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei der zuständigen Wohnsitzbehörde anmelden (Art.12 Abs.1 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 [AuG; SR 142.20]). Ziehen sie in eine andere Gemeinde oder einen anderen Kanton, müssen sie sich an ihrem neuen Wohnort bei der zuständigen Behörde anmelden (Art. 12 Abs. 2 AuG). Diese Anmeldungen sind im Kanton Graubünden bei den Gemeinden vorzunehmen (Art. 6 Abs. 1 EGzAAG). Deshalb erscheint es sinnvoll, diese zu ermächtigen, Missachtungen der entsprechenden Anmeldevorschriften mit Ordnungsbussen zu ahnden, was in Art. 5a EGzAAG festgeschrieben wird. Ordentliche Strafbehörde ist und bleibt die Staatsanwaltschaft (Art. 14 lit. d und Art. 44b EGzStPO).

4. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Art. 56 Abs. 3 und 4 KUSG)

Die Abfallbewirtschaftung fällt im Kanton Graubünden grundsätzlich in die Kompetenz der Gemeinden (vgl. Art. 35 ff. des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 2. Dezember 2001 [KUSG; BR 820.100]). Deshalb erweist es sich als sachgerecht, den Gemeinden die Verfolgung und Beurteilung von Verstössen gegen die einschlägigen Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes gemäss dem bundesrechtlichen Ordnungsbussengesetz zu übertragen. Da das Amt für Natur und Umwelt als zuständige Fachstelle insbesondere über den Pikettdienst ebenfalls mit solchen Verstössen konfrontiert ist, soll auch das Amt Ordnungsbussen ausstellen können. Schliesslich erscheint es mit Blick auf die von der Kantonspolizei im Bereich des Umweltschutzes zu erfüllenden Aufgaben sinnvoll, diese Befugnis auch der Kantonspolizei zuzuweisen. Demzufolge sind im umweltschutzrechtlichen Bereich die Gemeinden, die zuständige Fachstelle und die Kantonspolizei für die Erhebung von Ordnungsbussen gemäss bundesrechtlicher Ordnungsbussengesetzgebung zuständig (Art. 56 Abs. 3 KUSG).

5. Kantonales Waldgesetz (Art. 61 Abs. 1 und 1^{bis} KWaG)

Der Wald ist der Allgemeinheit grundsätzlich zugänglich (Art. 33 Abs. 1 des kantonalen Waldgesetzes vom 11. Juni 2012 [KWaG; BR 920.100]). Die Durchführung von grossen Veranstaltungen im Wald ist nur mit der Bewilligung der Gemeinde zulässig (Art. 33 Abs. 2 KWaG). Die Gemeinden haben ausserdem zu überprüfen, ob die Fahrverbote im Wald und auf den Waldstrassen eingehalten werden (Art. 34 KWaG). Konsequenterweise sind sie für zuständig zu erklären, die Missachtung von Zugänglichkeitsbeschränkungen in bestimmten Waldgebieten (Art. 14 Abs. 2 lit. a und 43 Abs. 1 lit. c des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991 [WaG; SR 921]) und das unberechtigte Befahren von Wald oder Waldstrassen mit Motorfahrzeugen (Art. 15 und 43 Abs. 1 lit. d WaG) gemäss dem bundesrechtlichen Ordnungsbussengesetz zu verfolgen und zu ahnden. Die hierfür erforderliche Rechtsgrundlage wird in Art. 61 Abs. 1 KWaG geschaffen.

V. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Ausdehnung des Ordnungsbussenverfahrens auf weitere Straftatbestände führt zu einer grösseren Anzahl von Ordnungsbussenverfahren. Dadurch werden die für das Ordnungsbussenverfahren zuständigen Behörden stärker belastet. Gleichzeitig werden aber jene kantonalen Behörden entlastet, die für das ordentliche Strafverfahren zuständig sind. Denn ein ordentliches Strafverfahren muss nur noch durchgeführt werden, wenn eine Person die Ordnungsbusse nicht bezahlt, das Ordnungsbussenverfahren ablehnt oder wenn dieses aus den in den Art. 4–5 OBG genannten Gründen ausser Betracht fällt. Weil der Aufwand für das Ordnungsbussenverfahren geringer ist als für ein ordentliches Strafverfahren ist zu erwarten, dass die Aufwendungen für die Strafverfolgung mit der Implementierung der neuen Ordnungsbussenverfahren insgesamt abnehmen werden. Dies schliesst es freilich nicht aus, dass die Kosten auf Gemeindeebene in Einzelfällen geringfügig zunehmen werden.

VI. Gute Gesetzgebung

Die Gesetzgebung richtet sich konsequent an den Grundsätzen der Notwendigkeit, Sub-sidiarität und Flexibilität aus. Der Kanton bindet die Gemeinden nur dort an Vorschriften, wo dies sinnvoll, notwendig und im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung im ganzen Kanton liegt. Die Regelungen auf der Gesetzesstufe sind auf das Wesentliche beschränkt.

Detailregelungen werden – soweit verfassungsrechtlich zulässig – in eine Verordnung verwiesen. Damit berücksichtigt das vorliegende Gesetzgebungsprojekt den Auftrag Albertin (vgl. GRP August 2015, S. 209 ff.).

VII. Anträge

Gestützt auf diese Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Umsetzung der Revision des eidgenössischen Ordnungsbussengesetzes zuzustimmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Standespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung
Der Präsident: *Cavigelli*
Der Kanzleidirektor: *Spadin*

Gesetz über die Umsetzung der Teilrevision des eidgenössischen Ordnungsbussengesetzes (Mantelgesetz)

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (BR Nummern)

Neu: –

Geändert: 350.100 | 500.000 | 618.100 | 820.100 | 920.100

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 2 Abs. 1 des Ordnungsbussengesetzes vom 18. März 2016 und Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung,

nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

I.

Keine Hauptänderung.

II.

1.

Der Erlass "Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EGzSt-PO)" BR [350.100](#) (Stand 1. Januar 2017) wird wie folgt geändert:

Art. 43 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben*

Titel nach Art. 44 (neu)

5.1.a Ordnungsbussenverfahren nach Bundesrecht

Art. 44a (neu)

Zuständigkeiten

¹ Die Regierung bezeichnet die kantonalen Verwaltungsstellen, die zur Erhebung von Ordnungsbussen gemäss bundesrechtlicher Ordnungsbussengesetzgebung¹⁾ ermächtigt sind.

² Die Kantonspolizei ist zuständig, Ordnungsbussen nach bundesrechtlicher Ordnungsbussengesetzgebung zu erheben, sofern keine andere spezialrechtliche Zuständigkeit besteht.

³ Die Gemeinden sind zuständig, Ordnungsbussen nach bundesrechtlicher Ordnungsbussengesetzgebung zu erheben, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich vorsieht.

Art. 44b (neu)

Ordentliches Verfahren

¹ Das ordentliche Strafverfahren wird von der kantonal sachlich zuständigen Behörde geführt.

2.

Der Erlass "Gesetz zum Schutz der Gesundheit im Kanton Graubünden (Gesundheitsgesetz)" BR [500.000](#) (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

Art. 65 Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)

³ Die Gemeinden sind zuständig für die Erhebung von Ordnungsbussen gemäss bundesrechtlicher Ordnungsbussengesetzgebung²⁾.

⁴ Das Verfahren richtet sich nach dem Ordnungsbussengesetz des Bundes³⁾.

3.

Der Erlass "Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (EGzAAG)" BR [618.100](#) (Stand 1. Januar 2011) wird wie folgt geändert:

Art. 5a (neu)

Ordnungsbussenverfahren nach Bundesrecht

¹ Die Gemeinden erheben Ordnungsbussen bei Verletzung der An- und Abmeldepflichten (Art. 120 Abs. 1 lit. a AuG⁴⁾).

¹⁾ SR [741.03](#); [741.031](#)

²⁾ SR [741.03](#); [741.031](#)

³⁾ SR [741.03](#)

⁴⁾ SR [142.20](#)

² Die Kantonspolizei erhebt Ordnungsbussen bei Verstössen gegen Artikel 120 Absatz 1 Literae a bis e AuG.

³ Das Verfahren richtet sich nach dem Ordnungsbussengesetz des Bundes¹⁾.

4.

Der Erlass "Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz, KUSG)" BR [820.100](#) (Stand 1. Januar 2016) wird wie folgt geändert:

Art. 56 Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)

³ Die Gemeinden, die Fachstelle und die Kantonspolizei sind zuständig für die Erhebung von Ordnungsbussen gemäss bundesrechtlicher Ordnungsbussengesetzgebung²⁾.

⁴ Das Verfahren richtet sich nach dem Ordnungsbussengesetz des Bundes³⁾.

5.

Der Erlass "Kantonales Waldgesetz (KWaG)" BR [920.100](#) (Stand 1. Januar 2013) wird wie folgt geändert:

Art. 61 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu)

~~¹ Übertretungen gemäss Artikel 34 werden von den~~ Die Gemeinden beurteilt, sofern das Ordnungsbussenverfahren nach Bundesrecht Anwendung findet. ~~sind zuständig für die Erhebung von Ordnungsbussen gemäss bundesrechtlicher Ordnungsbussengesetzgebung⁴⁾.~~

^{1bis} Das Verfahren richtet sich nach dem Ordnungsbussengesetz des Bundes⁵⁾.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

¹⁾ SR [741.03](#)

²⁾ SR [741.03](#); [741.031](#)

³⁾ SR [741.03](#)

⁴⁾ SR [741.03](#); [741.031](#)

⁵⁾ SR [741.03](#)

Lescha davart la realisaziun da la revisiun parziala da la lescha federala davart las multas disciplinaras (lescha generala) (LPol)

Midada dals [Data]

Relaschs tangads da questa fatschenta (numers dal DG)

Nov: –

Midà: 350.100 | 500.000 | 618.100 | 820.100 | 920.100

Aboli: –

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 2 al. 1 da la lescha federala davart las multas disciplinaras dals 18 da mars 2016 e sin l'art. 31 al. 1 da la constituziun chantunala, suenter avair gi invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

I.

Nagina midada principala.

II.

1.

Il relasch "Lescha introductiva tar il cudesch da procedura penala svizzer (LItCPP)" DG [350.100](#) (versiun dals 01-01-2017) vegn midà sco suonda:

Art. 43 al. 2 (aboli)

² *aboli*

Titel suenter art. 44 (nov)

5.1.a Procedura da multas disciplinaras tenor il dretg federal

Art. 44a (nov)

Cumpetenzas

¹ La regenza designescha ils posts chantunals d'administraziun ch'èn cumpetents per incassar multas disciplinaras tenor la legislaziun federala davart las multas disciplinaras¹⁾.

² La polizia chantunala è cumpetenta per incassar multas disciplinaras tenor la legislaziun federala davart las multas disciplinaras, uschenavant ch'i na dat naginas autras cumpetenzas sin basa da leschas spezialas.

³ Las vischnancas èn cumpetentas per incassar multas disciplinaras tenor la legislaziun federala davart las multas disciplinaras, sch'ina lescha prevesa quai explicitamain.

Art. 44b (nov)

Procedura ordinaria

¹ La procedura penala ordinaria vegn realisada da l'autorità chantunala ch'è cumpetenta en chaussa.

2.

Il relasch "Lescha davart la protecziun da la sanadad en il chantun Grischun (lescha da sanadad)" DG [500.000](#) (versiun dals 01-01-2018) vegn midà sco suonda:

Art. 65 al. 3 (nov), al. 4 (nov)

³ Las vischnancas èn cumpetentas per incassar multas disciplinaras tenor la legislaziun federala davart las multas disciplinaras²⁾.

⁴ La procedura sa drizza tenor la lescha federala davart las multas disciplinaras³⁾.

3.

Il relasch "Lescha introductiva tar la legislaziun federala davart las persunas estras e davart ils fatgs d'asil (LItLEA)" DG [618.100](#) (versiun dals 01-01-2011) vegn midà sco suonda:

¹⁾ CS [741.03](#); [741.031](#)

²⁾ CS [741.03](#); [741.031](#)

³⁾ CS [741.03](#)

Art. 5a (nov)

Procedura da multas disciplinaras tenor il dretg federal

¹ Las vischnancas incasseschon multas disciplinaras, sche las obligaziuns d'annunziar l'arriv e la partenza vegnan violadas (art. 120 al. 1 lit. a LEst¹⁾).

² La polizia chantunala incasseschon multas disciplinaras en cas da cuntravenziuns cunter l'artitgel 120 alinea 1 literas b fin e LEst.

³ La procedura sa drizza tenor la lescha federala davart las multas disciplinaras²⁾.

4.

Il relasch "Lescha introductiva tar la lescha federala davart la protecziun da l'ambient (lescha chantunala davart la protecziun da l'ambient, LCPAmb)" DG [920.100](#) (versiun dals 01-01-2016) vegn midà sco suonda:

Art. 56 al. 3 (nov), al. 4 (nov)

³ Las vischnancas, il post spezialisà e la polizia chantunala èn cumpetents per incassar multas disciplinaras tenor la legislaziun federala davart las multas disciplinaras³⁾.

⁴ La procedura sa drizza tenor la lescha federala davart las multas disciplinaras⁴⁾.

5.

Il relasch "Lescha chantunala davart il gaud (LCG)" DG [920.100](#) (versiun dals 01-01-2013) vegn midà sco suonda:

Art. 61 al. 1 (midà), al. 1^{bis} (nov)

~~¹ Surpassaments tenor l'artitgel 34 vegnan giuditgads da las~~ Las vischnancas; ~~uschenavant ch'i vegn applitgada la procedura da~~ **èn cumpetentas per incassar** multas disciplinaras tenor il dretg federal ~~la legislaziun federala davart las multas disciplinaras~~⁵⁾.

^{1bis} La procedura sa drizza tenor la lescha federala davart las multas disciplinaras⁶⁾.

III.

Naginas aboliziuns d'auters relaschs.

¹⁾ CS [142.20](#)

²⁾ CS [741.03](#)

³⁾ CS [741.03](#); [741.031](#)

⁴⁾ CS [741.03](#)

⁵⁾ CS [741.03](#); [741.031](#)

⁶⁾ CS [741.03](#)

IV.

Questa lescha è suttamessa al referendum facultativ.

La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur da questa lescha.

Legge relativa all'attuazione della revisione parziale della legge federale sulle multe disciplinari (legge mantello)

Modifica del [Data]

Atti normativi interessati (numeri CSC)

Nuovo: —

Modificato: 350.100 | 500.000 | 618.100 | 820.100 | 920.100

Abrogato: —

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 2 cpv. 1 della legge sulle multe disciplinari del 18 marzo 2016 e
l'art. 31 cpv. 1 della Costituzione cantonale,
visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

I.

Nessuna modifica principale.

II.

1.

L'atto normativo "Legge d'applicazione del Codice di diritto processuale penale svizzero (LACPP)" CSC [350.100](#) (stato 1 gennaio 2017) è modificato come segue:

Art. 43 cpv. 2 (abrogato)

² *Abrogato*

Titolo dopo Art. 44 (nuovo)

5.1.a Procedura di multa disciplinare secondo il diritto federale

Art. 44a (nuovo)

Competenze

¹ Il Governo designa i servizi amministrativi cantonali autorizzati a riscuotere multe disciplinari secondo quanto previsto dalla legislazione federale in materia di multe disciplinari¹⁾.

² Per quanto non sussista un'altra competenza di diritto speciale, la Polizia cantonale è competente per la riscossione di multe disciplinari secondo quanto previsto dalla legislazione federale in materia di multe disciplinari.

³ Se espressamente previsto da una legge, i comuni sono competenti per la riscossione di multe disciplinari secondo quanto previsto dalla legislazione federale in materia di multe disciplinari.

Art. 44b (nuovo)

Procedura ordinaria

¹ La procedura penale ordinaria viene condotta dall'autorità cantonale competente in materia.

2.

L'atto normativo "Legge sulla tutela della salute nel Cantone dei Grigioni (Legge sanitaria)" CSC [500.000](#) (stato 1 gennaio 2018) è modificato come segue:

Art. 65 cpv. 3 (nuovo), cpv. 4 (nuovo)

³ I comuni sono competenti per la riscossione di multe disciplinari secondo quanto previsto dalla legislazione federale in materia di multe disciplinari²⁾.

⁴ La procedura si conforma alla legge federale sulle multe disciplinari³⁾.

3.

L'atto normativo "Legge d'applicazione della legislazione federale sugli stranieri e sull'asilo (LAdLSA)" CSC [618.100](#) (stato 1 gennaio 2011) è modificato come segue:

Art. 5a (nuovo)

Procedura di multa disciplinare secondo il diritto federale

¹⁾ RS [741.03](#); [741.031](#)

²⁾ RS [741.03](#); [741.031](#)

³⁾ RS [741.03](#)

¹ I comuni riscuotono multe disciplinari in caso di violazione dell'obbligo di notificare l'arrivo o la partenza (art. 120 cpv. 1 lett. a LStr⁴⁾).

² La Polizia cantonale riscuote multe disciplinari in caso di infrazioni all'articolo 120 capoverso 1 lettere a-e LStr.

³ La procedura si conforma alla legge federale sulle multe disciplinari²⁾.

4.

L'atto normativo "Legge d'introduzione alla legge federale sulla protezione dell'ambiente (Legge cantonale sulla protezione dell'ambiente, LCPAmb)" CSC [920.100](#) (stato 1 gennaio 2016) è modificato come segue:

Art. 56 cpv. 3 (nuovo), cpv. 4 (nuovo)

³ I comuni, il servizio specializzato e la Polizia cantonale sono competenti per la riscossione di multe disciplinari secondo quanto previsto dalla legislazione federale in materia di multe disciplinari³⁾.

⁴ La procedura si conforma alla legge federale sulle multe disciplinari⁴⁾.

5.

L'atto normativo "Legge cantonale sulle foreste (LCFo)" CSC [920.100](#) (stato 1 gennaio 2013) è modificato come segue:

Art. 61 cpv. 1 (modificato), cpv. 1^{bis} (nuovo)

~~¹ Contravvenzioni conformemente all'articolo 34 sono giudicate dai I comuni; se non trova applicazione sono competenti per la procedurarisossione di multa disciplinare multe disciplinari secondo il diritto quanto previsto dalla legislazione federale; in materia di multe disciplinari⁵⁾.~~

^{1bis} La procedura si conforma alla legge federale sulle multe disciplinari⁶⁾.

III.

Nessuna abrogazione di altri atti normativi.

⁴⁾ RS [142.20](#)

²⁾ RS [741.03](#)

³⁾ RS [741.03](#); [741.031](#)

⁴⁾ RS [741.03](#)

⁵⁾ RS [741.03](#); [741.031](#)

⁶⁾ RS [741.03](#)

IV.

La presente legge è soggetta a referendum facoltativo.

Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore della presente legge.

Auszug aus dem Geltenden Recht

Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EGzStPO)

Vom 16. Juni 2010 (Stand 1. Januar 2017)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden¹⁾,

gestützt auf Art. 31 der Kantonsverfassung²⁾,

nach Einsichtnahme in die Botschaft der Regierung vom 23. März 2010³⁾,

beschliesst:

5. Strafverfahren vor Verwaltungsbehörden

5.1. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 43 Kantonspolizei

¹⁾ Der Kantonspolizei obliegen:

- a) die Mitwirkung als kantonale Amtsperson bei Hausdurchsuchungen nach dem Verwaltungsstrafrecht des Bundes⁴⁾;
- b) die ersten Massnahmen bei Flugunfällen.

²⁾ Die Aufgaben der Kantonspolizei im Bereich des bundesrechtlichen Ordnungsbussenverfahrens richten sich nach der kantonalen Gesetzgebung über das Strassenverkehrsrecht⁵⁾.

¹⁾ GRP 2009/2010, 853

²⁾ BR [110.100](#)

³⁾ Seite 795

⁴⁾ SR [313.0](#)

⁵⁾ BR [870.100](#) und [870.110](#)

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

Gesetz zum Schutz der Gesundheit im Kanton Graubünden (Gesundheitsgesetz)

Vom 2. September 2016 (Stand 1. Januar 2018)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden¹⁾,

gestützt auf Art. 87 und Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung²⁾,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 17. Mai 2016³⁾,

beschliesst:

10. Rechtspflege

Art. 65 2. Gemeinden

¹ Die Gemeinden ahnden Widerhandlungen gegen folgende Bestimmungen:

- a) Tabak (Art. 8 Abs. 1 und 2);
- b) Betrieb eines Raucherlokals (Art. 9 Abs. 3);
- c) Bestattungswesen (Art. 55 und 56).

² Verstösse gegen Artikel 8 und 9 sowie die Bestimmungen über das Bestattungswesen (Art. 55 und 56) werden mit Busse bis 20 000 Franken geahndet.

¹⁾ GRP 2016/2017, 47

²⁾ BR [110.100](#)

³⁾ Seite 109

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz, KUSG)

Vom 2. Dezember 2001 (Stand 1. Januar 2016)

Gestützt auf Art. 36 und 65 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983¹⁾ sowie Art. 41^{bis} der Verfassung für den Kanton Graubünden²⁾

vom Volke angenommen am 2. Dezember 2001³⁾

8. Strafbestimmungen

Art. 56 Zuständige Behörden

¹⁾ Die Verfolgung und Beurteilung der im Bundesgesetz genannten Vergehen obliegt den ordentlichen Strafbehörden.

²⁾ Für die Verfolgung und Beurteilung der im Bundesgesetz⁴⁾ genannten Übertretungen sowie der Widerhandlungen gemäss Artikel 54 dieses Gesetzes ist das Departement zuständig.

¹⁾ SR [814.01](#)

²⁾ In der neuen KV Art. 81 Abs. 1; BR [110.100](#)

³⁾ B vom 5. Dezember 2000, 559; GRP 2000/2001, 719

⁴⁾ SR [814.01](#)

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

Kantonales Waldgesetz (KWaG)

Vom 11. Juni 2012 (Stand 1. Januar 2013)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden¹⁾,

gestützt auf Art. 50 des Bundesgesetzes über den Wald²⁾ und Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung³⁾,

nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 28. Februar 2012⁴⁾,

beschliesst:

9. Strafverfahren

Art. 61 Strafbehörden

¹ Übertretungen gemäss Artikel 34 werden von den Gemeinden beurteilt, sofern das Ordnungsbussenverfahren nach Bundesrecht Anwendung findet.

² Die Verfolgung und Beurteilung der übrigen forstrechtlichen Verstösse obliegt den ordentlichen Strafbehörden.

¹⁾ GRP 2011/2012, 1308

²⁾ SR [921.0](#)

³⁾ BR [110.100](#)

⁴⁾ Seite 1639

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

Kündigung der Mitgliedschaft im Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS)

Chur, den 15. Mai 2018

Sehr geehrter Herr Standespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend die Botschaft zur Kündigung der Mitgliedschaft im Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS).

I. Ausgangslage

Der Kanton Graubünden trat mit Beschluss des Grossen Rates vom 15. Februar 2015 nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 20. Oktober 2014 (Heft Nr. 9/2014–2015 S. 479 ff.) dem Konkordat über private Sicherheitsleistungen (KÜPS) bei. Mit Regierungsbeschluss vom 5. Februar 2016 wurde der Kanton Graubünden zudem Gründungsmitglied des Vereins KÜPS. Am 12. April 2016 trat er ferner dem Verein Verwaltungs- und Trainingsplattform (VTP) bei, dem die Konkordatskantone die Entwicklung sowie den Betrieb einer Verwaltungs- sowie Trainingsplattform für die Bewilligung der privaten Sicherheitsdienstleistungen übertragen haben.

Mit dem KÜPS streben die Konkordatskantone eine Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen für private Sicherheitsdienstleistungen an, um die Bevölkerung vor unqualifiziertem Sicherheitspersonal zu schützen. Zu diesem Zweck sieht das KÜPS für private Sicherheitsdienstleistungen eine Bewilligungspflicht vor, die primär abhängig ist von einem einwandfreien Leumund und der Absolvierung von Aus- sowie Weiterbildungen, die eine fachgerechte Ausführung von Sicherheitsaufgaben erwarten lassen.

Dem KÜPS sind bislang neben dem Kanton Graubünden die Kantone Basel-Stadt, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Nidwalden, St. Gallen, Solothurn, Thurgau, Tessin und Uri beigetreten. Die Kantone Basel-Landschaft und Schaffhausen haben die Bestimmungen des KÜPS zu wesentlichen Teilen ins kantonale Recht übernommen. Vergleichbare Regelungen kennen überdies die Westschweizer Kantone Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis, welche dem Konkordat über die Sicherheits-

unternehmen vom 18. Oktober 1996 (Concordat sur les entreprises de sécurité; CES) angehören, das seit dem 1. Januar 1999 in Kraft ist.

Die übrigen acht Kantone haben sich sowohl gegen einen Beitritt zum KÜPS als auch zum CES ausgesprochen. Dies gilt insbesondere für die Kantone Bern und Zürich, in denen 50 Prozent der privaten Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellten domiziliert sind. Das Parlament des Kantons Zürich hat eine Beitrittsvorlage der Regierung zum KÜPS abgelehnt und stattdessen im Polizeigesetz weniger weitgehende Regulierungsvorschriften erlassen, die per 1. Januar 2018 in Kraft getreten sind (vgl. Gesetz über die Anforderungen an private Sicherheitsdienstleistungen vom 4. April 2016). Darin wird darauf verzichtet, private Sicherheitsunternehmen sowie private Sicherheitsangestellte einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Im Kanton Bern hat die Regierung einen Gesetzesentwurf betreffend privater Sicherheitsdienstleistungen ausgearbeitet, der sich an der im Kanton Zürich getroffenen Regelung orientiert. Damit stellen die Kantone Zürich und Bern an die privaten Sicherheitsunternehmen und privaten Sicherheitsangestellten deutlich geringere Anforderungen als das KÜPS. Dasselbe gilt für die Kantone Aargau, Glarus, Luzern, Obwalden, Schwyz und Zug.

II. Problematik

Welche Konsequenzen sich aus dieser Rechtslage ergeben, haben die Konkordatskantone im Rahmen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) analysiert. Dabei gelangten sie zur Überzeugung, Gesuchstellende mit einer Bewilligung aus den CES-Kantonen sowie aus den Kantonen Basel-Land und Schaffhausen aufgrund gleichwertiger Vorschriften auf dem gesamten KÜPS-Gebiet ohne Auflagen zulassen zu können. Gesuchstellende aus Kantonen ohne gleichwertige Regelung müssten hingegen eine Bewilligung einholen, um auf dem KÜPS-Gebiet tätig sein zu dürfen. Die hierdurch verursachten Kosten sollten von den externen Gesuchstellenden getragen werden. Unklar war für die Konkordatskantone, ob ein solches Vorgehen mit dem Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (BGBM; SR 943.02) vereinbar wäre. Deshalb wandten sie sich an die Wettbewerbskommission (WEKO) und ersuchten diese, die beabsichtigte Praxis bezüglich der Bearbeitung von Gesuchen von privaten Sicherheitsunternehmen sowie privaten Sicherheitsangestellten aus Nichtmitgliederkantonen auf die Übereinstimmung mit dem Binnenmarktgesetz zu überprüfen.

Im Gutachten vom 5. Dezember 2016 stellte die WEKO zunächst fest, aufgrund des Binnenmarktgesetzes sei der Marktzugang bei gleichwertigen Marktzugangsvorschriften zu gewährleisten. Die Gleichwertigkeitsvermu-

tung sei widerlegt, wenn die am Herkunftsort geltenden Vorschriften ein gegenüber den KÜPS-Vorschriften wesentlich tieferes Schutzniveau gewährleisten würden. Dies sei insbesondere der Fall, wenn der Herkunftsort eine Tätigkeit bewilligungsfrei zulasse. In diesen Fällen dürften unter Beachtung von Art. 3 Abs. 1 BGBM Beschränkungen des Marktzugangs vorgesehen werden. Die hierfür vorgesehenen Verfahren müssten indessen einfach, rasch und kostenlos ausgestaltet sein. Eine Abweichung vom Grundsatz der Kostenlosigkeit sei gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur in bestimmten Ausnahmefällen gerechtfertigt; eine solche Ausnahme liege hier nicht vor. Mangels Unterscheidungsmöglichkeit zwischen reinen Schreibgebühren und Kausalabgaben zwecks Finanzierung einer IT-Plattform, Bewilligungserteilung und Prüfungsdurchführung und aufgrund des Umstands, dass Art. 3 Abs. 4 BGBM als Verfahrensvorschrift durch Art. 3 Abs. 1 BGBM nicht beschränkt werden könne, sei eine Gebührenerhebung bei externen Gesuchstellenden nicht binnenmarktkonform. Es werde daher empfohlen, auf die Erhebung solcher Gebühren zu verzichten.

Wird diese Empfehlung umgesetzt, ist zu befürchten, dass die KÜPS-Kantone einen beachtlichen Teil ihres Aufwands ohne Entschädigung leisten müssen, zumal 50 % der privaten Sicherheitsunternehmen sowie der Sicherheitsangestellten in den Kantonen Zürich und Bern domiziliert sind, deren Regelungen im Vergleich zu den im KÜPS vorgesehenen nicht gleichwertig sind. Das ursprüngliche Konzept, die durch die Bewilligungsverfahren verursachten Kosten vollständig über Gebühren zu decken, lässt sich unter diesen Umständen nicht verwirklichen.

III. Reaktion der KÜPS-Mitgliedkantone

Vor diesem Hintergrund beschloss die KKJPD anlässlich ihrer Herbstversammlung 2016, das KÜPS nicht, wie ursprünglich geplant, auf den 1. Januar 2017 in Kraft zu setzen. In ihrer Frühjahrssession 2017 gelangte sie in Übereinstimmung mit allen KÜPS-Mitgliedkantonen alsdann zur Auffassung, dass eine Inkraftsetzung des KÜPS ohne die Möglichkeit einer Gebührenerhebung zulasten konkordatsfremder Gesuchstellenden nicht zu verantworten sei. Das Ziel, schweizweit Mindeststandards für private Sicherheitsdienstleistungen zu implementieren, lasse sich wohl auf absehbare Zeit hinaus nur mit einer Bundeslösung realisieren. Nationalrätin, Priska Seiler Graf, habe zu diesem Thema auf Bundesebene am 28. September 2016 eine Motion (16.373 Private Sicherheitsdienstleistungen endlich schweizweit regeln) eingereicht. Ob diese Früchte tragen werde, sei derzeit noch offen. Der Bundesrat erachte eine bundesrechtliche Regelung in seiner Antwort vom 15. Februar 2017 zur Motion Seiler Graf als verfrüht. Er habe aber in Aus-

sicht gestellt, eine solche zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen. Aufgrund dieser Überlegungen beschlossen die KÜPS-Mitgliedkantone am 6. April 2017 gemeinsam mit der KKJPD, die Inkraftsetzung des KÜPS solange zu sistieren, bis Klarheit über den Umgang des Parlaments mit der Motion 16.373 bestehe und bis dahin alle Aktivitäten zum KÜPS auf das absolut Notwendige zu beschränken, um den finanziellen und personellen Aufwand zu minimieren.

Am 13. Dezember 2017 reichte der Ständerat, Paul Rechsteiner, erneut eine Motion ein, mit dem Ziel, die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen national zu regeln (17.4101 Mindeststandards für Sicherheitsfirmen national regeln). Der Bundesrat beantragte am 14. Februar 2018 die Annahme der fraglichen Motion, da die kantonalen Bemühungen für eine Konkordatslösung gescheitert seien und eine nationale Regelung sinnvoll erscheine. Wie das Parlament zu den Motionen Seiler Graf und Rechsteiner Stellung nehmen wird, ist noch nicht bekannt. Derzeit ist demnach noch ungewiss, ob die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen eine bundesrechtliche Regelung erfahren wird.

Fest steht hingegen, dass der Kanton Basel-Stadt das KÜPS per 31. Dezember 2018 verlassen wird. Die übrigen Konkordatskantone haben von einem solchen Schritt bislang abgesehen.

IV. Folgerung für den Kanton Graubünden

Beim Beitritt zum KÜPS ging der Kanton Graubünden davon aus, das KÜPS werde im Bereich der Zulassung privater Sicherheitsunternehmen und privater Sicherheitsangestellten schweizweit zu einer Rechtsvereinheitlichung führen. Dadurch sollte gewährleistet werden, dass die implementierten Mindeststandards nicht unterlaufen und private Sicherheitsdienstleistungen mit angemessener Qualität erbracht werden. Die angestrebte Harmonisierung der Rechtsgrundlage sollte ferner die Rechtsanwendung vereinfachen und auf diese Weise auch den betroffenen privaten Sicherheitsunternehmen sowie privaten Sicherheitsangestellten dienen. Diese Ziele können mit dem KÜPS nicht mehr erreicht werden.

Hinzu kommt, dass sich die Stellung von im Kanton Graubünden niedergelassenen Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellten im Vergleich zu ausserkonkordatlichen Anbietern von privaten Sicherheitsdienstleistungen mit dem Inkrafttreten des KÜPS verschlechtern wird. Denn gestützt auf das KÜPS dürfen laut dem WEKO-Gutachten vom 5. Dezember 2016 nur Gebühren von in Konkordatskantonen domizilierten privaten Sicherheitsunternehmen sowie Sicherheitsangestellten verlangt werden. Ausserdem ist fraglich, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die im KÜPS geforderten Aus- und

Weiterbildungsnachweise von ausserkonkordatlichen Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellten eingefordert werden können. Dies führt zu einer finanziellen und im Hinblick auf die geforderte Aus- und Weiterbildung aufwandmässigen Schlechterstellung der im Kanton Graubünden niedergelassenen Sicherheitsunternehmen und privaten Sicherheitsangestellten gegenüber ausserkonkordatlichen Anbietern von privaten Sicherheitsdienstleistungen.

Zudem lässt sich das Konzept, den Aufwand der KÜPS-Bewilligungsverfahren über Gebühren zu decken, wie es die Regierung dem Grossen Rat in Aussicht gestellt hat (Botschaft der Regierung vom 20. Oktober 2014, a.a.O., 496), nicht umsetzen, weil das Marktzulassungsverfahren für ausserkonkordatliche Sicherheitsunternehmungen und Sicherheitsangestellte kostenlos sein muss. Wie hoch diese ungedeckten Kosten wären, lässt sich nur schwer voraussagen, da nicht bekannt ist, wie viele ausserkonkordatlichen Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellten im Kanton Graubünden tätig sein möchten. In Anbetracht der Tatsache, dass die Hälfte der Anbieter privater Sicherheitsdienstleistungen in Kantonen domiziliert ist, die ein niedrigeres Schutzniveau aufweisen als die Konkordatskantone, ist indessen mit einer nicht unerheblichen Anzahl von Zulassungsgesuchen zu rechnen, die im Falle der Inkraftsetzung des KÜPS einer Bewilligungspflicht zu unterstellen wären. In diesem Fall wäre folglich mit erheblichen Kosten zu rechnen, die nicht durch Gebühren gedeckt wären.

Unter Berücksichtigung dieser finanziellen Mehrbelastung und mit Blick auf die Verschlechterung der Marktstellung der Bündner Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellten gegenüber Anbietern von privaten Sicherheitsdienstleistungen aus Nicht-KÜPS-Mitgliedkantonen lehnt die Regierung eine weitere Mitgliedschaft im KÜPS ab. Freilich wirken sich die mit dem KÜPS verbundenen Nachteile derzeit nicht aus, da dessen Inkraftsetzung aufgeschoben wurde. Die Konkordatskantone können auf diesen Entscheid jedoch jederzeit zurückkommen und das KÜPS in Kraft setzen. Überdies kann nur durch eine Kündigung sichergestellt werden, dass der Kanton Graubünden keine weiteren Beiträge an das KÜPS zu leisten hat. Schliesslich erhält der Kanton Graubünden erst durch die Kündigung der Mitgliedschaft im KÜPS wieder die Kompetenz, im Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen gesetzgeberisch tätig zu werden, wenn er dies als erforderlich erachtet. Aus diesen Gründen erscheint es der Regierung angezeigt, das KÜPS zu verlassen.

V. Kündigung des KÜPS und Austritt aus den Vereinen KÜPS und VTP

Gemäss § 21 Abs. 2 KÜPS hat jeder Kanton die Möglichkeit, seine KÜPS-Mitgliedschaft mit einer Frist von zwölf Monaten auf Ende eines Kalenderjahres zu kündigen. Der Kanton Graubünden ist jedoch nicht nur dem KÜPS beigetreten, sondern ferner Mitglied der Vereine KÜPS sowie VTP, die von den Konkordatskantonen gegründet wurden, um das KÜPS umzusetzen (vgl. vorstehende Ausführungen unter I.).

Der Verein KÜPS bezweckt, die Sicherstellung der Administration und der Finanzierung des KÜPS. Er erfüllt alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Anwendung des Konkordats, die nicht der Konkordatskommission oder einem von ihr eingesetzten Gremium zugewiesen wurden. Er haftet ausschliesslich mit dem Vereinsvermögen (Art. 1 Abs. 1 und 2 Verein KÜPS-Statuten) und besteht nur aus Mitgliedern, die auch dem KÜPS beigetreten sind (Art. 2 Statuten KÜPS-Verein). Die Mitgliedschaft im Verein KÜPS erlischt, wenn ein Kanton aus dem Konkordat austritt und die gegenüber dem Verein KÜPS bestehenden Verbindlichkeiten beglichen hat (Art. 11 Verein KÜPS-Statuten). Angesprochen sind hiermit die Verbindlichkeiten, welche sich gemäss Art. 3 Verein KÜPS-Statuten aus der Finanzierung des KÜPS-Betriebs (namentlich für das Sekretariat und die weiteren Aufwendungen, die aus den Konkordatsaufgaben resultieren) ergeben. Hat ein austretender Kanton die entsprechenden Forderungen im Zeitpunkt, in welchem die Kündigungserklärung wirksam wird, beglichen, so endet seine Mitgliedschaft im Verein KÜPS mit dem Austritt aus dem KÜPS. Gleich verhält es sich in Bezug auf die Mitgliedschaft im Verein VTP, die ebenfalls mit der Kündigungserklärung endet, wenn der austretende Kanton seinen Beitragspflichten gegenüber dem Verein VTP erfüllt hat (Art. 13 Abs. 1 lit. a der Verein VTP-Statuten). Damit erlöschen mit der rechtswirksam ausgesprochenen Kündigung der Mitgliedschaft im KÜPS alle Rechte und Pflichten aus dem KÜPS, wenn der Kanton auf diesen Zeitpunkt hin seinen Beitragspflichten gegenüber den Vereinen KÜPS und VTP nachgekommen ist.

Demzufolge kann der Kanton Graubünden die Mitgliedschaft im KÜPS unter Beachtung der zwölfmonatigen Kündigungsfrist auf Ende Jahr kündigen und hierdurch zugleich aus den Vereinen KÜPS und VTP austreten.

VI. Zuständigkeit und Referendum

Nach Art. 45 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 14. September 2003 (KV; BR 110.100) ist die Regierung für das Aushandeln von interkantonalen und internationalen Verträgen und, soweit sie in ihre Verordnungskompetenz fallen, auch für deren Abschluss zuständig. Nach Art. 32 Abs. 2 KV genehmigt der Grosse Rat die interkantonalen und internationalen Verträge, soweit nicht die Regierung zum Abschluss befugt ist.

Das KÜPS beinhaltet unmittelbar auf Private anwendbare Regelungen generell-abstrakter Natur, welche von ihrer Wichtigkeit her kantonsintern nach Art. 31 Abs. 1 KV der Gesetzesform bedürften. Es handelt es sich mithin beim KÜPS um eine rechtsetzende interkantonale Vereinbarung mit gesetzesänderndem Inhalt. Folgerichtig hat der Grosse Rat seinerzeit den Beitrittsbeschluss zum KÜPS dem fakultativen Referendum unterstellt (Art. 17 Abs. 1 Ziff. 2 KV; vgl. dazu Botschaft Heft Nr. 9/2014–2015, S. 494 f.). Die gleiche Zuständigkeitsordnung ist nun auch bei der Kündigung dieses Konkordats zu beachten. Entsprechend ist der Kündigungsbeschluss des Grossen Rats nach Art. 17 Abs. 1 Ziff. 2 KV dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

In diesem Sinne beantragt die Regierung dem Grossen Rat, der Kündigung der Mitgliedschaft des Kantons Graubünden gemäss dem beiliegenden Beschluss zuzustimmen.

VII. Finanzielle Auswirkungen

Die Konkordatskantone haben beschlossen, während der Sistierungsphase den finanziellen und personellen Aufwand auf ein absolutes Minimum herabzusetzen und die vorhandenen finanziellen Reserven für die laufenden Vereins- und Sekretariatskosten einzusetzen. Nach dem Budget 2018 und dem Finanzplan der Vereine KÜPS und VTP kann deren Betrieb mit den vorhandenen finanziellen Mitteln bis am 31. Dezember 2019 sichergestellt werden. Der Kanton Graubünden kann durch eine Kündigung folglich weitere Beitragszahlungen an das KÜPS verhindern.

Ein Anspruch auf Rückerstattung der geleisteten Betriebs- oder Investitionsbeiträge besteht hingegen grundsätzlich nicht (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 der Statuten VTP und Art. 13 Abs. 2 Satz 1 Statuten KÜPS). Ein austretender Kanton kann lediglich die Beiträge, die ihm gutgeschrieben wurden und sich auf seinem Bilanzkonto befinden, zurückfordern (Art. 13 Abs. 2 Satz 2 der Statuten VTP und Art. 13 Abs. 2 Satz 2 Statuten KÜPS). Unter Vorbehalt einer entsprechenden Rückforderung sind die erbrachten Betriebs- und Investitionsbeiträge daher abzuschreiben.

VIII. Anträge

Gestützt auf diese Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Kündigung der Mitgliedschaft des Kantons Graubünden im Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS) gemäss beiliegendem Beschlussentwurf zuzustimmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Standespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung
Der Präsident: *Cavigelli*
Der Kanzleidirektor: *Spadin*

Kündigung der Mitgliedschaft des Kantons Graubünden im Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen

Vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 32 Abs. 2 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

1. Der Kanton Graubünden kündigt die Mitgliedschaft im Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010.
2. Die Regierung wird ermächtigt, die Kündigung zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen zu erklären.
3. Die Ziffern 1 und 2 dieses Beschlusses unterliegen dem fakultativen Referendum.

Desditga da la commembranza dal chantun Grischun al concordat davart las prestaziuns da segirezza privatas

dals ...

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 32 al. 2 da la constituziun chantunala,
sunter avair gi invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

1. Il chantun Grischun desdi sia commembranza al concordat davart las prestaziuns da segirezza privatas dals 12 da november 2010.
2. La regenza vegn autorisada da declerar la desditga da la commembranza al concordat davart las prestaziuns da segirezza privatas.
3. Las cifras 1 e 2 da quest conclus èn suttamessas al referendum facultativ.

Disdetta dell'adesione del Cantone dei Grigioni al Concordato sulle prestazioni di sicurezza effettuate da privati

del ...

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 32 cpv. 2 della Costituzione cantonale,

visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

1. Il Cantone dei Grigioni disdice la propria adesione al Concordato sulle prestazioni di sicurezza effettuate da privati del 12 novembre 2010.
2. Il Governo viene autorizzato a dichiarare la disdetta dell'adesione al Concordato sulle prestazioni di sicurezza private.
3. I numeri 1 e 2 della presente decisione sono soggetti a referendum facoltativo.

Bestehende Vereinbarung

Beitritt des Kantons Graubünden zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen

vom 10. Februar 2015

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 32 Abs. 2 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 20. Oktober 2014,

beschliesst:

1. Der Kanton Graubünden tritt dem Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010 ¹⁾ bei.
2. Die Regierung wird ermächtigt, den Beitritt zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen zu erklären.
3. Die Ziffern 1 und 2 dieses Beschlusses unterliegen dem fakultativen Referendum.

¹⁾ BR 613.210

Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen

vom 12. November 2010

I. Allgemeines

Art. 1

Dieses Konkordat regelt das Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private. Gegenstand

Art. 2

Für das Erteilen von Bewilligungen und hinsichtlich der Pflichten der Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber können die Kantone strengere Regelungen vorsehen, soweit dies mit dem Binnenmarktgesetz vom 6. Oktober 1995 und mit dem Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999 vereinbar ist. Vorbehalt
kantonalen
Rechts

Art. 3

¹ In diesem Konkordat gelten als

Begriffe

- a) Sicherheitsdienstleistungen: folgende Tätigkeiten, unter Vorbehalt von Abs. 2:
1. Kontroll- und Aufsichtsdienste, namentlich Zutrittskontrollen einschliesslich Türsteherdienst, Sicherheits-Assistenzdienste (Steward-Dienste), Absperrdienste sowie Fahrzeug- und Effektenkontrollen;
 2. Verkehrsdienste, namentlich Verkehrsregelung auf Strassen und Plätzen sowie Kontrolle des ruhenden Verkehrs;
 3. Bewachungs- und Überwachungsdienste, namentlich Werkschutz, Rondendienste, Hundeführerdienste und Aufsichtsdienste;
 4. Schutzdienste für Personen und Güter mit erhöhter Gefährdung, namentlich Ordnungsdienste, Interventionsdienste sowie bewaffneter Objekt- und Personenschutz;
 5. Assistenzdienste für Behörden, namentlich Patrouillen im öffentlichen Bereich und Weibeldienste;
 6. Sicherheitstransporte von Personen, Gütern oder Wertsachen, namentlich Häftlingstransporte und Werttransporte;
 7. Ermittlungsdienste, namentlich Observationen, Detektivtätigkeiten und Diebstahlkontrollen;
 8. Zentralendienste, namentlich Betrieb von Alarm-, Einsatz- und Sicherheitszentralen.
- b) Sicherheitsangestellte: Personen, die Sicherheitsdienstleistungen erbringen;

- c) Sicherheitsunternehmen: natürliche und juristische Personen, die Sicherheitsdienstleistungen anbieten und erbringen lassen.

² Nicht als Sicherheitsdienstleistungen gelten Kontroll-, Aufsichts- und Verkehrsdienste von untergeordneter Bedeutung, namentlich Ticketkontrollen, Kassadienste, Besucherleitdienste und Besucherbetreuungsdienste. Die Konkordatskommission kann weitere Ausnahmen vorsehen.

II. Bewilligungen

Art. 4

Bewilligungs-
pflicht

¹ Eine Bewilligung ist erforderlich für

- a) Sicherheitsangestellte;
- b) das Führen eines Sicherheitsunternehmens oder einer Zweigniederlassung;
- c) den Betrieb eines Sicherheitsunternehmens oder einer Zweigniederlassung;
- d) den Einsatz von Diensthunden.

² Personen, die selbständig Sicherheitsdienstleistungen für Dritte anbieten und erbringen, bedürfen Bewilligungen nach Abs. 1 Bst. a und c.

³ Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) kann die Bewilligungspflicht ausschliessen für Sicherheitsangestellte, die Sicherheitsdienstleistungen nicht für Dritte, sondern ausschliesslich für das sie beschäftigende Unternehmen oder die sie beschäftigende Privatperson erbringen.

Art. 5

Bewilligungs-
voraussetzungen

¹ Eine Bewilligung als Sicherheitsangestellte erhält eine Person, wenn

- a) sie Schweizer Staatsangehörige, Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation oder seit mindestens zwei Jahren Inhaberin einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung ist;
- b) sie handlungsfähig ist;
- c) sie die theoretische Grundausbildung für private Sicherheitsangestellte erfolgreich absolviert hat;
- d) keine im Strafregistrauszug erscheinende Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens vorliegt;
- e) sie mit Blick auf ihr Vorleben und ihr Verhalten für diese Tätigkeit als geeignet erscheint.

² Einer Person wird bewilligt, ein Sicherheitsunternehmen oder eine Zweigniederlassung zu führen, wenn sie

- a) Schweizer Staatsangehörige, Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation oder Inhaberin einer Niederlassungsbewilligung ist;

- b) die Voraussetzungen von Abs. 1 Bst. b–e erfüllt;
- c) die theoretische Grundausbildung zum Führen eines Sicherheitsunternehmens erfolgreich absolviert hat.

³ Einem Sicherheitsunternehmen bzw. einer Zweigniederlassung wird die Betriebsbewilligung erteilt, wenn

- a) eine Betriebshaftpflichtversicherung mit einer Deckungssumme von mindestens drei Millionen Franken besteht;
- b) gewährleistet ist, dass die Sicherheitsangestellten für die ihnen übertragenen Aufgaben hinreichend ausgebildet sind und regelmässig weitergebildet werden.

Art. 6

¹ Einer Person wird bewilligt, bei der Ausübung von Sicherheitsdienstleistungen einen Diensthund einzusetzen, wenn sie und der Hund dazu ausgebildet sind.

Bewilligung für den Einsatz von Diensthunden

² Die Kantone regeln die entsprechenden Prüfungen. Sie beachten dabei die Empfehlungen gemäss Art. 17 Abs. 2 lit. b. Sie können diese Prüfungen an Private delegieren.

³ In anderem Zusammenhang erteilte Befähigungsbescheinigungen und Bewilligungen werden berücksichtigt, soweit sie geeignet sind, die nach Abs. 1 erforderliche Ausbildung nachzuweisen.

Art. 7

¹ Bewilligungen nach Art. 4 Bst. a, b und d werden von den Behörden am Wohnsitz der gesuchstellenden Person, Bewilligungen nach Art. 4 Bst. c am Sitz des Sicherheitsunternehmens bzw. der Zweigniederlassung erteilt. Falls der Wohnsitz bzw. der Sitz ausserhalb des Konkordatsgebiets liegt, ist die Behörde an jenem Ort des Konkordatsgebiets zuständig, wo erstmals Sicherheitsdienstleistungen erbracht werden.

Verfahren

² Zur Prüfung der Eignung nach Art. 5 Abs. 1 Bst. e erteilen die Polizeistellen der Konkordatskantone den Bewilligungsbehörden Auskunft über die Daten, die sie über die gesuchstellende Person führen.

³ Für die Behandlung der Bewilligungsgesuche sind kostendeckende Gebühren zu entrichten.

⁴ Die Bewilligungsbehörden teilen sowohl die positiven als auch die negativen Entscheide betreffend Erteilung oder Verlängerung einer Bewilligung der Konkordatskommission mit.

⁵ Bei den Bewilligungsverfahren können sich die Bewilligungsbehörden administrativ durch die von der Konkordatskommission bezeichneten Branchenorganisationen unterstützen lassen.

Art. 8

¹ Mit Erteilung der Bewilligung wird der gesuchstellenden Person ein amtlicher Legitimationsausweis ausgehändigt. Beim Herstellungsprozess des Legitimationsausweises können sich die Bewilligungsbehörden admi-

Legitimationsausweis; Gültigkeitsdauer

nistrativ durch die von der Konkordatskommission bezeichneten Branchenorganisationen unterstützen lassen.

² Die Bewilligungen sind drei Jahre gültig. Auf Gesuch werden sie erneuert, sofern die Bedingungen von Art. 5 und Art. 6 erfüllt sind.

Art. 9

Kontrolle

¹ Die gemäss Art. 7 Abs. 1 für Sicherheitsunternehmen bzw. Zweigniederlassungen zuständige Bewilligungsbehörde überwacht die Einhaltung dieses Konkordats.

² Sie kann dazu in den Räumlichkeiten des Unternehmens oder der Zweigniederlassung oder an den Einsatzorten Kontrollen vornehmen.

III. Pflichten der Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber

Art. 10

Unmittelbarer
Zwang

¹ Sicherheitsangestellte sowie Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer beachten bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten das staatliche Gewaltmonopol.

² Sie dürfen nur in folgenden Fällen und unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips unmittelbaren Zwang anwenden:

- a) rechtfertigende Notwehr und rechtfertigender Notstand nach Art. 15 und 17 StGB;
- b) Selbsthilfe nach Art. 52 Abs. 3 OR;
- c) Ausübung des Hausrechts;
- d) vorläufige Festnahme nach Art. 218 StPO;
- e) ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung der Betroffenen zu Eingriffen, wie etwa Fahrzeug- und Effektenkontrolle oder Körperdurchsuchungen bei Grossanlässen;
- f) Eingriffe von untergeordneter Bedeutung bei der Wahrnehmung übertragener Staatsaufgaben.

Art. 11

Ausbildung

¹ Sicherheitsangestellte dürfen Sicherheitsdienstleistungen nur dann ausüben, wenn sie

- a) für die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben theoretisch und praktisch ausreichend ausgebildet sind;
- b) regelmässig weitergebildet werden.

² Die Sicherheitsunternehmen sorgen für die Aus- und Weiterbildung ihrer Angestellten nach Abs. 1. Sie dürfen Angestellte nur dann für Sicherheitsdienstleistungen einsetzen, wenn diese die Voraussetzungen nach Abs. 1 erfüllen.

³ Für den Einsatz von Diensthunden gelten Abs. 1 und 2 sinngemäss.

Art. 12

Bewilligungsinhaberinnen und Bewilligungsinhaber

Pflichten im
Kontakt mit der
Polizei

- a) melden der Polizei die Gefährdung oder Verletzung bedeutsamer Rechtsgüter, sofern dies ein Einschreiten der Polizei erfordert;
- b) erteilen der Polizei auf Verlangen Auskunft über getroffene und geplante Einsatzmassnahmen;
- c) dürfen Handlungen der Polizei und anderer Behörden nicht behindern; bei gemeinsamen Einsätzen mit ihnen sind sie zur Zusammenarbeit verpflichtet;
- d) bewahren über ihre Wahrnehmungen aus den Tätigkeitsbereichen der Polizei Stillschweigen;
- e) übergeben der Polizei strafrechtlich relevante Gegenstände, die sie sichergestellt haben.

Art. 13

¹ Sicherheitsangestellte sowie Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer weisen ihren Legitimationsausweis auf Verlangen vor:

Legitimation und
äussere
Erscheinung

- a) der Polizei, anderen Behörden sowie Auftraggebern der Sicherheitsdienstleistung;
- b) Privaten, mit denen sie in Kontakt treten.

² Sicherheitsangestellte müssen ihren Ausweis nicht vorweisen, wenn dies mit Blick auf die konkret erbrachte Sicherheitsdienstleistung nicht praktikabel ist oder wenn dadurch ihre Sicherheit gefährdet wird. Sicherheitsangestellte und Sicherheitsunternehmen gewährleisten für solche Fälle, dass die Angestellten einfach und zuverlässig identifiziert werden können.

³ Die Erscheinung von Sicherheitsunternehmen und ihrer Angestellten in der Öffentlichkeit darf zu keiner Verwechslung mit staatlichen Behörden und Institutionen Anlass geben. Insbesondere

- a) müssen sich die Uniformen und Fahrzeuge der Sicherheitsunternehmen deutlich von jenen der Polizei unterscheiden.
- b) dürfen sich die Sicherheitsunternehmen und ihre Angestellten nicht mit „Polizei“ oder ähnlichen Ausdrücken dieses Wortstammes wie zum Beispiel *politas*, *police*, *policy* oder *Privatpolizei* bezeichnen.

⁴ Werbung von Sicherheitsunternehmen, die das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wesentlich beeinträchtigen kann, ist untersagt.

Art. 14

¹ Waffen dürfen nur für den Schutzdienst für Personen und Güter mit erhöhter Gefährdung sowie für Sicherheitstransporte von Personen, Gütern und Wertsachen getragen werden. Zudem sind die Bestimmungen des Waffenrechts des Bundes und der Kantone zu beachten.

Bewaffnung und
Ausrüstung

² Für die Bewaffnung und Ausrüstung der Sicherheitsunternehmen und des Sicherheitspersonals sind die Ausführungsvorschriften und Empfehlungen gemäss Art. 17 Abs. 2 Bst. f zu beachten.

IV. Organisation

Art. 15

Aufgaben der
KKJPD

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

- a) bezeichnet die Mitglieder der Konkordatskommission;
- b) bezeichnet das Sekretariat der Konkordatskommission;
- c) beschliesst das Ausführungsrecht zu diesem Konkordat.

Art. 16

Konkordats-
kommission
a. Zusammen-
setzung

¹ Die Konkordatskommission besteht aus

- a) einer Vertreterin oder einem Vertreter pro Polizeikonkordat, sofern wenigstens ein Mitglied des betreffenden Polizeikonkordats auch diesem Konkordat beigetreten ist,
- b) je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Kantone Zürich und Tessin, sofern der Kanton Zürich bzw. der Kanton Tessin diesem Konkordat beigetreten ist.

² Mindestens die Hälfte der Mitglieder sind Regierungsvertreter. Ein Regierungsvertreter führt den Vorsitz. Bei Stimmengleichheit hat dieser den Stichentscheid.

³ Bei Bedarf zieht die Kommission Vertreterinnen und Vertreter der Branche der Sicherheitsunternehmen bei. Diese haben beratende Stimme.

Art. 17

b. Aufgaben

¹ Die Konkordatskommission beantragt der KKJPD den Erlass von Ausführungsrecht insbesondere über

- a) den Begriff der Sicherheitsdienstleistungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2);
- b) Ausnahmen von der Bewilligungspflicht gemäss Art. 4 Abs. 3;
- c) den Inhalt der theoretischen Grundausbildung nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 Bst. c.

² Sie erlässt Empfehlungen für die einheitliche Anwendung des Konkordats in den Kantonen, insbesondere über

- a) die erforderlichen Unterlagen zu einem Bewilligungsgesuch (Art. 5 und 6);
- b) den Prüfungsinhalt für den Einsatz von Diensthunden (Art. 6 Abs. 2);
- c) die für das Bewilligungsverfahren zu entrichtenden Gebühren (Art. 7 Abs. 3);
- d) Umfang und Modalitäten der administrativen Unterstützung der Bewilligungsbehörden durch die Branchenorganisationen (Art. 7 Abs. 5 und Art. 8 Abs. 1);
- e) Inhalt und Umfang der Aus- und Weiterbildung von Sicherheitsangestellten (Art. 11);
- f) die für Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellte verbotene Ausrüstung und die erlaubten Waffen (Art. 14 Abs. 2);

g) die Anerkennung von ausserhalb des Konkordatsgebiets erlangten Fähigkeiten, Diplomen, Bewilligungen, Dokumenten jeglicher Art und weiterer Erkenntnisse (Art. 5, Art. 6, Art. 7 Abs. 2 und Art. 11).

³ Sie beaufsichtigt die Branchenorganisationen, soweit diese Aufgaben nach diesem Konkordat erfüllen.

⁴ Sie führt eine Liste, in welcher die Personalien der Bewilligungsinhaberin oder des -inhabers und die Laufzeit der Bewilligung vermerkt sind. Die Daten dienen der Überprüfung der Echtheit und der Richtigkeit von sich im Umlauf befindenden Legitimationsausweisen. Auskunft über Registerdaten erhalten auf Anfrage alle Betroffenen gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. a und b. Die Daten werden ein Jahr nach Ablauf einer Bewilligung gelöscht.

⁵ Sie führt eine Liste von Personen, deren Gesuch um Erteilung oder Verlängerung einer Bewilligung nach diesem Konkordat abgelehnt worden ist oder gegen die eine Sanktion gemäss Art. 20 ausgesprochen wurde. Die Liste enthält die Personalien der betroffenen Person sowie den Grund und die Art der getroffenen Massnahme. Die Konkordatskommission ermöglicht den Bewilligungsbehörden den Zugriff auf diese Liste. Die Daten werden vier Jahre nach ihrer Eintragung gelöscht.

⁶ Sie informiert die KKJPD periodisch über die Umsetzung dieses Konkordats.

Art. 18

Die Konkordatskommission kann einer Branchenorganisation mit deren Zustimmung und gegen kostendeckende Entschädigung folgende Aufgaben übertragen:

- a) Anbieten der theoretischen Grundausbildung nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 Bst. c einschliesslich Durchführung der Prüfungen;
- b) Entlastung der Behörden beim Bewilligungsverfahren nach Art. 7;
- c) Entlastung der Behörden bei der Herstellung von Legitimationsausweisen nach Art. 8 Abs. 1;

V. Sanktionen und Schlussbestimmungen

Art. 19

¹ Mit Busse nicht unter Fr. 500 wird bestraft, wer ohne Bewilligung Tätigkeiten ausübt, für die nach diesem Konkordat eine Bewilligung erforderlich ist.

² Mit Busse nicht unter Fr. 200 wird bestraft, wer in schwerwiegender Weise gegen Art. 10–14 verstösst.

³ Die Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches betreffend die Übertretungen sind anwendbar.

⁴ Fahrlässigkeit, Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar. Nicht strafbar ist die fahrlässige Zuwiderhandlung gegen Art. 12 Bst. a.

Art. 20

Weitere
Sanktionen

¹ Sind die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung nicht mehr erfüllt, wird sie entzogen.

² Verstösst eine Person gegen Art. 10–14, wird ihr ein Verweis erteilt oder eine Ordnungsbusse bis Fr. 200 gegen sie verhängt. In schwerwiegenden Fällen wird die Bewilligung sistiert oder entzogen. Eine Busse nach Art. 19 Abs. 2 bleibt vorbehalten.

³ Ordnet die Bewilligungsbehörde eine Sanktion nach diesem Artikel an, teilt sie dies der Konkordatskommission mit.

Art. 21

Inkrafttreten und
Kündigung

¹ Die KKJPD setzt dieses Konkordat in Kraft, sobald ihm fünf Kantone beigetreten sind und die Vorbereitungen für den Vollzug abgeschlossen sind.

² Jeder Kanton kann die Mitgliedschaft im Konkordat mit einer Frist von zwölf Monaten auf Ende eines Kalenderjahres kündigen.

Art. 22

Weitergeltung
bestehender
Bewilligungen

¹ Bewilligungen, die vor Inkrafttreten dieses Konkordats ausgestellt worden sind, bleiben während längstens zwei Jahren gültig.

² In Kantonen, in denen vor dem Beitritt zu diesem Konkordat keine oder nicht alle Bewilligungspflichten gemäss diesem Konkordat galten, müssen die erforderlichen Bewilligung innerhalb von zwei Jahren nach dem Beitritt des Kantons zu diesem Konkordat eingeholt werden.