

***Erhöhung der öffentlichen Sicherheit und
Ordnung:***

- 1. Änderung des Gesetzes über die
Kantonspolizei,***
- 2. Änderung des Gesetzes über das kantonale
Strafrecht und die Einführung des
Schweizerischen Strafgesetzbuches***
- 3. Änderung des Informations- und
Datenschutzgesetzes sowie***
- 4. Änderung der Zivilprozessordnung***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 16. Januar 2007, RRB Nr. 2007/44

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Justizkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	5
1. Ausgangslage, Vernehmlassungsverfahren und Vorlage.....	7
1.1 Schwerpunkt öffentliche Sicherheit.....	7
1.2 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	7
1.2.1 Grundsätzliche Zustimmung.....	7
1.2.2 Abspaltung Schengen-relevanter Bestimmungen von dieser Vorlage.....	8
1.3 Ergänzung der ursprünglichen Vorlage	8
1.3.1 Gesetzliche Grundlage für die polizeiliche Amtshilfe mit dem Ausland	8
1.3.2 Umsetzung der Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches.....	8
1.3.3 Umsetzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Gewaltpropaganda/Gewalt an Sportveranstaltungen; BWIS I)	8
2. Verhältnis zur Planung	9
3. Auswirkungen	9
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	9
3.1.1 Auswirkungen der Schaffung der Polizeilichen Sicherheitsassistenten/innen (PSA).....	9
3.1.2 Auswirkungen der Möglichkeit, im Grenzgebiet mit dem Grenzwachtkorps (GWK) gemeinsame Patrouillen durchzuführen	9
3.1.3 Auswirkungen der drei neuen polizeilichen Instrumente (Wegweisungskompetenz, Vermummungsverbot und Videoüberwachung) sowie Auswirkungen der im Rahmen des BWIS und des ZGB der Polizei neuzugewiesenen Aufgaben und der polizeilichen Amtshilfe an ausländische Behörden.....	10
3.1.4 Hinweis auf den neuen Jugenddienst der Polizei Kanton Solothurn	10
3.2 Vollzugsmassnahmen.....	11
3.3 Folgen für die Gemeinden.....	11
3.3.1 Folgen der Schaffung der Polizeilichen Sicherheitsassistenten/innen (PSA) und der engeren Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps (GWK).....	11
3.3.2 Folgen der drei neuen Instrumente sowie Folgen der im Rahmen des BWIS und des ZGB neu an die Polizei zugewiesenen Aufgaben und der polizeilichen Amtshilfe an ausländische Behörden.....	11
3.4 Wirtschaftlichkeit	11
4. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesänderungen	12
4.1 Änderungen des Gesetzes über die Kantonspolizei.....	12
4.1.1 Schaffung der Polizeilichen Sicherheitsassistenten/innen (PSA).....	12
4.1.1.1 Ausgangslage	12
4.1.1.2 Die wichtigsten Gründe für das Veto	12
4.1.1.3 Rechtsvergleich.....	12
4.1.1.4 Die Solothurner Regelung	13
4.1.2 Schaffung einer Rechtsgrundlage für die polizeiliche Amtshilfe mit dem Ausland	14
4.1.2.1 Die geltende Rechtslage im Kanton Solothurn.....	14
4.1.2.2 Die Bedeutung der Abkommen von Schengen und Dublin für den Kanton Solothurn	15
4.1.2.3 Ergänzung des Paragraphen 19 des Gesetzes über die Kantonspolizei.....	15
4.1.3 Gesetzliche Grundlage zur Übertragung bestimmter polizeilicher Aufgaben und Befugnisse auf das Grenzwachtkorps (GWK) auf gemeinsamen Patrouillen	15
4.1.3.1 Ziel einer engeren Kooperation zwischen dem Grenzwachtkorps (GWK) und der Polizei Kanton Solothurn	15
4.1.3.2 Die bestehende Vereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und dem Grenzwachtkorps I über die gegenseitige Zusammenarbeit (BGS 511.513)	16
4.1.3.3 Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage	16
4.1.3.4 Die erforderlichen Anpassungen der bestehenden Vereinbarung	16
4.1.4 Schaffung eines zusätzlichen Wegweisungsgrundes	17
4.1.4.1 Die Problematik und der Auftrag des Kantonsrates	17

4.1.4.2	Was die neue Bestimmung nicht leisten kann	17
4.1.4.3	Was die neue Bestimmung bezweckt und wo sie Abhilfe schaffen kann	18
4.1.4.4	Rechtsvergleich.....	18
4.1.4.5	Die Solothurner Regelung.....	18
4.1.5	Anpassung an den neuen Artikel 28b ZGB (Schutz der Persönlichkeit gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen)	20
4.1.5.1	Ausgangslage	20
4.1.5.2	Bestehende Regelung im Gesetz über die Kantonspolizei	20
4.1.5.3	Regelung des zivilgerichtlichen Verfahrens für Klagen nach Artikel 28b ZGB in § 237 Absatz 2 Buchstabe h der Zivilprozessordnung	20
4.1.6	Umsetzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Gewaltpropaganda/Gewalt an Sportveranstaltungen; BWIS I) in den Kantonen	21
4.1.6.1	Das revidierte BWIS.....	21
4.1.6.2	Die neuen Massnahmen und der entsprechende gesetzgeberische Handlungsbedarf.....	21
4.1.6.3	Die neue Bestimmung im KapoG.....	21
4.2	Änderung des Gesetzes über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches: Das Vermummungsverbot.....	22
4.2.1	Das Vermummungsverbot als Auftrag des Kantonsrates	22
4.2.2	Zulässigkeit eines Vermummungsverbotes.....	22
4.2.2.1	Grundsätzliche Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung und mit der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten	22
4.2.2.2	Regelungskompetenz des kantonalen Gesetzgebers.....	23
4.2.2.3	Die einzelnen Voraussetzungen	23
4.2.2.4	Die konkrete Ausgestaltung des Verbots.....	25
4.2.2.5	Der Vollzug des Vermummungsverbotes im polizeilichen Alltag	25
4.2.2.6	Verzicht auf detaillierte Vollzugsvorschriften	26
4.3	Änderung des Informations- und Datenschutzgesetzes (InfoDG): Visuelle Ueberwachung.....	26
4.3.1	Zweck der neuen Bestimmung.....	26
4.3.2	Kein rein polizeiliches Instrument	27
4.3.3	Geltungsbereich	27
4.3.4	Zulässigkeit der visuellen Ueberwachung.....	27
4.3.4.1	Öffentliche und allgemein zugängliche Orte	27
4.3.4.2	Visuelle Überwachung zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen sowie zur Identifizierung von Tatverdächtigen	27
4.3.4.3	Öffentliches Interesse oder der Schutz von Grundrechten Dritter.....	28
4.3.4.4	Verhältnismässigkeit.....	28
4.3.4.5	Informationspflicht	29
4.4	Änderung der Zivilprozessordnung: Regelung des zivilgerichtlichen Verfahrens	29
5.	Antrag.....	30
6.	Beschlussesentwurf 1	31
7.	Beschlussesentwurf 2	35
8.	Beschlussesentwurf 3	37
9.	Beschlussesentwurf 4	39

Kurzfassung

Das Gesetz über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (EG StGB; BGS 311.1) stammt aus dem Jahr 1941, das Gesetz über die Kantonspolizei (KapoG; BGS 511.11) von 1990. Die beiden Erlasse haben sich in der Praxis bewährt, ihre Grundstrukturen bleiben deshalb unverändert. Zur Lösung aktueller gesellschaftlicher Probleme sind allerdings punktuelle Ergänzungen vorzunehmen. Ziel ist es, die Polizei zu befähigen, auf neue Phänomene mit adäquaten Instrumenten zu reagieren, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung auch in diesen Bereichen zu gewährleisten. Vorgeschlagen wird die Anpassung von insgesamt vier Erlassen:

1. Das Gesetz über die Kantonspolizei wird mit folgenden vier neuen Möglichkeiten ergänzt:

- Einsatz Polizeilicher Sicherheitsassistenten/innen, welche in einem beschränkten und eng umschriebenen Bereich einfache hoheitliche Aufgaben erfüllen. Dank der Erhöhung der polizeilichen Präsenz verbessert diese Strukturanpassung die öffentliche Sicherheit und erlaubt einen effizienten Einsatz der Korpsangehörigen. Dem berechtigten Anliegen des Postulats vom 11. März 2003 (P 037/2003) wird entsprochen;
- Schaffung einer Rechtsgrundlage, welche uns ermächtigt, die bestehende Vereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und dem Grenzwachtkorps anzupassen. Ziel ist es, dass die Angehörigen des Grenzwachtkorps in Zukunft auf gemischten Patrouillen mit Solothurner Polizeiangehörigen ermächtigt sind, dieselben Aufgaben zu erfüllen. Dabei sollen ihnen dieselben Rechte und Pflichten zur Verfügung stehen wie den Angehörigen der Polizei Kanton Solothurn gemäss Gesetz über die Kantonspolizei;
- Ermächtigung der Polizei, Personen von öffentlichen Plätzen vorübergehend wegzuweisen oder fernzuhalten, wenn diese einer Ansammlung angehören, von welcher Störungen oder Belästigungen ausgehen, oder welche einschüchternd wirkt oder welche die Öffentlichkeit an der Nutzung eines für die Allgemeinheit bestimmten Ortes behindert. Der Rechtsschutz ist gewährleistet.
- Aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit wird ferner vorgeschlagen, die Befugnis zur polizeilichen Amtshilfe an ausländische Polizeibehörden ausdrücklich in das Gesetz über die Kantonspolizei aufzunehmen.
- Ausserdem wird die Gelegenheit benutzt, geringfügige Anpassungen im kantonalen Recht zur Umsetzung zweier revidierter Bundeserlasse vorzunehmen:

Einerseits des durch die Eidgenössischen Räte am 23. Juni 2006 neu beschlossenen Artikels 28b des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) und andererseits der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen im Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) und der dazugehörenden Verordnung (VWIS; SR 120.1)).

Die Revision des ZGB verbessert den Schutz der Persönlichkeit gegen Gewalt, Drohungen und Nachstellungen. Mit den im Kantonspolizeigesetz bereits enthaltenen Instrumenten der Wegweisung und des Rückkehrverbots bei häuslicher Gewalt ist der durch die Kantone vorzukehrenden Interventionsmöglichkeit im Krisenfall bereits Genüge getan. Im KapoG ist deshalb lediglich die Sachüberschrift entsprechend zu ergänzen. Ferner ist vorgesehen, derartige zivilrechtliche Verfahren im Kanton Solothurn vom Einzelrichter im summarischen Verfahren beurteilen zu lassen, dies bedingt eine entsprechende Anpassung in der Zivilprozessordnung vom 11. September 1966 (ZPO; BGS 221.1).

Die erwähnten Umsetzungen der Massnahmen vom BWIS erfolgen im Paragraphen 31^{bis} KapoG. Die Änderungen der genannten Bundeserlasse wurden erst kürzlich beschlossen. Die Umsetzungen im kantonalen Recht konnten deshalb erst nachträglich in die Vorlage aufgenommen werden. Da es lediglich um die Bestimmung der zuständigen kantonalen Behörde und des zur Verfügung stehenden Verfahrens geht, mithin nicht um ein Vorhaben von allgemeiner Tragweite, erweist sich gemäss Artikel 39 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) eine Vernehmlassung für die Umsetzungsbestimmungen als entbehrlich.

2. Das Gesetz über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafbuches wird mit einem Vermummungsverbot, geltend für bewilligungspflichtige Ansammlungen auf öffentlichem Grund, ergänzt.
3. Das Informations- und Datenschutzgesetz vom 21. Februar 2001 (InfoDG; BGS 114.1) wird um folgende Bestimmung erweitert:
 - Die Regelung des Einsatzes visueller Überwachungsanlagen. Die Möglichkeit, mittels solcher Anlagen bestimmte öffentliche und allgemein zugängliche Orte zu überwachen, steht nicht nur der Polizei, sondern auch anderen Dienststellen des Kantons Solothurn sowie den Gemeinden zu. Es handelt sich somit nicht um ein rein polizeiliches Instrument.
4. Die Zivilprozessordnung vom 11. September 1966 (ZPO; BGS 221.1) bestimmt neu,
 - welches Verfahren zum Schutz der Persönlichkeit gegen Gewalt, Drohungen und Nachstellungen gemäss Art. 28b ZGB vorgesehen ist.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Ergänzung von vier Erlassen, welche die Erhöhung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bezweckt.

1. Ausgangslage, Vernehmlassungsverfahren und Vorlage

1.1 Schwerpunkt öffentliche Sicherheit

Nachdem die im Zuge der Reform der Strafverfolgung vom 5. November 2003 vorgenommenen Änderungen des Gesetzes über die Kantonspolizei die wirksame Bekämpfung der Häuslichen Gewalt anstreben, dient das Massnahmenpaket dieser Vorlage der Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Raum. Sowohl der Kantons- als auch der Regierungsrat haben diesbezüglich in der geltenden Rechtslage Lücken ausgemacht. Ausserdem dient die Vorlage der vermehrten Berücksichtigung von spezifisch lokalen Sicherheitsbedürfnissen. Von der Möglichkeit, mit dem Grenzwachtkorps gemeinsame Patrouillen durchzuführen, wird insbesondere die grenznahe Amtei Dorneck-Thierstein profitieren.

1.2 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

1.2.1 Grundsätzliche Zustimmung

Mit RRB Nr. 2006/1270 vom 4. Juli 2006 wurde über die Vorlage ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Von insgesamt neunzehn Vernehmlassern haben sich deren fünfzehn inhaltlich zur Vorlage geäussert: Der Zweck der Vorlage, die öffentliche Sicherheit zu erhöhen, sowie die dazu vorgeschlagenen Massnahmen werden von allen Vernehmlassern grundsätzlich begrüsst; keiner hat die Vorlage abgelehnt. Abänderungs- und Verbesserungsvorschläge betreffen einzelne kritisierte Punkte auf Detailebene.

Übernommen wurde beispielsweise der Vorschlag, den Begriff der Videoüberwachung im vorgeschlagenen Paragraphen 16^{bis} InfoDG durch eine offenere Formulierung zu ersetzen, damit der Gesetzestext trotz steter technischer Weiterentwicklung aktuell bleibt. Ausserdem wurde die maximale Aufbewahrungsdauer der visuell aufgenommenen Daten reduziert und neu auf 96 Stunden festgelegt. Die Vorschläge, die visuell aufgenommenen Daten lediglich den Strafverfolgungsbehörden auf entsprechende Verfügung hin weiterzugeben und einzig in einem konkreten Strafverfahren verwerten zu dürfen, wurden hingegen nicht übernommen. Denn die Verwertung solcher Bilder kann in einem Zivil- oder Verwaltungsverfahren durchaus gerechtfertigt sein. Allerdings wurden in der aktuellen Vorlage die Voraussetzungen zur Datenweitergabe präziser formuliert, um den geäusserten Bedenken Rechnung zu tragen.

Teilweise übernommen wurden Anregungen betreffend dem Wegweisungsartikel gemäss Paragraph 37 Buchstabe d KapoG: Einerseits gelten die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Wegweisung nun nicht mehr durchwegs alternativ, andererseits wurde die maximale Dauer eines Rückkehrverbots von drei Monaten auf einen Monat verkürzt.

Nicht übernommen wurde der Änderungsantrag, die Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps (GWK) nicht mit Steuergeldern des Kantons zu finanzieren. Das Argument, es handle sich bei der Grenzsicherung um eine reine Bundesaufgabe, überzeugte in dieser grundsätzlichen Form nicht. Zudem zeigen die praktischen Erfahrungen anderer Kantone, dass sich eine enge Zusammenarbeit mit dem GWK für die Polizei als vorteilhaft erweisen kann.

1.2.2 Abspaltung Schengen-relevanter Bestimmungen von dieser Vorlage

Mit Ausnahme der Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten haben die in der ursprünglichen Vorlage enthaltenen Vorschläge zur Umsetzung der Schengen-relevanten Bestimmungen im Informations- und Datenschutzgesetz Zustimmung gefunden. Die Tragweite der verlangten Unabhängigkeit bedarf jedoch weiterer Abklärungen. Um die Inkraftsetzung der anderen Gesetzesänderungen nicht zu verzögern, haben wir uns entschieden, sämtliche Bestimmungen, welche zur Umsetzung von Schengen und Dublin im InfoDG vorzunehmen sind, von dieser Vorlage abzuspalten. Sie werden zu gegebener Zeit in einer separaten Vorlage behandelt.

1.3 Ergänzung der ursprünglichen Vorlage

Neben den unter Ziffer 1.2 skizzierten Änderungen, welche aufgrund der ausgewerteten Stellungnahmen vorgenommen wurden, haben wir die Vorlage inhaltlich mit drei weiteren Änderungen des KapoG sowie einer minimalen Anpassung der ZPO ergänzt. Alle Ergänzungen dienen der Umsetzung von Bundesrecht:

1.3.1 Gesetzliche Grundlage für die polizeiliche Amtshilfe mit dem Ausland

Mit dem Einverständnis der Schweiz, den beiden Abkommen von Schengen und Dublin beizutreten, ist primär der eigentliche „Schengen-Besitzstand“ umzusetzen. Darüber hinaus hat die Schweiz der EU innert Frist jeweils mitzuteilen, ob sie bereit ist, neue Erlasse der EU, welche das gemeinsame Recht weiterentwickeln, zu übernehmen. Ein solcher neuer, zurzeit formell noch nicht verabschiedeter Rahmenbeschluss der EU sieht vor, den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zu vereinfachen. Der definierte Informationsaustausch betrifft sowohl die justizielle Rechts- als auch insbesondere die polizeiliche Amtshilfe.

Da eine verbesserte polizeiliche Amtshilfe der Erhöhung der öffentlichen Sicherheit dient, schlagen wir vor, die Grundlage für eine Zusammenarbeit mit ausländischen Polizeibehörden in das KapoG aufzunehmen. Weitere Details siehe unter Ziffer 4.1.2.

1.3.2 Umsetzung der Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches

Am 23. Juni 2006 haben die Eidgenössischen Räte die Revision des Persönlichkeitsschutzes, geregelt im Schweizerischen Zivilgesetzbuch, verabschiedet. Zur Umsetzung der neuen Regelungen sind die Kantone verpflichtet, eine Stelle zu bezeichnen, welche im Krisenfall die sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann. Da die Polizei gestützt auf das kantonale Gesetz über die Kantonspolizei bereits seit 1. August 2005 im Rahmen häuslicher Gewalt derartige Wegweisungen und Rückkehrverbote anordnen kann, muss die nunmehr von Bundesrecht geforderte Zuständigkeitsregelung ebenfalls im KapoG statuiert sein. Die Regelung des Verfahrens, welche gemäss Bundesrecht durch die Kantone zu erfolgen hat, bedingt eine minimale Anpassung der Zivilprozessordnung. Die weiteren Details finden sich unter Ziffer 4.1.5.

1.3.3 Umsetzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Gewaltpropaganda/Gewalt an Sportveranstaltungen; BWIS I)

Am 30. August 2006 hat der Bundesrat die Änderungen des Bundesgesetzes und der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt. Gleichzeitig soll das elektronische Informationssystem HOOGAN den produktiven Testbetrieb aufnehmen. Damit stehen den Kantonen neue Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zur Verfügung. Zur Umsetzung der Revision des BWIS im Kanton Solothurn sind sowohl Massnahmen auf Rechtssetzungs- wie auf Administrativebene erforderlich. Insbesondere verlangt das Bundesrecht, die im Kanton zuständige Polizeibehörde für die ver-

schiedenen Massnahmen wie beispielsweise das Rayonverbot zu bezeichnen. Es ist sachgerecht, diese neuen Aufgaben der Polizei im KapoG zu regeln. Die weiteren Details finden sich unter Ziffer 4.1.6.

2. Verhältnis zur Planung

Die öffentliche Sicherheit wurde unter Punkt 7. als zentraler politischer Schwerpunkt in den Legislaturplan 2005-2009 aufgenommen. Auf Anregung verschiedener parlamentarischer Anträge haben wir am 31. Oktober 2005 unsere Zustimmung zu folgenden Wirkungszielen und Massnahmen erteilt (RRB Nr. 2005/2209; KR.Nr. SGB 118/2005 PB 45, RRB Nr. 2005/2215; KR.Nr. SGB 118/2005 PB 47 und RRB 2005/2214; KR.Nr. SGB 118/2005 PB 48):

- Schaffung der Rechtsgrundlage für Polizeiliche Sicherheitsassistenten/innen, um die polizeiliche Präsenz zu erhöhen (Wirkungsziel 7.2);
- Reduktion oder Verhinderung von Gewaltphänomenen, insbesondere an Grossanlässen, einerseits durch Problemidentifizierung und –lösung in Zusammenarbeit mit anderen Stellen sowie andererseits durch sichtbare Erhöhung der Polizeipräsenz und konsequentes Ausschöpfen des rechtlichen Rahmens gegenüber Gewalttätigen (Wirkungsziel 7.3).

Die drei neuen Instrumente der Polizei (Wegweisungskompetenz, das Vermummungsverbot sowie die Möglichkeit, Videoanlagen einzusetzen) sind geeignet, das Sicherheitsgefühl zu erhöhen sowie Straftaten und Gewalt, insbesondere an Grossanlässen, zu verhindern.

Mit der Schaffung der Polizeilichen Sicherheitsassistenten/innen wird es ausserdem möglich sein, die polizeiliche Präsenz spürbar zu verstärken. Die subjektive Sicherheit der Bevölkerung wird erhöht; ausserdem dürften potentielle Straftäter wegen des erhöhten Risikos, gefasst zu werden, vermehrt von ihrem Tun absehen.

Die vertiefte Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps entspricht überdies dem Anliegen eines Postulats (KR. Nr. P 247/2004).

Abschliessend kann gesagt werden, dass die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen geeignet sind, die erklärten Wirkungsziele zu erreichen.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

3.1.1 Auswirkungen der Schaffung der Polizeilichen Sicherheitsassistenten/innen (PSA)

Die Rekrutierung von zunächst 10 Polizeilichen Sicherheitsassistenten/innen wird Personalkosten (Lohnkosten, Lohnnebenleistungen, Aus- und Weiterbildung, Uniform) von rund Fr. 900'000.-- pro Jahr verursachen. Gemäss RRB Nr. 2004/1533 vom 6. Juli 2004 sind diese aus dem bestehenden Globalbudget der Polizei Kanton Solothurn zu finanzieren.

3.1.2 Auswirkungen der Möglichkeit, im Grenzgebiet mit dem Grenzwachtkorps (GWK) gemeinsame Patrouillen durchzuführen

Gemeinsame Patrouillen im grenznahen Gebiet stellen eine noch engere Zusammenarbeit zwischen dem Grenzwachtkorps und der Polizei Kanton Solothurn dar. Diese dürfte sich auf beide Korps positiv auswirken. Das Ziel, die Sicherheit der Bürger spürbar zu erhöhen, wird durch Nutzung von Synergieeffekten erreicht.

Der Kanton wird die Leistungen des Grenzwachtkorps zu vergüten haben. Im grenznahen Raum wird mit dieser Massnahme die öffentliche Sicherheit erhöht. Nach vier bis fünf Jahren wird die Zusammenarbeit mit dem GWK zu evaluieren sein, damit deren Nutzen und Effizienz zuverlässig beurteilt werden können.

3.1.3 Auswirkungen der drei neuen polizeilichen Instrumente (Wegweisungskompetenz, Vermummungsverbot und Videoüberwachung) sowie Auswirkungen der im Rahmen des BWIS und des ZGB der Polizei neuzugewiesenen Aufgaben und der polizeilichen Amtshilfe an ausländische Behörden

Im Einzelnen ist nicht zu beziffern, welche personellen und finanziellen Folgen der Einsatz der neuen Instrumente auslösen wird. Absehbar ist, dass kaum mit Infrastrukturkosten, sondern vornehmlich mit zusätzlichem Personalaufwand zu rechnen ist. Um welche Summe sich dieser als Folge der neuen Instrumente erhöht, hängt ausschliesslich von äusseren Faktoren ab, die wir weder beeinflussen noch quantifizieren können. Ziel der neuen Instrumente ist es, Straftaten zu verhindern. Sofern die Vorlage die angestrebte präventive Wirkung entfaltet, könnte dies zumindest mittelfristig eine Stabilisierung des Personalaufwandes zur Folge haben. Dennoch ist zweifellos davon auszugehen, dass das Massnahmenpaket als Ganzes für die Polizei zunächst einen Mehraufwand nach sich zieht. Bereits mit der Revision der Strafverfolgung vom 5. November 2003 wurden der Polizei neue Aufgaben und Befugnisse erteilt. Auch die zunehmende Belastung durch (un)friedliche Ordnungsdienst-Einsätze sowie materielle Änderungen des Bundesrechts (beispielsweise die Einführung der 0,5% Alkohol-Volumenprozentgrenze und der Nulltoleranz bei Drogen im Strassenverkehr) haben zu einer verstärkten Kontroll- und Nachbearbeitungstätigkeit der Polizeikräfte geführt, ohne dass eine entsprechende personelle Aufstockung vorgenommen wurde.

Deshalb kann die Vorlage sinnvollerweise nur umgesetzt werden, wenn dem Korps die erforderlichen personellen Mittel mittelfristig zur Verfügung gestellt werden. Kurzfristig kann der Einsatz Polizeilicher Sicherheitsassistenten/innen den Bedarf an zusätzlichen Mitarbeitenden teilweise auffangen. Aus diesen Gründen gehen wir davon aus, dass in der nächsten Globalbudgetperiode zur Deckung all dieser zusätzlichen Aufgaben eine Anpassung des Globalbudgets der Polizei Kanton Solothurn vorzunehmen ist.

3.1.4 Hinweis auf den neuen Jugenddienst der Polizei Kanton Solothurn

Ebenfalls zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dient der neu zu schaffende Jugenddienst der Polizei Kanton Solothurn: Ab 2007 werden sich spezialisierte Mitarbeitende vornehmlich mit dem Phänomen der Jugendkriminalität auseinandersetzen. Ihr Aufgabengebiet beinhaltet präventive Tätigkeiten (beispielsweise Vorträge, Kontaktaufnahme in den relevanten Szenen sowie anhaltende Kontaktpflege zu den Jugendlichen und deren engsten Bezugspersonen) bis hin zur Repression (Ermittlungs- und Fahndungsaufgaben, Erledigung von Aufträgen der Jugendanwaltschaft sowie Unterstützung der übrigen Dienste der Kriminalpolizei, wenn Jugendliche als Beschuldigte einzuvernehmen sind).

Der Jugenddienst der Polizei Kanton Solothurn wird jährlich wiederkehrende Kosten in der Höhe von ca. 1,16 Mio. Franken verursachen. Der genannte Betrag setzt sich aus den Lohn- und Lohnnebenkosten für einen Dienstchef, einem stellvertretenden Dienstchef sowie für 6 Mitarbeitende, den Mietkosten für die erforderlichen Büroräumlichkeiten sowie den Kosten für Informatik und Büromaterial zusammen. Die Spezialisierung und Professionalisierung der Polizei in diesem Bereich erachten wir als notwendige und taugliche Massnahme, um gegen die zunehmende Gewalt von Jugendlichen, welche die Bevölkerung in besonderem Masse zu beunruhigen vermag, angemessen vorzugehen. Ausserdem dürfte es sich mittel- und langfristig auszahlen, kriminelle Karrieren möglichst frühzeitig zu unterbinden und Delikte zu verhindern.

Aus diesen Gründen haben wir der Organisationsänderung zur Schaffung eines Jugenddienstes mit Beschluss Nr. 2006/1271 vom 4. Juli 2006 zugestimmt.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Die bestehende Vereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und dem Grenzwachtkorps über die gegenseitige Zusammenarbeit wird entsprechend der erwähnten Zielsetzung angepasst.

Zur Umsetzung der vier anderen Gesetzesänderungen bedarf es keiner zusätzlichen Vollzugsvorschriften. Nach dem Erlass der entsprechenden internen Weisungen werden die Korpsangehörigen an der Front geschult, so dass sie die neuen Kompetenzen korrekt umsetzen können. Für die Ausbildung der Angehörigen der Stadtpolizeien sind die Städte zuständig, wobei im Hinblick auf eine einheitliche Doktrin die gemeinsame Schulung sinnvoll erscheint.

Bei allfälligen Fragen im Zusammenhang mit der Zulässigkeit und dem Betrieb von Videoanlagen kantonaler oder kommunaler Amtsstellen steht der Kantonale Informations- und Datenschutzbeauftragte als Ansprechperson zur Verfügung (§ 32 Abs. 1 Bst. e InfoDG und § 20 Abs. 1 der Informations- und Datenschutzverordnung vom 10. Dezember 2001; InfoDV; BGS 114.2).

3.3 Folgen für die Gemeinden

3.3.1 Folgen der Schaffung der Polizeilichen Sicherheitsassistenten/innen (PSA) und der engeren Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps (GWK)

Die Schaffung Polizeilicher Sicherheitsassistenten/innen wird den Gemeinden den Vorteil einer höheren Präsenz uniformierter Korpsangehöriger und somit ein Mehr an öffentlicher Sicherheit bringen.

Ausserdem können sich dank dieser Neuerung die umfassend ausgebildeten Korpsangehörigen, welche mit den Jahren zusätzliche polizeiliche, psychologische und juristische Sachkenntnisse sowie Erfahrungen erworben haben, vermehrt auf die qualitativ anspruchsvollen Aufgaben konzentrieren. Dazu zählt insbesondere die bürgernahe Polizeiarbeit, eine besonders zeitintensive Tätigkeit. Damit kann die Kantonspolizei dem wiederholt geäusserten Bedürfnis verschiedener Gemeinden nach einer Verstärkung der lokalen Sicherheit vermehrt Rechnung tragen.

Der Nutzen, welcher sich durch die verstärkte Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps insbesondere für das Schwarzbubenland ergibt, wurde bereits erwähnt.

3.3.2 Folgen der drei neuen Instrumente sowie Folgen der im Rahmen des BWIS und des ZGB neu an die Polizei zugewiesenen Aufgaben und der polizeilichen Amtshilfe an ausländische Behörden

Die neuen Instrumente dienen der wirksamen Bewältigung des polizeilichen Alltags gerade auch auf Gemeindeebene und tragen zur spürbaren Erhöhung der öffentlichen Sicherheit bei.

Mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Überwachung öffentlicher und allgemein zugänglicher Orte mittels Videoanlagen wird ein Anliegen der Gemeinden und Dienststellen des Kantons erfüllt.

3.4 Wirtschaftlichkeit

Die Umsetzung des Massnahmenpakets wird gewisse Folgekosten (Anpassung des Korpsbestandes, Ausbildungsbedarf, Abgeltung an das Grenzwachtkorps) nach sich ziehen. Der Mehrwert allerdings, welcher sich für unsere Bevölkerung und insbesondere auch für die Wirtschaft aus einer spürbaren Erhöhung der öffentlichen Sicherheit ergibt, dürfte weit höher zu veranschlagen sein.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesänderungen

4.1 Änderungen des Gesetzes über die Kantonspolizei

4.1.1 Schaffung der Polizeilichen Sicherheitsassistenten/innen (PSA)

4.1.1.1 Ausgangslage

Ein am 11. März 2003 eingereichtes Postulat (P 037/2003) forderte die Schaffung von vordringlich in den Gemeinden präventiv tätigen Polizisten und Polizistinnen. Das Postulat wurde im Sinne unseres Antrages erheblich erklärt.

Das von der Kantonspolizei daraufhin ausgearbeitete Grobkonzept „Polizeiliche Sicherheitsassistenten (PSA)“ vom 25. Juni 2004 haben wir mit Beschluss vom 6. Juli 2004 (RRB Nr. 2004/1533) zur Kenntnis genommen. Die zur Schaffung der PSA erforderliche Änderung des Dienstreglements für die Kantonspolizei vom 21. Mai 1991 wurde mit RRB Nr. 2004/2429 beschlossen. Gegen diese Verordnungsänderung hat der Kantonsrat das Veto ergriffen (Veto Nr. VET 40/2005). Der Kantonsrat ist unserem Antrag vom 8. März 2005, den Einspruch abzulehnen, nicht gefolgt: Nach reger Diskussion stimmten 39 Kantonsräte gegen das Veto, 48 befürworteten es.

4.1.1.2 Die wichtigsten Gründe für das Veto

Bemängelt wurde in erster Linie die Absicht, eine neue Polizeifunktion lediglich auf Verordnungs- und nicht auf Gesetzesstufe zu regeln sowie der geplante unbewaffnete Einsatz der PSA. Ausserdem wurde befürchtet, die Gemeinden hätten für originäre Aufgaben der Polizei Kanton Solothurn neu zu bezahlen.

Dem Haupteinwand wird hiermit entsprochen. Hingegen sind wir weiterhin überzeugt, dass zur wirksamen und sachgerechten Ausrüstung der PSA keine Schusswaffe erforderlich ist. Die Gemeinden profitieren von der Einführung der PSA. Die Vorlage wirkt sich ausserdem nicht auf die geltende Aufgabenzuweisung der Gemeinwesen bezüglich Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit aus.

4.1.1.3 Rechtsvergleich

Derzeit kennen die Kantone Basel-Stadt, St. Gallen und Graubünden zwei verschiedene Kategorien von Korpsangehörigen: Einerseits die umfassend ausgebildeten Polizisten/innen und andererseits die weniger umfassend ausgebildeten und dementsprechend mit einfachen, teilweise hoheitlichen Aufgaben betrauten Korpsangehörigen, welche als Polizeidienstangestellte, Sicherheitsassistenten oder Polizeiassistenten bezeichnet werden.

Im Kanton St. Gallen besteht der Polizeiassistentendienst aus Schutzdienstpflichtigen. Das Polizeigesetz nennt 5 Tätigkeiten, welche die Angehörigen dieses Dienstes ausüben dürfen. Weiteren, nicht näher ausgeführten Aufgaben dürfen sie unter Begleitung und Führung durch Angehörige des Polizeikorps nachkommen. Sie üben ihre Aufgaben unbewaffnet aus.

Im Kanton Basel-Stadt sind die Polizeidienstangestellten Korpsangehörige. Ihr Aufgabenbereich wird im Polizeigesetz lediglich rudimentär umschrieben: Sie üben polizeiliche Handlungen in einem Teilbereich aus (z. B. Verkehrsdienst). Sie leisten ihren Dienst uniformiert und unbewaffnet.

Der Kanton Graubünden nennt im Polizeigesetz vom 20. Oktober 2004 die Sicherheitsassistenten nicht. Lediglich die zeitgleich erlassene Verordnung zum Polizeigesetz enthält zwei entsprechende, inhaltlich wenig aussagekräftige Bestimmungen. Im Wesentlichen obliegt es dem Polizeikommandanten, die erforderlichen Dienstanweisungen über die Rekrutierung, Ausbildung

und Anstellung der Sicherheitsassistenten/innen zu erlassen. Es lassen sich weder dem Gesetz noch der Verordnung Angaben über deren Aufgaben, Befugnisse und Ausrüstung entnehmen.

Der Kanton Zürich sieht im Entwurf zum Polizeigesetz ebenfalls vor, Hilfskräfte einzusetzen, welche ihren Dienst unbewaffnet ausüben. So genannte Sicherheitsassistenten bilden bereits heute eine Unterabteilung des Gefängnisdienstes und der Flughafenpolizei.

4.1.1.4 Die Solothurner Regelung

a. Das Polizeikorps

Das Polizeikorps setzt sich inskünftig aus PSA und den umfassend ausgebildeten Polizisten und Polizistinnen zusammen. Die PSA schliessen ihre Ausbildung mit einem Zertifikat ab, Polizisten und Polizistinnen verfügen über den entsprechenden eidgenössischen Fachausweis (§ 8 Absatz 2). Der aktuell bewilligte Korpsbestand wird somit entsprechend angepasst.

Gemischte Patrouillen wird es keine geben, das heisst Polizisten und Polizistinnen werden nicht gemeinsam mit PSA auf Streife gehen. Im Rahmen von Polizeiaktionen können jedoch beide Funktionen zum Einsatz kommen. Auch ein Fronteinsatz im unfriedlichen Ordnungsdienst kommt für die PSA nicht in Frage.

b. Tätigkeiten der polizeilichen Sicherheitsassistenten/innen

Gestützt auf die kritischen Voten im Kantonsrat ist die Aufzählung der Tätigkeiten, welche die PSA selbständig ausüben dürfen, nunmehr abschliessend formuliert. Es handelt sich um bestimmte, einfache hoheitliche Sicherungsaufgaben, welche keine komplexen Tatbestände umfassen und lediglich ein geringes Eingriffspotential in die Grundrechte der Bürger und Bürgerinnen aufweisen. Die klar definierte Regelung lässt zwar weniger Flexibilität zu, ist im Interesse der Rechtssicherheit jedoch gerechtfertigt. Absatz 1 der neuen Bestimmung nennt insgesamt acht Aufgabenbereiche: Neben sieben klar umrissenen Aufgabengebieten wie beispielsweise der Kontrolle des ruhenden Verkehrs sollen die PSA allgemeine Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten ausführen. Darunter ist die uniformierte Präsenz im öffentlichen oder allgemein zugänglichen Raum zu verstehen. Polizeiliche Sicherheitsassistenten/innen sollen beispielsweise in Parkanlagen und auf Schulhaus-Arealen patrouillieren sowie Personen und Sachen gemäss der geltenden Rechtslage kontrollieren dürfen. Auch die Befugnis zur Durchführung von Einlasskontrollen sowie zur vorübergehenden Wegweisung wird ihnen zustehen. Alleine die Erhöhung der polizeilichen Präsenz in der Öffentlichkeit, beispielsweise in Quartieren oder Gemeinden mit gehäuften Einbruchdiebstählen, vermag erfahrungsgemäss eine präventiv abschreckende Wirkung zu entfalten. Somit tragen die PSA objektiv und subjektiv zu einer Erhöhung der öffentlichen Sicherheit bei. Analog der zulässigen Überwachungsaufgaben, welche Angehörige Privater Sicherheitsunternehmen bei entsprechender Bewilligung ausüben dürfen, bedarf die fachgerechte Erfüllung dieser einfachen hoheitlichen Tätigkeiten keiner umfassenden Polizeiausbildung. Im Sinne einer sinnvollen Korps-Organisation und eines effizienten Ressourceneinsatzes rechtfertigt es sich demnach, Polizisten und Polizistinnen von solchen Tätigkeiten zu entlasten.

c. Hilfsdienste im Einzelfall nur auf Anordnung des Kommandos

In Einzelfällen ist es darüber hinaus sachgerecht, zur Unterstützung der Polizisten und Polizistinnen auf geeignete PSA zurückzugreifen. Damit bleibt der operative Handlungsspielraum gewahrt. Das Vorgehen entspricht Sinn und Zweck der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (§ 1 Absatz 2 Buchstabe c des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003; WoV-G; BGS 115.1). Unter der Kontrolle und der Verantwortung eines dazu ermächtigten Polizisten oder einer Polizistin dürfen die PSA gemäss Absatz 2 der neuen Bestimmung auf Anordnung des Kommandos gewisse unterstützende Tätigkeiten vornehmen. Der Kanton St. Gallen kennt eine analoge Bestimmung. Zu denken ist etwa an Hilfsdienste anlässlich von Kontrollen in Drogenszenen, Unterstützung bei Hausdurchsuchungen (Sicherstel-

lung und Bewachung sichergestellter Beweise), Einsätze im friedlichen Ordnungsdienst sowie weitere interne Hilfsdienste im rückwärtigen Bereich.

d. Ausrüstung der Polizeilichen Sicherheitsassistenten/innen

Wie in allen anderen erwähnten Kantonen versehen die PSA ihren Dienst unbewaffnet. Auch die Angehörigen der Bahnpolizei sowie die englischen Bobbies verrichten ihre Kontroll- und Überwachungstätigkeiten im öffentlichen und allgemein zugänglichen Raum ohne Schusswaffe. Ein Ziel der Schaffung der PSA ist es, die uniformierte Präsenz in der Öffentlichkeit merklich zu erhöhen. Dazu ist keine Schusswaffe erforderlich.

Die Schusswaffenausbildung (Praxis, rechtliche Grundlagen) ist zeitintensiv. Alleine dadurch würde sich die Ausbildung zum PSA um circa 2 Wochen verlängern und entsprechend verteuern. Das Ausbildungsziel würde dadurch weniger effizient erreicht.

Mehrzweckstock und Pfefferspray stehen den PSA zum Eigenschutz zur Verfügung, auch sind die PSA in Techniken der Selbstverteidigung geschult. Die Schusswaffe hingegen erweist sich im Verhältnis zu den von ihnen zu erfüllenden Tätigkeiten als nicht verhältnismässig.

e. Ausbildung zum PSA

Die Arbeitsgruppe Bildungspolitisches Gesamtkonzept für die Polizei und Strafjustiz hat im Auftrag der Kantonalen Polizei- und Justizdirektoren und -direktorinnen (KKJPD) ein detailliertes Umsetzungskonzept betreffend Sicherheitsassistenten/innen ausgearbeitet, welches anlässlich der Novembertagung 2005 von der KKJPD genehmigt wurde. Dadurch liegt auf gesamtschweizerischer Ebene ein Konzept betreffend Polizeilicher Sicherheitsassistenten/innen mit entsprechenden Ausbildungsinhalten und –anforderungen vor. Die Vorlage stützt sich auf die dort gemachten Vorgaben. Die einheitliche, fachlich hochstehende, fünfmonatige Ausbildung ist somit gewährleistet. Angeboten werden verschiedene Ausbildungsmodule, so dass die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Kantone berücksichtigt werden. Ein erster Ausbildungslehrgang wird voraussichtlich 2008 an der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch oder in einem anderen Regionalen Ausbildungszentrum durchgeführt.

f. Gewährleistung des staatlichen Gewaltmonopols

Mit der Verbesserung der öffentlichen Sicherheit leistet die Vorlage einen Beitrag, das staatliche Gewaltmonopol und den staatlichen Strafanspruch zu gewährleisten.

4.1.2 Schaffung einer Rechtsgrundlage für die polizeiliche Amtshilfe mit dem Ausland

4.1.2.1 Die geltende Rechtslage im Kanton Solothurn

Im justiziellen Bereich bilden die Kantonale Strafprozessordnung vom 7. Juni 1970 (StPO; BGS 321.1), welche in § 5^{bis} auf das Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. 3. 1981 (Rechtshilfegesetz; IRSG; SR 351.1) verweist, sowie das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. 4. 1959 (SR 0.351.1) und verschiedene Zusatzverträge mit einzelnen Ländern die Rechtsgrundlagen für den Informationsaustausch mit dem Ausland.

Im polizeilichen Bereich finden sich diesbezüglich kaum Bestimmungen: Der dritte Teil des geltenden Gesetzes über die Kantonspolizei regelt lediglich die Zusammenarbeit der Kantonspolizei mit dem Bund, mit Kantonen und Gemeinden. § 19 KapoG hält fest, dass die Kantonspolizei mit der Polizei anderer Kantone und des Bundes sowie mit den Polizeiorganen der Einwohnergemeinden zusammenarbeitet. § 20 KapoG bestimmt, dass der Regierungsrat mit anderen Kantonen sowie mit dem Bund Vereinbarungen über die polizeiliche Zusammenarbeit abschliessen

oder Konkordaten beitreten kann. § 21 KapoG regelt den grenzüberschreitenden Polizeieinsatz innerhalb der Schweiz. § 42 KapoG erlaubt im Rahmen der Amtshilfe den Informationsfluss unter schweizerischen Behörden. Das KapoG enthält demnach keine Regelung über den polizeilichen Informationsaustausch sowie allgemein über die polizeiliche Zusammenarbeit mit dem Ausland.

Einzig mit einzelnen Ländern bestehen derzeit Staatsverträge (beispielsweise der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit vom 27. April 1999 (Schweizerisch-deutscher Polizeivertrag; SR 0.360.136.1), welche neben der justiziellen auch die polizeiliche Zusammenarbeit regeln. Die Kompetenz zum Abschluss von Verträgen mit dem Ausland im relevanten Bereich liegt in der Kompetenz des Bundes. Gemäss dem Grundsatz, dass Völkerrecht Landesrecht bricht, gelten diese Verträge unmittelbar auch für die Kantone. Ihnen obliegt es, die kantonalen Gesetze und Verordnungen anzupassen.

4.1.2.2 Die Bedeutung der Abkommen von Schengen und Dublin für den Kanton Solothurn

Mit Inkrafttreten der Abkommen von Schengen und Dublin dürfen, ausser in Ausnahmesituationen, an den Binnengrenzen im so genannten Schengenraum keine systematischen Grenzkontrollen mehr durchgeführt werden. Diese Abschaffung bedingt zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zwingend gewisse Kompensationsmassnahmen. Dazu gehört unter anderem der Anschluss der Schweiz an das Schengener Informationssystem SIS, die Rechtmässigkeit, innerhalb der Grenzen anlasslose Personenkontrollen durchzuführen (so genannte Schleierfahndung) sowie die Optimierung der polizeilichen Zusammenarbeit. Im Gegensatz zu den beiden erstgenannten Kompensationsmassnahmen ist die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Staaten nicht in den Abkommen von Schengen und Dublin geregelt. Sie ist vielmehr Bestandteil eines derzeit formell noch nicht verabschiedeten Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Informationsaustausches zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der EU (so genannte Schwedische Initiative).

4.1.2.3 Ergänzung des § 19 des Gesetzes über die Kantonspolizei

Der dort definierte Informationsaustausch betrifft, da er u. a. die Abschaffung der systematischen Grenzkontrollen kompensieren soll, stark den (kriminal)-polizeilichen Bereich. Eine entsprechende Ergänzung im geltenden Gesetz über die Kantonspolizei ist nicht zwingend, erscheint uns jedoch aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit sinnvoll. Aus diesem Grund schlagen wir vor, § 19 KapoG mit dem Einschub, dass die Kantonspolizei im Rahmen des Bundesrechts mit Stellen des Auslandes zusammenarbeitet, zu ergänzen. Eine Integration dieser Bestimmung in die aktuelle Vorlage ist sachgerecht, da eine verbesserte polizeiliche Amtshilfe der Erhöhung der öffentlichen Sicherheit dient.

4.1.3 Gesetzliche Grundlage zur Übertragung bestimmter polizeilicher Aufgaben und Befugnisse auf das Grenzwachtkorps (GWK) auf gemeinsamen Patrouillen

4.1.3.1 Ziel einer engeren Kooperation zwischen dem Grenzwachtkorps (GWK) und der Polizei Kanton Solothurn

Das Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (SDUE) weist der Polizei Kanton Solothurn keine neuen Kontroll- oder Fahndungsbefugnisse zu. Die vorgeschlagene Ergänzung der bestehenden Vereinbarung mit dem Grenzwachtkorps steht somit in keinem Zusammenhang zu Schengen. Die Schaffung der vorliegenden Rechtsgrundlage will vielmehr gemeinsame Patrouillen von Angehörigen des Grenzwachtkorps und der Polizei Kanton Solothurn ermöglichen.

Die konkreten Aufgaben und Befugnisse des GWK sind vom Bundesrecht vorgegeben: Gestützt auf das Zollgesetz vom 18. März 2005 (SR 631.0) erfüllt das GWK als Bundesbehörde Sicherheits-

aufgaben im Grenzraum. Eine engere und effizientere Zusammenarbeit der zwei Korps, welche beide im Gebiet Dorneck-Thierstein mit sicherheitspolizeilichen Aufgaben betraut sind, ist daher mit Blick auf Synergieeffekte sinnvoll und zweckmässig. Ein spürbarer Nutzen wird allerdings nur dann zu erzielen sein, wenn die gemeinsam Patrouillierenden dieselben sicherheitspolizeilichen Aufgaben ausüben dürfen und dazu über dieselben Rechte und Pflichten verfügen. Zur gesetzesmässigen Aufgabenerfüllung ist es erforderlich, dass den Angehörigen des GWK die Befugnis zur Anwendung der gesetzlich vorgesehenen polizeilichen Massnahmen übertragen wird; auch aus Gründen des Eigenschutzes ist dies erforderlich.

4.1.3.2 Die bestehende Vereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und dem Grenzwachtkorps I über die gegenseitige Zusammenarbeit (BGS 511.513)

§ 20 KapoG ermächtigt den Regierungsrat, mit anderen Kantonen und dem Bund Vereinbarungen über die polizeiliche Zusammenarbeit abzuschliessen. Gestützt auf diese Bestimmung haben wir am 14. Dezember 2001 die erwähnte Vereinbarung mit dem GWK genehmigt. Diese legt fest, dass das GWK im Grenzgebiet einzelne Polizeiaufgaben (beispielsweise die Personen-, Sach- und Fahrzeugfahndung, Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittel- und das Strassenverkehrsgesetz) selbständig wahrnehmen kann. Auf Ersuchen hin und unter Beachtung gewisser Voraussetzungen sind gegenseitige Zusammenarbeit und Hilfeleistung zulässig. Regelmässige gemeinsame Patrouillen zwischen Angehörigen des GWK und des Polizeikorps sind hingegen gestützt auf die geltende Vereinbarung nicht möglich. Insbesondere darf das GWK keine polizeilichen Zwangsmassnahmen anwenden.

4.1.3.3 Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage

§ 24 KapoG sieht vor, dass in unserem Kanton die Kantonspolizei und (örtlich sowie sachlich beschränkt) die Stadtpolizeien Polizeiaufgaben wahrnehmen und dazu nötigenfalls polizeiliche Zwangsmassnahmen anwenden dürfen. Will man dies einer weiteren Behörde, konkret dem GWK, zugestehen, so sind diese Aufgabenübertragung sowie die Delegation der Rechte und Pflichten aus rechtsstaatlichen Gründen auf Gesetzesstufe vorzunehmen. Der neue Absatz 2 liefert die dazu erforderliche gesetzliche Grundlage, damit wir die bestehende Vereinbarung entsprechend ergänzen dürfen. Somit ist das GWK auf gemeinsamen Patrouillen zu sicherheitspolizeilichen Amtshandlungen ermächtigt und verpflichtet.

4.1.3.4 Die erforderlichen Anpassungen der bestehenden Vereinbarung

Nach Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmung ist die geltende Vereinbarung zu ergänzen. Die folgenden Bestimmungen sind neu festzulegen:

- Klare Aufgabenzuweisung: Angehörige des GWK dürfen sicherheitspolizeiliche, nicht aber gerichtspolizeiliche Aufgaben und Befugnisse wahrnehmen
- In Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben liegt die Einsatzleitung zwingend beim Angehörigen der Polizei Kanton Solothurn; in Erfüllung zollrechtlicher Aufgaben liegt die Einsatzleitung hingegen beim Angehörigen des GWK
- Regelung betreffend Haftungsfragen, Schusswaffeneinsatz (Primat von § 39 KapoG und §§ 17 und 18 des Dienstreglements für die Kantonspolizei vom 21. Mai 1991; DR; BGS 511.12) sowie der finanziellen Abgeltung

4.1.4 Schaffung eines zusätzlichen Wegweisungsgrundes

4.1.4.1 Die Problematik und der Auftrag des Kantonsrates

Gemäss des geltenden § 37 KapoG ist eine Wegweisung vom öffentlichen Grund derzeit nur in drei eng umschriebenen Fällen zulässig: Ernsthafte und unmittelbare Selbstgefährdung, Behinderung von Einsätzen zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie Behinderung der Kantonspolizei bei der Durchsetzung vollstreckbarer Anordnungen. Gruppierungen, welche keine Straftat begehen, sondern beispielsweise legale Drogen wie Alkohol konsumieren, konnten bislang nicht weggewiesen werden, selbst wenn deren übermässige Beanspruchung öffentlicher Plätze dazu führte, dass sich Passanten, Anwohner und Geschäftsinhaber teilweise stark gestört und verunsichert fühlten. Diese Verunsicherung rührt oftmals vordringlich von den massiv störenden Begleitumständen her: Eine geschlossene Gruppe belagert geradezu den öffentlichen Raum, es läuft mitunter laute Musik, oftmals streunen Hunde herum und es kommt zu massiven Verunreinigungen. In der Folge fühlen sich Passanten irritiert und in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt, meiden die Orte und überlassen die „besetzten“ Plätze der Ansammlung. Dadurch entsteht ein Teufelskreis, welcher falsche Signale setzt und zu einer unerwünschten Segmentierung des öffentlichen Raumes führen kann.

Vordringlich in den Städten dürften die Beeinträchtigungen der Öffentlichkeit an gewissen Orten erheblich sein. Die Stadt Olten beispielsweise, rund um das Bahnhofsareal und bei der Holzbrücke von einer solchen Situation stark betroffen, hat versucht, in der städtischen Polizeiordnung eine Grundlage zur Wegweisung vorwiegend Alkoholabhängiger zu schaffen. Da kommunales Recht jedoch nicht weitergehende Eingriffsbefugnisse beinhalten darf als kantonales Recht, musste der Kanton Solothurn einem solchem Gemeindeerlass die Anerkennung verweigern. Die daraufhin eingereichte Motion Gerber vom 2. November 2004 beauftragt uns, das geltende Gesetz über die Kantonspolizei zu ergänzen: Dank einer „griffigeren“ gesetzlichen Grundlage auf Kantonsstufe sollen Personen vom öffentlichen Raum weggewiesen und ferngehalten werden können, sofern sich die breite Öffentlichkeit durch die massive Szenenbildung gestört oder bedroht fühlt und deswegen die der Allgemeinheit dienenden Orte meidet.

In unserer Antwort vom 30. November 2004 (RRB Nr. 2004/2427) haben wir uns bereit erklärt, das Anliegen aufzunehmen und eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Ansammlungen Randständiger, Hooligans, Skinheads oder anderer Gruppierungen sollen unter Wahrung der Verhältnismässigkeit von der Polizei aufgelöst und von öffentlichen Plätzen ferngehalten werden können, damit sich die Öffentlichkeit nicht von diesen Orten zurückzieht. Der Kantonsrat hat die Motion am 11. Mai 2005, unserem Antrag folgend, erheblich erklärt.

4.1.4.2 Was die neue Bestimmung nicht leisten kann

Jede freiheitliche Gesellschaft kämpft mit dem Problem unerwünschter Personenansammlungen. Diese können und sollen nicht gänzlich aus dem öffentlichen Raum verbannt werden, sondern auch mit diesen Menschen, welche nicht nach der aktuell vorherrschenden Auffassung von Normalität leben wollen oder können, haben wir uns zu arrangieren. Ziel der neuen Bestimmung ist es demnach nicht, Treffen Jugendlicher, Protestierender oder sozialer Randgruppen wie beispielsweise Obdachloser oder Alkoholabhängiger in der Öffentlichkeit zu verhindern. Obwohl sie durch ihr Gruppenverhalten bei der Allgemeinheit oftmals Anstoss erregen, handelt es sich nicht um Straftäter. Sie machen sich keiner Straftat schuldig, sondern sie irritieren oder belästigen durch ihre als störend empfundene Anwesenheit. Es geht nicht darum, alleine durch polizeiliche Massnahmen anstehende Probleme mit gesellschaftlichen Aussenseitern zu lösen. Zur Entschärfung solcher Konflikte bedarf es zusätzlicher, vernetzter sozialer Lösungsansätze, um nachhaltige Verbesserungen herbeizuführen.

4.1.4.3 Was die neue Bestimmung bezweckt und wo sie Abhilfe schaffen kann

Es gilt zu verhindern, dass Plätze, Strassen oder bestimmte Örtlichkeiten von einer Gruppe mit Beschlag belegt und andere Nutzer vertrieben werden. Ziel ist es, den öffentlichen Raum allen Personen offen zugänglich zu lassen und Störungen der Nutzung zu beseitigen.

Der Beitrag der Polizei kann allerdings lediglich in der Auflösung der Ansammlung und der Wegweisung einzelner Personen bestehen. Für die Bereitstellung der sozialen Strukturen, die an die Wegweisung anschliessen, sind die Gemeinden zuständig.

Das neue Instrument ermächtigt die Polizei, an exponierten Orten im öffentlichen Raum die unerwünschte Szenenbildung aufzulösen und die Betroffenen vorübergehend wegzuweisen. Die Wegweisung kann mit einem befristeten Fernhaltegebot verbunden werden, welches jeweils als schriftliche Verfügung zu eröffnen ist, für längstens drei Monate ausgesprochen wird und bei Widerhandlung eine Busse nach sich zieht.

4.1.4.4 Rechtsvergleich

a. Stadt und Kanton Bern

Das Polizeigesetz des Kantons Bern vom 1. Januar 1998 enthält einen Artikel betreffend Wegweisung und Fernhaltung, welcher die Szenenbildung an exponierten Stellen verhindert. Von dieser Möglichkeit wird in der Stadt Bern offenbar rege Gebrauch gemacht. Die Verfassungsmässigkeit dieses Artikels wurde jüngst vom Bundesgericht bestätigt (1P.579/2005). Seit kurzem läuft dort ein derzeit auf zwei Jahre befristeter Versuch, mit Hilfe von Gassenarbeitern Konflikte im öffentlichen Raum zu schlichten und dadurch die Wegweisung zu vermeiden beziehungsweise lediglich als ultima ratio einzusetzen.

b. Stadt und Kanton Zürich

Im Entwurf des Polizeigesetzes des Kantons Zürich ist eine sinngemässe Bestimmung vorgesehen. Ausserdem darf insbesondere bei wiederholtem Verstoss gegen ein Fernhaltegebot die Polizei unter Androhung der Straffolgen von Artikel 292 StGB einer Person das Betreten eines bestimmten Ortes bis zu drei Monaten verbieten. Ob und wann diese Bestimmungen in Kraft treten, ist derzeit unklar. Die Stadt Zürich kennt keine entsprechende Bestimmung.

c. Die Städte Winterthur und St. Gallen

Winterthur kennt seit 2004 eine solche Bestimmung, die Stadt St. Gallen will nächstens eine entsprechende Norm einführen.

4.1.4.5 Die Solothurner Regelung

a. Der Tatbestand

Die unter Ziffer 4.1.3.1 geschilderte Situation stellt kein eigentliches Sicherheits-, sondern ein Ordnungsproblem dar. Die störenden Tätigkeiten erfüllen meist weder Straftatbestände des Strafgesetzbuches noch des Gesetzes über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 14. September 1941 (EG StGB; BGS 311.1). Jedoch sind sie objektiv geeignet, die breite Öffentlichkeit zu irritieren.

Die Polizei wird fortan eine Ansammlung dann auflösen und die Betroffenen wegweisen können, wenn diese öffentliche Plätze oder für die Allgemeinheit bestimmte Räume (beispielsweise Warteräume öffentlicher Verkehrsmittel) derart mit Beschlag belegen, dass die breite Öffent-

lichkeit an der ordentlichen Nutzung behindert wird, weil sich die Beteiligten der Ansammlung entweder durch störendes oder belästigendes Verhalten auszeichnen oder weil die Gruppierung als solche auf die Öffentlichkeit einschüchternd wirkt. Diese restriktivere Neuformulierung, welche teilweise Vorschläge aus den eingegangenen Vernehmlassungen aufnimmt, berücksichtigt auch die jüngste Rechtsprechung des Berner Obergerichts (siehe Grundsatzentscheid von Ende Oktober 2006).

b. Vollzug und Rechtsweg

Vorübergehend wegweisen kann die Polizei formlos. Erfordert die Situation, die Betroffenen für eine längere Zeit von einem bestimmten Ort fernzuhalten, muss ihnen dies in Form einer schriftlichen Verfügung eröffnet werden. Eine solche Fernhaltemassnahme kann bis längstens einen Monat ausgesprochen werden. Diese hat die entsprechende Strafandrohung zu enthalten, so dass bei Widerhandlung eine Busse und bei deren Nichtbezahlung eine Ersatzfreiheitsstrafe (nach dem neuen allgemeinen Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches, welcher am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist) zulässig ist. Verfügungen der Polizeikommandi können gemäss § 50 Absatz 1 KapoG innert 10 Tagen an das Departement des Innern weitergezogen werden. Verfügungen des Departements können schriftlich an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (§ 50 Absatz 2 KapoG). Der Rechtsschutz ist somit gewährleistet. Eine eröffnete Verfügung tritt gestützt auf § 36 Absatz 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; BGS 124.11) wegen Dringlichkeit sofort in Kraft, allenfalls hat die Beschwerdeinstanz über die aufschiebende Wirkung zu entscheiden (§ 36 Absatz 3 Verwaltungsrechtspflegegesetz).

Bei der Wegweisung und dem befristeten Ausschluss vom öffentlichen Raum handelt es sich um freiheitsbeschränkende Massnahmen. Analog zu den bestehenden Wegweisungsgründen handelt es sich auch vorliegend um eine Kann-Bestimmung, die Polizei wird demnach nach pflichtgemäsem Ermessen und entsprechend den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Zur Sicherstellung der rechtskonformen Umsetzung werden die notwendigen internen Weisungen erlassen und die Korpsangehörigen entsprechend geschult.

c. Das neue Instrument alleine genügt nicht - Forderung nach interdisziplinärer Zusammenarbeit

Bereits in der Beantwortung der Motion Gerber haben wir darauf hingewiesen, dass das Phänomen sozial wenig integrierter Personen, welche gewollt oder ungewollt arbeits- und/oder obdachlos sind und grossmehrheitlich in wenig angepasster Weise auf der Strasse leben, weder durch die polizeiliche Wegweisungsbefugnis noch durch eine noch so konsequente Vollzugspraxis zu lösen sei.

Die Schaffung der erforderlichen mildernden Massnahmen und das Bereitstellen geeigneter Strukturen, welche eine Verlagerung der Szene wirksam verhindern, sind gemäss § 1 Absatz 3 i. V. m. § 2 - 4 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe vom 2. Juli 1989 (Sozialhilfegesetz; BGS 835.221) kommunale Aufgaben.

Als soziale Aufgabe liegt es somit in der primären Verantwortung der Gemeinden, die unerwünschte Szenenbildung zu verhindern, die Polizeiarbeit greift bloss flankierend.

d. Zuständigkeiten

In den Städten sind primär die Stadtpolizeien befugt und zuständig, die Wegweisung vorzunehmen (§ 24 i. V. m. § 37 Buchstabe d KapoG sowie Vereinbarung über die Zusammenarbeit und die Kompetenzabgrenzung zwischen der Polizei Kanton Solothurn und den Stadtpolizeien; BGS 511.155.1). Bei Bedarf ist die Unterstützung durch die Polizei Kanton Solothurn gewährlei-

stet. In Gemeinden ohne eigene Polizeikräfte ist von vornherein die Polizei Kanton Solothurn zuständig.

4.1.5 Anpassung an den neuen Artikel 28b ZGB (Schutz der Persönlichkeit gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen)

4.1.5.1 Ausgangslage

Mit dem neuen Artikel 28b des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), beschlossen durch die Eidgenössischen Räte am 23. Juni 2006¹⁾, will der Bund den Schutz der Persönlichkeit im Bereich der häuslichen Gewalt und des so genannten Stalkings, des zwanghaften Verfolgens und Belästigens einer Person, verbessern. Zum Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen kann demnach der Zivilrichter angerufen und von ihm die Anordnung von Massnahmen – beispielsweise das Verbot des nahen Aufenthaltes oder weiterer Belästigungen, oder die Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung und ein Rückkehrverbot – verlangt werden. Artikel 28b Absatz 4 ZGB verlangt von den Kantonen die Bezeichnung einer Stelle, die im Krisenfall die sofortige Ausweisung der verletzten Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann sowie die erforderlichen Verfahrensbestimmungen.

Der genannte Artikel des ZGB wird voraussichtlich am 1. Juli 2007 in Kraft treten.

4.1.5.2 Bestehende Regelung im Gesetz über die Kantonspolizei

Mit der Reform der Strafverfolgung, welche am 1. August 2005 in Kraft trat, wurden in den §§ 37^{bis} ff. KapoG die Instrumente der Wegweisung und des Rückkehrverbots bei häuslicher Gewalt vorgesehen und das Verfahren bestimmt. Diese Regelung hat sich bewährt. Danach kann die Kantonspolizei eine Person, die Familiengenossen ernsthaft gefährdet oder mit Gewalt bedroht, aus der gemeinsamen Wohnung wegweisen und ihr für längstens 10 Tage die Rückkehr verbieten, wobei vorgesehen ist, dass sich diese Frist um weitere 10 Tage verlängern kann, wenn die gefährdete Person den Zivilrichter anruft. Diese bereits im Kantonspolizeigesetz enthaltene Regelung setzt die Verpflichtung bereits um, die sich aus dem neuen Artikel 28b Absatz 4 ZGB für den Kanton ergibt; um den Zusammenhang zu verdeutlichen, genügt ein Hinweis auf die neue Bestimmung des ZGB in der Sachüberschrift zu § 37^{bis} KapoG. Die in § 37^{sexies} Absatz 1 KapoG erwähnten Schutzmassnahmen konnte der Zivilrichter bisher in Scheidungs-, Trennungs-, Eheschutz- oder Kindesschutzverfahren verfügen. Neu wird dies auch bei Verhältnissen ohne Trauschein gestützt auf den neuen Artikel 28b ZGB möglich sein.

4.1.5.3 Regelung des zivilgerichtlichen Verfahrens für Klagen nach Artikel 28b ZGB in § 237 Absatz 2 Buchstabe h der Zivilprozessordnung

Das Gerichtsverfahren für Klagen nach Artikel 28b ZGB bedarf noch der Regelung. Dabei verlangt die Art der zu treffenden Verfügung hier nach einem raschen, einfachen und abschliessenden Verfahren. Es bietet sich eine Behandlung solcher Fälle im summarischen Verfahren nach §§ 237 ff. der Zivilprozessordnung vom 11. September 1966 (ZPO; BGS 221.1) an. Dieses hat den Vorteil, dass es die notwendige Flexibilität durch die Zuständigkeit des Einzelrichters bietet und auf zeitraubende Erhebungen in der Regel verzichtet wird. Dafür spricht, dass auch beim Eheschutz die entsprechenden Schutzmassnahmen ins summarische Verfahren verwiesen sind und dasselbe auch für die ebenfalls zum Personenrecht gehörende „gerichtliche Durchsetzung des Gegendarstellungsrechts“ anwendbar ist (§ 237 Abs. 2 Bst. g ZPO). In § 237 Absatz 2 Buchstabe h ZPO soll daher für Klagen nach Artikel 28b ZGB das summarische Verfahren für anwendbar erklärt werden.

Die Verfahrensregelung in der ZPO bedingt Beschlussesentwurf 4.

– ¹ BBl 2006 5745

4.1.6 Umsetzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Gewaltpropaganda/Gewalt an Sportveranstaltungen; BWIS I) in den Kantonen

4.1.6.1 Das revidierte BWIS

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 30. August 2006 die Änderungen des Bundesgesetzes und der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit auf den 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt. Die Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (BWIS I) können demnach bereits angewendet werden. Im ersten Quartal 2007 wird das elektronische Informationssystem HOOGAN voraussichtlich in einen produktiven Testbetrieb genommen werden. Die Umsetzung des revidierten BWIS im Kanton Solothurn bedingt, abgesehen von administrativen Massnahmen, geringfügige Anpassungen der geltenden kantonalen Rechtslage. Es handelt sich um Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, welche nötigenfalls von den kantonalen Polizeibehörden zu treffen sind. Die Anpassungen sind deshalb im Gesetz über die Kantonspolizei vorzunehmen.

4.1.6.2 Die neuen Massnahmen und der entsprechende gesetzgeberische Handlungsbedarf

Die Reform des BWIS sieht insbesondere die folgenden Massnahmen vor:

- Informationspflicht der Kantone an die zuständige Bundesbehörde im relevanten Bereich (Art. 8 Bst. f VWIS)
- Sicherstellung, Einziehung und Vernichtung von Propagandamaterial (Art. 13a BWIS und Art. 17a VWIS)
- Rayonverbot (Art. 24b BWIS und Art. 21c VWIS): Die Kantone müssen die dafür zuständige Polizeibehörde bezeichnen
- Meldeauflage (Art. 24d BWIS und Art. 21f VWIS): Die Kantone müssen die dafür zuständige Polizeibehörde bezeichnen.
- Polizeigewahrsam (Art. 24e BWIS und Art. 21g VWIS): Die Kantone müssen die dafür zuständige Polizeibehörde bezeichnen, bei der sich die betreffende Person einzufinden hat. Ausserdem muss die zuständige richterliche Instanz bezeichnet werden, die für die Überprüfung des Polizeigewahrsams zuständig ist.

4.1.6.3 Die neue Bestimmung im KapoG

Da es sich bei der Meldeauflage, dem Rayonverbot sowie bei der Anordnung des Polizeigewahrsams um typisch polizeiliche Massnahmen handelt, schlagen wir die Regelung im V. Abschnitt vor. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden alle Massnahmen im neuen Paragraphen § 31^{bis} KapoG gemeinsamen genannt. Zu bestimmen bleibt die zur Ausübung der erwähnten Massnahmen zuständige Behörde: Mit einer Ausnahme ist einzig die Kantonspolizei zur Anordnung der neuen Massnahmen gemäss BWIS befugt, weil lediglich diese Zugriff auf das relevante elektronische Informationssystem des Bundes (so genannte Hooligan-Datenbank gemäss Art 24a BWIS) hat. Ausserdem bedingt die rasche und effiziente Zusammenarbeit mit dem Bund die Bestimmung einer einzigen zuständigen Stelle im Kanton. Es handelt sich hier um eine sinngemässe Umsetzung der bewährten Praxis des § 33 KapoG.

Einzig sachgerechte Ausnahme dieser Kompetenzregelung ist die Befugnis zur Sicherstellung von Propagandamaterial gemäss Artikel 13a BWIS: Die Kompetenz dazu steht auch den Stadtpolizeien zu. Sie sind im geltenden Recht grundsätzlich zu einem solchen Realakt befugt. Ausserdem wäre eine zeitverzögerte Sicherstellung, durchgeführt durch die Kantonspolizei erst nach deren Eintreffen vor Ort, praxisfremd.

4.2 Änderung des Gesetzes über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches: Das Vermummungsverbot

4.2.1 Das Vermummungsverbot als Auftrag des Kantonsrates

Die Interpellation Rolf Sommer vom 1. September 2004 hat ein Vermummungsverbot erstmals thematisiert. Wir führten am 27. September 2004 (RRB Nr. 2004/2016) aus, dass der Kanton Solothurn, anders als etwa der Kanton Bern, kein generelles Vermummungsverbot kenne. Unter der geltenden Rechtslage besteht einzig die Möglichkeit, ein Vermummungsverbot als einschränkende Auflage im Rahmen einer Bewilligung für eine konkrete Demonstration zu verfügen. Bei einem allfälligen Verstoss ist eine strafrechtliche Sanktion nicht möglich. Im Hinblick auf die erheblichen Schwierigkeiten einer konsequenten Durchsetzung des Verbots erachteten wir den Erlass eines Vermummungsverbotes zum damaligen Zeitpunkt als nicht opportun.

Am 3. November 2004 wurde die überparteiliche Motion Vermummungsverbot eingereicht. Diese beauftragte uns, ein generelles Vermummungsverbot auf Gesetzesstufe inklusive der entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Wer seine Meinung wirklich frei äussern wolle, soll sich nicht feige hinter einer Vermummung verstecken können. Ausserdem sei die Gruppendynamik insbesondere in einer Gruppe unkenntlich gemachter Personen geeignet, die Hemmschwelle markant sinken zu lassen, so dass im Schutz der Anonymität wegen des weit geringeren Risikos, identifiziert zu werden, die Anzahl begangener Straftaten erfahrungsgemäss hoch sei.

Wir beantragten im RRB Nr. 2004/1622, die Motion für erheblich zu erklären. Trotz erneuter Betonung der zu erwartenden Vollzugsschwierigkeiten und der Einsicht, dass alleine mit einem solchen Verbot anlässlich von Demonstrationen Gewalthandlungen und Sachbeschädigungen nicht gänzlich zu verhindern seien, unterstützten wir die in der Motion geäusserte Haltung. Der Polizei soll ein zusätzliches Instrument zur Verfügung stehen.

Am 29. Juni 2005 wurden beide Vorstösse, die Interpellation und die Motion, zusammen im Kantonsrat behandelt. Die wichtigsten Gründe für und gegen ein solches Verbot wurden im Kantonsrat eingehend erörtert. Der Tenor in allen Fraktionen kann dahingehend zusammengefasst werden, dass unsere offene und demokratische Gesellschaft für die Vermummung und Anonymisierung kein Verständnis aufbringt.

Mit der Überweisung der Motion wollte der Kantonsrat, im Wissen um die Schwierigkeiten des Vollzugs, ein klares Signal setzen gegen die Gewaltbereitschaft und die zunehmend massivere Gewaltanwendung anlässlich von Veranstaltungen und Demonstrationen. Unabhängig von der Gesinnung soll gegenüber Gewalttätern keine Toleranz herrschen. Am 29. Juni 2005 wurde die Motion mit grosser Mehrheit angenommen (M 212/2004).

4.2.2 Zulässigkeit eines Vermummungsverbotes

4.2.2.1 Grundsätzliche Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung und mit der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sowie die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) garantieren die Meinungsäusserungs- (Artikel 16 BV sowie Art. 10 EMRK) und die Versammlungsfreiheit (Artikel 22 BV und Art. 11 EMRK), nicht aber ein eigentliches Demonstrationsrecht. Die beiden Garantien der EMRK räumen den Bürgern gemäss Bundesgerichtsurteil 117 Ia 472 keinen weitergehenden Schutz ein als die Bundesverfassung.

Ein Vermummungsverbot kann die genannten Grundrechte zweifellos einschränken. Eine Einschränkung von Grundrechten bedarf gemäss Artikel 36 BV einer gesetzlichen Grundlage und muss durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerecht-

fertigt sein. Ausserdem muss die Einschränkung verhältnismässig sein und der Kerngehalt der Garantie ist zu erhalten.

Der Gesetzgeber und die Verwaltung haben in der Ausgestaltung sämtlicher Gesetze und in der darauf gestützten konkreten Bewilligungspraxis zudem den besonderen ideellen Gehalt der genannten Garantien in die Interessenabwägung einzubeziehen (Artikel 35 BV sowie BGE 100 Ia 392). Dies bedeutet beispielsweise, dass ein ausnahmsloses Verbot von Spontandemonstrationen nicht vor der Verfassung standhalten würde. Gleich verhält es sich mit einem ausnahmslosen Vermummungsverbot. Mit dem Urteil vom 14. November 1991 (BGE 117 Ia 472) hat das Bundesgericht klargestellt, dass das im baselstädtischen Übertretungstrafrecht statuierte Verbot, sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen unkenntlich zu machen, nicht gegen Artikel 2 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung (Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts) verstösst. Ebenso wenig wurde eine Verletzung des Anspruchs auf Datenschutz oder des Grundsatzes der Unschuldsvermutung erkannt. Insbesondere im Hinblick darauf, dass das Gesetz Ausnahmen vom grundsätzlichen Vermummungsverbot vorsieht, verletze das Verbot die genannten Verfassungsgarantien nicht. Auch die Lehre sieht ein Vermummungsverbot unter gewissen Umständen als mit der Bundesverfassung vereinbar an (Jörg Paul Müller, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Auflage, Bern 1991).

4.2.2.2 Regelungskompetenz des kantonalen Gesetzgebers

Das Vermummungsverbot gehört in ein Sachgebiet, welches die Bundesgesetzgebung, insbesondere das Strafrecht, nicht abschliessend regelt. Artikel 335 Ziffer 1 Absatz 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) bestimmt, dass die Kantone befugt sind, Übertretungstatbestände zu erlassen, sofern es sich nicht um Gegenstände der Bundesgesetzgebung handelt. Die Kantone sind demnach zur Rechtssetzung im Bereich des so genannten Polizeistrafrechts befugt. Der Kanton Solothurn hat eine Vielzahl solcher Übertretungstatbestände im Einführungsgesetz zum StGB erlassen. Das Bundesgericht hat das Vermummungsverbot ausdrücklich als eine Materie anerkannt, welche durch kantonale Erlasse geregelt werden darf (BGE 117 Ia 472).

4.2.2.3 Die einzelnen Voraussetzungen

a. Gesetzliche Grundlage

Als schwere Einschränkung der genannten Garantien ist das Verbot in einem Gesetz im formellen Sinn festzulegen (Artikel 36 Absatz 1 BV). Die Vorlage schlägt vor, das Vermummungsverbot, analog der Baselstädtischen und Bernischen Gesetzessammlung, im Einführungsgesetz zum StGB zu regeln, denn inhaltlich handelt es sich um eine Verbotsnorm, welche den Bürgerinnen und Bürgern ein bestimmtes Tun unter Strafandrohung verbietet. Die Regelung eines Vermummungsverbot ist folgerichtig in diesem Erlass vorzunehmen.

b. Überwiegendes öffentliches Interesse

Das Verbot bezweckt den Schutz von zwei Rechtsgütern: Einerseits will die Bestimmung den öffentlichen Frieden schützen. Ereignisse wie an den Demonstrationen im Nachgang zur Oltener Chilbi 2004, welche die erwähnte Interpellation auslösten, sind geeignet, den öffentlichen Frieden zu gefährden. Steine zu werfen sowie Pneus und Fahrzeuge in Brand zu stecken stellt eine erhebliche Gefahr für unbeteiligte Personen, Anwohner, Geschäftsinhaber und Polizisten dar. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Polizeigüter wie Leib und Leben sowie Eigentum können erheblich gefährdet oder gar verletzt werden. Das öffentliche Interesse am friedlichen Verlauf solcher Anlässe sowie das Interesse der grossen Mehrheit, den Anlass ohne Angst, Anfeindungen oder gar Beeinträchtigungen zu besuchen, überwiegen die Interessen derjenigen, welche sich ohne irgendwelche staatlichen Verbote oder Einschränkungen versammeln wollen, deutlich.

Andererseits dient ein solches Verbot auch der ordnungsgemässen Tätigkeit der Polizei bei der Verhinderung beziehungsweise Aufklärung strafbarer Handlungen. Straftaten, welche anlässlich von Demonstrationen begangen werden, sollen einzelnen Personen zugeordnet werden können; diese sind dafür zu bestrafen. Ein Vermummungsverbot hilft, diese berechtigten Ansprüche durchzusetzen.

c. Verhältnismässigkeit

Ein allgemeines Verbot, sich an bewilligungspflichtigen Anlässen in der Öffentlichkeit unkenntlich zu machen, ist geeignet, Straftaten zu verhindern beziehungsweise begangene Straftaten einzelnen Personen zuzuordnen und diese zur Rechenschaft zu ziehen.

Mildere Mittel stehen keine zur Verfügung, insbesondere mag ein Verbot im Einzelfall mittels Auflage nicht zu genügen. Versuche in der Vergangenheit, die Verantwortung für das friedliche Demonstrieren aller Beteiligten dem jeweiligen Veranstalter zu überbinden, sind – auch aus rechtlichen Gründen – fehlgeschlagen. Oftmals haben diese keinen Einfluss auf das Verhalten derjenigen, welche sich als die eigentlichen Täter erweisen. Bezüglich der effektiven Strafverfolgung ist es ohnehin unerlässlich, dass die konkret begangene Straftat einer identifizierbaren Person zugeordnet werden kann. Es versteht sich von selbst, dass aus einem vermummten Mob keine Individuen identifiziert werden können. Gerichtsverwertbare Zeugenaussagen und Fotoaufnahmen sind daher nicht möglich.

Auch die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn ist gegeben, denn die angestrebten Zwecke (weniger Straftaten sowie erfolgreiche Ermittlung der Verantwortlichen) stehen zur Einschränkung, bloss unvermummt demonstrieren zu dürfen, in einem durchaus vernünftigen Verhältnis.

d. Wahrung des Kerngehaltes

Ein Vermummungsverbot entleert die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit als garantierte Institute unserer demokratischen Rechtsordnung nicht ihres Sinngehaltes: Versammlungen sowie die freie Meinungsäusserung sind weiterhin garantiert, einzig dürfen die Grundrechtsträger auf bewilligungspflichtigen Ansammlungen auf öffentlichem Grund nicht vermummt erscheinen, sondern müssen als Einzelpersonen erkennbar sein.

e. Möglichkeit bewilligter Ausnahmen

Die Bestimmung ist sodann verfassungskonform, da sie Raum für gesellschaftlich akzeptierte Ausnahmen lässt. Es sind durchaus Demonstrationen denkbar, bei welchen eine bestimmte, mit der Bewilligungsbehörde abgesprochene Art der Vermummung zu erlauben ist, weil berechnete Gründe für das Unkenntlich-Machen vorliegen. Sei es, dass mittels Vermummung das Anliegen sinnbildlich dargestellt wird, oder dass berechnete Interessen des Persönlichkeitsschutzes geltend gemacht werden. In der Literatur werden diesbezüglich das Vermummen mit Gasmasken erwähnt, welche an einer Demonstration gegen die Luftverschmutzung getragen werden, sowie Kundgebungen Homosexueller, welche aus Angst vor gesellschaftlicher Ächtung lediglich vermummt auf ihre Anliegen aufmerksam machen wollen. Festzuhalten bleibt, dass die Organisatoren eine beantragte Ausnahme zu begründen haben. Bei der Ausgestaltung der Bewilligungspraxis ist der Bewilligungsbehörde demnach ein gewisser Ermessensspielraum einzuräumen, damit sie dem konkreten Einzelfall Rechnung tragen und eine sachgerechte Lösung treffen kann. Sinnvollerweise hat diejenige Behörde, welche die Bewilligung für den Anlass an sich zu erteilen hat, auch den Entscheid über eine allfällige Ausnahme vom Vermummungsverbot zu treffen.

Zusammenfassend halten wir fest, dass die Bestimmung sämtliche von der Verfassung, dem Bundesgericht und der Lehre gemachten Vorgaben bezüglich der verfassungsmässigen Ausgestaltung eines Vermummungsverbot berücksichtigt.

4.2.2.4 Die konkrete Ausgestaltung des Verbots

a. Rechtsvergleich

Der Kanton Bern kennt seit 1999 ein Vermummungsverbot, der Kanton Basel-Stadt bereits seit 1990 und der Kanton Zürich seit 1995. In allen drei Kantonen gilt dieses lediglich für bewilligungspflichtige Kundgebungen. Einzig der Kanton Zürich nennt als weitere Einschränkung des örtlichen Geltungsbereiches den öffentlichen Grund. Alle drei Kantone sehen die Möglichkeit von Ausnahmen vom Verbot vor. Im Kanton Bern sind dazu achtenswerte Gründe notwendig.

b. Die Solothurner Regelung

Strafbar ist das Sich-Unkenntlich-Machen, sofern dies im Rahmen einer bewilligungspflichtigen Menschenansammlung und auf öffentlichem Grund vorgenommen wird.

Der Begriff Unkenntlich-Machen meint, dass das Gesicht des Betroffenen nicht erkannt und somit seine Identität nicht festgestellt werden kann. Da dies mit einer Vielzahl von Mitteln denkbar ist, ist es praktisch unmöglich, die verschiedenen Handlungen im Gesetz einzeln aufzuführen. Vielmehr muss zur Umschreibung des verbotenen Verhaltens ein allgemeiner Begriff verwendet werden. Wesentlich ist jedoch, dass die dem Gesetz unterworfenen Person erkennen kann, welches Verhalten strafbar ist. Kriterium ist hier, ob die Person als Individuum erkennbar ist. Die Strafverfolgungsbehörde wird in der Strafuntersuchung anhand der durch die Polizei gemachten oder sichergestellten Fotografien oder Videoaufzeichnungen zu entscheiden haben, ob eine Person vermummt war und deshalb zu bestrafen sei.

Das Verbot gilt nicht auf Privatgrundstücken. Auch kann eine Einzelperson, welche vermummt durch die Stadt läuft, nicht gestützt auf diese Bestimmung bestraft werden, da das objektive Tatbestandselement der Menschenansammlung nicht gegeben ist.

Die Übertretung ist auch bei Fahrlässigkeit strafbar (vgl. § 2 EG StGB), Versuch und Gehilfenschaft sollen hingegen straflos sein.

Vom Verbot ausdrücklich ausgenommen ist das Maskieren des Gesichtes an traditionellen Fastnachtsumzügen und Maskenbällen. Für Anlässe, bei welchen aus historisch gewachsenen Gründen das Maskieren des Gesichts den eigentlichen Zweck der Veranstaltung darstellt, bedarf es somit keiner Ausnahmegewilligung.

4.2.2.5 Der Vollzug des Vermummungsverbot im polizeilichen Alltag

Aus der für die Polizei typischen Doppelfunktion, sowohl präventive als auch repressive Aufgaben wahrzunehmen, können sich bezüglich der Durchsetzung des Vermummungsverbot gewisse Schwierigkeiten ergeben. Eine konsequente Durchsetzung des Verbotes müsste dazu führen, dass die Polizei die Vermummten aus einer geschlossenen Masse Demonstrierender herausgreift, um sie entsprechend zu verzeigen. Ein solcher Polizeieinsatz dürfte sich allerdings unter Umständen als unverhältnismässig erweisen und würde von den Demonstrierenden möglicherweise als blosse Provokation aufgefasst. Die Gefahr einer Eskalation mit Personen- und Sachschaden wäre denkbar. Eine solche Entwicklung liegt nicht im Interesse der öffentlichen Sicherheit. Es liegt demnach im pflichtgemässen Ermessen des an Ort und Stelle anwesenden Einsatzleiters, ob und wann einzelne vermummte Demonstranten aus der Menge herausgegriffen werden, selbst wenn dadurch nicht jede Person, welche gegen das Vermummungsverbot verstösst, identifiziert und der Justiz überstellt wird. Die Pflicht zur Strafverfolgung dieser Übertretung hat demnach unter Umständen vor der Aufgabe, eine Eskalation mit ungeahnten Folgen zu vermeiden, aus Gründen der Güterabwägung zu unterbleiben. § 21^{bis} Absatz 3 EG StGB trägt der Notwendigkeit, in berechtigten Fällen die vermummte Person nicht zu identifizieren, Rechnung.

Die Polizei Kanton Solothurn wird an ihrer bisher im Zusammenhang mit Demonstrationen erfolgreich ausgeübten Praxis auch nach Erlass eines Vermummungsverbotes festhalten und grundsätzlich eine Strategie der Deeskalation verfolgen. Wie dies geschieht, ist je nach Situation vor Ort zu entscheiden. Im Rahmen dieser Strategie ist in Kauf zu nehmen, dass im Einzelfall das Vermummungsverbot nicht durchgesetzt wird.

Die geringe Anzahl von Verzeigungen wegen Widerhandlungen gegen das Vermummungsverbot in anderen Kantonen zeigt, dass diese Vorgehensweise auch dort die Regel ist.

4.2.2.6 Verzicht auf detaillierte Vollzugsvorschriften

Die beschriebene operative Einsatzdoktrin liegt in der Kompetenz und Verantwortung des Kommandos. Da die Wahl der richtigen und verhältnismässigen Massnahme vom konkreten Einzelfall vor Ort und der aktuellen Situation abhängt und diese sich im Laufe einer Kundgebung ändern kann, wird - entgegen dem Motionstext - auf den Erlass detaillierter Vollzugsvorschriften verzichtet.

4.3 Änderung des Informations- und Datenschutzgesetzes (InfoDG): Visuelle Ueberwachung

4.3.1 Zweck der neuen Bestimmung

Einige kantonale Dienststellen und verschiedene Gemeinden haben in der Vergangenheit ein Bedürfnis nach visueller Überwachung bestimmter Örtlichkeiten formuliert.

Die neue Bestimmung liefert die erforderliche gesetzliche Grundlage zur präventiven personenbezogenen Überwachung bestimmter öffentlicher und allgemein zugänglicher Orte mittels Videokamera oder anderer optischer Aufnahmetechniken. Die im ganzen Kanton einheitliche Regelung dient der Rechtssicherheit.

Zweck der visuellen Überwachung ist es, Orte mit erhöhtem Gefahrenpotential, beispielsweise Unterführungen, zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen mit stationären Anlagen visuell zu überwachen. Im Unterschied zur so genannten „observierenden“ visuellen Überwachung, bei welcher eine bestimmte Zielperson überwacht wird, werden bei der hier vorgeschlagenen „dissuasiven“ oder „abschreckenden“ Überwachung alle Personen, welche sich an den überwachten Orten bewegen, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit beobachtet. Der Verdacht auf eine konkrete und bereits begangene Straftat ist demnach nicht erforderlich. Vielmehr sollen präventiv Straftaten gegen Leib, Leben, Gesundheit, Eigentum usw. verhindert werden.

Beim derartigen Beobachten von Personen mittels Kamera sowie bei der Aufzeichnung und Speicherung von Bildern handelt es sich um eine Bearbeitung von Personendaten. Die visuelle Überwachung ist somit ein Eingriff in die Grundrechte der persönlichen Freiheit (Bewegungsfreiheit), der Privatsphäre und des Rechtes auf Datenschutz. Grundrechte können jedoch eingeschränkt werden (Art. 36 BV). Damit die Einschränkung zulässig ist, muss sich die zuständige Behörde auf eine Rechtsgrundlage im Sinne von § 15 Abs. 2 InfoDG abstützen können, weshalb der neue § 16^{bis} Absatz 1 auf § 15 InfoDG verweist.

Wird trotz Überwachung eine Straftat begangen, erfüllt die Überwachung auch den Zweck, gefilmte Täter oder Täterinnen zu identifizieren und bei den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen. Die Weitergabe des Datenmaterials an andere Behörden ist lediglich unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (§ 16^{ter}).

4.3.2 Kein rein polizeiliches Instrument

Die Möglichkeit zum Betreiben einer visuellen Überwachungsanlage steht nicht nur der Polizei Kanton Solothurn zu. Vielmehr handelt es sich um ein Instrument, das allen kantonalen und kommunalen Behörden offen steht, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Aus diesem Grund wurde bewusst auf eine spezielle Regelung im Gesetz über die Kantonspolizei verzichtet, weil der Datenschutz als Querschnittsmaterie einen breiteren Anwendungsbereich hat als die Polizeigesetzgebung.

Gemeinden, welche bereits ein Reglement betreffend visueller Überwachung erlassen haben, müssen dieses nicht ändern oder aufheben, sofern es die Vorgaben des neuen § 16^{bis} InfoDG erfüllt.

4.3.3 Geltungsbereich

Gesetzliche Grundlage für die visuelle Überwachung, die rechtmässige Beschaffung und für die Bearbeitung der gemachten Bilder bildet der neue § 16^{bis} InfoDG. Auch in hängigen Zivilprozessen, Strafverfahren und verwaltungsrechtlichen Klage-, Beschwerde- und Einspracheverfahren sollen solche Aufnahmen unter bestimmten Voraussetzungen als Beweismittel zugelassen sein. Deshalb enthält § 2 Abs. 3 Buchstabe c InfoDG neu einen Vorbehalt zugunsten von §§ 16^{bis} und 16^{ter} InfoDG.

4.3.4 Zulässigkeit der visuellen Überwachung

4.3.4.1 Öffentliche und allgemein zugängliche Orte

Die visuelle Überwachung ist zulässig an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten wie beispielsweise an Gebäuden von kantonalen oder kommunalen Behörden sowie an privaten Gebäuden, in denen die Verwaltung eingemietet ist. Zulässig ist sie ausserdem an Plätzen, Strassen und Trottoirs, die von jedermann genutzt werden können (§ 16^{bis} Absatz 1). Dabei hat die Positionierung der Anlage sicherzustellen, dass keine Bilder von Haus- oder Geschäftseingängen aufgenommen werden.

Keinesfalls zulässig ist die visuelle Überwachung hingegen an Gebäuden oder Gebäudeteilen, die von Mitarbeitenden oder Privatpersonen privat genutzt werden können, oder die nicht der Ausführung der Arbeit dienen: In Toiletten, Duschräumen, Umkleidekabinen, Erholungsräumen und Cafeterias beispielsweise darf nicht überwacht werden. Eine personenbezogene systematische Überwachung an solchen Orten ist verfassungswidrig, weil sie die Menschenwürde und den unantastbaren Kern von anderen Grundrechten, der Privatsphäre, der persönlichen Freiheit (Bewegungsfreiheit), des Rechtes auf Datenschutz (Art. 7, 10 Abs. 2, 13, 36 Abs. 4 BV), verletzen würde.

4.3.4.2 Visuelle Überwachung zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen sowie zur Identifizierung von Tatverdächtigen

Das Legalitätsprinzip (Art. 36 Abs. 1 BV) verlangt, dass im Gesetz selber die Zwecke der personenbezogenen visuellen Überwachung klar umschrieben werden. Dementsprechend wird die visuelle Überwachung zum Zweck der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung eingesetzt: Die öffentliche Sicherheit und Ordnung soll gewahrt bleiben, die Kriminalität möglichst reduziert wird (§ 16^{bis} Abs. 1). Das Sicherheitsgefühl der Personen, welche sich im überwachten Raum bewegen, wird durch die Massnahme erhöht.

Eine permanente visuelle Überwachung des Arbeitsverhaltens des Personals ist mit diesem Zweck nicht vereinbar und daher verboten.

Die Daten der anhand der Aufnahmen identifizierten Täter und Täterinnen dürfen im Einzelfall unter bestimmten Voraussetzungen als Beweismittel in Straf- und Zivilverfahren, in gewissen Verwaltungsverfahren, insbesondere in Verfahren wegen schweren Dienstpflichtverletzungen, rechtmässig verwendet werden (§ 16^{ter} Absatz 1). Die Aufzeichnungen dürfen nur den Strafverfolgungsbehörden auf deren Verfügung hin oder den Behörden, bei denen Anzeige erstattet oder Rechtsansprüche verfolgt werden, auf ein entsprechendes Gesuch hin bekannt gegeben werden. Die Datenweitergabe ist zulässig, sofern die anfordernde Behörde der gewünschten Daten zur Verfolgung eines Zweckes bedarf, welcher mit dem ursprünglichen Aufnahmезweck, der Verhinderung von Straftaten, in einem sachlichen Zusammenhang steht. Die Weitergabe des Bildmaterials an eine andere Behörde sowie die Verwertung der gelieferten Bilder müssen demnach im Rahmen eines Zweckes erfolgen, der mit dem Überwachungs- und Aufnahmезweck verbunden ist. Der im Rahmen eines Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahrens abzuklärende Sachverhalt muss zur konkreten Straftat in einem Zusammenhang stehen. Ausserdem muss die Weitergabe im konkreten Fall verhältnismässig sein. Diese Voraussetzungen dürften beispielsweise gegeben sein, wenn der Staat in einem Zivilprozess Schadenersatzansprüche gegen den Verursacher des Vandalenschadens geltend macht. Denn die visuelle Überwachung gefährdeter Orte dient insbesondere der Verhinderung solcher Sachbeschädigungen, welche für das betroffene Gemeinwesen regelmässig mit beträchtlichen Kosten verbunden sind. Da es sich dabei gemäss Artikel 144 StGB um ein Vergehen und bei einem grossen Schaden sogar um ein Verbrechen handelt, ist die Datenweitergabe verhältnismässig (d. h. erforderlich, geeignet und in einem vernünftigen Verhältnis zum anvisierten Zweck).

Eine Weitergabe an Drittpersonen ist zweckwidrig und deshalb nicht erlaubt. Die Behörden sorgen dafür, dass die Personendaten vor dem Zugriff unbefugter Personen geschützt sind.

4.3.4.3 Öffentliches Interesse oder der Schutz von Grundrechten Dritter

Ein öffentliches Interesse oder der Schutz von Grundrechten Dritter vermögen eine Einschränkung in Grundrechten zu rechtfertigen. Die zuständige Behörde sollte das Vorliegen solcher Interessen im Rahmen einer Risikoanalyse prüfen. Dabei können die folgenden Kriterien zur Beurteilung für oder gegen die visuelle Überwachung herangezogen werden: Art und Anzahl der Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit am öffentlich zugänglichen Ort (beispielsweise wiederholte Vandalenakte, andere begangene Straftaten wie Drohungen, Nötigungen, Körperverletzungen), Schwere der begangenen Straftaten, kriminalitätsbegünstigende Faktoren (z. B. zentrale Lage, Fussgängerzone, Einkaufspassagen, Verkehrsknotenpunkt), Effektivität bisheriger Massnahmen (z. B. bessere Beleuchtung, Jugendarbeit, bauliche Massnahmen). Auf Grund der Analyse ist entsprechend Artikel 36 Absatz 2 BV zu beurteilen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse oder der Schutz von Grundrechten Dritter den Einsatz visueller Überwachungsanlagen konkret rechtfertigt oder nicht.

4.3.4.4 Verhältnismässigkeit

Visuelle Überwachungsanlagen dürfen gemäss Artikel 36 Absatz 3 BV nur installiert werden, wenn diese Massnahme geeignet und notwendig ist, wenn also das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet wird (§ 16^{bis} Absatz 1). Die Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit bedeutet ausserdem, dass Kameras nur an dem auf Grund der Risikoanalyse bestimmten öffentlichen Ort angebracht und deren Blickwinkel so eingestellt werden, als dies für die Überwachung nötig ist. Die verantwortliche Behörde muss einen Personenkreis bestimmen, der Zugang und Zugriff zu den Filmaufnahmen hat und diese auswerten darf. Der Umgang mit der Anlage bedarf einer speziellen Schulung. Die Verhältnismässigkeit der visuellen Überwachung muss im Übrigen regelmässig überprüft werden. Sind die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt, sind die Kameras zu deinstallieren.

Die Verhältnismässigkeit ist auch in zeitlicher Hinsicht zu beachten: Sofern Bilder aufgezeichnet werden, müssen diese umgehend nach Gebrauch, im Regelfall spätestens nach 96 Stunden entweder vernichtet oder automatisch überschrieben werden (§ 16^{bis} Absatz 5). Diese Frist hat sich

im Alltag bewährt und entspricht insbesondere auch dem diesbezüglichen Paragraphen 5 des Musterreglements für die Videoüberwachung, welches vom Kantonalen Informations- und Datenschutzbeauftragten zuhanden der Gemeinden ausgearbeitet wurde. Eine längere Aufbewahrungsfrist ist gemäss § 16^{ter} im Einzelfall zulässig, wenn die Bilder für ein straf-, zivil- oder verwaltungsrechtliches Verfahren notwendig sind. In diesen Fällen bewahrt die empfangende Behörde das Bildmaterial so lange auf, als dies für das konkrete Verfahren erforderlich ist (§ 16^{ter} Absatz 2). Diejenige Behörde, welche die Bilder ursprünglich aufgenommen hat, verfügt nach Ablauf der genannten Frist nicht mehr über den betreffenden Datensatz, weil sie ihn entweder bereits weitergeleitet oder aber gelöscht beziehungsweise überspielt hat. Gesuche um Herausgabe von visuell erhobenen Daten durch Dritte sind an den Datenherrn zu richten, der auf der Hinweistafel, dass ein bestimmter Raum überwacht wird, bezeichnet sein muss (vgl. § 16^{bis} Abs. 3). Da der Datenherr gemäss Vorlage nur eine öffentliche Institution sein kann, untersteht er immer dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (BGS 124.4), womit der Rechtsweg definiert ist. Die angegangene Behörde hat eine Verwaltungsverfügung zu erlassen. Die Verweigerung könnte als Willkür vor Gerichten gerügt werden.

4.3.4.5 Informationspflicht

Im Weiteren ist wesentlich, dass die visuelle Überwachung transparent gemacht wird, was etwa durch Hinweistafeln oder Piktogramme geschehen kann (§ 16^{bis} Absatz 3).

Werden die Bilder im Rahmen eines Verfahrens einer bestimmten Person zugeordnet, so ist diese in Absprache mit der verfahrensleitenden Behörde zu informieren, wenn der Verfahrensstand dies erlaubt (§ 16^{bis} Absatz 4).

Im Übrigen gelten auch für die visuelle Überwachung die allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätze, wie insbesondere das Gebot der Datensicherheit gemäss § 16 Abs. 1 Bst. c InfoDG (§ 16^{bis} Absatz 1).

4.4 Änderung der Zivilprozessordnung: Regelung des zivilgerichtlichen Verfahrens

Wie bereits unter Ziffer 4.1.4.3 detailliert ausgeführt, dient diese minimale Änderung der ZPO einzig der Verfahrensregelung für Klagen nach Artikel 28b ZGB. Der neue § 237 Absatz 2 Buchstabe h ZPO bestimmt, dass solche Klagen, analog zu den Schutzmassnahmen im Eheschutzverfahren, im summarischen Verfahren durch den Einzelrichter zu beurteilen sind. Dadurch steht ein rasches, einfaches und abschliessendes Verfahren zur Verfügung. Die erforderliche Flexibilität ist gewährleistet.

5. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

6. Beschlussesentwurf 1

Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 13, 20, 21, 71, 79, 86 Buchstabe b sowie Artikel 92 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, § 2 Absätze 1 und 2 des Gesetzes über das Staatspersonal vom 27. September 1992²⁾ und § 20 des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990³⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 16. Januar 2007 (RRB Nr. 2007/44), beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Kantonspolizei (KapoG) vom 23. September 1990⁴⁾ wird wie folgt geändert:

§ 8 Absatz 2 wird angefügt:

² Polizisten und Polizeiliche Sicherheitsassistenten (PSA) bilden das Polizeikorps. Die Tätigkeit als Polizist setzt den eidgenössischen Fachausweis voraus, die Tätigkeit als Polizeilicher Sicherheitsassistent das entsprechende Zertifikat.

§ 10 Absatz 2 wird angefügt:

² Unter denselben Voraussetzungen nimmt das Kommando Personen als Polizeiliche Sicherheitsassistenten (PSA) im Anstellungsverhältnis nach der Gesetzgebung über das Staatspersonal in das Polizeikorps auf. Die Paragraphen 11-13 sowie 15-18 gelten sinngemäss.

§ 10^{bis} Absatz 1 wird mit folgendem zweiten Satz ergänzt:

¹ Die Ausbildung zum Polizeilichen Sicherheitsassistenten (PSA) erfolgt an der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch.

§ 18^{ter} wird eingefügt:

§ 18^{ter}. 5. Polizeiliche Sicherheitsassistenten (PSA)

¹ Polizeiliche Sicherheitsassistenten haben folgende Befugnisse:

- a) Kontrolle des ruhenden Verkehrs inklusive Ahndung von Übertretungen gemäss Ordnungsbussengesetz sowie Verkehrsregelung des rollenden Verkehrs;
- b) Tätigkeit als Radaroperator;
- c) Ausführung verschiedener Transportdienste;
- a) Sichern von Unfallstellen und Absperren von Tatorten;
- b) Überwachungs- und Kontrolltätigkeit;
- c) Vermisstensuche;
- d) Sicherheitsaufgaben anlässlich von Veranstaltungen;
- e) Objektschutz;
- f) Begleiten von Ausnahmetransporten.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 126.1.

³⁾ BGS 511.11.

⁴⁾ GS 91, 746 (BGS 511.11).

² Das Kommando kann die Polizeilichen Sicherheitsassistenten im Einzelfall für weitere Hilfsdienste einsetzen. Diese Einsätze dürfen ausschliesslich unter der Kontrolle und Verantwortung eines Polizisten erfolgen.

³ Die Polizeilichen Sicherheitsassistenten sind zur Ausübung derjenigen polizeilichen Zwangsbefugnisse gemäss Gesetz über die Kantonspolizei und Kantonaler Strafprozessordnung befugt, derer sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedürfen. Sie leisten ihren Dienst unbewaffnet.

Der Titel des Abschnittes III. lautet neu:

III. Zusammenarbeit mit Bund, Kantonen und Gemeinden sowie dem Ausland

§ 19. Als zweiter Satz wird angefügt:

... Die Kantonspolizei arbeitet mit der Polizei anderer Kantone, des Bundes und im Rahmen des Bundesrechts mit Stellen des Auslandes sowie den Polizeiorganen der Einwohnergemeinden zusammen.

§ 24. Die Sachüberschrift lautet neu:

§ 24. I. Anwendbarkeit für Gemeindepolizeien und das Grenzwachtkorps

In § 24 wird als Absatz 2 angefügt:

² Angehörige des Grenzwachtkorps sind auf gemeinsamen Patrouillen im grenznahen Gebiet zu denselben sicherheitspolizeilichen Amtshandlungen gemäss §§ 2 und 4 ermächtigt und verpflichtet wie Polizisten. Die Bestimmungen in den §§ 25-39 gelten sinngemäss. Vorbehalten bleiben das Bundesrecht und die Vereinbarung¹⁾.

§ 31^{bis} wird eingefügt:

§ 31^{bis}. Massnahmen gemäss Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit

¹ Die Kantonspolizei ist zur Sicherstellung von Propagandamaterial gemäss Artikel 13a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS) befugt und zur Allgemeinen Information der zuständigen Bundesbehörde gemäss Artikel 8 lit. f der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 27. Juni 2001 (VWIS) verpflichtet. Die Kantonspolizei kann Polizeigewahrsam, Rayonverbote sowie Meldeauflagen gemäss den Artikeln 24b, 24d und 24e BWIS anordnen.

² Der Haftrichter ist die zur Prüfung des angeordneten Polizeigewahrsams zuständige Instanz.

In § 37 wird als Buchstabe d) angefügt:

- d) zu einer Ansammlung von Personen gehören, welche die Nutzung eines für die Allgemeinheit bestimmten Ortes behindert, indem
- infolge des Verhaltens der Beteiligten Störungen oder Belästigungen für die Öffentlichkeit ausgehen oder
 - die Ansammlung auf die Öffentlichkeit einschüchternd wirkt.

In § 37 wird als Absatz 2 angefügt:

² Die Wegweisung erfolgt formlos. In den Fällen von Buchstabe d) kann die Polizei die Fernhaltung bis längstens einen Monat schriftlich verfügen. § 37^{ter} Absatz 1, Absatz 2 Buchstabe a und Absatz 4 gelten sinngemäss. Bezüglich Rechtsweg gilt § 50.

¹⁾ BGS 511.513.

§ 37^{bis}. Die Sachüberschrift lautet neu:

§ 37^{bis}. 7. *Wegweisung und Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt (Art. 28b Abs. 4 ZGB)*
a) *Grundsatz*

II.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2007 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern (3)
Polizei Kanton Solothurn (20)
Departemente (je 10)
Gerichtsverwaltung
Staatskanzlei (STU, SAN, SCD)
GS
BGS
Amtsblatt (Referendum)

7. Beschlussesentwurf 2

Änderung des Gesetzes über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 13, 20, 21, 71, 79 Absatz 1 sowie Artikel 92 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾ und Artikel 335 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937²⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 16. Januar 2007 (RRB Nr. 2007/44), beschliesst:

I.

Das Gesetz über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 14. September 1941³⁾ wird wie folgt geändert:

§ 21^{bis} wird eingefügt:

§ 21^{bis}. *Vermummungsverbot*

¹⁾ Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund unkenntlich macht, wird mit Busse bestraft. Ausgenommen sind Umzüge und Versammlungen, bei welchen das traditionelle Maskieren des Gesichtes den eigentlichen Zweck der Veranstaltung darstellt.

²⁾ Ausnahmen können bewilligt werden, wenn berechtigte Gründe geltend gemacht werden, sich unkenntlich zu machen.

³⁾ Die Polizei kann ausnahmsweise auf die Identifikation von vermummten Personen verzichten, wenn die Umstände dies erfordern.

II.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2007 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

¹⁾ BGS 111.1.
²⁾ SR 311.0.
³⁾ GS 75, 300 (BGS 311.1).

Verteiler KRB

Departement des Innern (3)
Polizei Kanton Solothurn (20)
Departemente (je 10)
Gerichtsverwaltung
Staatskanzlei (STU, SAN, SCD)
GS
BGS
Amtsblatt (Referendum)

8. Beschlussesentwurf 3

Änderung des Informations- und Datenschutzgesetzes

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 8, 20, 21, 71, 79 Absatz 1 sowie Artikel 92 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 16. Januar 2007 (RRB Nr. 2007/44), beschliesst:

I.

Das Informations- und Datenschutzgesetz vom 21. Februar 2001²⁾ wird wie folgt geändert:

§ 2 Absatz 3 Buchstabe c wird mit folgendem zweiten Satz ergänzt:

3. ... Vorbehalten bleiben §§ 16^{bis} und 16^{ter}.

§ 16^{bis} wird eingefügt:

§ 16^{bis}. Visuelle Überwachung

¹ An öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten können Behörden zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen und zur Identifizierung von Straftätern unter den Voraussetzungen von § 15 und § 16 Anlagen zur visuellen Überwachung einsetzen. Diese Massnahme muss geeignet und notwendig sein.

² Die Bearbeitung von Personendaten ist unter den in Absatz 1 genannten Voraussetzungen zulässig.

³ Am überwachten Ort ist auf die visuelle Überwachung und die verantwortliche Behörde hinzuweisen.

⁴ Werden durch die visuelle Überwachung erhobene Daten einer bestimmten Person zugeordnet, ist diese über die Bearbeitung zu informieren, sobald der Zweck dies erlaubt.

⁵ Aufgezeichnete Personendaten müssen umgehend nach der Auswertung, spätestens 96 Stunden seit der Aufzeichnung, vernichtet oder überschrieben werden. Vorbehalten bleibt die Weitergabe der Daten gemäss § 16^{ter}.

§ 16^{ter} wird eingefügt:

§ 16^{ter}. Weitergabe visuell aufgezeichneter Daten

¹ Die Datenweitergabe an andere Amtsstellen ist im Einzelfall auf schriftliches Gesuch hin zulässig, sofern

- a) die anfordernde Behörde die Daten zur Verfolgung eines Zweckes benötigt, welcher mit dem ursprünglichen Aufnahmезweck in einem sachlichen Zusammenhang steht, und
- b) die anfordernde Behörde die Daten zu Beweisзwecken in einem straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlichen Verfahren benötigt und
- c) die Weitergabe unter den konkreten Voraussetzungen verhältnismässig ist.

² Die empfangende Behörde darf die Daten so lange aufbewahren, als sie zu Beweisзwecken erforderlich sind. Anschliessend sind sie zu vernichten.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 96, 30 (BGS 114.1).

II.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2007 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern (3)
Polizei Kanton Solothurn (20)
Departemente (je 10)
Gerichtsverwaltung
Staatskanzlei (STU, SAN, SCD)
GS
BGS
Amtsblatt (Referendum)

9. Beschlussesentwurf 4

Änderung der Zivilprozessordnung

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 8, 20, 21, 71, 79 Absatz 1 sowie Artikel 92 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 16. Januar 2007 (RRB Nr. 2007/44), beschliesst:

I.

Die Zivilprozessordnung vom 11. September 1966²⁾ wird wie folgt geändert:

§ 237 Absatz 2 Buchstabe h lautet neu:

h) Schutz der Persönlichkeit gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (Art. 28b ZGB);

II.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2007 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern (3)
 Polizei Kanton Solothurn (20)
 Departemente (je 10)
 Gerichtsverwaltung
 Staatskanzlei (STU, SAN, SCD)
 GS
 BGS
 Amtsblatt (Referendum)

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 96, 30 (BGS 114.1).