



Polizei Kanton Solothurn  
Rechtsdienst  
Werkhofstrasse 33  
4503 Solothurn

## **Vernehmlassung der Sozialdemokratischen Partei Kanton Solothurn zur Vorlage «Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und Änderung des Gebührentarifs»**

Die Sozialdemokratische Partei des Kantons Solothurn bedankt sich für die Gelegenheit, zur obigen Vorlage Stellung zu nehmen. Wir äussern uns wie folgt:

### **I. Grundsätzliches**

Den unmittelbaren Anlass für die Gesetzesänderung bilden die veränderten Anforderungen an die Ausbildung der Polizistinnen und Polizisten. Es bietet sich an, bei dieser Gelegenheit die geltende Gesetzgebung auch in anderer Hinsicht zu aktualisieren. Grundsätzlich zu begrüessen ist auch, dass bei der Ausgestaltung der Regelung, die in anderen Kantonen getroffenen Lösungen und gemachten Erfahrungen berücksichtigt wurden.

Die vorgeschlagenen Änderungen umfassen erstens organisatorische Anpassungen, denen wir grösstenteils zustimmen können, zweitens die Anpassung geltender Bestimmungen an veränderte Verhältnisse, welche wir ebenfalls als sachgerecht erachten, und drittens zusätzliche, teilweise durch parlamentarische Vorstösse veranlasste Regelungen, welche mit nicht unerheblichen Eingriffen in die persönlichen Freiheitsrechte verbunden sind und einer differenzierten, teilweise kritischen Betrachtung bedürfen. In diesen letzteren Punkten erachten wir einige Änderungen als notwendig und lehnen die Vorlage teilweise ab.



## **II. Zu den einzelnen Punkten der Vorlage**

### **1. Ausbildung der Polizistinnen und Polizisten (§§ 8-13 Gesetz über die Kantonspolizei, KapoG, BGS 511.11)**

Offenbar wird die derzeitige Ausbildung den Anforderungen von Art. 26 ff. des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (BBG, SR 412.10) nicht gerecht. Eine Anpassung ist daher unumgänglich. Die vorgeschlagene Neuregelung basiert auf einer Lösung, welche die Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren (KKJPD) im Rahmen des Bildungspolitischen Gesamtkonzepts Polizei 2020 (BGK 2020) erarbeitet hat. Sie gewährleistet, dass die angehenden Polizistinnen und Polizisten im zweiten Ausbildungsjahr grosse praktische Erfahrung sammeln können. Dem Konzept, das es ermöglicht, grosse Teile der bisherigen Regelung inhaltlich weitgehend beizubehalten, wird zugestimmt. Dies gilt auch für die leichte Anpassung der Beteiligung an den Ausbildungskosten nach § 12.

### **2. Erweiterter Einsatz der polizeilichen Sicherheitsassistentinnen und -assistenten (§ 18<sup>ter</sup> KapoG)**

Der Ansatz, weniger anspruchsvolle Routinetätigkeiten (Verkehrsregelung, Ordnungsbussen) vermehrt den PSA zuzuordnen, damit sich die ausgebildeten PolizistInnen anderen Aufgaben widmen können, ist überzeugend. Dagegen lässt sich nichts einwenden. Das Risiko vermehrter Fehler wegen fehlender Kenntnisse ist hier sehr beschränkt und es handelt sich nicht um grosse Eingriffe in die Rechte der Betroffenen. Die vorgesehene Delegation bewegt sich in einem vernünftigen Rahmen.

### **3. Grenzüberschreitender Polizeieinsatz (§ 21 KapoG)**

Die angestrebten Vereinfachungen erscheinen als sachgerecht und sind zu begrüssen.



#### **4. Vorladung und Vorführung (neuer § 32<sup>bis</sup> KapoG und neuer § 64 Abs. 2 und 3 GT)**

Es handelt sich um eine sachgerechte Anpassung an eine veränderte Situation. Wenn Vorladungen, wie in der Vorlage einleuchtend beschrieben wird, immer öfter unbeachtet bleiben, muss die Polizei die Möglichkeit erhalten, Personen - auch ausserhalb eines Strafverfahrens - vorzuführen. Die in diesem Zusammenhang vorgesehene Auferlegung von Gebühren entspricht dem Verursacherprinzip. Dagegen ist nichts einzuwenden.

#### **5. Neue Ermittlungsmethoden**

##### **5.1 Verdeckte Vorermittlung (§ 36<sup>quinquies</sup> KapoG)**

Die verdeckte Vorermittlung (mit Annahme einer falschen Identität [sogenannte Legende] und Aufbau eines Vertrauensverhältnisses) ist schon jetzt vorgesehen. Sie ist aber offenbar toter Buchstabe, denn die gesetzlichen Einschränkungen (allgemein zugängliche Orte; virtuelle Begegnungsräume im Internet, die einem grösseren Benutzerkreis offenstehen) schliessen eine Vorermittlung praktisch vollständig aus, weil sich das Tatgeschehen von diesen Orten weg in private Clubs oder in passwortgeschützte Chatrooms verlagert hat. Es handelt sich insofern um die Anpassung der Gesetzgebung an veränderte, bisher nicht berücksichtigte Umstände. Der Einsatzbereich dürfte auch ohne die genannten Einschränkungen beschränkt bleiben; etwa im Bereich pädophiler Delikte erscheint es aber als notwendig, verdeckte Vorermittlungen über den bisherigen, engen Rahmen hinaus zuzulassen. Diese sind zwar mit einem Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verbunden und damit nicht unproblematisch. Das Erfordernis der frühzeitigen Genehmigung durch das Haftgericht (nach 24 Stunden) sowie die weiterhin geltenden materiellen Voraussetzungen (Anhaltspunkte für eine Katalogstraftat; besondere Schwere oder Eigenart der Tat; Statuierung von Subsidiarität und Verhältnismässigkeit im Gesetz) gewährleisten jedoch, dass dieses Instrument massvoll eingesetzt wird. Wir opponieren der Regelung daher trotz gewisser Restbedenken nicht. Zu betonen ist aber, dass die Verhältnismässigkeit der Massnahme in jedem Fall gewahrt bleiben muss.



## 5.2 Verdeckte Fahndung (neuer § 36<sup>septies</sup> KapoG)

Die «kleine Schwester» der verdeckten Vorermittlung ist der verdeckten Fahndung im Strafverfahren (Art. 298a ff. StPO) nachgebildet. Da von einem in der Regel einmaligen, jedenfalls aber kurzfristigen Vorgehen ausgegangen wird, sieht die Vorlage wesentlich geringere rechtsstaatliche Beschränkungen vor. Zentral ist, dass auch dieses Instrument verhältnismässig eingesetzt wird. Inhaltlich verdient die Regelung nach unserer Auffassung zwei Korrekturen oder Präzisierungen:

1. Die Vorlage hält fest, bei der verdeckten Fahndung handle es sich um kurze Einsätze mit einem meist einmaligen Auftreten in situations- und milieuangepasster Erscheinung. Die allermeisten verdeckten Fahndungen dauerten weniger als einen Monat. Gleichzeitig ist eine Genehmigung/Verlängerung durch das Haftgericht aber erst vorgesehen, wenn die verdeckte Fahndung einen Monat lang gedauert hat. Diese Regelung wurde wohl übernommen aus Art. 298b StPO, ist aber im vorliegenden Zusammenhang nicht sachgerecht. Sie führt einerseits dazu, dass die gerichtliche Genehmigung praktisch nie notwendig sein wird und sich keine entsprechende Praxis herausbilden kann. Andererseits ermöglicht sie – zumindest theoretisch – eine systemwidrige, unkontrollierte Ausdehnung der Massnahme, die eigentlich auf kurze, meist einmalige Aktionen zugeschnitten ist, auf bis zu einen Monat. Die Frist, ab welcher die Fortsetzung durch das Haftgericht genehmigt werden muss, verdient deshalb eine Reduktion, z.B. auf eine Woche.

2. Bei der verdeckten Fahndung im Strafverfahren, welcher der neue § 36<sup>septies</sup> KapoG nachgebildet ist, hat die betroffene Person ein nachträgliches Beschwerderecht (Art. 298d Abs. 4 in Verbindung mit Art. 298 Abs. 3 StPO). Damit kann sie u.U. erreichen, dass die Ergebnisse einer unzulässigen verdeckten Fahndung sogleich aus den Akten entfernt werden. Für die hier zur Diskussion stehende verdeckte Fahndung in einem früheren Stadium ist kein Beschwerderecht vorgesehen (Abs. 5 verweist nur auf die Absätze 1 und 3 von Art. 298d StPO). Die Gründe für diese Abweichung von der StPO liegen nicht auf der Hand und werden in der Vorlage auch nicht genannt. Wir erachten es als angezeigt, ein Beschwerderecht analog zur StPO vorzusehen. Jedenfalls wäre näher auszuführen, warum ein solches hier nicht angebracht ist.



### 5.3 Automatisierte Fahrzeugfahndung (neuer § 36<sup>octies</sup> KapoG)

Dieses Instrument ist nicht unproblematisch, entspricht aber einer zeitgemässen Vorgehensweise. Wichtig ist, dass die in Abs. 3 vorgesehene Löschung automatisch erfasster Daten gewährleistet ist.

### 5.4 Einsatz von Drohnen usw. (neuer § 36<sup>novies</sup> KapoG)

Der Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge (Drohnen) und das Erstellen von Bildaufnahmen zum Zweck von Such- und Rettungseinsätzen (Abs. 1 lit. a) sowie zur Dokumentation von Unfällen und (begangenen) Straftaten (Abs. 1 lit. b) erscheint als sinnvoll. Dasselbe gilt in den «Dringlichkeitsfällen» gemäss Abs. 2; sachgerecht ist auch die Zuweisung der Anordnungskompetenz an die Polizei.

Problematisch ist demgegenüber der vorgesehene Einsatz von Drohnen und das Erstellen von Bildaufnahmen bei den in Abs. 1 lit. c genannten «Einsätzen gemäss § 36<sup>quater</sup>», also bei «Veranstaltungen und Kundgebungen», insbesondere Demonstrationen. Dieses Vorhaben ist abzulehnen. Laut den Ausführungen in der Vorlage verfügen andere Kantone über keine vergleichbare positivrechtliche Regelung, es handelt sich also um Vorpreschen des Kantons Solothurn, das sich mit Blick auf die sehr geringe Anzahl von Demonstrationen, die fast ausnahmslos friedlich verlaufen, nicht rechtfertigt. Die (zusätzliche) Überwachung mittels Drohnen stellt einen ernsthaften Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen dar. Studien belegen ausserdem, dass Überwachungen und Bildaufnahmen eine einschüchternde und abschreckende Wirkung entfalten (sogenannter «chilling effect»), indem potenziell grosse Gruppen von Personen davon abgehalten werden, ihre Grundrechte auszuüben und an einer Demonstration teilzunehmen, weil sie Nachteile befürchten. Angesichts der generell friedlichen Situation im Kanton Solothurn bringt dieses zusätzliche Überwachungsmittel bei Demonstrationen keinen nennenswerten Nutzen mit sich, führt aber zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Demonstrationsrechts. Die staatliche Überwachung wurde in jüngerer Zeit bereits stark ausgebaut und es gilt hier nun auf die Bremse zu treten. Die Bestimmung passt auch nicht in den Kontext der Vorlage, sondern ist offenbar die Folge davon unabhängiger politischer Vorstösse.



## **6. Feuer- und Flugverbot (§§ 39<sup>bis</sup> und 39<sup>ter</sup> KapoG; §§ 31<sup>bis</sup> und 31<sup>ter</sup> EG StGB)**

Wir sind mit dem Vorschlag einverstanden und haben keine Bemerkungen anzubringen.

## **7. Elektronischer Datenaustausch (neuer § 42<sup>bis</sup>)**

Wir sind mit dem Vorschlag einverstanden und haben keine Bemerkungen anzubringen.

## **8. Kostenüberwälzung bei Gewalt an Veranstaltungen (neuer § 69<sup>bis</sup> GT)**

### **8.1 Grundsätzliches**

Unter der Überschrift «Polizeiliche Leistungen bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung» soll es künftig möglich sein, dem Veranstalter und den an der Gewaltausübung beteiligten Personen die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung in Rechnung zu stellen. Die rechtlichen Grenzen einer solchen Kostenüberwälzung hat das Bundesgericht im Urteil BGE 143 I 417 vom 18. Januar 2017 umschrieben. Es geht um die Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit der Kanton Solothurn diese rechtlich bestehenden Möglichkeiten ausschöpfen soll. Die Formulierung orientiert sich weitgehend an der Luzerner Regelung, welche das Bundesgericht im erwähnten Urteil zu prüfen hatte.

Die Sozialdemokratische Partei lehnt die Einführung einer derartigen Kostenüberwälzung ganz grundsätzlich ab. Die Kantonsratsfraktion hat dies bei der Beratung des Auftrags von Roberto Conti «Verursacher sollen die Kosten eines Polizeieinsatzes angemessen übernehmen» (A 0019-2018) deutlich zum Ausdruck gebracht. Die Möglichkeit, für Kosten des Polizeieinsatzes belangt zu werden, zieht unweigerlich den bereits erwähnten «chilling effect» (Ziffer 5.4 hiervor) nach sich und bewirkt eine erhebliche, nicht zu rechtfertigende Einschränkung des Demonstrationsrechts. Wenn Delikte begangen werden, sind diese strafrechtlich zu ahnden; es ist aber



nicht einzusehen, warum darüber hinaus – im Gegensatz zu anderen Straftaten – noch eine Überwälzung von Kosten des Polizeieinsatzes stattfinden sollte. Wir anerkennen jedoch, dass der Kantonsrat den Auftrag erheblich erklärt hat und dessen Umsetzung im Rahmen der hier zu behandelnden Vorlage in Aussicht genommen wurde. Wir äussern uns daher auch zur vorgeschlagenen Ausgestaltung. Diese verdient nach unserer Auffassung insofern eine Einschränkung, als die Kostentragungspflicht des Veranstalters ausgeschlossen oder, falls an ihr festgehalten werden sollte, auf jeden Fall wesentlich präziser geregelt werden muss. Weiter erachten wir auch eine klarere Definition des Begriffs der «an der Gewaltausübung beteiligten Person» als erforderlich.

## **8.2 Kostentragung durch den Veranstalter (Abs. 2)**

### **8.2.1 Grundsatz: Ablehnung**

Der vorgesehene § 69<sup>bis</sup> Abs. 2, der eine Kostentragungspflicht des Veranstalters vorsieht, auch wenn dieser selbst nicht an der Gewaltausübung beteiligt ist, ist ersatzlos zu streichen. Es handelt sich letztlich um eine Haftung für das Verhalten Dritter, was dem Prinzip der Verschuldenshaftung widerspricht. Wer eine Demonstration organisiert, soll nicht riskieren, wegen Ausschreitungen, an denen er selbst nicht beteiligt war, mit hohen Beträgen belangt zu werden. Es handelt sich um eine singuläre Regelung, welche in keinem anderen Bereich gilt. Wenn eine Überwälzung der Kosten eines Polizeieinsatzes wegen Gewaltausübung stattfindet - was wir wie gesagt ganz generell ablehnen -, muss sich diese zwingend auf diejenigen Personen beschränken, die auch wirklich an der Gewaltausübung beteiligt sind.

### **8.2.2 Anpassungen, falls an der Belangung des Veranstalters festgehalten wird**

Dass eine Kostenüberwälzung auf den Veranstalter rechtlich überhaupt denkbar ist, basiert auf der Rechtsfigur des «Zweckveranlassers»: Eine polizeiliche Massnahme nach dem sogenannten Störerprinzip gegen den «Störer» zu richten. Als Störer in Form des «Zweckveranlassers» gilt jemand, der durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf



nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet. Massgebend für die Qualifikation als Zweckveranlasser ist, ob zwischen dem Verhalten dieser Person und der Störung ein unmittelbarer Zusammenhang besteht. In diesem Sinn ist es rein rechtlich gesehen zulässig, die Organisatoren von Sportveranstaltungen oder Kundgebungsveranstalter, die sich pflichtwidrig verhalten, zur Tragung von Kosten des Polizeieinsatzes zu verpflichten (BGE 143 I 147 E. 5.1 und 5.2 S. 154 f.).

Die Rechtfertigung einer Kostenüberwälzung auf den Veranstalter liegt demnach darin, dass erstens dieser nicht über eine erforderliche Bewilligung verfügt oder schuldhaft (vorsätzlich oder grobfahrlässig) Bewilligungsaufgaben verletzt und dass zweitens dieses Verhalten in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der ausgeübten Gewalt steht. Dieses zweite Element, nämlich dass zwischen dem pflichtwidrigen Verhalten des Veranstalters und der Gewaltausübung ein unmittelbarer Zusammenhang bestehen muss, fehlt in der Formulierung von Abs. 2 Satz 2 der Vorlage. Die dortige Formulierung «Der von ihm zu tragende Kostenanteil richtet sich nach Massgabe seiner Einhaltung der Bewilligungsaufgaben» ist nicht nur sprachlich missglückt, sondern bedarf auch einer Ergänzung um das Erfordernis des unmittelbaren Zusammenhangs. Nimmt man die Formulierung wörtlich, würde ein Verstoss gegen die Bewilligung, z.B. durch Abweichen von der bewilligten Route, auch dann zur Kostentragung führen, wenn die Gewaltausübung auf der bewilligten Route erfolgt und in keiner Weise mit dem Vorgehen des Veranstalters zusammenhängt. Solche Interpretationen entsprechen weder dem Sinn der Norm noch den bundesgerichtlichen Vorgaben und sollten durch den Text ausgeschlossen werden.

Da das Verschulden des Veranstalters geringer wiegt als das der Gewalt ausübenden Personen, erscheint uns zudem eine Abstufung angebracht: Die Kostenpflicht in besonders schweren Fällen ist für den Veranstalter auf CHF 20'000.00 statt auf CHF 30'000.00 zu limitieren.

Wir schlagen daher für den Fall, dass an der von uns abgelehnten Haftbarkeit des Veranstalters festgehalten werden sollte, folgende Neuformulierung von Abs. 2 der Bestimmung vor:

«Der Veranstalter wird nur kostenpflichtig, wenn er nicht über die erforderliche Bewilligung verfügt oder wenn er Bewilligungsaufgaben vorsätzlich oder grobfahrlässig nicht eingehalten hat. Zudem muss dieses Verhalten in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Gewaltausübung stehen. Der vom Veranstalter zu tragende Kostenanteil hängt davon ab, wie schwer er





gegen die Bewilligungspflicht oder die Bewilligungsaufgaben verstossen hat, wie eng sein Verhalten mit der Gewaltausübung zusammenhängt und welches Ausmass die Gewaltausübung erreicht. Die Kosten nach Absatz 1 dürfen höchstens zu 40 Prozent dem Veranstalter auferlegt werden. Seine Kostenpflicht beträgt höchstens CHF 10'000.00, in besonders schweren Fällen höchstens CHF 20'000.00.»

### **8.3 Kostentragung der an der Gewaltausübung beteiligten Person (Abs. 3 und 4)**

Abs. 3 regelt den Kostenanteil der an der Gewaltausübung beteiligten Personen. Die Kriterien (individuelle Verantwortung für den Polizeieinsatz; individueller Tatbeitrag an der Gewaltausübung) erscheinen als sachgerecht. Die Begrenzung auf 60 % (der Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung) und auf CHF 10'000.00 respektive in besonders schweren Fällen auf CHF 30'000.00 entspricht den Vorgaben des Bundesgerichts.

In Abs. 3 nicht näher definiert wird der Begriff der «an der Gewaltausübung beteiligten Person». Wie sich dem bereits zitierten Bundesgerichtsurteil BGE 143 I 147 E. 12.4 S. 161 entnehmen lässt, kann diese (auch dort zur Diskussion stehende) Formulierung auch passive Kundgebungsteilnehmer umfassen, die sich auf behördliche Aufforderung hin nicht entfernen. Dies entspricht der Rechtsprechung zum inhaltlich verwandten Tatbestand des Landfriedensbruchs nach Art. 260 StGB. Diese Interpretation würde bedeuten, dass der in Abs. 3 verwendete Begriff «an der Gewaltausübung beteiligte Person» in Abs. 4 sozusagen negativ definiert wird. Eine Person, die selbst keine Gewalt ausübt und auch nicht dazu auffordert, sich aber auf behördliche Aufforderung hin nicht entfernt, würde also – ebenfalls analog zum Landfriedensbruch - von der Kostentragungspflicht erfasst. Ihrem vergleichsweise geringen Beitrag wäre aber bei der Bemessung der Höhe des Kostenanteils Rechnung zu tragen (BGE 143 I 147 E. 12.4 S. 161). Sollte der Begriff in diesem relativ weiten Sinn gemeint sein, wäre dies so festzuhalten. Eine klare Definition ist notwendig, damit Rechtssicherheit herrscht und ein aus Unklarheiten resultierender zusätzlicher «chilling effect» vermieden wird (vgl. BGE 143 I 147 E. 11 S. 159). Es bietet sich an, Abs. 3 um eine solche klare Definition zu ergänzen und Abs. 4 zu streichen.



Sozialdemokratische Partei  
Kanton Solothurn

*«Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und Änderung des Gebührentarifs»*

Wir danken Ihnen für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Sozialdemokratische Partei des Kantons Solothurn**

Niklaus Wepfer, Parteisekretär

Solothurn, 12. September 2019