

Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion SJSD  
Direction de la sécurité, de la justice et du sport DSJS  
Reichengasse 27, 1701 Freiburg  
eingereicht per Email an sjsd@fr.ch

Bern, 31. Januar 2024

### **Vernehmlassungsverfahren: Teilrevision des Gesetzes über die Kantonspolizei (PoIG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nutzen die Demokratischen Jurist\*innen Schweiz (DJS) die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend die Teilrevision des Gesetzes über die Kantonspolizei (PoIG). Die DJS äussern sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Gemäss dem erläuternden Bericht des Staatsrats vom 31. Oktober 2023 ist eine Revision der polizeilichen Massnahmen aufgrund der technologischen Fortschritte und der Notwendigkeit, die zunehmende Kriminalität zu bekämpfen, notwendig. Ganz grundsätzlich kann dazu gesagt werden, dass es nicht zielführend ist, auf gesellschaftliche Probleme mit einer Erweiterung der polizeilichen Kompetenzen zu reagieren. Während diese Gesetzesrevision die Kompetenzen der Polizei auf verschiedenste Weise ausweitet und damit mehrmals im Widerspruch zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung steht, weitreichende Überwachungen der Bevölkerung vorsieht und schwere Grundrechtseingriffe ohne gerichtliche Kontrolle ermöglicht, gibt es weiterhin kaum Rechtsschutz gegen polizeiliche Handlungen. Dies zeigt, dass ein starker Grundrechtsschutz der Bevölkerung auch dem Staatsrat des Kantons Freiburg kein zentrales Anliegen ist. Der Staatsrat versäumt es damit, die gesellschaftliche Entwicklung, wonach ein kritischer Blick auf staatliches, insbesondere polizeiliches Handeln gefordert wird, in dieser Gesetzesrevision zu berücksichtigen. Dies obwohl diese Tendenz nun mittlerweile auch vom Bundesgericht gestützt wird (vgl. zahlreiche Entscheide zu den kantonalen Polizeigesetzen, so etwa BGE 149 I 218).

Die DJS sind grundsätzlich gegen eine Gesetzesrevision mit Ausweitung der polizeilichen Kompetenzen ohne gleichzeitigen Ausbau des Rechtsschutzes. **Sie fordern deshalb die Schaffung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle, die selbständig Untersuchungen leiten und Weisungen erteilen kann.** Staatliche Macht, insbesondere Handlungen der Polizei als Inhaberin des staatlichen Gewaltmonopols, müssen wirksamer Kontrolle unterliegen. Die Europäische Menschenrechtskonvention begründet in Art. 2 und Art. 3 einen Anspruch auf eine unabhängige Untersuchung von polizeilichem Handeln. Eine unabhängige Untersuchung setzt unter anderem voraus, dass zwischen der untersuchenden Behörde und der zur Untersuchung Anlass gebenden Polizei keine nahen Arbeitsbeziehungen bestehen. Die kantonalen Staatsanwaltschaften sind oftmals nicht unabhängig im Sinne der EMRK, weil sie regelmässig enge Beziehungen zu den regionalen Polizeikörpern pflegen. Aus Sicht der DJS ist deshalb die Schaffung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle unerlässlich.

Zum vorgeschlagenen Gesetzesentwurf können die DJS wie folgt Stellung nehmen:

## **1. Überwachung des öffentlichen Raums (Art. 33e bis 33i des Vorentwurfs)**

### **1.1 Allgemeines**

Die Gesetzesvorlage sieht vor, dass die Polizei öffentlich zugängliche Orte mit Audio- und Videoaufnahmen überwachen kann (vgl. Art. 33e ff. des Vorentwurfs). Die DJS lehnen eine Audio- und Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch die Polizei ab. Die vorliegend vorgeschlagenen weitreichenden Überwachungsmöglichkeiten der Polizei stellen schwere Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Personen ohne gerichtliche Kontrolle dar. Videoüberwachungen sind generell nicht zielführend. Studien aus dem angelsächsischen Raum zeigen, dass eine Videoüberwachung nicht Sicherheit schafft, sondern höchstens zu einer Verlagerung krimineller Aktivitäten führt. Wirksamer sind vielmehr andere präventive Massnahmen wie der Verzicht auf bauliche dunkle Ecken, gute Beleuchtung, Belebung des öffentlichen Raums etc.

Es ist zudem der Grundsatz der Gemeindeautonomie zu beachten, dies gilt insbesondere im Bereich der Sicherheit. Die Prüfung, ob eine Überwachung des öffentlichen Raums notwendig und zielführend ist sowie die Anordnung der Überwachung soll in der Kompetenz der betroffenen Gemeinde liegen und nicht in jener der Polizei.

Die DJS verlangen deshalb, Art. 33e bis 33i des Vorentwurfs zu streichen.

### **1.2 Art. 33e des Vorentwurfs**

Die Überwachung des öffentlichen Raums ist gemäss Art. 33e des Vorentwurfs etwa für die Verhütung von strafbaren Handlungen, die Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Erhöhung der Verkehrssicherheit zulässig. Die Bestimmung ist zu weit gefasst und überschreitet die Schwelle zur verdachtsunabhängigen Massenüberwachung. Bereits die Möglichkeit der späteren Verwendung der Daten durch die Polizei ist geeignet, in der Bevölkerung ein Gefühl der Überwachung auszulösen und die Selbstbestimmung erheblich zu hemmen ("chilling effect"). Eine derart offene und vage formulierte Bestimmung hatte das Bundesgericht bereits im Zusammenhang mit dem Polizeigesetz des Kantons Zürich zu beurteilen und aufgrund ihrer Verfassungswidrigkeit aufgehoben (BGE 136 I 87 E. 8.3). Es qualifizierte die Bestimmung als grenzen- und konturlose Blankettnorm, die eine grenzenlose Überwachung des öffentlichen Raums im ganzen Kantonsgebiet aus beliebigen polizeilichen Gründen ermöglicht. Die eingangs genannten Ziele liegen zwar fraglos im öffentlichen Interesse, indes vermögen sie keine hinreichenden Ausrichtungen von Überwachungsmassnahmen abzugeben. Es genügt gemäss Bundesgericht nicht, mit Schlagworten wie der Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit unbeschränkte Überwachungsmöglichkeiten durch die Polizei einzuführen; vielmehr muss die Zweck-Mittel-Relation bestimmbar sein, die vor dem Hintergrund des Grundrechtseingriffs auf ihre Verhältnismässigkeit hin geprüft werden könnte.

Gemäss dem erläuternden Bericht kann die Kantonspolizei bei öffentlichen Veranstaltungen Videoüberwachung einsetzen, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten und den Verlauf eines Einsatzes zu überwachen; sie kann dies auch tun, um mögliche Delikte gegen Personen und Sachen festzustellen. Entgegen dem Bericht ist Art. 33e des Vorentwurfs nicht auf öffentliche Veranstaltungen beschränkt, sondern umfasst sämtliche öffentlich zugänglichen Orte. Wie hiavor erwähnt, ist Art. 33e des Vorentwurfs gestützt auf die bundesgerichtliche

Rechtsprechung verfassungswidrig und nach Ansicht der DJS ersatzlos zu streichen. Wenn überhaupt, sollen die Gemeinden Überwachungen auf ihrem Gebiet anordnen können und nicht die Polizei.

### **1.3 Art. 33f des Vorentwurfs**

Gemäss Gesetzesrevision soll die Kantonspolizei die Möglichkeit erhalten, ihre Überwachungsmittel selbst zu wählen. Diese können je nach Bedarf und Umständen stationär oder mobil, luft- oder bodengestützt sein (z. B. AFV/LAPI, semi-stationäre Radarkameras, Dome-Kameras, Drohnen usw.).

Die Überwachung des öffentlichen Raums durch die Polizei wird grundsätzlich abgelehnt. Art. 33f des Vorentwurfs ist aber unabhängig davon viel zu weit gefasst. Im Gegensatz zur stationären Überwachung, die noch einigermaßen überschaubar und kontrollierbar ist, ist die mobile Überwachung kaum überprüfbar und damit dezidiert abzulehnen.

### **1.4 Art. 33g des Vorentwurfs**

Dieser Artikel legt fest, wie die Kantonspolizei die Video- und Audioaufnahmen verwenden darf und erlaubt es insbesondere, die Daten für die Identifizierung und Lokalisierung von Personen, Gegenständen oder Fahrzeugen zu analysieren. Eine solche Regelung ist aus Sicht der DJS zu offen und vage formuliert; sofern die Bestimmung nicht gestrichen wird, wird deshalb gefordert, weiter zu konkretisieren, unter welchen Umständen die Daten für die Identifizierung und Lokalisierung verwendet werden dürfen.

Gemäss dem erläuternden Bericht wird der Polizei weiter erlaubt, Daten aus der Kontrolle von Fahrzeugkennzeichen mit polizeilichen Personenfahndungssystemen (RIPOL), mit spezifischen Personenfahndungsaufträgen oder mit Listen der Kantonspolizei (Liste der unbezahlten Ordnungsbussen, Personen mit Führerscheinentzug) abzugleichen. Die Bestimmung steht in dieser Hinsicht im Gegensatz zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung. In BGE 149 I 218 E. 8.5.1 hält das Bundesgericht fest, dass ein systematischer Abgleich der erfassten Kennzeichen mit allen Personen- und Sachfahndungsregistern eine Vielzahl von Fällen umfassen würde, für welche die Anordnung einer automatisierten Fahrzeugfahndung entweder nicht erforderlich (bspw. wenn keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die vermisste Person mit einem Auto unterwegs sein könnte) oder übermässig wäre, weil keine hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegt (bspw. Abgleich mit dem Register der Personen, denen eine amtliche Verfügung oder ein amtlicher Entscheid zugestellt werden muss). Vor diesem Hintergrund verlangen die DJS, dass die Bestimmung in dieser Hinsicht, sofern sie nicht gestrichen wird, auf diejenigen Personen- und Sachfahndungsdateien zu begrenzen ist, mit denen ein systematischer Abgleich erforderlich und aufgrund der Schwere der drohenden Gefahr oder des erheblichen Gewichts der öffentlichen Interessen verhältnismässig ist.

### **1.5 Art. 33i des Vorentwurfs**

Art. 33i des Vorentwurfs sieht vor, dass die Einrichtung einer Videoüberwachung angekündigt oder kenntlich gemacht wird, es sei denn, dies widerspreche den angestrebten Zielen. Eine verdeckte Überwachung durch die Polizei stellt einen schweren Grundrechtseingriff dar und widerspricht ohne unverzügliche richterliche Genehmigung und die Gewährleistung des nachträglichen Rechtsschutzes der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGer 1C\_39/2021 E. 6.2.1; BGE 140 I 353 E. 8.7.2.5) und kann so nicht akzeptiert werden. Die DJS lehnen den geheimen Einsatz von Überwachungsgeräten in Situationen, in denen die Polizei ohne konkrete Hinweise oder

konkreten Verdacht ermittelt oder zwecks Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ab. Im Zusammenhang mit der Untersuchung einer konkreten Straftat richtet sich der Einsatz von Zwangsmassnahmen nach der StPO. In diesem Bereich hat der Kanton Freiburg keine Gesetzgebungskompetenz (vgl. Art. 123 Abs. 1 BV).

Sofern an der Befugnis der Polizei, den öffentlichen Raum zu überwachen, festgehalten wird, fordern die DJS, Art. 33i des Vorentwurfs in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wie folgt anzupassen:

<sup>1</sup> Die Einrichtung einer Videoüberwachung wird in jedem Fall angekündigt oder kenntlich gemacht, ~~es sei denn, dies widerspreche den angestrebten Zielen.~~

## **2. Automatisierte Fahrzeugfahndung (Art. 33j des Vorentwurfs)**

Weiter sieht der Gesetzesentwurf die Regelung der automatisierten Fahrzeugfahndung vor. Mit der Revision soll neben der schweizweiten Harmonisierung eine gesetzliche Grundlage für die vorübergehende Speicherung und Analyse von Passagedaten geschaffen werden. Dies wird grundsätzlich begrüsst. Der vorgeschlagene Art. 33j des Vorentwurfs ist jedoch in mehrerer Hinsicht mangelhaft.

Zunächst einmal soll die automatische Fahrzeugfahndung nicht nur für präventive Zwecke, sondern auch zur Verfolgung von Verbrechen und Vergehen, und damit für strafprozessuale Zwecke, eingesetzt werden. Die Gesetzgebung im Bereich des Strafprozessrechts liegt in der Kompetenz des Bundes (Art. 123 Abs. 1 BV); dem Kanton Freiburg kommt diesbezüglich keine Gesetzgebungskompetenz zu. Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ist zudem sicherzustellen, dass nur die Kontrollschilder und nicht auch die Insassinnen erfasst werden. Schliesslich sieht der Gesetzesentwurf die Erstellung von Bewegungsprofilen vor. Die Erstellung von Bewegungsprofilen stellt einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen dar und ermöglicht Massenüberwachungen, wie sie in Staaten mit totalitären Regimes praktiziert und ausgebaut werden. Dem Gesetzesentwurf mangelt es zudem an wirksamen Schutzmechanismen, um die missbräuchliche Erstellung und Verwendung solcher Profile zu verhindern. Die Erstellung von Bewegungsprofilen wird aus grundrechtlichen Überlegungen abgelehnt.

Die DJS fordern, in der Gesetzesrevision die bundesgerichtliche Rechtsprechung in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen. So soll die Befugnis der Polizei, die Daten automatisch mit Datenbanken abzugleichen und zu analysieren, eingeschränkt werden (vgl. BGer 1C\_39/2021 E. 8.5.1 und oben Ziffer 1.4). Zudem soll ein Recht auf wirksame Beschwerde aller von der automatischen Fahrzeugfahndung betroffenen Personen gewährleistet (BGer 1C\_39/2021 E. 8.10.2) und es sollen strenge Kontrollmechanismen geschaffen werden (BGer 1C\_39/2021 E. 8.11 ff.).

## **3. Körperkamas (Art. 33k des Vorentwurfs)**

Grundsätzlich wird die Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz von Körperkamas durch die Polizei befürwortet. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, dass lediglich die Polizei entscheiden kann, wann die Körperkamas eingeschaltet werden. Im Gegenteil, es ist wichtig, dass auch eine von einer polizeilichen Handlung betroffene Person verlangen kann, dass eine Körperkamera eingeschaltet wird. Die DJS verlangen weiter, dass die Polizei Körperkamas einschalten muss, wenn sie Zwangsmittel oder Körpergewalt (Pfefferspray, Schlagstock, Waffen, Fesselung, Arretierung am Boden etc.) einsetzt.

Die DJS verlangen deshalb folgende Ergänzung von Art. 33k des Vorentwurfs:

<sup>1</sup> Die Kantonspolizei ist verpflichtet, den Einsatz von Zwangsmittel und Körpergewalt aufzuzeichnen, sofern Körperkameras mitgeführt werden.

<sup>2</sup> Wünscht eine von einer polizeilichen Handlung betroffene Person eine Aufzeichnung mit einer mitgeführten Körperkamera, ist diese unverzüglich einzuschalten.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Freundliche Grüsse

für die Demokratischen Jurist\*innen Schweiz



Lea Schlunegger

MLaw, Rechtsanwältin

Generalsekretärin DJS



Marlen Stöckli

MLaw, Rechtsanwältin

Mitglied Demokratische Jurist\*innen Bern