

Heft Nr. 7/2001–2002

Teilrevision der
Verordnung über die
Kantonspolizei
(KaPo-VO)

Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei (KaPo-VO)

Chur, den 25. September 2001

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Entwurf zu einer Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei vom 20. November 1974 (KaPo-VO).

I. Ausgangslage

Politisch und wirtschaftlich motivierte Grossanlässe – das haben die jüngsten Ereignisse in Davos, Göteborg, Salzburg und Genua gezeigt – sind in erheblichem Ausmass von Gegendemonstrationen begleitet und bedingen grosse Sicherheitsvorkehrungen mit teilweise einschneidenden Massnahmen. In Kenntnis dieser Entwicklung hat die Regierung des Kantons Graubünden zusammen mit dem Bundesrat, den Vertretern der Landschaft Davos Gemeinde und dem World Economic Forum (WEF) den grundsätzlichen Willen bekundet, das Annual Meeting des World Economic Forums weiterhin in Davos durchzuführen (vgl. Bericht der Regierung an den Grossen Rat über die zukünftige Entwicklung und Durchführung des World Economic Forum in Davos, Botschaft Heft 6/2001/2002, S. 283 ff.; im folgenden Begleitbericht). Mit diesem grundsätzlichen Bekenntnis geht der im «Bericht über das Jahrestreffen 2001 des World Economic Forum Davos – Chancen und Risiken für die Zukunft» (Bericht Arbenz) vorgezeigte Weg des «Spirit of Davos» einher. Dessen inhaltliche Forderung nach aktivem und offenem Dialog entspricht einem Anliegen der Regierung, die den gewaltfreien Gruppierungen, wenn immer möglich, die Gelegenheit zur freien Meinungsäusserung auch in Davos geben will.

Für die Gewährleistung der Sicherheit kommender WEF-Treffen und zur Verwirklichung des «Spirit of Davos» sind verschiedene Rahmenbedingungen zu schaffen, wovon eine der Erlass klarerer polizeirechtlicher Grundlagen

für die notwendigen sicherheitspolizeilichen Befugnisse ist (Begleitbericht, Ziff. 11 des Beschlusses).

Zu den für das WEF-Jahresmeeting 2001 getroffenen Sicherheitsmassnahmen hat die Regierung in ihrem Begleitbericht festgehalten, dass diese rückblickend, trotz der teilweise verursachten Einschränkungen grundsätzlich notwendig waren. Die Regierung geht zudem davon aus, dass bei einer Durchführung des WEF-Jahrestreffens 2002 in Davos wiederum ein umfangreiches Sicherheitsdispositiv erstellt werden muss.

Neben der gerichtspolizeilichen Tätigkeit hat die Kantonspolizei insbesondere bei Grossanlässen verstärkt Aufgaben aus dem Ordnungs- und Sicherheitspolizeibereich zu bewältigen. Die gesetzlichen Grundlagen zur Erfüllung dieses Auftrages ergeben sich vor allem aus der Verordnung über die Kantonspolizei, wobei diese Bestimmungen aus einer Zeit stammen, in der die sicherheitspolizeilichen Aufgaben nicht derart zentral waren und die zu bewältigenden Aufträge nicht mit der aus heutiger Sicht wünschbaren Sensibilität geregelt wurden. Die geltenden Bestimmungen der Strafprozessordnung (StPO) sind in der Regel für präventive Massnahmen oder zur Gefahrenabwehr nicht anwendbar.

Für die Umsetzung einerseits der Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit an den kommenden WEF-Jahrestreffen und andererseits der Empfehlungen an den Kanton Graubünden aus dem Bericht Arbenz (S. 88) erachtet die Regierung eine Ergänzung der gesetzlichen Grundlagen als sinnvoll und notwendig. Wenn als Beitrag zur Deeskalation für das WEF 2002 eine Bewilligung für eine friedliche Demonstration erteilt werden soll, sind die notwendigsten und dringendsten rechtlichen Instrumente für die Kontrollierbarkeit einer solchen Kundgebung zu schaffen. Mit der Vorlage sollen aber nicht zusätzliche Einschränkungen der Grundrechte ermöglicht werden. Im Gegenteil geht es darum, die im Zusammenhang mit der für die Gewährleistung der Grundrechte notwendigen Sicherheitsmassnahmen – die mit Einschränkungen etwa der Versammlungs- und Bewegungsfreiheit sowie der Eigentumsgarantie einher gehen können – in eine rechtlich einwandfreie Form zu bringen. Im Sinne einer Sofortmassnahme ist deshalb die Verordnung über die Kantonspolizei entsprechend zu ergänzen (vgl. auch Ziff. V.1. des Begleitberichtes).

II. Gesetzliche Grundlage für Grundrechtseinschränkungen in der KaPo-VO

Es gehört zu den grundlegenden Prinzipien unseres Staates, für die Einhaltung der Grundrechte Gewähr zu bieten. Selbstredend sind auch bei der Durchführung der WEF-Jahrestreffen – wie auch bei anderen Grossanläs-

sen – die Grundrechte für alle zu gewährleisten. Sicherheit lässt sich aber nicht ohne Einschränkung von Grundrechten auch von unbeteiligten Bevölkerungskreisen realisieren. Für die Sicherheitsorgane bedeutet dies ein stetes Abwägen der Interessen zwischen der Gewährleistung der Grundrechte und deren Einschränkung aufgrund der Notwendigkeit, Personen und Objekte zu schützen. Die Fragen nach der Verhältnismässigkeit, namentlich der Subsidiarität einer polizeilichen Massnahme, aber auch diejenigen nach dem öffentlichen Interesse von Grundrechtseinschränkungen sind auch in Zukunft in jedem Einzelfall sorgfältig zu prüfen und werden sicherlich weiterhin für Diskussionsstoff sorgen.

Neben den Voraussetzungen der Verhältnismässigkeit und des öffentlichen Interesses verlangt ein rechtlich zulässiger Grundrechtseingriff grundsätzlich eine gesetzliche Grundlage. Diese kann in einem formellen Gesetz bestehen oder bei einer Delegation der Gesetzgebungskompetenz auch in einer Verordnung. Der Grosse Rat verfügt über ein selbständiges Polizeiverordnungsrecht, ein spezielles Rechtsverordnungsrecht, das sich unmittelbar auf die Verfassung stützt. Es handelt sich dabei um ein gesetzesvertretendes Verordnungsrecht. Anders als es die Benennung vermuten lässt, ist die kantonale Polizeiverordnung materiell ein Gesetz (vgl. Dr. iur. Wolf Seiler, a. Verwaltungsgerichtspräsident, Das Gesetz nach bündnerischem Recht, S. 166, publ. in Andreas Auer/Walter Kälin, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Reihe Staatsrecht, Band 12, Chur/Zürich 1991; vgl. auch Begleitbericht Ziff. III.2. sowie ZGRG 02/01, S. 56 ff. betreffend Regelung des Dienstrechts durch den Grossen Rat gestützt auf Art. 17 KV). Aufgrund der heutigen Kompetenzregelung in der Kantonsverfassung, der dazu vorhandenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie der bis anhin erfolgten Rechtsetzung auf dieser Stufe bildet die grossrätliche Verordnung über die Kantonspolizei eine genügende gesetzliche Grundlage auch für die Einführung gewisser sicherheitspolizeilicher Befugnisse.

Eine umfassende Neuregelung der gesetzlichen Grundlagen wird erst mit dem sich in Arbeit befindlichen Polizeigesetz möglich sein. Dabei wird auch zu beurteilen sein, welche Bestimmungen in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln sind und welche auf anderer Stufe normiert werden können. Diese Arbeiten nehmen allerdings noch einige Zeit in Anspruch. Die heutige Ergänzung der Verordnung über die Kantonspolizei stellt somit nur eine vorübergehende, aber notwendige und sinnvolle Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen zur Erfüllung des immer anspruchsvoller werdenden sicherheitspolizeilichen Auftrages dar. Zudem soll mit der Normierung von sicherheitspolizeilichen Befugnissen auch dazu beigetragen werden, dass die in diesem Bereich subsidiär anwendbare polizeiliche Generalklausel nicht ohne zwingenden Grund angerufen werden muss.

III. Vernehmlassungsverfahren

Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit konnte kein förmliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Stattdessen wurden die Präsidenten der beiden kantonalen Gerichte sowie Vertreter der Staatsanwaltschaft, der Kantonspolizei und des Amtes für Polizeiwesen zu einer konferenziellen Vernehmlassung im Sinne eines Meinungsaustausches eingeladen. Die vorgeschlagene Teilrevision wurde mehrheitlich positiv aufgenommen und begrüsst. Es wurden aber teilweise auch Bedenken aufgrund der politischen Brisanz des Themas im gegenwärtigen Umfeld geäussert. Soweit möglich ist das Ergebnis der Aussprache in die Vorlage eingeflossen.

IV. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

1. Allgemeines

Bei Anlässen wie dem Annual Meeting des WEF ist der Kanton für die Sicherheit der Gäste, der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und der Bevölkerung verantwortlich. Es ist dabei seine Pflicht, die verfassungsmässigen Rechte aller zu schützen. Demokratische Spielregeln müssen indessen eingehalten und teilweise polizeilich durchgesetzt werden.

Die beantragte Ergänzung der Verordnung über die Kantonspolizei beschlägt ausschliesslich Themen sicherheitspolizeilicher Natur. Wie dargelegt, sollen mit dem vorliegenden Entwurf die polizeilichen Kompetenzen bzw. die entsprechenden rechtlichen Grundlagen im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Sicherheit bei Grossanlässen im Sinne einer Sofortmassnahme klarer abgestützt werden. Handlungsbedarf besteht insbesondere in den Bereichen der Fernhaltungsmassnahmen, der Errichtung von Sperrzonen und der Regelung vorübergehender Sicherstellungen von Gegenständen. Dafür soll ein neuer Artikel 8a in die Verordnung über die Kantonspolizei eingefügt werden.

2. Bemerkungen zur neuen Bestimmung

Art. 8a Sicherheitspolizeiliche Befugnisse

Die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erfolgt zunehmend in einem schwierigeren und konfliktträchtigen Umfeld. Bedingt durch diese Entwicklung haben sicherheitspolizeiliche Einsätze zugenommen. Deren Bewältigung bringt oft zeitlich begrenzte Einschränkungen der Grundrechte,

so etwa der Versammlungs- und Bewegungsfreiheit sowie der Eigentums-
garantie mit sich. Dafür gilt es, notwendige gesetzliche Grundlagen zu schaf-
fen. Die meisten neueren kantonalen Polizeigesetze, so zum Beispiel diejeni-
gen der Kantone BL, LU, BE, AR, enthalten heute im Übrigen bereits sinn-
gemässe Bestimmungen über sicherheitspolizeiliche Befugnisse.

Sicherheitspolizeiliche Interventionen können kurzfristiger Natur sein
(Absperrungen und/oder Umleitungen bei einem unvorhersehbaren Ereignis
oder bei planbaren Anlässen) und einzelne Personen betreffen oder aber
während der Dauer eines Anlasses für eine unbestimmte Anzahl Personen
Wirkung entfalten. Die angeordneten Interventionen müssen unter Umstän-
den zwangsweise durchgesetzt werden können.

Mit der vorgesehenen Bestimmung soll die Polizei ereignis- oder an-
lassbezogen die Möglichkeit erhalten, ordnungs- und sicherheitspolizeilich
notwendige Massnahmen anordnen und bei Bedarf durchsetzen zu können.
Darunter fallen **Fernhaltungsmassnahmen, das Errichten von Sperrzonen und
örtliche Einschränkungen** (lit. a–c), die im Hinblick auf Grossanlässe nötig
sind. Weitere denkbare sicherheitspolizeiliche Anwendungsbereiche ergeben
sich bei Naturereignissen, Unfällen, strafbaren Handlungen oder bei konkre-
ten Aufträgen der Regierung, wie etwa zur Gewährleistung der Sicherheit
während der Ski-Weltmeisterschaft im Engadin.

Massnahmen in diesem Zusammenhang, die sich aus nicht planbaren
Ereignissen aufdrängen, muss die Polizei sofort anordnen können. Planbare
Massnahmen, die eine unbestimmte Anzahl von Personen betreffen können,
sind andererseits rechtzeitig und geeignet bekannt zu machen.

Weiter ist auch eine Bestimmung für die **vorübergehende Sicherstellung
von Gegenständen** zu schaffen, von denen eine Gefahr ausgeht oder bei denen
der Verdacht einer missbräuchlichen Verwendung besteht (lit. d), da damit in
die Eigentumsгарantie der Betroffenen eingegriffen wird. Die Sicherstellung
solcher Gegenstände ist zulässig, soweit dies zur Abwehr einer Gefahr für
die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder zur Verhinderung einer Straftat
erforderlich ist. Diese Bestimmung ist zu unterscheiden von Sicherstellungs-
bzw. Beschlagnahmebestimmungen im Sinne von Art. 95 StPO und Art. 58
StGB sowie von solchen in Spezialgesetzen. Es soll damit nämlich die Sicher-
stellung von Sachen ermöglicht werden, die (noch) nicht in Zusammenhang
mit einer strafbaren Handlung stehen und für die spezialgesetzliche Normen
fehlen.

V. Finanzielle und personelle Konsequenzen

Die Vorlage hat weder finanzielle noch personelle Konsequenzen. Sie dient einzig der rechtlich einwandfreien Abstützung der ordnungs- und sicherheitspolizeilichen Tätigkeit der Kantonspolizei im Rahmen von Grossanlässen.

VI. Antrag

Gestützt auf diese Botschaft **beantragen** wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei zu beschliessen.

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

Namens der Regierung

Die Präsidentin: *Widmer-Schlumpf*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*

Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei

Vom Grossen Rat erlassen am ...

I.

Die Verordnung über die Kantonspolizei vom 20. November 1974 wird wie folgt geändert:

3. ORDNUNGS- UND SICHERHEITSPOLIZEI

Art. 8a

¹ Die Kantonspolizei kann zur Wahrung der Sicherheit und Ordnung sowie zur Gefahrenabwehr ereignisbezogen die notwendigen Massnahmen anordnen.

Sicherheitspoli-
zeiliche
Befugnisse

² Insbesondere kann sie

- a) Personen anweisen, einen bestimmten Ort oder ein bestimmtes Gebiet zu verlassen;
- b) das Betreten von Objekten, Grundstücken oder Gebieten untersagen;
- c) den Aufenthalt in Objekten, Grundstücken oder Gebieten untersagen;
- d) Gegenstände vorübergehend sicherstellen, von welchen eine Gefahr ausgeht oder bei denen der Verdacht einer missbräuchlichen Verwendung besteht.

³ Sie kann bei Nichtbefolgung der Anweisung diese mit den erforderlichen und angemessenen Mitteln durchsetzen.

II.

Diese Teilrevision tritt auf den 1. Januar 2002 in Kraft.