



Sven Zimmerlin / Jürg Marcel Tiefenthal*

Polizeigesetz und Polizeiverordnung des Kantons Graubünden

Eine Rezension der zweiten, vollständig überarbeiteten Auflage des Standardwerks zum Polizeirecht von Gianfranco Albertini (Hrsg.), erschienen als PrintPluß (Buch inkl. E-Book) in den Sprachen Deutsch und Italienisch im Schulthess Verlag, Zürich/Basel/Genf 2022

Der Kanton Graubünden verfügt über eine teilrevidierte Polizeigesetzgebung, die der Bündner Polizei umfassende Kompetenzen verleiht. Neben der Kodifizierung der Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Gemeindepolizeien hat der Gesetzgeber namentlich bei den Überwachungsmaßnahmen und der Datenbearbeitung neue, weitreichende Regelungen erlassen, die besondere Beachtung verdienen. Das hier rezensierte Handbuch dient sowohl der polizeilichen Praxis als auch der polizeilichen Einsatzführung als Orientierungshilfe.

Le canton des Grisons dispose d'une législation sur la police partiellement révisée, qui confère à la police grisonne des compétences étendues. Le législateur a non seulement précisé la répartition des tâches entre la police cantonale et les polices communales, mais aussi édicté de nouvelles dispositions étendues qui méritent une attention particulière, notamment en ce qui concerne les mesures de surveillance et le traitement des données. Le manuel qui fait l'objet du présent article sert de guide à la fois pour la pratique policière mais aussi pour la conduite des interventions policières.

Inhalt

- I. Vorbemerkungen
 1. Herausgeber- und Autorenschaft
 2. Zielpublikum
- II. Inhalt und Aufbau des Werks
 1. Überblick
 - 1.1. Einführung
 - 1.2. Polizeigesetz des Kantons Graubünden
 - 1.3. Polizeiverordnung
 2. Kommentar zu wesentlichen gesetzlichen Neuerungen
 - 2.1. Polizeirecht der Gemeinden
 - 2.2. Überwachungsrecht
 - 2.3. Öffentlichkeitsrecht
 - 2.4. Datenschutzrecht
- III. Würdigung

I. Vorbemerkungen

1. Herausgeber- und Autorenschaft

GIANFRANCO ALBERTINI, stellvertretender Kommandant der Kantonspolizei Graubünden und vormals langjähriger Chef der Kriminalpolizei, ist in der Schweiz der eigentliche Pionier, was die Kommentierung von Polizeigesetzen angeht. Schon 2005 erschien sein Werk «Die polizeilichen Massnahmen gemäss Art. 9–22 des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden vom 20. Oktober 2004».¹ Ihm folgte 2006 ANDREAS BAUMANN mit einem Kommentar zum Aargauischen Polizeigesetz.² Sieben Jahre später erschien das Handbuch «Polizeigesetz und Polizeiverordnung des Kantons Graubünden», dessen zweite Auflage im März 2022 erschienen ist und die vorliegend besprochen wird.³ Als Werbung in eigener Sache zu erwähnen bleiben die im Jahre 2016 erschienene Darstellung zum

* SVEN ZIMMERLIN, Dr. iur., Oberjugendanwalt des Kantons Zürich, Lehrbeauftragter für Strafrecht an der Universität Zürich; JÜRGEN MARCEL TIEFENTHAL, Dr. iur., Bundesverwaltungsrichter, Lehrbeauftragter für Öffentliches Prozessrecht an der Universität St. Gallen.

¹ GIANFRANCO ALBERTINI, Die polizeilichen Massnahmen gemäss Art. 9–22 des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden vom 20. Oktober 2004, Chur 2005.

² ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Polizeigesetz, Praxiskommentar, Zürich/Basel/Genf 2006.

³ GIANFRANCO ALBERTINI, Polizeigesetz und Polizeiverordnung des Kantons Graubünden: Ein Handbuch der Kantonspolizei Graubünden zum Bündner Polizeirecht, Zürich/Basel/Genf 2013.

Schaffhauser Polizeirecht von JÜRIG MARCEL TIEFENTHAL⁴ und der zwei Jahre danach publizierte Kommentar zum Zürcher Polizeigesetz der Herausgeber ANDREAS DONATSCH, TOBIAS JAAG und SVEN ZIMMERLIN, an dem zahlreiche Autoren mitgeschrieben haben.⁵

Im Gegensatz zur Erstaufgabe zeichnet ALBERTINI in der vollständig überarbeiteten und in zentralen Aspekten ergänzten Zweitaufgabe als Herausgeber und Hauptverfasser verantwortlich. Bei der Kommentierung gewisser ausgewählter Bestimmungen wirken weitere Kadermitarbeitende der Kantonspolizei Graubünden (LUKAS CHRISTEN, BARBARA HUBSCHMID und ANDRI MÜLLER) als Co-Autoren mit. Zudem erläutert der Erste Staatsanwalt des Kantons Graubünden (CLAUDIO RIEDI) sämtliche Normen des Übertretungsstrafrechts.

2. Zielpublikum

Wie der Herausgeber in seinem Vorwort hervorhebt, versteht sich die Darstellung sowohl als Handbuch wie auch als Lehrschrift. In erster Linie soll das Werk vor allem dem polizeilichen Praktiker aller Stufen als Nachschlagewerk und Richtschnur in seinem polizeilichen Handeln und in der Fallbearbeitung dienen. Ferner soll es in der polizeilichen Einsatzführung eine Orientierungshilfe insbesondere zur Erörterung des Lagebeurteilungsfaktors Recht sein. Diesem praktischen Zweck ist es geschuldet, dass die berücksichtigte Literatur sich auf eine Auswahl wesentlicher Werke beschränkt und nicht jedes Themenfeld gleichermaßen in derselben Tiefe dargestellt wird.

II. Inhalt und Aufbau des Werks

1. Überblick

1.1. Einführung

Das insgesamt 482 Seiten umfassende Handbuch zum Bündner Polizeirecht enthält einen 30-seitigen Vorspann mit je einem Geleitwort des zuständigen Departementsvorstehers und des Polizeikommandanten, dem Vorwort des Herausgebers sowie je einem Autoren-, Abkürzungs- und Literaturverzeichnis. Der Textteil gliedert sich in drei Teile. Dem eigentlichen Kommentar des Werks ist eine 30-seitige Einführung vorangestellt. Darin werden zunächst die wesentlichen Grundbegriffe des Polizeirechts («*Polizeibefugnisse*», «*polizeiliche Aufgaben*», «*sicherheits-, gericht- und verwaltungspolizeiliches Handeln*» und «*polizeiliche Organe*») erklärt.⁶ Sodann folgt eine Darlegung der Rechtsgrundlagen des Bündner Polizeirechts. Abgeleitet von der bundesverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung wird

das vom Grossen Rat gestützt auf Art. 79 der Bündner Kantonsverfassung (KV)⁷ am 20. Oktober 2004 erlassene und per 1. Juli 2005 in Kraft gesetzte Polizeigesetz (PolG)⁸ mit dessen bislang beschlossenen Änderungen dargestellt. Das Bündner PolG stellt sowohl Organisationsgesetz als auch Polizeigesetz im engeren Sinne dar. Das bedeutet, die Polizeigesetzgebung regelt nicht nur organisatorische Fragen wie namentlich die Aufgaben und die Organisation der Kantonspolizei, die Ausscheidung der Kompetenzen von Kantons- und Gemeindepolizeien, die Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen sowie Polizeikorps anderer Kantone und dem Bund oder die Aufgabenübertragung an private Sicherheitsorganisationen, sondern auch das polizeiliche Handeln, sprich den Eingriff in die Grundrechte des Einzelnen. Die vom Regierungsrat gestützt auf Art. 39 PolG am 21. Juni 2005 verabschiedete Polizeiverordnung (PolV)⁹ enthält die notwendigen Ausführungsbestimmungen, die gleichzeitig mit dem Polizeigesetz per 1. Juli 2005 in Kraft gesetzt wurden. Ergänzend wird auf die Strafverfolgung, die sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)¹⁰ richtet, sowie die kantonale Einführungsgesetzgebung hingewiesen, welche Fragen der Zuständigkeiten unter den kantonalen Behörden regelt.¹¹ Schliesslich werden die Grundzüge des polizeilichen Handelns und dessen Wirkung erklärt sowie die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten des individuellen Rechtsschutzes gegen erlassene Polizeiverfügungen und Realakte erörtert.¹²

1.2. Polizeigesetz des Kantons Graubünden

Der Hauptteil des Handbuches besteht aus dem 342 Seiten umfassenden Kommentar des Bündner Polizeigesetzes. Jeder einzelne der 72 Gesetzesartikel liegt eingangs stets im gesamten Gesetzeswortlaut abgedruckt vor und wird in der Regel durch den Herausgeber und Hauptautoren selbst und/oder weitere (Co-)Autoren eingehend besprochen. Die einschlägige und allenfalls weiterführende Literatur sowie die Materialien werden direkt an den betreffenden Stellen in Form von Fussnotizen aufgeführt.

Das Bündner Polizeigesetz gliedert sich in elf Abschnitte mit folgenden Titeln:

1. *Allgemeine Bestimmungen*
2. *Grundsätze des polizeilichen Handelns*
3. *Polizeiliche Massnahmen*
4. *Polizeilicher Zwang*
5. *Orientierung der Öffentlichkeit*
6. *Bearbeiten von Personendaten*

⁷ Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (KV; BR 110.100).

⁸ Polizeigesetz des Kantons Graubünden vom 20. Oktober 2004 (PolG; BR 613.000).

⁹ Polizeiverordnung vom 21. Juni 2005 (PolV; BR 613.100).

¹⁰ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0).

¹¹ Vgl. zum Ganzen Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 8–14.

¹² Vgl. Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 15–20 u. 21–29.

⁴ JÜRIG MARCEL TIEFENTHAL, Kantonale Polizeihoheit: Eine systematische Darstellung des kantonalen Polizeirechts anhand des Schaffhauser Polizeigesetzes, Zürich/Basel/Genf 2016.

⁵ ANDREAS DONATSCH/TOBIS JAAG/SVEN ZIMMERLIN (Hrsg.), PolG: Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2018.

⁶ Vgl. Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 3–7.

7. Organisation der Kantonspolizei
8. Rechte und Pflichten Dritter
9. Kosten- und Schadenersatz
10. Übertretungsstrafrecht
11. Schlussbestimmungen

1.3. Polizeiverordnung

Das Handbuch wird durch einen dritten Teil, eine Kommentierung der Polizeiverordnung (80 Seiten), abgerundet. Die 58 Ausführungsbestimmungen werden – wie bereits die Gesetzesbestimmungen – vorab jeweils im gesamten Wortlaut wiedergegeben und anschliessend erläutert. Die Polizeiverordnung behandelt in den Detailvorschriften insbesondere Aspekte der Führung und Organisation, regelt Fragen des Bestandes, der Ausbildung und Beförderung, legt die Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden fest, bestimmt die Vorgaben zur Rekrutierung und Aufnahme ins Polizeikorps, die verschiedenen Zuständigkeiten und im Speziellen jene für die Anwendung der jeweiligen polizeilichen Massnahmen, die Aufgaben der Gemeinden und führt die erforderlichen Details zur Bearbeitung von Personendaten aus.

2. Kommentar zu wesentlichen gesetzlichen Neuerungen

Nachfolgend wird der Fokus auf die Besprechung bedeutender Gesetzesänderungen gelegt, die im Rahmen der letzten Teilrevision des Polizeigesetzes vom 31. August 2018 beschlossen und per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt worden sind.¹³

2.1. Polizeirecht der Gemeinden

ALBERTINI/CHRISTEN widmen sich eingehend der Kompetenzordnung zwischen Kantonspolizei und Gemeindepolizeien. Nach der Umschreibung des Geltungsbereichs des Gesetzeserlasses (Art. 1 PolG) und des abgesteckten Aufgabenbereichs der Kantonspolizei (Art. 2 PolG) legt das Bündner Polizeigesetz unter dem Einführungstitel «Allgemeinen Bestimmungen» die polizeilichen Aufgaben der Gemeinden in den Grundzügen fest (Art. 3, Art. 3a, Art. 5 und Art. 5a PolG). Einzelne Präzisierungen ihrer Kompetenzen finden sich in der Polizeiverordnung (Art. 35, Art. 36 und Art. 36a PolV).¹⁴

Die Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit ist laut Art. 79 KV eine Aufgabe, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam wahrzunehmen ist. Das Nebeneinander von Kantonspolizei und Gemeindepolizeien ist automatisch mit der Frage der Erforderlichkeit einer Einheitspolizei verknüpft. Die beiden Autoren weisen darauf hin, dass wiederholt, d.h. sowohl ursprünglich

bei der Erarbeitung des Polizeigesetzes als auch Jahre später bei den Arbeiten zu den Polizeiberichten 2010 und 2015, diese Idee thematisiert und gleichzeitig verworfen wurde. Schliesslich wurde aber im Rahmen der Teilrevision der Polizeigesetzgebung von 2018 in Art. 3 PolG die bis dahin stets gelebte Aufgabenteilung zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden kodifiziert, wonach die Gemeinden auf ihrem Gebiet diejenigen polizeilichen Aufgaben zu erfüllen haben, für die nicht der Kanton zuständig ist (Abs. 1).¹⁵

Mit der Teilrevision von 2018 hat der Gesetzgeber die Zwangsanwendungskompetenz als ausschliesslich kantonale Zuständigkeit definiert, hingegen diejenigen («niederen») Polizeiaufgaben, welche nicht stark in die Grundrechtspositionen der Bürger und Bürgerinnen eingreifen, den Gemeinden zugewiesen. Demzufolge sind die polizeilichen Massnahmen nach Art. 9–22d PolG einzig der Kantonspolizei vorbehalten. Die Polizeibefugnisse der Gemeinden sind gleichzeitig präzisiert worden. Die Gemeinden sind insbesondere zuständig für die Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit, die Überwachung des ruhenden Verkehrs sowie die Erfüllung weiterer ihnen durch die Gesetzgebung übertragener polizeilicher Aufgaben (Art. 3 Abs. 1^{bis} PolG). Art. 3 Abs. 1^{ter} PolG stellt die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Polizeiorganen des Kantons und der Gemeinden sicher. So können polizeilich ausgebildete Gemeindeorgane (gemäss Art. 3 Abs. 2 PolG. i.V.m. Art. 35 Abs. 2 PolV) zur Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit eine Person zwar anhalten, jedoch stehen diesen keine weitergehenden polizeilichen Massnahmen zu. Demgegenüber stellt die vertragliche Aufgabenübertragung an die Stadtpolizei Chur eine Ausnahme dar. Mit Einschränkungen sind nämlich die Polizeiangehörigen der Stadtpolizei Chur zur Anwendung polizeilicher Massnahmen gemäss Art. 9 ff. PolG sowie polizeilichen Zwangs gemäss Art. 23 ff. PolG befugt.¹⁶

Im Zusammenhang mit der Teilrevision des kantonalen Gemeindegesetzes wurde bereits als Fremdänderung Art. 3a PolG erlassen und per 1. Juli 2018 in Kraft gesetzt. Dabei handelt es sich um die Gemeindekompetenz, Bewilligungen für Kundgebungen auf öffentlichem Grund zu erteilen (Abs. 1). Die Gemeinde ist verpflichtet, vor der Bewilligung einer Kundgebung mit der Kantonspolizei Rücksprache zu nehmen, wenn ein polizeilicher Einsatz zu erwarten ist (Abs. 2). Die Kantonspolizei kann in einem solchen Fall gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. g PolG die Einsatzführung vollständig übernehmen, wenn die betreffende Kundgebung – wie dies beispielsweise beim World Economic Forum in Davos zutrifft –, ohnehin in einem sicherheitskritischen Rahmen stattfindet. Diesfalls kann die Kantonspolizei der betreffenden Gemeinde Auflagen machen, namentlich gewisse Bedingungen an die Erteilung der Bewilligung knüpfen (z.B. Begrenzung der Teilnehmerzahl, Vorgabe der Demonstrationroute, des Zeitrahmens und des

¹³ Kantonsamtsblatt Graubünden, eKAB-Nr.: 00.028.215 vom 12. September 2018; eKAB-Nr.: 00.031.100 vom 20. Dezember 2018.

¹⁴ Vgl. zum Ganzen Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 54 (mit einer Übersicht zu den Polizeibefugnissen der Gemeinden).

¹⁵ Zum Ganzen Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 52.

¹⁶ Vgl. zum Ganzen Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 52 f. u. 57 f.

Ortes der Kundgebung). Hierbei übersteuern die Vorgaben der Kantonspolizei zwar die Kompetenz der betreffenden Gemeinde; die Bewilligungskompetenz als solche verbleibt jedoch weiterhin bei der Gemeinde. Im Falle von Verstössen gegen Bedingungen oder Auflagen einer erteilten Kundgebungsbewilligung kann diese durch die zuständige Gemeinde entzogen werden. Allerdings ist eine Anzeige oder eine Sanktionierung mittels Busse nur dann möglich, wenn dies auch gesetzlich vorgesehen ist.¹⁷

Schliesslich hat das Polizeirecht der Gemeinden eine bedeutende Ergänzung mit dem neuen Art. 5a PolG erfahren, welcher die Ersatzvornahme verankert. Hintergrund dieser Regelung bildet die dannzumal fehlende Rechtsgrundlage zur Überbindung der durch Ersatzvornahme entstandenen polizeilichen Kosten an eine säumige Gemeinde, die einer ihr obliegenden sicherheitspolizeilichen Aufgabe nicht nachgekommen ist. Gestützt auf die neue Regelung kann die Kantonspolizei eine sicherheitspolizeiliche Aufgabe, welche eine Gemeinde unterlässt und hierfür explizit auch nicht rechtzeitig um Unterstützung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 PolG ersucht hat, selber erfüllen und der Gemeinde anschliessend die hierfür entstandenen Kosten auferlegen.¹⁸

2.2. Überwachungsrecht

Die Regelung der präventiven Überwachungsmassnahmen (Art. 21a–21g PolG) und der Überwachungsmassnahmen im öffentlichen Raum (Art. 22a–22d PolG) gaben den eigentlichen Anlass zur zweiten Auflage des vorliegend besprochenen Handbuchs zum Bündner Polizeirecht.¹⁹ Diese Bestimmungen ersetzen den mit der Teilrevision aufgehobenen Art. 22 PolG, welcher den Einsatz technischer Mittel geregelt hatte; die neuen Artikel sind allerdings deutlich ausführlicher und präziser gefasst.

Hier fällt zunächst auf, dass Art. 22 PolG überhaupt noch kommentiert wird, obwohl er nicht mehr existiert. ALBERTINI/MÜLLER wählen dieses Vorgehen, um allgemeine Ausführungen zu den Überwachungsmassnahmen anzubringen, was durchaus sinnvoll ist; systematisch wäre es nicht undenkbar gewesen, diese Erläuterungen als Vorspann zu den Art. 21a ff. PolG in den Kommentar einzufügen. Auch die für polizeiliche Rechtsanwender wertvolle taktische Einordnung der Überwachungsmassnahmen weisen den Sinn eines allgemeinen Teils auf.²⁰

Die Autoren halten sich nachvollziehbarerweise gar nicht erst mit längeren Hinweisen zur Frage auf, weshalb insbesondere die neuen Bestimmungen zu den präventiven Überwachungsmassnahmen notwendig geworden sind.²¹ Zum einen richtet sich das Werk er-

klärtermassen in erster Linie an Praktiker und nicht an die Wissenschaft;²² zum andern wurde die Rechtsetzung und Praxis im Strafprozessrecht, die eine ergänzende kantonale Legiferierung im Bereich der polizeilichen Vorermittlungen erforderlich gemacht hat, andernorts bereits ausführlich dargestellt und darf inzwischen als hinlänglich bekannt vorausgesetzt werden.²³

Materiell sind die Erläuterungen freilich sehr wohl auch von rechtswissenschaftlichem Interesse. Die Unterscheidung nach Ziel und Zweck (Zielperson und Zielobjekt versus Raum und Situation) sowie Mittel (verdeckt einsetzbare Personen und Aufzeichnungsmittel) der Überwachungsmassnahmen erscheint als durchaus instruktiv und ist intuitiv unschwer nachvollziehbar. Unterstützt wird diese fast schon lehrbuchmässige Darstellung durch hilfreiche Tabellen, welche die Übersicht über die komplexe Materie deutlich erleichtern.²⁴ Dem tut keinen Abbruch, dass mitunter der polizeiliche Jargon durchdrückt («*interventionsschwanger*», «*deliktsschwanger*»²⁵).

Mit besonderem Gewinn liest man die Ausführungen zu den Überwachungsmassnahmen im virtuellen Raum, zumal sie die neuesten technischen Entwicklungen (z.B. Profile bei Social Media-Anbietern, Verwendung von Krypto-Währungen) berücksichtigen.²⁶ Auch an dieser Stelle werden nützliche begriffliche Abgrenzungen vorgenommen, beispielsweise zwischen Monitoring, Observation, verdeckter Fahndung und verdeckter Ermittlung im Cyberspace. Speziell hervorgehoben wird die Eigentümlichkeit, dass zwar die verdeckte Fahndung und Ermittlung sowohl gestützt auf das Polizeigesetz wie auch auf die Strafprozessordnung zulässig sind, nicht aber – jedenfalls nicht direkt – die Observation, weil diese sich auf öffentlich zugängliche Orte in der realen Welt beschränkt.²⁷ Von praktischem Nutzen sind die beispielhaft erwähnten Anwendungsfälle für die einzelnen Massnahmen, beispielsweise die Anbahnung eines Kaufes oder sexuellen Kontaktes als verdeckte Fahndung und der Abschluss von Mobilfunkverträgen oder die Übernahme von täterischen Accounts etwa im Zusammenhang mit Drogenlieferungen als verdeckte Ermittlung.

Die Kommentierung der einzelnen Bestimmungen zu den präventiven Überwachungsmassnahmen hat ALBERTINI als Hauptautor gleich selbst an die Hand genommen. Tatsächlich tragen auch hier die illustrativen Tabellen mit der Hervorhebung der Unterschiede zwischen den polizeigesetzlichen und den strafprozessualen Grundlagen unverkennbar seine Handschrift.²⁸ Besonders die Übersicht auf Seite 175 erschliesst dem

²² Handbuch-ALBERTINI, IX (Vorwort zur zweiten Auflage).

²³ JÜRGEN MARCEL TIEFENTHAL, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2018, 375 f.; LENTJES MELLI/RHYNER, in: Donatsch/Jaag/Zimmerlin (FN 5), Vorbem. zu §§ 32–32g N 1 ff.

²⁴ Handbuch-ALBERTINI/MÜLLER, 221 ff.

²⁵ Handbuch-ALBERTINI/MÜLLER, 221.

²⁶ Handbuch-ALBERTINI/MÜLLER, 233 ff.

²⁷ Handbuch-ALBERTINI/MÜLLER, 235; denkbar sei «allenfalls eine analoge Anwendung der Observation».

²⁸ Handbuch-ALBERTINI, 185, 195 und 201.

¹⁷ Zum Ganzen Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 60 (f.).

¹⁸ Vgl. zum Ganzen Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 60 f.

¹⁹ Handbuch-ALBERTINI, IX (Vorwort zur zweiten Auflage).

²⁰ Handbuch-ALBERTINI/MÜLLER, 226 ff.

²¹ Handbuch-ALBERTINI/MÜLLER, 219 f.; vgl. immerhin Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 13 f., und Handbuch-ALBERTINI, 35 ff.

Leser sogleich, welches die Definition und der Zweck einer spezifischen präventiven Überwachungsmaßnahme sind, wer für deren Anordnung und Durchführung zuständig ist und inwiefern sie der betroffenen Person mitgeteilt werden muss. Die Regelung im Bündner Polizeigesetz orientiert sich sinnvollerweise direkt an der entsprechenden Regelung der schweizerischen Strafprozessordnung, auf die sich der Gesetzestext mehrfach ausdrücklich bezieht.²⁹

Im Sinne von Vorbemerkungen zu allen präventiven Überwachungsmaßnahmen führt ALBERTINI zunächst den Unterschied zwischen polizeigesetzlichen Vorermittlungen und strafprozessualen polizeilichen Ermittlungen («intelligence» zwecks Verhinderung und Erkennung von Straftaten, «investigation» zwecks Untersuchung einer entdeckten Straftat; hinreichender Tatverdacht als diesbezüglich relevantes Abgrenzungskriterium) und mit ihm auch den Unterschied zwischen polizeilichen Einsatzakten und einsichtsberechtigten Fallakten näher aus.³⁰

Bei der Erläuterung der einzelnen Massnahmen, deren Darstellung im Einzelnen hier zu weit führen würde, stechen neben der stets instruktiven Abgrenzung der einzelnen Massnahmen zueinander (z.B. verdeckte Fahndung versus verdeckte Vorermittlung) sowie zu den entsprechenden strafprozessualen Rechtstituten insbesondere die begrifflichen Umschreibungen und Unterscheidungen positiv hervor.³¹ Als besonders verdienstvoll erweist sich in diesem Zusammenhang, dass mitunter sogar ein Vergleich mit der entsprechenden Massnahme gemäss Nachrichtendienstgesetz³² erfolgt.³³

Bei den Überwachungsmaßnahmen im öffentlichen Raum thematisiert der Kommentar zunächst die verdeckte Überwachung allgemein zugänglicher Orte und grenzt sie von der Observation wie auch von der erkennbaren Bildüberwachung des öffentlich zugänglichen Raumes gemäss dem kantonalen Datenschutzgesetz ab.³⁴ Dass das Bündner Polizeigesetz mit Art. 22a PolG eine verdeckte Bild- und Ton-Überwachung mit der Möglichkeit der Personenidentifikation und einem automatischen Abgleich mit Datenbanken erlaubt, geht sehr weit; tatsächlich dürfte dies auch im schweizerischen Vergleich nahezu einmalig sein.³⁵ Inwiefern diese doch eher rudimentär anmutende Regelung – die Voraussetzungen sind denkbar knapp umschrieben (konkrete Gefahr, dass Straftaten begangen werden) – vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

zu solchen Überwachungsmaßnahmen und zum automatischen Abgleich mit Datenbanken Bestand haben wird,³⁶ muss sich weisen.³⁷ Umso erfreulicher ist es, dass der Kommentar hier gewisse Leitplanken vorgibt. Das gilt auch für die Bestimmung zur automatisierten Fahrzeugfahndung (Art. 22b PolG, vgl. auch Art. 29b PolG), die ihrerseits mit einer ausführlichen Regelung der Voraussetzungen (Zweck der Datenerhebung, Verwendung, Löschung etc.) nun tatsächlich der höchstgerichtlichen Praxis Nachachtung verschafft, die ein entsprechendes Vorgehen der Kantonspolizei Thurgau mangels hinreichend bestimmter gesetzlicher Grundlagen als rechtswidrig beurteilt hatte.³⁸ Erwähnenswert bleibt schliesslich die Bestimmung von Art. 22c PolG, die in Abs. 1 und 2 den Einsatz von Bodycams ermöglicht.³⁹

Der Modernität der Bestimmungen zum Überwachungsrecht im Bündner Polizeigesetz (Art. 21a–22d PolG) ist es zu verdanken, dass die einzelnen Massnahmen vergleichsweise ausführlich und präzise geregelt wurden.⁴⁰ Wo nötig, bringen ALBERTINI anschauliche Ausführungen hilfreiche Konkretisierungen und Präzisierungen mit sich, zumal sie auch die jüngsten polizeitaktischen und technischen Entwicklungen mitberücksichtigen.⁴¹ Insoweit kommt dem Kanton Graubünden für die nicht einfach zu fassende Materie der polizeilichen Überwachungsmaßnahmen Vorbildcharakter für die ganze Schweiz zu.

2.3. Öffentlichkeitsrecht

Herausgeber und Hauptautor ALBERTINI erörtert den neu eingefügten Art. 26a PolG, der im Zusammenhang mit der Orientierung der Öffentlichkeit durch die Kantonspolizei (Art. 26 PolG) eine Ausnahme im Sinne einer Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips festlegt. Das Öffentlichkeitsprinzip bezweckt die Förderung der Transparenz des staatlichen Handelns gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Im Bereich der Polizeiarbeit betrifft dies die Offenlegung von polizeilich relevanten Ereignissen, sofern der Informationspflicht keine übergeordneten öffentlichen Interessen (z.B. Geheimhaltungsinteresse polizeilicher Ermittlungen) oder privaten Interessen (z.B. Persönlichkeitsschutz der betroffenen Person bei Berichterstattungen der Kantonspolizei) entgegenstehen.⁴² In der Praxis erfolgt hierfür stets eine umfassende Interessenabwägung zwischen dem verwaltungsinternen Geheimhaltungsinteresse

²⁹ Wie der Verfasser zu Recht herausstreicht: Handbuch-ALBERTINI, 174.

³⁰ Handbuch-ALBERTINI, 176 ff.

³¹ Handbuch-ALBERTINI, 183 ff.

³² Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (NDG; SR 121).

³³ Handbuch-ALBERTINI, 186, 212 f. und 217.

³⁴ Handbuch-ALBERTINI, 242 ff.

³⁵ MONIKA SIMMLER/GIULIA CANOVA, Gesichtserkennungstechnologie: Die «smarte» Polizeiarbeit auf dem rechtlichen Prüfstand, in: Sicherheit & Recht 3/2021, 105 ff., 115 f., erwähnen immerhin noch den Kanton Basel-Landschaft, dessen Regelung allerdings deutlich weniger weit geht (vgl. § 45b PolG/BL).

³⁶ BGE 136 I 87, E. 8 (PolG/ZH); BGE 146 I 11, E. 3.3 (PolG/TG).

³⁷ Zu den diesbezüglich hohen Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen: vgl. TIEFENTHAL (FN 23), 426 ff.

³⁸ BGE 146 I 11, E. 3.3 (PolG/TG).

³⁹ Näher ausdifferenziert in Handbuch-ALBERTINI, 252 f.

⁴⁰ Vgl. z.B. §§ 51 ff. PolG/BE, §§ 35 f. PolG/AG, §§ 36 ff. PolG/BL; ähnlich modern beispielsweise §§ 9a ff. PolG/SZ.

⁴¹ Vgl. nur Handbuch-ALBERTINI, 254 ff., wo die technischen Modalitäten der Fernmeldeüberwachung erläutert werden.

⁴² Davon abzugrenzen ist die Information über Strafverfahren, die sich nach der Strafprozessordnung richtet (vgl. Verweis in Art. 26 Abs. 2 PolG).

und dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit.⁴³ Das kantonale Öffentlichkeitsgesetz⁴⁴ regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Es gilt jedoch nicht für Dokumente über Verfahren und über Personen. Art. 5 des Öffentlichkeitsgesetzes sieht einen Vorbehalt vom Geltungsbereich für diejenigen Informationen vor, die als geheim bezeichnet sind oder deren Zugang spezialgesetzlich geregelt ist. An dieser Stelle kommt die neu geschaffene Norm im Polizeigesetz zum Tragen, die als *Lex specialis* für Dokumente der Kantonspolizei zur Anwendung gelangt. Art. 26a PolG schliesst den öffentlichen Zugang zu Dokumenten explizit aus, soweit sie Rückschlüsse auf die taktischen Möglichkeiten und das taktische Vorgehen der Kantonspolizei zulassen. Darunter fallen z.B. Informationen über spezialisierte Mittel, die Stärke eines Einsatzdispositivs, Einsatzregeln oder Taktiken. Aufgrund des unmissverständlichen Gesetzeswortlautes («Rückschlüsse») sind dem öffentlichen Zugang sowohl Dokumente mit direktem Bezug als auch solche mit indirektem Bezug (wie z.B. Korrespondenz, Finanzinformationen, logistische Pläne) entzogen.⁴⁵

2.4. Datenschutzrecht

Die Novelle von 2019/2020 hat auch bei den Bestimmungen zum Datenschutz einige Veränderungen und Ergänzungen mit sich gebracht. Polizeiarbeit und Datenschutz pflegen eine ziemlich dornenvolle Beziehung zueinander; dies nicht so sehr, weil sich die Polizeien grundsätzlich am Datenschutz stören und ihn als Behinderung ihrer Arbeit empfinden würde, sondern viel eher noch aus dem Grund, dass es für Polizistinnen und Polizisten praktisch kaum mehr überschaubar ist, welche Rechtsgrundlagen zum Datenschutz für ihre jeweiligen Amtshandlungen zu berücksichtigen sind – zumal sie sich nicht selten sowohl im Bereich der Gefahrenabwehrung und Störungsbeseitigung als auch in jenem der Strafverfolgung bewegen (bei doppelfunktionalen Massnahmen mitunter sogar auf beiden Gebieten zugleich). Dass ALBERTINI/CHRISTEN gleich mit einer anschaulichen Übersichtsgrafik starten, kann vor diesem Hintergrund nicht hoch genug eingeschätzt werden.⁴⁶

Nicht nur existieren verschiedene Kategorien von Daten (z.B. besonders schützenswerte Personendaten) und mehrere Varianten des Umgangs mit ihnen (z.B. das Beschaffen, Speichern, Aufbewahren, Bekanntgeben, Vernichten); vielmehr sind je nach Art der polizeilichen Tätigkeit auch unterschiedliche Vorgaben zu beachten (ausserhalb eines Strafverfahrens gelten andere Regeln als während eines solchen, vgl. Art. 95 ff. StPO). Der Kommentar bringt Licht in diese Querschnittsmaterie, in dem er das in diesem Bereich recht schlank gehaltene Polizeigesetz – im Kern nur drei Bestimmungen: Beschaffung, Bekanntgabe und Vernichtung

(Art. 27a, Art. 29 und Art. 29a PolG) – näher ausführt und mit Hinweisen auf das Bundes- und kantonale Datenschutzrecht ergänzt.⁴⁷ Inwiefern sich die an sich durchaus vertretbare Unterteilung in gerichts-, sicherheits- und verwaltungspolizeiliche Daten sowie Daten über die Amtsführung⁴⁸ den polizeilichen Umgang mit Daten in der Praxis erleichtert, darf hier offen bleiben;⁴⁹ immerhin ergibt sie sich zumindest für die Abgrenzung von gerichtspolizeilichen zu anderen Daten direkt aus dem Gesetz (Art. 27 Abs. 3 PolG) – und diesbezüglich erscheint die Vorschrift der getrennten Bearbeitung solcher Daten von anderen doch zumindest bemerkenswert. Gemeint ist damit nicht eine «Chinese Wall» im Sinne einer technischen Schranke, wie sie bei den Kantonspolizeikorps zwischen der kernpolizeilichen und der nachrichtendienstlichen Vorgangsbearbeitung üblich ist, sondern dass «die Bearbeitung von gerichtspolizeilichen Daten [...] kongruent mit der Behandlung durch die Staatsanwaltschaft und nach deren Weisung zu erfolgen» hat, dass also «Daten, welche zu einer Verzeigung geführt haben, dem Schicksal der staatsanwaltschaftlichen Akten folgen».⁵⁰

Schon von Beginn an, also seit der Jahrtausendwende, befindet sich die Bestimmung von Art. 28 PolG im Gesetz, die eine Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe von Daten über gewaltbereite Personen bildet, mithin dem Bedrohungsmanagement dient; dass dies nach wie vor eine Notwendigkeit darstellt, versteht sich von selbst. Diesbezüglich wurde der Kommentar in der Neuauflage in gewinnbringender Weise vor allem für die Auslegung des Begriffs der Gewaltbereitschaft ausgebaut und mit Beispielen angereichert.⁵¹ Besonders begrüssenswert erscheinen aber auch an dieser Stelle wiederum die sachdienlichen Hinweise auf wesensverwandte Erlasse; so auf das neue Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, zumal für dessen Umsetzung den Kantonen eine prominente Rolle zukommt.⁵² Solche Querverweise erleichtern das Auffinden der in einem konkreten Fall anwendbaren Vorschriften enorm.

Art. 29 PolG erfuhr vor drei Jahren lediglich eine Änderung im Titel (nicht mehr Datenübermittlung, sondern Datenbekanntgabe), weshalb auch die Neuauflage des Handbuchs nur mehr wenige zusätzliche Bemerkungen im Vergleich zur Voraufgabe aufweist.⁵³ Dass das Gesetz hingegen neu eine ausdrückliche Bestimmung zur Datenvernichtung enthält (Art. 29a PolG), dient der Rechtssicherheit. Zur automatisierten Fahrzeugfahndung sei schliesslich auf das bereits Gesagte verwiesen.⁵⁴

⁴⁷ Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 292 ff.

⁴⁸ Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 297 ff.

⁴⁹ Sie fand sich bereits in der Voraufgabe des Kommentars: ALBERTINI (FN 3), 152 f.

⁵⁰ Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 297.

⁵¹ Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 302 ff.

⁵² Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 307 ff.

⁵³ Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 310 f.

⁵⁴ Vgl. vorne 2.2.

⁴³ Handbuch-ALBERTINI, 287.

⁴⁴ Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip vom 19. April 2016 (Öffentlichkeitsgesetz; BR 171.000).

⁴⁵ Handbuch-ALBERTINI, 289.

⁴⁶ Handbuch-ALBERTINI/CHRISTEN, 290 f.

III. Würdigung

GIANFRANCO ALBERTINI präsentiert – zusammen mit seiner mitwirkenden Co-Autorenschaft – mit der neuen, vollständig überarbeiteten und stark erweiterten Auflage seines Standardwerks eine umfassende, äusserst kompakte und praxisbezogene Darstellung zum Bündner Polizeirecht, die den aktuellsten Stand der polizeirechtlichen Entwicklungen abbildet. Dem Herausgeber und Hauptverfasser gelingt es vorzüglich, das polizeiliche Handeln an der fließend verlaufenden Schnittstelle zwischen Polizei- und Strafprozessrecht mit all seinen Facetten differenzierend herauszuarbeiten und fassbar zu machen. Neben den nötig gewordenen Überarbeitungen liegt der Schwerpunkt auf den gesetzlichen Neuerungen im Polizeigesetz, die namentlich die präventiven Überwachungsmaßnahmen, die Überwachung des öffentlichen Raums sowie die polizeiliche Bearbeitung von Personendaten betreffen. Hier erweist sich der Umstand als besonders glücklich, dass der Kanton Graubünden bei den Überwachungsmaßnahmen und beim Datenschutz über ein neues und damit zeitgemässes Polizeigesetz verfügt, das nicht nur die neuesten rechtlichen Entwicklungen im Strafprozess- und Polizeirecht berücksichtigt, sondern zugleich in den Genuss kommt, von versierten Fachpersonen kommentiert zu werden. Insgesamt wird dies in näherer und mittelfristiger Zukunft für die Polizeipraktiker gerade in diesem komplexen Bereich in ihrer täglichen Arbeit von hohem Nutzen sein; überdies wird gerade diese Verbindung – junges, modernes Polizeigesetz und praxisorientierte Kommentierung – auch den anderen kantonalen Gesetzgebern zugutekommen, wenn sie dereinst selber wieder im Begriffe stehen sollten, ihre Polizeigesetze zu überarbeiten und sie im Bereich der Überwachungsmaßnahmen sowie beim Datenschutz auf den neuesten Stand der Dinge zu bringen.

Das Handbuch überzeugt insgesamt durch eine klare und verständliche Sprache, die sowohl dem Polizeipraktiker aller Stufen (d.h. vom Polizeiangehörigen der Sicherheitspolizei bis zum höheren Kaderoffizier) als auch den rechtsanwendenden Behörden in der Verwaltung und der Justiz sowie den Vertretern der Advokatur einen raschen Zugang zu rechtlichen Fragestellungen des Polizeirechts bietet. Unter dem bewusst schlank gehaltenen Apparat an zitierten wissenschaftlicher Literatur leidet keineswegs die Qualität, vielmehr wird der Fokus des Lesers auf die jeweils besprochenen wesentlichen Aspekte gerichtet und auf unnötige weiterführende Diskurse verzichtet. Die vorgegebene Systematik der chronologisch erläuterten Polizeigesetz- und Polizeiverordnungsnormen sowie die gleichzeitige Zugriffsmöglichkeit auf das E-Book lassen das Fehlen eines Stichwortverzeichnisses als unerheblich erscheinen, wenn auch in der Printversion einer Publikation ein solches in der Regel von praktischem Nutzen ist. Im Speziellen hervorzuheben sind die an mehreren Stellen eingefügten Skizzen, Tabellen und Übersichten sowie vollständigen Texte von Spezialbestimmungen aus anderen einschlägigen Gesetzeserlassen oder dem

übergeordnetem Recht (u.a. Bundesgesetze, interkantonale Vereinbarungen), die der Leserschaft hilfreiche Hinweise geben und ihnen den Zugang zur Kommentierung der jeweiligen Erlassnorm erleichtert. Im Weiteren zeichnet sich das Werk durch die zahlreichen illustrierten Beispiele aus der polizeilichen Praxis aus, die vor allem auch den rechtswissenschaftlich Forschenden gewiss den Zugang zum Polizeirecht und dessen nicht immer klare Abgrenzung zur Strafverfolgung erleichtern. Es ist zu wünschen, dass dieses Standardwerk in der neuen, erweiterten Auflage nicht nur der Kantonspolizei Graubünden als praktisches Werkzeug in der alltäglichen Polizeiarbeit und bei Fragen zur Rechtsauslegung wertvolle Unterstützung bietet, sondern auch schweizweit über die polizeilichen Fachkreise hinaus die gebührende Beachtung und Verbreitung findet.