



Ruhe, Ordnung, Sicherheit

Totalrevision des Polizeireglements

1 Ausgangslage

1.1 Rechtliche Grundlagen der Stadtpolizei

Aufgrund der Bundesverfassung liegt die Polizeihochheit in erster Linie bei den Kantonen. Die polizeilichen Aufgaben, Befugnisse sowie die Kompetenzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden werden in der jeweiligen kantonalen Verfassung und Gesetzgebung normiert. Der Kanton St.Gallen hat die polizeilichen Aufgaben und Befugnisse teilweise an die Gemeinden delegiert. Gemeindepolizeiliche Aufgaben sind die Ausübung der Sicherheitspolizei, die Überwachung des ruhenden Verkehrs, polizeiliche Ermittlungen im Strafverfahren bei Übertretungen, die mit Bussenerhebung auf der Stelle geahndet werden, sowie die Ausführung von Aufträgen für Verwaltungsorgane der Gemeinde. Die Gemeinden können gemäss dem kantonalen Polizeigesetz für die Erfüllung der gemeindepolizeilichen Aufgaben eigene Polizeikräfte unterhalten. Gemäss Polizeigesetz erfüllt in der Stadt St.Gallen die Stadtpolizei die gemeindepolizeilichen Aufgaben. Gestützt auf das kantonale Polizeigesetz wurden die Aufgaben der Stadtpolizei durch Vereinbarung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen (gegen angemessene Vergütung) wesentlich erweitert. Namentlich wurden der Stadt die polizeiliche Überwachung des rollenden Verkehrs sowie weitere verkehrspolizeiliche Aufgaben übertragen.

Das Polizeigesetz und die Polizeiverordnung regeln die polizeilichen Befugnisse. Die kantonale Gesetzgebung ordnet diese Materie allerdings nicht umfassend und abschliessend: Zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung haben die Gemeinden die nach den örtlichen Verhältnissen erforderlichen Vorschriften zu erlassen.



1.2 Zweck des Polizeireglements

1.2.1 Schaffung von Polizeistrafrecht

Der Bund hat im Rahmen seiner verfassungsmässigen Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts zu Gunsten der Kantone einen bedeutsamen Vorbehalt gemacht. Danach bleibt die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht den Kantonen insoweit vorbehalten, als es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist. Übertretungen sind die mit Haft oder Busse oder mit Busse allein bedrohten Handlungen. Der Kanton St.Gallen hat die Befugnis zum Erlass eines Polizeistrafrechts teilweise an die Gemeinden delegiert. Eingeschränkt wird diese Kompetenz durch das Gemeindegesetz hinsichtlich des Strafrahmens: Zuwiderhandlungen gegen kommunale Reglemente können mit Busse bzw. in leichten Fällen mit Verwarnung sanktioniert werden. Im Weiteren sind Sachverhalte, die der Kanton bereits durch ein geschlossenes System von Normen abschliessend geregelt hat, der kommunalen Gesetzgebung entzogen. Raum für kommunales Übertretungsstrafrecht besteht, wo das übergeordnete Recht einen Sachverhalt entweder nicht oder nur teilweise geregelt hat oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt wird.

Neben dem Polizeireglement finden sich in zahlreichen weiteren Erlassen der Stadt Übertretungsstraftatbestände: So beispielsweise im Lärmschutzreglement (das durch das Immissionsschutzreglement ersetzt werden soll), im Reglement über die Abgabe von Energie und Wasser durch die Versorgungsbetriebe oder im Abfallreglement. Zweck des Polizeireglements ist demnach in erster Linie, die im übergeordneten Recht nicht geregelten, aber aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse regelungsbedürftigen Sachverhalte tatbestandsmässig zu erfassen. Regelungsbedarf besteht, wenn das unerwünschte Verhalten eine Störung oder Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Unter dem Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird der Schutz von elementaren individuellen Rechtsgütern insgesamt, namentlich Leib und Leben, Bewegungsfreiheit, Persönlichkeit, Besitz und Eigentum sowie - als kollektives Gut - der Ortsbildschutz erfasst. Im übergeordneten Recht nicht geregelte (Klein-)Kriminalität soll angemessen sanktioniert und dadurch unterbunden werden. Darunter fallen Straftaten, die von geringer Bedeutung sind, d.h. nur leichtes Tatverschulden sowie geringen Erfolg aufweisen, aber dennoch als stark belästigend einzustufen sind. Auch wenn die Widerhandlungen strafrechtlich von geringer Bedeutung sind, ist deren konsequente, rasche Ahndung wichtig, droht sonst eine nachhaltige Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.



1.2.2 Polizeiliche Befugnisse

In zweiter Linie können die polizeilichen Befugnisse den örtlichen Gegebenheiten entsprechend ausgestaltet werden. Die Stadt St.Gallen nimmt im Kanton hinsichtlich Bevölkerungszahl und wegen ihrer Zentrumsfunktion eine herausragende Stellung ein. Daraus resultieren gegenüber den übrigen politischen Gemeinden des Kantons besondere polizeiliche Bedürfnisse für die Erfüllung des polizeilichen Auftrages, der Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit. Im Polizeireglement kann der Befugniskatalog gegenüber den kantonalrechtlichen Bestimmungen ergänzt werden.

1.3 Notwendigkeit der Totalrevision

Während den vergangenen 40 Jahren seit Erlass des Polizeireglements am 20. Oktober 1964 wurden zahlreiche Bestimmungen durch übergeordnetes Recht verdrängt. Zudem haben sich die gesellschaftlichen und technischen Verhältnisse stark gewandelt. Dies blieb nicht ohne Einfluss auf die Tätigkeit der Polizei. Einzelne geltende Normen werden zudem dem nach heutiger Rechtsauffassung notwendigen Erfordernis der genügenden Bestimmtheit nicht gerecht. Die Totalrevision zielt darauf ab, im Lichte der geänderten Lebenswirklichkeit die Gebots- und Verbotsbestimmungen des Polizeireglements den heutigen Bedürfnissen anzupassen.

In der Vorlage zur Teilrevision des Polizeireglements (Nachtrag III) vom 23. Mai 2000 an den Grossen Gemeinderat hat der Stadtrat bereits die Totalrevision in Aussicht gestellt. Die vorgezogene Teilrevision bezüglich einzelner Bestimmungen erfolgte damals aus Gründen der Dringlichkeit.

Am 26. September 2000 wurde eine Motion mit folgendem Wortlaut erheblich erklärt: „Der Stadtrat wird daher beauftragt, das Polizeireglement vom 20. Oktober 1964 einer Totalrevision zu unterziehen und den heutigen Erfordernissen anzupassen.“

1.4 Leitidee bei der Totalrevision

Für jede bestehende und neu zu schaffende Bestimmung wurde geprüft, welches Schutzzobjekt durch unerwünschtes Verhalten gefährdet ist, ob die Intensität der Beeinträchtigung dieses Schutzgutes ein polizeiliches Einschreiten rechtfertigt und welches das geeignete Mittel der Gefahrenabwehr darstellt, den Schutz zu gewährleisten. Handlungen, die ein geschütztes Rechtsgut nicht verletzen, sollen nicht verboten werden. Ein unerwünschtes Verhalten soll zudem nur dann unter Strafe gestellt werden, wenn kein anderer, geringfügigerer Eingriff zur Verfügung steht. Wird ein unerwünschtes Verhalten mit Strafe bedroht, muss die



Sanktion in einem vernünftigen Verhältnis zum Strafraum vergleichbarer Tatbestände sein. Ein weiterer Aspekt bei der Ausgestaltung der Bestimmungen im Polizeireglement ist das Ausmass der Störung oder Gefährdung eines Rechtsgutes, das eine Strafbarkeit rechtfertigt. Nicht jedes unerwünschte Verhalten, etwa das Wegwerfen einer Zigarettenkippe oder das Spucken, soll und kann strafbar sein. Die Strafwürdigkeit eines Verhaltens bzw. die Schutzwürdigkeit der tangierten Interessen müssen sachlich begründbar sein. Nur wenn das Verhalten eine Intensität erreicht, die ein geschütztes Rechtsgut ernsthaft gefährdet, ist die Strafbarkeit des Verhaltens angezeigt. Übertretungen sind häufig dadurch gekennzeichnet, dass erst ihre massenhafte Begehung zu einer Gefährdung der geschützten Rechtsgüter und damit zu unhaltbaren Zuständen führt. Offensichtliche Probleme entstehen beispielsweise erst durch das grassierende „wilde“ Plakatieren oder das massenhafte Wegwerfen und Liegenlassen von Kleinabfall, während der Einzelfall kaum als störend empfunden wird.

Das strafrechtliche Legalitätsprinzip verlangt, dass alle Merkmale strafbaren Verhaltens und dessen Rechtsfolgen gesetzlich bestimmt sein müssen. Der Strafgesetzgeber hat das, was strafbar sein soll, einzeln zu umschreiben; er darf sich nicht mit einer allgemeinen Umschreibung begnügen. Die strafrechtlich massgebende Grenze eines Verhaltens muss klar erkennbar sein. Zahlreiche Bestimmungen des geltenden Polizeireglements genügen aufgrund ihrer allgemeinen Umschreibung diesem Erfordernis nach heutiger Rechtsauffassung nicht (mehr).

1.5 Änderungen der kantonalen Gesetzgebung

Seit Erlass des Polizeireglements im Jahr 1964 wurden im Kanton St.Gallen auf dem Gebiet des Polizei- und Strafrechts zahlreiche neue Gesetze in Kraft gesetzt. Von grosser Bedeutung ist das Polizeigesetz, das am 10. April 1980 erlassen wurde, dessen Nachträge (letztmals vom 4. April 2002) sowie die Polizeiverordnung vom 2. Dezember 1980. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit des polizeilichen Handelns, die Eingriffsvoraussetzungen und polizeiliche Befugnisse wie Identitätsfeststellung, Personendurchsuchung, Gewahrsam sowie Schusswaffengebrauch wurden auf Gesetzesstufe verankert. Eine bedeutsame Ergänzung des materiellen Strafrechts brachte der Erlass des Übertretungsstrafgesetzes vom 13. Dezember 1984. Das formelle Strafrecht wurde durch das totalrevidierte Strafprozessgesetz, die Strafprozessverordnung sowie deren Anhang wesentlich umgestaltet.

1.5.1 Totalrevision Strafprozessgesetz

Der Grosse Rat verabschiedete 1999 ein neues Strafprozessgesetz. Das Verfahren vor den Gemeindebehörden wurde damit abgeschafft. In diesem Verfahren wurden insbesondere auch Widerhandlungen gegen Gemeindeverordnungen und -reglemente geahndet. Die



Strafbefugnisse auf Gemeindeebene wurden durch die Polizeistrafkommision und den Polizeirichter wahrgenommen. Mit Ausnahme der im Anhang der Strafprozessverordnung aufgeführten Straftatbestände müssen nunmehr sämtliche, auch geringfügige Übertretungen bei der Staatsanwaltschaft zur Anzeige gebracht werden. Im Anhang der Strafprozessverordnung werden die Tatbestände abschliessend geregelt, die in einem vereinfachten Verfahren erledigt werden können, durch die Bussenerhebung auf der Stelle (vgl. unten). Einzelne Bestimmungen des geltenden Polizeireglements müssen wegen der Aufhebung der Strafbefugnis durch die Gemeinde aufgehoben werden.

1.5.2 Bussenerhebung auf der Stelle

Durch Bussenerhebung auf der Stelle können gemäss Strafprozessgesetz einfache, d.h. in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht klare Übertretungen im Einverständnis des Fehlbaren geahndet werden. Mit der sofortigen Zahlung der Busse bzw. der Zahlung innert einer Bedenkfrist von dreissig Tagen ist der Fall abgeschlossen. Wenn die Zahlung bis Ablauf der Bedenkfrist nicht eingeht, erfolgt die Anzeige an die Staatsanwaltschaft, welche den Vorwurf im ordentlichen Verfahren abklärt und allenfalls sanktioniert. Durch das vereinfachte Verfahren der Bussenerhebung auf der Stelle werden häufig vorkommende Übertretungen im Bagatellbereich gleich wie beim Ordnungsbussenverfahren im Strassenverkehr geahndet: Vorleben und persönliche Verhältnisse des Täters werden nicht berücksichtigt, der Name des Täters wird bei sofortiger Bezahlung der Busse auf der Quittung nicht genannt, es werden keine Kosten erhoben. Das vereinfachte Verfahren entlastet Polizei und Untersuchungsbehörden, liegt aber auch im Interesse der Fehlbaren, weil die Verfolgung der Widerhandlung im ordentlichen Verfahren mit Aufwand und Verfahrenskosten verbunden wäre.

Die Regierung hat am 14. Mai 2002 einen Nachtrag zum Anhang der Strafprozessverordnung erlassen und die Liste der Übertretungen erweitert, bei denen eine Busse auf der Stelle erhoben werden kann. Diese Erweiterung ist das Ergebnis einer Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), des kantonalen Polizeikommandos, der Polizeiverwaltung der Stadt St.Gallen und des Justiz- und Polizeidepartements. Der erweiterte Nachtrag wird seit dem 1. Juli 2002 angewendet: Danach wird neu in Konkretisierung von Art. 8 des Übertretungsstrafgesetzes (Mutwillige Belästigung) etwa das Betteln mit CHF 40 oder das Wegwerfen von Kleinabfall im öffentlichen Raum (Littering) mit CHF 60 bestraft. Der Stadtrat hat auf diesen Zeitpunkt hin das Reglement über die Zuständigkeiten bei der Bussenerhebung auf der Stelle erlassen. Das vereinfachte Verfahren kann seit dem 1. Juli 2002 zudem auf einzelne Tatbestände angewendet werden, wenn sie materiell, d.h. als Verbotsnorm mit Strafbestimmung, in kommunalen Reglementen geregelt sind. Dazu zählt etwa der Plakataushang ohne Bewilligung (CHF 50), das Verteilen von Flugblättern auf öffentlichem Grund ohne Bewilligung (CHF 50),



das Aufführen von Strassenmusik auf öffentlichem Grund ohne Bewilligung (CHF 50) oder die unzulässige Ausübung der Prostitution (CHF 100). Im kantonalen Übertretungsstrafrecht sind damit zahlreiche Sachverhalte geregelt, für die bislang eine rechtliche Handhabe für die Bussenerhebung auf der Stelle gefehlt hat. Obwohl es sich bei diesen Straftatbeständen um geringfügige Übertretungen handelt, ist die Möglichkeit einer Sanktionierung aus Sicht der Stadt wichtig, um eine Verrohung im öffentlichen Raum zu verhindern.

2 Inhalt der Revision

Die Totalrevision verfolgt verschiedene Ziele:

- Veraltete oder von übergeordnetem Recht verdrängte Bestimmungen werden aufgehoben.
- Immissionsschutzbestimmungen (hinsichtlich Lärm, Staub, Rauch, Russ, lästige Dünste, Erschütterungen, Feuerwerk und Licht) werden in das entsprechende Reglement übergeführt. Diese Thematik soll in einem Immissionsschutzreglement geregelt werden, welches das geltende Lärmschutzreglement ersetzt. Emissionen bzw. Immissionen als Folge von privaten oder gewerblichen Tätigkeiten sind in ihren Erscheinungen ausserordentlich vielfältig und detailliert regelungsbedürftig. Während das Polizeireglement insbesondere die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung zum Inhalt hat, will das Immissionsschutzreglement die Bevölkerung vor störenden Immissionen schützen. Aus Gründen der Systematik ist die Regelung des Immissionsschutzes in einem Spezialerlass gerechtfertigt. Im heute geltenden Polizeireglement sind einzelne Bestimmungen bezüglich Immissionsschutz und Abfall enthalten, die aufgrund der Materie in andere Reglemente gehören. Bereits mit Erlass des Lärmschutzreglements wurden zahlreiche Bestimmungen des Polizeireglements aufgehoben.
- Tatbestandsmässige Erfassung regelungsbedürftiger Tatbestände: Unerlaubtes Plakatieren, aggressives Anwerben durch (überwiegend) ideelle Organisationen auf öffentlichem Grund.
- Die polizeilichen Wegweisungs- und Fernhaltebefugnisse sollen ausgedehnt werden.
- Die Behandlung von Aufzeichnungsmaterial von Videokameras soll gesetzlich geregelt werden.

Das zu revidierende Polizeireglement bedarf der Genehmigung des zuständigen Departements. Erste Vorabklärungen beim Justiz- und Polizeidepartement haben ergeben, dass einer Genehmigung grundsätzlich nichts im Wege steht.



3 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Die Gliederung richtet sich nach der Nummerierung der Bestimmungen des vorliegenden Entwurfes.

3.1 Artikel 3: Überwachung des öffentlichen Grundes

Die beiden ersten Absätze entsprechen dem Artikel 27bis des geltenden Reglements.

Bislang hat eine datenschutzrechtliche Bestimmung gefehlt, wie lange Aufzeichnungsmaterial aufbewahrt werden darf und muss. Es ist angezeigt, die Aufbewahrungsdauer formell-gesetzlich zu normieren. Wie lange Videoaufzeichnungsmaterial als mögliches Beweismaterial im Falle von Straftaten aufbewahrt wird, orientiert sich u.a. am Recht der verletzten Person, Strafantrag zu stellen. Diese Verwirkungsfrist beträgt 90 Tage. Als Antragsdelikt ausgestaltet sind beispielsweise: Einfache Körperverletzung, Fahrlässige Körperverletzung, Tötlichkeiten, Sachbeschädigung, Beschimpfung, Drohung, Exhibitionismus, Unzüchtige (sexuelle) Belästigungen. Gegen eine 90-tägige Aufbewahrungsfrist sprechen demgegenüber die Anliegen des Datenschutzes, wonach Personendaten gelöscht werden müssen, sobald sie nicht mehr benötigt werden. Aus Sicht des Datenschutzes eben so wichtig ist es, geeignete Vorkehrungen zu treffen, die sicherstellen, dass das aufgezeichnete Datenmaterial verwendet wird. Die vorgeschlagene 30-tägige Aufbewahrungsdauer ermöglicht es, im Falle einer Anzeige bei Antragsdelikten innert Monatsfrist auf das automatisch aufgezeichnete Datenmaterial zurückzugreifen. Es ist davon auszugehen, dass die meisten Anzeigen bei Antragsdelikten innerhalb eines Monats erfolgen. Gleichzeitig schliessen die vorgeschriebenen technischen und organisatorischen Massnahmen eine missbräuchliche Verwendung des Bildmaterials aus. Die gesetzliche Normierung einer 30-tägigen Aufbewahrungsdauer stellt einen Mittelweg zwischen den Interessen der verletzten Person und den Interessen des Datenschutzes dar.

3.2 Artikel 4: Wegweisung und Fernhaltung

Der erste Absatz entspricht dem bisherigen Art. 11bis. Diese Bestimmung wurde mit Nachtrag III am 23. Mai 2000 in das Polizeireglement eingefügt. Es handelt sich nicht um eine Strafbestimmung, sondern um eine polizeiliche Befugnis. Gegenüber der Administrativmassnahme der Wegweisung bzw. Fernhaltung wirkt die Strafbestimmung von Art. 12 des Übertretungsstrafgesetzes subsidiär, wonach mit Haft oder Busse bestraft werden kann, wer einer Anordnung der Polizei nicht nachkommt, die sie im Rahmen ihrer Befugnisse erlässt.



Gestützt auf Art. 10 Abs. 1 Polizeigesetz soll der Polizei zudem in Art. 4 Abs. 1 lit. b die Befugnis eingeräumt werden, Personen (unabhängig von Nationalität oder Aufenthaltsstatus) von einem Ort wegzuweisen oder fernzuhalten, „wenn der begründete Verdacht besteht, dass sie oder andere, die der gleichen Ansammlung zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören“. Eine vergleichbare Bestimmung wurde 1998 im Kanton Bern geschaffen. Ziel dieser Norm war und ist die Verhinderung einer offenen Drogenszene sowie die Bekämpfung von anderen, die öffentliche Ruhe und Ordnung gefährdenden Gruppierungen, wie etwa von Punks oder Rechtsextremen. Im Kanton Bern wird die Wegweisungsverfügung maximal für drei Monate ausgesprochen. Die Massnahme wird verfügt, wenn von einer Personenansammlung eine Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgeht. Darunter ist etwa der übermässige Konsum von (auch legalen) Rauschmitteln, Verschmutzen des öffentlichen Raums oder das Belästigen anderer Personen zu verstehen. Eine Wegweisung mit Betretverbot eines bestimmten Gebietes kann demnach verfügt werden, ohne dass (bereits) eine strafbare Handlung vorliegt. Das sogenannte Rayonverbot gilt allerdings nicht absolut: Die Verfügung hat zu umschreiben, welches Verhalten innerhalb des bezeichneten Gebietes untersagt ist. Diese zusätzliche Befugnis erlaubt es der Polizei, dissozial auftretende Szenen oder Gruppierungen wie etwa Punks oder Rechtsextreme aufzulösen. Die Ausweitung der polizeilichen Wegweisungsbefugnis ist insbesondere für die Verhinderung von offenen Szenen notwendig. Zu denken sind in diesem Kontext etwa an die Händler und Konsumenten illegaler Substanzen, sowie an Gruppierungen, die durch ihr häufig aggressives Auftreten das Sicherheitsgefühl der Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Gäste unserer Stadt nachhaltig beeinträchtigen. Zielrichtung dieser Bestimmung ist nicht etwa das Verhindern von friedlichen Versammlungen und Kundgebungen, sondern die Schaffung eines Instruments, das die Bevölkerung im öffentlichen Raum vor einer Gefährdung oder Störung der Sicherheit und Ordnung schützt. Dafür müssen im konkreten Fall objektive Anhaltspunkte vorhanden sein. Die Ausübung der gerade in städtischen Verhältnissen sinnvollen und angemessenen Wegweisungs- und Fernhaltebefugnis durch die Polizei muss darüber hinaus - wie alles staatliche Handeln - dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen, d.h. sie muss geeignet und erforderlich sein, um die Gefährdung oder Störung zu beheben und darf nur angewendet werden, wenn das angestrebte Ziel mit keinem milderen Mittel erreicht werden kann.

Die Wegweisungs- bzw. Fernhalteverfügung ist nicht eine Strafe, sondern eine Administrativmassnahme. Erst subsidiär, im Falle der Zuwiderhandlung gegen die Verfügung, kommt das kantonale Übertretungsstrafrecht zur Anwendung.

Die Absätze 2 bis 4 regeln die Handhabung der polizeilichen Befugnis im Einzelnen.



3.3 Artikel 5: Prostitution

Der Bundesgesetzgeber hat sich für die im Grundsatz freie Ausübung der Prostitution entschieden, die durch kantonale Bestimmungen nicht übermässig erschwert werden darf. Die Bestimmung des geltenden Polizeireglements in Art. 13bis wird materiell unverändert belassen. Geändert wird lediglich der nicht mehr zeitgemässe Wortlaut. Zuwiderhandlungen gegen Art. 5 können mit Bussenerhebung auf der Stelle sanktioniert werden.

3.4 Artikel 6: Hundehaltung

Das kantonale Hundegesetz stipuliert eine allgemeine Pflicht des Hundehalters, das Tier so zu halten, dass Menschen und Tiere nicht gefährdet oder belästigt sowie fremdes Eigentum nicht beschädigt werden. Ohne Bewilligung des Berechtigten besteht ein gesetzliches Betretverbot für Spiel- und Sportplätze, fremde Gärten, Gemüse- und Beerenkulturen sowie Wiesen während des fortgeschrittenen Wachstums. Die Gemeinde wird ermächtigt, darüber hinaus durch Reglement generelle oder mittels Allgemeinverfügung örtliche Einschränkungen, beispielsweise durch Leinenpflicht, Maulkorbpflicht oder Betretverbot zu erlassen. Aus Gründen der Sicherheit, Hygiene und Pietät ist ein generelles Betretverbot für Hunde nach wie vor gerechtfertigt auf Friedhöfen, Pausenplätzen, Kinderspielplätzen und in Badeanstalten. Für bestimmte Orte regelt Art. 6 Abs. 2 die generelle Leinenpflicht.

3.5 Artikel 7: Gesteigerter Gemeingebrauch/Sondernutzung

Die geltende Regelung wird materiell nicht verändert: Sie soll einerseits hinsichtlich des Terminus „Gemeingebrauch“ klarer gefasst und andererseits durch eine nicht abschliessende Aufzählung bewilligungspflichtiger Tätigkeiten ergänzt werden. Die neue Bestimmung stipuliert (weiterhin) ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Die im geltenden Polizeireglement in verschiedenen Artikeln geregelte Bewilligungspflicht für die Benutzung des öffentlichen Raums soll zudem zusammengefasst werden. Die Regelung im kantonalen Strassengesetz betreffend gesteigertem Gemeingebrauch wird auf den gesamten öffentlichen Grund ausgedehnt.

Gesteigerter Gemeingebrauch liegt vor, wenn eine öffentliche Sache nicht bestimmungsgemäss genutzt wird oder andere Benutzerinnen und Benutzer wesentlich eingeschränkt werden. Die Bewilligungspflicht für die Nutzung öffentlicher Sachen ist notwendig, um zwischen den verschiedenen Nutzungsarten Prioritäten setzen und koordinieren zu können.



3.6 Artikel 8: Plakatmonopol auf öffentlichem Grund

Die geltende Regelung des Plakatmonopols auf öffentlichem Grund in Art. 26 wird materiell übernommen.

3.7 Artikel 9: Unerlaubtes Plakatieren

Seit einigen Jahren ist eine massive Zunahme des „wilden“, d.h. unberechtigten Plakatierens zu beobachten. Ohne Einholung der Erlaubnis des Grundeigentümers werden an Fassaden Werbeplakate geklebt, die das Ortsbild stark beeinträchtigen und deren Entfernung für die Grundeigentümer lästig ist. Es besteht im kantonalen Polizeistrafrecht eine Lücke, die das kommunale Baurecht nur unzureichend abzudecken vermag: Der Schutz des Ortsbildes durch Strafbarkeit des unbewilligten Anbringens von Plakaten.

Nach der derzeitigen Praxis ist für das unbewilligte Plakatieren auf privatem Grund der Strafantrag des Grundeigentümers für die Strafverfolgung notwendig. Eine Sanktionierung des wilden Plakatierens auf privatem Grund ist heute deshalb ausserordentlich schwierig und zeitaufwändig. Aufgrund des zu schützenden Rechtsgutes und aus Gründen der Praktikabilität soll die Verbotsnorm neu als Officialdelikt ausgestaltet werden.

Das kantonale Baugesetz bestimmt, dass sich Reklamen in das Orts-, Strassen- oder Landschaftsbild so einzuordnen haben, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erzielt wird. Das Baugesetz ermächtigt die politische Gemeinde, eine Bewilligungspflicht für alle Aussenreklamen vorzusehen. Die Stadt St.Gallen hat gestützt auf diese Kompetenznorm in der Bauordnung eine umfassende Bewilligungspflicht stipuliert: Danach unterstehen grundsätzlich alle Aussenreklamen, d.h. „alle im Freien oder in allgemein zugänglichen Durchgängen angebrachten oder wahrnehmbaren Werbemittel, Plakate und Geschäftsbezeichnungen, die sich an die Öffentlichkeit wenden“ der baupolizeilichen Bewilligungspflicht. Die geltende Regelung führt zum stossenden Ergebnis, dass nur die dinglich berechtigten Eigentümer gestützt auf das kantonale und kommunale Baurecht für das unbewilligte Plakatieren für (Eigen-)Werbung bestraft werden können, denn nur sie können überhaupt um eine Bewilligung nachsuchen. Das totalrevidierte Polizeireglement dehnt deshalb die baurechtlichen Strafbestimmungen bei Plakatierung ohne Bewilligung aus: Adressaten dieser Bestimmung sind damit nicht mehr nur – wie beim Baurecht – die Grundeigentümer, sondern Dritte: Veranstalter, Plakatagenturen sowie die Plakatierer. Gestützt auf den Anhang zur Strafprozessverordnung ist die Zuwiderhandlung gegen diese Bestimmung mit Bussenerhebung auf der Stelle (CHF 50) zu sanktionieren.



3.8 Artikel 10: Campieren

Unter Campieren ist das vorübergehende Verweilen und Übernachten in Zelten, Wohnwagen, Motorhomes (Campingbussen) zu verstehen. Diese Bestimmung entspricht nach wie vor einem polizeilichen Bedürfnis. Sie weist Berührungspunkte auf hinsichtlich der Bewilligungspflicht für den gesteigerten Gemeingebruch des öffentlichen Grundes einerseits und dem nachbarrechtlichen Immissionsschutz andererseits. Entsprechend der beiden unterschiedlichen Schutzzwecke wird die bestehende Norm aufgeteilt: Als Verbotsbestimmung mit Erlaubnisvorbehalt bezüglich Campieren auf öffentlichem Grund (Abs. 1) sowie als polizeiliche Eingriffsbefugnis im Falle von Belästigungen Dritter durch Campieren auf privatem Grund (Abs. 2). Das unberechtigte Campieren auf öffentlichem Grund kann mit Bussenerhebung auf der Stelle geahndet werden (CHF 50).

3.9 Artikel 11: Schnee und Eis

Die Bestimmung entspricht weitgehend Art. 20 Abs. 1 des geltenden Reglements und normiert eine Pflicht des Hauseigentümers bzw. -besitzers, eine Gefahrenlage durch Schnee oder Eis zu beseitigen. Damit besteht (weiterhin) eine klare rechtliche Grundlage, die bei Zuwiderhandlung eine Ersatzvornahme zulässt.

4 Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Es wird ein Polizeireglement gemäss beiliegendem Entwurf erlassen. Dieser Beschluss untersteht gemäss Art. 7 Ziff. 1 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum.
2. Die Motion betreffend Totalrevision Polizeireglement wird als erledigt abgeschrieben.

Der Stadtpräsident:
Christen

Im Namen des Stadtrates
Der Stadtschreiber:
Linke

Beilagen:
Entwurf Polizeireglement
Polizeireglement vom 20. Oktober 1964

