KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

TEILREVISION DES GESETZES ÜBER DAS POLIZEIWESEN (POLIZEIGESETZ, POLG)

Bericht an den Landrat

Stans, 20. August 2024

Titel:	Teilrevision des Gesetzes über das Polizeiwesen	Typ:	Bericht Regierungsrat	Version:	
Thema:	Polizeigesetz, PolG	Klasse:		FreigabeDatum:	
Autor:		Status:		DruckDatum:	
Ablage/Name:	Bericht NG 911.1 Antrag an Landrat_ korrektes Format.docx			Registratur:	2020.NWJSD.4

Inhalt

1 Zusammenfassung ... 5

1.1 Kantonales Bedrohungsmanagement ... 5
1.2 Verbesserung des Datenaustauschs in der polizeilichen Zusammenarbeit ... 6
1.3 Automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung ... 7

2 Auswertung der externen Vernehmlassung ... 7

3 Kantonales Bedrohungsmanagement ... 9

3.1 Ausgangslage ... 9
3.1.1 Allgemeines ... 9
3.1.2 Begriff ... 10
3.1.3 Anwendungsbereich ... 10
3.2 Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene ... 11
3.2.1 Allgemeines ... 11
3.2.2 Behördliche Zusammenarbeit ... 12
3.2.3 Häusliche Gewalt ... 13
3.2.4 Predictiv Policing ... 13
3.3 Konkretes Vorhaben ... 14
3.3.1 Organisation ... 14
3.3.2 Prozessablauf ... 15
3.4 Grundzüge der Vorlage zum Kantonalen Bedrohungsmanagement ... 19
3.4.1 Allgemeines ... 19
3.4.2 Betroffene Erlasse ... 20
3.5 Abschliessende Würdigung ... 20

4 Verbesserung des Datenaustauschs in der polizeilichen Zusammenarbeit ... 22

4.1 Ausgangslage ... 22
4.2 Grundzüge der Vorlage zum Datenaustausch in der polizeilichen Zusammenarbeit ... 23
4.2.1 Analysesysteme im Bereich der seriellen Kriminalität ... 23
4.3 Gemeinsame Einsatzleitzentrale ... 24

5 Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung ... 26

5.1 Ausgangslage ... 26
5.2 Umsetzung der Kriterien in der Gesetzesvorlage ... 27
5.3 Grundzüge der Vorlage zur AFV ... 28

6 Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen ... 29

6.1 Polizeigesetz ... 29
6.2 Persönlichkeitsschutzgesetz ... 45
6.3 Gesundheitsgesetz ... 45
6.4 Polizeiverordnung ... 47

7 Auswirkungen der Vorlage zum Polizeigesetz ... 48

7.1 Auswirkungen Kanton ... 48
7.1.1 Personelle Auswirkungen ... 48
7.2 Finanzielle Auswirkungen ... 49
7.3 Auswirkungen Gemeinde ... 50

7.3.1 Personelle Auswirkungen 50
7.3.2 Finanzielle Auswirkungen 50
7.4 Auswirkungen Private 50

8 Terminplan 50

1 Zusammenfassung

Das kantonale Polizeigesetz wurde im Jahr 2014 totalrevidiert. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zeigte sich im Rahmen der Polizeiarbeit, dass insbesondere in drei Bereichen ein Änderungsbedarf besteht, um effektiv oder effizienter gegen kriminelle Handlungen vorgehen zu können oder diese im besten Fall sogar vorgängig verhindern zu können. Bei diesen Bereichen handelt es sich um:

1. Die Einführung eines kantonalen Bedrohungsmanagements (Prävention).
2. Die Verbesserung des Datenaustauschs in der polizeilichen Polizeiarbeit.
3. Die Einführung einer automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV).

1.1 Kantonales Bedrohungsmanagement

Um zu erreichen, dass eine Gewalttat verhindert werden kann, haben in der Schweiz bereits ein Grossteil der Kantone ein kantonales Bedrohungsmanagement (KBM) eingeführt oder sind im Begriff eines zu installieren (einzige Ausnahme: Kanton Jura). Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage werden die notwendigen Grundlagen geschaffen, um auch in Nidwalden ein Bedrohungsmanagement einzuführen und die einleitend genannten Ziele zu erreichen.

Zusätzlich sind auch im "Nationalen Aktionsplan des Sicherheitsverbundes Schweiz zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus 2023 – 2027" folgende Massnahmen festgehalten:

- Massnahmen 5.1:
  Ein interdisziplinäres Bedrohungsmanagement wird eingeführt oder konsolidiert, weiterentwickelt und in seinem Einsatz erweitert, um Präventionsbestrebungen und die Intervention zur Reintegration von radikalisierten Personen zu verstärken;
- Massnahme 5.2:
  Der rasche und gezielte Austausch von personenbezogenen Daten zwischen den zuständigen Behörden auf allen staatlichen Ebenen ist rechtlich geregelt.

Erfahrungen zeigen, dass sich schwere Gewalttaten oftmals ankündigen wie etwa durch auffällige Verhaltensänderungen, Anspielungen auf Gewaltereignisse, das Aussprechen von Drohungen oder Abschiedshandlungen. Ziel des Bedrohungsmanagements ist es, solche Risikosituationen besser zu erkennen, sie bezüglich ihrer Gefährlichkeit einzuschätzen und adäquate Massnahmen zu ergreifen, damit die Gefahren rechtzeitig entschärft werden können. Es ist ein vernetztes, präventives Vorgehen vorgesehen, das bei konkreten Risiken individuell und gezielt auf die einzelnen namentlich bekannten Personen eingeht. Das Bedrohungsmanagement verfolgt sowohl einen präventiven Ansatz mit einem besonderen Gewicht auf den Schutz gefährdeter Personen als auch einen auf Lösungen für die gefährdenden Personen ausgerichteten Fokus im Sinne der Gefahrenabwehr.

Zu diesem Zweck wird eine Fachstelle KBM geschaffen. Sie ist die Ansprechstelle für Privatpersonen, Unternehmungen sowie kantonale und kommunale Behörden, die mit Formen von Drohungen, Gewalt, bedrohlichem querulatorischem Verhalten, häuslicher Gewalt, Stalking, Extremismus oder Radikalisierung konfrontiert werden.

Die Fachstelle KBM erfüllt die folgenden Aufgaben:

- Beratung von Privatpersonen und Behördenmitglieder, die von Gefährdungs- bzw. Bedrohungssituationen betroffen sind;
- Einschätzung der Gefährdungs- bzw. Bedrohungssituationen, gegebenenfalls unter Beizug externer Fachspezialisten;
- Ergreifung der erforderlichen präventiven Massnahmen auf Seiten möglicher gefährdeten Personen und unterstützungsorientierte Massnahmen auf Seiten Gefährderinnen und Gefährder;

- Koordination und Austausch, wo notwendig mit der interdisziplinären Fachgruppe KBM, welche die Fachstelle KBM in der Einschätzung und Ergreifung von Massnahmen unterstützt;
- Zusammenarbeit und Austausch mit kantonalen, interkantonalen, nationalen und internationalen Fach- und Koordinationsstellen;
- Erarbeitung und Bereitstellung von Informationsmaterial sowie Schulung von Behörden und privaten Unternehmungen.

Gleichzeitig werden griffige Interventionsmöglichkeiten geschaffen, damit die Gewaltspirale bei häuslicher Gewalt und Stalking rasch unterbrochen werden kann. Zukünftig wird es möglich sein, dass die Polizei ein Rayon-, Kontakt- oder Annäherungsverbot aussprechen sowie bei Stalking Bussen ausstellen kann.

Zu diesem Zweck sind Anpassungen in verschiedenen kantonalen Erlassen notwendig. Da die Fachstelle KBM bei der Kantonspolizei (Kriminalpolizei) angesiedelt werden soll, steht eine Teilrevision des Polizeigesetzes im Fokus. Daneben sind Anpassungen im Persönlichkeitsschutzgesetz, im kantonalen Strafgesetz sowie im Gesundheitsgesetz notwendig.

1.2 Verbesserung des Datenaustauschs in der polizeilichen Zusammenarbeit

Die Kantonspolizei Nidwalden soll zudem mit neuen Datenbearbeitungsinstrumenten die Kriminalität effizienter bekämpfen können. Zudem soll ermöglicht werden, dass die Einsatzleitzentrale verstärkt mit anderen Kantonen zusammenarbeiten kann. Die gesetzlichen Grundlagen dafür sind im Gesetz über das Polizeiwesen zu schaffen.

In den letzten Jahren wurden verschiedene Datenbearbeitungsinstrumente entwickelt, die die polizeiliche Arbeit effizienter machen. Da es an der notwendigen gesetzlichen Grundlage fehlt, können sie heute durch die Kantonspolizei Nidwalden noch nicht eingesetzt werden. Um die zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen und so von den Informationssynergien mit den anderen Polizeikorps profitieren zu können, ist es gerade für kleine Kantone wichtig, dass diese mit anderen Kantonen zusammenarbeiten können.

Die Änderungen im Polizeigesetz wirken sich diesbezüglich insbesondere in zwei Themen förderlich aus. Einerseits ermöglichen die Änderungen die Nutzung von Lage und Analysesystemen. Diese sind hilfreich, da die überwiegende Anzahl der Straftaten von einer relativ kleinen Gruppe von Serientätern begangen wird. Mit Lage- und Analysesystemen kann diese Serienkriminalität wesentlich wirkungsvoller bekämpft werden, als mit der heutigen kriminaltechnischen Kleinarbeit. Das System erkennt Muster der begangenen Delikte und kann so feststellen, welche Delikte von der gleichen Täterschaft begangen wurden und wo in der nahen Zukunft mutmasslich weitere ähnliche Straftaten verübt werden. Das sind wichtige Erkenntnisse für die Aufklärung und die Prävention von Straftaten. Lage- und Analysesysteme gibt es für Seriendelikte in der virtuellen und in der physischen Welt. Für den Einsatz von solchen Systemen braucht es ebenfalls eine gesetzliche Grundlage, die nun geschaffen werden soll.

Andererseits wird mit der Vorlage eine gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch geschaffen, welche für den gemeinsamen Betrieb einer interkantonalen Einsatzleitzentrale, wie dies das Zusammenarbeitsprojekt "VISION 2025" vorsieht, nötig ist. Die neu zu schaffende gesetzliche Grundlage kommt aber auch dann zum Tragen, wenn eine kantonale Einsatzzentrale bei einem Ausfall einer anderen kantonalen Einsatzleitzentrale in Redundanz deren Aufgaben übernimmt oder eine Einsatzzentrale bei einer grossen Anzahl von Notrufen, zum Beispiel bei ausserordentlichen Ereignissen wie Grossbränden, schweren Unwettern und Überschwemmungen, überlastet ist und der Überlauf an Telefonanrufen an eine andere Einsatzleitzentrale weitergeleitet wird. Die Gesetzesnorm ist so formuliert, dass diese nicht nur für das aktuelle Zusammenarbeitsprojekt «Vision 2025» der Zentralschweizer Kantone herangezogen werden, sondern auch anderen vergleichbaren Projekten dienen kann. Zudem soll sich

die Kantonspolizei Nidwalden an Datenbearbeitungssystemen des Bundes und der Kantone für die Ermittlung bei Straftaten sowie für die Darstellung von Lagebildern beteiligen können.

1.3 Automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung

Schliesslich wird mit der Vorlage eine gesetzliche Grundlage für das System zur "Automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung" (AFV) geschaffen. Die Kamera des Systems kann Nummernschilder von Motorfahrzeugen lesen und diese mit ausgeschriebenen Nummernschildern vergleichen. Damit kann eine Fahndung nach Fahrzeugen von Straftäterinnen und Straftätern oder vermissten Personen oder gestohlenen Fahrzeugen sichergestellt werden. Sodann ermöglicht die AFV der Kantonspolizei in spezifischen Einzelfällen während maximal hundert Tagen ein nachträglicher Zugriff auf die erfassten Daten. Zentral ist, dass ein nachträglicher Zugriff nicht systematisch für die Polizeiarbeit verwendet werden kann. Das geplante System zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) ist nicht für die generelle Verkehrsüberwachung oder das automatische Ahnden von Regelverstössen konzipiert. Vielmehr dient es dem spezifischen Zweck, nach gesuchten Personen oder gesuchten Fahrzeugen zu fahnden sowie Verbrechen und Vergehen gezielt zu verfolgen.

2 Auswertung der externen Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat an seiner Sitzung vom 18. Januar 2024 den Entwurf des Gesetzes über das Polizeiwesen (Polizeigesetz, PolG; NG 911.1) sowie die Vollzugsverordnung zum Gesetz über das Polizeiwesen (Polizeiverordnung, PolV, NG 911.11) zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 19. April 2024.

Der Regierungsrat stellte in der Vernehmlassung einen Fragebogen zur Verfügung. Zusammenfassend wurden die Fragen wie folgt beantwortet:

Frage	Inhalt	Beantwortung		
		Ja	Nein	Enthaltung / Verzicht / Fragebogen nicht ausgefüllt
Die Frage 1 stand für grundsätzliche Vorbemerkungen zur Vorlage zur Verfügung				
2	Einführung eines Kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM) und Anordnung von präventiven Schutzmassnahmen (Art. 30a)	16	1	2
3	Ansiedelung KBM bei der Polizei	16	1	2
4	Einführung eines Melde- und Auskunftsrechts (Art. 30b)	16	1	2
5	Massnahmen im Bereich KBM (Art. 30c, 30d, 30e)	17	0	2
6	Massnahmen im Bereich Häusliche Gewalt und Stalking (Art. 31a)	17	0	2
Die Frage 7 stand für weitere Bemerkungen oder Änderungsanträge zum Teilbereich KBM zur Verfügung.				
8	Einführung einer Automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung zur Fahndung nach Personen und Sachen sowie zur Verhinderung, Entdeckung und Verfolgung von Verbrechen und Vergehen (Art. 45a)	15	0	4
9	Automatisierter Abgleich der erfassten Daten (Art. 45c)	16	0	3
10	Nachträgliches Zurückgreifen während 100 Tagen auf die automatisiert erfassten Daten durch Polizei	16	0	3

Frage	Inhalt	Beantwortung		
		Ja	Nein	Enthaltung / Verzicht / Fragebogen nicht ausgefüllt
Die Frage 11 stand für weitere Bemerkungen oder Änderungsanträge zum Teilbereich AFV zur Verfügung				
12	Datenaustausch im Abrufverfahren auch ohne Bewilligung eines allfälligen Opfers (Art. 59)	16	0	3
13	Betreiben von Analysesystemen oder Beteiligung an solchen durch die Polizei (Art. 59a)	16	0	3
14	Betrieb einer gemeinsamen Einsatzleitzentrale mit anderen Kantonen oder diese auf andere Weise verbinden (Art. 59b)	16	0	3
15	Austausch von Daten durch Polizei zum Zweck polizeilicher Ermittlungen und Darstellung von Lagebildern mit Systemen anderer Polizeien des Bundes, der Kantone und der Gemeinden im Abrufverfahren (Art. 59c)	16	0	3
Die Frage 16 stand für weitere Bemerkungen oder Änderungsanträge zum Teilbereich Datenaustausch in der polizeilichen Zusammenarbeit zur Verfügung				
17	Änderungen im Persönlichkeitsschutzgesetz (Art. 1)	16	0	3
18	Änderungen im Gesundheitsgesetz (Art. 32)	17	0	2

Die Vorlage wurde insgesamt sehr positiv aufgenommen und wir stellen eine grossmehrheitliche Akzeptanz fest.

Die Anträge, Fragen und Hinweise aus der Vernehmlassung wurden im Detail geprüft. Bezüglich der Frage zur Einführung eines Melde- und Auskunftsrechts gemäss Art. 30b PolG wurden mehrere Anträge und Bedenken von verschiedenen Parteien und Gemeinden eingebracht. Insgesamt wurde hauptsächlich gefordert, das Melde- und Auskunftsrecht auf kommunaler Ebene so zu ändern, dass auch Verwaltungsangestellte, insbesondere Gemeindeschreiber und deren Stellvertretungen, meldeberechtigt sind. Dies wurde damit begründet, dass diese Personen operativ tätig und regelmässig vor Ort sind, was sie besser positioniert, um relevante Beobachtungen und Informationen über bedrohliches Verhalten weiterzugeben. Diese Änderung ist sinnvoll und zweckmässig.

Des Weiteren wurde angeregt, dass auch Schulbehörden meldeberechtigt sein sollten. Auch dieser Antrag ist sinnvoll und zweckmässig. Schulleiter und Schulleiterinnen sowie deren Stellvertretungen sollen als Ansprechpersonen fungieren können, um relevante Informationen weiterzugeben.

Zudem hat der kantonale Datenschutzbeauftragte darauf hingewiesen, dass die Freiwilligkeit der Auskunftserteilung im privaten Umfeld einer gefährdenden Person gemäss Art. 30b Abs. 4 PolG klar und unmissverständlich gekennzeichnet werden muss. Diese Rückmeldung wird als wesentlich angesehen. Daher wird sichergestellt, dass im Rahmen eines Auskunftsersuchens die Freiwilligkeit der Auskunftserteilung ausdrücklich hervorgehoben wird.

Schliesslich hat die GLP Nidwalden angemerkt, dass die Erläuterungen zu den Anforderungen des Bundesgerichts an die Einführung der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung im Bericht fehlen. Die GLP Nidwalden fordert Klarheit darüber, wie die Nidwaldner Gesetzesartikel den Anforderungen des Bundesgerichts entsprechen. Um dieser Rückmeldung gerecht zu werden, wurden die entsprechenden Kriterien des Bundesgerichts in Kapitel 5.2 des Berichts ergänzt.

Aufgrund dieser Rückmeldungen werden entsprechende Änderungen im Gesetz vorgenommen und der Bericht angepasst. Im Übrigen wird auf den separaten Bericht zur externen Vernehmlassung verwiesen.

3 Kantonales Bedrohungsmanagement

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Allgemeines

Schwere Gewaltdelikte im privaten und öffentlichen Bereich sowie Drohungen gegen Privatpersonen wie auch gegen Mitarbeitende von Behörden und der Verwaltung haben in den vergangenen Jahren zugenommen. Die Polizeiliche Kriminalstatistik der Schweiz weist unter anderem folgende Straftaten für die Jahre 2018 bis 2022 aus, wobei bei den Zahlen aus den Jahren 2020 und 2021 berücksichtigt werden muss, dass diese allenfalls durch die COVID-19 Pandemie beeinflusst wurden:

Deliktsarten	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Differenz Vorjahr
Drohung	10'441	10'834	11'027	10'860	10'164	10'620	+4%
Gewalt und Drohungen gegen Beamte	3'047	3'251	3'514	3'557	3'090	3'055	-1%
Straftaten im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt	18'522	19'669	20'124	19'341	19'978	19'918	0%

Die heutige Gesetzgebung lässt einen Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Amts- und Fachstellen nicht zu. Häufig bleiben mögliche Auffälligkeiten durch den fehlenden Informationsaustausch in einem Amt verborgen und Assoziationen zu allfälligen Gefährdungsrisiken sind verunmöglicht. Mit einer methodisch strukturierten Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachstellen und der Polizei sollen Straftaten im Vorfeld besser erkannt, eingeschätzt und ihre Realisierung, wenn immer möglich, verhindert werden.

Vielfach kündigen Warnsignale eine mögliche Tatausführung an. Besonders tragische und medial bekannte Fälle sind die Amokläufe von Zug (Friedrich L./2001), Biel (Peter Hans K./2010), Pfäffikon/ZH (Shani S./2011) oder Menznau (Viktor B./2013). Aber auch weniger bekannte Fälle vor allem im Bereich der häuslichen Gewalt sind zu erwähnen, so titelte das Schweizer Fernsehen etwa am 5. Oktober 2020, dass alle "vier Wochen hierzulande eine Frau vom Partner getötet" werde. Oftmals sind diese Tötungsdelikte Endpunkte einer länger währenden und vielfach den Behörden bekannten Stress- und Problemsituation, die bereits einige Risiko- und Gefährdungslagen hervorgerufen und sich immer weiter zugespitzt haben.

Um alle vorhandenen Möglichkeiten auszuschöpfen und nichts unversucht zu lassen, Personen mit Gewaltgefährdungspotenzial zu erkennen, Eskalationsspiralen und Straftaten zu verhindern sowie gefährdete Personen zu schützen, haben heute viele Kantone ein kantonales Bedrohungsmanagement (KBM) implementiert oder sind daran, eines einzuführen:

KBM eingeführt	KBM in Einführung / Erarbeitung	Kein KBM
BE, BL, FR, GL, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TG, VS, ZG, ZH, AG, BS, UR,	AR, GE, GR, TI, VD, AI, OW	JU

Diejenigen Kantone, die wie der Kanton Nidwalden dabei sind, die Grundlagen für die Einführung eines kantonalen Bedrohungsmanagements auszuarbeiten, legen ihren Fokus auf die gesetzlichen Bestimmungen zum Daten- und Informationsaustausch sowie zur Einleitung von Schutz- und Stabilisierungsmassnahmen.

Die Einführung eines kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM) ist eine politische Entscheidung, die darauf abzielt, präventive Gefahrenabwehr im Verbund zur Verhinderung schwerer Gewaltstraftaten im Kanton Nidwalden zu etablieren. Die strategische Ansiedelung bei der Polizei nutzt ihre Kernkompetenz in der Gefahrenerkennung und -abwehr. Die Fachstelle KBM dient als zentrale Anlaufstelle für alle Behörden bzw. Direktionen des Kantons, Behörden der Gemeinden oder Firmen und Privaten. Sieermöglicht und verbessert die Koordination und Kommunikation im Umgang mit Sicherheitsrisiken. Die Bündelung von Ressourcen und Know-how verhindert redundante Prozesse, optimiert die Ressourcennutzung in der gesamten Verwaltung. Die enge Zusammenarbeit ermöglicht eine effiziente Planung und Umsetzung präventiver Massnahmen und stärkt die präventive Sicherheitsarbeit im Kanton. Das System verbessert die öffentliche Sicherheit, den Schutz der Bevölkerung und insbesondere die Effizienz der gesamten Verwaltung und Justiz in Zusammenhang mit entsprechenden Vorfällen.

3.1.2 Begriff

Beim Bedrohungsmanagement geht es darum, Risikosituationen zu erkennen, sie bezüglich ihrer Gefährlichkeit einzuschätzen und adäquate Massnahmen zu ergreifen, damit diese Risiko- und Gefahrensituationen entschärft werden können, bevor etwas passiert oder um weitere gewalttätige Handlungen zu verhindern. Der Begriff Bedrohungsmanagement lässt sich am ehesten definieren, als ein standardisiertes Vorgehen mit dem Ziel, unter Einbezug eines interdisziplinären Netzwerks von Fachleuten und Ansprechpersonen aus der Praxis, Personen mit Gefährdungspotenzial zu erkennen und diese davon abzuhalten, Gewalttaten gegen Dritte auszuüben. Es ist ein vernetztes, präventives Vorgehen, das bei konkreten Risiken individuell und gezielt auf die einzelnen namentlich bekannten Fälle eingeht ("Fallmanagement resp. Fallmonitoring"). Dabei wird gestützt auf Meldungen oder eigenen Feststellungen eine frühzeitige Analyse verschiedenster Gefahrenbereiche vorgenommen, um das Risiko, das von dieser Person für die Begehung von Gewaltakten ausgeht, einzuschätzen. Besteht ein erhöhtes Risiko für eine Gewalttat, soll dieses mit konkreten Massnahmen entschärft und wenn immer möglich verhindert werden.

Die Sicherheit, sowie die physische, psychische und sexuelle Integrität, gefährdeter Personen sollen gewährleistet werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wird versucht, für die Person, von welcher eine Gefahr ausgeht, eine Lösung aus ihrer allenfalls schwierigen persönlichen Situation zu finden und sie so dauerhaft von der Begehung von Gewalttaten abzuhalten. Das Bedrohungsmanagement verfolgt somit sowohl einen präventiven Ansatz mit einem besonderen Gewicht auf den Schutz von gefährdeten Personen als auch einen auf Lösungen für die gefährdenden Personen ausgerichteten Fokus im Sinne der Gefahrenabwehr.

3.1.3 Anwendungsbereich

Typische Anwendungsfälle des Bedrohungsmanagements sind Drohungen, gewalttätiges Verhalten (oft mit psychischen Störungen einhergehend), häusliche Gewalt, Stalking und sexuelle sowie andere Formen von Belästigungen. Zudem soll auch das Gefährdungspotenzial von Personen frühzeitig erkannt werden, welche sich im Zusammenhang mit Terrorismus oder gewalttätigen Extremismus radikalisieren.

Beispielshaft werden drei Situationen geschildert, welche sich für das Bedrohungsmanagement eigenen und sich ähnlich im Kanton Nidwalden ereignet haben:

- Eine mehrfach in anderen Kantonen wegen Gewalttaten mit über 50 Vorfällen verzeichnete Person zieht neu in den Kanton Nidwalden. Diese Person fällt auch im Kanton Nidwalden durch primitive und ausfällige Videobotschaften in den sozialen Medien auf.

Dabei beschimpft und bedroht sie Mitarbeitende von verschiedenen Behördenstellen, weshalb sie kurzzeitig verhaftet werden musste. Die Person ist inzwischen wieder auf freiem Fuss und lebt nach wie vor in einer Gemeinde im Kanton Nidwalden.

- Die Kantonspolizei Nidwalden rückt regelmässig zur Wohnung von Frau X aus, weil ihr Ex-Partner Y regelmässig unangemeldet abends bei ihr zuhause auftaucht. Y klopft dann vielfach in stark alkoholisiertem Zustand an die Fensterscheiben. Er will Einlass in die Wohnung, weil er das gemeinsame Kleinkind sehen möchte. Frau X ängstigt sich jeweils sehr, da es früher bereits zu gewalttätigen Auseinandersetzungen gekommen ist. Die Eltern von Y sind ebenfalls verzweifelt und unterstützen Frau X so gut wie möglich, um sie vor den ungewollten Kontaktaufnahmen ihres Sohnes zu schützen. Vielfach schlafen die Eltern von Y deshalb in der Wohnung von Frau X, um sie zu beruhigen und den Sohn wegzuschicken, wenn er wieder ungebeten auftaucht. Gelingt dies aufgrund seines äusserst aggressiven Verhaltens nicht, wird die Kantonspolizei gerufen.
- Herr Z ist im Rechtsstreit mit verschiedensten Behörden und zeigt diese wegen diversen Delikten, wie etwa Amtsmissbrauch immer wieder an. Die durch die Staatsanwaltschaft oder Gerichte gefällten Entscheide, werden bis zum Bundesgericht weitergezogen. Mit seinen Nachbarn liegt Herr Z seit Jahren im Streit. Die Nachbarn stellen wegen den von Herrn Z begangenen Tätlichkeiten, Drohungen, Sachbeschädigungen etc. keine Strafanträge, weil sie nicht noch mehr "Öl ins Feuer giessen" wollen. Ein Strafverfahren ist somit nicht möglich, dennoch beschäftigt Herr Z durch sein querulatorisches Verhalten verschiedenste Stellen. Gleichzeitig wird er immer frustrierter. Eine Eskalationsspirale beginnt sich zu drehen.

Wäre das Bedrohungsmanagement bereits installiert, könnte die Fachstelle KBM bzw. die Fachgruppe KBM geeignete Massnahmen ergreifen (z.B. Präventivansprache, Kontakt- oder Rayonverbot, Meldeauflage) um der Eskalationsspirale entgegenzuwirken. Wie diese Beispiele aber auch aufzeigen, braucht es eine gewisse Intensität und Tonalität, damit das Bedrohungsmanagement zum Zuge kommt. Selbstverständlich stehen beispielsweise sogenannte Stammtischgespräche oder spontane Äusserungen anlässlich von Sportveranstaltungen oder über den Gartenzaunnicht im Fokus eines kantonalen Bedrohungsmanagements. Dasselbe gilt für das Ausschöpfen des rechtlichen Instanzenzuges. Natürlich soll sich eine Person gegen mögliches Unrecht weiterhin wehren können. Eingang in ein Bedrohungsmanagement sollen solche Fälle finden, die offensichtlich weit über das gesellschaftlich tolerierte und akzeptierte Mass hinaus gehen.

3.2 Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene

3.2.1 Allgemeines

Im Kanton Nidwalden fehlt es gegenwärtig an einem strukturierten Vorgehen im Sinne eines Bedrohungsmanagements zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung möglicher Gewalttaten. Einzelanzeigen von bedrohten Personen oder Meldungen von besorgten Bürgerinnen und Bürgern gehen an die Polizei und werden dort im Rahmen der alltäglichen Polizeiarbeit abgearbeitet. Gezielte Massnahmen die bei Drohungsmeldungen, welche ohne Vorliegen einer Straftat bei Personen mit hoher Gewaltbereitschaft ergriffen werden könnten, sind nicht möglich. Der Straftatbestand der Drohung ist gemäss Art. 180 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) als sogenanntes Antragsdelikt ausgestaltet. Oftmals trauen sich die bedrohten Personen nicht, einen Strafantrag zu stellen, vielfach wollen sie in der angespannten Situation nicht noch mehr "Öl ins Feuer giessen" oder sie haben Angst vor Repressalien. Somit ist die Einleitung eines Strafverfahrens nicht möglich und es können deshalb durch die Kantonspolizei oder die Staatsanwaltschaft keine Massnahmen nach der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) angewendet werden. Auch nach dem Polizeigesetz stehen aktuell keine adäquaten Möglichkeiten zur Verfügung, welche die Bedrohungssituation nachhaltig zugunsten aller Betroffener entschärfen kann.

Ohne spezifische Massnahmen wie Rayon- oder Kontaktverbote kann die Polizei nicht nur in Fällen von Häuslicher Gewalt, sondern auch in jenen von Stalking oder Nachstellung nicht effektiv und effizient vorgehen. Solche Verbote sind wichtige Instrumente, um häusliche Gewalt oder Stalking-Verhalten möglichst rasch zu unterbinden und die Sicherheit der Opfer zu erhöhen. Ohne solche Massnahmen kann die Polizei zwar Anzeigen entgegennehmen und Ermittlungen durchführen, es ist ihr jedoch nicht möglich, die Opfer darüber hinaus zu schützen und eine Gewaltausübung oder das Stalking-Verhalten nachhaltig zu stoppen. Dies führt zu sogenannten "Leerläufen", bei denen die Polizei Ressourcen einsetzt, ohne effektive Schutzmassnahmen ergreifen zu können. Das Opfer bleibt schutz- und hilflos zurück. Es wird sich aufgrund dessen bei einem weiteren Vorfall auch gut überlegen, ob es überhaupt noch zur Polizei gehen soll, da "ihm sowieso nicht geholfen werden kann". So dreht sich die Spirale weiter, die Dunkelziffer solcher Delikte wird höher und die gewaltbereiten Personen sind für die Polizei nicht sichtbar. Schliesslich hat das Opfer kein Vertrauen in die Polizei und wird auch keine Anzeige mehr erstatten. Dies wiederum erhöht das Risiko von schwerwiegenden Delikten. Die Polizei kann so ihren gesetzlichen Auftrag gemäss Art. 3 Abs. 3 Ziff. 4 PolG, Straftaten zu verhindern, nicht erfüllen.

3.2.2 Behördliche Zusammenarbeit

Eine interdisziplinäre Zusammenarbeit und ein gezielter Informations- respektive Datenaustausch in der kantonalen Verwaltung kann aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlagen nicht im notwendigen Umfang stattfinden. Zwar verfügt der Kanton über ein sogenanntes Kriseninterventions-Konzept, doch widmet sich dieses ausschliesslich Personen in einer psychosozialen Krise, welche diese aus eigener Kraft nicht mehr bewältigen können. Von besonderer Bedeutung ist zudem, dass eine Zusammenarbeit verschiedener Institutionen immer nur auf der Grundlage und in den Schranken des geltenden Rechts möglich ist. Die Kooperation erfordert also sowohl bei unaufgeforderten Mitteilungen wie auch bei einer Weiterleitung von Informationen auf Anfrage hin stets eine entsprechende Rechtsgrundlage. Gestützt auf die aktuelle Gesetzgebung des Kantons Nidwalden ist ein solcher Informationsaustausch in Bezug auf Personendaten, insbesondere besonders schützenswerte Personendaten, nur in eingeschränktem Umfang und oft auch nicht mit allen betroffenen oder zu involvierenden Stellen möglich. Daher hat sich auch das Kriseninterventions-Konzept nicht im gewünschten Masse umsetzen lassen.

Schliesslich fehlt es in der kantonalen Gesetzgebung in mancher Hinsicht an den gesetzlichen Grundlagen für die unerlässlichen Instrumente zur Risikoeinschätzung und die erforderlichen Massnahmen bei Vorliegen einer gewaltbereiten Gefährdung, um ein wirkungsvolles Bedrohungsmanagement umzusetzen und auf mögliche gefährdende Personen bereits vor Begehung einer Straftat Einfluss nehmen zu können.

Heute dürfen sich die verschiedenen involvierten Behörden über die bedrohten, gestalkten und gefährdeten Personen nicht gegenseitig austauschen. Diese Situation ist für alle involvierten Stellen, äusserst unbefriedigend, können sie mangels rechtlicher Grundlagen nicht, wie in anderen Kantonen möglich, notwendige Informationen austauschen und gestützt auf diese das Risiko fachlich und sachlich einschätzen, sowie falls nötig zielgerichtete Massnahmen zur Entschärfung der Gefährdungslage vornehmen. Schliesslich wirkt sich die Situation auch auf die gefährdende Person negativ aus, da diesem bzw. dieser nicht die notwendige Unterstützung zukommt um ihn / sie möglicherweise vor einer Straftat zu bewahren resp. vor weiteren Straftaten abzuhalten.

Im Kontext eines kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM) spielt die Polizei eine zentrale Rolle. Sie agiert als Dreh- und Angelpunkt für die Meldung und Analyse von potenziellen Bedrohungen, die Bewertung von Gefährdungslagen sowie die Umsetzung präventiver Massnahmen. Die Verbundsarbeit ermöglicht eine effektive Koordination mit anderen Behörden, Ermittlungen, Strafverfolgung und den Schutz der Öffentlichkeit. Durch die enge Zusammenarbeit in Fachgruppen trägt die Polizei dazu bei, Bedrohungssituationen ganzheitlich zu erfassen und wirkungsvoll zu bewältigen.

3.2.3 Häusliche Gewalt

Das Gesetz zum Schutz der Persönlichkeit (Persönlichkeitsschutzgesetz [PSchG]; NG 211.2) enthält seit dem 1. Januar 2022 Verfahrensbestimmungen, welche die elektronische Überwachung von zivilrechtlichen Rayon-, Kontakt- und Annäherungsverboten betreffen. Anlässlich der damals durchgeführten Gesetzesrevision wurde festgestellt, dass der Kanton Nidwalden keine zuständige Stelle in Fällen von häuslicher Gewalt kennt.

Damit zumindest die Minimalforderungen gemäss Vorgaben des Bundesgesetzgebers erfüllt werden können, soll diese Stelle neu geschaffen und bei der Kantonspolizei Nidwalden angesiedelt werden. Zudem soll die Thematik Häusliche Gewalt sodann im Rahmen der Ausarbeitung des Kantonalen Bedrohungsmanagements weiterbearbeitet werden. Die vorgesehene Wirkung kann diese Stelle ebenfalls erst entfalten, wenn die notwendigen personellen Ressourcen dafür gesprochen werden.

Unabhängig von diesen bereits im PSchG der Kantonspolizei zugewiesenen Zusatzaufgaben als zuständige Stelle in Fällen von häuslicher Gewalt im Sinne des Persönlichkeitsschutzgesetzes sind jene Beurteilung möglicher Gefährdungssituationen in konkreten Fällen von häuslicher Gewalt zu unterscheiden, welche eine Beurteilung nach kantonalem Bedrohungsmanagement erfordern.

Nachfolgend liegt der Fokus besonders auch auf der Einführung eines kantonalen Bedrohungsmanagements. Dieses hat folglich nicht nur Meldungen und Fälle von Behörden zu berücksichtigen, sondern muss ebenfalls solche von Privaten beurteilen und bearbeiten können. Die Risikoeinschätzungen wie etwa in Fällen von häuslicher Gewalt müssen gleich professionell erfolgen, wie wenn eine Meldung betreffend Gewalt und Drohung von Behörden eingeht. Die möglichen einzuleitenden Massnahmen müssen denn auch so ausgestaltet werden, dass sie auf möglichst viele Fälle anwendbar sind. Das Bedrohungsmanagement ist deshalb breit und umfassend auszurichten. Dies gilt konsequenterweise auch für die Bereitstellung der notwendigen personellen, strukturellen und finanziellen Ressourcen. Auf diese wird nachfolgend unter Ziffer 6 eingegangen.

3.2.4 Predictiv Policing

Predictive Policing ist ein Ansatz zur Verbrechensbekämpfung, der auf Datenanalyse und statistischen Methoden basiert, um Vorhersagen über zukünftige kriminelle Aktivitäten zu treffen. Dieser Ansatz nutzt fortschrittliche Technologien und Software, um Muster in historischen Kriminaldaten, sozialen und demografischen Informationen sowie anderen relevanten Faktoren zu identifizieren. Diese Muster werden dann verwendet, um die Wahrscheinlichkeit von zukünftigen Straftaten in bestimmten Gebieten oder zu bestimmten Zeiten vorherzusagen.

Predictive Policing bietet eine Vielzahl von Vorteilen für Polizeibehörden und die Gesellschaft. Einer der wesentlichen Vorteile besteht in der Ressourceneffizienz. Polizeikräfte können ihre begrenzten Ressourcen gezielter einsetzen, indem sie sich auf Orte und Zeiten konzentrieren, an denen kriminelle Aktivitäten wahrscheinlicher sind. Dadurch wird die Effizienz der Polizeiarbeit gesteigert, da sie gezielter auf potenzielle Gefahren reagieren kann.

Ein weiterer bedeutender Vorteil liegt in der frühzeitigen Intervention. Durch die Identifizierung von potenziell gefährlichen Gebieten können Polizeibehörden proaktiv Massnahmen ergreifen, um Kriminalität zu verhindern oder zu reduzieren, bevor sie eskaliert. Dies trägt dazu bei, die Sicherheit in diesen Gemeinschaften zu erhöhen und das Wohlbefinden der Bürger zu schützen.

Predictive Policing trägt auch zur verbesserten Verbrechensprävention bei, indem es die Präventionsmassnahmen optimiert und die Wahrscheinlichkeit von Verbrechen verringert. Dies ermöglicht es der Polizei, gezielt auf die spezifischen Bedürfnisse und Risiken der Bevölkerung einzugehen und so das Sicherheitsniveau zu steigern.

Die datengetriebene Entscheidungsfindung ist ein weiterer positiver Aspekt. Die Polizei kann Entscheidungen auf Grundlage von Daten und Fakten treffen, was zu fundierteren und objektiveren Massnahmen führt. Dies unterstützt die Polizeiarbeit, indem sie auf klaren Informationen und Analysen basiert.

Schliesslich fördert Predictive Policing die Transparenz und Rechenschaftspflicht. Da sie auf Daten und Algorithmen basiert, werden Polizeibehörden oft dazu gedrängt, ihre Methoden und Datenquellen offenzulegen. Dies führt zu einer erhöhten Transparenz und Rechenschaftspflicht, da die Bevölkerung besser darüber informiert ist, wie und warum bestimmte Entscheidungen getroffen werden.

Im Gegensatz zum Predictive Policing konzentriert sich das Bedrohungsmanagement hauptsächlich auf bestimmte Personen, die der Polizei bekannt sind, weil sie sich auffällig verhalten haben, wie zum Beispiel durch Stalking, Drohungen oder häusliche Gewalt. In solchen Fällen geht es nicht darum, die Effizienz oder Wirksamkeit der Polizeiarbeit zu verbessern, sondern darum, gefährdete Personen zu schützen und zu verhindern, dass eine bestimmte Person Straftaten begeht oder wiederholt.

Basierend auf den gemeldeten Vorfällen und Feststellungen wird das Risiko, das von dieser bekannten Person ausgeht, genau bewertet, und entsprechend der Bewertung werden gezielte individuelle Massnahmen ergriffen. Dieser Ansatz ist grundsätzlich nicht neu, da eine solche Risikobewertung bereits heute in bestimmten Situationen durchgeführt wird, beispielsweise im Rahmen von psychiatrischen Gutachten in Strafverfahren.

Beim Bedrohungsmanagement soll jedoch eine frühzeitige Analyse der Gefährlichkeit einer Person durch die Fachstelle KBM durchgeführt werden können. Bei Bedarf können nebst den Betroffenen auch externe Fachstellen wie die Fachstelle Forensik Assessment und Risk Management der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (FFA) oder Polizeipsychologen von anderen Polizeieinheiten hinzugezogen werden. Das Hauptziel besteht darin, Gewalttaten zu verhindern, indem man handelt, bevor sie passieren.

3.3 Konkretes Vorhaben

Es soll ein kantonales Bedrohungsmanagement geschaffen werden, das sowohl für jede Einwohnerin und jeden Einwohner des Kantons Nidwalden, für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und Arbeitnehmenden privater Unternehmen wie auch für Mitglieder von Behörden und Mitarbeitende der Verwaltung des Kantons, der Gemeinden sowie anderer Institutionen die Möglichkeit eröffnet, sich im Rahmen einer Gefahren- oder Bedrohungslage bei einer einzigen Anlaufstelle zu melden und von dieser beraten sowie unterstützt zu werden. Auch dient das kantonale Bedrohungsmanagement insoweit als Frühwarnsystem, als es um die Eröffnung einschneidender Massnahmen bei einer als problematisch bekannten, möglicherweise gefährdenden Person geht (z.B. bei KESB-Massnahmen, Ausweisungen, Verweigerungen / Kürzungen von Hilfeleistungen, Vornahme von Pfändungen, Ausweisungen aus Wohnungen).

3.3.1 Organisation

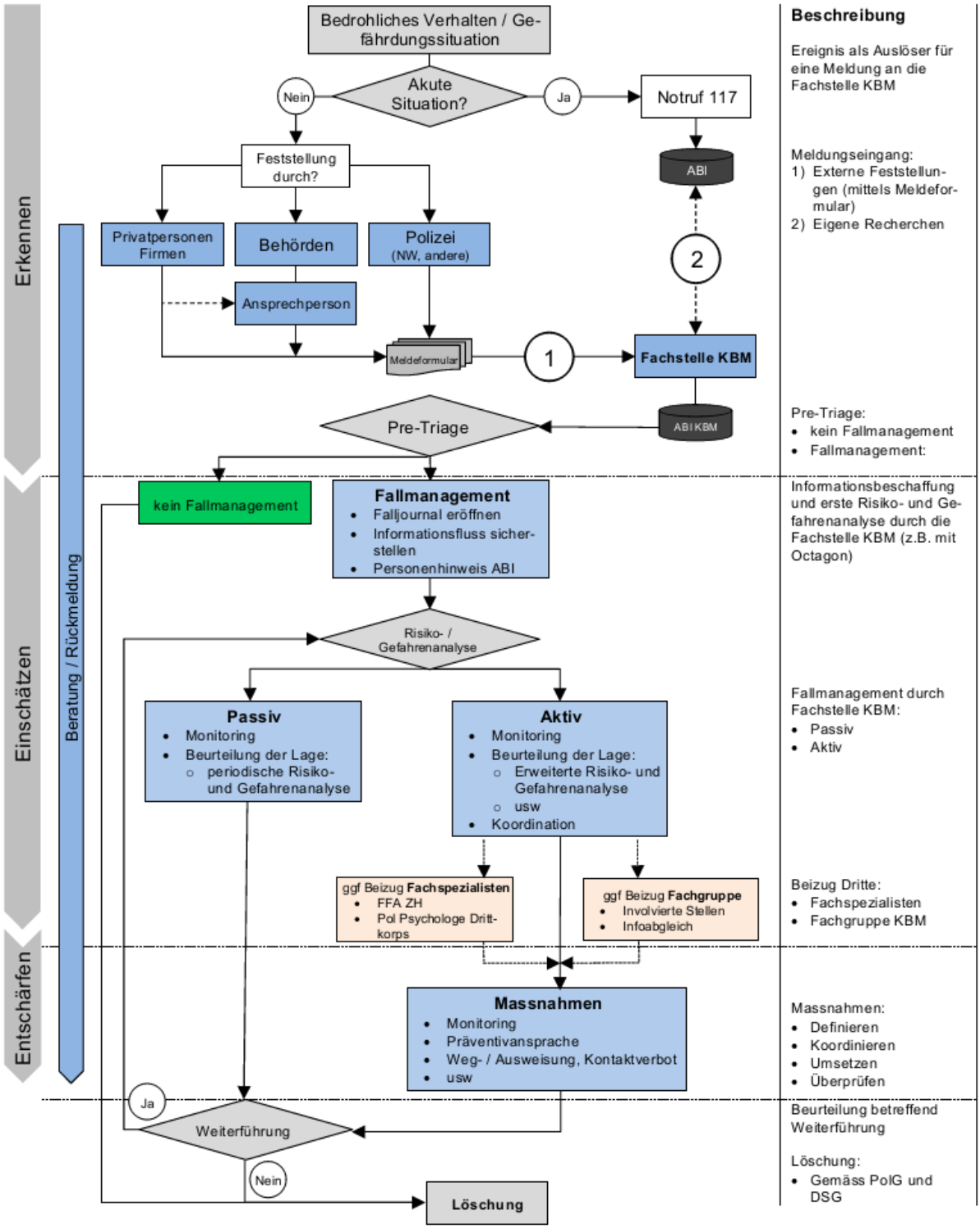
Im Kanton Nidwalden soll eine Fachstelle KBM mit spezifisch geschultem Personal geschaffen werden. Auf die Anzahl der notwendigen personellen Ressourcen wird nachfolgend in Ziffer 6 noch detailliert eingegangen. Die Fachstelle KBM kann im Bedarfsfall, wie hievor bereits erwähnt, selbständig Betroffene und Fachspezialisten aus dem psychiatrischen bzw. psychologischen Bereich oder von Drittkorps beiziehen. Auch kann die vom Regierungsrat eingesetzte Fachgruppe KBM, in welcher kantonale Fachpersonen Einsitz nehmen können, beigezogen werden, um die Risiko- und Gefährdungssituation konkret einzuschätzen oder die notwendigen Massnahmen einzuleiten.

3.3.2 Prozessablauf

Dank dem Bedrohungsmanagement soll es der Fachstelle KBM möglich sein, bei einer Person, die aufgrund von Meldungen von Privaten und Behörden oder aufgrund eigenen Erkenntnissen Anlass zur Annahme gibt, dass sie die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person ernsthaft gefährden könnte,

- bei den zuständigen Stellen Auskünfte über diese Person einzuholen (z.B. über hängige Strafverfahren, Verurteilungen und Sanktionen, Betreibungen, Sozialhilfe, Erwachsenen- und Kindesschutzmassnahmen, Steuern etc.);
- bei Bedarf direkt forensisch-psychiatrische Expertinnen und Experten oder weitere Fachspezialisten für eine Risikoeinschätzung und Gefährlichkeitsbeurteilung beizuziehen;
- die interdisziplinäre Fachgruppe KBM beizuziehen;
- verschiedene Massnahmen einzuleiten wie zum Beispiel eine Präventivansprache vorzunehmen, Kontaktverbote auszusprechen etc.;
- gefährdete Personen zu informieren.

Folgender Prozessablauf wurde in Anlehnung an bereits bestehende Prozessabläufe anderer Kantone erarbeitet und für den Kanton Nidwalden als Grundlage für die Startphase als sinnvoll und machbar beurteilt:



ABI: zentrales Informationssystem der Polizei

3.3.2.1 Allgemeines zum Prozessablauf

Vorab ist festzuhalten, dass gewalttätige Handlungen resp. Verhaltensweisen mit Gewaltpotential immer zuerst daraufhin geprüft werden müssen, ob ein sofortiges Eingreifen zum Schutz von Personen, Tieren oder Gegenständen nötig ist. Wenn ja, dann ist sofort die Polizei über die Notrufnummer 117 anzuvisieren, welche die notwendigen Sofortmassnahmen zum Schutz einleitet.

In Fällen in denen keine akute Bedrohungslage, die ein sofortiges Eingreifen erfordert, bzw. keine zeitliche Dringlichkeit besteht, können wie nachfolgend beschrieben die KBM-Prozesse eingeleitet werden. Ziel des kantonalen Bedrohungsmanagements ist es nicht kurzfristige, sondern nachhaltige Lösungen zu erreichen und Straftaten langfristig zu verhindern.

Kernaufgaben des Bedrohungsmanagements sind in diesem Zusammenhang:

- Erkennen:
  - Warnsignale frühzeitig erkennen und die zuständigen Stellen informieren;
- Einschätzen:
  - Informationen gewinnen, diese analysieren und das Risiko bzw. die möglichen Gefahren fachkompetent einschätzen;
- Entschärfen:
  - Mittels Fallmanagement die notwendigen Massnahmen definieren und einleiten.

Während des ganzen Prozesses können die betroffenen Personen und Institutionen durch die Fachstelle KBM beraten werden. Falls gesetzlich vorgesehen, sind durch die Fachstelle KBM auch die proaktive Kontaktaufnahme und ein Informationsaustausch mit den Melderinnen und Meldern möglich.

3.3.2.2 Melderinnen und Melder

Privatpersonen, Firmen, Behörden und die Polizei kommen als Melderinnen und Melder in Frage. Sie alle sollen bedrohliches Verhalten und / oder Gefährdungssituationen direkt der Fachstelle KBM bekannt geben können. Das frühzeitige Erkennen und Melden von Warnsignalen ist entscheidend.

3.3.2.3 Melde- und Ansprechpersonen KBM

Für kommunale und kantonale Behörden ist vorgesehen, dass grundsätzlich nur Personen in bestimmten, leitenden Funktionen ein Melde- und Auskunftsrecht haben. Oftmals sind es auch die leitenden Personen, die als Einfallstor mit bedrohlichem Verhalten konfrontiert oder als vorgesetzte Personen durch subalterne Personen über bedrohliches Verhalten aus der Praxis informiert werden. Sie sollen deshalb auch als interne Ansprechpersonen KBM eingebunden werden. Sie nehmen vor einer Meldeauslösung eine erste Beurteilung über die Bedeutsamkeit des zu meldenden Sachverhalts vor. Ziel soll es sein, dass nur KBM-relevante Meldungen an die Fachstelle KBM weitergeleitet werden. Ebenfalls dienen diese internen Ansprechpersonen der Fachstelle KBM als Anlaufstellen bei der Erhebung von zur weiteren Beurteilung notwendigen Informationen. Damit soll gewährleistet werden, dass die Zahl der mit den zum Teil sensiblen Informationen betrauten Personen so gering wie möglich gehalten werden kann.
Sinnvollerweise bezeichnen auch private Unternehmen eine Ansprechperson KBM, je nach Betriebsgrösse wäre dies sehr zu empfehlen. Es ist deshalb beabsichtigt, die Firmen mit über 50 Mitarbeitenden aktiv anzuschreiben und auf die Möglichkeit der Bestimmung und Schulung einer Ansprechperson aufmerksam zu machen.

Die Aus- und Weiterbildung der bezeichneten Ansprechpersonen KBM obliegt der Fachstelle KBM. An einer solchen Aus- und Weiterbildung können auch weitere Personen, denen keine Melde- oder Auskunftsrechte und –pflichten zukommen, teilnehmen.

3.3.2.4 Meldeformular

Durch die Fachstelle KBM wird ein öffentlich zugängliches Meldeformular zur Verfügung gestellt, welches auf der Internetseite des Kantons Nidwalden unter der Rubrik "Kantonales Bedrohungsmanagement" für alle Personen abrufbar ist. Dadurch soll gewährleistet werden, dass entsprechende Feststellungen jederzeit gemeldet werden können und die nötigen Informationen auf direktem Weg zur Fachstelle KBM gelangen.

3.3.2.5 Fachstelle KBM

Die Fachstelle KBM befasst sich mit den eingegangenen KBM-Meldungen oder den eigenen Feststellungen. Diese Informationen werden durch die Mitarbeitenden der Fachstelle KBM triagiert und beurteilt. Je nachdem wird mit der meldenden Person Rücksprache genommen oder weitere Abklärungen getätigt. Die Mitarbeitenden der Fachstelle KBM werden speziell auf das Erkennen, Beurteilen und Entschärfen von Risiko- und Gefahrensituationen geschult. Sie sind verantwortlich für das Fallmanagement und die Einberufung sowie Leitung der Sitzung mit weiteren Spezialisten oder mit der Fachgruppe KBM. Die Fachstelle kann zur Beurteilung des Risikos und der Gefahren die Erstellung von externen Gutachten in Auftrag geben. Zudem verfügen und koordinieren sie die rechtlich vorgesehenen und im konkreten Fall nötigen Massnahmen. Sie führen diese entweder allein oder gemeinsam mit weiteren Spezialisten durch. Der Erfolg und die Verhältnismässigkeit der Massnahmen wird durch die Fachstelle KBM laufend beurteilt und wo nötig Anpassungen vorgenommen. Die Mitarbeitenden der Fachstelle KBM sind zudem für die Schulung der Ansprechpersonen aber auch für die Kontakte zu anderen kantonalen Bedrohungsmanagementstellen zuständig.

3.3.2.6 Pre-Triage

Mittels des Instruments der Pre-Triage beurteilt die Fachstelle KBM anhand eines einheitlichen Vorgehens die eingegangenen Meldungen oder selbst festgestellten Ereignisse. Dazu werden beispielsweis die bei der Fachstelle KBM vorhandenen Informationen berücksichtigt und eine erste Analyse bezüglich vorhandener Risikofaktoren vorgenommen. Das Ziel ist es, die risikorelevanten Meldungen / Ereignisse von den nicht weiter zu verfolgenden Meldungen / Ereignissen zu trennen. Dies ist deshalb wichtig, damit irrelevante Meldungen oder böswillige "Anschwärzungen" sofort erkannt und aus dem KBM-Prozess entfernt werden können. Dadurch werden nicht nur die involvierten Stellen entlastet, sondern auch die betroffenen Personen geschützt sowie sichergestellt, dass über diese keine weiteren Daten erhoben werden.

Die nicht relevanten Meldungen führen somit nicht zu einem Fallmanagement und die diesbezüglich vorliegenden Daten werden nach den gesetzlichen Vorgaben gelöscht. Falls keine anderen Einschränkungen (wie etwa die meldende Person ist unbekannt) bestehen, erfolgt durch die Fachstelle KBM im Rahmen des rechtlich Zulässigen eine Rückmeldung an die meldeerstattende Person.

Durch diese Vorgehensweise soll sichergestellt werden, dass nur die KBM relevanten Meldungen / Ereignisse einer vertieften Beurteilung durch die Fachstelle KBM unterzogen werden.

3.3.2.7 Aktives und passives Fallmanagement

Bei risikorelevanten Meldungen / Ereignisse wird ein Fall durch die Fachstelle KBM eröffnet. Ob ein Fall eröffnet wird, ist im Rahmen einer Gesamtsicht und abhängig von den gemeldeten Vorgängen im Einzelfall zu beurteilen. Eine abstrakte Festlegung eines fixen Kriterienkatalogs ist nicht möglich. Der Fall wird sodann detailliert analysiert, weitere Abklärungen getätigt und Unterlagen einverlangt. Wenn genügend Informationen vorhanden sind, werden die Wechselwirkungen der verschiedenen Schutz- und Risikofaktoren der betroffenen Person analysiert und je nach Beurteilung in einem passiven oder aktiven Fallmanagement zugeordnet und durch die Fachstelle KBM weiter betreut.

Beim passiven Fallmanagement werden lediglich Informationen gesammelt und laufend beurteilt, ob sich an der Einschätzung etwas ändert. Das Instrument des passiven Fallmanagement dient somit primär bei bereits aufgefallenen Personen insbesondere dem frühzeitigen Erkennen von erneuten Gewaltspiralen.

Demgegenüber löst das aktive Fallmanagement die Einleitung der notwendigen Massnahmen aus und bewirkt zudem je nachdem die Einberufung weiterer Fachpersonen oder der Fachgruppe KBM. Das aktive Fallmanagement findet insbesondere dann Anwendung, wenn eine Gewaltspirale sich bereits dreht, bzw. droht zu eskalieren.

3.3.2.8 Fachgruppe KBM

Die Fachgruppe KBM, deren Mitglieder durch den Regierungsrat ernannt werden, wird gezielt durch die Fachstelle KBM aufgeboten und besteht im Minimum aus einem Mitglied der Polizei, der KESB und der Staatsanwaltschaft sowie einer psychiatrisch oder psychologisch geschulten Fachperson. Ziel ist es, das Kernteam der Fachgruppe KBM aus Ressourcen- und Persönlichkeitsschutzgründen möglichst klein zu halten. Situationsbedingt können jedoch weitere Fachpersonen beigezogen werden, wie etwa aus dem Sozialamt oder dem Amt für Justiz.
Es sind für alle Mitglieder der Fachgruppe KBM Stellvertretungen zu bezeichnen, falls Mitglieder der entsprechenden Verwaltungseinheiten selber von Drohungen resp. Gefährdungslagen betroffen sind und in den Ausstand treten müssen.

3.3.2.9 Datenaufbewahrung und -löschung

Die Datenaufbewahrung und Datenlöschung erfolgt nach den gesetzlichen Vorgaben, welche für die benutzten Datenablagesysteme vorgesehen und implementiert sind sowie seit Jahren angewendet werden. Diesbezüglich wird insbesondere auf Art. 60 PolG) zu schaffen und die darin enthaltenen Aufbewahrungsfristen verweisen.

3.3.2.10 Abschliessende Bemerkung

Für die Umsetzung der Vorlage braucht es nach der Verabschiedung durch den Landrat noch weitere Arbeiten, wie etwa das Anpassen der Internetseite, das Erstellen von Meldeformularen, die Ausbildung der Mitarbeitenden der Fachstelle KBM, das Bestimmen und die Ernennung der Mitglieder der Fachgruppe KBM und deren Stellvertretungen, die Schulung der Ansprechpersonen KBM, Festsetzen der Pre-Triage sowie die Festlegung der Voraussetzungen und die Beurteilungskriterien für ein passives resp. aktives Fallmanagement. All diese Arbeiten sind in Vorbereitung und werden konkretisiert, sobald die Vorlage beschlossen ist.

3.4 Grundzüge der Vorlage zum Kantonalen Bedrohungsmanagement

3.4.1 Allgemeines

Mit der Schaffung eines auf breiter Basis zugänglichen Bedrohungsmanagements im Sinne einer Schutztätigkeit bei Vorliegen konkreter Bedrohungen oder der Erkennung von Gefahrensituationen werden eine Gesamtsicht und ein angemessener Umgang mit drohenden resp. gefährdenden Personen ermöglicht.

Gleichzeitig ist das Vorhaben auf die nidwaldnerischen Verhältnisse zugeschnitten. Ziel ist es, die Vorteile eines kleinen überschaubaren Kantons mit kurzen (Verwaltungs-) Wegen und den bereits vorhandenen Fachkompetenzen optimal zu nutzen und diese einzubeziehen.

Grundsätzlich kann die Fachstelle KBM der KESB oder dem Sozialamt bzw. der Gesundheits- und Sozialdirektion oder der Polizei bzw. Justiz- und Sicherheitsdirektion zugeordnet werden. Der Synergiegewinn, insbesondere aufgrund der bereits bestehenden vielen Schnittstellen, ist

bei der Polizei entsprechend am grössten. Dementsprechend wurde das Kantonale Bedrohungsmanagement in den meisten anderen Kantonen der Polizei zugeordnet (zum Beispiel und nicht abschliessend in Solothurn, Bern, Zürich, Schwyz, Zug oder Glarus). Auch bei den Kantonen, welche ein kantonales Bedrohungsmanagement neu einführen wollen, wie etwa der Kanton Basel-Stadt oder Graubünden, ist vorgesehen, jeweils die Polizei mit dieser zusätzlichen Aufgabe zu betrauen. Das Kantonale Bedrohungsmanagement und deren Fachstelle KBM soll deshalb der Kantonspolizei als zusätzliche Aufgabe zugewiesen werden.

Innerhalb einer Behörde, Institution oder Firma werden bei Bedarf und auf entsprechenden Wunsch seitens der Fachstelle KBM zur Meldung und Auskunft berechtigte Ansprechpersonen KBM geschult. Diese können von den jeweiligen Mitarbeitenden bei Unsicherheiten kontaktiert werden und eine erste Triage wahrnehmen bzw. KBM-relevante Meldungen weiterleiten. Die Ansprechpersonen KBM können sich bei Fällen mit möglichem Handlungsbedarf an die Fachstelle KBM wenden, welche hernach über das weitere Vorgehen entscheidet. Damit kann eine schlanke Struktur beibehalten und die Schaffung eines "überdimensionierten Verwaltungsapparats" vermieden werden.

Mit dieser Vorlage werden für die Prävention bzw. Verhinderung von zielgerichteten Gewalttaten dienende gesetzliche Grundlagen für den Daten- und Informationsaustausch, die Datenbearbeitung und -löschung wie auch für angezeigte Schutzmassnahmen geschaffen. Zu diesem Zweck werden insbesondere mit der Präventivansprache, der Meldeauflage, der Bedrohungsmeldung, der erleichterten Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden bzw. Amtsstellen und Drittparteien, dem als befristete Sofortmassnahme ausgestalteten Rayon-, Kontakt- und Annäherungsverbot sowie der automatisierten Fahrzeugfahndung verschiedene Instrumente zur Verfügung gestellt. Zudem wird die Anpassung des Polizeigesetzes ebenso dazu genutzt, die bis anhin fehlende rechtliche Grundlage für die Ausschreibung einer verdeckten Registrierung bzw. gezielten Kontrollen im Schengener Informationssystem (SIS-Ausschreibungen) neu zu schaffen.

3.4.2 Betroffene Erlasse

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen aufgrund ihres thematischen Schwerpunkts vorab das kantonale Polizeigesetz (PolG), welches heute schon gewisse Grundlagen beinhaltet. Zudem wird im Persönlichkeitsschutzgesetz (PSchG) ein Verweis aufs Polizeigesetz aufgenommen. Indem zusätzlich der Anwendungsbereich einer kantonale Strafnorm erweitert wird, erfolgt auch eine Teilrevision des kantonalen Strafgesetzes (kStG). In Bezug auf die Melderechte wird neben dem Polizeigesetz noch eine Bestimmung des Gesundheitsgesetzes (Gesetz zur Erhaltung und Förderung der Gesundheit [Gesundheitsgesetz, GesG]; NG 711.1) angepasst.

3.5 Abschliessende Würdigung

Sicherheit einerseits sowie das Vertrauen in die Sicherheit andererseits ist ein wesentliches menschliches Bedürfnis. Deshalb ist der Sicherheitsaspekt ein wichtiger Qualitätsfaktor für die Lebens-, Arbeits- und Standortattraktivität. Wie weit die Gefahrenabwehr und demzufolge die Einleitung von präventiven Massnahmen tatsächlich gehen darf und welchen Stellenwert der Sicherheit und dem subjektiven Sicherheitsgefühl effektiv zugemessen werden soll, ist ein politischer und schliesslich ein gesellschaftlicher Entscheid.

Kritiker von präventiven Massnahmen weisen darauf hin, dass diese Präventivmassnahmen, beispielsweise weitreichende Beschränkungen von Grund- und Menschenrechten, teilweise sogar Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erlauben würden. Insbesondere bemängeln sie, dass Menschenrechtsverletzungen begangen würden, da die Massnahmen von der Polizei auf blossen Verdacht hin und ohne Beweise angeordnet werden können. Sie monieren, dass die Massnahmen über die Prävention hinausgehen würden und eine Bestrafung erfolge, ohne dass eine Straftat begangen oder eine Verurteilung ausgesprochen worden sei.

Dieser Kritik wurde bei der Ausarbeitung der vorliegenden gesetzlichen Grundlagen und dem Prozessablauf für die Einführung eines kantonalen Bedrohungsmanagements im Kanton Nidwalden Rechnung getragen. Aus diesem Grund ist vorgesehen, dass in den jeweiligen Verwaltungseinheiten geschulte Ansprechpersonen zur Verfügung stehen, um sicherzustellen, dass nur jene Personen an die Fachstelle KBM gemeldet werden, die eine gewisse Intensität von bedrohlichem Verhalten und / oder Gefährdungspotential aufweisen. Zudem wird bei der Fachstelle KBM eine Pre-Triage eingeführt, welche verhindern soll, dass beispielsweise Meldungen von Privatpersonen, die darauf abzielen, jemanden "anzuschwärzen", sofort ausgefiltert und die Daten gelöscht werden.

Bei der Implementierung und Umsetzung des Kantonalen Bedrohungsmanagements wurde zudem ein grosser Wert daraufgelegt, dass nur ein eng begrenzter Personenkreis, nämlich die Mitarbeitenden der Fachstelle KBM und die Leitung der Kriminalpolizei, Zugriff auf die KBM-Daten hat. Im Weiteren werden die KBM-Daten in der Polizeiapplikation "myABI" (Automatisiertes Büroinformationssystem) in einem speziell geschützten, von den anderen Polizeidaten getrennten und eben nur einem bestimmten Personenkreis zugänglichen Bereich gespeichert. Ein etwaiger Informationsaustausch zwischen der Fachstelle KBM und der Fachgruppe KBM sowie allfälliger weiterer Fachpersonen findet in einem aktiven Fallmanagement nur mittels eines personalisierten Zugriffs auf eine kantonale Sharepointplattform und nur im spezifischen Fall statt.

Grosse Beachtung wird vorliegend auch dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz geschenkt. So ist beispielsweise die Abstufung von einem passiven und einem aktiven Fallmanagement vorgesehen. Zudem lassen die vorgeschlagenen Massnahmen eine Differenzierung zu, um auf die verschiedenen Risiko- und Gefährdungslagen angemessen zu reagieren. Die Eingriffsintensität in die Grundrechte der betroffenen Personen variiert denn auch je nach eingeleiteter Massnahme (wie Präventivansprache, Meldeauflage, Teilnahmepflicht für Beratungsangebote, Rayon-, Kontakt- und Annäherungsverbot). Dadurch wird es der zuständigen Fachstelle KBM ermöglicht, die Massnahme zu ergreifen, die im konkreten Fall erforderlich und am besten geeignet und somit verhältnismässig ist.

Auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um bei einer Bedrohungslage ausserhalb eines Strafverfahrens eine Telefonüberwachung vorzunehmen, wurde verzichtet, da die Bundesgesetzgebung keinen Raum für eine kantonale Regelung lässt. Eine solche Überwachung könnte gerade bei der Beurteilung von Bedrohungslagen, beispielsweise wo befindet sich die gefährdende Person aktuell, ein wichtiges Puzzleteil beitragen, um die Risiko- und Gefahrenlage konkret abschätzen zu können. Eine solche Anpassung müsste aber auf bundesrechtlicher Ebene vorgenommen werden.

Abschliessend ist festzuhalten, dass es mit den vorliegend vorgeschlagenen Regelungen möglich ist, sowohl die Erwartungen, die an ein kantonales Bedrohungsmanagement gestellt werden, als auch den Bedürfnissen der Bevölkerung, wie auch den Rechtsschutzinteressen der betroffenen Personen gerecht zu werden. Im Weiteren werden die Verhältnisse des Kantons Nidwalden bestmöglich berücksichtigt und das kantonale Bedrohungsmanagement in die vorhandenen Organisationsstrukturen sinnvoll eingebunden. Eine strukturierte, effiziente und professionelle Erkennung, Einschätzung und Entschärfung möglicher Risiko- und Gefährdungssituationen im Kanton Nidwalden ist dadurch sichergestellt. Fälle, wie unter Ziffer 2.1.3 ausgeführt, können durch die Einführung und Implementierung eines kantonalen Bedrohungsmanagements aktiv durch die Fachstelle KBM angegangen, kompetent und vernetzt beurteilt sowie mit gezielten Massnahmen idealerweise langfristig gelöst werden. Mit anderen Worten: Die Wahrscheinlichkeit, dass der gefährdenden und gefährdeten Personen durch die vorgenommenen Massnahmen die adäquate Unterstützung zukommt, ist durch die vorgesehenen gesetzlichen Vorgehensweisen und geschaffenen Möglichkeiten erhöht. Deshalb reduziert sich die Wahrscheinlichkeit, dass die gefährdende Person Handlungen zum Nachteil anderen Personen tatsächlich realisiert oder schliesst diese gar aus.

4 Verbesserung des Datenaustauschs in der polizeilichen Zusammenarbeit

4.1 Ausgangslage

Die Kantonspolizei Nidwalden muss sich ständig weiterentwickeln, um mit den gesellschaftlichen Veränderungen und der sich ebenfalls wandelnden Kriminalität mithalten zu können. Sie muss den technologischen Fortschritt nutzen, um ihre Aufgaben in den Themen Prävention, Intervention und Ermittlung zu Gunsten der Sicherheit und der Bürgerinnen und Bürger erfüllen zu können.

Insbesondere der Informationsaustausch respektive der polizeiliche Datenaustausch zwischen den Kantonen ermöglicht es den Polizeien, die Führungsarbeit wahrzunehmen. Ohne gesetzliche Grundlage ist dieser Austausch von Informationen zwischen den Kantonen und auch dem Bund nicht möglich. Wenn beispielsweise eine Diebesbande in verschiedenen Kantonen in Häuser einbricht, sieht die Polizei nur die Fälle im eigenen Kanton. Oder bei Strassenkontrollen würden Polizistinnen und Polizisten nicht sehen, ob gegen die Person in einem anderen Kanton ein Verfahren läuft. Die Vereinfachung des Datenaustauschs ist ein wichtiger Schritt, um die Verbrechensbekämpfung zu vereinfachen. Ein Kantonswechsel würde den Kriminellen in Zukunft dann keine Vorteile mehr bringen.

Verschiedene Datenbearbeitungsinstrumente, die die polizeiliche Arbeit effizienter und erfolgreicher machen, können heute durch die Kantonspolizei Nidwalden noch nicht eingesetzt werden, weil es an der notwendigen gesetzlichen Grundlage fehlt. Es sind dies hauptsächlich ein Analysesystem zur Bekämpfung der Serienkriminalität. Auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Kantonen im Bereich der Einsatzleitzentrale ist ohne entsprechende gesetzliche Grundlage noch nicht möglich. Mit Analysesystemen kann die Serienkriminalität, die einen grossen Anteil an der Gesamtheit der begangenen Straftaten ausmacht, wesentlich effizienter bekämpft werden. Heute müssen in aufwändiger, kriminaltechnischer Kleinarbeit Muster der begangenen Delikte ausfindig gemacht werden, um festzustellen, welche Straftaten von der gleichen Täterschaft verübt wurden. Solche Erkenntnisse sind für die Aufklärung und die Prävention entscheidend. Künftig leistet hier eine Software die massgebende Arbeit und dies sowohl in Bezug auf Delikte im Internet wie auch in Bezug auf übrige Straftaten wie etwa Einbrüche oder Sexualdelikte.

Diese neuen Datenbearbeitungsinstrumente können nur dann ihre ganze Wirkung entfalten, wenn die Kantonspolizei Nidwalden die Daten schnell und unkompliziert mittels automatisiertem Abrufverfahren mit Polizeibehörden anderer Kantone und des Bundes austauschen kann. Ein solcher Datenaustausch kann in das Grundrecht des Schutzes der Privatsphäre eingreifen (Art. 13 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101). Hier ist insbesondere der Schutz der informationellen Selbstbestimmung von Bedeutung (Art. 13 Abs. 2 BV). Nach dieser Bestimmung hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Art. 36 BV ermöglicht die Einschränkung von Grundrechten. Solche Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und überdies verhältnismässig sein. Schliesslich dürfen sie den Kerngehalt der Grundrechte nicht antasten. Da der beabsichtigte Datenaustausch auch besonders schützenswerte Personendaten umfasst, ist gemäss Art. 11 des Gesetzes vom 20. Februar 2008 über den Datenschutz (kantonales Datenschutzgesetz, kDSG; NG 232.1) eine Grundlage in einem formellen Gesetz zu schaffen. Besonders schützenswerte Personendaten sind Angaben über die religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Haltung, die Intimsphäre, die Gesundheit, die ethnische Zugehörigkeit, über Massnahmen der Sozialhilfe, über administrative und strafrechtliche Massnahmen und Sanktionen sowie über eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der natürlichen Person (Persönlichkeitsprofil) erlaubt (vgl. Art. 3 Ziff. 3 und 4 kDSG).

4.2 Grundzüge der Vorlage zum Datenaustausch in der polizeilichen Zusammenarbeit

4.2.1 Analysesysteme im Bereich der seriellen Kriminalität

Da die Täterschaft immer mobiler wird, besteht ein wachsendes Bedürfnis zum Austausch von Informationen zwischen den Kantonen. Dies zeigt sich insbesondere im Bereich der Massenkriminalität, die einen ausgeprägten seriellen Charakter hat. Das Erkennen von hochaktiven Täterschaften ist ein wichtiger Teil der Bekämpfung dieser seriellen Kriminalität. Nicht weniger wichtig ist das frühzeitige Erkennen einer Serie und das Ergreifen präventiver Massnahmen, auch wenn die Täterschaft noch nicht bekannt ist.

Bei der Prävention von Straftaten ist das sogenannte «Near-Repeat-Phänomen» von Bedeutung. Anhand von polizeilichen Daten wie Örtlichkeit, Tathergang, Tatwerkzeug und Deliktsgut wird untersucht, wo es zu zeitlichen und räumlichen Deliktskonzentrationen kam. Dort ist die Wahrscheinlichkeit für das Vorkommen von solchen Straftaten auch in Zukunft am höchsten. Somit können präventive und repressive Massnahmen gezielt und ressourcenschonend eingesetzt werden.

Dafür haben die Westschweizer Kantone und der Kanton Tessin die Informationsplattform zur Analyse serieller Straftaten "PICAR" entwickelt. PICAR ist die Abkürzung von "Platforme d'Information du CICOP pour l'Analyse et le Renseignement" (CICOP: Concept Intercantonal de Coordination Opérationelle et Préventive). Der Fokus dieses Analysetools ist auf die serielle Kriminalität im Bereich der Vermögens- (insb. Einbruch-, Laden- und Trickdiebstahl), der Gewalt- und der Sexualdelikte ausgerichtet. Durch das zentrale Erfassen und Analysieren von Fällen können Serien und Tendenzen schnell, systematisch und zentralisiert erkannt werden. Dazu gehören das zeitnahe Darstellen und Analysieren der seriellen Kriminalität, das Koordinieren von erkannten Serien oder auch das Abgleichen von Bildern unbekannter Täterschaft. Sein volles Potenzial kann PICAR erst im interkantonalen Einsatz ausschöpfen. Es beweist seine Nützlichkeit aber auch als zentrale Analysedatenbank auf kantonaler Ebene.

Da für den Kanton Nidwalden keine Rechtsgrundlage für die Bearbeitung und den Austausch sämtlicher lagerelevanter Daten mit anderen Kantonen besteht, ist die Kantonspolizei Nidwalden beim Monitoring und bei der Analyse der seriellen Kriminalität auf das eigene Kantonsgebiet beschränkt. Sie erhält somit nur ein unvollständiges Bild der aktuellen Lage. Der Erkenntnisaustausch mit anderen Kantonen erfolgt fallbezogen auf konventionellem (Telefon, E-Mail, Sachbearbeitersitzungen usw.) Weg, was ineffizient und aus technologischer Sicht nicht mehr zeitgemäss ist. Dies etwa im Gegensatz zu den Kantonen des Polizeikonkordats der Nordwestschweiz, die mit der Interkantonalen beziehungsweise interbehördlichen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität (nachfolgend: PICAR-Vereinbarung; vgl. in der Gesetzessammlung des Kantons Bern; BSG Nr. 559.16-1) die gesetzliche Grundlage für den Einsatz von PICAR oder ähnlichen Applikationen geschaffen haben. Dem Polizeikonkordat der Nordwestschweiz gehören die Kantone Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn an. Die Romandie mit den Kantonen Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis nutzt PICAR gar schon seit dem Jahr 2008. Seit dem Jahr 2016 ist auch noch der Kanton Tessin angeschlossen. Die Kantone Zug und Schwyz nutzen PICAR neuerdings auch, zurzeit jedoch nur innerkantonal. Die entsprechenden Gesetzesanpassungen sind im Gange.

Das Pendant zu PICAR ist für die serielle Cyberkriminalität die Plattform "PICSEL" (Abkürzung von: Plateforme d'Information de la Criminalité Sérielle En Ligne). Beim Beobachten der Entwicklung der Cyberkriminalität in der Schweiz erweist es sich als unabdingbar, dass mit einer interkantonalen Datenbank ein Überblick über die Problematik in der Schweiz gewonnen und die notwendigen Massnahmen ergriffen werden können. In PICSEL können Informationen über die Täter wie E-Mail-Adressen und Namen oder IP-Adressen erfasst werden. Damit können die kantonalen Korps einfacher erkennen, ob und welche Fälle zusammengehören. Dabei geht es etwa um Ermittlungen bei gefälschten Überweisungsaufträgen, betrügerischen Online-

Shops oder gefälschten Immobilienanzeigen. Die Informationsplattform PICSEL wird von der Kriminalpolizei der Kantonspolizei Genf verwaltet, um den gesamten Aufklärungsprozess zu erleichtern.

Die Entwicklung von Anwendungsprogrammen für die Polizei hat sich in den vergangenen Jahren vervielfacht. Dieser Trend dürfte sich fortsetzen. Der Gesetzesentwurf nimmt darauf Rücksicht, indem er so abgefasst ist, dass mehrere bestehende und zukünftig zu entwickelnden Applikationen darunterfallen können. Somit wird die Gefahr gemindert, dass die gesetzliche Grundlage der technischen Entwicklung dauernd hinterherläuft. Der Gesetzesentwurf schafft die nötige Rechtsgrundlage für den recht- und verhältnismässigen Betrieb von verschiedenen interkantonalen Analysesystemen, wie beispielsweise PICAR und PICSEL.

4.3 Gemeinsame Einsatzleitzentrale

4.3.1.1 Heutige Lösung

Bei einem Ausfall oder einer Überlastung der Einsatzleitzentrale der Kantonspolizei Nidwalden besteht das Risiko, dass Notrufe nicht mehr fristgerecht bewältigt und die Einsatzkräfte nicht mehr situationsgerecht eingesetzt werden können. Die Kantonspolizei Nidwalden arbeitet heute mit den Kantonspolizeien Schwyz, Zug und Obwalden zusammen, um Redundanz für solche Fälle zu schaffen. Aufgrund der teilweise ungleichen eingesetzten Systeme und aus Kostenüberlegungen können die jeweiligen Einsatzleitzentralen nur beschränkt die Daten des Partnerkantons einsehen. Zudem ist beim Ausfall einer der Zentralen die Entgegennahme der Notrufe und die Einsatzdisposition für das Partnerkorps nur bis zu 120 Minuten sichergestellt. Danach muss ein Ersatzstandort bezogen sein. Die Kantonspolizei Nidwalden verfügt über keine solche nomadische Redundanz und wäre in der Folge nicht mehr in der Lage, Notrufe entgegenzunehmen und die Einsatzdispositive sicherzustellen.

Der Funktionsumfang dieser Lösung ist auf ein Minimum reduziert und birgt ein Sicherheitsrisiko in der Einsatzbewältigung für die Fronteinsatzkräfte. Dies weil unter anderem nicht auf die geografische Führungsunterstützung (GIS), die internen und externen Ressourcen und die Unterstützungs- und Fahndungsinformationen des Partnerkantons zugegriffen werden kann.

4.3.1.2 "VISION 2025"

Im Moment steht das Projekt "VISION 2025" im Vordergrund. Die Umsetzung der "VISION 2025" ermöglicht einen vollständigen Zugriff auf die benötigten Einsatz- und Fahndungsdaten der Partnerkorps, was das Ausfallrisiko erheblich reduzieren würde.

Die Zentralschweizer Polizeikommandanten Konferenz (ZPKK) nahm den Auftrag der ZPDK (Zentralschweizerische Polizeidirektorinnen und -direktoren Konferenz) im Herbst 2015 das Projekt einer gemeinsamen Einsatzleitzentrale für die Zentralschweizer Kantone unter dem Titel «Vision 2025» wieder auf. Nach heutigem Projektstand soll eine solche gemeinsame Einsatzleitzentrale bis spätestens im Jahr 2030 geschaffen werden. Dabei soll eine Achsenlösung (Achse Gotthard mit der Zuger Polizei und der Kantonspolizei Schwyz sowie Achse Brünig mit der Luzerner Polizei, der Kantonspolizei Nidwalden und der Kantonspolizei Obwalden) realisiert werden. Die Kantonspolizei Uri hat aktuell lediglich einen Beobachterstatus, da diese einerseits erst kürzlich die Einsatzleitzentrale erneuert hat und andererseits das Bundesamt für Strassen (ASTRA) einen grossen Teil dieser Einsatzzentrale sowie eine entsprechende Anzahl Mitarbeitende finanziert. An zwei Standorten soll unter je einer gemeinsamen Führung eine gemeinsame Einsatzleitzentrale aufgebaut werden. Die Einsatzdoktrin und die Prozesse der einzelnen Polizeikorps sollen so vereinheitlicht werden, dass die Einsatzzentrale an einem Standort im Bedarfsfall für die Kantone auf beiden Achsen die Notrufe entgegennehmen und die Einsätze disponieren kann. Ein Tätigwerden für einen Kanton der anderen Achse ist insbesondere dann sinnvoll, wenn eine Einsatzzentrale ausgefallen oder wegen einem planbaren

oder unvorhersehbaren Ereignis überlastet ist. Bei den planbaren Ereignissen ist an Grossveranstaltungen wie ein Eidgenössisches Schwingfest oder Schützenfest oder internationale Konferenzen zu denken, bei den unvorhersehbaren Ereignissen an einen sehr grossen Verkehrsunfall auf der A2 oder grössere Ausschreitungen im Umfeld eines Fussballspiels.

Die gemeinsame Einsatzleitzentrale mit den beiden Standorten soll in der Form des interkantonalen Polizeidienstes geführt werden, wie er in den Art. 22–32 des Konkordates vom 6. November 2009 über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz (Polizeikonkordat Zentralschweiz [ZPK]; NG 912.1) vorgesehen ist. Danach können die Kantone zusammenarbeiten, indem sie mit einer Vereinbarung einen aus Mitarbeitenden verschiedener Polizeikorps zusammengesetzten interkantonalen Polizeidienst formieren, der eine bestimmte Aufgabe wahrnimmt.

Eine solche gemeinsame Einsatzleitzentrale kann nur betrieben werden, sofern sämtliche beteiligten Kantone wechselseitig mittels automatisiertem Abrufverfahrens auf eine Vielzahl, der von den jeweiligen Polizeikorps bearbeiten Daten, zugreifen können. Für diesen Datenaustausch im Abrufverfahren, ist eine Rechtsgrundlage in den jeweiligen Polizeigesetzen der einzelnen Kantone zu schaffen. Die neue Rechtsgrundlage soll entweder der mit dem Projekt «Vision 2025» angestrebten Zusammenarbeit oder künftigen anderen vergleichbaren Projekte dienen.

4.3.1.3 Datenaustausch bei polizeilichen Ermittlungen und zur Darstellung von Lagebildern

In Umsetzung der vom National- und Ständerat angenommenen Motion 18.3592 betreffend nationaler polizeilicher Datenaustausch wird zurzeit die Schaffung einer nationalen Abfrageplattform Polizei (NAP) erarbeitet. Ziel der Motion ist es, dass die Polizeikorps der Kantone und die Polizeiorgane des Bundes direkt auf die polizeilichen Daten über Personen und deren Vorgänge in der gesamten Schweiz zugreifen können. Das wird damit begründet, dass die Polizistinnen und Polizisten heute nur auf die Daten ihres eigenen Kantons direkt zugreifen können. Allfällige Informationen über verdächtige Personen können aus den anderen Kantonen nur indirekt und mit erheblichem Aufwand erhältlich gemacht werden. Der bereits bestehende Nationale Polizeiindex gemäss Art. 17 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361) enthält lediglich Informationen darüber, ob beim jeweiligen Polizeikorps überhaupt Daten zu einer bestimmten Person vorhanden sind. Um welche Informationen es sich tatsächlich handle, ist nicht ersichtlich. Jedes Polizeikorps muss separat angefragt werden. Im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung soll die Schweiz jedoch als ein einheitlicher Kriminalitätsraum betrachtet werden.

Nach heutigem Kenntnisstand soll die Motion so umgesetzt werden, dass sowohl der Bund als auch die Kantone ihre polizeilichen Daten im Abrufverfahren zur Verfügung stellen. Es erfolgt also keine zentrale Erfassung und Haltung der Daten. Die Plattform soll es den Polizeibehörden von Bund und Kantonen ermöglichen, mittels einer einzigen Abfrage schweizweit sämtliche personen- oder fallrelevanten Daten aus den polizeilichen Informationssystemen des Bundes und der Kantone abzurufen. Die angedachte Lösung weist eine andere Dimension als die bisherigen polizeilichen Datenbanken des Bundes auf, die auch den Kantonen dienen. Es geht nicht mehr nur darum, gestützt auf Bundesrecht ein Informationssystem zu betreiben und den Kantonen dabei freizustellen, ob und wie weit sie sich an dem System beteiligen möchten (vgl. etwa Art. 13 Abs. 3 und Art. 17 Abs. 8 BPI). Vielmehr würde den Kantonen ausnahmslos die Pflicht auferlegt, sich an dem System zu beteiligen und die kantonseigenen polizeilichen Daten allen Polizeibehörden von Bund und Kantonen in einem einheitlichen (Abruf-)Verfahren zur Verfügung zu stellen. Voraussetzung für den Betrieb einer solchen oder einer ähnlich ausgestalteten Plattform ist die Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen für den Datenaustausch. Ein anderer Weg zur Ermöglichung des polizeilichen Datenaustausches ist die Ratifikation einer interkantonalen Vereinbarung, die durch sämtliche kantonale Parlamente verabschiedet werden müsste. Beide Prozesse weisen ein paar politische Hürden auf, welche nicht so einfach zu überwinden sind.

Für Bund und Kantone bestehen keinerlei Zweifel daran, dass der polizeiliche Datenaustausch unter den Kantonen und mit dem Bund so schnell als möglich sichergestellt werden muss. Jedoch erachtet der Bund eine Regelung auf Bundesebene nur als möglich, wenn eine formell rechtliche Grundlage in der Bundesverfassung geschaffen würde und steht diesem Vorgehen skeptisch gegenüber.

Die Kantone wiederum würden die Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlage auf Stufe Bundesgesetz klar vorziehen, da ansonsten die Kantone den langwierigen Weg einer Konkordatsbildung durchlaufen müssten. Hierbei stellt sich das Problem, dass die kantonalen Parlamente Konkordatslösungen sehr skeptisch gegenüberstehen, weil sie diese nur integral annehmen oder ablehnen können und keine Änderungen möglich sind. Das politische Verfahren bis zum Beitritt in allen Kantonen ist aufwendig, mit einer realistischen Gefahr, dass das Konkordat in einzelnen Kantonen, sei es im jeweiligen Parlament, sei es in einem Referendum, abgelehnt werden könnte.

Da eine Bundeslösung nicht sicher ist und der interkantonale Gesetzgebungsprozess erfahrungsgemäss viel Zeit in Anspruch nimmt, soll mit dieser Änderung des Polizeigesetzes eine Grundlage für den Datenaustausch im Rahmen der NAP geschaffen werden. Damit wäre der Kanton Nidwalden bereit, sobald eine entsprechende Datenaustausch-Plattform in Betrieb genommen wird. Daneben ist die gesetzliche Grundlage auch für die Verwendung des heutigen nationalen Informationssystems "Janus", welches sich auf die Art. 10 - 13 BPI stützt, von Bedeutung. Das nationale Informationssystem "Janus" entstand im Jahr 2000 durch die Fusion von verschiedenen Datenverarbeitungssystemen zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, des organisierten Verbrechens, der Falschmünzerei, des Menschenhandels und der Pornographie. Es wird in naher Zukunft durch das Ermittlungssystem "KasewareCH" des Bundesamtes für Polizei (fedpol) abgelöst. Damit die Daten auch aus dem KasewareCH in die kantonalen Polizeiinformationssysteme übernommen werden können, braucht es eine gesetzliche Grundlage, die hiermit geschaffen wird.

Ein weiteres Zusammenarbeitsprojekt zwischen den Kantonen betrifft die Darstellung von Lagebildern und den dafür notwendigen Datenaustausch. Mit einem Lagebild kann das gesamte Umfeld, in der die Einsatzkräfte tätig sind, übersichtlich dargestellt werden. Das können etwa kürzlich begangene Delikte, Umwelteinflüsse, Verkehrsprobleme und die verfügbaren Ressourcen sein. Lagebilder ermöglichen auch eine Prognose für die Entwicklung dieser Umstände in nächster Zukunft. Im Optimalfall machen sie auch nicht an den Kantonsgrenzen halt, da es für die Polizei von Bedeutung ist, was in der Nachbarschaft des Kantons passiert. In das Lagebild sollen die Blaulichtorganisationen Feuerwehr, Polizei und Sanität eingebunden werden. Aktuell wird das vom Kanton St. Gallen entwickelte System des Lagebildes, das sich seit dem Jahr 2016 in Betrieb befindet, in das sogenannte Lagebild 4.0 weiterentwickelt. Verschiedene Kantone beabsichtigen, sich daran zu beteiligen und so einen Lageverbund zu bilden. Die neue Bestimmung im Nidwaldner Polizeigesetz ist so formuliert, dass sie auch eine gesetzliche Grundlage für die Beteiligung des Kantons Nidwalden am Lagebild 4.0 oder vergleichbaren Informationssystemen bildet. So rasch wie möglich soll der Datenaustausch der Kantonspolizei Nidwalden mit den Polizeikorps der Zentralschweiz sichergestellt werden können. Erst mit dem Datenaustausch in Bezug auf das Lagebild und PICAR wird das Lagezentrum die gewünschte Wirkung erzielen können. Dafür müssen zuerst im Polizeigesetz die notwendigen Grundlagen geschaffen werden.

5 Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung

5.1 Ausgangslage

Mithilfe der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung kann nach Motorfahrzeugen gefahndet werden, die an entsprechenden Kameras vorbeifahren. Anhand mobiler

oder stationärer Geräte werden Kontrollschilder von vorbeifahrenden Fahrzeugen systematisch mittels Kamera erfasst. Auf diese Weise können Fahrzeuge von Straftäterinnen und Straftäter oder vermisster Personen sowie gestohlene Fahrzeuge erkannt werden. Die gesetzliche Grundlage für das System der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) ist im Polizeigesetz verankert.

Die AFV stellt einen schweren Eingriff in das das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) dar. Dies hat auch das Bundesgericht wiederholt festgestellt: Im Unterschied zur Kontrollschilderhebung durch eine Polizeistreife ermögliche das System die massenhafte und praktisch unbegrenzte Erhebung und Auswertung von Daten. Erkennungsdienstliche Informationen würden nicht nur erhoben und aufbewahrt, sondern auch mit anderen Datensammlungen zusammengeführt und automatisch abgeglichen. Sowohl die serielle und simultane Verarbeitung grosser und komplexer Datensätze wie auch der Umstand, dass die erkennungsdienstlichen Informationen mit anderweitig erhobenen Daten kombiniert werden, steigerten die Eingriffsintensität. Der Eingriff in das Recht auf Privatsphäre erfolge bei der automatisierten Fahrzeugfahndung weder anlassbezogen noch aufgrund eines konkreten Verdachts. Dies könne eine abschreckende Wirkung zeitigen (sog. "chilling effect"). Schliesslich besteht auch das Risiko, dass Betroffene aufgrund einer dem System immanenten Fehlerquote zu Unrecht in Verdacht gerieten (vgl. zum Ganzen: BGE 149 I 218, E. 8.1.1 ff., mit weiteren Hinweisen).

5.2 Umsetzung der Kriterien in der Gesetzesvorlage

Das Bundesgericht hat sich in zwei Entscheiden mit dem AFV befasst. Einerseits im Rahmen einer konkreten Anwendung des Polizeigesetzes des Kantons Thurgau (BGE 146 I 11). Andererseits hatte es im Rahmen von BGE 149 I 218 anlässlich einer sogenannten abstrakten Normenkontrolle eine Bestimmung aus dem Polizeigesetz des Kantons Solothurn zu überprüfen. Das Solothurner Polizeigesetz führte für die AFV nur gerade eine Bestimmung ein, die das Bundesgericht als teilweise ungenügend erachtete. Es forderte eine Nachbesserung zu mehreren Aspekten, die auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen. Aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Systematiken der Polizeigesetze Solothurn und Nidwalden kann ein direkter Vergleich nicht vorgenommen werden. Aus beiden Entscheiden geht hervor, dass die Einführung des AFV-System auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht.

Um den Garantien von Art. 13 BV zu genügen, müssten die systematische Datenerfassung und -aufbewahrung von angemessenen und wirkungsvollen rechtlichen Schutzvorkehrungen begleitet werden, um Missbrauch und Willkür vorzubeugen (BGE 146 I 11, E. 3.3.1). Die Reichweite des Datenabgleichs müsse im Gesetz sachbezogen eingegrenzt werden, damit für die Teilnehmenden des Strassenverkehrs vorhersehbar sei, welche Informationen gesammelt, aufbewahrt und mit anderen Datenbanken verknüpft bzw. abgeglichen würden. Die Speicherung der erhobenen Daten habe sich am Verwendungszweck zu orientieren. Bestehe kein Bedarf für eine Weiterverwendung, seien die Daten grundsätzlich unverzüglich und spurlos zu löschen. Dies gelte insbesondere für Nichttrefferfälle (BGE 146 I 11, E. 3.3.2).

Im Wesentlichen sind gemäss den genannten Bundesgerichtsentscheiden die nachfolgenden Aspekte zu regeln:

- Namentlich bei mobilen Geräten muss erkennbar sein, wie lange diese im Einsatz sein können. Aber auch bei stationären Standorten soll regelmässig die Notwendigkeit des Standorts überprüft werden (BGE 149 I 218, E. 8.3.1 f.).
- Zudem muss klar erkennbar sein, mit welchen Registern ein automatisierter Abgleich erfolgt (BGE 149 I 218, E. 8.5.1). Damit mit diesen Registern automatisiert abgeglichen werden kann, müssen gewichtige öffentliche Interesse auf dem Spiel stehe (BGE 149 I 218 , E. 8.7).
- Es ist sicherzustellen, dass das AFV nur Kontrollschilder erfasst und nicht auch die Fahrzeuginsassen (BGE 149 I 218, E. 8.4).

- Es sind Regelungen hinsichtlich Schutzvorkehrungen betreffend Datenmissbrauch, Aufbewahrung, Löschung und Verwendung der Daten zu treffen (BGE 149 I 218, E. 8.9.1 ff.) Sollten die Daten noch für andere Zwecke als den automatisierten Abruf verwendet werden, müsste auch dies in einer gesetzlichen Grundlage aufgenommen sein (E. 8.9.2). Zudem ist das Verfahren auf Anordnung der AFV zu regeln (BGE 149 I 218, E. 8.11.1). Ebenso soll die verfassungskonforme Anwendung periodisch kontrolliert werden und die Öffentlichkeit in geeigneter Weise informiert werden (BGE 149 I 218, E. 8.11.2).

Um auch im Kanton Nidwalden Feststellungen mittels Einsatzes von Videokameras vornehmen zu können, sollen daher spezifische Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Diese gebeben auch vor, mit welchen polizeilichen Datensystemen die erfassten Kontrollschilddaten abgeglichen werden dürfen. Der Anwendungsbereich der Einsatzmöglichkeiten wird dabei auf die automatischen Fahrzeugfahndungs- und Verkehrsüberwachungsgeräte im Polizeibereich eingeschränkt. Die vorliegende Regelung entspricht den vom Bundesgericht aufgestellten Anforderungen an die Zulässigkeit der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung.

5.3 Grundzüge der Vorlage zur AFV

Das System kann Kennschilder von vorbeifahrenden Fahrzeugen automatisch einlesen, mit bestimmten polizeilichen Fahndungsdatenbanken abgleichen und bei Übereinstimmung einen Warnmeldung, einen sogenannten Hit auf der Einsatzzentrale der Kantonspolizei auslösen. Es gehört heute zu den wichtigsten Hilfsmitteln für die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben und die internationale wie auch schweizerische Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung.

Nebst dem direkten Abgleich mit der Fahndungsdatenbank erlaubt es das System auch, die Kennzeichen für eine bestimmte Zeit zu speichern. So kann beispielsweise nach Einbrüchen, welche mit hoher Wahrscheinlichkeit einer mobilen Täterschaft zugeordnet werden können, die Datenbank nach Kennzeichen durchsucht werden, die bereits in anderen Kantonen im Zusammenhang mit ähnlichen Delikten aufgefallen sind. Zu beachten ist dabei, dass diese Recherchemöglichkeit nur ausgewählten Angehörigen der Kantonspolizei zugänglich sind und nur in ganz spezifischen Einzelfällen und auf Anordnung angewendet werden darf. Dies namentlich dann, wenn es für die Ermittlung von Verbrechen und Vergehen erforderlich ist oder zur Auffindung von vermissten Personen oder bei Gefahren für die innere Sicherheit gemäss dem Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz [NDG]). Die Daten werden maximal für hundert Tage gespeichert und danach automatisch gelöscht.

Eine Anlage zur Erfassung kann stationär (permanent am selben Standort) oder mobil (zeitlich beschränkt an einem Standort) aufgestellt werden. Die Verwendung dieses Systems erlaubt eine effiziente sowie ressourcenschonende Überwachung an neuralgischen Punkten. Zahlreiche Kantone (z.B. Basel-Landschaft, Bern, Graubünden, Obwalden) und das Grenzwachkorps nutzen dieses System teilweise seit Jahren und haben entsprechende Rechtsgrundlagen eingeführt. Es hat im Kampf gegen Kriminaltouristen, die einen enormen wirtschaftlichen Schaden verursachen und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung beeinträchtigen, aber auch gegen die organisierte Kriminalität (Schlepper, Drogenkuriere, Schmuggel, Menschenhändler etc.) und den Terrorismus zu wichtigen Fahndungserfolgen geführt, die ohne solche Geräte deutlich schwieriger, personalintensiver oder gar nicht möglich gewesen wären. Die Software für den Betrieb von AFV-Systemen wurde von Bund und Kantonen gemeinsam entwickelt. Diese Form der Überwachung kann aber auch dazu dienen, Missachtungen von Rayon- oder Annährungsverboten festzustellen, die z.B. im Bereich der häuslichen Gewalt und Stalking. Ebenfalls sollen Kontrollschilder von Fahrzeugen, deren Halterinnen und Halter bzw. Lenkerinnen und Lenker der Führerausweis entzogen oder verweigert worden ist, seitens Polizei in die Abfragedatenbank eingegeben werden können.

6 Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

6.1 Polizeigesetz

I. Allgemeine Bestimmungen
Art. 3 2. Polizei

Ziff. 7: Gemäss Ziff. 7 nimmt die Polizei die Aufgaben der Bewilligungsbehörde im Sinne des Konkordats über private Sicherheitsdienstleistungen wahr. Mit Beschluss des Landrates vom 25. September 2019 ist der Kanton Nidwalden per 31. Dezember 2020 aus dem Konkordat vom 12. November 2010 über private Sicherheitsdienstleistungen ausgetreten. Die sich daraus ergebenden Aufgaben müssen nicht mehr wahrgenommen werden, weshalb Ziff. 7 aufgehoben werden kann.

Ziff. 7a: Wie bereits ausgeführt, werden die zentralen Aufgaben des kantonalen Bedrohungsmanagements bei der Polizei angesiedelt. Es soll eine Fachstelle Bedrohungsmanagement, welche bei der Kriminalpolizei angegliedert wird, geschaffen werden. Der Aufgabenbereich der Polizei wird erweitert; sie kann insbesondere beratende und präventive Schutzmassnahmen ergreifen. Dies bedarf einer Anpassung von Art. 3 Abs. 3 Ziff. 7a PolG.

III. Polizeiliche Massnahmen
Ca. Bedrohungsmanagement

Art. 30a
Erkennung, Einschätzung

In Art. 30a wird die allgemeine rechtliche Grundlage geschaffen, damit die Polizei die notwendigen Massnahmen zur Verhinderung von möglichen Straftaten resp. zur Entschärfung einer Risiko- und Gefahrenlage ergreifen kann. Das vorgesehene Vorgehen gestaltet sich gemäss den oben bereits beschriebenen Prozessabläufen (vgl. oben Ziffer 2.3). Die zur Verhinderung allfälliger Straftaten möglichen präventiven Massnahmen werden nachfolgend aufgeführt.

Zur Einschätzung des Risikos, das von einer Person ausgehen kann, nimmt die Fachstelle KBM eine Pre-Triage vor, um wesentliche von unwesentlichen Meldungen von Privatpersonen, Unternehmen, Behörden und Polizeistellen betreffend bedrohliche Verhaltensweisen und / oder Gefährdungssituationen zu trennen. Die wesentlichen Meldungen werden durch die Fachstelle KBM weiterbearbeitet und das Risiko mit Hilfe der vorhandenen Informationen eingeschätzt. Dabei soll die Fachstelle KBM auf entsprechende Beurteilungstools wie "Octagon", "JACA", "RAPROF" etc. zugreifen und diese beiziehen können. Die Beurteilung der Risiko- und Gefährdungssituation wird im Rahmen eines laufenden Fallmanagements regelmässig vorgenommen. Das heisst, die notwendigen Informationen werden laufend zusammengetragen, analysiert und bewertet. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Einschätzungen immer wieder überprüft und bei Veränderungen möglichst rasch auf diese reagiert werden kann. Wo nötig können externe Fachstellen (z.B. FFA oder Polizeipsychologen von Drittkorps) bzw. die Fachgruppe KBM beigezogen werden.

Abs. 3: Mithin soll die Fachstelle KBM nicht "auf Vorrat" Informationen beschaffen. Explizit erwähnt ist deshalb in Abs. 3 auch die Löschung der gesammelten Daten, welche im Rahmen des Bedrohungsmanagements erhoben wurden, wenn sich keine hinreichenden Anzeichen für eine Gefährdungssituation ergeben. Die Löschung erfolgt nach den gesetzlichen Vorgaben und den technischen Möglichkeiten.

Sofern die Fachstelle KBM auf zusätzliches Fachwissen angewiesen ist, ermöglicht es Abs. 1 i.V.m. Abs. 4, dass die Fachstelle KBM selbstständig und je nach Bedarf für die Risikoeinschätzung und Gefährlichkeitsanalyse auf die Unterstützung externer Fachkräfte, zum Beispiel der Psychiatrie und Psychologie oder die Fachgruppe KBM zurückgreifen kann. Die Fachgruppe KBM soll interdisziplinär zusammengesetzt sein, sodass ein möglichst breites Fachwissen für die einzelne Einschätzung vorhanden ist. In der kantonalen Verwaltung arbeiten

viele Fachpersonen, die sich dafür eignen. Sei es bei der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, beim Sozialamt oder der Strafvollzugsbehörde.

Die Einberufung der Fachgruppe KBM oder das Einbeziehen einzelner Fachpersonen erfolgt je nach Bedarf und auf Initiative der Fachstelle KBM. Die externen Fachpersonen sowie die Fachgruppe KBM unterstützen und begleiten die Fachstelle KBM bei der Erkennung und Einschätzung von Gefährdungssituationen, der Beurteilung von Anzeichen von Gewaltbereitschaft sowie dem Entscheid über die zu ergreifenden Schutzmassnahmen. Da die Mitglieder der Fachgruppe KBM in einem datenschutzrechtlich sensiblen Bereich tätig sind, werden die Grundlagen der Zusammenarbeit auf einer formell-gesetzlicher Stufe geregelt. Zudem erfolgt deren Ernennung durch den Regierungsrat mittels Beschlusses. Es ist davon auszugehen, dass gewisse Mitglieder aufgrund ihrer Funktion (Leitung Sozialamt, Oberstaatsanwaltschaft o.ä.) ernannt werden und damit auch eine Kontinuität besteht. Die erstmalige Ernennung dürfte aus den leitenden Personen in den Fachämtern erfolgen. Gibt es personelle Wechsel, ist ein neuer Beschluss des Regierungsrates erforderlich; ebenso, wenn spezifische weitere Personen die Fachgruppe KBM verstärken sollen.

Zentral ist, dass sich die Mitglieder der Fachgruppe KBM untereinander und zusammen mit der Fachstelle KBM über die zu beratenden Fälle austauschen können. Nur gestützt auf den breiten Austausch wird es der Fachgruppe KBM möglich sein, ihre Aufgabe sinnvoll und zielführend auszuüben. Entsprechend sind die Mitglieder der Fachgruppe KBM ermächtigt, auch besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile zu bearbeiten und untereinander auszutauschen. Besonders schützenswerte Daten, die ausgetauscht werden dürfen, stellen der gesundheitliche Zustand, die psychische Verfassung, die sexuelle Orientierung, die politische Gesinnung oder die religiöse Zugehörigkeit dar.

Art. 30b
Melderecht, Auskunftsrecht
Abs. 1 hält fest, welche Personen gegenüber der Polizei bzw. der Fachstelle KBM meldeberechtigt sind. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Entbindung vom Amtsgeheimnis bzw. Berufsgeheimnis notwendig (vgl. nachfolgend). Bei kantonalen Gerichtsbehörden, Direktionen und Ämtern sind jeweils meldeberechtigt die leitenden Personen sowie deren Stellvertretungen. Bei politischen und Schul- bzw. Gemeindebehörden war ursprünglich vorgesehen, die administrativen Räte als meldeberechtigt zu bezeichnen. Aufgrund der Rückmeldungen aus der externen Vernehmlassung wurde jedoch erkannt, dass es auf kommunaler Ebene sinnvoller ist, die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie deren Stellvertretungen als meldeberechtigt zu definieren, da diese Personen operativ tätig und regelmässig vor Ort sind. Zudem sollen auch die Schulleiterinnen und Schulleiter sowie deren Stellvertretungen zur Meldung berechtigt sein. Ein Melderecht haben auch die Gesundheitsfachpersonen (vgl. diesbezüglich auch Ziffer 5.4). Auch leitenden Organe, welche öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sind zur Meldung berechtigt; das Melderecht steht insbesondere Exekutivorgane bzw. Personen in leitender Stellung zu.

Nicht explizit genannt sind private Personen. Private sind aber, wenn sie sich durch Personen im Umfeld gefährdet oder bedroht fühlen oder wenn sie entsprechende Informationen über mögliche Drohungslagen haben, immer berechtigt, eine Meldung gegenüber der Polizei zu erstatten. Ob deren Meldung anschliessend durch die Fachstelle KBM bearbeitet wird, hängt von der Meldung ab. Allenfalls sind polizeiliche Sofortinterventionen notwendig, allenfalls erfolgt eine weitere Bearbeitung durch die Fachstelle KBM.

Abs. 2: Damit eine bestmögliche Einschätzung des Risikos und der konkreten Gefahrenlage vorgenommen werden kann, benötigt die Polizei gegebenenfalls zusätzliche Informationen. Wie etwa im bereits genannten Beispiel von Frau X und ihrem Ex-Partner Y (siehe unter Ziffer 2.1.3). So ist es für eine Einschätzung beispielsweise relevant, ob etwa das Sozialamt oder die KESB bereits mit Herrn Y zu tun haben, ob er an einer Suchtberatung teilnimmt und welche Erkenntnisse sie daraus haben. Dank diesen Informationen kann das Puzzle mit den

einzelnen Teilen zu einem Gesamtbild zusammengefügt und die Gefährdungssituation besser eingeschätzt sowie die zielführendsten Massnahmen definiert und eingeleitet werden. Entsprechend sind die meldeberechtigten Personen zur Auskunft berechtigt bzw. verpflichtet, sollte die Fachstelle KBM von ihnen Informationen verlangen. Selbstredend ist insbesondere die Aufforderung zur Informationserteilung nur dann vorzunehmen, wenn sich gestützt auf die Pre-Triage ein entsprechender Informationsbedarf als erforderlich erweist. Demzufolge sind die meldeberechtigten Personen auch als Ansprechperson KBM für Auskünfte gegenüber der Fachstelle KBM berechtigt.

Abs. 3: Die in Abs. 1 zur Meldung berechtigten Personen werden im Umfang dieser Meldungen von Amts- bzw. Berufsgeheimnis entbunden. Mit dieser Bestimmung entfällt eine vorgängige Entbindung vom Amts- bzw. Berufsgeheimnis (vgl. u.a. Art. 27a des Gesetzes über die kantonalen und kommunalen Behörden [Behördengesetz, BehG; NG 161.1] und Art. 47 GesG). Dasselbe gilt, wenn sie von der Polizei um Informationen über eine bestimmte Person gebeten werden. Indem die konkreten Stelleninhaberinnen bzw. der konkrete Stelleninhaber oder das Behördenmitglied bezeichnet sind, wird dem Legalitätsprinzip im Hinblick auf die Entbindung des Amtsgeheimnisses Genüge getan.

Abs. 4: Weiter ist die Befugnis vorgesehen, dass die Fachstelle KBM im privaten Umfeld um Auskunft ersuchen kann. Damit gemeint ist, dass die Polizei bspw. bei Angehörigen, Nachbarn oder Arbeitskollegen um Auskunft bitten kann. Die angefragten Personen sind dabei nicht zur Auskunft verpflichtet. Zudem ist wichtig, dass die einzuholenden Informationen für die Beurteilung einer Gefährdungslage von Relevanz sind. Mithin sollen auch hier nicht Informationen «auf Vorrat» eingeholt werden. Im Rahmen des Ersuchens soll deshalb die Polizei die angefragte Person explizit darauf hinweisen, dass es sich um eine freiwillige Auskunftserteilung handelt und keine Aussagepflicht damit verbunden ist. Diese Regelung zur Freiwilligkeit der Auskunftserteilung durch Personen aus dem sozialen Umfeld wird ausdrücklich in Abs. 4 aufgenommen.

Art. 30c Massnahmen
1. Präventivansprache

Bei der Präventivansprache handelt es sich um eine wichtige Massnahme der Fachstelle KBM zur frühzeitigen Verhinderung einer allfälligen Gewalttat bzw. Gewalteskalation. Bei der Präventivansprache geht es darum, in einem konkreten Fall mit einer gefährdenden resp. potenziell gewaltbereiten Person ein Gespräch durchführen oder schriftlich Kontakt aufnehmen zu können. Anlässlich des Gesprächs werden der Person mögliche Konsequenzen ihres Handelns aufgezeigt und zeitgleich erörtert, ob Massnahmen zur Stabilisierung ihrer Person bzw. der Situation angezeigt sind. Diese Präventivansprache kann dabei spontan oder nach Anmeldung zu Hause oder am Arbeitsplatz sowie mündlich oder schriftlich erfolgen. Wird das Gespräch verweigert, kann die Fachstelle KBM auch eine Vorladung erlassen und diese mit der entsprechenden Strafdrohung von Art. 292 StGB Nachdruck verleihen. Der Rechtsschutz gegen die Massnahme richtet sich nach den allgemeinen Regeln gemäss Art. 65 PolG bzw. dem VRG. Insbesondere haben die Beschwerden keine aufschiebende Wirkung.

Die Präventivansprache wird ausschliesslich durch speziell ausgebildete Mitarbeitende der Polizei, in der Regel durch Mitarbeitende der Fachstelle KBM, allenfalls unter Beizug von weiteren Fachpersonen wie etwa aus dem Sozialamt durchgeführt. Dadurch kann sichergestellt werden, dass beispielsweise der betroffenen Person umgehend allfällige Hilfsangebote wie etwa bei der Wohnungssuche, bei der Beantragung von finanziellen Unterstützungsbeiträgen oder den Formalitäten für den Eintritt in ein Suchttherapieprogramm zur Stabilisierung oder Entschärfung der Situation gemacht werden können.

Art. 30d
2. Auflagen

Mit den Meldeauflagen gemäss Art. 30d werden in erster Linie präventive Ziele verfolgt. Derartige Massnahmen existieren auch in anderen Bereichen:

- Art. 23k des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) enthält eine Bestimmung, wonach mit einer Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht terroristische Gefährderinnen und Gefährder verpflichtet werden können, sich regelmässig bei einer Stelle zu melden sowie Gespräche zu führen, und zwar für die Dauer von maximal sechs Monaten (vorbehältlich einer erneuten Anordnung);
- Art. 6 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (NG 923.1), welcher die Möglichkeit der Anordnung einer Meldeauflage bei Verstössen gegen dieses Konkordat vorsieht, wobei Personen verpflichtet werden können, sich für eine Dauer von bis zu drei Jahren zu bestimmten Zeiten bei einer Amtsstelle zu melden.

Die Meldeauflage soll den Kontakt der betroffenen Person zu den Behörden gewährleisten und sicherstellen, dass sich diese den Behörden nicht entzieht. Die Massnahme soll abschreckend, aber gleichzeitig auch präventiv wirken. Mit dieser Verpflichtung kann überdies der Aufenthaltsort der gefährdenden Person in einem gewissen Mass kontrolliert und andererseits im Gespräch deeskalierend auf diese eingewirkt werden. Die Festlegung der zu beachtenden Zeitabstände für die Meldeauflage richtet sich dabei insbesondere nach dem Ausmass der Gefährdungssituation. Sie ist umso kürzer anzusetzen, je höher die Gefahr ist.

Neben den Meldeauflagen kann die Polizei Personen aber auch zur Teilnahme an Beratungsangeboten verpflichten. Je nach Einschätzung kann es sich beispielsweise um die Pflicht des Besuchs einer De-Radikalisierungsberatung handeln oder die Teilnahme an einer Sucht- oder Schuldenberatung. Ziel soll es sein, eine Reduktion von risikoerhöhenden Stress- und insbesondere Gefahrenfaktoren zu bewirken.

In Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips kann die Meldeauflage für höchstens sechs Monate angeordnet werden. Sie kann um sechs Monate verlängert werden, wenn nach Ablauf der Befristung immer noch eine entsprechende Gefährdungssituation vorliegt. Um allenfalls die Motivationsbereitschaft zu erhöhen, kann die Auflagen mit einer Strafandrohung von Art. 292 StGB verbunden werden.

Kann die gefährdende Person einen einzelnen Meldetermin aus belegbaren Gründen nicht wahrnehmen, ist die betreffende Stelle unverzüglich darüber zu informieren und unter Angabe der Gründe, um eine Befreiung von der Meldepflicht zu ersuchen.

Gegen die Meldeauflage kann, wie auch gegen andere Verfügungen der Polizei, der Beschwerdeweg beschritten werden (Art. 65 PolG), wobei der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zukommt. Es ist die Verwaltungsbeschwerde (vgl. Art. 80 VRG) beim Regierungsrat und sodann die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig.

Art. 30e
3. weitere Massnahmen

Bestehen hinreichende Anzeichen dafür, dass Drittpersonen gefährdet sind, ermöglicht es Art. 30e Abs. 1, dass diese informiert werden können. Diese Massnahme ist nur zu ergreifen, wenn genügend konkrete Anzeichen für eine Gefahr bestehen. Andernfalls die Gefahr besteht, dass die Drittperson unnötig in Angst versetzt wird. Mit der Information einhergehend sind, abhängig von der Gefährdungssituation, Massnahmen für die gefährdete Person zu ergreifen wie etwa das Verbringen in ein Frauenhaus.

Betrifft die Gefährdungssituation den Arbeitsplatz und besteht die Möglichkeit, dass dort Personen gefährdet sind, kann auch die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber informiert werden (Abs. 2). Wer konkret zu informieren ist, ist abhängig von der Institution. Je nach Organisationsstruktur kann sich die Information an die vorgesetzte Stelle oder sofern vorhanden die für

das KBM zuständige Stelle richten. Dies ist jeweils im konkreten Einzelfall, je nach Gefährdungssituation und nach Abwägung der vorhandenen Informationen zu entscheiden. Selbstredend müssen auch hier zusammen mit der Information geeignete Schutzmassnahmen an der Arbeitsstelle getroffen werden.

Es ist möglich, dass Drohungen bei Institutionen oder Personen schriftlich eingehen und / oder den von der Gefahr betroffenen Personen oder Organisationen die gefährdende Person nicht persönlich bekannt ist. Für solche Fälle wird mit Art. 30e Abs. 3 ermöglicht, dass die Fachstelle KBM den betroffenen Personen oder Organisationen ein Foto zur Verfügung stellen kann. Sie kann zu diesem Zweck auf bestehende Daten, insbesondere aus dem Polizeisystem myABI (automatisiertes Büroinformationssystem) zurückgreifen.

Die in Art. 30e Abs. 1-3 festgehaltenen Massnahmen greifen in die Persönlichkeitsrechte der gefährdenden Person wie auch der Drittpersonen ein. Unter Umständen kann die Information einer Arbeitgeberin oder der betroffenen Drittperson weitreichende (persönliche) Folgen nach sich ziehen. Mit Abs. 4 wird zum Ausdruck gebracht, dass in diesen sensitiven Bereichen die Persönlichkeitsrechte besonders zu beachten sind. Es gilt, als Ausdruck der Verhältnismässigkeit, nur jene Massnahmen zu ergreifen, die tatsächlich notwendig, geeignet und erforderlich sind und gleichzeitig eine möglichst geringe Eingriffsintensität in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen (sowohl der Drittperson wie auch gefährdende Person) aufweisen. So sollen z.B. an einer Arbeitsstelle so wenige Personen wie nötig informiert werden oder ein Foto ohne detaillierte Informationen über die gefährdende Person einer Institution zur Verfügung gestellt werden. Die Abwägung ist im Einzelfall von der Fachstelle KBM besonders sorgfältig vorzunehmen und gegebenenfalls durch Fachpersonen zu begleiten.

D. Wegweisung und Fernhaltung

Art. 31 Abs. 2
Wegweisung, Fernhaltung

Art. 31 Abs. 2 erfährt keine materielle Neuerung; es wird neu auf den Hinweis der Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB verzichtet. Gemäss Art. 292 StGB wird mit Busse bestraft, wer der von einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten unter Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels an ihn erlassenen Verfügung nicht Folge leistet. Es ist nicht erforderlich, dass die Möglichkeit der Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB auch noch im PolG erwähnt ist. Erforderlich ist vielmehr, dass in der Verfügung auf die Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB hingewiesen wird. Auf die Nennung der Möglichkeit der Strafandrohung wird im ganzen PolG verzichtet; deshalb wird Art. 31 Abs. 2 zur Vereinheitlichung des Gesetzes auch in Revision gezogen.

Art. 31a Häusliche Gewalt und Stalking
1. Massnahmen

Gemäss aktueller Regelung im Persönlichkeitsschutzgesetz kann die Polizei bei häuslicher Gewalt für eine zeitlich begrenzte Dauer eine befristete Ausweisung (vgl. Art. 8 PSchG) anordnen. Es fehlen bis anhin in der Nidwaldner Gesetzgebung griffige Regelungen, welche polizeiliche Massnahmen bei Gefährdungssituationen nach Auflösung einer Beziehung bzw. des gemeinsamen Haushaltes oder in Stalking-Sachverhalten ermöglichen, da oftmals die Voraussetzungen von Art. 31 PolG nicht gegeben sind. Aus der Praxis hat sich aber gezeigt, dass eine Ausweisung nach Art. 8 PSchG ohne zusätzliche Massnahmen wie ein Rayon-, Kontakt- oder Annäherungsverbot nicht die gewünschte Wirkung zeigt.

Gewalthandlungen, Drohungen und Stalking ereignen sich nicht nur bei partnerschaftlich im gleichen Haushalt lebenden Personen (vgl. auch das einleitende Beispiel von Frau X und ihrem Ex-Partner Y). Vielmehr leben in einer Vielzahl von Fällen Opfer und Täter nicht zusammen, sind also entweder bereits voneinander getrennt oder lediglich miteinander bekannt. Stalking ist sogar gegenüber fremden, der Täterschaft persönlich nicht näher bekannten Personen, zu beobachten. Typische Verhaltensweisen beim Stalking stellen z.B. beharrliche Versuche der Täterschaft dar, oft die räumliche Nähe der anderen Person zu suchen, unter

Verwendung von Kommunikationsmitteln oder über Dritte Kontakt mit ihr herzustellen, allenfalls unter missbräuchlicher Verwendung von Daten Bestellungen von Waren oder Dienstleistungen aufzugeben, die verfolgte Person mit der Verletzung von Leib und Leben, körperlicher Unversehrtheit, Gesundheit oder Freiheit ihrer selbst oder einer ihr nahestehenden Person zu bedrohen oder in einer anderen vergleichbaren Handlung, um dadurch die Lebensgestaltung der betroffenen Person schwerwiegend zu beeinträchtigen.
In solchen Fällen ist eine Aus- bzw. Wegweisung nicht zweckdienlich oder möglich. Aber auch bei einer befristeten Ausweisung einer Person in häuslicher Gemeinschaft kann diese der anderen Person in der Folge immer noch auflauern und nachstellen. Daher bedarf die Polizei zusätzlich der Möglichkeit, als Schutzmassnahmen ein Rayonverbot und / oder ein Annäherungs- sowie ein Kontaktverbot anzuordnen. Obwohl polizeiliche Schutzmassnahmen aufgrund ihrer Befristungen im Sinne einer Sofortmassnahme lediglich einen kurzfristigen Schutz der gefährdeten Person ermöglichen und in der Regel der Deeskalation einer angespannten Situation dienen, sind sie im Rahmen der Durchbrechung einer Gewalt- und / oder Stalking-Spirale

aber von immanenter Bedeutung. Zwar kennt Art. 31 PolG unter dem Titel "Wegweisung, Fernhaltung" eine Befugnis der Polizei, eine Person wegzuweisen bzw. fernzuhalten, beschränkt sich aber auf öffentliche Orte. Auch beinhaltet sie kein Annäherungs- und / oder Kontaktverbot. Um den Schutz betroffener Personen bzw. Opfer von Gewalt und Stalking konkret zu verbessern, ist es deshalb auch unter dem Aspekt des Bedrohungsmanagements ein vordringliches Ziel, die erwähnten Massnahmen zusätzlich für die polizeiliche Sofortintervention im Polizeigesetz zu implementieren.

Abs. 1: Dieser Absatz gibt wieder, dass die polizeilichen Verbote sowohl innerhalb einer Beziehung, nach Auflösung einer Beziehung oder selbst ohne nähere Bekanntschaft unter den Personen ergriffen werden können. Die Gefahren oder Belästigungen haben eine gewisse Intensität aufzuweisen oder müssen von Wiederholungen geprägt sein. Unter Ziffer 2 fällt das als Stalking bekannte Verhalten. Dieses kann vielfältige Verhaltensweisen umfassen (vgl. auch unten, Ziffer 5.3), wesentliches Merkmal ist aber immer, dass Handlungen wiederholt vorgenommen werden und von der davon betroffenen Person als unangenehm empfunden werden. Namentlich kann Stalking auch Verhaltensweisen wie das ständige Anrufen oder exzessive Schreiben von Kurznachrichten oder das Auflauern an sämtlichen Aufenthaltsorten (Privatadresse, Arbeitsstelle, Orte der Freizeitbeschäftigung, übliche Einkauforte) der betroffenen Person umfassen. Die Verbote sollen, damit sie sie auch die gewünschte Wirkung erzielen, mit der Strafandrohung von Art. 292 StGB verbunden werden.

Abs. 2: Der Absatz umschreibt die einleitend erwähnten möglichen Verbote näher. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Verschiedene Verbote können zudem miteinander kombiniert werden. So ist es bspw. möglich, ein Rayonverbot sowohl für den Arbeits- wie auch die üblichen Aufenthaltsorte zu definieren bei gleichzeitigem Verbot der Kontaktaufnahme.

Abs. 3: Damit wird sichergestellt, dass neben den genannten polizeilichen Massnahmen weitere Massnahmen nach dem Persönlichkeitsschutzgesetz namentlich eine sofortige Ausweisung möglich sind.

Art. 31b 2. Verfahren und Rechtsschutz

a) Vorbemerkungen:
Für die polizeilichen Massnahmen nach Art. 31a werden besondere Rechtsschutz- und Verfahrensbestimmungen erlassen, welche vom üblichen Beschwerdeverfahren nach Art. 65 PolG abweichen. Konkret werden für den Rechtsmittelweg von Massnahmen nach Art. 31a PolG die Bestimmungen von Art. 9 Abs. 3-4, Art. 10-12 sowie Art. 14 und Art. 20 des Persönlichkeitsschutzgesetzes anwendbar erklärt. Mit diesem Verweis kann verhindert werden, dass neben allfälligen Straf- und zivilrechtlichen Verfahren zusätzlich noch ein Verwaltungsverfahren geführt werden muss. Zudem ist denkbar, dass neben einer Ausweisung auch gleichzeitig ein Kontaktverbot- oder Rayonverbot angeordnet wird. Indem die Verfahren abgeglichen werden, kann eine Splittung der Rechtsmittelwege verhindert werden.

Gleichzeitig wurde bewusst darauf verzichtet, die Massnahmen nach Art. 31a in das Persönlichkeitsschutzgesetz aufzunehmen. Es handelt sich bei den Annährungs-, Kontakt- und Rayonverboten im vorliegenden Kontext um polizeiliche Massnahmen, die in das Polizeigesetz aufzunehmen sind und nicht in den sachlichen Geltungsbereich des Persönlichkeitsschutzgesetzeses fallen. Das Persönlichkeitsschutzgesetz regelt die zuständigen Instanzen gemäss Art. 28 ff. ZGB. Zwar sind nach Art. 28b auch Kontakt-, Annäherungs- und Rayonverbote möglich, diese sind als zivilrechtliche Massnahmen im Rahmen einer Verletzung der Persönlichkeit ausgestaltet und werden durch ein Zivilgericht verfügt. Einzig die sofortige Ausweisung nach Art. 28b Abs. 4 ZGB ist ohne vorgängige gerichtliche Anordnung möglich. Im Kanton Nidwalden wird diese Massnahme von der Polizei ausgeführt (vgl. Art. 8 PSchG). Für das Kontakt-, Annäherungs- und Rayonverbot ist nach den Bestimmungen in Art. 28 ff. ZGB keine sofortige Anordnung analog der sofortigen Ausweisung vorgesehen. Mit anderen Worten müssen sich die genannten Massnahmen, wenn sie sich nicht auf Art. 28 ff. ZGB stützen oder als andere Massnahme im Sinne von Art. 66 ff. StGB ausgestaltet sind, auf eine andere Grundlage beziehen. Diese wird mit Art. 31a PolG geschaffen.

Wesentlich ist letztlich, dass die polizeilich verfügten Massnahmen einer Überprüfung durch eine Rechtsmittelinstanz zugeführt werden können und damit den Anforderungen gemäss den durch die Verfassung und die EMRK garantierten Verfahrensrechten genügen. Dies wird mit dem vorgeschlagenen Weg sichergestellt, wobei gleichzeitig die gefährdete Person auf die Möglichkeit für weiterführende zivilrechtliche Massnahmen hingewiesen wird (Art. 31b Abs. 2). Letzteres entspricht den Bestrebungen auf Bundesebene für einen vermehrten Schutz vor häuslicher Gewalt und Stalking (vgl. Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom 14. Dezember 2018, BBl 2018 7869).

b) Im Einzelnen
Konkret ordnet die Polizei die Massnahmen nach Art. 31a PolG schriftlich an. Um der Massnahme Nachdruck zu verleihen, sollen diese wie bei Ausweisung nach Art. 8 PSchG mit einer Strafandrohung nach Art. 292 StGB verbunden werden. Die angeordneten Massnahmen gelten längstens 14 Tage ab Mitteilung (Art. 31b Abs. 1). Unter Umständen kann die Polizei die Anordnung persönlich übergeben, was sie auf der Anordnung zu vermerken hat. Es kann aber auch sein, dass die gefährdende Person von der Polizei nicht angetroffen wird. Diesfalls wird für die Aushändigung der Anordnung auf Art. 9 Abs. 3 und 4 PSchG verwiesen (vgl. Art. 31b Abs. 3): Ist eine persönliche Aushändigung an die ausgewiesene Person trotz sachdienlicher Nachforschung nicht möglich, wird sie durch geeignete Bekanntmachung am Ort, wo sie wohnt oder sich gewöhnlich aufhält, aufgefordert, sich sofort bei der Polizei zu melden. Meldet sie sich binnen drei Tagen nicht, wird die Verfügung zusammen mit einem Hinweis auf Abs. 4 Satz 2 im Amtsblatt veröffentlicht. Die ausgewiesene Person hat der Polizei eine Zustelladresse für behördliche Mitteilungen zu bezeichnen. Unterlässt sie dies, können Vorladungen und Verfügungen nach diesem Gesetz während der Dauer der Ausweisung bei der Polizei hinterlegt werden und gelten als zugestellt.

Die Polizei informiert gemäss Art. 31b Abs. 2 die involvierten Personen über die Möglichkeiten der Überprüfung. Informiert werden sollen sowohl die Person, gegen welche sich die Anordnung richtet, als auch die gefährdete Person.

Die Information an die Adressatin oder den Adressaten der Verfügung soll beinhalten, dass die polizeiliche Anordnung gemäss Art. 10 PSchG gerichtlich überprüft werden kann. Im Konkreten kann die Person binnen fünf Tagen seit Eröffnung der Verfügung (vgl. oben) diese beim Kantonsgericht als Einzelgericht überprüfen lassen. Das Gesuch um gerichtliche Beurteilung der polizeilichen Ausweisung ist, unter Beilage der Verfügung, schriftlich und begründet einzureichen. Dem Gesuch kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

Das Gericht entscheidet sodann aufgrund der Akten und der Vorbringen über die Rechtmässigkeit der polizeilichen Massnahme. Die Überprüfungsbefugnis des Gerichts ist darauf eingeschränkt, die Rechtmässigkeit der polizeilichen Anordnung zum Zeitpunkt der Intervention zu überprüfen. Es erlässt seinen Entscheid binnen vier Arbeitstagen seit Eingang des Gesuchs (vgl. Art. 10 Abs. 2 PSchG). Im Verfahren um Überprüfung der polizeilichen Anordnungen kommen, soweit nicht besonderes geregelt ist, die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272) sinngemäss zur Anwendung (vgl. auch Art. 5 PSchG). Gegen den Entscheid des Kantonsgerichts als Einzelgericht kann binnen fünf Tagen Beschwerde beim Obergericht erhoben werden (Art. 10 Abs. 3 PSchG).

Die Informationen an die gefährdete Person beinhalten im Wesentlichen:

- Das Dahinfallen der polizeilichen Massnahmen nach Ablauf der 14 Tage; sowie
- Die Möglichkeit zur Verlängerung bzw. die Anrufung des Zivilgerichts.

Für Letzteres sind in Art. 11 PSchG Regelungen enthalten, welche gemäss Art. 31b Abs. 3 PolG für anwendbar erklärt werden. Die gefährdete Person muss binnen zehn Tagen seit Eröffnung aktiv werden, um zu verhindern, dass die polizeilich verfügte Massnahme wieder dahinfällt. Sie kann dafür an das zuständige Gericht gelangen und die Anordnung von Schutzmassnahmen verlangen. Es können dies nebst den in Art. 28 ff. ZGB vorgesehen Massnahmen (Verletzung der Persönlichkeit) auch Eheschutzmassnahmen nach Art. 175 bzw. Art. 137 ZGB sein. Hat sich die gefährdete Person bereits an das zuständige Gericht gewandt oder ist bereits ein Verfahren (z.B. Eheschutz) hängig, verlängert sich die polizeiliche Massnahme bis zum Entscheid des Gerichts, jedoch längstens um 14 Tage. Das zuständige Gericht hat daher möglichst rasch (allenfalls superprovisorisch) zu entscheiden.

In Art. 31b Abs. 3 PolG werden schliesslich auch die Art. 12, 14 und 20 PSchG (Verhältnis zu anderen Massnahmen, Mitteilungspflichten der polizeilichen Verfügungen an das Kantonsgericht sowie die Kostenverlegung im Gerichtsverfahren) für anwendbar erklärt.

I. Überwachung und Informationsbeschaffung

Art. 45a Erfassung von Kontrollschildern

1. Zweck

Die automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) verfolgt den Zweck, nach gesuchten Personen oder Sachen fahnden und Verbrechen und Vergehen verfolgen zu können. Dies erfolgt mittels automatisierter Erfassung von Kontrollschildern, welche mit Datensammlungen abgeglichen werden.

Mit den Kameras der AFV können Kennzeichen von Fahrzeugen automatisch erkannt werden, welche in kantonalen polizeilichen Datenbanken und im RIPOL (Verordnung über das automatisierte Polizeifahndungssystem [RIPOL-Verordnung]; SR 361.0) erfasst sind. Wird ein solches Kennzeichen, zum Beispiel ein gestohlenes Fahrzeug oder ein Fahrzeug einer Straftäterin oder eines Straftäters erkannt, setzt dies eine Warnmeldung in der Einsatzzentrale der Kantonpolizei ab und diese kann entsprechende polizeiliche Massnahmen auslösen.

Das AFV liest die Kontrollschilder von Fahrzeugen automatisiert mittels einem Texterkennungsprogramm aus und legt die Daten getrennt von anderen Daten der Polizei ab. Mit der Erfassung der Kontrollschilder werden zudem der Standort, die Fahrtrichtung und der Zeitpunkt der Durchfahrt erfasst. Hingegen werden keine Personen bildlich erfasst.

Art. 45b 2. Standorte, Dauer

Das AFV kann stationär, semi-stationär oder aber auch mobil eingesetzt werden. Für den stationären Einsatz mit einer festen Verbauung vor Ort, wird keine Regelung hinsichtlich der Einsatzdauer eingeführt. Sinn und Zweck einer stationären Anlage ist der 24/7 Betrieb des Systems. Hingegen wird die Bevölkerung im Internet auf der Homepage der Polizei über die

Standorte der stationären Geräte informiert. Dies dient dem datenschutzrechtlichen Transparenzgebot sowie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Autofahrerinnen und -fahrern erlaubt dies, vorherzusehen, wo sie von einem stationären AFV-Gerät überwacht werden können. Zudem wird mit der Veröffentlichung ersichtlich, in welchem Umfang das AFV eingesetzt wird.

AFV-Geräte können aber auch mobil oder semi-stationär eingesetzt werden. Beide Einsatzformen erfolgen zeitlich beschränkt. Semi-stationäre Erfassungsgeräte zeichnen sich dadurch aus, dass sie an beliebigen Orten nahezu autonom betrieben werden können. Die Geräte arbeiten mehrere Tage wetterunabhängig und werden durch einen eigenen Akku mit Strom versorgt. Polizistinnen oder Polizisten sind somit lediglich zur Errichtung der Messstelle und zum Akku-Wechsel erforderlich. Da bei diesen Einsätzen der Geräte polizei- oder ermittlungstaktische Erwägungen zugrunde liegen ergibt sich aus der Einsatzart, dass die Bevölkerung über die jeweiligen Kontrollstandorte nicht informiert wird. Die Einsatzart ist vergleichbar mit dem Einsatz von mobilen und semi-stationären Geschwindigkeitsmessanlagen. Dafür wird aber die Einsatzdauer je Einsatz auf höchstens 30 Tage beschränkt.

Die Anordnung der Standorte sowohl bei den stationären wie auch bei den mobilen und semi-stationären Geräte, erfolgt durch die Polizeikommandantin oder Polizeikommandanten (vgl. nachfolgend, zu § 8 Ziff. 7). Ebenfalls ist bei sämtlichen Einsätzen regelmässig zu prüfen, ob der Einsatz am bisherigen Ort und unter den bisherigen Umständen weitergeführt, modifiziert oder zu beenden ist (vgl. nachfolgen, zu Art. 45f).

Art. 45 c 3. automatischer Abgleich
Abs. 1
Ziff. 1: Der automatisierte Abgleich der erfassten Daten ist u.a. zulässig mit dem automatisierten Polizeifahndungssystem der Schweiz (RIPOL). Dieses wird vom Bundesamt für Polizei (fedpol) geführt. Die rechtliche Grundlage dazu findet sich in der RIPOL-Verordnung. Das RIPOL erfasst insbesondere Personen- und Sachfahndungen und Angaben zu ungeklärten Straftaten. Sobald eine Personenausschreibung oder Sachfahndung gegenstandslos geworden ist, werden die Daten im RIPOL gesperrt und nach drei Monaten automatisch gelöscht. Ansonsten werden die Daten über Personenausschreibungen höchstens bis zur gesetzlichen Verfolgungs- oder Vollstreckungsverjährung aufbewahrt.

Ein illustratives Beispiel ist die Kindsentführung. Hierbei ist die Überwachung des Fernmeldeverkehrs aus verschiedenen Gründen kein adäquater Ersatz. Wird etwa beobachtet, wie ein Kind in ein Auto gezerrt wird und das Kennzeichen kann notiert werden, ist die Fahndung nur über die AFV möglich. Zusätzlich ist zu beachten, dass die Überwachung des Fernmeldeverkehrs durch die zunehmende Verbreitung von Verschlüsselungstechnologien erheblich erschwert wird.

Ziff. 2: Weiter ist der automatisierte Abgleich zulässig auch mit den durch die Kantonspolizei erstellten Listen. Diese werden an das System der automatisierten Fahrzeugfahndung gekoppelt. Diese Listen sind notwendig, weil nicht alle notwendigen Daten automatisiert über eine Schnittstelle aus anderen polizeilichen Datenbanken ins AFV übernommen werden können.

Der Abgleich ist zulässig mit Kontrollschildern von Fahrzeugen, deren Halterinnen und Halter beziehungsweise Lenkerinnen und Lenker

- der Führerausweis entzogen oder verweigert worden ist (lit. a); wobei hier ausschliesslich Sicherungsentzüge von Fahrausweisen gemeint sind, nicht jedoch sog. Warnungsentzüge;
- eine Eingrenzung oder ein Orts-, Kontakt-, oder Rayonverbot auferlegt worden ist (lit. b). Dabei werden nur Fahrzeuge von Personen erfasst, welche bei einer Durchfahrt am

Standort des Erfassungsgeräts gegen eine Eingrenzung oder ein Orts-, Kontakt-, oder Rayonverbot verstossen.

Die vom AFV-Gerät erfassten Daten bleiben ausschliesslich innerhalb des Kantons und werden nicht national geteilt. Die temporäre Sammlung der von der Kantonspolizei erstellten Listen von Kontrollschildern werden händisch im AFV erfasst beziehungsweise wieder gelöscht. Dabei wird es sich aller Voraussicht nach nur um wenige Kontrollschilder handeln. Die Erfassung beziehungsweise Löschung wird durch einen kleinen Personenkreis innerhalb der Kantonspolizei Nidwalden sichergestellt.

Ziff. 3: Der automatisierte Abgleich ist sodann auch zulässig mit durch die Kantonspolizei Nidwalden erstellten Fahndungsaufträgen der Kantonspolizei in Zusammenhang mit Vergehen und Verbrechen. So können bspw. Fahndungsaufträge nach Vermissten im System hinterlegt werden.

Ziff. 4: Schliesslich zulässig ist auch ein Abgleich mit den durch die Kantonspolizei erstellten Listen im Zusammenhang mit Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121) zur Abwendung einer erheblichen Gefährdung. Die Liste enthält nur Kontrollschilder von Personen, welche der Polizei im Zusammenhang mit Massnahmen nach dem eidgenössischen Nachrichtendienstgesetz bekannt sind. Die Massnahmen leiten sich aus Art. 6 i.V.m. Art. 16 NDG, Art. 4 RIPOL-Verordnung und Art. 15 Abs. 1 lit. k BPI ab. Wobei der Zweck die Informationsgewinnung und -austausch mittels verdeckter Registrierung, Ermittlungsanfrage oder gezielter Kontrolle von Personen, Fahrzeugen oder anderen Gegenständen ist.

Abs. 2: Um Fehler zu verhindern, hat die Polizei dafür zu sorgen, dass die von ihr erstellten Listen aktuell und korrekt sind. Damit wird einerseits verhindert, dass zum Beispiel Daten eines abgelaufenen Rayonverbotes noch immer im System sind und es fälschlicherweise zu einer Warnmeldung kommt sowie andererseits, dass das Gerät keinen Treffer anzeigt, obwohl das Kennzeichen ausgeschrieben ist. Aus datenschutzrechtlichen Gründen ist der Zugriff auf wenige Personen zu beschränken. Es sind dies die Mitarbeitenden des Informationsdienstes und der Einsatzzentrale.

Art. 45d 4. nachträglicher Zugriff

Die vom AFV erfassten Daten sollen über 100 Tage gespeichert bleiben und damit die Möglichkeit eröffnen, nachträglich noch in ganz spezifischen Einzelfällen und auf Anordnung auf die Daten zugreifen zu können. Aus ermittlungstechnischen Gründen soll die Frist von 100 Tagen angesetzt werden. Bei einer Frist von 30 Tagen würde die Wirksamkeit der Verwendung der AFV-Daten für die Strafverfolgung erheblich reduziert, da die Daten häufig bereits gelöscht wären, bis sich im Verlauf der Ermittlungen der Bedarf nach Einsichtnahme ergibt. Von der Kenntnis einer Straftat bis zur Ermittlung und dem Abgleich der Spuren vergehen in der Regel mehr als 30 Tage. Von zentraler Bedeutung ist, dass ein nachträglicher Zugriff nicht systematisch für die Polizeiarbeit verwendet werden darf und nur erlaubt ist,

- wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass die Daten für die Ermittlung eines Verbrechens oder Vergehens erforderlich sind;
- dieser für die Suche nach einer vermissten Person dient; oder
- wenn eine Gefahr für die innere Sicherheit besteht.

Die Anordnungskompetenz für einen nachträglichen Zugriff auf die gespeicherten Daten liegt ausschliesslich bei den Polizeioffizieren und wird in der Polizeiverordnung neu so geregelt.

Ziff. 1: Bestehen konkrete Anhaltspunkte, dass es für die Ermittlung von einem Verbrechen oder Vergehen wichtig ist, kann im Einzelfall nachträglich auf die erfassten Daten zugegriffen werden. Neben konkreten Anhaltspunkten muss der Zugriff für die Ermittlung auch verhältnismässig, d.h. geeignet und erforderlich sein. Beim Abgleich im Einzelfall handelt es sich

um keinen systematischen Abruf, sondern um einen Abruf zur Ermittlung bzw. Fahndung im "Nachhinein" in einem spezifischen Fall. So kann die Kantonspolizei bspw. nach einem Raub, bei dem ein bestimmtes Fahrzeug signalisiert wurde, die Datenbank für einen eingegrenzten Zeitraum nach Kennzeichen durchsuchen und damit mögliche Ermittlungshinweise generieren.

Ziff. 2: Die Kantonspolizei kann zudem zur Auffindung von vermissten Personen die Daten nachträglich abfragen, um damit allenfalls ein Bewegungsbild der gesuchten Person und ein Ansatz für die Suche zu erhalten.

Ziff. 3: Bei Gefahren für die innere und äussere Sicherheit kann gemäss dem Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz [NDG]; SR 121) ebenfalls ein Abgleich vorgenommen werden. Dies ist unter anderem möglich bei einer Gefahr eines Terroranschlags, beim verbotenen Nachrichtendienst, bei der Weiterverbreitung nuklearer, biologischer oder chemischer Waffen, bei Angriffen auf Informations-, Kommunikations-, Energie- oder Transportinfrastrukturen oder beim gewalttätigen Extremismus. Der nachträgliche Abgleich dient auch hier der Erkennung eines allfälligen Bewegungsbilds einer Zielperson. Damit können wesentliche Erkenntnisse für die Vor- und Ermittlung und damit Verhinderung oder Aufklärung unter anderem von Straftaten im Bereich des Terrors erlangt werden.

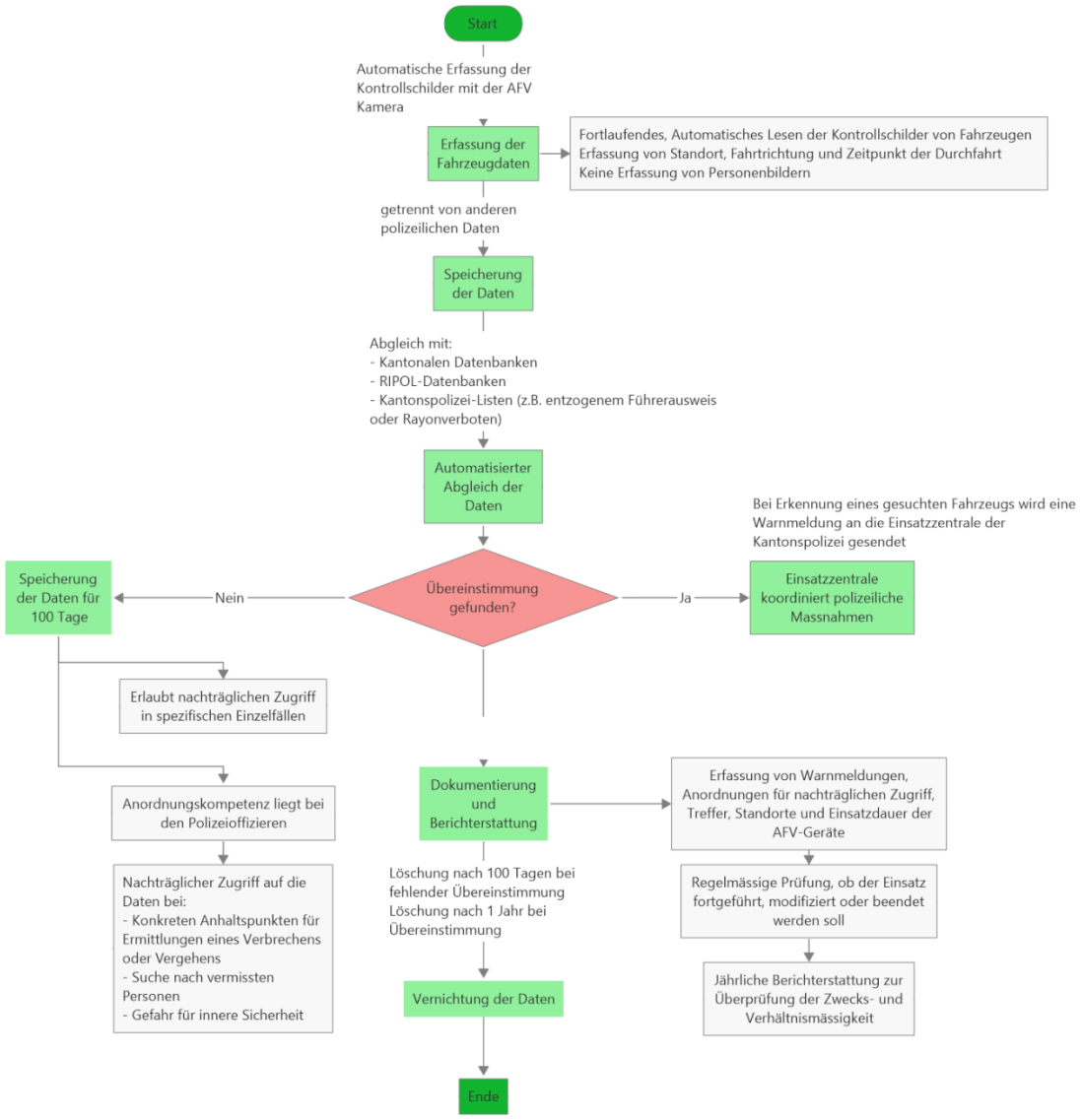
Art. 45e 5. Dokumentierung, Berichterstattung

Der Einsatz des AFV wird dokumentiert. Dazu gehört das Erfassen der Warnmeldungen ("Hits"), der Anordnungen für den nachträglichen Zugriff im Einzelfall und deren Treffer sowie die Standorte und die Dauer des Einsatzes der AFV-Geräte. Spätestens nach Ablauf der Einsatzdauer wird intern überprüft, ob der Einsatz am bisherigen Ort und unter den bisherigen Umständen weitergeführt, modifiziert oder zu beenden ist. Zudem wird der Justiz- und Sicherheitsdirektion jährlich Bericht erstattet. Damit kann der Einsatz der AFV-Geräte von der vorgesetzten Stelle zusätzlich bezüglich Zweck- und Verhältnismässigkeit sowie die Datenhaltung und deren Bearbeitung überprüft werden.

Art. 45f 6. Vernichtung der Daten

Die gespeicherten Erfassungsdaten werden bei fehlender Übereinstimmung mit einer Datensammlung gemäss Art. 45c spätestens nach 100 Tagen definitiv gelöscht. Die Löschung erfolgt verzögert, um während 100 Tagen in begründeten Einzelfällen nachträglich zugreifen zu können (vgl. Art. 45d PolG). Bei einer Übereinstimmung mit einer Datensammlung gemäss Art. 45c oder bei einem nachträglichen Zugriff gemäss Art. 45d werden die Daten spätestens ein Jahr nach der Erfassung, sofern sie nicht zu Beweiszwecken in Straf- oder Verwaltungsverfahren dienen, gelöscht. Dies entspricht der Regelung in Art. 60 Abs. 1 Ziff. 3 PolG. Werden Daten in Straf- und Verwaltungsverfahren verwendet, so richten sich die Löschfristen nach den jeweiligen Bestimmungen des Straf- und Verwaltungsverfahrens.

Prozessablauf



Art. 49 Verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle

Der Artikel wird neben der bereits bestehenden verdeckten Registrierung mit der Möglichkeit der gezielten Kontrolle ergänzt. Bei einer gezielten Kontrolle werden ausgeschriebene Personen, Fahrzeuge, Wasserfahrzeuge und Luftfahrzeuge sorgfältiger und eingehender überprüft. Die Ausschreibung zur gezielten Kontrolle findet insbesondere Anwendung im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus und / oder gewalttätigen Extremismus.

V. Datenschutz

Art. 57 Datenbeschaffung und -bearbeitung, Datenbearbeitungssysteme

Gemäss Art. 11 Abs. 2 des Gesetzes über den Datenschutz (Kantonales Datenschutzgesetz [kDSG]; NG 232.1) dürfen besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile nur bearbeitet werden, wenn ein Gesetz im formellen Sinn es ausdrücklich vorsieht. Die Polizei bewegt sich im Rahmen des Bedrohungsmanagements auf einem datenschutzrechtlich sensiblen Terrain und bearbeitet und beschafft auch besonders schützenswerte Daten sowie Persönlichkeitsprofile. Die dafür erforderliche Rechtsgrundlage wird hiermit für das kantonale Bedrohungsmanagement geschaffen.

Für eine wirksame Fallbeurteilung sind der Datenaustausch, die Datenbeschaffung und die Datenbearbeitung zentrales Element des Bedrohungsmanagements. Die Fachstelle KBM

muss für ihre Beurteilung im Einzelfall an Informationen kommen und diese bearbeiten sowie auswerten dürfen. Im Zentrum der Datenbearbeitung und -beschaffung stehen Informationen von folgenden Institutionen: Gerichte, Straf- und Strafvollzugsbehörden, Bildungseinrichtungen, Gesundheitseinrichtungen, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Einwohner- und Migrationsbehörden. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend, da nicht abschliessend festgelegt werden kann, welche Auskünfte und wo Informationen erforderlich sind.

Das Recht auf Auskunftserteilung respektive das Melderecht dieser Institutionen richtet sich nach Art. 30b PolG. Das Melderecht für ausserkantonale Stellen richtet sich nach deren gesetzlichen Grundlagen.

Verwiesen sei zudem auf Art. 30a Abs. 4 PolG, wonach der Regierungsrat eine Fachgruppe KBM als beratendes Organ der Fachstelle KBM wählt. Die Fachgruppe KBM kann im Rahmen dieser Beratung auch besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile bearbeiten und untereinander austauschen.

Art. 59 Datenaustausch im Abrufverfahren
1. Allgemein

Nach dem bisherigen Art. 59 Ziff. 3 ist ein Datenaustausch im Abrufverfahren nur unter der Voraussetzung möglich, dass eine Einwilligung eines allfälligen Opfers zur Erfassung seiner Personalien vorliegt. Die für den Schutz der besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofile wohl gutgedachte und hohe Voraussetzungshürde erweist sich in der Praxis als wenig praktikabel. Effiziente Lage- und Analysesysteme erfordern eine rasche und zeitverzugslose Bereitstellung der notwendigen Daten. Zudem ist es zwingend notwendig, dass über den gesamten Analyseraum die Daten gleichmässig erhoben werden können. Dies kann nicht sichergestellt werden, wenn die Datenerhebung von einer persönlichen Einwilligung des Opfers abhängig ist. Zudem können die betroffenen Opfer nicht immer zeitverzugslos um deren Einwilligung ersucht werden, da diese zum Beispiel noch abwesend sind. Dies würde dazu führen, dass aufgrund von Datenlücken die Aussagekraft der Analysen eingeschränkt wäre. Auch der Betrieb einer gemeinsamen Einsatzzentrale erfordert einen vollumfänglichen Datenaustausch, der nicht vom persönlichen Willen der betroffenen Opferperson abhängig sein kann. Ansonsten wären Informationen lückenhaft und verunmöglichten einen sicheren und raschen Einsatz der Polizeikräfte. Entsprechend soll die bisherige Ziff. 3 aufgehoben werden.

Werden Personendaten an ein Drittsystem gemäss Abs. 1 weitergegeben, wozu auch der Abruf von Daten zählt, sind Schnittstellen einzurichten. Die dafür notwendige gesetzliche Grundlage wird mit Abs. 2 geschaffen.

Die allgemeinen Voraussetzungen von Art. 59 gelten im Übrigen auch für die nachfolgenden spezifischen Bestimmungen zum Datenaustausch gemäss Art. 59a–Art. 59c.

Art. 59a
2. Betrieb von Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität

Die neue Bestimmung schafft die Grundlage für den Betrieb von verschiedenen Analysesystemen, wie beispielsweise PICAR und PICSEL und den Datenaustausch zwischen solchen Systemen.

Abs. 1: Die Kantonspolizei Nidwalden kann zur Verhinderung und Aufklärung von seriellen Verbrechen und Vergehen ein Analysesystem betreiben oder sich an einem solchen System beteiligen. Die Verhinderung und Aufklärung von Übertretungen sind damit vom Gesetzeszweck nicht erfasst. Es wird hier auch bewusst darauf verzichtet, die Vergehen und Verbrechen, welche die Anwendung eines Lage- und Analysesystems rechtfertigen, mit einem Deliktskatalog einzuschränken. Dadurch würde die Anwendung der Systeme erheblich komplizierter und deren Effizienz geschmälert.

Serielle Delikte sind Straftaten, die wiederholt oder durch die gleiche Täterschaft verübt werden. Allerdings beginnt jede Serie zunächst mit einer ersten Straftat. Demzufolge muss insbesondere bei Straftaten, die typischerweise in Serie verübt werden, auch bereits die Erfassung einer einzelnen, möglicherweise ersten Straftat zulässig sein. Eine wissenschaftliche Definition der Seriendelikte fehlt. In der Praxis sind im Bereich der Vermögensstraftaten, namentlich bei Einbruch- und Einschleichdiebstählen, Taschen-, Trick-, Entreiss-, Laden- und einfachen Diebstählen, Aufbrüchen von Automaten, Falschgeld, Fahrzeugdiebstählen und -aufbrüchen, Kontrollschilderdiebstählen, Missbräuchen von Datenverarbeitungsanlagen, Raubüberfällen, Sachbeschädigungen sowie Bränden und Explosionen anzahlmässig die grössten Serien feststellbar. Serien kommen teilweise aber auch im Bereich der Sexualstraftaten und der Gewaltdelikte (z.B. Tötungen) vor. Nicht zu den Seriendelikten gezählt werden in der Praxis insbesondere Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz und Sexualdelikte, die im familiären Umfeld oder im näheren Bekanntenkreis begangen werden.

Bei den Analysesystemen stehen momentan PICAR und PICSEL im Vordergrund (vgl. dazu Kap. 3.1). Unter die Bestimmung fallen aber auch andere Analysesysteme. Solche Systeme enthalten sowohl weiche (unsichere), als auch gesicherte Daten. Typische den Analysesystemen zugrundeliegende Lagebilder weisen einen mehr oder minder grossen Anteil weicher Informationen auf, welche demzufolge in einem Strafverfahren noch nicht verwendet werden können. Regelmässig kommt es im Laufe eines Strafverfahrens zu weiteren Erkenntnissen, welche zunächst weiche Daten wahrscheinlicher erscheinen lassen oder bestätigen. Dann handelt es sich um gesicherte Daten, deren Verwertung nach der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0) gegebenenfalls zulässig ist. Umgekehrt können sich weiche Daten im Laufe eines Verfahrens auch als falsch erweisen. Diese Erkenntnis im Nachhinein macht die anfängliche Datenbearbeitung nicht unrechtmässig, kann jedoch eine Berichtigung oder Löschung zur Folge haben (vgl. Art. 5 und 18 kDSG).

In Analysedatenbanken finden sich unter anderem Daten, die aufgrund der Vorschriften der StPO erhoben wurden. Hängige Strafverfahren sind gemäss Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 kDSG aus dem Anwendungsbereich des Datenschutzrechtes ausgenommen. Die StPO enthält in den Art. 95 bis 99 eigene Grundsätze für die Datenbearbeitung. Art. 96 Abs. 1 StPO lässt dabei eine "systematische Vernetzung verschiedener Fälle" ausdrücklich zu. Die Art. 95 bis 99 StPO sind somit lex specialis während der Hängigkeit eines Strafverfahrens im engeren Sinn und keine abschliessende Regelung für die Bearbeitung von Daten, die zwar im Rahmen eines Strafverfahrens erhoben wurden, danach aber bis zu ihrer gesetzmässigen Löschung in den entsprechenden Datenbanken bestehen bleiben. Für diese kommen grundsätzlich die allgemeinen Datenschutzregeln des Bundes und der Kantone zur Anwendung.

Es wird bewusst offengelassen, ob die Kantonspolizei Nidwalden das Analysesystem selbst betreibt oder ob sie sich an einem System beteiligt, das beispielsweise ein anderer Kanton betreibt.

Abs. 2: Die Kantonspolizei Nidwalden kann die für den Betrieb des Analysesystems notwendigen Daten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, automatisiert auswerten. Dabei soll keine Vorselektion der einzugebenden Daten erfolgen. Es wird lediglich vorausgesetzt, dass die Daten für den Betrieb des Analysesystems dienlich und damit notwendig sind. Analysesysteme erzielen nur dann zufriedenstellende Ergebnisse, wenn möglichst viele Daten eingegeben werden. Zudem würde ein Austausch mit anderen Kantonen stark verfälscht, wenn die Kantone unterschiedliche Vorselektionen vornehmen würden. Selbstverständlich dürfen aber nur Daten eingegeben werden, die in einem Bezug zu einem potenziellen Verbrechen oder Vergehen stehen. Gegenüber der traditionellen Auswertung durch Analysten stellt die automatisierte Auswertung von Daten einen wesentlich grösseren Eingriff in die Datenhoheit dar und bedarf deshalb nach den Grundsätzen des Datenschutzes der ausdrücklichen Ermächtigung im Gesetz. Die Daten sollen im Abrufverfahren mit anderen

Polizeibehörden ausgetauscht werden können. Zum Begriff des Abrufverfahrens und zu den dafür geltenden Regeln wird auf Art. 59 PolG verwiesen.

Abs. 3: Dieser Absatz hält fest, dass es sich bei den Daten in den Analysesysteme um polizeiliche Daten handelt. Darunter fallen beispielsweise auch Daten von kommunalen Polizeien, Daten des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) oder jene der Landespolizei des Fürstentums Lichtensteins. Nicht-polizeiliche Daten, wie etwa Daten von Nachrichtendiensten im In- und Ausland, sind dagegen ausgeschlossen.

Im Rahmen des Betriebs von Analysesystemen werden unter anderem nachfolgende bearbeitbare Daten ausgetauscht:

- Angaben zum Ereignis und zum Ereignisort;
- Angaben zum Modus Operandi und zu den Tatmitteln;
- Angaben zur bekannten und unbekannten Täterschaft und zu verdächtigen Personen;
- Angaben zu geschädigten natürlichen und juristischen Personen;
- Angaben zum Deliktsgut;
- Angaben zu Fahrzeugen, die in einem Zusammenhang mit dem Ereignis stehen könnten;
- Angaben zu Fallverbindungen zwischen Ereignissen;
- Ereignisbilder;
- Angaben von Informationsquellen;
- Prozesskontrollnummern gemäss Art 8 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekannten oder vermissten Personen (DNA-Profil-Gesetz; SR 363);
- Informationen zu Zahlungsmitteln und zum Geldfluss sowie Verfahrensdaten.

Zu den Tatmitteln gehören im Fall von sogenannten Cybercrime-Delikten insbesondere auch Hardware, Software und Malware. Bei den Angaben zur Täterschaft müssen bruchstückhafte Informationen zusammengefügt werden können. Neben den üblichen Personalien können auch Identifikationsnummern von Ausweisen und Pässen erfasst werden. Diese verändern sich in der Regel nicht, während Namen relativ einfach geändert werden können. Neben klassischen Wohnadressen werden elektronische Adressen wie IP-Adressen, URL, E-Mail-Adressen, Namensbezeichnungen in sozialen Medien oder Zugangsdaten (inkl. biometrischen Daten) zur Identifikation immer wichtiger. Unter den biometrischen Zugangsdaten werden dabei Fingerabdrücke, Gesichtserkennungsdaten und die Weiterentwicklung solcher Technologien verstanden. Das DNA-Profil selbst ist für eine Ereignisverbindung nicht von Bedeutung. Ereignisse müssen jedoch anhand von Prozesskontrollnummern, die in anonymisierter Form auf das in den Systemen gespeicherte DNA-Profil verweisen, verbunden werden können. Die Zugriffsberechtigung auf die eigentlichen Lage- und Analysesysteme soll auf besonders geschulte und bezeichnete Personen beschränkt werden. Andere Mitarbeitende sollen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nur mittelbar, insbesondere in Form von Meldungen, Auswertungen und Lagebildern Kenntnis über den Inhalt des Systems erhalten.

Abs. 4: In diesem Absatz werden die Vernichtungsfristen für die in den Lage- und Analysesystemen bearbeiten Daten festgelegt. In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist in Ziff. 1 geregelt, dass Personendaten umgehend zu vernichten sind, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden. Zudem ist in Ziff. 2 eine absolute Maximalfrist von fünf Jahren vorgesehen, nach der die Daten zu vernichten sind. Das entspricht der Vernichtungsfrist bei Vorermittlungsdaten gemäss Art. 60 Abs. 1 Ziff. 4 PolG. Zum Vergleich ist in Art. 13 Abs. 1a der PICAR-Vereinbarung eine absolute Vernichtungsfrist von 10 Jahren vorgesehen.

Abs. 5: In diesem Absatz wird geregelt, dass anonymisierte Erzeugnisse der Analysesysteme unbefristet verwendet werden dürfen. Anonymisierte Daten werden in der Regel als Daten betrachtet, bei denen die Identifizierung der betroffenen Personen nicht mehr oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist. Die unbefristete Nutzung von Analysesystemen

durch die Polizei, insbesondere im Hinblick auf anonyme Erzeugnisse, muss sich an rechtlichen Rahmenbedingungen orientieren. Für die unbefristete Nutzung von Analysesystemen durch die Polizei braucht es klare rechtliche Regelungen.

Art. 59b
3. Betrieb einer gemeinsamen Einsatzleitzentrale
Die neue Bestimmung schafft die Grundlage für die mit dem Projekt "VISION 2025" angestrebte gemeinsame Einsatzleitzentrale der Zentralschweizer Kantone oder für andere interkantonale Zusammenarbeiten mit dem Ziel, Redundanz für die Einsatzleitzentrale zu schaffen.

Abs. 1: Die Kantonspolizei Nidwalden kann mit anderen Kantonen zusammen eine gemeinsame Einsatzleitzentrale betreiben. Alternativ dazu kann sie ihre Einsatzleitzentrale auf andere Weise mit einer ausserkantonalen Einsatzleitzentrale verbinden. Letzteres ist insbesondere dann denkbar, wenn das in Kapitel 3.2.2 beschriebene Projekt "VISION 2025" aus irgendeinem Grund fallen gelassen werden sollte und die Kantonspolizei Nidwalden mit der Polizei eines anderen Kantons auf eine vergleichbare Weise zusammenarbeitet. Ziel ist es, dass eine Einsatzleitzentrale eines anderen Kantons oder eine gemeinsame Einsatzleitzentrale über sämtliche Informationen verfügt und sämtliche Massnahmen anordnen kann, wie die eigene Einsatzleitzentrale des Kantons. Selbstverständlich erlaubt die neue Bestimmung auch Teillösungen.

Abs. 2: Die Kantonspolizei Nidwalden kann die zum Betrieb der gemeinsamen Einsatzleitzentrale notwendigen Daten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, mit Polizeien anderer Kantone im Abrufverfahren austauschen. Zum Begriff des Abrufverfahrens und den dafür geltenden Regeln wird auf Art. 59 PolG verwiesen.

Im Rahmen des Betriebs einer gemeinsamen Einsatzleitzentrale werden unter anderem nachfolgende Datenbearbeitungssysteme angewendet:

- Einsatzleitsystem (ELS):
  Bei der "VISION 2025" sollen bei allen Kantonen auf der Gotthard- und auf der Brünigachse nur ein Einsatzleitsystem zum Einsatz kommen, damit jeder Mitarbeiter oder jede Mitarbeiterin bei Bedarf sofort auch die Aufgaben der jeweils anderen Einsatzleitzentrale übernehmen kann;
- Geografische Führungsunterstützung (GIS):
  Die beiden Einsatzleitzentralen müssen auf einheitlichem Kartenmaterial jederzeit visuell auf alle Einsatzmittel (insb. Patrouillen) beider Einsatzgebiete Einsicht haben;
- Dienstplan:
  Die Einsatzleitzentralen müssen über die Ressourcen des ganzen Einsatzgebiets informiert sein und diese situationsgerecht aufbieten und einsetzen können;

- Verkehrs- und Überwachungskameras:
  Zur Einsatzführung sollen die verschiedenen Livebilder der Verkehrs- und Überwachungskameras, auf der auch Personen erkennbar sind, auf einer Videowand angezeigt werden können;
- Notruftelefonie:
  Beide Einsatzleitzentralen müssen die Notrufe für das ganze Einsatzgebiet entgegennehmen können, wobei ersichtlich sein muss, aus welchem Kanton der Notruf eingeht;
- Datensammlungen zur Abschätzung der Gefährlichkeit von Personen:
  Das können Gefährderdatensammlungen oder Datensammlungen über den Waffenbesitz sein. Die Einsatzkräfte müssen von der Einsatzleitzentrale gewarnt werden können, bevor sie beispielsweise ein Haus mit gefährlichen Personen betreten.

Art. 59c
4. Polizeilichen Ermittlungen und Darstellung von Lagebildern

Abs. 1: Die Kantonspolizei Nidwalden wird ermächtigt, sich an Datenbearbeitungssystemen des Bundes und der Kantone zu beteiligen. Der Geltungsbereich der Bestimmung erstreckt sich gemäss Abs. 1 Ziff. 1 zum einen auf Datenbearbeitungssysteme im Dienste der Vorermittlung oder der Ermittlung innerhalb von Strafverfahren und zum anderen gemäss Abs. 1 Ziff. 2 auf Datenbearbeitungssysteme zur Darstellung eines Lagebildes.

Bei den Datenbearbeitungssystemen im Rahmen der Vorermittlung oder der Ermittlung innerhalb von Strafverfahren stehen die zurzeit in Erarbeitung befindende nationale Abfrageplattform Polizei (NAP) und das heutige nationale Informationssystem "Janus", welches demnächst durch das Ermittlungssystem "KasewareCH" abgelöst wird, im Vordergrund. Diese beiden Systeme stützen sich auf die Art. 10–13 BPI. Im Strafverfahren kommt das Strafprozessrecht zur Anwendung, für die Vorermittlung das kantonale Polizeirecht. Die Strafprozessordnung ist nur bei einem Anfangsverdacht auf eine bereits begangene Straftat anwendbar, wobei sich dieser Tatverdacht noch nicht gegen eine konkrete Person richten muss. Vom strafprozessualen Vorverfahren zu unterscheiden ist die sogenannte Vorermittlungstätigkeit der Polizei. Unter Vorermittlungen versteht man polizeiliche Massnahmen, die auf Verdachtsbegründung gerichtet sind oder auf bloss vagen, noch ungesicherten Anhaltspunkten, auf kriminalistischen Erfahrungswerten oder auf einer blossen Vermutung oder Hypothese gründen und für die Eröffnung eines strafprozessualen Ermittlungsverfahrens (noch) nicht genügen. Bei Vorermittlungen liegt ein ausreichender Tatverdacht regelmässig noch nicht vor (Beat Rhyner, in: Basler Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. Aufl., Basel 2014). Vorermittlungen kommen in der polizeilichen Arbeit häufig vor und sind für die Aufklärung von Straftaten von erheblicher Bedeutung.

Mit einem Lagebild wird die Gesamtheit der Zustände sowie der Entwicklungsmöglichkeiten und -wahrscheinlichkeiten in den Einzelbereichen Umwelt, Gefahren, Bedrohung, eigene Mittel sowie derjenigen der Koordinations- und Kooperationspartner übersichtlich dargestellt. Das betrifft auch sämtliche Blaulichtorganisationen des eigenen sowie der umliegenden Kantone.

Abs. 2: Die Kantonspolizei Nidwalden kann Daten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, mit anderen Polizeien des Bundes der Kantone und der Gemeinden austauschen und diesen Behörden Zugriff auf ihre eigenen Daten im Abrufverfahren erlauben. Zum Begriff des Abrufverfahrens und den dafür geltenden Regeln wird auf Art 59 PolG verwiesen.

6.2 Persönlichkeitsschutzgesetz

Art. 1 Gegenstand

Das Persönlichkeitsschutzgesetz regelt die zuständigen Instanzen gemäss Art. 28 ff. ZGB und das anwendbare Verfahren. Im Besonderen enthält es Massnahmen zur Verminderung von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen sowie die Zusammenarbeit der damit befassten Stellen. So enthält es Regeln zur sofortigen Ausweisung nach Art. 28b Abs. 4 ZGB (vgl. Art. 8 ff. PSchG).

Mit der Ergänzung in Abs. 2 soll darauf hingewiesen werden, dass parallel zu den Massnahmen nach dem PSchG allenfalls noch weitere Massnahmen nach dem PolG möglich sind. So kann bspw. eine nach Art. 8 ff. PSchG ausgewiesene Person zusätzlich mit einem (polizeilichen) Rayonverbot nach Art. 31a PolG belegt werden.

6.3 Gesundheitsgesetz

Art. 32 Meldepflicht, Melderecht

In Art. 32 Abs. 2 GesG wird ein Melderecht für Gesundheitsfachpersonen eingeführt, wenn sie Wahrnehmungen machen, die auf eine mögliche Straftat gegen geschützte Rechtsgüter schliessen lassen. Weiter bestehen bleibt, dass es sich im Unterschied zu Abs. 1 nur um ein Recht und nicht um eine Pflicht zur Meldung handelt. Damit obliegt es letztlich dem Ermessen

der Gesundheitsfachperson, ob sie bei entsprechenden Wahrnehmungen eine Meldung machen will oder nicht.

Art. 47 Berufsgeheimnis
Das Berufsgeheimnis der Gesundheitsfachpersonen ist in Art. 47 GesG geregelt. Abs. 2 enthält die Tatbestände, welche die Gesundheitsfachpersonen vom Berufsgeheimnis befreit. In Ziff. 4 wird der Katalog der Delikte jenem von Art. 32 Abs. 2 GesG angepasst und namentlich neu auch mögliche Straftaten gegen die Freiheit aufgeführt. Gesundheitsfachpersonen sind somit vom Berufsgeheimnis gegenüber der Strafverfolgungsbehörde befreit in Bezug auf Wahrnehmungen, welche auf ein Delikt gegen ein hochrangiges Gut wie Leib und Leben, die sexuelle Integrität oder eben die Freiheit schliessen lassen.

6.4 Polizeiverordnung

Im Zuge der Teilrevision des Polizeigesetzes werden Begriffe in der Polizeiverordnung an die bereits bei der Kantonspolizei Nidwalden verwendeten Bezeichnungen angepasst.

§ 1 Gliederung
Abs. 1: Anstelle von Dienstabteilungen wird neu der Begriff Abteilungen verwendet.
Abs. 1 Ziff. 3: Anstelle von Kommandodienst wird neu der Begriff Kommandoabteilung verwendet.
Abs. 2: Anstelle von Dienstabteilungen wird neu der Begriff Abteilungen und anstelle von Dienststellen wird neu der Begriff Dienste verwendet.

§ 3 Kriminalpolizei
Abs. 1: Anstelle von Staatsschutz wird neu der Begriff Nachrichtendienst verwendet.
Abs. 2: Neu wird das Bedrohungsmanagement dem Zuständigkeitsbereich der Kriminalpolizei zugeordnet.

§ 4 Kommandoabteilung
Abs. 1: Anstelle von Kommandodienst wird neu der Begriff Kommandoabteilung verwendet.

§ 5 Sondergruppen
Abs. 1 Ziff. 2: ARV (Arbeits- und Ruhezeitverordnung) ist keine Sondergruppe, sondern eine originäre Tätigkeit der Kantonspolizei Nidwalden, die durch die Verkehrs- und Sicherheitspolizei im Rahmen ihres Leistungsprofils sichergestellt wird
Abs. 1 Ziff. 9: Neu wird der Begriff Führungsunterstützung eingeführt. Diese Sondergruppe wurde bei der Kantonspolizei Nidwalden bereits befristet eingeführt. Es geht nun darum, diese Sondergruppe in eine ordentliche Sondergruppe zu überführen. Eine erfolgreiche Einsatzbewältigung bedarf zwingend einer kompetenten Führungsunterstützung für die Einsatzleitung.

§ 6 Funktionen
Abs. 1 Ziff. 2: Der Begriff Dienstabteilungsleiterin oder Dienstabteilungsleiter wird neu durch den Begriff Abteilungschefin oder Abteilungschef ersetzt. Personalrechtlich hat die neue Bezeichnung aber keine Konsequenz, die Personalkategorie gemäss der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (Personalverordnung, PersV; NG 165.111) bleibt unverändert.
Abs. 1 Ziff. 3: Der Begriff Dienststellenleiterin oder Dienststellenleiter wird neu durch den Begriff Dienstchefin oder Dienstchef ersetzt.

§ 8 Polizeikommandantin, Polizeikommandant
Abs. 1 Ziff. 3: Der Begriff Dienstabteilungen wird neu durch den Begriff Abteilungen ersetzt.
Abs. 1 Ziff. 4: Der Begriff Dienstanweisungen wird neu durch den Begriff Dienstbefehle ersetzt.
Abs. 1 Ziff. 7: Mit dieser Bestimmung wird die Zuständigkeit zur Anordnung des Einsatzes von Erfassungsgeräten, wie dem Gerät zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV), geregelt (vgl. Art. 45b Abs. 3 PolG). Die Polizeikommandantin oder der

Polizeikommandant ist zuständig für die Anordnung des Einsatzes von stationären, semi-stationären und mobilen Erfassungsgeräten von Kontrollschildern. Die Anordnung erfolgt schriftlich.

§ 9 Offizierin, Offizier
Abs. 2: Der Begriff Pikettoffizierin oder Pikettoffizier wird neu durch den Begriff Offizierin oder Offizier ersetzt. Die in dieser Bestimmung aufgeführten Aufgaben und Zuständigkeiten obliegen nicht nur dem Pikettoffizierin oder Pikettoffizier, sondern generell allen Offizierinnen und Offizieren. Bei der Tätigkeit der Pikettoffizierin oder des Pikettoffiziers geht es lediglich darum, die Entscheidkompetenz auch ausserhalb der ordentlichen Arbeitszeiten sicherzustellen. Darunter fällt neu auch die Kompetenz zur Anordnung des Zugriffs auf die Daten gemäss Art. 45d Abs. 2 PolG. Die Anordnung erfolgt schriftlich und muss die Voraussetzungen gemäss Art. 45d erfüllen. Der Pikettdienst wird neu in § 10 PolV geregelt.

§ 10 Pikettdienste
In § 10 werden neu alle Pikettdienste aufgeführt.
Abs. 1: Entspricht inhaltlich unverändert der vormaligen Bestimmung von § 9 Abs. 1.
Abs. 1a: Anstelle von Leiterinnen oder Leiter wird neu der Begriff Chefinnen oder Chef und anstelle von Dienstabteilungen wird neu der Begriff Abteilungen verwendet.
Abs. 2: Anstelle von Dienstabteilungen wird neu der Begriff Abteilungen verwendet.

§ 14 Aufgabenwahrnehmung
Abs. 1: Anstelle von Dienstabteilung wird neu der Begriff Abteilung verwendet.

§ 22 Arbeitszeiten
Abs. 2: Anstelle von Weisung wird neu der Begriff Dienstbefehl verwendet.

7 Auswirkungen der Vorlage zum Polizeigesetz

7.1 Auswirkungen Kanton

7.1.1 Personelle Auswirkungen

Um das Bedrohungsmanagement im Kanton Nidwalden effektiv zu gestalten und den beabsichtigten Mehrwert zu erreichen, sind ausreichend personelle Ressourcen sowie erfahrene Fachkräfte mit breitem Fachwissen erforderlich. Das Aufgabengebiet der Fachstelle KBM erfordert Kenntnisse in Psychologie, Kriminologie, Sozial- und Rechtswissenschaften, interkulturelle Kompetenzen und Fähigkeiten in interdisziplinärer Zusammenarbeit, Sprachen und Kommunikation. Physische und psychische Belastbarkeit, Stressresistenz, Empathie und Durchsetzungsfähigkeit sind ebenfalls erforderlich.

Die benötigten personellen Ressourcen für die Fachstelle KBM basieren auf Erfahrungen anderer Kantone und wurden unter Berücksichtigung von Einwohnerzahlen sowie PKS-Zahlen angepasst. Es ist wichtig, eine angemessene Stellvertretung, regelmässige Schulungen und Beratung der Ansprechpersonen KBM sicherzustellen. Zusätzlich erfordert die Aus- und Weiterbildung der Fachstelle KBM Beachtung.

Für einen seriösen Aufbau und Betrieb der Fachstelle KBM, die auch die Aufgaben der Fachstelle Häusliche Gewalt übernimmt, sind 200 Stellenprozente zusätzlich zum aktuellen Bestand erforderlich. Dies ermöglicht die Erkennung, Bewertung und Entschärfung von Risiko- und Gefahrensituationen im Kanton Nidwalden. Diese 200 Stellenprozente sind bei der Ecoplanuntersuchung "KAPO 2030" eingerechnet.

Die Einführung des Bedrohungsmanagements erfordert erheblichen Initialaufwand, einschliesslich der Entwicklung geeigneter Strukturen und Prozesse, Personalausbildung sowie

Sensibilisierung aller beteiligten Akteure. Monitoring- und Fallführungssysteme müssen etabliert werden. Trotz des anfänglichen Aufwands trägt ein gut implementiertes Bedrohungsmanagement langfristig zur Sicherheit, Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung bei. Die Anstellung zusätzlicher Fachkräfte ist eine notwendige Massnahme, um der Polizei und weiteren Verwaltungsabteilungen die erforderlichen Werkzeuge zur Bewältigung von Sicherheitsherausforderungen zu geben. Melde- und Auskunftsberechtigte werden als Schnittstelle zur Polizei oder Fachstelle KBM bestimmt und durch regelmässige Schulungen qualifiziert.

Die Mitglieder der Fachgruppe KBM werden aus verschiedenen Fachbereichen bestimmt und tragen aktiv zur Fachgruppenarbeit bei. Der Mehraufwand für diese Verwaltungseinheiten ist zum aktuellen Zeitpunkt schwer zu beziffern und erfordert Erfahrungswerte aus den kommenden Jahren.

Die für die Nutzung allfälliger Informationsplattformen wie PICAR und PICSEL notwendigen Daten werden bereits heute erhoben und demzufolge bedarf es für den Datenaustausch in der polizeilichen Zusammenarbeit keiner zusätzlichen personellen Ressourcen.

Beim AFV-System werden die Daten entweder automatisch via RIPOL-Daten eingespeist bzw. abgeglichen. Auch Listen der Polizei lassen sich einfach und ohne grossen Aufwand behufs Exeldateien ins System übernehmen. Diese Aufwendungen können von den Mitarbeitenden der Einsatzleitzentrale im Rahmen ihrer ordentlichen Tätigkeit, insbesondere in der Nacht, sichergestellt werden. Es bedarf demzufolge keiner zusätzlichen personellen Ressourcen.

7.2 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen beschränken sich vorab auf die Lohn- und Lohnnebenkosten im Rahmen des zu erweiternden Leistungsauftrags in der Höhe von 200 Stellenprozent bei der Kantonspolizei (total ca. CHF 175'000 pro Jahr exkl. Sozialleistung). Zusätzlich entstehen fallabhängige Kosten für den Beizug von Fachexpertinnen und Fachexperten im psychiatrischen und psychologischen Bereich. Diese Kosten können nicht vorausgesagt werden.

Ferner fallen Kosten an für die Infrastruktur, Ausbildung/Schulung und weiterem aufgabenbezogenem Equipment insbesondere Risikobeurteilungstools.

Weiter ist festzuhalten, dass die Arbeit der Kantonspolizei Nidwalden durch die neuen Datenbearbeitungsinstrumente erleichtert wird und die Erfolge in wichtigen Bereichen der Kriminalitätsbekämpfung gesteigert werden kann. Zudem wird die Zusammenarbeit mit anderen Polizeikorps gesteigert und verbessert. Dank dieser Effizienzsteigerung wird die Verbrechensbekämpfung generell verbessert und die personellen Ressourcen können effizienter eingesetzt werden.

Für die Nutzung allfälliger Informationsplattformen wie PICAR und PICSEL fallen wiederkehrende Kosten für die Software für den Datentransfer in einem voraussichtlich seht tiefen vierstelligen Betrag an. Die Datenbank selbst wird durch die Luzerner Polizei betrieben. Dabei entstehen jährlich Lizenzkosten in der Höhe von rund je rund CHF 3'000.

Für die Beschaffung des AFV wurden im Budget für das Jahr 2023 CHF 100'000 bewilligt. Aufgrund der Verzögerung der Teilrevision des Polizeigesetzes wird dieser Betrag jeweils auf das nächstfolgende Budget übertragen werden müssen. Beim budgetierten Betrag handelt es

sich um ein Kostendach, gestützt auf Rückmeldungen der Luzerner Polizei und der Kantonspolizei Obwalden, die das System AFV bereits im Einsatz haben. Die jährlichen Wartungs- und Lizenzkosten, sowie der Mitgliederbeitrag an die AFV-User-Group belaufen sich auf rund CHF 10'000.

7.3 Auswirkungen Gemeinde

7.3.1 Personelle Auswirkungen

Die Gemeinden können aufgrund ihres neuen Melde- und Auskunftsrechts gemäss Art. 30b PolG eigene Ansprechpersonen KBM schaffen. Deren Ausbildung wird in der Folge durch die Fachstelle KBM sichergestellt. Diese Ansprechpersonen dienen als Schnittstelle zur Fachstelle KBM.

Die Einführung eines professionellen kantonalen Bedrohungsmanagements kann aber auch zur Entlastung in den Gemeinden beitragen, indem diese durch die Fachstelle KBM rasch und kompetent beraten werden. Aus diesem Grund wird davon ausgegangen, dass sich der personelle Aufwand mit dem Nutzen die Waage halten wird.

7.3.2 Finanzielle Auswirkungen

Aktuell sind, ausser den im personellen Bereich genannten Auswirkungen, keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden ersichtlich.

7.4 Auswirkungen Private

Die Bevölkerung des Kantons Nidwalden hat neu eine kompetente Ansprechstelle, an die sie sich bei einer Risiko- und Gefährdungslage direkt wenden und beraten lassen kann. Auch betreffend der Stalkingproblematik, mit einer oftmals diffusen Gefährdungslage, ist dies ein bedeutender Mehrwert.
Es besteht zudem die Möglichkeit, dass grössere private Unternehmen ebenfalls Ansprechpersonen bestimmen, welche durch die Fachstelle KBM entsprechend geschult werden können. Damit erhalten diese das Know-How unternehmensintern mögliche Gefährdungslagen in einer ersten Phase selbst abschätzen können. Dies ist ein nicht zu unterschätzender Mehrwert für die einzelnen Unternehmen.

8 Terminplan

2. Beratung und Verabschiedung durch den Regierungsrat zuhanden des Landrates	20. August 2024
Vorberatende Kommission SJS	3. Quartal 2024
1. Lesung im Landrat	4. Quartal 2024
2. Lesung im Landrat	4. Quartal 2024
Referendumsfrist	2 Monate
Inkrafttreten	1. März 2025

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Res Schmid

Landschreiber

lic. iur. Armin Eberli