



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

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

GESETZ ÜBER DAS POLIZEIWESEN (Polizeigesetz, PolG)

TOTALREVISION

Bericht an den Landrat

Titel:	GESETZ ÜBER DAS POLIZEIWESEN (POLIZEIGESETZ, POLG)	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	TOTALREVISION	Klasse:		FreigabeDatum:	21.01.2014
Autor:	Jürg Wobmann, Alexandre Vonwil, Milena Bächler	Status:		DruckDatum:	21.01.2014
Ablage/Name:	Bericht_Polizeigesetz.docx			Registratur:	NWJSD.169

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	4
2.1	Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung	4
2.2	Interkantonale Vereinbarungen	4
2.3	Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes	4
2.4	Rechtsprechung	5
2.5	Motion Karl Tschopp betreffend die Änderung der Anstellungsinstanzen bei der Polizei	5
3	Vernehmlassung	6
4	Grundzüge der Vorlage	6
4.1	Anpassungen an übergeordnetes Recht	6
4.2	Anpassung der inneren Systematik und Gliederung	6
4.3	Abgrenzung zur Schweizerischen Strafprozessordnung	6
4.4	Normen zur Implementierung des Schengen und nationalen Rechts	6
4.5	Einzelne Neuregelungen	7
4.5.1	Informationspflicht bei Jugendlichen	7
4.5.2	Sicherheitspolizeiliche Kontrollen	7
4.5.3	Tiere werden von Sachen abgegrenzt	7
4.5.4	Observation, verdeckte Fahndung und verdeckte Ermittlung ausserhalb von Strafverfahren	7
4.5.5	Regelungen zum Datenschutz	7
4.5.6	Kostenüberwälzung auf Verursacher von Kosten	7
4.5.7	Rechtsschutz	7
4.5.8	Anpassungen der Strafbestimmungen	7
5	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	8
6	Auswirkungen der Vorlage	24
6.1	Auf den Kanton	24
6.1.1	Finanzielle Auswirkungen	24
6.1.2	Personelle Auswirkungen	24
6.2	Auf die Gemeinden	24
6.3	Auf die Privaten	24
7	Polizeiverordnung	25
8	Terminplan	25

1 Zusammenfassung

Die geltende Polizeigesetzgebung trat im Jahre 1987 in Kraft und wurde seither nur punktuell überarbeitet. Nebst den gesellschaftlichen Begebenheiten, welche sich seither geändert haben, ist das Polizeirecht übergeordneten Erlassen und entgegenstehenden (höchst-)richterlichen Entscheiden anzupassen. So führen unter anderem der Beitritt der Eidgenossenschaft zum Schengen Raum, die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0), die verstärkte interkantonale Zusammenarbeit aber auch Änderungen im kantonalen Recht zur Notwendigkeit einer Totalrevision der Polizeigesetzgebung.

Das neue Polizeigesetz regelt materiell die Gefahrenabwehr und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit und grenzt sich so vom Anwendungsbereich der Schweizerischen Strafprozessordnung ab, welche die Aufgaben der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung umschreibt.

Das neue Polizeigesetz kann in drei Teilgebiete unterteilt werden, nämlich in

- Allgemeine Bestimmungen, welche den Gegenstand, den Geltungsbereich die Organisation und die Zusammenarbeit regeln,
- den materiellen Teil mit den Abschnitten über polizeiliches Handeln und polizeiliche Massnahmen, und
- formelle Normen, welche das Dienstrecht im weiteren Sinn umschreiben.

Es ist nicht das Ziel des neuen Polizeigesetzes den Handlungsspielraum der Polizei einzuschränken oder auszuweiten, es geht vielmehr um die Anpassung des Gesetzestextes an übergeordnetes Recht, die aktuelle Rechtsprechung und die herrschende Lehre.

2 Ausgangslage

2.1 Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung

Am 1. Januar 2011 ist die Schweizerische Strafprozessordnung in Kraft getreten. Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung richtet sich seither nach diesem Erlass (vgl. Art. 15 Abs. 1 StPO).

2.2 Interkantonale Vereinbarungen

Bei Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit gelten das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) und das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (NG 923.1, sogenanntes Hooligan-Konkordat) sowie die kantonale Einführungsverordnung zur Gesetzgebung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (NG 923.11).

Ausserdem bestehen ein Konkordat über die Grundlagen der Polizeizusammenarbeit in der Zentralschweiz (Polizeikonkordat Zentralschweiz, NG 912.1), eine Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat, NG 912.5), eine Übereinkunft betreffend die Polizeitransporte (NG 912.2), eine Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL, NG 912.3) sowie ein Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (NG 912.4).

2.3 Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes

Am 1. März 2008 ist das Schengener Assoziierungsabkommens (SAA) mit der Europäischen Union über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Kraft getreten. Es tangiert alle Behörden auf Stufe Bund und Kantone, die Straftaten zu verhüten, aufzuklären und zu verfolgen haben und in Verbindung mit diesen Tätigkeiten öffentliche Gewalt ausüben und Zwangsmassnahmen ergreifen.

Die Schweiz hat sich zur grundsätzlichen Übernahme bzw. Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes verpflichtet. Dies betrifft insbesondere den Rahmenbeschluss 2006/960/JI des EU-Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 75 vom 15. März 2007; nachfolgend: EU-Rahmenbeschluss Informationsaustausch), den Rahmenbeschluss 2008/977/JI des EU-Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (ABl. L 350/60 vom 30. Dezember 2008; nachfolgend: EU-Rahmenbeschluss Personendatenschutz), sowie den Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II).

EU-Rahmenbeschlüsse sind grundsätzlich nicht direkt anwendbar und bedürfen einer Umsetzung im innerstaatlichen Recht. Direkt anwendbar sind jene Bestimmungen, die im Zusammenhang mit dem Regelungsgegenstand und der Zielsetzung des Rahmenbeschlusses hinreichend bestimmt und unabdingbar sind, um eine direkte Wirkung zu entfalten und im Einzelfall als Entscheidungsgrundlage zu dienen. Da im Bereich der Polizeizusammenarbeit und beim Datenschutz parallele Zuständigkeiten von Bund und Kantonen bestehen, sind diese Rahmenbeschlüsse auf beiden Stufen eigenständig umzusetzen.

2.4 Rechtsprechung

Schliesslich ist das Polizeirecht an neu ergangene, entgegenstehende (höchst-) richterliche Entscheide anzupassen. Insbesondere wurde mit dem Bundesgerichtsentscheid vom 14. Dezember 2006 (BGE 133 I 77) die Dauer der Aufbewahrung von Aufzeichnungen aus der Überwachung von öffentlichen Plätzen und Strassen, sowie die Arten von Überwachungsmassnahmen und Datenerhebungen bestimmt. Mit dem Bundesgerichtsentscheid vom 30. September 2009 (BGE 136 I 87) wurde über die Bestimmungen des Schusswaffengebrauchs zur Verfolgung von fliehenden Personen, Personenkontrollen, Identitätsfeststellungen und erkennungsdienstlichen Massnahmen, die Dauer und den gerichtlichen Rechtsschutz bei Polizeigewahrsam, die polizeiliche Vor- und Zuführung als besondere Form der Amts- und Vollzugshilfe, die Überwachung des öffentlichen Raums durch technische Geräte sowie die Aufbewahrung von Aufzeichnungen entschieden.

2.5 Motion Karl Tschopp betreffend die Änderung der Anstellungsinstanzen bei der Polizei

Mit RRB Nr. 922 vom 18. Dezember 2012 hat der Regierungsrat zu einer Motion von Landrat Karl Tschopp, Stans, Stellung genommen. In der Motion wird gefordert, dass der Polizeikommandant durch den Landrat sowie die beiden Leiter der Dienstabteilungen „Kriminalpolizei und Staatsschutz“ sowie „Verkehrs- und Sicherheitspolizei“ durch den Regierungsrat zu wählen bzw. anzustellen seien.

In seiner Stellungnahme hat der Regierungsrat zusammenfassend festgehalten, dass:

- eine spezielle Regelung bezüglich Anstellungsinstanzen im Polizeigesetz nicht angezeigt ist, nachdem betreffend Anstellungsinstanzen von Mitarbeitenden im Personalgesetz eine gesamtheitliche Regelung besteht;
- eine erneute Änderung des Landratsbeschlusses über die Festlegung der Anstellungsinstanzen nicht angezeigt ist, nachdem dieser Beschluss erst kürzlich im Landrat behandelt wurde;
- die Anstellung von Funktionären über zwei Führungsstufen hinweg nicht sinnvoll ist, da Anstellungen von den direkten Vorgesetzten vorgenommen werden müssen.

Sollte es sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Polizeigesetz zeigen, dass sich eine Änderung der Zuständigkeiten aufdrängt, können die entsprechenden Anpassungen dann zumal vorgenommen werden.

Die vorliegende Motion ist deshalb abzuweisen.“

Die Motion Tschopp wurde vom Landrat am 18. Dezember 2013 abgelehnt. Dementsprechend sieht der vorliegende Gesetzesentwurf keine Änderung an der bisherigen, ausgewogenen Zuständigkeit betreffend Wahl- bzw. Anstellungsinstanz vor.

3 Vernehmlassung

Zum vorliegenden Entwurf wurde eine Vernehmlassung mit sämtlichen politischen Gemeinden (11), den im Kanton vertretenen politischen Parteien (8), dem Datenschutzbeauftragten SZ-OW-NW, dem Obergericht sowie dem Polizeipersonalverband Nidwalden durchgeführt.

Von den 23 eingeladenen Institutionen sind 18 Rückmeldungen eingegangen, wobei 1 Teilnehmer auf eine ausführliche Stellungnahme verzichtet hat.

Über die Details der Vernehmlassungsergebnisse wurde ein separater Bericht verfasst. Zusammenfassend kann aber festgestellt werden, dass der vorgesehene Erlass breite Zustimmung erfährt. Einige Hinweise aus der Vernehmlassung konnten in der Gesetzesvorlage berücksichtigt werden. Andere haben zur Ergänzung des Berichtes geführt oder wurden im separaten Bericht kommentiert.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Anpassungen an übergeordnetes Recht

Seit der Inkraftsetzung des Polizeigesetzes wurden verschiedene bundesrechtliche, wie auch kantonale Erlasse in Kraft gesetzt, abgeändert oder ausser Kraft gesetzt. Zudem wurden verschiedene Rechtsgebiete in interkantonalen Vereinbarungen geregelt und internationales Recht, bspw. das Schengenrecht übernommen. Das Polizeigesetz wird diesen Begebenheiten angepasst und mit den übergeordneten Erlassen in Einklang gebracht.

4.2 Anpassung der inneren Systematik und Gliederung

Der Aufbau des Polizeigesetzes wird hinsichtlich Systematik und Gliederung den allgemeinen Grundsätzen der Gesetzgebung des Kantons Nidwalden angepasst. Es wird auf eine zweckmässige und logische Gliederung und sachlich konsistente Struktur geachtet. So soll die Verständlichkeit des Gesetzestextes erleichtert und die Übersichtlichkeit des Polizeigesetzes anwenderfreundlich gestaltet sein.

4.3 Abgrenzung zur Schweizerischen Strafprozessordnung

Die StPO regelt die polizeiliche Tätigkeit in Strafverfahren; sie kommt zur Anwendung, sobald eine Verdachtslage vorliegt. Die Abgrenzung von StPO und Polizeigesetz wird inhaltlich und begrifflich konsequent umgesetzt. So kommt das Polizeigesetz vorab bei der Gefahrenabwehr und Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zur Anwendung, während die StPO, wie gesagt, im Bereich der Strafverfolgung Anwendung findet.

4.4 Normen zur Implementierung des Schengen und nationalen Rechts

Im neuen Polizeigesetz wurden Regelungen integriert, welche die Anwendung von Schengenrecht und nationalem Recht sicherstellen und deren Umsetzung ermöglichen.

4.5 Einzelne Neuregelungen

4.5.1 Informationspflicht bei Jugendlichen

Erziehungsverantwortliche oder deren Substitute sollen benachrichtigt werden, sobald die in ihrem Verantwortungsbereich stehenden Personen für weitere polizeiliche Abklärungen in Gewahrsam oder zum Polizeigebäude mitgenommen werden. Zum Einen, weil sie die Verantwortung für diese Personen innehaben, zum Anderen damit sie ihnen entsprechend beistehen können.

4.5.2 Sicherheitspolizeiliche Kontrollen

Das bisherige Polizeigesetz liess Kontrollen gestützt auf Verdachtslagen zu. Nun wird der enger ausgelegte Begriff „Verdacht“ gemäss Art. 299 Abs. 2 StPO als Abgrenzungskriterium zwischen der Anwendung des Polizeigesetzes und der StPO verwendet. Dabei richtet sich der Verdachtsbegriff der StPO stets auf eine einzelne, konkrete Straftat. Im neuen Polizeigesetz wurde eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um weiterhin sicherheitspolizeiliche Kontrollen zu ermöglichen. Diese dürfen nach wie vor nicht willkürlich vorgenommen werden, sondern müssen sich nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip richten.

4.5.3 Tiere werden von Sachen abgegrenzt

Tiere werden im neuen Polizeigesetz, wie dies im Zivilrecht bereits umgesetzt ist, von den Sachen, resp. Gegenständen abgegrenzt.

4.5.4 Observation, verdeckte Fahndung und verdeckte Ermittlung ausserhalb von Strafverfahren

Die Regelung der präventiven Observation, verdeckten Fahndung und verdeckten Ermittlung ist in der Eidgenössischen Strafprozessordnung nicht möglich, da die Strafprozessordnung nur den Bereich des Strafverfahrens und nicht präventive Massnahmen regelt. Die Normierung der präventiven Massnahmen muss daher im kantonalen Recht erfolgen, soweit es um die Tätigkeitsbereiche der kantonalen Polizeibehörden geht. Dabei ist sicherzustellen, dass für präventive Massnahmen äquivalente Regeln gelten wie im Strafverfahren, damit sich nicht Probleme ergeben, wenn Beweise aus polizeilichen Vorermittlungen ins Strafverfahren übernommen werden müssen.

4.5.5 Regelungen zum Datenschutz

Grundsätzlich gilt im Bereich der Bearbeitung von Daten die Datenschutzgesetzgebung. Das Polizeigesetz enthält Abweichungen zur Datenschutzgesetzgebung, wo es aufgrund der polizeilichen Aufgabenerfüllung sachgerecht und notwendig ist.

4.5.6 Kostenüberwälzung auf Verursacher von Kosten

Neu wurden gesetzliche Grundlagen geschaffen, um die Abgeltung polizeilicher Leistungen zu ermöglichen, wenn sie einem Verursacher zugerechnet werden können.

4.5.7 Rechtsschutz

Die Rechtsschutzbestimmungen wurden an die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV angepasst.

4.5.8 Anpassungen der Strafbestimmungen

Im Polizeigesetz werden neu nur noch diejenigen Strafbestimmungen aufgeführt, welche klar dem Verwaltungsstrafrecht zuzuordnen sind. Dadurch entfallen Überschneidungen mit dem

Gesetz über das kantonale Strafrecht (Übertretungsstrafgesetz; NG 251.1). Des Weiteren besteht, wie in allen Bereichen in welchen Verfügungen erlassen werden, die Möglichkeit der Bestrafung nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0), soweit auf diese Bestimmung hingewiesen, der amtlichen Verfügung aber trotzdem nicht Folge geleistet wird.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 1 Gegenstand

Das Polizeigesetz regelt die Grundzüge der Organisation des Polizeiwesens, die Aufgaben der Polizei und die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Zudem werden dienstrechtlichen Bestimmungen festgelegt.

Das Polizeigesetz gilt gegenüber anderen Spezialgesetzen subsidiär. Es wurde aber darauf verzichtet – mit Ausnahme in Bezug auf die StPO und die JStPO – explizite Verweisnormen ins Polizeigesetz aufzunehmen.

Für polizeiliches Handeln im Rahmen der Strafverfolgung, d.h. soweit die Polizei als Strafverfolgungsbehörde tätig wird, gelangt die StPO bzw. die JStPO zur Anwendung (vgl. Art. 15 Abs. 1 StPO). Dies ist bereits dann der Fall, wenn der Verdacht besteht, es könnte eine strafbare Handlung vorliegen. Liegen hingegen erst Anhaltspunkte aber noch kein Tatverdacht vor, gelangt – bis zum Vorliegen eines Tatverdachtes – das Polizeigesetz zur Anwendung.

Im Bereich des Persönlichkeitsschutzes gilt das Gesetz zum Schutz der Persönlichkeit (Persönlichkeitsschutzgesetz, PSchG, NG 211.2). In Bezug auf Waffen gelten das Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (WG, SR 514.54) sowie die Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Kantonale Waffenverordnung, NG 931.1). Ausserdem bestehen die unter Ziff. 2.2 genannten interkantonalen Vereinbarungen sowie direkt anwendbare Bestimmungen des EU-Rahmenbeschlusses über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erhoben werden (Rahmenbeschluss 2008/977/JI des EU-Rates, ABI L 350/60 vom 30. Dezember 2008, nachfolgend: EU-Rahmenbeschluss Personendatenschutz).

Art. 2 Organisation **1. Direktion**

Die Direktion übt die Aufsicht über die Polizei aus. Dementsprechend kommen dem Direktionsvorsteher die Aufgaben gemäss § 40 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungsratsverordnung, RRV; NG 152.11) zu. Mithin verfügt er über uneingeschränkte Weisungs- und Kontrollrechte (§ 40 Abs. 3 RRV). Darüber hinaus können der Direktion durch die Gesetzgebung weitere Aufgaben übertragen werden.

Art. 3 2. Polizei

Die Polizei fügt sich als Amt in die hierarchische Struktur der kantonalen Verwaltung ein. Operativ wird die von der Kommandantin oder vom Kommandanten geführt.

Jedes polizeiliche Handeln muss sich auf diesen Artikel des Polizeigesetzes stützen bzw. unter den abschliessenden Aufgabenkatalog subsumiert werden können. Berührt das polizeiliche Handeln jedoch Grundrechte einzelner Personen, bietet der Aufgabenkatalog keine ausreichende gesetzliche Grundlage. Vielmehr bedarf es einer ausdrücklichen Ermächtigung des Gesetzgebers und der Konkretisierung, wie weit der Grundrechtseingriff reichen darf. Je schwerer der Eingriff oder die Beschränkung wiegt, desto höher sind die Anforderungen an

den Bestimmtheitsgrad der Norm. Diese hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage für Grundrechtseingriffe und -beschränkungen wird im II., III. und V. Kapitel des Polizeigesetzes geschaffen.

Art. 4 3. Hilfskräfte der Polizei

Die Polizei kann zwar in allen Bereichen Hilfskräfte beiziehen, diese dürfen aber weder polizeilichen Zwang gemäss Art. 20 ff. anwenden noch polizeiliche Massnahmen gemäss Art. 25 ff. anordnen oder leiten. Solche Massnahmen sind als Teilgehalt des Gewaltmonopols der Polizei vorbehalten.

Art. 5 Gewaltmonopol

Die Anwendung von polizeilichem Zwang gemäss Art. 20 ff. und hoheitliche Befugnisse im Bereich der polizeilichen Massnahmen sind grundsätzlich der Polizei vorbehalten. Ausnahmen von diesem Grundsatz müssen in einem dem Referendum unterliegenden Erlass stehen, d.h. in einem Erlass nach Art. 140 oder 141 BV oder einem der obligatorischen oder fakultativen Abstimmung nach Art. 52 oder 52a KV unterliegenden Erlass.

Art. 6 Zusammenarbeit

Insbesondere das internationale organisierte Verbrechen fordert eine enge internationale und interkantonale Zusammenarbeit. Für andere Polizeiaufgaben wiederum ist die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und kantonalen Amtsstellen unerlässlich. Die interkantonale und internationale Zusammenarbeit wird sodann bereits bisher mit diversen Vereinbarungen geregelt (vgl. Bemerkungen zu Art. 1 PolG).

Der Austausch von sachbezogenen Daten zwischen der Polizei und den Gemeinden, den kantonalen Amtsstellen sowie den Polizeiorganen und weiteren Strafverfolgungsbehörden der anderen Kantone, des Bundes und des Auslandes ist unproblematisch, für die Polizeiarbeit indessen unabdingbar. In Abs. 2 wird deshalb im Sinne von Art. 44 Abs. 3 Ziff. 2 des Gesetzes über das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PersG; NG 165.1) eine generelle gesetzliche Ausnahme von der Schweigepflicht statuiert. Die Weitergabe von Personendaten ist hingegen heikler und fällt grundsätzlich unter den Datenschutz. Die Bestimmungen über den Datenaustausch von Personendaten sind deshalb unter dem Kapitel V. Datenschutz geregelt. Die Bestimmungen über den vereinfachten Informationsaustausch mit Schengen-Staaten wiederum, sind ins Gesetz über die Gerichte und die Justizbehörden (Gerichtsgesetz, GerG; NG 261) aufzunehmen, weil sie nicht nur für die Polizei, sondern für alle kantonalen Strafverfolgungsbehörden – also auch für die Staatsanwaltschaft – gelten sollen (vgl. hinten Bemerkungen zu Art. 73 PolG).

Art. 7 Grenzüberschreitende Polizeieinsätze und polizeiliche Handlungen **1. Grundsätze**

Unterstützungseinsätze und grenzüberschreitende Polizeieinsätze in der Zentralschweiz sind im Polizeikonkordat Zentralschweiz geregelt (vgl. Art. 4 ff. und Art. 13 f.). Die Bestimmungen von Art. 7 ff. kommen diesbezüglich nicht zur Anwendung. Ebenfalls nicht zur Anwendung gelangen die Bestimmungen, wenn für Ereignisse oder Anlässe ein IKAPOL-Unterstützungseinsatz notwendig wird (vgl. Art. 3 IKAPOL).

Die Bestimmungen sind indessen notwendig, sofern ein ausserhalb der Zentralschweiz liegender Kanton bilateral um Unterstützung gebeten oder unterstützt wird (Abs. 1 und 2). Dies kann z.B. der Fall sein, wenn Berner Lawinensuchhunde in Nidwalden eingesetzt werden sollen. Zudem gelangen die Bestimmungen von Art. 7 ff. zur Anwendung, wenn Nachteile zur Gefahrenabwehr und -beseitigung sowie zur Aufrechterhaltung der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung über die Zentralschweizer Kantone hinaus nötig wird (Abs. 3).

Art. 8 2. rechtliche Stellung der auswärtigen Polizeiangehörigen

Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die kantonale Gebietshoheit trotz grenzüberschreitenden Einsätzen gewahrt bleibt.

Art. 9 3. rechtliche Stellung der Nidwaldner Polizeiangehörigen ausserhalb des Kantons Nidwalden

Das unter Art. 8 Gesagte, soll auch als Gegenrecht für die anderen Kantone gelten. Die eigenen Polizeiangehörigen sollen aber, auch wenn sie ausserkantonale tätig werden, gleich gestellt werden, wie wenn sie innerkantonale tätig sind.

II. POLIZEILICHES HANDELN

A. Allgemeine Grundsätze

Art. 10 Polizeiliche Generalklausel

Die polizeiliche Generalklausel leitet sich aus Art. 36 Abs. 1 BV, wonach Einschränkungen der Grundrechte in Fällen ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr auch ohne gesetzliche Grundlage zulässig sind. Die Berufung auf die polizeiliche Generalklausel kommt allerdings nur dann in Frage, wenn für das polizeiliche Handeln keine andere ausdrückliche Rechtsgrundlage besteht, um eine unmittelbar drohende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren oder eine eingetretene schwere Störung zu beseitigen.

Art. 11 Verhältnismässigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ergibt sich bereits aus Art. 5 Abs. 2 BV. Insbesondere dürfen Grundrechte nur eingeschränkt werden, wenn dies u.a. verhältnismässig ist. Im Rahmen der Tätigkeit der Polizei erlangt dieser Grundsatz besondere Bedeutung, weil durch polizeiliche Massnahmen Privatpersonen regelmässig in ihren Grundrechten betroffen werden.

Eine Massnahme ist dann verhältnismässig, wenn sie erstens geeignet ist, um den im öffentlichen Interesse verfolgten Zweck zu erreichen, wenn sie zweitens im Hinblick auf den angestrebten Zweck erforderlich (notwendig) ist (d.h. der verfolgte Zweck kann nicht mit einer mildernden Massnahme erreicht werden) und drittens zumutbar ist (d.h. die betroffenen Interessen sind gegeneinander abzuwägen). Nur wenn alle diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist die getroffene Massnahme zulässig.

Art. 12 Adressaten des polizeilichen Handelns

1. Störer

Aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgt, dass sich polizeiliches Handeln grundsätzlich nur gegen den Störer, nicht gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustandes richten darf. Störer im Sinne des Verwaltungs- bzw. Polizeirechts sind Personen, die für eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verantwortlich sind. Gegen diese Beeinträchtigung wird mit Mitteln der Gefahrenabwehr vorgegangen. Die Beeinträchtigung kann an ein gefährliches Handeln (Verhaltensstörer) oder an die Verantwortlichkeit für den gefahrbringenden Zustand einer Sache (Zustandsstörer) anknüpfen.

Art. 13 2. andere Personen

Diese Bestimmung schafft die Grundlage, dass sich Massnahmen der Polizei in Ausnahmefällen auch gegen Nichtstörer richten können. Wenn das Gesetz es vorsieht oder wenn eine unmittelbar drohende oder eingetretene schwere Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht anders abgewehrt oder beseitigt werden kann, darf die Polizei auch gegen unbeteiligte Dritte tätig werden. Es handelt sich dabei um Fälle des polizeilichen Notstandes. Zu denken ist etwa an die Requirierung von Fahrzeugen zur Rettung von Unfallopfern oder die Inanspruchnahme leer stehender Räume Dritter zur Unterbringung obdachlos gewordener Personen nach einer Naturkatastrophe.

B. Handlungsweise der Polizei

Art. 14 Benachrichtigungen

Bei minderjährigen oder verbeiständeten Personen sollen im Falle des Polizeigewahrsams oder der Mitführung zum Polizeigebäude umgehend die zuständigen Erziehungsverantwortlichen oder deren Substitute orientiert werden. Es ist mindestens diejenige Person zu informieren, welche bei der Gewahrsamnahme die Aufsicht über die minderjährige oder umfassend verbeiständete Person inne hat. Mit der Benachrichtigung sollen die verantwortlichen Personen oder Stellen informiert werden, wo sich die minderjährige oder verbeiständete Person befindet und die Möglichkeit erhalten, der minderjährigen oder verbeiständeten Person Unterstützung zu bieten.

Art. 15 Betreten privater Grundstücke und Räume

Das Betreten privater Grundstücke kann beispielsweise notwendig sein, um bei einer unmittelbar drohenden Gefahr von diesem Grundstück aus Hilfs- und Sicherungsvorkehrungen zu treffen, wobei in solchen Fällen das öffentliche Interesse an der Gefahrenbeseitigung das private Interesse der am Grundstück berechtigten Person überwiegt.

Art. 16 Schutz privater Rechte

Die Polizei kann ausnahmsweise vorsorgliche Massnahmen zum Schutz privater Rechte treffen, wenn deren Bestand glaubhaft gemacht wird, gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig erlangt werden kann und ohne polizeiliche Hilfe die Ausübung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert würde.

Art. 17 Dokumentationspflicht

Die Dokumentationspflicht dient der Rechtssicherheit für die Polizeikräfte wie auch für die Betroffenen (Verdächtige und Opfer). Grundsätzlich sollen alle polizeilichen Eingriffe schriftlich festgehalten oder auf eine andere Weise dokumentiert werden. Je nach Relevanz des Sachverhaltes kann sich die Dokumentation aber auf einen Journaleintrag oder einen Kurzrapport beschränken, damit der dafür benötigte Aufwand verhältnismässig bleibt. Bei spontanen Hilfeleistungen, Verkehrsregelungen und weiteren Realakten, die keine Rechte oder Pflichten von Dritten berühren, kann auf die Dokumentation ganz verzichtet werden.

Art. 18 Information der Öffentlichkeit

Die Information der Bevölkerung trägt entscheidend dazu bei, mehr Verständnis und Akzeptanz für das polizeiliche Handeln zu schaffen. Zudem dient eine offene Informationspraxis der guten Zusammenarbeit mit den Medien und permanente Auskunft hilft zu verhindern, dass Medienorgane mit eigenen Recherchen die Opfer und ihr Umfeld behelligen. Auch wird durch die Information der Öffentlichkeit die Bevölkerung besser Aufgeklärt, was wiederum der Erfüllung des Präventionsauftrages der Polizei zugutekommt.

Art. 19 Archivierung

Die Archivierung sämtlicher Verwaltungsdaten ist – soweit die Daten nicht aufgrund von Art. 59 Abs. 1 oder einer anderen gesetzlichen Grundlage gelöscht werden müssen – im Gesetz über die Aktenführung und die Archivierung (Archivierungsgesetz, NG 323.1) geregelt.

Abs. 2 wiederholt den Grundsatz von Art. 11 Abs. 2 Archivierungsgesetz, wobei mit dem Zusatz „unverzüglich“ kund getan wird, dass die Vernichtung von Polizeidaten so rasch als möglich vorgenommen wird, weil es sich dabei regelmässig um heikle Personendaten handeln kann.

C. Polizeilicher Zwang

Art. 20 Grundsatz

Damit die Polizei ihre Aufgaben erfüllen kann, muss sie unter Umständen unmittelbaren Zwang ausüben können. Unmittelbarer Zwang ist die direkte Einwirkung auf Personen, Tiere und Gegenstände. Die Polizei kann dabei Hilfsmittel wie technische Sperren, Fesseln, Polizeimehrzweckstöcke, Diensthunde, elektrische Destabilisierungsgeräte, Gummischrot, Reizstoffe, Wasserwerfer sowie Schusswaffen einsetzen.

Der Anwendung unmittelbaren Zwangs werden allgemein durch das Verhältnismässigkeitsprinzip Schranken gesetzt. Unmittelbarer Zwang ist nur zulässig, wenn andere Mittel nicht zum Ziel führen. Ist die Anwendung von Zwang aber erforderlich, muss das mildeste Mittel gewählt werden, das den Zweck noch erfüllt. Ob ein Einsatzmittel im Einzelfall geeignet ist, beurteilt sich nach der konkreten Situation und insbesondere danach, ob sich der Einsatz gegen eine Person, ein Tier oder einen Gegenstand richtet.

Art. 21 Androhung

Der Anwendung unmittelbaren Zwangs hat eine Androhung voranzugehen. Die betroffene Person muss die Gelegenheit haben, die Anordnung freiwillig zu befolgen, und unbeteiligte Dritte müssen die Möglichkeit haben, sich zu entfernen, um nicht involviert zu werden. Nur wenn die Umstände es nicht zulassen, kann auf die Androhung verzichtet werden.

Art. 22 Fesselung

Die Fesselung stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar. Abs. 1 regelt die Voraussetzungen, unter denen eine Person gefesselt werden darf.

Abs. 2 hält fest, dass Personen bei Transporten aus Sicherheitsgründen gefesselt werden dürfen. Damit soll insbesondere die Sicherheit der den Transport begleitenden Personen gewährleistet und eine Flucht der festgenommenen Personen verhindert werden.

Art. 23 Schusswaffengebrauch

Der Einsatz von Schusswaffen bedeutet einen Eingriff in die höchsten Rechtsgüter wie das Recht auf Leben und auf körperliche Integrität. Dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz kommt in diesem Bereich eine besonders hohe Bedeutung zu, weshalb er hier nochmals besonders erwähnt wird. Die Schusswaffe darf gemäss Abs. 1 erst als letztes Zwangsmittel eingesetzt werden.

Abs. 2 zählt die von der Rechtsprechung entwickelten denkbaren Anwendungsfälle des Schusswaffengebrauchs auf; die Aufzählung ist aber nicht abschliessend.

Bei aufgeführten Anwendungsfällen handelt es sich nicht nur um solche zwecks Gefahrenabwehr, sondern auch um Fälle, in denen die Polizei zwecks Verfolgung von Straftaten handelt und die deshalb eigentlich nicht im Polizeigesetz, sondern in der Strafprozessordnung zu regeln wären. Die Grenze ist allerdings fließend, Überschneidungen lassen sich kaum vermeiden und sind vertretbar.

Dem Schusswaffeneinsatz hat sodann ein deutlicher Warnruf voranzugehen, sofern der Zweck und die Umstände dies zulassen (Abs. 3). Ist ein Warnruf nicht möglich und sind die Voraussetzungen für einen Schusswaffeneinsatz gegeben, darf stattdessen ein Warnschuss abgegeben werden (Abs. 4). Unter Umständen kann die Schusswaffe auch eingesetzt werden um beispielsweise ein angreifendes Tier am Angriff zu hindern, oder eine verschlossene Türe zu öffnen (Abs. 5).

Art. 24 Hilfeleistung

Die Polizei kann unter gewissen Umständen ihren Auftrag nur erfüllen, indem sie Personen verletzt. Dies macht es unumgänglich, auch die Hilfepflicht zu regeln. Dabei geht diese Bestimmung weiter als Art. 128 StGB. Die Polizei muss beispielsweise auch Unbeteiligten helfen, die nicht in Lebensgefahr schweben, wenn sie durch polizeiliche Einsatzmittel verletzt wurden.

III. POLIZEILICHE MASSNAHMEN

A. Informationsbericht zur Person und Personennachforschung

Art. 25 Informationsbericht zur Person

Auf Ersuchen von zivilen und militärischen Stellen erstellt die Polizei Informationsberichte über eine Person, wenn eine gesetzliche Grundlage dies ausdrücklich vorsieht oder wenn eine gesetzliche Aufgabe ohne die nachgefragte Information nicht erfüllt werden kann. Diese Berichte enthalten Wahrnehmungen, Feststellungen und Tatsachen, hingegen keine eigenen Wertungen und Meinungsäusserungen.

Art. 26 Personennachforschung

Als Personennachforschung wird die Ausschreibung von Personen in polizeilichen Fahndungsmitteln verstanden. Es geht einerseits um die polizeiinterne Verbreitung einer Aufenthaltsnachforschung über die polizeilichen Übermittlungskanäle wie das automatisierte Fahndungssystem der Schweiz RIPOL (Recherches informatisées de la police), SIS (Schengener Informationssystem) und die Datenbanken der Interpol (Internationale kriminalpolizeiliche Organisation). Zu den als vermisst gemeldeten Personen gehören beispielsweise auch aus Heimen und Anstalten entwichene und entlaufene Personen. Andererseits kann die Personennachforschung auch mit öffentlichen Bekanntmachungen über die Medien oder über Plakatanschläge oder Ähnliches sowie mittels Einsatz von Bildmaterial erfolgen. Wichtig ist aber, dass die Polizei als Dateninhaberin die Kontrolle über ihre Daten hat. Da dies bei Daten an einem im Ausland stationierten Server verloren geht, ist auf das Publizieren über social medias (wie z.B. Facebook oder Twitter) zu verzichten. Dies zumindest soweit der Staat, welchem die Personendaten bekannt gegeben werden, nicht über einen angemessenen Datenschutzstandard (ähnlich demjenigen der Schweiz) verfügen, was beispielsweise in den USA nicht der Fall ist.

Anreiz für die Mitwirkung Privater bei der Personennachforschung ist eine Belohnung, wenn ihre Mitwirkung zum Erfolg der Polizei wesentlich beigetragen hat. Der jährlich dazu zur Verfügung stehende Betrag ist zu budgetieren; er unterliegt selbstverständlich der Budgetgenehmigung durch den Landrat. Der Entscheid, eine Belohnung auszusetzen, obliegt der Polizei; diese kann am besten abschätzen, ob diese Massnahme im Einzelfall nötig ist und ob sie zu einem Erfolg verhelfen könnte oder nicht. Das Verfahren ist demjenigen der Mithilfe der Öffentlichkeit im Rahmen des Strafverfahrens gemäss Art. 89 GerG nachgebildet.

B. Personenkontrollen, Identitätsfeststellungen und erkennungsdienstliche Behandlung

Art. 27 Personenkontrolle und Identitätsfeststellung

Personenkontrollen mit einer Verdachtslage richten sich nach der StPO. Der Polizei muss es zur Aufgabenerfüllung (vgl. Art. 4 Abs. 3) möglich sein, verkehrs-, sicherheits- und kriminalpolizeiliche Kontrollen ausserhalb des Anwendungsbereiches der StPO, welche nur die Personenkontrollen gestützt auf den Verdacht einer konkreten Straftat vorsieht, durchzuführen. Die Kontrollen dürfen nur vorgenommen werden, soweit es für die polizeiliche Aufgabenerfüllung notwendig ist. Um den Zweck der Kontrolle zu erfüllen, muss die Polizei die richtige Identität der kontrollierten Person feststellen können und ihre Behältnisse und Fahrzeuge öffnen und überprüfen können. Die Durchsuchung der Behältnisse und Fahrzeuge richtet sich nach Art. 39 f.

Art. 28 Erkennungsdienstliche Behandlung

Diese Bestimmung regelt die Mittel, mit welchen die Identitätsfeststellung einer lebenden oder toten Person vorgenommen werden kann. Die Löschung der Daten richtet sich nach Art. 60 Ziff. 4.

C. Polizeiliches Aufgebot und Befragung

Art. 29 Polizeiliches Aufgebot

Da der im Polizeigesetz verwendete Begriff „polizeiliche Vorladung“ bereits in der StPO verwendet wird und somit schon durch die StPO besetzt ist, wurde der neue Begriff „polizeiliches Aufgebot“ kreiert. Bezeichnet wird die formlose Vorladung einer Person durch die Polizei ausserhalb eines Strafverfahrens. Die Anwendungsfälle werden im Gesetz umschrieben.

Art. 30 Befragung

Die Polizei wird durch diesen Artikel legitimiert, Befragungen im polizeilichen Aufgabenbereich, vorab zur Gefahrenabwehr, auch ausserhalb eines Strafverfahrens durchzuführen.

D. Wegweisung und Fernhaltung

Art. 31 Wegweisung und Fernhaltung

Die Möglichkeit der Wegweisung und Fernhaltung bestand bereits im bisherigen Polizeigesetz (Art. 63 aPolG). Vorliegend wurden die Anwendungsmöglichkeiten ausgeweitet, um als mildere Massnahme zum Polizeigewahrsam Personen, welche die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung stören oder gefährden für die festgesetzte Dauer von einem öffentlichen Ort wegzuweisen oder fernzuhalten. Grundsätzlich soll die Polizei eine Person in den genannten Fällen für 24 Stunden wegweisen oder fernhalten können; sind die in Abs. 2 umschriebenen Voraussetzungen erfüllt, soll die Dauer auf 14 Tage ausgeweitet werden können.

E. Zu- und Rückführung

Art. 32 Zuführung

Die Polizei kann eine Person einer zuständigen Stelle zuführen, sofern die zuständige Stelle über die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen verfügt. Es geht somit um den Vollzug von gesetzlich vorgesehener Amts- und Vollzugshilfe.

Art. 33 Zuführung von minderjährigen oder umfassend verbeiständeten Personen

Mit dieser Regelung soll dem Jugendschutz Rechnung getragen werden. Die materiellen Grundlagen dafür finden sich im Zivilrecht.

Die Polizei nimmt eine jugendliche Person in Obhut, wenn damit zu rechnen ist, dass sie einer konkreten physischen oder psychischen Gefährdung ausgesetzt ist. Die Polizei führt die Person ohne Verzug der zuständigen Stelle zu.

Art. 34 Rückführung von ausreisepflichtigen Personen

Dieser Artikel delegiert die Rückführung von ausreisepflichtigen Personen an die Polizei.

F. Polizeilicher Gewahrsam

Art. 35 Voraussetzungen

Der Polizeigewahrsam regelt die Freiheitsentziehung einer Person durch die Polizei ausserhalb eines Strafverfahrens. Begrifflich grenzt sich der Polizeigewahrsam von der in der StPO enthaltenen polizeilichen Festnahme ab. Mit dem Polizeigewahrsam soll vermieden werden, dass die in Gewahrsam genommene Person sich selbst, Dritte, Tiere oder Gegenstände gefährdet. Weiter kann die Polizei gemäss Ziff. 4 Personen in Polizeigewahrsam nehmen, um abzuklären, ob ein FFE (Fürsorgerischer Freiheitsentzug) nach Art. 397a ff. ZGB verfügt werden muss.

Art. 36 Durchführung

Die in Gewahrsam genommene Person wird über den Haftgrund orientiert und hat, sofern nicht aus übergeordneten Gründen ausgeschlossen, das Recht, eine ihr nahestehende Person über die Haft zu orientieren.

Art. 37 Richterliche Überprüfung

Gestützt auf Art. 31 Abs. 4 BV kann die in Gewahrsam genommene Person auf Antrag den Polizeigewahrsam richterlich überprüfen lassen (vgl. BGE 136 I 87, Erw. 6.5.4). Mit Blick auf die Systematik des Polizeigesetzes bedeutet dies, dass dieser Rechtsweg während der maximal 24-stündigen Dauer des Gewahrsams gemäss Art. 35 offen steht. Zuständig soll gleich wie bei Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (vgl. Art. 37 GerG) das Verwaltungsgericht als Einzelgericht sein. Das Gericht hat entsprechend den konkreten Umständen so rasch als möglich zu entscheiden.

G. Durchsuchungen

Art. 38 Personen

Die Durchsuchung von Personen dient dem Auffinden körperfremder Gegenstände oder Spuren in den sich am Körper befindlichen Kleidungsstücken oder am Körper selbst. Mit Körperöffnungen ist beispielsweise der Mund, mit Körperhöhlen sind beispielsweise die Achselhöhlen gemeint. Für die Durchsuchung von mitgeführten Gegenständen und Effekten gilt Art. 39. Mit Ausnahme von dringenden Fällen muss die Durchsuchung von einer Person gleichen Geschlechts vorgenommen werden. Sollten körperliche Durchsuchungen nötig sein, die nur mit Hilfsmitteln durchgeführt werden können, müssen diese von einem Arzt oder einer Ärztin (vgl. Art. 20 Abs. 4 Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, Zwangsmassnahmen-gesetz, ZAG; SR 364) vorgenommen werden. Dasselbe gilt für Untersuchungen im Intimbereich.

Art. 39 Gegenstände

Dieser Artikel legitimiert die Polizei, sofern eine der umschriebenen Voraussetzungen erfüllt ist, Gegenstände ausserhalb des Anwendungsbereichs der StPO zu durchsuchen.

Art. 40 Räume

Räume sollen zum Zwecke der Gefahrenabwehr und des Vollzugs der Gewahrsamnahme durchsucht werden können.

H. Sicherstellung von Tieren und Gegenständen

Art. 41 Voraussetzungen

Ausserhalb der StPO soll die Polizei Tiere und Gegenstände zwecks Gefahrenabwehr sicherstellen können. Weiter kann die Polizei Tiere oder Gegenstände zum Schutz privater Rechte sicherstellen.

Art. 42 Rückgabe

Sobald der Grund der Sicherstellung nicht mehr gegeben ist, gibt die Polizei die sichergestellten Tiere oder Gegenstände dem zuvor rechtmässigen Besitzer zurück. Dieser nicht klar festgestellt werden, setzt die Polizei den als berechtigt in Frage kommenden Personen Frist zur gerichtlichen Klage an.

Art. 43 Verwertung und Vernichtung

Um nicht hohe Lagerkosten zu verursachen, kann die Polizei einen Gegenstand, auf den niemand Anspruch hat nach entsprechender Frist verwerten oder subsidiär vernichten.

Art. 44 Wegschaffung, Fernhaltung

Dieser Artikel gibt der Polizei die Legitimation, Tiere, Gegenstände oder Fahrzeuge fernzuhalten oder wegzuschaffen, um die bestimmungsgemässe Nutzung des öffentlichen Raumes zu gewährleisten.

Art. 45 Androhung

Um den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren muss die Massnahme, ausser in dringenden Fällen, zuerst angedroht werden.

I. Informationsbeschaffung und Überwachungen

Art. 46 Observation

Von einer Observation ausserhalb von Strafverfahren spricht man, wenn die Polizei zur Informationsbeschaffung oder Gefahrenabwehr Personen, Sachen oder Vorgänge in der Öffentlichkeit systematisch und während einer gewissen Dauer beobachtet oder überwacht. Somit liegt bei einem zufälligen oder spontanen, nicht zielgerichteten und nur kurzfristigen Beobachten von Personen, Sachen oder Vorgängen im öffentlichen Raum noch keine Observation vor. Im Gegensatz zur verdeckten Fahndung und Ermittlung findet bei der Observation keine Interaktion zwischen Polizisten und Betroffenen statt. Da die Observation einen (leichten) Eingriff in die Grundrechte des Bürgers darstellt, bedarf sie einer gesetzlichen Grundlage. Sie muss zudem durch ein öffentliches Interesse (Informationsbeschaffung oder Gefahrenabwehr) gerechtfertigt sein. Die Verhältnismässigkeit des Eingriffes wird durch die örtliche und zeitliche Begrenzung gewährleistet. Von der Observation ausgeschlossen sind jedenfalls die Orte des geschützten Geheim- bzw. Privatbereiches, also jene Orte die nicht von jedermann ohne Weiteres einsehbar sind (vgl. BGE 137 I 327 wonach ein Balkon von jedermann ohne Weiteres einsehbar ist). Die zeitliche Begrenzung ist analog Art. 282 Abs. 2 StPO zu handhaben und darf demnach maximal einen Monat dauern.

Will die Polizei im öffentlichen Raum mit technischen Geräten offen oder verdeckt Bild- und Tonaufnahmen machen oder Daten speichern (Abs. 2), wird die Observation grundsätzlich eingeschränkt. Die Observation setzt „konkrete Anhaltspunkte“ voraus, wonach eine Straftat voraussichtlich begangen werden soll. Das Attribut „konkret“ weist darauf hin, dass die Observation nicht gestützt auf reine Mutmassungen oder Gerüchte angeordnet werden darf. Vielmehr müssen die Anhaltspunkte eine gewisse Verdichtung auf die zu erwartende Begehung von Straftaten aufweisen. Zudem muss die Observation zur Abwehr drohender Gefahren geeignet und erforderlich sein. Eigenständige Varianten von Absatz 2 sind ausserdem eine separate gesetzliche Grundlage oder ein polizeilicher Sondereinsatz. Die offene Formulierung mit dem Begriff „technische Geräte“ ermöglicht es, die technische Entwicklung bei den einzusetzenden Systemen zu berücksichtigen. Im Vordergrund stehen jedoch Videokameras. Im Gegensatz zu Videoüberwachungen gestützt auf Art. 17 des Gesetzes über den Datenschutz (Kantonales Datenschutzgesetz, kDSG, NG 232.1) wird die Observation von der Polizei angeordnet. Zudem steht bei der polizeilichen Observation nicht ein bestimmter Ort, sondern eine Person oder Personengruppe im Vordergrund.

Um eine missbräuchliche Verwendung des aufgezeichneten Materials zu verhindern, müssen geeignete technische und organisatorische Massnahmen getroffen werden (Abs. 3). Die einzelnen Massnahmen werden in den Ausführungsbestimmungen oder Weisungen näher definiert.

Art. 47 Verdeckte Fahndung

Eine wesentliche Aufgabe der Polizei besteht darin, Straftaten zu verhindern. Damit die Polizei anbahnende Straftaten frühzeitig erkennen und jene verhindern kann, ist sie darauf angewiesen, auch ausserhalb von Strafverfahren ausserhalb des geschützten Geheim- bzw. Privatbereiches, insbesondere in elektronischen Medien (Facebook, Chaträume, Tauschbörsen etc.), verdeckt zu fahnden. Zu den Merkmalen der verdeckten Fahndung ausserhalb von Strafverfahren gehört, dass jene – im Gegensatz zur verdeckten Ermittlung ausserhalb von Strafverfahren – nur auf kurze Dauer ausgelegt sind. Als verdeckte Fahnderinnen oder Fahnder dürfen nur Polizeiangehörige eingesetzt werden. Der Grund dazu liegt darin, dass die verdeckte Fahndung durch die Polizei selber angeordnet werden kann. Es bedarf keiner richterlichen Genehmigung. Könnten auch Privatpersonen eingesetzt werden, so könnte deren Eignung nicht durch eine unabhängige Instanz geprüft werden. Zudem beschränkt sich

die Tätigkeit der verdeckten Fahnderin oder des verdeckten Fahnders – im Gegensatz zur Observation – nicht nur auf das bloss Beobachten, sondern sie treten mit der Zielperson direkt in Kontakt.

Die Voraussetzungen entsprechen inhaltlich jener für die Observation mit technischen Geräten ausserhalb von Strafverfahren. Eine verdeckte Fahndung ist somit nicht nur mit Blick auf Verbrechen und Vergehen möglich, sondern auch dann, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, es könnte zu einer Übertretung (z.B. Beschimpfungen, Tätlichkeiten, etc.) kommen. Dies ist im Übertretungsbereich insbesondere bei Stalking oder Mobbing auch bei Internetfahndungen wichtig.

Um eine missbräuchliche Verwendung des aufgezeichneten Materials zu verhindern, müssen auch bei der verdeckten Fahndung geeignete technische und organisatorische Massnahmen getroffen werden (Abs. 4).

Art. 48 Verdeckte Vorermittlung

Die verdeckte Vorermittlung ausserhalb von Strafverfahren unterscheidet sich von der verdeckten Fahndung ausserhalb von Strafverfahren darin, dass verdeckte Ermittlerinnen und Ermittler immer mit einer durch Urkunde abgesicherten Legende ausgestattet werden. Dagegen täuschen verdeckte Fahnderinnen oder Fahnder zwar über ihre wahre Identität oder Funktion oder legen diese nicht offen, bedienen sich dabei aber bloss einfacher Lügen und Täuschungen (z.B. durch falsche Angaben über das Alter, Geschlecht, Wohnort etc. oder durch das Verwenden eines Nickname in Chaträumen). Zudem ist die verdeckte Ermittlung auf eine längere Dauer ausgerichtet (i.d.R. über mehrere Monate), die es erlaubt, in einen auffälligen Personenkreis einzudringen (auch in den geschützten Privat- und Geheimbereich) und mit der Zielperson ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Dies im Gegensatz zur verdeckten Fahndung, welche im Rahmen kurzer Einsätze erfolgt. Schliesslich sieht Absatz 2 vor, für die verdeckte Ermittlung unter Umständen auch vorübergehend mit polizeilichen Aufgaben beauftragte Privatpersonen einzusetzen. Aufgrund der rechtsstaatlichen Problematik des Einsatzes von Personen ohne polizeiliche Ausbildung ist ein solcher Einsatz allerdings nur in Ausnahmefällen zu gestatten. Ein solcher Ausnahmefall kann gegeben sein, wenn unumgängliches Fachwissen bei der Polizei nicht vorhanden ist (z.B. im Bereich des Kunsthandels).

Die verdeckte Ermittlung gilt unter den im Abschnitt „Überwachungen“ aufgeführten Massnahmen als schwerster Eingriff in die Grundrechte des Bürgers. Es müssen deshalb konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass es zu einem Verbrechen oder schweren Vergehen kommen könnte. Diese Formulierung macht klar, dass Bagatelldelikte oder Übertretungen vom Anwendungsbereich der verdeckten Ermittlungen ausgenommen sind (Abs. 1 Ziff. 1). Ferner normiert Absatz 1 Ziff. 2 als weitere Voraussetzung, dass die Schwere der Straftat die verdeckte Ermittlung rechtfertigen muss. Da die verdeckte Ermittlung ohnehin nur zulässig ist, wenn konkrete Anhaltspunkte für ein Verbrechen oder schweres Vergehen bestehen, kann nicht jedes Delikt, welches unter diese Kategorie fällt, per se als schwer angesehen werden. Vielmehr muss es um eine Tat gehen, welche im konkreten Einzelfall als schwer beurteilt werden kann. Z.B. wäre eine einfache Sachbeschädigung gemäss Art. 144 StGB (ein Vergehen) sehr wohl nicht genügend schwer für die Durchführung einer verdeckten Ermittlung. Schliesslich erfolgt die verdeckte Ermittlung subsidiär zu anderen polizeilichen Massnahmen (Abs. 1 Ziff. 3). Mit anderen Worten müssen Massnahmen wie die Observation, verdeckte Fahndung oder vertrauliche Quellen zuerst ausgeschöpft werden, sofern jene Massnahmen nicht aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert sind.

Da es sich bei der verdeckten Ermittlung um einen schweren Eingriff in die Grundrechte des Bürgers handelt, müssen die polizeiliche Anordnung einer verdeckten Ermittlung und der Einsatz von verdeckt Ermittelnden auch ausserhalb eines laufenden Strafverfahrens vorgängig richterlich genehmigt werden. Nur so lassen sich aus diesem Verfahren gewonnene Beweise später ins Strafverfahren übernehmen. Genehmigungsbehörde ist, wie bei der straf-

prozessual verdeckten Ermittlung, das Zwangsmassnahmengericht. Das Genehmigungsverfahren richtet sich sinngemäss nach der Eidgenössischen Strafprozessordnung. Die Genehmigung muss vorgängig eingeholt werden und nicht erst im Nachhinein.

Art. 49 Verdeckte Registrierung

Mit dieser Bestimmung wird die Polizei zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit ermächtigt, Personen und Fahrzeuge verdeckt registrieren zu lassen. Gemäss Art. 36 ff. des EU-Beschlusses 2007/533/JI vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) setzt die Registrierung voraus, dass konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass die betroffene Person in erheblichem Umfang aussergewöhnlich schwere Straftaten plant oder begeht oder die Gesamtbeurteilung der betroffenen Person, insbesondere aufgrund der bisher von ihr begangenen Straftaten, erwarten lässt, dass sie auch künftig aussergewöhnlich schwere Straftaten begehen wird. Bei der verdeckten Registrierung geht es darum, anlässlich von Grenzkontrollen oder sonstigen polizeilichen und zollrechtlichen Überprüfungen ohne Wissen der betroffenen Person Informationen einzuholen und festzuhalten (z.B. wird Ort, Zeit und Anlass der Überprüfung oder auch Reiseweg und Reiseziel registriert). Die verdeckte Registrierung erfolgt über das Schengener Informationssystem (SIS II), in welchem auch der Umgang mit Daten, die Löschung usw. geregelt sind.

Art. 50 Vertrauliche Quellen

Als „Vertrauliche Quellen“ sind private Informanten und Vertrauenspersonen zu verstehen, die der Polizei unter Vertraulichkeitszusicherung Hinweise liefern. Während der Informant ohne konkreten polizeilichen Auftrag aus eigenem Antrieb handelt und die Polizei die Informationen passiv entgegen nimmt, beschafft die Vertrauensperson die Informationen im Auftrag, gemäss Instruktion und unter Kontrolle der Polizei. Im Gegensatz zum verdeckten Fahnder tritt die Vertrauensperson immer als Privater unter eigener Identität auf. Sie bewegt sich in der Regel im Umfeld eines bestimmten Milieus. Der Rückgriff auf vertrauliche Quellen erfolgt im Einzelfall. Begründet ist die Inanspruchnahme von vertraulichen Quellen dann, wenn polizeieigene Mittel zur Informationsbeschaffung nicht weiter führen. Wie die verdeckten Fahndung und Ermittlung erfolgt auch der Rückgriff auf vertrauliche Quellen immer ausserhalb eines Strafverfahrens.

Art. 51 Überwachung des Fernmeldeverkehrs

Zur Auffindung einer vermissten Person kann die Polizei ausserhalb eines Strafverfahrens eine auf Teilnehmeridentifikation und Verkehrsdaten beschränkte Überwachung des Fernmeldeverkehrs anordnen. Als vermisst gilt eine Person, deren Aufenthalt von der Polizei als unbekannt festgestellt wird, soweit dringende Anhaltspunkte für eine schwere Gefährdung ihrer Gesundheit oder ihres Lebens bestehen. Es handelt sich um eine Notsuche, mit der es möglich ist, eine vermisste Person, die ein Mobiltelefon auf sich trägt, zu orten.

Entsprechend der bisherigen Regelung ist die Polizei die zuständige Behörde für die Anordnung einer solchen Überwachung. Genehmigungsbehörde ist das Zwangsmassnahmengericht.

IV. DIENSTRECHT

Art. 52 Legitimation

Korpsangehörige in Zivil haben sich grundsätzlich vor jeder Amtshandlung auszuweisen. Im Übrigen berechtigt das Tragen der Uniform die Amtshandlungen. Die Pflicht, sich auszuweisen, besteht selbstverständlich nur soweit, als es die Situation zulässt.

Art. 53 Bewaffnete Dienstaussübung

Der Dienst der Polizei erfolgt in der Regel bewaffnet. Dies gilt insbesondere für den Aussen dienst. Bürotätigkeiten und Präventionsaufgaben können hingegen unbewaffnet erfolgen.

Art. 54 Handeln in dienstfreier Zeit

Angehörige der Polizei sind Privatpersonen gleichgestellt und können wie diese im Rahmen von Art. 217 StPO handeln, wonach jeder Private berechtigt ist, eine Person zu ergreifen, die in seiner Gegenwart ein Verbrechen oder Vergehen verübt hat.

Wenn Polizistinnen und Polizisten hingegen eine schwere Straftat oder eine erhebliche Gefährdung von Rechtsgütern feststellen, so sind sie verpflichtet, deren Ahndung bzw. Beseitigung in die Wege leiten.

Art. 55 Ergänzende Bestimmungen

Diese Bestimmung ermächtigt den Regierungsrat in den gesetzlich vorgesehenen Regelungsbereichen weitere Vorschriften zu erlassen.

V. Datenschutz

Art. 56 Grundsatz

Für die Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Polizei auf die Beschaffung und Bearbeitung von personenbezogenen Daten mehr angewiesen als jedes andere Amt. Das Polizeigesetz geht deshalb vom Grundsatz aus, dass das kantonale Datenschutzgesetz (kDSG, NG 232.1) abgesehen von hängigen Strafverfahren (bei denen kommen die besonderen Bestimmungen der StPO zur Anwendung) auch für die Polizei gilt. Die nachfolgenden Artikel des Polizeigesetzes bilden indessen eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 11 kDSG für bestimmte Handlungen und Vorgehensweisen der Polizei im Zusammenhang mit ihren Daten.

Art. 57 Datenbeschaffung, und -bearbeitung, Datenbearbeitungssysteme

Mit Abs. 1 wird die Rechtsgrundlage geschaffen, damit die Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgabe Daten beschaffen, bearbeiten und geeignete Datenbearbeitungssysteme aufbauen und betreiben kann. Die Bearbeitung der Daten erfolgt heute vorwiegend elektronisch.

Die Bearbeitung besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile ist aufgrund der Sensibilität dieser Daten nur zulässig, wenn dies zur Verhinderung und Erkennung von Verbrechen und Vergehen unentbehrlich ist. Mit dem Ausdruck „unentbehrlich“, wird deutlich, dass von einer solchen Datenbearbeitung nur restriktiv Gebrauch gemacht wird. Ein Persönlichkeitsprofil ist eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung der wesentlichen Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt.

Gemäss Datenschutzrecht dürfen grundsätzlich nur verifizierte Daten bearbeitet werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 kDSG). Im Vorermittlungsverfahren, muss die Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben aber auch nicht verifizierte Daten und Daten über vage Anhaltspunkte sammeln und bearbeiten können. Auch kann in diesen Fällen, keine Einsicht gewährt werden, da sonst der Zweck vereitelt würde.

Art. 58 Datenweitergabe

Die Absätze 1-4 beziehen sich nur auf unpersönliche Daten sowie Personendaten die nicht besonders schützenswert sind.

Als „weitere Behörden“ ist beispielsweise die Schulbehörde gemeint, damit ein Fall wie derjenige der „Münchner Schläger“, bei welchem drei vorbestrafte Jugendliche auf eine Klassenfahrt nach München mitgenommen wurden, möglichst verhindert werden kann.

Behördenmitglieder und die vom Kanton im öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnis beschäftigten Personen haben Wahrnehmungen, die sie in Ausübung ihres Amtes gemacht haben und die sich auf die amtlichen Obliegenheiten beziehen geheim zu halten. Dies gilt grundsätzlich auch zwischen den verschiedenen Amtsstellen. Die Polizei ist indessen zur Erfüllung ihrer Aufgabe oftmals auf Angaben anderer Behörden oder Amtsstellen angewiesen. Bevor die Betroffenen die für die Polizei unentbehrlichen Daten liefern dürfen, haben sie sich gemäss

Art. 27a des Gesetz über die kantonalen und kommunalen Behörden (Behördengesetz, BehG, NG 161.1) sowie Art. 44 Abs. 3 des Gesetzes über das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PersG, NG 165.1) vom Amtsgeheimnis bzw. der Schweigepflicht entbinden zu lassen. Es sei denn, ein Spezialerlasse sieht eine gesetzliche Ausnahme vor (vgl. Art. 27 Abs. 3 Ziff. 3 BehG bzw. 44 Abs. 4 Ziff. 2 PersG).

Die Staatsanwaltschaft und die Polizei sind zwar zwei verschiedene Behörden bzw. Ämter, der gegenseitige Informationsaustausch soll indessen ohne Amtsgeheimnisverletzung zulässig sein, damit die Aufgabenerfüllung bestmöglich wahrgenommen werden kann.

Tausch die Polizei Daten mit anderen Schengen-Staaten aus, gelangen die direkt anwendbaren Bestimmungen des EU-Rahmenbeschlusses Personendatenschutz zur Anwendung. Auf einen direkten Verweis auf diesen Rahmenbeschluss wurde verzichtet, um das Polizeigesetz nicht unnötig aufzublähen.

Zu Regeln ist hingegen die Datenweitergabe an einen Drittstaat. Dabei ist zweckmässig, wenn das Verfahren gleich wie beim Bund gehandhabt wird, so dass das Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und derjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SIaG, SR 362.2) sinngemäss Anwendung findet. Soweit es sich indessen um ein laufendes Strafverfahren handelt, gelangen Art. 355f und 355g des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) zur Anwendung.

Art. 59 Datenaustausch im Abrufverfahren

Der Austausch von Personendaten im Abrufverfahren ist eine Besonderheit zur Bekanntgabe von Personendaten gemäss Art. 58 Abs. 1. Unter einem Abrufverfahren versteht man jedes automatisierte Verfahren, welches einem Dritten ermöglicht, über die Daten ohne Intervention des bekanntgebenden Organs zu verfügen. Es erlaubt dem informationssuchenden Organ, sich seine Informationen anhand des Datenbestands einer anderen staatlichen Stelle selber, zielgerichtet und fristgerecht zu beschaffen. An den Datenschutz sind deshalb im Vergleich zur gewöhnlichen Datenweitergabe gemäss Art. 58 erhöhte Anforderungen zu stellen. Ein solches Drittsystem stellt beispielsweise das ViCLAS-Datenbanksystem dar, für welches indessen eine separate interkantonale Vereinbarung mit zusätzlichen Anforderungen besteht (vgl. Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten, ViCLAS-Konkordat, NG 912.5).

Art. 60 Löschen von Aufzeichnungen

Die Aufzeichnung von Personendaten greift in den Schutzbereich der Privatsphäre (Art. 13 Abs. 2 und Art. 8 EMRK), so dass die Aufzeichnung nur zulässig ist, wenn die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllt sind. Ob die Aufzeichnung verhältnismässig ist, hängt mithin auch von deren Aufbewahrungsdauer ab. Mit BGE 133 I 77 hatte das Bundesgericht einerseits festgehalten, dass die Aufbewahrung solcher Aufzeichnungen während 100 Tagen verhältnismässig sei. Andererseits entschied es mit BGE 136 I 87, dass die generelle Aufbewahrung von Bild- und Tonaufnahmen, welche die Polizei an allgemein zugänglichen Orten offen oder verdeckt gemacht hatte, während einem Jahr zu lang sei. Das Bundesgericht erwog insbesondere, dass das Aufzeichnungsmaterial einerseits zu Beweis Zwecken in Strafverfahren zur Verfügung stehe solle und z.T. aus Furcht oder Scham mit einer Anzeige oder einem Strafantrag zugewartet werde. Andererseits könne erwartet werden, dass entsprechende Straf-, Zivil oder Verwaltungsverfahren innert nützlicher Zeit in die Wege geleitet würden. Aufgrund des Gesagten ist eine differenzierte Löschung der polizeilichen Aufzeichnungen von Personendaten vorzukehren.

Das Institut der „Sperrung“ von Personendaten wird durch Art. 4 Abs. 3 EU-Rahmenbeschluss Personendatenschutz verbindlich vorgeschrieben. Im Sinne der Gleichbehandlung soll es nicht nur im Verhältnis zu Schengen-Staaten gelten, sondern auch im gesamten polizeilichen Datenaustausch zur Anwendung kommen. Die „Datensperrung“ ist

nicht gleichbedeutend mit der Datensperre nach Art. 15 kDSG. „Sperrung“ bedeutet, dass die Daten auf Begehren der betroffenen Person nicht gelöscht werden, wenn diese ein schutzwürdiges Interesse an der weiteren Aufbewahrung geltend macht. Dies kann etwa der Fall sein, wenn die betroffene Person die polizeilich erhobenen Daten aus Beweisgründen in einem zivilrechtlichen Verfahren verwenden will.

Sämtliche Aufnahmen sollen – soweit sie anonymisiert werden – unbefristet zu Schulungs- und Ausbildungszwecken sowie Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden können.

VI. KOSTEN UND HAFTUNG

Art. 61 Erhebung von amtlichen Kosten

Die Erhebung von amtlichen Kosten durch die kantonale Verwaltung ist im Gesetz über die amtlichen Kosten (Gebührengesetz, NG 265.5) geregelt. Der Begriff „amtlichen Kosten“ umfasst sämtliche Verwaltungs- und Benützungsgebühren sowie Auslagen (vgl. Art. 3 Gebührengesetz). Zur Zahlung der amtlichen Kosten verpflichtet ist, wer eine Amtshandlung, eine Dienstleistung, eine Verfügung oder einen Entscheid veranlasst oder verursacht beziehungsweise öffentliche Sachen oder Einrichtungen benützt (vgl. Art. 15 Abs. 1 Gebührengesetz).

Abs. 2 stellt eine exemplarische Aufzählung dar. Es soll damit insbesondere verdeutlicht werden, dass polizeiliche Leistungen abzugelten sind, wenn sie einem Verursacher zugerechnet werden können (Ziff. 1). Beispielsweise hat ein alkoholisierter Jugendlicher, welcher von der Polizei heimgeführt wird, den Polizeieinsatz zu bezahlen. Auch Dritteleistungen sollen abgegolten werden (Ziff. 2). So hat die Polizei die Rega, den Bergführer oder den privaten Notfalldienst, welchen sie für eine Bergrettung zur Hilfe beigezogen hat zu bezahlen. Sie kann ihre Auslagen jedoch vom Skifahrer oder Snowboarder der abseits der Piste gefahren ist zurück verlangen. Bei Veranstaltungen sind nicht die Besucher, sondern die Veranstalter als Verursacher zu bezeichnen (Ziff. 3). Beim Ausrücken infolge Fehlalarm kann sich die Polizei an den Betreiber der Alarmanlage wenden, unabhängig davon, ob es sich um einen technischen Defekt handelt oder eine unerkannte Person den Alarm ausgelöst hat (Ziff. 4). Im Gegensatz zu all den kostenpflichtigen Leistungen der Polizei, werden Einsätze die zur Ausübung von der Verfassung garantierter Rechte verhelfen, über den Grundauftrag der Polizei gedeckt.

Art. 62 Kostenauflegung zulasten des Berechtigten

Dieser Artikel stellt einen Spezialfall von Art. 62 Abs. 2 Ziff. 1 dar. Mit Abs. 2 wird der Polizei ein gesetzliches Retentionsrecht verlieht.

Art. 63 Haftung

Das Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und seiner Funktionäre (Haftungsgesetz, NG 161.2) gelangt zur Anwendung, soweit keine abweichenden kantonalen Haftungsvorschriften bestehen (vgl. Art. 2 Ziff. 2 Haftungsgesetz). Insofern ist diese Bestimmung rein deklaratorisch. Der Hinweis ist aber hilfreich, da insbesondere die Haftung des Gemeinwesens für den durch rechtmässige Massnahmen der Polizei erfolgten Schadens im Haftungsgesetz geregelt ist (vgl. Art. 4 Haftungsgesetz).

VII. ALARMANLAGEN

Art. 64 Private Alarmanlagen

Um im Ereignisfall die notwendigen Massnahmen einleiten zu können, muss die Polizei über den Betrieb einer direktgeschalteten Alarmanlage Kenntnis haben und ein entsprechendes Alarmdispositiv erstellen. Zu diesem Zwecke ist eine Anmeldung der Alarmanlage vorzunehmen, welche in der Regel bewilligt wird, wenn die Gefahrenmeldeanlage dem Schutz von Personen und Sachen dient, eine Gefährdung glaubhaft gemacht werden kann und die erforderlichen Unterlagen eingereicht und die Auflagen eingehalten werden.

VIII. RECHTSSCHUTZ

Art. 65 Rechtsmittel

In Beachtung des Konzepts zur Justizreform im Kanton Nidwalden (RRB Nr. 313 vom 12. Mai 2009, Ziff. 6.4.1) erfolgt die erstinstanzliche Verfügung auf Stufe Amt und anschliessend wird verwaltungsintern das ordentliche Rechtsmittel an den Regierungsrat gewährt.

In Abs. 3 wird abweichend von § 72 VRPV festgeschrieben, dass den Verwaltungsbeschwerden keine aufschiebende Wirkung zukommt. Dies ist zwingend notwendig, weil polizeiliche Massnahmen ansonsten zum Vorherein vereitelt bzw. ihre Wirkung verfehlen würden.

IX. VOLLZUGS-, ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Art. 66 Vollzug

Damit der Regierungsrat eine Vollzugsverordnung erlassen kann, braucht es eine gesetzliche Ermächtigung.

Art. 67 Übergangsbestimmungen

Für die Tiere, Fahrzeuge und Sachen, welche vor dem Inkrafttreten dieses Erlasses sicher gestellt wurden, gelangt Art. 62 nicht zur Anwendung; mithin kann die Rückgabe nicht von der Zahlung der Kosten abhängig gemacht werden.

Art. 68 Änderung bisherigen Rechts

1. Personalgesetz

Diese Bestimmung regelt die Möglichkeit, dass der Kanton bzw. die Anstellungsinstanz seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und damit insbesondere den Angehörigen der Polizei unentgeltlichen Rechtsschutz gewähren und einen Anwalt bestellen kann, wenn gegen sie im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Dienstes ein Haftpflicht- oder Strafverfahren eröffnet wird (Abs. 3 Ziff. 1). Dieselbe Möglichkeit besteht, wenn Angehörige der Polizei ihrerseits eine Straf- oder Zivilklage gegen Dritte erheben (Abs. 3 Ziff. 2).

Art. 69 2. Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch

Der Begriff „polizeiliche Vorführung“ ist durch „polizeiliche Zuführung“ zu ersetzen, weil es sich nicht um eine polizeiliche Vorführung im Sinne von Art. 207 ff. StPO handelt.

Art. 70 3. Gerichtsgesetz

Die Schweiz hat sich zur grundsätzlichen Übernahme bzw. Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes und damit insbesondere zur Übernahme von Regelungen zum erleichterten polizeilichen Informationsaustausch verpflichtet. Der EU-Rahmenbeschluss Informationsaustausch ist nicht direkt anwendbar und muss deshalb auf innerstaatlicher Ebene umgesetzt werden. Dies hat der Bund für seinen Zuständigkeitsbereich (inkl. für den Fall, wenn er wie beispielsweise mit Art. 120d des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer [Ausländergesetz, AuG; SR142.20] die Strafverfolgung an die Kantone delegiert) mit dem SlaG gemacht.

Im Zuständigkeitsbereich der Kanton sind diese für die Umsetzung des EU-Rahmenbeschluss Informationsaustausch selber verantwortlich (vgl. Botschaft zum SlaG, BBl 2008 S. 9061, insb. Kommentar zu Art. 14 SlaG auf S. 9086). Unter den Anwendungsbereich EU-Rahmenbeschluss Informationsaustausch fallen auf kantonaler Ebene die Strafverfolgungsbehörden gemäss Art. 43 GerG.

Für die Umsetzung des EU-Rahmenbeschluss Informationsaustausch wird auf eine eigenständige kantonale Regelung verzichtet und stattdessen auf das SlaG verwiesen. Dringliche Ersuchen gemäss Art. 10 Abs. 1 SlaG sind innert acht Stunden zu beantworten. Es drängt

sich deshalb auf, die Polizei, die über einen 7-Tage/24-Stunden-Betrieb verfügt, als kantonale Anlaufstelle zu bezeichnen.

Art. 71 4. Verwaltungsrechtspflegeverordnung

Die Handlungen der Polizei sind in weiten Teilen nicht final auf die Bewirkung bestimmter Rechtsfolgen, sondern auf die Herbeiführung eines tatsächlichen Erfolges gerichtet. Solche Realakte müssen, soweit sie die Rechte und Pflichten von Bürgern berühren, aufgrund der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein. Wer in seinen Rechten und Pflichten betroffen wird und ein schutzwürdiges Interesse hat, kann deshalb von der Polizei den Erlass einer anfechtbaren Verfügung bzw. einen anfechtbaren Entscheid verlangen. Damit wird der betroffenen Person der ordentliche Rechtsweg geöffnet.

Die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV gilt nicht nur für die Anfechtung von Handlungen der Polizei, sondern grundsätzlich für alle Rechtsstreitigkeiten. Mithin besteht für alle Handlungen von Behörden, mit welchen in die Rechte und Pflichten von Privatpersonen eingegriffen wird, ein Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde.

Realakte (Tathandlungen) sind staatliche Handlungen, die auf einen tatsächlichen Erfolg, jedoch zumindest primär nicht auf eine bestimmte Rechtsfolge ausgerichtet sind. Darunter fallen ganz verschiedene Erscheinungsformen wie etwa privatrechtliche Rechtsgeschäfte, Vollzugshandlungen, Anweisungen, Hinweise, Auskünfte usw. (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 19 N 9). Zwar fordert die Rechtsweggarantie nicht, dass jede derartige faktische Handlung der Behörden einer Überprüfung durch ein Gericht zugänglich sein muss. Aus Art. 29a BV ergibt sich kein Anspruch auf eine Ausweitung der Anfechtungsobjekte (vgl. Walter Kälin, Die Bedeutung der Rechtsweggarantie für die kantonale Verwaltungsjustiz, ZBl 100/1999, S. 57). Wenn Realakte jedoch Rechte oder Pflichten einer Person berühren, hat eine richterliche Überprüfung offen zu stehen.

Auf eidgenössischer Ebene wird, um den Rechtsweg zu öffnen, der von einem Realakt betroffenen Person ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung eingeräumt, sofern sich der Realakt auf öffentliches Recht des Bundes stützt und Rechte und Pflichten einer Person berührt (Art. 25a VwVG). Soweit kantonale Behörden in Anwendung von Bundesverwaltungsrecht handeln, ist diese Bestimmung auch für das letztinstanzliche kantonale Verfahren anwendbar (vgl. Esther Tophinke, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 107/2006, S. 95). Dasselbe muss auch für Realakte gelten, die sich auf kantonales Recht stützen. Indem eine Bestimmung ins kantonale Verwaltungsverfahren aufgenommen wird, welche Art. 25a VwVG inhaltlich entspricht, wird ein einheitlicher und umfassender Rechtsschutz gewährleistet.

Art. 72 5. Zivilschutzgesetz

Der Verweis auf das bisherige Polizeigesetz ist auf das neue Polizeigesetz anzupassen.

Art. 73 6. Kantonales Strassenverkehrsgesetz

Der Verweis auf das bisherige Polizeigesetz ist auf das neue Polizeigesetz anzupassen.

Art. 74 7. Sozialhilfegesetz

Der Begriff „polizeiliche Vorführung“ ist durch „polizeiliche Zuführung“ zu ersetzen, weil es sich nicht um eine polizeiliche Vorführung im Sinne von Art. 207 ff. StPO handelt.

Art. 75 8. Polizeigesetz

Die Bestimmungen über den Katastropheneinsatz wären in der Notstandsgesetzgebung grundsätzlich besser aufgehoben als im Polizeigesetz. Da eine Überführung derselben in dessen faktisch eine Totalrevision des Gesetzes vom 28. April 1974 für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Notstandsgesetz; NG 152.5) bedeuten würde, wer-

den die entsprechenden Bestimmungen vorerst unverändert beibehalten und erst bei einer Totalrevision des Notstandsgesetzes mit den dortigen Bestimmungen zusammengeführt. Alle anderen Bestimmungen des bisherigen Polizeigesetzes können aufgrund des neuen Polizeigesetzes aufgehoben werden.

Art. 76 Aufhebung bisherigen Rechts

Die landrätliche Polizeiverordnung wird aufgehoben. Diejenigen Bestimmungen welche auf Gesetzesstufe geregelt sein müssen, werden ins neue Polizeigesetz aufgenommen. Alle anderen Bestimmungen werden überprüft und bei Bedarf in eine regierungsrätliche Verordnung überführt.

Art. 77 Inkrafttreten

Das Gesetz hat zusammen mit der regierungsrätlichen Vollzugsverordnung in Kraft zu treten.

6 Auswirkungen der Vorlage

6.1 Auf den Kanton

Die Anpassung der Vorlage an übergeordnetes Recht und die aktuelle Rechtsprechung dient der Rechtssicherheit und -klarheit. Die Vorlage vereinfacht das Arbeiten durch klare Rechtsgrundlagen und eine den neuen kantonalen Erlassen angepasste äussere Systematik. Das neue Polizeigesetz orientiert sich sodann auch an den neueren Polizeigesetzen anderer Kantone.

6.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage zum Polizeigesetz verankert die geltende Praxis in einem einheitlichen Erlass, weshalb die Vorlage für Kanton und Gemeinden nach heutiger Beurteilung keine erwähnenswerten finanziellen Auswirkungen nach sich zieht.

Aufgrund des neuen Polizeigesetzes sind keine direkten finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Die polizeilichen Aufgaben werden mit dem neuen Polizeigesetz nicht ausgeweitet, zu berücksichtigen bleiben jedoch gesellschaftliche Entwicklungen.

6.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen.

6.2 Auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

6.3 Auf die Privaten

Die Vorlage hat auf die Privaten insoweit Auswirkungen, als der Rechtsschutz verbessert wird, indem die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV vollumfänglich umgesetzt wird. So besteht mit Art. 37 die Möglichkeit, den Polizeigewahrsam richterlich überprüfen zu lassen und die Anpassung im kantonalen Verwaltungsverfahrensrecht eröffnet für Realakte, die Rechte und Pflichten von Privaten berühren, den Rechtsweg. Des Weiteren wird das Löschen von Aufzeichnungen klar geregelt (vgl. Art. 60).

Der Polizei werden keine neuen Kompetenzen eingeräumt. Die Möglichkeit der Wegweisung und Fernhaltung wird aber erweitert. Zudem wird die Lücke, welche mit dem Inkrafttreten der schweizerischen Strafprozessordnung im Bereich der verdeckten Ermittlung entstanden ist, mit den gesetzlichen Grundlagen der präventiven Observation, der verdeckten Fahndung und der verdeckten Vorermittlung ausserhalb von Strafverfahren wieder geschlossen.

Mit der Bestimmung über die Informationspflicht an die Eltern oder deren Substitute erhält der betroffene Bürger das Recht, über den Aufenthaltsort seines Anbefohlenen orientiert zu werden und analog einem Rechtsbeistand Unterstützung zu leisten.

7 Polizeiverordnung

Die das Polizeigesetz ausführende Verordnung liegt im Entwurf vor. Sie enthält vorab dienstrechtliche Bestimmungen betreffend Organisation, Bekleidung, Ausrüstung und Bewaffnung. Weiter werden die datenschutzrechtlichen Bestimmungen in der Verordnung konkreter ausgeführt.

8 Terminplan

Verabschiedung durch RR	21. Januar 2014
Vorberatende Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (gleichzeitig mit Konkordat Sicherheitsdienstleistungen)	12. Februar 2014
1. Lesung Landrat	2. April 2014
2. Lesung Landrat	21. Mai 2014
Inkrafttreten	1. Januar 2015

Stans, 21. Januar 2014

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Yvonne von Deschwanden

Landschreiber

Hugo Murer