



KANTON
NIDWALDEN

LANDRAT

KOMMISSION FÜR STAATSPOLITIK,
JUSTIZ UND SICHERHEIT SJS

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 04, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246

An die Mitglieder des Landrates

Stans, 16. Mai 2014

Gesetz über das Polizeiwesen (Polizeigesetz, PolG); Bericht und Antrag der Kommission SJS zuhanden der zweiten Lesung

Sehr geehrter Herr Landratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Landräte

Die Kommission für Staatspolitik, Justiz- und Sicherheit (SJS) hat an ihrer Sitzung vom 7. Mai 2014 in Anwesenheit von Regierungsrat Alois Bissig und Milena Bächler, juristische Mitarbeiterin Rechtsdienst, zum zweiten Mal das Gesetz über das Polizeiwesen (Polizeigesetz, PolG; NG 911.1) beraten. Die Kommission erstattet dem Landrat zuhanden der zweiten Lesung gestützt auf § 92 des Landratsreglements folgenden Bericht:

1 Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit Grundsatzentscheid vom 18. Oktober 2011 (RRB Nr. 741) die Totalrevision des Polizeigesetzes initiiert. Nach Durchführung und Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens wurde das neue Polizeigesetz am 21. Januar 2014 zuhanden des Landrats verabschiedet.

Die Kommission SJS hat das Polizeigesetz im Vorfeld der ersten parlamentarischen Lesung anlässlich ihrer Sitzung vom 12. Februar 2014 eingehend beraten und dem Landrat mit Bericht vom 26. Februar 2014 einstimmig beantragt, auf die Vorlage einzutreten und das Gesetz unter Berücksichtigung gewisser Änderungen im Zusammenhang mit Art. 55, Art. 58 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 68 zu verabschieden.

An der ersten Lesung des Polizeigesetzes am 2. April 2014 hat der Landrat die Art. 46 und 47 sowie 68 zur neuerlichen Prüfung und allfälligen Überarbeitung an den Regierungsrat zurückgewiesen.

Der Regierungsrat ist diesem Auftrag am 15. April 2014 nachgekommen. Mit Beschluss Nr. 319 beantragt er dem Landrat im Hinblick auf die zweite Lesung, Art. 46 und 47 gemäss der Vorlage der 1. Lesung und Art. 68 in einer modifizierten Form zu verabschieden.

2 Art. 46 und 47

2.1 Stellungnahme der Kommission

Vor dem Hintergrund der Abgrenzung zwischen polizeigesetzlichem und strafprozessuellem polizeilichen Handeln hat sich die Kommission SJS bereits im Hinblick auf die erste Lesung

im Landrat intensiv mit der Observation und der verdeckten Fahndung im Sinne von Art. 46 und 47 auseinandergesetzt. Die Kommission erachtete es mehrheitlich als sinnvoll, dass die Observation und die verdeckte Fahndung im Sinne von Art. 46 und 47 auch im Bereich von Übertretungen möglich sein sollen, wenngleich die Strafprozessordnung diese Mittel der Überwachung und Informationsbeschaffung auf Verbrechen und Vergehen beschränkt.

Auch bei der neuerlichen Beratung vertritt die Kommission grossmehrheitlich die Ansicht, dass die Observation und die verdeckte Fahndung zulässig sein sollen, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte. Eine Minderheit stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass die Zulässigkeit von Observation und verdeckter Fahndung auf die Fälle zu beschränken sei, wo konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass es zu einem Verbrechen oder Vergehen kommen könnte.

Die Kommissionsmehrheit begründet ihre Haltung mit dem Hinweis auf die schwierigen Abgrenzungsfragen, welche sich bei einer eingeschränkten Zulässigkeit von Observation und verdeckten Fahndung ergeben. Die Frage, ob Anhaltspunkte bestehen, dass es zu einem Verbrechen oder Vergehen kommen könnte, ist insofern komplex, als die Abgrenzung zwischen Übertretungen und Vergehen in der Theorie zwar logisch, in der Praxis hingegen sehr schwierig ist. Das präventive polizeiliche Handeln würde durch die Einschränkung der Zulässigkeit von Observation und verdeckter Fahndung wenigstens teilweise verunmöglicht. Das darf nach Ansicht der Kommissionsmehrheit nicht sein, weil es – insbesondere in Bereichen wie der Internetkriminalität, des illegalen Datenaustausches via Handy (sog. Sexting) oder auch der Pornografie – Situationen gibt, in denen die präventive polizeiliche Intervention die Überführung eines (potentiellen) Täters überhaupt erst möglich macht.

Auch der Einsatz von Überwachungskameras, welcher durch die Einschränkung der Observation und der verdeckten Fahndung nur noch unter restriktiven Voraussetzungen möglich wäre, erachtet die Kommissionsmehrheit grundsätzlich als sinnvoll. Namentlich soll die Polizei im Zusammenhang mit dem Einsatz von technischen Überwachungsgeräten nicht schlechter gestellt sein als private Personen, welchen die technische Überwachung gestützt auf Art. 17 des Kantonalen Datenschutzgesetzes erlaubt ist.

Die Minderheit der Kommission stellt sich auf den Standpunkt, dass die Observation und die verdeckte Fahndung nur zulässig sein sollen, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass es zu Verbrechen oder Vergehen kommen könnte. Diese Regelung entspricht der Regelung in der Strafprozessordnung. Diese Symmetrie zwischen präventiver Observation und Observation im polizeilichen Ermittlungsverfahren gemäss Strafprozessordnung ist nach Ansicht der Kommissionsminderheit unbedingt sicherzustellen, weil sie zum Beispiel die stossende Situation verhindert, dass die Polizei bei einem Verdacht auf eine Übertretung verdeckt fahnden kann, diese Tätigkeit indes sofort einstellen muss, sobald das mutmassliche Opfer eine Strafanzeige einreicht. Es darf nach Ansicht der Kommissionsminderheit nicht sein, dass die Polizei einem Opfer quasi vom Einreichen einer Anzeige abraten muss, um sich nicht selbst der Möglichkeit der Observation oder verdeckten Fahndung zu berauben. Darüber hinaus entspricht die Beschränkung der Observation und der verdeckten Fahndung der Regel, wie sie in diversen Kantonen, darunter St. Gallen, Zürich, Zug und Bern, vorgesehen ist. Dabei entspricht die Regelung betreffend die Observation und die verdeckte Fahndung im Kanton St. Gallen exakt der von der Kommissionsminderheit beantragten Formulierung (vgl. unten Ziff. 2.3).

2.2 Antrag der Kommission zu Art. 46 und 47

Die Kommission SJS beantragt dem Landrat mit 6:2 Stimmen, Art. 46 und 47 gemäss der Vorlage der ersten Lesung zu verabschieden.

2.3 Minderheitsantrag der Kommission

Eine Minderheit der Kommission SJS beantragt dem Landrat, Art. 46 und 47 wie folgt zu verabschieden:

Art. 46 Observation

- ¹ Die Polizei kann ausserhalb von Strafverfahren zur Informationsbeschaffung oder zur Gefahrenabwehr Personen, Sachen und Orte ausserhalb des geschützten Geheim- beziehungsweise Privatbereichs offen oder verdeckt maximal während eines Monats beobachten oder überwachen.
- ² Sie kann dazu mit technischen Geräten offen oder verdeckt Bild- und Tonaufnahmen machen oder Daten speichern, wenn:
 1. konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass es zu ~~strafbaren Handlungen~~ **Verbrechen oder Vergehen** kommen könnte und es sich zur Abwehr drohender Gefahren als geeignet und erforderlich erweist;
 2. eine gesetzliche Grundlage dies vorsieht; oder
 3. es sich um einen polizeilichen Sondereinsatz handelt.
- ³ Eine missbräuchliche Verwendung von Aufzeichnungen, die Personenidentifikationen zulassen, ist durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen auszuschliessen.

Art. 47 Verdeckte Fahndung

- ¹ Polizeiangehörige können ausserhalb von Strafverfahren zur Informationsbeschaffung oder zur Gefahrenabwehr im Rahmen kurzer Einsätze in einer Art und Weise, in der ihre wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist, jedoch ohne Legendenbildung, ausserhalb des geschützten Geheim- beziehungsweise Privatbereichs verdeckt fahnden.
- ² Die verdeckte Fahndung ist nur zulässig, wenn:
 1. konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass es zu ~~strafbaren Handlungen~~ **Verbrechen oder Vergehen** kommen könnte und es sich zur Abwehr drohender Gefahren als geeignet und erforderlich erweist; oder
 2. eine gesetzliche Grundlage dies vorsieht.
- ³ Sie kann auch in elektronischen Medien erfolgen.
- ⁴ Für den Einsatz technischer Geräte gilt Art. 46 Abs. 2 und 3 sinngemäss.

3 Art. 68

3.1 Stellungnahme der Kommission

Zuhanden der ersten Lesung hat die Kommission dem Landrat beantragt, die Ergänzung des Rechtsschutzes der Polizeiangehörigen systematisch ins Kapitel IV (Dienstrecht) zu integrieren. Es wurde vorgeschlagen, im Polizeigesetz einen neuen Art. 55 einzufügen.

Diesen Antrag zieht die Kommission SJS zurück. Auf einen in besonderer Weise ausgestatteten Schutz bei Rechtsstreitigkeiten für Polizeiangehörige soll verzichtet werden. Es soll namentlich nicht der Eindruck vermittelt werden, dass Polizeiangehörige gegenüber anderen öffentlich-rechtlich angestellten Personen besser gestellt sind.

Die Kommission anerkennt einstimmig, dass Art. 68 in der vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 319 vom 15. April 2014 beantragten Fassung im Vergleich zur ursprünglichen Fassung klare Verbesserungen vorsieht. Dennoch vertritt sie grossmehrheitlich die Ansicht, dass auf eine Erweiterung des bisherigen Art. 17 Personalgesetz verzichtet werden sollte. Der Grundsatz, die kantonalen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu schützen, wird nicht infrage gestellt. Man will indes nicht den Eindruck erwecken, dass der Kanton für seine Angestellten eine prämienfreie Rechtsschutzversicherung einführt. Die Erweiterung des Rechtsschutzes im Sinne des regierungsrätlichen Antrages würde zu Zusatzkosten führen, was unbedingt verhindert werden soll. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter heute schon den Rechtsweg beschreiten kann, unter gewissen Voraussetzungen unter Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege.

Art. 17 Personalgesetz statuiert in der geltenden Fassung, dass die Arbeitgeberin beziehungsweise der Arbeitgeber die Persönlichkeit des Personals achtet und die erforderlichen Massnahmen zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität trifft (Abs. 1). Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind bei ungerechtfertigten Angriffen und Ansprüchen zu schützen (Abs. 2). Die Kommission konstatiert, dass dieser Artikel zwingend befolgt werden muss. Eine Konkretisierung ist – zumindest auf Gesetzesstufe – nicht angezeigt. Indes erachtet es die Kommission unter Umständen als sinnvoll, wenn das Personalamt als Anlaufstelle für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Erscheinung treten und allenfalls Weisungen zum Umgang mit Art. 17 Personalgesetz formulieren würde.

3.2 Antrag der Kommission zu Art. 68

Die Kommission beantragt dem Landrat mit 7:1 Stimmen, auf eine Änderung des Personalgesetzes zu verzichten und Art. 68 entsprechend zu streichen.

Freundliche Grüsse
KOMMISSION FÜR STAATSPOLITIK,
JUSTIZ UND SICHERHEIT SJS



Leo Amstutz
Präsident



MLaw Michèle Bucher
Kommissionssekretärin