



Stans, 15. April 2014
Nr. 319

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Gesetzgebung. Gesetz über das Polizeiwesen (Polizeigesetz, PolG). Antrag an den Landrat zuhanden der 2. Lesung

1 Sachverhalt

1.1

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 35 vom 21. Januar 2014 Bericht und Antrag zur Totalrevision des Gesetzes über das Polizeiwesen (Polizeigesetz, PolG; NG 911.1) zuhanden des Landrates verabschiedet.

1.2

An der ersten Lesung des Polizeigesetzes im Landrat vom 2. April 2014 wurden die Art. 46, 47 und 68 der Vorlage zur erneuten Prüfung und allfälligen Überarbeitung an den Regierungsrat zurückgewiesen.

1.3

Gemäss Zeitplan des Landratsbüros soll die zweite Lesung im Landrat am 11. Juni 2014 stattfinden. Davor sollen die Anpassungen am 7. Mai 2014 nochmals in der Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) behandelt werden.

2 Erwägungen

2.1 Observation und verdeckte Fahndung (Art. 46 und 47 PolG)

2.1.1

Entgegen dem regierungsrätlichen Antrag wurde im Landrat vorgebracht, die präventive Observation, d.h. die Observation ausserhalb eines Strafverfahrens mit technischen Geräten, sei nur dann angezeigt, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass es zu Verbrechen oder Vergehen kommen könnte. Würde die konkreten Anhaltspunkte lediglich auf allfällige Übertretungen hindeuten, dürften keine technischen Geräte verwendet werden.

Der Antrag wurde damit begründet, dass präventive Observation ansonsten sehr viel weiter gehen würde als die Observation im polizeilichen Ermittlungsverfahren nach StPO. Die Ressourcen der Polizei sollten nicht im Hinblick auf das Vermeiden von Übertretungen, sondern im Hinblick auf das Vermeiden von Verbrechen und Vergehen gebündelt werden.

Dies betreffe auch die Internetkriminalität, worauf insbesondere die verdeckte Fahndung abziele. Da „Mobbing“ oder „Stalking“ ohnehin keine mit Strafe bedrohten Taten seien, müsse der Sachverhalt ohnehin unter einen strafrechtlich relevanten Sachverhalt subsumiert werden. In Frage komme z.B. Nötigung oder Beschimpfung; beides Delikte, bei welchen es sich um ein Vergehen handle.

2.1.2

Entgegen der am 2. April 2014 im Landrat vorgebrachten Äusserung eines Landrates lässt das Bundesrecht eine von der Polizei angeordnete Observation zu. Erst bei einer Observation, die länger als ein Monat dauert, braucht es nach Art. 282 Abs. 2 StPO eine Genehmigung der Staatsanwaltschaft. Genau aus diesem Grund wurde die ausserstrafprozessuale Observation im Polizeigesetz ebenfalls auf einen Monat beschränkt.

Jedem Bürger und damit auch jedem privaten Sicherheitsdienst und Privatdetektiven ist es gestattet, öffentliche Orte ohne zeitliche Einschränkungen zu überwachen, Filmaufnahmen zu tätigen und Observationen durchzuführen. Sollte den Abänderungsanträgen stattgegeben werden, so wäre die Polizei, welche für die öffentliche Sicherheit zu sorgen hat, grösseren Einschränkungen unterworfen, als jeder Bürger und Privatdetektiv.

Wohl wiegt die schwere des Unrechts bei den als Übertretungen definierten Straftatbeständen weniger schwer als bei den als Verbrechen oder Vergehen eingeteilten Straftaten. In der polizeilichen Praxis zeigt sich jedoch immer wieder, dass das Sicherheitsempfinden der Bürger gerade auch bei Übertretungstatbeständen erheblich tangiert sein kann. So sieht sich die Polizei immer wieder mit Anliegen besorgter Bürger konfrontiert, ihnen Hilfe und Unterstützung zukommen zu lassen.

Mit der Annahme des Abänderungsantrages könnten sämtliche Straftatbestände des kantonalen Übertretungsstrafrechtes und viele Tatbestände der Nebenstrafgesetzgebung nicht mehr mit Hilfe technischer Geräte oder mittels verdeckter Fahndung verhindert werden. Anders als es der Antragsteller im Landrat darzustellen versuchte, muss die Polizei auch Übertretungen präventiv zu verhindern versuchen.

Umfeldabklärungen zu extremistischen Gruppen (Rechtsextreme, Linksextreme und Islamisten) würden durch den Abänderungsantrag wesentlich erschwert. So könnte ein solches Umfeld nicht mittels technischer Überwachungsgeräte beobachtet werden.

2.1.3

Folgende Beispiele, bei welchen konkrete Anhaltspunkte bestehen, es könnte zu einer Übertretung kommen, sollen verdeutlichen, dass die Bevölkerung von der Polizei griffige, präventive Massnahmen erwartet:

Beispiel zu Art. 198 StGB (sexuelle Belästigung / Übertretung)

Bei der Polizei gehen immer wieder Meldungen ein, wonach drei Männer junge Mädchen in einer öffentlichen Freizeitanlage sexuell belästigen. Die Polizei könnte in diesem Fall eine Zivilpolizistin im betreffenden Bereich einsetzen oder den öffentlichen Raum mit technischen Geräten überwachen. Bei Gutheissung des Abänderungsantrages würde sie dieser Einsatzmöglichkeiten beraubt.

Beispiel zu Übertretungen aus dem UeStGB und dem Entwurf zum UeStGB

Diverse Bürger melden immer Nachtruhestörungen und Littering rund um den Dorfplatz. Als mögliche Massnahmen sieht die Polizei eine sporadische Überwachung des Dorfplatzes, unterstützt mit Aufnahmen einer Überwachungskamera vor. Bei Gutheissung des Abänderungsantrages könnte die Polizei nicht auf dieses Einsatzmittel zurückgreifen.

Beispiel zu Art. 197 Ziff. 2 StGB Pornografie (Übertretung)

Ein Mann zeigt Jugendlichen immer wieder pornografisches Material. Verschiedene besorgte Eltern melden sich bei der Polizei. Die Polizei versucht mittels verdeckter Fahndung den Sachverhalt näher abzuklären. Bei Gutheissung des Abänderungsantrages müsste die Polizei auf diese Massnahme verzichten.

Beispiel Art. 34 Waffengesetz (Übertretung)

Bei der Kantonspolizei gehen immer wieder Meldungen ein, dass im Gnappiried wiederkehrend unbewilligt Schüsse abgegeben werden. Da dies in unregelmässigen Zeitabständen erfolgt, entscheidet sich die Polizei, die Örtlichkeit mit einer Kamera zu überwachen. Bei Gutheissung des Abänderungsantrages könnte die Polizei die Örtlichkeit nicht technisch überwachen.

2.1.4

Zusammenfassend sind die Art. 46 und 47 PolG gleich wie bei der Vorlage für die erste Lesung im Landrat zu belassen.

Mit dem Polizeigesetz soll eine Gesetzgebung für die Probleme der Gegenwart und Zukunft geschaffen werden. Mit dem Wortlaut aus dem Abänderungsantrag würde eine Lücke geöffnet, die zu mehr Fragen als Antworten führen würde, die man debattieren könnte, dem Polizisten an der Front aber kein taugliches und rechtssicheres Instrumentarium zur Verfügung stellen würde.

2.2 Arbeitnehmerschutz bei Rechtsstreit (Art. 68)

2.2.1

Das geltende Polizeigesetz sieht in Art. 30 vor, dass Polizeiangehörigen und Hilfskräften ein Rechtsbeistand bestellt werden kann, wenn gegen sie wegen Amtshandlungen ein Strafverfahren eröffnet wird. Die damit verbundenen Kosten können bei einem Schuldspruch ganz oder teilweise zurückgefordert werden.

Bei der Überführung dieser Bestimmung ins neue Polizeigesetz wurde einerseits beschlossen, dass auch Zivilklagen gegen Polizeiangehörige sowie die Eröffnung eines Zivil- oder Strafverfahrens gegen Dritte mit umfasst werden sollen. Andererseits wurde es als sinnvoll erachtet, die Möglichkeit des unentgeltlichen Rechtsschutzes und der Bestellung einer Rechtsbeistandin oder eines Rechtsbeistandes für sämtliche kantonalen Angestellten vorzusehen. Mit Art. 68 PolG soll deshalb Art. 17 des Gesetz über das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PersG; NG 165.1) um die Abs. 3 und 4 ergänzt werden.

2.2.2

Im Rahmen der Kommissionsberatung wurde von der Kommission SJS einerseits darauf aufmerksam gemacht, dass die verwendeten Begriffe unzutreffend seien. Statt „Verteidigerin oder Verteidiger“ (nur für Strafverfahren zutreffend) seien die Begriffe „Rechtsbeistandin oder Rechtsbeistand“ sowie statt „schuldig“ (nur für Strafverfahren zutreffend) „das Zivil- oder Strafverfahren als begründet erweist“ zu verwenden. Dieser Vorhalt ist korrekt und die geforderte Anpassung ist vorzunehmen.

Andererseits stellte sich die Kommission SJS auf den Standpunkt, dass Polizeiangehörige gegenüber anderen Verwaltungsangestellten einer grösseren Gefahr ausgesetzt seien, (ungerechtfertigterweise) in ein Straf- oder Zivilverfahren involviert zu werden. Ebenso erachtete es die Kommission SJS bei Polizeiangehörigen als eher wahrscheinlich, dass diese begründeterweise gegen Dritte eine Straf- oder Zivilklage erheben. Dementsprechend erachtete es die Kommission SJS als sinnvoll, die von der Regierung verabschiedete Regelung inhaltlich ins Polizeigesetz als neuen Art. 55 PolG zu überführen.

Zudem wollte die Kommission SJS, dass der Kanton als Anstellungsinstanz der Polizeiangehörigen die Kosten für die Rechtsbeistandin respektive den Rechtsbeistand grundsätzlich zurückfordern soll. Auf eine ganze oder teilweise Rückforderung soll verzichtet werden, wenn sich das gegen die Polizistin oder den Polizisten eröffnete Straf- oder Zivilverfahren als un-

begründet erweist. Auch wenn sich das gegen Dritte erhobene Verfahren als gerechtfertigt erweist, soll der Kanton die Kosten nur dann zurückfordern, wenn die vom Gericht zu Lasten des Beklagten/Verurteilten zugesprochene Entschädigung für die Anwaltskosten eingetrieben werden kann und wenn die Entschädigung den tatsächlichen Aufwand der Polizistin oder des Polizisten abdeckt.

2.2.3

Die Ansicht der Kommission SJS, dass Polizeiangehörige gegenüber anderen Verwaltungsangestellten einer grösseren Gefahr ausgesetzt seien, (ungerechtfertigterweise) in ein Straf- oder Zivilverfahren involviert zu werden, kann nicht geteilt werden. Sämtliche Mitarbeitende, die in der Öffentlichkeit in Erscheinung treten, sind dieser Gefahr ausgesetzt. Sei es ein Lehrer der zu Unrecht beschuldigt wird, Schülerinnen sexuell belästigt zu haben, sei es ein Mitarbeiter des Amtes für Umwelt, wenn er eine Kontrolle vorzunehmen hat und beim Betreten fremden Eigentums zu Unrecht beschuldigt wird, etwas zerstört zu haben oder sei es ein Sozialarbeiter der zu Unrecht beschuldigt wird, bei einer heftigen Diskussion handgreiflich geworden zu sein, ohne dass dies jedoch zutrifft. Weitere Beispiele: Mitarbeiter Tiefbauamt / Strassenunterhalt; Mitarbeiter Landwirtschaftsamt / Kontrollen; Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Sozialdienst.

Selbst Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne häufigen Kontakt mit Einwohnerinnen oder Einwohnern sind vor ungerechtfertigten Beschuldigungen nicht gewappnet. Sei es, dass er für einen Entscheid den er vorbereitet hat und welcher dem Betroffenen nicht passt, zu Unrecht des Amtsmissbrauchs beschuldigt wird oder sei es, dass er deshalb in der Öffentlichkeit verleumdet wird und seinen guten Ruf nur durch eine zivilrechtliche Berichtigungsklage im Sinne von Art. 28 ff. ZGB wiederherstellen kann, oder den Täter nur durch eine Strafanzeige wegen Verleumdung stoppen kann.

Nach dem Gesagten soll deshalb daran festgehalten werden, die Möglichkeit des unentgeltlichen Rechtsschutzes und der Bestellung einer Rechtsbeiständin oder eines Rechtsbeistandes für sämtliche kantonalen Angestellten vorzusehen.

Sollte hingegen die Ansicht vertreten werden, der in den neuen Abs. 3 und 4 PersG vorgesehen Arbeitnehmerschutz bei Rechtsstreit sei bereits durch die Abs. 1 und 2 PersG im selben Umfang gegeben, so wäre auch im Polizeigesetz keine spezielle Regelung zu treffen. Andernfalls würde dies den Schluss nahe legen, der Arbeitnehmerschutz bei Rechtsstreit sei für Polizeiangehörige anders als für die anderen kantonalen Mitarbeiter geregelt.

2.2.4

Betreffend der Zurückforderung der Kosten sind sich der Regierungsrat und die Kommission SJS inhaltlich einig, dass diese nur insoweit zurückzufordern sind, als das Verfahren begründet beziehungsweise das Verfahren gegen den Dritten ungerechtfertigt war. Die gewählte Formulierung soll dies verdeutlichen. Eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter hat mit keinen Kostenfolgen zu rechnen, wenn sie oder er im Zusammenhang mit ihrer beziehungsweise seiner dienstlichen Tätigkeit zu Unrecht beklagt oder eines Strafdelikt besculdigt wird oder sie oder er selber ein Verfahren anstrengen muss, bei welchem sie oder er obsiegt.

Bei der von der Kommission vorgeschlagenen Formulierung müsste die unbescholtene Mitarbeiterin beziehungsweise der unbescholtene Mitarbeiter trotzdem mit einer Kostenfolge rechnen. Die Formulierung „auf eine Rückforderung *kann* ganz oder teilweise verzichtet werden... „ lässt nämlich Spielraum, selbst bei Obsiegen von der unbescholtenen Mitarbeiterin beziehungsweise dem unbescholtenen Mitarbeiter Kosten zu verlangen.

2.2.5

Somit wird dem Landrat beantragt, Art. 68 PolG wie folgt zu beschliessen:

Art. 68 Änderung bisherigen Rechts 1. Personalgesetz

Das Gesetz vom 3. Juni 1998 über das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PersG) wird wie folgt geändert:

Art. 17 Abs. 3 und 4 Schutz der Persönlichkeit

¹ Die Arbeitgeberin beziehungsweise der Arbeitgeber achtet die Persönlichkeit des Personals und trifft die erforderlichen Massnahmen zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität.

² Die Arbeitgeberin beziehungsweise der Arbeitgeber schützt seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei ungerechtfertigten Angriffen und Ansprüchen.

³ Die Anstellungsinstanz kann ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unentgeltlichen Rechtsschutz gewähren und eine Rechtsbeiständin oder einen Rechtsbeistand bestellen, wenn:

1. gegen die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter wegen ihrer oder seiner dienstlichen Tätigkeit ein Straf- oder Zivilverfahren eröffnet wird; oder
2. die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter im Zusammenhang mit ihrer oder seiner dienstlichen Tätigkeit Straf- oder Zivilklage gegen Dritte erhebt.

⁴ Die Kosten können zurückgefordert werden, wenn sich:

1. das gegen die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter eröffnete Straf- oder Zivilverfahren als begründet erweist; oder
2. die gegen Dritte erhobene Straf- oder Zivilklage als ungerechtfertigt erweist.

Beschluss

1. Dem Landrat wird beantragt, Art. 46 und 47 PolG gemäss der Vorlage der 1. Lesung zu belassen.
2. Dem Landrat wird beantragt Art. 68 PolG gemäss Ziff. 2.2.5 anzupassen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) (Präsidium, Vizepräsidium und Sekretariat)
- Landratssekretariat
- Justizdirektion
- Rechtsdienst (2; mb)
- Kantonspolizei
- Direktionssekretariat Justizdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

