

Erläuterungsbericht des Sicherheits- und Justizdepartements zum Entwurf eines neuen Polizeigesetzes

vom 23. Juni 2009

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	2
2. Ausgangslage	2
3. Zielsetzung	3
4. Schwerpunkte des neuen Polizeigesetzes	4
4.1 Polizeiaufgaben und polizeiliche Massnahmen	4
4.2 Ressourcen und Mittel	5
4.3 Private Sicherheitsunternehmen	6
4.4 Interkantonale Zusammenarbeit	6
4.5 Polizeiliche Datensammlungen	6
4.6 Personal- und Dienstrecht	6
5. Aufbau	7
6. Terminologie	7
7. Finanzielle Auswirkungen	7
8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	8
I. Allgemeine Bestimmungen	8
II. Polizeiliches Handeln	12
A. Allgemeine Grundsätze	13
B. Polizeiliche Massnahmen	14
C. Polizeilicher Zwang	22
III. Polizeiliche Daten	24
IV. Private Sicherheitsunternehmen	26
V. Angehörige der Kantonspolizei	28
VI. Organisation und finanzielle Abgeltung	29
VII. Haftung, Rechtsschutz, Entschädigungen an Dritte	30
VIII. Rechtspflege	32
IX. Schlussbestimmungen	32

1. Zusammenfassung

Die geltende Polizeigesetzgebung vermag den heutigen Anforderungen an eine differenzierte gesetzliche Grundlage für die Aufgabenerfüllung der Kantonspolizei nicht mehr zu genügen. Insbesondere die Bestimmungen über das polizeiliche Handeln müssen aus rechtstaatlicher Sicht auf Stufe eines formellen Gesetzes neu geregelt werden. Dabei werden im neuen Polizeigesetz in erster Linie die polizeilichen Handlungen zur Gefahrenabwehr und Prävention geregelt. Die polizeiliche Tätigkeit der Strafverfolgung richtet sich nach der Strafprozessgesetzgebung und ist in der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung geregelt, welche gleichzeitig auf den 1. Januar 2011 in Kraft treten wird.

Im neuen Polizeigesetz werden die Aufgaben der Kantonspolizei soweit möglich konkretisiert und die allgemeinen Grundsätze des polizeilichen Handelns verankert. Hauptteil des Polizeigesetzes bilden die Bestimmungen zum polizeilichen Handeln (polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang). Im Rahmen der polizeilichen Massnahmen werden neu insbesondere auch die Wegweisung und Fernhaltung, die Überwachung sowie die verdeckte Ermittlung geregelt. Im Weiteren wird der Umgang mit polizeilichen Daten geregelt und eine Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen statuiert.

Aufgrund des neuen Polizeigesetzes sind keine direkten finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Die polizeilichen Aufgaben werden mit dem neuen Polizeigesetz nicht ausgeweitet, zu berücksichtigenden bleiben jedoch gesellschaftliche Entwicklungen. Der Entwurf des neuen Polizeigesetzes orientiert sich an den neueren Polizeigesetzen anderer Kantone.

2. Ausgangslage

Die Erneuerung der Polizeigesetzgebung ist gemäss Amtsdauerplanung 2006 bis 2010 (APL Nr. 7) sowie Integrierter Aufgaben- und Finanzplanung 2009 bis 2012 ein Schwerpunktprojekt des Regierungsrats im Jahr 2009. Das geltende Gesetz über die Kantonspolizei aus dem Jahre 1972 ist veraltet und vermag den heutigen Anforderungen an eine differenzierte gesetzliche Grundlage für die Aufgabenerfüllung der Kantonspolizei nicht mehr zu genügen. Die Aufgaben der Kantonspolizei und die polizeilichen Massnahmen sind im geltenden Gesetz nur rudimentär umschrieben und stützen sich weitgehend auf die polizeiliche Generalklausel ab. Eine verbesserte demokratische und rechtsstaatliche Abstützung der polizeilichen Massnahmen (z.B. Polizeihaft, Personenkontrollen, Fesselung, Personendurchsuchung, Gewahrsam, Waffeneinsatz) ist notwendig.

Aufgrund der Rechtsentwicklung hat in den letzten Jahren bezüglich Quantität und Qualität der zu erfüllenden Polizeiaufgaben eine Entwicklung stattgefunden und die Anforderungen an die Polizeiarbeit haben sich verändert. Die Veränderungen betreffen beispielsweise folgenden Bereiche:

- Anpassungen im StGB mit zum Teil neuen Straftatbeständen wie z.B. Pornografie (Art. 197 StGB), Geldwäscherei (Art. 305bis StGB), die Änderung von Antrags- zu Officialdelikten im Bereich der Häuslichen Gewalt (Art. 126 Abs. 2 StGB, Art. 180 Abs. 2 StGB) oder die Verlängerung der Verjährungsfristen.
- Zusätzliche Abklärungen gestützt auf die revidierte Waffengesetzgebung.
- Personenbezogene Abklärungen gemäss Bundesgesetz über die Wahrung der Inneren Sicherheit (BWIS) und den präventiven Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen.
- Nach Annahme von Schengen/Dublin, mit welchem die internationale Zusammenarbeit von Polizei und Justiz im Kampf gegen das Verbrechen verbessert werden soll, muss die Fahndung innerhalb der Mitgliedstaaten infolge des Wegfalls der Grenzkontrollen verstärkt werden. Der Kanton Obwalden hat mit den beiden Flugplätzen Kägiswil und Alpnach eine Schengen-Aussengrenze mit entsprechenden Vorschriften für die Ein- und Ausreise von Personen.

Um die vielfältigen und steigenden Aufgaben bestmöglich erfüllen zu können, fanden in den letzten Jahren immer wieder Überprüfungen und Optimierungen statt.

Eine Analyse der Kantonspolizei Obwalden im 2006 zeigte gewisse Wirkungsrisiken, Wirkungsgrenzen und Wirkungsdefizite in folgenden Bereichen auf:

- Sicherheitsrisiken und Belastungsspitzen in der Einsatzzentrale,
- keine Nachwirkung der Verkehrs- und Sicherheitspolizei zw. 2.00 (3.00) und 6.00 Uhr,
- begrenzte Befriedigung der Leistungsansprüche von Engelberg und Sarnen,
- geringe Aufklärungsrate bei „Bagatelldelikten“,
- keine Aussenfahndung durch die Kriminalpolizei,
- geringe Bearbeitung der Wirtschaftskriminalität und des Betäubungsmittelhandels,
- keine Kapazität für neue obligatorische Aufgaben der Kriminalpolizei.

Gestützt auf die Analyse wurden dem Regierungsrat (RRB vom 1. Mai 2008, Nr. 537) die Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt und Massnahmen getroffen. So wurden auf personeller Ebene durch Aufgabenumlagerungen die bisherigen Polizeistellen optimiert (1.35 Stellen) und der mögliche Höchstbestand von 50 Polizeistellen ausgeschöpft (1.4 Stellen). Im Weiteren wurde die Direktbussenverordnung erlassen, welche bei Delikten gemäss kantonalem Strafrecht das Verfahren vereinfacht und den Aufwand bei der Kantonspolizei reduziert hat. Ebenso wurde der EDV Support an das ILZ ausgelagert und bei den polizeilichen Aufgaben Prioritäten gesetzt. Die Optimierungsmöglichkeiten sind aus heutiger Erkenntnis ausgeschöpft und zu den teilweise weiterhin bestehenden Wirkungsdefiziten und Wirkungsgrenzen werden weitere Aufgaben hinzukommen. Die schweizerischen Tendenzen und Entwicklungen weisen darauf hin, dass mit einer weiteren Zunahme von Extremismus (von Links und Rechts) und Grossveranstaltungen mit unfriedlichem Ausgang (z.B. im Fussball, Eishockey) zu rechnen ist, welche eine vermehrte Polizeipräsenz (Ordnungsdienst) erfordern werden. Die soziale Kontrolle, der Respekt gegenüber Mitmenschen (u.a. auch gegenüber der Polizei) und fremdem Eigentum und die Toleranz gegenüber Fremden sinken und gleichzeitig steigt der Sicherheitsanspruch jedes Einzelnen. Es kommen neue Straftatbestände und Kriminalitätsgebiete (z.B. im IT-Bereich) hinzu, was eine ständige Anpassung und Ausbildung bedingt. Infolge von Schengen/Dublin muss die Fahndung verstärkt werden und die Zunahme der Mobilität führt auch zu einer vermehrten internationalen Vernetzung der Täter. Aber auch globale Auseinandersetzungen (z.B. Flüchtlinge) tangieren die Schweiz weiterhin. Das Freizeitverhalten von Jung und Alt ist einem steten Wandel unterworfen und insbesondere die Outdoor-Unfälle werden in der Tendenz weiter zunehmen. Gleichzeitig verändert sich auch das Ausgehverhalten, indem die Nacht zum Tag wird. Das Zusammenleben von immer mehr verschiedene Ethnien und Volksgruppen auf engem Raum bringt Veränderungen in der Bevölkerung mit sich.

Auf Ebene des Kantons ist davon auszugehen, dass infolge des vermehrten Zuzugs von neuen juristischen Personen Delikte im Bereich der Wirtschaftskriminalität zunehmen werden. Aufgrund des erwarteten Bevölkerungswachstums und der verkehrsmässig verbesserten Anbindung über die A8 ist damit zu rechnen, dass der Polizeiaufwand insgesamt zunehmen wird (z.B. Einbruchdiebstähle). Infolge von Schengen/Dublin müssen insbesondere die vernachlässigten Hotelkontrollen sowie die Personen- und Sachfahndungen wieder konsequenter durchgeführt werden. Auch das veränderte Freizeit- und Ausgehverhalten wird sich auf die Polizeiarbeit auswirken. Die Zertifizierung der Verfahren und Prozessen im kriminaltechnischen Bereich sind unumgänglich. Der kriminaltechnische Dienst (KTD) muss nachweisen können, dass Beweise korrekt gesichert und ausgewertet worden sind. Dies bewirkt eine grundlegende Veränderung der kriminaltechnischen Arbeit.

3. Zielsetzung

Aus den vielfältigen Aufgaben der Kantonspolizei und den gestiegenen Anforderungen an die Erfüllung dieser Aufgaben ergeben sich folgende Zielsetzungen für das neue Polizeigesetz:

- *Demokratische und rechtsstaatliche Abstützung der polizeilichen Aufgaben und Massnahmen*

Die Aufgaben der Kantonspolizei als Grundlage ihres rechtmässigen Handelns sind wie bisher auf Gesetzesstufe zu regeln. Die für die Erfüllung der verschiedenen Aufgaben

notwendigen polizeilichen Massnahmen (insb. Zwangsmassnahmen wie Gewahrsam, Waffeneinsatz) müssen aus rechtstaatlichen Überlegungen ebenfalls auf Gesetzesstufe besser abgestützt werden. Ergänzend zur neuen Schweizerischen Strafprozessordnung, welche auf den 1. Januar 2011 in Kraft treten wird (StPO) sind im kantonalen Recht die gesetzlichen Grundlagen für verdeckte Zwangsmassnahmen (z.B. Überwachung, verdeckte Ermittlung) im Rahmen des polizeilichen Vorermittlungsverfahrens zu regeln. Das polizeiliche Vorermittlungsverfahren umfasst dabei die Verfahrensstufe bevor die Bestimmungen der StPO zur Anwendung kommen.

- *Bereitstellen der notwendigen Ressourcen und Mittel*
Die Kantonspolizei muss über die notwendigen Ressourcen und Mittel verfügen, um die Sicherheitsversorgung im Kanton gewährleisten zu können.
- *Regelung des Einsatzes von privatem Sicherheitspersonal*
In Ergänzung oder an Stelle des Konkordats, welches zurzeit erarbeitet wird, sind auf Gesetzesstufe die notwendigen Voraussetzungen für den Einsatz und die Anforderungen an privates Sicherheitspersonal zu regeln.
- *Regelung der Interkantonalen Zusammenarbeit*
Auf Gesetzesstufe sind die Grundlagen für eine wirkungsvolle interkantonale Zusammenarbeit sowie stufengerechte Entscheidungskompetenzen zu regeln.
- *Sicherstellung des Datenschutzes*
Es sind die Grundlagen für einen wirkungsvollen Datenschutz im Umgang mit polizeilich relevanten Informationen und Datensammlungen insb. im Bereich der polizeilichen Vorermittlung zu schaffen (z.B. Erhebung nicht verifizierter Daten, eingeschränktes Einsichtsrecht im polizeilichen Vorermittlungsverfahren).
- *Anpassung der Grundlagen für das Personal- und Dienstrecht*
Aufgrund der Besonderheiten, welche sich aus der Polizeiarbeit ergeben, sind in Abweichung zum allgemeinen Personalrecht für das Staatspersonal die notwendigen Grundlagen für das Personal- und Dienstrecht der Kantonspolizei zu schaffen.

4. Schwerpunkte des neuen Polizeigesetzes

4.1 Polizeiaufgaben und polizeiliche Massnahmen

Die Aufgaben der Kantonspolizei sind im neuen Polizeigesetz möglichst konkret zu regeln. Die Massnahmen zur Erfüllung dieser Aufgaben sind heute teilweise nicht stufengerecht geregelt, dies gilt es im neuen Polizeigesetz zu korrigieren. Damit die Kantonspolizei 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 Fesseln, Schusswaffen, Diensthunde usw. einsetzen. Weitere polizeiliche Massnahmen sind beispielsweise der Gewahrsam, Personenkontrollen, Überwachungen, Wegweisungen oder Durchsuchungen. Die polizeilichen Massnahmen stellen regelmässig Eingriffe in Grundrechte (z.B. persönliche Freiheit, Eigentumsgarantie, Versammlungsfreiheit, Recht auf Leben und körperliche Integrität) dar. Solche Eingriffe in die Grundrechte müssen zwingend in einem formellen Gesetz geregelt werden. Die polizeilichen Massnahmen sind heute teilweise nur auf Stufe Dienstreglement geregelt (z.B. Gewahrsam, Schusswaffeneinsatz), was rechtlich nicht haltbar ist. Eingriffe in die Grundrechte sind dort zugelassen, wo sie im öffentlichen Interesse stehen und müssen sich sodann gemäss Bundesverfassung an der Verhältnismässigkeit orientieren und zur Durchsetzung des Auftrags geeignet und erforderlich sein.

Für den Schusswaffengebrauch sollen die bisherigen bewährten Bestimmungen, welche sich an die Musterregelung der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) anlehnen, ins neue Polizeigesetz aufgenommen werden (bisher Stufe Dienstreglement). Die Musterregelung der KKPKS ist seit 1976 praktisch in allen Kantonen in Anwendung und hat sich sowohl in der Praxis wie auch bei mehrfacher gerichtlicher Überprüfung bewährt.

Die Wegweisung als Massnahme bei häuslicher Gewalt wird nicht im neuen Polizeigesetz geregelt. Die Kantonspolizei trifft in Fällen von häuslicher Gewalt zwar erste sichernde Massnahmen, danach liegt die Zuständigkeit jedoch beim Verhöramt bzw. der Staatsanwaltschaft und den Gerichten. Die Massnahmen bei häuslicher Gewalt werden daher im Rahmen der Justizreform in einem eigenen Erlass geregelt. Aufgrund der Erfahrungen in anderen Kantonen wird aber eine generelle Wegweisungsnorm zur Gefahrenabwehr ins neue Polizeigesetz aufgenommen.

4.2 Ressourcen und Mittel

Damit die Kantonspolizei ihre vielfältigen Aufgaben wahrnehmen kann, muss sie über die dafür notwendigen Mittel und personellen Ressourcen verfügen. Der Personalbestand für die Kantonspolizei ist heute auf Verordnungsebene festgelegt und beträgt maximal 50 Angehörige des Polizeikorps (maximaler Personalbestand gemäss Nachtrag vom 17. November 1989).

Es scheint nicht mehr sinnvoll, die Frage, welche personellen Mittel der Kantonspolizei für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben zur Verfügung stehen soll, über eine Bestandeszahl auf Gesetzes- oder Verordnungsebene zu regeln. Eine solche konkrete Regelung auf Gesetzesstufe ist auch in anderen Polizeigesetzen nicht üblich. Mit einer solchen starren Regelung kann nicht flexibel genug auf sich verändernde Rahmenbedingungen und Entwicklungen reagiert werden. Es ist wichtig, die angestrebten Wirkungsziele, die dazu nötigen Personalressourcen und entstehenden Kosten regelmässig zu überprüfen und notwendige Massnahmen zu treffen. Die Steuerung soll daher künftig wie im übrigen Bereich der kantonalen Verwaltung längerfristig über die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung und für das Folgejahr über den Stellenplan und das Budget erfolgen. Für die Steuerung des Personalbestandes bleibt damit wie bisher der Kantonsrat zuständig. Denkbare Messgrössen oder Kriterien für die Steuerung der personellen Ressourcen sind beispielweise Interventionszeiten, Anzahl Polizeikräfte im Verhältnis zur Bevölkerungszahl usw.

Drei der sieben Einwohnergemeinden engagieren zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung zurzeit punktuell private Sicherheitsfirmen. Wie nachfolgend im Rahmen der Erläuterungen zu Art. 8 aufgezeigt wird, ist diese Entwicklung problematisch, gehört der Schutz der Polizeigüter und damit der eigenen Bevölkerung doch zu den Kernaufgaben eines Staatswesens. Der Umstand, dass die Einwohnergemeinden für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung teilweise Sicherheitsfirmen engagieren ist darauf zurückzuführen, dass die Leistungserwartungen der Gemeinden und jene des Kantons bzw. der Kantonspolizei unterschiedlich sind.

Gemäss Art. 24 der Kantonsverfassung sorgen der Kanton und die Gemeinden für die Aufrechterhaltung der Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit. Dabei werden die dem Kanton und den Gemeinden obliegenden Polizeiaufgaben durch die Kantonspolizei erfüllt. Es gehört somit zum Grundauftrag der Kantonspolizei, die Gemeinden bei der Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit zu unterstützen und soweit notwendig auch hoheitlich d.h. polizeilich durchzusetzen. Am Grundsatz, dass es Aufgabe des Kantons ist, für Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit zu sorgen und das Gewaltmonopol beim Staat liegen soll, wird festgehalten. Polizeiaufgaben sollen auch künftig nur durch die Kantonspolizei erfüllt werden. Die mit dem geltenden Gesetz über die Kantonspolizei (in Kraft seit 1. Januar 1973) vorgenommene Zentralisierung der Kantonspolizei und Abschaffung der Polizeiposten in den Gemeinden hat sich bewährt und soll nicht geändert werden. Schweizweit geht der allgemeine Trend weg von Gemeinde- oder Stadtpolizeien, hin zu grösseren Organisationsformen und es haben auch grössere Kantone wie Bern oder Luzern die Zentralisierung ihrer Polizeieinheiten beschlossen. In den eher kleinräumigen Verhältnissen des Kantons wäre der Einsatz von mehreren kleineren Organisationen im gleichen Raum weder effizient noch sinnvoll und würde tendenziell zu einem grossen Abspracheaufwand und Doppelpurigkeiten führen.

4.3 Private Sicherheitsunternehmen

Im privaten Bereich kommen anlässlich von Festveranstaltungen, bei Grossanlässen, bei Nachtruheproblemen im Bereich von Gaststätten, um nur einige Beispiele zu nennen, im Kanton immer mehr private Sicherheitsunternehmen zum Einsatz. Dabei engagieren nicht nur Private solche Dienste, sondern immer mehr auch Einwohnergemeinden, die punktuell eine polizeiliche Unterversorgung beim Schutz von Ruhe und Ordnung orten. Bisher kennt der Kanton keine Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen. In der Folge bieten neben sehr guten Unternehmen auch andere ihre Dienste an, was zu erheblichen Problemen führt. Sicherheitsfirmen agieren ähnlich der Polizei teilweise im öffentlichen Raum und in einem sehr sensiblen Bereich. Sie werden von der Bevölkerung als Ordnungskräfte wahrgenommen, verfügen aber über keinerlei weitere Befugnisse als jede andere Person auch. Diese anspruchsvolle Aufgabe erfordert Personal mit einem guten Ausbildungsstand, eine kompetente Einsatzleitung, sowie klare Verantwortlichkeiten. Im neuen Polizeigesetz ist daher bis zum Vorliegen einer allfälligen Konkordatsregelung eine Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen vorgesehen.

4.4 Interkantonale Zusammenarbeit

Die interkantonale Zusammenarbeit im Polizeibereich, basierend auf verschiedenen Konkordaten, ist heute nicht mehr weg zu denken. Sie hat sich bewährt und wurde laufend weiterentwickelt. Zur Weiterentwicklung im Bereich interkantonale Zusammenarbeit gehört auch das laufende Projekt POLIZEI XXI in der Zentralschweiz, welches unbedingt weiterzuführen ist.

Insbesondere für ausserordentliche Lagen und im Bereich von Spezialisierungen ist die interkantonale Zusammenarbeit für einen kleineren Kanton sehr wichtig und muss weitergeführt werden. Neben den jährlichen Einsätzen am WEF in Davos, am 1. August in den Kantonen Uri und Schwyz, bei Grossveranstaltungen usw. besteht beispielsweise auf Stufe der Sondergruppen wie Hundeführer, alpine Einsatzgruppe, LUCHS, Verhandlungsgruppe, usw. eine rasche, gegenseitige und sehr wichtige Unterstützung im Bedarfsfall.

Aufgrund der langjährigen Erfahrungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit und der steigenden Anzahl interkantonaler Einsätze zeigt sich ein gewisser gesetzgeberischer Handlungsbedarf bei den Zuständigkeitsfragen. Die Zuständigkeiten für den Abschluss von Konkordaten und Vereinbarungen, für Entscheide im Rahmen des Vollzugs der Konkordate und damit die Bewilligung von Personaleinsätzen ausserhalb des Kantons oder das Aufgebot von ausserkantonalen Polizeikräften sind wie bisher im Polizeigesetz klar zu regeln. Es ist aber darauf zu achten, dass Entscheide sach-, stufen- und zeitgerecht gefällt werden können. Dabei sind Aspekte wie Planbarkeit, zeitliche Dringlichkeit, Bedeutung oder die Dauer von Einsätzen entsprechend zu berücksichtigen.

4.5 Polizeiliche Datensammlungen

Datensammlungen polizeilich relevanter Informationen sind ein wichtiger Grundstein für eine erfolgversprechende Aufgabenerfüllung. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass auch Verdachtsmomente und noch nicht verifizierte Daten aufgenommen werden müssen. Betroffenen kann auch nicht uneingeschränkt Einblick gewährt werden. Deshalb ist dem Schutz der Daten, der Löschung nicht mehr erforderlicher Datensätze und dem Zugriff auf Daten besondere Beachtung zu schenken. Im Grundsatz kommt das neue Datenschutzgesetz des Kantons zur Anwendung. Im Polizeigesetz werden aber insbesondere für den Umgang mit Daten im Rahmen des polizeilichen Vorermittlungsverfahrens und für den Datenaustausch im Abrufverfahren besondere Bestimmungen aufgenommen.

4.6 Personal- und Dienstrecht

Die Personalgesetzgebung für das Staatspersonal gilt grundsätzlich auch für das Personal der Kantonspolizei. Aufgrund der Organisationsstruktur der Kantonspolizei und der Besonderheiten der polizeilichen Aufgaben sind ergänzend oder abweichend dazu Bestimmungen

und Vorschriften als *lex specialis* notwendig. Wesentliche und wichtige Vorschriften (z.B. Einschränkung der freien Wohnortwahl, Aufgebot in der Freizeit, Verteidigung, Rechtsschutz, usw.), welche teilweise sogar den Grundrechtsbereich der einzelnen Personen tangieren, sind auf Gesetzesstufe zu erlassen. Rein organisatorische Vorschriften und solche mit geringerer Bedeutung sind vom Regierungsrat auf Stufe Ausführungsbestimmungen zu regeln (z.B. Regelung der Dienstgrade, Beförderungen, Leistung von Pikettdienst, usw.).

5. Aufbau

Der Entwurf des Polizeigesetzes lehnt sich in wesentlichen Bereich an die neueren Polizeigesetze anderer Kantone an (z.B. ZH, LU, UR, GL) und ist wie folgt gegliedert:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 bis 6)
2. Abschnitt: Polizeiliches Handeln
 - A. Allgemeine Grundsätze (Art. 7 bis 11)
 - B. Polizeiliche Massnahmen (Art. 12 bis 30)
 - C. Polizeilicher Zwang (Art. 31 bis 35)
3. Abschnitt: Polizeilichen Daten (Art. 36 bis 40)
4. Abschnitt: Private Sicherheitsunternehmen (Art. 41 bis 45)
5. Abschnitt: Angehörige der Kantonspolizei (Art. 46 bis 50)
6. Abschnitt: Organisation und finanzielle Abgeltung (Art. 51 bis 53)
7. Abschnitt: Haftung, Rechtsschutz, Entschädigungen an Dritte (Art. 54 bis 58)
8. Abschnitt: Rechtspflege (Art. 59)
9. Abschnitt: Schlussbestimmungen (Art. 60 bis 63)

6. Terminologie

In Übereinstimmung mit der neuen schweizerischen StPO wird im Polizeigesetz der Begriff „Gegenstände“ und nicht mehr der zivilrechtliche geprägte Begriff „Sache“ verwendet. Unter dem Begriff „Gegenstände“ werden Dinge, Sachen, Objekte, Pflanzen und auch Substanzen gemäss Betäubungsmittelgesetzgebung verstanden.

Tiere sind gemäss Art. 641a Abs. 1 ZGB keine Sachen mehr. Sie werden im Polizeigesetz nicht unter den Begriff „Gegenstände“ subsumiert, sondern soweit erforderlich ausdrücklich erwähnt.

7. Finanzielle Auswirkungen

Direkte finanzielle Auswirkungen sind mit dem neuen Polizeigesetz kaum zu erwarten. Die polizeilichen Aufgaben sind im Vergleich zum bisherigen Gesetz besser umschrieben, inhaltlich jedoch in etwa gleich geblieben.

Die bisherige Gesetzgebung sieht in der Verordnung eine Bestandesgrenze für das Polizeikorps von 50 Polizeiangehörigen vor. Dieser Höchstbestand ist nicht mehr vorgesehen, was aber nicht automatisch zu höheren Kosten führt. Die Personalressourcenfrage stellt sich aufgrund veränderter Rahmenbedingungen sowohl mit dem bisherigen, wie auch dem neuen Polizeigesetz. Neu ist lediglich, dass der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrats jährlich mit dem Budget und dem Stellenplan den Höchstbestand festlegen kann. Planungsgrundlage dabei ist die IAFP, wie bei der übrigen Staatsverwaltung.

8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. Allgemeine Bestimmungen

Art.1 Zweck und Geltungsbereich

Das Polizeigesetz bezweckt die Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit im Sinne von Art. 24 der Kantonsverfassung (nachfolgend als öffentliche Ordnung und Sicherheit bezeichnet). Die Aufgaben für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit werden im Auftrag von Kanton und Gemeinden durch die Kantonspolizei wahrgenommen. Gemäss Abs. 2 werden im Polizeigesetz somit die Aufgaben und die Organisation der Kantonspolizei sowie die Art und Weise der Aufgabenerfüllung geregelt, soweit sich diese nicht unmittelbar aus der Bundes- und kantonalen Gesetzgebung ergeben.

Mit der Formulierung, dass das Polizeigesetz die Aufgaben und die Art und Weise ihrer Erfüllung umschreibt, wird zum Ausdruck gebracht, dass Massnahmen und Mittel der Kantonspolizei nicht abschliessend geregelt werden können. Die allgemeinen Grundsätze des polizeilichen Handelns (Art. 7 ff.) und insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 9) sind gerade deshalb von besonderer Bedeutung.

Als Bundesgesetzgebung, aus welcher sich unmittelbar Aufgaben der Kantonspolizei ergeben, ist insbesondere die Strafprozessordnung zu nennen. Damit ist die Abgrenzung zwischen dem Polizeigesetz und der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) angesprochen, welche auf den 1. Januar 2011 in Kraft treten wird. Die StPO regelt die Aufgaben der Kantonspolizei im Rahmen des Strafverfahrens, insbesondere im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren, während das Polizeigesetz die polizeiliche Tätigkeit ausserhalb des konkreten Strafverfahrens und damit in erster Linie im Rahmen der Gefahrenabwehr, der Prävention und der Erkennung von Straftaten regelt. Dabei ist zu beachten, dass die gleichen polizeilichen Massnahmen sowohl bei der Gefahrenabwehr als auch bei der Tätigkeit im Rahmen des Strafverfahrens eingesetzt werden können.

Das Polizeigesetz gilt in erster Linie für die Kantonspolizei. Die Kantonspolizei im Sinne des Polizeigesetzes umfasst die vereidigten Angehörigen des Polizeikorps sowie die zivilen Angestellten der Kantonspolizei. Kantonspolizei im Sinne des Polizeigesetzes ist damit zu unterscheiden von der Kantonspolizei als organisatorische Amtseinheit des Sicherheits- und Justizdepartements, zu welcher neben der Kantonspolizei auch die Abteilung Militär- und Bevölkerungsschutz gehört.

Das Polizeigesetz findet aber auch Anwendung auf jene Organisationen und Personen, denen der Kanton allenfalls polizeiliche Aufgaben überträgt (Abs. 3), wie z.B. den Hilfspolizisten gemäss Art. 46 Abs. 2 (vgl. Ausführungen zu Art. 46). Bei den polizeilichen Hilfskräften handelt es sich um Personen oder Organisationen, welchen vom Kanton temporär bestimmte polizeiliche Aufgaben übertragen werden und die damit praktisch zu Angestellten oder einem Teil der Kantonspolizei werden. Auch für diese temporären Hilfskräfte gelten die Bestimmungen des Polizeigesetzes. Von den polizeilichen Hilfskräften sind die privaten Sicherheitsunternehmen gemäss Art. 41 ff. abzugrenzen (Abs. 3). Den privaten Sicherheitsunternehmen und ihren Mitarbeitenden werden keine polizeilichen Aufgaben im Sinne von Abs. 2 übertragen und für sie gelten nur die Bestimmungen von Art. 41 bis 45 des Polizeigesetzes (vgl. Ausführungen zu Art. 41 ff.).

Art.2 Aufgaben

Die Aufgaben der Kantonspolizei werden wie bisher auf Gesetzesstufe geregelt und soweit möglich detailliert beschrieben. Die Beschreibung der Hauptaufgabenbereiche orientiert sich an der bisherigen Bestimmung und an den Polizeigesetzen anderer Kantone. Die Aufzählung der Aufgaben ist nicht abschliessend.

In Abs. 1 wird der generelle Auftrag der Kantonspolizei umschrieben. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit umfasst den Schutz der Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit, wie er sich als öffentliche Aufgabe aus Art. 24 der Kantonsverfassung ergibt. Bei der Prävention und Gefahrenabwehr spielt die Information und Beratung der Bürgerinnen und Bürger und die Präsenz eine immer wichtigere Rolle.

Eine weitere wichtige Kernaufgabe ist die Ermittlung und Aufklärung von Straftaten und Unfällen.

In Abs. 2 werden die Hauptaufgaben der Kantonspolizei umschrieben, wobei die Aufzählung nicht abschliessend ist.

Bst. a umfasst die Gefahrenabwehr und Störungsbeseitigung. Der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gehört zu den Hauptaufgaben der Polizei. Es geht dabei um den Schutz der klassischen Polizeigüter wie Leib und Leben, öffentliche Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum, Besitz oder Treu und Glauben im Geschäftsverkehr. Die Kantonspolizei hat die öffentliche Ordnung und Sicherheit aufrechtzuerhalten und bei konkreten Gefahren zugunsten der polizeilichen Schutzgüter einzuschreiten. Öffentliche Ordnung und Sicherheit sind unbestimmte Rechtsbegriffe, sie können nicht konkret und abschliessend umschrieben werden. Es geht um nicht im Einzelnen bestimmbare Gefährdungsarten und Gefährdungsformen und die Polizeitätigkeit muss sich situativ den konkreten Verhältnissen anpassen. Die Polizei ist aber nicht verpflichtet, alles zu unternehmen, damit es nicht zu einer Verletzung irgendwelcher polizeilicher Schutzgüter kommt. Diesen umfassenden Auftrag kann die Polizei nicht erfüllen. Nach herrschender Lehre und Praxis hat sich die Polizei auf die Beseitigung von Störungen und Abwehr von Gefahren zu beschränken, soweit nicht besondere Vorschriften etwas anderes bestimmen. Der Schutzbereich umfasst neben Menschen auch Tiere und Gegenstände.

Zur Gefahrenabwehr gehören auch Massnahmen zum Schutz eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Behörden und Einrichtungen sowie Begleitschutzmassnahmen. Die Gefahrenabwehr umfasst aber auch die Prävention und Vorbeugung. Die Kantonspolizei hat nach Möglichkeit strafbare Handlungen zu verhindern. Die Umsetzung erfolgt durch die Einsetzung von Beratungsstellen innerhalb der Dienstgruppen. Die Prävention kann durch verschiedene Massnahmen wie Verkehrsunterricht, generelle Informationen und Sicherheitsberatungen (z.B. Broschüren, Kampagnen), konkrete Beratung, polizeiliche Präsenz usw. erfolgen. Die Kantonspolizei hat auch eine Beratungsaufgabe gestützt auf das Opferhilfegesetz zu erfüllen (Information über Beratungsstelle bei der ersten Einvernahme des Opfers, Übermittlung der Personalien des Opfers an die Beratungsstelle, sofern dies vom Opfer nicht abgelehnt wird).

Bst. b umfasst die Verfolgung und Aufklärung von Straftaten und die Mitwirkung im Strafverfahren. Die Kantonspolizei erfüllt Aufgaben und hat bestimmte Befugnisse im Rahmen des Strafverfahrens. Es geht dabei primär um die Aufgaben der Kantonspolizei als Kriminalpolizei, teilweise aber auch als Verkehrs- und Sicherheitspolizei (im Zusammenhang mit der Abklärung von Alltagsdelikten und bei Strassenverkehrsdelikten). Die Kantonspolizei hat die Aufgabe, Phänomene und Delikte zu erkennen, aufzuklären und zu verfolgen. Im Rahmen des Strafverfahrens kommt die StPO und nicht das Polizeigesetz zur Anwendung. Auch wenn gemäss StPO die Hauptverantwortung im Strafverfahren bei der Staatsanwaltschaft liegt, hat die Kantonspolizei zahlreiche Kompetenzen und Aufgaben. Die Kantonspolizei führt von Amtes wegen oder auf Anzeige hin die ersten Ermittlungen durch, d.h. sie sammelt die wichtigen Beweismittel und Spuren und ist für deren Sicherstellung besorgt. Die Kantonspolizei trifft die ihr nach der StPO oder anderen Gesetzen zustehenden unaufschiebbaren Massnahmen (z.B. vorsorgliche Tatbestandsaufnahme, Personenbefragungen, Erkennungsdienstliche Massnahmen, Personenkontrollen, Durchsuchung von Sachen oder Personen bei Gefahr von Verzug, Beschlagnahme, Hausdurchsuchung und Festnahme bei Gefahr von Verzug, Anordnung von Blut- und Urinproben bei SVG-Delikten, Fahndung).

Bst. c umfasst die Aufgaben im Bereich Sicherheit, Kriminalität und Mobilität. Es handelt sich dabei um die eigentlichen Polizeiaufgaben in diesen Bereichen und nicht etwa um verwaltungspolizeiliche Aufgaben, welche z.B. in der Jagd- oder der Gesundheitsgesetzgebung geregelt sind und von diesen Verwaltungseinheiten selbst wahrzunehmen sind.

Auf eine eigentliche Bezeichnung oder Unterteilung in kriminal-, sicherheits- und verkehrspolizeiliche Aufgaben, wie dies in Polizeigesetzen anderer Kantone erfolgt, wird verzichtet. Diese Unterteilung knüpft an die heutige Organisationsstruktur der Kantonspolizei an, welche sich aber je nach Weiterentwicklung der Aufgaben auch verändern kann und daher nicht auf Gesetzesstufe zu verankern ist.

Die Kantonspolizei soll ihre Aufgaben abteilungsübergreifend erfüllen und auch bezüglich Ressourcen muss die Durchlässigkeit für eine effiziente und optimale Zusammenarbeit gewährleistet bleiben.

Zu den Polizeiaufgaben im Bereich Sicherheit gehören beispielsweise Begleitschutzmassnahmen, wenn hohe Vertreter auswärtiger Behörden oder Organisationen sich im Kanton aufhalten (Schutz gemäss Bundesvorgaben). Die Kantonspolizei erfüllt auch Aufgaben im Bereich des Staatsschutzes (dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 31. März 1997, BWIS; SR 120, sowie der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 27. Juni 2001, VWIS; SR 120.2). Auf Anordnung der zuständigen Bundesstellen bzw. des Regierungsrats hat die Kantonspolizei Personen oder Personengruppen, welche die Sicherheit des Staates gefährden, zu überwachen. Zur präventiven Sicherung hat sie erforderliche Abklärungen zu treffen (Personensicherheitsprüfungen).

Zu den Aufgaben im Bereich Kriminalität gehören Tätigkeiten, um Verbrechen und Vergehen aufzudecken. Dazu gehören beispielsweise die Abklärung von Hinweisen aus der Bevölkerung, die Überwachung von neuralgischen Orten oder im Internet, sowie das Erkennen von neuen Deliktsformen.

Die Kantonspolizei nimmt verschiedene Aufgaben im Bereich der Mobilität wahr. Mobilität umfasst den Strassenverkehr, Schifffahrtsbereich, Flugbereich, Seilbahnen usw.. Die Aufgaben im Bereich Mobilität ergeben sich insbesondere aus der Bundesgesetzgebung (z.B. Strassenverkehrsgesetzgebung). Die Kantonspolizei hat im Sinne der Verkehrspolizei ganz allgemein für Ordnung und Sicherheit auf den öffentlichen Strassen zu sorgen und die Einhaltung der Vorschriften über den Strassenverkehr zu überwachen. Dazu gehört die Kontrolle des rollenden und ruhenden Verkehrs (inkl. regelmässiger systematischer Verkehrskontrollen, Kontrolle der Arbeits- und Ruhezeiten, usw.), die Regelung des Verkehrs in ausserordentlichen Lagen, die Überwachung der Tunnels und bei Bedarf die Information des Unterhaltsdienstes der Strassen. Die Verkehrspolizei hat aber auch gerichtspolizeiliche Aufgaben zu erfüllen, Verkehrsdelikte abzuklären und Ordnungsbussen zu verfügen. Die Kantonspolizei hat die Aufgaben der Unfallstatistik zu erfüllen und nimmt auch Präventionsaufgaben wahr (z.B. Verkehrsunterricht). Ähnliche Aufgaben hat die Kantonspolizei als Wasserpolizei zu erfüllen, wobei hier der Seerettungsauftrag besondere Bedeutung hat.

Bst. d umfasst die Amts- und Rechtshilfe. Die Kantonspolizei hat den Kantons- und Gemeindeverwaltungsbehörden sowie den Justizbehörden Amts- und Rechtshilfe zu leisten soweit dies gemäss kantonalem oder übergeordnetem Recht vorgesehen oder erforderlich ist, um die Rechtsordnung durchzusetzen. Amtshilfe ist nur zulässig, soweit sie für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist, ansonsten haben die zuständigen Behörden ihre Aufgabe selbst zu erfüllen. Im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe ist die Polizei gestützt auf die Spezialgesetzgebungen (Asylgesetzgebung, Jagd- und Fischereigesetzgebung, Gastgewerbegesetzgebung, Forstgesetzgebung, usw.) zugunsten verschiedenster Amtsstellen tätig, z.B. für die Erstellung von polizeilichen Führungsberichten, die Durchsetzung von Massnahmen, für Kontroll- und Vollzugsaufgaben oder Vollstreckung von Zivilurteilen (z.B. Vollzug eines Ausweisungsbefehls). Im Rahmen der Amtshilfe erfüllt die Kantonspolizei auch Betreuungs- und Aufsichtsaufgaben im Bereich Gefängnis (z.B. Eintrittskontrolle, Kontrolle der Besucher, Überwachung der Zellen usw.). Die Amtshilfe an Gemeindeverwaltungsbehörden muss entweder in einem kantonalen Erlass vorgesehen oder erforderlich sein, um die Rechtsordnung durchzusetzen. Aufgrund der Hierarchiestufe kann in kommunalen Erlassen keine generelle polizeiliche Amtshilfe statuiert werden.

Bst. e umfasst die generelle Hilfeleistung bei Unfällen sowie bei Katastrophen und in Notlagen. Die Kantonspolizei hat bei Unfällen aller Art der Bevölkerung erste Hilfe zu leisten, bis die entsprechenden Fachpersonen (z.B. Ambulanz, Feuerwehr) zum Einsatz kommen. Dasselbe gilt bei der See- und Bergrettung. Die Polizei ist auch zuständig für die Suche nach Vermissten. Bei Katastrophen (z.B. Naturereignisse, schwere Unglücksfälle) trifft die Kantonspolizei soweit notwendig die erforderlichen Massnahmen und koordiniert die Einsätze. Gemäss Bevölkerungsschutzgesetz ist die Kantonspolizei ein wichtiges Element im zivilen Verbundsystem für die Gewährleistung des Bevölkerungsschutzes.

Die Kantonspolizei (bzw. die Einsatzzentrale) sorgt für die Verbreitung von Hinweisen und Verhaltensanweisungen der Behörden an die Bevölkerung. Die erste Einsatzleistung wird von der Kantonspolizei übernommen und kann je nach Entwicklung an den Kantonalen Führungsstab oder andere Stellen übergehen.

Bst. f umfasst den Bereich der polizeilichen Tätigkeiten ausserhalb der Strafprozessordnung. Die Kantonspolizei muss tätig werden können, bevor ein konkretes Strafverfahren läuft, also bevor die StPO greift. Gemeint sind damit polizeiliche Tätigkeiten, welche möglich sein müssen z.B. im Bereich der Bekämpfung der Internetkriminalität oder wenn keine Anzeige von Dritten vorliegt oder Betroffene noch gar nicht wissen, dass sie Geschädigte sind. Die Kantonspolizei wird aber erst tätig, wenn Hinweise für eine Straftat oder eine Gefahr bestehen.

Bst. g legt fest, dass die Kantonspolizei für Kanton und Gemeinden die kantonale Alarm- und Aufgebotsstelle betreibt. Es ist Aufgabe der Einsatzzentrale der Kantonspolizei sämtliche Notrufe (112/117/118) entgegen zu nehmen (z.B. Unfallmeldungen, Einbruch-, Überfall-, Wasser-, Gas- und Brandalarme) und die entsprechenden Aufgebote vorzunehmen.

Gemäss Abs. 3 kann der Regierungsrat der Kantonspolizei weitere Aufgaben übertragen. Dabei handelt es sich um Aufgaben wie Polizei-Eskorten oder Parkdienst bei regierungsrätlichem Besuch aus anderen Kantonen oder Zutrittskontrollen bei Veranstaltungen.

Art.3 Polizeiliche Generalklausel

Auch wenn die Aufgaben der Kantonspolizei grundsätzlich in Art. 2 geregelt werden, kommt man nicht darum herum, eine polizeiliche Generalklausel ins Polizeigesetz aufzunehmen, welche der Kantonspolizei erlaubt, in Notsituationen auch ohne besondere gesetzliche Grundlage zu handeln. Polizeiliche Generalklauseln wurden auch in die neueren Polizeigesetze anderer Kantone aufgenommen (z.B. UR, ZH). Die polizeiliche Generalklausel hat ihre verfassungsmässige Grundlage in Art. 36 Abs. 1 der Bundesverfassung, 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 ist jedoch nur zulässig, wenn im Einzelfall keine besondere gesetzliche Grundlage gegeben ist und eine unmittelbar drohende und erhebliche Gefahr oder eingetretene Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit abgewehrt, eingedämmt oder beseitigt werden soll. Die Gefahr oder Störung muss schwerwiegend sein und elementare Rechtsgüter wie Leib und Leben betreffen. Die polizeiliche Generalklausel kann somit nicht angerufen werden in Situationen, die voraussehbar sind und immer wieder vorkommen. Auch wenn sich polizeiliches Handeln auf die Generalklausel abstützt muss insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden (BGE 126 I 118).

Art.4 Besondere Veranstaltungen

Für besondere Veranstaltungen auf öffentlichem Grund, welche einen gesteigerten Gemeingebrauch bedeuten oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit beeinträchtigen können, wird der Grundsatz der Bewilligungspflicht neu ins Polizeigesetz aufgenommen. Die detaillierten Bewilligungserfordernisse finden sich je nach Ort und Form der Veranstaltung in der weiteren Gesetzgebung wie z.B. dem Gastgewerbegesetz oder dem Einführungsgesetz zum Strassenverkehrsgesetz. Die Bewilligung ist bei der zuständigen Behörde oder Amtsstelle des Kantons oder der Gemeinde einzuholen. Besondere Veranstaltungen in diesem Sinne sind z.B. grosse Festanlässe und Veranstaltungen oder Demonstrationen und Kundgebungen. Die Bewilligung wird erteilt, wenn ihr keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen und sie kann mit Bedingungen und Auflagen (z.B. Einhaltung einer bestimmten Demonstrationroute) verbunden werden (Abs. 2). Im Rahmen der Bewilligung kann die Verpflichtung auferlegt werden, einen angemessenen Sicherheits- und Ordnungsdienst einzurichten, die Bestimmungen über die privaten Sicherheitsdienste (Art. 41 bis 45) sind anwendbar. Für Anlässe auf privatem Grund gilt Art. 4 nur, wenn die öffentliche Ordnung und Sicherheit beeinträchtigt werden könnte (Abs. 4).

Art.5 Zusammenarbeit

In Zusammenhang mit dem Beitritt zur Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL) wurde ins bisher geltende Polizeigesetz erst vor kurzem eine allgemeine Rechtsgrundlage für die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit aufgenommen (Art. 4a; i.K. seit 9. November 2006). Der Regierungsrat wurde ermächtigt, mit dem Bund und mit anderen Kantonen Verwaltungsvereinbarungen abzuschliessen. Mit Blick auf die mögliche Tragweite von interkantonalen Polizeieinsätzen wurde die Entscheidkompetenz für Ersuchen um Polizeikräfte an andere Kantone dem Regierungsrat übertragen und in Fällen von zeitlicher Dringlichkeit oder untergeordneter Bedeutung dem Sicherheits- und Justizdepartement. Die Kompetenz zum Entscheid über einen Antrag eines Kantons um polizeiliche Hilfestellung wurde grundsätzlich ebenfalls dem Regierungsrat übertragen, weil mit zunehmenden interkantonalen Polizeieinsätzen mittelbar der Umfang des Leistungsauftrags an die Kantonspolizei erweitert wird.

Im Hinblick auf das neue Polizeigesetz wurden die Einsätze des letzten Jahres analysiert. Im Jahr 2008 war die Kantonspolizei insgesamt an 18 interkantonalen Einsätzen beteiligt. In 6 Fällen hat die Kantonspolizei Obwalden Unterstützung durch ausserkantonale Polizeikräfte erhalten, in 12 Fällen hat sie Unterstützung an andere Kantone (insb. NW und UR) geleistet. Bei den insgesamt 18 Einsätzen kamen in 5 Fällen die Ordnungsdienste zum Einsatz (WEF Davos, 1. Mai, Euro 08, Rütlifeier, Fussballmatch) und in den übrigen Fällen die Sondergruppen Luchs, Hundeführer, Alpine Einsatzgruppe, Seepolizei/Taucher und Motorradgruppe. Von den insgesamt 18 Einsätzen waren nur gerade 10 Einsätze so planbar, dass vorgängig ein Entscheid des Regierungsrats eingeholt werden konnte. Die Einsätze der Ordnungsdienste waren jeweils planbar, von den Einsätzen der Sondergruppen waren von 13 nur 5 planbar.

Die Erfahrungen zeigen, dass bei rund der Hälfte der Einsätze aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit die Entscheide auf Stufe des Sicherheits- und Justizdepartements gefällt werden mussten und die Regierung erst im Nachhinein informiert werden konnte. Die heutige Kompetenzregelung ist in der Praxis nur schwer umsetzbar und es wird daher eine Änderung der Kompetenzstufe vorgeschlagen.

Für den Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen über die polizeiliche Zusammenarbeit und den grenzüberschreitenden Polizeieinsatz bleibt wie bisher der Regierungsrat zuständig (Abs. 1). Neu soll aber das Sicherheits- und Justizdepartement die Kompetenz haben, andere Kantone und den Bund um Einsatz von Polizeikräften im Kanton zu ersuchen oder auf Gesuch hin den Einsatz von Polizeikräften ausserhalb des Kantons anzuordnen. Bei hoher zeitlicher Dringlichkeit oder untergeordneter Bedeutung soll der Polizeikommandant oder die Polizeikommandantin für den Entscheid zuständig sein (Abs. 2). Diese Kompetenzregelung scheint zeitlich und sachlich sinnvoll, da es um Entscheide im Einzelfall geht. Die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit werden weiterhin auf Stufe Regierungsrat (Verwaltungsvereinbarungen) oder Kantonsrat (interkantonale Vereinbarung bzw. Konkordate) festgelegt.

Art.6 Information der Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit hat ein legitimes und grundsätzlich anerkanntes Interesse auch über die Tätigkeit der Kantonspolizei informiert zu werden. Die Medien sollen ihren verfassungsmässigen Auftrag erfüllen und die Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Verwaltung informieren können. Das Bundesgericht hat eine gewisse „Wächterrolle“ der Medien anerkannt (vgl. dazu BGE 116 IV 31). Bei der Informationspflicht der Kantonspolizei sind jedoch, wie bei der gesamten Tätigkeit der Kantonspolizei, die verfassungsrechtlichen Grundsätze zu beachten. Die Information muss von öffentlichem Interesse sein und es dürfen ihr weder überwiegend öffentliche noch überwiegend private Interessen oder gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen. Bei der Information sind insbesondere auch dem Grundsatz der Unschuldsvermutung und den Persönlichkeitsrechten von Betroffenen Rechnung zu tragen. Im Rahmen eines Strafverfahrens gelten für die Informationstätigkeit die Bestimmungen des Strafprozessrechts (StPO, kantonale Erlasse zur StPO).

II. Polizeiliches Handeln

A. Allgemeine Grundsätze

Art.7 Gewaltmonopol

Das staatliche Gewaltmonopol ist eine zentrale Komponente der Staatsgewalt und beinhaltet das Recht und die Pflicht den gesetzmässigen Zustand nötigenfalls unter Zwang gegenüber Personen, Tieren und Gegenständen durchzusetzen (Abs. 2). Das Gewaltmonopol macht die Anwendung insbesondere von physischem Zwang grundsätzlich zur ausschliesslichen Angelegenheit des Staates. Der Staat garantiert seinen Bürgern Recht und Sicherheit durchzusetzen und im Gegenzug verzichtet der Bürger auf gewaltsame Selbsthilfe. Durch das staatliche Gewaltmonopol werden das friedliche Zusammenleben und die Einhaltung der Staats- und Rechtsordnung sichergestellt und kann aus diesen Gründen nicht einfach an Private delegiert werden. Die zulässige Gewaltanwendung durch Private ist auf wenige Ausnahmerechte wie Notwehr, Notstand, Festhalterrecht und Hausrecht beschränkt.

Es wird daran festgehalten, dass die rechtmässig Durchsetzung hoheitlicher Befugnisse im Sinne von Abs. 2 grundsätzlich der Kantonspolizei vorbehalten bleiben soll. Abs. 1 verbietet daher insbesondere die Übertragung polizeilicher Massnahmen und polizeilichem Zwang an Private. Damit bleibt die Kantonspolizei alleinige Inhaberin des Gewaltmonopols. Eine Ausnahme bildet der Transport von Personen gemäss Art. 17 (vgl. Erläuterungen zu Art. 17).

Auch wenn die Delegation von gewissen Aufgaben unter bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich möglich wäre, soll darauf verzichtet werden, da sie nicht unproblematisch ist und der Staat letztlich verantwortlich bliebe. Mit dem Ausschluss der Übertragbarkeit hoheitlicher Befugnisse wird festgelegt, dass private Sicherheitsunternehmen auf öffentlichem Grund wie bisher keine hoheitlichen Aufgaben erfüllen können (vgl. Ausführungen zu Art. 41 ff.).

Art.8 Gesetzmässigkeit

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit ist ein fundamentales Rechtsprinzip, das bereits in Art. 5 Abs. 1 BV festgehalten ist. Der Grundsatz würde somit auch ohne ausdrückliche Erwähnung im Polizeigesetz gelten. Dennoch ist es aufgrund seiner grossen Bedeutung im Polizeirecht angebracht, ihn auch im Polizeigesetz zu erwähnen. Für den Bereich des polizeilichen Handelns ist namentlich von Bedeutung, dass das Bundesgericht für schwerwiegende Grundrechtseingriffe eine klare, hinreichend bestimmte Verankerung in einem formellen Gesetz verlangt. Abs. 2 verdeutlicht, dass auch bei Grundrechtseingriffen polizeiliches Handeln die Menschenwürde zu achten hat.

Die Kantonspolizei kann bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gezwungen sein, selber Handlungen zu begehen, die an sich nach Strafgesetzbuch oder anderen Gesetzen verboten sind (z.B. Überschreitung der zulässigen Geschwindigkeit bei Verfolgung einer flüchtigen Person). Auch wenn solche Handlungen bereits gemäss Art. 14 StGB oder anderen Normen straflos bzw. gesetzlich erlaubt bzw. geboten sind, rechtfertigt es sich aufgrund der grossen praktischen Bedeutung für die Polizeiarbeit, das im Polizeigesetz explizit zu erwähnen (Abs. 3).

Art.9 Verhältnismässigkeit

Auch die Verhältnismässigkeit ist ein Rechtsprinzip, das in Art. 5 Abs. 2 BV verankert ist. Im Polizeirecht kommt dem Verhältnismässigkeitsprinzip in der Praxis eine grosse Bedeutung zu, weshalb es ins Polizeigesetz aufzunehmen ist. Das Verhältnismässigkeitsprinzip besagt, dass polizeiliches Handeln in zeitlicher, örtlicher, personeller und sachlicher Hinsicht nicht weiter gehen darf, als es der polizeiliche Zweck erfordert. Kerngedanke des Verhältnismässigkeitsprinzips ist die Gewährleistung eines angemessenen Verhältnisses zwischen dem angestrebten Zweck und der ergriffenen Massnahme sowie der dadurch verursachten Folgen. Es muss jeweils die mildeste Massnahme ergriffen werden, die einen Betroffenen oder die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Das Wort „voraussichtlich“ bringt zum Ausdruck, dass es im Zeitpunkt des Handelns nicht immer möglich ist, abschliessend zu beurteilen, welche Massnahme die am wenigsten belastende ist.

Die Massnahme ist sodann aufzuheben oder zu beenden, wenn der Zweck erreicht ist oder es sich zeigt, dass er nicht erreicht werden kann.

Art. 10 Opportunitätsprinzip

Grundsätzlich ist die Polizei zum Handeln verpflichtet, wenn die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet ist. Der Polizei steht ein gewisser Ermessensspielraum zu, sofern ein übergeordneter Auftrag ein Eingreifen nicht zulässt. Die Kantonspolizei muss ihr Ermessen jedoch pflichtgemäss ausüben. Sie hat entsprechend dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip und nach der Pflicht zu handeln, die öffentlichen Interessen zu wahren. Wenn die Mittel fehlen, um bei mehreren Störungen oder Gefährdungen gleichzeitig und gleichwertig einzugreifen, wird die Kantonspolizei abwägen müssen, welches Interesse als höherrangig zu werten ist.

Art. 11 Adressaten des polizeilichen Handelns

Aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgt, dass sich polizeiliches Handeln grundsätzlich nur gegen die Störerin oder den Störer richten darf. Das sogenannte „Störerprinzip“ ist ein ungeschriebener allgemeiner Grundsatz des materiellen Polizeirechts, den vor allem die Rechtsprechung entwickelt hat. In erster Linie richtet sich das polizeiliche Handeln gegen Personen, die durch ihr Verhalten oder das Verhalten Dritter (z.B. Kinder, bevormundete Personen), für das sie verantwortlich sind, die öffentliche Ordnung und Sicherheit stören oder gefährden (Abs. 1). Es kann sich aber auch gegen Tiere oder Gegenstände richten, von denen eine Störung oder Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ausgeht, bzw. gegen die Person, welche die Herrschaft über das Tier oder den Gegenstand ausübt (Abs. 2).

Der Störer oder die Störerin ist polizeirechtlich verpflichtet, eine Gefahr oder eine Störung zu beseitigen oder die Kosten für die Massnahmen zu tragen, um den ordnungsgemässen Zustand wieder herzustellen (BGE 122 II 65, 70). Dabei gelten Verhaltensstörer und Zustandsstörer als „Störer“ im Sinne des Polizeigesetzes.

In Abs. 3 wird die Grundlage geschaffen, dass sich Massnahmen der Kantonspolizei in Ausnahmefällen auch gegen Nichtstörer richten können, wenn das Gesetz dies vorsieht oder wenn eine unmittelbar drohende oder eingetretene schwere Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nicht anders abgewehrt oder beseitigt werden kann. Es handelt sich dabei um Fälle des polizeilichen Notstands. Zu denken ist etwa an die Requirieren von Fahrzeugen zur Rettung von Unfallopfern oder die Inanspruchnahme leer stehender Räume Dritter zur Unterbringung obdachlos gewordener Personen nach einer Naturkatastrophe.

B. Polizeiliche Massnahmen

Art. 12 Grundsatz

Es gilt der Grundsatz, dass die Kantonspolizei die Massnahmen gemäss Art. 13 ff. nur ergreifen kann, um ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Diese an und für sich selbstverständliche Einschränkung des polizeilichen Handelns ist derart wichtig, dass es richtig ist, diesen Grundsatz im Polizeigesetz zu verankern.

Art. 13 Anhaltung, Personenkontrolle und Identitätsfeststellung

Die Kantonspolizei muss zur Erfüllung ihrer Aufgaben Personenkontrollen und Identitätsfeststellungen vornehmen können. Es sind typische polizeiliche Massnahmen, welche der präventiven Gefahrenabwehr oder der Aufdeckung von strafbaren Handlungen dienen. Bei der Aufdeckung von strafbaren Handlungen geht es jedoch noch nicht um die Tätigkeiten im Rahmen des Strafverfahrens. Vielmehr erfolgt die Aufdeckung bei Gelegenheit einer Personenkontrolle ausserhalb des Strafverfahrens. Eine Kontrolle darf aber nie anlassfrei durchgeführt werden, sondern es muss dafür stets ein Grund vorliegen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sollen die Kontrollen in erster Linie auf „Personen in unklaren Situationen“ zielen, also auf Personen, die aufgrund der Umgebung oder des Verhaltens auffällig sind.

Mit Abs. 2 Bst. b wird keine generelle Ausweistragepflicht eingeführt. Eine solche Pflicht kann sich aber aus spezialgesetzlichen Normen ergeben, wie im Strassenverkehrsrecht bezüglich Fahrausweis. Wer aber Ausweise oder Bewilligungspapiere mit sich führt soll diese auf Verlangen vorzeigen.

Aus Fahndungsgründen muss die zu überprüfende Person neben Ausweis- und Bewilligungspapieren auch Gegenstände, die sich in ihrem Gewahrsam befinden, auf Verlangen vorzeigen und Fahrzeuge und Behältnisse öffnen (Abs. 2 Bst. d). Dass zum Zweck der Personenkontrolle auch Behältnisse und Fahrzeuge zu öffnen sind, ermächtigt die Kantonspolizei nicht dazu, gleichzeitig eine Durchsuchung solcher Gegenstände durchzuführen. Eine Durchsuchung muss sich auf Art. 25 abstützen, wobei die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sein müssen.

Kann die Identität einer Person vor Ort und Stelle nicht oder nur mit Schwierigkeiten festgestellt werden oder liegt ein Anfangsverdacht für einen Straftatbestand vor, kann die Kantonspolizei diese im Sinne einer erweiterten Personenkontrolle auf die Polizeidienststelle bringen. Ein Anfangsverdacht liegt vor, wenn Zweifel an der Richtigkeit ihrer Angaben, an der Echtheit ihrer Ausweis- oder Bewilligungspapiere oder am rechtmässigen Besitz an Fahrzeugen, Tieren oder anderen Gegenständen bestehen. Bei der Anhaltung handelt es sich aber nicht um eine freiheitsentziehende Massnahme im Sinne von Art. 5 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101).

Die angehaltene Person muss so rasch wie möglich darüber aufgeklärt werden, warum sie auf die Polizeidienststelle mitgenommen wird (Abs. 4). Die Einschränkung, dass die Aufklärung so rasch wie möglich zu erfolgen hat berücksichtigt, dass je nach Situation z.B. zuerst eine Übersetzerin oder ein Übersetzer aufgeboden werden muss oder die Aufklärung allenfalls aus polizeitaktischen Gründen nicht sofort möglich ist. Auch minderjährige Personen müssen über den Grund der Mitnahme aufgeklärt werden.

Bei minderjährigen Personen muss zusätzlich der Inhaber oder die Inhaberin der elterlichen Sorge unverzüglich über die Mitnahme informiert werden (Abs. 5).

Art. 14 Befragung

Die Kantonspolizei kann im Rahmen der Gefahrenabwehr Personen formlos befragen. Diese Befragung ist klar zu unterscheiden von der Einvernahme im Rahmen des Strafverfahrens, bei welchen die besonderen Form- und Verfahrensvorschriften der Strafprozessordnung zu beachten sind (Abs. 2).

Bei der formlosen Befragung geht es beispielsweise um Fälle, in denen die Kantonspolizei im Hinblick auf einen Polizeieinsatz bei ortskundigen Personen oder Veranstaltern Informationen und Auskünfte einholt.

Art. 15 Vorladung

Die Kantonspolizei kann Personen formlos, jedoch unter Bekanntgabe des Grundes vorladen. Die Vorladung bedeutet, dass diese Person zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort (i.d.R. Polizeidienststelle) zu erscheinen hat. Mögliche Gründe sind eine Befragung, die Identitätsfeststellung, erkennungsdienstliche Massnahmen oder die Herausgabe von Gegenständen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Wird einer Vorladung nicht Folge geleistet, stehen der Kantonspolizei keine Zwangsmittel zur Durchsetzung zur Verfügung, da es sich nur um eine formlose Vorladung handelt.

Art. 16 Polizeigewahrsam

Der Polizeigewahrsam stellt einen schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit des Betroffenen dar. Die Gründe für einen Polizeigewahrsam sind daher im Polizeigesetz abschliessend aufgezählt. Im Polizeigesetz sind aber nur die Fälle ausserhalb des Strafverfahrens geregelt, d.h. wenn noch kein erhärteter Verdacht auf das Vorliegen einer konkreten strafbaren Handlung vorliegt, denn dann gilt die StPO.

Die in Abs. 1 aufgezählten Gründe orientieren sich an der Gesetzgebung anderer Kantone. Die Fälle von Bst. a und d liegen insbesondere im Interesse der betroffenen Person selbst, da ihr Zweck hauptsächlich dem Selbstschutz dient. Die Fälle von Bst. b umfassen den Ge-

wahrsam bei Erregung eines erheblichen öffentlichen Ärgernisses oder bei ernsthafter Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (z.B. Randalieren von berauschten Personen). Ein Gewahrsam nach Bst. b ist auch zur Durchsetzung einer Wegweisung oder Fernhaltung gemäss Art. 18 denkbar, soweit die Voraussetzungen sowohl für eine Wegweisung oder Fernhaltung als auch für einen Gewahrsam erfüllt sind. In den Fällen von Bst. c geht es um den Gewahrsam bei einem Anfangsverdacht für eine Straftat, solange die Bestimmungen der Strafprozessordnung noch nicht greifen.

Die Fälle von Abs. 2 entsprechen der bisherigen Regelung von Art. 26 des Dienstreglements für das Polizeikorps und wurden praktisch unverändert übernommen. Es geht darum, Personen in bestimmten Situationen in Gewahrsam nehmen zu können, um sie in ärztliche Pflege, nach Hause, in eine Anstalt oder an einen anderen von einer zuständigen Stelle bestimmten Ort bringen zu können.

Abs. 3 ist bewusst offen gehalten. Unter den Rechten der in Gewahrsam genommenen Person sind in erster Linie das Recht auf Zeugnisverweigerung, das Recht auf Verweigerung einer Aussage sowie das Recht, eine Vertrauensperson beizuziehen, gemeint. Wie bei Art. 13 Abs. 4 ist auch hier die betroffene Person, auch Minderjährige, sobald als möglich über den Grund der Massnahme bzw. ihre Rechte in Kenntnis zu setzen. Je nach Situation ist zunächst z.B. der Beizug einer Übersetzerin oder eines Übersetzers notwendig oder die berauschte Person kann aufgrund ihres Zustands erst nach einer gewissen Zeit angesprochen und informiert werden.

Bei Minderjährigen oder entmündigten Personen muss unverzüglich und in jedem Fall eine verantwortliche Person benachrichtigt und über den Grund des Gewahrsams informiert werden (Abs. 4), auch wenn die minderjährige oder entmündigte Person damit nicht einverstanden sein sollte.

Abs. 5 sieht für die Gewahrsamsdauer in Anlehnung an die StPO maximal 24 Stunden vor. Die Zuführung von Personen z.B. in eine Anstalt oder an einen von der zuständigen Behörde bezeichneten Ort kann nicht immer innert 24 Stunden erfolgen, weil solche Stellen unter Umständen nicht dauernd erreichbar sind. Ist deshalb ein Gewahrsam von mehr als 24 Stunden notwendig, muss beim zuständigen Zwangsmassnahmengericht gemäss StPO ein Gesuch um Verlängerung gestellt werden.

Eine richterliche Überprüfung aller Fälle von polizeilichem Gewahrsam, d.h. auch bei einer Dauer von weniger als 24 Stunden, ist aus Praktikabilitätsgründen nicht möglich. Gemäss Art. 5 Ziff. 3 EMRK bedarf zwar grundsätzlich jeder Gewahrsam einer unverzüglichen richterlichen Überprüfung, nach geltender Praxis ist es jedoch zulässig, eine Person für maximal 24 Stunden in Gewahrsam zu nehmen, ohne dass eine automatische richterliche Überprüfung zu erfolgen hat. In Gewahrsam genommene Personen können jedoch gemäss Art. 59 Beschwerde an das Sicherheits- und Justizdepartement erheben und diesen Entscheid gegebenenfalls weiterziehen.

Gemäss Abs. 6 kann die Person von der Kantonspolizei an ihre Wohnadresse zurückgeführt werden oder auf deren Kosten die Rückführung veranlasst werden.

Für den Polizeigewahrsam im Rahmen von Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen gelten bis Ende 2009 die besonderen Bestimmungen gemäss Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120; BWIS) und danach die Bestimmungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007. Der Kanton ist dem Konkordat mit Kantonsratsbeschluss vom 23. Oktober 2008 (GDB 510.511) beigetreten und das Konkordat tritt auf den 1. Januar 2010 in Kraft.

Art. 17 Transport

Der Transport von in Gewahrsam genommenen Personen erfolgt primär durch die Kantonspolizei. Insbesondere der Transport von festgenommenen oder gefangenen Personen soll jedoch auch an spezialisierte private Organisationen übertragen werden können, wie dies bereits heute im Rahmen von „Train-Street“ der Fall ist. Zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Bundesamt für Polizei und die Konferenz der Kantona-

len Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) einerseits und der Arbeitsgemeinschaft (ARGE), bestehend aus den Schweizerischen Bundesbahnen SBB AG und der Securitas AG besteht ein Rahmenvertrag über die interkantonalen Häftlingstransporte in der Schweiz. Nach dem Rahmenvertrag überträgt die KKJPD der ARGE die Arbeiten für die gesamtschweizerische Koordination und Durchführung der interkantonalen Häftlingstransporte auf Strasse und Schiene. Es handelt sich um den Transport von Personen, deren Freiheit behördlich eingeschränkt wurde und von deren Gepäck von und zu einer Anstalt des Straf- und Massnahmenvollzugs, einem Untersuchungsgefängnis, einer Behörde, einem Arzt, Spital, Flughafen, Konsulat usw. Der Kanton Obwalden ist diesem Rahmenvertrag ebenfalls beigetreten.

Art. 18 Wegweisung und Fernhaltung

Die polizeiliche Massnahme, Personen unter bestimmten Voraussetzungen von einem Ort wegzuweisen oder fernzuhalten, wurde in den letzten Jahren immer wieder öffentlich diskutiert. Verschiedene Kantone haben inzwischen sogenannte „Wegweisungsnormen“ in ihre Polizeigesetze aufgenommen. Jüngstes Beispiel ist der Kanton Luzern. An der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 wurde eine Änderung des Polizeigesetzes mit Aufnahme einer Bestimmung zur Wegweisung und Fernhaltung angenommen. Die vorgeschlagene Bestimmung orientiert sich an der Lösung des Kantons Luzern.

Grundgedanke der Wegweisung und Fernhaltung ist, dass der öffentliche Raum von allen Bürgerinnen und Bürgern ohne Angst und Risiko genutzt werden kann. Die Wegweisungsnorm erlaubt es der Kantonspolizei, bei Problemen auf dem öffentlichen Grund früher einzugreifen und allenfalls eine Straftat zu verhindern. Wegweisungsnormen sind verfassungskonform und mit Art. 10 Abs. 2 BV (Recht auf Freiheit und Bewegungsfreiheit) und Art. 22 BV (Versammlungsfreiheit) vereinbar. Die Freiheit des Einzelnen hört dort auf, wo die Freiheit der anderen beginnt. Wenn dieser gesellschaftliche Grundsatz nicht beachtet wird, kann der Staat in das Grundrecht der Freiheit eingreifen, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 36 BV (Einschränkung von Grundrechten) eingehalten werden (vgl. Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an die Stimmberechtigten vom 25. November 2008 zur Volksabstimmung vom 8. Februar 2009).

In Abs. 1 werden die Wegweisungsgründe abschliessend aufgezählt. Bst. a betrifft die Wegweisung von Personen, die selbst in Gefahr sind. Möglicher Anwendungsbereich ist z.B. die Evakuierung bei Naturereignissen.

Gemäss Bst. b können Personen oder Personengruppen weggewiesen werden, wenn sie die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden oder stören. Der Ermessensspielraum der Kantonspolizei wird dadurch begrenzt, dass zumindest ein begründeter Verdacht auf eine erhebliche Gefährdung oder Störung gegeben sein muss. Ein Wegweisungsgrund könnte z.B. dann vorliegen, wenn sich Jugendliche an einem Ort versammeln, an dem es bei ähnlichen Treffen in der Vergangenheit zu Schlägereien oder Vandalismus gekommen ist.

Personen oder Personengruppen können auch weggewiesen werden, wenn Dritte belästigt, gefährdet oder unberechtigterweise an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raums gehindert werden (Bst. c). Die Belästigung oder Gefährdung muss dabei erheblich sein. Dass sich die Wegweisung nur gegen Personen richtet, die andere unberechtigterweise an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raums hindern, stellt sicher, dass rechtmässiger gesteigerter Gemeingebrauch (z.B. bewilligte Demonstrationen) kein Wegweisungsgrund ist. Ein Wegweisungsgrund wäre beispielsweise, wenn Personen Dritte daran hindern, ein Gebäude zu betreten oder eine Strasse zu benutzen oder wenn Personen oder eine Personengruppe sich in einem öffentlichen Park in einer Weise niederlassen, dass der Zutritt und die Nutzung der Anlage für andere Personen praktisch nicht mehr möglich ist. Eine Wegweisung ist auch möglich bei Stalking, wobei gemäss Art. 28b ZGB gerade in Fällen von Stalking zum längerfristigen Schutz der Richter angerufen werden kann.

Weitere Wegweisungsgründe sind die Behinderung eines Einsatzes von Polizeikräften, Feuerwehren oder Rettungsdiensten (Bst. d) oder die Behinderung, Störung oder Einmischung in die Arbeit der Polizei (Bst. e).

Eine Wegweisung oder Fernhaltung kann kurzfristiger Natur sein oder auch für die Dauer eines Anlasses gelten. Sie kann sich an einzelnen Personen richten oder an eine Ansammlung von Personen. Eine Fernhaltung kann beispielsweise durch das Anbringen von Absperungen für die Dauer eines Anlasses erfolgen.

Die Massnahme gemäss Abs. 1 erfolgt formlos für längstens 24 Stunden. Für die Wegweisung bei häuslicher Gewalt, gelten gemäss Abs. 2 die besonderen Bestimmungen des Gesetzes über den Schutz bei häuslicher Gewalt, welches zur Zeit erarbeitet und gleichzeitig mit dem neuen Polizeigesetz auf den 1. Januar 2011 in Kraft treten soll.

Widersetzt sich eine Person einer formlos ausgesprochenen Wegweisung oder Fernhaltung, kann die Kantonspolizei die Wegweisung oder Fernhaltung für längstens einen Monat formell verfügen (Abs. 3). Die jeweils verfügte Dauer muss verhältnismässig sein. In besonderen Fällen, namentlich im Wiederholungsfall, d.h. wenn die gleiche Person aus denselben Gründen und von demselben Ort wegzuweisen ist, kann die Verfügung mit einer Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB verbunden werden (Abs. 4). Gemäss Art. 292 StGB wird mit einer Busse bestraft, wer der von einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten unter Hinweis auf die Strafandrohung dieses Artikels an ihn erlassenen Verfügung nicht Folge leistet.

Für Wegweisungen im Rahmen von Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen gelten bis Ende 2009 die besonderen Bestimmungen gemäss BWIS und ab 1. Januar 2010 die Bestimmungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007.

Art. 19 Öffentliche Personennachforschung

Mit dieser Bestimmung wird die Rechtsgrundlage geschaffen, eine vermisste Person oder eine Person, die sich selbst oder andere gefährdet, öffentlich zu suchen und dabei an die Medien zu gelangen oder z.B. Plakatanschläge zu machen. In der Regel erfolgt eine öffentliche Personennachforschung aufgrund einer Vermisstenanzeige.

Die Bestimmung gilt sinngemäss auch für die öffentliche Nachforschung nach Gegenständen und Tieren (z.B. für die Nachforschung nach einem wertvollen Gegenstand). Eine öffentliche Nachforschung nach einem Tier wird sicher die Ausnahme sein, da es nicht darum gehen kann, dass die Kantonspolizei auf diese Weise nach einem vermissten Hund oder einer Katzen sucht. Eine öffentliche Nachforschung könnte aber z.B. bei vermissten Nutztieren angezeigt sein.

Für die Öffentlichkeitsfahndung im Zusammenhang mit einer Straftat gelten die Bestimmungen der StPO.

Art. 20 Überwachung des Fernmeldeverkehrs

Im Rahmen einer Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG; SR 784.10) wurde auch das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) geändert und mit Art. 3a eine neue Bestimmung für die Überwachung des Fernmeldeverkehrs ausserhalb eines Strafverfahrens aufgenommen, welche auf den 1. April 2007 in Kraft trat. Nach dieser Bestimmung kann ausserhalb von Strafverfahren eine auf Teilnehmeridentifikation und Verkehrsdaten beschränkte Überwachung des Fernmeldeverkehrs angeordnet werden, um eine vermisste Person zu finden. 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 sogenannte Notsuche, mit der es möglich ist, eine vermisste Person, die ein Handy auf sich trägt, zu orten.

Für die Umsetzung von Art. 3a BÜPF wurden vom Regierungsrat Ausführungsbestimmungen erlassen (GDB 777.211), welche die Zuständigkeit der anordnenden Behörde regelt (einsatzleitender Offizier der Kantonspolizei) und die Zuständigkeit für die Genehmigung der Anordnung (Obergerichtspräsidium).

Die Umsetzung des BÜPF im Sinne der Notsuche ausserhalb eines Strafverfahrens soll, statt wie bisher auf Stufe Ausführungsbestimmungen, direkt im Polizeigesetz geregelt wer-

den. Dabei ist zu beachten, dass Art. 3a BÜPF mit der Inkraftsetzung der StPO ungewollt wieder aufgehoben wurde. Dieses gesetzgeberische Versehen wird jedoch im Rahmen des neuen Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz; StBOG; BBl 2008, 8125 ff.), welches zusammen mit der StPO in Kraft treten wird, wieder korrigiert. Die Bestimmungen für die Überwachung des Fernmeldeverkehrs ausserhalb von Strafverfahren werden als Art. 3 des BÜPF und Art. 278 Abs. 1^{bis} der StPO wieder eingefügt.

Da bei der Notsuche von Personen – wie es der Begriff schon nahe legt – in der Regel nicht lange zugewartet werden kann, sind dafür auch die heutigen Möglichkeiten bei der Ortung von elektronischen Kommunikationsmitteln, namentlich der Mobiltelefonie, zu nutzen. Wenn einem Vermisstenfall eine Suizidandrohung vorangeht oder wenn ein Verbrechen befürchtet werden muss, besteht eine sehr hohe zeitliche Dringlichkeit für eine Intervention. Vielfach ist eine Notsuche ausserhalb der Bürozeiten, an Wochenenden und an Feiertagen erforderlich. Darum ist, wie in anderen Kantonen auch und entsprechend der bisherigen Regelung im Rahmen der Ausführungsbestimmungen, die Kantonspolizei als zuständige Behörde für die Anordnung einer solchen Überwachung zu bezeichnen. In Übereinstimmung mit der Umsetzung der Justizreform ist als Genehmigungsbehörde für die Anordnung der Zwangsmassnahmengericht und als Beschwerdeinstanz das Obergericht zu bezeichnen.

Aufgrund der Dringlichkeit wird es wie bisher angezeigt sein, die Anordnung einer Notsuche innerhalb der Kantonspolizei direkt an den einsatzleitenden Offizier zu delegieren. Eine entsprechende Zuständigkeitsregelung wird in die vom Regierungsrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen aufgenommen werden. Die bisherigen Ausführungsbestimmungen über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ausserhalb von Strafverfahren vom 18. März 2008 (GDB 777.211) können daher aufgehoben werden.

Art.21 Erkennungsdienstliche Behandlung

Erkennungsdienstliche Massnahmen dienen der Kantonspolizei dazu, eine Person zu identifizieren, um festzustellen, ob nach ihr gefahndet wird. Sie gelangen im Rahmen der Verhältnismässigkeit zum Einsatz, wenn die Identität auf andere Weise nicht festgestellt werden kann oder zweifelhaft ist.

Mittels Verweis auf die StPO wird sichergestellt, dass die gleichen erkennungsdienstlichen Massnahmen möglich sind, wie im Rahmen eines Strafverfahrens. Die erkennungsdienstliche Erfassung beschränkt sich somit auf die Feststellung oder Festhaltung äusserlich wahrnehmbarer Tatsachen wie Grösse, Aussehen, Gewicht, Abdrücke von Fingern, Handballen, Ohren, Füssen, Zähnen und anderen relevanten Körperteilen. Nicht darunter fallen die Abnahme von Blut, Urin, Mageninhalt, Haaren oder ähnlichem (vgl. dazu Art. 260 StPO inkl. Botschaft). Als erkennungsdienstliche Massnahme ebenfalls zulässig ist die Abnahme von Schrift- oder Sprachproben (Art. 262 StPO).

Art.22 Überwachung

Die Kantonspolizei kann zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten allgemein zugängliche Orte offen oder verdeckt überwachen und soweit notwendig Bild- und Tonaufnahmen machen. Es ist unbestritten, dass der Einsatz von Videokameras an kritischen Orten auch im öffentlichen Raum geeignet ist, präventiv die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu fördern. Solche Überwachungen stellen einen Grundrechtseingriff dar, weshalb sie einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Sie müssen zudem durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein. In diesem Sinne wird die offene und verdeckte Überwachung eingeschränkt auf den Schutz von Personen, Tieren und Sachen sowie zur Verhinderung und Erkennung von Verbrechen und Vergehen. Im Weiteren sind Überwachungen nur zulässig, wenn andere Massnahmen weniger Erfolg versprechen. Beim Schutz von Tieren handelt es sich z.B. um schwere Fälle von Tierquälerei oder Sodomie. Anders als im Rahmen der Strafprozessordnung erfolgt die Überwachung gestützt auf das Polizeigesetz insbesondere zur Gefahrenabwehr und nur in seltenen Fällen zur Beweissicherung für ein späteres Strafverfahren. Auf eine Einschränkung der Bestimmung kann daher verzichtet werden. Für die Überwachung werden insbesondere auch keine zeitlichen Einschränkungen gemacht. Je nach Zweck der Überwachung muss diese unter-

schiedlich lange dauern können. Der einsatzleitende Offizier muss die Zeitdauer im konkreten Fall bestimmen können.

Die offene Formulierung ermöglicht es, die technische Entwicklung bei den einzusetzenden Systemen zu berücksichtigen.

Diese Bestimmung stellt die gesetzliche Grundlage dar für Überwachungskameras in Tunnels oder an Strassenkreuzungen. Sie dienen der Verkehrssteuerung und Verkehrslenkung und erlauben in Tunnels im Ereignisfall direkten Einblick aus der Zentrale auf den Schaden- oder Unfallplatz. Gestützt auf diese Grundlage könnten von der Kantonspolizei beispielsweise auch In-Car-Systeme in Polizeiautos eingesetzt werden. In-Car-Systeme filmen während der Fahrt die Geschehnisse auf der Strasse, speichern diese aber grundsätzlich nicht ab. Erst wenn ein Ereignis passiert, z.B. ein Unfall, wird das System so aktiviert, dass die Geschehnisse ab diesem Zeitpunkt und für einen kurzen Zeitraum rückwärts aufgezeichnet und gespeichert werden. Ein weiteres Überwachungsgerät im Strassenverkehr sind Kontroll- oder Nummer-Erkennungskameras. Die Kantonspolizei verfügt heute erst teilweise über solche Systeme, im Polizeigesetz sollen aber die Grundlagen geschaffen werden für einen allfälligen künftigen Einsatz weiterer solcher Systeme.

Als allgemein zugängliche Orte gelten auch virtuelle Begegnungsräume im Internet, die einem grösseren Benutzerkreis offen stehen. Die Überwachung solcher virtueller Begegnungsräume erfolgt als präventive Massnahme insbesondere bei der Bekämpfung der Kinderpornografie. Bei der Überwachung nimmt die Kantonspolizei selbst nicht an der Kommunikation im Chat teil, sondern eine Kommunikation im Chat zwischen Dritten wird lediglich mit verfolgt. Ein solches Verhalten stellt noch keine verdeckte Ermittlung im Sinne von Art. 22 dar, es ist vielmehr dem „Patrouillieren“ von Polizeiangehörigen in Zivil vergleichbar (vgl. dazu BGE 134 IV 266, Erw. 3.8.2).

Für die im Rahmen einer Überwachung gemäss Art. 22 erhobenen Daten gelten die Bestimmungen betreffend die polizeilichen Daten gemäss Art. 36 ff. Polizeigesetz sowie das Gesetz über den Datenschutz. Insbesondere sind die Daten gemäss Art. 40 sofort zu löschen, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden.

Die Bestimmung im Polizeigesetz ist zu unterscheiden von der Überwachung im Rahmen von Art. 7 des Datenschutzgesetzes vom 25. Januar 2008 (GDB 137.1). Gestützt auf Art. 7 des Datenschutzgesetzes können öffentliche Organe (z.B. Kanton, Gemeinden, Körperschaften, Gericht usw.) unter bestimmten Voraussetzungen selber Überwachungskameras installieren und ihr Hoheitsgebiet oder das Gebiet, für welches sie ein Benützungsrecht haben, überwachen lassen (z.B. Überwachungskameras im Eingangsbereich von Gebäuden oder Parkplätzen). Die Überwachung dient dem Schutz von Personen und Sachen und die Aufbewahrung und Löschung der Daten ist im Datenschutzgesetz geregelt.

Art.23 Verdeckte Ermittlung und verdeckte Registrierung

Es gehört zu den grundsätzlichen Aufgaben der Kantonspolizei, Straftaten soweit möglich zu verhindern. Damit die Kantonspolizei sich anbahnende Straftaten aber rechtzeitig erkennen und verhindern kann, ist sie darauf angewiesen, in gewissen Bereichen verdeckt ermitteln zu können. Es handelt sich gewissermassen um eine Vorbereitungsphase für ein Strafverfahren bzw. um die Erkennung von strafbaren Handlungen im Vorfeld des konkreten Strafverfahrens, bei welchem die StPO zur Anwendung kommt. Dabei geht es darum, dass Angehörige der Kantonspolizei sich in einem bestimmten Personenkreis aufhalten können, ohne dass sie als Polizistinnen oder Polizisten zu erkennen sind. Es geht nicht um verdeckte Ermittlungen im primär privaten Bereich von Personen, sondern an Orten, welche einem grösseren Personenkreis zugänglich sind, wie z.B. Fan-Gemeinschaften von Sportveranstaltungen oder Nachtlokalen. Die Polizistinnen und Polizisten können sich dabei dem Umfeld angepasst verhalten. Eine wichtige Rolle spielt die verdeckte Ermittlung insbesondere auch bei der Bekämpfung der Pädokriminalität in virtuellen Begegnungsräumen. Die Kantonspolizei muss die Möglichkeit haben, mögliche Täter im Netz aufzuspüren, bevor eine Straftat begangen oder angezeigt wird. Dabei können sie insbesondere, wie in diesem Umfeld üblich, Nicknames verwenden und sich adäquat verhalten. Sobald sich ein konkreter Anfangsverdacht gegen eine bestimmte Person ergibt, kommen die Bestimmungen der StPO zur Anwendung.

Die Kantonspolizei wendet sich in diesen Fällen sofort an die Staatsanwaltschaft, welche eine verdeckte Ermittlung im Rahmen der StPO anordnet und dem Zwangsmassnahmengericht zur Genehmigung unterbreitet.

Wie bei der Überwachung (Art. 22) gelten für die im Rahmen einer verdeckten Ermittlung oder verdeckten Registrierung erhobenen Daten die Bestimmungen betreffend die polizeilichen Daten gemäss Art. 36 ff. Polizeigesetz sowie das Gesetz über den Datenschutz und die Daten sind gemäss Art. 40 zu löschen, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden.

Gemäss Abs. 2 kann die Kantonspolizei zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit Personen und Fahrzeuge gemäss Art. 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) verdeckt registrieren lassen. Die verdeckte Registrierung setzt gemäss Art. 99 Abs. 2 SDÜ 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 z.B. über Ort, Zeit und Anlass der Überprüfung oder auch Reiseweg und Reiseziel. Die verdeckte Registrierung erfolgt über das Schengener Informationssystem (SIS), in welchem auch der Umgang mit Daten, die Löschung usw. geregelt sind.

Art.24 Durchsuchung von Personen

Die Durchsuchung von Personen dient dem Auffinden körperfremder Gegenstände oder Spuren, in den sich am Körper befindlichen Kleidungsstücken oder am Körper selbst. Mit Körperöffnung ist beispielsweise der Mund (Suche nach Kokain-Kügelchen), mit Körperhöhlen beispielsweise die Achselhöhlen gemeint. Mit Ausnahme von dringenden Fällen sind die Durchsuchungen von Personen des gleichen Geschlechts durchzuführen (Abs. 2). Sind weitergehende Durchsuchungen notwendig, die nur mit Hilfsmitteln möglich sind, müssen diese von einem Arzt oder einer Ärztin oder medizinischem Fachpersonal durchgeführt werden (Abs. 3). Für die Durchsuchung von mitgeführten Gegenständen und Effekten gilt Art. 25.

Art.25 Durchsuchung von Gegenständen

Diese Regelung entspricht der heutigen Praxis. Die Durchsuchung soll möglichst in Gegenwart der Person vorgenommen werden, welche die Sachherrschaft ausübt, ansonsten ist eine Vertreterin oder ein Vertreter oder eine Zeugin oder ein Zeuge beizuziehen.

Art.26 Durchsuchung von Räumen und Grundstücken

Das Betreten und die Durchsuchung von Räumen und Grundstücken stellen einen Grundrechtseingriff in die Privatsphäre und das Hausrecht gemäss Art. 13 BV dar. Der Katalog der möglichen Durchsuchungstatbestände ist daher eng zu formulieren. Das Betreten als solches muss nicht speziell geregelt werden, da es Voraussetzung ist, um einen Raum oder ein Grundstück überhaupt durchsuchen zu können. Die Gründe sind abschliessend aufgezählt. Bst. a und b umfassen die Gefahrenabwehr für Personen und den Schutz für Tiere oder Gegenstände. Wobei die Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person unmittelbar drohen muss (z.B. Suizidversuch) und die zu schützenden Tiere oder Gegenständen von namhaftem Wert sein müssen. Eine Durchsuchung ist auch zulässig, wenn der Verdacht besteht, dass sich dort eine Person befindet, die in Gewahrsam zu nehmen ist (Bst. c).

Soweit die Umstände es zulassen, zieht die Kantonspolizei bei der Durchsuchung die Inhaberin oder den Inhaber, bei Abwesenheit eine Angehörige oder einen Angehörigen, eine Hausgenossin oder einen Hausgenossen oder eine Urkundsperson bei (Abs. 2). Die Formulierung „soweit es die Umstände zulassen“ berücksichtigt, dass dies je nach konkreter Situation in Ausnahmefällen vielleicht nicht möglich ist, z.B. bei zeitlicher Dringlichkeit oder an einem abgelegenen Ort.

Der Grund der Durchsuchung muss bekannt gegeben werden, ausser der Zweck werde dadurch vereitelt.

Die Durchsuchung gestützt auf das Polizeigesetz ist klar zu unterscheiden von der Hausdurchsuchung gemäss Art. 244 f. StPO).

Art.27 Sicherstellung

a. Gründe und Durchführung

Die Sicherstellung von Gegenständen und Tieren stellt einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar und bedarf deshalb einer gesetzlichen Grundlage. Die Voraussetzungen sind abschliessend aufgezählt. Anders als im Strafprozessrecht geht es nicht um eine Beweissicherung oder Spurensicherung, sondern um die Verhinderung von Straftaten, die Abwehr von unmittelbar drohenden Gefahren oder die Klärung der Eigentumsverhältnisse. Gestützt auf Art. 27 können beispielsweise Waffen, Spraydosen, Alkohol, Mobilfunkgeräte (bei der Bekämpfung des Drogenhandels auf der Strasse) oder Kampfhunde sichergestellt werden.

Art.28 b. Herausgabe

Sobald der Grund für die Sicherstellung dahin gefallen ist, muss der Gegenstand oder das Tier wieder herausgegeben werden. Die Herausgabe kann davon abhängig gemacht werden, dass die angefallenen Kosten bezahlt sind. Es ist nicht Aufgabe der Kantonspolizei festzustellen, wer Anspruch auf ein Tier oder einen Gegenstand hat. Im Streitfall muss diese auf dem zivilgerichtlichen Weg geklärt werden. Das Recht zur Sicherstellung entfällt, wenn die Eigentumsverhältnisse feststehen oder sofort vor Ort festgestellt werden können.

Art.29 c. Verwertung und Vernichtung

Ist der Grund für eine Sicherstellung weggefallen, wird der Gegenstand oder das Tier der berechtigten Person zurückgegeben (Art. 28) oder es wird eine Frist für die Abholung gesetzt. In Abweichung zu anderen Polizeigesetzen wird für die Abholung eine Frist von zwei Monaten – statt drei Monaten – festgelegt. Dies in Anlehnung an Art. 722 ZGB wonach bei Tieren, die im häuslichen Bereich und nicht zu Vermögens- oder Erwerbszwecken gehalten werden, nach zwei Monaten Eigentum erworben werden kann (Abs. 1bis) oder das Tierheim über das Tier verfügen kann (Abs. 1ter).

Da die Gegenstände häufig nur einen geringen Wert haben und niemand Anspruch auf Rückgabe erhebt, muss die Kantonspolizei die Möglichkeit haben, diese zu verwerten. Die Verwertung erfolgt grundsätzlich frühestens nach zwei Monaten (Abs. 1 Bst. a), ausser der Gegenstand oder das Tier verliere rasch an Wert (Abs. 1 Bst. c) oder die Verwahrung, Pflege oder Erhaltung sei mit unverhältnismässig hohen Kosten oder Schwierigkeiten verbunden (Abs. 1 Bst. d).

Muss ein Tier mangels Verwertungsmöglichkeit getötet werden, ist es nicht Aufgabe der Kantonspolizei, die Tötung selbst vorzunehmen. Die Kantonspolizei kann das sichergestellte Tier dem Kantonstierarzt oder der Kantonstierärztin (z.B. Haustiere) oder den kantonalen Jagdorganen (z.B. Wildtiere) übergeben.

Art.30 d. Kosten

Diese Bestimmung regelt die Kosten für die Sicherstellung, Aufbewahrung, Verwertung und Vernichtung eines Gegenstandes oder eines Tieres. Die Herausgabe der Sache kann vom Ersatz der Kosten abhängig gemacht werden.

C. Polizeilicher Zwang

Art.31 Grundsatz

Damit die Kantonspolizei ihre Aufgaben erfüllen kann, muss sie unter Umständen unmittelbaren Zwang ausüben können. Unmittelbarer Zwang ist die direkte Einwirkung auf Personen, Tiere und Gegenstände durch körperliche Gewalt oder den Einsatz von Hilfsmitteln wie Fesseln, Polizeimehrzweckstöcke, Augenbinden, Diensthunde, Destabilisierungsgeräte, Gummischrot, Reizstoffe oder Schusswaffen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Weitere mögliche Hilfsmittel sind Rammbock, Sprengmittel, Radschuh, Strassensperreinrichtungen usw.

Der Anwendung unmittelbaren Zwangs werden, wie bei jeder polizeilichen Handlung, durch das Verhältnismässigkeitsprinzip Schranken gesetzt.

Unmittelbarer Zwang ist nur zulässig, wenn andere Mittel nicht zum Ziel führen. Ist der Einsatz von Zwang erforderlich, ist im Sinne des Verhältnismässigkeitprinzips immer das mildeste mögliche Zwangsmittel anzuwenden, das den Zweck erfüllen kann. Die Beurteilung erfolgt aufgrund der konkreten Situation und hängt auch davon ab, ob sich der Zwang gegen eine Person, ein Tier oder einen Gegenstand richtet.

Der Regierungsrat regelt die weiteren Grundlagen für die Anwendung der polizeilichen Zwangsmittel in Ausführungsbestimmungen, ausgenommen für die Fesselung und den Schusswaffeneinsatz, welche aufgrund ihrer Intensität direkt auf Stufe Gesetz geregelt werden. Zu regeln sind insbesondere die Voraussetzungen für den Einsatz von elektrischen Destabilisierungsgeräten, aber auch von Augenbinden und Diensthunden. Für den Einsatz von elektrischen Destabilisierungsgeräten werden dabei insbesondere die Empfehlungen der KKJPD massgebend sein.

Art. 32 Androhung

Dem Einsatz von unmittelbarem Zwang hat eine Androhung vorauszugehen. Der betroffenen Person muss Gelegenheit gegeben werden, die Anordnungen der Kantonspolizei freiwillig zu befolgen und unbeteiligten Dritten muss Gelegenheit gegeben werden, sich zu entfernen, damit sie nicht involviert werden. Auf die Androhung darf nur verzichtet werden, wenn die Umstände es nicht zulassen (z.B. einsatztaktische Gründe), insbesondere, wenn die Gefahr nur mit sofortigem Einsatz des unmittelbaren Zwangs abgewendet werden kann oder es offensichtlich ist, dass der Einsatz von unmittelbarem Zwang bevorsteht (z.B. bei Massenaussiedlungen auf der Strasse).

Art. 33 Hilfeleistung

Es ist eine Besonderheit der polizeilichen Tätigkeit, dass die Polizei in bestimmten Situationen ihre Aufgaben nur erfüllen kann, indem sie Personen verletzt. Dies macht es unumgänglich, dass auch die Hilfeleistung geregelt wird. Die Hilfeleistung gemäss Polizeigesetz geht dabei weiter als die Hilfeleistung gemäss Art. 128 StGB. Gestützt auf die Hilfeleistung gemäss Polizeigesetz muss die Kantonspolizei beispielsweise auch unbeteiligten Dritten helfen, die durch den polizeilichen Einsatz verletzt wurden, auch wenn diese nicht in Lebensgefahr schweben. Die Einschränkung, dass die Hilfeleistung erfolgt, soweit es die Umstände zulassen, berücksichtigt, dass eine Person allenfalls nicht sofort geborgen werden kann oder sich die Hilfeleistung allenfalls verzögert, weil der Polizeieinsatz andauert und die Hilfeleistung nicht gefahrlos möglich ist.

Die hier geregelte Hilfeleistung der Kantonspolizei ist ein Spezialfall der Hilfeleistung nach einem Einsatz von unmittelbarem Zwang. Es ist ein Spezialfall zur polizeilichen Hilfeleistung als allgemeine Aufgabe gemäss Art. 2.

Art. 34 Fesselung

Die Fesselung stellt einen massiven Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar und ist deshalb auf Gesetzesstufe zu regeln. In Abs. 1 werden die Voraussetzungen, unter denen eine Person gefesselt werden darf, abschliessend geregelt.

Abs. 2 regelt den Sonderfall, dass bei Transporten Personen aus Sicherheitsgründen immer gefesselt werden dürfen. Die Fesselung bei Transporten soll die Sicherheit der begleitenden Personen gewährleisten und eine Flucht der festgehaltenen Person verhindern, ohne dass dafür übermässige personelle Mittel eingesetzt werden müssen. Diese Regelung entspricht der heutigen Praxis. Es sind aber Ausnahmen möglich, wenn z.B. aus gesundheitlichen Gründen eine Fesselung nicht in Frage kommt oder bei der festgehaltenen Person z.B. aufgrund ihres Alters, oder eines Gebrechens, kein Risiko besteht.

Art. 35 Schusswaffengebrauch

Der Einsatz von Schusswaffen ist ein Eingriff in die höchsten Rechtsgüter wie das Recht auf Leben und das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 10 BV). Eine Regelung auf Gesetzesstufe ist daher zwingend und die bisherige Regelung auf Stufe Dienstreglement ist ungenügend. Die Formulierung entspricht der Musterdienstanweisung der KKPKS von 1976. Die Musterdienstanweisung wurde von der KKPKS 1995 wieder überprüft und es wurden keine

Änderungen vorgenommen. Sie wurde mit geringfügigen Abweichungen in praktisch alle modernen Polizeigesetze aufgenommen und die Formulierungen haben immer wieder vor der Rechtsprechung des Bundesgerichts standgehalten.

Die Schusswaffe darf als ultimates und letztes Zwangsmittel nur eingesetzt werden, wenn andere verfügbare Mittel nicht ausreichen. Dem Verhältnismässigkeitsprinzip kommt beim Gebrauch der Schusswaffe eine ganz besondere Bedeutung zu, weshalb dies hier nochmals verankert wird. Ziel des Schusswaffeneinsatzes muss sein, nach Möglichkeit nur die Angriffs- bzw. Fluchtunfähigkeit zu bewirken. Gemäss dem Verhältnismässigkeitsprinzip muss der Schusswaffeneinsatz bezüglich des zu verhütenden Übels auch angemessen sein.

Die in Abs. 1 genannten Gründe umfassen die wichtigsten Anwendungsfälle, die Aufzählung ist indessen nicht abschliessend. Es handelt sich um Fälle von Notwehr, Notwehrhilfe und Notstandshilfe oder Fälle im Zusammenhang mit schweren Verbrechen oder schweren Vergehen. Der Schusswaffeneinsatz gemäss Bst. c Ziff. 1 und 4 setzt ein schweres Verbrechen oder schweres Vergehen voraus, was deutlich macht, dass nicht jedes Verbrechen oder Vergehen einen Schusswaffeneinsatz rechtfertigt.

Absatz 2 verlangt, dass dem Schusswaffeneinsatz ein deutlicher Warnruf vorauszugehen hat, sofern der Zweck und die Umstände dies zulassen. Ist ein Warnruf nicht möglich und sind die Voraussetzungen für einen Schusswaffeneinsatz gegeben, darf ein Warnschuss abgegeben werden (Abs. 3).

III. Polizeiliche Daten

Art. 36 Grundsatz

Polizeiliche Arbeit ohne den Zugriff auf Informationen und Daten ist undenkbar. Teilweise besteht die polizeiliche Aufgabe gerade darin, Daten zu beschaffen, auszuwerten, miteinander zu verbinden, weiterzuleiten usw. Dabei ist nicht nur an Personen zu denken, gegen die ermittelt wird, sondern auch an Opfer von Straftaten und ihre Angehörigen, an Zeugen oder Auskunftspersonen oder Personen, die polizeiliche Hilfeleistungen in Anspruch nehmen. Im Rahmen der polizeilichen Tätigkeit kommt dem Datenschutz eine besondere Bedeutung zu. Deshalb wird in dieser Bestimmung ausdrücklich auf die Anwendbarkeit des kantonalen Datenschutzes vom 25. Januar 2008 (GDB 137.1) verwiesen. Gemäss Art. 2 des kantonalen Datenschutzes gelten die Vorschriften des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1) sinngemäss, soweit das kantonale Datenschutzgesetz keine abweichenden Vorschriften enthält. Für die Begriffe gelten somit die Definitionen des DSG.

Vom Anwendungsbereich des Datenschutzgesetzes ausgeklammert sind unter anderem hängige Strafverfahren (Art. 1 Abs. 1 Bst. b), für diese gelten die besonderen Bestimmungen der StPO. Für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben ausserhalb des Strafverfahrens ist indessen das Datenschutzgesetz uneingeschränkt anwendbar, soweit das Polizeigesetz nicht abweichende Bestimmungen enthält. Gemäss Datenschutzgesetz werden alle Datensammlungen der Kantonspolizei, für welche keine besonderen Vorschriften gelten (z.B. StPO für Daten bei der Strafverfolgung), dem Datenschutzbeauftragten unterbreitet. Dabei werden die Regelungen der Datenbearbeitung, Zugriffsrechte, Löschung usw. überprüft.

Bei den polizeilichen Daten handelt es sich – entsprechend dem Auftrag der Polizei – häufig um besonders schützenswerte Daten, weshalb die Grundsätze der polizeilichen Datenbearbeitung auf Stufe eines formellen Gesetzes zu regeln sind. Welche Daten besonders schützenswert sind, ergibt sich aus dem Datenschutzgesetz bzw. dem DSG (Art. 3 Bst. c).

Besonders schützenswerte Personendaten sind demnach Daten über:

- die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten,
- die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit,
- Massnahmen der sozialen Hilfe,
- administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen.

Aufgrund der Sensibilität dieser besonders schützenswerten Personendaten, darf Privaten, die polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, der Zugriff darauf nicht gewährt werden.

Art. 37 Datenbearbeitung und Datenbearbeitungssysteme

Diese Bestimmung ist die Rechtsgrundlage, damit die Kantonspolizei zur Erfüllung ihrer Aufgabe Daten bearbeiten und dazu Datenbearbeitungssysteme aufbauen und betreiben kann (Abs. 1). Die Bearbeitung der Daten wird heute vorwiegend elektronisch vorgenommen. Zum Einsatz kommt dabei insbesondere das kriminalpolizeiliche Informationssystem ABI (Automatisierte Büro-Information).

Die Bearbeitung besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen ist auf Grund der Sensibilität dieser Daten, nicht in jedem Fall zulässig sondern nur beschränkt, soweit es für die Verhinderung und Erkennung von Verbrechen und Vergehen unentbehrlich ist. Ein Persönlichkeitsprofil ist eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt.

Grundsätzlich dürfen gemäss Datenschutzgesetz nur verifizierte Daten bearbeitet werden. Im Vorermittlungsverfahren muss die Kantonspolizei aber auch nicht verifizierte Daten sammeln können, um ihre Aufgaben zu erfüllen (Abs. 3). In diesen Fällen kann kein Einsichtsrecht gewährt werden, da der Zweck sonst vereitelt würde (Abs. 4).

Art. 38 Bekanntgabe von Daten

In Art. 38 werden die Voraussetzungen geregelt, unter denen die Kantonspolizei Personendaten an andere Polizeistellen sowie an Dritte weitergeben kann. Es geht dabei beispielsweise um polizeiliche Daten für eine wirkungsvolle Kriminalitätsbekämpfung oder die Weitergabe sachdienlicher Informationen über potenziell gefährdete Personen.

Unter dem Begriff „Bekanntgeben“ wird gemäss Art. 3 Bst. f des Datenschutzgesetzes des Bundes das Zugänglichmachen von Personendaten wie Einsicht gewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen von Daten verstanden.

Abs. 2 ist eine Konkretisierung der Amtshilfe und dient der Klarstellung.

Der Zugriff auf Daten im Abrufverfahren ist eine qualifiziert Form der Bekanntgabe von Daten, welche eine ausdrückliche formellgesetzliche Grundlage voraussetzt. Diese Grundlage muss festlegen, welchem Organ oder welcher Person und zu welchem Zweck der Zugriff gewährt wird. Sie muss auch den Umfang des Zugriffs präzisieren und festlegen, welche Daten auf diese Art zugänglich gemacht werden. In diesem Sinne sieht Abs. 3 vor, dass nur die Kantonspolizei auf polizeiliche Daten im Abrufverfahren Zugriff hat. Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips ist der Zugriff auf Daten im Abrufverfahren polizeiintern so zu organisieren, dass nur Angehörige der Kantonspolizei Zugriff haben, welche diese Daten für die Erfüllung ihrer Aufgabe auch wirklich brauchen.

Art. 39 Datenaustausch im Abrufverfahren

Die Formulierung dieser Bestimmung entspricht dem bisher geltenden Art. 8b der Strafprozessordnung (GDB 320.11) gemäss Nachtrag vom 14. Oktober 2005, in Kraft seit 1. November 2008. Der Austausch von Personendaten im Abrufverfahren ist eine Besonderheit zur Bekanntgabe von Personendaten gemäss Art. 38.

Wie bereits in der Botschaft zu derselben Formulierung in der Strafprozessordnung ausgeführt, geht es um die Weitergabe von Personendaten ausserhalb eines förmlichen Verfahrens um Amtshilfe bzw. um den entsprechenden Datenaustausch im Abrufverfahren. In Abweichung zur damaligen Formulierung in der Strafprozessordnung wird im Polizeigesetz nur die Bekanntgabe der Personendaten durch die Kantonspolizei und nicht generell der Strafverfolgungsbehörden geregelt. 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 Datenbestandes einer anderen staatlichen Stelle selber, zielgerichtet und fristgerecht zu beschaffen ("Selbstbedienungsverfahren"). Die Weitergabe von Personendaten an ein Drittsystem im Abrufverfahren unterliegt aus datenschutzrechtlicher Sicht erhöhten Anforderungen, insbesondere wenn es sich um sensible Personendaten

handelt. Denn z.B. beim ViCLAS-System werden über den umfangreichen Fragebogen – soweit ersichtlich – nicht nur täterspezifische Informationen erhoben, sondern auch Daten zur Opferpersönlichkeit, zum vordeliktischen Opferverhalten sowie andere Informationen, die sehr weit in die Persönlichkeitssphäre, ja bis in den intimsten Bereich dieser und anderer Personen hineinreichen. Das ViCLAS-Datenbanksystem ermöglicht eine völlig neue Qualität polizeilicher Datenverarbeitung und dient der Erkennung von Serientätern. Sind die Daten einmal an Strafverfolgungsbehörden ausserhalb des Kantons gesandt worden, haben die Strafverfolgungsbehörden des Kantons Obwalden normalerweise keinerlei rechtlichen oder tatsächlichen Einfluss mehr auf die Handhabung der Daten. Dies bedingt, dass die Prüfung von Drittsystemen (Eigensysteme werden von den Strafverfolgungsbehörden betrieben) auf deren Datenschutztauglichkeit vor der erstmaligen Weitergabe der Personendaten erfolgen muss. Nach erfolgter Prüfung wird das Drittsystem vom Regierungsrat in die Liste der zulässigen, d.h. für die Strafverfolgungsbehörden nutzbaren Systeme aufgenommen. Es dürfen nur Personendaten im Zusammenhang mit Straftaten von erheblicher und überregionaler Bedeutung weitergegeben werden. Liegt keine Straftat vor, sondern z.B. eine blosser Beobachtung oder ein blosser Hinweis, darf die Information nicht weitergegeben werden. Erheblich bedeutet, dass nur Verbrechen und Vergehen erfasst werden sollen; Übertretungen sind keine erheblichen Delikte, die eine Weitergabe und damit einen entsprechenden Eingriff in die Privatsphäre rechtfertigen. Des Weiteren muss das Delikt einen besonders schweren oder irreparablen Schaden verursachen. Verbrechen und Vergehen dürfen nur dann in das System weitergegeben werden, wenn weitere strafbare Handlungen in einem anderen Kanton zu erwarten sind oder auf diesen Auswirkungen hätten. Offensichtliche Einzelfälle dürfen nicht weitergegeben werden. Auf einen detaillierten Deliktkatalog wird verzichtet. Da über Opfer oder andere Personen sehr weitgehende und unter Umständen intime Informationen erfasst werden sollen und damit Rückschlüsse auf ihre persönlichen Verhaltens- und Lebensgewohnheiten möglich sind, muss deren Einwilligung eingeholt werden. Liegt keine Einwilligung vor, muss eine Speicherung ohne die Personalien erfolgen. Als Personalien gelten dabei Namen, Vornamen und detaillierte Adressangaben des Opfers. Weitere Angaben zum Opfer, wie Alter oder Wohngemeinde müssen gespeichert werden können, ansonsten beispielsweise die Suche nach Serientätern im ViCLAS-System eingeschränkt wird. Die Protokollierung der Weitergabe vermittelt Klarheit, welche Daten wann und von wem an die benutzten Systeme weitergegeben wurden.

Für den Einsatz des ViCLAS Systems hat die KKJPD eine ViCLAS-Vereinbarung im Sinne einer interkantonalen Vereinbarung bzw. eines Konkordats erarbeiten lassen. Mit dem Konkordat wird der bisherige Pilotbetrieb von ViCLAS in die definitive Lösung überführt. Das Konkordat wurde von der KKJPD am 2. April 2009 genehmigt und wird nun den Kantonen zur Ratifikation unterbreitet. Das Konkordat tritt in Kraft, wenn ihm der Kanton Bern sowie mindestens zwei weitere Kantone beigetreten sind. Das Konkordat findet für den Kanton Obwalden aber erst Anwendung, wenn der Kanton dem Konkordat beigetreten ist. Bis dahin bleiben die Bestimmungen von Art. 39 des neuen Polizeigesetzes anwendbar. Art. 39 dient als Grundlage für allfällige weitere künftige Systeme im Abrufverfahren.

Art. 40 Vernichtung von Daten und Löschung von Aufzeichnungen

Auf Gesetzesstufe ist zu gewährleisten, dass polizeiliche Daten und Aufzeichnungen nicht unnötig aufbewahrt werden. Das entspricht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Polizeiliche Daten und Aufzeichnungen im Rahmen von Überwachungen gemäss Art. 22 sind daher zu vernichten bzw. zu löschen, sobald feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden.

IV. Private Sicherheitsunternehmen

Seit einigen Jahren bieten immer mehr private Unternehmungen gewerbsmässig Sicherheitsdienste an und es ist ein eigentlicher Markt entstanden. Private Sicherheitsunternehmen werden heute sowohl von der öffentlichen Hand (z.B. Gemeinden) als auch von Privaten für verschiedenste Aufträge beigezogen (z.B. Tür- und Billet-Kontrollen, Personen- und Objektschutz, Sicherheitsdienste bei Veranstaltungen usw.).

Private Sicherheitsunternehmen haben – auch wenn sie von der öffentlichen Hand eingesetzt werden – keinerlei polizeiliche Befugnisse. Die Übertragung von polizeilichen Befugnis-

sen und insbesondere von polizeilichen Massnahmen und polizeilichem Zwang an Private ist gemäss Art. 7 Abs. 1 explizit ausgeschlossen. Mit einer Bewilligungspflicht soll sichergestellt werden, dass in diesem heiklen Tätigkeitsbereich nur seriöse Firmen gewerbsmässig Dienstleistungen anbieten können.

Art. 41 Grundsatz

Im Auftrag der KKJPD läuft zurzeit die Erarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung bzw. eines Konkordats für die Zulassung von Sicherheitsunternehmungen, das für alle Kantone in der Schweiz Anwendung finden soll. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 25. November 2008 (Nr. 224) zum Konkordatsentwurf Stellung genommen. Zurzeit ist noch offen, ob ein solches Konkordat zustande kommt und auf wann es – vorbehältlich des Beitritts – auch für den Kanton zur Anwendung käme. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wird der Konkordatsentwurf sowohl formell als auch materiell nochmals überarbeitet und es ist davon auszugehen, dass es mindestens noch ein bis zwei Jahre dauert, bis ein entsprechendes Konkordat in Kraft treten wird.

Die Bestimmungen über die privaten Sicherheitsunternehmungen im Polizeigesetz gelten nur solange, bis der Kanton einem allfälligen Konkordat beitrifft, welches die Sicherheitsunternehmungen einheitlich regelt. Es wird daher ein entsprechender Vorbehalt ins Polizeigesetz aufgenommen. Die vorgeschlagene Regelung gemäss Art. 42 ff. orientiert sich an den Bestimmungen anderer Polizeigesetze (z.B. ZH, UR) und am Konkordatsentwurf der KKJPD.

Art. 42 Bewilligungspflicht

Der Bewilligungspflicht wird das gewerbsmässige Anbieten oder Leisten von privaten Sicherheitsdiensten im öffentlichen und halböffentlichen Raum unterstellt. Zum halböffentlichen Raum gehören beispielsweise Sportstätten oder Vergnügungslokale, in die gemäss dem ausgeschriebenen Angebot grundsätzlich alle Personen Zutritt haben, die eine Eintrittskarte erwerben oder ein kostenloses Angebot nutzen. Für die Bewilligungserteilung ist der Regierungsrat zuständig.

Der Bewilligungspflicht unterstehen nur die im Gesetz bestimmten und definierten Tätigkeiten. Der Bewilligungspflicht unterstehen selbstständig Erwerbende, Einzelfirmen, aber auch Personengesellschaften und juristische Personen. Zur Überwachung gemäss Abs. 2 Bst. a gehört auch die Überwachung von Plätzen oder Orten im Rahmen von Dorfpatrouillen, wie die Gemeinden sie teilweise durchführen lassen.

Die Kontroll- und Sicherheitsdienste gemäss Abs. 1 Bst. d beziehen sich insbesondere auf Sportveranstaltungen, Konzerte, Festivals usw.

Gemäss Abs. 3 werden gleichwertige ausserkantonale oder ausländische Bewilligungen anerkannt, wenn sie entsprechend ausgewiesen werden (Abs. 3). Das entspricht dem Binnenmarktgesetz (BGBM; SR 943.02).

Sicherheitsdiensten, die bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes im Kanton tätig sind, wird für die Einholung der Bewilligung eine Übergangsfrist von einem Jahr gewährt (Abs. 4).

In Anlehnung an den Konkordatsentwurf der KKJPD werden die Tätigkeit der sogenannten „Türsteher“, wenn sie sich ausschliesslich im privaten Raum bewegen und sich auf das Hausrecht berufen, nicht der Bewilligungspflicht unterstellt. Die KKJPD hat zur Tätigkeit der „Türsteher“ jedoch Empfehlungen erlassen.

Ebenfalls nicht unter die Bewilligungspflicht fallen Tätigkeiten wie das Beobachten oder Überwachen von Personen, wie sie in der Regel von Privatdetektiven ausgeübt werden. In diesem Bereich gibt es kaum Probleme und es besteht kein Regelungsbedarf.

Art. 43 Erteilung und Entzug der Bewilligung

Die Erteilung einer Bewilligung wird an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen geknüpft, welche in dieser Bestimmung geregelt werden, die Aufzählung ist nicht abschliessend. Mit diesen Voraussetzungen soll sichergestellt werden, dass eine bestmögliche Seriosität der Firmen sichergestellt werden.

Die Bewilligung kann erteilt werden, wenn die gesuchstellende Person die Voraussetzungen gemäss Abs. 1 Bst. a bis f erfüllt. Es wird darauf verzichtet, dass jede bei einer Sicherheitsunternehmung angestellte Person selbst auch eine Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit einholen muss. Die Qualität soll aber dadurch sichergestellt werden, dass für die Aufgabe nur ausgebildetes Personal eingesetzt werden darf, welches die Voraussetzungen gemäss Bst. a bis d ebenfalls erfüllt. Gemäss Abs. 2 müssen juristische Personen für die Erteilung einer Bewilligung eine Vertreterin oder einen Vertreter bezeichnen und jederzeit nachweisen können, dass ihr Personal die Voraussetzungen gemäss Abs. 1 Bst. a bis d erfüllen. Die Bewilligung kann mit Auflagen verbunden werden und entzogen werden (Abs. 3).

In Abweichung zum Konkordatsentwurf sind für den Bewilligungsinhaber und seine angestellten Personen sowie allenfalls eingesetzte Hunde keine Prüfungen und Eignungstests vorgesehen. Die Durchführung solcher Prüfungen und Tests wäre mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand verbunden.

Art.44 Rechte und Pflichten aus der Bewilligung

Private Sicherheitsfirmen sind soweit zumutbar und vorbehaltlich der Bestimmungen über das Zeugnisverweigerungsrecht zur Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei verpflichtet. Dies ergibt sich aus dem Führungsanspruch der Kantonspolizei in Sicherheitsfragen, welcher sich auch auf den privaten Bereich erstreckt.

Eine Verwechslung mit der Kantonspolizei soll möglichst ausgeschlossen werden. Für die Bürgerinnen und Bürger muss erkennbar sein, ob sie Angehörigen einer privaten Sicherheitsunternehmung oder Angehörigen der Kantonspolizei gegenüber stehen. Die Sicherheitsunternehmen müssen deshalb dafür sorgen, dass sie sich von den Polizeikräften unterscheiden, z.B. durch ihr äusseres Erscheinungsbild (Kleidung), Fahrzeuge und Ausweise.

Art.45 Strafe

Wer ohne Bewilligung gewerbsmässig private Sicherheitsdienste anbietet oder leistet, oder Auflagen gemäss Bewilligung verletzt, kann mit Busse bestraft werden. Gebüsst wird nicht die bei einer Unternehmung angestellte Person, sondern die für die Unternehmung verantwortliche Person oder eine selbständig Erwerbende Person, welche selber Sicherheitsdienste leistet. Da es sich um einen sensiblen Bereich handelt, wird auch die fahrlässige Begehung unter Strafe gestellt.

V. Angehörige der Kantonspolizei

Art.46 Grundsatz

Die Kantonspolizei setzt sich aus Angehörigen des Polizeikorps und zivilen Angestellten zusammen (Abs. 1). Dem Polizeikorps gehören nur entsprechend ausgebildete und vereidigte Polizistinnen und Polizisten an. Viele Aufgaben im Bereich der Kantonspolizei werden jedoch auch von zivilen Angestellten erfüllt, welche keine Polizeiausbildung absolviert haben und nicht vereidigt sind.

Bei Bedarf kann der Regierungsrat und in dringenden Fällen das Sicherheits- und Justizdepartement Personen als Hilfspolizisten und Organisationen für bestimmte Dienstleistungen beziehen. Solche Massnahmen sind sehr selten. Zu denken ist beispielsweise an die Ernennung von Personen des Zivilschutzes zu Hilfspolizisten bei besonderen Lagen (z.B. Naturereignissen).

Die Durchführung von polizeilichen Massnahmen und polizeilichem Zwang bleiben grundsätzlich den Angehörigen des Polizeikorps vorbehalten. Insbesondere bei der Anwendung von polizeilichem Zwang ist die entsprechende Polizeiausbildung unabdingbar. Aufgaben, für die jedoch nur eine eingeschränkte oder keine polizeiliche Ausbildung erforderlich ist, können zivilen Angestellten übertragen werden (z.B. Durchführung von Radarkontrollen, Radarbewertungen, Personensicherheitsüberprüfungen).

Art.47 Inpflichtnahme

Die Angehörigen des Polizeikorps leisten vor der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartements einen Amtseid oder ein Amtsgelübde. Die Kantonspolizei ist legitimiert, die Rechtsordnung direkt und soweit notwendig mit unmittelbarem Zwang durchzusetzen, und sie verfügt über beschränkte richterliche Kompetenzen im Bereich der Ordnungsbussen. Gemäss Art. 55 Abs. 2 KV bestimmt die Gesetzgebung, wer einen Amtseid oder ein Amtsgelübde zu leisten hat. Die Inpflichtnahme durch den Amtseid oder das Amtsgelübde sowie die Sprechformel werden neu auf Stufe Polizeigesetz verankert, analog der Regelung für Gerichtsbehörden, welche ebenfalls auf Gesetzesstufe im Gerichtsorganisationsgesetz geregelt ist. Hilfspolizeikräfte legen das Amtsgelübde als Handgelübde ab.

Art.48 Bewaffnete Dienstausbübung

Die Angehörigen der Kantonspolizei erfüllen ihren Dienst in der Regel bewaffnet. Die Bestimmung entspricht der bisherigen Regelung gemäss Art. 10 Abs. 1 des Dienstreglements für das Polizeikorps und soll neu auf Gesetzesstufe verankert werden. Ausdrücklich geregelt wird neu, dass Hilfspolizisten ihren Dienst unbewaffnet erfüllen.

Art.49 Wohnsitz

Auf eine generelle Pflicht zur Wohnsitznahme von Angehörigen des Polizeikorps im Kanton wird verzichtet. Massgebend und im Rahmen der Dienstorganisation vom Kommando bereits heute geregelt ist, dass die Korpangehörigen im Bereitschaftsdienst für den Ersteinsatz in der Lage sein müssen, ab Wohnort innert 15 Minuten ihren Dienst im Einsatzraum Sarneraatal oder Engelberg aufzunehmen. Für das Kommando-Pikett, in welchem auch der Kommandant bzw. die Kommandantin eingeteilt ist, gilt ab Wohnort eine Dienstaufnahme im Einsatzraum innert 30 Minuten. Auf Grund der unterschiedlichen Anforderungen an die Einsatzzeiten lässt sich keine generelle Wohnsitzpflicht für alle Korpangehörigen dienstlich begründen.

Die vorgeschlagene Regelung des Wohnsitzes entspricht der heutigen Praxis. Die Kantonspolizei Obwalden hat aufgrund der besonderen geografischen Situation einen Dienstort Sarneraatal und einen Dienstort Engelberg. Der Polizeikommandant bzw. die Polizeikommandantin muss daher Angehörige des Polizeikorps zur Wohnsitznahme in Engelberg verpflichten können, damit im Bereitschaftsdienst die Dienstaufnahme innert 15 Minuten sichergestellt ist. Da eine solche Wohnsitzpflicht aus dienstlichen Gründen die Niederlassungsfreiheit einschränkt, ist sie auf Gesetzesstufe zu regeln.

Gestützt auf Art. 54 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 8. Juni 1997 (GDB 130.1) kann der Regierungsrat als Anstellungsbehörde den Polizeikommandanten bzw. die Polizeikommandantin zu Wohnsitznahme im Kanton verpflichten, wenn dies auf Grund der Art des Dienstes oder der besonderen Beziehung zur Bevölkerung als erforderlich erachtet wird.

Art.50 Unterbrechung dienstfreier Zeiten

Aufgrund der besonderen Tätigkeit und Aufgabe lässt es sich nicht vermeiden, dass Angehörige der Kantonspolizei teilweise auch in dienstfreien Zeiten für dringende Einsätze aufgeboten werden müssen. Die Bestimmung entspricht der geltenden Regelung gemäss Art. 33 des Dienstreglements für das Polizeikorps. Es scheint aber richtig, diesen Eingriff in die dienstfreie Zeit der Angehörigen der Kantonspolizei auf Gesetzesstufe zu verankern.

VI. Organisation und finanzielle Abgeltung

Art.51 Organisation

Für die Organisation der Kantonspolizei sind polizeiliche und betriebswirtschaftliche Grundsätze sowie die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung massgebend (Abs. 1). Damit wird deutlich, dass der Regierungsrat bei der näheren Organisation der Kantonspolizei in Ausführungsbestimmungen (Abs. 2) diesen teils unterschiedlichen Grundsätzen und Bedürfnissen Rechnung zu tragen hat. Wie bereits ausgeführt, wird der Personalbestand nicht mehr direkt

auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe festgelegt. Die Zuständigkeitsstufe bleibt aber unverändert und wie bei der übrigen Kantonsverwaltung bewilligt der Kantonsrat im Rahmen des Staatsvoranschlags den Stellenplan für die Kantonspolizei. Die Zuständigkeit des Regierungsrats für die Organisation der Kantonspolizei als Teil der Staatsverwaltung ergibt sich aus der Kantonsverfassung (Art. 76 Abs. 2 Ziff. 3).

Die Kantonspolizei ist der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartements unterstellt und wird von der Polizeikommandantin bzw. vom Polizeikommandanten geführt (Abs. 3). Die Führung der Kantonspolizei beinhaltet die Zuständigkeit und Sicherstellung der zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ausbildung, Ausrüstung, Dienstplänen, Bewaffnung usw.

Art. 52 Dienstrecht

Das Dienstverhältnis der Angehörigen der Kantonspolizei richtet sich grundsätzlich nach den Vorschriften für das Staatspersonal. Aufgrund der Besonderheit der polizeilichen Tätigkeit sind jedoch berufsbedingte abweichende Bestimmungen vom Personalrecht notwendig, welche der Regierungsrat in Ausführungsbestimmungen erlässt.

Es handelt sich dabei beispielsweise um Bestimmungen betreffend Entschädigung von Überstunden infolge interkantonaler Einsätze oder Expertentätigkeit oder um Bestimmungen betreffend Funktionsstufen und Dienstgrade.

Art. 53 Gebühren und Abgeltungen

Grundsätzlich nimmt die Kantonspolizei staatliche Aufgaben wahr, deren Erfüllung mit allgemeinen Staatsmitteln finanziert wird. Wie die übrigen Verwaltungsbehörden erhebt aber auch die Kantonspolizei Verwaltungsgebühren nach den Bestimmungen des Allgemeinen Gebührengesetzes (Abs. 1). Der Kostenersatz für besondere Leistungen der Kantonspolizei für Dritte wird direkt im Polizeigesetz verankert und es wird grundsätzlich festgelegt, von wem für welche Leistungen Kostenersatz verlangt werden kann. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. So kann gemäss Bst. a von der Veranstalterin oder vom Veranstalter eines Anlasses (z.B. Konzert, Sportanlass) Kostenersatz für den Ordnungs- und Sicherheitsdienst erhoben werden, wenn ein besonderer Polizeieinsatz notwendig ist. Gemäss Bst. b wird von der Verursacherin oder dem Verursacher Kostenersatz verlangt werden, wenn besonderer Aufwand oder ein Spezialeinsatz notwendig ist (z.B. bei Suchaktionen im Gebirge oder im Wasser oder für die Überwachung von Alarmanlagen). Kostenersatz wird im Weiteren erhoben von der Störerin oder vom Störer bei Vorsatz oder Fahrlässigkeit, wenn z.B. ein widerrechtlich abgestelltes oder störendes Fahrzeug weggeschafft werden muss. Beim Kostenersatz für den Schutz von überwiegend privaten Interessen geht es beispielsweise um Gegenstände, die für eine bestimmte Zeit aufbewahrt oder sichergestellt werden, bis die Eigentumsverhältnisse geklärt werden können. Gemäss Bst. e kann auch von Personen, welche die Kantonspolizei missbräuchlich alarmiert haben Kostenersatz verlangt werden.

Wie bereits bisher regelt der Regierungsrat den Umfang des Kostenersatzes und den Verzicht auf Kostenersatz in Ausführungsbestimmungen (Abs. 3).

VII. Haftung, Rechtsschutz, Entschädigungen an Dritte

Art. 54 Verantwortlichkeit

Die Bestimmung, wonach die Angehörigen der Kantonspolizei für ihre Handlungen im Rahmen der Gesetzgebung verantwortlich sind, wurde unverändert aus dem bisher geltenden Gesetz über die Kantonspolizei übernommen. Die Verankerung dieser Verantwortlichkeit hängt damit zusammen, dass Angehörige der Kantonspolizei bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unter Umständen Gesetzesvorschriften verletzen müssen. Grundsätzlich tragen sie für ihre Handlungen aber die Verantwortung, soweit sie sich nicht auf Rechtfertigungsgründe im Sinne von Art. 8 Polizeigesetz stützen können.

Art.55 Schadenersatzansprüche

Die Bestimmung über Schadenersatzansprüche wurde ebenfalls unverändert aus dem bisher geltenden Gesetz über die Kantonspolizei übernommen. Erleiden Angehörige der Kantonspolizei in Rahmen ihrer Dienstausbübung durch Dritte unverschuldet Schaden, kommt der Kanton dafür auf. Allfällige Ansprüche gegen Dritte, die für den Schaden haften, sind dem Kanton entsprechend abzutreten.

Art.56 Rechtsschutz

Diese Bestimmung stellt sicher, dass Angehörige der Kantonspolizei vom Kanton für die Anwalts- und Verfahrenskosten Rechtsschutz erhalten, wenn gegen sie im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Dienstes ein Haftpflicht- oder ein Strafverfahren eröffnet wird (Abs. 1). Abweichend zu Art. 4 der Personalverordnung (GDB 141.11) wird Angehörigen der Kantonspolizei auf ihren Wunsch ein Rechtsbeistand gewährt und es handelt sich nicht nur um eine Kann-Formulierung. Die besondere Aufgabe bzw. das Recht und die Pflicht der Kantonspolizei, den gesetzmässigen Zustand nötigenfalls mit Zwang durchzusetzen, hat zur Folge, dass Angehörige der Kantonspolizei sich viel eher dem Risiko eines Haftpflicht- oder Strafverfahren aussetzen als übrige Angestellte des Kantons. Bereits das geltende Polizeigesetz enthält in Art. 13 Abs. 1 diese weitergehende Rechtsschutzbestimmung.

Erheben Angehörige der Kantonspolizei ihrerseits eine Straf- oder Zivilklage gegen Dritte, setzt der Rechtsschutz die Zustimmung der Departementsvorsteherin bzw. des Departementsvorstehers voraus (Abs. 2). Das Zustimmungserfordernis macht deutlich, dass anders als bei Abs. 1 nicht für jede Straf- oder Zivilklage von Angehörigen der Kantonspolizei gegen Dritte Rechtsschutz gewährt werden muss. Es wird im konkreten Fall jeweils abzuwägen sein, ob eine solche Klage sinnvoll und richtig ist und damit vom Kanton im Sinne des Rechtsschutzes unterstützt wird.

In Abs. 3 ist vorgesehen, dass der Kanton die Kosten des Rechtsschutzes ganz oder teilweise zurückfordern kann, falls sich ein persönliches Verschulden der oder des Angehörigen der Kantonspolizei ergibt. Ob eine Rückforderung geltend gemacht wird oder nicht, wird im konkreten Fall und nach den konkreten Umständen zu entscheiden sein.

Die Rechtsschutzbestimmung wurde aus dem bisher geltenden Gesetz über die Kantonspolizei übernommen und an die analoge Bestimmung von Art. 4 der Personalverordnung vom 29. Januar 1998 (GDB 141.11) angepasst.

Art.57 Entschädigungen an Dritte **a. aus polizeilicher Tätigkeit**

Die Haftung des Kantons für Schaden, den die Kantonspolizei durch rechtmässige Tätigkeit einem Dritten verursacht, richtet sich nach Art. 7 des Haftungsgesetzes (GDB 130.3). Die sogenannte „Billigkeitshaftung“ gilt nur für bestimmte eingeschränkte Fälle, wenn einzelne schwer betroffen sind und ihnen nicht zugemutet werden kann, den Schaden selber zu tragen. Keinen Schadenersatz erhalten geschädigte Personen, welche die polizeiliche Tätigkeit verursacht haben oder wenn sie ein grobes Verschulden an der Entstehung des Schadens trifft.

Art.58 b. bei Hilfeleistungen Privater

Leisten Private der Kantonspolizei bei der Erfüllung ihrer Aufgabe Hilfe und erleiden dabei einen Schaden oder verursachen einen Schaden, leistet der Kanton ebenfalls nach Billigkeit Ersatz. Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Art. 14 Abs. 1 Gesetz über die Kantonspolizei. Kein Schadenersatz wird geleistet, wenn die Person den Weisungen der Kantonspolizei zuwider gehalten hat.

In Abs. 2 wird folgerichtig vorgesehen, dass Ansprüche gegenüber allfälligen Schaden-Verursacherinnen und Schadenverursachern im Umfang des geleisteten Schadenersatzes an den Kanton übergehen.

VIII. Rechtspflege

Art. 59 Beschwerde

Gemäss Art. 67 des Staatsverwaltungsgesetzes (GDB 130.1) kann gegen Verfügungen und Entscheide der Kantonspolizei beim Sicherheits- und Justizdepartement innert 20 Tagen Beschwerde erhoben werden (Abs. 1). Das Verfahren richtet sich nach der Verordnung über das Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren (GDB 133.21).

Bei polizeilichen Massnahmen betreffend Anhaltung, Personenkontrolle, Identitätsfeststellung, Polizeigewahrsam, Wegweisung sowie Überwachung wird der Beschwerde die aufschiebende Wirkung von vornherein entzogen (Abs. 2). Dies ist notwendig, da Ziel der Massnahme ansonsten von vornherein vereitelt würde.

IX. Schlussbestimmungen

Art. 60 Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat wird ermächtigt, zum Vollzug des Polizeigesetzes die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Dabei handelt es sich insbesondere um Vorschriften zur Organisation der Kantonspolizei. Dazu gehören beispielsweise Bestimmungen zur militärischen Organisation der Kantonspolizei, zur Beförderung, zu den Dienstabteilungen oder zum Rapportwesen. Vom Regierungsrat festzulegen sind im Weiteren berufsbedingte Abweichungen von den Vorschriften für das Staatspersonal, wie z.B. die Überstundenregelung infolge interkantonaler Einsätze oder Expertentätigkeiten (bisher ebenfalls auf Stufe Regierungsrat im Dienstreglement geregelt).

Art. 61 Änderungen bisherigen Rechts

Im Zusammenhang mit dem Polizeigesetz sind Änderungen in weiteren Erlassen notwendig.

Gesetz über das kantonale Strafrecht (GDB 310.1)

Die Bestimmung, wonach die Kantonspolizei berauschte Personen nach Hause oder in Spitalpflege bringen oder in Gewahrsam nehmen kann, wurde ins Polizeigesetz aufgenommen (Art. 15 Abs. 2 Bst. b) und Art. 14 Abs. 3 des Gesetzes über das kantonale Strafrecht kann daher gestrichen werden.

Strafvollzugsverordnung (GDB 330.11)

Es wird vorgeschlagen, die Amtshilfe für den Vollzug des Straf- und Massnahmenvollzugs im Rahmen einer Ergänzung von Art. 18 Abs. 2 direkt zu verankern. Die Dienststelle Straf- und Massnahmenvollzug muss regelmässig auf die Unterstützung der Kantonspolizei zurückgreifen und Personen abholen lassen, um den Vollzug von Strafen vollziehen zu können.

Verordnung zum Gesetz über den Erwerb und den Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts (GDB 111.21)

Die Kantonspolizei nimmt im Sinne der Amtshilfe auch im Einbürgerungsverfahren bestimmte Aufgaben wahr und erstellt insbesondere die polizeilichen Führungsberichte. Art. 7 wird der langjährigen und geltenden Praxis angepasst, nach welcher der polizeiliche Führungsbericht nicht von der gesuchstellenden Person (Streichung von Abs. 2 Bst. e), sondern von der Einwohnergemeinde eingeholt wird (Abs. 4 neu). Die Einwohnergemeinde stellt der Justizverwaltung Antrag auf Einholung des Führungsberichts. Gleichzeitig wird verankert, dass die Kantonspolizei im Führungsbericht ergänzende Vorkommnisse für das Einbürgerungsverfahren oder eine allfällige Nichtig-Erklärung der zuständigen Behörde zu melden hat (Abs. 5 neu). Die Meldung der Kantonspolizei beschränkt sich dabei auf Informationen, von welchen sie Kenntnis hat. Sie stellt jedoch keine aktiven Nachforschungen an. In der Praxis wird die Kantonspolizei bei Personen, für welche sie im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens einen Führungsbericht erstellt hat, ab dem Zeitpunkt der Erstellung des Führungsberichts und bis fünf Jahre nach dem Einbürgerungsentscheid des Kantonsrats alle polizeiliche dokumentierten Vorgänge mit Kopie der Justizverwaltung melden. Die Justizverwaltung prüft ihrerseits, ob allenfalls Vorkommnisse eingetreten sind, welche einen Einfluss auf die Einbürgerung

haben oder zu einer Nichtigerklärung der Einbürgerung führen könnten. Gleichzeitig besteht mit dem neuen Abs. 5 die notwendige gesetzliche Grundlage für den entsprechenden Datenaustausch unter den zuständigen Behörden.

Art. 62 Aufhebung bisherigen Rechts

Das geltende Gesetz über die Kantonspolizei (Bst. a), die Verordnung zu diesem Gesetz (Bst. b) und das Dienstreglement für das Polizeikorps (Bst. c) werden aufgehoben. Bestimmungen, welche ergänzend und in Ausführung des Polizeigesetzes notwendig sind, werden vom Regierungsrat im Rahmen von Ausführungsbestimmungen erlassen.

Die Ausführungsbestimmungen gemäss Bst. d können aufgehoben werden, da die notwendigen Bestimmungen direkt ins Polizeigesetz aufgenommen wurden.

Art. 63 Inkrafttreten

Es ist vorgesehen, dass das neue Polizeigesetz auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt wird. Das Polizeigesetz wurde inhaltlich abgestimmt auf die neue Schweizerische Strafprozessordnung sowie die entsprechenden kantonalen Ausführungserlasse, welche ebenfalls auf den 1. Januar 2011 in Kraft treten werden.