



Conseil d'Etat
Staatsrat

**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

BOTSCHAFT

Gegenstand Gesetz über die Kantonspolizei

Der Staatsrat des Kantons Wallis
an den
Grossen Rat

Werter Herr Präsident des Grossen Rates
Werte Damen und Herren Abgeordnete

Uns kommt die Ehre zu, die Botschaft betreffend das Gesetz über die Kantonspolizei Ihrer Würdigung zu unterbreiten.

Zusammenfassung

Der Entwurf behandelt in verschiedenen Kapiteln drei Hauptthemen:

- *die Aufträge und die Organisation der Kantonspolizei sowie den Status ihrer Mitglieder;*
- *die Interventionsformen der Kantonspolizei;*
- *den Status der Gemeindepolizei und die Beziehungen zwischen Kantons- und Gemeindepolizei.*

Der Entwurf definiert ausdrücklich die Aufträge der Kantonspolizei und schreibt dazu die heutige Praxis fest. Die Strukturreform der Kantonspolizei von 2009, die sich auf deren Strukturen und Bestand bezog, wird an dieser Stelle bestätigt, da sie im Einsatz erprobt worden ist und sich auf breiter Ebene bewährt hat. Der Status der Mitglieder der Kantonspolizei wurde bei der Behandlung des Gesetzes über das Staatspersonal vom 19. November 2010 überprüft; diesbezüglich bringt der Entwurf nur wenig Neuerungen, betroffen sind zur Hauptsache die Definition des Polizeibeamten und jene der Polizeihilfskraft.

Die Reglementierung der Interventionsformen hebt sich deutlich von der jetzigen Regelung ab. Ziel ist es, der Polizei bei der Ausübung ihres Auftrages als Sicherheitspolizei – im Gegensatz zum Auftrag der Strafverfolgung gemäss Strafprozessordnung – ein Maximum an Zuweisungen und Mitteln im Rahmen des eidgenössischen und internationalen Rechts sowie der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofes zu übertragen. Der Festigung der Vorrechte der Kantonspolizei entspricht die Festigung der Rechte des Einzelnen, der durch eine Intervention betroffen wird: der Entwurf regelt das Rechtsmittel der Beschwerde, öffnet neu der Feststellungsklage den Weg zum Richter und jenen ans Kantonsgericht gegen mehrere Polizeimassnahmen.

Im Bereiche der öffentlichen Sicherheit trägt der Entwurf der Tragweite der Gemeindeautonomie Rechnung. Die objektiven Bedrohungen für das Leben und die körperliche Integrität der Menschen, die in diesem Kanton leben, begründen nicht eine Einschränkung der Gemeindeautonomie in dem Sinne, dass alle Gemeinden zu verpflichten sind, sich mit einer hierarchisch organisierten Polizei und einem Bereitschaftsdienst rund um die Uhr zu bestücken. Deshalb beschränkt sich der Entwurf einzig darauf, den Status und die Aufträge der Gemeindepolizei mit dem Hinweis auf das Gemeinderecht zu definieren, damit im Anschluss die Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei einerseits und Gemeindepolizei oder -behörden andererseits geregelt und die Finanzierung der im Rahmen dieser Zusammenarbeit erbrachten Leistungen behandelt werden können.

I. Allgemeines

1.1 Notwendigkeit der Gesetzgebung

- a/ Das Polizeigesetz wurde am 20. Januar 1953 verabschiedet und ist am 1. Januar 1955 in Kraft getreten.

Es erfolgten fünf Teilrevisionen:

- aa/ Die Revision von 1995 richtet die Kantonspolizei wieder auf den Grundauftrag aus, die Ordnung aufrechtzuerhalten, und stimmt die Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Gemeindepolizei aufeinander ab (Art. 1, 3, 16, 16bis PolG).
- bb/ Die Revision von 2004 wurde in Folge der Revision der kantonalen Strafprozessordnung auf Grund des Bundesgesetzes über die Verwendung von DNA-Profilen notwendig (Art. 25 PolG).
- cc/ Die Revision von 2007 setzt den neuen Artikel 28b neu des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) um, der die Fragen häuslicher Gewalt behandelt: dem diensthabenden Polizeioffizier (Art.1bis PolG) (nachstehend: Dienstoffizier) kommt die Zuständigkeit zu, im Krisenfall die sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus dem gemeinsamen Haushalt zu verfügen.
- dd/ Die Revision von 2009 ergibt sich aus dem Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) (Art. 7, 24 PolG).
- ee/ Die Revision von 2010 beinhaltet die Anpassung an das neue Gesetz über das Personal des Staates Wallis.

Einzig die Revision von 1995 betrifft unmittelbar die Organisation und die Aufträge der Kantonspolizei. Dies im Gegensatz zu den anderen vier Revisionen, die indirekte Folgen neuer oder revidierter Bundes- oder kantonalen Gesetze sind.

- b/ Die sicherheitsbezogenen Herausforderungen in den Fünfziger-Jahren unterscheiden sich wesentlich von jenen, denen sich die heutigen Behörden gegenüber sehen.

Erlaubt es das Gesetz aus dem Jahre 1953 der Kantonspolizei, nach 60 Jahren auch heute noch wirksam und leistungsfähig zu sein, so lässt sich dies damit erklären, dass das Gesetz allgemein gültige Begriffe verwendet und sich schöpferisch auslegen lässt. Dazu kommt noch, dass eine passende Verordnung wo notwendig Abhilfe schafft.

Die Verordnung zum Gesetz der Kantonspolizei (PoIV) stammt aus dem Jahre 1986 und hat bis heute 11 Teilrevisionen erlebt. Das Bemühen um aktuelle Anpassung ist ein ständiges und andauerndes.

- c/ Die schöpferische Auslegung des Gesetzes von 1953 und die Anpassung der Verordnung genügen jedoch heute nicht mehr, wenn unser Kanton mit einer Polizeiorganisation ausgestattet werden soll, die den Sicherheitsanforderungen des beginnenden 21. Jahrhunderts entsprechen soll.

Unter dem Gesichtspunkt der Rechtsvergleichung und der Rechtsprechung, das heisst jener des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, und unter Berücksichtigung der Anforderungen, die sich aus dem Grundsatz der Gesetzlichkeit d.h. dem Legalitätsprinzip im Bereiche der persönlichen Freiheiten ergeben, drängt sich eine grundlegende Revision des Gesetzes aus dem Jahre 1953 auf.

1.2 Vorbereitungsarbeiten

- a/ Der Vorentwurf stützt sich auf das Gutachten der Gesellschaft TC Team Consult AG, mit Sitz in Genf, die im Jahre 2008 einen vollständigen Bericht über die Strukturen und den Bestand der Kantonspolizei erstellt und abgegeben hat. Die Schlussfolgerungen wurden sowohl vom Staatsrat als auch vom Grossen Rat angenommen (Memorial Februar 2009 Vol. I S. 46ff, 798ff, 813ff) und liefen, unter Vorbehalt der im Budget verfügbaren Mittel, auf eine Strukturreform und auf eine Anpassung des Bestandes hinaus: ein Polizeibeamter für 650 Einwohner (Art. 13 PolV). Die entsprechende Strukturreform von 2009 gibt auch heute zu weitgehender Zufriedenheit Anlass.
- b/ Der Vorentwurf ist ebenfalls Ergebnis einer vertieften Studie des vergleichenden kantonalen Rechts. Die entsprechenden Gesetzgebungen der Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Zürich wurden diesbezüglich befragt und analysiert.

Im gleichen Sinne zieht der Vorentwurf die Polizeikonkordate, denen der Kanton Wallis beigetreten ist, in Betracht.

Des Weiteren berücksichtigt der Vorentwurf ebenfalls die Rechtsprechung des Bundesgerichtes und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sowie die Ansichten der Doktrin im Bereiche der persönlichen Freiheiten und der polizeilichen Interventionen.

- c/ Im Übrigen wurde die Leitung der Vorbereitungsarbeiten einem Führungsausschuss anvertraut, der vom Kommandanten der Kantonspolizei präsiert wurde und des Weiteren den Generalstaatsanwalt, den Chef des Rechtsdienstes der Sicherheit und der Justiz, eine gesetzgebungskundige Anwältin dieser Dienststelle und den Adjunkten des Kommandanten umfasste.

Die gesetzgeberischen Leitsätze wurden vom Führungsausschuss festgelegt und der kritischen Prüfung eines Pilotausschusses unterbreitet. Der Pilotausschuss bestand aus sieben Arbeitsgruppen, wobei jede Arbeitsgruppe von einem Offizier der Kantonspolizei präsiert wurde und einen Vertreter aus jeder Einheit der Kantonspolizei einbezog.

Der Führungsausschuss prüfte seinerseits die Vorschläge des Pilotausschusses und baute sie, soweit angezeigt, im Rahmen dieses Vorentwurfes in die gesetzgeberischen Leitsätze ein. Der Vorentwurf wurde vom 20. April bis 15. Juni 2015 in die Vernehmlassung geschickt.

- d/ Die aus der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen beziehen sich vor allem auf zwei Kapitel des Vorentwurfes: einerseits auf jenes der Interventionsformen, andererseits auf jenes der Gemeindepolizei, vor allem deren Auftrag und Organisation.

Der Entwurf trägt diesen Stellungnahmen weitgehend Rechnung.

Der Kommentar zu den Artikeln 19 und folgende (unten Ziff. 2.4) erteilt Auskunft über den Inhalt der Stellungnahmen in Bezug auf die Interventionsformen.

Bedeutend war die Kritik zur vorgeschlagenen Regelung über die Gemeindepolizei. Der Vorentwurf bezog sich auf die im Dezember 2011 angehobenen Vorbereitungsarbeiten, als der Staat eine Arbeitsgruppe zur Frage der Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Gemeindepolizei einsetzte. Diese Arbeitsgruppe wurde von Peter Grütter, ehemaliger Kommandant der Kantonspolizei St. Gallen und der Kantonspolizei Zürich, als Sachverständiger präsiert und umfasste namentlich Gemeindepräsidenten und Gemeindepolizeikommissare. Sie hinterlegte ihren Bericht im August 2012, dessen Schlussfolgerungen an dieser Stelle erneut zu erwähnen sind:

- Beibehalt des zweistufigen Systems : Kantonspolizei und Gemeindepolizeien;
- Globale und permanente Abdeckung des gesamten Kantonsgebietes durch beide Polizeiebenen;
- Obligatorische Gründung einer kommunalen oder interkommunalen Polizei gemäss drei verschiedenen Formeln;

- Unterstützung und Beratung der Gemeinden bei der Gründung der kommunalen oder interkommunalen Polizei durch die Kantonspolizei;
- Verpflichtung für jede Gemeinde, sich auf der Grundlage eines vom Kanton erarbeiteten Modells ein Polizeireglement zuzulegen ;
- Einführung der gesetzlichen Grundlage zur pauschalen Finanzierung der Leistungen, welche die Kantonspolizei an Stelle der Gemeindepolizei erbringt.

Übereinstimmend prangerten die politischen Parteien (PLRVS, PSVR, UDCVR), die Vereinigung der Walliser Gemeindepolizeien, die Vereinigung der Oberwalliser Präfekten, der Gemeindeverband, das Netzwerk der Oberwalliser Berggemeinden und die Mehrheit der Gemeinden (78) folgende Punkte an:

- eine ungerechtfertigte Verletzung der Gemeindeautonomie;
- Verursachen von unverhältnismässigen Kosten durch die permanente Sicherheitspräsenz der Gemeindepolizei;
- übertriebenes Aufstocken des Bestandes der Gemeindepolizei;
- fehlende Rahmenbedingungen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinde- und Kantonspolizei (Angleichung des Materials, der Ausrüstung und der Kommunikationssysteme ; Informationsaustausch usw.);
- eine lückenhafte Definition des Auftrages der Gemeindepolizei.

Zudem widersetzen sich mehrere Vernehmlasser jeglichem Vorhaben, den Auftrag der Gemeindepolizei auszuweiten, umso mehr eine solche Ausweitung mit der NFA 2 unvereinbar wäre, während andere Gemeinden vorab in Strafsachen eine Erweiterung des Auftrages der Gemeindepolizei fordern.

Der Entwurf nimmt diese Kritiken auf: er legt den Rechtsstatus der Gemeindepolizei fest, indem er auf das Gemeinderecht verweist, zählt deren Aufgaben auf und regelt die Beziehungen zwischen Kantons- und Gemeindepolizei (unten Ziff. 2.7). Zudem behandelt er die Frage der Finanzierung der Polizeileistungen (untern Ziff. 2.9).

II. Kommentar zum Vorentwurf

2.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

a/ Das Gesetz bestimmt (Art. 1 Abs. 1):

- 1° die Aufträge und die Organisation der Kantonspolizei;
- 2° die Zusammenarbeit der Kantonspolizei mit der Gemeindepolizei und die Leistungen der Kantonspolizei zu Gunsten der Gemeinden;
- 3° die Zusammenarbeit der Kantonspolizei und der Polizeibehörden des Bundes, der anderen Kantone und der Grenzgebiete;
- 4° die Formen der Intervention und die Datenbearbeitung;
- 5° den Status und das Dienstverhältnis der Kantonspolizei;
- 6° die Finanzierung der Leistungen der Polizei.

- b/ Der Inhalt des Gesetzes ist breit gefächert, da Handeln und Tätigkeit der Kantonspolizei auf den drei Ebenen der Gemeinde, des Kantons und des Bundes angegangen werden.

Dennoch wird die Materie durch das Gesetz nicht allumfassend geregelt. In Wirklichkeit werden und bleiben die kantonale (Art. 1 Abs. 2) und eidgenössische (8. Kapitel) Spezialgesetzgebung, das Konkordatsrecht (8. Kapitel) und die Verwaltungsvereinbarungen über die polizeiliche Zusammenarbeit und über das polizeiliche Einschreiten (wie beispielsweise über die Ausrüstung oder die Ausbildung) vorbehalten.

- c/ Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vernehmlassung besagt nun Artikel 1 Absatz 3, dass dieses Gesetz grundsätzlich einzig - wie im Übrigen dem Titel des Gesetzes zu entnehmen ist - die Kantonspolizei betrifft und dass es für die Gemeindepolizei nicht zur Anwendung kommt, dies unter Vorbehalt gegenteilig lautender Bestimmungen. Im gleichen Sinne verweisen die Artikel 71 und 72 auf das Polizeireglement oder ein anderes Gemeindereglement, was die Definition der Organisation und die Aufträge der Gemeindepolizei betrifft.
- d/ Das Gesetz zielt darauf ab, die öffentliche Sicherheit, so wie sie im 2. Kapitel definiert wird, zu gewährleisten (Art. 2 lit. a). Dieses Ziel umfasst die Gesamtheit der neuen Regelung, namentlich insofern sie die Fragen des Auftrags und der Interventionsformen behandelt. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Zusammenarbeit der Polizeibehörden zur Verbesserung der Wirksamkeit polizeilichen Handelns gerichtet.

Die Polizeibehörden im Sinne von Art. 2 lit. b bestehen aus den Polizeikörpern der Gemeinden (7. Kapitel) und jenen der anderen Kantone (8. Kapitel) sowie aus den Polizeiorganen des Bundes und des Auslandes (8. Kapitel). Dieses Gesetz behandelt nicht die Zusammenarbeit mit den Behörden, die anderweitig zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit beitragen, wie die Behörden der Feuer- oder der Baupolizei.

2.2 2. Kapitel: Aufträge an die Kantonspolizei

- a/ Das Gesetz unterscheidet grundsätzlich zwischen Auftrag (2. Kapitel) und Organisation (3. Kapitel):
- Der Auftrag ist eine Verpflichtung, eine genau bestimmte Aufgabe.
 - Die Organisation ist eine Struktur, nämlich jene, der ein bestimmter Auftrag zugeteilt wird.

Beispielsweise wird

- der Auftrag der Strafverfolgung (Art. 5) von der Gendarmerie (Art. 14. Abs. 2) und der Kriminalpolizei (Art. 16) ausgeübt;
 - der Auftrag der bürgernahen Polizei (Art.6) von der Gendarmerie ausgeübt (Art. 14 Abs. 1).
- b/ Gemäss einer verbreiteten Formulierung aus der Rechtsprechung bezeichnet der Begriff der öffentlichen Ordnung (Ordre public) eine Gesamtheit von Werten, deren Beachtung die Grundlage jeglichen gesellschaftlichen Zusammenlebens bildet. Die öffentliche Ordnung setzt sich zusammen aus der öffentlichen Sicherheit, dem öffentlichen Gesundheitswesen und der öffentlichen Moral sowie Treu und Glauben. Es ist statthaft, all diesen Werten ebenfalls die Existenz des Staates und seiner Institutionen beifügen.
- Die öffentliche Sicherheit zielt auf den Schutz des Staates, der Personen und der Güter gegen die Naturgefahren oder gegen die von Menschenhand geschaffenen Risiken ab.
 - Das öffentliche Gesundheitswesen strebt den Schutz der gesamten oder einen Teils der Bevölkerung gegen die Schädigung der Gesundheit an.
 - Die öffentliche Ruhe peilt den Schutz gegen die Aggressionen auf das Gehör, den Sehsinn und das Gemüt an, sobald sie sich als belästigend und beschwerlich erweisen (Immissionen).

- Die öffentliche Moral (öffentliche Gesinnung) zielt auf den Schutz gegen jene Verhaltensweisen, die durch das allgemein geteilte Gefühl der Schicklichkeit und durch Werturteile, die sich auf die Rechtsordnung im Allgemeinen stützen, verpönt werden.
- Der Grundsatz von Treu und Glauben strebt im Bereich der Vertrags- und Geschäftsbeziehungen den Schutz gegen die Schlitzohrigkeit Dritter an.

Die öffentliche Ordnung ist ein eingeschränkter Begriff im Vergleich zum jenem des öffentlichen Interesses, das seinerseits die gesellschaftlichen, kulturellen, wissenschaftlichen, ökologischen und weitere Werte umfasst.

- c/ Der allgemeine Auftrag der Polizei besteht keineswegs darin, die öffentliche Ordnung im oben beschriebenen Sinne aufrechtzuerhalten.

Ihr Auftrag beschränkt sich darauf (Art. 1 Abs. 1), folgende Werte sicherzustellen:

- 1° die öffentliche Sicherheit, insbesondere den Schutz von Person und Gut;
- 2° die Aufrechterhaltung der Ordnung in dem Sinne, dass es nicht zu Störung, zu gesellschaftlicher Aufwiegelung oder zu gewaltsamen Handlungen gegen Staat, Personen und Güter kommt.
- 3° die Achtung der demokratischen Einrichtungen.

- d/ Die Aufträge der Sicherheit (Art. 4), der Strafverfolgung (Art. 5) und der Verkehrspolizei (Art. 7) sind eigentlich nichts anderes als Facetten des allgemeinen Auftrages der öffentlichen Sicherheit und der Aufrechterhaltung der Ordnung (Art. 3).

Artikel 4 Absatz 1 lit. c und d erinnert an die Sicherheitsaufträge der Polizei, die das Gesetz über den Bevölkerungsschutz und die Bewältigung der besonderen und ausserordentlichen Lagen in seinen Artikeln 7 Absatz 3 und 21 Absatz 1 vorsieht.

Der Schutz eines privaten Rechts in einem Sonderfall und bei Dringlichkeit (Art. 4 Abs. 2) ergibt sich allgemein aus dem Auftrag des Beistandes, ist aber als Ausnahmesituation anzusehen und genau abzugrenzen. Das schützenswerte Recht wird durch ein ausserordentliches Faktum bedroht, das jegliches Vorgehen auf dem Zivilwege ausschliesst oder äusserst erschwert, wie zum Beispiel Verwüstungen bei einer Demonstration oder beim Besetzen eines Grundstücks durch Fahrende. Dagegen setzen Nachbarstreitigkeiten (Art. 684 ZGB) voraus, dass die übermässige Einwirkung auf einem mehr oder weniger andauernden, aber nicht ausserordentlichen Tatbestand beruht.

Die Beeinträchtigung der Nachtruhe, die durch das Polizeireglement geahndet wird, bringt im Sinne dieser Vorschrift nicht ein privates Recht in Gefahr. Der Schutz der Benutzung (Besitz) eines Parkplatzes gehört zum zivilprozessrechtlichen Verfahren des Gerichtlichen Verbots, dessen Missachtung durch eine Busse geahndet wird (Art. 258ff der Zivilprozessordnung [ZPO]).

- e/ Die Aufträge der bürgernahen Polizei (art. 6), der Prävention (Art. 8) und der Kommunikation (Art. 9) werden bereits heute und ohne spezielle Erwähnung im Gesetz von der Kantonspolizei wahrgenommen. Diese Aufträge sind auf die öffentliche Sicherheit, die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Achtung der demokratischen Einrichtungen ausgerichtet.

Das Schweizerische Polizeiinstitut formuliert folgende Definition der bürgernahen Polizei: "Die bürgernahe Polizei umfasst alle Polizeimittel, die in einem klar begrenzten territorialen Kreis eingesetzt werden und vorab der Festigung der der bürgernahen Sicherheit dienen. Sie trägt dazu bei, den Lebensrahmen innerhalb der Quartiere zu verbessern, indem sie die Delinquenz bekämpft (Stärkung der objektiven Sicherheit) und das Gefühl der Unsicherheit vermindert (Stärkung der subjektiven Sicherheit)."

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Totalrevision des Polizeigesetzes schlägt der Verband der Walliser Stadtpolizeien eine andere Definition der bürgernahen Polizei vor:

¹ "Die bürgernahe Polizei umfasst namentlich die Gemeindeaufgaben der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Ruhe, Moral, Gesundheit und Sauberkeit.

² Die Bekämpfung der nicht schwerwiegenden Straftaten und die Lösung der Probleme örtlicher Sicherheit bilden den ersten Auftrag der bürgernahen Polizei".

Nach dieser gemeindebezogenen Definition hat der Begriff der bürgernahen Polizei den gleichen Inhalt wie jener der Ortspolizei.

Ein weiterer Teilnehmer an der Vernehmlassung hat im Weiteren vorgeschlagen, in Artikel 6 lit. b des Gemeindegesetzes den Begriff "Ortspolizei" durch "bürgernahe Polizei" zu ersetzen.

Zu vermerken ist, dass die Kantonspolizei mit ihren 6 Territorialbasen A, 9 Territorialbasen B und 10 Polizeiposten (Art. 5 der Verordnung zum Gesetz über die Kantonspolizei [PoLV - SR 550.100]) ebenfalls Aufträge der bürgernahen Polizei wahrnimmt.

2.3 3. Kapitel: Organisation des kantonalen Polizeikorps

a/ Der Grundsatz der militärischen Organisation des kantonalen Polizeikorps, wie bereits in Artikel 2 des Polizeigesetzes von 1953 beschrieben, wird beibehalten und als solcher bestätigt (Art. 10 Abs. 1). Demzufolge gilt im Polizeikorps die Regel der hierarchischen Befehlsordnung. Der Dienstweg ist die Regel (Art. 18 Abs. 3).

Die Führung des Polizeikorps steht dem Kommandanten zu (Art. 10 Abs.1, 18 Abs. 4).

Die sieben Einheiten des Polizeikorps unterstehen der Führung eines Stabsoffiziers (Art. 10 Abs. 1, 2), dem für die ordentlichen Angelegenheiten, die in seinem Auftrag liegen, die allgemeine Zuständigkeit zudelegiert wird (Art. 18 Abs. 2).

Der operative Bereitschaftsdienst wird durch einen Stabsoffizier wahrgenommen, der abwechselungsweise vom Kommandanten bezeichnet wird (Art. 18 Abs. 1). Des Weiteren bezeichnet der Kommandant seinen Stellvertreter für den Fall, dass er abwesend oder verhindert ist (Art. 18 Abs. 1).

Die Dienstgradordnung wird in einer Verordnung des Staatsrats geregelt (Art. 10 Abs. 4 lit. b).

b/ Wie bereits weiter oben vermerkt (Ziffer 1.2. lit. a), bewirkte die strukturelle Reform von 2009 allgemeine Zustimmung. Das neue PoLG ist als Rahmengesetz konzipiert, das der Kantonspolizei ermöglichen soll, ihre Organisation im Besonderen unter Berücksichtigung der Entwicklung der Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit, des Schutzbedürfnisses der Bevölkerung, der Ermittlungstechnologien und der Kommunikationsweise jeweils anzupassen und zu modulieren. Welche Wichtigkeit diesen Variablen auch immer zukommen mag:

- einerseits muss die obere Führung der Kantonspolizei im Gesetz festgeschrieben werden, das sieben Einheiten vorsieht (operative und Unterstützungseinheiten / Art. 10 Abs. 1) ; deshalb ist der Grosse Rat für jegliche Erweiterung der Führung zuständig;
- andererseits spielt sich das polizeiliche Handeln auf dem Feld durch den Einsatz der beiden operativen Einheiten d.h. der Gendarmerie und der Kriminalpolizei ab (Art. 10 Abs.1 lit. a). Also muss das Gesetz in groben Zügen deren Aufgaben und Organisation direkt bestimmen (Art. 14 bis 17), die Einzelheiten und Details aber der Verordnung überlassen und zuweisen (Art. 10 Abs. 4 lit. a und 15 Abs. 2).

Das Vorgehen der Polizei wird bei ihren Einsätzen durch die unerlässliche Unterstützung bedingt, zu der die Unterstützungseinheiten beitragen (derzeit die Einheiten *Direktion und Kontrolle, Information und Prävention, Logistik, Allgemeine Verwaltung, Planung*). Die Aufträge dieser Unterstützungseinheiten, ihre Organisation und Benennung ändern sich massgeblich im Laufe der Zeit. Auf diesem Gebiet soll das PoLG dem Staatsrat einen breiten Ermessensspielraum einräumen (art. 10 Abs. 1 lit. b und Abs. 4 lit. a).

- c/ Die Kantonspolizei übt die Gesamtheit ihrer Aufträge auf dem ganzen Kantonsgebiet aus (Art. 11 Abs. 1). Also kann jeder Polizeibeamte (Art. 59 Abs. 2) dazu angehalten werden, diesen oder jenen Auftrag der Polizei zu erfüllen (Art. 1 Abs. 2 PolV). Zudem kann die Kantonspolizei ihre Aufträge nicht an Einzelne oder Private abdelegieren, sie verfügt über das Gewaltmonopol (Art. 11 Abs. 2, 87 Abs. 2).
- d/ Laut Artikel 4 Absatz 1 des Reglements über die Organisation der Kantonsverwaltung (SR 172.050) ist die Dienststelle direkt dem Vorsteher des Departementes unterstellt. Dieser Grundsatz gilt für die Kantonspolizei (Art. 12 Abs. 1), der Auftrag der gerichtlichen Polizei ausgenommen.

Die Zuteilung eines Polizeibeamten zur Kriminalpolizei gehört zu den Zuständigkeiten des Kommandanten (Art. 70, lit. a). Jedoch ist die Polizei in diesem Bereich Bestandteil der Strafverfolgungsbehörde (Art. 12 lit. a StPO, Art. 6 Abs. 1 lit. a der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung [JStPO]), die in einem Straffall gegen Erwachsene der Aufsicht und den Weisungen der Staatsanwaltschaft (Art. 15 Abs. 2 StPO) oder dem mit der Sache befassten Gericht (Art. 15 Abs. 3), respektive in einem Straffall gegen Jugendliche dem Jugendrichter als Instruktions- und Urteilsbehörde oder auch dem Jugendgericht (Art. 3 Abs. 1, 6 Abs. 2 lit. a JStPO und Art. 3 Abs. 1 Einführungsgesetz zur JStPO) unterstellt ist. Gemäss diesen bundesrechtlichen Bestimmungen ist die Kantonspolizei für die Ermittlungshandlungen der Staatsanwaltschaft und dem Strafrichter zu unterstellen (Art. 12 Abs. 2).

Ist ein Mitglied der Kantonspolizei selber in ein Strafverfahren verwickelt, so wird die Untersuchung der "Police des polices" übertragen. In einem solchen Fall wird vom Grundsatz des Verfolgungszwangs (Art. 7 StPO) und vom Legalitätsprinzip abgeleitet, dass die Effektivität der Strafuntersuchung die Regel sein muss.

Diese Forderung beinhaltet, dass die Personen, welche die Untersuchung führen, von denjenigen, die in eine Untersuchung verwickelt sind, unabhängig sind: sie dürfen ihnen hierarchisch und praktisch nicht untergeordnet sein. (Urteil des Europäischen Gerichtshofes *Scavuzzo-Hager* [JAAC 70.105 (2006) § 70ff]; Urteil des Europäischen Gerichtshofes im Falle *Donder et de Clippel c/ Belgien* vom 6. Dezember 2011, § 85, 86; Urteil des Europäischen Gerichtshofes im Falle *Perrillat-Bottonet c/ Schweiz* vom 20. November 2014, § 63; Anne Cherpillod, Arrêt de la procédure pénale par le ministère public sans condamnation ni instruction : l'ordonnance de non-entrée en matière in Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 133 S. 192ff, 213). Dieses Erfordernis der Unabhängigkeit gebietet es, dass die Staatsanwaltschaft selber die entsprechende Zuteilung vornimmt (Art. 12 Abs. 3).

2.4 4. Kapitel: Formen der Intervention der Kantonspolizei

Die Interventionsformen, so wie das Gesetz sie vorsieht, sind das Ergebnis einer Analyse:

- aus dem vergleichenden Polizeirecht (Vergleich der bestehenden Gesetzgebung über die Polizei in den Kantonen Neuenburg, Waadt, Freiburg, Genf, Bern und Graubünden sowie das kommende Gesetz aus dem Kanton Jura);
- aus der Rechtsprechung (namentlich BGE 136 I 8, der das Zürcher Polizeigesetz in Frage stellt und dabei die Themen des Waffeneinsatzes, des Polizeigewahrsams, der Identitätsfeststellung und der Überwachung mittels von der Polizei verwendeten technischen Geräten behandelt);
- aus der Doktrin (z.B. Marc Rémy, *Droit des mesures policières*, 2008; Alexandra Sigrist, *Les pouvoirs de la police: le cas de la délinquance juvénile*, 2013).

Das Gesetz soll wohlstrukturiert und für den Leser leicht zugänglich und verständlich sein. In diesem Sinne wird ein Kapitel den Interventionsformen gewidmet. Das Gesetz soll der Polizei in den Grenzen des nationalen und internationalen Rechts möglichst viele Befugnisse und Mittel einzuräumen. Die Polizeimassnahmen sollen für den Bürger aber auch ersichtlich und transparent sein, die kantonalen Gesetze sind in diesen Punkten oft lückenhaft.

2.4.1 **1. Abschnitt: Allgemeine Grundsätze (Art. 19 bis 26)**

- a/ Wie im 2. Kapitel bereits dargelegt, kommt der Polizei als Institution ein breites und vielfältiges Betätigungsfeld zu. Darunter namentlich die Aufgaben der Sicherheitspolizei und jene der Strafverfolgung. Formell gesehen sind letztere die polizeiliche Tätigkeit, die an die Strafverfolgung von Straftaten geknüpft ist (Art. 5). Die Aufgaben der Sicherheitspolizei hingegen dienen der Aufrechterhaltung der Ordnung und der öffentlichen Sicherheit, unabhängig von jeglichen strafbaren Handlungen (Art. 4).

Die Linie der Unterscheidung zwischen den sicherheitspolizeilichen Aufgaben und denjenigen der Strafverfolgung ist in der Theorie einfach zu ziehen. Betrachtet man aber die polizeiliche Wirklichkeit ein wenig näher, so kann man feststellen, dass zahlreiche polizeiliche Handlungen gleichzeitig Aufgaben der Sicherheitspolizei und der Strafverfolgung beinhalten. So sind die auf einer Verkehrsunfallstelle getroffenen Sicherheitsmassnahmen eindeutig sicherheitspolizeiliche Aufgaben. Die Abklärungen über die Unfallursache und die allfälligen Verantwortlichkeiten gehören in den Bereich der Strafverfolgung (Marc Rémy, op. cit., S. 9ff).

In der Praxis ist die Unterscheidung zwischen diesen beiden Aufgaben jedoch von grosser Wichtigkeit (zusätzlich zu dieser Frage s. Forumponale 2/2014, Zwangsmassnahmen gemäss StPO versus polizeiliche Zwangsmassnahmen nach PolG/ZH, S. 105ff). Diese beiden Tätigkeiten unterscheiden sich durch die Anwendung andersgearteter gesetzlicher Regeln. Die Interventionsformen der Strafverfolgung werden durch die StPO (Art. 212ff, 306, usw.) und durch das entsprechende Einführungsgesetz (EGStPO) geregelt. Die sicherheitspolizeilichen Interventionsformen werden durch verschiedene Gesetzestexte aus dem Verwaltungsrecht geregelt, hauptsächlich durch das kantonale Polizeigesetz.

In einem neueren Entscheid (BGE 140 I 353 = Jdt 2015 I 39) hat das Bundesgericht daran erinnert, dass der Bund zur Rechtssetzung auf dem Gebiet des Strafprozessrechts befugt ist, das heisst wenn der Verdacht besteht, eine strafbare Handlung sei begangen worden. Wenn hingegen zu regeln ist, mit welchen Mitteln Straftaten verhindert werden können oder ihre erst mögliche Begehung festgestellt werden kann, betrifft dies das Polizeirecht als Bestandteil des öffentlichen Rechts, zu dessen Erlass grundsätzlich die Kantone zuständig sind.

In Anbetracht dieser Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse zwischen Bund und Kantonen behandelt dieses Gesetz also nicht die Interventionsformen bei der Strafverfolgung, dies im Gegensatz zur Analyse der PSVR (Sozialistische Partei des französischsprachigen Wallis), sondern einzig jene im sicherheitspolizeilichen Bereich. Selbst wenn sich die vorgeschlagenen Bestimmungen inhaltlich manchmal von der Strafgesetzgebung anregen lassen, dies mit dem Anliegen die verfügbaren Interventionsformen der Polizei zu harmonisieren und Klarheit zu schaffen, ist es nicht statthaft, mit einfachen Verweisen auf die Strafprozessordnung zu arbeiten, wie dies die PSVR vorschlägt.

Artikel 19 unterscheidet mit aller Klarheit zwischen den Interventionsformen im sicherheitspolizeilichen Bereich, die öffentlich-rechtlicher Natur sind und im Polizeirecht (PolG) auftreten, und jenen der Strafverfolgung, die Teil des Strafrechts sind. Einige polizeiliche Massnahmen, die in Spezialgesetzen wie beispielsweise im Strassenverkehr oder in der Waffenordnung vorgesehen sind, bleiben vorbehalten.

- b/ Die polizeilichen Massnahmen beeinträchtigen mehr oder weniger stark die Grundrechte der Bürger (zum Beispiel das Grundrecht auf persönliche Freiheit im Falle der Freiheitsentziehung). Ausnahmefall vorbehalten (vgl. dazu nachstehend unter lit. c die allgemeine Polizeiklausel), müssen die polizeilichen Massnahmen gemäss Art. 36 BV:
- 1° auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen (Art. 20)
 - 2° durch ein öffentliches Interesse begründet sein (Art. 21) und
 - 3° im Hinblick auf das angestrebte Ziel verhältnismässig sein (Art. 22). Die gewählte Massnahme muss also die geeignetste sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen (Eignungsregel); auch darf nicht sein, dass das angestrebte Ziel durch eine weniger zwingende Massnahme erreicht werden könnte (Notwendigkeitsregel). Dazu muss eine vernünftige Beziehung zwischen dem Ziel und den durch die Massnahme gefährdeten Interessen bestehen (Regel der Interessenabwägung und der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne des Wortes) (in Bezug auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit s. BGE 139 III 257 Erw. 3.4).

Das Gesetz erinnert an diese grossen und grundlegenden Prinzipien, die durch Doktrin und Rechtsprechung eingehend kommentiert werden. In der Vernehmlassung wurde mehrmals vorgebracht, dass das Wiederholen dieser Grundsätze nicht wirklich notwendig sei. Der Staatsrat vertritt jedoch die Meinung, dass es zum Zwecke eines klaren und vollständigen Gesetzes keineswegs überflüssig ist zu wiederholen, in welchem Rahmen die polizeilichen Interventionen zu führen sind. In diesem Sinne wurde entschieden, diese Bestimmungen beizubehalten.

- c/ Die polizeiliche Tätigkeit ist, wie übrigens jede andere Dienstleistung des Staates, dem Gesetz unterstellt, und die getroffenen Massnahmen müssen dementsprechend auf eine gesetzliche Grundlage abgestützt werden. Die Gesetzgebung, wie vollständig sie auch immer sein mag, kann jedoch nicht alle Situationen erfassen, die sich im täglichen Leben einstellen können, dies vor allem im Bereich der Gefahrenbegrenzung. Um derartigen ausserordentlichen Situationen zu begegnen, sieht die Gesetzgebung den Grundsatz der allgemeinen Polizeiklausel vor. Dieser Grundsatz erlaubt es den Behörden, alle notwendigen Massnahmen zu treffen, selbst ohne gesetzliche Grundlage, wenn gewisse und genaue Voraussetzungen vorliegen (Art. 20 Abs. 2). Diese Klausel erlaubt es der Kantonspolizei, die öffentliche Ordnung (*ordre public*) in ihrer Gesamtheit zu schützen, indem sie die ersten Massnahmen trifft (zum Beispiel bei einer schweren Verschmutzung, selbst wenn es darum geht, die Umwelt zu schützen), dies entgegen dem allgemeinen Auftrag der Polizei, der darauf abzielt, die öffentliche Sicherheit zu schützen und die Ordnung aufrechtzuerhalten.
- d/ Das Störer Prinzip (Art. 23 – Adressat des polizeilichen Handelns) dient zur Ermittlung der Personen, gegen welche die polizeilichen Interventionen zu richten sind. Dieses Prinzip gebietet den Polizeibehörden, ihre Interventionen hauptsächlich gegen jene Person zu richten, die die Ordnung oder die öffentliche Sicherheit stört, und bloss subsidiär gegen einen Nichtstörer. Den Anwendungsfall der zweiten Hypothese findet man meistens im Bereich der Aufrechterhaltung der Ordnung, genauer gesagt bei Demonstrationen. So wird es beispielsweise darum gehen, die Bewegungsfreiheit der Personen, die sich in einem Gedränge befinden, vorübergehend einzuschränken, dies mit dem Ziel, die in der Menge untertauchenden Randalierer (*casseurs*) festzunehmen.
- e/ In einem neulich behandelten Fall beklagte sich eine Person beim Vorsteher des Departements für Bildung und Sicherheit darüber, sie habe die Identität des Beamten, der ihr beim Anruf der Zentrale geantwortet habe, nicht herausfinden können. Dieser hatte der Anruferin einzig seine Matrikelnummer mitgeteilt. Nach erfolgter Abklärung stellte sich heraus, dass das Verhalten des Polizeibeamten durchaus gerechtfertigt war. Es gibt keine kantonale gesetzliche Bestimmung, die dem Polizeibeamten vorschreibt, seine Identität zu benennen. Dieser wird befugt und angewiesen, seine Identität einzig über die Matrikelnummer bekannt zu geben.

Dieses Vorgehen entspricht auch dem öffentlichen Interesse. Es garantiert dem Polizeibeamten ein Mindestmass an Anonymität, damit das Risiko, dass er oder die Seinen Repressalien in Kauf nehmen müssen, tief gehalten werden kann. Art. 45 des Europäischen Kodex für Polizei-Ethik vom 19. September 2001 schreibt gleichfalls vor, dass das Polizeipersonal bei Interventionen normalerweise im Stande sein muss, seine Zugehörigkeit zur Polizei und seine berufliche Identität zu bezeugen, ohne dass die Identifizierung eines Polizeimitgliedes notwendigerweise beinhaltet, seinen Namen bekannt zu machen. Wichtig ist einzig, dass der betroffene Polizeibeamte als individualisiertes Mitglied der Polizei identifiziert werden kann, namentlich für den Fall fehlerhafter Handlungen oder Unterlassungen seinerseits. Die Bekanntgabe der Matrikelnummer ist unter diesem Gesichtspunkt genügend.

Artikel 24 Absatz 2 schreibt diese bisher gelebte und verfolgte Praxis neu ins Gesetz. Diese Regel gilt selbstverständlich nicht gegenüber den Strafbehörden, wenn eine Strafuntersuchung gegen einen Polizeibeamten eingeleitet wird oder im Gange ist.

- f/ Das Gesetz sieht für den Bürger die Möglichkeit vor, gegen eine Polizeiintervention Beschwerde einzureichen (Art. 25), gegen die keine anderer Rechtsweg offen ist (im Gegensatz zu Art. 33 Abs. 2 zum Beispiel, der eine Beschwerde ans Kantonsgericht vorsieht).

Der Weg der Beschwerde ist dazu angetan, auf die Polizeipraxis einzuwirken, dies durch die Abänderung der Gesetzgebung oder der Reglementierung einerseits, disziplinarisch auf den die Massnahme vollziehenden Beamten oder die anordnende Kaderperson andererseits. Es erfolgt hingegen keine direkte Auswirkung auf die gerügte Massnahme.

Dem Hinweis der SPO, die Beschwerdefrist sei mit zehn Tagen zu kurz bemessen, ist stattzugeben, weshalb diese Frist auf dreissig Tage erweitert wird. Diese Erweiterung dürfte namentlich dazu führen, dass Beschwerden ohne reifliche vorausgehende Überlegung in Bezug auf die Folgen und einzig zur Wahrung der Frist eingereicht werden.

Der Weg der Verwaltungsbeschwerde besteht schon heute, aber er wurde bisher nicht formell ins Polizeigesetz aufgenommen. Um die Sache gegenüber den im Vernehmlassungsverfahren vorgebrachten Zweifeln und Einwänden klarzustellen: die jetzige Einführung einer gesetzlichen schriftlichen Bestimmung ins Gesetz entspricht dem Anspruch auf Transparenz und namentlich dem Anliegen des UNO-Komitees gegen die Folter (s. siebter periodischer Bericht der Schweiz zuhanden des Komitees, S. 36ff). Im Übrigen handelt es sich um das Gegenstück gegenüber den zahlreichen Interventionsmassnahmen, die das Gesetz der Polizei einräumt.

Der Beschwerdeentscheid kann seinerseits wiederum durch eine Beschwerde bei einem Richter des Kantonsgerichts angefochten werden. An dieser Stelle ist zudem zu erwähnen, dass die Polizeiinterventionen in gerichtlichen Verfahren auf dem Wege der Beschwerde gemäss den einschlägigen Bestimmungen der StPO (Art. 393 Ziff. 1 lit. a StPO) angefochten werden können.

Der Weg der Beschwerde ist nicht ein Doppelgänger der Feststellungsklage (Art. 26).

- g/ Laut Rechtsprechung der EMRK (Urteil Assenov und andere vom 28. Oktober 1998) :
*"Wenn eine Person glaubhaft vorbringt, sie habe durch Misshandlungen seitens der Polizei oder seitens eines anderen staatlichen vergleichbaren Dienstes eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung gemäss Art. 3 der EMRK erlitten, so verlangt und anerkennt diese Bestimmung, kombiniert mit Art. 1 EMRK, das Recht dieser Person, dass eine **effektive offizielle Untersuchung** wie bei Artikel 2 durchgeführt wird, **die zur Identifizierung und Bestrafung der Verantwortlichen führten soll** (...).*

Wenn dem trotz der grundlegenden Wichtigkeit nicht so wäre (Paragraph 93 oben), so würde das allgemeine gesetzliche Verbot der Folter sowie der unmenschlichen und erniedrigenden Strafe und Behandlung in der Praxis unwirksam und es würde in gewissen Fällen für die Beamten des Staates ohne weiteres möglich, die Rechte der von innen kontrollierten Personen mit Füssen zu treten und für sich selbst eine Art Straflosigkeit zu erzielen (...)

Das Gericht erinnert daran, dass gemäss Artikel 13 in der Rechtsordnung eines jeden Landes ein Rechtsweg bestehen muss, auf die Rechte und Freiheiten der Konvention zu pochen. Diese Bestimmung soll bewirken, dass der Beschwerde im Lande selber einen solchen Rechtsweg begehen und seine Beanstandung geltend machen kann, so dass die Wiederherstellung seiner Rechte möglich ist und tatsächlich anerkannt wird, selbst wenn die Vertragsstaaten über eine gewisse Ermessensspanne in Bezug auf die Art des Einhaltens dieser Verpflichtung verfügen.

Die Tragweite der Verpflichtung aus Artikel 13 ändert sich je nach dem Grund der Klage, den der Beschwerde vorbringt. Wenn die Person glaubhaft macht, sie sei gemäss Artikel 3 misshandelt worden, so muss der als effektiv eingestufte Rechtsweg beinhalten, dass eine effektive und vertiefte Untersuchung tatsächlich stattfindet (Paragraph 102 hier oben) und dass der wirkliche Zutritt des Beschwerden zu den Gerichtsakten und zum Verfahren mit einer allfälligen Zubilligung einer Entschädigung gewährleistet ist (oben zitiertes Urteil Aksoy SS. 2286 und 2287, §§ 95 et 98)."

In seinem Entscheid (BGE) 138 IV 86 wiederholt das Bundesgericht diese Prinzipien. Es fügt in seinem Entscheid (BGE) 140 I 125 weiter aus, dass der erlittene Schaden durch einen gerichtlichen Feststellungsentscheid wiedergutmacht werden kann. Die Feststellung der zuständigen Behörde, dass eine widerrechtliche Behandlung erfolgt ist, mag eine gerechte Befriedigung im Sinne von Artikel 41 EMRK sein. Der Urteilsrichter kann sich je nach Umständen auch veranlasst sehen, die Strafe zu mildern oder eine Entschädigung zuzusprechen. In einem Verfahren wegen Verletzung der Haftbedingungen hat das Bundesgericht angeführt, dass es der Gerichtsbarkeit, welche über die Kontrolle der Haft zu befinden hat, also dem Zwangsmassnahmengericht obliegt einzugreifen.

Auf Grund des Gesagten muss das kantonale Polizeigesetz einen Rechtsweg für den Fall einführen, dass die Verletzung von Artikel 3 EMRK, also wegen unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung bei einer Polizeiintervention, gerügt werden kann. Die Polizei kann auf zahlreiche Massnahmen zurückgreifen, die eine nicht zu vernachlässigende Beeinträchtigung der persönlichen Freiheit zur Folge haben (Freiheitsentziehung aus Sicherheitsgründen, Durchsuchung von Personen, verdeckte Überwachungsmaßnahmen, physischer Zwang, Gebrauch von Schusswaffen, usw.). Diese Massnahmen werden im Gesetz geregelt und müssen unter Wahrung der Grundsätze des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit angewendet werden (Art. 21 und 22). Die Feststellungsklage steht dafür, dass der angemessene Einsatz dieser Spezialbefugnisse der Polizei kontrolliert wird und dass, vorkommendenfalls, der übermässige Einsatz festgestellt wird.

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird die Zuständigkeit für solche Feststellungsklagen dem Richter der persönlichen Freiheit zuerkannt, also im Wallis dem Zwangsmassnahmengericht. Ein Richter des Kantonsgerichtes (genauer gesagt derjenige der Strafkammer) ist darüber hinaus als Beschwerdeinstanz zuständig, über den Beschwerdeweg gegen den Entscheid des Zwangsmassnahmengerichtes zu befinden (Art. 13 EGStPO). Damit der eidgenössischen Rechtsprechung nachgelebt wird, hat das Gesetz keine andere Möglichkeit, als selbst notorisch überlasteten Instanzen neue Kompetenzen zu erteilen.

2.4.2 **2. Abschnitt: Polizeimassnahmen (Art. 27 bis 40)**

- a/ Der Entwurf regelt neu die Polizeimassnahmen, die nicht im bisherigen Gesetz figurieren. So im Besonderen:
- die Ausschreibung (besonders bei eingehenden Vermisstmeldungen);
 - die Obhut von Jugendlichen;
 - das Verfahren der vorsorglichen Sicherstellung;
 - die Möglichkeit, Personen vorübergehend von einem Ort wegzuweisen oder den Zutritt zu verbieten (z.B. wenn ein Geschäft einzustürzen droht).

Vereinzelte Bestimmungen des heute geltenden Gesetzes wurden übrigens umgearbeitet, in Berücksichtigung der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichtes modernisiert (Durchsuchung von Gegenständen, Durchsuchung der Person, Freiheitsentziehung aus Sicherheitsgründen).

Das ist ebenso der Fall für die Identitätsfeststellung (Art. 27) und die Identifizierungsmassnahmen (Art. 28), die aus den Bundesgerichtsentscheiden BGE 107 Ia 138 und 109 Ia 146 resp. BGE 109 Ia 155 übernommen wurden. Diese Massnahmen sind im Übrigen den Garantien der Artikel 10 Abs. 2 BV und 8 § 1 EMRK unterstellt.

Mehrere Teilnehmer der Vernehmlassung haben Bemerkungen zum Begriff "minimale objektive Gründe" in Artikel 27 Absatz 2, welche die Vornahme einer Identitätskontrolle legitimieren sollen, angebracht. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass diese Ausdrucksweise genau jener des Bundesgerichts in BGE 109 Ia 146 (s. Praxis 72 – 1983 N. 281 S. 754) entspricht. Dieser Entscheid erklärt in aller Deutlichkeit: *"Ebenso wenig sind die Polizeiorgane befugt, ohne jeglichen Grund und unter irgendwelchen Umständen irgendeinen die öffentlichen Strassen benützenden Spaziergänger oder sich in einem öffentlichen Gebäude befindlichen Bürger anzuhalten. Eine mündliche Befragung – Auskünfte über die eigene Person oder Vorweisung von Ausweispapieren – darf weder einen schikanösen Charakter haben, noch der Befriedigung reiner Neugier dienen. So wäre es beispielsweise unzulässig, dass sich korrekt verhaltende Bürger unter nichtigen oder rein subjektiven Vorwänden systematisch und regelmässig polizeilich kontrolliert würden. Die polizeiliche Festnahme muss auf gewissen minimalen objektiven Gründen beruhen, wie dem Vorliegen einer verworrenen Situation, der Anwesenheit der Betroffenen in der Umgebung eines Orts, wo sich soeben eine Straftat zugetragen hat, seiner Ähnlichkeit mit einer gesuchten Person, seiner Zugehörigkeit zu einer Gruppe von Leuten, von denen man aufgrund von Indizien, mögen diese auch noch so schwach sein, annehmen kann, dass sich der eine oder andere in einer ungesetzlichen Situation befindet, die ein polizeiliches Eingreifen nahelegt.(...).*

Was das Verhältnismässigkeitsprinzip anbetrifft, so verlangt dieses von den Polizeibeamten Rücksicht und Höflichkeit gegenüber den angehaltenen Personen, so dass sich diese vor ihrer Umgebung möglichst wenig zu schämen brauchen; es verlangt im Weiteren, dass die Polizei keine überflüssigen indiskreten Fragen stellt und die Befragten keinen Schikanen aussetzt. Die Kontrollmassnahmen dürfen auf keinem Fall über das zur Überprüfung der Identität unbedingt Notwendige hinausgehen; mündliche Angaben, deren Richtigkeit mit Leichtigkeit an Ort bestätigt werden kann, genügen, wenn man es unterlassen hat, sich mit einem Identitätsausweis auszurüsten".

Führt das ordentliche Vorgehen der Identitätskontrolle einer Person nicht zu einem klärenden Ergebnis, so kann die Polizei zu Identifizierungsmassnahmen wie zum Beispiel der Abnahme von Finger- oder Handflächenabdrücken schreiten. Die fragliche Person kann sich diesem Vorgehen jedoch widersetzen. In einem solchen Fall muss der Dienstoffizier einen Entscheid fällen, der bei einem Richter des Kantonsgerichts anfechtbar ist. Ohne gegenteilig lautenden Entscheid des Richters hat die Beschwerde keine aufschiebende Wirkung. Die angeordnete Massnahme entfaltet somit unmittelbare Wirkung. Erweist sich die Massnahme als ungerechtfertigt, bleibt die spätere Widergutmachung durch allfälligen Schadenersatz möglich.

Gemäss Artikel 28 Absatz 3 sind die zwecks Identifizierung erhobenen Daten zu vernichten, sobald die Identität der Person feststeht und der Grund der Identifizierungsmassnahme entfällt. Gesetzliche Bestimmungen, die das Gegenteil vorsehen, bleiben vorbehalten. So zum Beispiel wenn auf diesem Wege eine Person ermittelt wird, gegen die ein Ausweisungsentscheid oder ein Einreiseverbot vorliegt oder gegen die ein Strafvollzugsverfahren im Gange ist.

- b/ Die besondere Bundesgesetzgebung, welche die Identifizierung mittels DNA-Profilen regelt, ist das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen, abgekürzt das DNA-Profil-Gesetz (Art. 29).

Artikel 6 dieses Gesetzes besagt, dass, bei Verstorbenen oder bei Personen, die wegen ihres Alters, eines Unfalls, dauernder Krankheit, Behinderung, physischer Störung oder Bewusstseinsstörung über ihre Identität nicht Auskunft geben können, ein DNA-Profil erstellt werden kann, insoweit die Identifizierung auf anderem Wege nicht möglich ist.

Die biologischen Materialien können analysiert werden, wenn diese zur Identifizierung beitragen können. Für eine spätere Identifizierung kann biologisches Material von vermissten Personen analysiert werden. Von mutmasslichen Verwandten der zu identifizierenden Personen können DNA-Profile für Vergleichszwecke erstellt werden, wenn sie dementsprechend schriftlich zustimmen.

Diese Massnahmen werden grundsätzlich durch die Polizei angeordnet (Art. 7 Abs. 1 des DNA-Profil-Gesetzes und 28 Abs. 2 des Entwurfs). Sind eine invasive Probenahme im Sinne des Bundesgesetzes und deren Analyse zur Erstellung eines DNA-Profils notwendig (Art. 7 Abs. 3 des DNA-Profil-Gesetzes), so hat dies eine richterliche Behörde anzuordnen. Da es hier um eine Intervention ausserhalb des Strafrechts handelt, ist die Befugnis nicht der Staatsanwaltschaft, sondern dem Zwangsmassnahmenrichter zuzuteilen.

- c/ Die Ausschreibung einer Person benötigt eine gesetzliche Grundlage (Art. 30). Es handelt sich um einen Eingriff ins persönliche Leben einer Drittperson, der zu Recht die Einhaltung der Bedingungen von Art. 36 BV erheischt. Es kann ja beispielsweise sein, dass die gesuchte Person nicht gefunden oder geortet werden will, im Gegenteil die Anonymität behalten will.

Die Ausschreibung gemäss Artikel 30 unterscheidet sich von der Entführungsmeldung. Diese steht ja im Zusammenhang mit einer vermuteten Straftat und ist dementsprechend eine Aufgabe der Strafverfolgung.

d/ Laut Artikel 3 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) bezeichnen die Kantone die Behörde, die ausserhalb von Strafverfahren die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs zur Identifizierung der Teilnehmer und zur Erhebung von Daten zum Auffinden der vermissten Person anordnet, sowie die Genehmigungsbehörde und die Beschwerdeinstanz, da die Überwachung von einer richterlichen Behörde genehmigt werden muss. Wie vom Doyen des Zwangsmassnahmengerichts bei der Vernehmlassung vermerkt, regelt das Walliser Recht diese Situation nicht, so dass es diesbezüglich zu vervollständigen ist. Damit die Staatsanwaltschaft ihre Kräfte auf die Verfolgung der Straftaten ausrichten kann, wird davon Umgang genommen, ihr die Befugnis der Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs zuzuteilen, umso mehr als es in diesem Zusammenhang nicht um strafbare Handlungen geht. Diese Befugnis wird der Polizei zugeteilt, die ja bereits mit dem Umstand des Verschwindens der Person befasst ist. Das Zwangsmassnahmengericht ist Bewilligungsinstantz (Art. 31).

e/ Unter gewissen Umständen muss die Polizei zeitweilig Personen von einem Ort wegweisen oder die Betretung verbieten können. Es geht zum Beispiel darum, die Mieter eines Gebäudes, das einzustürzen droht, zu evakuieren und fernzuhalten (Art. 32 Abs. 1 lit. a) oder Alkoholisierete, die an einem Orte zusammenströmen und die Ordnung stören, wegzuweisen (Art. 32 Abs. 1 lit. b).

Wer anerkanntermassen das Vorleben eines Pädophilen oder Drogenhändlers aufweist und sich in der Nähe einer Schule aufhält, oder ein Brandstifter, der häufig um einen Laden mit Feuerwerkskörpern herumschleicht, müssen ebenfalls durch die Polizei vom fraglichen Orte weggewiesen oder mit einem Betretungsverbot belegt werden können (Art. 32 Abs. 1 lit. c).

Eine Illustration zu lit. d des Artikel 32 Abs. 1: die Wegweisung von Gaffern auf einer Unfallstelle, welche die Intervention der Rettungsdienste stören oder welche die Ruhe abverlangende Intervention der Polizeibeamten verhindern, indem sie zum Beispiel Film- aufnahmen oder Lichtbilder oder Tonaufnahmen machen und diese Informationen auf irgendwelche Weise und mittels irgendwelchem Träger verbreiten (s. dazu und mehr die Informationsnotiz des kantonalen Datenschutzbeauftragten ad interim vom 15. August 2014 : "Polizisten bei ihrer Intervention filmen (copwatsch – copwatching) : ist das rechtens?").

Zweck dieser Bestimmung ist es, im Falle der offensichtlichen Übermarchung oder der Behinderung die betroffene Person aufzufordern, ihr Tun einzustellen. Es handelt sich um eine Befugnis, die der Polizei zusteht und die *in concreto* abzuschätzen und zu beurteilen ist. Die betroffene Person kann ihren Widerspruch anmelden und unverzüglich ihr Recht angehört zu werden geltend machen. In diesem Fall fasst der Dienstoffizier grundsätzlich einen Entscheid, der beschwerdefähig ist (Art. 33).

Die Wegweisung oder das Betretungsverbot im Bereiche der häuslichen Gewalt bleibt vorbehalten. Diese beiden Massnahmen wurden seinerzeit bereits im Entwurf des Gesetzes über die häusliche Gewalt um- und beschrieben.

f/ Die Freiheitsentziehung (Art. 34) kann im Rahmen der sicherheitspolizeilichen Tätigkeit angeordnet werden. Es gibt tatsächlich Situationen, in denen die Polizei zu einer Festnahme und/oder Verhaftung schreiten muss, obschon keine strafbare Handlung verübt wurde (z.B. eine geistig gestörte Person droht öffentlich sich selber abzufackeln). Solche Massnahmen stützen sich auf das Verwaltungsrecht, sind präventiver Natur und streben das Ziel der öffentlichen Sicherheit an. Man findet ein entsprechendes Beispiel in Artikel 8 (Polizeigewahrsam) des Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen, dem der Kanton Wallis im vergangenen im November 2014 beigetreten ist.

Artikel 34 Absatz 5 übernimmt die Rechtsprechung des Bundesgerichts, das in seinem Entscheid (BGE) 136 I 87 (Erw. 6.5.2. S. 107ff) daran erinnert, dass die Bundesverfassung das Recht garantiert, einen Richter direkt zu befragen, damit sich dieser über die Frage der Gesetzmässigkeit einer Freiheitsentziehung äussert. Das Bundesgericht hebt im Weiteren hervor (BGE 1C_350/2013), dass eine Sicherheitskontrolle, im Laufe derer ein Mann mit gebundenen Händen auf die Polizeikaserne geführt wurde und dreieinhalb Stunden in Polizeigewahrsam verbrachte, als Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 31 Absatz 4 BV zu werten war und dass demzufolge eine Prüfung innert kürzester Frist durch das Zwangsmassnahmengericht möglich sein musste.

Im Interesse der Vereinheitlichung und Kohärenz einerseits, auf einem Gebiet, das der Haft ähnelt, andererseits haben die Richter des Zwangsmassnahmengerichts wie bei der Feststellungsklage (Art. 26) sinngemäss die Strafprozessordnung anzuwenden.

Die Bestimmungen über den Persönlichkeitsschutz, wie jene über die fürsorgliche Freiheitsentziehung, bleiben vorbehalten (Art. 360ff und 426ff ZGB).

- g/ Artikel 36 des Gesetzes sieht die Durchsuchung von Personen vor und verweist, was das Vorgehen betrifft, auf Artikel 250 StPO, der sinngemäss anwendbar ist. Die Durchsuchung muss den Umständen angepasst und möglichst schonend sein.

Unter Anhaltung ist die Aufforderung zu verstehen, die der Beamte einer Behörde im Hinblick auf eine Kontrolle oder auf die Erteilung einer Ermahnung an eine Person richtet.

- h/ Gemäss Artikel 40 Absatz 1 lit. b kann die vorsorgliche Sicherstellung eines Objektes oder eines Tieres vorgenommen werden, *"um den Eigentümer oder berechtigten Besitzer des Gegenstandes vor der Beschädigung oder dem Verlust der Sache zu schützen"*.

Marc Rémy zeigt auf Seite 85 seines Werkes "Droit des mesures policières"» diese Möglichkeit anhand von folgenden zwei Beispielen auf:

- *bei einer Verkehrskontrolle entdeckt die Polizei in einem Personenwagen eine gewisse Anzahl von Schmuckstücken. Sie verfügt über keinerlei Fakten, die auf deren deliktische Herkunft hinweisen. Der Lenker seinerseits kann jedoch weder die Glaubwürdigkeit noch die Rechtfertigung des Besitzes dieser Objekte beibringen;*
- *bei einer Verkehrskontrolle stellt die Polizei fest, dass ein Geldtransporteur nicht fähig ist, die ihm anvertrauten Werte mit Sicherheit zu befördern, dies aus irgendwelchem Grund (angetrunkenen Zustand, Malaise usw.).*

In einer solchen Situation riskiert der Anspruchsberechtigte der Gegenstände oder der Vermögenswerte, Opfer einer Straftat gegen das Vermögen zu werden. Es geht also darum, dieses Risiko durch einen vorbeugenden Schlag abzuwenden: die vorsorgliche Sicherstellung zwecks Sicherheit.

2.4.3 **3. Abschnitt: Verdeckte Überwachungsmaßnahmen (Art. 41 bis 45)**

- a/ Artikel 41 verwirklicht Artikel 33 der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (Supplementary Information REquest at the National Entry / Anträge auf Zusatzinformationen bei der nationalen Anlauf- und Verbindungsstelle) vom 8. März 2013 (N-SIS-Verordnung - SR 362.0). Dieser Artikel behandelt die Ausschreibung zur verdeckten Registrierung und gezielten Kontrolle von Personen und Objekten im Schengener Informationssystem.

Das SIS ist ein computerisiertes System von Ausschreibungen von Personen und Objekten, das von allen Schengen Staaten gemeinsam getragen und benutzt wird. Diese Datenbank enthält Informationen über Personen, die von Polizei und Justiz gesucht werden, denen der Zutritt zum Schengener Raum verboten ist oder die vermisst werden. Sie enthält ebenfalls Informationen über gestohlene oder gesuchte Objekte zur Sicherstellung oder zur Beweissicherung (zum Beispiel Personenwagen, Waffen). Das SIS ist das Hauptstück der polizeilichen und gerichtlichen Zusammenarbeit im Schengener Raum.

Die Aufhebung der systematischen Personenkontrolle an den Innergrenzen des Schengener Raums hat zur Verkehrsverflüssigung zu Gunsten der Reisenden geführt. Parallel dazu zielt die Festigung der grenzüberschreitenden polizeilichen und gerichtlichen Zusammenarbeit darauf ab, die Sicherheit und die öffentliche Ordnung zu schützen und zu bewahren.

Die zum Zugang zum SIS ermächtigten Behörden, wie zum Beispiel die Polizei, das Grenzwachtkorps und die Grenzposten auf den Flughäfen, betreiben zahlreiche online Nachforschungen und tragen so zur Sicherheit der Schweiz bei.

Die *verdeckte Registrierung* ermöglicht das Einsammeln von Daten über eine Person, die einer schweren Straftat verdächtigt wird, ohne dass notwendigerweise andere Massnahmen eingeleitet werden und die betroffene Person davon Kenntnis erhält. So ist es im Laufe von Kontrollen über eine Person oder Fahrzeuge möglich, Informationen über eine ausgeschriebene Person einzuholen, ohne dass diese davon weiss (zum Beispiel der Ort, der Zeitpunkt und der Anlass der Kontrolle, die Begleiterschaft oder die mittransportierten Gegenstände). Es geht dabei um eine wesentliche Nachforschung auf internationaler Ebene, die den Austausch von wichtigen Informationen zwischen den Schengener Staaten ermöglicht und die Aufdeckung, Prävention und Strafverfolgung von schweren grenzüberschreitenden Straftaten begünstigt (Schleusertätigkeit, Menschenhandel, Betäubungsmittelhandel und Bandenkriminalität grossen Stils). Die verdeckte Registrierung ist nicht mit der verdeckten Observation gleichzusetzen. Sie ermöglicht bloss Momentaufnahmen, jedoch nicht eine gesamt einheitlich geartete Bewegungsabfolge.

Bei einer *gezielten Kontrolle* wird es möglich, eine gemäss nationalem Recht im SIS ausgeschriebene Person, sein Fahrzeug und die mittransportierten Gegenstände zu durchsuchen, um den Verdacht auf konkrete Tatsachen zu bestätigen. Die von der Polizei bei einer gezielten Kontrolle erhobenen Informationen werden durch das SIRENE-Büro an jenen Staat weitergeleitet, der die Ausschreibung vorgenommen hat.

Gemäss Artikel 33 der N-SIS-Verordnung ist die Ausschreibung von Personen zwecks verdeckter Registrierung oder gezielter Kontrolle nur zulässig, soweit das Bundesrecht oder das kantonale Recht diese vorsieht. Wie dies bei der Vernehmlassung vom Kommandanten der Kantonspolizei deutlich gemacht wurde, ist das bis heute im Walliser Recht nicht der Fall, weshalb die Walliser Polizei bis heute zu diesem Fahndungsmittel nicht Zugang hat. Dieser Mangel ist zu beheben, indem ins kantonale Recht geeignete Bestimmungen aufgenommen werden, worauf Artikel 41 gerade abzielt.

Gemäss Artikel 33 der N-SIS-Verordnung kann eine Ausschreibung nur mit dem Ziel bewilligt werden, den Risiken für die öffentliche Sicherheit vorzubeugen, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz zu bewahren oder auf eine Strafverfolgung abzielen. Da sich das letztere Ziel ausschliesslich auf das Strafrecht bezieht und nicht wie die beiden erstgenannten Ziele auf das Verwaltungsrecht, ist eine entsprechende Bestimmung nicht bloss im PolG (Art. 41) aufzunehmen, sondern ebenfalls ins kantonale Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung zu schreiben (Art. 89 Ziff. 2), damit die Ausschreibung im SIS im Hinblick auf eine Strafverfolgung möglich wird.

- b/ Die Artikel 42 bis 45 des 3. Abschnitts betreffen die verdeckten Überwachungsmassnahmen und übernehmen die Bestimmungen des bestehenden Polizeigesetzes, die das Parlament am 13. Dezember 2013 beschlossen hat (Art. 27bis ff PolG).

In seiner neuesten Rechtsprechung hat das Bundesgericht die Gesetzgebungen der Kantone Zürich und Genf in Bezug auf die verdeckten Überwachungsmassnahmen in Frage gestellt (Medienmitteilung des Bundesgerichtes vom 1. Oktober 2014; Entscheide 1C_518/2013 et 1C_653/2012). Nach erfolgter Prüfung der Texte ist festzuhalten, dass die dort erhobenen Vorwürfe des Bundesgerichtes für das Walliser Gesetz nicht zutreffen.

Jedoch hat sich herausgestellt, dass sich gewisse formelle Fehler und Ungereimtheiten in Bezug auf die Hinweise zu den Artikeln der StPO eingeschlichen hatten. Diese wurden nun berichtigt.

Auf Vorschlag der Staatsanwaltschaft und für ein besseres Verständnis der Artikel 42 und 43 wurde beschlossen, dass die Zuständigkeit, die Weiterführung der präventiven verdeckten Fahndung und der verdeckten Observation über einen Monat hinaus zu bewilligen, der Staatsanwaltschaft an Stelle des Zwangsmassnahmengerichts übertragen wird. Vergleichsweise haben die Kantone Neuenburg, Freiburg, Waadt, Jura und Genf ein derartiges Vorgehen eingeführt.

2.4.4 Zwang - Schusswaffengebrauch (Art. 46 bis 49)

- a/ Das Gesetz erstellt die gesetzlichen Grundlagen, welche die Polizei zum Einsatz körperlichen Zwangs und zum Gebrauch von Schusswaffen legitimieren.

Das Gesetz sieht übrigens vor, in einer Verordnung eine ganze Reihe von Zwangsmitteln wie Wasserkanonen, Gummimunition, Reizstoffe, Polizeihunde, Schlagstöcke oder Taser und deren Gebrauch zu reglementieren (Art. 46 Abs. 2). In diesem Zusammenhang wird es darum gehen, die Erfordernisse des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte einzubeziehen, wonach die Polizeiaktionen – inbegriffen der Abschuss von Tränengasgranaten – durch das Recht des betroffenen Landes klar abgegrenzt werden müssen, dies im Rahmen eines Systems mit angemessenen und wirksamen Garantien gegen Willkür, Gewaltmissbrauch und Unfälle (Entscheid 44827/08 Abdullah Yaşa und andere c. Türkei vom 16. Juli 2013).

- b/ Unter gewissen Umständen ist der Einsatz von Schusswaffen mit letaler Munition durch die Polizei zulässig (Art. 48). Das ist der Fall, insoweit die anderen verfügbaren Zwangsmittel nicht genügen:

- wenn die Mitglieder der Polizei oder andere Personen ernsthaft angegriffen werden oder wenn der Angriff unmittelbar bevorsteht (Art. 48 Abs. 1 lit. a – übernommen von Art. 26 heutiges PolG);
- wenn eine Person, die eine schwer wiegende strafbare Handlung verübt hat oder sie begangen zu haben verdächtigt wird, die Flucht ergreifen will und mit der Straftat aufzeigt, dass sie eine besondere Bedrohung für das Leben, die körperliche Integrität oder die Gesundheit einer Drittperson darstellt und zur Befürchtung Anlass gibt, dass sie auch auf der Flucht gleichartige Gewaltsamkeit an den Tag legt (Art. 48 Abs. 1 lit. b), mit anderen Worten wenn die Bedingungen der Rechtsprechung gemäss BGE 136 I 87ff / JT 2010 377 erfüllt sind;
- um beispielsweise zu verhindern, dass man technische Einrichtungen wie Staudämme, Informatiksysteme, chemische Fabriken angreift und damit die Allgemeinheit bedroht (Art. 48 Abs. 1 lit. c).

Es ist hervorzuheben, dass die Schusswaffen, die nicht mit letaler Munition ausgerüstet sind, in der Verordnung des Staatsrates, wie in Artikel 46 Abs. 2 vorgesehen, reglementiert werden sollen.

- c/ Das Gesetz beschreibt den finalen Rettungsschuss (Art. 49) auf eine neue Art, indem es dessen Begriffsbestimmung und Voraussetzungen zur Bewilligung formuliert.

Die Bestimmung über den finalen Rettungsschuss betrifft den Fall der Notwehr zu Gunsten einer Drittperson, und nicht die Notwehr für sich selbst. Tatsächlich bedarf die Notwehr für sich selbst keiner Bewilligung und muss deshalb im Zusammenhang mit dem finalen Rettungsschuss überhaupt nicht mehr erwähnt werden.

Der finale Rettungsschuss darf bloss zu allerletzt erfolgen, weil er das letzte und einzige Mittel zur Neutralisierung eines Aggressors ist, wenn alle anderen und weniger einschneidende Mittel fehlen oder den Umständen nach nicht in Betracht kommen (RStrS 2005 No 609).

Die spezifischen kantonalen und interkantonalen Weisungen wie die Direktiven der Konferenz der Kantonspolizeikommandanten der Westschweiz und der Kantone Bern und Tessin (CCPC RBT) in Bezug auf die Einstellung von Sicherheitsschützen bleiben vorbehalten.

2.5 5. Kapitel: Bearbeitung der Polizeidaten (Art. 50 bis 58)

- a/ Das Gesetz sieht ein Kapitel zur Bearbeitung der Polizeidaten vor, das sich auf das Wesentliche beschränkt und dessen Losungswort *Einfachheit* ist. Das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung (GIDA) kommt im Weiteren zur Anwendung. Man bezieht sich beispielsweise auf dieses Gesetz, um zu verstehen, was unter Begriffen wie persönliche oder andere besonders schützenswerte Daten (Art. 3 Abs. 3 et 7 GIDA) oder Persönlichkeitsprofil (Art. 3 Abs. 8 GIDA) gemeint wird.

Der Gesetzgeber hat sich von den Bestimmungen der Kantone Freiburg, Neuenburg, Bern und Genf über die Frage der Datenbearbeitung beeinflussen lassen. Natürlich wird der Rechtsprechung Rechnung getragen (z.B. SJ 1990 S. 561 zum Recht der Polizei auf Aufbewahrung persönlicher Auskünfte oder Entscheid des Europäischen Gerichtshofs der Menschenrechte vom 18. Oktober 2011 im Fall *Khelili c. Schweiz*).

Die Bearbeitung der Polizeidaten betreffend die Aufgaben der Strafverfolgung bleibt vorbehalten, weil sie von der Spezialgesetzgebung des Strafrechts geregelt wird (Art. 95ff StPO, 19 EGStPO, Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Westschweiz, Gesetz über die Akten der gerichtlichen Polizei).

b/ Das Kapitel über die Datenbearbeitung hat zum Ziel, die Erfüllung der Aufträge der Polizei zu erleichtern. Demzufolge wird der Polizei das Recht eingeräumt:

- bei den kommunalen und kantonalen Verwaltungsstellen kostenlos Auskünfte einzuholen (Art. 54);
- die Mitteilung von Daten einzuschränken oder zu verweigern, wenn das Handeln der Polizei dadurch beeinträchtigt wird (Art. 55 Abs. 2);
- den Zugang zu persönlichen Daten einzuschränken oder zu verweigern, wenn ihr Handlungsspielraum dadurch beeinträchtigt wird oder wenn dadurch der Schutz der öffentlichen Sicherheit, die Sicherheit des Staates oder der Schutz der Rechte und Freiheiten von Drittpersonen gewährleistet wird (Art. 56 Abs. 2);
- Daten zu Polizeizwecken aufzubewahren (Art. 57).

Die Polizeidaten können nur solange als das verfolgte Ziel dies verlangt und nicht länger als 50 Jahre gespeichert oder aufbewahrt werden. Anschliessend müssen sie vernichtet oder dem kantonalen Archiv zugeführt werden. Die Grenze von 50 Jahren wird in Anlehnung an Artikel 19 des DNA-Profil-Gesetzes festgelegt (Art. 57).

Die Verordnung wird genau vorschreiben, welche Aufbewahrungsdauer für die verschiedenen Daten gilt und welches Verfahren für eine allfällige Verlängerung der Aufbewahrungsdauer einzuschlagen ist. In der Verordnung wird ebenfalls wiederholt werden, dass die Polizei die Daten, die sie bei der Ausübung ihrer Aufgaben erfasst hat, im Hinblick auf eine spätere Benutzung zu polizeilichen Zwecken aufbewahren kann.

In einer neueren Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht in einer Erwägung erläutert, dass die Eintragung in ein Register zwar möglich sei, sobald die Person verdächtigt werde, dass die Eintragung hingegen gelöscht werden müsse, wenn die Strafuntersuchung den Verdacht nicht erhärte (A-1713/2014 vom 17. November 2014). Diesbezüglich wird also die Einstellung des Strafverfahrens dem Freispruch gleichgestellt.

c/ Die Regelung der Bild- und Tonüberwachung (Art. 58) bezieht sich auf zwei Grundsatzentscheide des Bundesgerichtes (BGE 133 I 77 / Polizeireglement der Stadt St. Gallen; BGE 136 I 87 Erw. 8 / Kantonales Polizeigesetz Zürich).

d/ Die Bild- und Tonüberwachung beeinträchtigen die Privatsphäre, die durch Artikel 13 BV geschützt wird. Demzufolge sind die in Artikel 36 BV figurierenden Bedingungen zur Einschränkung eines Grundrechts einzuhalten.

Die Bild- und Tonüberwachung bilden besondere polizeiliche Massnahmen, die den gleichen allgemeinen Grundsätzen unterliegen wie die anderen Interventionsformen (Kapitel 4, Art. 19ff), im Besonderen der Forderung des öffentlichen Interesses und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 58 Abs. 1).

e/ Der Grundsatz des öffentlichen Interesses wird in Artikel 58 Absatz 2 formuliert, der einschränkend die Ziele aufzählt, für die eine Bild- und Tonüberwachung eingerichtet werden darf.

Das Ziel der Verkehrsregulierung (Art. 58 Abs. 2 lit. b) ist ein Anwendungsfall der Überwachung des öffentlichen Raums an einem besonderen Ort, um die rasche Intervention der Polizei zu begünstigen (Art. 58 Abs. 2 lit. a).

Das Ziel der Prävention und der Verfolgung der Straftaten (Art. 58 Abs. 2 lit. c) wird durch das Bundesgericht im folgendem Sinne zugelassen (BGE 133 I 77 Erw, 5.1):

"Die öffentliche Sicherheit und Ordnung wird durch die Überwachung nicht in direkter Weise gewährleistet. Wie dargetan, wird der öffentliche Raum nicht permanent observiert und dienen die Videokameras nicht dazu, im Falle besonderer Ereignisse einen unmittelbaren Einsatz von Polizeikräften auszulösen. Die Überwachung mittels Videoaufzeichnungen soll vielmehr die Feststellung von Straftaten ermöglichen, personenidentifizierende Beweise sichern und eine repressive Strafverfolgung sicherstellen.

Die Aufzeichnungen und deren Aufbewahrung während 100 Tagen stellen eine präventive Massnahme zur Verhütung von Straftaten dar. Es sollen Beweise sichergestellt und damit eine effiziente Aufdeckung von Straftaten ermöglicht werden. Mit dem damit verbundenen Abschreckungseffekt soll im Dienste der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Gewährleistung der Sicherheit "

Das Ziel der Aufrechterhaltung der Ordnung und der öffentlichen Sicherheit bildet in Ausnahmesituationen (Art. 58 Abs. 2 lit. d) eine Art Sicherheitsventil. Artikel 58 Absatz 2 lit. d hat für die Bild- und Tonüberwachung die gleiche Bedeutung wie die allgemeine Polizeiklausel (Art. 20 Abs. 2) für die polizeilichen Massnahmen im Allgemeinen.

f/ Zum Erreichen der Ziele des öffentlichen Interesses gemäss Artikel 58 Absatz 2 muss der in Artikel 58 Absatz 3 enthaltene Verhältnismässigkeitsgrundsatz eingehalten werden. Der innere Bezug zwischen Ziel (Art. 58 Abs. 2) und Anwendungsmodalitäten ist grundlegend für die Bemessung der Verhältnismässigkeit der Überwachungsmassnahme, dies unter dem Gesichtspunkt des Grundrechts auf Schutz der Privatsphäre.

aa/ Die Überwachung des öffentlichen Raumes kann auf verschiedene Arten erfolgen (Art. 58 Abs.3 lit. a):

- Sie kann über einen Monitor erfolgen, der die Beobachtung - dauerhaft oder eben nicht - eines bestimmten Ortes ermöglicht, ohne dass die Daten aufgezeichnet werden. Ein solches Überwachungsmittel ersetzt in einem gewissen Sinne die Präsenz von Personal an Ort und Stelle.

Dieses Mittel ist als einziges geeignet, die in Artikel 58 Absatz 2 lit. a und b beschriebenen Ziele zu erreichen.

- Die Überwachung kann über eine Videokamera mit Aufzeichnung der Bilder erfolgen und ermöglicht so, die Bilderabfolge eines bestimmten Punktes des öffentlichen Raums für eine gewisse Dauer festzuhalten. Diese Aufzeichnungen werden nicht einer Kontrolle in Realzeit unterzogen, sondern erst bei Anheben eines Verfahrens visioniert und benutzt.

Dieses Mittel ist geeignet, die Ziele gemäss Artikel 58 Absatz 2 lit. c zu erreichen.

- Die Überwachung kann mittels befestigten oder beweglichen Geräten, mittels Drohnen, mittels Geräten mit einem Zoom oder einem Ausrichtungssystem erfolgen.
- Wie dieser Kommentar zu Artikel 58 Absatz 3 lit. a aufzeigt, hängt die Wahl der Mittel vom verfolgten Ziel ab, wobei diese Wahl mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz in Einklang stehen muss (Art. 58 Abs. 1 mit inbegriffenem Verweis auf Art. 22).

- bb/ Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz schliesst aus, dass der öffentliche Raum durch die Überwachung in seiner Gänze erfasst wird.

Gemäss dem im Einzelfall verfolgten Ziel ist der überwachte öffentliche Raum (Art. 58 Abs. 3 lit. b) ein überbauter oder ein ländlicher Sektor, ein Stadtzentrum, ein Peripheriequartier, eine Hauptachse, eine Kreuzung, eine erfahrungsgemäss spezifisch exponierter Stelle.

- cc/ Die Umsetzung einer Überwachungsmassnahme ergibt sich aus der Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung der Ordnung und am Einhalten der Gesetze einerseits, dem Privatinteresse an der Sicherung der Privatsphäre andererseits.

Diese Interessenabwägung ruft nach einem klaren Auseinanderhalten innerhalb der Polizeiorgane, die für die Anordnung der Überwachungsmassnahme mit Bezug auf das Mass der Einschränkung der Privatsphäre zuständig sind (Art. 58 Abs. 3 lit. c). Schwerwiegende Einschränkungen der Privatsphäre können nur von einem Polizeioffizier angeordnet werden, so wie es für gewisse andere Massnahmen auch der Fall ist (Art. 28 Abs. 2; 29 Abs. 2; 31 Abs. 1; 33 Abs. 1).

- dd/ Die Verordnung des Staatsrates wird auf Grund der angepeilten Ziele der Überwachung und der dazu eingesetzten Mittel die Begleitmassnahmen bestimmen, damit die Privatsphäre geschützt und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz nachgelebt wird (Art. 58 Abs. 3 lit.d).

Unter diesen Massnahmen sind zu nennen: das Verbot der persönlichen Identifizierung, die Beschriftung von Schildern zur Bekanntmachung der Überwachungsmassnahme, die begrenzte Aufbewahrungsdauer der Aufzeichnungen, die Organisationsmassnahmen innerhalb des Polizeikorps und die technischen Massnahmen zur Vermeidung der missbräuchlichen Verwendung von persönlichen Daten.

2.6.6. Kapitel: Status und Dienstverhältnis der Mitglieder der Kantonspolizei

- a/ Das Gesetz bringt eine Neuerung, indem es den Polizisten und die Polizeihilfskraft definiert (Art. 59).

Die Polizeihilfskraft ist entweder ein ziviler Mitarbeiter, der administrative oder technische Aufgaben übernimmt, oder ein Sicherheitsassistent. Die Polizeihilfskraft kann je nach ihrem Auftrag zur Vereidigung aufgerufen werden (Art. 64 Abs. 2).

Der Sicherheitsassistent ist Inhaber eines anerkannten Fähigkeitsausweises (die Polizeiakademie von Savatan bildet solche Assistenten aus) und kann folgende Aufgaben übernehmen:

- 1° die Aufsicht über öffentliche Orte ausüben;
- 2° besondere Schutz- und Kontrollaufgaben übernehmen;
- 3° Dienstleistungen bei den Behörden oder Dritten erbringen.

Je nach Aufgabe könnte dem Sicherheitsassistent das Tragen einer Waffe bewilligt werden.

Im Wesentlichen wird in Bezug auf die Organisation des Polizeikorps auf die Verordnung des Staatsrates verwiesen (Art. 10 Abs. 4). Diese wird die Frage der Anstellung und der Aufgaben der Polizeihilfskräfte, selbstverständlich unter Vorbehalt des Budgets, förderlich behandeln.

Demzufolge ist der Klarheit halber festzuhalten, dass der Bestand des Polizeikorps, so wie er in der Verordnung des Staatsrates festgesetzt wird (Art. 10 Abs. 4 lit. c), die Einstellung von Polizeihilfskräften nicht betrifft.

- b/ Der Polizeibeamte und die Polizeihilfskraft sind Staatsangestellte im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 des Gesetzes (PersG – SR 172.2).

Seit der Einführung des PersG am 19. November 2010 werden die Beziehungen zwischen der Gesetzgebung betreffend das Staatspersonal und derjenigen betreffend die Kantonspolizei durch den Grundsatz geregelt, dass erstere Gesetzgebung für die Kantonspolizei angewendet wird, ausser es bestehe eine gegenteilige Bestimmung in der zweiten Gesetzgebung (Art. 7bis PolG, 26 PolV; Art. 2 PersG, 2 der Verordnung über das Personal des Staates Wallis - SR 172.200), 29 Abs. 5 und 42bis der Verordnung über die Besoldung der Angestellten des Staates Wallis - RS 172.410).

Artikel 60 bestätigt diesen Grundsatz ausdrücklich.

Die besonderen Bestimmungen über den Status der Mitglieder der Kantonspolizei (Art. 61 bis 70) werden von der heutigen Gesetzgebung übernommen, waren allerdings teilweise bereits bei der Verabschiedung des PersG schon revidiert worden (Art. 9, 11 bis 15, 18 bis 20 PolG; Art. 15 bis 19 PolV). Das am 11. September 2014 abgeänderte Gesetz über die Unvereinbarkeiten (SR 160.5) hat den Inhalt von Artikel 20 Absatz 1 PolG neu gestaltet, indem es den Polizeibeamten zugestand, öffentliche Ämter auf Gemeindeebene ausüben zu dürfen. Der Entwurf kommt nun auf diese Bestimmung zurück und führt eine Ausnahme ein, die sich auf die Bedürfnisse des Dienstes stützt: in Wirklichkeit verlangt nämlich die Kaderaufgabe im Polizeikorps eine ausgedehnte Verfügbarkeit, die mit der Ausübung eines Gemeinderatsmandats nicht vereinbar ist (Art. 69 Abs. 1).

- c/ Die Anforderung eines einwandfreien Leumunds für die Aufnahme ins Polizeikorps (Art. 61 Abs. 1 lit. b) gilt als erfüllt, wenn ein entsprechendes Leumundszeugnis und ein unbeschriebener Strafregisterauszug vorliegen.

Die Aushändigung des Leumundszeugnisses wird durch das kantonale Recht nicht geregelt. Diesbezüglich muss man sich auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtes beziehen, das den Begriff „Leumund“ negativ umschreibt (BGE 129 IV 604, SJ 2003 I 545 Erw. 5; BGE 138 IV 13, SJ 2013 I 378 Erw. 5): verstösst gegen Sitte und Anstand das Verhalten, welches von der herrschenden Moral, vom allgemeinen Empfinden des Anstandes und von den Grundsätzen und Werturteilen der allgemeinen Rechtsordnung missbilligt wird. In Berücksichtigung dieser Kriterien ist das Leumundszeugnis durch die Verwaltungsbehörde des Wohnortes des Gesuchstellers zu erstellen.

- d/ Der Vorbehalt der StPO, wie in Artikel 68 Absatz 2 festgehalten, betrifft Artikel 429.

- e/ Die Neufassung des PolG beinhaltet keinerlei Lohnaufwertung der Mitglieder des Polizeikorps.

2.7.7. Kapitel: Gemeindepolizei – Auftrag, Organisation und Zusammenarbeit

- a/ Die Gemeindeautonomie ist das Recht der Gemeinde, sich selber im Rahmen der Verfassung und des Gesetzes zu verwalten (André Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, Band 1 S. 260).

Artikel 50 Absatz 1 der Bundesverfassung lautet: „Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet“. Artikel 189 Absatz 1 lit. e der Bundesverfassung vervollständigt das Schema: "Das Bundesgericht beurteilt Streitigkeiten wegen Verletzung der Gemeindeautonomie".

Somit wird die Gemeindeautonomie durch das kantonale Recht bestimmt, und dieser Rechtszustand wird durch das Bundesrecht garantiert, das der Gemeinde ein Rechtsmittel einräumt, wenn sie sich in ihrer Autonomie verletzt fühlt (Jean-François Aubert, Pascal Mahon, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, 2003, Art. 50, No 4; Grisel, *op. cit.* S. 260).

Der Gemeinde kommt somit der Schutz ihrer Autonomie auf den Gebieten zu, welche das kantonale Recht nicht ausschliesslich regelt, sondern teilweise oder ganz dem Ermessenspielraum der Gemeindeautonomie überlässt. So das Bundesgericht (BGE 129 I 313, 320): "*Die Bundesverfassung garantiert die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Laut der Rechtsprechung ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine verhältnismässig erhebliche Entscheidungsfreiheit überlässt*".

Daraus ergibt sich, dass der kantonale Gesetzgeber mit einer neuen Gesetzgebung die Gemeindeautonomie auf einem bestimmten Gebiet einschränken kann, ohne sie zu verletzen.

Dazu ist allerdings vonnöten, dass das kantonale Gesetz ein Ziel öffentlichen Interesses verfolgt und dass die Beeinträchtigung der Gemeindeautonomie gegenüber dem Ziel des kantonalen Gesetzes verhältnismässig ist. Der Vernehmlassung ist zu entnehmen (s. oben Ziff. 1.2 lit. d), dass die öffentliche Sicherheit im Kanton nicht eine gleichzeitige umfassende und durchgehende Abdeckung des gesamten Territoriums durch eine Kantonspolizei und eine Gemeindepolizei erfordert, weshalb die Gemeinden sich nicht durch die Gesetzgebung die Verpflichtung aufoktroyieren lassen würden, sich eine solche Gemeindepolizei zuzulegen oder diese nach den kantonalen Normen zu gestalten.

b/ Der Entwurf berücksichtigt den Grundsatz der Gemeindeautonomie indem er:

- den Status der Gemeindepolizei in Bezug auf das kommunale oder interkommunale Reglement festlegt (Art. 71);
- den Auftrag der örtlichen Polizeiaufgaben der Gemeindepolizei in Bezug auf das kommunale oder interkommunale Reglement definiert (Art. 72);
- an die verkehrs-, gerichts- und verwaltungspolizeilichen Aufgaben erinnert, welche die Spezialgesetzgebung der Gemeindepolizei überträgt (Art. 73 Abs.1).

Gemäss Artikel 73 Absatz 2 schreitet die Gemeindepolizei im Dringlichkeitsfall von Amtes wegen ein, um eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu bannen, um die Störung der öffentlichen Ordnung zu bekämpfen und um Personen, deren Leben oder körperliche Integrität direkt bedroht sind, Hilfe zu leisten. Die Gemeindepolizei hat im Dringlichkeitsfall diesen Sicherheitsauftrag, der hauptsächlich der Kantonspolizei obliegt (Art. 4 Abs. 1 lit. a, b) immer wahrgenommen. Unter diesem Gesichtspunkt beschränkt sich der Entwurf darauf, die bisherige Praxis zu kodifizieren.

c/ Artikel 74 bestimmt die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit der Kantonspolizei mit der kommunalen oder interkommunalen Polizei.

Der Kanton ist in seinem Willen zusammenzuarbeiten trennscharf. Die Unterstützung der kommunalen oder interkommunalen Polizei muss im Bereich der Aufrechterhaltung der Ordnung und der öffentlichen Sicherheit einen tatsächlichen Mehrwert mit sich bringen. Einen solchen tatsächlichen Mehrwert kann einzig ein Polizeikorps erbringen, das den Erfordernissen des Artikels 74 Absatz 2 und 3 entspricht.

Die Wirksamkeit der Zusammenarbeit mit der kommunalen oder interkommunalen Polizei, die den Erfordernissen des Artikels 74 Absatz 2 und 3 entspricht, beinhaltet das Zusammenlegen von gewissen Mitteln, die Anwendung übereinstimmender Interventionsformen, das Teilen gewisser Informationen, also Modalitäten die von Fall zu Fall auf dem Wege der Vereinbarung festzulegen sind (Art. 74 Abs. 4). Diese Vereinbarung soll ebenfalls die Finanzierung der gegenseitigen Leistungen regeln, höchstwahrscheinlich nach dem Grundsatz der Kompensation gemäss dem Modell, das Artikel 6 Absatz 1 des Dekretes über die Finanzierung der Polizeileistungen vom 12. November 2015 einrichtet.

d/ Artikel 75 nimmt sich des Falles an, wenn eine Gemeinde – ob sie nun über eine Gemeindepolizei verfüge oder nicht – nicht mit der Kantonspolizei im Sinne von Artikel 74 zusammenarbeitet.

In einem solchen Fall kann die Kantonspolizei im Dringlichkeitsfall zu Gunsten der Gemeinde vereinzelte Sicherheitsleistungen von Amtes wegen oder auf Ersuchen der Gemeinde erbringen.

Artikel 75 übernimmt im Grundsatz die Regelung nach Artikel 2 des Dekrets über die Finanzierung der Polizeileistungen vom 12. November 2015.

2.8 8. Kapitel: Interkantonale und internationale polizeiliche Zusammenarbeit

- a/ Das 8. Kapitel kodifiziert die bisher verfolgte Praxis im Bereich der Zusammenarbeit.
- b/ Die Zusammenarbeit beruht hauptsächlich auf dem Gesetz (Art. 76), das als Rechtssetzung mit Rechtsnormen definiert wird.

Artikel 39 Absatz 2 des Gesetzes über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten (SR 171.1) definiert die Rechtsnorm mit folgenden Worten:

Alle Bestimmungen generell abstrakter Natur, die den natürlichen oder juristischen Personen Pflichten auferlegen oder Rechte verleihen sowie jene, die Organisation, Zuständigkeit oder Aufgaben der Behörden regeln oder ein Verfahren festlegen, gelten als Rechtsnormen.

Mit dem Ziel, die Pflicht der Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei abzugrenzen, ist es an dieser Stelle nützlich, die verschiedenen hauptsächlichsten Normen des Konkordats-, Bundes- und internationalen Rechts aufzulisten:

- Gesetz betreffend den Beitritt des Kantons Wallis zum Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Westschweiz vom 20. Juni 1990 (SR 550.2).
 - Gesetz über den Beitritt des Kantons Wallis zum interkantonalen Konkordat über die computerunterstützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 8. September 2010 (ViCLAS-Konkordat) (SR 550.4).
 - Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 10. November 2009 und vom 13. November 2014 (SR 550.5).
 - Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten vom 7. Oktober 1994 (SR 360).
 - Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 13. Juni 2008 (SR 361).
 - Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin vom 17. Dezember 2004 (SR 362).
 - Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands vom 20. März 2009 (SR 362.1).
 - Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen Staaten vom 12. Juni 2009 (SR 362.2).
 - Bundesgesetz über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen vom 20. Juni 2003 (SR 363).
 - StPO vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0) - Artikel 43 Absatz 2.
 - Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen abgeschlossen am 9. Oktober 2007 (SR 0.360.349.1).
 - Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden abgeschlossen am 10. September 1998 (SR 0.360.454.1).
 - Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt abgeschlossen am 24. September 2004 (SR 0.262.2).
- c/ Artikel 31 Absatz 1 Ziffer 2 der Kantonsverfassung unterstellt „die Konkordate, Verträge und Vereinbarungen, die Rechtsnormen enthalten“ dem Referendum. Das heisst dass eine Vereinbarung Anderes beinhalten kann als Rechtsnormen zu setzen, was in Artikel 77 der Fall ist.

Zum Zwecke der Rationalisierung und der Kontrolle über die Kosten hat der Kanton mehrere Vereinbarungen mit operativem Inhalt, also ohne eigentliche Rechtsnormen abgeschlossen, namentlich was die Ausbildung, die Ausstattung und die Kommunikationssysteme betrifft.

- d/ Die gegenseitige Hilfe der Polizei (Art. 78), ob sie nun gewährt oder angefordert wird, hat jeweils die Tendenz sich weiterzuentwickeln, wenn die öffentliche Sicherheit bei einem Anlass - von nationaler oder internationaler Bedeutung - bedroht werden kann.

Der Grosse Rat soll darüber periodisch informiert werden.

2.9 9. Kapitel : Finanzierung der Leistungen der Polizei

- a/ Mehrere parlamentarische Vorstösse haben die Fakturierung der Polizeikosten betroffen. Das Augenmerk des Grossen Rates fiel dabei hauptsächlich auf die Interventionen der Kantonspolizei in Gemeinden ohne Gemeindepolizei (namentlich Postulat Yves Fournier vom 10.03.2010 [No 2.079]; Postulat Pascal Dubosson vom 14.12.2010 [No 2.136]; Motion Jean-Luc Addor vom 10.11.2014 [No 3.0156]). Die Finanzkommission hat ebenfalls die Frage aufgeworfen, ob und wie die Interventionen der Kantonspolizei zu Gunsten von Privaten, ob es sich nun um Einzelpersonen, Vereine oder andere juristische Personen handle, in Rechnung gestellt werden (Bericht der Finanzkommission zum Budget 2010 S. 28, zum Budget 2012 S. 19 und zur Rechnung 2013 S. 27).

- b/ Der Staatsrat hatte in seiner Sitzung vom 16. April 1997 einen Beschluss über die Festsetzung der Kosten und Gebühren für die Polizeiinterventionen gefasst (nachstehend "*Beschluss*" genannt). Dieser stützte sich namentlich auf das Gesetz über das Verfahren und die Verwaltungsrechtspflege (VVRG) und auf das Gesetz betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungsbehörden (GTar).

Im Entscheid P. vom 1. April 2005 (A1 04 253) hat die Öffentlich-rechtliche Kammer des Kantonsgerichtes entschieden, dass der Staatsrat nicht die normative Zuständigkeit besitzt, einen solchen Beschluss zu erlassen. Einerseits regelt das VVRG das Verfahren in Verwaltungssachen d.h. für Angelegenheiten, die Inhalt der Entscheidung (strictu sensu) einer Verwaltungsbehörde sind; andererseits regelt das TarG die Bezahlung einer staatlichen Tätigkeit, die in der Form eines Verfahrens auf einen Entscheid hinausläuft. Die Polizeiinterventionen, denen keine Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens vorausgeht wie Präventions- oder Rettungsmassnahmen, Betreuung von Hilfsbedürftigen, Zustellung von Entscheiden usw., sind keine Verwaltungsentscheide im Sinne von Artikel 5 VVRG.

- c/ Der Grosse Rat hat am 12. November 2015 das Dekret über die Finanzierung der Polizeileistungen verabschiedet.

Der Entwurf bezieht sich weitgehend auf dieses.

- d/ Das Gesetz macht die Unterscheidung, so wie dies vom Kantonsgericht auseinandergehalten wurde, zwischen Entscheid (Art. 79) und Polizeiintervention (Art. 80 bis 83).

Jedes Mal wenn die Polizei als erstinstanzliche Verwaltungsbehörde im Rahmen eines Verfahrens handelt, das auf die Zustellung eines Verwaltungsentscheides hinausläuft, erhebt sie die Gebühren und Unkosten im Sinne des TarG (Art. 79 / Beispiel: Umsetzung der Waffengesetzgebung, über die Sicherheitsunternehmen).

- e/ Die Gemeinde, die nicht über eine Vereinbarung mit der Kantonspolizei zur Aufrechterhaltung der Ordnung und der öffentlichen Sicherheit zusammenarbeitet, muss die von der Kantonspolizei erbrachten Sicherheitsleistungen finanzieren (Art. 80).

Die in Gebühren bemessene Finanzierung unterliegt namentlich dem Grundsatz der Kostendeckung, also dem Nutzer-Zahler-Prinzip.

Der Gesetzesentwurf will jedoch die Gemeinden dazu anhalten, eine kommunale oder interkommunale Polizei zu schaffen, damit sie davon enthoben sind, zur Aufrechterhaltung der Ordnung und der öffentlichen Sicherheit die Dienste der Kantonspolizei in Anspruch nehmen zu müssen. Demzufolge zielt der Entwurf darauf ab, eine Lenkungsabgabe zu erheben, also einen öffentlichen Beitrag, der nicht dem Grundsatz der Kostendeckung unterworfen ist (BGE 121 I 230 Erw. 3e, Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts B_1295/2007 Erw. 8.1).

- f/ Die Finanzierung der Leistungen der kommunalen oder interkommunalen Polizei im Bereich der Verkehrs-, Gerichts- und Verwaltungspolizei zu Gunsten des Kantons wird durch die Spezialgesetzgebung geregelt (Art. 81).

So zum Beispiel:

- Artikel 10 Absatz 4 AGSVG
⁴ Ein Drittel der vom Kanton, aufgrund einer von der Gemeindepolizei erfolgten Anzeige, eingezogenen Bussen geht an die interessierte Gemeinde.
- Artikel 15 Absatz 2 AGSVG
² Die gleiche Befugnis wird den Agenten der Gemeindepolizei für die auf ihrem Gebiet begangenen Widerhandlungen zuerkannt. Der Betrag dieser Ordnungsbussen geht in die Gemeindekasse.

Die Spezialgesetzgebung betrifft namentlich Bundesrecht. Als Beispiel dient der Fall einer Video-Aufzeichnung der Gemeinde, die für die Aufklärung einer Straftat nach Bundesrecht benutzt wird.

- die Gemeindepolizei übermittelt der Kantonspolizei auf deren Ersuchen die angeforderte Aufzeichnung (Art. 4 Abs. 2 EGStPO);
- die Kostenfolge wird durch die Artikel 422ff StPO geregelt;
- der Begriff der Kosten für die Mitwirkung anderer Behörden (StPO 422 II d) ist für die Polizeieinsatzkosten restriktiv zu verstehen und betrifft einzig die Kosten der wissenschaftlichen Polizei (Commentaire romand du CPP 422 N 6 ; Niklaus Schmid, Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts 2009 N 1776 und Note 35);
- Die Videoaufzeichnungskosten fallen nicht unter den Begriff der Kosten der wissenschaftlichen Polizei und können somit nicht in Rechnung gestellt werden, da eben Artikel 422 Absatz 2 lit. d StPO dem Art. 10 des Kantonalen Gesetzes betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- und Verwaltungsbehörden (GTar) vorgeht.

- g/ Der Kanton finanziert die im Dringlichkeitsfall von der Gemeindepolizei gemäss Artikel 73 Absatz 2 erbrachten Sicherheitsleistungen nicht.

Diese Leistungen bilden die Ausnahme, nicht den Regelfall.

Sie werden kompensiert durch die Patrouillentätigkeit der Gendarmerie, die auf dem gesamten Kantonsgebiet eine Interventionsbereitschaft und Präventionsdienste wahrnimmt.

- h/ Die Artikel 82 und 83 vervollständigen das Kapitel über die Finanzierung der Polizeileistungen.

Der Dritte, der durch sein fehlerhaftes Verhalten eine Polizeiintervention verursacht, soll ebenso dazu angehalten werden, sich an die rechtliche Ordnung zu halten.

Für die Anwendung von Artikel 83 lit. a stehen ein Streit ohne Strafverfolgungsfolge oder ein unbegründetes Auslösen eines Alarms als Beispiele.

2.10 10. Kapitel : Verschiedene Bestimmungen

- a/ Die verschiedenen Bestimmungen sind das Ergebnis einer breiten Umfrage aus dem vergleichenden kantonalen Recht.
- b/ Die Artikel 84 bis 86 rufen die Tatsache in Erinnerung, dass die Ordnung und die öffentliche Sicherheit auch Sache eines jeden Einzelnen sind und dessen Mitarbeit benötigen.

Diese "Bürgerpflicht" bringt für den Staat seinerseits die Verpflichtung mit, den Schaden des Dritten wiedergutzumachen, den dieser allenfalls bei der Leistung von Mithilfe an die Polizei erleidet. Dabei erhält der Staat auch die Gelegenheit, seine Anerkennung fühlbar kundzutun. Diese Grundsätze gelten sinngemäss auch für die Mitglieder der Polizei.

Der Grundsatz der Belohnung ist ebenfalls in der StPO und im EGStPO vorgesehen.

- c/ Artikel 87 verankert den Grundsatz, dass die Aufrechterhaltung der Ordnung und der öffentlichen Sicherheit eine grundlegende Aufgabe der Staatshoheit ist, so dass die Befugnis der Staatsmacht keiner Privatorganisation übertragen werden kann.

Anlässlich der Vernehmlassung wurde die Frage aufgeworfen, ob eine Gemeinde ein Sicherheitsunternehmen mit der Aufgabe der Parkierkontrollpolizei betrauen darf. Eine ablehnende Antwort drängt sich auf, dies gemäss Artikel 4 des Schweizerischen Ordnungsbussengesetzes (SR 741.03 – OBG).

Artikel 4 OBG hat folgenden Inhalt:

Art. 4 *Zuständige Polizeiorgane*

¹ *Die Kantone und die von ihnen mit der Ausübung der Verkehrspolizei betrauten Gemeinden bezeichnen die zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigten Polizeiorgane.*

² *Die Angehörigen der Polizeiorgane dürfen Bussen auf der Strasse nur erheben, wenn sie die Dienstuniform tragen. Die Kantone können für die Kontrolle des ruhenden Verkehrs sowie für Kontrollen in ländlichen Gebieten auf dieses Erfordernis verzichten.*

Der Begriff "Polizeiorgane" ist sehr breit gefächert. Die Doktrin zieht daraus zwei Lehren:

- Die Feststellung einer OBG-Übertretung und das Einziehen einer OBG-Busse liegen nicht in der ausschliesslichen Zuständigkeit von Polizisten, sondern können einer Polizeihilfskraft, einem Mitglied der Parkierkontrollpolizei anvertraut werden.
- Die Polizeihilfskraft oder der Parkierkontrollbeamte muss eine spezifische Ausbildung über die Ordnungsbussenordnung erhalten haben.

Artikel 15 Absatz 2 AGSVG anerkennt die Zuständigkeit der "*Agenten der Gemeindepolizei*", auf Gemeindegebiet die OBG-Übertretungen festzustellen und die OBG-Bussen einzuziehen. Der Begriff "Agent der Gemeindepolizei" des AGSVG ist vom Begriff "Polizeiorgan" des OBG nicht verschieden. Demzufolge kann die Verfolgung von OBG-Übertretungen auf Gemeindegebiet einer ordentlich ausgebildeten Polizeihilfskraft anvertraut werden.

- d/ Artikel 88 setzt über den Weg der strafrechtlichen Sanktionierung ein Zwangsmittel ein, das für die Wirksamkeit polizeilichen Handelns gutsteht. Artikel 38 Absatz 1 lit. d VVRG sieht ein gleichgeartetes Zwangsmittel vor.

Wenn ein Fall von Ungehorsam oder eine Behinderung polizeilichen Handelns vorliegt und gleichzeitig mit einem Verbrechen oder Vergehen gegen die Rechtspflege im Sinne von Artikel 303 ff des Strafgesetzbuches zusammenfällt, so erfolgen Strafverfolgung und Urteil aller strafbaren Handlungen nach den Verfahrensregeln der StPO. Diese Regel gilt übrigens allgemein, also auch wenn irgendeine strafbare Handlung nach Bundesrecht mit dem Fall des Ungehorsams oder der Behinderung polizeilichen Handelns zusammenfällt.

- e/ Die verschiedenen Bestimmungen des 10. Kapitels müssen unter dem Vorbehalt der anderen kantonalen Gesetze gesehen werden, die eine Polizeiintervention gemäss Artikel 1 Absatz 2 lit. a vorsehen. Als Beispiel sei das Gesetz über die häusliche Gewalt genannt (siehe dazu Art. 32 Abs. 3).

2.11 11. Kapitel: Übergangs- und Schlussbestimmungen

- a/ Artikel 89 schlägt im bestehenden Recht drei Abänderungen vor, die Aufgaben der gerichtlichen Polizei betreffen.
- aa/ Das Verfahren des Gerichtlichen Verbots (Art. 89 Ziff. 1) wird von den Artikeln 258ff ZPO geregelt. Das Polizeigericht ist eine kommunale oder interkommunale Verwaltungsbehörde (Art. 6bis des Gesetzes über die Rechtspflege / SR 173.1). Es ist bei Übertretungen für die Strafverfolgung und das Urteil zuständig (Art. 11 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 EGStPO; Art. 357 Abs. 1 StPO). Die Verletzung eines Gerichtlichen Verbots ist eine Übertretung von Bundesrecht, weshalb das Verfahren durch die StPO geregelt wird (Art. 1 Abs. 1, 357 Abs. 2 und 352ff StPO; Art. 11 Abs. 3 und 38 Abs. 1 EGStPO).
- bb/ Die Verlängerung der vorsorglichen Untersuchungshaft auf Grund einer Übertretung (Art. 89 Ziff. 2 / Art. 27 EGStPO) wird durch die StPO geregelt (Art. 219 Abs. 5 und Verweis auf Art. 217 Abs. 3 und 198 StPO). Für die Übertretungen von Gemeinderecht sowie jene von Bundes- und Kantonsrecht, für deren Behandlung gemäss Spezialgesetzgebung das Polizeigericht zuständig ist, weitet der Entwurf die Befugnis, die vorsorgliche Untersuchungshaft zu verlängern, zu Gunsten des Chefs der Gemeindepolizei oder seines bezeichneten Stellvertreters (Art. 27 Abs. 3 neu EGStPO) aus. Fehlt ein bezeichneter Stellvertreter des Gemeindepolizeichefs, so kann diese Zuständigkeit nicht dem Gemeinderatsmitglied, der das Polizeiamt innehat, übertragen werden: die Artikel 198 Absatz 2 und 219 Absatz 5 StPO schreiben zwingend vor, dass die Zuständigkeit bei der Polizei in ihrer Eigenschaft als Strafverfolgungsbehörde bleibt (Art. 12 lit. a StPO).
- cc/ Artikel 34a neu EGStPO, welcher die verdeckte Registrierung und die gezielte Kontrolle im Hinblick auf eine Strafverfolgung behandelt, wurde bereits oben in Bezug auf die Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (s. oben Ziff. 2.4.3 lit. a) kommentiert.
- b/ Artikel 90 erinnert an die allgemeine Zuständigkeit des Staatsrates, auf dem Reglementswege die Vollzugsbestimmungen eines Kantonalen Gesetzes zu erlassen (Art. 57 Abs. 1 KV).

III. Finanzielle Auswirkungen

3.1 Neubewertung gewisser Funktionen

Die Reform des Polizeikorps im Jahre 2009 lief zur Modernisierung auf die Schaffung von neuen Diensten und Funktionen innerhalb der Kantonspolizei hinaus. Beispielsweise wurde ein Planungsdienst gebildet und die Funktion eines Adjunkten des Kommandanten kam neu hinzu. Diese strukturelle Neuorganisation verlangt, dass gewisse Funktionen neu bewertet werden. Es geht nämlich darum, dass die Mitarbeiter/innen für ihre Verantwortung, die sie derzeit übernehmen, entlohnt werden.

3.2 Finanzierung der Leistungen zu Gunsten der Gemeinden und dieser zu Gunsten der Kantonspolizei

Das 7. Kapitel dieses Gesetzes regelt unter anderem die Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und Gemeindepolizei. Die konkrete Zusammenarbeit wird sich hauptsächlich auf eine Vereinbarung stützen, die auch die Frage der Finanzierung der Leistungen zu regeln haben wird. Wenn in einer Gemeinde mangels einer Gemeindepolizei keine Vereinbarung abgeschlossen wird, so wird die Kantonspolizei ihre Leistungen in Rechnung stellen. Da der Pauschalkostenbetrag pro Stunde und pro Mann im Dekret vom 12. November 2015 über die Finanzierung der Polizeileistungen auf Fr. 250.- bemessen wird, dürfte die zu erwartende Einnahme ungefähr Fr. 500'000.- ausmachen.

Im Übrigen ist hervorstreichend, dass kein Kapitel dieses Gesetzes zusätzliche Kosten mit sich bringen wird. Die Finanzierung wird durch das ordentliche Budget der Kantonspolizei bestritten, namentlich was die Bewaffnung, die Ausrüstung sowie die technische und informationsverarbeitende Unterstützung betrifft.

3.3. Verstärkung des Bestandes des Zwangsmassnahmengerichtes (Art. 26, 29, 31, 34)

So wie es der Doyen des Zwangsmassnahmengerichtes in seiner Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren hervorgehoben hat, verfügt dieses Gericht derzeit nicht über genügend Mittel, die neuen ihm übertragenen Aufgaben korrekt zu erfüllen.

Der Entwurf bringt dem Zwangsmassnahmengericht neue Zuständigkeiten:

- Entscheid über die Feststellungsklagen wegen Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 26);
- Anordnung zur invasiven Entnahme von Proben und deren Analyse zur Erstellung eines DNA-Profiles ausserhalb eines Strafverfahrens (Art. 29);
- Bewilligung zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ausserhalb eines Strafverfahrens (Art. 31) oder
- Prüfung der Legalität der Freiheitsentziehung aus Sicherheitsgründen (Art. 34).

Damit das Zwangsmassnahmengericht die neuen Aufgaben des Polizeigesetzes korrekt erfüllen kann, ist eine Verstärkung seines Bestandes um eine halbe Arbeitseinheit (0.5) notwendig, wobei diese Stelle aus dem heutigen Bestand der Gerichtsstellen durch Rationalisierung und Neuorganisation zu belegen ist.

Wir nehmen die Gelegenheit dieser Botschaft wahr, Sie alle, Werter Herr Präsident, werte Damen und Herren Abgeordnete, unserer Wertschätzung zu versichern und Sie, zusammen mit uns, dem Schutze Gottes zu empfehlen.

Sitten, den 2. März 2016.

Der Präsident des Staatsrates: **Jacques Melly**
Der Staatskanzler: **Philipp Spörri**