

7. Juni 2016



Aktualisierung des Polizeirechts

*Entwurf Änderung des Gesetzes
über die Luzerner Polizei*

Zusammenfassung

Der Regierungsrat hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement ermächtigt, den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei in die Vernehmlassung zu geben. Das Gesetz über die Luzerner Polizei soll an die heutigen praktischen Bedürfnisse der Polizei und die gestiegenen rechtlichen Anforderungen angepasst werden. Die Handlungsmöglichkeiten der Polizei werden konkreter geregelt und teilweise erweitert. Im Gegenzug soll der Datenschutz gestärkt werden.

Die Kriminalität und die rechtlichen Anforderungen haben sich seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Luzerner Polizei im Jahr 1998 verändert. So spielt etwa das Internet bei der Vorbereitung und Ausübung von Straftaten eine immer wichtigere Rolle. Zudem hat sich das Bundesgericht inzwischen mehrmals zu kantonalen Polizeigesetzen geäussert und dabei die Anforderungen an solche präzisiert. Mit einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei soll die Polizei mit genügend Handlungsmöglichkeiten ausgestattet werden, um der veränderten Kriminalität zu begegnen, wobei die gestiegenen rechtlichen Anforderungen berücksichtigt werden sollen.

Dort, wo sich die Polizei heute bei wiederkehrenden Tätigkeiten auf die polizeiliche Generalklausel stützt, werden die Tätigkeiten neu direkt im Gesetz geregelt. Dies ist beispielweise bei der Observation und bei der Hausdurchsuchung der Fall, wenn diese Massnahmen ausserhalb eines Strafverfahrens eingesetzt werden. In diesen Bereichen wird die Polizeiarbeit also nicht erweitert, sie erhält aber eine konkrete gesetzliche Grundlage.

Neue Handlungsmöglichkeiten für die Polizei werden mit den Regelungen zur Überwachung mit technischen Hilfsmitteln im Internet, im Bereich des Gewaltschutzes und zur verdeckten Registrierung geschaffen. Die Regelung über die Überwachung mit technischen Hilfsmitteln im Internet erlaubt die Beobachtung von virtuellen Foren, die nur einem beschränkten Benutzerkreis zugänglich sind. Darin tauschen sich beispielsweise Personen mit pädosexuellen Neigungen oder Rechtsextreme aus. Im Bereich des Gewaltschutzes sollen durch ein frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten schwere Gewalttaten verhindert werden. Dafür wird mit der Gefährderansprache, der Gefährdungsmeldung und einer speziellen Datensammlung ein ganzes Bündel an Massnahmen geschaffen. Die verdeckte Registrierung erlaubt schliesslich insbesondere die Verfolgung der Reisebewegungen von Dschihadisten.

Mit der Stärkung des Datenschutzes wird das Gleichgewicht zwischen den erweiterten Befugnissen der Polizei und der Rechte der Betroffenen gewahrt. Von Bedeutung ist hier etwa die Einführung von verschiedenen – je nach Eingriffsschwere und Ausmass der Datenbearbeitung abgestuften – Vernichtungsfristen für Personendaten. Insbesondere für die Daten, die im Rahmen von Vorermittlungen gewonnen werden, sollen strenge Vernichtungsfristen gelten. Dies ist deshalb geboten, weil dabei auch nicht verifizierte Personendaten gesammelt werden.

Schliesslich wird an einzelnen Stellen im Gesetz aufgrund von Urteilen des Bundesgerichtes der Rechtsschutz verbessert. Personen in Polizeigewahrsam haben neu die Möglichkeit, die Rechtmässigkeit des Gewahrsams direkt beim Zwangsmassnahmengericht überprüfen zu lassen. Bisher war im Gesetz überhaupt keine Überprüfung vorgesehen. Ebenfalls vom Zwangsmassnahmengericht sind neu verdeckte Fahndungen genehmigen zu lassen, die länger als einen Monat dauern.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	4
2 Rechtliche Rahmenbedingungen	4
2.1 Allgemeine rechtliche Grundlagen für den Polizeibereich.....	4
2.1.1 Polizeiliche Generalklausel und Gesetzmässigkeitsprinzip	4
2.1.2 Abgrenzung der Vorermittlungen von der Strafverfolgung.....	5
2.1.3 Harmonisierungsgebot zwischen dem Polizei- und dem Strafprozessrecht.....	5
2.1.4 Verdeckte polizeiliche Operationen	6
2.1.5 Polizeilicher Gewahrsam.....	6
2.2 Urteile des Bundesgerichtes	7
3 Handlungsbedarf	8
4 Grundzüge der Vorlage	8
4.1 Vorermittlungen	8
4.1.1 Grundsatznorm	9
4.1.2 Observation	9
4.1.3 Überwachung mit technischen Hilfsmitteln im Internet	9
4.1.4 Korrektur bei verdeckter Fahndung	10
4.2 Gefahrenabwehr	10
4.3 Gewaltschutz	11
4.4 Bearbeitung polizeilicher Daten.....	12
4.5 Weitere Revisionspunkte	13
4.5.1 Polizeilicher Gewahrsam.....	13
4.5.2 Schutz privater Rechte.....	13
4.5.3 Sicherheitsassistentinnen und -assistenten.....	14
4.5.4 Verdeckte Registrierung.....	14
4.5.5 Gemeindepolizeien	15
4.6 Nicht weiter verfolgte Revisionspunkte.....	15
4.7 Einheit der Materie.....	16
5 Die Bestimmungen im Einzelnen.....	16
5.1 Gesetz über die Luzerner Polizei	16
5.2 Gesetz über die Videoüberwachung	26
5.3 Gesundheitsgesetz	26
6 Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	27
7 Weiteres Vorgehen	27
Entwurf	28

1 Ausgangslage

Mit dem Planungsbericht B 114 des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Leistungen und Ressourcen der Luzerner Polizei vom 10. Juni 2014 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Personalaufstockung bei der Luzerner Polizei. Gleichzeitig gab der Regierungsrat seiner Erwartung Ausdruck, dass die Polizei mittels interner Organisation zusätzliche Synergien entwickelt. Die Luzerner Polizei nahm dieses Anliegen auf und startete im Herbst 2014 in Absprache mit dem Justiz- und Sicherheitsdepartement eine umfassende Reorganisation.

Unter dem Titel OE Lupol (Organisationsentwicklung Luzerner Polizei) wurden zunächst in einem Strategieprozess vertiefte Analysen und Mehrjahresplanungen vorgenommen. Im Nachgang zu den Vorkommnissen bei der Luzerner Polizei wurde eine Wertediskussion geführt, die zu einem neuen Leitbild führte. Darauf aufbauend wurden in verschiedenen Projekten folgende Ziele angestrebt:

- Optimierung der Aufbauorganisation vor dem Hintergrund raumplanerischer Veränderungen, erhöhter Mobilität, knapper Finanzen und veränderter Bedürfnisse der internen und externen Anspruchsgruppen,
- Optimierung der Ablauforganisation (Effizienz),
- Überprüfung des Leistungsangebots (Effektivität),
- Aufbau eines Reportingsystems,
- Anpassung der Infrastruktur und der Arbeitsinstrumente an die veränderte Aufbau- und Ablauforganisation sowie an neue technische Möglichkeiten,
- Anpassung der internen und externen Normierungen (Gesetze, Verordnungen, Dienstbefehle, Weisungen) an das veränderte Umfeld sowie Schaffung eines Infomanagementsystems.

Im Rahmen des letztgenannten Ziels soll auch das Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (PolG; SRL Nr. 350) auf einen aktuellen Stand gebracht werden. Daneben erfordern beispielsweise Anpassungen im Organigramm auch eine Änderung der Verordnung über die Luzerner Polizei vom 6. April 2004 (PolV; SRL Nr. 351), was teilweise bereits umgesetzt wurde (vgl. Laufende Gesetzessammlung [G] 2016 69).

Das Gesetz über die Luzerner Polizei (früher: Gesetz über die Kantonspolizei) wurde seit seinem Inkrafttreten verschiedenen Teilrevisionen unterzogen. Es wurden unter anderem Bestimmungen zu folgenden Themen aufgenommen: elektronischer Zugriff auf die Daten der Einwohnerkontrolle, Löschfristenregelung für die elektronische Polizeidatenbank ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System), Vermisstensuche, Wegweisung und Fernhaltung sowie verdeckte Fahndung und Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren. Neben diesen punktuellen Änderungen ist das PolG seit seiner Inkraftsetzung inhaltlich gleich geblieben.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

2.1 Allgemeine rechtliche Grundlagen für den Polizeibereich

2.1.1 Polizeiliche Generalklausel und Gesetzmässigkeitsprinzip

Gemäss Artikel 36 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. In diesem Zusammenhang wird auch vom Gesetzmässigkeitsprinzip gesprochen. Der Rechtssatz muss genügend bestimmt, das heisst so präzise formuliert sein, dass die Bürgerin und der Bürger ihr Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (vgl. BGE 117 Ia 472 E. 3c). Die Tätigkeit der Polizei kann Beschränkungen der Freiheitsrechte zur

Folge haben. Der genügenden gesetzlichen Grundlage kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu. Weil der Gesetzgeber nicht alle möglichen Gefahren, welche der öffentlichen Sicherheit und Ordnung drohen, voraussehen und deren Abwehr regeln kann, erlaubt die polizeiliche Generalklausel in bestimmten Situationen ein Abweichen vom Grundsatz des Erfordernisses des Rechtssatzes. Nach Artikel 36 Absatz 1 Satz 3 BV ist ein Abweichen vom Erfordernis des Rechtssatzes zulässig in Fällen ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. Konkret bedeutet dies, dass die polizeiliche Generalklausel nur bei einer unvorhersehbaren und untypischen Gefährdung angerufen werden kann. Nicht anwendbar ist die Ausnahmeklausel somit, wenn typische und erkennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert worden sind (BGE 121 I 22 E. 4b S. 28). Um solche typischen und erkennbaren Gefährdungslagen handelt es sich beispielsweise auch, wenn verschiedene andere Kantone die entsprechende Situation bereits gesetzlich geregelt haben. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann jedoch bei einer ernsten Gefahr für Leib und Leben auf das Kriterium der unvorhersehbaren und untypischen Gefährdung verzichtet werden (Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, N. 312 ff.; BGE 136 IV 97 E. 6.3.1; Urteil des Bundesgerichts vom 30.11.2009 in ZBI 2010 S. 469).

2.1.2 Abgrenzung der Vorermittlungen von der Strafverfolgung

Die Polizei erfüllt verschiedenartige Aufgaben. Neben den polizeirechtlichen gehören dazu auch Strafverfolgungsaufgaben. Polizeirechtliche Aufgaben sind beispielsweise die sicherheits-, verkehrs- und verwaltungspolizeiliche Tätigkeit, die Erkennung und Verhinderung von Straftaten, die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung, die Abwehr von Gefahren und die Beseitigung von Störungen, Hilfe- und Unterstützungsleistungen sowie Amts- und Vollzugshilfe. Mit Strafverfolgungsaufgaben sind die Ermittlungen im Rahmen eines Strafverfahrens gemeint. Für die Ermittlungstätigkeit der Polizei ist die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007(StPO; SR 312.0) anwendbar, für die weiteren polizeilichen Aufgaben die Polizeigesetzgebung der Kantone (Beat Rhyner, in: Basler Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, Basel 2011, nachfolgend: BSK StPO, N 5 zu Art. 306).

Die Strafprozessordnung ist nur bei einem ausreichenden Verdacht auf eine bereits begangene Straftat anwendbar, wobei sich dieser Tatverdacht noch nicht gegen eine konkrete Person richten muss. Die Strafprozessordnung regelt das sogenannte Vorverfahren, welches das polizeiliche Ermittlungsverfahren und die staatsanwaltschaftliche Untersuchung umfasst (Art. 299 Abs. 1 StPO). Vom – strafprozessualen – Vorverfahren ist die sogenannte Vorermittlungstätigkeit der Polizei abzugrenzen. Unter Vorermittlungen versteht man polizeiliche Massnahmen, die auf Verdachtsbegründung gerichtet sind oder auf bloss vagen, noch ungesicherten Anhaltspunkten, auf kriminalistischen Erfahrungswerten oder auf einer blossem Vermutung oder Hypothese gründen und für die Eröffnung eines strafprozessualen Ermittlungsverfahrens – noch – nicht genügen. Bei Vorermittlungen liegt ein ausreichender Tatverdacht regelmäßig noch nicht vor (Beat Rhyner, BSK StPO, N 8 zu Art. 306). Vorermittlungen kommen in der polizeilichen Arbeit häufig vor und sind für die Aufklärung von Straftaten von erheblicher Bedeutung. Für Vorermittlungen ist wie für alle anderen polizeirechtlichen Aufgaben die gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht zu schaffen. Der Bund hat keine diesbezügliche Gesetzgebungskompetenz (vgl. Art. 123 BV).

2.1.3 Harmonisierungsgebot zwischen dem Polizei- und dem Strafprozessrecht

Die polizeiliche Tätigkeit zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten lässt sich nicht immer leicht vom strafprozessualen Aufgabenbereich der Polizei unterscheiden. Die beiden Bereiche können sich überschneiden oder fliessend ineinander übergehen. Dies etwa dann, wenn ein Polizeiangehöriger in Ausübung einer rein polizeilichen Tätigkeit auf allenfalls strafrechtlich relevante Sachverhalte trifft und entsprechende Massnahmen im Dienst der Strafverfolgung vorkehrt. Die Schwierigkeit der Unterscheidung ergibt sich unter anderem daraus, dass sich polizeirechtliche und strafprozessuale Massnahmen rein äusserlich oft nicht voneinander unterscheiden. So werden die gleichen verdeckten polizeilichen Operationen sowohl zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten wie auch im Rahmen der Strafverfolgung eingesetzt. Damit sich nicht Schwierigkeiten ergeben, wenn Erkenntnisse aus polizeirechtli-

chen Massnahmen in einem Strafverfahren verwertet werden, ist sicherzustellen, dass sowohl auf Bundesebene im Strafprozessrecht als auch auf kantonaler Stufe in den Polizeigesetzen die notwendigen Bestimmungen vorhanden und aufeinander abgestimmt sind (vgl. BGE 136 I 87 E. 3.4 S. 94, 140 I 353 E. 5.5.3 S. 364). In diesem Zusammenhang spricht man auch vom Harmonisierungsgebot.

2.1.4 Verdeckte polizeiliche Operationen

Es können fünf Arten verdeckter polizeilicher Operationen unterschieden werden. In aufsteigender Reihenfolge nach Eingriffsschwere geordnet sind dies (vgl. Daniel Jositsch/Angelika Murer Mikolasek, Wenn polizeiliche Ermittler im Chatroom in Teufels Küche kommen – oder wie das Bundesgericht neue Probleme geschaffen hat, in: AJP 2/2011, S. 182 und 188):

- Ein Informant liefert der Polizei ohne konkreten Auftrag Informationen über Straftäter und Straftaten, worauf die eigentlichen Beweiserhebungen aufgenommen werden. Die Tätigkeit von Informanten wird daher in der Regel nicht aktenkundig.
- Eine Vertrauensperson ist ein Informant, welcher von der Polizei einen konkreten Auftrag zur Informationsbeschaffung erhalten hat. Da weder der Informant noch die Vertrauensperson mit dem potentiellen Täter in Kontakt tritt, sind für diese beiden verdeckten polizeilichen Operationen nicht zwingend gesetzliche Grundlagen erforderlich.
- Unter der Observation wird ein gezieltes und auf eine gewisse Dauer angelegtes Beobachten von Personen und Vorgängen im öffentlichen Raum verstanden. Eine Kommunikation über irgendein Medium mit der verdächtigen Person erfolgt nicht (Tanja Knodel, BSK StPO, N 10 zu Art. 286). Häufig werden bei der Observation auch Bild- oder Tonaufzeichnungen gemacht, was deren späteren Nachvollziehbarkeit dient. Der Observation kommt im polizeilichen Alltag eine herausragende Bedeutung zu.
- Bei der verdeckten Fahndung führt ein Polizeangehöriger kurze verdeckte Einsätze durch, ohne sich einer überprüfbaren Legende – eine durch Urkunden abgesicherte falsche Identität – zu bedienen. Er kommt auch direkt in Kontakt mit Straftäterinnen oder Straftätern und schliesst Scheingeschäfte ab, beispielsweise wenn ihm Diebesgut oder Betäubungsmittel angeboten werden.
- Ein verdeckter Ermittler dringt unter Verwendung einer Legende im polizeilichen Auftrag in ein kriminelles Umfeld ein, um es auszuspähen. Ein Einsatz dauert in der Regel mehrere Monate.

Im PolG sind die verdeckte Ermittlung und die verdeckte Fahndung in den §§ 15a und 15b geregelt. Die Bestimmung wurde mit Beschluss vom 17. Juni 2013 im Rahmen der Diskussionen rund um die Ermittlungen in Chatrooms zur Bekämpfung von pädosexuellen Straftaten in das PolG eingefügt (G 2013 341). Für die Observation fehlt im PolG eine gesetzliche Grundlage.

2.1.5 Polizeilicher Gewahrsam

Der Polizeigewahrsam ist eine vorübergehende Freiheitsentziehung zur Abwehr einer Polizeigefahr, beispielsweise zum Schutz vor Selbst- oder Fremdgefährdung oder vor erheblicher Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Das heisst, der Freiheitsentzug an sich steht im Mittelpunkt und ist nicht lediglich Mittel zur Erreichung eines anderen Zwecks. Insofern ist der maximal 24-stündige Polizeigewahrsam von der in Artikel 217 StPO geregelten strafprozessualen Festnahme zu unterscheiden, welche die Durchführung des Strafverfahrens ermöglichen soll (G. Albertini/T. Armbruster, BSK StPO, N 1 zu Art. 217). Vom Polizeigewahrsam ist wiederum das blosse Verbringen auf den Polizeiposten, beispielsweise zur Feststellung der Identität, abzugrenzen. Bei der Abgrenzung sind nicht allein die Stundenanzahl der Freiheitsbeschränkung massgebend, sondern die gesamten Umstände wie Art, Wirkung und Modalitäten (BGE 136 I 87 E. 6.5 S. 106 ff.).

Der Polizeigewahrsam – nicht aber das blosse Verbringen auf den Polizeiposten – gilt als Freiheitsentzug im Sinn von Artikel 31 BV. Bei Freiheitsentzügen sind die Garantien von Artikel 31 Absatz 4 BV zu beachten, wonach jede Person, der die Freiheit nicht von einem Ge-

richt entzogen wird, das Recht hat, jederzeit ein Gericht anzurufen. Dieses entscheidet so rasch wie möglich über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs.

2.2 Urteile des Bundesgerichtes

Das Bundesgericht hat auf eine Beschwerde hin mit Urteil vom 30. September 2009 diverse Bestimmungen des damals neuen Polizeigesetzes des Kantons Zürich geprüft und teilweise aufgehoben (BGE 136 I 87). Von besonderer Bedeutung ist, dass das Bundesgericht den Kanton Zürich angewiesen hat, Personen, die in Polizeigewahrsam genommen werden, einen direkten Zugang zu einer richterlichen Behörde zu gewährleisten. Der Richter soll in Anwendung von Artikel 31 Absatz 4 BV jederzeit und somit direkt angerufen werden können, nicht bloss auf indirektem Weg nach Durchlaufen von weiteren Administrativinstanzen. Das angerufene Gericht wird unmittelbar in die Lage versetzt, den Freiheitsentzug einer Prüfung zu unterziehen und allenfalls schon im Voraus vorsorgliche Massnahmen zu treffen (BGE 136 I 87 E. 6.5.2 S. 108). Unter der vom Bundesgericht geforderten jederzeitigen, direkten Anrufbarkeit eines Richters ist jedoch nicht verlangt, dass der richterliche Entscheid auch unverzüglich erfolgen muss. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied zum Rechtsschutz bei der Untersuchungshaft dar, der gemäss dem ausdrücklichen Wortlaut von Artikel 31 Absatz 3 BV unverzüglich zu erfolgen hat. Bei der richterlichen Überprüfung des polizeilichen Gewahrsams ist davon auszugehen, dass eine Verfahrensdauer von 11 Tagen noch als rechtmässig beurteilt werden würde, die Ansetzung einer Vernehmlassungsfrist von 16 Tagen aber zu lang ist (Hans Vest, in: St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., St. Gallen 2014, Rz. 40 zu Art. 41). Im Kanton Luzern ist zurzeit für Personen im Polizeigewahrsam kein Rechtsschutz vorgesehen.

Im Urteil vom 1. Oktober 2014 befasste sich das Bundesgericht erneut mit dem Polizeigesetz des Kantons Zürich (BGE 140 I 353). Überprüft wurden Bestimmungen zur Informationsbeschaffung im Internet, zur verdeckten Vorermittlung und zur Kontaktnahme (verdeckte Fahndung). Die verdeckte Fahndung und die verdeckte Vorermittlung waren auch Prüfgegenstand des ebenfalls am 1. Oktober 2014 gefällten Bundesgerichtsurteils zum Genfer Polizeigesetz (BGE 140 I 381). Zusätzlich wurde hier eine Bestimmung zur Observation überprüft. Die Schlussfolgerungen aus diesen beiden Bundesgerichtsurteilen sind, dass die Regelungen im Strafprozessrecht und im Polizeirecht aufeinander abzustimmen und dass für vergleichbare Massnahmen auch vergleichbare Regelungen zu schaffen sind. Angesprochen von diesem Hinweis ist in erster Linie der kantonale Gesetzgeber. Weiter sind bei sämtlichen verdeckten polizeilichen Operationen (Ermittlung, Fahndung und Observation) eine nachträgliche Information der betroffenen Personen und ein Beschwerderecht vorzusehen. Die entsprechenden Bestimmungen im Genfer Polizeigesetz, die diesen Anforderungen nicht entsprachen, wurden durch das Bundesgericht aufgehoben. Im Kanton Luzern enthalten die neuen Bestimmungen zur verdeckten Ermittlung und zur verdeckten Fahndung im Vorfeld von Strafverfahren (§§ 15a und 15b PolG) solche Schutzrechte für die betroffenen Personen. Die Observation ist nicht geregelt. Weiter hielt das Bundesgericht im Genfer Fall fest, dass bei der Observation und bei der verdeckten Fahndung eine Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft oder durch den Richter erforderlich ist, wenn die Massnahme länger als einen Monat dauert (BGE 140 I 381 E. 4.5.2 S. 392). Im Kanton Luzern ist bei einer länger dauernden verdeckten Fahndung eine Genehmigung durch einen Polizeioffizier erforderlich (§ 15b Abs. 7 PolG). Hinsichtlich des Kantons Zürich beurteilte das Bundesgericht die Bestimmung zur Informationsbeschaffung im Internet, welche die Überwachung von Kommunikationsplattformen erlaubt, die nur einem beschränkten Benutzerkreis offenstehen (sog. Closed User Groups), als nicht verfassungsmässig. Eine solche Bestimmung wäre zwar grundsätzlich zulässig, sie müsste aber einen richterlichen Genehmigungsvorbehalt, eine nachträgliche Mitteilung an die Betroffenen und Rechtsschutzmöglichkeiten enthalten. Zudem müsste eine solche Massnahme auf Straftaten beschränkt werden, an deren Bekämpfung ein grosses öffentliches Interesse besteht (BGE 140 I 353 E. 8.7.2.4 S. 377). Im Gesetz über die Luzerner Polizei ist keine solche Bestimmung enthalten.

3 Handlungsbedarf

Die Kriminalität hat sich seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Luzerner Polizei im Jahr 1998 verändert. Strafbare Handlungen können leicht im Internet vorbereitet werden, oder sie werden direkt darin verübt. So planen extreme Gruppierungen in der Anonymität des Internets ihre Zusammenkünfte oder das Internet wird als Plattform für betrügerische Tätigkeiten und Straftaten gegen die sexuelle Integrität benutzt. Ein neu entstandenes kriminelles Potential geht zudem von Dschihadisten aus. Weiter hat die Präventionsarbeit der Polizei im Zusammenhang mit der Gefahr drohender schwerer und zielgerichteter Gewalt (z.B. Terroranschlägen, Amoktaten, Tötungsdelikte im Rahmen Häuslicher Gewalt) in den letzten Jahren zunehmend an Relevanz gewonnen. Im Gesetz über die Luzerner Polizei sind die Handlungsmöglichkeiten zu schaffen, damit die Polizei diese Strafrechtsfelder – wenn nötig auch schon im Vorfeld – effizient bekämpfen kann.

Ein Teil des polizeilichen Handelns, nämlich die Strafverfolgungsaufgaben, wurde durch die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Strafprozessordnung schweizweit vereinheitlicht. Deren hohe Regelungsdichte hat auch den Druck auf die Regelungen in den kantonalen Polizeigesetzen erhöht. Polizeiliche Massnahmen, die in der Strafprozessordnung geregelt sind, aber auch ausserhalb der Strafverfolgung eingesetzt werden, sind in den kantonalen Polizeigesetzen ebenso bestimmt zu regeln wie in der Strafprozessordnung. Dabei sind die verfassungsmässigen Rechte – wie beispielweise der präventive und der nachträgliche Rechtsschutz – mindestens im gleichen Mass zu gewähren (vgl. dazu Kap. 2.1.3). Dies hat auch das Bundesgericht mehrfach gefordert. Ebenfalls aus einem Urteil des Bundesgerichts ergibt sich ein Handlungsbedarf für den Rechtsschutz beim Polizeigewahrsam (vgl. Kap. 2.2). Personen, die in Gewahrsam genommen werden, muss ein direkter Zugang zu einem Gericht gewährt werden.

Generell ist in der Rechtsliteratur und in der gerichtlichen Praxis festzustellen, dass heute an das Gesetzmässigkeitsprinzip für das polizeiliche Handeln höhere Ansprüche gestellt werden als im Jahr 1998. Es vermag somit unter strengeren rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht mehr zu genügen, wenn sich polizeiliches Handeln, wie bisher in verschiedenen Handlungsbereichen, regelmässig auf die polizeiliche Generalklausel stützt, weil das Gesetz über die Luzerner Polizei keine entsprechenden Regelungen enthält (vgl. zur polizeilichen Generalklausel Kap. 2.1.1). Solches Handeln ist im Gesetz konkret zu regeln. Als Beispiele können der Schutz privater Rechte und die Hausdurchsuchung ausserhalb von Strafverfahren genannt werden.

Die Luzerner Polizei ist auch unter den aktuellen Sparbemühungen des Kantons Luzern immer mehr gefordert. Es ist die gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit Sicherheitsassistentinnen und -assistenten in weniger heiklen Bereichen der Polizeiarbeit eingesetzt werden können. Dadurch können Ressourcen gespart werden.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Vorermittlungen

Die Vorermittlungen stellen einen wichtigen Bestandteil der Polizeiarbeit dar (vgl. zum Begriff Kap. 2.1.2). Mit verdeckten polizeilichen Operationen, aber vor allem auch durch die Weiterbearbeitung von Hinweisen auf Straftaten aus der Bevölkerung, sollen Straftaten erkannt und verhindert werden. Heute sind im Gesetz über die Luzerner Polizei nur einzelne verdeckte polizeiliche Operationen – verdeckte Ermittlung und verdeckte Fahndung (§§ 15a und 15b) – im Bereich der Vorermittlungen geregelt. Neu sollen die Vorermittlungen im Polizeigesetz umfassend geregelt werden, wie dies auch die Strafprozessordnung für die polizeilichen Strafverfolgungsaufgaben im Rahmen von Strafverfahren tut. Dadurch erhält die Polizei einerseits mehr Handlungsmöglichkeiten zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten. Andererseits wird das Gesetzmässigkeitsprinzip (vgl. Kap. 2.1.1) vollends umgesetzt und dem Harmonisierungsgebot (vgl. Kap. 2.1.3) wird Genüge getan. Heute werden Vorermittlungen,

soweit es sich nicht um verdeckte Ermittlungen oder um verdeckte Fahndungen handelt, auf die polizeiliche Generalklausel gestützt.

4.1.1 Grundsatznorm

Die neue Grundsatznorm für Vorermittlungen (§ 15^{ter} Entwurf) ermächtigt die Polizei aufgrund von Hinweisen oder eigenen Wahrnehmungen Vorermittlungen zu tätigen, um festzustellen, ob Straftaten zu verhindern oder aufzuklären sind oder um Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Die Grundsatznorm kommt immer dann zur Anwendung, wenn es sich nicht um eine Vorermittlungstätigkeit handelt, die durch eine spezielle Norm geregelt ist. Neben der oben erwähnten Weiterbearbeitung von Hinweisen auf Straftaten aus der Bevölkerung kommt die Grundsatznorm beispielsweise dann zur Anwendung, wenn Daten bearbeitet werden, die mit der Polizeiarbeit gewonnen werden oder wenn Meldungen von Informanten oder Vertrauenspersonen nachgegangen wird.

4.1.2 Observation

Neu soll auch die Observation geregelt werden (§ 15c Entwurf). Im Dienst der Strafverfolgung hat die Observation ihre Grundlage in Artikel 282 f. StPO. Soll die Observation als Instrument der Gefahrenabwehr oder im Rahmen von Vorermittlungen eingesetzt werden, ist die gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht zu schaffen. Die neue Norm orientiert sich in Anwendung des Harmonisierungsgebots an der entsprechenden Regelung in der StPO (vgl. Kap. 2.1.3). So sind die Voraussetzungen für die Anwendung von Observationen im Wesentlichen gleich ausgestaltet. Bei Observationen, die länger als einen Monat dauern, wird mit dem Genehmigungsvorbehalt durch das Zwangsmassnahmengericht die bundesgerichtliche Vorgabe umgesetzt (vgl. das in Kap. 2.2 angeführte Urteil BGE 140 I 381). Um eine polizeirechtliche Observation handelt es sich auch, wenn die Polizei Veranstaltungen mit Gewaltpotential, wie beispielsweise Fahnmärsche zu gewissen Fussballspielen und grosse Demonstrationen, zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten verdeckt beobachtet und dabei Bild- und Tonaufzeichnungen macht. Mit einer Änderung des Gesetzes über die Videoüberwachung vom 20. Juni 2011 (SRL Nr. 9) wird klargestellt, dass bei solchen Bildaufzeichnungen im Rahmen von Observationen nicht das Gesetz über die Videoüberwachung, sondern das Gesetz über die Luzerner Polizei anwendbar ist. Dadurch müssen die Bildaufzeichnungen auch nicht speziell gekennzeichnet werden, was in der Praxis häufig nicht realisierbar ist. Erfahrungsgemäss werden Sicherheitskräfte, welche die Geräte sichtbar bedienen, durch gewaltbereite Teilnehmende an der Veranstaltung mit Gewalt bedroht oder sie werden gar selbst Opfer von Gewalt.

4.1.3 Überwachung mit technischen Hilfsmitteln im Internet

Das Internet wird für die Polizeiarbeit, aber auch als Plattform für die Verübung von Straftaten immer wichtiger. In der Regel genügt es, wenn die Polizei Informationen auf allgemein zugänglichen Internetplattformen, wie beispielsweise News-Webseiten, Instagram oder Facebook, sammelt und auswertet. Dafür ist keine spezielle gesetzliche Grundlage erforderlich beziehungsweise § 15^{ter} zu den Vorermittlungen sowie § 15b zur verdeckten Fahndung können als gesetzliche Grundlage herangezogen werden. Bei der verdeckten Fahndung im Internet kommen Polizeiangehörige mittels der für die einzelnen Plattformen gebräuchlichen Nicknames in Kontakt mit potenziellen Tätern, ohne ihre wahre Identität offenzulegen (Chatroomüberwachungen zur Bekämpfung von pädosexuellen Straftaten). Eine eigentliche Legendierung ist bei der Verwendung von Nicknames im Gegensatz zur verdeckten Ermittlung nicht erforderlich. Vereinzelt genügt es aber nicht, nur die allgemein zugänglichen Plattformen zu beobachten und es ist notwendig, mit technischen Hilfsmitteln auch Plattformen zu überwachen, die nur einem beschränkten Benutzerkreis zugänglich sind (sog. Closed User Groups). In solchen geschlossenen Foren tauschen sich beispielsweise Personen mit pädosexuellen Neigungen oder Rechtsextreme aus.

Die neue Bestimmung von § 15d erlaubt die Überwachung von geschlossenen Foren unter Verwendung von technischen Hilfsmitteln. Gemeint ist eine spezielle Software. Wie vom Bundesgericht gefordert, ist die Überwachung mit einem richterlichen Genehmigungsvorbehalt verbunden und für die Betroffenen ist eine Mitteilung und Rechtsschutz vorgesehen (vgl.

Kap. 2.2 mit dem Hinweis auf BGE 140 I 353). Aufgrund des Harmonisierungsgebots orientiert sich die Norm an den Regeln für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 269 StPO). Da bei der Überwachung mit technischen Hilfsmitteln im Internet ein ausreichender Tatverdacht noch nicht vorliegt und durch die Internetüberwachung eine Vielzahl von Personen betroffen sein können, ist die Bestimmung von § 15d restriktiver als Artikel 269 StPO ausgestaltet. So soll eine Überwachung mit technischen Hilfsmitteln im Internet nur im Kontext von schweren Straftaten gegen Leib und Leben, das Vermögen oder die sexuelle Integrität angeordnet werden dürfen. An der Bekämpfung solcher Straftaten besteht ein grosses öffentliches Interesse. Letztlich ist die Aufzählung enger als diejenige in Artikel 269 Absatz 2 StPO, worin rund achtzig schwerere Straftaten des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) und einzelne Straftaten aus weiteren Rechtsgebieten, beispielsweise der Ausländer- und der Betäubungsmittelgesetzgebung, aufgeführt sind.

4.1.4 Korrektur bei verdeckter Fahndung

Das Bundesgericht hat im Urteil zum Genfer Polizeigesetz festgestellt, dass sowohl bei der verdeckten Fahndung als auch bei der Observation eine Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft oder durch den Richter erforderlich ist, wenn die Massnahme länger als einen Monat dauert (BGE 140 I 381; vgl. Kap. 2.2). Heute ist in § 15b Absatz 7 PolG bei länger als einen Monat dauernden verdeckten Fahndungen eine Genehmigung durch einen Polizeioffizier vorgesehen. Dies wurde damit begründet, dass die Staatsanwaltschaft im Vorfeld von Strafverfahren noch nicht involviert ist und dass der Mustererlass der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD ebenfalls einen Polizeioffizier als Genehmigungsinstanz vorsieht (Botschaft B 57 des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei betreffend verdeckte Ermittlung und verdeckte Fahndung im Vorfeld von Strafverfahren vom 27. November 2012, S. 16). Mit der Revision des PolG sollen die durch das Bundesgericht geäussernten Anforderungen umgesetzt werden.

Neu sind verdeckte Fahndungen, die länger als einen Monat dauern, durch das Zwangsmassnahmengericht genehmigen zu lassen. Eine Genehmigung von länger dauernden verdeckten Fahndungen durch die Staatsanwaltschaft – ohne dass die verdeckte Fahndung in ein ordentliches Strafverfahren überführt würde – liefe der Trennung von polizeilichen Vorermittlungstätigkeiten und dem Strafverfahren zuwider. Die Staatsanwaltschaft wird erst im Strafverfahren und damit nach Vorliegen eines ausreichenden Tatverdachts auf eine bereits begangene Straftat tätig.

4.2 Gefahrenabwehr

Sowohl der Schutz der involvierten Personen als auch der Eigenschutz der betroffenen Korpsangehörigen können die Durchsuchung von Grundstücken, Räumen und Fahrzeugen erfordern. Dies einerseits in Fällen, in denen eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben oder die Freiheit einer Person besteht, anderseits aber auch um Tiere oder Gegenstände von namhaftem Wert zu schützen oder um Personen in Gewahrsam zu nehmen, wenn hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass sie sich in den zu durchsuchenden Räumen befinden. Ein Beispiel ist der Zutritt zu Wohnungen, bei denen unklar ist, ob dem Bewohner etwas zugestossen ist. Hinweise dafür können beispielsweise ein überfüllter Briefkasten sein, oder dass der Anwohner lange nicht mehr gesehen wurde. Auch ein Sturz einer gehbehinderten Person, welche dringend Hilfe benötigt, kann die Notöffnung einer Wohnung bedingen. Die neuen §§ 15 Absatz 1a^{bis} und 15^{bis} sollen die Polizei ausdrücklich legitimieren, in solchen Situationen private Grundstücke und Räume auch ausserhalb des Anwendungsbereichs der Strafprozessordnung zu durchsuchen. Die Mehrheit der untersuchten kantonalen Polizeigesetze kennt eine vergleichbare Regelung für die Hausdurchsuchung zur Gefahrenabwehr (z.B. AG, AR, BE, BL, BS, GL, GR, NW, OW, SO, TG, UR, ZG, ZH). Die vorgeschlagene Formulierung entspricht der bewährten bisherigen Praxis. Im Polizeirecht ist heute lediglich die Durchsuchung von Personen und von Sachen (§§ 14 und 15 PolG) geregelt. Ebenfalls gesetzlich geregelt ist die Hausdurchsuchung in Artikel 245 StPO. Die Norm kann aber nur innerhalb eines Strafverfahrens angewendet werden.

Ein weiteres Problem ist, dass das Betreten von Räumen zwecks Beschlagnahme von Waffen gestützt auf das Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 (WG; SR 514.54) nicht ausdrücklich geregelt ist. Nur in Fällen im Zusammenhang mit einem Strafverfahren kann die Staatsanwaltschaft eine Hausdurchsuchung anordnen. Die Notwendigkeit einer Beschlagnahme kann sich aber auch ausserhalb des Strafrechts ergeben. Das Bundesgericht hält nun in einem neueren Entscheid fest, dass die Vollzugsbehörde berechtigt ist, ein Grundstück oder Räumlichkeiten zum Vollzug des Waffengesetzes zu betreten (Urteil 1C_472/2015). Im konkreten Fall ging es um die Kontrolle der Räume eines Waffenhandlers. Die Pflicht des Bewilligungsnehmers, eine Kontrolle in seinen Räumlichkeiten zu dulden, bilde das Korrelat zur Befugnis der kantonalen Vollzugsbehörde zur Kontrolle. Dies dürfte umso mehr gelten für Fälle, wo die Beschlagnahme von Waffen und gefährlichen Gegenständen gesetzlich vorgesehen ist (Art. 31 WG). Wenn zum Beispiel Anzeichen dafür bestehen, dass sich eine Person einer Beschlagnahme von Waffen widersetzen wird, muss es möglich sein, zwecks Vollzugs der Beschlagnahme Räume zu betreten und zu durchsuchen. Nur so kann verhindert werden, dass die betroffene Person die Waffen ausser Haus bringt oder versteckt und sie so dem Zugriff der Behörden entzieht. Dies wird neu in § 15^{bis} Absatz 1 d ausdrücklich festgehalten.

4.3 Gewaltschutz

Gestützt auf das am 7. April 2009 eröffnete und erheblich erklärte Postulat P 437 von Adrian Schmassmann über die Reduktion des Risikos eines Amoklaufs an den Luzerner Schulen und aufgrund von regelmässig auftretenden Bedrohungssituationen und Gewalttaten hat der Regierungsrat am 17. Juni 2011 einen Projektauftrag für den "Aufbau eines kantonalen Bedrohungsmanagement-Netzwerks" erteilt. In der Folge wurde in Zusammenarbeit mit einer interdepartementalen Projektgruppe ein Konzept "Kantonales Bedrohungsmanagement Netzwerk" erarbeitet. Der Regierungsrat hat am 27. September 2014 die schrittweise Umsetzung dieses Konzepts beschlossen. Die Hauptzielsetzungen sind die Erhöhung von Schutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, die Regelung des Umgangs mit schwierigen und gefährlichen Situationen sowie das Anbieten von Unterstützung und Beratung bei bedrohlichem Verhalten. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf erhalten wesentliche Elemente des Bedrohungsmanagements eine gesetzliche Grundlage, indem die Gefährderansprache, die Gefährdungsmeldung sowie die Gefährder-Datensammlung geregelt werden.

Mit den Gesetzesänderungen sollen durch ein frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten schwere Gewalttaten, zum Beispiel im Rahmen häuslicher Gewalt oder von Stalking, verhindert werden. Bei der Gefährderansprache (§ 13a Entwurf) geht es darum, mit einer als möglicherweise gefährlich erkannten Person Kontakt aufzunehmen und sie schriftlich oder mündlich zu ermahnen, Gewalt zu unterlassen. Gefährder sind Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine ernsthafte, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft anzunehmen ist.

Die Gefährdungsmeldung (§ 13b Entwurf) ermöglicht es der Luzerner Polizei, zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr Personendaten von Gefährderinnen und Gefährdern an Dritte weiterzugeben. Zudem sollen auch Behörden sowie Medizinalpersonen der Luzerner Polizei entsprechende Meldungen erstatten dürfen, ohne dabei das Amtsgeheimnis beziehungsweise das Berufsgeheimnis zu verletzen. Das Melderecht dient neben der allgemeinen Gefahrenabwehr insbesondere der Verbesserung des Opferschutzes ausserhalb eines Strafverfahrens. Ist davon auszugehen, dass die Gefährderansprache allein zur Abwehr oder Verhütung einer ernsthaften Gefahr nicht genügt, so kann die Polizei das potentielle Opfer warnen, indem sie diesem die konkret erforderlichen und geeigneten Angaben über die gefährliche Person mitteilt. Zu denken ist etwa an den aktuellen Aufenthaltsort der Gefährderin oder des Gefährders. Das potentielle Opfer soll in die Lage versetzt werden – allenfalls zusammen mit der Polizei –, die notwendig erscheinenden Massnahmen zu treffen.

Die Bestimmung enthält auch eine Grundlage für die mögliche koordinierende Tätigkeit des Justiz- und Sicherheitsdepartements. Diese bereits heute im Sinn eines Pilotprojekts wahr-

genommene Aufgabe soll von der im Justiz- und Sicherheitsdepartement angesiedelten Anlaufstelle Kantonales Bedrohungsmanagement wahrgenommen werden. Der Anlaufstelle stehen ein Netzwerk von Ansprechpersonen aus verschiedenen Verwaltungsbereichen und ein Kernteam aus Fachpersonen verschiedener Disziplinen bei. Parallel dazu ist die Luzerner Polizei daran, eine Fachgruppe Gewaltschutz aufzubauen, mit welcher die Anlaufstelle in enger Zusammenarbeit steht. Im Rahmen seiner Koordinationstätigkeit kann das Justiz- und Sicherheitsdepartement Personendaten von Gefährderinnen und Gefährdern bearbeiten.

Gelangt die Polizei gestützt auf eine Risikoanalyse zur Einschätzung, dass bei der betroffenen Person von einer ernsthaften Gewaltbereitschaft auszugehen ist, kann sie deren Daten in eine Datensammlung aufnehmen (§ 13c). Um ein Langzeitmonitoring durchführen zu können, kann keine Vernichtungsfrist festgelegt werden. Zu beachten sind aber die allgemeinen Vernichtungsfristen (vgl. § 4^{ter} Entwurf).

4.4 Bearbeitung polizeilicher Daten

Insgesamt ist der Datenschutz heute im Luzerner Polizeirecht insbesondere auch im Vergleich mit anderen kantonalen Polizeigesetzen eher knapp geregelt. Viele Regeln für die Datenbearbeitung ergeben sich zwar auch aus dem Gesetz über den Schutz von Personendaten vom 2. Juli 1990 (DSG; SRL Nr. 38). Trotzdem sind für den Polizei- und Sicherheitsbereich spezifische Datenschutzregelungen notwendig, die genügend bestimmt sind (Rainer J. Schweizer, in: St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., St. Gallen 2014, Rz. 96 zu Art. 13). Dies ergibt sich insbesondere auch daraus, dass bei der polizeilichen Arbeit häufig auch sensible Daten bearbeitet werden müssen. Aufgrund der Erweiterung der polizeilichen Kompetenzen im Bereich der Vorermittlungen, der Gefahrenabwehr und dem Gewaltschutz ist zur Wahrung des Gleichgewichts zwischen den Befugnissen der Polizei und der Rechte der Betroffenen auch der Datenschutz zu stärken. Der Datenschutz wird deshalb neu ausführlicher und detaillierter in den §§ 4–4^{quater} geregelt.

Wesentliche Neuerungen für die Bearbeitung von polizeilichen Daten sind einerseits, dass besonders schützenswerte Personendaten nur noch dann bearbeitet werden dürfen, wenn dies zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben unentbehrlich ist. Das heißt, dass die Aufgabenerfüllung sonst schlicht unmöglich wäre. Dies gilt beispielsweise für Daten über die religiöse oder politische Haltung, die Intimsphäre oder über Massnahmen der Sozialhilfe. Teilweise wird in anderen Kantonen, wie etwa in Nidwalden und Obwalden, die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten auf die Bekämpfung von Verbrechen und Vergehen eingeschränkt. Darauf soll in Absprache mit dem Kantonalen Datenschutzbeauftragten verzichtet werden. Andererseits werden verschiedene Vernichtungsfristen für Personendaten festgelegt, wobei die Daten nur dann vernichtet werden müssen, sofern sie nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden. Solche Vernichtungsfristen tragen wesentlich zum Schutz der Privatsphäre bei. Die Vernichtungsfristen sind je nach Eingriffsschwere der polizeilichen Datenbearbeitung in die Privatsphäre der Betroffenen und der Anzahl betroffener Personen abgestuft. So sind Bild- oder Tonaufzeichnungen aus Vorermittlungen spätestens nach 100 Tagen, Aufzeichnungen von Telefongesprächen mit der Einsatzzentrale sowie Daten aus Überwachungen mit technischen Hilfsmitteln im Internet spätestens nach einem Jahr und die übrigen Personendaten aus Vorermittlungen spätestens nach fünf Jahren zu vernichten.

Eine neue gesetzliche Grundlage soll die – automatisierte – Datenbekanntgabe über ein sogenanntes Abrufverfahren zwischen dem Amt für Migration, den Strafverfolgungsbehörden (Luzerner Polizei, Staatsanwaltschaft) und dem Strassenverkehrsamt ermöglichen. Konkret soll dies über eine Online-Verbindung zu einem Drittssystem geschehen. Mit dem Abrufverfahren können Arbeitsabläufe optimiert und Doppelerfassungen vermieden werden. Heute erhalten beispielsweise die Staatsanwaltschaften die Polizeirapporte in Papierform und erfassen sie in der Folge manuell in ihrem Datenbearbeitungssystem. Das ist nicht mehr zeitgemäß. Datenschutzrechtlich ist für ein Abrufverfahren eine Grundlage in einem Gesetz erforderlich. Der Kreis der zugriffsberechtigten Behörden soll auf das Amt für Migration, die Strafverfolgungsbehörden und das Strassenverkehrsamt begrenzt werden. Für ein Abrufver-

fahren zwischen der Luzerner Polizei und der Staatsanwaltschaft ist ein entsprechendes Projekt mit dem Namen "JusPol" in Erarbeitung. Eine Erweiterung des Abrufverfahrens auf das Amt für Migration und das Strassenverkehrsamt ist zumindest denkbar. Das Gesetz formuliert verschiedene Voraussetzungen, die beim Betrieb eines Abrufverfahrens einzuhalten sind.

Spezielle Datenbearbeitungsregeln, insbesondere zur Datenbekanntgabe und zur Führung der Gefährder-Datensammlung, werden für den Bereich Gewaltschutz (§§ 13a–13c) geschaffen (vgl. Kap. 4.3). Diese Regeln erlauben es der Polizei, gefährdete Personen, Behörden und Dritte zu benachrichtigen, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr erforderlich ist. Umgekehrt werden auch Behörden ermächtigt, solche Daten der Polizei bekannt zu geben. Der Zugriff auf die entsprechende Datensammlung wird aufgrund des relativ starken Eingriffs in die Grundrechte auf wenige Organe – konkret die Einsatzleitzentrale und die mit dem Gewaltschutz betrauten Polizeiangehörigen – eingeschränkt.

4.5 Weitere Revisionspunkte

4.5.1 Polizeilicher Gewahrsam

Die Bestimmung von § 16 PolG über den Polizeigewahrsam soll an die vom Bundesgericht festgehaltenen Anforderungen angepasst werden (vgl. die Ausführungen zu BGE 136 I 87 in Kap. 2.2). Danach soll das Gericht in Anwendung von Artikel 31 Absatz 4 BV jederzeit und somit direkt angerufen werden können, nicht bloss auf indirektem Weg nach Durchlaufen von weitern Administrativinstanzen. Heute ist im Luzerner Polizeirecht überhaupt kein Rechtschutz für Personen vorgesehen, die in Polizeigewahrsam genommen werden. Dieser Mangel soll mit der vorliegenden Gesetzesänderung behoben werden.

Neu können sich in Polizeigewahrsam genommene Personen per Gesuch an das Zwangsmassnahmengericht wenden, um die Rechtmässigkeit des Gewahrsams überprüfen zu lassen. Das Gericht hat so rasch wie möglich zu entscheiden. Dies wird meist erst nach Beendigung des 24-stündigen Polizeigewahrsams der Fall sein. Trotzdem wird die Bestimmung in zweierlei Hinsicht ihre Wirkung entfalten können. Einerseits hält sie die Polizeibehörden präventiv dazu an, die Regeln des Polizeigewahrsams strikte einzuhalten, andererseits kann ein unrechtmässiger Gewahrsam auch Staatshaftungsfolgen nach sich ziehen. Da dem Gesuch keine aufschiebende Wirkung zukommt, dürfte die Polizei durch die neue Regelung nicht in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt werden.

Mit dieser Änderung wird das Gesetz über die Luzerner Polizei auch an die Regelungen in anderen kantonalen Polizeigesetzen angeglichen. Von den 21 untersuchten Polizeigesetzen der Deutschschweizer Kantone sehen 7 Kantone (BE, OW, NW, TG, SH, SO, ZH) eine jederzeitige und direkte richterliche Überprüfung vor. Darunter alle Kantone, die seit dem oben erwähnten Leiturteil des Bundesgerichts ihr Polizeigesetz geändert haben. Dem Umstand, dass der Richter wohl jederzeit und direkt muss angerufen werden können, der richterliche Entscheid aber nicht unverzüglich erfolgen muss, wird in den kantonalen Polizeigesetzen meist so Rechnung getragen, dass dem Begehren keine aufschiebende Wirkung zukommt.

4.5.2 Schutz privater Rechte

Die Luzerner Polizei wird immer wieder mit Fällen zivilrechtlicher Natur konfrontiert, die polizeiliches Handeln erfordern, weil die zuständigen Behörden und Gerichte den Schutz privater Rechte nicht rechtzeitig gewährleisten können. Beispielsweise müssen bei aussergewöhnlichen Todesfällen Vermögenswerte gesichert und dazu ein SchlüsselService für den Zylinderwechsel an der Haustüre aufgeboten werden. In der Nacht sowie am Wochenende nimmt die Polizei diese Aufgabe anstelle der kommunalen Teilungsämter wahr. Oft müssen bei Hilfeleistungen auch Wohnungstüren gewaltsam geöffnet und Reparaturen veranlasst werden. Weiter kommt es vor, dass Uneinigkeit darüber besteht, wem ein bestimmter Gegenstand gehört. In einem solchen Fall stellt die Polizei den Gegenstand bis zum Vorliegen eines richterlichen Entscheides vorläufig sicher.

Da bisher keine gesetzliche Grundlage für solche Fälle existiert, greift die Luzerner Polizei jeweils auf die polizeiliche Generalklausel zurück. Zur Abwehr von Gefahren, mit denen erfahrungsgemäss zu rechnen ist, hat der Gesetzgeber jedoch entsprechende formelle Normen zu setzen (vgl. Kap. 2.1.1). Beim Schutz privater Rechte handelt es sich nicht um unvorhersehbare Notfälle, sondern um wiederkehrende polizeiliche Anordnungen und Massnahmen. Deshalb wird mit § 7a des Entwurfs eine explizite gesetzliche Regelung des Schutzes privater Rechte geschaffen.

4.5.3 Sicherheitsassistentinnen und -assistenten

Bisher sind bei der Luzerner Polizei Verkehrsassistentinnen und -assistenten im Einsatz. Diese führen Kontrollen des ruhenden Verkehrs in der Stadt und Agglomeration Luzern durch oder leisten Verkehrsdienst bei besonderen Anlässen wie Sportveranstaltungen, Festumzügen, Strassensperrungen und Umleitungen. Weiter begleiten sie Ausnahmetransportfahrzeuge im ganzen Kantonsgebiet und in der Zentralschweiz (Planungsbericht 2014, S. 18).

Künftig sollen Sicherheitsassistentinnen und -assistenten im Vergleich zu den bisher im Einsatz stehenden Verkehrsassistentinnen und -assistenten mit zusätzlichen Kompetenzen betraut werden. Der Begriff "Sicherheitsassistentinnen und -assistenten" wird dabei als Oberbegriff verwendet. Sie leisten verschiedene Arten von Assistenzdiensten. Der neue § 25a enthält eine abschliessende Aufzählung der Tätigkeiten, welche die Sicherheitsassistentinnen und -assistenten selbständig ausüben dürfen. Es handelt sich um einfache hoheitliche Sicherungsaufgaben, welche keine komplexen Tatbestände betreffen und lediglich ein geringes Eingriffspotential in die Grundrechte aufweisen. Es ist notwendig, die Kompetenzen der Sicherheitsassistentinnen und -assistenten in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln, da der Einsatz von Sicherheitsassistentinnen und -assistenten im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols erfolgt.

Indem Sicherheitsassistentinnen und -assistenten im Vergleich zu den bisher im Einsatz stehenden Verkehrsassistentinnen und -assistenten mit zusätzlichen Kompetenzen betraut werden, können Polizistinnen und Polizisten von verschiedenen Aufgaben entlastet und gleichzeitig kann eine erhöhte Polizeipräsenz sichergestellt werden. Die erhöhte Präsenz in der Öffentlichkeit vermag erfahrungsgemäss eine präventiv abschreckende Wirkung zu entfalten, da die Assistenzdienste auch uniformiert sind. Die fachgerechte Erfüllung dieser einfachen hoheitlichen Tätigkeiten bedarf keiner umfassenden polizeilichen Grundausbildung. Solche Aufgaben können zwar auch von Polizistinnen und Polizisten ausgeführt werden, doch ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, dass solche Tätigkeiten zwingend nur von vollumfänglich ausgebildetem Polizeipersonal zu erledigen sind. Vielmehr bedingt ein sinnvoller Ressourceneinsatz die Zuteilung der unterschiedlichen Tätigkeiten an unterschiedlich ausgebildetes Personal. Hinsichtlich derjenigen Aufgaben, die eine Bewaffnung erfordern, sollen die Sicherheitsassistentinnen und -assistenten jedoch spezifisch ausgebildet werden.

4.5.4 Verdeckte Registrierung

Nach Artikel 99 des Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (SDÜ; SR 0.362.31) können Daten in Bezug auf Personen oder Fahrzeuge nach Massgabe des nationalen Rechts der ausschreibenden Vertragspartei zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle in das Schengener Informationssystem (SIS) aufgenommen werden. Die verdeckte Registrierung dient dazu, den Aufenthaltsort von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, zu ermitteln, ohne dass damit unmittelbar weitere Massnahmen verbunden werden. Es handelt sich dabei um einen Sonderfall der Observation. Mit diesem effizienten Mittel können insbesondere Reisebewegungen von mutmasslichen Dschihadisten oder international tätigen Drogenhändlerinnen und -händlern einfach verfolgt werden. Der Bund hat die Kantone wiederholt darauf hingewiesen, eine Grundlage für die verdeckte Registrierung in den kantonalen Polizeigesetzen zu schaffen.

Der Kanton Luzern verfügt zurzeit zusammen mit sieben weiteren Kantonen über keine gesetzliche Grundlage zur Ausschreibung der verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrol-

Ie. Nach Artikel 33 und 34 der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-BÜRO vom 8. März 2013 (N-SIS-Verordnung; SR 362.0) ist die verdeckte Registrierung von Personen, Fahrzeugen, Wasserfahrzeugen, Luftfahrzeugen und Containern nur möglich, soweit das Bundesrecht oder das kantonale Recht diese Massnahme vorsieht. Mit dem neuen § 11a wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, um künftig entsprechende Personen und Sachen zwecks verdeckter Registrierung oder gezielter Kontrolle im Schengener Informationssystem auszuschreiben.

4.5.5 Gemeindepolizeien

Nach § 22 können die Gemeinden mit Bewilligung des Regierungsrates eigene Polizeiorganisationen schaffen. Seit der Zusammenlegung der Kantonspolizei Luzern und der Stadtpolizei Luzern am 1. Januar 2010 zur Luzerner Polizei gibt es keine Gemeinden mit einer eigenen Gemeindepolizei mehr. Es ist nicht absehbar, dass es in näherer Zukunft wieder Gemeinden mit eigener Gemeindepolizei geben wird. Auch ein entsprechendes Bedürfnis ist nicht auszumachen. Folglich kann die Bestimmung aufgehoben werden.

Weiterhin soll aber geregelt sein, dass die Gemeinden die Luzerner Polizei für gemeindepolizeiliche Belange wie die Regelung des örtlichen und des ruhenden Verkehrs, die Verkehrs- und Sicherheitspolizei bei Veranstaltungen in der Gemeinde sowie die Ausführung von Aufträgen der Verwaltungsorgane der Gemeinde in Anspruch nehmen können (§ 23 PolG). Seit dem 1. Januar 2008 ist für eine solche Inanspruchnahme der Luzerner Polizei durch die Gemeinden keine Entschädigung mehr geschuldet (vgl. Gesetz über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern [Mantelerlass zur Finanzreform 08] vom 10. September 2007, G 2007 342). Die sogenannten gemeindepolizeilichen Belange wurden in einer zwischen dem Verband Luzerner Gemeinden VLG und der Luzerner Polizei abgeschlossenen Vereinbarung näher präzisiert (Vademecum für die Zusammenarbeit zwischen Gemeindebehörden und Sicherheitspolizei vom 8. Juli 2011). Darin ist auch vorgesehen, dass mittels separaten öffentlich-rechtlichen Vertrages jede Gemeinde zusätzliche Leistungen bei der Luzerner Polizei einkaufen kann.

4.6 Nicht weiter verfolgte Revisionspunkte

Insbesondere die folgenden Revisionspunkte wurden in den Projektarbeiten geprüft, aber letztlich wieder fallen gelassen:

- Die KKJPD hat am 12. November 2010 das Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen beschlossen, das Regeln über die Zulassung von privaten Sicherheitsunternehmen und ihre Mitarbeitenden, über die Geschäftsführung und über die Aus- und Weiterbildung von Sicherheitsangestellten enthält. Dem Konkordat sind bisher zehn Kantone beitreten. Es wird am 1. Januar 2017 in Kraft treten. Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat der KKJPD mit Schreiben vom 14. Oktober 2014 mitgeteilt, dass er dem Konkordat nicht beitreten werde. Da nicht alle Kantone dem Konkordat beitreten würden, sei es einem Sicherheitsunternehmen mit Sitz in einem Kanton ohne Regeln binnenmarktrechtlich erlaubt, seine Tätigkeiten in der ganzen Schweiz anzubieten. Damit könne das Ziel von schweizweit einheitlichen Regelungen für private Sicherheitsunternehmen nicht erreicht werden. Das Gesetz über die Luzerner Polizei enthält ebenfalls Regeln für private Sicherheitsdienstleistungen (§§ 29 ff. PolG). Bei einem Beitritt zum Konkordat könnten die Bestimmungen gestrichen werden. Im Rahmen der Projektarbeiten zur Aktualisierung des Polizeirechts wurden erneut die Vor- und Nachteile eines Beitritts zum Konkordat gegeneinander abgewogen. Dabei zeigte sich, dass es für den Kanton vorteilhafter ist, nicht dem Konkordat beizutreten und weiterhin die kantonalen Regelungen anzuwenden.
- Nach Artikel 211 StPO kann die Öffentlichkeit zur Mithilfe bei der Fahndung aufgefordert werden. Dabei können die Massenmedien, eingeschlossen das Internet, einbezogen werden (Peter Rüegger, BSK StPO, N 4 zu Art. 211). Eine öffentliche Fahndung ist nach § 12 PolG auch bei der Suche nach mutmasslich verunfallten Personen, Opfern von Verbrechen sowie bei Selbst- oder Drittgefährdung zulässig. Es wurde geprüft, ob es die genannten Bestimmungen der Polizei erlauben, das Internet unter Wahrung der rechtsstaatlichen Grundsätze effizient einzusetzen. Die Frage konnte bejaht werden, weshalb keine Anpassungen am Gesetz vorzunehmen sind.

4.7 Einheit der Materie

Bei verschiedenen Revisionsanliegen, denen mit einer Vorlage nachgekommen werden soll, ist dem Grundsatz der Einheit der Materie Rechnung zu tragen. Der Grundsatz der Einheit der Materie besagt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen. Das Bundesgericht betont allerdings, dass der Grundsatz von relativer Natur sei und stets vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu betrachten sei (BGE 130 I 185, 129 I 366). Je nach Vorlage stellt das Bundesgericht unterschiedlich strenge Anforderungen. So werden an Vorlagen auf Teilrevision der Verfassung höhere Anforderungen gestellt als an Gesetzesvorlagen (BGE 113 Ia 46, 111 Ia 196). Zudem werden Initiativen strenger beurteilt als von einer Behörde ausgearbeitete Vorlagen. Entsprechend den Differenzierungen des Bundesgerichts besteht die grösste Gestaltungsfreiheit im Bereich der behördlichen Gesetzesvorlage. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist gewahrt, sofern eine bestimmte Materie geregelt werden soll und die einzelnen, zu diesem Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen. Die Stimmberichtigten haben keinen Anspruch darauf, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Vorschriften eines Gesetzes, das eine bestimmte Materie regelt, gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden. Sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der Gesetzesvorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden beziehungsweise mit einzelnen Bestimmungen nicht einverstanden sind.

Vorliegend geht es um verschiedene Revisionsanliegen im Bereich des Polizeirechts, die zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen. Mit der Gesetzesänderung soll die Polizeiarbeit durch zusätzliche Kompetenzen erweitert und insgesamt umfassender geregelt werden. Im Gegenzug wird der Datenschutz gestärkt und es werden verschiedene Urteile des Bundesgerichts umgesetzt, die Grenzen für das polizeiliche Handeln setzen. Aus diesem Grund ist es zweckmässig, sämtliche Änderungspunkte in einer Vorlage zu vereinen.

5 Die Bestimmungen im Einzelnen

5.1 Gesetz über die Luzerner Polizei

§ 1a

Die Bestimmung verweist für die Tätigkeit der Luzerner Polizei in der Verfolgung der Straftaten auf die StPO und die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (JStPO; SR 312.1). Die Formulierung wird an die Terminologie von Artikel 1 Absatz 1 StPO angeglichen. Die redaktionelle Änderung verdeutlicht die Abgrenzung zwischen der Strafverfolgung und den polizeirechtlichen Aufgaben, wie in Kapitel 2.1.2 ausgeführt.

§ 4

Absatz 1a ermächtigt die Luzerner Polizei zur recht- und zweckmässigen Erfüllung ihrer Aufgaben Personendaten zu bearbeiten. Personendaten sind Angaben über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person oder eine Personengesellschaft des Handelsrechts (§ 2 Abs. 1 DSG). Bearbeiten von Personendaten ist, unabhängig von den angewendeten Mitteln und Verfahren, jeder Umgang mit Daten, wie das Erheben, Beschaffen, Aufzeichnen, Sammeln, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren und Vernichten (§ 2 Abs. 4 DSG). Die Aufgaben der Luzerner Polizei ergeben sich aus § 1 Absatz 1 PolG. In erster Linie hat die Luzerner Polizei für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen.

Nach Absatz 1b kann die Luzerner Polizei für die Erfüllung dieser Aufgaben auch geeignete Datenbearbeitungssysteme sowie Datensammlungen führen. Eine Datensammlung ist nach § 2 Absatz 6 DSG ein Bestand von Personendaten, der so aufgebaut ist, dass die Daten nach den betroffenen Personen erschliessbar sind. Die Erwähnung von Datenbearbeitungs-

systemen ist deklaratorischer Natur. In der Ermächtigung zur Bearbeitung von Personendaten ist der Einsatz von Datenbearbeitungssystemen eingeschlossen.

Absatz 1c schränkt die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten dahingehend ein, dass sie nur bearbeitet werden dürfen, soweit dies zur Aufgabenerfüllung unentbehrlich ist. Dies setzt voraus, dass dem betreffenden Organ die Erfüllung seiner in einem Gesetz im formellen Sinn klar umschriebenen Aufgabe ansonsten nicht möglich wäre – der Umstand allein, dass eine Aufgabe durch die Verwendung von sensitiven Daten noch besser erfüllt werden kann, rechtfertigt die Bearbeitung solcher Daten noch nicht (Sarah Ballenegger, in: Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz, 3. Aufl., Basel 2014, nachfolgend: BSK DSG, N 26 zu Art. 17). Besonders schützenswerte Personendaten sind Angaben über die religiöse, weltanschauliche oder politische Haltung, die Intimsphäre, die Gesundheit, die ethnische Zugehörigkeit, über Massnahmen der Sozialhilfe, über administrative und strafrechtliche Massnahmen und Sanktionen sowie über eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der natürlichen Person (Persönlichkeitsprofil) erlaubt (§ 2 Abs. 2 DSG). Eine Sonderregelung für die Bearbeitung von – meist besonders schützenswerten – Personendaten über gewaltbereite Personen wird in § 13b und 13c geschaffen. Es wird auf die Bemerkungen zu diesen Bestimmungen verwiesen.

Absatz 2 lässt abweichend von der allgemeinen Regelung in § 4 Absatz 2 DSG, wonach Personendaten richtig sein müssen, die Bearbeitung von nicht verifizierten Personendaten und Personendaten über Anhaltspunkte zu. Das ist insbesondere für die polizeiliche Aufgabe der Vorermittlungen wichtig, wo die Polizei vagen, noch ungesicherten Anhaltspunkten, die sich meist auf Hinweise aus der Bevölkerung stützen, nachgeht.

Mit dem Rechtsverweis in Absatz 3 wird das DSG als anwendbar erklärt, soweit das PolG nichts anderes regelt. Das gilt insbesondere für die in § 4 DSG enthaltenen Grundsätze der Bearbeitung von Personendaten (Grundsätze der Rechtmässigkeit, Richtigkeit, Verhältnismässigkeit und Zweckbindung der Bearbeitung) und für die Regeln der Datensicherung nach § 7 DSG.

Absatz 4 verweist für die Überwachung von öffentlich zugänglichen Orten durch Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte auf das Gesetz über die Videoüberwachung. Das Gesetz über die Videoüberwachung regelt den Einsatz von Videokameras durch kantonale und kommunale Behörden im öffentlich zugänglichen Raum. Es gilt nicht für Videoüberwachungen durch private Personen, für Videoüberwachungen im Rahmen der Observation im Vorfeld und innerhalb von Strafverfahren und generell, wenn keine Personen identifizierbar sind.

§ 4^{bis}

Absatz 1 regelt die Datenbekanntgabe durch die Luzerner Polizei an Behörden und Dritte. Die Datenbekanntgabe ist unter den Voraussetzungen von § 9 ff. DSG zulässig. Das heißt beispielsweise, dass das anfragende Organ für die Bearbeitung der beantragten Personendaten über einen rechtsgenüglichen Auftrag verfügen muss, dass das anfragende Organ darlegen muss, dass die beantragten Personendaten für die Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags notwendig sowie geeignet sind und schliesslich dass der Bearbeitungszweck des anfragenden Organs mit dem Zweck der Erhebung der Personendaten durch das angefragte Organ nach Treu und Glauben vereinbar ist (Amédéo Wermelinger, Informationelle Amtshilfe: Verunmöglicht Datenschutz eine effiziente Leitungserbringung durch den Staat?, in: ZBI 4/2004, S. 193). Nach § 9 DSG sind besondere Geheimhaltungsvorschriften vorbehalten. Weder das DSG noch die allgemeinen Bestimmungen zur Amtshilfe entbinden also die angefragte Person vom Amtsgeheimnis oder von einem bestimmten Berufsgeheimnis.

In Absatz 2 ist der Datenfluss in die entgegengesetzte Richtung, nämlich von Behörden hin zur Luzerner Polizei geregelt. Private dürfen der Polizei auch ohne gesetzliche Grundlage Daten bekanntgeben. Sie werden deshalb in Absatz 2 nicht genannt.

Absatz 3 liefert die gesetzliche Grundlage zur Datenbekanntgabe in einem sogenannten Abrufverfahren. Die Datenbekanntgabe kann wechselseitig erfolgen. Abrufverfahren sind automatisierte Verfahren, welche es Dritten ermöglichen, Personendaten ohne Intervention des bekanntgebenden Organs zu bearbeiten (§ 3 Abs. 8 des Informatikgesetzes vom 7. März 2005 [SRL Nr. 26]). In praktischer Hinsicht erfolgt das Abrufverfahren in der Regel über eine Online-Verbindung zu einem Drittsystem. Die Datenbekanntgabe ist nur unter Einhaltung von drei kumulativen Voraussetzungen zulässig. Erstens ist der Zugriff auf das Drittsystem kantonalen Migrations-, Strafverfolgungs- und Strassenverkehrsbehörden vorbehalten. Konkret sind dies die Dienststellen Amt für Migration, Luzerner Polizei, Staatsanwaltschaft und Strassenverkehrsamt. Zweitens hat das Drittsystem den Anforderungen des Datenschutzgesetzes und des Informatikgesetzes zu genügen. Dabei ist insbesondere auf das Erfordernis einer Leistungsvereinbarung zwischen den angeschlossenen Organen und dem Betreiber des Drittstystems hinzuweisen (§ 5 Abs. 2 Informatikgesetz). In der Leistungsvereinbarung sind beispielsweise der Inhalt des Drittstystems in Bezug auf Personendaten, die Zugriffsverwaltung und die Verantwortlichkeiten zu regeln. Drittens ist die Datenbekanntgabe zu protokollieren.

§ 4^{ter}

In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist in Absatz 1 neu geregelt, dass Personendaten zu vernichten sind, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden.

Absatz 2 sieht vor, dass Aufzeichnungen von Telefongesprächen mit der Einsatzzentrale der Luzerner Polizei spätestens nach einem Jahr zu vernichten sind, soweit sie nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden. Für Aufzeichnungen von Telefongesprächen wird deshalb eine Sonderregelung aufgestellt, weil sie in der Regel den Erstkontakt von Betroffenen mit der Luzerner Polizei abbilden, weshalb sie in grosser Menge vorhanden sind und der Erstkontakt mit der Polizei eines besonderen Schutzes bedarf.

In Absatz 3 sind für Vorermittlungsdaten (§§ 15ter–15d) drei unterschiedliche Vernichtungsfristen vorgesehen, wobei die Daten nur dann vernichtet werden müssen, sofern sie nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden. Bild- oder Tonaufzeichnungen, die im Rahmen von Vorermittlungen gemacht wurden, sind spätestens nach 100 Tagen zu vernichten. Die Frist ist identisch mit derjenigen in § 5 Absatz 3 des Gesetzes über die Videoüberwachung. Sie ist relativ kurz, weil in den Aufzeichnungen auch eine beträchtliche Anzahl von unbeteiligten Personen erkennbar sein kann. Personendaten, die durch eine Überwachung mit technischen Hilfsmittel im Internet (§ 15d Entwurf) gewonnen wurden, sind innert einem Jahr zu vernichten. Diese relativ kurze Frist hat ihren Grund darin, dass auch Daten von Personen erhoben werden können, die sich zwar nicht strafrechtlich auffällig verhalten, aber trotzdem in Kommunikationsplattformen bewegen, in denen Informationen zu schweren Straftaten gegen Leib und Leben, das Vermögen oder die sexuelle Integrität ausgetauscht werden. Die übrigen Personendaten sind spätestens nach fünf Jahren zu vernichten. Eine solche generelle Vernichtungsfrist für Vorermittlungsdaten ist deshalb geboten, weil bei Vorermittlungen auch nicht verifizierte Daten gesammelt werden. Die generelle Vernichtungsfrist darf nicht zu kurz angesetzt werden, um der Polizei ein gewisses Langzeitmonitoring von gewaltbereiten Personen zu ermöglichen. Die Löschung von Daten, die sich auf Strafverfahren beziehen, erfolgt nach Ablauf der Aktenaufbewahrungsvorschriften gemäss Artikel 103 ff. StPO.

§ 4^{quater}

Die Bestimmung entspricht dem geltenden § 4 Absatz 3. Die Verschiebung ist systematisch begründet.

§ 7a

Die Bestimmung regelt die Ermächtigung der Luzerner Polizei, in Ausnahmefällen zum Schutz privater Rechte vorsorgliche Massnahmen zu treffen. Es handelt sich dabei um einen Anwendungsfall der Geschäftsführung ohne Auftrag gemäss Artikel 419 ff. des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1907 (Obligationenrecht; SR 220). Für Anwendungsbeispiele verweisen wir auf Kapitel 4.5.2. Die Unterabsätze a–c führen die Voraussetzungen auf, welche kumulativ erfüllt sein müssen, damit die Luzerner Polizei zum Schutz privater Rechte vorsorgliche Massnahmen treffen kann. So muss der Bestand privater Rechte glaubhaft erscheinen und feststehen, dass der Schutz dieser Rechte nicht rechtzeitig durch ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde erlangt werden kann. Weiter muss die Gefahr bestehen, dass die Ausübung des Rechts vereitelt oder unverhältnismässig erschwert würde, falls die Luzerner Polizei keine vorsorglichen Massnahmen trifft.

§ 10a

Absatz 1 verweist für die Anordnung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs zur Vermisstensuche auf das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2000 (BÜPF; SR 780.1). Das BÜPF wurde per 1. Januar 2011 und per 16. Juli 2012 geändert. Die massgebende Bestimmung ist nicht mehr Artikel 3a, sondern Artikel 3. Der Verweis auf das BÜPF wird nachgeführt.

§ 11a

Mit der neuen Bestimmung wird die Luzerner Polizei ermächtigt, Personen, verschiedene Fahrzeuge für den Verkehr zu Land, zu Wasser oder in der Luft und Container zum Zweck der verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle im Schengener Informationssystem (SIS) auszuschreiben. Eine Ausschreibung dieser Art ist gemäss Artikel 33 N-SIS-Verordnung im Wesentlichen nur zulässig, soweit das Bundesrecht oder das kantonale Recht die verdeckte Registrierung vorsieht und konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die oder der Betroffene in erheblichem Umfang schwere Straftaten plant oder begeht, oder die Gesamtbeurteilung der betroffenen Person, insbesondere aufgrund der bisher von ihr begangenen Straftaten erwarten lässt, dass sie auch künftig aussergewöhnlich schwere Straftaten begehen wird oder tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass von der betroffenen Person eine erhebliche Gefährdung oder andere erhebliche Gefahren für die innere oder äussere Sicherheit ausgehen.

Die verdeckte Registrierung dient etwa der Ermittlung des Reisewegs und -ziels einer bestimmten Person. Anlässlich von Grenzkontrollen oder polizeilichen und zollrechtlichen Personen- und Fahrzeugkontrollen werden die in Artikel 34 N-SIS-Verordnung genannten Informationen über die ausgeschriebene Person (beispielsweise über Ort, Zeit und Anlass der Kontrolle, Begleitpersonen und mitgeführte Sachen) ohne deren Wissen eingeholt und anderen Behörden, welche Zugriff auf das SIS haben, zur Verfügung gestellt. Wenn die Luzerner Polizei eine im SIS ausgeschriebene Person gestützt auf Artikel 99 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (Schengener Durchführungsübereinkommen; SDÜ; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 239 vom 22. September 2000, S. 19 ff.) kontrolliert, kann sie diese und das von ihr benutzte Fahrzeug sowie die mitgeführten Sachen untersuchen.

§ 13a

Die Gefährderansprache ist ein wesentliches Element des Bedrohungsmanagements und dient in erster Linie der Gefahrenabwehr und der Straftatverhütung. Konkret geht es darum, mit einer als möglicherweise gefährlich erkannten Person Kontakt aufzunehmen und sie schriftlich oder mündlich zu ermahnen, Gewalthandlungen gegen Dritte zu unterlassen. Um die Gefährderansprache mit einer Vorladung unter Androhung der Strafverfolgung verknüpfen zu können, braucht es eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.

Absatz 1 definiert Gefährderinnen und Gefährder als Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine ernsthafte, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft anzunehmen ist. Da Inhalt und Intensität der Gefährderansprache angepasst an den jeweiligen konkreten Einzelfall unterschiedlich zu gestalten sind, ist der Polizei ein gewisser Ermessensspielraum zuzugestehen. Einerseits muss es der Polizei möglich sein, ein lediglich informatives Gespräch am Wohnort des potentiellen Gefährders zu führen und ihn dabei auf die bestehende Rechtslage sowie die Konsequenzen eines rechtswidrigen Verhaltens hinzuweisen. Es kann aus polizeitaktischen Gründen erforderlich sein, eine Gefährderansprache in Anwesenheit Dritter, beispielweise gemeinsam mit Fachpersonen anderer Amtsstellen, oder am Arbeitsplatz beziehungsweise in der Schule der als möglicherweise gefährlich erkannten Personen vorzunehmen. Die Gefährderansprache am Wohnort der Betroffenen erlaubt eine Einschätzung über ihre allgemeine Lebenssituation. Die Notwendigkeit, weitergehende Massnahmen zu treffen, lässt sich dadurch besser einschätzen. Die Ansprache kann spontan oder nach Anmeldung erfolgen.

In bestimmten Situationen kann es angezeigt oder erforderlich sein, potentiell gefährliche Personen nach Absatz 2 vorzuladen. Ein Aufsuchen in den Privaträumen braucht grundsätzlich die Zustimmung der betroffenen Person. Wird diese nicht erteilt oder wird das Gespräch verweigert, kann die Polizei unter Androhung der Straffolgen von Artikel 292 StGB eine Vorladung erlassen. Der Bussenbetrag beträgt gemäss Artikel 106 StGB höchstens 10'000 Franken. Die Terminologie von Absatz 2 wurde an § 19 Absatz 3 angeglichen. Dort ist bei der Wegweisung ebenfalls eine solche Strafandrohung möglich.

Obwohl die nachhaltige Wirksamkeit vorrangig ein persönliches Gespräch verlangt, sind die in Absatz 3 vorgesehenen schriftlichen Ermahnungen insbesondere als Schreiben an Veranstalterinnen und Veranstalter im Vorfeld von Demonstrationen oder Festveranstaltungen denkbar.

§ 13b

Diese Bestimmung ermöglicht es der Luzerner Polizei zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr Personendaten von Gefährderinnen und Gefährdern an Dritte weiterzugeben. Ist beispielsweise davon auszugehen, dass die Gefährderansprache alleine zur Abwehr oder Verhütung einer ernsthaften Gefahr nicht genügt, so kann die Polizei das potentielle Opfer warnen, indem sie ihm gegenüber die konkret erforderlichen und geeigneten Angaben über die gefährliche Person macht. Zu denken ist etwa an den aktuellen Aufenthaltsort der Gefährderin oder des Gefährders. Es kann sich dabei auch um besonders schützenswerte Personendaten handeln, was mit der exemplarischen Nennung von solchen über die Beendigung von administrativen und strafrechtlichen Massnahmen und Sanktionen illustriert werden soll. Nötigenfalls kann die Polizei auch eine Meldung an nicht direkt gefährdete Personen und an andere Behörden erstatten (Schulleitungen, Spitäler, Anstalten, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Sozialamt, Steueramt, ausserkantonale Behörden bei einem Wegzug des Gefährders). Artikel 214 Absatz 4 StPO sieht die Orientierung des Opfers über Anordnung und Aufhebung der Untersuchungs- oder Sicherheitshaft sowie über Flucht der beschuldigten Person vor. Die StPO gilt jedoch nicht ausserhalb von Strafverfahren.

Nach Absatz 2 sind bei der Meldung die Persönlichkeitsrechte des Gefährders oder der Gefährderin soweit möglich zu wahren. Dabei sind diese Persönlichkeitsrechte und die Interessen der potentiellen Opfer, weiterer Personen und von Behörden an der Kenntnis der konkreten Information gegeneinander abzuwägen. Stets zu beachten ist das Gebot des verhältnismässigen Verwaltungshandelns. Die Polizei hat sich deshalb auf die Weitergabe der notwendigen Daten zu beschränken. Im Übrigen besteht auch kein Rechtsanspruch auf Erhalt einer entsprechenden Meldung.

Auch Absatz 3 dient der Wahrung der Persönlichkeitsrechte. Die Polizei hat dem Gefährder oder der Gefährderin die Vornahme der Meldung mitzuteilen. In der Regel erfolgt diese Mit-

teilung gleichzeitig mit der Meldung. Die Mitteilung kann aufgeschoben oder unterlassen werden, falls dies zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist. Von einer Mitteilung dürfte die Polizei insbesondere dann absehen, wenn das potentielle Opfer ansonsten einer erhöhten Gefahr ausgesetzt wäre. Im Übrigen kann die Polizei eine Meldung im Sinn einer mildernden Massnahme auch lediglich androhen, etwa um einer Gefährderansprache Nachdruck zu verleihen.

Absatz 4 ermächtigt Behörden der Luzerner Polizei Personendaten von Gefährderinnen und Gefährdern bekannt zu geben, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr erforderlich und geeignet ist. Gerade schwere Straftaten werden häufig mehr oder weniger deutlich angekündigt. Privatpersonen steht es frei, der Polizei entsprechende Meldungen oder Anzeigen zu erstatten. Demgegenüber unterliegen Behörden und Angestellte der öffentlichen Verwaltung dem Amtsgeheimnis. Die effiziente Verhütung von Straftaten kann optimiert werden, wenn Gefährdungsmeldungen an die Polizei erstattet werden dürfen, ohne sich dadurch dem Risiko der Strafverfolgung auszusetzen. Für Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber nach Gesundheitsgesetz gelten die Regeln der Anzeigepflicht und der Meldeberechtigung nach Artikel 27 des Gesundheitsgesetzes.

Absatz 5 ermöglicht es dem Justiz- und Sicherheitsdepartement koordinierend tätig zu werden. Im Rahmen seiner Koordinationstätigkeit kann das Justiz- und Sicherheitsdepartement – konkret die heute darin angesiedelte Anlaufstelle Kantonales Bedrohungsmanagement – Personendaten nach Absatz 1 bearbeiten. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung. Dabei wird insbesondere die Datenbearbeitungskompetenz auf einzelne wenige Personen zu beschränken sein. Macht das Justiz- und Sicherheitsdepartement nicht von seiner Koordinationsmöglichkeit Gebrauch, so erübrigt sich eine entsprechende Regelung des Näheren durch den Regierungsrat.

§ 13c

Gelangt die Polizei gestützt auf eine Risikoanalyse zur Einschätzung, dass bei der betroffenen Person von einer ernsthaften, gegen Dritte gerichteten Gewaltbereitschaft auszugehen ist, kann sie gemäss Absatz 1 deren Daten gesondert bearbeiten. Eine solche Bearbeitung ist auch ohne vorgängige Gefährdungsmeldung zulässig. Die Datenbearbeitung ist nicht an gewisse Tatbestände eines Deliktskatalogs gebunden. Eine Datenbearbeitung setzt fundierte Abklärungen der Polizei – zusammen mit den Fachpersonen des Bedrohungsmanagements – voraus. Letztlich handelt es sich jedoch bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen vorliegen, nicht um gesicherte Daten. Sowohl die Risikoanalyse als auch das in Fällen einer hohen Gewaltbereitschaft regelmässig vorzunehmende Fallmanagement sind erfahrungsgemäss nur möglich, wenn auch die Bearbeitung von Informationen über die Gesundheit, administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen zulässig ist. Es werden somit auch besonders schützenswerte Daten bearbeitet. Das öffentliche Interesse an dieser Datenbearbeitung zwecks einer effizienten Gefahrenabwehr und Verhütung schwerer Straftaten überwiegt die privaten Interessen Betroffener. Wichtig ist, dass die Datenbearbeitung zweckgebunden erfolgt, das heisst einzig der Abwehr schwerer Gewalttaten dient. Um ein Langzeitmonitoring durchführen zu können, kann keine Vernichtungsfrist festgelegt werden. Zu beachten sind aber die in § 4^{ter} enthaltenen Vernichtungsfristen, insbesondere diejenige zu den Daten aus Vorermittlungen (§ 4^{ter} Abs. 3).

In Absatz 2 wird der Zugriff auf diese heiklen Daten auf die Einsatzleitzentrale und die mit dem Gewaltschutz betrauten Polizeiangehörigen eingeschränkt. Durch den Zugriff der Einsatzleitzentrale ist im Bedarfsfall gewährleistet, dass jederzeit Warnungshinweise in die Polizeiarbeit einfließen können.

§ 15

Der in Absatz 1 neu eingefügte Unterabsatz a^{bis} ermöglicht es der Polizei, Fahrzeuge und andere Sachen zu durchsuchen, wenn dies zum Schutz der Polizeiangehörigen oder anderer

Personen erforderlich ist. Diese Möglichkeit besteht an sich schon heute. Sie ergibt sich aus Buchstabe a in Verbindung mit § 14 Absatz 1a. Demnach dürfen Fahrzeuge und Sachen durchsucht werden, wenn sie von Personen mitgeführt werden, die gemäss § 14 zum Schutze von Polizeipersonen oder Dritten durchsucht werden dürfen. Zur besseren Übersicht wird dieser Durchsuchungsgrund für Fahrzeuge und andere Sachen nochmals explizit aufgeführt.

§ 15^{bis}

Die Bestimmung legitimiert die Polizei, sofern eine der umschriebenen Voraussetzungen erfüllt ist, private Grundstücke und Räume auch ausserhalb des Anwendungsbereichs der Strafprozessordnung zu durchsuchen. Sie dient insbesondere der Gefahrenabwehr. Für Anwendungsbeispiele verweisen wir auf Kapitel 4.2. Die Bestimmung ist auch anwendbar in Fällen, wo ein Fahrzeug als Behausung dient. Beim Betreten von Räumen zwecks Beschlagnahme von Waffen geht es um den Vollzug einer verwaltungsrechtlichen Massnahme. Der Vollzug dieses Gesetzes fällt ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der Polizei. Das Bundesgericht hält nun in einem neueren Entscheid fest, dass die Vollzugsbehörde berechtigt ist, ein Grundstück oder Räumlichkeiten zum Vollzug des Waffengesetzes zu betreten. Dies wird neu in Absatz 1d ausdrücklich festgehalten.

Die Anwesenheit der Inhaberinnen und Inhaber der zu betretenden Grundstücke und Räume beziehungsweise deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter wurde in Absatz 2 analog der Anwendungsfälle im Rahmen der Strafverfolgung (Art. 245 Abs. 1 StPO) geregelt.

Die Bekanntgabe des Zwecks der Durchsuchung nach Absatz 3 entspricht Artikel 241 Absatz 2 StPO, wonach der Zweck der Durchsuchung im Hausdurchsuchungsbefehl bekannt gegeben wird.

§ 15^{ter}

Vorermittlungen bezwecken die Feststellung, ob überhaupt strafprozessual abzuklärende Sachverhalte vorliegen oder nicht, und im bejahenden Fall eine möglichst gute Ausgangslage für das nachfolgende Vorverfahren gemäss StPO zu schaffen oder auch (weitere) Straftaten zu verhindern (vgl. Kap. 2.1.2 und 2.1.3).

Die Bestimmung ermöglicht es der Luzerner Polizei nun ausdrücklich Vorermittlungen zu tätigen. Der Grund für die Vorermittlungen liefern Hinweise aus der Bevölkerung oder eigene Wahrnehmungen der Polizei. Als Zweck der Vorermittlungen definiert das Gesetz die Abwehr einer drohenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder die Feststellung, ob Straftaten zu verhindern oder aufzuklären sind.

§ 15b

Neu sind verdeckte Fahndungen, die länger als einen Monat dauern, durch das Zwangsmassnahmengericht genehmigen zu lassen oder in ein ordentliches Strafverfahren zu überführen (vgl. zu den Gründen Kap. 4.1.4). Bisher genügte eine Genehmigung durch einen Polizeioffizier. Für die Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht wird sinngemäss auf Artikel 289 StPO verwiesen. Damit hat das Zwangsmassnahmengericht innert fünf Tagen seit Gesuchseinreichung zu entscheiden, wobei unter anderem auch eine vorläufige Genehmigung oder eine Genehmigung mit Auflagen möglich ist. Die Genehmigung wird für höchstens zwölf Monate erteilt. Sie kann jeweils um sechs Monate verlängert werden. Wird die Genehmigung nicht erteilt, so ist der Einsatz der verdeckten Fahndung umgehend zu beenden. Die gewonnenen Erkenntnisse dürfen in diesem Fall nicht verwendet werden und sind unverzüglich zu vernichten.

§ 15c

Absatz 1 ermächtigt die Luzerner Polizei unter gewissen Voraussetzungen zur verdeckten Beobachtung von Personen und Sachen an öffentlich zugänglichen Orten (Observation). Den Begriff der "öffentliche zugänglichen Orte" kennt man aus § 1 Absatz 1 des Gesetzes über die Videoüberwachung. Öffentlich zugänglich sind beispielsweise Strassen, Plätze, Garten- und Parkanlagen, Gebäude der öffentlichen Verwaltung, Bildungsstätten, Gesundheitseinrichtungen sowie Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs, aber auch Theater, Kinos, Konzerthallen, Sportstadien und Restaurants. Nicht die Eigentumsverhältnisse sind entscheidend, sondern die Art und Weise der Benutzung von Orten, das heisst die tatsächliche Benutzung durch einen unbestimmten Benutzerkreis. Als öffentlich zugänglich gelten Orte, wenn sie nicht ausschliesslich privatem Gebrauch dienen (vgl. Ergänzungsbotschaft B 186 des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Botschaft B 147: Entwurf eines Gesetzes über die Videoüberwachung vom 4. Januar 2011, S. 7). Die Observation erfolgt verdeckt. Das heisst, dass die im Gang befindliche Observation der Zielperson gegenüber nicht offengelegt wird (BSK StPO, N 7 zu Art. 282). Bei der Observation im Vorfeld von Strafverfahren können analog der Regelung von Artikel 282 StPO Bild- oder Tonaufzeichnungen gemacht werden.

Absatz 1a setzt als erste Tatbestandsvariante hinreichende Anzeichen auf allenfalls bevorstehende Verbrechen oder Vergehen voraus. Sie ist identisch mit der Regelung von § 15b Absatz 2a hinsichtlich der verdeckten Fahndung im Vorfeld von Strafverfahren. Mit dem Ausdruck "hinreichende Anzeichen" wird klargestellt, dass die Observation nicht gestützt auf blosse Mutmassungen oder Gerüchte angeordnet werden darf. Vielmehr müssen deutliche Anzeichen für die zu erwartende Begehung von Straftaten vorliegen. Von Anzeichen und nicht von Verdacht wird hier gesprochen, weil die Observation im Vorfeld von Strafverfahren zum einen früh einsetzen muss, um die gewünschte Wirkung erzielen zu können, und zum andern ein hinreichender Verdacht, der die Eröffnung eines Strafverfahrens nach sich ziehen würde, eben gerade noch nicht vorliegt. Wie die Observation im Strafverfahren ist die Observation im Vorfeld von Strafverfahren nur bei Verbrechen oder Vergehen, nicht aber bei Übertretungen zulässig. Die zweite Tatbestandsvariante von Absatz 1a bezieht sich als sogenannte anlassbezogene Observation insbesondere auf Gewalt bei Veranstaltungen. Hier kann die Observation eingesetzt werden, wenn dies für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist, namentlich zur Unterstützung der Einsatzkräfte. Bei Einsätzen zur Verhinderung von Gewalt bei Sport- und anderen Veranstaltungen muss die Einsatzleitung den Einsatz situativ mittels Echtzeitbildern den Gegebenheiten anpassen können. Zudem soll die Observation auch eingesetzt werden können, wenn beispielsweise bei Demonstrationen oder Fussballspielen mit Hooliganbeteiligung strafbare Handlungen zu erwarten sind. Die Bild- und Tonaufzeichnungen sollen später zur Ahndung von Straftaten in allfälligen Strafverfahren dienen. Diesbezüglich sei auf die Änderung von § 2 Absatz 2b^{bis} des Gesetzes über die Videoüberwachung zu verweisen. Danach gilt das Gesetz über die Videoüberwachung nicht für Videoüberwachungen im Rahmen der Observation im Vorfeld von Strafverfahren.

Absatz 1b umschreibt die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit der Observation gegenüber anderen Ermittlungshandlungen. Die Observation darf erst eingesetzt werden, wenn die Ermittlungen oder die Massnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden. Im Unterschied zur verdeckten Ermittlung und Fahndung müssen andere Ermittlungshandlungen nicht bereits erfolglos eingesetzt worden sein. Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, dass die Observation bereits zu Beginn von Ermittlungshandlungen zulässig ist.

In Absatz 2 ist für Observationen, die länger als einen Monat dauern, eine Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht oder eine Überführung in ein ordentliches Strafverfahren vorgesehen. Analog zur Regelung bei der verdeckten Fahndung (§ 15b Absatz 7) soll das Zwangsmassnahmengericht und nicht die Staatsanwaltschaft als primäre Genehmigungsbehörde bestimmt werden. Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen zu § 15b.

Aus dem Verweis in Absatz 3 auf die Artikel 283 und 298 Absatz 3 StPO ergibt sich, dass den von einer Observation direkt betroffenen Personen spätestens mit Abschluss des Verfahrens Grund, Art und Dauer der Observation mitzuteilen ist. Die Mitteilung wird aufgeschenkt oder unterlassen, wenn die Erkenntnisse nicht zu Beweiszwecken verwendet werden und der Aufschub oder die Unterlassung zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist. Personen, die observiert wurden, können Beschwerde nach den Artikeln 393–397 StPO beim Kantonsgericht erheben. Die Beschwerdeschrift beginnt mit Erhalt der Mitteilung zu laufen. Der Rechtsschutz ist zwar in Artikel 283 StPO bei der Observation im Strafverfahren nicht vorgesehen, das Bundesgericht hat aber in seinem Urteil BGE 140 I 381 vom 1. Oktober 2014 zum Genfer Polizeigesetz gefordert, dass wie bei der verdeckten Ermittlung und bei der verdeckten Fahndung auch bei der Observation ein Beschwerderecht vorzusehen ist.

§ 15d

Absatz 1 ermächtigt unter gewissen – in den Absätzen 1a–1c kumulativ genannten – Voraussetzungen zur Anordnung einer Überwachung mit technischen Hilfsmitteln im Internet. Angesichts der Wichtigkeit von solchen Massnahmen dürfen sie nur vom Kommandanten oder der Kommandantin angeordnet werden. Die Kompetenz kann im Rahmen der Stellvertretungsregelungen delegiert werden.

Eine Überwachung mit technischen Hilfsmitteln im Internet soll gemäss Absatz 1a nur angeordnet werden, wenn hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu einer schweren Straftat gegen Leib und Leben, das Vermögen oder die sexuelle Integrität kommen könnte. Exemplarisch werden Straftaten oder Gefahrensituationen aufgezählt, bei denen diese Anforderung in der Regel erfüllt sein dürfte. Die Aufzählung umfasst Amokläufe, Hooliganismus oder andere Ausschreitungen bei Veranstaltungen, schwere Gewaltausübung an Personen, schwere Sachbeschädigungen mit erheblichem Schadenspotential oder schwere Sexualstraftaten. Zum Begriff "hinreichende Anzeichen" verweisen wir auf unsere Ausführungen zu § 15c Absatz 1a.

Als weitere Voraussetzung ist nach Absatz 1b erforderlich, dass die Schwere der Straftat die Überwachung mit technischen Hilfsmitteln im Internet rechtfertigen muss. Diese Voraussetzung lehnt sich an Artikel 269 Absatz 1b StPO an. Es muss sich um eine Tat handeln, welche im konkreten Einzelfall als schwer zu beurteilen ist. Vor der Anordnung der Internetüberwachung gilt es also die Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme zu überprüfen und die Zulässigkeit nicht allein anhand des exemplarischen Deliktekatalogs von Absatz 1a zu bestimmen.

Weiter ist für die Anordnung einer Internetüberwachung nach Absatz 1c erforderlich, dass andere Massnahmen zur Erkennung der Vorbereitung oder zur Verhinderung von solchen Straftaten erfolglos geblieben sind oder die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden. Als Beispiele anderer Massnahmen können Überwachung von allgemein zugänglichen Internet-Plattformen oder die verdeckte Fahndung angeführt werden. Die Voraussetzungen orientieren sich an denjenigen der Anordnung einer verdeckten Ermittlung im Strafverfahren (Art. 286 Abs. 1c StPO).

Die Überwachung mit technischen Hilfsmitteln greift in die Privatsphäre sowie das Fernmeldegeheimnis ein. Es ist deshalb geboten, entsprechend der Regelung für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in einem Strafverfahren in Absatz 2 einen Genehmigungsvorbehalt durch das Zwangsmassnahmengericht aufzunehmen. Aufgrund der Eingriffsschwere und des Missbrauchspotentials der Massnahme ist die Genehmigung vorgängig einzuholen. Dies im Gegensatz zur Regelung von Artikel 274 Absatz 1 StPO, wonach der Antrag innert 24 Stunden seit der Anordnung zu stellen ist und das Zwangsmassnahmengericht wiederum innert 5 Tagen zu entscheiden hat. Im Übrigen sind aufgrund des allgemeinen Rechtsverweises von Absatz 2 die Verfahrensbestimmungen für die Genehmigung gemäss Artikel 274 StPO sinngemäss anwendbar. Damit ist unter anderem auch eine vorläufige

ge Genehmigung oder eine Genehmigung mit Auflagen möglich. Die Genehmigung wird für höchstens 3 Monate erteilt. Sie kann einmal oder mehrmals um jeweils 3 Monate verlängert werden.

Nach Absatz 3 gelten die Artikel 271 und 275–279 StPO sinngemäss. Die Bestimmungen betreffen folgende Punkte: Schutz von Berufsgeheimnissen, Beendigung der Überwachung, Umgang mit nicht benötigten Ergebnissen, Verwertbarkeit von Ergebnissen aus nicht genehmigten Überwachungen, Zufallsfunde, Mitteilung der Überwachung und Rechtsschutz. Danach ist den betroffenen Personen spätestens mit Abschluss des Verfahrens Grund, Art und Dauer der Überwachung mitzuteilen. Die Mitteilung kann mit Zustimmung des Zwangsmassnahmengerichts aufgeschoben oder unterlassen werden, wenn die Erkenntnisse nicht zu Beweiszwecken verwendet werden und der Aufschub oder die Unterlassung zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist. Personen, die überwacht wurden, können Beschwerde nach Artikeln 393–397 beim Kantonsgericht erheben. Die Beschwerdeschrift beginnt mit Erhalt der Mitteilung zu laufen.

§ 16

Im neuen Absatz 4 ist vorgesehen, dass das Zwangsmassnahmengericht auf Gesuch der betroffenen Person die Rechtmässigkeit des maximal 24-stündigen Polizeigewahrsams überprüft. Ein solcher Rechtsschutz ist in Artikel 31 Absatz 4 BV vorgesehen. Danach hat jede Person, der die Freiheit nicht von einem Gericht entzogen wird, das Recht, jederzeit ein Gericht anzurufen, das so rasch wie möglich über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs entscheidet (vgl. Kap. 2.1.5 und 2.2). Dem Begehr kommt keine aufschiebende Wirkung zu, wodurch die betroffene Person auch nach Einreichung eines Gesuchs um Überprüfung bei Fortbestehen der Gewahrsamsgründe nach Absatz 1 in Gewahrsam gehalten werden kann. Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juni 1972 (SRL Nr. 40). Dies ist darin begründet, dass es sich beim Polizeigewahrsam primär um eine verwaltungsrechtliche Massnahme handelt. Bei dem im Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007/2. Februar 2012 (nachfolgend: Hooligankonkordat; SRL Nr. 353) vorgesehenen Polizeigewahrsam richtet sich die Überprüfung gemäss § 2 Absatz 3 PoV ebenfalls nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

Absatz 5 erklärt für den Polizeigewahrsam nach Artikel 8 des Hooligankonkordats Absatz 4 als sinngemäss anwendbar. Da in Artikel 8 Absatz 5 des Hooligankonkordats bereits vorgesehen ist, dass die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu überprüfen ist, erschöpft sich der Verweis in der Bezeichnung des Zwangsmassnahmengerichts als zuständige richterliche Behörde.

§ 22

Nach dieser Bestimmung können die Gemeinden mit Bewilligung des Regierungsrates eigene Polizeiorgane schaffen. Die Einzelheiten sind in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag festzulegen. Zurzeit gibt es keine Luzerner Gemeinden mit eigenen Polizeiorganen und es ist auch nicht absehbar, dass sich dies in näherer Zukunft ändern wird. Folglich kann die Bestimmung aufgehoben werden.

§ 23

Da die Bestimmung nach der Aufhebung von § 22 innerhalb von Kapitel 3 mit dem Titel "Gemeindepolizeiliche Aufgaben" alleine Bestand haben wird, kann die Sachüberschrift "Gemeinden ohne eigene Gemeindepolizei" gestrichen werden. Eine solche Sachüberschrift würde im Übrigen nach der Aufhebung der Möglichkeit der Schaffung von Gemeindepolizeien auch gar keinen Sinn mehr machen.

§ 25a

Absatz 1 regelt den Einsatz von Sicherheitsassistentinnen und -assistenten zur Erfüllung von verschiedenen Aufgaben und führt diese in den Unterabsätzen a–e auf. Sicherheitsassistentinnen und -assistenten können Gefangene aufnehmen und zuführen, Zutrittskontrollen und Objektschutz vornehmen, Polizeitransporte durchführen, sitzungspolizeiliche Massnahmen vollziehen und den ruhenden Verkehr kontrollieren. Beim Objektschutz steht der Schutz von Gefängnissen im Vordergrund. Zudem können Sicherheitsassistentinnen und -assistenten gemäss Unterabsatz f auch für weitere Aufgaben unter Begleitung und Führung durch Angehörige des Polizeikorps eingesetzt werden.

Gemäss Absatz 2 können die Sicherheitsassistentinnen und -assistenten, je nach Aufgabe die sie ausführen sollen, bewaffnet werden. Insbesondere beim Objektschutz kann eine Bewaffnung erforderlich sein. Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist eine Bewaffnung aber nur dann anzuordnen, wenn sie auch wirklich erforderlich ist.

In Absatz 3 ist geregelt, dass Sicherheitsassistentinnen und -assistenten spezifisch für ihre Aufgaben auszubilden sind. Dies gilt insbesondere hinsichtlich derjenigen Aufgaben, die eine Bewaffnung erfordern. Diesbezüglich muss sich die Ausbildung auch auf das Tragen und den Einsatz von Waffen beziehen. Die Ausbildung könnte in den regionalen Ausbildungszentren angeboten werden. Da in der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch ein entsprechendes Angebot momentan allerdings noch fehlt, werden interne Ausbildungen durch die Luzerner Polizei durchgeführt.

5.2 Gesetz über die Videoüberwachung

§ 2

In § 3 Absatz 3 des Gesetzes über die Videoüberwachung ist vorgesehen, dass Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte insbesondere im Zusammenhang mit Gewalt bei Sportveranstaltungen und zur Überwachung anderer Veranstaltungen, die ein erhöhtes Sicherheitsdispositiv erfordern, auch mobil eingesetzt werden können. Das verantwortliche Organ hat den Einsatz von solchen Geräten unter Hinweis auf das verantwortliche Organ vor Ort ausreichend zu kennzeichnen (§ 5 Abs. 2 Gesetz über die Videoüberwachung). Die Kennzeichnungspflicht ist beim mobilen Einsatz von Videogeräten in dem Sinn eingeschränkt, als dass die Geräte dann nicht speziell gekennzeichnet werden müssen, wenn sie ohne Weiteres erkennbar sind und wenn erkennbar ist, wer diese betreibt.

Es hat sich gezeigt, dass neben dem beschriebenen Einsatz von Videoüberwachungsgeräten, der vor allem aus gewaltpräventiver Sicht sinnvoll ist, auch Bild- und Tonübermittlungs- und aufzeichnungsgeräte sollen eingesetzt werden können. Dadurch kann verhindert werden, dass die Polizeiangehörigen, welche die Geräte betreiben, mit Gewalt bedroht werden oder gar Opfer von Gewalt werden. Deshalb wird in Absatz 2b^{bis} die Geltung des Gesetzes über die Videoüberwachung für den Geräteeinsatz im Rahmen der Observation im Vorfeld von Strafverfahren nach § 15c ausgeschlossen. Im Übrigen verweisen wir auf die Bemerkungen zu § 15c.

5.3 Gesundheitsgesetz

§ 27

Bewilligungsgeberinnen und -haber nach Gesundheitsgesetz haben nach heutigem Recht aussergewöhnliche Todesfälle umgehend der Strafverfolgungsbehörde zu melden. Sie sind zudem berechtigt, der Strafverfolgungsbehörde Wahrnehmungen zu melden, die auf ein – bereits begangenes – Verbrechen oder Vergehen gegen Leib und Leben, die öffentliche Gesundheit oder die sexuelle Integrität schliessen lassen.

Dieses Melderecht soll im Sinn einer Gefährdungsmeldung erweitert werden, was ebenfalls als Element des Bedrohungsmanagements zu sehen ist und der Gefahrenabwehr und der Strafverhütung dient. Entsprechend wird das Berufsgeheimnis im Umfang dieses Melde-rechts durchbrochen. Benötigt die Strafverfolgungsbehörde nach einer ersten Prüfung der Gefährdungsmeldung detailliertere Angaben, beispielsweise über den geistigen Gesund-

heitszustand des Betroffenen, bedarf die Fachperson nach Gesundheitsgesetz auch weiterhin einer Entbindung vom Berufsgeheimnis oder einer Einwilligung der betroffenen Person. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit wurde bewusst auf die Statuierung einer Meldepflicht verzichtet. Auch hier gilt es festzuhalten, dass es Privatpersonen frei steht, der Polizei entsprechende Meldungen oder Anzeigen zu erstatten.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Gesetzesänderungen haben keine direkten finanziellen und personellen Auswirkungen. Es werden hauptsächlich gesetzliche Grundlagen für das bereits angewandte polizeiliche Handeln präzisiert oder es werden solche Grundlagen für neue polizeiliche Massnahmen geschaffen. Der Entscheid darüber, ob diese Massnahmen auch wirklich eingesetzt werden, ist immer wieder aufs Neue durch die Luzerner Polizei zu fällen. Es kann aber festgehalten werden, dass durch die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten für die Luzerner Polizei deren Arbeit erleichtert wird. Der Ausbau des präventiven Rechtsschutzes bei der verdeckten Fahndung, bei der Observation sowie bei der Überwachung im Internet und des nachträglichen Rechtsschutzes beim polizeilichen Gewahrsam sowie bei der Überwachung im Internet dürfte einen Mehraufwand beim Zwangsmassnahmengericht verursachen. Dieser Mehraufwand lässt sich nicht quantifizieren, da er vom effektiven Einsatz der Massnahmen durch die Luzerner Polizei abhängt und zudem davon beeinflusst wird, ob die Betroffenen auch wirklich von den Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch machen.

7 Weiteres Vorgehen

Nach dem Vernehmlassungsverfahren ist die Vorlage durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement zu überarbeiten. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Botschaft unterbreiten. Mit dem Inkrafttreten ist frühestens auf den 1. Januar 2018 zu rechnen.

Nr. 350

**Gesetz
über die Luzerner Polizei**

Änderung vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom,
beschliesst:*

I.

Das Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 wird wie folgt geändert:

§ 1a Vorbehalt der Strafprozessordnungen

¹ Für die Tätigkeit der Polizei in der Verfolgung der Straftaten gelten die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 und die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009.

§ 4 Grundsätze der Datenbearbeitung

¹ Die Luzerner Polizei kann zur recht- und zweckmässigen Erfüllung ihrer Aufgaben

- a. Personendaten bearbeiten,
- b. geeignete Datenbearbeitungssysteme sowie Datensammlungen führen,
- c. besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben unentbehrlich ist.

² Sie kann zur recht- und zweckmässigen Erfüllung ihrer Aufgaben auch nicht verifizierte Personendaten und Personendaten über Anhaltspunkte bearbeiten.

³ Soweit dieses Gesetz nichts anderes regelt, gelten die Bestimmungen des Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 2. Juli 1990.

⁴ Für die Überwachung von öffentlich zugänglichen Orten durch Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Videoüberwachung vom 20. Juni 2011.

§ 4^{bis} (neu)
Datenbekanntgabe

¹ Die Luzerner Polizei kann Personendaten den Behörden des Kantons Luzern, den Behörden von anderen Kantonen oder des Bundes sowie Dritten unter den Voraussetzungen des Datenschutzgesetzes vom 2. Juli 1990 bekanntgeben.

² Behörden geben der Luzerner Polizei im Rahmen ihrer Verpflichtungen zur Leistung von Amts- und Rechtshilfe sowie unter der Voraussetzung von § 9 des Datenschutzgesetzes Personendaten bekannt.

³ Die Datenbekanntgabe im Abrufverfahren mittels eines Drittsystems ist zulässig, sofern:

- a. der Zugriff auf das Drittsystem den kantonalen Migrations-, Strafverfolgungs- und Strassenverkehrsbehörden vorbehalten bleibt,

- b. das Drittsystem die Regeln des Datenschutzgesetzes und des Informationsgesetzes vom 7. März 2005 gewährleistet, und
- c. die Datenbekanntgabe protokolliert wird.

§ 4^{ter} *(neu)*
Datenvernichtung

¹ Personendaten sind zu vernichten, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden.

² Aufzeichnungen von Telefongesprächen mit der Einsatzleitzentrale der Luzerner Polizei sind spätestens nach einem Jahr zu vernichten, soweit sie nicht für ein Straf-, Civil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden.

- ³ Für Personendaten aus Vorermittlungen gelten folgende Vernichtungsfristen, soweit die Daten nicht für ein Straf-, Civil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden:
- a. Bild- oder Tonaufzeichnungen spätestens nach 100 Tagen
 - b. Überwachungen im Internet (§ 15d) spätestens nach 1 Jahr
 - c. übrige Personendaten spätestens nach 5 Jahren.

§ 4^{quater} *(neu)*
ViCLAS-Konkordat

¹ Das Zwangsmassnahmengericht ist zuständig für die Verlängerung der Lösungsfrist gemäss Artikel 13 Absatz 1 der Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) vom 2. April 2009.

§ 7a *(neu)*
Schutz privater Rechte

- ¹ Die Luzerner Polizei kann zum Schutz privater Rechte ausnahmsweise vorsorgliche Massnahmen treffen, wenn
- a. der Bestand der privaten Rechte glaubhaft erscheint,
 - b. der Schutz durch ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde nicht rechtzeitig zu erlangen ist, und
 - c. ansonsten die Ausübung des Rechts vereitelt oder unverhältnismässig erschwert würde.

§ 10a *Absatz I*

¹ Das Polizeikommando kann die Überwachung des Fernmeldeverkehrs anordnen, um eine vermisste Person zu finden (Art. 3 Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2000).

§ 11a *(neu)*
Verdeckte Registrierung

¹ Die Luzerner Polizei kann Personen, Fahrzeuge und Container zum Zweck der verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle im Schengener Informationssystem ausschreiben, sofern die Voraussetzungen der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro vom 8. März 2013 erfüllt sind.

§ 13a *(neu)*
Gefährderansprache

¹ Die Luzerner Polizei kann Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine ernsthafte, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft zunehmen ist, darauf ansprechen und auf allfällige Straffolgen hinweisen.

² Zu diesem Zweck kann sie die Gefährderinnen und Gefährder unter Androhung der Straffolgen von Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 vorladen.

³ Die Ansprache kann auch schriftlich erfolgen.

§ 13b (neu)

Gefährdungsmeldung

¹ Die Luzerner Polizei kann Personendaten von Gefährderinnen und Gefährdern, insbesondere solche über die Beendigung von administrativen und strafrechtlichen Massnahmen und Sanktionen, an gefährdete Personen, Behörden und Dritte bekannt geben, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr erforderlich und geeignet ist.

² Bei der Meldung hat die Luzerner Polizei die Persönlichkeitsrechte der Gefährderin und des Gefährders soweit möglich zu wahren.

³ Die Meldung erfolgt in der Regel unter gleichzeitiger Information der Gefährderin und des Gefährders. Diese kann aufgeschoben oder unterlassen werden, wenn dies zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist.

⁴ Behörden dürfen der Luzerner Polizei Personendaten nach Absatz 1 bekanntgeben.

⁵ Das Justiz- und Sicherheitsdepartement kann die Zusammenarbeit zwischen der Luzerner Polizei, anderen Behörden sowie Dritten koordinieren und zu diesem Zweck Personendaten nach Absatz 1 bearbeiten. Der Regierungsrat regelt das Nähere.

§ 13c (neu)

Gefährder-Datensammlung

¹ Die Luzerner Polizei kann zur Abwehr von Gefahren und Verhütung von Straftaten Personendaten von Gefährderinnen und Gefährdern bearbeiten und dafür eine Datensammlung führen.

² Auf die Datensammlung haben einzig die Einsatzleitzentrale und die mit dem Gewaltschutz betrauten Polizeiangehörigen Zugriff.

§ 15 Absatz 1a^{bis} (neu)

¹ Die Luzerner Polizei kann Fahrzeuge und andere Sachen durchsuchen, wenn ^{a^{bis}} dies zum Schutz der Polizeiangehörigen oder anderen Personen erforderlich ist,

§ 15^{bis} (neu)

Durchsuchung von Grundstücken und Räumen

¹ Die Luzerner Polizei kann private Grundstücke betreten und Räume durchsuchen, wenn die Umstände ein sofortiges Handeln nötig machen, um

- a. eine ernsthafte Gefahr für Leib und Leben oder die Freiheit einer Person abzuwehren,
- b. Tiere oder Gegenstände von namhaftem Wert zu schützen,
- c. eine Person in Gewahrsam zu nehmen und hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass sie sich in den zu durchsuchenden Räumen befindet,
- d. Waffen gestützt auf das Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 zu beschlagnahmen.

² Anwesende Inhaber und Inhaberinnen der zu betretenden Grundstücke und zu durchsuchenden Räume haben der Durchsuchung beizuwohnen. Sind sie abwesend, so ist nach Möglichkeit ein volljähriges Familienmitglied oder eine andere geeignete Person beizuziehen.

³ Die Luzerner Polizei gibt der an der Sache berechtigten Person oder deren Vertretung den Grund der Durchsuchung unverzüglich bekannt, soweit dadurch der Zweck der Massnahme nicht vereitelt wird.

§ 15^{ter} *(neu)*

Vorermittlungen

¹ Die Luzerner Polizei kann aufgrund von Hinweisen oder eigenen Wahrnehmungen im Vorfeld eines Strafverfahrens Vorermittlungen tätigen, um eine drohende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren oder um festzustellen, ob Straftaten zu verhindern oder aufzuklären sind.

§ 15b *Absatz 7*

⁷ Hat eine verdeckte Fahndung einen Monat gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht, oder sie ist in ein ordentliches Strafverfahren zu überführen. Für die Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht gilt Artikel 289 StPO sinngemäss.

§ 15c *(neu)*

Observation im Vorfeld von Strafverfahren

¹ Die Luzerner Polizei kann Personen und Sachen an öffentlich zugänglichen Orten verdeckt beobachten und dabei Bild- oder Tonaufzeichnungen machen, wenn

- a. hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu Verbrechen oder Vergehen kommen könnte oder wenn dies für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist, namentlich zur Unterstützung von Sicherheitskräften, und
- b. die Ermittlungen oder die Massnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

² Hat eine Observation einen Monat gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht, oder sie ist in ein ordentliches Strafverfahren zu überführen. Für die Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht gilt Artikel 289 StPO sinngemäss.

³ Für die Mitteilung der Observation und den Rechtsschutz gelten die Artikel 283 und 298 Absatz 3 StPO sinngemäss.

§ 15d *(neu)*

Überwachung mit technischen Hilfsmitteln im Internet

¹ Die Kommandantin oder der Kommandant kann im Vorfeld von Strafverfahren eine Überwachung mit technischen Hilfsmitteln im Internet einer einem beschränkten Benutzerkreis zugänglichen Kommunikationsplattform anordnen, wenn

- a. hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu einer schweren Straftat gegen Leib und Leben, das Vermögen oder die sexuelle Integrität kommen könnte, namentlich zu Amokläufen, Hooliganismus oder anderen Ausschreitungen bei Veranstaltungen, schwerer Gewaltausübung an Personen, schweren Sachbeschädigungen mit erheblichem Schadenspotential oder schweren Sexualstraftaten,
- b. die Schwere der Straftat die Überwachung rechtfertigt, und
- c. andere Massnahmen zur Erkennung der Vorbereitung oder zur Verhinderung von solchen Straftaten erfolglos geblieben sind oder die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

² Der Einsatz einer Überwachung mit technischen Hilfsmitteln im Internet bedarf der vorgängigen Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht. Für die Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht gilt Artikel 274 StPO sinngemäss.

³ Für das Verfahren, die Mitteilung der Überwachung und den Rechtsschutz gelten die Artikel 271 und 275–279 StPO sinngemäss.

§ 16 Absätze 4 sowie 5 (neu)

⁴ Das Zwangsmassnahmengericht überprüft auf Gesuch der betroffenen Person die Rechtmässigkeit des Gewahrsams. Dem Begehr kommt keine aufschiebende Wirkung zu. Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972.

⁵ Für den Polizeigewahrsam nach Artikel 8 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 gilt Absatz 4 sinngemäss.

§ 22

wird aufgehoben.

§ 23 Sachüberschrift

wird aufgehoben.

§ 25a (neu)

Sicherheitsassistentinnen und -assistenten

¹ Die Luzerner Polizei kann Sicherheitsassistentinnen und -assistenten insbesondere zur Erfüllung folgender Aufgaben einsetzen:

- a. Aufnahme und Zuführung von Gefangenen,
- b. Zutrittskontrollen und Objektschutz,
- c. Durchführung von Polizeitransporten,
- d. Vollzug von sitzungspolizeilichen Massnahmen,
- e. Kontrolle des ruhenden Verkehrs,
- f. weitere Aufgaben unter Begleitung und Führung durch Angehörige des Polizeikorps.

² Sicherheitsassistentinnen und -assistenten können bewaffnet werden, falls dies die Aufgabe erfordert.

³ Sicherheitsassistentinnen und -assistenten sind für ihre Aufgaben auszubilden.

II.

Das Gesetz über die Videoüberwachung vom 20. Juni 2011 wird wie folgt geändert:

§ 2 Absatz 2b^{bis} (neu)

² Das Gesetz gilt nicht für Videoüberwachungen

^{b^{bis}.} im Rahmen der Observation im Vorfeld von Strafverfahren gemäss § 15c des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998,

III.

Das Gesundheitsgesetz vom 13. September 2005 wird wie folgt geändert:

§ 27 Absatz 2

² Sie sind berechtigt, der Strafverfolgungsbehörde Wahrnehmungen zu melden, die auf ein begangenes oder bevorstehendes Verbrechen oder Vergehen gegen Leib und Leben, die öffentliche Gesundheit oder die sexuelle Integrität schliessen lassen.

IV.

Die Änderung tritt am in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber: