

An den Landrat

Glarus, 8. November 2011

Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus
Motion FDP-Landratsfraktion „Verdeckte polizeiliche Ermittlungen“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Änderung Rechtsgrundlagen

Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) hob mit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 2011 das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE) auf. Letzteres bildete die Grundlage für den Einsatz von verdeckten Ermittlern in den beiden Bereichen präventiv in der Vorermittlung und repressiv im Strafverfahren. Zweck ist, mit Polizeiangehörigen in ein kriminelles Umfeld einzudringen und ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, um besonders schwere Straftaten verhindern bzw. aufklären zu können. Die im BVE dafür vorgesehene Möglichkeit bei Vorermittlungen gestattete Anordnung bereits bei Verdacht auf das Begehen schwerer Straftaten. Die Polizei benötigte dazu allerdings eine richterliche Genehmigung und hatte Anzeige bei der Strafuntersuchungsbehörde, also beim damaligen Verhöramt, zu erstatten, sobald Anzeichen auf ein Verbrechen oder Vergehen vorlagen. Beim Erlass der StPO wurden präventivpolizeiliche Aktivitäten vom eigentlichen Strafverfahren getrennt und nur das Strafverfahren geregelt. In die neue StPO wurde nur die repressive verdeckte Ermittlung im Strafverfahren überführt (Art. 286 ff. StPO). Die verdeckte präventive Ermittlung sollen die Kantone in den Polizeigesetzen regeln. Mit der Aufhebung des BVE entfiel die landesweit einheitliche gesetzliche Grundlage. Die Polizei darf präventiv nur noch weniger weit gehende verdeckte Abklärungen vornehmen, ausser es ermächtigte sie eine kantonale Bestimmung ausdrücklich zu mehr. Verdeckte Ermittlungen sind seit dem Inkraftsetzen der neuen StPO grundsätzlich nur noch zur Aufklärung begangener Straftaten und auf Anordnung des Staatsanwaltes zulässig.

1.2. Rechtsprechung Bundesgericht

In einem Entscheid von 2008 legte das Bundesgericht die verdeckte Ermittlung ausserordentlich weit aus. Es definierte jedes Kontaktknüpfen mit verdächtigen Personen durch einen nicht erkennbaren Polizisten als verdeckte Ermittlung. Es ging um einen Mann, der

sich als „Jérôme“ in einem Kinderchatroom aufhielt und Kontakt mit „manuela_13“ aufgenommen hatte, die aber kein Kind, sondern ein Mitarbeiter der Polizei war. Jérôme verwickelte manuela_13 in einen Chat mit verschiedenen Äusserungen, Fragen und Aufforderungen sexuellen Inhalts und schlug ein reales Treffen vor, um im Auto sexuelle Handlungen vorzunehmen. Am vereinbarten Termin traf Jérôme indes nicht auf ein 13-jähriges Mädchen, sondern auf die Polizei. Im Strafverfahren qualifizierte das Bundesgericht die Kontaktnahme der unerkannt gebliebenen Polizei im Hinblick auf die Verhinderung einer schweren Straftat als genehmigungspflichtige verdeckte Ermittlung und nicht als genehmigungsfreie, grundsätzlich ohne spezielle Gesetzesgrundlage erlaubte verdeckte Fahndung. Es sei darum gegangen, sich unerkannt in einen bestimmten Personenkreis einzuschleusen, mit der verdächtigen Person Kontakt aufzunehmen und mit ihr zu kommunizieren. Dies sei mehr als blosser Fahndung im Internet. Weil die richterliche Genehmigung für verdeckte Ermittlung fehlte, konnten die daraus gewonnenen Beweise im Strafverfahren nicht verwertet werden; Jérôme wurde freigesprochen. Die Schwelle von der ohne weitere Voraussetzungen möglichen präventiven verdeckten Fahndung zur verdeckten Ermittlung ist also sehr schnell überschritten. Jede gezielte Aktion der Polizei im Internet zur Verhinderung von Sexualstraftaten muss eigentlich als verdeckte polizeiliche Vorermittlung betrachtet werden und strengeren Voraussetzungen genügen bzw. auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage basieren, weil darin ein wesentlicher Eingriff in die Grundrechte erblickt wird. Die genehmigungsfreie verdeckte Fahndung ist folglich als präventives Einsatzinstrument zur Verhinderung von Straftaten, insbesondere im Internet aber auch im Drogenmilieu, nicht ausreichend. Das Kontaktnäpfen ohne Preisgabe der Identität gilt bereits als verdeckte Ermittlung. Diese ist aber seit dem 1. Januar 2011 nicht mehr gestattet, weil die gesetzlichen Grundlagen für die verdeckte polizeiliche Vorermittlung seit der Aufhebung des BVE fehlen.

1.3. Politische Vorstösse

Auf Bundesebene sind drei Vorstösse hängig. Eine Motion vom Dezember 2008 verlangt Artikel 286 StPO so zu ändern, dass verdeckte Ermittlungen bei Verdacht auf das Begehen einer schweren Straftat möglich sind. Der Bundesrat beantragte Ablehnung. Die Strafprozessordnung regle das Verfahren zur Verfolgung und Beurteilung von Straftaten. Sie gelange nur dann zur Anwendung, wenn der Verdacht bestehe, es seien strafbare Handlungen begangen worden. Sie sei somit nicht das richtige Gefäss um präventive Massnahmen zu regeln, die der Erkennung und Verhinderung von Straftaten dienen, die erst noch begangen werden könnten. Dies habe in den kantonalen Polizeigesetzen zu erfolgen. Mit gleichen Argumenten nahm der Bundesrat gegen eine weitere Motion vom September 2010 Stellung, welche Rechtsgrundlagen betreffend präventive Vorermittlung im Polizeiaufgabengesetz des Bundes beantragte. Ein definitiver parlamentarischer Entscheid über die beiden Motionen liegt nicht vor.

Eine im September 2008 eingereichte parlamentarische Initiative verlangt Präzisierung des Anwendungsbereichs der verdeckten Ermittlung durch eine separate Bestimmung für die Fahndung in der StPO. Ermittlungshandlungen wie einfache Lüge und einfache Scheinkäufe sollen nicht als verdeckte Ermittlung gelten. Die Änderung bezieht sich zwar nur auf die StPO und betrifft die präventive verdeckte Ermittlung bzw. Fahndung nicht, doch würde die begriffliche Abgrenzung sich auch auf diesen Bereich auswirken. Bei der verdeckten Fahndung wären Kontakte zur Verhinderung von Vergehen und Verbrechen ohne Preisgabe der Identität wieder möglich. Unerlaubt bliebe aber die Verwendung von Urkunden, die über die eigene Person täuschen. Dies gälte bereits als verdeckte Ermittlung. Die wahrscheinliche Annahme der Initiative macht die beiden hängigen Motionen hinfällig.

Die FDP-Landratsfraktion reichte im Oktober 2010 eine Motion ein, die das Anpassen des Polizeigesetzes verlangt, um der Kantonspolizei präventiv verdeckte Ermittlungen zu erlauben. Die Motion wurde in dem Sinne teilweise überwiesen, als eine Anpassung erst an der Landsgemeinde 2012 vorzunehmen sei. Dies ermögliche die in der Öffentlichkeit und

Fachkreisen geführte Diskussion weiter zu verfolgen, ob verdeckte Ermittlungen ausgeführt werden sollen und wer für die Auftragserteilung dazu kompetent sei.

2. Handlungsbedarf

Entgegen der Erwartung kristallisierte sich keine schweizerisch einheitliche Lösung heraus. Die Meinungen sind widersprüchlich. Die Diskussion gestaltet sich zunehmend akademisch. Deshalb wird es vermutlich noch länger dauern, bis eine gesamtschweizerisch mehrheitsfähige Lösung gefunden wird. Praktisch alle Kantone prüfen eigene gesetzliche Grundlagen bzw. haben sie bereits geschaffen. Insbesondere die Fachkonferenzen der kantonalen Polizeikommandanten und Chefs der Kriminalpolizei drängen auf eine solide Rechtsgrundlage, die es erlaubt, verdeckte Ermittlungen im präventiven Bereich vornehmen zu dürfen. Der Vorstand der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) erarbeitete einen Formulierungsvorschlag zur verdeckten Fahndung, den die Kantone in ihre Polizeigesetzgebung übertragen sollen. Die Möglichkeit auch präventiv verdeckt ermitteln zu können, wurde hingegen als nicht notwendig bzw. verzichtbar erachtet.

Die Meinungen der Kantone zum Vorschlag liegen weit auseinander. Der präventiven verdeckten Fahndung seien bedeutsame Grenzen gesetzt. Die oft notwendige Verwendung von Fotos und die Bekanntgabe von Adressen oder Handynummern, die mit der eigenen Identität nicht übereinstimmen (z.B. im Chat als minderjähriges Mädchen), könnte sich bereits als schwierig erweisen bzw. als verdeckte Ermittlung betrachtet werden. Es konnte keine einheitliche Lösung verabschiedet werden.

Nun ist nicht mehr zuzuwarten. Entscheidend ist effizientes Vorgehen der Polizei gegen die Pädokriminalität in internetbasierten Kommunikationsplattformen, das nicht durch formalistische Diskussion über die Zuständigkeiten gebremst werden darf. Die Kantone können die verdeckte Vorermittlung in ihren Polizeigesetzen zu regeln. Dies geschieht mit dieser Vorlage. Die Kantonspolizei setzte bisher aufgrund der knappen personellen Ressourcen die verdeckte Ermittlung zwar kaum präventiv ein. Gerade Sexualdelikte in Kinder- und Jugendchatrooms häufen sich aber. Die aktuelle Diskussion führt dazu, dass Pädophile die gesetzlichen Schwachstellen kennen und umso unbekümmerter mit sexueller Anmache Minderjähriger weiterfahren.

3. Ergänzung Polizeigesetz

Im Polizeigesetz wird die verdeckte Vorermittlung in einem neuen Artikel 26^c geregelt. Eine formellgesetzliche Verankerung erhalten auch die weniger weitgehenden präventiven Überwachungsinstrumente der Observation und der verdeckten Fahndung (Art. 26^a und 26^b). Die Regelung orientiert sich an der StPO, wie sie sich nach Anpassungen aufgrund der parlamentarischen Initiative vermutlich per Ende 2011 ergibt (Observation Art. 286 f.; verdeckte Ermittlung Art. 285a; verdeckte Fahndung 298a f.). Dadurch lassen sich die Ergebnisse aus der polizeirechtlichen Ermittlungstätigkeit am Besten verwerten.

Artikel 26^a; Observation

Observation bedeutet, dass Personen oder Sachen im öffentlichen Raum über eine gewisse Zeit systematisch beobachtet werden, um die von der Observation betroffenen Personen an der Ausübung von strafbaren Handlungen zu hindern. Nicht als Observation gelten einfache und kurze Beobachtungen der Polizei im öffentlichen Raum, wie sie zur Informationsbeschaffung oder -verifizierung täglich routinemässig vorgenommen werden müssen, insbesondere bei der Patrouillentätigkeit. In der Botschaft (BBl 2005 1253) zur StPO sagt der Bundesrat, der Eingriffscharakter von Observationen sei noch nicht abschliessend geklärt. Ebenso, wie ihre Anwendung zur Klärung begangener Straftaten formellgesetzlich geregelt ist, soll dies auch der Einsatz zu präventiven Zwecken sein. Die

Kantonspolizei kann mittels Observation Personen und Sachen verdeckt beobachten und dabei Bild- oder Tonaufzeichnungen machen. Diese darf aber nur erfolgen, wenn hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte und andere Massnahmen erfolglos, aussichtslos oder unverhältnismässig wären. Der Wortlaut stimmt im Wesentlichen mit der StPO überein. Als allgemein zugängliche Orte gelten auch allgemein zugängliche internetbasierte Kommunikationsplattformen. In diesem Bereich erfolgt die Observation hauptsächlich zur Verhinderung von Kinderpornografie und sexuellen Handlungen mit Kindern. Die Polizei nimmt dabei nicht selbst an der Kommunikation im Chat teil, sondern verfolgt lediglich eine Kommunikation im Chat zwischen Dritten. Die Observation ist weniger weitgehend als die verdeckte Fahndung und die verdeckte Ermittlung. Die Befugnis zur verdeckten Observation liegt bei der Kantonspolizei, d.h. bei einem vereidigten Polizeifunktionär. Dauert der Einsatz länger als einen Monat, ist er vom Polizeikommandanten schriftlich zu genehmigen. Die präventive polizeiliche Tätigkeit geht nicht weiter als der Einsatz bei der Strafverfolgung, um sicherzustellen, dass die Ergebnisse im Strafverfahren verwertbar sind.

Artikel 26^b; Verdeckte Fahndung

Bei der polizeirechtlichen verdeckten Fahndung beobachten die Polizeiangehörigen nicht nur von aussen, sondern knüpfen unter Verbergung ihrer Identität Kontakt zu Personen, um diese an der Ausübung von strafbaren Handlungen zu hindern. Die Aufklärung von begangenen Straftaten mit Hilfe der verdeckten Fahndung ist im Gegensatz zur Observation und zur verdeckten Ermittlung nicht in der StPO geregelt. Die im September 2008 eingereichte parlamentarische Initiative will dies erreichen, was das Bundesparlament wahrscheinlich noch in diesem Jahr tun wird (s. Ziff. 1.3.). Der verdeckten Fahndung zur Verhinderung von Straftaten ist mit Blick hierauf im Polizeigesetz eine formellgesetzliche Grundlage zu geben. Angehörige der Kantonspolizei, deren wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist, sollen für kurze Zeit zur präventiven Deliktsbekämpfung eingesetzt werden können. Voraussetzung dafür bilden, wie bei der Observation, hinreichende Anzeichen dafür, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte und andere Massnahmen erfolglos, aussichtslos oder unverhältnismässig wären. Diese Umschreibung ist praktisch identisch mit dem auf Bundesebene vorgeschlagenen (Art. 298a StPO). Sie ermöglicht Chatroom-Ermittlungen mittels Teilnahme an der Kommunikation im Chat und verdeckte Fahnder als Aufkäufer im Kleinhandel von Drogen usw. einzusetzen. Zuständig für die Durchführung ist die Kantonspolizei. Ein länger als einen Monat dauernder Einsatz ist vom Polizeikommandanten schriftlich zu genehmigen. Auch hierin orientiert sich die Bestimmung, welche Verwertbarkeit der Ergebnisse im Strafverfahren gewährleistet, an der vorgesehenen Ergänzung der StPO. Entsprechendes gilt für die Pflichten der verdeckten Fahnder und die Beendigung des Einsatzes; es wird auf die geltende Regelung über die verdeckte Ermittlung in der StPO (die auch für verdeckte Fahnder gelten soll) verwiesen.

Artikel 26^c; Verdeckte Ermittlung

Es wird die gesetzliche Grundlage für die verdeckte polizeirechtliche Ermittlung geschaffen. Sie bezweckt, wie die verdeckte Fahndung zu präventiven Zwecken, das Eindringen in ein kriminelles Milieu unter falscher Identität zur Verhinderung von Verbrechen und Vergehen. Hier aber wird der verdeckte Ermittler mit einer durch Urkunden abgesicherten falschen Identität ausgestattet, während verdeckte Fahnder ihre Identität oder Funktion verbergen oder nicht offen legen und sich dabei Lügen und Täuschungen bedienen, indem sie z.B. in Chat-Räumen über Name, Geschlecht und Alter unwahre Angaben machen. Die verdeckte Ermittlung ist zudem auf längere Dauer ausgerichtet, da mit ihr ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden will. Die Voraussetzungen dafür sind gegeben, wenn eine in der StPO (Art. 286 Abs. 2) aufgeführte Straftat vor der Ausführung steht, die Schwere der Straftat die verdeckte Ermittlung rechtfertigt und andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos wären oder die Ermittlungen unverhältnismässig erschwerten. Der Wortlaut entspricht im Wesentlichen demjenigen in der StPO. Aufgrund der Eingriffsintensität ist sie nur für besonders schwere Straftaten vorgesehen, die sich für verdeckte Überwachungs-massnahmen eignen, und sie bedarf der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmen-

gericht. Hinsichtlich der Pflichten und der Beendigung des Einsatzes wird auf die geltende Regelung über die verdeckte Ermittlung in der StPO (die auf Bundesebene auch für verdeckte Fahnder gelten soll) verwiesen. Hinzuweisen ist, dass neben Angehörigen der Kantonspolizei auch andere Personen als verdeckte Ermittler eingesetzt werden können, was aber nur sehr zurückhaltend geschehen wird. Die Möglichkeit soll aber bestehen, wenn Spezialkenntnisse für eine Infiltration unerlässlich sind (z.B. Sprache, Ausbildung).

Bei der verdeckten Fahndung ist dies nicht vorgesehen. Sie bedarf keiner richterlichen Genehmigung. Könnten für sie Privatpersonen eingesetzt werden, würde deren Eignung durch eine unabhängige Instanz nicht geprüft. Es bliebe allein der Polizei überlassen, wen sie einsetzte, was rechtsstaatlich problematisch wäre.

4. Weitere Bemerkungen

Die Vorlage hat keine nennenswerten personellen und finanziellen Auswirkungen. Die aufzunehmenden Bestimmungen entsprechen bisheriger Praxis, da sie im BVE enthalten waren. Es werden lediglich bisherige Regelung und Praxis wieder auf eine klare Gesetzesgrundlage gestellt. Die Änderung soll am 1. Juli 2012 in Kraft treten.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den beiliegenden Gesetzesentwurf der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten und die Motion „Verdeckte polizeiliche Ermittlungen“ der FDP-Landratsfraktion als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Markus Schön, Ratsschreiber-Stv.*

Beilagen: Gesetzesentwurf, Motion