

An den Landrat

---

Glarus, 1. Dezember 2011

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

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte den Bericht des Regierungsrates vom 8. November 2011 in obgenannter Sache an ihrer Sitzung vom 1. Dezember 2011 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Fridolin Hunold, lic. iur., Glarus, Präsident

Mitglieder: LRP Dr. Matthias Auer, Netstal, Vizepräsident  
LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen  
LR Richard Lendi, Mollis  
LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen  
LR Marco Hodel, Glarus  
LR Siegfried Noser, Oberurnen  
LR Karl Mächler, Ennenda  
LR Rolf Blumer, Glarus

LR Alfred Hefti, Mollis liess sich entschuldigen und wurde von LR Rolf Blumer, Glarus vertreten.

An der Sitzung nahmen sodann mit beratender Stimme weiter teil:

- Landesstatthalter Dr. Andrea Bettiga
- Departementssekretär lic. iur. Arpad Baranyi
- Polizeikommandant lic. iur. Markus Denzler

Das Sitzungsprotokoll wurde von Barbara Zweifel, Departement Sicherheit und Justiz, geführt.

Für die Beratung stand der Kommission folgende Unterlage zur Verfügung:

- Bericht des Regierungsrates vom 8. November 2011

## 1. Allgemeine Bemerkungen / Eintreten

Die vorliegende Änderung des Polizeigesetzes möchte (in Erfüllung der Motion der FDP-Landratsfraktion vom 27. Oktober 2010) erreichen, dass verdeckte Ermittlungen im Kanton Glarus auch zu präventiven Zwecken wieder erlaubt sind.

Es wird im Folgenden kurz aufgezeigt, wie es zum Problem gekommen ist. Dabei sind eigentlich zwei Ursachen und Probleme zu unterscheiden.

Früher hat man in der Praxis unterschieden zwischen verdeckter Fahndung und verdeckter Ermittlung. Diese Unterscheidung war darum wichtig, weil die verdeckte Fahndung genehmigungsfrei möglich war, die verdeckte Ermittlung hingegen die (strengen) Voraussetzungen des Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE) erfüllen musste (insb. richterliche Genehmigung).

Das erste Problem geht auf einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2008 zurück, in dem die Grenze zwischen verdeckter Fahndung und verdeckter Ermittlung markant verschoben wurde, mit dem Ergebnis, dass sehr viel als verdeckte Ermittlung gilt; so ist seitdem die Kontaktnahme mit einem potenziellen Straftäter unter falschen Angaben zur Identität bereits als verdeckte Ermittlung zu qualifizieren. Das hatte zur Folge, dass für all die Einsätze, die früher als genehmigungsfreie verdeckte Fahndungen durchgeführt wurden, nach diesem Entscheid aber als verdeckte Ermittlung zu qualifizieren waren, neu eine richterliche Genehmigung einzuholen war und nur noch für bestimmte (im BVE erwähnte) Straftaten zulässig war; so waren Scheinkäufe im Drogenkleinhandel z.B. nicht mehr möglich.

Das zweite Problem entstand wegen der neuen schweizerischen Strafprozessordnung (StPO), denn mit deren Inkrafttreten am 1.1.2011 wurde das BVE aufgehoben und die verdeckte Ermittlung in der StPO geregelt. Die StPO regelt aber nur den repressiven Bereich, also die Aufklärung bereits begangener Straftaten und sieht darum – im Gegensatz zum BVE – nur noch die repressive verdeckte Ermittlung vor, sodass es für die präventive verdeckte Ermittlung seit dem 1.1.2012 keine Grundlage mehr gibt.

Für den präventiven Bereich und damit auch für die präventive verdeckte Ermittlung sind die Kantone mit ihren Polizeigesetzen zuständig.

Die vorliegende Änderung des Polizeigesetzes löst gleich beide Probleme:

- Das durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung geschaffene Problem, dass man sich sehr schnell im Bereich einer verdeckten Ermittlung befindet, indem das Gesetz explizit zwischen grundsätzlich genehmigungsfreier präventiver verdeckter Fahndung und präventiver verdeckter Ermittlung unterscheidet und dabei die Grenze im Wesentlichen so zieht, wie es vor dem Bundesgerichtsentscheid der Praxis entsprach.
- Das durch die Aufhebung des BVE geschaffene Problem, dass es keine Grundlage mehr für präventive verdeckte Ermittlungen mehr gibt, indem dafür im kantonalen Polizeigesetz wieder eine Grundlage geschaffen wird.

Ausserdem wurde auch gleich für die präventive Observation eine Grundlage geschaffen, was aus rechtsstaatlicher Sicht zu begrüssen ist.

Die Kantonspolizei stützt sich für den repressiven Bereich auf die eidgenössische StPO, für den präventiven Bereich auf das kantonale Polizeigesetz; führt sie also beispielsweise eine verdeckte Ermittlung zur Aufklärung einer begangenen Straftat durch, so sind die Voraussetzungen der StPO zu beachten, geht es aber um eine präventive verdeckte Ermittlung, so ist das kantonale Polizeigesetz anwendbar.

*Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten.*

## 2. Detailberatung

### *Art. 26a (Observation)*

Die Kommission diskutierte zunächst über die Frage, ob die Observation nicht besser nur auf Anordnung des Polizeikommandanten erfolgen oder ob hierzu gemäss Absatz 2 der Vorlage des Regierungsrates allgemein die Kantonspolizei befugt sein sollte. Es wurde festgehalten, dass einerseits die Polizeiarbeit nicht behindert werden soll. Andererseits gehe es aber darum, zu verhindern, dass jeder Polizist ohne Wissen des Kommandanten einen ganzen Monat jemanden observieren könne. Die Verantwortung habe jemand zu tragen. Dies sollte hier der Polizeikommandant sein.

Das Departement erklärte, dass die Observation bereits bisher erlaubt war und bei der Kantonspolizei auch zur Anwendung kam. Die Einführung einer Rechtsgrundlage sei nicht zwingend, erfolge vorliegend jedoch aus rechtsstaatlichen Gründen dennoch. Die Observation stelle dasjenige der vorliegend diskutierten drei Ermittlungsinstrumente dar, das am wenigsten weit geht. Die Schwelle sei tief. Heute koordiniere der Chef der Kriminalpolizei die Observation. Der Polizeikommandant werde nicht sofort in jeden Fall involviert. Dies erwiese sich weder fachlich noch organisatorisch als notwendig. Aus praktischen Gründen werde daher eine vorgängige allgemeine Bewilligungspflicht des Polizeikommandanten als suboptimal angesehen. Die Polizeiarbeit würde dadurch ohne Not formalisiert. Ergänzend führte das Departement aus, dass die Befürchtung, man werde einen Monat lang observiert, im Kanton Glarus nicht realistisch ist, da Observationen Ressourcen binden und bisher noch nie länger als zwei Wochen dauerten. Zudem komme es pro Jahr durchschnittlich lediglich zu ungefähr zwei Observationen.

Ein Antrag, dass der Polizeikommandant jede Observation selbst anordnen muss, wurde in der Folge – auch im Hinblick auf einen Kompromissantrag zu Absatz 3 (dazu weiter unten) – nicht gestellt.

Es wurde der Antrag gestellt, die Formulierung in Absatz 2 Buchstabe a „hinreichende Anzeichen“ der Formulierung in der StPO (Art. 282 Abs. 1 lit. a) „konkrete Anhaltspunkte“ anzupassen und damit die Schwelle zu erhöhen.

Das Departement führte hierzu aus, dass die vorgeschlagene Formulierung sich am Vorschlag der KKJPD-Arbeitsgruppe für eine kantonale Bestimmung zur verdeckten Fahndung orientiert. Es geht vorliegend sodann um präventive Massnahmen und nicht wie in der StPO um Repression. Konkrete Anhaltspunkte zu verlangen werde für den Präventionsbereich als zu streng erachtet. Das Vorliegen von hinreichenden Anzeichen, dass es zu einer Straftat kommen könnte, erweist sich als ausreichend hohe Schwelle.

*Die Kommission lehnte in der Folge den Antrag, in Absatz 2 Buchstabe a „hinreichende Anzeichen“ durch „konkrete Anhaltspunkte“ zu ersetzen mit 7:1 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.*

Zu Absatz 2 Buchstabe b wurde beantragt, den Teilsatz „andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder“ zu streichen. Damit könnte wenigstens bzgl. Buchstabe b Übereinstimmung mit der Regelung der (repressiven) Observation auf Bundesebene (Art. 282 Abs. 1 lit. b StPO) geschaffen werden. Das Departement wehrte sich nicht gegen den Streichungsantrag, da hier – anders als bei Buchstabe a – die Auswirkungen für die Praxis nicht als wesentlich beurteilt werden.

*Die Kommission heisst den Antrag einstimmig gut und beantragt dem Landrat, Absatz 2 Buchstabe b wie folgt zu ändern:*

- b. ~~andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder~~ die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

Im Sinne eines Kompromisses zur Frage, wer die Observation anordnen muss (s. oben), wurde in der Folge zu Absatz 3 der Antrag gestellt, die Frist nach deren Ablauf der Polizeikommandant die Weiterführung der Observation genehmigen muss, von einem Monat auf zehn Tage zu verkürzen.

*Die Kommission heisst den Antrag auf Verkürzung der Frist in Absatz 3 von einem Monat auf zehn Tage einstimmig gut und beantragt dem Landrat, Absatz 3 wie folgt zu ändern:*

<sup>3</sup> Hat eine Observation ~~einen Monat~~ **zehn Tage** gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der schriftlichen Genehmigung durch den Polizeikommandanten.

#### *Art. 26b (Verdeckte Fahndung)*

Ein Kommissionsmitglied erachtete Absatz 1 als schwer verständlich. Es beantragte, die Formulierung in der regierungsrätlichen Vorlage in zwei Sätze aufzuteilen. Dass keine falschen Urkunden verwendet werden dürfen, habe dabei hervorstechen. Inhaltlich wird dadurch nichts geändert.

*Die Kommission heisst den Antrag einstimmig gut und beantragt dem Landrat, Absatz 1 wie folgt zu ändern:*

<sup>1</sup> Die verdeckte Fahndung dient **im Rahmen kurzer Einsätze** der Erkennung der Vorbereitung und der Verhinderung von Verbrechen und Vergehen durch Angehörige der Kantonspolizei, deren wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist., ~~im Rahmen kurzer Einsätze ohne Verwendung einer durch Urkunden abgesicherten falschen Identität~~ **Eine durch Urkunden abgesicherte falsche Identität wird dabei nicht verwendet.**

Ausserdem wurde beantragt, dass Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 4 gleich geändert werden sollen, wie die entsprechenden Bestimmungen bei der Observation (s. oben bei Art. 26a).

*Die Kommission heisst den Antrag, in Absatz 2 lit. b den ersten Teilsatz zu streichen und in Absatz 4 die Frist von einem Monat auf zehn Tage zu verkürzen, einstimmig gut und beantragt dem Landrat, Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 4 wie folgt zu ändern:*

<sup>2</sup> Die Kantonspolizei darf eine verdeckte Fahndung durchführen, wenn:

...

b. ~~andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder~~ die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

<sup>4</sup> Hat eine verdeckte Fahndung ~~einen Monat~~ **zehn Tage** gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der schriftlichen Genehmigung durch den Polizeikommandanten.

#### *Art. 26c (Verdeckte Ermittlungen)*

Ein Kommissionsmitglied wollte wissen, welche Rolle der Staatsanwaltschaft bei der Bewilligung der präventiven verdeckten Ermittlung zukommt. Seitens des Departements wurde erklärt, dass in diesem Stadium noch kein Delikt vorliegt. Den Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft) kommt daher noch keine Rolle zu. Bewilligungs- bzw. Aufsichtsbehörden sind hier der Polizeikommandant sowie das Zwangsmassnahmengericht (Art. 26c Abs. 2 und 4).

### 3. Antrag

**Die Kommission beantragt dem Landrat einstimmig, der Gesetzesvorlage zur Änderung des Polizeigesetzes mit den von der Kommission vorgenommenen Änderungen (vgl. Beilage Kommissionsfassung) zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen 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.

**Landrätliche Kommission  
Recht, Sicherheit und Justiz**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fridolin Hunold', written in a cursive style.

*Fridolin Hunold, Glarus*  
Präsident