

Art. 8*Vollzug*

Der Regierungsrat kann weitere zum Vollzug des Landesversorgungsgesetzes und dieses Gesetzes erforderliche Bestimmungen erlassen.

Art. 9*Aufhebung bisherigen Rechts*

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden sämtliche diesem widersprechenden Bestimmungen aufgehoben.

Art. 10*Inkrafttreten*

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

§ 11 Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus

Die Vorlage im Überblick

Die Schweizerische Strafprozessordnung hob am 1. Januar 2011 das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung auf. Dieses ermöglichte Polizeiangehörigern das Eindringen in ein kriminelles Umfeld, um besonders schwere Straftaten verhindern oder aufklären zu können, z.B. im Drogenmilieu oder in Kommunikationsplattformen des Internet, die für Sexualstraftaten mit Kindern genutzt werden. In die Bundesstrafprozessordnung wurde nur die verdeckte Ermittlung zur Aufklärung von Straftaten überführt. Die präventive verdeckte Ermittlung zur Straftatenverhinderung ist durch die kantonalen Polizeigesetze zu regeln. Ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung darf die Polizei präventiv nur weniger weit gehende verdeckte Abklärungen vornehmen.

Eine Ende 2010 überwiesene Motion verlangt die dafür nötige Ergänzung des Polizeigesetzes. Da eine gesamtschweizerisch mehrheitsfähige Lösung auf sich warten lässt, prüfen die Kantone eigene gesetzliche Grundlagen für die präventive verdeckte Ermittlung oder haben solche bereits geschaffen. Die drei neuen Bestimmungen tun dies zudem auch für die weniger weit gehenden präventiven Instrumente der verdeckten Fahndung und der Observation. Alle drei Massnahmen sind nur zulässig, wenn hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte und andere Massnahmen erfolglos oder die Ermittlungen aussichtslos blieben oder unverhältnismässig erschwert würden. Die verdeckte präventive Ermittlung bedarf der gerichtlichen Genehmigung.

Im Landrat fand die Vorlage eine gute Aufnahme. Der Landrat senkte einzig die Genehmigungsfrist durch den Polizeikommandanten für Observationen und verdeckte Fahndung von einem Monat auf zehn Tage. Er beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

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 verdeckter präventiver und repressiver Ermittlung. Deren Zweck ist es, mit Polizeiangehörigern in ein kriminelles Umfeld einzudringen und ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, um besonders schwere Straftaten verhindern bzw. aufklären zu können. Das BVE gestattete verdeckte Ermittlungen bereits bei Verdacht auf schwere 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; so wurde nur die repressive verdeckte Ermittlung im Strafverfahren überführt. Die verdeckte präventive Ermittlung haben die Kantone in ihren Polizeigesetzen zu 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 Inkraftsetzung 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 eng aus. Es definierte das Kontaktknüpfen mit verdächtigen Personen durch einen nicht erkennbaren Polizisten in einem Kinderchatroom bereits als genehmigungspflichtige verdeckte Ermittlung. 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; der Angeklagte wurde freigesprochen. Die Schwelle von der ohne weitere Voraussetzungen möglichen präventiven verdeckten Fahndung zur verdeckten Ermittlung ist also sehr schnell überschritten, wenn Kontaktknüpfen ohne Preisgabe der Identität bereits als verdeckte Ermittlung gilt.

1.3. Politische Vorstösse

Auf Bundesebene sind drei Vorstösse hängig. Eine Motion vom Dezember 2008 verlangt, die 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 Motion vom September 2010 Stellung, welche Rechtsgrundlagen betreffend präventiver 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 wirkte sich die begriffliche Abgrenzung auch auf diesen Bereich aus. 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 machte 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 teilweise überweisen.

2. Handlungsbedarf

Entgegen aller Erwartungen kristallisiert sich keine schweizerisch einheitliche Lösung heraus. Die Meinungen sind widersprüchlich. Deshalb wird es vermutlich noch länger dauern, bis eine solche gefunden wird. Praktisch alle Kantone prüfen eine eigene gesetzliche Grundlage bzw. haben bereits eine solche geschaffen. Insbesondere die Fachkonferenzen der kantonalen Polizeikommandanten und der Chefs der Kriminalpolizei drängen auf eine solide Rechtsgrundlage, die verdeckte Ermittlungen im präventiven Bereich erlaubt. Der Vorstand der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren erarbeitete für die Polizeigesetzgebung der Kantone einen Formulierungsvorschlag zur verdeckten Fahndung. Die Möglichkeit, auch präventiv verdeckt ermitteln zu können, wurde hingegen als nicht notwendig bzw. verzichtbar erachtet, und die Meinungen zum Vorschlag liegen weit auseinander.

Es ist nicht mehr zuzuwarten. Entscheidend ist effizientes Vorgehen der Polizei gegen die Pädokriminalität in Kommunikationsplattformen, was die Vorlage ermöglicht. Die Kantonspolizei setzte bisher wegen der knappen personellen Ressourcen die verdeckte Ermittlung zwar kaum präventiv ein. Sexualdelikte in Kinder- und Jugendchatrooms häufen sich nun aber. Die aktuelle Diskussion führte zudem dazu, dass Pädophile die gesetzlichen Schwachstellen kennen und umso unbekümmerter mit sexueller Anmache Minderjähriger verfahren.

3. Ergänzung Polizeigesetz

Im Polizeigesetz wird die verdeckte Vorermittlung mit einem neuen Artikel 26^o geregelt. Eine formellgesetzliche Verankerung erhalten auch die weniger weitgehenden präventiven Überwachungsinstrumente der Obser-

vation und der verdeckten Fahndung (Art. 26^a und 26^b). Die Regelungen orientieren sich an den Lösungsvorschlägen zur Revision der StPO, welche Ergebnisse aus der polizeirechtlichen Ermittlungstätigkeit am Besten verwerten lassen.

Artikel 26^a; Observation

Observation bedeutet, Personen oder Sachen im öffentlichen Raum über eine gewisse Zeit systematisch zu beobachten, um 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. Der Eingriffscharakter von Observationen ist noch nicht abschliessend verdeutlicht. Wie ihre Anwendung zur Klärung begangener Straftaten formellgesetzlich geregelt ist, hat dies auch ihr Einsatz zu präventiven Zwecken zu sein. Die Kantonspolizei kann mittels Observation Personen und Sachen verdeckt beobachten und Bild- oder Tonaufzeichnungen machen. Dies darf aber nur erfolgen, wenn hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte und andere Massnahmen aussichtslos oder unverhältnismässig wären. 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 Kommunikationen 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 zehn Tage, 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 in der StPO nicht geregelt. Der verdeckten Fahndung zur Verhinderung von Straftaten ist im Polizeigesetz eine formellgesetzliche Grundlage zu geben. Angehörige der Kantonspolizei, deren wahre Identität und Funktion nicht erkennbar sind, 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 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 zehn Tage 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 Ausföhrung steht, die Schwere der Straftat die verdeckte Ermittlung rechtfertigt und andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos wären oder die Ermittlungen unverhältnismässig erschweren. Der Wortlaut entspricht im Wesentlichen demjenigen in der StPO. Aufgrund der Eingriffsintensität ist sie nur für besonders schwere Straftaten vorgesehen, die sich für verdeckte Überwachungsmassnahmen eignen, und sie bedarf der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht. 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 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. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter der Leitung von Landrat Fridolin Hunold, Glarus, befasste sich mit der Vorlage. Nach einem Bundesgerichtsentscheid von 2008 und dem Inkrafttreten der Eidgenössischen Strafprozessordnung 2011 sind präventive verdeckte Ermittlung nicht mehr und präventive verdeckte Fahndung nur noch sehr beschränkt möglich. Die Änderung des Polizeigesetzes korrigiert dies, indem es die geforderte gesetzliche Grundlage gibt. Die Begriffsdefinition zwischen verdeckter Fahndung und verdeckter Ermittlung erlaubt die zuvor gelebte Praxis; die Chatroom-Einsätze fallen unter verdeckte Fahndung. Die Kantonspolizei kann also wieder jene Instrumente einsetzen, die ihr vor dem Bundesgerichtsentscheid zukamen. Selbst wenn die verdeckten Ermittlungsinstrumente im Kanton Glarus keine grosse Rolle spielten, sei es doch wichtig, dass die Polizei über sie verfüge. – Die Kommission nahm in der Detailberatung eine einzige wesentliche Änderung vor: Sie senkte die Genehmigungsfrist für Observationen und verdeckte Fahndung durch den Polizeikommandanten von einem Monat auf zehn Tage. Polizisten sollen nicht ohne Wissen des Kommandanten einen Monat lang observieren oder verdeckt fahnden können. Es müsse aber auch nicht für jede Observation oder verdeckte Fahndung eine Bewilligung des Kommandanten eingeholt werden. – Im Übrigen schlug sie noch redaktionelle Verbesserungen vor.

Im Landrat war die Vorlage völlig unbestritten. Den Polizeiverantwortlichen seien alle nötigen Massnahmen, also auch verdeckte Ermittlung und Fahndung, wieder zu erlauben, um strafbare Handlungen verhindern zu können. Zu Gunsten der öffentlichen Sicherheit habe die Polizei Verbrechen nicht nur aufzuklären sondern auch zu verhindern. – Die meisten anderen Kantone passten ihre Gesetze diesbezüglich ebenfalls an, oder hätten es bereits getan. Eine Genehmigungsfrist von zehn Tagen sei richtig.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehende Änderung des Polizeigesetzes anzunehmen:

Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Das Polizeigesetz des Kantons Glarus vom 6. Mai 2007 wird wie folgt geändert:

Art. 26^a (neu)

Observation

¹ Die Observation dient der Erkennung der Vorbereitung und der Verhinderung von Verbrechen und Vergehen durch die Kantonspolizei mittels verdeckter Beobachtung von Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten sowie der Erstellung von Bild- oder Tonaufzeichnungen in diesem Zusammenhang.

² Die Kantonspolizei darf eine Observation durchführen, wenn:

- a. hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte, und
- b. die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

³ Hat eine Observation zehn Tage gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der schriftlichen Genehmigung durch den Polizeikommandanten.

Art. 26^b (neu)**Verdeckte Fahndung**

¹ 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 sind. Eine durch Urkunden abgesicherte falsche Identität wird dabei nicht verwendet.

² Die Kantonspolizei darf eine verdeckte Fahndung durchführen, wenn:

- a. hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte, und
- b. die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

³ Die Bestimmungen gemäss den Artikeln 287 (Anforderung an eingesetzte Personen), 291–294 (Aufgaben der verdeckten Fahnder und Führungspersonen) sowie 297 Absatz 1 Buchstaben a und c und Absatz 3 StPO (Beendigung des Einsatzes) sind sinngemäss anwendbar.

⁴ Hat eine verdeckte Fahndung zehn Tage gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der schriftlichen Genehmigung durch den Polizeikommandanten.

Art. 26^c (neu)**Verdeckte Ermittlung**

¹ Die verdeckte Ermittlung dient der Erkennung der Vorbereitung und der Verhinderung von Verbrechen und Vergehen durch Angehörige der Kantonspolizei oder vorübergehend dort angestellte Personen, deren wahre Identität und Funktion nicht erkennbar sind, unter Verwendung einer auf Dauer angelegten, durch Urkunden abgesicherten falschen Identität.

² Der Polizeikommandant darf eine verdeckte Ermittlung anordnen, wenn:

- a. hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass es zu einer in Artikel 286 Absatz 2 StPO genannten Straftat kommen könnte;
- b. die Schwere der Straftat die verdeckte Ermittlung rechtfertigt, und
- c. andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

³ Die Bestimmungen gemäss den Artikeln 287 (Anforderung an eingesetzte Personen), 291–294 (Aufgaben der verdeckten Ermittler und Führungspersonen) sowie 297 Absatz 1 Buchstaben a und c und Absatz 3 StPO (Beendigung des Einsatzes) sind sinngemäss anwendbar.

⁴ Der Einsatz eines verdeckten Ermittlers bedarf der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht. Die Kantonspolizei stellt den Antrag innert 24 Stunden seit der Anordnung der verdeckten Ermittlung.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Juli 2012 in Kraft.