



## Botschaft Nr. 67

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei

25. Juni 2013

Die Botschaft gliedert sich in folgende Abschnitte:

<b>1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs</b>	<b>8</b>
<b>2. Vorbereitende Arbeiten</b>	<b>9</b>
<b>3. Massnahmen der verdeckten Ermittlung zur Verhinderung einer Straftat</b>	<b>9</b>
<b>4. Identifizierung der Polizeibeamten</b>	<b>11</b>
<b>5. Die zuständige Strafbehörde bei Fahren ohne Führerausweis oder trotz Führerausweisentzug</b>	<b>11</b>
<b>6. Vermummungsverbot an Veranstaltungen mit gesteigertem Gemeingebräuch des öffentlichen Grundes</b>	<b>11</b>
<b>7. Kommentar zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>12</b>
<b>8. Auswirkungen des Entwurfs</b>	<b>14</b>

Hiermit unterbreiten wir Ihnen eine Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei.

#### 1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

Mit den am 15.<sup>1</sup> und 16.<sup>2</sup> November 2010 eingereichten Anfragen haben die Grossrätinnen Andrea Burgener Woefray und Gabrielle Bourguet vom Staatsrat Auskunft zu den verdeckten Ermittlungen als Mittel zur Bekämpfung der Pädophilie im Zusammenhang mit der Internetnutzung verlangt. Wie nachfolgend umfassender ausgeführt wird, ist mit einer Gesetzesänderung auf Bundesebene die gesetzliche Grundlage dafür aufgehoben worden, dass die Polizei solche Methoden zur Verhinderung von Straftaten einsetzen kann.

In der Antwort vom 30. November 2010 bemerkte die Freiburger Regierung, im Bewusstsein des von den beiden Grossrätinnen angesprochenen Problems, dass die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) kürzlich eine Arbeitsgruppe mit der Prüfung dieser Problematik beauftragt habe. Der Staatsrat war somit

der Ansicht, zuerst die Vorschläge auf interkantonaler Ebene abzuwarten, bevor die eigene Gesetzgebung über die Polizei geändert werden soll.

In Anbetracht dieser Entwicklungen hat der Staatsrat seinen Vorentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) von Januar bis April 2013 in Vernehmlassung gegeben.

Der Vorentwurf zur Änderung des PolG trägt den Befürchtungen der oben erwähnten Grossrätinnen Rechnung. Zudem soll auch die Praxis zur Identifizierung der Polizeibeamten im Einsatz, wie sie aus der Botschaft des Staatsrats vom 24. April 1990 hervorgeht, im Gesetz verankert werden. Dieser Aspekt wurde am 30. Januar 2012<sup>3</sup> von Grossrat Nicolas Kolly in einer Anfrage aufgenommen, die am 27. März 2012 vom Staatsrat beantwortet wurde. Am 13. September 2012<sup>4</sup> reichten die Grossräte Nicola Kolly und Denis Grandjean eine Motion zum gleichen Thema ein; der Staatsrat beantragt nun, sie abzulehnen.

<sup>1</sup> QA 3350.10.

<sup>2</sup> QA 3352.10.

<sup>3</sup> QA 3007.12.

<sup>4</sup> M 1010.12.

Zuletzt ist es notwendig, im Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr und im Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch punktuelle Änderungen vorzunehmen. Einerseits erfordert die Änderung von Artikel 95 des Strassenverkehrsgesetzes des Bundes, die am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist, eine Änderung des kantonalen Ausführungsgesetzes. Andererseits soll für Veranstaltungen mit einem gesteigerten Gemeingebräuch des öffentlichen Grundes ein Vermummungsverbot eingeführt werden. Dieser letzte Aspekt wurde bereits im Rahmen eines Postulats von Stéphane Peiry zu Zwangs- und Dringlichkeitsmassnahmen thematisiert, das am 21. Juni 2010 eingereicht und begründet wurde.<sup>1</sup>

## 2. Vorbereitende Arbeiten

Die Sicherheits- und Justizdirektion arbeitete in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei einen Vorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei aus. Dieser wurde vom 18. Januar bis 18. April 2013 bei den betroffenen Organen in Vernehmlassung gegeben und von diesen gut aufgenommen.

Im Bereich der verdeckten Ermittlungen betonte die überwiegende Mehrheit<sup>2</sup> der Vernehmlassungadressaten die Notwendigkeit, der Polizei wieder die Mittel zur präventiven Bekämpfung von Verbrechen und Vergehen zu geben. Es gab einige Bedenken zur Einhaltung der Persönlichkeitsrechte und zum Schutz der Privatsphäre, vor allem von der Sozialdemokratischen Partei (SP), den Grünen und der Grünlberalen Partei (GLP). Sie schlagen vor, den Einsatz dieser Mittel stärker zu beschränken, indem sie erstens nur bei der Bekämpfung von pädophilen oder ähnlichen Handlungen zugelassen sind, indem zweitens bereits eine Liste der Vergehen erstellt wird, bei denen die verdeckte Fahndung zulässig ist, und indem drittens zum Beispiel eingeführt wird, dass bei verdeckten Observationen und Fahndungen bereits nach 48 Stunden eine Kontrolle durch die Staatsanwaltschaft erfolgt.

Die Massnahme zum Schutz der Polizeibeamtinnen und -beamten, die ihnen die Möglichkeit gibt, bei Gefahr von Vergeltungsmassnahmen nur ihre persönliche Identifikationsnummer anzugeben, wurde begrüßt. Manche, wie z. B. die CVP und die SVP, würden gerne weiter gehen und den Beamten und Beamten erlauben, jederzeit nur ihre persönliche Identifikationsnummer anzugeben.

Zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr gab es keine nennenswerten Kommentare ausser von Seiten der Oberamtspersonen und der Staatsanwaltschaft. Während diese mit der

Aufhebung der Zuständigkeit der Oberamtspersonen für die Straftaten nach Art. 95 Abs. 1 einverstanden sind, verlangen sie in anderen Fällen, die mit Busse bestraft werden, eine Beibehaltung der Kompetenzen.

Das Vermummungsverbot und das Verbot des Mitführens gefährlicher Gegenstände werden von vielen Vernehmlassungadressaten ebenfalls unterstützt, mit Ausnahme der SP, die das Ziel der Massnahme für einen frommen Wunsch hält. Mehrere Vernehmlassungadressaten äusserten das Anliegen, für besondere Veranstaltungen wie Fasnachten oder Schützenfeste Ausnahmen vorzusehen.

Alle detaillierten Anmerkungen aus der Vernehmlassung wurden soweit möglich im Entwurf des Staatsrats berücksichtigt.

## 3. Massnahmen der verdeckten Ermittlung zur Verhinderung einer Straftat

Bis am 31. Dezember 2010 war der Bereich der verdeckten Ermittlungen ausschliesslich im Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die verdeckte Ermittlung (BVE) geregelt. Artikel 4 Abs. 1 Bst. a sah vor, dass eine verdeckte Ermittlung angeordnet werden kann, wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass voraussichtlich besonders schwere Straftaten begangen werden sollen. Nun ist aber seit dem 1. Januar 2011 im neuen Artikel 286 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0), der Art. 4 Abs. 1 Bst. a BVE aufgehoben hat, vorgesehen, dass eine solche Massnahme nur eingesetzt werden kann, wenn der Verdacht besteht, dass eine Straftat begangen worden sei.

Bei der Verabschiedung der neuen Strafprozessordnung waren die eidgenössischen Räte der Ansicht, dass sie nicht über die Präventivmittel der Polizei bestimmen könnten, das heisst über die Massnahmen zur Verhinderung von Straftaten, da dieser Bereich ausschliesslich in das Tätigkeitsgebiet der Polizeidienste falle, die wiederum der Zuständigkeit der Kantone unterstehen.

Seit dem 1. Januar 2011 besteht also eine beträchtliche Gesetzeslücke, die der Polizei ein wirksames Mittel zur Verhinderung von schweren Straftaten entzieht. Ermittler können zum Beispiel nicht mehr an Internet-Diskussionsforen teilnehmen, um allfällige Pädophile auf der Suche nach Opfern ausfindig zu machen, solange sie keinen konkreten Verdacht haben, dass eine Straftat begangen worden ist.

Ausserdem wurde die Arbeit der für die polizeiliche Ermittlung zuständigen Personen zusätzlich zu dieser Gesetzesänderung durch einen Entscheid des Bundesgerichts aus dem Jahr 2008<sup>3</sup> erschwert. Bislang «unterschied die Praxis zwischen «verdeckter Fahndung» und «verdeckter Ermittlung», wobei

<sup>1</sup> Postulat Stéphane Peiry 2078.10 – Zwangs- und Dringlichkeitsmassnahmen, um gewalttätigen Demonstrationen entgegenzutreten.

<sup>2</sup> Insbesondere die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP), die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP), die Schweizerische Volkspartei (SVP), die Evangelische Volkspartei (EVP) und die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP).

<sup>3</sup> BGE 134 IV 266.

*nur für Letztere die strengen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sein mussten».<sup>1</sup> In der Praxis war man denn auch der Ansicht, dass das alte BVE nur anzuwenden sei, «wenn im Rahmen eines auf längere Zeit angelegten Einsatzes und mit Hilfe besonderer Täuschungsmittel (namentlich der Verwendung falscher Urkunden zur Herstellung einer falschen Identität, d. h. unter Verwendung einer Legende) in ein kriminelles Milieu einzudringen beabsichtigt werde und es um die Aufklärung besonders schwerer Straftaten gehe».<sup>2</sup> Nun kennzeichnet sich aber nach Auffassung des Bundesgerichts eine verdeckte Ermittlung durch das «Anknüpfen von Kontakten mit einer verdächtigen Person zu Ermittlungszwecken durch einen nicht als solchen erkennbaren Polizeiangehörigen ungeachtet des Täuschungsaufwandes und der Eingriffsintensität»<sup>3</sup>.*

Aufgrund dieser neuen Rechtsprechung waren die Polizeibeamten nicht mehr befugt, ihre Funktion und ihre wahre Identität zu verbergen, wenn es sich um Straftaten handelte, die im alten BVE nicht aufgeführt waren, da dessen Bestimmungen grösstenteils in die StPO übernommen wurden. So war es der Polizei folglich nicht mehr möglich, fiktive Drogenkäufe zu tätigen, um Drogenkleinhändler zu verhaften, da der einfache Drogenhandel nicht in der im Gesetz festgelegten Liste aufgeführt ist.

Seit Herbst 2010 hat die Frage der Reglementierung der verdeckten Ermittlung Bund und Kantone beschäftigt. Die rechtliche Lage konnte schrittweise geklärt werden.

<sup>1</sup> Parlamentarische Initiative. Präzisierung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats, BBl. 2012 5168.

<sup>2</sup> Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats, BBl. 2012 5167.

<sup>3</sup> Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats, BBl. 2012 5170.

Der Kanton Schwyz seinerseits verfügte immer über eine Gesetzgebung über die präventive Fahndung durch die Polizei und der Kanton Bern hat seine Gesetzgebung bereits im März 2011 geändert. Ausserdem hat die KKJPD anlässlich ihrer Versammlung vom 7. April 2011 eine Empfehlung dazu abgegeben, wie die präventive Observation und die verdeckte Ermittlung der Polizei auf kantonaler Ebene gesetzlich geregelt werden könnte. Seither hat in der Deutschschweiz die Mehrzahl der Kantone bereits Gesetze erlassen oder ist daran, dies zu tun<sup>4</sup>. In der Westschweiz haben die Kantone Waadt, Neuenburg und Genf die Änderungen ihrer entsprechenden Gesetzgebung in Kraft gesetzt.

Parallel zu diesen kantonalen Bemühungen hat das eidgenössische Parlament eine parlamentarische Initiative des Nationalrats Daniel Jositsch vom 29. September 2008 behandelt. Diese wurde nach der Veröffentlichung des vorgenannten Bundesgerichtentscheids eingereicht, der die Möglichkeiten des Rückgriffs auf verdeckte Ermittlungen einschränkte.

Die Initiative hat insbesondere zu einer Änderung der StPO geführt, die im Dezember 2012 vom eidgenössischen Parlament<sup>5</sup> verabschiedet wurde und am 1. Mai 2013 in Kraft getreten ist. Die Revision sieht eine genaue Definition der Begriffe der verdeckten Observation, der verdeckten Ermittlung und der verdeckten Fahndung vor.

Der Kanton Neuenburg hat die Kriterien der zukünftigen Bundesgesetzgebung bereits bei der Änderung seiner eigenen präventiven Gesetzgebung berücksichtigt. Unten stehende Tabelle aus der Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Neuenburger Polizeigesetzes listet die verschiedenen Punkte auf, die eine Unterscheidung der beiden Massnahmen erlauben<sup>6</sup>:

Verdeckte Ermittlung	Verdeckte Fahndung
Lang andauernder Einsatz	Kurzer Einsatz
Infiltration des Milieus	Keine Infiltration des Milieus
Legende	Keine Legende
Falsche Ausweise	Keine falschen Ausweise
Aufbauen eines Vertrauensverhältnisses mit den Kriminellen	Kein Vertrauensverhältnis
Ausgeführt durch einen Polizisten oder einen Zivilisten	Nur durch Polizisten ausgeführt
Zusicherung der Anonymität während des Verfahrens	Keine Zusicherung der Anonymität im Rahmen des Verfahrens
Keine direkte Gegenüberstellung mit dem Beschuldigten	Direkte Gegenüberstellung mit dem Beschuldigten

Demzufolge ist der Staatsrat nun in der Lage, Gesetzesänderungen vorzuschlagen, die sowohl den Empfehlungen der

<sup>4</sup> Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats, BBl. 2012 5597, Fussnoten 15 und 16.

<sup>5</sup> Bundesgesetz vom 14. Dezember über die verdeckte Ermittlung und Fahndung (Änderung der Strafprozessordnung und des Militärstrafprozesses), BBl. 2012 9649.

<sup>6</sup> Bericht des Staatsrats an den Grossen Rat zur Unterstützung eines Gesetzesentwurfs zur Änderung des Gesetzes über die Neuenburger Polizei (LPol) vom 25. Juni 2012, S. 4 (auf Französisch).

KKJPd als auch der letzten Revision der StPO auf Bundesebene gerecht werden.

Die neuen Artikel dieses Vorentwurfs übernehmen die Struktur aus der Änderung der StPO. So soll ein gesetzlicher Rahmen für die präventive Observation, die präventive verdeckte Fahndung und die präventive verdeckte Ermittlung geschaffen werden, wodurch das Prinzip der Verhältnismässigkeit gewahrt werden kann.

Mit diesen neuen Bestimmungen soll die Polizei über die nötigen rechtlichen Werkzeuge verfügen, um ihre Arbeit in etwa unter denselben Bedingungen zu verrichten, die vor der Aufhebung des BVE durch die StPO und vor dem erwähnten Entscheid des Bundesgerichts galten.

Die Verabschiedung dieser Gesetzesgrundlagen ermöglicht der Polizei namentlich, die Pädokriminalität auf Kommunikationsplattformen im Internet zu bekämpfen, sich über eventuelle geplante «Raser-Rennen» auf dem Laufenden zu halten und die Organisatoren von solchen Veranstaltungen ausfindig zu machen.

#### **4. Identifizierung der Polizeibeamten**

Wie bereits in der Einleitung erwähnt wurde die Frage der Identifizierung der Polizeibeamten im Jahr 2012 bereits in einer Anfrage und in einer Motion aufgeworfen. Das aktuelle Gesetz verpflichtet die Beamten, bei einem Einsatz ihren Namen anzugeben, wenn die vom Einsatz betroffene Person dies verlangt. In der Botschaft des Staatsrats vom 24. April 1990 ist jedoch eine Ausnahme vorgesehen. So können die Polizeibeamten, wenn sie sich bei risikobehafteten Einsätzen bedroht fühlen oder unerlaubte Vergeltungsmassnahmen befürchten, lediglich die persönliche Identifikationsnummer angeben. Es ist sinnvoll, diese Bestimmung explizit im Gesetz zu verankern, damit eine grössere Rechtssicherheit geschaffen wird und die Ausnahme bessere Sichtbarkeit erhält.

#### **5. Die zuständige Strafbehörde bei Fahren ohne Führerausweis oder trotz Führerausweisentzug**

Artikel 18 Abs. 1 AGSVG sieht für bestimmte Zu widerhandlungen gegen die Bestimmungen des SVG und dessen Ausführungsverordnungen strafrechtliche Kompetenzen der Oberamtpersonen vor. Diese Zu widerhandlungen, darunter jene nach Artikel 95 Ziff. 1 SVG (hauptsächlich Fahren ohne Führerausweis), wurden mit Busse bestraft. Die Zuständigkeit der Oberamtpersonen war in der Regel für geringfügige Zu widerhandlungen vorgesehen, die mit Busse bestraft wurden.

Mit dem Gesetz vom 17. Dezember 2010 zur Änderung des SVG hat der Bund den Artikel 95 SVG geändert. Neu werden die Mehrzahl der Zu widerhandlungen, die nach Artikel 95

Ziff. 1 SVG mit Busse bestraft wurden, mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren, mit einer Geldstrafe oder mit einer Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft. Bestimmte Zu widerhandlungen werden hingegen weiterhin mit Busse bestraft (Missachtung der mit dem Führerausweis im Einzelfall verbundenen Beschränkungen oder Auflagen; Übernahme der Aufgabe des Begleiters bei einer Lernfahrt, ohne die Voraussetzungen zu erfüllen; berufsmässiges Erteilen von Fahrunterricht ohne Fahrlehrerausweis; s. Art. 95 Abs. 3 SVG, neu). Das neue Bundesrecht ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten.

Angesichts dessen ist es gerechtfertigt, Artikel 18 Abs. 1 AGSVG zu ändern und den Verweis auf Artikel 95 Ziff. 1 zu streichen. Denn gemäss dem geltenden System ist es nicht möglich, den Oberamtpersonen die Kompetenz zu übertragen, über strafrechtliche Zu widerhandlungen zu urteilen, für die eine Freiheits- oder Geldstrafe vorgesehen ist.

Es ist zudem hervorzuheben, dass dem Grossen Rat<sup>1</sup> mit dem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger bereits im November 2011 eine Änderung dieses Artikels vorgeschlagen wurde. Doch der Vorschlag konnte nicht geprüft werden, da aus für diese Frage irrelevanten Gründen nicht auf die Vorlage eingetreten wurde<sup>2</sup>. Am 21. Dezember 2011 hat die Sicherheits- und Justizdirektion daher eine interne Richtlinie erlassen, in Erwartung der Änderung des AGSVG, mit der die Zuständigkeit für die Beurteilung der Zu widerhandlungen nach Art. 95 Abs. 1 der Staatsanwaltschaft übertragen wird.

#### **6. Vermummungsverbot an Veranstaltungen mit gesteigertem Gemeingebräuch des öffentlichen Grundes**

In den vergangenen Jahren kam es oft vor, dass sich extremistische Personengruppen verummt und mit gefährlichen Gegenständen ausgerüstet Veranstaltungen angeschlossen haben, nur um Gewalt auszuüben. Letztes Beispiel war die Veranstaltung «Tanz dich frei» vom 25. Mai 2013 in Bern, an der die Randalierer, die sich unter die Menge gemischt hatten, Ausschreitungen mit mehreren Dutzend Verletzten und beträchtlichen Sachschaden verursacht haben.

Sobald eine strafbare Handlung begangen worden ist, kann repressiv vorgegangen werden, indem polizeiliche Massnahmen umgesetzt und die Unruhestifter strafrechtlich verfolgt werden. Um handeln zu können, bevor es zu Körperverletzungen oder Schäden kommt, beantragt der Staatsrat die Schaffung einer Gesetzesgrundlage im Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch, um die Vermummung des Gesichts und das Mitführen von gefährlichen Gegenständen bestrafen zu können, wie es mehrere Kantone bereits getan haben

<sup>1</sup> TGR 2011, S. 2421 ff.

<sup>2</sup> TGR 2011, S. 2305 ff.

(insbesondere VD, BS, ZH, BE, LU, TG, AG, SO, SH). Dieser neue Artikel entspricht auch einer Forderung, die Grossrat Peiry in einem Postulat formuliert hat<sup>1</sup>.

## 7. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

### Art. 33a Präventive Observation

Diese Bestimmung bietet der Polizei die Möglichkeit, wieder Observationen durchzuführen, um Straftaten zu verhindern.

Auf Bundesebene wird die Observation in Artikel 282 StPO folgendermassen geregelt:

1. *Die Staatsanwaltschaft und, im Ermittlungsverfahren, die Polizei können Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachten und dabei Bild- oder Tonaufzeichnungen machen, wenn:*
  - a. *aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass Verbrechen oder Vergehen begangen worden sind; und*
  - b. *die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.*
2. *Hat eine von der Polizei angeordnete Observation einen Monat gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft.*

Im aktuellen Entwurf soll eine ähnliche Bestimmung wie in Artikel 282 StPO auf kantonaler Ebene vorgesehen werden, um zu verhindern, dass Straftaten begangen werden.

Die von einer solchen Observation betroffenen Personen und Sachen werden nur an allgemein zugänglichen Orten beobachtet und für die Dauer von höchstens einem Monat. Die Polizei verfügt über personelle und technische Mittel, um eine solche Observation zu erleichtern. Unter technischen Mitteln sind mobile Überwachungsgeräte zu verstehen (Bild und Tonaufnahmen).

Gemäss Absatz 1 dieses Artikels kann die Observation nur erfolgen, wenn zwei Voraussetzungen zugleich erfüllt sind, d. h. wenn ernsthafte Anzeichen dafür bestehen, dass ein Verbrechen oder ein Vergehen begangen werden könnte (Bst. a) und andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos sind oder unverhältnismässig erschwert werden (Bst. b). Ebenso wie die Observation gemäss Art. 282 StPO wird sie von einem Offizier der Gerichtspolizei angeordnet (s. Art. 148 Abs. 2 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1)).

Die Privatsphäre der Personen wird nicht tangiert. In der Tat wird eine Observation nur auf öffentlichem Grund oder an allgemein zugänglichen Orten möglich sein. Die internet-

basierten Kommunikationsplattformen fallen unter diesen zweiten Begriff. Ein Polizist wird auf diese Weise, ohne seine Funktion zu nennen, den Informationsaustausch mitverfolgen können, ohne jedoch aktiv an den Diskussionen teilzunehmen.

Die erwähnten technischen Mittel, d. h. zur Bild- und Tonaufnahme, ermöglichen keinesfalls den Einsatz von Mitteln, die die Privatsphäre verletzen, wie beispielsweise die Telefonüberwachung.

Absatz 2 sieht vor, dass die Observation durch die Polizei auf die Dauer von einem Monat beschränkt ist. Dieser Zeitraum ist in der Realität ausreichend. Muss nämlich eine Observation verlängert werden, so handelt es sich aller Wahrscheinlichkeit nach um Fälle, die in der StPO geregelt sind, sodass eine Untersuchung eröffnet werden muss. Dauert eine Observation länger als einen Monat, ist eine Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft erforderlich. In diesem Fall kann die Staatsanwaltschaft eine Frist ansetzen, nach deren Ablauf die Polizei eine Verlängerung dieser Massnahmen beantragen muss, um zu kontrollieren, ob sie gerechtfertigt und angemessen sind. Absatz 3 sieht vor, dass die Artikel 141 und 283 StPO sinngemäss gelten. In ersterem ist die Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter Beweise geregelt, in letzterem die Mitteilung an eine von einer Observation betroffenen Person. Die Voraussetzungen der Mitteilung stimmen demnach mit denjenigen in der StPO überein.

### Art. 33b Präventive verdeckte Fahndung

Die Änderung der StPO, die im Dezember 2012 von den eidgenössischen Räten verabschiedet worden ist, sieht in Artikel 298a folgende Definition für die verdeckte Fahndung vor:

1. *Verdeckte Fahndung liegt vor, wenn Angehörige der Polizei im Rahmen kurzer Einsätze in einer Art und Weise, dass ihre wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist, Verbrechen und Vergehen aufzuklären versuchen und dabei insbesondere Scheingeschäfte abschliessen oder den Willen zum Abschluss vortäuschen.*
2. *Verdeckte Fahnderinnen und Fahnder werden nicht mit einer Legende im Sinne von Artikel 285a ausgestattet. Ihre wahre Identität und Funktion wird in den Verfahrensakten und bei Einvernahmen offengelegt.*

Die präventive verdeckte Fahndung nach Artikel 33b des Vorentwurfs entspricht der Definition der StPO, mit dem einzigen Unterschied, dass sie vor Straftaten zum Einsatz gelangt, um das Begehen ebensolcher zu verhindern, und nicht nur, um bereits begangenen Verbrechen und Vergehen auf den Grund zu gehen.

Wenn der Polizeibeamte in Kontakt mit Personen tritt, ohne sich als Polizist zu erkennen geben zu müssen, handelt es sich nicht mehr um eine präventive Observation, sondern

<sup>1</sup> Postulat Stéphane Peiry 2078.10 – Zwangs- und Dringlichkeitsmassnahmen, um gewalttätigen Demonstrationen entgegenzutreten.

um eine präventive verdeckte Fahndung. Die präventive verdeckte Fahndung unterscheidet sich von der präventiven verdeckten Ermittlung dadurch, dass sie von kurzer Dauer ist, und weder eine Infiltration des Milieus noch eine Legende erfordert. Diese Fahndung, die ausschliesslich von Polizisten ausgeführt werden, darf nicht zu einem Vertrauensverhältnis mit der Zielperson führen.

Wie die verdeckten Observationen ist auch die präventive verdeckte Fahndung unter zwei Voraussetzungen möglich, nämlich, wenn ernsthafte Anzeichen dafür bestehen, dass Verbrechen oder Vergehen begangen werden könnten und dass andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos sind oder unverhältnismässig erschwert werden. Sie muss ebenfalls durch einen Offizier der Gerichtspolizei angeordnet werden. Es handelt sich demnach wie bei der präventiven Observation um ein zusätzliches Mittel für die polizeilichen Ermittlungen.

### **Art. 33c Präventive verdeckte Ermittlung**

Artikel 285a StPO, wie er vom eidgenössischen Parlament im Dezember 2012 verabschiedet worden ist, sieht folgende Definition der verdeckten Ermittlung vor:

*Verdeckte Ermittlung liegt vor, wenn Angehörige der Polizei oder Personen, die vorübergehend für polizeiliche Aufgaben angestellt sind, unter Verwendung einer durch Urkunden abgesicherten falschen Identität (Legende) durch aktives, zielgerichtetes, täuschendes Verhalten zu Personen Kontakte knüpfen mit dem Ziel, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und in ein kriminelles Umfeld einzudringen, um besonders schwere Straftaten aufzuklären.*

Die präventive verdeckte Ermittlung nach Artikel 33c des Vorentwurfs entspricht dieser Definition, mit dem Unterschied, dass sie vor dem Begehen einer Straftat zur Anwendung gelangt. Die Einführung dieser Bestimmung schafft die Möglichkeit der verdeckten Ermittlung mit dem Ziel der Verhinderung einer Straftat.

Die Polizei wird verdeckt ermitteln und mit Personen interagieren können, die strafbare Handlungen begehen könnten. Diese Ermittlungen sind zulässig, wenn die drei folgenden Voraussetzungen gegeben sind: Eine in Artikel 286 Abs. 2 StPO genannte Straftat könnte begangen werden (Bst. a); die Schwere der Straftat rechtfertigt die verdeckte Ermittlung (Bst. b); andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung sind aussichtslos oder werden unverhältnismässig erschwert (Bst. c).

Eine solche Massnahme kann von einem Offizier der Gerichtspolizei angeordnet werden. Gemäss Artikel 2 dieser Bestimmung ist der Kommandant der Kantonspolizei jedoch befugt, eine Beamtin oder einen Beamten der Kantonspolizei zu Ermittlungszwecken mit einer Legende auszustatten.

Absatz 3 sieht wie die StPO die Zuständigkeit des Zwangsmassnahmengerichts für das Erteilen der Bewilligung vor. Die Polizei muss grundsätzlich vorgängig die Genehmigung dieses Gerichts einholen, ausser in Notfällen. Ein Notfall liegt insbesondere dann vor, wenn das Begehen einer Straftat unmittelbar bevorsteht oder wenn die gesuchten Beweise verloren zu gehen drohen. In solchen Fällen kann die Bewilligung innerhalb von 24 Stunden beantragt werden.

Absatz 4 hält fest, dass die StPO sinngemäss gilt. Artikel 141 StPO regelt die Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter Beweise, Artikel 151 StPO die Massnahmen zum Schutz verdeckter Ermittlerinnen und Ermittler und die Artikel 286 und 298 StPO die verdeckten Ermittlungen.

### **Art. 38c Abs. 2 (neu)**

Dieser Zusatz ist notwendig aufgrund der neuen Bestimmungen, die der Polizei zu handeln ermöglichen, bevor eine eigentliche Strafuntersuchung eröffnet worden ist.

### **Art. 38d Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

Das Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung enthält in Artikel 4 Abs. 1 Bst. e eine ähnliche Bestimmung. Darin ist vorgesehen, dass aufgezeichnete Daten, die nicht im Rahmen eines Verfahrens aufbewahrt werden, nach spätestens 30 Tagen oder im Falle eines Übergriffs auf Personen oder Sachen nach maximal 100 Tagen vernichtet werden. Da jedoch polizeilich angeordnete Videoüberwachungen ausdrücklich aus dem Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgeschlossen werden, bedarf es einer solchen Bestimmung auch für die im **Gesetz über die Kantonspolizei vorgesehenen** Bild- und Tonaufnahmen, namentlich im Rahmen der verdeckten Observation. Die vorgesehene Dauer entspricht der Rechtsprechung des Bundesgerichts. Dieses gelangte zur Einschätzung, dass eine Aufbewahrungsdauer von einem Jahr unverhältnismässig, eine Dauer von 100 Tagen jedoch gerechtfertigt sei<sup>1</sup>.

### **Art. 39 Abs. 3**

Im Gesetz soll neu für Polizeibeamte im Einsatz die Möglichkeit verankert werden, dass sie bei drohenden Vergeltungsmassnahmen die Angabe der Identität verweigern können. Sie müssen jedoch, wie dies bereits in der Praxis gehandhabt wird, ihre persönliche Identifikationsnummer angeben. Sobald ein Polizeibeamter sich bedroht fühlt und Vergeltungsmassnahmen befürchtet, kann er es ablehnen, seinen Namen bekannt zu geben. Die anwendbaren Bestimmungen bei der Eröffnung eines Strafverfahrens sind in der StPO geregelt. So kann die Anonymität des Beamten in einer

<sup>1</sup> BGE 133 I 77/JdT 2008 I 418 und BGE 136 I 87/JdT 2010 I 367.

Strafuntersuchung nur unter den in Art. 150 StPO genannten Bedingungen garantiert werden.

## **Art. 18 AGSVG**

In Artikel 18 AGSVG wird der Verweis auf Artikel 95 Ziff. 1 SVG gestrichen. Demnach liegt die Kompetenz für die Bestrafung einer Zuwiderhandlung, für die eine Freiheitsstrafe vorgesehen ist, einzig bei der Staatsanwaltschaft. Zudem ist im SVG nicht mehr von Ziffern, sondern von Absätzen die Rede, sodass auch die Terminologie unseres Einführungsgesetzes angepasst werden muss.

## **Art. 12a EGStGB Vermummungsverbot und Verbot des Mitführen gefährlicher Gegenstände**

Unter Gegenständen, die die körperliche Integrität schädigen können, versteht man insbesondere spitze, scharfe, stumpfe und explosive Gegenstände sowie Objekte, die Substanzen versprühen. Dieses Verbot gilt nur für Veranstaltungen mit gesteigertem Gebrauch des öffentlichen Grundes, da diese ein grösseres Risiko einer Störung der öffentlichen Ordnung mit sich bringen.

Um die Verhältnismässigkeit zu wahren, ist in Absatz 2 vorgesehen, dass die Oberamtperson, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zuständig ist (Art. 19 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner (SGF 122.3.1)), die Erlaubnis erhält, auf Antrag der Gemeinde und der Polizei beispielsweise für Fasnachtsumzüge oder Schützenfeste Ausnahmen zu bewilligen.

Um die Wirksamkeit des Verbots zu erhöhen, wird in Absatz 3 schliesslich vorgesehen, dass die Kantonspolizei das betreffende Material als provisorische Sicherstellung beschlagnahmen kann, wie es in Art. 263 Abs. 3 StPO vorgesehen ist.

## **8. Auswirkungen des Entwurfs**

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des PolG hat weder personelle noch finanzielle Auswirkungen.

Die Änderungen des AGSVG und des EGStGB haben ebenfalls weder personelle noch finanzielle Auswirkungen. Die Änderung des AGSVG ist grundsätzlich schon in Kraft, jedoch nur auf der Grundlage einer internen Richtlinie der SJD. Das Vermummungsverbot und das Verbot des Mitführen von Waffen wird nur punktuell zusätzliche Arbeit von Seiten der Oberamtpersonen erfordern, da sie die Ausnahmegerüste behandeln werden.

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keinerlei Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und

Gemeinden. Gemäss den Ergebnissen der Evaluierung nach den «Kompass 21»-Kriterien haben sie auch keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung. Der Vorentwurf ist hinsichtlich Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität unproblematisch.

Der Gesetzesentwurf unterliegt nicht dem Finanzreferendum. Er unterliegt jedoch dem Gesetzesreferendum.

---