

XI. Nachtrag zum Polizeigesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 18. Dezember 2012

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
1.1 Verdeckte Fahndung und verdeckte Ermittlung	2
1.2 Präventive und repressive Polizeitätigkeit	3
1.3 Entwicklung der gesetzlichen Regelung und Rechtsprechung	3
1.4 Geplante Änderung der Strafprozessordnung	4
1.5 Handlungsbedarf	5
2 Empfehlungen der KKJPD	6
3 Präventive verdeckte Fahndung	6
4 Präventive verdeckte Ermittlung	7
4.1 Verhältnismässigkeit	7
4.2 Regelung	7
5 Weiterer Regelungsbedarf	7
5.1 Präventive Observation	7
5.2 Vom Bundesgesetzgeber vorgeschriebene Anpassung	8
6 Vernehmlassungsverfahren	8
7 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln	10
8 Kostenfolgen	12
9 Referendum	12
10 Antrag	12
Entwurf (XI. Nachtrag zum Polizeigesetz)	13

Zusammenfassung

In der Polizeipraxis sind nicht offen ermittelnde Polizistinnen und Polizisten von zentraler Bedeutung. Zu denken ist beispielsweise an Polizeiangehörige, die nicht in Uniform, sondern in Zivilkleidung auftreten und Scheinkäufe im Drogenbereich tätigen. Ein weiteres Beispiel sind die sogenannten Chatroom-Kontrollen, bei welchen sich Polizeiangehörige unter einem Pseudonym in einen Chatroom einloggen, um pädophile Straftaten zu verhindern. Derartige Ermittlungen wurden bisher von der Polizei ohne besondere gesetzliche Grundlage in Anwendung der polizeilichen Generalklausel durchgeführt. Das Bundesgericht entschied im Jahr 2008 jedoch, dass es dazu einer besonderen gesetzlichen Grundlage bedürfe. Scheinkäufe im Drogenbereich, Chatroom-Kontrollen sowie weitere verdeckte Ermittlungshandlungen zur Verhinderung von Straftaten sind seither nicht bzw. nur noch eingeschränkt möglich. Um die durch den Bundesgerichtsentscheid entstandene Gesetzeslücke zu schliessen, sollen im Polizeigesetz die verschiedenen verdeckten Ermittlungsarten geregelt werden. Die vorgeschlagenen Regeln betreffen die selbständige Polizeitätigkeit ausserhalb eines Strafverfahrens und dienen primär dazu, Straftaten zu verhindern.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf zum XI. Nachtrag zum Polizeigesetz¹, mit welchem im Wesentlichen eine gesetzliche Grundlage für die präventive verdeckte Fahndung sowie für die präventive verdeckte Ermittlung geschaffen wird.

1 Ausgangslage

1.1 Verdeckte Fahndung und verdeckte Ermittlung

Verdeckte Fahndung und verdeckte Ermittlung sind wichtige Instrumente in der Kriminalitätsbekämpfung. Bei beiden Ermittlungsarten treten nicht offen ermittelnde Polizistinnen und Polizisten mit Personen in Kontakt, um Straftaten zu erkennen oder zu verhindern. Je nach Intensität und Täuschungsaufwand, mit welchen die Zielpersonen durch die nicht offen ermittelnden Polizistinnen und Polizisten angegangen werden, handelt es sich dabei entweder um eine verdeckte Fahndung (wenig intensiv) oder um eine verdeckte Ermittlung (intensiv). Die Übergänge sind naturgemäss fliessend. Nach aktueller Lehre (Donatsch/Hansjakob/Lieber, Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, Zürich 2010, Art. 286 N. 16 ff.; Niggli/Heer/Wiprächtiger, Schweizerische Strafprozessordnung, Basel 2011, Art. 286 N. 3 ff.) werden verdeckte Fahndung und verdeckte Ermittlung aufgrund folgender Unterscheidungsmerkmale voneinander abgegrenzt:

	verdeckte Fahndung	verdeckte Ermittlung
Dauer	kurz	lang (i.d.R. mehrere Monate)
ermittelnde Person	Polizistin/Polizist	Polizistin/Polizist oder beauftragte Person der Polizei
falsche Identität	ja	ja
falsche Identität durch fingierte Urkunden abgesichert	nein	ja (z.B. Pass, Führerausweis, Mietvertrag, Bankkonto)
Aufbau eines Vertrauensverhältnisses	nein	ja

¹ Der guten Ordnung halber ist darauf hinzuweisen, dass in der anfangs 2012 durchgeführten Vernehmlassung noch vom X. Nachtrag die Rede war. Inzwischen wurde das Polizeigesetz im Zusammenhang mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (22.12.05) durch einen X. Nachtrag geändert. Aus diesem Grund handelt es sich bei der vorliegenden Änderung um den XI. Nachtrag.

	verdeckte Fahndung	verdeckte Ermittlung
Mass der Täuschung	gering	hoch
Anonymitätswahrung im Strafverfahren zum Schutz der ermittelnden Person nötig	nein	ja

Abb. 1: Abgrenzungskriterien zwischen verdeckter Fahndung und verdeckter Ermittlung.

Gesetzesbestimmungen über die verdeckte Beweiserhebung knüpfen an diese Unterscheidung an und sehen je unterschiedliche Regelungen vor, wobei die Voraussetzungen der verdeckten Ermittlung strenger sind als diejenigen der verdeckten Fahndung. Dies aus der Überlegung heraus, dass die verdeckte Ermittlung im Vergleich zur verdeckten Fahndung einen schwereren Grundrechtseingriff darstellt.

1.2 Präventive und repressive Polizeitätigkeit

Zu unterscheiden sind weiter die präventive und die repressive Polizeitätigkeit. Präventive Polizeitätigkeit erfolgt ohne Vorliegen eines konkreten Tatverdachts und ausserhalb eines Strafverfahrens. Es geht primär darum, zukünftige Straftaten zu verhindern. Repressive Polizeitätigkeit erfolgt aufgrund eines konkreten Tatverdachts und im Rahmen eines laufenden Strafverfahrens. Der Fokus liegt dabei auf der Aufklärung von bereits begangenen Straftaten. Verdeckte Fahndung und verdeckte Ermittlung können je präventiv oder repressiv durchgeführt werden. Zu unterscheiden sind damit die folgenden vier Konstellationen:

	verdeckte Fahndung	verdeckte Ermittlung
präventiv	präventive verdeckte Fahndung	präventive verdeckte Ermittlung
repressiv	repressive verdeckte Fahndung	repressive verdeckte Ermittlung

Abb. 2: Typologie der verdeckten Fahndung und Ermittlung.

Die Unterscheidung ist von Bedeutung, weil die präventive Polizeitätigkeit im Polizeirecht, die repressive Polizeitätigkeit hingegen im Strafprozessrecht zu regeln ist (vgl. zum Geltungsbereich des Strafprozessrechtes Art. 1 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung [SR 312.0; abgekürzt StPO]). Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Polizeirechts liegt – abgesehen von vorliegend nicht zur Anwendung kommenden fragmentarischen Bundeskompetenzen – bei den Kantonen (Art. 3 und Art. 42 Abs. 1 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Strafprozessrechtes liegt beim Bund (Art. 123 Abs. 1 BV; vgl. auch Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 08.3841 «Verdeckte Ermittlungen im Vorfeld von Strafverfahren» [www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083841]). Entsprechend sind präventive verdeckte Fahndung und Ermittlung im kantonalen Polizeigesetz (sGS 451.1; abgekürzt PG) und repressive verdeckte Fahndung und Ermittlung in der StPO zu regeln.

1.3 Entwicklung der gesetzlichen Regelung und Rechtsprechung

Bis Ende 2004 waren weder die verdeckte Fahndung noch die verdeckte Ermittlung gesetzlich geregelt. Sie wurden bis dahin ohne besondere gesetzliche Grundlage durchgeführt. Mit dem Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (AS 2004, 1409; abgekürzt BVE), das vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2010 in Kraft war, wurde erstmals die verdeckte Ermittlung (nicht aber die verdeckte Fahndung) geregelt. Die Regelungen des BVE umfassten sowohl die präventive als auch die repressive verdeckte Ermittlung. Dies stand in einem gewissen Widerspruch zur oben gemachten Ausführung, wonach die präventive verdeckte Ermittlung im kantonalen (Polizei-) Recht zu regeln ist. Verdeckte Ermittlungen nach dem BVE waren an strenge Vorausset-

zungen² geknüpft und bedurften einer richterlichen Genehmigung (Art. 7 BVE). Verdeckte Fahndungen dagegen wurden – ohne dass die Voraussetzungen des BVE gegeben waren – von der Polizei oder den Strafuntersuchungsbehörden selbständig angeordnet. Die Abgrenzung zwischen verdeckter Fahndung und verdeckter Ermittlung wurde seit Inkrafttreten des BVE bis Juni 2008 aufgrund der oben unter Ziff. 1.1 dargestellten Abgrenzungskriterien vorgenommen. Die für die Praxis bedeutsamen Chatroom-Kontrollen³ sowie Scheinkäufe im Drogenbereich wurden entsprechend als verdeckte Fahndungen qualifiziert und demgemäss als zulässig erachtet, auch ohne dass eine formell-gesetzliche Grundlage bestand. Mit BGE 134 IV 266 vom 16. Juni 2008 wurden die bisherigen Abgrenzungskriterien umgestossen: Das Bundesgericht entschied, dass jedes Anknüpfen von Kontakten mit einer verdächtigen Person zu Ermittlungszwecken durch einen nicht als solchen erkennbaren Polizeiangehörigen ungeachtet des Täuschungsaufwands und der Eingriffsintensität als verdeckte Ermittlung im Sinn des BVE zu qualifizieren sei. Diese extensive Auslegung des Begriffs der verdeckten Ermittlung hatte zur Konsequenz, dass Chatroom-Kontrollen zwar grundsätzlich weiterhin zulässig waren, aber formell angeordnet und richterlich genehmigt werden mussten. Dagegen waren Scheinkäufe im Drogenkleinhandel überhaupt nicht mehr möglich bzw. nicht mehr bewilligungsfähig, da damit keine Tat des Deliktskatalogs von Art. 4 Abs. 2 BVE abgeklärt wurde.

Mit Inkrafttreten der StPO am 1. Januar 2011 wurde das BVE aufgehoben. In der StPO ist lediglich die repressive verdeckte Ermittlung geregelt. Die Möglichkeit der präventiven verdeckten Ermittlung ist darin nicht mehr vorgesehen. Dies entspricht zwar der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen, führte aber dazu, dass seit 1. Januar 2011 mangels gesetzlicher Grundlage keine präventiven verdeckten Ermittlungen mehr durchgeführt werden können. Damit sind auch Chatroom-Kontrollen nicht mehr zulässig.

Zur geltenden Rechtslage kann zusammenfassend festgehalten werden, dass durch BGE 134 IV 266 und das Inkrafttreten der StPO die nicht offene Ermittlungstätigkeit ausserhalb eines Strafverfahrens ganz grundsätzlich erschwert und in gewissen Bereichen verunmöglicht wurde.

1.4 Geplante Änderung der Strafprozessordnung

Auf Bundesebene wurde im April 2010 die parlamentarische Initiative 08.458 «Präzisierung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung» gutgeheissen. Die Initiative zielt darauf ab, den durch das Bundesgericht extensiv ausgelegten Begriff der verdeckten Ermittlung wieder auf denjenigen Rahmen einzuschränken, wie er von der Praxis vor BGE 134 IV 266 verstanden wurde. Die Abgrenzung soll mit anderen Worten wieder aufgrund der oben unter Ziff. 1.1 dargestellten Abgrenzungskriterien vorgenommen werden. Zur Umsetzung der Initiative hat die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates inzwischen einen entsprechenden Entwurf ausgearbeitet. Gemäss Entwurf soll den geltenden Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung (Art. 286 bis 298 StPO) ein Art. 285a StPO vorangestellt werden, in welchem der Begriff der verdeckten Ermittlung definiert wird. Überdies wird vorgeschlagen, die repressive verdeckte

² Zu den Voraussetzungen gehörte (kumulativ) erstens ein hinreichender Verdacht, dass besonders schwere Straftaten begangen worden sind oder begangen werden sollen (Art. 4 Abs. 1 Bst. a BVE). Zweitens mussten andere Untersuchungshandlungen erfolglos geblieben oder die Ermittlungen sonst aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert sein (Art. 4 Abs. 1 Bst. b BVE). Drittens musste es um die Aufklärung oder Verhinderung einer Straftat aus dem Deliktskatalog von Art. 4 Abs. 2 BVE gehen.

³ Chatroom-Kontrollen laufen in etwa wie folgt ab: Angehörige der Polizei loggen sich unter einem Pseudonym, welches auf ein im Jugendschutzalter stehendes Kind hindeutet (z.B. «Jenny_13» oder «manuela_13»), in öffentlich zugängliche Chatrooms ein. Nach kurzer Zeit werden sie von Pädophilen kontaktiert und mit verschiedenen Äusserungen, Fragen und Aufforderungen sexuellen Inhalts konfrontiert, bis die Zielperson schliesslich ein Treffen mit dem Ziel, sexuelle Handlungen vorzunehmen, vorschlägt. Erscheint die Zielperson am vereinbarten Treffpunkt, erfolgt der polizeiliche Zugriff. In der Regel wird der Täter wegen unvollendeten untauglichen Versuchs der sexuellen Handlungen mit Kindern gemäss Art. 187 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) i.V.m. Art. 22 StGB bestraft (Jositsch/Murer Mikolasek, Wenn polizeiliche Ermittler in Teufels Küche kommen, in: AJP 2/2011, S. 188).

Fahndung gesetzlich zu normieren. Dazu soll im Anschluss an die Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung ein neuer Abschnitt (Art. 298a bis 298d StPO) geschaffen werden, in welchem Begriff, Voraussetzungen und Durchführung der repressiven verdeckten Fahndung geregelt werden (vgl. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 3. Februar 2012 [BBI 2012, 5591 ff.]). Der Bundesrat nahm zum Bericht Stellung und beantragte dem Parlament, dem Kommissionsentwurf – unter Vornahme einer kleinen Änderung an Art. 285a StPO⁴ – zuzustimmen (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 23. Mai 2012 [BBI 2012, 5609 ff.]). Der Nationalrat, der das Geschäft als Erstrat behandelte, stimmte dem Kommissionsentwurf – unter Vornahme der vom Bundesrat beantragten Änderung – am 10. September 2012 zu (vgl. Amtliches Bulletin, Herbstsession 2012, 01. Sitzung / 10.09.12-14h30 [abrufbar unter: www.parlament.ch/ab/frame-set/d/index.htm]). Der Ständerat stimmte am 11. Dezember 2012 dem Beschluss des Nationalrates zu (vgl. Amtliches Bulletin, Wintersession 2012, 10. Sitzung / 11.12.12-08h15). National- und Ständerat haben die Vorlage am 14. Dezember 2012 in der Schlussabstimmung gutgeheissen (vgl. Amtliches Bulletin, Wintersession 2012, 14. Sitzung des Nationalrates / 14.12.12-08h00 sowie 14. Sitzung des Ständerates / 14.12.12-08h20). Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

1.5 Handlungsbedarf

Die präventive verdeckte Fahndung stellt bei den betroffenen Personen einen Grundrechtseingriff dar. Grundrechtseingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die genügend bestimmt ist (Art. 36 Abs. 1 BV). Die präventive verdeckte Fahndung ist bislang in keiner besonderen gesetzlichen Grundlage geregelt. Sie wird gestützt auf die allgemein gehaltenen Bestimmungen in Art. 2 Abs. 2 und Art. 12 Bst. a PG durchgeführt. Auch wenn es sich bei der verdeckten Fahndung um einen eher leichten Grundrechtseingriff handelt, so muss doch davon ausgegangen werden, dass diese allgemein gehaltenen Normen das Erfordernis der genügenden Bestimmtheit nicht (mehr) zu erfüllen vermögen, dies insbesondere auch vor dem Hintergrund der diesbezüglich strenger gewordenen Rechtsprechung des Bundesgerichtes (vgl. BGE 128 I 327 E. 4.2 mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung). Es besteht damit Handlungsbedarf, eine besondere gesetzliche Grundlage für die präventive verdeckte Fahndung zu schaffen, damit der Polizei dieses wirksame Instrument zur Verhinderung und Aufdeckung von Straftaten, insbesondere im Bereich des Drogenkleinhandels, weiterhin zur Verfügung steht.

Im Gegensatz zur präventiven verdeckten Fahndung stellt die präventive verdeckte Ermittlung zweifellos einen schweren Grundrechtseingriff dar. Ohne besondere gesetzliche Grundlage darf ein derartiger Grundrechtseingriff nicht durchgeführt werden. Wie erwähnt, fiel die besondere gesetzliche Grundlage mit der Aufhebung des BVE am 1. Januar 2011 weg. Präventive verdeckte Ermittlungen können seither nicht mehr durchgeführt werden. Es besteht damit Handlungsbedarf, wieder eine besondere gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit präventive verdeckte Ermittlungen wieder durchgeführt werden können.

Wie dargestellt, ist die vom Bundesgericht in BGE 134 IV 266 vorgenommene extensive Auslegung des Begriffs der verdeckten Ermittlung für die Praxis unbefriedigend. Der Begriff der verdeckten Ermittlung ist deshalb im Gesetz so zu definieren, wie er in der Praxis vor BGE 134 IV 266 verstanden wurde, sodass insbesondere Chatroom-Kontrollen sowie Scheinkäufe im Drogenbereich – in der Regel – wieder als verdeckte Fahndungen zu qualifizieren sind.

⁴ Art. 285a des Kommissionsentwurfs hat folgenden Wortlaut: «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.» Der Bundesrat beantragte, den Passus «aktives, zielgerichtetes» ersatzlos zu streichen, weil diese Adjektive keinen Mehrwert bringen würden.

2 Empfehlungen der KKJPD

Auch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (abgekürzt KKJPD) hat sich mit der Thematik auseinandergesetzt. Mit Unterstützung durch Strafrechtsexperten (u.a. Erster Staatsanwalt des Kantons St.Gallen) wird angestrebt, eine möglichst einheitliche Regelung der präventiven verdeckten Fahndung und Ermittlung in den kantonalen Polizeigesetzen zu erreichen. Zu diesem Zweck hat die KKJPD eine Musterbestimmung für eine kantonale Regelung der präventiven verdeckten Fahndung erarbeitet und empfiehlt den Kantonen, diese in ihre Polizeigesetzgebung aufzunehmen. Hingegen wurde darauf verzichtet, eine entsprechende Musterbestimmung für die präventive verdeckte Ermittlung zu erarbeiten. Dies darum, weil in der KKJPD keine einheitliche Meinung besteht, ob eine diesbezügliche Regelung notwendig ist (bzw. die Regelung in der StPO ausreicht). Die KKJPD hält beide Auffassungen für vertretbar. Den Kantonen, welche die präventive verdeckte Ermittlung regeln und eine entsprechende gesetzliche Grundlage schaffen wollen, empfiehlt die KKJPD, eine richterliche Genehmigung vorzusehen und den Deliktskatalog von Art. 286 Abs. 2 StPO zu übernehmen.

Die Musterbestimmung der KKJPD lehnt sich eng an die geplanten Bestimmungen zur verdeckten Ermittlung in der StPO an (vgl. oben Ziff. 1.4). Diese weitgehende Übereinstimmung ist wichtig, weil so die gewonnenen Erkenntnisse in einem anschliessenden Strafverfahren verwertet werden können und keinem Beweisverbot unterliegen. Hinzu kommt der Vorteil, dass wenn eine präventive verdeckte Fahndung in ein Strafverfahren mündet, diese im Regelfall weitergeführt werden kann. Schliesslich kann die Entwicklung der Lehre und Rechtsprechung zur repressiven verdeckten Fahndung in sachgemässer Anwendung auf die präventive verdeckte Fahndung übertragen werden, was nicht zuletzt die Rechtssicherheit erhöht. Von daher ist die Musterbestimmung als tauglich und sinnvoll zu werten. Aus den gleichen Überlegungen heraus macht auch die Empfehlung der KKJPD Sinn, bei einer allfälligen Regelung der präventiven verdeckten Ermittlung eine richterliche Genehmigung vorzusehen sowie den Deliktskatalog von Art. 286 Abs. 2 StPO zu übernehmen.

3 Präventive verdeckte Fahndung

Die präventive verdeckte Fahndung soll im Polizeigesetz in drei neuen Artikeln (Art. 52quater bis Art. 52sexies) geregelt werden. Die Regelung entspricht inhaltlich der Musterregelung der KKJPD. Hinsichtlich Struktur und Wortlaut wurden geringfügige Anpassungen vorgenommen. Die Regelung gliedert sich in Definition (Art. 52quater), Voraussetzungen (Art. 52quinquies) und Durchführung (Art. 52sexies) der verdeckten Fahndung.

Mit Art. 52quater wird die präventive verdeckte Fahndung wieder entsprechend dem vor BGE 134 IV 266 geltenden Rahmen definiert und die Abgrenzung zur verdeckten Ermittlung nach den oben unter Ziff. 1.1 dargestellten Abgrenzungskriterien vorgenommen. Chatroom-Kontrollen und Scheinkäufe im Drogenbereich gelten damit im Regelfall wieder als verdeckte Fahndung bzw. richten sich nach der diesbezüglichen gesetzlichen Regelung. Damit eine präventive verdeckte Fahndung im Einzelfall zulässig ist, müssen erstens hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu einem Verbrechen oder Vergehen kommen könnte (Art. 52quinquies Abs. 1 Bst. a) und zweitens dürfen keine milderen geeigneten Ermittlungsmassnahmen möglich sein (Art. 52quinquies Abs. 1 Bst. b). Die präventive verdeckte Fahndung wird von der Kantonspolizei selbständig angeordnet. Sie kann dabei sowohl Kantonspolizisten als auch Polizisten der Stadtpolizei St.Gallen als verdeckte Fahnder einsetzen. Da es sich um einen leichten Eingriff handelt, ist eine richterliche Genehmigung nicht vorgesehen. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass sich der Anwendungsbereich definitionsgemäss auf die Bekämpfung von Verbrechen und Vergehen beschränkt. Bei blossen Übertretungen bleibt die präventive verdeckte Fahndung ausgeschlossen.

4 Präventive verdeckte Ermittlung

4.1 Verhältnismässigkeit

Wie erwähnt, bestehen in der KKJPD unterschiedliche Auffassungen darüber, ob das Instrument der präventiven verdeckten Ermittlung notwendig ist. Gegen eine Regelung der präventiven verdeckten Ermittlung spricht, dass der Staat zu Personen, die (noch) keine Straftat begangen haben, ein auf Täuschung basierendes Vertrauensverhältnis aufbaut und deren Rechts- und Gesetzestreue prüft. Dies verstösst an sich gegen den in einem Rechtsstaat geltenden Grundsatz, wonach sich eine Person staatliche Eingriffe in ihre Rechte und Freiheiten nur dann gefallen lassen muss, wenn sie durch ihr Verhalten dazu Anlass gegeben hat. Auf der anderen Seite gilt es aber auch zu berücksichtigen, dass der präventiven verdeckten Fahndung praktisch bedeutsame Grenzen gesetzt sind. Sobald nämlich ein gewisser Täuschungsaufwand betrieben werden muss oder der längerfristige Aufbau eines Vertrauensverhältnisses in einem deliktischen Umfeld (z.B. Rotlichtmilieu, Drogenszene) erforderlich ist, um Einblick in komplexe und vernetzte Strukturen zu erlangen, genügt die Rechtsgrundlage der präventiven verdeckten Fahndung nicht mehr. Mangelt es gleichzeitig an einem konkreten Tatverdacht, kann auch keine repressive verdeckte Ermittlung angeordnet werden. Vielmehr erscheint das Instrument der präventiven verdeckten Ermittlung für eine wirksame Strafverfolgung erforderlich. Exemplarisch sei dazu folgender Sachverhalt erwähnt: *Gemäss vertraulichem Hinweis an die Polizei sollen sich im Verein X regelmässig Pädosexuelle treffen. Dabei sollen illegale pornografische Schriften und auch Adressen von künftigen Opfern ausgetauscht werden. Konkrete Straftaten oder Namen von Straftätern sind allerdings nicht bekannt. Die Polizei schleust einen verdeckten Ermittler in den Verein X ein, um an weitere Erkenntnisse zu gelangen. Ein derartiger Einsatz kann mehrere Wochen oder Monate dauern, weil der verdeckte Ermittler zuerst das Vertrauen der Vereinsmitglieder gewinnen muss, um an tatrelevante Informationen zu kommen.*

Das Instrument der präventiven verdeckten Ermittlung ist in gewissen Konstellationen zweifellos von entscheidender Bedeutung. Das öffentliche Interesse an einer wirksamen Kriminalitätsbekämpfung ist hoch zu gewichten. Wird die präventive verdeckte Ermittlung von hohen Voraussetzungen (insbesondere Deliktskatalog) und einer richterlichen Bewilligung abhängig gemacht, ist sie grundsätzlich als notwendig und verhältnismässig zu erachten.

4.2 Regelung

Die präventive verdeckte Ermittlung soll im Anschluss an die präventive verdeckte Fahndung in drei neuen Artikeln (Art. 52septies bis Art. 52novies) geregelt werden. Zunächst wird in Art. 52septies der Begriff der präventiven verdeckten Ermittlung definiert. Danach werden in Art. 52octies die Voraussetzungen und die Genehmigung sowie in Art. 52novies die Durchführung geregelt. Die Artikel lehnen sich – wie von der KKJPD empfohlen – eng an die Bestimmungen der repressiven verdeckten Ermittlung in Art. 286 ff. StPO an. Es gelten insbesondere der gleiche Deliktskatalog sowie die Notwendigkeit einer Bewilligung durch das Zwangsmassnahmengericht. Auch gelten – ohne dies ausdrücklich zu erwähnen – die gleichen Rechtsschutzmöglichkeiten.

5 Weiterer Regelungsbedarf

5.1 Präventive Observation

Die Observation ist ein wichtiges Instrument in der Kriminalitätsbekämpfung. Dabei werden Vorgänge und Personen in der Öffentlichkeit systematisch und während einer gewissen Dauer beobachtet und registriert. Wesentlich ist, dass eine Observation erst ab einer gewissen Beobachtungsintensität vorliegt. Bloss kurzfristiges oder nicht zielgerichtetes Beobachten des öffentlichen Raums fällt nicht unter den Begriff der Observation. In zeitlicher Hinsicht liegt eine Observation gemäss Lehrmeinung erst dann vor, wenn mehr als zwölf Stunden innert einer Woche oder mehr

als drei Tage beobachtet wird. Die Observation grenzt sich von der verdeckten Fahndung und Ermittlung dadurch ab, dass bei der Observation mit der Zielperson nicht in Kontakt getreten wird (Donatsch/Hansjakob/Lieber, a.a.O., Art. 282 N. 1 ff.). Bei der Observation ist – gleich wie bei der verdeckten Ermittlung und Fahndung – zu unterscheiden, ob sie im Rahmen präventiver oder repressiver Polizeitätigkeit (bzw. vor oder nach Eröffnung eines Strafverfahrens) durchgeführt wird. Die Unterscheidung ist von Bedeutung, weil die Regelung der repressiven Observation in die Kompetenz des Bundesgesetzgebers, diejenige der präventiven Observation in die Kompetenz der Kantone fällt (vgl. oben Ziff. 1.2).

Der Bund regelt die repressive Observation in Art. 282 f. StPO. Im kantonalen Recht fehlt eine entsprechende gesetzliche Grundlage für die präventive Observation. Nicht eindeutig ist, ob es für die Observation überhaupt eine besondere gesetzliche Grundlage braucht, da es nur um die Beobachtung an allgemein zugänglichen Orten geht und somit fraglich ist, ob es sich dabei überhaupt um einen Grundrechtseingriff handelt (vgl. etwa Niggli/Heer/Wiprächtiger, a.a.O., Art. 282 N. 2, die den Eingriffscharakter eher bejahen). Nachdem in der StPO die repressive Observation geregelt wurde, scheint es konsequent, auch für die präventive Observation eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Die präventive Observation soll im Polizeigesetz in einem neuen Art. 52ter geregelt werden. Der Wortlaut der Bestimmung orientiert sich an Art. 282 f. StPO.

5.2 Vom Bundesgesetzgeber vorgeschriebene Anpassung

Das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2000 (SR 780.1; abgekürzt BÜPF) regelt unter anderem die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs im Fall einer Vermisstensuche. Im Sinn einer Ausführungsbestimmung bestimmt Art. 50bis PG, dass in diesen (seltenen) Fällen der Kommandant der Kantonspolizei bzw. der Stadtpolizei St.Gallen für die Anordnung einer Überwachung zuständig ist. Im Zusammenhang mit dem Erlass der StPO wurden die Bestimmungen des BÜPF in zwei Schritten revidiert (vgl. Anhang I zur StPO, Ziff. II, Nr. 26 [AS 2010, 2049; BBI 2006, 1336 und 1347 f.]; Anhang zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19. März 2010, Ziff. II, Nr. 14 [AS 2010, 3300; BBI 2008, 8179 und 8185]). Das revidierte BÜPF schreibt in Art. 3 Abs. 4 vor, dass neben der anordnenden Behörde auch die Genehmigungsbehörde und die Beschwerdeinstanz zu bezeichnen sind. Von daher sollen dem Art. 50bis PG ein Abs. 3 und ein Abs. 4 angefügt werden, welche das Zwangsmassnahmengericht als Genehmigungsbehörde und die Anklagekammer als Beschwerdeinstanz bezeichnen. Diese Zuständigkeitsordnung lehnt sich an diejenige bei der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs während eines laufenden Strafverfahrens an (vgl. Art. 272 Abs. 1 StPO sowie Art. 279 Abs. 3 StPO i.V.m. Art. 17 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung [sGS 962.1]).

6 Vernehmlassungsverfahren

Das Sicherheits- und Justizdepartement führte vom 11. Januar 2012 bis zum 31. März 2012 ein Vernehmlassungsverfahren durch. Die Unterlagen gingen an die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), die Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St.Gallen, den Verband St.Gallischer Richterinnen und Richter, die Vereinigung der St.Gallischen Staatsanwälte/innen und Jugendanwälte/innen, den St.Gallischen Anwaltsverband und den St.Gallischen Rechtsagentenverband. Überdies wurde im Internet sowie im Amtsblatt (ABI 2012, 181) ein Hinweis auf das Vernehmlassungsverfahren veröffentlicht, um weiteren Kreisen zu ermöglichen, sich daran zu beteiligen.

In den Vernehmlassungsantworten blieb der Handlungsbedarf durchwegs unbestritten. Hingegen wurden mehrere Änderungsanträge eingereicht. Die Anträge bezogen sich im Wesentlichen auf die Bestimmungen zur präventiven Observation und zur präventiven verdeckten Fahndung. Die Bestimmungen zur präventiven verdeckten Ermittlung blieben praktisch unbestritten.

Insbesondere wurde beantragt, sowohl die präventive Observation als auch die präventive verdeckte Fahndung auf die Bekämpfung von Verbrechen einzuschränken und bei Vergehen nicht mehr zuzulassen. Würde dem Antrag gefolgt, so würde dies die Möglichkeiten der Kantonspolizei zur Verhinderung von Straftaten empfindlich einschränken. Im Stadium der Ermittlungstätigkeit ist oft noch unklar, welche Straftatbestände im Einzelnen zur Diskussion stehen. So hängt es z.B. im Drogenbereich von Art und Menge der Drogen ab, ob ein Verbrechen oder «nur» ein Vergehen vorliegt. Insbesondere würde die unbefriedigende aktuelle Rechtslage, welche Scheinkäufe im Bereich des Drogenkleinhandels verbietet, weiter bestehen. Dem Antrag ist deshalb nicht zu folgen.

Weiter wurde angeregt, bei mehr als einen Monat dauernden präventiven Observationen eine richterliche Genehmigungspflicht einzuführen. Nachdem in der Lehre nicht geklärt ist, ob eine Observation überhaupt einen Grundrechtseingriff darstellt (vgl. oben Ziff. 5.1), erscheint eine Genehmigung durch den Massnahmenrichter unverhältnismässig. Ebenfalls wurde verlangt, auch bei länger als einen Monat dauernden präventiven verdeckten Fahndungen eine richterliche Genehmigungspflicht einführen. Dem ist zu entgegnen, dass eine verdeckte Fahndung zwar zweifellos einen Grundrechtseingriff darstellt. Allerdings stünde eine richterliche Genehmigung in einem gewissen Widerspruch zu der verglichen mit der verdeckten Ermittlung geringen Eingriffsschwere der Massnahme und würde vor allem zu praktischen Schwierigkeiten führen (vgl. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 3. Februar 2012 [BBI 2012, 5596], wo gleich argumentiert wird). Nicht vergessen werden darf zudem, dass verdeckte Fahndungen auch ohne richterliche Genehmigungspflicht der richterlichen Überprüfung nicht gänzlich entzogen sind. Sobald eine aus einer verdeckten Fahndung gewonnene Erkenntnis in einem gerichtlichen Strafverfahren verwendet wird, hat der Strafrichter nämlich von Amtes wegen darüber zu befinden, ob die Ermittlungsmassnahme rechtmässig war und damit als Beweis verwertbar ist. Dem Änderungsbegehren wird deshalb nicht entsprochen.

Die Regelung, wonach präventive Observationen und präventive verdeckte Fahndungen einen Monat nach ihrer Anordnung vom Kommandanten der Kantonspolizei zu genehmigen sind (Art. 52ter Abs. 2 bzw. Art. 52quinquies Abs. 2), wurde kritisiert. Vorgeschlagen wird als Genehmigungsbehörde die Staatsanwaltschaft. Zur Begründung wird vorgebracht, dass dies mit den Bestimmungen zur repressiven Observation und den geplanten Bestimmungen zur repressiven verdeckten Fahndung übereinstimmen würde, wo ebenfalls die Staatsanwaltschaft für die Genehmigung zuständig sei (Art. 282 Abs. 2 StPO bzw. geplanter Art. 298b StPO). Dieser Begründung ist Folgendes entgegenzuhalten: Die präventive Polizeitätigkeit wird ausschliesslich von der Polizei gestützt auf das PG wahrgenommen. Die repressive Polizeitätigkeit wird hingegen von der Polizei *und* der Staatsanwaltschaft gestützt auf die StPO wahrgenommen, wobei der Staatsanwaltschaft ein Weisungsrecht gegenüber der Polizei zukommt und die Staatsanwaltschaft die Verfahrensherrschaft innehat (Art. 307 Abs. 2 StPO). Entsprechend wäre es nicht systemgerecht, der Staatsanwaltschaft eine Aufsichtsfunktion gegenüber der Polizei im Bereich der präventiven Polizeitätigkeit einzuräumen. Auf die beantragte Änderung wird deshalb verzichtet.

Des Weiteren wurden einige redaktionelle Änderungen vorgeschlagen. Diese wurden teilweise übernommen. Soweit die Vorschläge nicht übernommen wurden, wurde der Übereinstimmung mit den entsprechenden Regelungen auf Bundesebene und der Musterbestimmung der KKJPD der Vorzug gegeben.

7 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 50bis: Siehe Bemerkungen unter Ziff. 5.2.

Art. 52ter

Abs. 1: Die Anordnung einer präventiven Observation ist nur zulässig, wenn zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Erstens müssen Anzeichen bestehen, dass es zu einem Vergehen oder Verbrechen kommen könnte (*Abs. 1 Bst. a*) und zweitens muss der Grundsatz der Subsidiarität erfüllt sein (*Abs. 1 Bst. b*).

Abs. 2: Präventive Observationen sollten nur so lang wie nötig aufrechterhalten werden. Aus diesem Grund sind Observationen, die länger als einen Monat dauern, dem Kommandanten der Kantonspolizei zur Genehmigung vorzulegen.

Abs. 3 verweist bezüglich nachträglicher Mitteilung an die observierte Person auf Art. 283 StPO. Es besteht damit eine grundsätzliche Mitteilungspflicht. Ausnahmen sind einzig dort vorgesehen, wo die Observierungserkenntnisse nicht weiter verwendet werden und das Unterlassen der Mitteilung zum Schutz überwiegender privater oder öffentlicher Interessen notwendig ist.

Art. 52quater definiert den Begriff der präventiven verdeckten Fahndung. Eine Legende im Sinn der Bestimmung liegt erst vor, wenn die verwendete falsche Identität durch fingierte Urkunden abgesichert ist. Bloss mündliche Falschangaben zur eigenen Identität fallen nicht darunter (vgl. Art. 52septies). Die Begriffe Verbrechen und Vergehen sind in Art. 10 StGB definiert. Im Übrigen entspricht die Definition im Wesentlichen der aktuellen Lehre (vgl. etwa Donatsch/Hansjakob/Lieber, a.a.O., Art. 286 N. 16 ff.; Niggli/Heer/Wiprächtiger, a.a.O., Art. 286 N. 3 ff.). Wichtigste Anwendungsfälle der präventiven verdeckten Fahndung sind Scheinkäufe im Drogenbereich, bei denen Zielpersonen einmalig kurz bezüglich eines Drogenkaufs aktiv angesprochen werden, sowie Chatroom-Kontrollen. Gemeint sind Chatroom-Kontrollen, bei denen keine Urkunden verwendet werden. Sobald eine Urkunde – wie zum Beispiel eine Kreditkarte oder die Nummer eines fingierten Telefonanschlusses – verwendet werden muss, um überhaupt in den Chat zu gelangen, liegt eine verdeckte Ermittlung vor.

Als verdeckte Fahnder können nicht nur Kantonspolizisten, sondern auch Polizisten der Stadtpolizei St.Gallen eingesetzt werden.

Art. 52quinquies: Zuständig für die Anordnung der präventiven verdeckten Fahndung ist einzig die Kantonspolizei. Die polizeiinterne Zuständigkeit hat der Kommandant der Kantonspolizei mittels einer Dienstvorschrift zu regeln (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 der Polizeiverordnung [sGS 451.11; abgekürzt PV]). Die Anordnung einer präventiven verdeckten Fahndung ist nur zulässig, wenn zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Erstens müssen hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu einem Verbrechen oder Vergehen kommen könnte (*Abs. 1 Bst. a*) und zweitens muss der Grundsatz der Subsidiarität erfüllt sein (*Abs. 1 Bst. b*). «Hinreichend» bedeutet, dass mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden muss, dass es zu einem Verbrechen oder Vergehen kommt. Je schwerer die befürchtete Straftat, desto eher darf davon ausgegangen werden, dass die Voraussetzung von *Abs. 1 Bst. a* erfüllt ist. Um den Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu wahren, dürfen präventive verdeckte Fahndungen immer nur so lange wie nötig dauern. *Abs. 2* stellt sicher, dass diesbezüglich eine Kontrolle erfolgt.

Art. 52sexies

Bst. a: Die Anforderungen an die eingesetzten Personen entsprechen jenen für die repressive verdeckte Ermittlung (Art. 287 StPO) mit dem Unterschied, dass ausschliesslich Polizeiangehörige als verdeckte Fahnder eingesetzt werden dürfen. Dies ergibt sich aus der Legaldefinition von Art. 52quater und hängt damit zusammen, dass die präventive verdeckte Fahndung durch die Kantonspolizei angeordnet wird, ohne dass es dafür einer richterlichen Genehmigung bedarf. In

diesem Zusammenhang ist noch Folgendes zu erwähnen: Weil nur Polizeiangehörige eingesetzt werden dürfen, kann die präventive verdeckte Fahndung nicht als gesetzliche Grundlage für Alkoholkäufe durch Jugendliche herangezogen werden. Eine gesetzliche Grundlage dafür soll jedoch mit der laufenden Totalrevision des Alkoholgesetzes (SR 680) geschaffen werden (vgl. Art. 13 des Entwurfs des Bundesrates zu einem Alkoholhandelsgesetz [BBI 2012, 1497 f.]; Stand des Gesetzgebungsverfahrens: Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben [WAK] berät am 25. Januar 2013 über den Entwurf. Wann die Vorlage im Ständerat als Erstrat behandelt werden wird, ist noch offen).

Bst. b verweist für die Aufgaben der verdeckten Fahnder auf Art. 291 bis 294 StPO. Zu erwähnen ist, dass die Kantonspolizei in ihrer Praxis auf Führungspersonen im Sinn von Art. 291 StPO verzichtet bzw. die Führungsperson mit dem die verdeckte Fahndung anordnenden Polizeifunktionär zusammenfällt. Dieses Vorgehen ist mit Blick auf den Verweis auf Art. 291 bis 294 StPO unproblematisch, da es sich bei der Ernennung einer Führungsperson um eine blosser Ordnungsvorschrift handelt (Niggli/Heer/Wiprächtiger, a.a.O., Art. 291 N. 4).

Bst. c verweist lediglich in eingeschränktem Umfang auf Art. 297 StPO. Die Einschränkung ergibt sich, weil bei der präventiven verdeckten Fahndung keine Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht vorgesehen ist.

Zu beachten ist, dass die Kantonspolizei die Staatsanwaltschaft zu informieren hat, sobald sie von begangenen schweren Straftaten Kenntnis erlangt (Art. 307 Abs. 1 StPO). Diese Informationspflicht dient dazu, dass die Staatsanwaltschaft ihre Verantwortung für das strafprozessuale Vorverfahren wahrnehmen und über eine allfällige Verfahrenseröffnung entscheiden kann (Donatsch/Hansjakob/Lieber, a.a.O., Art. 307 N. 5).

Art. 52septies definiert den Begriff der präventiven verdeckten Ermittlung. Die Verwendung einer Legende bzw. einer auf Dauer angelegten, durch Urkunden abgesicherten falschen Identität ist begriffsnotwendig. Die Definition ist enger als diejenige des Bundesgerichtes (vgl. BGE 134 IV 266), deckt sich mit dem Entwurf der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates und entspricht im Wesentlichen der aktuellen Lehre (vgl. etwa Donatsch/Hansjakob/Lieber, a.a.O., Art. 286 N. 16 ff.; Niggli/Heer/Wiprächtiger, a.a.O., Art. 286 N. 3 ff.). Diese gegenüber der bundesgerichtlichen Rechtsprechung engere Definition führt insbesondere dazu, dass Chatroom-Kontrollen sowie Scheinkäufe im Drogenbereich nicht mehr als verdeckte Ermittlung, sondern als verdeckte Fahndung gelten.

Art. 52octies

Abs. 1: Zuständig für die Anordnung der präventiven verdeckten Ermittlung ist einzig die Kantonspolizei. Bezüglich polizeiinterner Zuständigkeit gilt das unter Art. 52quinquies Ausgeführte. Die Anordnung einer präventiven verdeckten Ermittlung ist nur zulässig, wenn drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Erstens müssen hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu einer in Art. 286 Abs. 2 StPO genannten Straftat (sog. Katalogtat) kommen könnte (*Bst. a*), zweitens muss die Schwere der Straftat die verdeckte Ermittlung rechtfertigen (*Bst. b*) und drittens muss der Grundsatz der Subsidiarität erfüllt sein (*Bst. c*). «Hinreichend» (*Bst. a*) bedeutet, dass mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden muss, dass es zu einer Katalogtat kommt. Dass eine bestimmte Straftat eine Katalogtat darstellt, bedeutet noch nicht, dass sie auch im konkreten Einzelfall ausreichend schwer ist, um eine präventive verdeckte Ermittlung zu rechtfertigen. Um zu gewährleisten, dass die befürchtete Straftat nicht nur abstrakt, sondern auch konkret ausreichend schwer ist, ist die Voraussetzung von *Bst. b* notwendig.

Abs. 2: Im Gegensatz zur präventiven verdeckten Fahndung ist die präventive verdeckte Ermittlung vom Zwangsmassnahmengericht zu genehmigen. Die Genehmigung ist eine nachträgliche Zustimmung zur bereits durch die Kantonspolizei angeordneten Ermittlung. Die Kantonspolizei

muss mit dem Einsatz des verdeckten Ermittlers nicht zuwarten, bis die Genehmigung vorliegt. Wird die Genehmigung nicht erteilt, ist die präventive verdeckte Ermittlung sofort abzubrechen. Allfällige bereits gewonnene Erkenntnisse dürfen diesfalls nicht verwendet werden.

Art. 52novies

Abs. 1: Die polizeiinterne Zuständigkeit ist mittels einer Dienstvorschrift zu regeln (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 PV).

Abs. 2: Zu den sachgemäss anwendbaren Bestimmungen gehört zunächst Art. 151 StPO, der die Identitätswahrung im Strafverfahren regelt, falls dem verdeckten Ermittler die Anonymität zugesichert worden ist. Sodann gehört der Abschnitt über die verdeckte Ermittlung (Art. 286 bis 298 StPO) dazu. Dadurch, dass nicht auf konkrete Artikel verwiesen wird, soll sichergestellt werden, dass Änderungen der Bestimmungen über die repressive verdeckte Ermittlung ohne weiteres d.h. ohne dass das PG angepasst werden muss, auch für die präventive verdeckte Ermittlung sachgemässe Geltung haben. Dies scheint insbesondere mit Blick auf die geplanten Änderungen der StPO, mit welchen unter anderem auch die Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung angepasst werden sollen (vgl. oben Ziff. 1.4), angezeigt.

Anzumerken ist, dass die Kantonspolizei – wie bei der präventiven verdeckten Fahndung – die Staatsanwaltschaft über begangene schwere Straftaten zu informieren hat (vgl. Art. 307 Abs. 1 StPO sowie Bemerkungen zu Art. 52sexies).

8 Kostenfolgen

Die geplanten Änderungen erweitern die Ermittlungsmöglichkeiten der Kantonspolizei bzw. stellen die Rechtslage vor BGE 134 IV 266 wieder her. Am finanziellen Aufwand der Kantonspolizei ändert sich dadurch grundsätzlich nichts, womit keine zusätzlichen Kosten entstehen.

9 Referendum

Der vorliegende Nachtrag zum Polizeigesetz untersteht gemäss Art. 49 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) und Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) dem fakultativen Gesetzesreferendum.

10 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den XI. Nachtrag zum Polizeigesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrer
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

XI. Nachtrag zum Polizeigesetz

Entwurf der Regierung vom 18. Dezember 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Dezember 2012⁵ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz

I.

Das Polizeigesetz vom 10. April 1980⁶ wird wie folgt geändert:

Überwachung des Fernmeldeverkehrs

Art. 50bis. ¹Der Kommandant der Kantonspolizei kann im Rahmen von **Art. 3** des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2000⁷ eine Überwachung des Fernmeldeverkehrs anordnen, um eine vermisste Person zu finden.

²Für Personen, die ab der Stadt St.Gallen vermisst werden, steht diese Befugnis dem Kommandanten der Stadtpolizei St.Gallen zu.

³**Die Anordnung bedarf der Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichtes.**⁸

⁴**Gegen die Überwachung kann Beschwerde bei der Anklagekammer erhoben werden.**⁹

Gliederungstitel nach Art. 52bis. IVbis. Observation, verdeckte Fahndung und verdeckte Ermittlung

⁵ ABI 2012, ...

⁶ sGS 451.1.

⁷ SR 780.1; abgekürzt BÜPF.

⁸ Art. 3 Abs. 3 und 4 BÜPF (SR 780.1).

⁹ Art. 3 Abs. 3 und 4 BÜPF (SR 780.1).

Observation

Art. 52ter (neu). ¹Die Kantonspolizei kann Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachten und dabei Bild- und Tonaufzeichnungen machen, wenn:

- a) Anzeichen bestehen, dass es zu einem Verbrechen oder Vergehen¹⁰ kommen könnte; und
- b) andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

²Hat eine Observation einen Monat gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch den Kommandanten der Kantonspolizei.

³Art. 283 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007¹¹ über die Mitteilung an die von einer Observation betroffenen Personen wird sachgemäss angewendet.

Verdeckte Fahndung a) Begriff

Art. 52quater (neu). Verdeckte Fahndung nach diesem Gesetz hat zum Zweck, mit Angehörigen der Kantonspolizei und der Stadtpolizei St.Gallen, deren wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist, im Rahmen kurzer Einsätze ohne Verwendung einer Legende die Vorbereitung von Verbrechen und Vergehen¹² zu erkennen oder solche Straftaten zu verhindern.

b) Voraussetzungen

Art. 52quinquies (neu). ¹Die Kantonspolizei kann eine verdeckte Fahndung anordnen, wenn:

- a) hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu einem Verbrechen oder Vergehen¹³ kommen könnte; und
- b) andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

²Hat eine verdeckte Fahndung einen Monat gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch den Kommandanten der Kantonspolizei.

c) Durchführung

Art. 52sexies (neu). Es werden sachgemäss angewendet:

- a) für die Anforderungen an die eingesetzten Polizeibeamten Art. 287 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007¹⁴;
- b) für die Aufgaben der verdeckten Fahnder Art. 291 bis 294 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007¹⁵;
- c) für die Beendigung des Einsatzes Art. 297 Abs. 1 Bst. a und c und Abs. 3 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007¹⁶.

¹⁰ Art. 10 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0; abgekürzt StGB).

¹¹ SR 312.0.

¹² Art. 10 StGB (SR 311.0).

¹³ Art. 10 StGB (SR 311.0).

¹⁴ SR 312.0.

¹⁵ SR 312.0.

¹⁶ SR 312.0.

Verdeckte Ermittlung a) Begriff

Art. 52septies (neu). Verdeckte Ermittlung nach diesem Gesetz 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 täuschendes Verhalten zu Personen Kontakte knüpfen mit dem Ziel, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und in ein kriminelles Umfeld einzudringen, um die Vorbereitung von besonders schweren Straftaten zu erkennen oder besonders schwere Straftaten zu verhindern.

b) Voraussetzungen und Genehmigung

Art. 52octies (neu). ¹Die Kantonspolizei kann eine verdeckte Ermittlung anordnen, wenn:

- a) hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu einer in Art. 286 Abs. 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007¹⁷ genannten Straftat kommen könnte;
- b) die Schwere der Straftat die verdeckte Ermittlung rechtfertigt; und
- c) andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

²Der Einsatz einer verdeckten Ermittlerin oder eines verdeckten Ermittlers bedarf der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht. Die Kantonspolizei stellt den Antrag innert 24 Stunden seit der Anordnung der verdeckten Ermittlung.

c) Durchführung

Art. 52novies (neu). ¹Die Kantonspolizei stattet verdeckte Ermittler mit einer Legende aus.

²Die Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007¹⁸ werden sachgemäss angewendet.

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

¹⁷ SR 312.0.

¹⁸ SR 312.0 (Art. 151 und Art. 286 bis 298).