

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

5. März 2013

Nr. 2013-142 R-540-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung
des Polizeigesetzes

Inhaltsverzeichnis

I. Änderung des Polizeigesetzes (PolG; RB 3.8111).....	1
A. Ausgangslage	1
B. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	2
C. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	3
D. Personelle und finanzielle Auswirkungen	13
E. Antrag	13
Anhang	13

I. Änderung des Polizeigesetzes (PolG; RB 3.8111)

A. Ausgangslage

Das Urner Polizeigesetz (PolG; RB 3.8111) ist jüngeren Datums. Es wurde am 30. November 2008 vom Volk angenommen und vom Regierungsrat auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt. Zwischenzeitlich trat am 1. Januar 2011 die eidgenössische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) in Kraft. Diese löste die kantonalen Strafprozessordnungen ab und hob namentlich auch das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE) auf. Damit ist es den Polizeiorganen nicht mehr möglich, präventiv zur Verbrechensverhütung Aktivitäten zu entfalten. Auf Stufe Bund wird zwar momentan über eine Bundeslösung zur verdeckten Ermittlung diskutiert. Diese befasst sich allerdings nur mit der verdeckten Ermittlung, die im Rahmen eines Strafprozesses stattfindet. Bei der verdeckten Vorermittlung handelt es sich um Aktivitäten zur Verbrechensverhütung, die vor der Eröffnung eines Strafverfahrens getroffen werden, also präventiv. Da solche Aktivitäten jedoch sicherheitspolizeilicher Natur sind und es sich nicht um strafprozessuale Massnahmen handelt, fällt die Regelung

derselben in die Zuständigkeit der Kantone und nicht des Bunds. Weil die Polizeihochheit bei den Kantonen liegt, haben die Kantone in ihren Polizeigesetzen die vormals im BVE enthaltene Rechtsgrundlage für die verdeckte präventive Vorermittlung wieder zu schaffen. Darin liegt der Hauptgrund der vorliegenden Revision.

Am 14. Dezember 2012 (Ablauf der Referendumsfrist: 7. April 2013) verabschiedete das Eidgenössische Bundesparlament die Änderung der Strafprozessordnung und des Militärstrafprozesses über die verdeckte Ermittlung und die verdeckte Fahndung. Dieser Änderung trägt beispielsweise der Kanton Luzern Rechnung, indem er in der Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei neben der verdeckten Ermittlung auch die verdeckte Fahndung vorsieht. Der Kanton Uri hat sich seinerzeit im eidgenössischen Vernehmlassungsverfahren kritisch zur Unterscheidung verdeckte Ermittlung/verdeckte Fahndung geäußert. Insbesondere wurden Zweifel zur Praxistauglichkeit angemeldet. Für Urner Verhältnisse vermag die Regelung der verdeckten Ermittlung zu genügen, zumal die Anforderungen an diese bedeutend höher liegen als bei der verdeckten Fahndung. Aus diesen Gründen wird auf eine spezielle Regelung für die verdeckte Fahndung verzichtet.

Gleichzeitig schlägt die Vorlage vor, im PolG erkannte Lücken zu schliessen. Namentlich soll die Polizei Massnahmen analog bei häuslicher Gewalt neu auch bei "Stalking" ergreifen können; es soll die Rechtsgrundlage zur verdeckten Registrierung im Schengener Informationssystem geschaffen werden; es soll der Schutz vertraulicher Quellen auf Gesetzesstufe geregelt werden; es soll das kantonale Ausführungsrecht zum ViCLAS-Konkordat, das die Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten zum Gegenstand hat, enthalten; es soll die Abgeltung polizeilicher Leistungen präzisieren.

B. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

In allen eingegangenen Vernehmlassungen wird die Erweiterung des Polizeigesetzes in der vorgeschlagenen Form begrüßt. Insbesondere sei es unumstritten, dass nach der Aufhebung des Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE) die verdeckte Ermittlung in einer gesetzlichen Grundlage geordnet und rechtlich legitimiert werden muss. Gleichzeitig sei es sinnvoll, dass Massnahmen bei Stalking, die verdeckte Registrierung im Schengener Informationssystem sowie der Schutz vertraulicher Quellen geregelt wird. Es sei auch zweckmässig, dass das kantonale Ausführungsrecht zum ViCLAS-Konkordat samt Abgeltung polizeilicher Leistungen im Polizeigesetz geregelt wird.

Die Vernehmlassungsvorlage sah in Artikel 24 in allgemeiner Form vor, dass bei Straftaten mit einer besonderen Schwere eine verdeckte Vorermittlung angeordnet werden kann. Eine

Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser fordert eine Konkretisierung dieser Straftaten, wie dies Artikel 286 Absatz 2 der StPO in Form eines Straftatenkatalogs vorsieht. Diesem Vorschlag trägt die Vorlage Rechnung.

Mehrere Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser regen an, es sei in Artikel 24 auch die rechtliche Grundlage für Alkoholtstkäufe zu schaffen. Der Regierungsrat anerkennt die Problematik von Alkoholverkauf insbesondere an Jugendliche. Trotzdem erachtet er es nicht als sinnvoll, Alkoholtstkäufe im Zusammenhang mit der verdeckten Vorermittlung zu regeln. Diese zielt nämlich vorab auf schwere Delikte im Sinne des erwähnten Straftatenkatalogs, auf den die Vernehmlassenden ausdrücklich Bezug nehmen. Dem Regierungsrat ist aber bekannt, dass auf Bundesstufe eine Motion von Nationalrätin Maja Ingold hängig ist, welche im Rahmen der momentan laufenden Totalrevision des Alkoholgesetzes (AlkG; SR 680) eine gesetzliche Grundlage für Alkoholtstkäufe im Alkoholgesetz statuieren möchte, was dem Anliegen der Vernehmlassenden entgegenkäme. Wird diese Änderung vom Parlament nicht gutgeheissen, sähe der Regierungsrat eine Möglichkeit, diese Thematik beizeiten im Gesundheitsbereich zu behandeln, wie dies beispielsweise der Kanton Zürich getan hat (siehe Zürcher Gesundheitsgesetz [GesG, Zürcher Rechtssammlung Nr. 810.1] § 48 Absatz 7).

Im Übrigen trägt die Vorlage auch Eingaben Rechnung, soweit diese der Präzisierung dienlich sind und zweckmässig erscheinen.

C. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 24

Bei der polizeilichen Observation im Sinne von Artikel 23 werden Personen und Sachen im öffentlichen Raum über eine gewisse Zeitdauer systematisch beobachtet. Die verdeckte Vorermittlung im Sinne von Artikel 24 (neu) geht über das blosses Beobachten von aussen hinaus, indem Polizeiangehörige mit Zielpersonen oder Zielgruppen unter Verbergung ihrer Identität direkten Kontakt aufnehmen, um diese an der Ausübung strafbarer Handlungen zu hindern oder solche festzustellen.

Mit Inkrafttreten der eidgenössischen Strafprozessordnung am 1. Januar 2011 wurde das BVE aufgehoben. Dieses Gesetz war unter bestimmten Voraussetzungen auch auf verdeckte Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens anwendbar. Damit ist die gesetzliche Grundlage für eine verdeckte Ermittlung zugunsten der Verhinderung von Straftaten weggefallen, denn die StPO kennt diese Massnahme nur im Strafverfahren.

Mangels einer Rechtsgrundlage dürfen Polizeiangehörige seit dem 1. Januar 2011 beispielsweise nicht mehr im Internet mit potenziell Pädophilen in Kontakt treten oder potenzielle Drogenhändler als Scheininteressierte auf der Strasse ansprechen. Das Bundesgericht kam in einem Entscheid vom 16. Juni 2008 im Verfahren 6B_777/2007 ebenfalls zum Schluss, dass nach Inkrafttreten der StPO verdeckte polizeiliche Operationen zur Verhinderung von Straftaten in die kantonale Polizeigesetzgebung fallen. Mithin sind die Kantone jetzt gehalten, die nötigen Ergänzungen in ihren Polizeigesetzen vorzunehmen. Zwischenzeitlich haben verschiedene Kantone (wie z. B. die Kantone Zug, Bern und Zürich) in jüngster Vergangenheit in ihren Polizeigesetzen Rechtsgrundlagen für die verdeckte Vorermittlung getroffen.

Mit Blick darauf reichte am 8. Februar 2011 Landrat Peter Tresch, Göschenen, eine Interpellation zu verdeckten Ermittlungen im Internet ein und fragte unter anderem, ob der Regierungsrat bereit sei, die Urner Polizeigesetzgebung anzupassen. In seiner Antwort vom 16. August 2011 vertrat der Regierungsrat damals die Auffassung, dass die Konkretisierung eines Vorschlags der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) sowie die Vorgehensweise beim Bund abgewartet und anschliessend die Lücken je nachdem im Urner Polizeigesetz geschlossen werden sollen. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei der verdeckten Vorermittlung um eine sicherheitspolizeiliche und nicht um eine strafprozessuale Massnahme. Die Regelung der verdeckten Vorermittlung ist deshalb nicht in der Strafprozessordnung vorzunehmen, sondern fällt ausschliesslich in die Zuständigkeit der Kantone und wird hier richtigerweise im PolG verankert.

Mit Artikel 24 (neu) wird materiell nicht neues Recht geschaffen. Vielmehr wird auf Stufe Kanton die bislang auf Bundesstufe im BVE geregelte Praxis rechtlich abgestützt und mit dem neuen Bundesrecht in Einklang gebracht.

Absatz 1

Die Möglichkeit, dass strafbare Handlungen begangen werden, soll frühzeitig erkannt und die sich anbahnenden Straftaten verhindert werden. Deshalb sollen sich Polizistinnen und Polizisten bzw. allenfalls weitere Personen unerkannt in einen bestimmten Personenkreis einschleusen können, namentlich auch ins Internet. Dies anzuordnen ist Sache des Polizeikommandanten oder der Polizeikommandantin (Abs. 1). Es muss der Polizei möglich sein, einerseits bei wahrscheinlichen Täterinnen und Tätern den Verdacht auf mutmasslich begangene Straftaten zu verdichten oder andererseits potenzielle Täterinnen oder Täter aufzuspüren, noch bevor sie eine Straftat begehen. Es handelt sich zudem um allfällige

Straftaten an allgemein zugänglichen (öffentlichen) Orten. Somit sind private Räume - etwa bei verdecktem Drogenkauf in der Wohnung eines Drogenverkäufers - nicht betroffen.

Die verdeckte Vorermittlung ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen, wie sie in den Buchstaben a, b und c umschrieben sind, kumulativ erfüllt sind:

Buchstabe a nennt als erste Voraussetzung hinreichende Anhaltspunkte, dass eine Straftat, die im Straftatenkatalog in Artikel 286 Absatz 2 StPO enthalten ist, voraussichtlich begangen werden soll. Mit dem Verweis auf den Straftatenkatalog nimmt die Vorlage die in der Vernehmlassung geäusserten Forderungen auf. Das Attribut "hinreichend" weist darauf hin, dass die verdeckte Vorermittlung nicht gestützt auf reine Mutmassungen oder Gerüchte beantragt werden darf. Vielmehr müssen die Anhaltspunkte eine gewisse Verdichtung auf die zu erwartende Begehung solcher Straftaten aufweisen. Dies ist beispielsweise aufgrund wiederholt geäusselter Vermutungen der Fall, es könnte eine solche Straftat begangen werden. Konkretes fördert dann aber erst die Ermittlung zutage. Umgekehrt ermöglicht die verdeckte Vorermittlung aber auch, derartige Anhaltspunkte als unbegründet aus der Welt zu schaffen. Von "Anhaltspunkten" wird hier gesprochen und nicht von "Verdacht", weil die verdeckte Vorermittlung früh einsetzen muss, wenn sie erfolgreich sein soll. Es geht schliesslich darum, mit der verdeckten Ermittlung die "hinreichenden Anhaltspunkte" so zu verdichten, dass sie sich zum Verdacht erhärten, der zur Eröffnung eines Strafverfahrens rechtsgenügend ist.

Wie in der StPO wird auch hier mit Buchstabe b als weitere Voraussetzung eine gewisse Schwere der im Straftatenkatalog aufgeführten Delikte vorausgesetzt. Mithin rechtfertigt nicht jede im Straftatenkatalog aufgeführte Tat automatisch eine verdeckte Vorermittlung. Vielmehr müssen die gesamten Umstände darauf hindeuten, dass es sich um die Aufklärung eines schweren Deliktes handelt, wohl wissend, dass das Schweizerische Strafgesetzbuch diesen Begriff nicht definiert. Letztlich hat deshalb der Richter gestützt auf seinen reichen Erfahrungsschatz zu entscheiden, ob in einem konkreten Fall eine Straftat als schwer zu qualifizieren ist oder nicht.

Buchstabe c verlangt als zusätzliche Voraussetzung, dass die verdeckte Vorermittlung subsidiär zu anderen polizeilichen Massnahmen erfolgt. Unter polizeilichen Massnahmen, welche primär zu treffen sind, versteht man z. B. die zivile Polizeipatrouille, das Verwenden von Informationen vertraulicher Quellen (siehe Art. 24a [neu]) oder die Observation. Die verdeckte Vorermittlung darf nur angeordnet werden, wenn sie zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben geeignet und notwendig ist (Art. 7 PolG) und andere Massnahmen aussichtslos

wären. Es reicht insbesondere nicht, wenn andere Massnahmen nur "unverhältnismässig erschwert" würden.

Absatz 2

Absatz 2 definiert den Kreis derjenigen, die als verdeckte Vorermittlerinnen oder Vorermittler eingesetzt werden können. Diese Liste entspricht Artikel 287 Absatz 1 StPO. Zwar wird in der Regel das eigene Polizeipersonal dafür eingesetzt. Es muss aber auch der Einsatz von Angehörigen anderer Polizeikorps oder der Bundeskriminalpolizei möglich sein, vor allem wenn sie über eine Spezialausbildung verfügen. Gleiches gilt auch für Angehörige ausländischer Polizeikorps, denn bestimmte ethnische Gruppen können nur durch Landsleute infiltriert werden. Schliesslich sieht die Strafprozessordnung auch vor, Personen vorübergehend mit der polizeilichen verdeckten Vorermittlung zu beauftragen. Aufgrund der rechtsstaatlichen Problematik des Einsatzes von Personen ohne polizeiliche Ausbildung ist ein solcher Einsatz jedoch nur äusserst zurückhaltend und nur bei unumgänglichem Fachwissen vorzusehen, das bei der Polizei nicht vorhanden ist, beispielsweise über solche im Kunsthandel.

Absatz 3

Die Ausstattung der verdeckten Vorermittlerinnen oder Vorermittler mit einer Legende (Tarnidentität) im Sinne von Absatz 3 ist nicht in jedem Fall notwendig, sollte aber trotzdem schon im Vorfeld aufgebaut und "gelebt" werden können, so dass die Tarnidentität im Einsatz glaubwürdig und authentisch wirkt. Die Anonymität der verdeckten Vorermittlerin oder des verdeckten Vorermitteilers muss verbindlich mittels Vertraulichkeitszusage gewahrt werden können, um ihre oder seine Einsatzmöglichkeiten, ihren oder seinen Schutz an Leib und Leben und den Erfolg der Massnahme nicht zu beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund ist auch den Umständen Rechnung zu tragen, dass verdeckt Ermittlende in einem Strafverfahren die Stellung als Partei bzw. als Verfahrensbeteiligte (Auskunftsperson, Zeugin oder Zeuge, beschuldigte Person) einnehmen können.

Absatz 4

Die verdeckte Vorermittlung ist ein Eingriff in die Rechtssphäre einer Zielperson. Absatz 4 verlangt daher, dass der Einsatz von verdeckt Vorermittelnden vorgängig richterlich zu genehmigen ist. Es versteht sich von selbst, dass die Genehmigung des Einsatzes auch die

Ausführung desselben beinhaltet. Für die Sicherung der Vertraulichkeitszusage und der Verwertbarkeit allfälliger gewonnener Erkenntnisse ist dies entscheidend. Aber auch die Herstellung, Veränderung oder der Gebrauch von Urkunden zwecks Legendierung im Rahmen einer verdeckten Vorermittlung ist nach Artikel 317^{bis} Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) nur dann straflos, wenn eine richterliche Genehmigung vorliegt.

Genehmigungsbehörde ist wie bei der strafprozessualen verdeckten Ermittlung das Zwangsmassnahmengericht. Das Genehmigungsverfahren richtet sich sinngemäss nach Artikel 289 StPO. Das Polizeigesetz präzisiert jedoch, dass die Genehmigung vorgängig eingeholt werden muss und nicht erst im Nachhinein. Dies ermöglicht es dem Zwangsmassnahmengericht, die Genehmigung allenfalls unter Auflagen oder nur vorläufig zu erteilen. Sie wird für höchstens zwölf Monate erteilt und kann ein- oder mehrmals um jeweils sechs Monate verlängert werden. Die verdeckte Ermittlung hat sich im Rahmen der erteilten Bewilligung auf das Mass der zulässigen Einwirkung zu beschränken (Art. 293 StPO). Gemäss Rechtsprechung darf die verdeckte Ermittlerin oder der verdeckte Ermittler die Zielperson nur angehen, um deren bereits vorhandenen Tat-Entschluss zu konkretisieren. Verdeckt Ermittelnde dürfen die Zielperson nicht zu anderen oder schwereren als den geplanten Straftaten provozieren (Verbot des "Agent Provocateurs").

Absatz 5

Absatz 5 bestimmt, dass sich das Verfahren im Übrigen sinngemäss nach Artikel 287 bis 298 StPO richtet, wobei an Stelle der Staatsanwaltschaft die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant tritt. Sinngemäss bedeutet hier, dass materiell die Regeln aus der Strafprozessordnung für anwendbar erklärt werden, jedoch nicht wörtlich, sondern angepasst auf die Anforderungen der polizeilichen verdeckten Vorermittlung. Konkret definiert Artikel 287 StPO die Anforderungen an die eingesetzte Person, Artikel 288 StPO regelt die Legendierung und Zusicherung der Anonymität. Artikel 289 StPO bestimmt das Genehmigungsverfahren und Artikel 290 die Instruktion vor dem Einsatz. Auch bei der polizeilichen verdeckten Vorermittlung unterstehen die verdeckt Ermittelnden einer Führungsperson (gleich wie in Art. 291 StPO vorgesehen), und den verdeckt Ermittelnden sind Pflichten auferlegt (gleich wie in Art. 292 StPO vorgesehen). Schliesslich gelten die Artikel 293 bis Artikel 295 StPO auch für die polizeilich verdeckt Vorermittelnden (Art. 293 StPO: Mass der zulässigen Einwirkung; Art. 294 StPO: Einsatz bei der Verfolgung von Delikten gegen das Betäubungsmittelgesetz; Art. 295 StPO: Vorzeigegeld), aber alle diese Bestimmungen eben nur sinngemäss. Artikel 296 StPO regelt das Vorgehen bei

Zufallsfunden. Schliesslich gelten die Artikel 297 (Beendigung des Einsatzes) und Artikel 298 (Mitteilung) StPO sinngemäss auch für die polizeilich verdeckte Vorermittlung.

Im Weiteren ist hier festzuhalten, dass Daten, die im Zusammenhang mit der verdeckten Vorermittlung anfallen, der Löschung von Artikel 46 PolG unterliegen. Demnach sind solche Daten zu vernichten, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden, spätestens jedoch nach einem Jahr (soweit sie nicht weiterhin für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren benötigt werden).

Artikel 24a

Die Polizei ist zur Erfüllung ihrer Aufgaben, namentlich zur Informationsbeschaffung, auf die Zusammenarbeit mit vertraulichen Quellen angewiesen. Der Einbezug von Informanten und Vertrauenspersonen hat in der polizeilichen Praxis eine weitaus grössere Bedeutung als die verdeckte Ermittlung. Der Umgang mit vertraulichen Quellen ist bislang weder im polizeirechtlichen noch im strafrechtlichen Bereich speziell geregelt und soll daher auf eine klare Rechtsgrundlage gestellt werden. In einem Strafverfahren treten vertrauliche Quellen gar nicht auf. Dies bedeutet, dass in einem Strafverfahren Beweise anderweitig zu erbringen sind. Und gerade deshalb braucht es für Vertrauenspersonen ausserhalb eines Strafverfahrens eine formelle gesetzliche Grundlage zu deren Schutz.

Artikel 24b

Gemäss Artikel 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) können Daten in Bezug auf Personen oder Fahrzeuge nach Massgabe des nationalen Rechts der ausschreibenden Vertragspartei zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle im Schengener Informationssystem (SIS) aufgenommen werden. Eine verdeckte Registrierung dient dazu, den Aufenthalt von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, zu ermitteln, ohne dass damit unmittelbar weitere Massnahmen verbunden werden. Für die kantonalen Polizeibehörden sowie die Strafverfolgungsbehörden des Bunds, zu deren Auftrag u. a. auch die Verhinderung von Straftaten gehört, ist dies ein effizientes Instrument zur Erfüllung dieser Aufgabe. Der Kanton Uri verfügt zurzeit über keine gesetzliche Grundlage zur Ausschreibung der verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle. Nach Artikel 33 und 34 der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS; SR 362.0) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung; SR 362.0) ist die verdeckte Registrierung von Personen, Fahrzeugen, Wasserfahrzeugen, Luftfahrzeugen und Containern nur möglich, soweit das kantonale Recht diese Massnahme vorsieht und die genannten Voraussetzung nach SDÜ vorliegen. Der vorliegende Absatz 6 bildet hierfür die formalrechtliche Grundlage auf Gesetzesstufe.

Artikel 39 bis Artikel 42

Die Erfahrungen mit der Wegweisungsmöglichkeit bei häuslicher Gewalt (Art. 39 ff.) haben sich bewährt. Sie haben aber auch gezeigt, dass eine "Verfeinerung" der Möglichkeiten sinnvoll wäre, indem nicht nur eine Wegweisung und ein Rückkehrverbot für zehn Tage ausgesprochen werden können sollte, sondern auch ein Annäherungs- und Kontaktverbot. Im Weiteren soll das "Stalking", d. h. das Nachstellen, Anschleichen oder Anpirschen – so lässt sich der Begriff, der aus der englischen Jagdsprache stammt, übersetzen – ebenfalls ausdrücklich als Grund für eine Wegweisung oder ein Annäherungs- und Kontaktverbot aufgeführt werden.

Stalker sind Personen, die ihre Opfer über längere Zeit verfolgen, belästigen und bedrohen. Stalking reicht von verbaler Belästigung bis zu körperlicher Gewalt. Zum vielfältigen Verhaltensrepertoire der Stalker gehören das persönliche Auflauern, Ausspionieren und Überwachen ihrer Objekte. Häufig sind Telefonterror und unerwünschte wiederholte Kontaktaufnahme bis hin zu Gewaltdrohungen via SMS, E-Mail und dergleichen. Auch in unserem Kanton haben sich schon derartige Fälle – in verschiedenen Schweregraden und Beziehungskonstellationen – ereignet, und unter Hinweis darauf gelangte auch die Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann im November 2010 an den Regierungsrat - sodass hier ein Handlungsbedarf besteht.

Die Überschrift zu Kapitel 4 wird um den Tatbestand des Stalkings ergänzt.

Artikel 39a definiert den Tatbestand des Stalkings und sieht als mögliche Massnahme ein Annäherungs- und Kontaktverbot vor. Die Formulierungen orientieren sich vorwiegend an Artikel 28b des Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) und der Botschaft des Bundesrats dazu (BBl 2005 6884 f.), um eine möglichst einheitliche Anwendung des Begriffs zu gewährleisten.

Artikel 39b regelt allgemein die Anordnung der Massnahmen. Wie bisher bei der Wegweisung sind die angeordneten Massnahmen der gefährdenden oder belästigenden Person mit Verfügung zu eröffnen, und die Massnahmen sind mit der Staatsanwaltschaft abzusprechen. Die Verfügung gilt sofort. Da die verfügten Massnahmen einen schweren Eingriff in die Rechte der Verfügungsadressatin oder des Verfügungsadressaten darstellen, ist es aufgrund der Verhältnismässigkeit zwingend, dass die Massnahmen zu befristen sind und das Gesetz eine Höchstdauer vorsieht. Andernfalls hätte die gefährdete oder belästigte Person auch keinen Anlass, das Gericht um Schutzmassnahmen nach Artikel 28b ZGB und damit um eine gerichtliche Beurteilung der Sache zu ersuchen. Die Maximaldauer von zehn

Tagen orientiert sich am geltenden Gesetz. In anderen Kantonen wird teilweise eine längere Maximaldauer vorgesehen.

Die Artikel 40 bis 42 erfahren mit Blick auf die Massnahmen bei Stalking redaktionelle Änderungen. Artikel 40 Absatz 3 trägt zudem dem Umstand Rechnung, dass ab Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts am 1. Januar 2013 nicht mehr die Vormundschaftsbehörde, sondern die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erwähnt wird. Aufgrund dieser Gesetzesänderung wird zudem im gleichen Absatz nicht mehr von vormundschaftlichen Massnahmen, sondern von Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes gesprochen.

In Artikel 41 Absatz 3 wird die Höchstdauer der Verlängerung aus Gründen der Verhältnismässigkeit belassen, da es sich bei den Massnahmen um schwere Eingriffe in die Rechte der Verfügungsadressatin oder des Verfügungsadressaten handelt. Zudem erfolgt aufgrund von Artikel 41 Absatz 2 lediglich eine summarische Prüfung des Falls durch das Landgerichtspräsidium, und der Entscheid ist endgültig. Eine Höchstdauer der Verlängerung ist daher zwingend im Gesetz festzuhalten.

Artikel 45

Artikel 45 Absatz 4 erfährt eine redaktionelle Änderung. Mit Inkrafttreten der StPO und der Revision des Gesetzes über die Organisation der richterlichen Behörden (Gerichtsorganisationsgesetz [GOG; RB 2.3221]) auf den 1. Januar 2011, wurde die Staatsanwaltschaft neu organisiert. Der Begriff Verhöramt ist daher zu streichen.

Artikel 49b

Bei ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System) handelt es sich um ein computergestütztes Analysesystem, das polizeiliche Daten international zusammenführt und im Sinne einer operativen Fallanalyse verarbeitet. ViCLAS zielt dabei auf eine effiziente Bekämpfung von seriellen Gewalt- und Sexualdelikten wie beispielsweise sexuell motivierte Tötungsdelikte von Kindern. Koordiniert wird ViCLAS bei der Kantonspolizei Bern mit Aussenstellen in allen Polizeikonkordaten. Im Polizeikonkordat der Zentralschweiz ist die Aussenstelle bei der Luzerner Polizei angesiedelt. Die Analyse der Fälle erfolgt aufgrund der Muster von definierten Straftaten und der Verhaltensmerkmale von erfassten Täterinnen und Tätern. Dabei werden in elektronischer Form die Vorgehensweise und das Verhalten der Täterschaft - gewissermassen ihre "Handschrift" - sowie alle im Rahmen der Tatausführung relevanten Informationen erfasst und sprachunabhängig auswertbar gemacht.

Mit ViCLAS werden keine neuen Ermittlungen gemacht. Es bildet aber die Grundlage für das Erkennen von Zusammenhängen zwischen Tat und Täterschaft sowie zwischen mehreren Taten, lässt dadurch Rückschlüsse auf Deliktserien zu und zeigt so neue Ermittlungsansätze auf. Hinlänglich sind Beispiele bekannt, bei denen der strukturell oder geografisch bedingt mangelhafte oder gar inexistente Informationsaustausch zwischen den zuständigen Ermittlungsbehörden für zusätzliche Opfer von Serientätern mitverantwortlich war.

Am 18. August 2009 hat der Regierungsrat beschlossen, der Vereinbarung ViCLAS (ViCLAS-Konkordat), die von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) am 2. April 2009 verabschiedet wurde, beizutreten.

Dieses Konkordat verlangt an drei Orten (Art. 5 Abs. 3, Art. 13 Abs. 1 Bst. b und Abs. 3 Konkordat) kantonales Ausführungsrecht, und es ist zweckmässig, dieses im Polizeigesetz aufzunehmen.

Jeder Kanton bezeichnet zwei Personen als ViCLAS-Koordinierende (Art. 5 Abs. 3 Konkordat). Es ist sachgerecht, wenn die Kantonspolizei diese beiden Personen aus ihren Reihen bestimmt. Der neue Artikel 49a PolG beauftragt die Kantonspolizei mit dem Vollzug des Konkordats (Abs. 1), womit es auch die zwei kantonalen Koordinatoren zu bezeichnen hat.

Als für die Verlängerung der Datenaufbewahrungsfrist zuständige richterliche Instanz (Art. 13 Abs. 1 Bst. b Konkordat) wird das mit der Neuordnung der Strafrechtspflege geschaffene Zwangsmassnahmengericht bezeichnet (Abs. 2). Das Delikt selbst wird von ihm nicht beurteilt, sondern nur die Frage, ob von einem erheblichen Rückfallrisiko auszugehen ist. Die Verlängerung der Löschfrist ist eine Verfahrensfrage und passt zu seinem Aufgabenbereich. Die längste Aufbewahrungsdauer von rückerfassten ViCLAS-Daten beträgt bisher 32 Jahre. Verlängerungsgesuche werden nicht zahlreich sein, da es sich um eine hochselektive Risikogruppe handelt und seitens Uri wenig Eintragungen zu verzeichnen sind (null bis zwei Fälle pro Jahr).

Die Aufbewahrungsfrist steht während des Vollzugs einer Freiheitsstrafe still, und Datensätze sind zu löschen, wenn ein Freispruch erfolgt oder ein Verdacht definitiv ausgeräumt ist; das kantonale Recht muss dazu die meldepflichtigen Behörden bezeichnen (Art. 13 Abs. 1 Bst. b, e, f und Abs. 3 Konkordat). Vorgesehen ist, die Kantonspolizei als kantonale Meldestelle zu bezeichnen (Art. 49a Abs. 3 PolG). Die verfahrensleitenden kantonalen Behörden, denen auch die Datenherrschaft zukommt, geben den Koordinatoren der Kantonspolizei die

für die Löschung von Datensätzen bzw. für den Fristenstillstand relevanten Ereignisse bei Eintreten bekannt: Es melden die Staatsanwaltschaft die rechtskräftigen Verfahrenseinstellungen; die Gerichte die von ihnen ergangenen rechtskräftigen Freisprüche und Verfahrenseinstellungen; die für Straf- und Massnahmenvollzug zuständige Direktion den Beginn und das Ende von Strafen und Massnahmen (Art. 49a Abs. 4).

Artikel 54

Der Kanton hat für seine Kosten, beispielsweise für polizeiliche Suchaktionen, zunächst selbst aufzukommen. Um diese Kosten einem andern zu belasten, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Artikel 54 regelt allgemein die Abgeltung von polizeilichen Leistungen. Demnach kann die Polizei für besondere Leistungen Kostenersatz verlangen. Diese Kostenersatzpflicht richtet sich unter anderem gegen die Verursacherin oder den Verursacher bei besonderem Aufwand oder bei Spezialeinsätzen (Art. 54 Abs. 2 Bst. b). Die gleiche Bestimmung findet sich auch im Polizeigesetz des Kantons Aargau. Gemäss der Literatur zum Aargauer Polizeigesetz liegt ein besonderer Aufwand etwa bei speziellen Rettungs- oder Sucheinsätzen vor (Andreas Baumann: Aargauisches Polizeigesetz, Praxiskommentar, Aarau 2006, Rz 647). Grundsätzlich sind Rettungs- und Suchaktionen bei einer konkreten Auftragserteilung durch die Polizei unter den entsprechenden Voraussetzungen somit bereits von Artikel 54 Absatz 2 Buchstabe b erfasst. In Berücksichtigung der nachfolgenden Bemerkungen ist es indes zweckmässig, Such- und Rettungsaktionen im Sinne einer Präzisierung explizit in Artikel 54 Absatz 2 Buchstabe b zu erwähnen.

Sofern der Auftrag nicht durch die Polizei erteilt wird, fallen private Rettungsorganisationen wie die REGA, die sich allenfalls an einer Suchaktion beteiligen, nicht unter die Regelung von Artikel 54 Absatz 2 Buchstabe b. Auch wenn diese bei der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe mithelfen, unterliegen sie grundsätzlich privatrechtlichen Bestimmungen. Typischerweise wird die Beziehung zwischen privaten Rettungsorganisationen und dem Vermissten als Geschäftsführung ohne Auftrag im Sinne von Artikel 419 ff. Obligationenrecht (OR; SR 220) angesehen, sofern nicht eben ein eindeutiger, klarer Auftrag vorliegt. Demzufolge hat eine vermisste Person als Verursacherin - wenn sie denn gefunden wird - der Rettungsorganisation alle Aufwendungen, die notwendig oder nützlich und den Verhältnissen angemessen waren, zu ersetzen. Lässt sich kein Verursacher finden, hat die Polizei, die die Hilfe der Rettungsorganisation in Anspruch genommen hat, diese nach den

Regeln über den Auftrag (Art. 294 ff. OR) zu entschädigen. Hat die Rettungsorganisation selbstständig, das heisst ohne Auftrag der Polizei, gehandelt, trägt sie ihre Kosten selbst.

Das geltende Polizeigesetz sieht in Artikel 54 Absatz 3 vor, dass der Regierungsrat die Kostenansätze in einem Reglement festlegt. Dies ist weder sach- noch stufengerecht, weshalb die Kompetenz neu der zuständigen Direktion delegiert werden soll. Nachdem die Sicherheitsdirektion in ihrem Zuständigkeitsbereich bereits eine Tarifordnung kennt, wird gleichzeitig erreicht, dass kein neues Regelwerk einzurichten ist.

Artikel 66

Im Zusammenhang mit Stalking ist auch Buchstabe f in Artikel 66 (Strafen) entsprechend zu erweitern, indem neben dem Missachten der Anordnungen der Kantonspolizei bei häuslicher Gewalt auch das Missachten der polizeilichen Anordnungen bei Stalking mit Busse bedroht ist.

D. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Änderung des Polizeigesetzes hat weder personelle noch finanzielle Auswirkungen. Soweit absehbar, wird davon ausgegangen, dass bei der Kantonspolizei der mutmassliche Mehraufwand, der sich aus der Änderung ergibt, im Rahmen des ordentlichen Dienstes aufgefangen werden kann.

E. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Änderung des Polizeigesetzes, wie sie im Anhang enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

Anhang

- Änderungen des Polizeigesetzes

POLIZEIGESETZ (PoIG)

(Änderung vom ...)

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

I.

Das Polizeigesetz vom 30. November 2008 (PoIG)¹ wird wie folgt geändert:

Artikel 24 Verdeckte Vorermittlung

¹Die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant kann zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten eine verdeckte Vorermittlung an allgemein zugänglichen Orten, insbesondere auch in öffentlichen elektronischen Datennetzen (Internet) anordnen, wenn:

- a) aufgrund hinreichender Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass eine in Artikel 286 Absatz 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung² genannte Straftat voraussichtlich begangen werden soll;
- b) die Schwere der Straftat die verdeckte Vorermittlung rechtfertigt; und
- c) andere Massnahmen aussichtslos wären.

²Als verdeckt Vorermittelnde können auch Angehörige eines anderen Polizeikorps eingesetzt werden oder Personen, die vorübergehend mit polizeilichen Aufgaben beauftragt werden.

³Die Kantonspolizei kann die verdeckt Vorermittelnden mit einer Legende ausstatten, die ihnen eine Identität verleiht, die von der wahren Identität abweicht. Sie kann ihnen im Falle der Befragung als Auskunftsperson oder Zeugin oder Zeuge im Strafverfahren Anonymität zusichern. Werden sie als Beschuldigte befragt, entscheidet das Zwangsmassnahmengericht, unter welcher Identität das Strafverfahren durchzuführen ist.

⁴Der Einsatz von verdeckt Vorermittelnden bedarf der vorgängigen Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht.

⁵Im Übrigen gelten die Artikel 287 bis 298 der Schweizerischen Strafprozessordnung³ sinngemäss, wobei an die Stelle der Staatsanwaltschaft die Polizeikommandantin oder

¹ RB 3.8111

² SR 312.0

der Polizeikommandant tritt.

Artikel 24a Vertrauliche Quellen (neu)

Die Kantonspolizei kann zum Zweck der Informationsbeschaffung Informanten oder Vertrauenspersonen in Anspruch nehmen, die ihr unter Zusicherung der Vertraulichkeit fallweise oder regelmässig Erkenntnisse mitteilen, die der polizeilichen Aufgabenerfüllung dienen.

Artikel 24b Verdeckte Registrierung (neu)

Die Kantonspolizei kann zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit Personen, Fahrzeuge, Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge und Container zur verdeckten Registrierung im Schengener Informationssystem ausschreiben lassen.

Gliederungstitel vor Artikel 39

4. Kapitel: **MASSNAHMEN BEI HÄUSLICHER GEWALT UND STALKING**

Artikel 39 Häusliche Gewalt

Die Kantonspolizei kann eine Person, die andere Personen ernsthaft gefährdet oder die mit einer ernsthaften Gefährdung droht, vorläufig aus der gemeinsamen Wohnung und deren unmittelbaren Umgebung wegweisen und ihr die Rückkehr für längstens zehn Tage verbieten, sowie ein Annäherungs- und Kontaktverbot aussprechen.

Artikel 39a Stalking (neu)

Die Kantonspolizei kann gegen eine Person, die andere Personen direkt, über Dritte oder unter Verwendung von Kommunikationsmitteln wiederholt bedroht, belästigt, verfolgt, ihnen auflauert oder nachstellt, ein Annäherungs- und Kontaktverbot aussprechen.

Artikel 39b Anordnung (neu)

¹Die angeordneten Massnahmen sind der gefährdenden oder belästigenden Person mit Verfügung zu eröffnen. Die Verfügung gilt sofort.

²Die Verfügung ist zu befristen. Sie gilt längstens für zehn Tage.

³Die Kantonspolizei trifft die Massnahmen in Absprache mit der Staatsanwaltschaft, um zu klären, ob keine strafprozessualen Massnahmen anwendbar sind.

Artikel 40 Vollzug

¹Bei einer Massnahme aufgrund von Artikel 39 nimmt die Kantonspolizei der weggewiesenen Person alle Schlüssel zur gemeinsamen Wohnung ab. Die weggewiesene Person erhält Gelegenheit, die nötigen Gegenstände des persönlichen Bedarfs mitzunehmen. Sie gibt der Kantonspolizei eine Zustelladresse an.

²Die Kantonspolizei informiert die gefährdende oder belästigende Person über den räumlichen Bereich, auf die sich die verfügten Massnahmen beziehen, über die Folgen der Missachtung der amtlichen Verfügung nach Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs⁴ und über die Tatsache, dass die verfügten Massnahmen auf Antrag der gefährdenden oder belästigenden Person vom zuständigen Landgerichtspräsidium genehmigt werden müssen. Im gleichen Sinn informiert sie die gefährdete oder belästigte Person.

³Erscheinen zusätzlich Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes angezeigt, meldet die Kantonspolizei die verfügten Massnahmen so bald als möglich der zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

Artikel 41 Genehmigung

¹Wenn die gefährdende oder belästigende Person das beantragt, reicht die Kantonspolizei dem zuständigen Landgerichtspräsidium innert 24 Stunden die Verfügung zur Genehmigung ein.

²Das Gericht prüft die Verfügung aufgrund der Akten. Es kann eine mündliche Verhandlung anordnen.

³Das Gericht genehmigt die Verfügung oder hebt sie auf, wenn die Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Es kann die verfügten Massnahmen um längstens zehn Tage verlängern oder beschränken.

⁴ SR 311.0

⁴Das Gericht begründet seinen Entscheid summarisch und eröffnet ihn der gefährdenden oder belästigenden Person so bald als möglich, spätestens drei Arbeitstage nach Anordnung der Massnahme. Der Entscheid ist endgültig.

Artikel 42 Absatz 1

¹Hat die gefährdete oder belästigte Person innert sieben Tagen nach der Anordnung der Massnahme beim zuständigen Gericht um Schutzmassnahmen nach Artikel 28 ff. oder 175 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs⁵ respektive nach Artikel 276 der Schweizerischen Zivilprozessordnung⁶ ersucht, verlängert sich die Massnahme ohne Weiteres bis zu dessen Entscheid.

Artikel 45 Absatz 4

⁴Das gegenseitige Übernehmen von Stammdaten sowie der Austausch von Informationen über laufende und abgeschlossene Verfahren zwischen Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei ist zu gewährleisten.

Artikel 49b ViCLAS-Konkordat (neu)

¹Die Kantonspolizei vollzieht die Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten.

²Über die Lösungsfristen in Fällen erheblicher Wiederholungsgefahr im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b ViCLAS-Konkordat entscheidet das Zwangsmassnahmengericht. Ein allfälliger Weiterzug richtet sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung⁷.

³Für die Meldung der lösungspflichtigen Daten bzw. des Fristenstillstands während des Vollzugs einer Freiheitsstrafe oder einer Massnahme ist die Kantonspolizei zuständig (Art. 13 Abs. 3 ViCLAS-Konkordat).

⁴Folgende kantonalen Behörden teilen der Kantonspolizei die für die Löschung von Datensätzen und für den Fristenstillstand relevanten Ereignisse aus dem Anwendungsbereich des ViCLAS-Konkordats mit:

a. die Staatsanwaltschaft ihre rechtskräftigen Verfahrenseinstellungen;

⁵ SR 210

⁶ SR 272

⁷ SR 312.0

- b. die Gerichte die von ihnen ergangenen rechtskräftigen Freisprüche und Verfahrenseinstellungen;
- c. die für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständige Direktion⁸ den Beginn und das Ende von Strafen und Massnahmen.

Artikel 54 Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 3

²Kostenersatz kann insbesondere verlangt werden:

- b) von der Verursacherin oder vom Verursacher bei besonderem Aufwand oder bei Spezialeinsätzen, insbesondere bei Such- und Rettungsaktionen;

³Der Umfang des Kostenersatzes entspricht in der Regel den Vollkosten des Aufwands. Die zuständige Direktion⁹ legt in ihrer Tarifordnung die Ansätze fest.

Artikel 66 Absatz 1 Buchstabe f

¹Mit Busse wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig:

- f) die Anordnungen der Polizei im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt oder Stalking missachtet.

II.

¹Diese Änderung unterliegt der Volksabstimmung.

²Der Regierungsrat bestimmt, wann sie in Kraft tritt.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Josef Dittli

Der Kanzleidirektor: Roman Balli

⁸ Justizdirektion; siehe Organisationsreglement (RB 2.3322).

⁹ Sicherheitsdirektion; siehe Organisationsreglement (RB 2.3322).