

Botschaft des Regierungsrates  
an den Kantonsrat

B 57

**zum Entwurf einer Änderung  
des Gesetzes über die  
Luzerner Polizei betreffend  
verdeckte Ermittlung und  
verdeckte Fahndung im  
Vorfeld von Strafverfahren**

# Übersicht

*Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei betreffend verdeckte Ermittlung und verdeckte Fahndung im Vorfeld von Strafverfahren. Damit kommt der Regierungsrat dem Auftrag nach, der ihm mit der am 7. Dezember 2010 erheblich erklärten Motion M 753 von Michael Zeier über die Weiterführung präventiver verdeckter Ermittlungen erteilt wurde.*

*Anfang 2011 ist die Schweizerische Strafprozessordnung in Kraft getreten, und das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung wurde aufgehoben. Die verdeckte Ermittlung ist seither nur noch bei Verdacht auf eine bereits begangene Straftat und damit im Rahmen eines Strafverfahrens vorgesehen. Damit die Polizei zur Verhinderung einer Straftat bereits im Vorfeld eines Strafverfahrens verdeckt tätig werden kann, ist eine klare gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht zu schaffen.*

*Von Bedeutung sind verdeckte Operationen der Polizei insbesondere bei Chatroom-Ermittlungen. Laut Auskunft von Expertinnen und Experten dauert es durchschnittlich nur gerade drei Minuten ab Beginn des Chats, bis eine Person mit pädosexuellen Neigungen versucht, in einem speziell für Kinder und Jugendliche eingerichteten Chatroom mit diesen in Kontakt zu kommen und das Gespräch auf sexuelle Themen zu lenken. Daneben werden verdeckte Operationen beispielsweise auch bei der Bekämpfung von Betäubungsmitteldelikten, Delikten im Sexmilieu und Hehlerei im Kunsthandel vorgenommen.*

*Im Gesetz über die Luzerner Polizei wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit die Polizei bereits im Vorfeld eines Strafverfahrens verdeckt tätig werden kann. Gestützt auf die parlamentarische Initiative Jositsch betreffend Präzisierung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung, die zurzeit im eidgenössischen Parlament beraten wird, und die Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wird eine gesetzliche Grundlage für die verdeckte Fahndung und die verdeckte Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren vorgeschlagen. Die Definition der beiden Arten von verdeckten Operationen der Polizei und das anwendbare Verfahren orientieren sich an der laufenden Änderung der Schweizerischen Strafprozessordnung. Der Geltungsbereich der Schweizerischen Strafprozessordnung und damit auch derjenige der laufenden Änderung der Schweizerischen Strafprozessordnung beschränkt sich auf das Strafverfahren. Für die Gesetzgebung im Vorfeld von Strafverfahren sind die Kantone zuständig.*

*Die verdeckte Fahndung bedarf als niederschwellige Form von verdeckten polizeilichen Operationen keiner richterlichen Genehmigung. Die verdeckte Ermittlung hingegen muss vom Zwangsmassnahmengericht genehmigt werden und ist nur bei hinreichenden Anzeichen auf besonders schwere Straftaten zulässig. Beide Arten von verdeckten polizeilichen Operationen dienen der Erkennung und Verhinderung von Straftaten.*

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei betreffend verdeckte Ermittlung und verdeckte Fahndung im Vorfeld von Strafverfahren.

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Parlamentarische Vorstösse

Ihr Rat hat am 7. Dezember 2010 die Motion M 753 von Michael Zeier über die Weiterführung präventiver verdeckter Ermittlungen erheblich erklärt. Mit der Motion wurde unser Rat beauftragt, Gesetzesgrundlagen zu schaffen, damit die Strafverfolgungsbehörden auch weiterhin verdeckt ermitteln können, bevor eine schwere Straftat begangen wird. Begründet wurde diese Forderung damit, dass mit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) am 1. Januar 2011 die Möglichkeit der verdeckten Ermittlung bei einer voraussichtlichen, noch nicht begangenen Straftat wegfallen. Dies mache insbesondere die Aufklärung von sexuellen Handlungen mit Kindern schwieriger, da in Chatrooms, wo häufig die Kontaktaufnahme mit Kindern geschehe, nicht mehr vorgängig ermittelt werden könne. Am 23. November 2010 hat unser Rat die Anfrage A 745 von Romy Odoni über die präventive verdeckte Ermittlung beantwortet. Die Fragestellerin erachtete eine Regelung dieser Frage im kantonalen Polizeigesetz für unzweckmässig, da sich die Internetkriminellen nicht an Kantongrenzen halten würden. Vorzuziehen sei eine Lösung auf Bundesebene.

Mit dem vorliegenden Entwurf wird der durch die Motion M 753 erteilte Auftrag erfüllt.

### 1.2 Verdeckte Ermittlung und andere verdeckte polizeiliche Operationen

Ursprünglich wurde unter verdeckter Ermittlung das Knüpfen von Kontakten zu verdächtigen Personen verstanden, die darauf abzielen, die Begehung einer strafbaren Handlung festzustellen und zu beweisen. Verdeckte Ermittlerinnen und Ermittler durften sich rollenadäquat verhalten, nicht aber durch eigene Einflussnahme die Tatbereitschaft wecken oder zu strafbarem Verhalten verleiten. Der Ermittler oder die

Ermittlerin konnte mit einer Legende, das heisst mit falschen Urkunden zur Herstellung einer falschen Identität, ausgestattet sein (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 1. Juli 1998 zum Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung vom 20. Juni 2003 [BVE; Amtliche Sammlung des Bundesrechts 2004, S. 1409], Bundesblatt 1998, S. 4283).

Die Rechtslehre setzte bis zu einem noch näher zu erläuternden Leiturteil des Bundesgerichts im Jahr 2008 voraus, dass für die verdeckte Ermittlung im Sinn des BVE ein gewisses Mass an Täuschungsaufwand betrieben wird und dass der Einsatz auf eine gewisse Dauer ausgelegt ist. So fielen nach der ursprünglichen Praxis Chatroom-Ermittlungen nicht unter die verdeckte Ermittlung im Sinn des BVE, sondern unter die niederschwelligere Kategorie der verdeckten Fahndung (vgl. Daniel Jositsch/ Angelika Murer Mikolásek: Wenn polizeiliche Ermittler im Chatroom in Teufels Küche kommen – oder wie das Bundesgericht neue Probleme geschaffen hat, in: AJP/PJA 2/2011, S. 182, mit zahlreichen Hinweisen auf weitere Literatur).

Das Bundesgericht stellte im erwähnten Leiturteil fest, dass mangels einer klaren, abweichenden Regelung im Gesetz im Zweifelsfall davon auszugehen sei, dass jedes Anknüpfen von Kontakten mit einer verdächtigen Person zu Ermittlungszwecken durch einen nicht als solchen erkennbaren Polizeiangehörigen bereits eine verdeckte Ermittlung darstelle. Massgebend sei nicht der betriebene Täuschungsaufwand, sondern der Umstand, dass der Verdächtige überhaupt getäuscht werde, weil der mit ihm zu Ermittlungszwecken kommunizierende Polizeiangehörige nicht als solcher erkennbar sei (BGE 134 IV 266 E. 3.7 S. 277). Demnach handelt es sich beispielsweise bei den Chatroom-Ermittlungen um verdeckte Ermittlung. Dabei loggt sich ein Polizist mithilfe eines sogenannten Nicknames (z.B. manuela\_13) in einem Chatroom im Internet ein und erweckt dadurch den Eindruck, er sei ein minderjähriges Kind. Erfahrungsgemäss lenken in den speziell für Kinder und Jugendliche eingerichteten Chat-Räumen Erwachsene mit pädosexuellen Neigungen den Dialog durchschnittlich innert drei Minuten nach dem Beginn des Chats auf sexuelle Themen und lassen ihr Interesse an einem Treffen erkennen. Erscheint der Chatpartner zum vereinbarten Treffen, begegnet er nicht wie erwartet einem Kind, sondern erwachsenen Personen, die sich sogleich als Polizeiangehörige zu erkennen geben.

Von der verdeckten Ermittlung ist die Observation zu unterscheiden, welche das gezielte Beobachten von Vorgängen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten umfasst. Eine Kommunikation über irgendein Medium mit der verdächtigen Person erfolgt bei der Observation nicht (Tanja Knodel, in: Basler Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, Basel 2011, nachfolgend: BSK StPO, N 10 zu Art. 286). Um Observation handelt sich beispielsweise, wenn die Polizeiangehörigen nicht selbst an der Kommunikation im oben erwähnten Chat teilnehmen, sondern die Kommunikation im Chat zwischen Dritten lediglich mitverfolgen und sich dabei gezielt auf bestimmte Teilnehmerinnen und Teilnehmer konzentrieren (BGE 134 IV 266 E. 3.8.2 S. 278).

Ebenfalls von der verdeckten Ermittlung abzugrenzen ist die verdeckte Fahndung. Verdeckte Fahnderinnen und Fahnder sind nicht offen ermittelnde Polizeiangehörige, welche einen kurzen verdeckten Einsatz durchführen, ohne sich einer überprüfbareren Legende zu bedienen. Dabei kommen sie auch direkt in Kontakt mit Straftäterinnen

oder Straftätern und schliessen Scheingeschäfte ab, beispielsweise wenn ihnen Diebesgut oder Betäubungsmittel angeboten werden. Die verdeckte Fahndung ist nach neuerer Rechtsprechung bis zum Vorliegen einer anderslautenden Gesetzesbestimmung der verdeckten Ermittlung gleichgestellt (Jositsch/Murer Mikolásek, a.a.O., S. 182).

### **1.3 Die neue Situation nach Inkrafttreten der StPO**

Bisher waren die Voraussetzungen für die verdeckte Ermittlung im Rahmen und im Vorfeld von Strafverfahren im BVE geregelt. Dieses ermöglichte allen Polizeikorps von Bund und Kantonen, bereits im Vorfeld von Strafverfahren verdeckte Ermittlungen durchzuführen, wenn aufgrund bestimmter Tatsachen der Verdacht bestand, dass voraussichtlich besonders schwere Straftaten begangen würden. Daneben regelte das BVE verdeckte Ermittlungen hinsichtlich bereits begangener Straftaten. Zudem ging man aufgrund der Niederschwelligkeit von verdeckten Fahndungen davon aus, dass diese im allgemeinen Polizeiauftrag enthalten seien und somit keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für verdeckte Fahndungen nötig sei.

Durch das Inkrafttreten der StPO am 1. Januar 2011 und deren Artikel 286–298 wurde das BVE vollständig aufgehoben. Die neue Regelung entspricht nur teilweise der bisherigen. Von grosser Bedeutung ist, dass verdeckte Ermittlungen gemäss dem Anwendungsbereich der StPO – nämlich der Strafverfolgung – nur noch beim Verdacht auf eine bereits begangene Straftat zulässig sind. Damit fiel die Rechtsgrundlage für verdeckte Ermittlungen im Vorfeld von Straftaten weg. Nach Meinung des Bundes könnte dieser auch gar keine entsprechenden Gesetzesgrundlagen schaffen, da es sich dabei nicht um Massnahmen des Strafprozessrechts handelt, zu dessen Regelung der Bund nach Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) befugt ist. Vielmehr geht es um Handlungen vor einem Strafverfahren, die der Verhinderung oder Erkennung einer möglichen Straftat dienen, wofür die notwendige Grundlage im kantonalen Polizeirecht zu schaffen ist. Damit sich nicht Schwierigkeiten ergeben, wenn Erkenntnisse aus präventiven polizeilichen Massnahmen in einem Strafverfahren verwertet werden sollen, ist sicherzustellen, dass die Regelungen im Strafprozessrecht und im Polizeirecht aufeinander abgestimmt sind (Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 3. Februar 2012 zur Parlamentarischen Initiative betreffend Präzisierung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung, nachfolgend: Bericht RK NR, Bundesblatt 2012, S. 5596 f.). Nach dem Bundesgericht fallen verdeckte polizeiliche Operationen zur Verhinderung von Straftaten ebenfalls unter den Regelungsbereich der kantonalen Polizeigesetzgebung (BGE 134 IV 266 E. 4.1.1 S. 280).

Das Problem verschärfe sich aufgrund der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts zusätzlich, da die verdeckte Fahndung neu der verdeckten Ermittlung gleichgestellt ist. Es fehlt somit an einer gesetzlichen Grundlage für sämtliche verdeckte Operationen im Vorfeld eines Strafverfahrens.

## **1.4 Lösungsansätze auf Bundesebene und in anderen Kantonen**

Auf Bundesebene sind Bestrebungen weit fortgeschritten, dass in der StPO der Anwendungsbereich der Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung präzisiert und entsprechend enger gefasst wird. Dies wurde mit einer parlamentarischen Initiative kurz nach dem erwähnten Leiturteil des Bundesgerichts gefordert (vgl. Kap. 1.2; parlamentarische Initiative Nr. 08.458, eingereicht von Daniel Jositsch am 29. September 2008; nachfolgend: parlamentarische Initiative Jositsch). Die zuständige Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates verfolgt mit der zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Jositsch ausgearbeiteten Gesetzesänderung zwei Ziele: Einerseits soll in der StPO klar definiert werden, welche Ermittlungsmassnahmen unter den Begriff der verdeckten Ermittlung fallen. Als verdeckte Ermittlungen sollen nur Tätigkeiten gelten, die in nicht unerheblicher Weise in die Rechtsposition der Zielperson eingreifen. Andererseits ist für weniger einschneidende Ermittlungshandlungen, bei denen Angehörige der Polizei, die nicht als solche erkennbar sind, mit Zielpersonen direkt in Kontakt kommen, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen (Bericht RK NR, Bundesblatt 2012, S. 5595). Gemeint ist damit die verdeckte Fahndung. Die Vorlage betrifft jedoch nur die verdeckte Fahndung und die verdeckte Ermittlung in einem Strafverfahren, also nach begangener Straftat. Am 3. Februar 2012 nahm die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates Kenntnis von den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens und nahm den Entwurf nach Vornahme geringfügiger Korrekturen einstimmig an. Der Bundesrat äusserte sich am 23. Mai 2012 zur Vorlage und beantragte Zustimmung zum Antrag der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (Bundesblatt 2012, S. 5609). Der Nationalrat hat am 10. September 2012 als Erstrat die Vorlage behandelt und die vorgeschlagene Änderung der StPO angenommen.

Acht Kantone haben inzwischen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für präventive verdeckte polizeiliche Massnahmen geschaffen (Aargau, Bern, Obwalden, Schwyz, Thurgau, Uri, Zürich und Zug). In weiteren acht Kantonen sind entsprechende Gesetzgebungsarbeiten im Gang beziehungsweise in Vorbereitung. Es sind dies neben dem Kanton Luzern die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Glarus, St. Gallen, Solothurn, Schaffhausen und Waadt (Bericht RK NR, Bundesblatt 2012, S. 5597). Es sind zwei unterschiedliche Gruppen von gesetzlichen Regelungen zu erkennen. Diejenigen Kantone, die zuerst gesetzgeberisch tätig wurden, namentlich Aargau, Bern, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz und Zug, haben sich am Wortlaut des BVE beziehungsweise der StPO vor der beabsichtigten Änderung orientiert. Die Anordnung einer verdeckten (Vor-)Ermittlung bedarf in diesen Kantonen folglich einer richterlichen Genehmigung. Für die verdeckte Fahndung gelten diesbezüglich somit die gleichen Regeln wie für die verdeckte Ermittlung.

Als Beispiel kann der Gesetzeswortlaut der Regelung im Kanton Schwyz angeführt werden (Verordnung über die Kantonspolizei vom 22. März 2000; SRSZ 520.110):

### **§ 9d Verdeckte Vorermittlung ausserhalb von Strafverfahren**

<sup>1</sup> Die Kantonspolizei kann zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten eine verdeckte Vorermittlung anordnen, wenn:

- a) hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte;
- b) die besondere Schwere oder Eigenart der in Betracht fallenden Straftat den Eingriff rechtfertigen und
- c) andere Massnahmen erfolglos geblieben sind, aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert wären.

<sup>2</sup> Als verdeckte Vorermittler dürfen nur Polizisten eingesetzt werden. Die Kantonspolizei kann sie mit einer Legende ausstatten und ihnen auch im Falle der Befragung als Auskunftsperson oder Zeuge im Strafverfahren Anonymität zusichern.

<sup>3</sup> Der Einsatz eines verdeckten Vorermittlers bedarf der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht. Das Genehmigungsverfahren richtet sich sinngemäss nach der Schweizerischen Strafprozessordnung.

<sup>4</sup> Für tatverdachtsbezogene Ermittlungen bleiben die strafprozessualen Bestimmungen vorbehalten.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) präsentierte an ihrer Frühjahrsversammlung im April 2011 eine Musterlösung (nachfolgend: Musterlösung KKJPD) für die Regelungen in den Kantonen. Die Musterlösung KKJPD wurde von einer Expertengruppe, bestehend aus den Direktoren des Bundesamtes für Justiz und des Bundesamtes für Polizei, dem ersten Staatsanwalt des Kantons St. Gallen und dem Generalsekretär der KKJPD, ausgearbeitet. Sie sieht aus rechtsstaatlichen Gründen vor, dass es vor Eröffnung eines Strafverfahrens keine verdeckten Ermittlungen geben solle. Stattdessen brauche es für die Zeit vor Eröffnung eines Strafverfahrens Regeln für die verdeckte Fahndung. Die kantonalen Bestimmungen müssten auf die Regelungen auf Bundesebene abgestimmt sein, weil polizeiliche verdeckte Fahndungen normalerweise in ein Strafverfahren mündeten. Die Musterlösung KKJPD wurde insbesondere vonseiten der Polizei heftig kritisiert. Die Bedürfnisse der Polizei könnten allein mit einer Regelung der verdeckten Fahndung nicht abgedeckt werden. In den Polizeigesetzen sei folglich auch eine Grundlage für die verdeckte Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren zu schaffen. Der Vorstand der KKJPD hat sich daraufhin erneut mit der Thematik befasst und seine Meinung geändert. Er hält inzwischen beide Auffassungen für vertretbar (Regelung nur der verdeckten Fahndung sowie Regelung der verdeckten Fahndung und der verdeckten Ermittlung). Die KKJPD hat die Kantone mit Schreiben vom 18. Juli 2011 aufgefordert, im kantonalen Recht in jedem Fall eine Regelung über die verdeckte Fahndung zu schaffen. Es soll aber den einzelnen Kantonen überlassen werden, ob sie auch die präventive verdeckte Ermittlung zulassen wollen. Falls sie dies tun, sollten sie nach Auffassung des Vorstands und der konsultierten Experten eine richterliche Genehmigung vorsehen und den Deliktekatalog der StPO übernehmen.

## **2 Gesetzgebungsarbeiten im Kanton Luzern**

### **2.1 Vorgehen**

Um der Polizei zu ermöglichen, verdeckte Operationen durchzuführen, bereits bevor Straftaten begangen werden, ist im Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (SRL Nr. 350) die dafür erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Im Februar 2011 hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei ausgearbeitet. Nach dem damaligen Wissensstand vermochte die Regelung der verdeckten Vorermittlung analog den Regelungen in den Kantonen Aargau, Bern, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz und Zug am ehesten zu überzeugen. Die Änderung der StPO war noch zu wenig weit fortgeschritten, als dass auf sie hätte Rücksicht genommen werden können. Die Musterlösung KKJPD lag ebenfalls noch nicht vor. Folglich enthielt der Entwurf eine gesetzliche Grundlage über die verdeckte Vorermittlung mit richterlichem Genehmigungs vorbehalt. Dieser wurde im März 2011 im Sinn einer Vorvernehmlassung dem Obergericht, dem Zwangsmassnahmengericht, der Luzerner Polizei und der Staatsanwaltschaft zur Stellungnahme unterbreitet. Das Obergericht, das Zwangsmassnahmengericht und die Luzerner Polizei waren einverstanden mit der Vorlage. Die Luzerner Polizei war der Ansicht, nur mit einer Regelung der verdeckten Fahndung allein – wie von der KKJPD inzwischen vorgeschlagen – würde sie in ihrer Arbeit übermäßig eingeschränkt. Die Staatsanwaltschaft sprach sich gegen die Vorlage aus. Es reiche aus, wenn auf kantonaler Ebene die verdeckte Fahndung geregelt werde. Am 6. Juni 2011 trafen sich Vertreterinnen und Vertreter des Departementssekretariates des Justiz- und Sicherheitsdepartementes, der Staatsanwaltschaft und der Kriminalpolizei der Luzerner Polizei zu einer Besprechung in dieser Angelegenheit. Fazit der Besprechung war, dass – analog dem sich inzwischen in der Vernehmlassung befindenden Änderungsentwurf auf Bundesebene – eine gesetzliche Grundlage für die verdeckte Fahndung und die verdeckte Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren geschaffen werden sollte. In der Folge wurde eine Regelung der verdeckten Fahndung und der verdeckten Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren ausgearbeitet und am 4. Juli 2011 der Kommission Justiz und Sicherheit (JSK) Ihres Rates vorgestellt. Die in der JSK vertretenen Parteien erhielten Gelegenheit, sich zum weiteren Vorgehen – insbesondere in zeitlicher Hinsicht – zu äußern.

Die CVP, die Grünliberalen und die FDP haben sich für ein paralleles Vorantreiben des kantonalen Gesetzgebungsverfahrens im zeitlichen Einklang mit dem Gesetzgebungsverfahren auf Stufe Bund ausgesprochen. Im Detail heisst das für die Grünliberalen, dass die 2. Beratung der kantonalen Gesetzesänderung erst dann stattfinden soll, wenn die eidgenössischen Räte die Änderung der StPO bereits beschlossen haben, und für die FDP, dass die Gesetzesänderung auf Stufe Kanton nicht vor derjenigen auf Stufe Bund in Kraft treten soll. Die Grünen und die SVP sind der Meinung, dass Gesetzgebungsarbeiten auf Stufe Kanton überhaupt erst begonnen beziehungsweise weitergeführt werden sollen, wenn die Änderung der StPO in Kraft getreten ist und sich allenfalls zeigt, dass diese ungenügend ist. Lediglich die SP hat

sich dafür ausgesprochen, die Gesetzgebungsarbeiten auf Stufe Kanton unabhängig vom Stand der Gesetzgebungsarbeiten auf Stufe Bund weiterzutreiben.

Damit ist die Mehrheit der in der JSK vertretenen Parteien der Meinung, das kantonale Gesetzgebungsverfahren solle nicht schneller als dasjenige beim Bund vorangetrieben werden. Aus diesem Grund haben wir noch im Sommer 2011 eine Vernehmlassungsvorlage vorbereitet, aber mit der Ausarbeitung der Botschaft zugewartet, bis der Nationalrat als Erstrat im September 2012 die Vorlage auf Bundesebene beraten hat.

## **2.2 Vernehmlassungsverfahren**

Am 8. September 2011 haben wir den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei betreffend verdeckte Ermittlung und verdeckte Fahndung im Vorfeld von Strafverfahren bis zum 7. November 2011 in die Vernehmlassung gegeben. Zur Vernehmlassung wurden alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern, der Luzerner Anwaltsverband, der Verein Pikett Strafverteidigung Luzern, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), das Obergericht und das Verwaltungsgericht, die Departemente und die Staatskanzlei, die Luzerner Polizei sowie die Staatsanwaltschaft eingeladen.

Von den zwölf eingegangenen Vernehmlassungen haben sich neun zustimmend zur Vorlage geäussert, zwei Adressatinnen (Grüne und SVP) haben die Vorlage abgelehnt, und eine Adressatin (SP) hat neben der grundsätzlichen Zustimmung grössere Vorbehalte geäussert.

Die Grünen und die SVP halten eine kantonale Regelung für unnötig, weil der Bund innerhalb absehbarer Zeit die verdeckte Ermittlung und die verdeckte Fahndung neu regeln werde. Diese Meinung vertraten wir anfänglich bei der Beantwortung der Motion M 753 ebenfalls. Inzwischen hat sich aber gezeigt, dass die Regelung des Bundes nur die verdeckte Ermittlung und die verdeckte Fahndung innerhalb eines Strafverfahrens, also nach begangener Straftat, betrifft. Die zu schaffende kantonale Regelung soll für verdeckte Operationen der Polizei im Vorfeld von Strafverfahren gelten. In diesem Bereich sind nach der sich mittlerweile gefestigten Meinung des Bundes ausschliesslich die Kantone aufgrund ihrer Polizeihoheit für eine Regelung zuständig.

Die Vorbehalte der SP betreffen die fehlende Genehmigung durch eine richterliche Instanz bei der verdeckten Fahndung. Daneben wird eine Genehmigung der verdeckten Fahndung durch eine richterliche Instanz – allerdings in weniger deutlicher Form – auch durch die Grünliberalen und das Obergericht angeregt. Dazu ist anzumerken, dass auf Bundesebene bei der verdeckten Fahndung ebenfalls keine Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht vorgesehen ist. Die kantonale Regelung sollte mit derjenigen des Bundes im Einklang stehen. Überdies ist zu bedenken, dass eine Genehmigungspflicht durch das Zwangsmassnahmengericht bei der verdeckten Fahndung nicht zweckmässig wäre und die Polizei in ihrer Arbeit zu stark behindern würde. Ziel der Änderungen auf kantonaler und auf Bundesebene ist es denn auch, für die niederschwellige verdeckte Fahndung ein einfacheres Prozedere zu schaffen.

## **2.3 Grundzüge der Vorlage**

Das Gesetz über die Luzerner Polizei soll so geändert werden, dass zum einen eine gesetzliche Grundlage für die verdeckte Ermittlung und die verdeckte Fahndung im Vorfeld von Strafverfahren geschaffen wird und zum andern der Begriff der verdeckten Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren – analog der Regelung in der StPO – eng definiert wird. Dadurch wird der Anwendungsbereich der verdeckten Ermittlung auf jene Fälle beschränkt, die auch das BVE zu regeln beabsichtigte. Die verdeckte Ermittlung und die verdeckte Fahndung unterscheiden sich wie folgt voneinander:

- Verdeckte Ermittlerinnen und verdeckte Ermittler werden immer mit einer durch Urkunden abgesicherten Legende ausgestattet. Dagegen täuschen verdeckte Fahnderinnen und Fahnder zwar auch über ihre wahre Identität oder Funktion hinweg oder legen diese nicht offen, bedienen sich dabei aber blass einfacher Lügen und Täuschungen. Beispielsweise machen sie unwahre Angaben über ihr Geschlecht, ihr Alter und ihren Wohnort oder verwenden vor allem in Chat-Räumen einen Nickname.
- Eine verdeckte Ermittlung ist in der Regel auf eine längere Dauer ausgerichtet, das heisst auf mehrere Monate, die es erlaubt, in ein kriminelles Umfeld einzudringen und mit der Zielperson ein eigentliches Vertrauensverhältnis aufzubauen. Dazu knüpfen verdeckte Ermittlerinnen und Ermittler gezielt und aktiv Kontakte mit der Zielperson. Verdeckte Fahndung dagegen erfolgt im Rahmen kurzer Einsätze (z.B. beim Drogenscheinkauf bei Kleindealern), und die Fahnderinnen und Fahnder verhalten sich zurückhaltend und bauen kein eigentliches Vertrauensverhältnis auf.
- Als verdeckte Ermittlerinnen und Ermittler können nicht nur Polizeiangehörige, sondern auch vorübergehend beauftragte Privatpersonen eingesetzt werden. Bei der verdeckten Fahndung ist allein der Einsatz von Polizeiangehörigen zulässig. Verdeckten Ermittlerinnen und Ermittlern kann mit Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts zugesichert werden, dass ihre wahre Identität auch nach dem Einsatz im Verfahren (insbesondere bei Einvernahmen als Zeuginnen oder Zeugen) nicht offengelegt wird. Verdeckte Fahnderinnen und Fahnder erscheinen nach Abschluss des Einsatzes im Verfahren unter der wahren Identität und können mit der beschuldigten Person offen konfrontiert werden (Bericht RK NR, Bundesblatt 2012, S. 5595 f.).

Vorteile der vorgeschlagenen Lösung sind zum einen die Kongruenz mit den Bestimmungen auf Bundesebene, was besonders wichtig ist, weil verdeckte präventive polizeiliche Operationen häufig in ein Strafverfahren münden. Zum andern ermöglicht sie der Polizei je nach bevorstehender Straftat, situativ die passende Art von verdeckten Operationen zu wählen, wobei bei der verdeckten Fahndung hervorzuheben ist, dass die administrativen Hürden in diesem Fall geringer sind als bei der verdeckten Ermittlung. Es wäre nicht zweckmässig, für sämtliche polizeilichen Operationen das aufwendige Verfahren der verdeckten Ermittlung für anwendbar zu erklären. Die von der KKJPd anfänglich geäusserten rechtsstaatlichen Bedenken, die gegen die verdeckte Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren sprechen, teilen wir nicht, und sie sind unbegründet. Einerseits müssen verdeckte Ermittlungen vom Zwangsmass-

nahmengericht genehmigt werden, andererseits zeigt das Beispiel Deutschland, wo Grundrechte allgemein stark gewichtet werden, dass unter Einhaltung von gewissen Verfahrensbestimmungen durchaus auch im Vorfeld von Strafverfahren ohne rechtsstaatliche Bedenken mithilfe verdeckter Ermittlung gearbeitet werden kann. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die verdeckte Fahndung und die verdeckte Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren nicht auf die Bekämpfung der Internetkriminalität durch Täterinnen und Täter mit pädosexuellen Neigungen beschränkt werden soll. Es wäre nicht sinnvoll, einen Kriminalitätsbereich bezüglich präventiver Möglichkeiten der Polizei gesondert zu behandeln.

### **3 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Vorlage hat keine unmittelbaren finanziellen und personellen Auswirkungen. Es wird lediglich eine gesetzliche Grundlage für verdeckte polizeiliche Operationen im Vorfeld von Strafverfahren geschaffen. Der Entscheid, ob verdeckte Fahndungen und verdeckte Ermittlungen auch wirklich eingesetzt werden, ist immer wieder aufs Neue durch die Luzerner Polizei zu fällen. Falls verdeckte Ermittlungen angeordnet werden, führt dies zu einem gewissen Mehraufwand beim Zwangsmassnahmengericht, der sich aber in Grenzen halten dürfte. Die Luzerner Polizei hat bisher aus personellen und finanziellen Gründen auf verdeckte Operationen im Internet verzichtet. Sie ist in konkreten Verdachtslagen aktiv geworden, wofür die gesetzlichen Grundlagen bereits früher vorhanden waren und immer noch sind. Soweit diese Praxis weitergeführt wird, hat die Vorlage auch in diesem Bereich keine direkten finanziellen und personellen Auswirkungen.

### **4 Die Gesetzesänderung im Einzelnen**

#### **§ 15a**

##### *Absatz 1*

Die Legaldefinition der verdeckten Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren ist eng an den vorgeschlagenen Wortlaut von Artikel 285a StPO gemäss der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Jositsch angelehnt, lediglich angepasst an die Besonderheiten der verdeckten Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren. Mit der vorgeschlagenen Definition wird die verdeckte Ermittlung im Vergleich zur weiten Umschreibung durch das Bundesgericht wieder enger gefasst und auf Konstellationen beschränkt, welche mit dem aufgehobenen BVE geregelt werden sollten. Verdeckte Ermittlung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie ein Eindringen in ein kriminelles Milieu und den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zur Zielperson bezieht. Zu diesem Zweck werden die verdeckten Ermittlerinnen und Ermittler mit einer falschen Identität ausgestattet, die durch entsprechende Urkunden (Identitätspapiere, Kreditkarten, Ausweise usw.) abgesichert wird. Im Unterschied zum heutigen Recht (vgl. Kap. 1.2) ist

die Ausstattung mit einer solchen Legende ein Begriffsmerkmal der verdeckten Ermittlung (Bericht RK NR, Bundesblatt 2012, S. 5598).

Als verdeckte Ermittlerinnen und Ermittler können Angehörige der Polizei oder Personen, die vorübergehend für polizeiliche Aufgaben angestellt sind, eingesetzt werden. Dies entspricht im Wesentlichen 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 möglich sein, vor allem, wenn sie über eine Spezialausbildung verfügen. Häufig eignen sich Polizistinnen und Polizisten schweizerischer Abstammung nicht als verdeckte Ermittler, weil ausländische Tätergruppierungen meist in sich geschlossene Gesellschaften darstellen, in welche nur eigene Landsleute eingeschleust werden können. Schliesslich sieht die StPO auch vor, Personen vorübergehend mit der polizeilichen verdeckten Ermittlung zu beauftragen. Solche Personen ohne Polizeiausbildung können dann sinnvoll als verdeckte Ermittler eingesetzt werden, wenn besondere Kenntnisse erforderlich sind, wie beispielsweise bei der Bekämpfung von Hehlerei mit Kunstwerken. Unabhängig davon, ob es sich um Angehörige eines Polizeikorps oder um von der Polizei beigezogene Dritte handelt, wird mindestens ein auf gewisse Dauer angelegtes Arbeitsverhältnis verlangt werden müssen. Ein Auftragsverhältnis zwischen Polizeikorps und verdecktem Ermittler oder verdeckter Ermittlerin genügt nicht (Knodel, BSK StPO, N 1 ff. zu Art. 287).

Im Unterschied zur verdeckten Ermittlung gemäss StPO dient die verdeckte Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren nicht zur Aufklärung von besonders schweren Straftaten, sondern zur Erkennung der Vorbereitung oder zur Verhinderung von besonders schweren Straftaten. Dies ergibt sich aus dem Geltungsbereich der StPO respektive des Gesetzes über die Luzerner Polizei.

### *Absatz 2*

Verdeckte Ermittlungen im Vorfeld von Strafverfahren dürfen angesichts deren Wichtigkeit nur vom Kommandanten oder der Kommandantin der Luzerner Polizei angeordnet werden. Der Kommandant oder die Kommandantin kann diese Kompetenz im Rahmen der Stellvertretungsregelungen delegieren.

Eine verdeckte Ermittlung soll gemäss Absatz 2a nur dann angeordnet werden können, wenn hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu einer in Artikel 286 Absatz 2 StPO genannten Straftat kommen könnte. Mit dem Ausdruck «hinreichende Anzeichen» wird klargestellt, dass die verdeckte Ermittlung nicht gestützt auf blosse Mutmassungen oder Gerüchte angeordnet werden darf. Vielmehr müssen deutliche Anzeichen für die zu erwartende Begehung von Straftaten vorliegen. Von Anzeichen und nicht von Verdacht wird hier gesprochen, weil die verdeckte Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren zum einen früh einsetzen muss, um die gewünschte Wirkung erzielen zu können, und zum andern ein hinreichender Verdacht, der die Eröffnung eines Strafverfahrens nach sich ziehen würde, eben gerade noch nicht vorliegt. Im Straftatenkatalog von Artikel 286 Absatz 2 StPO sind rund sechzig schwere Straftaten des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) und einzelne Straftaten aus weiteren Rechtsgebieten, beispielsweise der Ausländer- und der Betäubungsmittelgesetzgebung, aufgeführt.

Als weitere Voraussetzung ist nach Absatz 2b erforderlich, dass die Schwere der Straftat die verdeckte Ermittlung rechtfertigen muss. Diese Voraussetzung lehnt sich an Artikel 286 Absatz 1b StPO an. Da die verdeckte Ermittlung ohnehin nur zulässig ist, wenn sich die hinreichenden Anzeichen auf die Begehung einer Tat gemäss dem Katalog in Artikel 286 Absatz 2 StPO bezieht, kann nicht jede solche Tat per se als schwer im Sinn von Absatz 2b angesehen werden. Vielmehr muss es sich um eine Tat handeln, welche im konkreten Einzelfall als schwer zu beurteilen ist. Es gilt also, vor der Anordnung der verdeckten Ermittlung die Verhältnismässigkeit einer allfälligen verdeckten Ermittlung zu überprüfen und die Zulässigkeit nicht allein anhand des Deliktekatalogs zu bestimmen. Beispielsweise kann ein einfacher Diebstahl gemäss Artikel 139 StGB als nicht genügend schwer für die Durchführung einer verdeckten Ermittlung erachtet werden, obwohl der Deliktekatalog diesen Tatbestand umfasst (Knodel, BSK StPO, N 19 zu Art. 286).

Weiter ist für die Anordnung einer verdeckten Ermittlung nach Absatz 2c erforderlich, dass andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden. Als Beispiele anderer Massnahmen können zivile Polizeipatrouillen oder die Observation angeführt werden. Die Voraussetzungen orientieren sich an denjenigen der Anordnung einer verdeckten Ermittlung im Strafverfahren (Art. 286 Abs. 1c StPO).

#### *Absatz 3*

Die verdeckte Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren ist ein schwerwiegender Eingriff in die Rechtssphäre der betroffenen Person. Es ist deshalb geboten, entsprechend der Regelung für die verdeckte Ermittlung in einem Strafverfahren (Art. 289 StPO), in die Bestimmung einen Genehmigungsvorbehalt durch das Zwangsmassnahmengericht aufzunehmen. Eine richterliche Genehmigung verschärft zudem das Problem, dass die Schnittstelle zwischen der Ermittlung im Vorfeld eines Strafverfahrens und der Ermittlung in einem Strafverfahren nicht immer ganz klar verläuft. Die Luzerner Polizei hat den Antrag analog Artikel 289 Absatz 2 StPO innert 24 Stunden seit der Anordnung zu stellen. Im Übrigen sind aufgrund des allgemeinen Rechtsverweises von Absatz 4 die Verfahrensbestimmungen für die Genehmigung gemäss Artikel 289 StPO sinngemäss anwendbar. Damit hat das Zwangsmassnahmengericht innert fünf Tagen seit Anordnung der verdeckten Ermittlung zu entscheiden, wobei unter anderem auch eine vorläufige Genehmigung oder eine Genehmigung mit Auflagen möglich ist. Die Genehmigung wird für höchstens zwölf Monate erteilt. Sie kann einmal oder mehrmals um jeweils sechs Monate verlängert werden. Wird die Genehmigung nicht erteilt, so ist der Einsatz der verdeckten Ermittlung umgehend zu beenden. Die gewonnenen Erkenntnisse dürfen in diesem Fall nicht verwendet werden und sind unverzüglich zu vernichten.

#### *Absatz 4*

Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Artikeln 151 und 286–298 StPO. Die Bestimmungen betreffen folgende Punkte: Anforderungen an die eingesetzten Personen, Legende und Zusicherung der Anonymität, Genehmigungsverfahren, Instruktion vor dem Einsatz, Führungsperson, Pflichten der verdeckten Ermittlerinnen und Ermittler, zulässige Einwirkung, Besonderheiten im Betäubungsmittelbereich, Vorzeigegeld, Zufallsfunde, Beendigung des Einsatzes und Mitteilung.

*Absatz 5*

Falls sich im Rahmen einer verdeckten Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren ein konkreter Tatverdacht gegen eine bestimmte Person ergibt, ist ein polizeiliches Ermittlungsverfahren nach Artikel 306 StPO einzuleiten. Dabei wird die Schwelle zwischen dem Vorermittlungsverfahren, mit dem Zweck einen Sachverhalt so weit abzuklären, dass über die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens entschieden werden kann, und dem Ermittlungsverfahren überschritten. Im Ermittlungsverfahren sind die Bestimmungen der StPO anwendbar (Beat Rhyner, BSK StPO, N 9 zu Art. 306). Über schwere Straftaten und über andere schwerwiegende Ereignisse ist die Staatsanwaltschaft zu informieren. Als schwere Straftaten gelten in der Praxis in erster Linie Tötungsdelikte, schwere Raubüberfälle, schwere Körperverletzungen, Vergewaltigungen, Geiselnahmen sowie Sprengstoffdelikte. Zu den anderen schwerwiegenden Ereignissen gehören namentlich Unfälle mit Toten oder Schwerverletzten, Brandfälle, Explosionen mit grossem Schaden, schwere Fälle von Umweltverschmutzung und Strahlengefährdungen (Peter Rüegger, BSK StPO, N 2 zu Art. 307).

**§ 15b***Absatz 1*

Die verdeckte Fahndung im Vorfeld von Strafverfahren dient – wie auch die verdeckte Ermittlung gemäss § 15a – der Erkennung der Vorbereitung von Straftaten oder der Verhinderung von Straftaten. Bei der verdeckten Fahndung handelt es sich um eine niederschwelligere polizeiliche Tätigkeit als bei der verdeckten Ermittlung. In der Legaldefinition wird dies dadurch verdeutlicht, dass es sich bei verdeckten Fahndungen nur um kurze Einsätze handeln darf. Anders als bei der verdeckten Ermittlung dürfen als verdeckte Fahnderinnen und Fahnder ausschliesslich Polizeiangehörige eingesetzt werden. Dies hängt damit zusammen, dass die verdeckte Fahndung durch die Polizei selber angeordnet werden kann, ohne dass es einer richterlichen Genehmigung bedarf. Dürften auch Privatpersonen eingesetzt werden, so könnte deren Eignung nicht durch eine unabhängige Instanz geprüft werden. Angesichts des Umstands, dass sich deren Tätigkeit nicht auf das blosse Beobachten beschränkt, sondern sie auch mit Zielpersonen direkt in Kontakt treten, wäre eine solche Regelung problematisch. Unter den Begriff «Polizeiangehörige» fallen sämtliche Mitarbeitenden der Polizei. Neben den ausgebildeten und vereidigten Polizistinnen und Polizisten sind dies beispielsweise auch Mitarbeitende des kriminaltechnischen Dienstes ohne polizeiliche Grundausbildung. Der Einsatz der verdeckten Fahnderinnen und Fahnder ist – anders als bei der verdeckten Ermittlung – nicht nur bei bestimmten Straftaten zulässig, sondern hinsichtlich aller Verbrechen oder Vergehen. Bei blossem Übertreten dagegen ist eine verdeckte Fahndung nicht zulässig. Dies aufgrund der Überlegung, dass auch die weniger einschneidende Observation (vgl. Art. 282 Abs. 1a StPO) nur bei Verbrechen oder Vergehen zulässig ist (Bericht RK NR, Bundesblatt 2012, S. 5598 ff.). Mit der hier verwendeten Legaldefinition kommt der verdeckten Fahndung wieder diejenige Bedeutung zu, die sie vor dem Urteil des Bundesgerichts aus dem Jahr 2008 innehatte (vgl. Kap. 1.2). Keine verdeckte Fahndung stellt das Verwenden von sogenannten Diebesfallen dar. Dabei werden mit präpariertem

Geld geringfügige Vermögensdelikte aufgeklärt. Ein Kontakt zwischen Angehörigen der Polizei und den potenziellen Täterinnen und Tätern erfolgt nicht, wodurch das Vorgehen keine verdeckte Fahndung darstellt und auch keine spezielle gesetzliche Grundlage notwendig ist, sondern als normale Polizeiarbeit gilt.

#### *Absatz 2*

Eine verdeckte Fahndung im Vorfeld von Strafverfahren soll nur dann angeordnet werden dürfen, wenn hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu Verbrechen oder Vergehen kommen könnte. Das ist beispielsweise bei den Chatroom-Ermittlungen der Fall, da es allgemein bekannt ist, dass Kinder- und Jugendchatrooms von Erwachsenen mit pädosexuellen Neigungen für illegale Tätigkeiten missbraucht werden (vgl. Kap. 1.2). Im Übrigen verweisen wir für den Begriff «hinreichende Anzeichen» auf die Ausführungen zu § 15a Absatz 2. Absatz 2b übernimmt die Subsidiaritätsklausel der verdeckten Ermittlung (§ 15a Abs. 2c).

#### *Absatz 3*

Die Bestimmung hält zwei wesentliche Unterschiede zur verdeckten Ermittlung fest. Zum einen werden verdeckte Fahnderinnen oder Fahnder nie mit einer durch Urkunden gesicherten Legende ausgestattet, und zum andern ist ihre wahre Identität nach einem Einsatz im Verfahren offenzulegen. Beide Elemente führen dazu, dass die Eingriffsintensität der verdeckten Fahndung wesentlich geringer ist als jene der verdeckten Ermittlung. So vermindert beispielsweise der Ausschluss der durch Urkunden gesicherten Legendierung die Täuschungsintensität. Eine Legendierung, die nicht durch Urkunden gesichert wird, ist auch bei der verdeckten Fahndung möglich. Als Beispiele können die Verwendung eines sogenannten Nicknames im Internet oder einer mobilen Telefonnummer angeführt werden.

#### *Absatz 4*

Für die Anforderungen an die eingesetzten Personen gelten die Bestimmungen von Artikel 287 StPO sinngemäss. Allerdings ist der Einsatz von Personen, die nur vorübergehend für polizeiliche Aufgaben angestellt werden (Art. 287 Abs. 1b StPO), ausgeschlossen. Für Testkäufe zur Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen bei der Abgabe und dem Ausschank von alkoholischen Getränken besteht mit § 17 Absatz 3 des Gesetzes über das Gastgewerbe, den Handel mit alkoholischen Getränken und die Fasnacht (Gastgewerbegesetz) vom 15. September 1997 (SRL Nr. 980) bereits eine gesetzliche Grundlage. Solche Testkäufe werden mit Jugendlichen im Auftragsverhältnis durchgeführt. Die Bestimmung im Gastgewerbegesetz geht als sogenannte lex specialis in Bezug auf die Alkoholtestkäufe den neu geschaffenen Bestimmungen im Gesetz über die Luzerner Polizei vor, womit solche Testkäufe wie bis anhin möglich bleiben. Auf Bundesebene soll zudem eine gesetzliche Grundlage für Testkäufe in der Alkoholgesetzgebung geschaffen werden (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Januar 2012, Bundesblatt 2012, S. 1315 ff.).

Im Übrigen richtet sich das Verfahren sinngemäss nach den Artikeln 291–294 StPO. Die Bestimmungen betreffen folgende Punkte: Führungsperson, Pflichten der eingesetzten Personen, zulässige Einwirkung und Besonderheiten im Betäubungsmittelbereich.

*Absatz 5*

Für die Beendigung des Einsatzes sind die Bestimmungen der verdeckten Ermittlung sinngemäss massgebend (Art. 297 Abs. 1a und c sowie Abs. 3 StPO), wobei nicht die Staatsanwaltschaft, sondern die Luzerner Polizei als anordnende Behörde die Einsätze gegebenenfalls zu beenden hat. Der Einsatz ist unverzüglich zu beenden, wenn die Voraussetzungen von Absatz 2 nicht mehr erfüllt sind und wenn der verdeckte Fahnder oder die verdeckte Fahnderin Instruktionen nicht befolgt oder in anderer Weise Pflichten missachtet, namentlich falsche Informationen über den Einsatz abgibt.

*Absatz 6*

Falls sich im Rahmen einer verdeckten Fahndung ein konkreter Tatverdacht gegen eine bestimmte Person ergibt, ist ein polizeiliches Ermittlungsverfahren nach Artikel 306 StPO einzuleiten. Die Bestimmung entspricht § 15a Absatz 5. Für die Bemerkungen dazu verweisen wir auf die Ausführungen bei § 15a.

*Absatz 7*

Zwar sind verdeckte Fahndungen in aller Regel auf kurze Einsätze ausgerichtet. Angesichts der nicht allzu grossen Eingriffsintensität kann aber von der Festlegung einer festen zeitlichen Limite abgesehen werden. Um trotzdem eine gewisse Kontrolle vorzusehen, wird die Polizei verpflichtet, verdeckte Fahndungen einen Monat nach ihrer Anordnung durch einen Polizeioffizier genehmigen zu lassen. Die Genehmigung kann für höchstens einen Monat erteilt werden und einmal oder mehrmals um jeweils einen Monat verlängert werden. Dies entspricht dem Vorschlag der KKJPD, jedoch ergänzt um eine Regelung über die Geltungsdauer der Genehmigung. In der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Jositsch ist in Artikel 298b StPO für länger als einen Monat dauernde verdeckte Fahndungen innerhalb eines Strafverfahrens eine Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft vorgesehen.

*Absatz 8*

Aus Artikel 298 Absätze 1 und 3 StPO ergibt sich, dass der betroffenen Person spätestens nach Abschluss des Verfahrens mitzuteilen ist, dass gegen sie verdeckt gefahndet wurde. Die Mitteilung hat im Gegensatz zur verdeckten Ermittlung innerhalb eines Strafverfahrens nicht durch die Staatsanwaltschaft, sondern durch die Polizei zu erfolgen. Die betroffene Person kann gegen die Massnahme nach den Artikeln 393–397 StPO Beschwerde beim Obergericht erheben.

## **5 Antrag**

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei zuzustimmen.

Luzern, 27. November 2012

Im Namen des Regierungsrates  
Die Präsidentin: Yvonne Schärli-Gerig  
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Nr. 350

## **Gesetz über die Luzerner Polizei**

Änderung vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 27. November 2012,

*beschliesst:*

### **I.**

Das Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 wird wie folgt geändert:

#### **§ 15a (neu)**

##### *Verdeckte Ermittlung im Vorfeld von Strafverfahren*

<sup>1</sup> 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 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.

<sup>2</sup> Die Kommandantin oder der Kommandant der Luzerner Polizei kann im Vorfeld von Strafverfahren eine verdeckte Ermittlung anordnen, wenn

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

<sup>3</sup> Der Einsatz einer verdeckten Ermittlerin oder eines verdeckten Ermittlers bedarf der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht. Die Luzerner Polizei stellt den Antrag innert 24 Stunden seit der Anordnung der verdeckten Ermittlung.

<sup>4</sup> Die Artikel 151 und 286–298 StPO gelten sinngemäss.

<sup>5</sup> Sobald sich im Rahmen einer verdeckten Ermittlung ein konkreter Tatverdacht gegen eine bestimmte Person ergibt, ist ein polizeiliches Ermittlungsverfahren nach Artikel 306 StPO einzuleiten und, falls die Voraussetzungen nach Artikel 307 Absatz 1 StPO erfüllt sind, die Staatsanwaltschaft zu informieren.

## § 15b (neu)

### *Verdeckte Fahndung im Vorfeld von Strafverfahren*

<sup>1</sup> 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, die Vorbereitung von Verbrechen oder Vergehen zu erkennen oder solche Straftaten zu verhindern versuchen und dabei insbesondere Scheingeschäfte abschliessen oder den Willen zum Abschluss vortäuschen.

<sup>2</sup> Die Luzerner Polizei kann im Vorfeld von Strafverfahren eine verdeckte Fahndung anordnen, wenn

- hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu Verbrechen oder Vergehen kommen könnte, und
- andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

<sup>3</sup> Verdeckte Fahnderinnen und Fahnder werden nicht mit einer Legende im Sinn von § 15a Absatz 1 ausgestattet. Ihre wahre Identität und Funktion wird in den Verfahrensakten und bei Einvernahmen offengelegt.

<sup>4</sup> Für die Anforderungen an die eingesetzten Personen gilt Artikel 287 StPO sinngemäss. Der Einsatz von Personen nach Artikel 287 Absatz 1b StPO ist ausgeschlossen. Für Stellung, Aufgaben und Pflichten der verdeckten Fahnderinnen und Fahnder sowie der Führungspersonen gelten die Artikel 291–294 StPO sinngemäss.

<sup>5</sup> Die Beendigung des Einsatzes erfolgt nach den Bestimmungen von Artikel 297 Absätze 1a und c sowie 3 StPO.

<sup>6</sup> Sobald sich im Rahmen einer verdeckten Fahndung ein konkreter Tatverdacht gegen eine bestimmte Person ergibt, ist ein polizeiliches Ermittlungsverfahren nach Artikel 306 StPO einzuleiten und, falls die Voraussetzungen nach Artikel 307 Absatz 1 StPO erfüllt sind, die Staatsanwaltschaft zu informieren.

<sup>7</sup> Hat eine verdeckte Fahndung einen Monat gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch einen Polizeioffizier. Die Genehmigung wird für höchstens einen Monat erteilt. Sie kann einmal oder mehrmals um jeweils einen Monat verlängert werden.

<sup>8</sup> Für die Mitteilung der verdeckten Fahndung gilt Artikel 298 Absätze 1 und 3 StPO sinngemäss.

**II.**

Die Änderung tritt am \_\_\_\_\_ in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber: