

vom 26. Februar 2021

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Spezialkommission 2020/11 hat die Vorlage des Regierungsrats vom 1. Dezember 2020 (ADS 20-148) betreffend Teilrevision Polizeigesetz (Überwachungsmassnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen) am 26. Februar 2021 beraten. Sie wurde von Regierungsrätin Dr. Cornelia Stamm Hurter (Finanzdepartement) in Begleitung der Departementssekretärin FD Natalie Greh sowie von Ronny Fischer, Chef Kriminalpolizei Schaffhauser Polizei (SHPol) in Begleitung von Ejup Aziri, Digitale Ermittlung/Forensik SHPol einlässlich und verständlich vorgestellt und erläutert. Für die Administration und Protokollierung war Luzian Kohlberg, stv. Kantonsratssekretär des Kantonsrats verantwortlich.

1 Ausgangslage

Die Bekämpfung der digitalen Kriminalität (Cybercrime und digitalisierte Kriminalität) ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Strafverfolgungskompetenz liegt aber gemäss Art. 57 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) klarerweise bei den Kantonen. Dem Bundesamt für Polizei (fedpol) kommt oft eine Koordinations- und Unterstützungsrolle zu, weil es sich bei diesen Delikten nicht selten um grenzüberschreitende Kriminalität handelt. Seit 2003 hat das fedpol im Auftrag der Kantone auch Vorermittlungen in diesen Bereichen durchgeführt (Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität [Kobik] und die Melde- und Analysestelle zur Informationssicherung [Melani]). Die vertragliche Grundlage für die Übernahme dieser Aufgaben durch die Bundesstellen wurde nun aber per Ende 2020 aufgelöst. Dadurch stehen die Kantone ab 2021 in der Verantwortung, die entstandene Lücke im Bereich der Vorermittlungen bei der Internet- und Pädokriminalität zu füllen. Hierfür haben die meisten Kantone nicht nur ihre gesetzlichen Grundlagen angepasst, sondern auch personelle und technische Ressourcen aufgebaut. Angesichts dieser Ausgangslage steht auch der Kanton Schaffhausen in der Pflicht, denn in diesem Bereich liegt nicht nur die Strafverfolgungskompetenz bei den Kantonen, sondern auch die Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr und Prävention. Deshalb und angesichts der wachsenden Bedeutung der Internet- und Pädokriminalität in unserer digitalisierten Welt (inkl. Darknet) und insbesondere wegen den schweren Folgen pädosexueller Übergriffe auf Kinder und Jugendliche, erscheint der Handlungsbedarf dringend.

2 Eintreten

Bevor die Kommission über das Eintreten diskutierte, demonstrierte Ejup Aziri anhand einer Live-Demonstration in einem gängigen Schweizer Chatroom für Kinder und Jugendliche, wie rasch es geht, bis minderjährige User auf solchen Plattformen von Pädokriminellen mit sexuellen Absichten kontaktiert werden.

Der Cyberermittler loggte sich unter dem fiktiven Nickname «Tina11» ein, um sich als 11-jähriges Mädchen auszugeben. Bereits nach zwei Minuten erfolgten erste Kontaktaufnahmen von anderen, mutmasslich erwachsenen Chatteilnehmern. Einer gab sein Alter mit 32 Jahren an. Zu Beginn wurde in altersadäquater Sprache noch unverdächtig geplaudert. Schnell kam aber die Frage nach dem Alter von «Tina11» auf. Zudem interessierten ihn der Aufenthaltsort ihrer Eltern, ihr Aussehen, ihre Kontaktdaten und er fragte auch nach einem Foto von ihr.

Der Cyberermittler liess sich auf die Fragen des unbekanntes Gegenübers ein und bereits nach 20 Minuten wollte der Unbekannte wissen, ob «Tina11» schon Unterwäsche ihrer Mutter getragen und davon Selfies gemacht habe, ob sie schon Sexspielzeug ihrer Mutter probiert habe und wo er sie abholen könne...

Die Live-Demo zeigte auf erschütternde Weise, wie Kinder und Jugendliche im Internet von Pädophilen mit klarer Zielsetzung, sich für sexuelle Handlungen mit ihnen zu treffen, angegangen werden. Die Erfahrungen belegen, dass diese Personen relativ schnell den Vollzug solcher Handlungen mit Kindern und Jugendlichen suchen. Darum kommt es schweizweit wöchentlich zu Verhaftungen. Mangels genügender gesetzlicher Grundlagen sind der Polizei im Kanton Schaffhausen solche verdeckten Fahndungen verwehrt. Dies war bisher nicht so wichtig, weil der Bund diese Aufgabe übernommen hatte. Seit Anfang 2021 stehen aber die Kantone in der Verantwortung. Die meisten Kantone haben unterdessen ihre Polizeigesetze angepasst, um verdeckte Observationen, Fahndungen und Vorermittlungen präventiver Natur zu ermöglichen. Der Kanton Schaffhausen soll hier mit der vorliegenden Teilrevision des Polizeigesetzes nachziehen. Den Kommissionsmitgliedern, die aufgrund der Live-Demo und den fundierten Ausführungen von Kripo-Chef Ronny Fischer den konkreten Handlungsbedarf aufgezeigt erhielten, leuchtete das ein, weshalb sie einstimmig Eintreten auf die Vorlage beschlossen.

3 Detailberatung

Im Vorfeld der Beratungen in der Spezialkommission reichte Kantonsrätin Mayowa Alaye dem Finanzdepartement schriftlich konkrete Fragen zur Teilrevision des Polizeigesetzes und zum Beschluss betreffend Personalbestand der Schaffhauser Polizei ein, welche anlässlich der Beratungen zum Teil mündlich und im Nachgang zu den Beratungen schriftlich beantwortet wurden.

Die Kommissionsmitglieder waren sich einig, dass es eigentlich sinnvoller wäre, wenn diese anspruchsvollen polizeilichen Aufgaben von Spezialisten bei einer zentralen Bundesstelle bewältigt würden, statt dass jeder Kanton entsprechende Ressourcen bei seinen Polizeikorps aufbaut. Der Bund will diese Aufgabe, die gemäss Art. 57 Abs. 2 BV in die Zuständigkeit der Kantone fällt, aber nicht mehr im bisherigen Rahmen übernehmen, weshalb sich auch der Kanton Schaffhausen auf diese politischen Realitäten ausrichten muss.

Die zuständige Regierungsrätin informierte, dass die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) per 1. Januar 2021 eine Verwaltungsvereinbarung mit der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) abgeschlossen habe, welche die Organisation und die Finanzierung eines Netzwerks digitale Ermittlungsunterstützung Internetkriminalität (NEDIK) regle. Mit NEDIK sollen die Spezialistenressourcen gebündelt werden, damit die Bekämpfung der digitalen Kriminalität koordiniert und effizient erfolgen kann. Innerhalb von NEDIK übernimmt fedpol die überkantonale und transnationale Koordinationsrolle. Bei den kantonalen Polizeikorps und bei fedpol arbeiten derzeit rund 300 Mitarbeitende, welche sich ausschliesslich mit der Bekämpfung der digitalen Kriminalität beschäftigen. Für die Cyberkriminalität insgesamt werden gemäss dieser Vereinbarung 814'000 Franken

schweizweit investiert. Ein Monitoring, welches auch die Pädokriminalität betrifft, wird dabei vom Kanton Bern betrieben. Er erhält dafür 240'000 Franken von den vorerwähnten 814'000 Franken. Dies entspricht dem Gegenwert von zwei Stellen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Bekämpfung der Pädokriminalität nicht die einzige Aufgabe dieser zwei Stellen ist («Monitoring, inkl. den Abgleich Hashwertdatenbank und zusätzlich die – zu den bereits in den Kantonen geleisteten – verdeckten verdachtsunabhängigen Ermittlungen im Internet und Darknet zur Bekämpfung der Pädokriminalität»).

Departementssekretärin Natalie Greh zeigte der Kommission die Handlungsmöglichkeiten und deren Konsequenzen auf: Wenn das Polizeigesetz nicht angepasst wird, müssten zum Beispiel Treffen von Pädophilen mit polizeilich fingierten Kindern immer auf dem Gebiet anderer Kantone stattfinden, weil die nötige Rechtsgrundlage im Kanton Schaffhausen fehlt und die Ermittlungsbehörden sonst Gefahr laufen, dass die Ermittlungsergebnisse beweisrechtlich nicht verwertet werden können.

Die beantragten zwei zusätzlichen Stellen bei der SHPol stellen das Minimum an personellen Ressourcen dar, um der anspruchsvollen Aufgabe gerecht werden zu können. Die Alternative des Einkaufs dieser Ressourcen bei einem anderen Kanton (z.B. Kanton Zürich) wäre nicht nur wesentlich teurer, sondern auch unnötig bürokratisch, weil in jedem Fall ein Rechtshilfegesuch an den entsprechenden Kanton gestellt werden müsste.

Die Kommission war sich auch einig, dass gerade bei der pädosexuellen Delinquenz neben der repressiven Prävention auch die altersgerechte Aufklärungsarbeit bei den potenziellen Opfern und die Sensibilisierung der Erziehungsberechtigten grosse Bedeutung haben müsse. Die Vertreter der SHPol hielten fest, dass die Polizei ihren Part bei diesem Präventionsauftrag bereits heute sehr ernst nehme.

Kripo-Chef Ronny Fischer zeigte auf, dass bei der Formulierung der gesetzlichen Bestimmungen von Art. 24f bis 24h weitgehend auf die im strafprozessualen Bereich geltenden Normen (Strafprozessordnung; StPO) und die dafür sowie für die präventive polizeiliche Ermittlung entwickelte bundesgerichtliche Rechtsprechung abgestellt wurde. Dies betrifft insbesondere die Anforderungen an die räumlichen und zeitlichen Begrenzungen der Massnahmen, den Rechtsschutz der Betroffenen sowie die Einhaltung des Bestimmtheitsgebots und des Verhältnismässigkeitsprinzips. Alle drei neuen Bestimmungen liegen im präventiven, polizeilichen Ermittlungsbereich. Sobald sich ein konkreter Tatverdacht ergibt, richtet sich das Verfahren nach der StPO (vgl. Art. 309 Abs. 1 lit. a StPO).

Art. 24f: Polizeiliche Observation

Bei der eingriffsschwächsten Massnahme geht es darum, Verdachtsmomente im Vorfeld eines Strafverfahrens zu erhärten oder auszuräumen (z.B. bei einem über das Internet vereinbarten Treffen eines mutmasslichen Pädosexuellen mit einer polizeilich fingierten Minderjährigen) sowie darum, Gefahren für Personen und Sachen rechtzeitig zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken. Letzteres entspricht der klassischen polizeilichen Gefahrenabwehr, die auch bei Lageeinsätzen z.B. bei Grossanlässen wie Risikofussballspielen zum Einsatz kommt. Die Observation bezieht sich nur auf den allgemein zugänglichen Raum. Sobald der Privat- und Geheimbereich betroffen ist, läuft das als verdeckte Überwachung gemäss StPO, die eine Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts bedingt. Die polizeiliche Observation ist zeitlich begrenzt auf einen Monat. Danach bedarf sie nach Abs. 3 der Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft, analog zur Regelung in der StPO (Art. 298b Abs. 2). Zu den Fragen betreffend genügend konkreter Ausgestaltung des Begriffs «Gefahrenabwehr», dazu, wann der Einsatz

technischer Hilfsmittel erlaubt ist und zur Frage der Informationspflicht gegenüber der Zielperson liegen der Kommission Antworten im schriftlichen Fragenkatalog vor.

Art. 24g: Verdeckte Vorermittlung

Hierbei handelt es sich um die eingriffsschwerste Massnahme im polizeilichen Bereich. Die gesetzgeberische Ausgestaltung lehnt sich stark an die verdeckte Ermittlung im Strafprozess an (Art. 285a ff.). Sie ist nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen zulässig (Katalogstraftat nach Art. 286 Abs. 2 StPO, Erfolglosigkeit bisheriger Vorermittlungen, Aussichtslosigkeit oder unverhältnismässige Erschwerung der Vorermittlungen, Genehmigung durch Zwangsmassnahmengericht).

In der Kommission gab vor allem die in Abs. 3 vorgesehene Möglichkeit zur Beauftragung von Drittpersonen als verdeckte Vorermittler zu reden. Anlass dazu bildeten die schlechte Presse der Bundesanwaltschaft im Fall Oscar Holenweger. Einzelne Kommissionsmitglieder fragten sich, wie die Verlässlichkeit solcher Drittpersonen gewährleistet und wie deren Entlohnung geregelt werde. Kripo-Chef Ronny Fischer klärte auf: Wenn die Polizei eine Drittperson beauftragt, handelt sie im Rahmen des Obligationenrechts und sie trägt die entsprechende Verantwortung für diese Person. Zudem bestehen bei der SHPol Dienstvorschriften und Dienstweisungen sowie interne Mechanismen, um die Verlässlichkeit solcher Personen sicherzustellen. Der Einsatz von Drittpersonen als Vorermittler ist überdies extrem selten. In 95% der Fälle werden Polizeiangehörige mit entsprechender Ausbildung als verdeckte Vorermittler eingesetzt und 98% von ihnen sind Angehörige anderer Polizeikorps. Ausser Spesen und den nötigen Auslagen zur Erfüllung des Auftrags wird in der Regel kein Geld für die Leistung erwartet resp. bezahlt.

Art. 24h: Verdeckte Fahndung

Um Straftaten frühzeitig zu erkennen und zu verhindern, ist die Polizei darauf angewiesen, auch ausserhalb bzw. im Vorfeld eines Strafverfahrens verdeckt fahnden zu können. So können sich Polizeiangehörige z.B. in virtuellen Begegnungsräumen im Internet bewegen, ohne sich gegenüber Dritten als solche erkennen zu geben resp. sie können sich als Minderjährige ausgeben.

Bei dieser Bestimmung gab einzig die Frage zu diskutieren, ob es hinsichtlich der zulässigen einfachen Lüge Grenzen gebe. In der Regel beschränkt sich die verdeckte Fahndung in einer situations- und milieugepassten Erscheinung sowie in der blossen Verheimlichung der polizeilichen Identität. Zudem ist auf die massgeblichen Bestimmungen zur Beweiserhebung und Beweisverwertbarkeit in der StPO zu verwiesen (Art. 140 und 141). Verwendet z.B. ein verdeckter Fahnder in einem Videochat im Internet eine gefälschte Identitätskarte eines 14-jährigen Mädchens, um über seine wahre Identität zu täuschen, wäre die Grenze der zulässigen einfachen Lüge überschritten und es würde sich die Frage der Verwertbarkeit der dadurch erlangten Beweise stellen. Zur Fragestellung findet sich eine ausführliche Antwort im schriftlichen Fragenkatalog.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Kommission interessierte, wie viele Stellen andere Kantone für die Bekämpfung der digitalen Kriminalität geschaffen haben. Kripo-Chef Ronny Fischer erläuterte, dass z.B. der Kanton Zürich auf Polizeiebene ca. 60 Stellen und zudem eine spezialisierte Staatsanwaltschaft mit ca. 20 Stellen installiert habe. Diese führen nur operative Verfahren resp. aktive Überwachungsmassnahmen gegen internationale und nationale Täterschaften. Jede regionale

Staatsanwaltschaft im Kanton Zürich verfügt darüber hinaus über einen auf Cyberkriminalität spezialisierten Staatsanwalt, was nochmals sechs Stellen entspricht. Diese Vergleiche zeigen, dass der Antrag des Regierungsrats für zwei Stellen sehr moderat ausgefallen ist. Bezüglich Gewährleistung des Knowhows dieser anzustellenden Spezialisten wurde versichert, dass sie in entsprechende Arbeitsgruppen auf nationaler Ebene eingebunden sein werden. Und sie werden an nationalen und internationalen Fachtagungen teilnehmen können, um sich in dieser komplexen Materie à jour zu halten.

4 Schlussabstimmung

Einstimmig beantragt die Spezialkommission 2020/11 dem Kantonsrat der Teilrevision des Polizeigesetzes (ADS 20-148) sowie dem damit verbundenen Beschluss betreffend den Personalbestand der Schaffhauser Polizei (Art. 13 Polizeigesetz) zuzustimmen und die 2. Lesung des Geschäfts gleich im Anschluss an die 1. Lesung durchzuführen.

Für die Spezialkommission 2020/11:

Peter Neukomm (Präsident)

Mayowa Alaye

Franziska Brenn

Iren Eichenberger

Samuel Erb

Beat Hedinger

Aline Iff

Michael Mundt

Raphaël Rohner

Erich Schudel

Corinne Ullmann

Polizeigesetz (PolG)

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Polizeigesetz vom 21. Februar 2000 wird wie folgt geändert:

Art. 24f

Polizeiliche
Observation

¹ Zur Verhinderung und Erkennung von Verbrechen und Vergehen oder zur Gefahrenabwehr kann die Polizei ausserhalb eines Strafverfahrens Personen oder Sachen an allgemein zugänglichen Orten offen oder verdeckt beobachten.

² Eine Polizeioffizierin oder ein Polizeioffizier kann eine polizeiliche Observation mittels technischer Überwachungsgeräte anordnen, wenn die Verhinderung und Erkennung von Verbrechen oder Vergehen oder die Abwehr einer drohenden Gefahr sonst aussichtslos wäre oder unverhältnismässig erschwert würde.

³ Dauert eine polizeiliche Observation länger als einen Monat, bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft.

⁴ Für die Mitteilung einer Massnahme nach Absatz 2 durch die Polizei an die von einer Observation direkt betroffene Person gilt Artikel 283 StPO sinngemäss.

⁵ Die Aufzeichnungen gemäss Absatz 2 sind sofort auszuwerten und spätestens nach 30 Tagen zu löschen. Vorbehalten bleibt die Verwendung der Daten zu Beweis Zwecken in einem Straf- oder Verwaltungsverfahren.

Art. 24g

Verdeckte
Vorermittlung

¹ Zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten kann die Polizei mit Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts ausserhalb eines Strafverfahrens verdeckte Vorermittlerinnen und Vorermittler einsetzen, die unter einer auf Dauer angelegten falschen Identität durch aktives und zielgerichtetes Verhalten versuchen, zu anderen Personen Kontakte zu knüpfen und zu ihnen ein Vertrauensverhältnis aufzubauen.

² Eine verdeckte Vorermittlung kann angeordnet werden, wenn

- a) hinreichende Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass es zu Straftaten im Sinne von Art. 286 Abs. 2 StPO kommen könnte;
- b) die Schwere dieser Straftaten eine verdeckte Vorermittlung rechtfertigt und
- c) andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder die Vorermittlung sonst aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert wäre.

³ Als verdeckte Vorermittlerinnen und Vorermittler können Angehörige der Polizei oder von ihr beauftragte Personen eingesetzt werden.

⁴ Für die Durchführung der verdeckten Vorermittlung sind im Übrigen Artikel 151 und 287–298 StPO sinngemäss anwendbar, wobei an die Stelle der Staatsanwaltschaft eine Polizeioffizierin oder ein Polizeioffizier der Schaffhauser Polizei tritt.

⁵ Fliessen die im Rahmen einer verdeckten Vorermittlung gewonnenen Erkenntnisse nicht in ein Strafverfahren ein, sind sie innert 100 Tagen zu löschen beziehungsweise zu vernichten.

⁶ Die Schaffhauser Polizei teilt der direkt betroffenen Person spätestens nach Beendigung der Massnahme mit, dass gegen sie verdeckt vorermittelt worden ist. Artikel 298 Absätze 2 und 3 StPO gelten sinngemäss.

Art. 24h

¹ Angehörige der Schaffhauser Polizei oder von anderen schweizerischen oder ausländischen Polizei- Verdeckte
Fahndung korps können ausserhalb von Strafverfahren zur Informationsbeschaffung oder zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten im Rahmen kurzer Einsätze in einer Art und Weise, bei der ihre wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist, verdeckt fahnden. Dabei können sie insbesondere Scheingeschäfte oder Testkäufe abschliessen oder den Willen zum Abschluss von solchen Geschäften vortäuschen.

² Verdeckte Fahnderinnen und Fahnder werden nicht mit einer falschen Identität ausgestattet. Ihre wahre Identität und Funktion wird in den Verfahrensakten und bei Einvernahmen offengelegt.

³ Eine verdeckte Fahndung kann durch eine Polizeioffizierin oder einen Polizeioffizier der Schaffhauser Polizei angeordnet werden, wenn:

- a) hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu Verbrechen oder Vergehen kommen könnte und
- b) andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder die Informationsbeschaffung sonst aussichtslos wäre oder unverhältnismässig erschwert würde.

⁴ Hat eine verdeckte Fahndung nach Beginn ihrer Ausführung einen Monat gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft.

⁵ Für die Durchführung der verdeckten Fahndung gelten im Übrigen die Artikel 298c und 298d Absätze 1 und 3 StPO sinngemäss.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Beschluss über den Personalbestand der Schaffhauser Polizei

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen,

gestützt auf Art. 13 des Polizeigesetzes vom 21. Februar 2000,

beschliesst:

Art. 1

Der Personalbestand der Schaffhauser Polizei wird auf 182.3 Pensen für brevetierte Korpsangehörige sowie für Zivilangestellte festgesetzt. Der Bestand darf wegen Krankheit, Unfall und Mutterschaft um maximal 10.0 Pensen überschritten werden.

Nicht zum Bestand gemäss Absatz 1 zählen die Pensen von Korpsangehörigen und Zivilangestellten, die vom Bund finanziert werden.

Für eine Fach- und Beratungsstelle für die Thematik der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus verfügt die Schaffhauser Polizei über zusätzliche 0.5 Pensen.

Art. 2

¹ Dieser Beschluss tritt mit der Änderung des Polizeigesetzes vom ... in Kraft.

² Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

³ Er ersetzt den Beschluss über den Personalbestand der Schaffhauser Polizei vom 19. November 2018.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: