



Ergebnis der ersten Lesung RR vom 29. September 2020

**Teilrevision des Polizeigesetzes vom 30. November 2006 (BGS 512.1)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom ...

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Vorlage zu einer Teilrevision des Polizeigesetzes und erstatten Ihnen dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

<b>1. In Kürze</b>	<b>2</b>
<b>2. Ausgangslage</b>	<b>2</b>
<b>3. Hintergrund</b>	<b>3</b>
3.1. Präventive verdeckte Fahndung und präventive verdeckte Ermittlung	3
3.1.1. Abgrenzung der Vorermittlung von den strafprozessualen Ermittlungen	3
3.1.2. Entwicklung von Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung des Bundesgerichts	3
3.1.3. Handlungsbedarf im Kanton Zug	5
3.1.4. Gegenüberstellung der (präventiven) verdeckten Fahndung und (präventiven) verdeckten Ermittlung	6
3.2. Elektronischer Datenaustausch	7
<b>4. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens</b>	<b>8</b>
<b>5. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf</b>	<b>9</b>
5.1. Ziffer I: Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
5.2. Ziffer II: Fremdänderungen	16
5.3. Ziffer III: Fremdaufhebungen	16
5.4. Ziffer IV: Inkrafttreten	16
<b>6. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen</b>	<b>16</b>
6.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	16
6.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden	17
6.3. Anpassungen von Leistungsaufträgen	17
<b>7. Zeitplan</b>	<b>17</b>
<b>8. Antrag</b>	<b>17</b>

## 1. In Kürze

**Der Kanton Zug schafft Grundlagen für eine effektivere polizeiliche Präventionsarbeit und Strafverfolgung. So wird das Instrument der präventiven verdeckten Fahndung eingeführt und die bereits geregelte verdeckte Vorermittlung angepasst. Gleichzeitig werden Begriffsanpassungen vorgenommen. Darüber hinaus wird der elektronische Datenaustausch mit Polizeien anderer Kantone und dem Bund, die Ausschreibung zur gezielten Kontrolle im Schengener Informationssystem, die kantonale Zuständigkeit bei Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten sowie die Löschung von Funk- und Telefongesprächen mit der Einsatzleitzentrale geregelt.**

Mit den vorgeschlagenen Änderungen soll der Kanton Zug neue, effektive Instrumente in der polizeilichen Präventionsarbeit und der Strafverfolgung erhalten, die sich besonders auch auf die interkantonale und internationale Kriminalitätsbekämpfung auswirken. So ermöglicht die präventive verdeckte Fahndung ausserhalb von Strafverfahren insbesondere im Internet kurze Einzeleinsätze von Polizistinnen und Polizisten, die Verbrechen und Vergehen wie pädosexuelle Handlungen, Drogenhandel oder terroristische Aktivitäten frühzeitig erkennen und verhindern. Daneben erlaubt die präventive verdeckte Ermittlung die Einschleusung von polizeilich ausgebildeten Personen in schwer zugängliche Milieus wie das Drogenmilieu, um bestimmte schwere Straftaten zu verhindern. Zudem soll die Zuger Polizei die Möglichkeit erhalten, mit Polizeien anderer Kantone und des Bundes zur Erkennung oder Bekämpfung von Verbrechen und Vergehen oder zur Suche nach vermissten oder entwichenen Personen auf elektronischem Weg zusammenzuarbeiten. Ferner sollen mit der Ausschreibung zur gezielten Kontrolle im Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) vor allem im Bereich des internationalen Drogen- oder Menschenhandels wichtige Ermittlungserkenntnisse und -ansätze gewonnen werden können. Im Übrigen wird bestimmt, dass die Polizei Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten beim Bundesamt für Polizei (fedpol) beantragen und die dazu notwendige Datenbearbeitung vornehmen kann. Schliesslich wird mit der Aufnahme einer Löschfrist für Funk- und Telefongespräche mit der Einsatzleitzentrale dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Rechnung getragen.

## 2. Ausgangslage

Im Jahr 2011 schuf der Kanton Zug mit § 10a des Polizeigesetzes vom 30. November 2006 (BGS 512.1) eine Rechtsgrundlage für die «verdeckte Vorermittlung» zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten. Im Nachgang dazu wurden 2013 die Bestimmungen in der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) über die verdeckte Ermittlung präzisiert (Art. 285a und 288 Abs. 1 und 2 StPO) und eine gesetzliche Grundlage für die verdeckte Fahndung geschaffen (Art. 298a ff. StPO). Gestützt darauf passte das Bundesgericht im September 2016 seine Rechtsprechung im Zusammenhang mit polizeilichen Chatroom-Ermittlungen an und qualifizierte diese unter gewissen Voraussetzungen als verdeckte Fahndung. Infolgedessen ist § 10a Polizeigesetz an die neuen Begriffsdefinitionen in der StPO sowie die geänderte Rechtsprechung des Bundesgerichts anzupassen. Gleichzeitig soll für die präventive verdeckte Fahndung zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. Überdies soll konsequenterweise auch die im Polizeigesetz geregelte Observation neu als «Präventive Observation» bezeichnet werden.

Kriminelle, insbesondere im Bereich Massendelinquenz (bspw. Einbruchdiebstähle, Trickdiebstähle oder Betäubungsmitteldelikte), halten sich nicht an Kantonsgrenzen. Zur effizienten und wirkungsvollen Kriminalitätsbekämpfung müssen die Kantone polizeiliche Daten elektronisch austauschen und soweit zur Aufgabenerfüllung erforderlich, Schnittstellen zwischen Datenbearbeitungssystemen einrichten und gemeinsame Datenbearbeitungssysteme betreiben können.

Nur so können Serien und Tendenzen erkannt werden, was nicht nur der Aufklärung von Straftaten dient, sondern auch Prognosen zu regionalen Kriminalitätsräumen erlaubt. Folglich soll im Kanton Zug eine entsprechende Gesetzesgrundlage geschaffen werden.

Ebenso soll mit der Ausschreibung zur gezielten Kontrolle im Schengener Informationssystem (SIS II) eine weitere Grundlage zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung geschaffen werden.

Gleichzeitig soll die Polizei ermächtigt werden, fedpol Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten gemäss Art. 23k bis 23q des Entwurfs zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120)<sup>1</sup> zu beantragen sowie die dazu notwendige Datenbearbeitung vorzunehmen.

Ferner ist für Aufzeichnungen von Funk- und Telefongesprächen mit der Einsatzleitzentrale im Kanton Zug keine Löschfrist statuiert. Diese soll mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit mit der vorliegenden Revision ins Polizeigesetz aufgenommen werden.

### **3. Hintergrund**

#### **3.1. Präventive verdeckte Fahndung und präventive verdeckte Ermittlung**

##### **3.1.1. Abgrenzung der Vorermittlung von den strafprozessualen Ermittlungen**

Die Polizei erfüllt verschiedene Aufgaben. Dabei handelt es sich einerseits um strafprozessuale Aufgaben, welche die Ermittlungen im Rahmen eines Strafverfahrens umfassen. Diese werden in der StPO geregelt und setzen voraus, dass ein Verdacht vorliegt, es sei eine Straftat begangen worden (Art. 299 ff. StPO). Ziel dieser polizeilichen Ermittlungen ist die Aufklärung begangener Straftaten. Daneben nimmt die Polizei auch sogenannte (präventive) polizeirechtliche Aufgaben wahr, die darauf ausgerichtet sind, Gefahren abzuwehren oder Straftaten zu erkennen und zu verhindern. Diese sogenannten «Vorermittlungen» sind dem Strafverfahren vorgelegt und sind vom kantonalen Gesetzgeber im jeweiligen Polizeigesetz zu regeln (vgl. Art. 123 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Sie sind auf Verdachtsbegründungen gerichtet oder gründen auf bloss vagen, noch ungesicherten Anhaltspunkten, auf kriminalistischen Erfahrungswerten oder auf einer blossen Vermutung oder Hypothese und genügen für die Eröffnung eines strafprozessualen Ermittlungsverfahrens (noch) nicht.

Geheime Überwachungsmassnahmen können sowohl im Rahmen von Ermittlungen als auch von Vorermittlungen angeordnet werden. Als sogenannte Zwangsmassnahmen im Sinne von Art. 196 ff. StPO bedürfen sie dazu u.a. einer entsprechenden gesetzlichen Regelung (Art. 197 Abs. 1 Bst. a StPO). Dabei ist eine klare Abgrenzung zwischen polizeilichen Vorermittlungen gemäss Polizeigesetz und strafprozessualen Tätigkeiten nach der StPO in der Praxis häufig schwierig bzw. die Übergänge sind fließend. Die Schwierigkeit der Unterscheidung ergibt sich daraus, dass sich diese aus einem zu bestimmenden Tatverdachtsgrad ergibt, der in der Praxis unterschiedlich festgelegt werden kann.<sup>2</sup> Zudem unterscheiden sich die Vorermittlungen und die strafprozessualen Ermittlungen rein äusserlich oft nicht voneinander.<sup>3</sup>

##### **3.1.2. Entwicklung von Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung des Bundesgerichts**

Gestützt auf das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung vom 20. Juni 2003 (BVE; SR 312.8) ging die damalige Praxis davon aus, dass nicht alle Ermittlungshandlungen, bei denen

<sup>1</sup> Zum E-BWIS vgl. BBI 2019 4851: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2019/4851.pdf>.

<sup>2</sup> Vgl. Urteil 6B\_1293/2015 vom 28. September 2016 E. 2.5 mit Hinweisen.

<sup>3</sup> Aus den Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich auch Fragen bzw. Probleme im Zusammenhang mit der Verwertbarkeit von erlangten Beweisen. Siehe dazu nachfolgend Ziff. 3.1.4.

Angehörige der Polizei, die nicht als solche erkennbar sind, mit Zielpersonen direkt in Kontakt kommen, den Regeln über die genehmigungspflichtige verdeckte Ermittlung unterstehen. Vielmehr erachtete die Praxis die Regeln des BVE erst dann als anwendbar, wenn im Rahmen eines auf längere Zeit angelegten Einsatzes und mit Hilfe besonderer Täuschungsmittel in ein kriminelles Milieu einzudringen beabsichtigt wurde und es um die Aufklärung besonders schwerer Straftaten ging. Nicht unter das BVE fallend wurde dagegen die sogenannte verdeckte Fahndung angesehen, bei welcher nicht offen ermittelnde Polizeibeamtinnen oder -beamte, die einen kurzen, verdeckten Einsatz durchführen, ohne sich einer überprüfbaren Legende zu bedienen.<sup>4</sup>

In der Folge erklärte das Bundesgericht diese Unterscheidung wiederholt für unerheblich: So kennzeichnete sich nach Auffassung des Bundesgerichts eine verdeckte Ermittlung allein durch das «Anknüpfen von Kontakten durch Polizeiangehörige zu verdächtigen Personen, die darauf abzielen, die Begehung einer strafbaren Handlung festzustellen und zu beweisen, wobei die Polizeiangehörigen nicht als solche erkennbar sind». Der dabei betriebene Aufwand für die Täuschung über die wahre Identität und die Eingriffsintensität waren nach Auffassung des Bundesgerichts ohne Belang.<sup>5</sup> Damit stellte das Bundesgericht die nicht genehmigungspflichtige verdeckte Fahndung faktisch der verdeckten Ermittlung gleich.<sup>6</sup>

Mit Inkrafttreten der StPO am 1. Januar 2011 wurde das BVE vollständig aufgehoben und die verdeckte Ermittlung nur noch bei Vorliegen eines entsprechenden Tatverdachts auf eine bereits begangene Straftat in Art. 286-298 StPO geregelt. Mit Blick auf diese Neuregelung sowie die erwähnte bundesgerichtliche Rechtsprechung schuf der Kanton Zug ebenfalls 2011 in § 10a des Polizeigesetzes die Rechtsgrundlage für die «verdeckte Vorermittlung» zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten ausserhalb von Strafverfahren.<sup>7</sup>

Darauf bejahten die Eidgenössischen Räte einen Revisionsbedarf in Bezug auf die gesetzliche Regelung der verdeckten Ermittlung und der verdeckten Fahndung.<sup>8</sup> Die parlamentarischen Beratungen führten zur Änderung der StPO vom 14. Dezember 2012, welche am 1. Mai 2013 in Kraft trat (AS 2013 1051). Mit dieser Gesetzesänderung wurden in der StPO die Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung präzisiert (Art. 285a und 288 Abs. 1 und 2 StPO) und eine gesetzliche Grundlage für die verdeckte Fahndung geschaffen (Art. 298a ff. StPO). Eine genehmigungspflichtige verdeckte Ermittlung im Sinne des neuen Art. 285a StPO liegt nunmehr 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 besonders schwere Straftaten aufzuklären. Um eine nicht genehmigungsbedürftige verdeckte Fahndung gemäss Art. 298a StPO handelt es sich hingegen, wenn Polizeiangehörige im Rahmen kurzer Einsätze ohne Erkennbarkeit ihrer wahren Identität und Funktion Verbrechen und Vergehen aufzuklären versuchen und dabei insbesondere Scheingeschäfte abschliessen oder den Willen zum

<sup>4</sup> Vgl. dazu: Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 3. Februar 2012 zur Parlamentarischen Initiative "Präzisierung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung", BBI 2012 5591 ff. Nach dieser Praxis fielen bspw. Chatroom-Ermittlungen zur Verhinderung und Aufklärung von pädosexuellen Straftaten nicht unter die verdeckte Ermittlung im Sinne des BVE, sondern unter die niederschwelligere Kategorie der nicht genehmigungspflichtigen verdeckten Fahndung.

<sup>5</sup> BGE 134 IV 266 E. 3 und 4; BGE 6B\_837/2009 und 6B\_743/2009 vom 8. März 2010.

<sup>6</sup> So handelte es sich bspw. bei den Chatroom-Ermittlungen nicht mehr um bewilligungsfreie verdeckte Fahndungen, sondern um genehmigungspflichtige verdeckte Ermittlungen. Weiter galten neu auch verdeckte Massnahmen, welche die Polizei zur Verhinderung von Straftaten oder zur Abklärung erster Hinweise, mithin vor der Einleitung eines Strafverfahrens durchführte, als verdeckte Ermittlungen im Sinne des BVE.

<sup>7</sup> Vgl. [https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/275?searchterm=2020.1#dok\\_965](https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/275?searchterm=2020.1#dok_965).

<sup>8</sup> Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 3. Februar 2012 zur Parlamentarischen Initiative "Präzisierung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung", BBI 2012 5591 ff.; Stellungnahme des Bundesrats vom 23. Mai 2012, BBI 2012 5609.

Abschluss vortäuschen (298a Abs. 1 StPO). Verdeckte Fahnderinnen oder Fahnder werden nicht mit einer Legende ausgestattet (Art. 298a Abs. 2 Satz 1 StPO).

Mit Verweis auf diese neuen Bestimmungen qualifizierte das Bundesgericht in BGE 143 IV 27 eine Chatroom-Ermittlung, bei welcher sich ein Polizist beruflich als Minderjährige ausgegeben hatte, im Gegensatz zur früheren Rechtsprechung als verdeckte Fahndung. Die erste Phase der Chatroom-Ermittlung, in welcher Gespräche mit sexuellem Inhalt geführt und E-Mail-Adressen sowie Telefonnummern ausgetauscht worden waren, stellte gemäss Bundesgericht eine polizeiliche Vorermittlung ausserhalb der StPO dar. Die zweite Phase, in welcher durch den Beschuldigten ein Nacktbild versendet worden war, qualifizierte das Bundesgericht aufgrund des nunmehr vorhandenen Tatverdachts als strafprozessuale verdeckte Fahndung. Zudem hielt das Bundesgericht fest, dass es in diesem Fall an den für eine verdeckte Ermittlung erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen (u.a. einer durch Urkunde abgesicherten Legende bzw. einer falschen Identität sowie der Bildung eines Vertrauensverhältnisses zur Zielperson) fehlen würde.

### 3.1.3. Handlungsbedarf im Kanton Zug

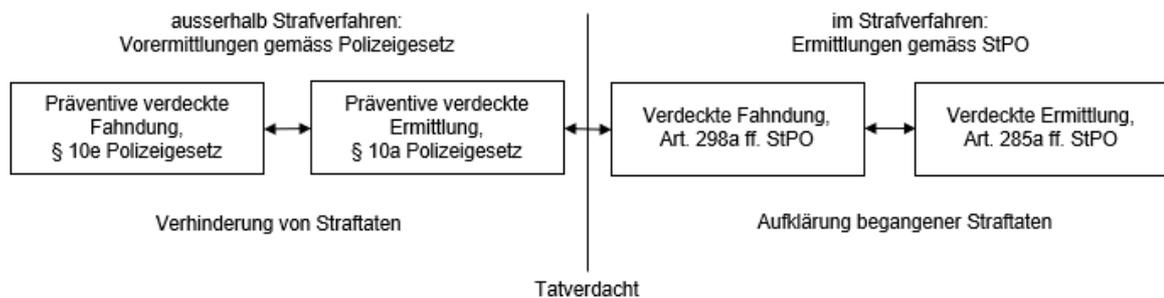
Gestützt auf § 10a Polizeigesetz ernannte die Zuger Polizei Ende 2011 einen ersten und im Jahr 2014 einen zweiten Mitarbeitenden, die – neben ihrem Hauptaufgabengebiet – als verdeckte Vorermittler eingesetzt wurden, um in Chaträumen Ermittlungen zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten zu tätigen. Diese Vorermittlungen mussten im Rahmen des Entlastungsprogrammes 2016 aus Ressourcengründen eingestellt werden. Ende 2019 bewilligte der Kantonsrat der Zuger Polizei im Budget 2020 nunmehr eine zusätzliche 100%-Stelle im Bereich Pädokriminalität. Folglich nehmen ab dem 1. April 2020 zwei Mitarbeitende der Zuger Polizei diese Stelle in einem je 50%-Pensum vollamtlich wahr. Diese Vorermittlungen lassen sich im Moment allerdings einzig auf § 10a («verdeckte Vorermittlungen») stützen, obwohl diese Bestimmung 2011 unter zwischenzeitlich überholten Voraussetzungen und Rechtsprechung geschaffen wurde und auf viele Fälle in der Praxis nicht mehr «passt». So erlaubt § 10a verdeckte Vorermittlungen nur an allgemein zugänglichen Orten (§ 10a Abs. 1) und insbesondere einzig, wenn andere Massnahmen aussichtslos wären (§ 10a Abs. 1 Bst. c) und der Einsatz der verdeckt Vorermittelnden vorgängig durch das Zwangsmassnahmengericht genehmigt wurde (§ 10a Abs. 4). Diese und weitere restriktive Voraussetzungen lassen sich bei der verdeckten (Vor-)Ermittlung als einschneidendsten Form verdeckter Ermittlungstätigkeit ohne weiteres nachvollziehen und begründen, lassen aber das Instrument der präventiven verdeckten Fahndung – mangels anderweitiger Gesetzesgrundlage – auch nur unter denselben Restriktionen zu. Dabei würde in der Praxis viel häufiger das Instrument der weniger einschneidenden präventiven verdeckten Fahndung «genügen» bzw. angeordnet werden (können). Folglich soll analog zur Bundesregelung in § 10e eine Rechtsgrundlage für die präventive verdeckte Fahndung (ausserhalb eines Strafverfahrens) geschaffen werden<sup>9</sup>. Ausserdem ist die in § 10a des kantonalen Polizeigesetzes geregelte verdeckte Vorermittlung zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten gestützt auf die neuen Begriffsdefinitionen in der StPO sowie die geänderte Rechtsprechung des Bundesgerichts<sup>10</sup> anzupassen. Dabei soll auch die Bezeichnung der verdeckten Vorermittlung angepasst werden, damit klar hervorgeht, dass es sich auch um eine inhaltliche Änderung handelt.

<sup>9</sup> Einige Kantone wie bspw. die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Graubünden, Luzern, Nidwalden, St. Gallen haben entsprechende Bestimmungen bereits in ihre Gesetzgebung aufgenommen bzw. diese an die neue Ausgangslage angepasst, in anderen Kantonen laufen entsprechende Gesetzgebungsprojekte (bspw. AG, Solothurn). Der Regierungsrat des Kantons Zug hat bereits im Rahmen seiner Beantwortung der Interpellation der CVP-Fraktion betreffend Sicherheit (Vorlage Nr. 2813.1 – 15643) erklärt, eine entsprechende Gesetzesgrundlage ins kantonale Polizeigesetz aufnehmen zu wollen (Vorlage Nr. 2813.2 – 15815; [https://kr-geschaeft.zug.ch/gast/geschaeft/1803?searchterm=2813.1#dok\\_7378](https://kr-geschaeft.zug.ch/gast/geschaeft/1803?searchterm=2813.1#dok_7378)).

<sup>10</sup> Vgl. dazu oben Ziff. 3.1.2.

### 3.1.4. Gegenüberstellung der (präventiven) verdeckten Fahndung und (präventiven) verdeckten Ermittlung

Nachdem die Abgrenzung zwischen polizeilichen Vorermittlungen gemäss Polizeigesetz und strafprozessualen Tätigkeiten nach der StPO in der Praxis häufig schwierig bzw. fliessend ist<sup>11</sup>, stellt sich die Frage der Verwertbarkeit von Erkenntnissen aus Vorermittlungen, die «richtigerweise» im Rahmen eines Strafverfahrens hätten gewonnen werden müssen. Damit diese allenfalls auch in einem späteren, sich daraus ergebenden Strafverfahren verwertet werden können, ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und einhelliger Lehre sicherzustellen, dass die Regelungen und mithin auch die Definitionen der verdeckten Fahndung und der verdeckten Ermittlung in der StPO und im Polizeigesetz aufeinander abgestimmt sind.<sup>12</sup> Es wird daher analog den Bestimmungen in anderen Polizeigesetzen vorgeschlagen, die Regelungen der präventiven verdeckten Ermittlung und der präventiven verdeckten Fahndung im kantonalen Polizeigesetz stark an die entsprechenden Bestimmungen in der StPO anzulehnen. Zur Übersicht der geltenden und neuen (nachfolgend kursiv) Bestimmungen:



	<b>Präventive verdeckte Fahndung</b>	<b>Präventive verdeckte Ermittlung</b>	<b>Verdeckte Fahndung</b>	<b>Verdeckte Ermittlung</b>
Inkrafttreten / Revision	~2022 ( <i>NEU mit dieser Vorlage</i> )	7. September 2011 ~2022 ( <i>ÄNDERUNG mit dieser Vorlage</i> )	1. Mai 2013	1. Januar 2011 1. Mai 2013
(neu vorgesehene) Rechtsgrundlage	§ 10e <i>Polizeigesetz</i>	§ 10a <i>Polizeigesetz</i>	Art. 298a ff. StPO	Art. 285a ff. StPO
Anordnung	<i>Polizei</i>	Polizeikommandantin oder -kommandant ( <i>neu: Polizei</i> )	Staatsanwaltschaft oder Polizei im Ermittlungsverfahren	Staatsanwaltschaft
Täuschungshandlung	<i>Einfache Lüge und Täuschungen (bspw. Registrierung unter Pseudonym)</i>	Komplexe Lügen, Verwendung einer durch Urkunden abgesicherten Legende	Einfache Lüge und Täuschungen (bspw. Registrierung unter Pseudonym)	Komplexe Lügen, Verwendung einer durch Urkunden abgesicherten Legende
Legende	<i>Keine</i>	Möglich ( <i>neu: immer</i> )	Keine	Immer
Aufklärung von	<i>Verbrechen oder Vergehen</i>	Straftat ( <i>neu: Katalogtaten gemäss Art. 286 Abs. 2 StPO</i> )	Verbrechen oder Vergehen	Katalogtaten gemäss Art. 286 Abs. 2 StPO

<sup>11</sup> Vgl. dazu oben Ziff. 3.1.1.

<sup>12</sup> BGE 140 I 353 E. 5.5.3; BBI 2012 5597 Ziff. 2.2.2.

	<b>Präventive verdeckte Fahndung</b>	<b>Präventive verdeckte Ermittlung</b>	<b>Verdeckte Fahndung</b>	<b>Verdeckte Ermittlung</b>
Kontaktaufbau	<i>Aktiv, aber zurückhaltend</i>	Aktiv und zielgerichtet	Aktiv, aber zurückhaltend	Aktiv und zielgerichtet
Aufbau Vertrauensverhältnis zu Zielperson	<i>Nein</i>	Ja	Nein	Ja
Zeitliche Ausrichtung	<i>Kurzfristig (Einzeleinsätze)</i>	Langfristig (mehrere Monate; Einschleusung in ein Milieu)	Kurzfristig (Einzeleinsätze)	Langfristig (mehrere Monate; Einschleusung in ein Milieu)
Eingesetztes Personal	<i>Nur Angehörige von Polizeikorps</i>	Angehörige von Polizeikorps und für polizeiliche Aufgaben vorübergehend angestellte Personen mit polizeilicher Ausbildung	Nur Angehörige von Polizeikorps	Angehörige von Polizeikorps und für polizeiliche Aufgaben vorübergehend angestellte Personen mit polizeilicher Ausbildung
Zusicherung der Anonymität	<i>Nicht möglich</i>	Möglich	Nicht möglich	Möglich
Vorgängige Genehmigung	<i>Nicht erforderlich, aber nach einem Monat Genehmigung durch Zwangsmassnahmengericht</i>	Erforderlich, Zwangsmassnahmengericht	Nicht erforderlich, aber nach einem Monat Genehmigung durch Staatsanwaltschaft	Erforderlich, Zwangsmassnahmengericht
Nachträgliche Mitteilungspflicht	Ja, mit Ausnahmen			

Bedeutungsvoll ist die präventive verdeckte Fahndung zunehmend für das polizeiliche Handeln im Internet (bspw. Chatroom-Ermittlungen), so zur Erkennung und Bekämpfung pädosexueller Straftaten oder anderer Verbrechen oder Vergehen. Auch in der Bekämpfung der Drogenkriminalität bestehen Anwendungsmöglichkeiten, indem sich beispielsweise präventive verdeckte Fahndende in einem für Drogenumschlag bekannten Umfeld in Zivil und unter Angabe eines falschen Namens (ohne Verwendung einer Legende) als Drogenkonsumenten ausgeben und so Delikte aufdecken können, die sonst verborgen geblieben wären. Weiter sollen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (Terrorismus) mittels präventiver verdeckter Fahndung frühzeitig insbesondere im Internet und in elektronischen Medien kurzfristige Kontakte aufgebaut werden können, um terroristische Straftaten zu erkennen und zu bekämpfen. Im Gegensatz dazu können präventive verdeckte Ermittlende mittels entsprechender Legenden (bspw. persönliche Ausstattung eines verdeckten Ermittlenden mit Wohnung, Fahrzeug, Geschäftsräume, Angaben zur Biografie und zum persönlichen Umfeld, Identitätskarte) insbesondere langfristig in spezifische, schwer zugängliche Milieus (bspw. Drogenmilieu) mit dem Ziel eingeschleust werden, schwere Straftaten zu verhindern.

### 3.2. Elektronischer Datenaustausch

Da aktuell keine Rechtsgrundlage für den gemeinsamen Betrieb und den Austausch sämtlicher lagerelevanter Daten zwischen den Kantonen besteht, sind die verschiedenen Polizeikorps der Kantone beim Monitoring und der Analyse der Kriminalität auf das eigene Kantonsgebiet

beschränkt. Der Erkenntnisaustausch zwischen den Kantonen erfolgt auf konventionellem Weg (Rapport und im Einzelfall mittels Informationsaustausches per E-Mail und / oder Telefon), was langsam, ineffizient, vergangenheitszentriert, unvollständig, ressourcenintensiv sowie aus technologischer Sicht nicht mehr zeitgemäss ist.<sup>13</sup> Das volle Potential kann erst ausgeschöpft werden, wenn vorhandene, automatisierte Analysetools verlinkt und interkantonal betrieben werden. Erst dies ermöglicht ein vollständiges Lagebild im Bereich der kantonsübergreifenden, seriellen Kriminalität und lässt Tendenzen und Zusammenhänge erkennen, die zuvor nicht ersichtlich waren. Mehrfach Erfassungen von Daten, die heute von Drittparteien geliefert werden und in jedem Kanton separat in ihre Analysetools einfließen (bspw. «Verbreitung National» durch andere Polizeikorps), müssten nur noch einmal erfasst werden, was insgesamt ein Effizienzgewinn darstellt und mehr Zeit für die eigentliche Analysetätigkeit lässt. Auch hinsichtlich zukunftsgerichteter effizienter Zusammenarbeit zur Kriminalitätsbekämpfung und dem dazu notwendigen Datenaustausch mit dem Bund wird hiermit die gesetzliche Grundlage geschaffen.

Einzelne Kantone wenden bereits heute Analysetools an, welche die Lage- und Analysestellen durch automatisierte Arbeitsschritte entlasten. Eines dieser Systeme für den Bereich der seriellen Kriminalität ist das sogenannte PICAR (Plateforme d'Information du CICOP pour L'Analyse et le Renseignement). Dabei handelt es sich um eine ereignisorientierte Datenbank, welche im Bereich der Kriminalanalyse Anwendung findet. Der Fokus dieses Analysetools ist auf die serielle Kriminalität im Bereich der Vermögens- (Einbruchs-, Ladendiebstahl, Trickdiebstahl, etc.), Gewalt- und Sexualdelikte ausgerichtet. Durch das zentrale Erfassen und Analysieren von Fällen und Fallzusammenhängen können Serien und Tendenzen schnell, systematisch und zentralisiert erkannt werden. Die Zuger Polizei verwendet PICAR bereits zur Analyse ihrer Dateninformationen seit Anfang 2018. Mangels entsprechender Grundlage allerdings ohne, dass dabei die Daten automatisiert mit anderen Kantonen ausgetauscht werden. Von den Polizeikorps des Westschweizer Polizeikonkordats (RBT) wird PICAR hingegen bereits seit 2008 erfolgreich als eine gemeinsame Analysedatenbank genutzt. Aufgrund der positiven Erfahrungen, die im Westschweizer Polizeikonkordat mit PICAR gemacht wurden, sind derzeit Bestrebungen im Gange, dieses Lage- und Analysesystem auch im Nordwestschweizer Polizeikonkordat (PKNW) und im Ostschweizer Polizeikonkordat (ostpol) einzuführen. So hat bspw. eine vom PKNW eingesetzte Arbeitsgruppe eine interkantonale bzw. interbehördliche Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität<sup>14</sup> erarbeitet, die im Moment in verschiedenen Kantonen zur Genehmigung unterbreitet wird. Die Zentralschweizer Kantone haben ihre Polizeigesetze mit Blick auf mögliche Zusammenarbeitsvorhaben geprüft und teils als genügend beurteilt. Im Kanton Zug soll in § 39a des Polizeigesetzes in einem ersten Schritt eine formell-gesetzliche Grundlage für den elektronischen Datenaustausch, die Einrichtung von Schnittstellen zwischen Datenbearbeitungssystemen anderer Kantone und des Bundes sowie den Betrieb von gemeinsamen Datenbearbeitungssystemen geschaffen werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Betrieb von gemeinsamen Datenbearbeitungssystemen (bspw. PICAR) in einem zweiten Schritt einer spezifischen interkantonalen Vereinbarung (vgl. § 39a Abs. 4) oder eines Konkordats<sup>15</sup> bedürfen.

#### **4. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

[Folgt, sobald durchgeführt].

---

<sup>13</sup> Vgl. [https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/vernehmlassungen/2019/Vernehmlassung\\_2019-08-14/erlaeuternder-bericht.pdf/@download/file/erlaeuternder%20bericht.pdf](https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/vernehmlassungen/2019/Vernehmlassung_2019-08-14/erlaeuternder-bericht.pdf/@download/file/erlaeuternder%20bericht.pdf).

<sup>14</sup> [https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/vernehmlassungen/2019/Vernehmlassung\\_2019-08-14/lex.pdf/@download/file/lex.pdf](https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/vernehmlassungen/2019/Vernehmlassung_2019-08-14/lex.pdf/@download/file/lex.pdf).

<sup>15</sup> Dabei könnte auch der Beitritt zu einem bestehenden Konkordat geprüft werden.

## 5. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

### 5.1. Ziffer I: Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### *Polizeigesetz (Gesetzestitel)*

Das Polizeigesetz enthält für sich selber bis heute keine Abkürzung. Dies soll mit der vorliegenden Revision geändert und das Gesetz mit «PolG» abgekürzt werden.

#### *§ 10a (Titel)*

§ 10a soll gestützt auf die neuen Begriffsdefinitionen in der StPO sowie die geänderte Rechtsprechung des Bundesgerichts<sup>16</sup> angepasst werden. Damit klar hervorgeht, dass es sich auch um eine inhaltliche Änderung handelt, wird die Bezeichnung des Instruments angepasst und dieses neu als «präventive verdeckte Ermittlung» bezeichnet. Diese Begriffsanpassung führt innerhalb der Bestimmung zu zahlreichen Folgeanpassungen, auf die nachfolgend nicht mehr eingegangen wird. Darüber hinaus soll die heute in § 10a Abs. 6 enthaltene Ausschreibung zur verdeckten Registrierung aufgrund ihres Regelungsgegenstandes und zur besseren Lesbarkeit neu in einem separaten Paragraphen (neuer § 10f Abs. 1) geregelt werden (siehe dazu die Erläuterungen zu § 10a Abs. 6 und 10f Abs. 1). Entsprechend wird der Titel von § 10a angepasst.

#### *§ 10a Abs. 1*

Gemäss Abs. 1 ist nach geltendem Recht allein die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant befugt, die verdeckte Vorermittlung anzuordnen. Neu soll für die Anordnung der präventiven verdeckten Ermittlung «die Polizei» zuständig sein. Dieselbe Anordnungscompetenz besteht heute schon bei der Observation nach § 10b und ist auch bei der neu einzuführenden präventiven verdeckten Fahndung nach § 10e vorgesehen. Die Polizei wird in ihren internen Weisungen festlegen, durch wen die Anordnung einer präventiven verdeckten Ermittlung konkret erfolgen kann. Dabei wird es sich um Personen des oberen Führungskaders mit entsprechendem Fachwissen, in der Regel um die Leitung der Kriminalpolizei, handeln. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass die präventive verdeckte Ermittlung zusätzlich stets der vorgängigen Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht bedarf (§ 10a Abs. 4).

Weiter soll die Begrenzung des räumlichen Geltungsbereichs der Bestimmung in Abs. 1 auf allgemein zugängliche Orte aufgehoben werden. Die einschränkende Formulierung hat sich aufgrund des (geänderten) Verhaltens von Täterinnen und Tätern nicht bewährt. Sie führte in der Praxis dazu, dass Gruppierungen sich die technische Weiterentwicklung gezielt zu Nutzen machten, um sich in abgeschottete Räume zurückzuziehen und kriminelle Handlungen in nicht allgemein zugänglichen Orten vorzubereiten und auszuüben (bspw. Privaträume eines Clubs bzw. geschlossene, mit Passwort geschützte Chatrooms). Zudem sehen auch die per 1. Mai 2013 in Kraft getretenen Bestimmungen der StPO über die verdeckte Ermittlung (Art. 285a ff. StPO) sowie verdeckte Fahndung (Art. 298a ff. StPO) keine derartige Einschränkung des örtlichen Geltungsbereichs vor. Analog den Bestimmungen in neueren Polizeigesetzen (vgl. bspw. Art. 24g des Polizeigesetzes des Kantons Schaffhausen vom 21. Februar 2000 [SHR 354.100], Art. 21d des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden [BR 613.000]) ist daher auch die Polizei im Kanton Zug zu ermächtigen, unter den unverändert strengen Voraussetzungen auch in «privaten Räumen» eine präventive verdeckte Ermittlung durchzuführen.

Ferner wird Bst. a dahingehend ergänzt, dass Anhaltspunkte nicht nur für eine Straftat, sondern für eine in Art. 286 Abs. 2 StPO genannte Katalogtat bestehen müssen. Dieser Verweis auf Art. 286 Abs. 2 StPO stellt sicher, dass die präventive verdeckte Ermittlung vom Zwangsmassnahmengericht nur genehmigt wird, wenn hinreichende Anhaltspunkte vorhanden sind, dass es zu einer schweren Straftat kommen könnte, zu deren Aufklärung auch die strafprozessuale verdeckte Ermittlung angeordnet werden könnte. Andernfalls wären die aus einer präventiven

---

<sup>16</sup> Vgl. dazu oben Ziff. 3.1.2.

verdeckten Ermittlung gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen eines späteren Strafverfahrens nicht verwertbar.<sup>17</sup> Diese Voraussetzung wurde auch von zahlreichen Kantonen in ihre jeweiligen Polizeigesetze übernommen (vgl. bspw. Kantone Basel-Stadt, Luzern, Solothurn, Zürich). Infolge dieser Ergänzung und zur Klarstellung, dass die Voraussetzungen in Abs. 1 weiterhin kumulativ gelten, wird auch Bst. b geringfügig angepasst (statt «der in Betracht fallenden», wird von «dieser» Straftat gesprochen).

### § 10a Abs. 3

Gemäss Art. 288 Abs. 1 StPO in der Fassung von 2011 konnten verdeckte Ermittler mit einer Legende ausgestattet werden, die ihnen eine Identität verlieh, welche von der wahren Identität abwich und durch entsprechende Urkunden (Identitätspapiere, Kreditkarten, Ausweise, usw.) abgesichert wurde. Die Ausstattung mit einer Legende war aber nicht in jedem Fall bzw. zwingend vorzusehen. Mit der Revision der StPO im Mai 2013 wurde die Ausstattung mit einer Legende ein Begriffsmerkmal der verdeckten Ermittlung in Strafverfahren bzw. bei dieser zur Pflicht (Art. 285a und Art. 288 Abs. 1 StPO). Aufgrund der bereits angesprochenen Verwertungsproblematik<sup>18</sup> soll diese Anpassung analog der Regelung in anderen Kantonen auch für die präventiv verdeckt Ermittler vorgenommen werden.

### § 10a Abs. 6

Die bislang in § 10a Abs. 6 geregelte Ausschreibung zur verdeckten Registrierung soll in einen separaten Paragraphen (§ 10f Abs. 1) verschoben werden (siehe dazu die Erläuterungen zu § 10a [Titel] und § 10f Abs. 1).

### § 10b (Titel) und Abs. 3

Analog zu § 10a (präventive verdeckte Ermittlung) und § 10e (präventive verdeckte Fahndung) soll konsequenterweise auch das vorsorgliche Instrument der Observation im Rahmen der Vorermittlung – in Abgrenzung zur Observation im Rahmen eines Strafverfahrens (vgl. Art. 282 f. StPO) – neu als «präventive Observation» bezeichnet werden.

### § 10e (Titel)

In §10e soll neu eine Rechtsgrundlage für die verdeckte Fahndung ausserhalb bzw. im Vorfeld eines Strafverfahrens geschaffen werden. Es wird in Anlehnung an die StPO und mit Blick auf den vorsorglichen Charakter der Bestimmung vorgeschlagen, dieses neue Instrument als «Präventive verdeckte Fahndung» zu bezeichnen. Mit dieser Bezeichnung wird auch die Ähnlichkeit und gleichzeitige Abgrenzung zur verdeckten Fahndung im Rahmen eines Strafverfahrens gemäss StPO hervorgehoben.

### § 10e Abs. 1

Die polizeiliche Vorermittlung wird von der Polizei geführt. Vor Bestehen eines konkreten Tatverdachts wird keine Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft begründet (vgl. 299 ff. StPO). Folgerichtig ist wie schon bei der präventiven Observation nach § 10b auch bei der präventiven verdeckten Fahndung nach § 10e vorgesehen, dass diese durch die Polizei angeordnet werden kann.

Weiter wird, unter Berücksichtigung des gewichtigen Interesses, dass die im Rahmen der präventiven verdeckten Fahndung erlangten Beweise im späteren Verfahren verwertet werden können, vorgeschlagen, die verdeckte Fahndung im kantonalen Polizeigesetz im Sinne der Regelung in Art. 298a ff. StPO und in vielen Kantonen auf Verbrechen und Vergehen zu beschränken (Bst. a). Bei blossen Übertretungen soll eine verdeckte Fahndung auch im Bereich

<sup>17</sup> Vgl. dazu oben Ziff. 3.1.4.

<sup>18</sup> Vgl. dazu oben Ziff. 3.1.4.

der Vorermittlungen nicht möglich sein. Dies ebenso mit Blick darauf, dass auch die weniger einschneidende präventive Observation nur bei Verbrechen oder Vergehen zulässig ist (vgl. § 10b). Dass ein Verbrechen oder Vergehen begangen werden soll, muss sodann aufgrund «hinreichender Anhaltspunkte» anzunehmen sein. Dies kann beispielsweise bei Chatroom-Ermittlungen der Fall sei, da allgemein bekannt ist, dass Kinder- und Jugendchatrooms von Erwachsenen mit pädosexuellen Neigungen für illegale Tätigkeiten missbraucht werden.<sup>19</sup>

Ausserdem ist die Anordnung einer präventiven verdeckten Fahndung nur subsidiär zulässig, wenn andere polizeiliche Massnahmen erfolglos geblieben sind oder weniger Erfolg versprechen oder unverhältnismässig erschwert würden (Bst. b). Damit wird das Prinzip der Verhältnismässigkeit konkretisiert. So ist stets zu prüfen, ob das angestrebte Ziel nicht mit mildereren Massnahmen erreicht werden kann. Die Bestimmung weicht hier bewusst von derjenigen für die verdeckte Fahndung in Ermittlungsverfahren (Art. 298b Abs. 1 Bst. b StPO) ab, da in der hier geregelten Phase der Vorermittlung noch kein Tatverdacht besteht. Folglich können insbesondere keine Ermittlungs- oder Untersuchungshandlungen getätigt werden. Im Unterschied zur präventiven verdeckten Ermittlung greift die präventive verdeckte Fahndung sodann weit weniger in die Grundrechte (bspw. in das Recht auf persönliche Freiheit gemäss Art. 10 BV) ein und ist weniger aufwändig.

#### § 10e Abs. 2

Die präventive verdeckte Fahndung stellt eine niederschwelligere polizeiliche Tätigkeit als die präventive verdeckte Ermittlung dar. Dies wird in der Legaldefinition in Abs. 2 dadurch verdeutlicht, dass es sich auch bei verdeckten Fahndungen zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten nur um kurze Einsätze handeln darf (vgl. Art. 298a StPO). Dabei agieren verdeckte Fahnderinnen und Fahnder in einer Art und Weise, dass ihre Angehörigkeit zur Polizei nicht erkennbar ist, sei es durch szenegerechtes Auftreten (Verkleidung) oder milieugepasstes Verhalten. Sie bedienen sich hierfür einfacher Lügen ohne Realitätsbezug, indem sie etwa über ihren Namen, Herkunft, Alter etc. unwahre Angaben machen oder in Chaträumen bspw. ein Pseudonym verwenden. Dabei verhalten sich verdeckte Fahnderinnen und Fahnder zurückhaltend und bauen kein eigentliches Vertrauensverhältnis auf. Bei Scheingeschäften wird die Zielperson über das tatsächliche Motiv, nämlich die Verfolgung polizeilicher Zwecke, getäuscht. Hierbei dürfen die verdeckten Fahnderinnen und Fahnder nicht übermässig Einfluss auf die Zielperson ausüben, indem sie beispielsweise deren Tatbereitschaft provozieren oder gar auf schwerere Straftaten lenken. Aber sie dürfen, falls zur Anbahnung des Hauptgeschäfts erforderlich, Scheingeschäfte tätigen. Hierbei geht es in erster Linie um Probekäufe im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität, für deren Abschluss präventive verdeckte Fahnderinnen und Fahnder straflos bleiben müssen (vgl. § 10e Abs. 5 i.V.m. Art. 298c StPO und Art. 294 StPO). Bezogen auf den Anwendungsbereich bei Chatroom-Ermittlungen wäre beispielsweise von einer übermässigen Einwirkung und allenfalls gar tatprovocierendem Verhalten auszugehen, wenn präventiv verdeckt Fahndende eigeninitiativ das Gespräch auf sexuelle Inhalte lenken würden. Demgegenüber ist ein bestätigendes Verhalten durch Beantwortung entsprechender Fragen und Vorschläge der Zielperson zur Konkretisierung des Tatenschlusses nicht zu beanstanden.<sup>20</sup>

Anders als bei der präventiven verdeckten Ermittlung dürfen als präventive verdeckte Fahnderinnen und Fahnder sodann ausschliesslich Polizeiangehörige eingesetzt werden. Dies hängt damit zusammen, dass die präventive verdeckte Fahndung durch die Polizei selber angeordnet werden kann, ohne dass sie einer richterlichen Genehmigung bedarf. So könnte die Eignung von Privatpersonen nicht durch eine unabhängige Instanz geprüft werden. Da sich deren

<sup>19</sup> Sobald sich im Rahmen einer verdeckten Fahndung ein konkreter Tatverdacht ergibt, ist ein polizeiliches Ermittlungsverfahren nach Art. 306 StPO einzuleiten und, falls es sich der Tatverdacht auf eine schwere Straftat bezieht, die Staatsanwaltschaft zu informieren (Art. 307 StPO).

<sup>20</sup> Lentjes Meili Christiane, in: Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018, N 22 ff. zu § 32d.

Tätigkeit nicht auf das blosse Beobachten beschränkt, sondern sie auch mit Zielpersonen direkt in Kontakt treten, wäre der Einsatz von Privatpersonen problematisch.

#### § 10e Abs. 3

Abs. 3 enthält analog zur StPO (Art. 298a Abs. 2 StPO) und der Regelung in den meisten kantonalen Polizeigesetzen zwei wesentliche Unterschiede zur (präventiven) verdeckten Ermittlung. Einerseits werden präventive verdeckte Fahnderinnen oder Fahnder nie mit einer durch Urkunden gesicherten Legende ausgestattet. Wie erwähnt bedienen sie sich vielmehr einfacher Lügen (siehe dazu die Erläuterungen zu § 10e Abs. 2). Andererseits ist ihre wahre Identität nach einem Einsatz im Verfahren offenzulegen. Beides führt dazu, dass die Eingriffsintensität der präventiven verdeckten Fahndung wesentlich geringer ist als jene der präventiven verdeckten Ermittlung. So vermindert beispielsweise der Ausschluss der durch Urkunden gesicherten Legendierung die Täuschungsintensität.

#### § 10e Abs. 4

Präventive verdeckte Fahndungen sind in aller Regel auf kurze Einsätze ausgerichtet. Angesichts der nicht allzu grossen Eingriffsintensität kann von der Statuierung einer festen zeitlichen Limite abgesehen werden. Um polizeilich angeordnete verdeckte Fahndungen nicht ins Uferlose zu ermöglichen, soll die Zuger Polizei analog der Regelung in den meisten anderen Kantonen verpflichtet werden, präventive verdeckte Fahndungen einen Monat nach ihrer Anordnung vom Zwangsmassnahmengericht genehmigen zu lassen. Diese Regelung entspricht der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 140 I 381 E. 4.5.2) und erfolgt in Analogie zur verdeckten Fahndung gemäss StPO (Art. 298b Abs. 2 StPO). Eine Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft – ohne dass die präventive verdeckte Fahndung in ein ordentliches Strafverfahren überführt würde – liefe der Trennung von polizeilichen Vorermittlungstätigkeiten und dem Strafverfahren zuwider.<sup>21</sup> Deshalb soll die Genehmigung – im Unterschied zu Art. 298b Abs. 2 StPO – durch das Zwangsmassnahmengericht erfolgen. Dabei ist durch das Zwangsmassnahmengericht zu prüfen, ob die Voraussetzungen noch gegeben sind und in der Zwischenzeit insbesondere kein Vertrauensverhältnis aufgebaut wurde, das eine präventive verdeckte polizeiliche Ermittlung nahelegt. Damit soll eine übermässig lange verdeckte Fahndung verhindert werden.

#### § 10e Abs. 5

Abs. 5 weist hinsichtlich der Anforderungen an die eingesetzte Person, die Stellung, Aufgaben und Pflichten der präventiv verdeckt Fahndenden, die Beendigung und Mitteilung auf die entsprechenden Bestimmungen in der StPO (Art. 298c StPO und Art. 298d StPO), die sinngemäss anwendbar sind.

#### § 10f (Titel) und Abs. 1

Die Bestimmung in § 10a Abs. 6 betreffend die Ausschreibung zur verdeckten Registrierung wird neu in § 10f Abs. 1 verschoben (siehe dazu die Erläuterungen zu § 10a [Titel] und § 10a Abs. 6). Zudem wird die Bestimmung mit der Möglichkeit ergänzt, dass die Polizei zur Gefahrenabwehr für die öffentliche Sicherheit Personen und Fahrzeuge im Schengener Informationssystem (SIS II) auch zur «gezielten Kontrolle» ausschreiben lassen kann. Bei der verdeckten Registrierung und gezielter Kontrolle handelt es sich um Massnahmen zur Strafverfolgung und zur Gefahrenabwehr im Rahmen der polizeibehördlichen Nutzung des Schengener Informationssystems SIS II. In der Schweiz sieht Art. 15 Abs. 1 Bst. j des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme vom 13. Juni 2008 (BPI; SR 361.0) die Ausschreibung zur verdeckten Registrierung oder gezielter Kontrolle im nationalen Fahndungssystem RIPOL vor. Allerdings müssen die Kantone zwingend über eine formell-gesetzliche Grundlage verfügen, um

<sup>21</sup> Vgl. dazu oben Ziff. 3.1.1.

eine Ausschreibung von Personen oder Fahrzeugen zwecks verdeckter Registrierung und/oder gezielter Kontrolle zu veranlassen (vgl. Art. 32 Abs. 4 Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems [N-SIS] und das SIRENE-Büro [N-SIS-Verordnung] vom 7. Mai 2008 [N-SIS-Verordnung; SR 362.0]). Entsprechend wird mit der Ergänzung in Abs. 1 auf kantonaler Ebene die notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen, um eine Person im gesamten Schengen-Raum auch zur gezielten Kontrolle auszuschreiben. Bis anhin wurde die Ausschreibung zur gezielten Kontrolle im Kanton Zug fälschlicherweise nicht von derjenigen zur verdeckten Registrierung unterschieden, was im Rahmen der vorliegenden Revision korrigiert werden soll. Die weiteren Voraussetzungen für eine solche Ausschreibung werden in Art. 16 Abs. 2 Bst. f BPI sowie Art. 33 N-SIS-Verordnung festgehalten. So ist die Ausschreibung einer Person zur gezielten Kontrolle insbesondere nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die betroffene Person eine schwere Straftat plant oder begeht; oder die Gesamtbeurteilung einer Person, insbesondere aufgrund der bisher von ihr begangenen Straftaten, erwarten lässt, dass sie auch künftig schwere Straftaten begehen wird; oder tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass von der betroffenen Person eine erhebliche Gefährdung oder andere erhebliche Gefahren für die innere oder äussere Sicherheit ausgehen (vgl. Art. 33 Abs. 2 N-SIS-Verordnung).

Die bereits im geltenden Recht geregelte verdeckte Registrierung (§ 10a Abs. 6) dient dazu, den Aufenthaltsort von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, zu ermitteln, ohne dass damit unmittelbar Massnahmen verbunden werden bzw. die betroffenen Personen dies mitbekommen. Es handelt sich dabei um einen Sonderfall der Observation. Die gezielte Kontrolle ist ein weiteres Handlungsinstrument aus dem Schengen-Recht, welches in einer Ausschreibung vorgesehen werden kann und bewirkt eine gezielte Durchsuchung der «zur verdeckten Registrierung» ausgeschriebenen Person, eines oder ihres Fahrzeugs und aller mitgeführten Gegenstände. Dabei können anlässlich einer allgemeinen polizeilichen Überprüfung Informationen – wie bspw. Reiseweg und -ziel – erhoben und der ersuchenden Stelle übermittelt werden. Die überprüfte Person bekommt zwar mit, dass sie kontrolliert wird, weiss jedoch nicht, dass die dabei erlangten Informationen an die ausschreibende Behörde übermittelt werden. Solche Informationen können vor allem im Bereich des internationalen Drogen- oder Menschenhandels für den Gewinn von Ermittlungserkenntnissen und -ansätzen von Bedeutung sein.

#### *§ 16e (Gliederungstitel vor § 16e)*

##### *2.2.1b. Ergänzende Bestimmung zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten*

Die eidgenössische Vorlage betreffend das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)<sup>22</sup> wurde in der Herbstsession 2020 von den eidgenössischen Räten verabschiedet.<sup>23</sup> Die Vorlage sieht insb. im BWIS verschiedene präventiv-polizeiliche Massnahmen vor, welche gegenüber terroristischen Gefährderinnen und Gefährdern angeordnet werden können. Damit soll das bestehende polizeiliche Instrumentarium ausserhalb eines Strafverfahrens verstärkt werden, um im konkreten Einzelfall eine Hinwendung einer radikalisierten Person zur Gewalt zu verhindern. In diesem Abschnitt bzw. in der Bestimmung § 16e sollen die in diesem Zusammenhang zuständigen kantonalen Behörden bestimmt werden.

<sup>22</sup> Die Vorlage PMT ist kein eigentliches Bundesgesetz, sondern ein Mantelerlass, welcher zahlreiche Spezialerlasse, insbesondere eine Änderung des BWIS, umfasst. Vgl. Entwurf vom 22. Juni 2020: <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/terrorismus/terrorismus/botschaft-massnahmen/entw-d.pdf.download.pdf/entw-d.pdf>.

<sup>23</sup> Die Referendumsfrist ist am Laufen. Ein allfälliges Referendum würde in der vorliegenden Revision berücksichtigt.

### § 16e (Titel)

Im Entwurf des BWIS ist vorgesehen, dass die Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten durch das Bundesamt für Polizei fedpol auf Antrag der im jeweiligen Kanton als zuständig bezeichneten Behörden oder auf Antrag des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) verfügt werden (Art. 23f Abs. 1 E-BWIS, Art. 23i Abs. 1 E-BWIS). In §16e soll geregelt werden, wer im Kanton Zug fedpol den Erlass einer Massnahme nach den Art. 23k bis 23q E-BWIS beantragen sowie die dazu notwendige Datenbearbeitung vornehmen kann.

### § 16e Abs. 1

Gemäss Art. 23i Abs. 1 E-BWIS können die «zuständige kantonale oder kommunale Behörde» und der NDB fedpol Massnahmen nach den Art. 23k bis 23q E-BWIS beantragen. Bei diesen präventiv-polizeilichen Massnahmen, die dann gegebenenfalls von fedpol verfügt werden (Art. 23f E-BWIS), handelt es sich um Melde- und Gesprächsteilnahmepflichten, Kontaktverbote, Ein- und Ausgrenzungen, Eingrenzungen auf eine Liegenschaft, Ausreiseverbote sowie elektronische Überwachung und Mobilfunklokalisierung. Die Massnahmen sollen lediglich subsidiär und komplementär zu sozialen, integrativen oder therapeutischen Massnahmen der Städte, Gemeinden und Kantone sowie subsidiär zu kantonalen und kommunalen Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr und zu Massnahmen des Strafrechts erfolgen (vgl. Art. 23f Abs. 1 E-BWIS). Im Kanton Zug soll die Polizei als zuständig bezeichnet werden, bei fedpol die Verfügung einer der obgenannten, neu eingeführten Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten zu beantragen. Bei der Polizei wurde bereits im Rahmen des kantonalen Gewaltschutzes, der auch terroristische Gefährderinnen und Gefährder umfasst, die zentrale Stelle angesiedelt, an welche Meldungen über Personen mit erhöhtem Konflikt- und Gewaltpotential gerichtet werden können (vgl. § 16a bis 16d Polizeigesetz). Entsprechend ist es sachgerecht und sinnvoll, die Polizei auch als zuständige Behörde für die Antragstellung der gegenüber terroristischen Gefährderinnen und Gefährdern anzuordnenden Massnahmen zu bezeichnen.

### § 16e Abs. 2

In Art. 23h Abs. 1 E-BWIS werden das fedpol und die «zuständigen kantonalen Behörden» dazu ermächtigt, besonders schützenswerte Personendaten von terroristischen Gefährderinnen und Gefährdern zur Begründung der Anordnung einer Massnahme nach den Art. 23k bis 23q E-BWIS, zur Prüfung ob die Voraussetzungen der Anordnung erfüllt sind, sowie zur Durchführung der Massnahmen zu bearbeiten. Besonders schützenswerte Personendaten Dritter dürfen nur bearbeitet werden, wenn die terroristische Gefährderin oder der terroristische Gefährder mit diesen Personen in Kontakt steht oder stand und dies zur Einschätzung der von der terroristischen Gefährderin oder dem terroristischen Gefährder ausgehenden Gefahr zwingend erforderlich ist (Art. 23 h Abs. 1 E-BWIS). Nachdem im Kanton Zug die Polizei gemäss Abs. 1 zur Antragstellung an fedpol ermächtigt werden soll, ist diese auch als zuständige kantonale Behörde für die Datenbearbeitung im Sinne von Art. 23h Abs. 1 E-BWIS zu bezeichnen. Dabei wird mit Blick auf die Verhältnismässigkeit sowie den Datenschutz der Zugriff auf die Datensammlung stark eingeschränkt: Bei der Zuger Polizei werden einzig die mit dem Gewaltschutz betrauten Polizeiangehörigen (vgl. § 16c Abs. 1 Polizeigesetz) die entsprechenden Datenbearbeitungen gemäss Art. 23h Abs. 1 E-BWIS vornehmen. Dazu soll eine Arbeitskartei gemäss § 10 der Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei vom 16. Dezember 2008 (BGS 512.15) erstellt werden, auf welche nur die mit dem Gewaltschutz betrauten Polizeiangehörigen sowie die Einsatzleitzentrale Zugriff haben (analog § 16c Abs. 1 Polizeigesetz). Bei einer Arbeitskartei kann nebst dem Umstand, dass der Zugang auf wenige Mitarbeitende beschränkt ist, sichergestellt werden, dass die Daten klar getrennt von den Personen- und Falldatenbanken geführt werden, so dass keine Verknüpfung möglich ist.

### § 39a (Titel)

Diese Bestimmung schafft eine Gesetzesgrundlage für den elektronischen Datenaustausch mit Polizeien anderer Kantone und des Bundes. Sie lehnt sich an entsprechende (geplante) Regelungen anderer Kantone (bspw. Art. 147 des Polizeigesetzes des Kantons Bern vom 10. Februar 2019 [BSG 551.1]; § 42<sup>bis</sup> des Entwurfs zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei des Kantons Solothurn vom 23. September 1990 [BGS 511.11]) an.

### § 39a Abs. 1

Im Interesse einer wirksamen kantonsübergreifend oder gesamtschweizerischen Polizeizusammenarbeit (insbesondere Kriminalitätsbekämpfung) soll die Zuger Polizei mit Polizeien anderer Kantone und des Bundes vermehrt elektronisch zusammenarbeiten und zu diesem Zweck polizeiliche Daten übermitteln können. Dabei behalten die einzelnen Polizeien grundsätzlich die Hoheit über die Personendaten, die in «ihren» Datenbearbeitungssystemen enthalten sind, und entscheiden weiterhin im Einzelfall, ob Personendaten übermittelt werden. Zudem ist der elektronische Datenaustausch nur bei Verbrechen und Vergehen – also nicht bei Übertretungen – vorgesehen, womit dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen wird. Daneben auch zur Suche nach vermissten oder entwichenen Personen.

### § 39a Abs. 2

Abs. 2 schafft die Grundlage, dass die Zuger Polizei soweit zur Aufgabenerfüllung erforderlich Schnittstellen zwischen eigenen polizeilichen Datenbearbeitungssystemen und jenen anderer Kantone und des Bundes einrichten (Bst. a), sowie mit den Polizeien anderer Kantone und des Bundes gemeinsame Datenbearbeitungssysteme betreiben kann (Bst. b). Beides dient einer kantonsübergreifenden bzw. bundesweiten Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr und erleichtert eine wirksame Vermissten- oder Entwichenensuche.

### § 39a Abs. 3

Für die in Abs. 1 und Abs. 2 geregelten Datenbearbeitungen beinhaltet das kantonale Recht Vorgaben hinsichtlich der Informationssicherheit und dem Datenschutz. Diese sollen gewährleistet werden. So sollen bspw. Zugangs- und Zugriffsrechte nur jenen Mitarbeitenden eingeräumt werden dürfen, welche diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Der Vorbehalt des übergeordneten Rechts dient der Verständlichkeit und Rechtssicherheit.

### § 39a Abs. 4

Diese Bestimmung ist eigentlich insofern nicht notwendig, als dass die zuständigen Organe (Kantonsrat / Regierungsrat) bereits gestützt auf Abs. 1 und Abs. 2 von § 39a zum Abschluss entsprechender Vereinbarungen ermächtigt sind. Dennoch wird der Klarheit halber in Abs. 4 festgehalten, dass der Betrieb von gemeinsamen Datenbearbeitungssystemen (bspw. PICAR) spezifischen interkantonalen Vereinbarungen bedürfen, in welcher die Einzelheiten des Datenaustausches geregelt werden. Dies können je nach Regelungsinhalt bzw. je nach Schwere des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Konkordate (Abschluss durch den Kantonsrat) oder Verwaltungsvereinbarungen (Abschluss durch den Regierungsrat) sein.

### § 43a Abs. 1

Gestützt auf Art. 179<sup>quinquies</sup> StGB können Funk- und Telefongespräche mit den Einsatzzentralen der Polizei (straflos) aufgezeichnet werden.<sup>24</sup> Auf kantonaler Ebene befinden sich auch in § 37 Abs. 2 des Polizeigesetzes und § 8 des Gesetzes über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (Polizei-Organisationsgesetz; BGS 512.2) Bestimmungen dazu. Entsprechend werden im Kanton Zug Funk- und Telefongespräche mit der Einsatzzentrale der Zuger Polizei (Tel. 112, 117, 118, 041 728 41 41, 041 728 41 60, 041 728 41 70) fortwährend aufgezeichnet. Hintergrund dabei ist, dass Anrufen bei Einsatzzentralen der Polizei im Rahmen eines

<sup>24</sup> KARIN KELLER, in: Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, 2018, N 5 zu § 53 PolG.

Strafverfahrens eine wichtige Bedeutung zukommen kann, so bspw. hinsichtlich des Zeitpunktes und genauen Wortlautes eines Notrufs. Ebenso kann es zur Sicherstellung einer raschen und wirkungsvollen Intervention bzw. zur Gefahrenabwehr unabdingbar sein, den genauen Standort einer anrufenden Person zu ermitteln, um sie möglichst schnell zu finden und ihr die notwendige Hilfe zukommen zu lassen. Auch sind Hilferufe oft schwer verständlich, sodass die Möglichkeit bestehen muss, diese nochmals abzuhören. Ferner soll die Beweissicherung auch im Hinblick auf mögliche Aufsichtsbeschwerden oder Strafanzeigen gegen die Polizei oder als Hilfe bei der Beurteilung von Staatshaftungsansprüchen auf Grund eines behaupteten widerrechtlichen Vorgehens der Polizei bei einem Sondereinsatz gewährleistet werden. Dabei erfolgt die Aufzeichnung, ohne dass die Gesprächsteilnehmer ausdrücklich darauf hingewiesen werden müssen.<sup>25</sup>

Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit sollen die von der Zuger Polizei aufgezeichneten Funk- und Telefongespräche nicht unbeschränkt aufbewahrt werden dürfen. Heute werden die Gespräche mit der Einsatzzentrale der Zuger Polizei 100 Tage aufbewahrt. In der Praxis hat sich diese Frist allerdings insbesondere in Straf- und Staatshaftungsverfahren als zu kurz herausgestellt. Es ist daher vorgesehen, dass diese Aufzeichnungen analog der bei Spezialeinsätzen und Sportveranstaltungen erstellten Bild- und Tonaufnahmen (vgl. § 43a Abs. 1 Polizeigesetz) spätestens nach einem Jahr vernichtet werden müssen, sofern sie nicht Beweiszwecken in Straf-, Staatshaftungs- oder Verwaltungsverfahren oder anonymisiert zur polizeiinternen Schulung dienen.

#### § 43a Abs. 2

Abs. 2 von § 43a regelt, was mit dem im Rahmen von Vorermittlungen gewonnenen Aufzeichnungsmaterial passiert, das nicht in einem Strafverfahren weiterverwendet werden kann. Analog zu jenen aus den anderen Vorermittlungen (präventive Observation [§ 10b], präventive verdeckte Ermittlung [§ 10a], Überwachung ausserhalb von Strafverfahren [§ 10c]) sollen auch die nicht verwendbaren Aufzeichnungen aus dem neu einzuführenden Instrument der präventiven verdeckten Fahndung (§ 10e) spätestens 180 Tage nach der Aufzeichnung vernichtet werden. Unter den Begriff «Vernichten» fällt auch das Löschen elektronisch gespeicherter Daten. Dementsprechend ist diese Bestimmung zu ergänzen. Zudem werden die Begrifflichkeiten der präventiven Observation und der präventiven verdeckten Ermittlung angepasst.

### 5.2. Ziffer II: Fremdänderungen

Es gibt keine Fremdänderungen.

### 5.3. Ziffer III: Fremdaufhebungen

Es gibt keine Fremdaufhebungen.

### 5.4. Ziffer IV: Inkrafttreten

Die Änderungen des Polizeigesetzes treten nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Annahme durch das Volk am Tag nach der Publikation im Amtsblatt in Kraft.

## 6. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

### 6.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Vorlage hat nur sehr geringe finanzielle Auswirkungen, zumal der Kantonsrat im Bereich Pädokriminalität im Budget 2020 eine zusätzliche Stelle bewilligt hat.<sup>26</sup> Es werden hauptsächlich gesetzliche Grundlagen für das bereits praktizierte polizeiliche Handeln verdeutlicht bzw.

<sup>25</sup> Vgl. PETER VON INS/PETER-RENÉ WYDER, in: Basler Kommentar, Strafrecht II, 2. Aufl., Basel 2007, N 30 ff. zu Art. 179<sup>quinquies</sup> StGB.

<sup>26</sup> Vgl. dazu oben Ziff. 3.1.3.

für die präventive verdeckte Fahndung eine (neue) Rechtsgrundlage geschaffen. Die Instrumente werden von der Zuger Polizei verhältnismässig und sachgerecht eingesetzt. Der Mehraufwand durch die anderen, neuen Instrumente lässt sich schwer quantifizieren, da er von deren effektiven Einsatz abhängig ist bzw. diese auch eine ressourcenschonende, wirkungsvolle und zweckmässige Aufgabenerfüllung durch die Polizei ermöglichen. Jedenfalls sind keine erheblichen finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Für den elektronischen Datenaustausch wird in dieser Vorlage lediglich die Gesetzesgrundlage geschaffen. Zur Umsetzung bestehen verschiedene Möglichkeiten, wobei die konkrete Umsetzung und auch deren Kosten erst in der abzuschliessenden Vereinbarung ausgewiesen werden (können).

### **6.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden**

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden

### **6.3. Anpassungen von Leistungsaufträgen**

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

## **7. Zeitplan**

April 2021	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Mai bis August 2021	Kommissionssitzung(en)
Oktober 2021	Kommissionsbericht
Dezember 2021	Kantonsrat, 1. Lesung
März 2022	Kantonsrat, 2. Lesung
April 2022	Publikation Amtsblatt
Juni 2022	Ablauf Referendumsfrist
Oktober 2022	Allfällige Volksabstimmung
2022	Inkrafttreten

## **8. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen auf die Vorlage Nr. - einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Der Landschreiber: Tobias Moser