



Änderung des Polizeigesetzes (Rechtsgrundlagen für die polizeiliche verdeckte Vorermittlung)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 4. April 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die kantonsrätliche Kommission zur Änderung des Gesetzes über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz) und zur Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 - 2011 (für die Zuger Polizei) sowie weiterer eng zusammenhängender Vorstösse hat die Vorlagen des Regierungsrats vom 1. März 2011 (Vorlagen Nrn. 2020.1/2 - 13699/13700) betreffend Änderung des Polizeigesetzes (Rechtsgrundlagen für die polizeiliche verdeckte Vorermittlung) im Rahmen ihrer halbtägigen Sitzung vom 4. April 2011 beraten. Regierungsrat Beat Villiger vertrat das Geschäft aus der Sicht der Regierung. Er wurde von Urs Henggeler, Generalsekretär der Sicherheitsdirektion, und von Karl Walker, Kommandant der Zuger Polizei, unterstützt. Thomas Armbruster, Chef Kriminalpolizei, zeigte im Rahmen eines Referats, um was es sich bei der polizeilichen verdeckten Vorermittlung generell handelt, wie sich Pädophile vor allem in Kinder- und Jugendchatrooms in sexueller Absicht an Kinder und Jugendliche heranmachen, wie die polizeiliche verdeckte Vorermittlung bei der Zuger Polizei gehandhabt wird und wie die Erfolgsbilanz aussieht. Er streifte kurz auch die Problematik bei Drogenscheinkäufen. Dazu präsentierte Thomas Armbruster Folien. Schliesslich beantwortete er Fragen aus der Kommissionsmitte.

Ruth Schorno, Rotkreuz, führte das Protokoll.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Parlamentarische Vorstösse
5. Anträge

1. Ausgangslage

Es liegen mit den Vorlagen Nrn. 2020.1/2 - 13699/13700 vom 1. März 2011 seitens des Regierungsrats ein ausführlicher und umfassend begründeter Bericht sowie entsprechende Anträge vor. Eine Wiederholung der Ausgangslage im Bericht unserer Kommission erübrigt sich deshalb.

Nach einem kurzen Gespräch am Rande der Kantonsratssitzung vom 31. März 2011 stellte der Datenschutzbeauftragte gleichentags noch dem Kommissionspräsidenten und den übrigen Kommissionsmitgliedern per E-Mail folgende Unterlagen zu: Schreiben des Datenschutzbeauftragten vom 18. Februar 2011 an die Mitglieder des Regierungsrats. Darin war zuhanden der Kommission farbig markiert, welche Anträge des Datenschutzbeauftragten der Regierungsrat in seine Vorlage vom 1. März 2011 übernommen und welche er nicht berücksichtigt hat. Ferner bediente der Datenschutzbeauftragte die Kommissionsmitglieder mit einem Ausdruck des bis Ende 2010 geltenden Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE) vom 20. Juni 2003 sowie mit den Titeln von 18 Paragraphen für ein eigenes "Gesetz über die verdeckte polizeiliche Vorermittlung ausserhalb von Strafverfahren". Der Einladung zur Teilnahme an unserer Kommissionssitzung vom 4. April 2011 konnte der Datenschutzbeauftragte wegen seiner Teil-

nahme an einer internationalen Sitzung nicht Folge leisten. In einer E-Mail an den Kommissionspräsidenten vom 1. April 2011 teilte der Datenschutzbeauftragte schliesslich seine Überlegungen zu einem möglichen Controlling bei der polizeilichen verdeckten Vorermittlung mit.

Seitens des Datenschutzbeauftragten bestehen zwei zentrale Haupteinwände: Erstens betrachtet er die Gesetzesvorlage teilweise als zu vage formuliert, so dass die Gefahr bestehe, die gestützt auf diese Bestimmung gewonnenen Erkenntnisse könnten sich als nicht gerichtsverwertbar erweisen. Zweitens erachtet er ein Controlling über die JPK oder eine JPK-Delegation als notwendig.

2. Eintretensdebatte

Zu Beginn der Sitzung orientierten Sicherheitsdirektor Beat Villiger sowie die weiteren Vertreter der Sicherheitsdirektion über die Vorlagen. Sie erwähnten, der Inhalt der neu ins Polizeigesetz aufzunehmenden Bestimmung über die polizeiliche verdeckte Vorermittlung sei bisher im Zuger Strafprozessrecht oder im Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung enthalten gewesen. Es gehe vorliegend somit lediglich darum, die bisherige Regelung und Praxis nach dem Wegfall der bisherigen Rechtsgrundlagen auf eine neue Gesetzesgrundlage zu stellen.

Dass die verdeckte Vorermittlung weiterhin möglich sein soll, war in der Kommission unbestritten. Aus der Kommissionsmitte wurde bemängelt, dass der Kommission die Bedenken des Datenschutzbeauftragten vorgängig nicht automatisch zugestellt wurden. Auch stelle sich die Frage, weshalb man nicht den Vorschlag der KKJPD¹ zur Regelung der polizeilichen verdeckten Vorermittlung abwarte, nachdem diese offenbar in allernächster Zeit (7./8. April 2011) mit einem eigenen Vorschlag aufwarte. Gemäss Auskunft der Sicherheitsdirektion führe der Vorschlag der KKJPD einen neuen Begriff ein und spreche von "verdeckter Fahndung". Den Begriff "Fahndung" kenne die Strafprozessordnung zwar auch, doch werde er im Zusammenhang mit der Suche nach Personen in einem Strafverfahren verwendet. Darum gehe es jedoch bei der verdeckten Fahndung im Sinne der Terminologie der KKJPD nicht. Die KKJPD meine damit verdeckte Aktionen, um Straftaten zu erkennen und zu verhindern. Im Vorschlag der KKJPD würden zudem verschiedene Artikel der Strafprozessordnung geändert. Unter anderem soll auch der Begriff der verdeckten Fahndung definiert werden. Es werde Sache der Bundesversammlung sein, sich mit diesen Anpassungen der Strafprozessordnung auseinanderzusetzen. Sollte der Begriff der verdeckten Fahndung gemäss Vorschlag der KKJPD tatsächlich in die Strafprozessordnung eingeführt werden, liege es an den Kantonen, diesen Begriff anstelle des bisherigen Begriffes "Vorermittlung" in ihre Polizeigesetze zu übernehmen. Man gehe jedoch nicht davon aus, dass die Strafprozessordnung innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahre rechtskräftig geändert werde. Zudem setze fedpol² ebenfalls gewisse Fragezeichen hinter den KKJPD-Vorschlag. Schliesslich komme dazu, dass verschiedene Kantone das parlamentarische Verfahren zur Schaffung von Rechtsgrundlagen für die polizeiliche verdeckte Vorermittlung bereits abgeschlossen hätten. Ob diese bereit seien, zugunsten der KKJPD-Lösung auf ihre Regelungen zurückzukommen, sei ungewiss, zumal die KKJPD habe verlauten lassen, jene Kantone, welche bereits über eine Regelung verfügten oder eine solche vorbereitet hätten, sollten nicht auf die KKJPD-Lösung warten. Ob die KKJPD unter diesen Voraussetzungen einhellig einen Vorschlag für die schweizweite einheitliche Regelung der polizeilichen verdeckten Vorermittlung verabschiede, sei ungewiss. Deshalb wäre es aus Sicht der Sicherheitsdirektion verfehlt, die bevorstehenden Beratungen der KKJPD an der Frühjahrstagung 2011 abzuwarten. Vielmehr werde empfohlen, ohne weitere Verzögerung eine – nach Auffassung der Sicher-

¹ Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

² Bundesamt für Polizei

heitsdirektion und des Regierungsrats rechtstaatlich einwandfreie – Lösung zu verabschieden. Das vorliegende Gesetz basiere sowohl auf der Grundlage des Schwyzer, Aargauer und Obwaldner Vorschlages.

Bekanntlich stützt sich KOBIK³ auf die Schwyzer Rechtsgrundlage, um weiterhin im Internet aktiv sein zu können. Davon sollte nach Auffassung von Kommissionsmitgliedern der Kanton Zug ebenfalls profitieren können. Diese Lösung, so wurde seitens der Sicherheitsdirektion erläutert, tangiere die kantonale Polizeihochheit. Werde KOBIK mit der polizeilichen verdeckten Vorermittlung im Kanton Zug beauftragt, würde KOBIK mit Personal, das nicht der Zuger Polizei angehöre, und gestützt auf Schwyzer Recht aktiv. Dies wäre mehr als problematisch. Dazu komme, dass KOBIK nicht primär in Chatrooms tätig sei, sondern aktiv im Internet nach strafrechtlich relevanten Inhalten suche. Selbst wenn KOBIK Chatrooms verdeckt überwachen würde, wäre dies im Kampf gegen Pädophilie wenig zielführend. Verdeckt Vorermittelnde müssten mit den hiesigen konkreten Gegebenheiten vertraut sein, um Erfolge zu haben. Für den Kanton Zug mit eigener Polizei und eigener Verantwortung für seine Bevölkerung könne es jedenfalls auf die Dauer keine Lösung sein, wenn der Bund über den Umweg des Kantons Schwyz für den Kanton Zug in beschränktem Umfang arbeite. Auch sei fraglich, ob von ausserkantonalen Stellen gewonnene strafrechtlich relevante Erkenntnisse gerichtsverwertbar wären. Die verdeckte Vorermittlung sei eine polizeiliche Massnahme zur Verhinderung von Straftaten. Damit sei gemäss § 1 unseres Polizeigesetzes die Zuger Polizei beauftragt.

Es wurde aus der Kommissionsmitte auch die Frage aufgeworfen, wie sich die Polizei verhalte, sollte das Polizeigesetz nicht ergänzt werden. Gemäss Auskunft der Sicherheitsdirektion dürften jene Kantone, die über keine Rechtsgrundlage für die verdeckte Vorermittlung verfügten, diese polizeiliche Massnahme nicht mehr anwenden. Die Zuger Polizei werde gestützt auf die im letzten August erteilte befristete richterliche Genehmigung noch bis Anfang August 2011 verdeckt vorermitteln können. Werde bis dann keine kantonale Rechtsgrundlage geschaffen, werde der Kanton Zug ab August 2011 die verdeckten Vorermittlungen einstellen.

Aus der Kommissionsmitte wird moniert, die Vorlage berücksichtige die Anliegen des Datenschutzes zu wenig, zumal es hier um eine sensible Materie gehe. Kritisiert wird etwa, dass die Strafprozessordnung "sinngemäss" Anwendung finden soll. Auch sehe die Vorlage keine Controlling-Massnahmen vor. Zwar solle die Materie nicht zwingend in einem separaten Gesetz geregelt werden, wie dies der Datenschutzbeauftragte anrege. Trotzdem hätte zumindest das Controlling in einem eigenen Paragraphen ausführlich geregelt werden sollen.

Der Begriff "sinngemäss" wird im Bericht des Regierungsrats erläutert (Seite 12 zu Abs. 5), es kann hier darauf verwiesen werden. Bezüglich Controlling wird ebenfalls auf den regierungsrätlichen Bericht verwiesen (Seite 15 Ziff. 8). Die Anregung aus der Kommissionsmitte, das Controlling ausdrücklich im Gesetz zu erwähnen, verfolgt die Kommission nicht weiter mit dem Hinweis auf die bevorstehende Einführung von Pragma. Dazu komme, dass die Polizei künftig in ihrem Rechenschaftsbericht über die verdeckten Vorermittlungen Bericht erstatten werde; dies brauche jedoch, da in den Materialien vorhanden, im Gesetz nicht verankert zu werden.

Die Kommission tritt stillschweigend auf die Vorlage ein.

3. Detailberatung

Im Rahmen der Detailberatung hat sich die Kommission eingehend mit den beiden vom Regierungsrat beantragten Bestimmungen des Polizeigesetzes befasst. Zum Verhältnis von Abs. 1 (Anordnung der verdeckten Vorermittlung durch den Polizeikommandanten) und Abs. 4 (vor-

³ Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität

gängige Genehmigung des Einsatzes von verdeckt Vorermittelnden) wird von der Sicherheitsdirektion ausgeführt, die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant ordne die verdeckte Vorermittlung an. Dazu gehöre die Ernennung der verdeckt Vorermittelnden. Alsdann stelle die Zuger Polizei – noch vor der Arbeitsaufnahme der verdeckt Vorermittelnden – dem Zwangsmassnahmengericht den Antrag, die verdeckte Vorermittlung zu genehmigen.

Der Datenschutzbeauftragte möchte, so ein Votum aus der Kommission, die ins Polizeigesetz einzufügende Bestimmung mit "Verdeckte Vorermittlung ausserhalb von Strafverfahren" überschreiben. Die Präzisierung sei jedoch, so die Sicherheitsdirektion, nicht nötig. Soweit die verdeckte Ermittlung im Strafverfahren erfolge, regle dies die Strafprozessordnung. Soweit es jedoch um die Gefahrenabwehr und Prävention gehe, seien die entsprechenden Regeln im Polizeigesetz festzuschreiben. Der Begriff "Vorermittlung" allein schon sage aus, dass es sich um eine polizeiliche Massnahme ausserhalb des Strafverfahrens handle.

Absatz 5 sollte nach Auffassung eines Kommissionsmitglieds präzisiert werden unter Verzicht auf die Verweisung, wonach die Regeln der Strafprozessordnung sinngemäss anzuwenden seien. Wie im Bericht des Regierungsrats zu Absatz 5 (Seite 12) erwähnt, so die Antwort auf diese Anregung, bedeute der Begriff "sinngemäss", dass materiell die Regeln aus der Strafprozessordnung für anwendbar erklärt werden, jedoch nicht wörtlich, sondern angepasst auf die Anforderungen der polizeilichen verdeckten Vorermittlung. Der Begriff "sinngemäss" werde in Gesetzen häufig verwendet, beispielsweise auch im vorne erwähnten Vorschlag der KKJPD.

Es wurde der Antrag gestellt, das Controlling der polizeilichen verdeckten Vorermittlung entweder in einem eigenen Paragraphen zu regeln oder dann als separaten Absatz in § 10a einzufügen, etwa durch den Satz "Das Controlling ist gewährleistet". Die Zuger Polizei machte geltend, die Kontrolle der verdeckten Vorermittlung werde durch die jeweilige Führungsperson – dies ist ein Polizeioffizier – sichergestellt. Dieser kontrolliere sehr genau, ob recht- und verhältnismässig vorgegangen werde. Nur so könnten nämlich die Beweise der Staatsanwaltschaft übergeben und vor Gericht in den Strafverfahren verwendet werden. Damit sei eine Kontrolle gewährleistet, denn alle übergebenen Beweise würden zu Bestandteilen des Untersuchungsverfahrens. Letztlich befinde dann das Gericht darüber und beurteile, ob die polizeiliche Massnahme der verdeckten Vorermittlung unverhältnismässig oder rechtswidrig gewesen sei. Zudem bedürfe es für die verdeckte Vorermittlung der vorgängigen Zustimmung des Zwangsmassnahmengerichts. Die Ausführung der verdeckten Vorermittlung unterliege somit einer engen Kontrolle. Zudem sei die gesamte polizeiliche Tätigkeit im Controlling integriert. Separate Formulierungen für einen einzelnen Teilbereich erübrigten sich somit.

- Die Kommission lehnt den Antrag auf Einführung eines Controlling-Paragraphen oder eines Controlling-Absatzes mit 12 Stimmen zu 1 Stimme ab.

Im Übrigen wurde das Wort zur Vorlage des Regierungsrats nicht weiter verlangt.

- In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage Nr. 2020.2 - 13700 mit 12 Stimmen ohne Gegenstimme, jedoch mit einer Stimmenthaltung, gutgeheissen.

Die Stimmenthaltung darf nicht als Ablehnung des Gesetzes verstanden werden, sondern das Kommissionsmitglied möchte seinen Entscheid bis nach der Beratung der Vorlage in der Fraktion noch nicht festlegen. Das Kommissionsmitglied unterstreicht, dass die Polizei in diesem Bereich ihren Auftrag erfüllen müsse.

4. **Parlamentarische Vorstösse**

- 4.1 Motion von Anton Stöckli und Moritz Schmid betreffend Schutz von Kindern vor Pädophilen im Internet vom 22. November 2010 (Vorlage Nr. 1993.1 - 13617)

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 13 Stimmen (ohne Gegenstimme), die Motion von Anton Stöckli und Moritz Schmid als erheblich zu erklären und abzuschreiben.

- 4.2 Interpellation von Moritz Schmid betreffend verdeckte Ermittlungen auf Internetkriminalität vom 16. November 2010 (Vorlage Nr. 1990.1 - 13610)

5. **Anträge**

- 5.1. Auf die Vorlage Nr. 2020.2 - 13700 sei einzutreten und ihr zuzustimmen.
- 5.2. Die Motion von Anton Stöckli und Moritz Schmid betreffend Schutz von Kindern vor Pädophilen im Internet vom 22. November 2010 (Vorlage Nr. 1993.1 - 13617) sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.
- 5.3. Von der Beantwortung der Interpellation von Moritz Schmid betreffend verdeckte Ermittlungen auf Internetkriminalität vom 16. November 2010 (Vorlage Nr. 1990.1 - 13610) sei Kenntnis zu nehmen.

Neuheim, 4. April 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Thomas Lötscher

Kommissionsmitglieder:

- Lötscher Thomas, Neuheim, Präsident
- Aeschbacher Manuel, Cham
- Christen Hans, Zug
- Dübendorfer Christen Maja, Baar
- Hächler Thiemo, Oberägeri
- Hausheer Andreas, Steinhausen
- Helfenstein Georg, Cham
- Iten Franz Peter, Unterägeri
- Landtwing Alice, Zug
- Lehmann Martin B., Unterägeri
- Lustenberger-Seitz Anna, Baar
- Nussbaumer Karl, Menzingen
- Pfister Martin, Baar
- Schmid Moritz, Walchwil
- Werner Thomas, Unterägeri