



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Zug, 20. März 2018 hs

**Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT)  
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis 28. März 2018 zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) vernehmen zu lassen. Wir nehmen diese Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

Wir begrüssen den vorliegenden Gesetzesentwurf, mit welchem durch die Ergänzung von präventiv-polizeilichen Massnahmen auf Bundesebene Handlungsmöglichkeiten zur Verhinderung von Terrorismus ausserhalb eines Strafverfahrens geschaffen werden. Wir weisen allerdings darauf hin, dass der Gesetzesentwurf unseres Erachtens zu wenig auf bereits bestehende (z.B. Kantone Solothurn und Basel-Land), geplante (z.B. Kanton Zug) oder gänzlich fehlende Rechtsgrundlagen in den einzelnen Kantonen im Bereich Gewaltschutz und -prävention Rücksicht nimmt. Ein Vergleich der kantonalen Rechtsgrundlagen zeigt, dass das sogenannte Bedrohungsmanagement in den einzelnen Kantonen unterschiedlich umgesetzt ist und gehandhabt wird. Auch sind die Schwellen für Meldungen sowie die Voraussetzungen des Datenaustauschs mit anderen Behörden des Bundes und der Kantone im Rahmen des kantonalen Fallmanagements unterschiedlich geregelt. Zudem fokussiert das kantonale Bedrohungsmanagement stark auf die Gewaltprävention und weniger auf die Bekämpfung islamistisch motivierter terroristischer Vorbereitungshandlungen. Der Bund kann daher nicht davon ausgehen, dass die Kantone im Rahmen ihres Bedrohungsmanagements die gewünschte Zusammenarbeit mit fedpol im Rahmen der Gesetzesvorlage PMT ohne weiteres umsetzen können. Diesem Umstand muss bei der weiteren Behandlung der Gesetzesvorlage daher Rechnung getragen werden.

Im Einzelnen stellen wir folgende Anträge zur Gesetzesvorlage:

**Anträge:**

1. Art. 23e Abs. 1 sowie Art. 23f Abs. 1 VE-BWIS seien dahingehend zu ergänzen, dass sowohl fedpol wie auch die beauftragten Behörden in den Kantonen Massnahmen anordnen können. Jede Behörde, welche die Massnahmen anordnet, den Vollzug jedoch nicht selber übernimmt, ersetzt die Kosten der vollziehenden Behörde.
2. In Art. 23e Abs. 1 Bst. a VE-BWIS seien der Begriff der «potenziell gefährlichen Person (Gefährderin oder Gefährder)» sowie die Umschreibung der «aktuellen und konkreten Anhaltspunkte» zu präzisieren.
3. Die Begrifflichkeit um die vorzuliegenden «Anhaltspunkte» sei in der Gesetzesvorlage zu vereinheitlichen.
4. Art. 23e Abs. 3 und 4 VE-BWIS seien wie folgt zu ändern bzw. ergänzen:  
«<sup>3</sup>Fedpol ~~und die Kantone beschaffen~~ beschafft für die Fallbearbeitung die Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz unentbehrlich sind. ~~Sie können Fedpol~~ kann dafür Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten beschaffen, selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist, ~~und diese untereinander austauschen.~~  
<sup>4</sup>Die Informationsbeschaffung der Kantone für die Fallbearbeitung zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz sowie der Datenaustausch mit anderen Kantonen oder fedpol richten sich nach den massgeblichen kantonalen Bestimmungen.»
5. Art. 23f VE-BWIS: Es sei im erläuternden Bericht deutlicher auf die Massgeblichkeit des kantonalen Rechts bei einem Antrag auf Erlass von Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten hinzuweisen.
6. Art. 23f VE-BWIS: Die Datenbearbeitung (Speichern, Bekanntgeben, Vernichten etc.) durch fedpol sei auf geeigneter Stufe zu regeln.
7. Art. 23n VE-BWIS sei dahingehend zu ergänzen, dass auch die sogenannte gesicherte Unterbringung für Gefährderinnen und Gefährder (GUG) erfasst wird.
8. Art. 23n VE-BWIS: Die Erwähnung des Grenzwachtkorps (GWK) sei aus den Ausführungen auf Seite 21 im erläuternden Bericht zu streichen.
9. Art. 23n Abs. 2 VE-BWIS sei wie folgt zu ändern:  
«Die mit dem Vollzug der Massnahmen beauftragten Behörden dürfen, soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden. Das ~~Zwangs Anwendungsgesetz vom 20. März 2008~~ jeweilige kantonale Polizeigesetz ist anwendbar.»

10. Art. 75 Abs. 2 Bst. i sowie Art. 76a Abs. 2 Bst. j VE-AuG: Der Haftgrund der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz aufgrund von Erkenntnissen von fedpol sei auf Gesetzesstufe zu präzisieren.
11. Art. 9 Abs. 2 Bst. c VE-BGIAA: Der Begriff «Bundesbehörden im Bereich des Polizeiwesens» sei durch «Bundesbehörden im Bereich der inneren Sicherheit» zu ersetzen.
12. Art. 2 Bst. e<sup>bis</sup> VE-ZentG sei wie folgt zu ändern:  
«führen kriminalpolizeiliche Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens durch, soweit Bundesgerichtsbarkeit gegeben ist oder wenn die Zuständigkeit des Bundes oder eines Kantons noch nicht feststeht, ~~insbesondere im Bereich der Internetkriminalität;~~»
13. Der Titel von Art. 3a VE-ZentG sei wie folgt zu ändern:  
«Verdeckte Fahndung ~~im Internet und in elektronischen Medien~~».
14. Art. 3a Abs. 1 VE-ZentG sei wie folgt zu ändern:  
«Zur Erkennung und Bekämpfung von ~~Verbrechen und schweren Vergehen~~ terroristischen Straftaten können die Zentralstellen im Rahmen der kriminalpolizeilichen Ermittlungen nach Art. 2 Bst. e<sup>bis</sup> Angehörige der Polizei als verdeckte Fahnderinnen und Fahnder ~~im Internet und in elektronischen Medien~~ einsetzen, insbesondere auch im Internet und in den elektronischen Medien, deren wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist. Die ermittelnde Person darf dabei keine durch Urkunde abgesicherte falsche Identität verwenden.»
15. Art. 3a Abs. 2 Bst. a VE-ZentG sei wie folgt zu ändern:  
«hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu ~~strafbaren Handlungen~~ Verbrechen oder Vergehen kommen könnte».
16. Der Begriff der «Gegenstände» in Art. 20a VE-ZAG sei zu präzisieren.

### **Begründung:**

1. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die von fedpol verfügten Massnahmen von den Kantonen zu vollziehen und zu bezahlen sind, obschon es sich um Bundesmassnahmen handelt. Fedpol leistet lediglich fakultativ Amts- und Vollzugshilfe (Art. 23n Abs. 1 VE-BWIS). Der Gesetzesentwurf dürfte somit grosse Mehrkosten und einen erheblichen Mehraufwand für die Kantone zur Folge haben. Art. 23e Abs. 1 VE-BWIS statuiert die Voraussetzungen, welche erfüllt sein müssen, damit Massnahmen durch fedpol verfügt werden können. Der Wortlaut dieser Bestimmung suggeriert, dass fedpol diese Massnahmen bei Erfüllung der Voraussetzungen nach Art. 23a Abs. 1 Bst. a–c VE-BWIS auch selbst beschliessen kann, ohne dass dazu ein Antrag eines Kantons oder des NDB vorliegen müsste. Dies ist in Anbetracht des Vollzugs, welcher gemäss Art. 23n Abs. 1 VE-BWIS den Kantonen obliegt, kritisch zu hinterfragen. Die Arbeit wie auch die Kosten würden so auf die Kantone überwältigt. Aus konzeptioneller Sicht schlagen wir daher vor, dass die

Anordnung der Massnahmen wie beim Hooligan-Gesetz (Abschnitt 5a BWIS) direkt den Kantonen zugesprochen wird, welche ja gestützt auf Art. 4 Abs. 1 BWIS für die innere Sicherheit zuständig sind. Sodann könne fedpol Amts- und Vollzugshilfe leisten. Die Kompetenzverteilung wie auch die Kostentragung wären somit klar geregelt: Jene Behörde, welche die Massnahmen anordnet, den Vollzug jedoch nicht selbst übernimmt, ersetzt der vollziehenden Behörde die daraus entstehenden Kosten.

2. Der Begriff der Gefährderin bzw. des Gefährders als potenziell gefährliche Person ist sehr weit gefasst. Es bleibt unklar, wann genau eine Person als potenziell gefährlich qualifiziert werden kann. In Anbetracht der Schwere des Grundrechtseingriffs durch Massnahmen nach Art. 23e VE-BWIS muss der Begriff präzisiert und konkreter umschrieben werden. Die Definition der Gefährderin bzw. des Gefährders wird nicht einfach zu erstellen sein und es soll den Behörden auch zugestanden werden, dass die Hürden für ihr Handeln nicht zu hoch angesetzt werden. Dennoch braucht es – auch als Leitplanke für die Verantwortlichen – einen klar anwendbaren Massstab für die Beurteilung der Gefährlichkeit von Personen, die sich im Grundsatz (noch) nichts zu Schulden haben kommen lassen. Hinzu kommt, dass der Begriff der Gefährderin bzw. des Gefährders in gewissen Kantonen bereits in den gesetzlichen Bestimmungen zum Bedrohungsmanagement unterschiedlich definiert wird. Die Gesetzesvorlage sieht den Begriff hingegen klar im Kontext mit terroristischen Straftaten. Es braucht daher eine Präzisierung und eventuell eine Angleichung an den Begriff der Gefährderin bzw. des Gefährders in den kantonalen Regelungen zu machen.
3. In der Gesetzesvorlage sind die Attribute zu den «Anhaltspunkten» unterschiedlich definiert. Müssen die Anhaltspunkte nun «konkret und aktuell» sein (Art. 23e Abs. 1 Bst. a VE-BWIS) oder «begründet» (vgl. erläuternder Bericht, S. 14, 2. Absatz) oder «ernstzunehmend und aktuell» (Art. 23m Abs. 1 Bst. a VE-BWIS)? Oder reicht es, wenn lediglich «Anhaltspunkte» vorliegen (Art. 3b Abs. 2 Bst. a VE-ZentG)?
4. Die Rechtsgrundlagen für die Fallbearbeitung bzw. das Bedrohungsmanagement und den Datenaustausch der Polizei mit anderen Behörden des Bundes und der Kantone finden sich ausschliesslich im kantonalen Recht. Der erläuternde Bericht verweist zwar auf die verfassungsmässige Kompetenzordnung im Bereich der Sicherheit, jedoch geht dies aus Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS nicht ausreichend hervor. Im Kanton Zug kann die Polizei zwar «bei Bedarf» im Rahmen des Bedrohungsmanagements mit anderen kantonalen und ausserkantonalen Behörden und Stellen (inkl. Behörden des Bundes) zusammenarbeiten. Jedoch ist dies einerseits nur dann erlaubt, wenn «eine ernsthafte Gefahr [besteht], dass die gefährdende Person ein Verbrechen oder Vergehen begeht». Andererseits sind «in der direkten Zusammenarbeit [...] Personen vom Amtsgeheimnis entbunden; vorbehalten bleiben das Berufsgeheimnis nach Art. 321 StGB sowie besondere gesetzliche Schweigepflichten» (vgl. Art. 16d (neu) des Polizeigesetzes, Vorlage Nr. 2733.6 / Laufnummer 15673; verabschiedet vom Kantonsrat in 2. Lesung am 25. Januar 2018; Inkrafttreten noch ausstehend). Hinzu kommt, dass die Datenbeschaffung in den Kantonen, die noch kein Bedrohungsmanagement eingeführt haben, oder deren Bedrohungsmanagement die Bekämpfung des Terrorismus nicht abdeckt, gestützt auf die polizeiliche Gene-

ralklausel nicht möglich ist. Aus datenschutzrechtlicher Sicht genügt die polizeiliche Generalklausel nicht als gesetzliche Grundlage für die gezielte Bearbeitung und den Austausch von Personendaten unter Behörden mit dem Ziel, Massnahmen zur Verhinderung von vermuteten Gewaltdelikten von potenziellen Gefährderinnen und Gefährdern zu ergreifen. Auch im erläuternden Bericht sollte deutlicher auf die Massgeblichkeit des kantonalen Rechts hingewiesen werden.

5. Die Erhebung von Informationen, welche überhaupt zum Antrag von Massnahmen nach Art. 23h bis Art. 23m VE-BWIS führen können, richtet sich nach den kantonalen Bestimmungen. Es kann auf die Begründung zum Antrag 4 verwiesen werden.
6. Der erläuternde Bericht enthält keine Hinweise dazu, was mit den von den Kantonen übermittelten Personendaten geschieht, wo diese gespeichert werden und für wie lange. Auch fehlen jegliche Angaben dazu, was mit den übermittelten Daten geschieht, wenn fedpol keine Massnahmen verfügt.
7. Vorliegend stellen die Massnahmen nach Art. 23h bis Art. 23l VE-BWIS präventive Möglichkeiten zur Abwehr von bevorstehenden terroristischen Straftaten dar. Liegt ein Strafverfahren vor, so kommen strafprozessuale Zwangsmassnahmen zum Zuge. Wird eine Gefährderin oder ein Gefährder anschliessend rechtskräftig verurteilt und stellt nach der Verbüssung der Strafe noch immer ein Gefährdungspotenzial dar, so bestehen neben den in der PMT-Vorlage vorgesehenen Massnahmen keine Möglichkeiten, die Gefahr bzw. Ausführung einer erneuten terroristischen Straftat zu verhindern. Aufgrund dessen wird vorgeschlagen, dass gestützt auf das PMT die Möglichkeit geschaffen wird, rechtskräftig verurteilten Gefährderinnen und Gefährdern nach Verbüssung ihrer Freiheitsstrafe Sicherungsmassnahmen aufzuerlegen. Die Massnahme zur gesicherten Unterbringung für Gefährderinnen und Gefährder (GUG) sollte deshalb als formell-gesetzliche Regelung ins PMT aufgenommen werden. Sie ist aufgrund ihrer Nähe zur «Eingrenzung auf eine Liegenschaft» unter Art. 23l VE-BWIS zu ergänzen. Die gerichtliche Prüfung sowie die Rechtsmittel wären deshalb analog anzuwenden. Gefährderinnen oder Gefährder, bei denen eine gesicherte Unterbringung angeordnet wird, müssen gemäss der kantonalen Risikoanalyse ein konkretes und ernsthaftes Rückfallrisiko für terroristische Straftaten aufweisen. Durch die GUG sollen weitere terroristische Straftaten durch diese Personen verhindert werden.
8. Auf S. 21 des erläuternden Berichts wird nebst fedpol auch das Grenzwachtkorps (GWK) ermächtigt, Amts- und Vollzugshilfe zu leisten. Art. 23n VE-BWIS spricht aber ausdrücklich nur von fedpol.
9. Unserer Meinung nach stellt nicht das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) die richtige polizeiliche Grundlage zur Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen dar. Mit Blick auf die Beantragung sowie den Vollzug der Massnahmen müsste vielmehr das jeweilige kantonale Polizeigesetz zur Anwendung kommen. Dies auch deshalb, weil die kantonalen Polizeigesetze regelmässig weiter gefasst sind als das ZAG.

10. Die neu eingeführten Haftgründe in Art. 75 und 76a VE-AuG sind zu unpräzise und vage formuliert und lassen Fedpol zu viel Auslegungsspielraum. Die Bestimmungen müssen daher auf Gesetzesstufe präzisiert werden.
11. Gemäss dem erläuternden Bericht soll in Art. 9 Abs. 1 Bst. c VE-BGIAA der nicht mehr gebräuchliche Begriff «Bundesbehörden im Bereich des Polizeiwesens» durch den Begriff «Bundesbehörden im Bereich der inneren Sicherheit» ersetzt werden. In Art. 9 Abs. 2 Bst. c VE-BGIAA wird der Begriff «Bundesbehörden im Bereich des Polizeiwesens» jedoch wiederum verwendet. Dies muss korrigiert werden.
12. Auf das Hervorheben des Bereichs der Internetkriminalität in Art. 2 Bst. e<sup>bis</sup> VE-ZentG ist zu verzichten, wenn durch die verdeckte Fahndung nicht nur im Internet und in elektronischen Medien verdeckt gefahndet werden soll.
13. Beim PMT handelt es sich um einen Gesetzesentwurf zur Bekämpfung des Terrorismus, weshalb es als störend empfunden wird, wenn Massnahmen zur Verhinderung von terroristischen Straftaten beschränkt werden, obschon die Regelungen für die verdeckte Fahndung in diversen kantonalen Polizeigesetzen sowie in der Strafprozessordnung keinerlei Beschränkungen des Handlungsspielraums erfahren. Auf eine Einschränkung von Art. 3a VE-ZentG ausschliesslich auf das Internet und die elektronischen Medien ist daher zu verzichten.
14. Art. 3a Abs. 1 VE-ZentG besagt, dass zur Erkennung und Bekämpfung von Verbrechen und schweren Vergehen verdeckte Fahnderinnen und Fahnder eingesetzt werden dürfen. Im erläuternden Bericht zu Art. 3a VE-ZentG wird jedoch unter Verweis auf Art. 2 Bst. e<sup>bis</sup> VE-ZentG ausgeführt, dass die verdeckte Fahndung zur Erkennung von Straftaten nur bei Bundesgerichtsbarkeit eingesetzt werden darf oder wenn die kantonale Zuständigkeit noch nicht feststeht. Zudem wird ein schweres Vergehen im vorliegenden Zusammenhang bereits bei Androhung einer Freiheitsstrafe angenommen. Diese Auslegung im erläuternden Bericht zeigt auf, dass die verdeckte Fahndung nach Art. 3a VE-ZentG praktisch auf sämtliche Strafbestimmungen im Strafgesetzbuch sowie im Nebenstrafrecht anwendbar wird, wodurch die Vorlage PMT weit über ihren vorgesehenen Zweck, nämlich der Verhinderung von terroristischen Straftaten, hinausgeht. Deshalb erscheint eine Eingrenzung auf terroristische Straftaten als nötig. Ansonsten würde diese Regelung Fedpol Türen zur verdeckten Fahndung in praktisch sämtlichen Gebieten des Strafgesetzbuches und des Nebenstrafrechts öffnen, ohne dass ein konkreter Terrorverdacht vorliegen muss.

Auf eine Einschränkung der verdeckten Fahndung auf den virtuellen Raum (Internet und elektronische Medien) ist sodann zu verzichten, vgl. unsere Ausführungen in Ziffer 12. Indes kann dies in Abs. 1 hervorgehoben werden, um der Internetkriminalität im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus mehr Nachdruck zu verleihen.

15. Der Begriff «strafbare Handlung» umfasst Übertretungen, Vergehen und Verbrechen. Es ist aber nicht angebracht und wohl auch nicht beabsichtigt, dass auch Übertretungen durch diese Regelung der verdeckten Fahndung miterfasst werden sollen. In Anbetracht dessen, dass es sich bei einer verdeckten Fahndung um einen schweren Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Person handelt, ist der Anwendungsbereich von Art. 3a Abs. 2 Bst. a VE-ZentG analog zu den Bestimmungen von Art. 298b Abs. 1 StPO auf Verbrechen und Vergehen einzugrenzen.

Aus dem erläuternden Bericht geht sodann auf S. 29 oben zu dieser Bestimmung hervor, dass bei allfälligen Überschneidungen mit den Informationsbeschaffungen des NDB diesen durch gegenseitige Absprachen und Koordination Rechnung zu tragen ist. Der erläuternde Bericht gibt aber bezüglich dieser Überschneidungen mit anderen in der Vorermittlung eingesetzten Organen der Kantone keine Hinweise auf einen möglichen Austausch. Diese Problematik ist zu beheben. Unabhängig davon, ob den Kantonen der Vollzug oder nur die Vollzugshilfe obliegt, können solche Überschneidungen auch mit kantonalen Organen vorkommen. Im Bereich der inneren Sicherheit kann der Kanton selber Vorermittlungen zur Abwehr von Gefährdungen vornehmen. Entsprechend sind gegenseitige Absprachen und Koordination nicht nur zwischen fedpol und NDB, sondern auch zwischen den kantonalen Organen und dem NDB von grosser Wichtigkeit und sollten in der Vorlage thematisiert werden.

16. Der Begriff der Gegenstände in Art. 20a VZ-ZAG ist unpräzise. Der erläuternde Bericht (S. 33) verweist lediglich auf analoge, bereits bestehende kantonale Bestimmungen. Dies hilft indes nicht weiter, da dadurch keine Klarheit geschaffen wird. Sind mit der Durchsuchung von Gegenständen auch das Auslesen von Smartphones, Tablets und Computern gemeint? Was geschieht, wenn Passwörter nicht bekannt sind oder nicht bekannt gegeben werden? Diese Fragen müssen geklärt werden, stellt doch die Durchsuchung von elektronischen Geräten einen schwerwiegenden Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen dar.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anträge.

Zug, 20. März 2018

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.

Manuela Weichelt-Picard  
Frau Landammann

sign.

Tobias Moser  
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- Fedpol (Stab-rd@fedpol.admin.ch (PDF- und Word-Version)
- Obergericht des Kantons Zug (felix.ulrich@zg.ch)
- Datenschutzbeauftragte (claudia.mund@zg.ch)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Zuger Polizei (info.polizei@zg.ch)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug