



Änderung des Polizeigesetzes vom 30. November 2006 (BGS 512.1)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 28. März 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen den Bericht und Antrag zu einer Änderung des Polizeigesetzes vom 30. November 2006 (BGS 512.1).

Der nachstehende Bericht gliedert sich wie folgt:

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | In Kürze | 1 |
| 2. | Ausgangslage | 2 |
| 3. | Hintergrund | 2 |
| 4. | Abgrenzung zu anderen Strukturen im Kanton Zug | 3 |
| 5. | Gesetzliche Grundlagen betreffend Datenschutz und Amtsgeheimnis | 5 |
| 6. | Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens | 7 |
| 7. | Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen | 9 |
| 8. | Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen | 15 |
| 9. | Zeitplan | 16 |
| 10. | Antrag | 16 |

1. In Kürze

Massnahmen zur Verbesserung der Gewaltprävention

Die vorgeschlagene Änderung des Polizeigesetzes dient der Prävention von zielgerichteten Gewalttaten. Anhand der vorgesehenen Massnahmen sollen schwere Gewaltdelikte verhindert werden. Zu diesem Zweck werden mit der Präventivansprache, der Bedrohungsmeldung, der Datenbearbeitung sowie der erleichterten Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden und Drittparteien verschiedene Instrumente geschaffen.

Bisher konnte eine Stelle, welche erhebliche Schwierigkeiten mit einer Person mit hoher Gewaltbereitschaft hatte, die Polizei einzig anhand einer Strafanzeige involvieren. Neu wird die gesetzliche Grundlage für eine sogenannte «Bedrohungsmeldung» geschaffen, welche unabhängig von einer Straftat ergriffen werden kann. Die Polizei trifft aufgrund von solchen Meldungen weitere Abklärungen und kann dazu Personendaten bearbeiten. Zur Umsetzung dieses Auftrags wird die Rechtsgrundlage für eine Datenbank geschaffen. Die Polizei ergreift allfällig notwendige Massnahmen und kann beispielsweise mit der Person ein klärendes Gespräch führen («Präventivansprache»). Des Weiteren wird das Bedürfnis nach einer unkomplizierten interdisziplinären Zusammenarbeit in solchen Fällen abgedeckt.

2. Ausgangslage

Das Postulat der Justizprüfungskommission vom 6. März 2012 betreffend Schaffung einer zentralen Informationsstelle für Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential (Vorlage Nr. 2121; nachfolgend: Postulat der JPK) fordert, dass der Informationsfluss zwischen den Behörden betreffend Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential gewährleistet wird. Dazu sei allenfalls die Errichtung einer zentralen Informationsstelle für Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential zu prüfen. Der Regierungsrat zeigte im Bericht und Antrag vom 5. März 2013 zu diesem Postulat ebenfalls einen Handlungsbedarf auf. In der Folge wurde das Postulat am 21. März 2013 vom Kantonsrat als erheblich erklärt. Da die vorgesehene Vorlage aufgrund des Entlassungsprogramms 2015–2018 überarbeitet und redimensioniert werden musste, wurde dem Kantonsrat eine Fristerstreckung in Bezug auf die Behandlung des fälligen parlamentarischen Vorstosses beantragt. Die Fristerstreckung wurde am 7. Juli 2016 vom Kantonsrat gewährt.

3. Hintergrund

3.1. Bedürfnis nach Gewaltprävention

Nach einem tragischen Gewaltverbrechen wie einem Amoklauf wird jeweils rasch die Frage laut, ob man dies nicht hätte verhindern können. Aufgrund der Tendenz, dass vermehrt eine präventive Verbrechenverhinderung anstelle der nachträglichen Verbrechenahndung gefordert wird, wurde das sogenannte Bedrohungsmanagement geschaffen. Dieses basiert auf der Erkenntnis, dass vorgängig zu einer schweren, zielgerichteten Gewalttat (z.B. Amok, Tötungen im Bereich der häuslichen Gewalt etc.) häufig erkennbare Zeichen existieren. Gestützt auf diese kann zwar nicht mit Bestimmtheit gesagt werden, ob jemand gewalttätig wird, jedoch kann anhand einer vertieften Analyse der konkreten Situation sowie der vorhandenen Risikofaktoren eine bestimmte Wahrscheinlichkeit des Begehens von Gewaltstraftaten geschätzt werden. Wie die praktischen Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, ermöglicht ein Bedrohungsmanagement vermehrt risikobehaftetes Verhalten zu erkennen, einzuschätzen und deeskalierend einzugreifen. Es wäre zwar naiv zu glauben, mit dem Bedrohungsmanagement könnten jegliche Vorfälle verhindert werden. Aber auch wenn es trotz solcher Instrumente weiterhin zielgerichtete Gewalttaten geben wird, so hilft doch jede einzelne verhinderte Gewalttat, Menschen zu schützen und traurige Schicksale zu vermeiden.

3.2. Kantonale Projekte zur Einführung eines Bedrohungsmanagements

Der Bundesrat erklärte bei der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen mehrmals, dass die Einführung eines Bedrohungsmanagements Sache der Kantone sei. Zur Erleichterung der Koordination zwischen den Kantonen hat die KKJPD die Schweizerische Kriminalprävention (SKP) mit einer Situationsanalyse zum Stand der kantonalen Projekte beauftragt. Als erster Kanton hat der Kanton Solothurn ein sogenannt umfassendes, d.h. ein behörden- und institutionenübergreifendes, interdisziplinäres Bedrohungsmanagement umgesetzt. Im Kanton Zürich gab es infolge des im Jahr 2011 stattgefundenen Amoklaufs in Pfäffikon ZH einen Legislaturschwerpunkt betreffend Gewaltschutz und Gewaltbekämpfung. Gestützt darauf wurde bei der Kantonspolizei Zürich eine neue Präventionsabteilung aufgebaut, in welcher auch ein Dienst Gewaltschutz mit zwischenzeitlich zehn Bedrohungsmanagern eingegliedert ist. Zusätzlich wurde in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft Zürich und der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich eine Fachstelle Forensic Assessment (FFA) geschaffen. In vielen anderen Kantonen bestehen Projekte zur Einführung eines umfassenden Bedrohungsmanagements bzw. teils nur Projekte zur Einführung eines Bedrohungsmanagements im Bereich der häusli-

chen Gewalt. Die Projekte sind unterschiedlich weit vorangeschritten und wurden in einigen Fällen wegen Sparmassnahmen in den jeweiligen Kantonen sistiert oder stark redimensioniert.

3.3. Geplante Massnahmen im Bereich Bedrohungsmanagement im Kanton Zug

Im Zusammenhang mit dem Entlastungsprogramm 2015–2018 wurde auf die Realisierung eines umfassenden Bedrohungsmanagements derzeit verzichtet. Wie die Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, kann ein solches nicht ohne das Bereitstellen von ausreichend personellen Ressourcen seriös betrieben werden. Im Kanton Zug wären diesbezüglich schätzungsweise zwei zusätzliche Personaleinheiten notwendig gewesen. Dies war unter Berücksichtigung der anstehenden Sparmassnahmen nicht realistisch, weshalb das Projekt zur Einführung eines umfassenden Bedrohungsmanagements sistiert wurde. Stattdessen hat man sich nun bei der Umsetzung des Postulats der JPK auf die Regelung der wesentlichsten Kernelemente konzentriert, insbesondere auf die im Postulat geforderte Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Meldungen von Personen mit erhöhtem Konflikt- und Gewaltpotential an eine zentrale Stelle sowie die Möglichkeit des Informationsaustausches zwischen kantonalen und kommunalen Behörden sowie der Justiz und weiteren Stellen in Bezug auf Personen, bei welchen Anzeichen einer hohen Gewaltbereitschaft vorliegen.

Gleich wie bei einem umfassenden und interdisziplinären Bedrohungsmanagement sollen auch die nun vorgesehenen Gesetzesänderungen zur Verhinderung von zielgerichteten Gewalttaten beitragen und sind somit in erster Linie ein Instrument der Prävention. Die Ansiedelung der zentralen Stelle bei der Zuger Polizei ist sachgerecht und im Hinblick auf allfällig zu treffende Massnahmen angezeigt. Der Gewaltschutz verfolgt den Zweck, Straftaten zu verhüten. Die Polizei verfügt am besten über praktische Kenntnisse und Möglichkeiten, um Bedrohungsmeldungen zu überprüfen und notwendige Massnahmen zu ergreifen. Es muss aber beachtet werden, dass der Polizei mit der vorliegenden Version der Gewaltprävention nicht die gleichen Mittel in die Hand gegeben werden wie bei einem umfassenden Bedrohungsmanagement. Das Bedrohungsmanagement geht vom Ansatz aus, von allen Seiten möglichst viele Meldungen über allfällige Warnsignale zu erhalten, diese Mosaiksteinchen mit eigenen Abklärungen zu ergänzen, die Informationen – teils unter Einbezug eines interdisziplinären Fachteams – zu einem Ganzen zusammensetzen und auf ein entsprechendes Gefahrenpotential hin zu analysieren. Erst mit dieser aufwendigen, zeit- und kostenintensiven Tätigkeit kann das eigentliche Bedrohungsmanagement funktionieren. Da dies derzeit als Zukunft der Gewaltprävention anzusehen ist, wird im Kanton Zug nach Erreichen eines ausgeglichenen Staatshaushalts zu prüfen sein, ob das sistierte Projekt zur Einführung eines umfassenden Bedrohungsmanagement wieder aufgenommen werden sollte.

4. Abgrenzung zu anderen Strukturen im Kanton Zug

Im Nachgang an das Attentat vom 27. September 2001 wurde eine Sicherheitsstrategie für den Schutz der Behördenmitglieder sowie der Mitarbeitenden der Verwaltung und der Gerichte des Kantons Zug erarbeitet. Darauf gestützt wurde am 17. April 2003 der Kantonsratsbeschluss betreffend Gewährleistung der Sicherheit der kantonalen Behörden, der kantonalen Verwaltung und der Gerichte (BGS 154.51) verabschiedet sowie die Errichtung einer kantonalen Ombudsstelle beschlossen. Des Weiteren gibt es im Kanton Zug bereits ein sachspezifisches Bedrohungsmanagement im Bereich der häuslichen Gewalt.

4.1. Fachstelle Sicherheit

Im Rahmen der Umsetzung des oben genannten Kantonsratsbeschlusses hat der Regierungsrat am 1. Juli 2003 ein Sicherheitskonzept verabschiedet. Dabei wurde die Fachstelle Sicherheit geschaffen, welche früher in der Abteilung Betrieb des kantonalen Hochbauamtes integriert war und seit 2016 dem Direktionssekretariat der Baudirektion organisatorisch angegliedert ist. Die Fachstelle Sicherheit ist innerhalb der kantonalen Verwaltung und Gerichte für die organisatorische Sicherheit (Ausbildung, Beratung etc.) der Behörden und Mitarbeitenden, die Sicherheitsüberprüfung und -planung (Audit, Anpassungen Sicherheitskonzept etc.) sowie für die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz (Beratung, Impulsgeberin, gesetzliche Sicherheitsnachweise etc.) verantwortlich. Dabei ist sie für die kantonalen Behörden und Gerichte die Ansprechstelle bei Problemen mit schwierigen Verwaltungskundinnen und -kunden, deren Handlungen (noch) kein strafrechtlich relevantes Verhalten darstellen.

Die Bearbeitung der Daten bei der Fachstelle Sicherheit erfolgt in der Regel anonymisiert. Die Fachstelle Sicherheit verfügt des Weiteren zur Verhinderung von konkreten, zielgerichteten Gewalttaten über keine spezifischen Handlungskompetenzen. Es ist ihr beispielsweise verwehrt, mittels Einsicht in polizeieigene Datenbanken weitere Informationen über die gefährdende Person einzuholen. Überdies sind die kommunalen Behörden nicht in die entsprechenden Abläufe einbezogen.

4.2. Ombudsstelle

Im Februar 2003 nahm der Vermittler in Konfliktsituationen seine Tätigkeit als Ombudsperson auf. Am 4. August 2010 ist das Gesetz über die Ombudsstelle vom 27. Mai 2010 (Ombudsgesetz; BGS 156.1) in Kraft getreten und damit die Vermittlerstelle definitiv in eine Ombudsstelle überführt worden. Die Ombudsstelle hat zur Aufgabe, eine bessere Verständigung zwischen privaten Personen einerseits und den kantonalen und kommunalen Behörden andererseits herbeizuführen. Zweck und Ziel der Tätigkeit der Ombudsstelle ist sowohl Prävention wie auch Konfliktbewältigung. Gemäss § 5 Abs. 3 Ombudsgesetz kann die Ombudsstelle auch auf Anregung eines Trägers öffentlicher Aufgaben hin tätig werden.

Die Ombudsstelle versucht zu vermitteln und Konfliktsituationen zu entschärfen. Ihr stehen zur Überprüfung des Sachverhalts verschiedene Prüfungsinstrumente zur Verfügung (vgl. § 8 Ombudsgesetz). Jedoch ist es nicht Aufgabe der Ombudsstelle, einen Informationsfluss zwischen allfällig betroffenen Behörden sicherzustellen.

4.3. Bedrohungsmanagement im Bereich der häuslichen Gewalt

Im Polizeigesetz, welches am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, wurden spezifische Bestimmungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt eingeführt (vgl. Vorlage 1412.1 - Laufnummer 11955; insbesondere S. 70 ff.). In diesem Zusammenhang wurde bei der Zuger Polizei eine Fachstelle Häusliche Gewalt geschaffen und gleichzeitig ein Bedrohungsmanagement im Bereich der häuslichen Gewalt institutionalisiert. Die Fachstelle analysiert alle im Kanton Zug vorgefallenen polizeilichen Interventionen bei häuslicher Gewalt, trifft bei Bedarf weitere Abklärungen, nimmt nach der Intervention Kontakt mit der gefährdeten Person auf, betreut diese und informiert sie über die im Kanton Zug vorhandene Opferberatungsstelle sowie die zivil- und strafrechtlichen Möglichkeiten. Die Opferberatungsstelle gewährleistet sodann die weitere Betreuung und Beratung eines Opfers. Die Fachstelle Häusliche Gewalt kontaktiert auch die gefährdende Person und führt in Fällen, in denen dies angezeigt ist, Präventivansprachen durch. Überdies können Namen und Adressen der gewaltbereiten Person an eine geeignete Beratungsstelle übermittelt werden, welche daraufhin Kontakt mit der gewaltbereiten Person aufnimmt und diese zu einer Gewaltberatung zu motivieren versucht. Bei erheblichen Fällen oder

bei unklarer Gefährdungslage wird überdies anhand von sogenannten Risikoanalyseinstrumenten (z.B. Ontario Domestic Assault Risk Assessment [ODARA]) eine Risikoeinschätzung vorgenommen, welche beispielsweise für die Begründung von Aufhalten in Notunterkünften oder Frauenhäusern dienen oder im Rahmen von Strafverfahren Anlass zu Untersuchungs- oder Sicherheitshaft geben können. Die Mitarbeitenden der Fachstelle Häusliche Gewalt der Zuger Polizei sind speziell für die Vornahme eines solchen spezifischen Risk-Assessments im Bereich der häuslichen Gewalt ausgebildet.

5. Gesetzliche Grundlagen betreffend Datenschutz und Amtsgeheimnis

5.1. Datenschutz

Nach Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Das kantonale Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1) regelt in § 5 die Voraussetzungen, unter welchen das Bearbeiten von Daten zulässig ist. Unter das Bearbeiten fällt gemäss § 2 Abs. 1 Bst. c Datenschutzgesetz neben der Erhebung auch das Sammeln sowie die Weitergabe von Daten. Für besonders schützenswerte Personendaten gelten gemäss spezialgesetzlicher Regelungen höhere Anforderungen. Dies betrifft unter anderem Informationen über religiöse Ansichten, die psychische und physische Gesundheit, Massnahmen der sozialen Hilfe sowie strafrechtliche Verfahren und Verurteilungen (zur vollständigen Aufzählung siehe § 2 Abs. 1 Bst. b Datenschutzgesetz).

Die Bearbeitung von Daten ist gemäss § 5 Abs. 1 Datenschutzgesetz zulässig, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht, es für eine gesetzlich normierte Aufgabe unentbehrlich ist oder die betroffene Person eingewilligt hat. Für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten gelten höhere Anforderung (§ 5 Abs. 2 Datenschutzgesetz): Die gesetzliche Grundlage muss sich in einem formellen Gesetz befinden oder die Bearbeitung muss für die Erfüllung einer Aufgabe in einem formellen Gesetz offensichtlich unentbehrlich sein oder die betroffene Person muss im Einzelfall ausdrücklich eingewilligt oder ihre Daten allgemein zugänglich gemacht haben. Zudem ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss § 4 Abs. 1 Bst. d Datenschutzgesetz zu wahren, wie es generell für jedes staatliche Handeln und insbesondere für Einschränkungen von Grundrechten verlangt wird (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV). Verhältnismässigkeit liegt vor, wenn eine Datenbearbeitung geeignet ist, den gewünschten Zweck zu erreichen, und erforderlich ist, weil der Zweck ohne die Datenbearbeitung nicht erreicht werden kann. Zwischen dem angestrebten Zweck sowie den eingesetzten Mitteln einerseits und dem durch die Datenbearbeitung bewirkten Grundrechtseingriff andererseits muss schlussendlich ein vernünftiges Verhältnis (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne) gewahrt bleiben (vgl. diesbezüglich die konkreten Ausführungen zum neu vorgesehenen § 16c Abs. 1 nachfolgend unter Ziff. 7.3).

5.2. Amtsgeheimnis und weitere Geheimnispflichten

Das Amtsgeheimnis untersagt Mitgliedern einer Behörde und Beamtinnen und Beamten die Weitergabe dienstlich erlangter Geheimnisse. Das Amtsgeheimnis für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons ist in § 29 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz; BGS 154.21) normiert, dasjenige für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinden in § 13 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindengesetz; BGS 171.1). Unter das Amtsgeheimnis fallen unter anderem Tatsachen, an denen ein Persönlichkeitsschutzinteresse besteht; dies umfasst ebenfalls Personendaten. Sofern für eine Informationsweitergabe keine

gesetzliche Grundlage besteht (z.B. gesetzliche Auskunft- oder Amtshilfepflichten), braucht es bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons jeweils vorgängig eine Entbindung vom Amtsgeheimnis durch die Direktionsvorsteherin oder den Direktionsvorsteher bzw. durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Obergerichts bzw. des Verwaltungsgerichts (§ 29 Abs. 3 Personalgesetz); bei Gemeindebehörden und Kommissionen sowie gemeindlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfolgt die Entbindung vom Amtsgeheimnis durch den Gemeinderat (§ 13 Abs. 3 Gemeindegesetz).

Die Verletzung des Amtsgeheimnisses ist gemäss Art. 320 des Schweizerischen Strafbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) unter Strafe gestellt. Als Rechtfertigungsgründe kommen unter Berücksichtigung von Art. 14 StGB – wer handelt, wie es das Gesetz gebietet oder erlaubt, verhält sich rechtmässig – insbesondere gesetzliche Informationsrechte und Meldepflichten in Frage (NIKLAUS OBERHOLZER, in: Basler Kommentar, Strafrecht, 2. Aufl. 2007, N. 11 zu Art. 320 StGB). Keine Strafbarkeit besteht auch, wenn das Geheimnis mit schriftlicher Einwilligung der vorgesetzten Behörde geoffenbart wurde (Art. 320 Ziff. 2 StGB) oder in der Regel bei einer Einwilligung der betroffenen Person (NIKLAUS OBERHOLZER, a.a.O., N. 12 f. zu Art. 320 StGB).

Neben dem Amtsgeheimnis existieren noch besondere Geheimnispflichten z.B. der Steuerbehörden, der Sozialhilfebehörden oder der Opferberatungsstellen.

5.3. Anzeigerecht und Anzeigepflicht von Straftaten

Ein Recht zur Anzeige von Straftaten steht nach Art. 301 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0) allen Personen zu. Dieses Anzeigerecht wird durch das Amtsgeheimnis nicht eingeschränkt. Einzig bei besonderen Geheimhaltungspflichten gilt es die spezialgesetzliche Regelung zu beachten.

Darüber hinaus existiert im Kanton Zug eine sehr weitgehende Anzeigepflicht der kantonalen und gemeindlichen Behördenmitglieder und Angestellten. So haben diese Personen alle Offizialdelikte, die ihnen in Ausübung ihrer behördlichen, amtlichen oder beruflichen Tätigkeit bekannt werden, bei der Polizei oder der Staatsanwaltschaft anzuzeigen; Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons nach Absprache mit der vorgesetzten Stelle (vgl. § 28^{ter} Personalgesetz sowie § 93 Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 [Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1]). Das heisst, dass alle Verbrechen, Vergehen und Übertretungen, die von Amtes wegen zu verfolgen sind, zwingend bei der Polizei oder der Staatsanwaltschaft zu melden sind. Darunter fallen auch Schreiben oder Aussagen mit Formulierungen, welche den Tatbestand der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB) oder der Nötigung (Art. 181 StGB) erfüllen. Darauf verzichtet werden kann nur mit Zustimmung der vorgesetzten Stelle, wenn es sich bei der strafbaren Handlung um eine Übertretung handelt und im Fall einer Verurteilung von einer Strafe abzusehen wäre (§ 28^{ter} Abs. 2 sowie § 93 Abs. 2 GOG).

Bei Unterlassung der Meldung an die Strafverfolgungsbehörde kann sich eine Person der Begünstigung nach Art. 305 StGB strafbar machen, da ihr aufgrund der Anzeigepflicht eine Garantstellung zukommt. Nicht strafbar macht sich die Person jedoch, wenn ein Rechtfertigungsgrund vorliegt (z.B. je nach Umständen die Vermeidung einer Eskalation).

6. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

6.1. Allgemeine Bemerkungen

Nach der ersten Lesung der Vorlage im Regierungsrat wurden alle Einwohnergemeinden, die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Datenschutzstelle, die Ombudsstelle, der Staatspersonalverband und der Verband Zuger Polizei zur Vernehmlassung eingeladen (total 22 Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten). Es sind 21 Stellungnahmen eingegangen.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen grundsätzlich die beabsichtigte Verstärkung der Gewaltprävention. Die Stadt Zug, die Einwohnergemeinde Hünenberg sowie CVP, Grünliberale, SP, ALG, SVP und der Verband Zuger Polizei beantragen, dass trotz Sparmassnahmen ein umfassendes Bedrohungsmanagement aufgebaut oder zumindest ein Pilotversuch gestartet werden soll. Auch die Einwohnergemeinden Cham, Steinhausen, Neuheim, Walchwil, Menzingen, Baar und Oberägeri bedauern, dass aufgrund der finanziellen Verhältnisse das Projekt zur Einführung eines umfassenden Bedrohungsmanagements sistiert wurde. Sie sind jedoch mit dem Vorschlag des Regierungsrats einverstanden, dass vorerst einzig die wichtigsten Kernelemente eines Bedrohungsmanagements umgesetzt werden und das Projekt zur Einführung eines umfassenden Bedrohungsmanagements erst nach Erreichen eines ausgeglichenen Staatshaushalts wieder aufgenommen wird.

6.2. Zentrale Anliegen

a) Umfassendes Bedrohungsmanagement

Die Stadt Zug, die Einwohnergemeinden Hünenberg sowie CVP, Grünliberale, SP, ALG, SVP und der Verband Zuger Polizei fordern, dass trotz der Sparmassnahmen bereits zum heutigen Zeitpunkt ein umfassendes Bedrohungsmanagement (oder zumindest ein entsprechender Pilotversuch) realisiert werde. Die Verhinderung von schweren Gewalttaten bzw. die «Betreuung» von herausfordernden Persönlichkeiten und von Betroffenen sollten der Gesellschaft etwas wert sein. Die leidvolle Geschichte des Kantons Zug zeige, dass ein Bedrohungsmanagement eine sehr hohe Priorität verdient habe und nicht Opfer kurzfristiger Sparmassnahmen werden darf. Betreffend Finanzierung äusserte sich die Stadt Zug, dass die Aufwendungen entweder an einer anderen Stelle eingespart oder die Kosten in Kauf genommen werden sollen. Die CVP wäre bereit, die nötigen Finanzen für ein umfassendes Bedrohungsmanagement zu sprechen. Die Grünliberalen führen aus, dass ein «Stellenprozent-Transfer» möglich wäre, wenn an anderen, überdimensionierten Bereichen im kantonalen Verwaltungsapparat gespart werde.

Der Regierungsrat beschloss in eigener Kompetenz im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 bei der gesamten Verwaltung einen Stellenstopp sowie eine Stellenreduktion. Dies führte bei der Zuger Polizei bereits zu mehrfachen personellen internen Kompensationen. Zudem ist im Projekt «Finanzen 2019» ein weiterer Stellenabbau bei der Zuger Polizei vorgesehen. Aufgrund dessen müssen bei der Zuger Polizei Prioritäten gesetzt werden. Da die Umsetzung eines umfassenden Bedrohungsmanagements ohne personelle Ressourcen nicht möglich ist, müssten weitere Verschiebungen vorgenommen werden, was ein Aufgabenverzicht an anderen Orten wie beispielsweise im Bereich «Community Policing» bedeuten würde. Dies lehnt der Regierungsrat im Rahmen der Priorisierung des Leistungskatalogs der Zuger Polizei klar ab. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das vorgeschlagene «Bedrohungsmanagement light» eine angemessene Alternative darstellt. Es deckt die wesentlichsten Punkte eines Bedrohungsmanagements ab. Der Unterschied besteht einzig in der konkreten Ausgestaltung von einzelnen Abläufen. Bei der vorliegenden Gesetzesänderung wurde anhand von kleineren Anpassungen die Menge an zu erwartenden Meldungen und damit verbundenen Fällen redu-

ziert, was einen wesentlichen Einfluss auf die personellen Ressourcen mit sich bringt. Mit der vorgeschlagenen Variante werden die offensichtlichsten und am meisten belastenden Fälle, bei welchen die Stellen selber nicht mehr weiterkommen, erfasst. Überdies ist vorgesehen, dass das Projekt zur Einführung eines umfassenden Bedrohungsmanagements nach Erreichen eines ausgeglichenen Staatshaushalts wieder aufgenommen wird.

b) Änderungen Terminologie

Die Stadt Zug, die Einwohnergemeinden Hünenberg, Walchwil, Menzingen, Baar und Oberägeri fordern, dass der Begriff «Gefährdungsmeldung» durch einen neuen Begriff ersetzt werde. Der Begriff «Gefährdungsmeldung» sei bereits für die Meldungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde reserviert. Aufgrund der möglichen Verwechslungsgefahr wird in der Gesetzesvorlage nun der Begriff «Bedrohungsmeldung» verwendet.

c) Konsultation anstelle Ausschöpfung der Möglichkeiten des Ombudsgesetzes

Die Einwohnergemeinden Hünenberg, Steinhausen, Neuheim und Baar sowie die Ombudsstelle beantragen, dass bei § 16b Abs. 2 die Voraussetzungen für eine Bedrohungsmeldung abzuschwächen seien. Sofern sich jemand in einer bedrohlich wirkenden Situation befinde und Anhaltspunkte zu möglichen Gewalttätigkeiten bestünden, müsse eine unkomplizierte Meldung möglich sein. Im Sinne einer zeitgerechten Kommunikation soll der erste Kontakt zur Polizei im Zweifelsfalle eher zu früh als zu spät erfolgen. Mit dem zwingenden Ausschöpfen der Möglichkeiten gemäss Ombudsgesetz könne die Meldung unnötig verzögert werden.

Die Ausschöpfung der Möglichkeiten der internen Deeskalation sowie des Ombudsgesetzes soll einerseits dem Gebot der Verhältnismässigkeit Nachachtung schenken, andererseits dazu dienen, dass nicht Unmengen Bedrohungsmeldungen gemacht werden. Die Fachstelle sollte sich nicht mit Fällen beschäftigen, welche sachgerecht über die Ombudsstelle gelöst werden können. Gleichzeitig gilt es zu beachten, dass bei gravierenden Fällen eine frühzeitige Involvement zielführend und ein Umweg über die Ombudsstelle nicht zwingend sinnvoll ist. In Abwägung dieser Überlegungen wurde eine Umformulierung gewählt, wonach die Ombudsstelle zu konsultieren ist. Die Konsultation ist nicht an eine Form gebunden und kann auch telefonisch erfolgen. Gestützt auf die Erfahrungen und das Fachwissen der Ombudsstelle kann in diesem Rahmen entschieden werden, ob im Einzelfall die Möglichkeiten des Ombudsgesetzes als sachgerecht erscheinen.

d) Zwingende Rückmeldung an meldende Stelle

Die Einwohnergemeinden Hünenberg, Walchwil und Oberägeri fordern eine zwingende Rückmeldung an die meldende Stelle in dem Falle, dass sich Anzeichen einer tatsächlich bestehenden oder sich verändernden Gefährdung ergeben. Die Pflicht zur Rückmeldung solle sowohl die Polizei als auch die Untersuchungsbehörden treffen.

Die Polizei ist gesetzlich verpflichtet, bei einer tatsächlich bestehenden Gefährdung alle möglichen Massnahmen zur Verhinderung einer Straftat zu treffen. Sofern dies dem Schutz von Betroffenen dient, wird sie auf jeden Fall die meldende Stelle informieren. Eine generelle Pflicht für Rückmeldungen an die meldende Stelle würde jedoch den datenschutzrechtlichen Bestimmungen widersprechen, denn es könnte beispielsweise sein, dass die Gefährdung gar nicht die meldende Stelle sondern Drittpersonen betrifft. Nach Eröffnung eines Strafverfahrens sind die Mitteilungsrechte und -pflichten der Untersuchungsbehörden abschliessend in der StPO geregelt (insbesondere Art. 75 und Art. 305 StPO). Bundesrecht geht vor und es können keine darüber hinausgehenden kantonalen Mitteilungspflichten vorgesehen werden.

e) Bedrohungsmanagement im Bereich häusliche Gewalt

Gemäss Antrag der SP soll der Regierungsrat aufzeigen, welche Massnahmen der Gewaltprävention im Bereich der häuslichen Gewalt auch ohne erhebliche Kostenfolgen umgesetzt werden können. Da im Kanton Zug im Bereich der häuslichen Gewalt bereits vor mehreren Jahren ein Bedrohungsmanagement eingerichtet wurde, ist diese Forderung erfüllt. Der Bericht wurde mit entsprechenden Ausführungen ergänzt.

7. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Zur Umsetzung eines verfassungskonformen Gewaltschutzes soll das Polizeigesetz mit den vier nachfolgenden neuen Bestimmungen ergänzt werden.

7.1. § 16a Präventivansprache

Die Zuger Polizei führt bereits seit längerem Präventivansprachen durch, wenn eine solche Massnahme als zweckmässig erscheint. Das Instrument der Präventivansprache wurde bisher auf die allgemeine Aufgabenumschreibung gemäss § 1 Polizeigesetz abgestützt (unter anderem als Massnahme zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zur Verhinderung von Straftaten). Um dem Legalitätsprinzip besser Nachachtung zu verschaffen, ist vorliegend eine Normierung der Präventivansprache vorgesehen.

Bei einer Präventivansprache geht es um das in einem konkreten Fall durchgeführte Gespräch oder die schriftliche Kontaktaufnahme mit einer potentiell gewaltbereiten Person und der an sie gerichteten Ermahnung, allfällig von ihr geäusserte Drohungen oder bedrohlich wirkende Handlungen zu unterlassen. Anknüpfend an konkrete Hinweise auf ein drohendes Gewaltdelikt will die Polizei auf die Rechtslage hinweisen, die Konsequenzen von Widerhandlungen aufzeigen und so auf ein gesetzeskonformes Verhalten hinwirken. Die Erfahrungen zeigen, dass sich potentiell gewaltbereite Personen durch eine direkte Ansprache der Polizei von ihrem Vorhaben abbringen lassen können.

Das Instrument dient in erster Linie präventiv der Gefahrenabwehr und Straftatenverhütung. Je nach Einzelfall und Kontext ist der Eingriff in die Freiheiten des Einzelnen unterschiedlich stark. Dabei ist der Polizei ein gewisser Ermessensspielraum in der Ausgestaltung zuzugestehen. Einerseits muss es möglich sein, dass die Polizei lediglich ein informatives Gespräch am Wohnort der gefährdenden Person führt. In diesem Fall wird von der betroffenen Person kein aktives Tun verlangt, sondern sie muss sich einzig die Ausführungen der Polizei anhören, was eher eine leichte Grundrechtseinschränkung bedeutet. Andererseits kann es aus polizeitaktischen Gründen durchaus erforderlich sein, dass eine Person vorgeladen wird oder dass eine Präventivansprache in Anwesenheit Dritter oder am Arbeitsplatz beziehungsweise der Schule der potentiell gewaltbereiten Person stattfindet. In solchen Fällen liegt ein schwererer Eingriff in die Persönlichkeitsrechte vor, weshalb eine formell-gesetzliche Grundlage notwendig ist. Sofern eine Person für eine Präventivansprache vorgeladen wird, kann die Vorladung überdies unter Verweis auf Art. 292 StGB mit der Androhung der Strafverfolgung bei Nichtbefolgung verbunden werden. Bei der Wahl der jeweiligen Methode sind die Umstände des Einzelfalls sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten; beispielsweise ist eine Verknüpfung mit der Strafdrohung von Art. 292 StGB in der Regel erst dann aufzunehmen, wenn auf eine erste Vorladung hin nicht reagiert wurde.

7.2. § 16b Bedrohungsmeldung an die Polizei

Obwohl im Kanton Zug eine sehr weitgehende Anzeigepflicht für die kantonalen und gemeindlichen Behördenmitglieder und Angestellten besteht (vgl. oben, Ziff. 5.3), sehen bedrohte und mit Gewalt konfrontierte Personen aus unterschiedlichen Gründen häufig von einer Strafanzeige ab. Ausserhalb einer Strafanzeige besteht für diese Personen derzeit kein Recht, die Polizei über Personen mit hoher Gewaltbereitschaft in Kenntnis zu setzen. Entsprechend kann auch nicht überprüft werden, ob allenfalls eine ernsthafte Gefahr besteht und ob Massnahmen angezeigt sind, weil die Person beispielsweise über Waffen verfügt oder bereits einschlägig bekannt ist. In solchen Fällen sollte neu eine Bedrohungsmeldung bei der Polizei möglich sein, ohne sich dabei der Gefahr einer Verletzung des Amtsgeheimnisses auszusetzen. Die Datenbekanntgabe gestützt auf den Verdacht, es handle sich um eine gewaltbereite Person und es könnte eine Straftat begangen werden, greift schwer in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen ein, so dass es für die Bedrohungsmeldung zwingend eine formell-gesetzliche Grundlage braucht.

Vom Melderecht darf Gebrauch gemacht werden, wenn es um Personen geht, bei denen eine hohe Gewaltbereitschaft vorliegen könnte. Der Wortlaut macht deutlich, dass Personen, welche ausschliesslich ein auffälliges, impulsives oder querulatorisches Verhalten zeigen, nicht unter die Bestimmung fallen. Die Bedrohungsmeldung setzt vielmehr voraus, dass die meldende Stelle aus dem Verhalten oder aufgrund von Äusserungen nach pflichtgemäsem Ermessen zur Einschätzung gelangt, dass eine hohe Gewaltbereitschaft vorliegen könnte. Die vermutete hohe Bereitschaft der Person, physische, psychische oder sexuelle Gewalt auszuüben, hat sich überdies gegen Dritte zu richten. Dass zwingend eine Fremdgefährdung vorliegen muss, wird zur Präzisierung explizit in der Bestimmung aufgeführt. Sofern es sich um einen Fall von Selbstgefährdung handelt, haben sich die Meldungen an die KESB zu richten; die entsprechenden Melderechte und Meldepflichten finden sich in Art. 443 ZGB. Bei einem unmittelbaren Notfall sind die Notfallnummern der Polizei (117) oder der Sanität (144) zu wählen.

Zu Absatz 1

Der Kreis der meldeberechtigten Personen wurde durch einen Verweis auf die Organe im Sinne von § 2 Abs. 1 Bst. i des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (BGS 157.1) möglichst breit festgelegt. Er umfasst somit Behörden und Dienststellen, die für den Kanton oder die Gemeinden handeln, und natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften des Handelsrechts, soweit ihnen öffentliche Aufgaben übertragen sind. Unter dem Begriff «Kanton» ist sodann nicht nur die kantonale Verwaltung zu verstehen, sondern es handelt sich um einen Sammelbegriff, welcher neben der Staatsverwaltung auch die kantonalen Körperschaften und Anstalten, die Gerichte sowie die kantonalen Schulen umfasst (§ 2 Abs. 1 Bst. g Datenschutzgesetz). Auch bei den Gemeinden sind sowohl die Einwohner-, Bürger-, römisch-katholischen und evangelisch-reformierten Kirchgemeinden sowie Korporationsgemeinden mit eingeschlossen (§ 2 Abs. 1 Bst. h Datenschutzgesetz). Durch diese weite Umschreibung werden möglichst viele Personen erfasst, welche allenfalls einem Amtsgeheimnis unterliegen und somit in den Anwendungsbereich der vorgesehenen Gewaltschutzbestimmungen fallen.

Der kantonalen Meldeberechtigung gehen jedoch das Berufsgeheimnis nach Art. 321 StGB sowie spezialgesetzliche Geheimhaltungspflichten vor, was mit einem expliziten Vorbehalt verdeutlicht wurde. Dieser Vorbehalt betrifft alle spezialgesetzlichen Geheimhaltungspflichten unabhängig davon, ob sich diese im Bundesrecht (z.B. Schweigepflicht der Opferberatungsstellen nach Art. 11 des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 [Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5]) oder im kantonalen Recht befinden (z.B. § 17 des Geset-

zes über die Ombudsstelle vom 27. Mai 2010 [Ombudsgesetz; BGS 156.1] oder § 20a des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 [BGS 157.1]).

Wer im Namen eines meldeberechtigten Organs tätig werden kann, ergibt sich aus der jeweiligen Organisation. Es wird sich dabei jedoch regelmässig um die Führungsebene handeln. Bei einem kantonalen Amt wird dieses z.B. von der Amtsleiterin oder vom Amtsleiter vertreten und es kann nicht jede Mitarbeiterin oder jeder Mitarbeiter eine Meldung vornehmen. Sollte dies im Einzelfall einmal nicht beachtet werden, kann die meldende Person vorerst an die vorgesetzte(n) Person(en) verwiesen werden.

Nicht erwähnt in der Bestimmung sind Privatpersonen, da diese auch keiner gesetzlichen Schweigepflicht unterliegen. Es steht ihnen folglich frei, eine Meldung bei der Polizei zu machen oder Anzeige zu erstatten. Bei einfachen Meldungen oder Anfragen entscheidet die Polizei selber, wie sie mit der Information umgeht und ob sie Handlungsbedarf sieht. Dabei ist ebenfalls darauf zu achten, dass mit der vorliegenden Gesetzesänderung wie bereits ausgeführt nicht ein umfassendes Bedrohungsmanagement mit den dazu notwendigen zusätzlichen personellen Ressourcen eingeführt wird. Es wird also auch bei Meldungen durch Private auf deren eigene Deeskalationsmöglichkeiten hinzuweisen sein. Gerade grössere Firmen können entsprechende Angebote bei privaten Dienstleistungsanbietenden beziehen und sich von diesen ein spezifisch angepasstes Sicherheitsdispositiv zur Verfügung stellen lassen.

Zu Absatz 2

In Absatz 2 wurde die Meldeberechtigung bewusst dahingehend eingeschränkt, dass vorgängig die Möglichkeiten der internen Deeskalation auszuschöpfen sind und die Ombudsstelle zu konsultieren ist. Mit dieser Vorgabe soll dem Gebot der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen werden. Die Bedrohungsmeldung an die Polizei soll erst als Ultima Ratio ergriffen werden, wenn die meldende Stelle ihre eigenen Möglichkeiten ausgeschöpft hat und sich nicht mehr in der Lage sieht, die Situation mit der gewaltbereit wirkenden Person selber zu regeln. Im Gegensatz zu einem umfassenden Bedrohungsmanagement, bei welchem bewusst möglichst viele und niederschwellige Meldungen an die Polizei gelangen sollen und die eigentliche Triage erst durch eine dafür angestelltes und speziell im Bedrohungsmanagement ausgebildetes Fachpersonal vorgenommen wird, sollen im vorgeschlagenen System einzig wenige, dafür aber qualifizierte Meldungen erfolgen. Gerechnet wird mit ungefähr zehn qualifizierten Meldungen pro Jahr. Es ist denn auch den jeweiligen Führungspersonen in den Ämtern und Gemeinden zuzumuten, dass sie selber zwischen Fällen von einfachen Querulantinnen und Querulanten und solchen von Personen mit effektiv erhöhtem Gewaltpotential unterscheiden können. Der Gesetzesvorschlag setzt in diesem Sinne vermehrt auf eine Eigenverantwortung der betroffenen Stellen. Diesen stehen vorgängig verschiedene Deeskalationsmöglichkeiten zur Verfügung wie z.B. vermittelnde Gespräche durch Vorgesetzte oder, sofern es sich um eine Stelle der kantonalen Verwaltung und Gerichte handelt, der Beizug der Fachstelle Sicherheit. Darüber hinaus kann in einer Konfliktsituation zwischen Behörden und Privatpersonen auch die Ombudsstelle kontaktiert werden. Im Ombudsgesetz wurde bewusst vorgesehen, dass die Ombudsstelle nicht nur auf Gesuch von Privaten hin tätig werden kann, sondern dass auch Träger öffentlicher Aufgaben die Einleitung eines Verfahrens anregen können (vgl. § 5 Abs. 3 Ombudsgesetz). Wie im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 25. August 2009 (Vorlage Nr. 1854.1 - Laufnummer 13173) auf Seite 18 ausgeführt wurde, ist dabei zu beachten, dass in solchen Fällen niemand zu einer Mitwirkung in einem Ombudsverfahren gezwungen werden kann und es dem freien Willen der Bürgerin bzw. des Bürgers überlassen ist, ob sie bzw. er sich auf die Mitwirkung der Ombudsstelle einlassen will oder nicht.

Zu Absatz 3

Die Polizei ist verpflichtet, eingehende Bedrohungsmeldungen zu prüfen. Andernfalls kann ihr nach einer Gewalttat der Vorwurf gemacht werden, dass trotz Bedrohungsmeldung nichts vorgenommen wurde. Damit sichergestellt wird, dass die Bedrohungsmeldungen von der dafür zuständigen Abteilung entgegen genommen wird, wird die Zuger Polizei eine bestimmte Ansprechstelle bezeichnen, an welche Bedrohungsmeldungen gerichtet werden können.

Die Polizei wird überdies ermächtigt, weitere Informationen einzuholen. Dies kann beispielsweise anhand einer Einsicht in polizeieigene Datenbanken (z.B. Waffenverwaltung gemäss § 12 der Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei vom 16. Dezember 2008 [BGS 512.15]) erfolgen. Sofern es notwendig erscheint, kann sie auch bei anderen Stellen oder Drittpersonen Informationen einholen. Dabei sind die Grundsätze des staatlichen Handelns, insbesondere die Verhältnismässigkeit zu beachten. Konkret darf das Einholen von Informationen nur insoweit erfolgen, als dass es für die Prüfung der Bedrohungsmeldung effektiv angezeigt und erforderlich ist. Auch beim Ergreifen von Massnahmen ist jeweils das mildeste Mittel zu wählen. Neben der Präventivansprache, welche je nach Ausgestaltung zu einem eher leichten (z.B. Ansprache vor der eigenen Haustür) oder einem schwereren (z.B. Aufsuchen bei der Arbeitsstelle oder in der Schule) Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der gefährdenden Person führt, stehen der Polizei je nach Gefahreinschätzung unterschiedliche Massnahmen wie beispielsweise der polizeiliche Gewahrsam (§ 12 ff. Polizeigesetz) oder eine Wegweisung/Fernhaltung (§ 16 Polizeigesetz) zur Verfügung. Sofern die Polizei den Verdacht hat, dass eine Straftat begangen wurde, kann sie auch Ermittlungstätigkeiten aufnehmen (vgl. Art. 299 Abs. 2 i.V.m. Art. 300 Abs. 1 Bst. a StPO).

Zu Absatz 4

Die vorgesehene Möglichkeit des Beizugs von Sachverständigen betrifft insbesondere die Zusammenarbeit mit psychiatrisch-psychologischen Fachleuten. Bei sehr schwierig einschätzbaren Bedrohungs- und Gefährdungssituationen kann ein entsprechender Beizug notwendig sein. Da die Ambulanten Psychiatrischen Dienste nicht in jedem Fall über entsprechend spezialisierte Fachpersonen verfügen, kommt beispielsweise auch die bereits oben erwähnte Fachstelle Forensic Assessment (FFA) der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich in Frage. Diese Fachstelle wurde im Kanton Zürich im Zusammenhang mit einem regierungsrätlichen Schwerpunkt zum Gewaltschutz geschaffen und unterstützt Polizei und Staatsanwaltschaften betreffend Gefährlichkeitseinschätzungen und Interventionsempfehlungen.

7.3. § 16c Daten von Personen mit Gewaltbereitschaft

Sofern bei der Polizei eine Bedrohungsmeldung eingeht und sie diese entsprechend zu prüfen hat, braucht es auch die Möglichkeit, die Daten entsprechend zu bearbeiten. Die Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei sieht dazu in § 10 die Möglichkeit der Errichtung von sogenannten Arbeitskarteien vor. Bei einer Arbeitskartei kann der Zugang auf wenige Mitarbeitende beschränkt werden und die Daten sind klar getrennt von den Personen- und Falldatenbanken, so dass keine Verknüpfung möglich ist. In Bezug auf den Gewaltschutz soll nun die Kompetenz zur Schaffung einer entsprechenden Arbeitskartei auf Gesetzesstufe erteilt werden.

Zu Absatz 1

Die Bearbeitung von Personendaten tangiert die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und muss nach den Grundsätzen des staatlichen Handelns auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Wie dargelegt soll mit dieser Bestimmung eine formell-gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung geschaffen werden.

Mit der in Absatz 1 ebenfalls enthaltenen Zweckumschreibung – zur Abwehr von Gefahren und Verhütung von Straftaten – wird sodann auch gleich das öffentliche Interesse umschrieben. In Bezug auf die Verhältnismässigkeit sind die Klärung des effektiven Risikopotentials einer Person mit hoher Gewaltbereitschaft und das damit notwendige Bearbeiten von Personendaten als geeignet anzusehen, um daraufhin allfällig notwendige Massnahmen zur Gefahrenabwehr zu ergreifen. Ein weniger starker Eingriff ist insofern ausgeschlossen, als dass die Bedrohungsmeldungen an die Polizei erst als Ultima Ratio erfolgen dürfen, so dass gerade keine andere Möglichkeit zum Schutz vor einer allfälligen Gefährdung durch die betroffenen Stellen selber besteht. In Bezug auf die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn gilt es zu beachten, dass die Personenbearbeitung nur dann erfolgen darf, wenn aufgrund des Verhaltens oder der Äusserungen der gefährdenden Person eine hohe, gegen andere Personen gerichtet Gewaltbereitschaft anzunehmen ist. In einem solchen Fall überwiegt das öffentliche Interesse der Gefahrenabwehr und der Verhütung von Straftaten gegenüber dem privaten Interesse der gefährdeten Person am Schutz vor dem Eingriff in ihre Persönlichkeitsrechte. Des Weiteren wird der Zugriff auf die Datensammlung stark eingeschränkt: Einzig diejenigen Polizeiangehörigen, welche mit dem Gewaltschutz betraut sind, dürfen die Daten bearbeiten.

Zu Absatz 2

Da es sich um einen sensiblen Bereich handelt, sollte grösstmögliche Transparenz geschaffen werden. Aus diesem Grund wird auf die Rechte der Betroffenen explizit verwiesen. Die Hinweise sollen denn auch dazu dienen, dass keine Ängste betreffend geheime Fichen entstehen. Die Informationspflicht nach § 38a ff. Polizeigesetz sowie auch das Auskunfts- und Einsichtsrecht nach § 38d f. Polizeigesetz finden im Bereich des Gewaltschutzes Anwendung. Sofern das Polizei nichts anderes regelt, gelten sodann die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes (vgl. § 37 Abs. 1 Polizeigesetz).

Die Informationspflicht sieht vor, dass die Polizei die betroffene Person über eine Bedrohungsmeldung und die damit verbundene Datenbeschaffung informiert (§ 38a Abs. 1 Polizeigesetz). Solange noch Abklärungen getätigt werden, muss noch keine Information erfolgen, da dies dem Zweck der Informationserhebung zuwiderlaufen könnte (§ 38a Abs. 2 Polizeigesetz; vgl. auch Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 26. Juni 2012; Vorlage Nr. 2165.1 - Laufnummer 14116, S. 34). Bei einer Präventivansprache erhält die betroffene Person Kenntnis von der Datenbeschaffung, so dass keine separate Information mehr notwendig ist (§ 38b Abs. 1 Bst. a Polizeigesetz).

Jede Person kann überdies Auskunft verlangen bzw. Einsicht nehmen, ob sie in der entsprechenden Arbeitskartei verzeichnet ist (§ 38d Polizeigesetz); eine Einschränkung des Auskunfts- und Einsichtsrecht ist sodann einzig in begründeten Fällen möglich (§ 38e Polizeigesetz). Darüber hinaus kann die Berichtigung von fehlerhaften Daten verlangt werden (§ 15 Datenschutzgesetz).

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt die Lösungsfristen auf formell-gesetzlicher Ebene; diese Spezialbestimmung geht sodann den allgemeinen Vorschriften in § 14 der Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei vor. In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips wird festgehalten, dass wenn die Daten nicht mehr gebraucht werden, diese zu löschen sind. Dies kann sein, wenn der Grund für die Datenbearbeitung wegfällt, also wenn sich beispielsweise herausstellt, dass entgegen der anfänglichen Annahme doch keine hohe, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft vorliegt, oder z.B. dann, wenn die betreffende Person verstirbt. Bei den anderen Fällen ist jedoch eine längere Aufbewahrungsdauer notwendig, da gerade die Vorgeschichte und

der Verlauf bzw. die Entwicklung des Risikopotentials im Bereich der Risikoeinschätzung sehr wesentlich ist. Die Dauer von zehn Jahren nach Erfassung des letzten Datenzuwachses lehnt sich an die entsprechende Regelung im Kanton Solothurn an.

Zu Absatz 4

Gemäss Absatz 4 der Bestimmung ist eine Orientierung von potentiell gefährdeten Personen möglich. Der Gewaltschutz soll neben dem öffentlichen Interesse der Gefahrenabwehr insbesondere auch einer Verbesserung des Opferschutzes ausserhalb eines Strafverfahrens dienen. Mit der Mitteilung soll das potentielle Opfer in die Lage versetzt werden, die ihm notwendig erscheinenden Massnahmen zu treffen – allenfalls in Absprache mit der Polizei. Unter Personen sind sowohl natürliche wie juristische Personen zu verstehen. In der Praxis werden zwar vor allem natürliche Personen als gefährdete Personen in Frage kommen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass ernstzunehmende Drohungen eines Amoks eine juristische Person betreffen (z.B. im Rohstoffhandel tätige Firmen). Da unter Umständen für einen wirksamen Opferschutz auch weitere Personen und Stellen zu informieren sind, sieht die Bestimmung auch die Möglichkeit einer Mitteilung an nicht direkt gefährdete Personen vor. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine Person mit hoher Gewaltbereitschaft in einen anderen Kanton zieht. In einem solchen Fall kann, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, die Orientierung einer ausserkantonalen Behörde oder Verwaltungsstelle angezeigt sein (z.B. die im Bereich Bedrohungsmanagement oder Gewaltschutz zuständige Stelle). Aus datenschutzrechtlichen Gründen wurde im Gesetzestext explizit erwähnt, dass unter den weiteren «Stellen» sowohl innerkantonale wie auch ausserkantonale Stellen zu verstehen sind. Selbstverständlich spielt sodann auch bei den Personen der Wohnort keine Rolle, denn die Gewalt macht nicht an den Kantonsgrenzen halt.

Zur Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit sind die Voraussetzungen für eine Datenbekanntgabe gemäss Absatz 4 höher angesetzt als diejenige für die Datenbearbeitung in Absatz 1. Bei Absatz 1 ist einzig eine hohe Gewaltbereitschaft vorausgesetzt, unabhängig von der Schwere der möglichen Straftat. Bei der Weitergabe von Daten ist darüber hinaus notwendig, dass die Mitteilung geeignet und erforderlich erscheint, um ein Verbrechen oder Vergehen zu verhüten oder eine ernsthafte Gefahr abzuwehren. Der Begriff der Ernsthaftigkeit wird auch in Art. 221 Abs. 2 StPO im Zusammenhang mit der Sicherheitshaft verwendet, so dass auf die diesbezügliche Auslegung verwiesen werden kann.

Zu Absatz 5

Nach Absatz 5 ist die gefährdende Person über die Weitergabe der Daten an das potentielle Opfer oder weiterer Personen und Stellen im Grundsatz unverzüglich zu informieren. Es wird jedoch auch Situationen geben, bei welchen die gleichzeitige Information der gefährdenden Person aus taktischen Gründen ungeschickt oder sogar gefährlich wäre. In diesen Fällen kann die Mitteilung aufgeschoben oder unterlassen werden. Damit sichergestellt ist, dass diese Prüfung erfolgt ist und die Mitteilung an die gefährdende Person nicht einfach vergessen ging, sollte in den Akten ein entsprechender Vermerk vorgenommen werden.

7.4. § 16d Zusammenarbeit zwischen Behörden und weiteren Stellen

Diese Bestimmung sieht vor, dass bei entsprechender Notwendigkeit eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden und weiteren Stellen stattfinden kann. Die Polizei muss die Möglichkeit haben, bei Bedarf ihre Tätigkeit mit derjenigen von anderen Behörden und Stellen zu koordinieren, so dass diese ihr Wissen und die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Möglichkeiten für eine Lösungsfindung einbringen. Gerade bei sehr komplexen Fällen braucht es eine solche interdisziplinäre Zusammenarbeit. Ziel einer entsprechenden Arbeitsgruppe mit

Fachspezialisten ist sowohl die bessere Risikoeinschätzung als auch das Erkennen und die bestmögliche Umsetzung der im Einzelfall geeigneten und indizierten Massnahmen.

Die vorgesehene Rechtsgrundlage hält explizit und somit auch transparent fest, dass bei einer entsprechenden Zusammenarbeit die für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Informationen ausgetauscht werden können, ohne dass jeweils eine Entbindung vom Amtsgeheimnis eingeholt werden muss. Eine ähnliche Bestimmung – jedoch mit leicht anderem Fokus – besteht in Art. 453 Abs. 1 ZGB, gemäss welcher bei konkreten Indizien auf eine entsprechende Selbst- oder Fremdgefährdung eine Zusammenarbeitspflicht zwischen der KESB, der Polizei und weiteren betroffenen Stellen (z.B. Schulpsychologische Dienst [SPD], Notfallärzte, Betreibungsämter etc.) gesetzlich vorgesehen ist. Zu Auslegungsschwierigkeiten in der Lehre und der Praxis führte jedoch die Tatsache, dass Art. 453 Abs. 2 zwar eine Entbindung vom Amts- oder Berufsgeheimnis für die aktive Mitteilung an die KESB vorsieht, jedoch nicht explizit auch für den Informationsaustausch im Rahmen der Zusammenarbeitspflicht. Ein Teil der Lehre geht davon aus, dass die Pflicht zur Zusammenarbeit implizit festhält, dass in solchen Fällen die Entbindung vom Amts- oder Berufsgeheimnis entfällt (vgl. MARIANNE SCHWANDER, Rechtliche Vorbedingungen für ein Bedrohungsmanagement bei Häuslicher Gewalt in der Schweiz, Gutachten im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bern 2013; S. 11). Damit vorliegend keine solchen Auslegungsschwierigkeiten entstehen, wird in § 16d explizit vorgesehen, dass der notwendige gegenseitige Informationsaustausch ohne separate Entbindung vom Amtsgeheimnis möglich sein soll. Anders als bei Art. 453 ZGB soll vorliegend jedoch keine automatische Entbindung vom Berufsgeheimnis stattfinden. Sollte im Einzelfall Bedarf an der Mitarbeit einer Person bestehen, welche beispielsweise dem Arztgeheimnis unterliegt, kann sich diese vom Berufsgeheimnis entbinden lassen.

Zur Wahrung der Verhältnismässigkeit wird im Gesetzestext von einer ernsthaften Gefahr gesprochen. Damit wird klargestellt, dass es sich nicht einfach um eine zukünftige und abstrakte, sondern um eine unmittelbare und konkrete Gefahr handeln muss. Auch muss von der Intensität her eine erhebliche Gefahr vorliegen, was sich daraus ergibt, dass die Zusammenarbeit der Verhinderung eines möglichen Verbrechens oder Vergehens dienen soll.

8. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

8.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die mit dieser Vorlage neu geschaffenen Aufgaben wie Entgegennahme und Prüfung von Meldungen, die Vornahmen von weiteren Abklärungen bei Bedarf und das Ergreifen von allfällig notwendigen Massnahmen sowie der Aufwand für den Betrieb einer entsprechenden Arbeitskartei werden bei der Zuger Polizei zu einem Mehraufwand führen. Im Gegensatz zu einem umfassenden Bedrohungsmanagement, bei welchem gemäss den Erfahrungen von anderen Kantonen im Verhältnis im Kanton Zug mit zwei zusätzlichen Personaleinheiten gerechnet werden müsste (vgl. oben Ziff. 3.3), kann mit der vorliegenden redimensionierten Variante der Aufwand reduziert werden. Der personelle Mehraufwand wird im vorgeschlagenen Modell auf 0.5 Personaleinheiten geschätzt. Der Regierungsrat ist vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und des Entlastungsprogramms 2015–2018 sowie der weiteren Sparmassnahmen überzeugt, dass die Zuger Polizei die Leistungen ohne zusätzliche personelle Mittel erbringen kann (interne Kompensation).

Darüber hinaus kann der punktuelle Beizug von Sachverständigen Kosten generieren. Eine Schätzung der finanziellen Auswirkungen ist aufgrund der Ungewissheit in Bezug auf die Anzahl und den Umfang der Fälle, bei welchen ein Beizug von Sachverständigen notwendig ist,

nicht möglich. Da es sich um ausserordentliche Beträge handelt, welche weder im Umfang noch in der Höhe kalkuliert werden können, werden diese auch nicht budgetiert. Sollte der Bezug von Sachverständigen aufgrund einer Bedrohungsmeldung einer kantonalen, kommunalen oder mit öffentlichen Aufgaben betrauten Stelle notwendig sein, wird die Abweichung in der Jahresrechnung durch die Zuger Polizei kommentiert werden.

Die Zuger Polizei wird den personellen und finanziellen Mehraufwand im Zusammenhang mit dem Gewaltschutz dokumentieren. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen dienen zudem als Grundlagen für das künftig beabsichtigte umfassende Bedrohungsmanagement.

8.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

8.3. Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat eine Anpassung des Leistungsauftrags der Zuger Polizei zur Folge.

9. Zeitplan

| | |
|-------------------|-----------------------------------|
| 4. Mai 2017 | Kantonsrat, Kommissionsbestellung |
| Juni – Sept. 2017 | Kommissionssitzung(en) |
| Oktober 2017 | Kommissionsbericht |
| November 2017 | Kantonsrat, 1. Lesung |
| Februar 2018 | Kantonsrat, 2. Lesung |
| März 2018 | Publikation Amtsblatt |
| Mai 2018 | Ablauf Referendumsfrist |
| Herbst 2018 | Allfällige Volksabstimmung |
| 2019 | Inkrafttreten |

10. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 2733.2 - 15417 einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Das erheblich erklärte Postulat (Vorlage Nr. 2121.1 - 14007) der Justizprüfungskommission sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 28. März 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser