



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

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 3. Juli 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrats betreffend Änderung des Polizeigesetzes vom 30. November 2006 (BGS512.1) hat die Vorlage des Regierungsrates vom 28. März 2017 (Vorlagen Nr. 2733.1/2 - 15416/7) in der Sitzung vom 3. Juli 2017 beraten und verabschiedet. Sicherheitsdirektor Beat Villiger vertrat das Geschäft aus Sicht der Regierung. Er wurde von Meret Baumann, Stv. Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion, und Thomas Armbruster, Chef Kriminalpolizei, unterstützt. Das Protokoll führte Ruth Schorno.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Ausgangslage
2. Ablauf der Kommissionsberatung
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Schlussabstimmung
6. Kommissionsantrag

1. Ausgangslage

Ursprünglicher Anstoss dieser Vorlage war ein Postulat der Justizprüfungskommission betreffend Schaffung einer zentralen Informationsstelle für Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential (Vorlage Nr. 2121). Praktisch gleichzeitig mit der Bearbeitung dieses Postulats entwickelte sich auch in der Schweiz das sogenannte Bedrohungsmanagement. Dieses zielt im Wesentlichen darauf ab, dass zielgerichtete Gewaltbereitschaft frühzeitig erkannt, das Risiko professionell eingeschätzt und bei Bedarf entschärfend eingegriffen werden kann. Auf der Basis der vorliegenden Gesetzesvorlage soll ermöglicht werden, die Polizei einzuschalten, auch wenn die Grenze zu einer strafbaren Handlung (noch) nicht überschritten wurde. Bisher hatte die Polizei einzig einen allgemein gehaltenen und nicht näher konkretisierten Auftrag, Massnahmen zur Verhinderung von Straftaten zu treffen und somit präventiv tätig zu sein. Da mit der vorgesehenen Tätigkeit im Bereich des Gewaltschutzes aber verfassungsmässige Rechte tangiert werden, ist ein gesetzlich klar umschriebener Auftrag notwendig. Dieser soll mit der vorliegenden Gesetzesänderung erteilt werden.

Die mit dem Gewaltschutz geschaffenen Gesetzesgrundlagen enthalten alle notwendigen gesetzlichen Kernelemente des Bedrohungsmanagements. Die vom Regierungsrat vorgesehene Umsetzung hat sich jedoch an den Verhältnissen im Kanton Zug orientiert und auch die knappen Ressourcen berücksichtigt.

2. Ablauf der Kommissionsberatung

An der Kommissionssitzung vom 3. Juli 2017 orientierte Regierungsrat Beat Villiger in einer kurzen Einführung über die Ausgangslage, den Handlungsbedarf und die Haltung des Regierungsrats. Daraufhin erklärte Meret Baumann, Stv. Generalsekretärin, die Funktionsweise des Be-

drohungsmanagements im Allgemeinen sowie dessen Ausgestaltung im Kanton Solothurn. Thomas Armbruster, Chef Kriminalpolizei, schilderte den IST-Zustand im Kanton Zug mit Ausführungen zum Bereich häusliche Gewalt, dem Gewaltschutz im Terrorbereich und zur allgemeinen Gefahrenabwehr. Danach stellte Meret Baumann die Vorlage im Detail vor und erläuterte die einzelnen Gesetzesbestimmungen anhand eines Schemas zu den Eskalationsstufen im vorgesehenen Gewaltschutz (vgl. Beilage 1). Schlussendlich informierte Thomas Armbruster darüber, wie die Umsetzung der Vorlage bei der Zuger Polizei aussehen wird und was dies im Konkreten bedeutet.

Im Anschluss gab es eine Fragerunde sowohl zur Vorstellung der Vorlage als auch zum Bericht und Antrag des Regierungsrats. Von Interesse war dabei unter anderem das Zusammenspiel des vorgesehenen Gewaltschutzes mit der bereits bestehenden Fachstelle häusliche Gewalt. Letztere verfügt über eine Personaleinheit; wobei diese Ressourcen bereits heute nicht ausreichen, um alle Fälle wie gewünscht zu bearbeiten. Es erfolgt deshalb eine Priorisierung. Organisatorisch ist bei der Umsetzung des Gewaltschutzes eine Zusammenarbeit mit der Fachstelle häusliche Gewalt beabsichtigt.

Die Kommission erkundigte sich, wie viele Stellen für ein umfassendes Bedrohungsmanagement notwendig wären. Für ein Modell nach dem Vorbild des Kantons Solothurn wären im Kanton Zug gemäss den Erhebungen im Rahmen eines entsprechenden Projekts von einem zusätzlichen Bedarf an 200 Stellenprozenten auszugehen. Mit den derzeit vorgesehenen 50 Stellenprozenten, welche die Zuger Polizei aufgrund der Sparmassnahmen intern kompensieren muss, können jedoch die Meldestelle mit der nötigen Datenimplementierung realisiert und auch Massnahmen getroffen werden. Es werden aber Priorisierungen und teils auch Abstriche insbesondere bei der Begleitung und praktisch vollständig bei der Nachbetreuung notwendig sein.

3. Eintretensdebatte

Wesentlich für die Kommission war die Feststellung, dass im Vergleich zu den Kantonen, in welchen ein umfassendes Bedrohungsmanagement eingeführt worden oder dessen Einführung in Planung ist, die vorgesehenen gesetzlichen Grundlagen praktisch dieselben sind. Der Unterschied in den Modellen basiert denn auch nicht auf den gesetzlichen Grundlagen, sondern auf deren Ausgestaltung im Rahmen der Umsetzung. Konkret geht es darum, wie viele personelle Ressourcen danach für die Wahrnehmung dieser Aufgabe vorhanden sind und wie viele neue Strukturen (z.B. spezifisch geschulte Ansprechpersonen in allen Institutionen, Gemeinden, Spitälern etc.) aufgebaut werden. Für einen allfälligen personellen Ausbau würde es im Kanton Zug keine Gesetzesänderung brauchen. Die Kommission betonte sodann mehrmals, dass es ihr wichtig ist, dass keine Alibi-Gesetzgebung gemacht wird und der Regierungsrat trotz Sparmassnahmen genügend Personal für die Umsetzung der Vorlage zur Verfügung stellen wird.

Die Kommission beschloss einstimmig mit 15:0 Stimmen (ohne Enthaltungen) auf die Vorlage zur Änderung des Polizeigesetzes (Vorlage Nr. 2733.1 / 2733.2 – 15416 / 15417) einzutreten.

4. Detailberatung

In der Detailberatung hat sich die Kommission mit sämtlichen Bestimmungen befasst. Nachfolgend wird lediglich auf diejenigen Bestimmungen eingegangen, bei welchen ein Änderungsantrag gestellt oder über einzelne Punkte vertieft diskutiert wurde.

§ 16a Präventivansprache

§ 16a Abs. 1

Es wurde zur Diskussion gestellt, ob die Polizei verpflichtet werden soll, in solchen Fällen bei allen Personen regelmässig eine Präventivansprache durchzuführen. Die Kommission kam zum Schluss, dass die in der Vorlage vorgesehene Kann-Bestimmung der Polizei ermöglicht, situativ zu entscheiden, ob eine Präventivansprache sinnvoll ist oder nicht. Aus taktischen Gründen ist dieser Spielraum für die Polizei wichtig und soll wie vorgesehen mittels Kann-Bestimmung beibehalten werden.

§ 16b Bedrohungsmeldung an die Polizei

§ 16b Abs. 1

Bereits im Rahmen der Vorstellung der Vorlage kam die Frage auf, wie zwischen erhöhter und hoher Gewaltbereitschaft unterschieden werden kann. Diese Abgrenzung ist denn auch in der Praxis nicht eindeutig, denn die Fälle sind selten schwarz und weiss, sondern es gibt fließende Übergänge. Mit der Verwendung des Begriffs «hoher» Gewaltbereitschaft soll insbesondere sichergestellt werden, dass nicht irgendwelche unangenehmen Verwaltungskundinnen und Verwaltungskunden («Querulanten»), welche die Behörden übermässig belasten, sich ungehörig äussern oder sich auf eine das Mass des Anstandes überschreitende Art und Weise verhalten, gemeldet werden. Dies sind klassischerweise Fälle, welche sachgerecht im Rahmen der internen Deeskalation oder mittels Beizug der Ombudsstelle angegangen werden können. In Abgrenzung dazu sind unter dem Begriff der hohen Gewaltbereitschaft Fälle zu verstehen, bei denen eine effektive, konkrete Gewaltbereitschaft auszumachen ist und welche folglich auch den Beizug der Polizei rechtfertigen. Im Bereich der hohen Gewaltbereitschaft geht die Polizei davon aus, dass etwas passieren kann, und es ist deshalb nachvollziehbar, dass diese Fälle angeschaut und beurteilt werden müssen. In diesem Bereich kann dann auch das Ergreifen von Massnahmen verhältnismässig sein.

Antrag auf Ersetzen des Begriffs «hoher» mit «erhöhter» Gewaltbereitschaft

Dieser Antrag wurde in der Kommission im Hinblick darauf gestellt, dass die Differenzierung nicht eindeutig ist und die vorgängigen Ausführungen im Bericht von den Personen, die eine Meldung machen wollen, nicht gelesen werden.

Beschluss

Der Änderungsantrag wurde mit 9:6 Stimmen abgelehnt.

§ 16b Abs. 2

Antrag auf Relativierung der zwingenden Kontaktierung der Ombudsstelle

Die Kommission hatte Mühe mit der obligatorischen Kontaktaufnahme mit der Ombudsstelle, da dies bedeutet, dass man auch dann an die Ombudsstelle gelangen muss, wenn man bereits weiss, dass es nicht zweckdienlich ist. Der Gesetzestext sollte folglich keine zwingende Kontaktaufnahme vorsehen.

Beschluss

Die Kommission beschloss einstimmig folgende Änderung:

- ² Vorgängig zu einer Meldung sind die Möglichkeiten der internen Deeskalation auszuschöpfen sowie **der Einbezug der Ombudsstelle zu prüfen.**

§ 16c Daten von Personen mit hoher Gewaltbereitschaft

§ 16c Abs. 1

In der Bestimmung ist festgelegt, dass die Datenbearbeitung in einer Arbeitskartei erfolgt. Dieser Begriff stammt aus § 7 Abs. 1 der Verordnung über die Datenbearbeitungssysteme für die

Polizei vom 16. Dezember 2008 (BGS 512.15) und bestimmt eine spezifische Form der Datensammlung, welche sich z.B. von den allgemeinen Personen- oder Falldatenbanken abgrenzt und bei welcher der Zugriff auf bestimmte Mitarbeitende eingeschränkt werden kann.

Antrag auf Ergänzung des Wortes «digital»

Da der Begriff der «Arbeitskartei» auch als eine Datensammlung in Papierform verstanden werden kann, wurde beantragt, dass in der Bestimmung das Wort «digital» ergänzt wird. Gleichzeitig wurde von anderer Seite die Ablehnung dieses Antrags empfohlen, da es sich teilweise auch um Handnotizen handeln kann, die in einem Ordner abgelegt werden.

Beschluss

Der Änderungsantrag wurde mit 12:1 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt.

Antrag auf eine Zugriffsberechtigung der Einsatzleitzentrale (ELZ)

Die Kommission erkundigte sich, ob die ELZ Zugriff auf die Daten hat. In Kenntnis von der im Kanton Luzern vorgesehenen Regelung, welche der ELZ einen direkten Zugriff gewährt, wird folgende Änderung beantragt:

¹ (...) Die Bearbeitung erfolgt in einer Arbeitskartei, auf welche einzig die mit dem Gewaltschutz betrauten Polizeiangehörigen **sowie die Einsatzleitzentrale** Zugriff haben.

Da es sich um sensible Daten handelt, wurde alternativ auch das Anbringen eines Markers geprüft. Dieser würde darauf hinweisen, dass in der Arbeitskartei des Gewaltschutzes Angaben zu dieser Person vorhanden sind. Es wäre jedoch kein direkter Zugriff möglich, sondern die ELZ müsste bei Mitarbeitenden des Gewaltschutzes um Bekanntgabe der Daten ersuchen. Da beim Gewaltschutz keine Pikettorganisation vorgesehen ist, wäre diese Alternative im Kanton Zug dann ungenügend, wenn ein entsprechender Einsatz zur Nachtzeit oder am Wochenende erfolgte. Ebenfalls verworfen wurde die Idee, dass für die ELZ eine Zusammenfassung von jedem einzelnen Fall erstellt würde. Dies wäre mit den knappen personellen Ressourcen nicht realisierbar und es bestünde überdies die Gefahr, dass relevante Daten vergessen gehen.

Beschluss

Der Änderungsantrag entsprechend der oben aufgeführten Formulierung wurde mit 13:1 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

§ 16c Abs. 2

Bereits bei der Fragerunde hat sich die Kommission erkundigt, ob der Name des Melders immer der gewaltbereiten Person bekannt gegeben werden muss oder ob es Ausnahmen gibt. Gemäss § 38a Polizeigesetz besteht grundsätzlich eine Informationspflicht, jedoch gibt es auch Ausnahmen. So entfällt die Informationspflicht gemäss § 38b Polizeigesetz in den folgenden Fällen:

- « a) die betroffene Person ist bereits informiert;
- b) ein formelles Gesetz sieht dies ausdrücklich vor;
- c) das Organ, bei welchem die Daten erhoben wurden, verlangt dies ausdrücklich, gestützt auf die für das Organ massgebende Gesetzgebung;
- d) die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben ist durch die Information ernsthaft gefährdet;
- e) die Information ist nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich;
- f) es handelt sich um Journaleintragungen. »

Des Weiteren kann die Polizei die Information gemäss § 38b Abs. 1 Polizeigesetz verweigern, einschränken oder aufschieben, wenn

- « a) dies wegen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen erforderlich ist;
- b) oder die Information den Zweck einer Strafuntersuchung oder eines anderen Untersuchungsverfahrens in Frage stellt. »

Die Information kann folglich beispielsweise dann unterbleiben, wenn dies zum Schutz der meldenden Person aufgrund einer Bedrohungssituation als notwendig erscheint.

§ 16c Abs. 3

Antrag auf Reduktion der Lösungsfrist auf 5 Jahre

Es wurde beantragt, dass die vorhandenen Daten nicht erst nach 10 Jahren, sondern bereits nach 5 Jahren gelöscht werden. 5 Jahre sind im Leben einer Person jedoch eine relativ kurze Zeitspanne. Es kann sein, dass eine Person 5 Jahre nicht in Erscheinung tritt, dann aber wieder aufgrund von Gewaltbereitschaft auffällig wird. Dann würden der Polizei alle früheren Informationen fehlen. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Daten ohnehin sofort gelöscht werden müssen, wenn sie nicht mehr benötigt werden – also beispielsweise dann, wenn Abklärungen zeigen, dass bei jemandem nicht oder nicht mehr von einer hohen Gewaltbereitschaft auszugehen ist.

Beschluss

Der Änderungsantrag wird mit 14:1 Stimmen abgelehnt.

Schlussbemerkungen

Antrag auf Befristung der Gesetzesänderung

Ein Kommissionmitglied schlug die Befristung der Gesetzesänderung vor. Daraufhin sollte ein Bericht darüber Auskunft geben, ob eine Fortsetzung des Gesetzes angezeigt ist oder ob zusätzliche Ressourcen notwendig sind. Im Rahmen der Debatte zeigte sich, dass ein Interesse an einer Berichterstattung gegenüber dem Parlament besteht.

Rückzug des Antrags

Der Sicherheitsdirektor sicherte zu, dass die Aufgabe in den Leistungsauftrag der Zuger Polizei aufgenommen und damit gegenüber dem Kantonsrat Rechenschaft abgelegt werde. Der Antrag auf Befristung des Gesetzes wurde in der Folge zurückgezogen.

Antrag auf Konsultativabstimmung betreffend Äusserung der Kommission zu den personellen Ressourcen

Ein Teil der Kommission war der Meinung, dass die vom Regierungsrat vorgeschlagenen personellen Ressourcen nicht genügen werden und die Kommission dies entsprechend offiziell kommentieren solle. Ein anderer Teil der Kommission erachtete es nicht für notwendig, dass sich die Kommission zur Umsetzung des Gesetzes äussert, da dies Aufgabe des Regierungsrats sei.

Beschluss

Die Kommission lehnte mit 8:7 Stimmen die Durchführung einer Konsultativabstimmung betreffend Äusserung der Kommission zu den personellen Ressourcen ab.

5. Schlussabstimmung

Die Kommission stimmte der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 13:2 Stimmen zu. Die Kommissionsmitglieder, welche gegen die Vorlage stimmten, hielten fest, dass sie nicht gegen den Gesetzestext stimmten, sondern mit der Umsetzung nicht einverstanden seien. In diesem Kontext äusserte auch eine weitere Minderheit der Kommission ein Unbehagen und forderte, dass genügend personelle Ressourcen bei der Umsetzung zur Verfügung zu stellen sind.

6. Parlamentarische Vorstösse

Der Regierungsrat beantragte in seinem Bericht zur vorliegenden Gesetzesänderung, dass zusammen mit dieser Vorlage das am 21. März 2013 als erheblich erklärte Postulat der Justizprüfungskommission betreffend Schaffung einer zentralen Informationsstelle für Personen mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential als erledigt abzuschreiben sei.

In der Kommission wurde dieser Punkt nicht mehr explizit aufgenommen, jedoch ergab sich aus der Diskussion und der Zustimmung zur Vorlage des Regierungsrats, dass auch die Kommission davon ausging, dass damit das Postulat der Justizprüfungskommission als erfüllt gilt. Das Postulat kann deshalb als erledigt von der Geschäftsliste abgeschrieben werden.

7. Kommissionsantrag

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat,

1. mit 13:2 Stimmen auf die Vorlagen Nr. 2733.2 – 15417 einzutreten und ihr mit den Änderungen der vorberatenden Kommission zuzustimmen;
2. das als erheblich erklärte Postulat (Vorlage Nr. 2121.1 – 14007) der Justizprüfungskommission sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 3. Juli 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Philip C. Brunner

Beilagen:

- Eskalationsstufen Gewaltschutz
- Synopse

Kommissionsmitglieder:

Brunner Philip C., Zug, Präsident
Andermatt Pirmin, Baar
Balmer Kurt, Risch
Christen Hans, Zug
Gander Thomas, Cham
Giger Susanne, Zug
Gysel Barbara, Zug
Hess Mariann, Unterägeri

Mösch Jean-Luc, Cham
Nussbaumer Karl, Menzingen
Peter Marcel, Neuheim
Riedi Beni, Baar
Umbach Karen, Zug
Werner Thomas, Unterägeri
Wiederkehr Roger, Risch