



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

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 4. Oktober 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2733.2 - 15417 an der Sitzung vom 4. Oktober 2017 beraten. Der Sicherheitsdirektor, Regierungsrat Beat Villiger, nahm an der Sitzung teil und stand uns für Auskünfte zur Verfügung. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Finanzielle Auswirkungen
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Antrag

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat eine Änderung des Polizeigesetzes vom 30. November 2006 (BGS 512.1). Es geht um die Schaffung der Rechtsgrundlage für die Prävention von zielgerichteten Gewalttaten. Mit den vorgesehenen Massnahmen sollen schwere Gewaltdelikte soweit als möglich verhindert werden. Die Details zur Vorlage finden sich im regierungsrätlichen Bericht Nr. 2733.1 - 15416.

Die vorberatende Kommission ist gemäss ihrem Bericht Nr. 2733.3 - 15568 einstimmig auf die Vorlage eingetreten und beantragt zwei Änderungen. Ihrem Bericht liegt eine übersichtliche Darstellung zu den verschiedenen Eskalationsstufen beim Gewaltschutz bei.

2. Finanzielle Auswirkungen

Im Bericht des Regierungsrats wird auf Seite 15 erwähnt, dass die neuen Aufgaben, die mit dieser Gesetzesänderung verbunden sind, zu Mehraufwand bei der Zuger Polizei führen werden. Im Rahmen der aktuell umzusetzenden Sparmassnahmen wird dieser Mehraufwand jedoch mit den vorhandenen Ressourcen bewältigt.

Da es sich um neue Aufgaben handelt, hat die Stawiko die Vorlage beraten. Vor der Sitzung haben wir uns nach Details zu den finanziellen Auswirkungen erkundigt. Die Stawiko verdankt die ausführliche schriftliche Stellungnahme der Sicherheitsdirektion, die nachfolgend wiedergegeben wird:

2.1. Kosten EDV / Datenbank (Anschaffung und jährlicher Unterhalt)

Gemäss § 16c Absatz 1 kann die Polizei Personendaten von Personen, welche aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine hohe, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft zeigen, bearbeiten. Die Gesetzesvorlage sieht vor, dass die Bearbeitung der Daten im Vorgangsbearbeitungssystem (ABI) der Zuger Polizei vorgenommen wird. In diesem System ist die Errichtung von sogenannten Arbeitskarteien möglich (vgl. §10 der Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei vom 16. Dezember 2008 [BGS 512.15]). 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.

Das System ist bei der Polizei als Kernsystem im täglichen Einsatz und die Wartung und der Support für das System, welches von allen Polizisten benutzt wird, ist budgetiert. Durch die Schaffung einer neuen Arbeitskartei entstehen weder Anschaffungskosten noch zusätzliche Kosten für den jährlichen Unterhalt. Einzig für die Implementierung und die Einrichtung einer neuen Arbeitskartei entsteht ein vertretbarer personeller Aufwand.

2.2. Ressourcen Aufbau und Implementierung der neuen Aufgabe

Für den Aufbau und die Implementierung der neuen Aufgabe muss mit einem einmaligen Aufwand von ca. 300 Stunden gerechnet werden; dies entspricht über ein Jahr gerechnet rund 20 Stellenprozenten. Dies insbesondere für Organisationsänderungen, Kommunikation, Erstellung von Prozessen, Checklisten und Weisungen, Absprachen, Erstellen und Einrichten der Arbeitskartei, Erstellung von Informationsmaterial sowie die gesamte Ausbildung der mit der Aufgabe betrauten Person und aller von der Gesetzesänderung betroffenen Mitarbeitenden. Der interne Aufwand von 300 Stunden verteilt sich somit über mehrere Personen, wobei ca. 200 Stunden bei den Mitarbeitenden Gewaltschutz und 100 Stunden über das gesamte Polizeikorps anfallen werden.

Im Kontext der Sparprogramme wird in der Regel mit 150 000 Franken pro Personaleinheit gerechnet. Die rund 20 Stellenprozente entsprechen somit 30 000 Franken. Wie bei vielen kantonalen Projekten üblich, werden diese projektbezogenen Aufbauposten von der Zuger Polizei im Rahmen des laufenden Betriebs mit den bestehenden Personalressourcen abgedeckt.

2.3. Kosten Beratung / Drittleistungen

Gemäss § 16b Absatz 4 der Gesetzesvorlage kann die Polizei punktuell Sachverständige beiziehen, was Kosten generieren kann. Der vorgesehene Beizug von Sachverständigen betrifft insbesondere die Zusammenarbeit mit psychiatrisch-psychologischen Fachleuten. Da die Ambulanten Psychiatrischen Dienste praktisch über keine entsprechend spezialisierten Fachpersonen verfügen, kommt dafür insbesondere die Fachstelle Forensic Assessment und Fallmanagement (FFAF) der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich in Frage. Diese Fachstelle unterstützt Polizei und Staatsanwaltschaften betreffend Gefährlichkeitseinschätzungen und Interventionsempfehlungen.

Gemäss einer sehr vagen Schätzung geht die Polizei von jährlich 0 bis 5 Gefährlichkeitseinschätzungen und Interventionsempfehlungen aus, die gestützt auf § 16b veranlasst werden müssen. Es handelt sich dabei nicht um Gutachten, sondern um Berichte, welche je nach Bedarf von unterschiedlichem Umfang und Vertiefung sind (Aktennotizen, Kurzberichte oder Befundberichte. Wir gehen davon aus, dass solche Einschätzungen zwischen 1000 und 10 000 Franken kosten und insgesamt somit zwischen 0 und 50 000 Franken gerechnet werden muss. Aufgrund der Ungewissheit in Bezug auf die Anzahl und den Umfang der Fälle können diese ausserordentlichen Beträge nicht budgetiert werden. Stattdessen wird eine darauf basierende Abweichung in der Jahresrechnung von der Zuger Polizei kommentiert werden.

2.4. Laufende Kosten pro Jahr (EDV/Drittleistungen) und obwohl mit bisherigem Personal durchgeführt, Lohneinstufung der Stelle

2.4.1. Laufende Kosten

Neben den bereits erwähnten Kosten ist insbesondere noch die Verwendung von notwendigen Risikoanalyseinstrumenten anzuführen wie beispielsweise:

- ODARA (Ontario Domestic Assault Risk Assessment); für Polizei kostenlos
- RaProf; Lizenz pro Jahr 300 Franken
- Risiko-Oktagon; für Polizei kostenlos.

Damit solche Instrumente eingesetzt werden können, müssen die zuständigen Mitarbeitenden die diesbezüglichen externen Kurse besuchen. In den Personalkosten sind auch Aus- und Weiterbildungskosten enthalten, welche je nach Interesse des Kantons an spezifischer Schulung bei den Mitarbeitenden eingesetzt werden. Mit der vorgesehenen Änderung des Polizeigesetzes wird ein grösserer Anteil der budgetierten Weiterbildungskosten im Bereich Gewaltschutz eingesetzt.

2.4.2. Lohneinstufung

Es handelt sich um eine Polizeispezialistenstelle mit Abschluss der höheren Polizeiausbildung (Polizist II gem. BGK). Diese Stelle hat ein Gesamtlohnband von Klasse 12 bis Klasse 16. Wie oben aufgezeigt wird mit 150 000 Franken pro Personaleinheit gerechnet. Auf dieser Basis können die Personalkosten für die vorgesehenen 0,5 Personaleinheiten auf 75 000 Franken pro Jahr geschätzt werden. Wie im Bericht und Antrag ausgeführt, erfolgt jedoch keine Personalaufstockung – die Zuger Polizei muss durch Aufgabenpriorisierung und -reduktion sowie interne Umverteilungen die vorgesehene Gewaltschutzstelle implementieren.

2.5. Allenfalls weitere Kosten

Weitere Kosten sind keine bekannt.

3. Eintretensdebatte

Eintreten war in der Stawiko unbestritten.

Die Stawiko hat Kenntnis genommen, dass gemäss den Ausführungen auf Seite 15 des regierungsrätlichen Berichts bei einem umfassenden Bedrohungsmanagement mit 2,0 zusätzlichen Personaleinheiten gerechnet werden müsste. Die vorgesehene redimensionierte «Light-Variante» kann mit 0,5 Personaleinheiten umgesetzt werden. Der Sicherheitsdirektor hat uns versichert, dass auch so die Bedürfnisse im Kanton Zug nach aktuellem Wissensstand abgedeckt werden können. Die hier vorgelegten gesetzlichen Grundlagen erlauben jedoch auch einen Ausbau, wenn sich die Bedrohungslage ändern sollte.

Die Stawiko anerkennt, dass bei der aktuellen Finanzlage des Kantons und im Rahmen der laufenden Sparprogramme auch bei der Zuger Polizei neue Aufgaben mit den vorhandenen Personalressourcen erledigt werden müssen. Der Sicherheitsdirektor hat uns informiert, dass dies bei der vorliegenden Gesetzesänderung möglich sei.

Die Stawiko ist jedoch der Meinung, dass in unserem Wachstumskanton das gute Sicherheitsniveau erhalten werden muss. In diesem Sinne sind wir bereit, bei zukünftigen neuen Aufgaben für die Zuger Polizei auch die Gewährung von zusätzlichen Personalstellen zu prüfen.

4. Detailberatung

Die Detailberatung wurde anhand der Synopse vorgenommen, die dem Bericht der vorberatenden Kommission (Vorlage Nr. 2733.3 - 15568) beiliegt. Nachfolgend werden diejenigen Paragraphen erwähnt, die diskutiert wurden oder zu denen Anträge gestellt worden sind.

§ 16a Abs. 1 ist eine Generalklausel zur Präventivansprache, die sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich Anwendung findet.

Zu § 16b Abs. 2 beantragt die vorberatende Kommission eine Formulierung, wonach «der Einbezug der Ombudsstelle zu prüfen» sei. Gemäss Antrag des Regierungsrats hätte die Ombudsstelle in jedem Fall zwingend konsultiert werden müssen, was als nicht sachgerecht beurteilt wird.

→ Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

Zu § 16c Abs. 1 beantragt die vorberatende Kommission, neben den mit dem Gewaltschutz betrauten Polizeiangehörigen auch den Mitarbeitenden der Einsatzleitzentrale den Zugriff auf die Arbeitskartei zu ermöglichen. Damit haben auch sie Kenntnis von Personendaten und den besonders schützenswerten Personendaten, sofern sie für die Abwehr von Gefahren oder für die Verhütung von Straftaten relevant sind. Die Stawiko folgt grossmehrheitlich der Begründung auf den Seiten 3 und 4 im Bericht der vorberatenden Kommission. Auch der Kanton Luzern kennt die gleiche Regelung. Der Sicherheitsdirektor hat uns informiert, dass dazu keine Anpassungen der bestehenden Informatik-Infrastruktur notwendig sind.

→ Die Stawiko folgt mit 5 Ja-Stimmen bei 1 Enthaltung dem Antrag der vorberatenden Kommission.

Zu § 16c Abs. 3 wurden zwei Anträge gestellt:

1) Ein Antrag auf ersatzlose Streichung wurde damit begründet, dass es nicht sinnvoll sei, Daten wieder zu löschen, die aufgrund von Gefährdungsmeldungen bezüglich hoher Gewaltbereitschaft eingegangen sind. Damit die neuen Präventionsbestimmungen überhaupt zielgerichtet umgesetzt werden könnten, sei eine umfassende und dauernde Datei mit potenziellen Straftätern mit hoher Gewaltbereitschaft ein zentrales Element.

Dem wurde entgegengehalten, dass es hier darum gehe, Daten wieder zu löschen, die im Rahmen der Prävention erfasst worden seien, die jedoch nicht zu einer strafbaren Handlung geführt haben. Hier müsse die Verhältnismässigkeit beachtet werden. Es wurde auf den Grundsatz «Recht auf Vergessen» hingewiesen, wenn z. B. eine unbedachte Drohung ausgesprochen wurde, die aber nie zu einer Straftat geführt hat. In einem solchen Fall sei es angebracht, die Daten zu löschen, wenn sie nicht mehr benötigt würden, spätestens jedoch nach zehn Jahren.

Der Antrag wurde mit 3 Nein- zu 2 Ja-Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.

2) Es wurde ein Antrag auf folgende Formulierung gestellt:

«Die Daten sind zu löschen, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden, frühestens jedoch zehn Jahre nach Erfassung des letzten Datenzuwachses.»

Der Antrag wurde damit begründet, dass die Daten mindestens zehn Jahre aufzubewahren seien, weil potenzielle Straftäter ihre hohe Gewaltbereitschaft nicht so schnell wieder verlieren würden. Es sei für die Polizei wichtig, auf solche Informationen über einen langen Zeitraum zugreifen zu können.

Dem wurde entgegengehalten, dass es bei 90 Prozent der Meldungen zu keinen Straftaten komme oder eine Anzeige zurückgezogen würde. Wenn die Daten nach Meinung der Polizei nicht mehr benötigt würden, weil von keiner oder keiner hohen Gewaltbereitschaft auszugehen sei, könnten sie gelöscht werden. Die Frist von zehn Jahren, nach der alle Meldungen gelöscht werden könnten, sei sachgerecht. Es wurde nochmals darauf hingewiesen, dass diese Löschung nicht Daten betrifft, die zu einer strafrechtlichen Verurteilung geführt haben.

Der Antrag wurde mit 3 Nein- zu 2 Ja-Stimmen abgelehnt (eine Person war abwesend).

5. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen Folgendes:

1. einstimmig, auf die Vorlage Nr. 2733.2 - 15417 einzutreten und mit 4 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, ihr gemäss Antrag Nr. 2733.3 - 15568 der vorberatenden Kommission zuzustimmen;
2. als Folge davon das erheblich erklärte Postulat (Vorlage Nr. 2121.1 – 14007) der Justizprüfungskommission als erledigt abzuschreiben.

Da es sich um eine übersichtliche Vorlage handelt, verzichten wir darauf, unserem Bericht eine Synopse beizulegen.

Hünenberg See, 4. Oktober 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Der stellvertretende Präsident: Beat Unternährer