

Präventiver Gewaltschutz im Kantonalen Bedrohungsmanagement

Patricia von Sury, BLaw

Betreut durch Dr. iur. Reto P. Müller

Kleine Masterarbeit an der Juristischen Fakultät der Universität Basel

(angenommen am 6. Februar 2019)

INHALTSVERZEICHNIS

Literaturverzeichnis.....	III
Rechtsquellenverzeichnis.....	VI
Materialienverzeichnis.....	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	XI
I. Einleitung.....	1
II. Präventiver Gewaltschutz im Kantonalen Bedrohungsmanagement.....	2
1. Präventiver Gewaltschutz.....	2
2. Bedrohungsmanagement.....	3
3. Gesetzgebungskompetenzaufteilung.....	4
4. Exkurs: Bundesrecht.....	5
5. Zwischenfazit	6
III. Grundrechtliche Aspekte	6
1. Persönliche Freiheit – Art. 10 Abs. 2 BV.....	7
1.1. Körperliche Unversehrtheit.....	8
1.2. Geistige Unversehrtheit	9
1.3. Bewegungsfreiheit.....	10
2. Schutz der Privatsphäre – Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK.....	12
2.1. Achtung des Privatlebens.....	13
2.2. Achtung des Familienlebens	14
2.3. Achtung der Wohnung.....	15
2.4. Achtung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.....	16
3. Schutz vor Datenmissbrauch – Art. 13 Abs. 2 BV.....	16
4. Meinungsfreiheit – Art. 16 BV und Art. 10 EMRK.....	18
5. Verfahrensgarantien – Art. 29. ff. BV und Art. 6 EMRK	19
5.1. Allgemeine Verfahrensgarantien – Art. 29 BV	20
5.2. Rechtsweggarantie – Art. 29a BV.....	23
5.3. Gerichtliches Verfahren – Art. 30 BV.....	23
5.4. Freiheitsentzug – Art. 31 BV und Art. 5 EMRK	25
5.5. Strafverfahren – Art. 32 BV.....	26
6. Zwischenfazit	28
IV. Legiferierung in den Kantonen.....	30
1. Kanton Zürich.....	30
2. Kanton Solothurn	33
3. Kanton Glarus.....	36
4. Kanton Basel-Landschaft	38
5. Kanton Luzern	41
6. Kanton Graubünden	45
7. Kanton Basel-Stadt	46
8. Kanton Thurgau	48
Fazit.....	50

ANHANG	i
1. Kanton Zürich.....	i
2. Kanton Solothurn	iii
3. Kanton Glarus.....	iv
4. Kanton Basel-Landschaft	v
5. Kanton Luzern	vi
6. Kanton Graubünden	vii
7. Kanton Basel-Stadt	viii
8. Kanton Thurgau	ix

LITERATURVERZEICHNIS

Wo nicht anders angegeben, werden in der vorliegenden Arbeit alle Werke mit dem Nachnamen des Autors/der Autorin und der betreffenden Seitenzahl oder Randnote zitiert.

ALBERTINI GIANFRANCO, Polizeigesetz und Polizeiverordnung des Kantons Graubünden, Ein Handbuch der Kantonspolizei Graubünden zum Bündner Polizeirecht, Zürich/Basel/Genf 2013.

AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Les droits fondamentaux, Band 2, 3. Auflage, Bern 2013.

BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV Kommentar, 2. Auflage, Zürich 2017;
zit. BIAGGINI BV Kommentar.

BRUNNER REINHARD, Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich – Praxisbericht zum Stand der Projekte und Entwicklungen, in: Schwarzenegger Christian/Brunner Reinhardt (Hrsg.), Bedrohungsmanagement – Gewaltprävention, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 15 – 50.

BÜRGE LUKAS, Polizeiliche Ermittlung und Untersuchung, Charakteristik, Abgrenzungen und Auswirkungen auf die Beschuldigtenrechte, Diss. Bern, Bern 2018.

CONTE MARTINA, Die Grenzen der Präventivhaft gemäss Schweizerischer Strafprozessordnung, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2018.

EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014;
zit. SG-Komm./BearbeiterIn.

GEISER THOMAS/FOUNTOULAKIS CHRISTINA (HRSG.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, Art. 1-456 ZGB, 6. Auflage, Basel 2018;
zit. BSK ZGB/BearbeiterIn.

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2016.

HARRIS DAVID/O'BOYLE MICHAEL/BATES ED/BUCKLEY CARLA/HARVEY PAUL/KAMBER KRESIMIR/LAFFERTY MICHELLE/CUMPER PETER/GREEN HEATHER, Harris, O'Boyle and Warbrick: Law oft he European Convention on Human Rights, 4. Auflage, Glasgow 2018;
zit. Harris/O'Boyle/Warbrick, EMRK.

HOFFMANN JENS/ROSHDI KAROLINE, Bedrohungsmanagement – eine präventive Disziplin im Aufschwung, in: Hoffmann Jens/Roshdi Karoline (Hrsg.), Amok und andere Formen schwerer Gewalt, Risikoanalyse – Bedrohungsmanagement – Präventionskonzepte, Stuttgart 2015, S. 266 – 293;
zit. HOFFMANN/ROSHDI, Bedrohungsmanagement.

- KARPENSTEIN ULRICH/MAYER FRANZ C. (Hrsg.), EMRK, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 2. Auflage, München 2015;
zit. Komm. EMRK/BearbeiterIn.
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Auflage, Bern 2018.
- MAHON PASCAL, Droit constitutionnel, Droits fondamentaux, Band 2, 3. Auflage, Basel 2015.
- MEYER-LADEWIG JENS/NETTESHEIM MARTIN/VON RAUMER STEFAN (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. Auflage, Basel 2017;
zit. HK-EMRK/BearbeiterIn.
- MOHLER MARKUS H.F., Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012.
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Auflage, Bern 2008.
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, Basel 2016.
- RHYNER BEAT, Kommentar zu Art. 306 StPO, in: Niggli Marcel/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Jugendstrafprozessordnung, Art. 196-457 StPO, Art. 1-54 JStPO, 2. Auflage, Basel 2014;
zit. BSK StPO/BearbeiterIn.
- RINIKER SABINE, Rechtsgrundlagen für ein verfassungskonformes und wirksames Kantonales Bedrohungsmanagement (KBM), in: Hoffmann Jens/Roshdi Karoline/von Rohr Rudolf (Hrsg.), Bedrohungsmanagement, Projekte und Erfahrungen aus der Schweiz, Frankfurt 2013, S. 49 – 64.
- ROSHDI KAROLINE/VON ROHR HANS RUDOLF/HOFFMANN JENS, Bedrohliches Verhalten in Behörden – Eine Studie aus dem Kanton Solothurn, in: Hoffmann Jens/Roshdi Karoline/von Rohr Rudolf (Hrsg.), Bedrohungsmanagement, Projekte und Erfahrungen aus der Schweiz, Frankfurt 2013, S. 19 – 29;
zit. ROSHDI/VON ROHR/HOFFMANN, Bedrohliches Verhalten in Behörden.
- RUCKSTUHL NIKLAUS/DITTMANN VOLKER/ARNOLD JÖRG, Strafprozessrecht, unter Einschluss der forensischen Psychiatrie und Rechtsmedizin sowie des kriminaltechnischen und naturwissenschaftlichen Gutachtens, Zürich/Basel/Genf, 2011.
- SCHINDLER BENJAMIN, Rechtsschutz im Polizeirecht: Eine Standortbestimmung, in: Sicherheit & Recht, Zürich/St.Gallen 2012, S. 215 – 221.
- TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2018.

VON ROHR HANS RUDOLF/HOFFMANN JENS/ ROSHDI KAROLINE, Das Solothurner Modell eines Kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM), in: Hoffmann Jens/Roshdi Karoline/von Rohr Rudolf (Hrsg.), Bedrohungsmanagement, Projekte und Erfahrungen aus der Schweiz, Frankfurt 2013, S. 9 – 18;
zit. VON ROHR/HOFFMAN/ROSHDI, Solothurner Modell KBM.

WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015;
zit. BSK BV/BearbeiterIn.

WECHLIN ANDREA, Bedrohungsmanagement – aktueller Stand und neue Entwicklungen, in: Schwarzenegger Christian/Brunner Reinhardt (Hrsg.), Bedrohungsmanagement – Gewaltprävention, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 7 – 14.

RECHTSQUELLENVERZEICHNIS

Bundesrecht der Schweiz

	SR
Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005	173.110
Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005	173.32
Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG) vom 25. September 2015	121
Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997	120
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999	101
Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 28. November 1974	0.101
Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007	312.0
Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937	311.0
Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907	210

Kantonales Recht

Fundort in kantonaler Rechtssammlung

Basel-Landschaft

Polizeigesetz (PolG) des Kantons Basel-Landschaft vom
28.11.1996

SGS 700

Basel-Stadt

Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-
Stadt (Polizeigesetz, PolG), vom 13.11.1996

SG 510.100

Verordnung über die Meldung von gefährdenden Personen
im Rahmen eines Pilotversuchs («Erweiterte Gefährder-
ansprache») vom 25.08.2015

SG 510.420

Glarus

Polizeigesetz (PolG) vom 06.05.2007

GS V A/11/1

Graubünden

Polizeigesetz des Kantons Graubünden (PolG) vom
20.10.2004

BR 613.000

Polzeiverordnung (PolV) vom 21.06.2005

BR 613.100

Luzern

Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27.01.1998

SRL 350

Neuenburg

Loi sur la lutte contre la violence dans les relations de
couple (LVCouple) vom 30.03.2004

RSN 322.05

Solothurn

Gesetz über die Kantonspolizei vom 23.09.1990

BGS 511.11

Thurgau

Gesetz über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG) vom 17.06.2009	RB 271.1
Polizeigesetz vom 09.11.2011	RB 551.1
<i>Zürich</i>	
Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) vom 12. Februar 2007	LS 170.4
Gewaltschutzgesetz (GSG) vom 19.06.2006	LS 351
Polizeigesetz (PolG) vom 23. April 2007	LS 550.1
Polizeiorganisationsgesetz (POG) vom 29.11.2004	LS 551.1

MATERIALIENVERZEICHNIS

Bund

Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Feri (13.34441 vom 13.06.2013) vom 11. Oktober 2017

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996

Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, Erläuternder Bericht zum Vorentwurf, Oktober 2015

Parlamentarische Initiative von Alt-Nationalrätin Ruth-Gaby Vermot-Mangold vom 14. Juni 2000 (00.419)

Parlamentarische Initiative, Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft (00.419)

Kantone

Basel-Landschaft

Vorlage an den Landrat zur Änderung des Polizeigesetzes, des Gesundheitsgesetzes und des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung: Bedrohungsmanagement, Entbindung von der Schweigepflicht vom 1. November 2016 (2016/324)

Basel-Stadt

Regierungsratsbeschluss vom 18. September 2018, Ratschlag zur Revision des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG), Geschäft P181285.

Ratschlag des Regierungsrats Basel-Stadt vom 19.09.2018, Nr. 18.1285.01

Glarus

Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2016

Graubünden

Botschaften der Regierung an den Grossen Rat zum Erlass eines kantonalen Polizeigesetzes vom 15. Juni 2004

Luzern

Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74)

Kantonsratsprotokoll vom 11. September 2017

Solothurn

Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn)
Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837)

Zürich

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 20. Juni 2012 659. Berichterstattung zu den Schwerpunkten in der Strafverfolgung 2009–2012 und Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung 2012–2015

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.A.	anderer Auffassung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung Kanton Solothurn
BLaw	Bachelor of Law
BR	Bündner Rechtsbuch
BSK	Basler Kommentar
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997 (SR 120)
bzw.	beziehungsweise
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
Diss.	Dissertation
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992 (SR 235.1)
E.	Erwägung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 28. November 1974 (SR 0.101)
GS	Gesetzessammlung des Kantons Glarus
GSG-ZH	Gewaltschutzgesetz (GSG) vom 19.06.2006 (LS 351)
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
IDG-ZH	Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) vom 12. Februar 2007 (LS 170.4)

KBM	Kantonales Bedrohungsmanagement
Komm.	Kommentar
lit.	litera
LS	Loseblattsammlung des Kantons Zürich
m.E.	meines Erachtens
m.M.n.	meiner Meinung nach
N.	Note
NDG	Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG) vom 25. September 2015 (SR 121)
Nr.	Nummer
POG-ZH	Polizeiorganisationsgesetz (POG) vom 29.11.2004 (LS 551.1)
PolG-BL	Polizeigesetz (PolG) des Kantons Basel-Landschaft vom 28.11.1996 (SGS 700)
PolG-BS	Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG), vom 13.11.1996 (SG 510.100)
PolG-GL	Polizeigesetz (PolG) vom 06.05.2007 (GS V A/11/1)
PolG-GR	Polizeigesetz des Kantons Graubünden (PolG) vom 20.10.2004 (BR 613.000)
PolG-LU	Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27.01.1998 (SRL 350)
PolG-SO	Gesetz über die Kantonspolizei vom 23.09.1990 (BGS 511.11)
PolG-TG	Polizeigesetz vom 09.11.2011 (RB 551.1)
PolG-ZH	Polizeigesetz (PolG) vom 23. April 2007 (LS 550.1)
PolV-GR	Polizeiverordnung (PolV) vom 21.06.2005 (BR 613.100)
RB	Thurgauer Rechtsbuch
RRB	Solothurnische Regierungsratsbeschlüsse
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
S.	Seite
SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel Stadt
SGS	Systematische Gesetzessammlung (SGS) des Kantons Basel-Landschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (311.0)

StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.32)
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZSRG	Gesetz über die Zivil- und Strafrechtspflege(ZSRG) vom 17.06.2009 (RB 271.1)

I. Einleitung

In der Vergangenheit wurde die Öffentlichkeit durch schwere Gewaltdelikte, wie etwa der Amoklauf im Zuger Kantonsparlament vom 27. September 2001 oder die Tötungsdelikte in Pfäffikon vom 15. August 2011, erschüttert. Im Vorfeld vieler solcher Straftaten lassen sich gewisse Auffälligkeiten oder Anzeichen feststellen, die auf deren mögliche Begehung hindeuten und welche im Nachhinein betrachtet als klare Warnungen hätten verstanden werden müssen.¹ Um zukünftigen Gewaltdelikten vorzubeugen und mögliche gewaltbereite Personen im Vorhinein erkennen und einschätzen zu können, haben sich einige Kantone dafür entschieden, ein behördenübergreifendes, präventives Warnsystem einzuführen – das Kantonale Bedrohungsmanagement.² Dieses Bedrohungsmanagement beinhaltet präventive Instrumente, welche verdächtige Verhaltensmuster oder mögliche Anzeichen für das Begehen eines Delikts frühzeitig identifizieren sollen. Ebendiese präventiven Gewaltschutzmassnahmen im Bereich des Kantonalen Bedrohungsmanagements hat diese Arbeit zum Inhalt.

In einem ersten Teil sollen die Begriffe geklärt und das Thema der Arbeit abgesteckt werden. Dabei wird auch die Gesetzgebungskompetenzaufteilung und die Legiferierung des Bundes im Bereich des Gewaltschutzes erwähnt.

In einem zweiten Teil werden die vom präventiven Gewaltschutz betroffenen Grundrechte vertieft und deren Zusammenhang anhand von Beispielen konkreter Massnahmen des präventiven Gewaltschutzes erläutert.

Zum Schluss werden ausgewählte Kantone und deren Normen im Bereich des präventiven Gewaltschutzes im Kantonalen Bedrohungsmanagement vorgestellt.³

¹ VON ROHR/HOFFMAN/ROSHDI, Solothurner Modell KBM, S. 9 f.; ROSHDI/VONROHR/HOFFMANN, Bedrohliches Verhalten in Behörden, S. 19.

² TIEFENTHAL, § 27 N. 1.

³ Die behandelten Normen finden sich im Anhang dieser Arbeit wieder.

II. Präventiver Gewaltschutz im Kantonalen Bedrohungsmanagement

Die Ausgangslage für den präventiven Gewaltschutz ist bei allen Kantonen ähnlich. Meist war der Auslöser der Normierung dieses Bereiches eine schwere Gewalttat im öffentlichen und/oder privaten Bereich⁴ oder eine feststellbare Häufung von querulatorischen und bedrohlichen Fällen,⁵ welche die Kantone einen Handlungsbedarf erkennen liess und zur Einführung eines Bedrohungsmanagements bewog.

In diesem Teil werden zuerst die Begriffe des präventiven Gewaltschutzes und des Kantonalen Bedrohungsmanagements im Sinne dieser Arbeit definiert. Da es sich bei beiden nicht um juristische Begriffe handelt – dementsprechend auch keine klaren gesetzlichen Definitionen existieren – werden sie genauer erläutert und damit auch der Rahmen der vorliegenden Arbeit abgesteckt.

Im Anschluss wird kurz auf die Gesetzgebungskompetenzen in diesem Bereich eingegangen. Den Abschluss bildet ein Exkurs zu Art. 28b ZGB, welchen der Bund im Rahmen seiner zivilrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen erlassen hat und der für den persönlichkeitsrechtlichen Gewaltschutz von Bedeutung ist.

1. Präventiver Gewaltschutz

Der Begriff des Gewaltschutzes ist dem Kampf gegen die häusliche Gewalt entnommen. Einige Kantone erliessen ein Gewaltschutzgesetz oder Normen im Bereich der häuslichen Gewalt.⁶ Ursprünglich wollte man den „Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft“⁷ erreichen. Wegen den Eingangs genannten Ereignissen, wurde dieser zu den heute bestehenden Gewaltschutznormen (welche unter IV. behandelt werden) ausgeweitet. Auch der auf eine parlamentarische Initiative⁸ zurückzuführende Art. 28b ZGB wurde schlussendlich nicht spezifisch für den Bereich der häuslichen Gewalt

⁴ So bspw. die Tötungsdelikte in Pfäffikon vom 15. August 2011 (siehe Fussnote 235), welche den Kanton Glarus (Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2016, S. 45) und den Kanton Zürich (TIEFENTHAL, § 27 N. 6) beeinflussten oder der Amoklauf im Zuger Kantonsparlament vom 27. September 2001 (siehe Fussnote 328), welcher den Kanton Glarus (Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2016, S. 45) und den Kanton Graubünden (Botschaften der Regierung an den Grossen Rat zum Erlass eines kantonalen Polizeigesetzes vom 15. Juni 2004, S. 879) beeinflusste.

⁵ So im Kanton Solothurn, siehe dazu VON ROHR/HOFFMAN/ROSHDI, Solothurner Modell KBM, S. 11.

⁶ So z.B. das Zürcher Gewaltschutzgesetz (Gewaltschutzgesetz (GSG) vom 19. Juni 2006 (LS 351)) oder das Neuenburger Loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple) vom 30. März 2004 (RSN 322.05).

⁷ Parlamentarische Initiative von Alt-Nationalrätin Ruth-Gaby Vermot-Mangold vom 14. Juni 2000 (00.419) welche die Schaffung eines nationalen Gewaltschutzgesetzes für den Schutz vor häuslicher Gewalt anstrebte.

⁸ Parlamentarische Initiative von Alt-Nationalrätin Ruth-Gaby Vermot-Mangold vom 14. Juni 2000 (00.419).

erlassen, sondern für den Schutz vor Gewalt, Drohung und Nachstellung im Allgemeinen.⁹

Unter dem Begriff des Gewaltschutzes versteht das Zürcher Gewaltschutzgesetz¹⁰ in § 1 Abs. 1 den „Schutz, die Sicherheit und die Unterstützung von Personen“, die durch häusliche Gewalt körperlich, sexuell oder psychisch in ihrer Integrität verletzt werden. Daraus kann abgeleitet werden, dass unter den ausgedehnten Begriff des Gewaltschutzes im Allgemeinen generell die Abwehr von Gefahren, aber auch der Schutz und die Unterstützung der betroffenen Personen, fällt. Auch die Begleitung von Tätern ist ein zentraler Punkt des Gewaltschutzes, welcher in Art. 1 des Gewaltschutzgesetzes des Kantons Neuenburg¹¹ erwähnt und in Art. 4 konkret geregelt wird.

Der Bereich der präventiv-polizeilichen Gewaltabwehr, welcher in der vorliegenden Arbeit behandelt wird, hat im Gegensatz zur repressiven Strafverfolgung das Ziel Straftaten zu verhindern.¹² Im Unterschied zur repressiven Polizeitätigkeit liegt bei der präventiven Polizeiarbeit kein Tatverdacht vor, weswegen die StPO und das darin geregelte polizeiliche Ermittlungsverfahren nicht anwendbar sind.¹³ Diese Arbeit beschäftigt sich somit mit dem präventiven Teil der polizeilichen Vorermittlungstätigkeit, welche ausserhalb des Strafverfahrens stattfindet und im kantonalen Polizeirecht geregelt wird.¹⁴ Aus den darin enthaltenen Normen sind für diese Arbeit nur jene relevant, welche den präventiven Gewaltschutz im Allgemeinen zum Gegenstand haben. Der präventive Gewaltschutz speziell für den Bereich der häuslichen Gewalt soll nicht Thema dieser Arbeit sein, er findet jedoch wegen spezifischen Massnahmen Erwähnung.

2. Bedrohungsmanagement

Mit Bedrohungsmanagement ist die behörden- und institutionenübergreifende Zusammenarbeit zur Verhinderung von schweren Gewaltdelikten gemeint.¹⁵ Erst durch diese interdisziplinäre Zusammenarbeit wird das Analysieren von Situationen – durch das Zusammentragen und Auswerten von Informationen und Warnsignalen – möglich.¹⁶ Eine

⁹ Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, Erläuternder Bericht zum Vorentwurf, Oktober 2015, S. 5.

¹⁰ Gewaltschutzgesetz (GSG) des Kantons Zürich vom 19. Juni 2006.

¹¹ Loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple) vom 30. März 2004 (RSN 322.05). Im Gegensatz zum Gewaltschutzgesetz des Kantons Zürich beabsichtigt das Neuenburger Gewaltschutzgesetz in der Definition in Art. 2 lediglich den Schutz der Partner in einer Beziehung vor Gewalt gegeneinander und enthält somit eine engere Definition der häuslichen Gewalt.

¹² RUCKSTUHL/DITTMANN/ARNOLD, N. 918.

¹³ Art. 299 Abs. 2 StPO; BÜRGE, S. 42 f.

¹⁴ BSK StPO/RHYNER, Art. 306 StPO N. 8.

¹⁵ TIEFENTHAL, § 27 N 1.

¹⁶ WECHLIN, S. 12.

Datenweitergabe ist im Rahmen der interdisziplinären Zusammenarbeit unabdingbar und kann zu datenschutzrechtlichen Problemen führen. Auf diese Problematik soll zu einem späteren Zeitpunkt, unter III. 3. eingegangen werden. Das Ziel des Bedrohungsmanagements ist es, einerseits Personen mit Gewaltpotential zu erkennen, einzuschätzen und zu entschärfen und andererseits, Personen die Ziel von bedrohlichen Verhaltensweisen (z.B. Drohungen oder Stalking) werden in ihrer körperlichen und geistigen Integrität zu schützen.¹⁷

Man unterscheidet zwischen einem umfassenden Bedrohungsmanagement und einem Bedrohungsmanagement, welches nur einzelne Risikosituationen – wie bsp. Häusliche Gewalt, Stalking, Gewalt an Schulen, Drohungen gegen die Verwaltung – erfassen soll.¹⁸ Das umfassende Bedrohungsmanagement, auch als Kantonales Bedrohungsmanagement oder KBM bezeichnet, welches sämtliche Gefahren umfasst, ist mit seinen präventiven Gewaltschutznormen das Thema dieser Arbeit.¹⁹

3. Gesetzgebungskompetenzaufteilung

Aus Art. 3 BV i.V.m. Art. 42 BV geht die subsidiäre Generalkompetenz der Kantone hervor, welche besagt, dass die Kantone alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen wurden.²⁰ Im Bereich der Sicherheit sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für den Schutz der Bevölkerung.²¹ Die Polizeihochheit auf dem Gebiet der Kantone obliegt primär der Verantwortung der Kantone.²² Erst subsidiär kann und soll der Bund intervenieren, um die verfassungsmässige Ordnung der Kantone zu schützen, wenn es ihnen nicht mehr gelingt diese selber aufrecht zu erhalten.²³

Polizeihochheit meint die Verpflichtung und Zuständigkeit der Kantone, die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit den notwendigen Mitteln – darunter fällt auch die erforderliche Rechtsetzung, sofern sie nicht ausschliesslich dem Bund übertragen wurde – aufrecht zu erhalten.²⁴ Um diesen umfassenden Auftrag zur Gefahrenabwehr wahrnehmen zu können, verfügen die Kantone über die entsprechenden Rechtsetzungskompetenzen.²⁵ Die kantonale Gesetzgebungskompetenz wird jedoch

¹⁷ HOFFMANN/ROSHDI, Bedrohungsmanagement, S. 267.

¹⁸ Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Feri (13.34441 vom 13.06.2013) vom 11. Oktober 2017, S. 6.

¹⁹ Unter IV. werden Normen aus einigen Kantonalen Bedrohungsmanagements analysiert.

²⁰ BGer 2C.1076/2012 (27.3.2014), E. 7.1 (Zweitwohnungssteuer der Gemeinde Silvaplana).

²¹ Art. 57 Abs. 1 BV.

²² Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, S. 237.

²³ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, S. 236 f.; BGE 125 I 227 E. 11. c-e, 244 ff. (Zulässigkeit der kantonalen Initiative «Genève, République de Paix»).

²⁴ MOHLER, N. 197.

²⁵ BGE 140 I 353 E. 5.1, 359 f. (Abstrakte Normenkontrolle des Polizeigesetzes des Kantons Zürich).

durch Art. 123 Abs. 1 BV eingeschränkt. Auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist die Gesetzgebung Sache des Bundes, der eine umfassende, nicht auf den Grundsatz beschränkte Regelungsbefugnis erhält.²⁶ Neben dem Strafrecht ist auch die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts Sache des Bundes.²⁷ Darauf gestützt wurde die bundesrechtliche Gewaltschutznorm in Art. 28b ZGB erlassen, welche nachfolgend behandelt wird.

4. Exkurs: Bundesrecht

Mit Art. 28b ZGB wurde eine zivilrechtliche Gewaltschutznorm auf Bundesebene geschaffen. Sie geht auf die parlamentarische Initiative von Alt-Nationalrätin Ruth-Gaby Vermot-Mangold vom 14. Juni 2000 zurück. In der Initiative wurde der Erlass eines Gewaltschutzgesetzes gefordert, welches „die von Gewalt betroffenen Personen schützt und die sofortige Wegweisung von gewalttätigen Personen aus der Wohnung und das Betretungsverbot über eine bestimmte Zeitdauer festlegt.“²⁸ Obwohl die parlamentarische Initiative und der Vorentwurf zu Beginn nur auf den Schutz vor Drohung und Gewalt im häuslichen Bereich abstellte, beschränkt sich der erlassene Art. 28b ZGB nicht mehr bloss darauf, sondern schützt ganz allgemein vor Persönlichkeitsverletzungen durch Gewalt, Drohung und Nachstellung.²⁹ Diese Gewaltschutznorm auf bundesrechtlicher Stufe wurde geschaffen, da es bis anhin keinen genügenden gesetzlichen Schutz für Gewaltopfer gab und die unterschiedliche Rechtsanwendung in den Kantonen zu Rechtsunsicherheit führte.³⁰ Ein abschliessendes nationales Gewaltschutzgesetz war und ist nicht geplant, der Bundesrat vertritt „die Ansicht, dass mit Artikel 28b ZGB sowie der Schweizerischen Zivilprozessordnung eine klare gesetzliche Grundlage im Kampf gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen“³¹ besteht.

Voraussetzung für das Anordnen einer Massnahme nach Art. 28b ZGB, ist eine widerrechtliche Persönlichkeitsverletzung.³² Als Massnahmen kommen die in Art. 28b ZGB nicht abschliessend aufgezählten Annäherungs-, Orts- und Kontaktverbote (Abs. 1)

²⁶ TIEFENTHAL, § 2 N. 32.

²⁷ Art. 122 BV.

²⁸ Parlamentarische Initiative, Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft vom 14.06.2000 (00.419).

²⁹ BSK ZGB/MEILI, Art. 28b ZGB N. 3.

³⁰ BSK ZGB/MEILI, Art. 28b ZGB N. 2.

³¹ Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, Erläuternder Bericht zum Vorentwurf vom Oktober 2015, S. 28.

³² Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, Erläuternder Bericht zum Vorentwurf vom Oktober 2015, S. 6.

sowie die Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung (Abs. 2) in Frage.³³ Die Massnahmen werden grundsätzlich vom Gericht verhängt, im Krisenfall kann aber eine kantonal bezeichnete Stelle die sofortige Ausweisung verfügen.³⁴ Interessant ist jedoch die beschlossene³⁵ Einführung des Art. 28c ZGB, welche eine gesetzliche Grundlage „zur gerichtlichen Anordnung einer elektronischen Vorrichtung zur Umsetzung und Durchsetzung einer Schutzmassnahme nach Artikel 28b ZGB“³⁶ bringen wird. Es könnte sich m.E. sodann die Frage stellen, ob die Anordnung einer Fussfessel auch im präventiven Gewaltschutz des Kantonalen Bedrohungsmanagements einführbar wäre.³⁷

5. Zwischenfazit

Beim präventiven Gewaltschutz geht es um die Abwehr und Vermeidung von Gewalt- und Straftaten im Vorfeld von deren Begehung. Um solchen Gefahren zu begegnen haben einige Kantone ein Kantonales Bedrohungsmanagement erarbeitet, welches sämtliche Gefahren umfasst. Dieses Bedrohungsmanagement enthält verschiedene Instrumente und Strategien, welche frühzeitig eine Eskalationsgefahr von einzelnen Personen oder Gruppen erkennen, einschätzen und entschärfen sollen.³⁸

Auf ihrem Gebiet haben die Kantone die Polizeihochheit inne und die dafür nötige Gesetzgebungskompetenz³⁹, weswegen sie im Bereich des präventiven Gewaltschutzes im Kantonalen Bedrohungsmanagement legislieren können. Diese Gesetzgebungskompetenz wird allerdings beschränkt durch die Bundesrechtliche Kompetenz auf dem Gebiet des Straf-, Strafprozess- und Zivilrecht.⁴⁰

III. Grundrechtliche Aspekte

Um in IV. die konkreten kantonalen Instrumente, Massnahmen und Gesetze auf potentielle Grundrechtskonflikte prüfen zu können, werden in diesem Abschnitt

³³ Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, Erläuternder Bericht zum Vorentwurf vom Oktober 2015, S. 6; BSK ZGB/MEILI, Art. 28b ZGB N. 5 ff.

³⁴ Art. 28b Abs. 4 ZGB.

³⁵ Von der Bundesversammlung am 14. Dezember 2018 beschlossen, die Referendumsfrist läuft am 7. April 2019 aus; BBl 2018, S. 7869 f.

³⁶ Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, Erläuternder Bericht zum Vorentwurf vom Oktober 2015, S. 40.

³⁷ M.E. müsste eine Qualifikation der Fussfessel (als Freiheitsbeschränkung oder Freiheitsentzug) vorgenommen werden (siehe dazu unter III. 1.3 und III. 5.4). Denn es ist nach der hier vertretenen Auffassung fraglich, ob ein freiheitsentziehendes – und damit besonders einschneidendes – Instrument im präventiven Gewaltschutz überhaupt noch verhältnismässig wäre und ob man nicht den Weg der Präventivhaft wegen Ausführungsgefahr nach Art. 221 Abs. 2 StPO zu beschreiten hätte.

³⁸ VON ROHR/HOFFMANN/ROSHDI, Solothurner Modell KBM, S. 9.

³⁹ BGE 140 I 353 E. 5.1, 359 f. (Abstrakte Normenkontrolle des Polizeigesetzes des Kantons Zürich).

⁴⁰ Art. 122 BV und 123 BV.

vorgängig die relevanten Normen aus der Verfassung und der EMRK vertieft. Von besonderer grundrechtlicher Bedeutung für die vorliegende Fragestellung sind die persönliche Freiheit, das Recht auf Achtung der Privatsphäre, die informationelle Selbstbestimmung und die Meinungsfreiheit.⁴¹ Daneben sind aber auch die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien zu beachten, da sie auch – oder gerade besonders – bei Verfahren von präventiven Gewaltschutzmassnahmen Ausdruck finden müssen. Ausgeführt werden nur die Aspekte der jeweiligen Grundrechte, welche für die Thematik dieser Arbeit relevant sind.

Bezüglich des Geltungsbereiches der Grundrechte wird nachfolgend lediglich auf den sachlichen Geltungsbereich⁴² eingegangen, der persönliche Geltungsbereich welcher „den Kreis jener, die unter dem Schutz des Grundrechts stehen können“⁴³ bezeichnet, dürfte in den überwiegenden Fällen des präventiven Gewaltschutzes eröffnet sein. Schliesslich handelt es sich bei den durch Grundrechtseingriffe betroffenen potentiellen Gefährdern um natürliche Personen, denen grundrechtlicher Schutz zukommt ungeachtet ihrer Handlungsfähigkeit, einem etwaigen Sonderstatusverhältnis oder der Staatszugehörigkeit.⁴⁴ Der sachliche Geltungsbereich wird in den Punkten Ausgeführt, welche für die Thematik dieser Arbeit relevant sind.

1. Persönliche Freiheit – Art. 10 Abs. 2 BV

In Art. 10 Abs. 2 garantiert die BV neben dem Schutz der physischen und psychischen Integrität auch die Bewegungsfreiheit des Individuums.⁴⁵ Durch die Bundesverfassungsrevision von 1999 wurden spezifische Elemente des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes in einzelnen Normen⁴⁶ gesichert, weswegen Art. 10 Abs. 2 BV in diesen Bereichen lediglich den Charakter eines Auffangrechts zukommt.⁴⁷ Trotzdem garantiert dieses Auffanggrundrecht keine allgemeine Handlungsfreiheit⁴⁸, sondern nur die elementaren Erscheinungen der

⁴¹ RINIKER, S. 49.

⁴² Der sachliche Geltungsbereich umschreibt den Inhalt eines Grundrechts (KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 6 N. 1), welcher sich nicht nur aus dem Verfassungstext ergibt, sondern vor allem durch die rechtsanwendenden Behörden konkretisiert wird (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N. 1091).

⁴³ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N. 1101.

⁴⁴ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 5 N. 4 ff.

⁴⁵ Zum Schutzbereich der persönlichen Freiheit siehe auch BSK BV/TSCHENTSCHER, Art. 10 BV N. 32.

⁴⁶ Eine davon ist der nachfolgend erläuterte Art. 13 BV, der ebenfalls die selbstbestimmte Persönlichkeitsentfaltung schützt, jedoch in einem viel engeren Rahmen; MÜLLER/SCHEFER, S. 139; SG-Komm./SCHWEIZER, Art. 10 BV N. 40; BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 10.

⁴⁷ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 12 N. 4.

⁴⁸ In Deutschland, Österreich und anderen europäischen Ländern gibt es im Bezug auf die persönliche Freiheit keine Bagatellschwelle, was zum Schutze einer allgemeinen Handlungsfreiheit führt (BSK BV/TSCHERTSCHER, Art. 10 BV N. 32).

Persönlichkeitsentfaltung.⁴⁹ Dies führt dazu, dass der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz nur beim Überschreiten einer Bagatellschwelle greift.⁵⁰ In Art. 10 Abs. 2 BV sowie Art. 8 EMRK wird dem Einzelnen ein „Recht zur eigenen Gestaltung der wesentlichen Aspekte seines Lebens“⁵¹ verliehen. Insofern kann die persönliche Freiheit als eine Konkretisierung des Schutzes der Menschenwürde nach Art. 7 BV angesehen werden.⁵² Die persönliche Freiheit zeigt sich in einer Vielzahl von konkreten Situationen sozialer Interaktion. Aus diesem Grund kann sie nicht abstrakt definiert werden. Ihr Schutzbereich ist vom Gericht im Einzelfall zu bestimmen.⁵³ In zahlreichen Entscheiden wurde der Schutzbereich des Art. 10 Abs. 2 BV vom BGer konkretisiert, welches dabei auf das Ziel der Garantie und die Intensität des Eingriffs abstellt.⁵⁴ Nachfolgend werden verschiedene Teilgehalte und ihre Bedeutung für den präventiven Gewaltschutz erläutert.

1.1 Körperliche Unversehrtheit

Unter einem Eingriff in die körperliche Integrität wird jeder Eingriff in den menschlichen Körper, auch wenn dabei keine Schädigung erfolgt oder Schmerzen verursacht werden, verstanden.⁵⁵ Anders als bei der persönlichen Freiheit im Allgemeinen, gilt hier folglich keine Bagatellschwelle für den Grundrechtsschutz.⁵⁶ Bei der momentanen Regelungslage ist die körperliche Unversehrtheit im präventiven Gewaltschutz des Kantonalen Bedrohungsmanagements nicht von Belang. Es könnten jedoch Konflikte entstehen, wenn bspw. für eine Gefährderdatenbank DNA-Proben hinterlegt werden dürften, deren Feststellung mit einem Eingriff in die körperliche Unversehrtheit verbunden wäre. Schliesslich fallen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die zwangsweise Blutentnahme⁵⁷ und sogar die Entnahme des Wangenschleimhautabstrichs⁵⁸ in den Schutzbereich des Art. 10 Abs. 2 BV – wenngleich letztere nur einen leichten Eingriff

⁴⁹ BSK BV/TSCHECHTSCHER, Art. 10 BV N. 32; BGE 118 Ia, 427 E. 4b, 434 (Fall des Freiburger Schulzahnpflegegesetzes, welches Eltern verpflichtet ihre Kinder einer jährlichen Zahnpflege-Kontrolle zu unterziehen).

⁵⁰ BSK BV/TSCHECHTSCHER, Art. 10 BV N. 33.

⁵¹ SG-Komm./SCHWEIZER, Art. 10 BV N. 38.

⁵² SG-Komm./SCHWEIZER, Art. 10 BV N. 38.

⁵³ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 313.

⁵⁴ KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, § 12 N. 9.

⁵⁵ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 347.

⁵⁶ BSK BV/TSCHECHTSCHER, Art. 10 BV N. 51.

⁵⁷ BGE 112 Ia 248, E. 3, 249 (Verpflichtung des Kindes zur Duldung einer Blutentnahme bei einer angefochtenen Vaterschaft); BGE 124 I 80, E. 2c, 81 (Zwangswise Blutentnahme aufgrund einer Ähnlichkeit mit einem Robotbild für die Aufklärung eines schweren Delikts mit unbekannter Täterschaft).

⁵⁸ BGE 128 II 259 E. 3.2 f., 268 f. (Eingriff in die körperliche Integrität durch die Entnahme eines Wangenschleimhautabstriches in einem Strafverfahren).

darstellt.⁵⁹ Ein solcher Eingriff müsste einer Rechtfertigung nach den Vorgaben von Art. 36 BV standhalten. Solche erkennungsdienstlichen Massnahmen werden oft mit der Verhinderung von Straftaten, welches als öffentliches Interesse anerkannt ist, gerechtfertigt.⁶⁰

1.2 Geistige Unversehrtheit

Die weite Auslegung der psychischen Integrität des Bundesgerichts, zu Beginn der siebziger Jahre, garantierte dem Individuum eine umfassende Entscheidungsfreiheit in seiner gesamten Lebensgestaltung bis hin zur Gestaltung seiner Freizeit im Besonderen.⁶¹ Da eine Ausuferung drohte, engte das BGer den Schutzbereich der persönlichen Freiheit 1975 wieder ein und schützte fortan nur noch elementare, für die Persönlichkeitsentfaltung wesentliche Entscheidungen.⁶² Der genaue Umfang der geistigen Unversehrtheit ist in der Lehre heute noch umstritten.⁶³

Ein eng gezogener Anwendungsbereich hat zur Folge, dass Situationen, in denen sich staatliche Verbote oder Verpflichtungen dem freien Willen des Individuums entgegenstellen, keine Beschränkung der geistigen Unversehrtheit darstellen, da weder eine Manipulation des freien Willens, noch eine Verhinderung der freien Würdigung der Situation, vorliegt.⁶⁴ Für eine solche Interpretation spricht auch BGE 138 IV 13, der festhält, dass Art. 10 Abs. 2 BV nicht vor jedem körperlichen oder geistigen Unbehagen schützt und auch nicht jedem staatlichen Akt, der sich auf die Lebensgestaltung eines Individuums auswirkt, entgegengehalten werden kann.⁶⁵ Nur staatliche Massnahmen, welche „die Willens- und Entscheidungsfreiheit des Menschen in einem für die Persönlichkeitsentfaltung wesentlichen Bereich einschränken“⁶⁶, sind tatbestandsmässig. Der Umfang des Schutzbereichs der psychischen Integrität beeinflusst im Kantonalen Bedrohungsmanagement die Einstufung der polizeilichen Eingriffe. Könnten z.B. Massnahmen wie etwa die Gefährderermahnung – bei welcher die Polizei eine Person auf ein konkretes Verhalten anspricht, welches auf eine erhöhte Gewaltbereitschaft hinweist

⁵⁹ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 12 N. 19.

⁶⁰ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 12 N. 23.

⁶¹ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 341.

⁶² BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 10 N. 21; BGE 101 Ia 336 E. 7a, 346 f. (kantonales Verbot von Geldspielautomaten).

⁶³ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 12 N. 28; so vertreten KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (§ 12 N. 27 f.) sowie auch BIAGGINI, BV Kommentar (Art. 10 BV N. 21 f.) die Auffassung eines engen Schutzbereichs, während AUER/MALINVERNI/HOTTELIER (N. 340 ff.) und MÜLLER/SCHEFER (S. 73 f.) sich eher für einen weiten aussprechen.

⁶⁴ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 12 N. 27.

⁶⁵ BGE 138 IV 13 E. 7.1, 26 (Nacktwandern im öffentlichen Raum).

⁶⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 356.

– bei einem weiten Schutzbereich ein Eingriff in die psychische Integrität darstellen, wären sie bei einer engen Auffassung des Schutzbereichs wahrscheinlich nicht tatbestandsmässig. Es bestünde jedoch immer noch die Möglichkeit, sie unter die persönliche Freiheit im engeren Sinn nach Art. 10 Abs. 2 BV zu subsumieren. Dabei müsste ebenfalls jede Massnahme konkret überprüft werden, ob sie die Bagatellschwelle überschreitet und als Eingriff qualifiziert werden kann. Schliesslich gilt auch bei der persönlichen Freiheit, dass nicht jeder Hoheitsakt, der sich auf die individuelle Lebensgestaltung auswirkt und subjektiv als störend empfunden wird, eine Wirkungsintensität aufweist, welche in den Schutzbereich des Art. 10 Abs. 2 BV fällt.⁶⁷

1.3 Bewegungsfreiheit

Die Bewegungsfreiheit wird vom BGer als „liberté d’aller et venir“⁶⁸ bezeichnet. Sie umfasst das Wegbewegen und das Hinbewegen an beliebige Orte⁶⁹ oder konkreter gesagt den Schutz vor staatlichen Massnahmen, welche Personen daran hindern gegen ihren Willen einen Ort zu betreten oder zu verlassen.⁷⁰ Bei der Bewegungsfreiheit wird in der Praxis zwischen der Freiheitsbeschränkung und dem Freiheitsentzug unterschieden, da bei einem Freiheitsentzug spezielle Verfahrensgarantien⁷¹ nach Art. 31 BV und Art. 5 EMRK zur Anwendung gelangen.⁷² Von einem Freiheitsentzug wird gesprochen, wenn der Einzelne in seiner Bewegungsfreiheit für gewisse Zeit in sämtliche Richtungen komplett eingeschränkt wird.⁷³ Jedoch ist „nicht allein die Stundenanzahl der Freiheitsbeschränkung massgebend, sondern die gesamten Umstände wie Art, Wirkung, Modalitäten und Dauer.“⁷⁴ Als Freiheitsentzug sind schon eine mehrstündige Festnahme (unter Abnahme von persönlichen Utensilien), eine vierstündige Unterbringung in einer Zelle⁷⁵ und eine Zurückhaltung während 20 Stunden angesehen worden.⁷⁶ Als freiheitsentziehende Massnahme qualifizieren sich namentlich die vorläufige Festnahme, die Verhaftung, die Untersuchungs- und Sicherungshaft, der Vollzug einer

⁶⁷ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 12 N. 10.

⁶⁸ BGE 90 I 29 E. 3a, 34 (Hospitalisierungsverfügung zwecks ärztlicher Begutachtung).

⁶⁹ BSK BV/TSCHENTSCHER, Art. 10 BV N. 62 f.

⁷⁰ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 12 N. 32.

⁷¹ Die Verfahrensgarantien werden nachfolgend unter III. 5. behandelt.

⁷² KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 12 N. 32 ff.

⁷³ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 12 N. 36.

⁷⁴ BGE 136 I 87 E. 6.5.3, 109 (abstrakte Normenkontrolle des Polizeigesetzes des Kantons Zürich); Urteil (des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte) *Nada gegen Schweiz* vom 12. September 2012, Nummer 10593/08, Ziffer 225 ff.; BSK BV/SCHÜRMAN, Art. 31 BV N. 9; BSK BV/TSCHENTSCHER, Art. 10 BV N. 64 f.

⁷⁵ BGE 113 Ia 177 E. 1, 179 (Unterbringung in einer Zelle bis zur Anhörung des Falls vor dem Untersuchungsrichter).

⁷⁶ BGE 136 I 87 E. 6.5.3, 109 (Abstrakte Normenkontrolle des Polizeigesetzes des Kantons Zürich).

Freiheitsstrafe, aber auch ein Polizeigewahrsam auf der Grundlage des Hooligan-Konkordats.⁷⁷ TSCHENTSCHER wertet zudem auch eine elektronische Fussfessel als Freiheitsentzug, da durch rechtliches Drohen eine dauerhafte Einschränkung der Bewegungsfreiheit erfolgt.⁷⁸ Blosser Eingriffe in die Bewegungsfreiheit und somit Freiheitsbeschränkungen sind bspw. polizeiliche Anhaltungen, Festnahmen oder Rayonverbote.⁷⁹

Bis zum jetzigen Zeitpunkt haben die Kantone noch keine präventiven Massnahmen mit freiheitsbeschränkendem Charakter erlassen. Der Bund hat im Rahmen des persönlichkeitsrechtlichen Gewaltschutzes die Einführung der Fussfessel in Art. 28c ZGB geplant.⁸⁰ Auf kantonaler Stufe wäre die Einführung einer solchen elektronischen Überwachung im Rahmen des Kantonalen Bedrohungsmanagements ebenfalls denkbar. Schliesslich wäre auch eine analoge Übernahme der polizeilichen Massnahmen des Hooligan-Konkordats⁸¹ in den präventiven Gewaltschutz des Kantonalen Bedrohungsmanagements denkbar. Das Rayonverbot nach Art. 4 des Konkordats, die Meldeaufgabe⁸² nach Art. 6 des Konkordats und der Polizeigewahrsam nach Art. 8 des Konkordats beeinträchtigen mit unterschiedlicher Intensität die Bewegungsfreiheit der Betroffenen. Bis jetzt hat jedoch noch kein Kanton diese präventiven Massnahmen in einem Bereich ausserhalb der Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen eingeführt.

Die Präventivhaft wegen Ausführungsgefahr im Rahmen des Art 221 Abs. 2 StPO wäre in diesem Zusammenhang ebenfalls zu erwähnen. Da die Bewegungsfreiheit sehr stark eingeschränkt wird, handelt es sich um einen Freiheitsentzug. Die Präventivhaft von Art. 221 Abs. 2 StPO fällt jedoch nicht in den Bereich dieser Arbeit, da explizit nur Massnahmen im Bereich des präventiven Gewaltschutzes im Kantonalen Bedrohungsmanagement angeschaut werden. Eine Präventivhaft ist in keinem Kantonalen Bedrohungsmanagement vorgesehen. Als ein in die Bewegungsfreiheit eingreifendes Instrument des präventiven Gewaltschutzes, welches bereits in die

⁷⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 352 und BSK BV/TSCHENTSCHER, Art. 10 BV N. 64.

⁷⁸ BSK BV/TSCHENTSCHER, Art. 10 BV N. 64; diese Bewertung ist im Hinblick auf den Entwurf zu einem neuen Art. 28c ZGB interessant, welcher zur Durchsetzung von Annäherungs-, Orts- und Kontaktverboten das Anbringen einer Fussfessel vorsieht, je nach Einordnung fänden die Garantien von Art. 31 BV Anwendung (siehe unter III. 5.4).

⁷⁹ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 12 N. 33 und HÄFELIN/HALLER/THURNHERR, N. 353.

⁸⁰ Von der Bundesversammlung am 14. Dezember 2018 beschlossen, die Referendumsfrist läuft am 7. April 2019 aus; BBl 2018, S. 7869 f.

⁸¹ Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007.

⁸² Die mit einer Meldeaufgabe belegten Personen sind verpflichtet sich zu gewissen Zeiten persönlich bei der Polizei zu melden.

kantonale Gesetzgebung Einzug gehalten hat, wäre m.E. die zwangsweise Vorladung zur Gefährderansprache unter Strafandrohung zu erwähnen, wie sie bspw. der Kanton Luzern kennt.⁸³

2. Schutz der Privatsphäre – Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK

Zwischen den Schutzbereichen der Achtung der Privatsphäre und der persönlichen Freiheit kann es zu Überschneidungen kommen, sodass die Abgrenzung von Art. 10 Abs. 2 BV und 13 BV Probleme bereiten kann.⁸⁴ Das Verhältnis von Art. 10 Abs. 2 BV zu Art. 13 Abs. 1 BV ist sodann auch in der Lehre streitig. DIGGELMANN und MÜLLER/SCHEFER sind der Auffassung, dass Art. 10 Abs. 2 BV ein viel umfassenderes Recht auf Selbstbestimmung des eigenen Lebens und der Persönlichkeitsentfaltung gewährleistet als Art. 13 Abs. 1 BV, wo lediglich ein Bereich davon – das Recht auf ein von äusseren Eingriffen geschütztes Privatleben – garantiert wird.⁸⁵ Art. 13 Abs. 1 BV kann nach DIGGELMANN als Spezialgarantie des subsidiären Art. 10 Abs. 2 BV angesehen werden.⁸⁶ Anderer Auffassung ist BREITENMOSEER der – trotz „der engeren Definition der elementaren Persönlichkeitsentfaltung“⁸⁷ von Art. 10 Abs. 2 BV – keine Qualifikation als subsidiäre Auffanggarantie befürwortet. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER betrachten Art. 13 Abs. 1 BV als autonome und komplementäre Garantie zu Art. 10 Abs. 2 BV.⁸⁸

Sowohl in Art. 13 Abs. 1 BV als auch in Art. 8 EMRK wird der Schutz der Privatsphäre garantiert. Der Text der beiden Artikel stimmt dabei fast überein. Auch materiell sind sie praktisch identisch.⁸⁹ So folgte das BGer in seiner Rechtsprechung auch dem EGMR in dessen weiterer Ausbreitung des Schutzes der Privatsphäre.⁹⁰

Insgesamt vereint Art. 13 BV fünf Teilgarantien in Abs. 1 und 2. Im ersten Abs. sind die ersten vier enthalten, die Achtung des Privatlebens im Allgemeinen und der spezifische Schutz des Familienlebens, der Wohnung, sowie des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs. In Abs. 2 wird als fünftes der Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten garantiert.⁹¹ Art. 8 Abs. 1 EMRK enthält dieselben vier Teilgarantien wie Art. 13 Abs. 1 BV: das Recht auf Achtung des Privatlebens, des Familienlebens, der Wohnung und der Korrespondenz. Im Unterschied zu Art. 13 BV enthält Art. 8 EMRK

⁸³ § 13a Abs. 2 PolG-LU.

⁸⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 380a.

⁸⁵ MÜLLER/SCHEFER, S. 138 f. und BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 10.

⁸⁶ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 10.

⁸⁷ SG-Komm./BREITENMOSEER/SCHWEIZER, Art. 13 BV N. 5.

⁸⁸ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 382.

⁸⁹ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, S. 152.

⁹⁰ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 5.

⁹¹ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 8.

keine explizite Spezialgarantie zum Schutz vor Datenmissbrauch. „Die systematische Sammlung, Speicherung, Verarbeitung und Verwertung von Daten Privater durch öffentliche Stellen“⁹² fällt dort jedoch unter den allgemeinen Schutz des Rechts auf Privatleben.⁹³

Bezüglich des Schutzbereichs des Anspruchs auf Achtung der Privatsphäre lässt sich keine einheitliche und abschliessende Definition finden.⁹⁴ Auch der Botschaft⁹⁵ ist lediglich eine sehr unbestimmte und kaum hilfreiche Definition bezüglich des Umfangs der Garantie zu entnehmen. So wird dort lediglich das Privatleben definiert als: „Anspruch jeder Person, vom Staat nicht an der freien Gestaltung ihres Lebens und ihres Verkehrs mit anderen Personen gehindert zu werden, sowie die Respektierung eines persönlichen Geheimbereichs.“⁹⁶ Die Folge dieser definitorischen Unbestimmtheit ist eine praxisbezogene Aufzählung von relevanten Teilbereichen, welche eine einheitliche Definition ersetzt – selbst der EGMR behandelt Fragen der Privatsphäre ausdrücklich fallweise.⁹⁷ Aus diesem Grund werden in den folgenden Abschnitten die für den präventiven Gewaltschutz relevanten Teilbereiche, analysiert.

2.1. Achtung des Privatlebens

Ein Teilbereich, welcher durch das Recht auf Privatleben Schutz erfährt und der für den präventiven Gewaltschutz von grosser Bedeutung ist, betrifft das soziale Ansehen. Die Würde, Ehre und der gute Ruf dürfen von staatlichen Organen nicht angegriffen werden.⁹⁸ Das Verbot der unnötigen Beeinträchtigung des sozialen Ansehens schützen jedoch nicht generell vor Ansehensverlusten – insbesondere dann nicht, wenn sie durch das eigene Verhalten verschuldet sind, so überwiegt z.B. in der Strafverfolgung meist das Prinzip der Öffentlichkeit dem Schutz vor Reputationsverlust.⁹⁹ Diese Gewichtung wäre in einem Verfahren des präventiven Gewaltschutzes m.E. anzupassen. Schliesslich sind an präventive Eingriffe aus Gründen der Verhältnismässigkeit höhere Anforderungen zu stellen, da noch keine Rechtsverletzung begangen wurde.¹⁰⁰ Aus diesem Grund sollte jegliche Stigmatisierung, welche ein polizeiliches Verfahren oder auch schon der blosse

⁹² Komm. EMRK/PÄTZOLD, Art. 8 EMRK N. 28.

⁹³ Harris/O’Boyle/Warbrick, EMRK, S. 538; zum Schutz vor Datenmissbrauch vgl. auch III. 3.

⁹⁴ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 6; SG-Komm./BREITENMOSER/SCHWEIZER, Art. 13 N. 8 f.

⁹⁵ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996.

⁹⁶ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, S. 152.

⁹⁷ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 6.

⁹⁸ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, S. 152.

⁹⁹ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 15.

¹⁰⁰ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 30.

Kontakt mit der Polizei – wie ihn die Gefährderansprache¹⁰¹, eine Massnahme welche einige Kantone erlassen haben, vorsieht – in der Bevölkerung mit sich bringt, m.M.n. so weit als möglich vermieden werden.

Die in den kantonalen Polizeigesetzen geregelte präventive Überwachung durch Observation oder verdeckte Vorermittlung¹⁰² könnte das Recht auf Achtung der Privatsphäre ebenfalls tangieren. Diese beiden Massnahmen wären unter Umständen auch in einem Fall des Kantonalen Bedrohungsmanagements anwendbar. Da sie m.E. jedoch nicht typische präventive Gewaltschutzmassnahmen darstellen, finden sie in dieser Arbeit nicht weitergehend Erwähnung. Sie sind nicht speziell für den präventiven Gewaltschutz konzipiert worden, stehen subsidiär zu allen anderen Massnahmen¹⁰³ und an ihren Erlass werden erhöhte Anforderungen, wie bspw. hinreichende Anhaltspunkte, gestellt. Ähnliches gilt m.E. für die polizeiliche Anhaltung, welche auch keine typische Gewaltschutzmassnahme des Kantonalen Bedrohungsmanagements ist, da sie m.M.n. für die Strafverfolgung konzipiert ist und sich nicht dafür eignet, präventiv Straftaten zu vermeiden.

Der Schutz vor Datenmissbrauch und die informationelle Selbstbestimmung, welche bei Art. 8 EMRK ebenfalls unter den allgemeinen Schutz auf Achtung des Privatlebens subsumiert werden, werden separat unter III. 3. genauer erläutert. Jedoch könnte auch eine Gefährderdatenbank die Achtung der Privatsphäre tangieren, je nachdem wie weit der Kreis der Personen, die Kenntnis vom Inhalt und den Namen der gespeicherten Personen haben, in den kantonalen Regelungen gezogen wird.

2.2 Achtung des Familienlebens

Mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens wird der Schutz des familiären Zusammenlebens bezweckt.¹⁰⁴ Dieses Zusammenleben könnte durch Massnahmen des präventiven Gewaltschutzes gestört werden, beispielsweise durch Eingriffe in das Sorgerecht.¹⁰⁵ So ist auch das BGer der Ansicht, dass die Zuteilung der Obhut eines Kindes an ein Elternteil einen schweren Eingriff in die Achtung des Familienlebens des anderen Elternteils darstellt.¹⁰⁶ Der EGMR hat dazu bereits ausgeführt, dass für ein Elternteil und sein Kind das Zusammensein ein fundamentales Element des

¹⁰¹ Vgl. Art. 14a PolG-GL, § 47e Abs. 1 lit. c PolG-BL, § 13a PolG-LU.

¹⁰² Bspw. § 32 und § 32e PolG-ZH, § 36^{ter} und § 36^{quinquies} PolG-SO.

¹⁰³ Siehe dazu bspw. § 32 Abs. 2 PolG-ZH und Art. 32e Abs. 2 PolG-ZH.

¹⁰⁴ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 17.

¹⁰⁵ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 19.

¹⁰⁶ BGE 136 I 178 E. 5.2, 180 (Zuteilung der Obhut über ein Kind im Massnahmeverfahren zum Schutz der ehelichen Gemeinschaft).

Familienlebens darstellt und Massnahmen, die sie davon abhalten, somit ein Eingriff in das von Art. 8 EMRK geschützte Recht bedeuten.¹⁰⁷ Somit fallen auch präventive Fernhaltungsmassnahmen im Rahmen der häuslichen Gewalt unter den Schutz von Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK.¹⁰⁸ Für präventive Massnahmen im Bereich der Familie, insbesondere bei häuslicher Gewalt, haben jedoch einige Kantone eine separate Gewaltschutzfachstelle oder ein Gewaltschutzgesetz erlassen.¹⁰⁹ Dies ist grösstenteils auf den Erlass von Art. 28b ZGB zurückzuführen. Eine genauere Analyse der dortigen Gesetzesgrundlagen wird hier nicht vorgenommen, da es den Umfang der Arbeit übersteigt.

2.3 Achtung der Wohnung

Mit dem Recht auf Achtung der Wohnung wird ein Rückzugsort in einen Raum, in dem ohne Beobachtung und abgeschirmt von Dritten und dem Staat persönlichen Belangen nachgegangen werden kann, garantiert.¹¹⁰ Dieses Recht schützt somit vor staatlichem Eindringen durch Aufgabenträger wie bspw. die Polizei.¹¹¹ Auch vor geheimer Überwachung und Hausdurchsuchungen durch staatliche Organe bietet Art. 13 Abs. 1 BV Schutz.¹¹² Bis jetzt sind noch keine präventiven Überwachungs- und Durchsuchungsmassnahmen im präventiven Gewaltschutz der Kantone eingeführt worden. Lediglich die Gefährderansprache und die Gefährderermahnung sind bspw. in den Kantonen Solothurn und Basel-Landschaft unter gewissen Voraussetzungen auch am Aufenthaltsort des Gefährders durchführbar.¹¹³ Ist der Aufenthaltsort in diesen Fällen dessen Wohnung oder Haus, könnte es zu Konflikten mit Art. 13 Abs. 1 BV kommen. Problematisch erscheint, dass (unter anderem) im Kanton Basel-Landschaft sogar eine zwangsweise Gefährderansprache und Ermahnung am Aufenthaltsort möglich ist. Beinhaltet doch das Recht auf Achtung der Wohnung auch das Recht allein gelassen zu werden.¹¹⁴ Fraglich ist, ob für eine solche Durchsuchung eine richterliche Genehmigung

¹⁰⁷ Urteil (des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte) *McMichael gegen Vereinigtes Königreich* vom 24. Februar 1995, Serie A Band. 307 § 86.

¹⁰⁸ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 14 N. 35.

¹⁰⁹ Der Kanton Zürich hat bspw. explizit für die Bekämpfung der häuslichen Gewalt ein Gewaltschutzgesetz erlassen.

¹¹⁰ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N. 1394.

¹¹¹ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 14 N. 42.

¹¹² HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 383.

¹¹³ Dahingehend § 47e Abs. 3 PolG-BL und § 35^{bis} Abs. 2 PolG-SO.

¹¹⁴ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 25.

nötig ist. Während dies in der Lehre noch nicht geklärt ist, sprechen RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX und MÜLLER/SCHEFER sich jedenfalls dafür aus.¹¹⁵

Auch für den präventiven Gewaltschutz bei häuslicher Gewalt spielt dieses Grundrecht wieder eine Rolle, im Zusammenhang mit der Anordnung von Zugangsbeschränkungen¹¹⁶, wie es neben Art. 28b Abs. 2 ZGB auch noch kantonale Gewaltschutzgesetze vorsehen.¹¹⁷

2.4 Achtung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs

Der Schutz der vertraulichen Kommunikation – und somit der Privatsphäre im Gebiet der Individualkommunikation – wird durch das Recht auf Achtung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs gewährleistet.¹¹⁸ Für den Staat bedeutet dies ein Verbot, Inhalte die auf diesen Wegen kommuniziert werden auszuspionieren, unabhängig davon, ob sie privater, geschäftlicher oder amtlicher Natur sind.¹¹⁹ Im Unterschied zu Art. 13 Abs. 1 BV verwendet Art. 8 EMRK lediglich den technikneutralen Begriff der Kommunikation, welcher dem Einschluss neuer Kommunikationsmittel Rechnung trägt.¹²⁰ Jedoch sind diese modernen Kommunikationsmittel auch unter die Achtung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs zu subsumieren¹²¹, der begriffliche Unterschied ergibt sich lediglich aus der sprachlichen Tradition von Art. 13 BV.¹²² Überwachungsmaßnahmen zur präventiven Gefahrenabwehr auf dem Gebiet des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs sind lediglich im nationalen NDG unter Art. 26 NDG vorgesehen, die Kantone haben diesbezüglich im Bereich der Gefahrenabwehr noch nicht spezifisch legiferiert.

3. Schutz vor Datenmissbrauch – Art. 13 Abs. 2 BV

Der Schutz vor Missbrauch der eigenen Daten oder die «informationelle Selbstbestimmung»¹²³ ist die fünfte Teilgarantie und gleichzeitig ein Unterfall des Grundrechts auf Privatsphäre.¹²⁴ Zu den durch Art. 13 Abs. 3 BV geschützten Daten

¹¹⁵ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N.1400 f. und MÜLLER/SCHEFER S. 193 ff.; dagegen als fraglich erachtet bei BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 13 BV N. 9.

¹¹⁶ KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, § 14 N. 42.

¹¹⁷ So bspw. § 3 Abs. 2 lit. a GSG-ZH.

¹¹⁸ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 29; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N. 1402.

¹¹⁹ KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, § N. 46.

¹²⁰ SG-Komm./BREITENMOSER/SCHWEIZER, Art. 13 BV N. 64.

¹²¹ SG-Komm./BREITENMOSER/SCHWEIZER, Art. 13 BV N. 64.

¹²² BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N 5.

¹²³ Dieser oft synonym verwendete Begriff entstammt der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland (BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 32).

¹²⁴ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 32.

gehören alle „Informationen mit bestimmbarer Bezug zu einer natürlichen oder juristischen Person, zu ihren physischen und psychischen Eigenschaften, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen oder politischen Anschauungen“¹²⁵. Der Wortlaut des Art. 13 Abs. 2 BV, der lediglich vom Schutz vor Missbrauch der eigenen Daten spricht, ist nach Meinung des Bundesgerichts und der herrschenden Lehre zu eng.¹²⁶ Garantiert wird überdies das Recht einerseits darüber informiert zu werden, welche Daten von der Behörde erhoben wurden und andererseits darüber informiert zu werden, welcher Gebrauch davon gemacht wurde.¹²⁷ Sollte diesem Auskunftsrecht ein Geheimhaltungsinteresse gegenüber stehen, muss eine Abwägung getroffen werden.¹²⁸ Neben dem Recht auf Auskunft besteht ein Anspruch auf Berichtigung und ein Anspruch auf Löschung der erfassten Daten.¹²⁹ Eine Löschung kann beantragt werden, wenn entweder die Daten widerrechtlich erhoben oder – trotz legaler Beschaffung – zu lange aufbewahrt wurden.¹³⁰ Von einem Missbrauch der persönlichen Daten nach Art. 13 Abs. 2 BV kann somit in den Fällen gesprochen werden, in welchen die Datenbearbeitung im Sinne von Art. 36 BV nicht gerechtfertigt werden kann.¹³¹ Um die Grundrechte und die Persönlichkeit derer zu schützen von denen Daten bearbeitet werden, wurde auf Bundesebene das DSG erlassen. Auch die Kantone haben in diesem Bereich legiferiert.¹³² An dieser Stelle sei lediglich darauf hingewiesen, dass der präventiven Gewaltschutz, im Hinblick auf die Gefährderdatenbanken aber auch bei der Erhebung und Weitergabe von Daten zu vermeintlich gewaltbereiten Personen im Allgemeinen mit datenrechtlichen Fragen konfrontiert ist. In manchen Polizei- oder Gewaltschutzgesetzen sind darum auch spezifische Datenschutzbestimmungen enthalten.¹³³

¹²⁵ BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 N. 33; AUER/MALINVERNI/HOTELIER, N. 388.

¹²⁶ BGer 6B_4/2011 (28.11.2011), E. 2.4 (Weiterleitung eines Therapiebericht im Strafvollzug); BSK BV/DIGGELMANN, Art. 13 BV N. 33; BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 13 BV N. 11; SG-Komm./BREITENMOSE/SCHWEIZER, Art. 13 BV N. 72; MÜLLER/SCHEFER, S. 167 f.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N. 1376; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 14 N. 57.

¹²⁷ BGE 113 Ia 257 E. 4d, 264 (Einsichtsrecht in ein Polizeidossier).

¹²⁸ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N. 1386.

¹²⁹ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 13 BV N. 14; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N. 1385; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 14 N. 68; SG-Komm./BREITENMOSE/SCHWEIZER, Art. 13 BV N. 85.

¹³⁰ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 14 N. 68.

¹³¹ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 14 N. 57.

¹³² AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 388; sowie Art. 1 DSG.

¹³³ So bspw. Art. 32b PolG-GL zur Datenbearbeitung von gewaltbereiten Personen; § 35^{quinquies} PolG-SO zu Daten von Personen mit hoher Gewaltbereitschaft.

4. Meinungsfreiheit – Art. 16 BV und Art. 10 EMRK

Das Grundrecht der Meinungsfreiheit beinhaltet in seiner Konkretisierung in Art. 16 Abs. 2 BV die Garantie der Meinungsäusserung und der Meinungsverbreitung. Damit vermittelt es das Recht, „die eigene Meinung an Dritte bzw. einer breiten Öffentlichkeit zu kommunizieren“¹³⁴. Auch in Art. 10 EMRK wird dieses Recht garantiert. Die EMRK unterscheidet in ihrem Text zwischen der Meinungsfreiheit und der Meinungsäusserungsfreiheit, bietet aber dadurch keinen weitergehenden Schutz.¹³⁵

Das Problem, welches sich mit der Garantie der Meinungsäusserung im präventiven Gewaltschutz stellen könnte, ist der sogenannte „chilling effect“ oder auch „effet dissuasif“.¹³⁶ Unter „chilling effect“ wird die mittelbare Beeinträchtigung der Freiheit der Meinungsäusserung verstanden, „in dem Sinne, dass der Betroffene sich aufgrund einer behördlichen Reaktion nicht mehr getraut, erneut vom Grundrecht Gebrauch zu machen.“¹³⁷ In die Kommunikationsgrundrechte – zu denen die Meinungsfreiheit gehört – wird traditionellerweise durch Verbote eingegriffen.

Es wird auch als Eingriff in die Grundrechte verstanden, wenn der Staat vor der Meinungsäusserung indirekterweise abschreckt, so kann z.B. die Tatsache, dass eine Demonstration von der Polizei gefilmt wird eine Person davon zurückhalten, ihr Recht auf Meinungsäusserung auszuüben.¹³⁸ Im Bereich des präventiven Gewaltschutzes kann die Tatsache, dass man für gewisse Äusserungen evtl. bei der kantonalen Gewaltschutzstelle gemeldet wird oder unter Umständen in einer Gefährderdatenbank registriert wird, wie sie einige Kantone kennen, dazu führen, dass man von der Meinungsäusserung nicht mehr Gebrauch macht. Solche mittelbaren Einschränkungen der Grundrechte sind nach KIENER/KÄLIN/WYTENBACH dann zu bejahen, wenn die Massnahme dem Staat zuzurechnen ist und eine einschränkungsgleiche Wirkung hat.¹³⁹ Um „chilling effects“ vorzubeugen sieht das NDG¹⁴⁰ des Bundes eine Ausnahme vor, welche es verbietet „über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz“¹⁴¹ Nachrichten zu beschaffen

¹³⁴ KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, § 19 N. 6.

¹³⁵ KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, § 19 N. 2.

¹³⁶ Der EGMR spricht vom „chilling effect“ oder „effet dissuasif“, der US Supreme Court vom „deterrent effect“ und das Bundesgericht verwendet neben „chilling effect“ oder „effet dissuasif“ auch die Begriffe „Abschreckungswirkung“ oder „Einschüchterungseffekt“ (KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, § 9 N. 31).

¹³⁷ BGE 143 I 147 E. 3.3, 152 f. (Abstrakte Normenkontrolle des Polizeigesetzes des Kantons Luzern).

¹³⁸ MÜLLER/SCHEFER, S. 375.

¹³⁹ KIENER/KÄLIN/WYTENBACH § 9 N. 27.

¹⁴⁰ Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG) vom 25. September 2015 (RS 121).

¹⁴¹ Art. 5 Abs. 5 NDG.

und Informationen zu bearbeiten. Eine solche Regelung wär m.E. auch in den kantonalen Gewaltschutzregelungen zu begrüssen, damit eine offene Kundgabe der eigenen Meinung und ein öffentliches Bekennen zu verschiedensten Gruppierungen ohne Stigmatisierung und aktiv werden der Gewaltschutzstellen möglich bleibt.

Allerdings ist festzuhalten, dass auch eine vage gesetzliche Grundlage einen „chilling effect“ hervorrufen kann, wenn der Spielraum für die rechtsanwendende Behörde so gross ist, dass die Konsequenzen, welche eine Meinungsäusserung nach sich zieht, in rechtlicher Hinsicht nicht abgeschätzt werden können.¹⁴² In wie weit dies beim präventiven Gewaltschutz zutreffend ist, wird im dritten Teil dieser Arbeit bei den verschiedenen kantonalen Regelungen analysiert werden. Zusammenfassend ausgedrückt sind – um den grundrechtlichen Schutz der freien Kommunikation zu gewährleisten und der Gefahr von „chilling effects“ zu begegnen – besonders strenge Anforderungen an die Bestimmtheit der Gesetzesgrundlagen in diesem Bereich zu stellen.¹⁴³ Die Einführung einer Einschränkung der Datenbearbeitung nach dem Vorbild von Art. 5 Abs. 5 DGB könnte ebenfalls zur Lösung beitragen.

5. Verfahrensgarantien – Art. 29. ff. BV und Art. 6 EMRK

Die StPO und das in ihr geregelte Verfahren ist für die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten anwendbar.¹⁴⁴ Ab Einleitung des Vorverfahrens – welches mit dem Ermittlungsverfahren der Polizei beginnt – gelten ihre Verfahrensgarantien.¹⁴⁵ Damit jedoch überhaupt ein Verfahren nach der StPO eingeleitet wird, muss nach Art. 299 Abs. 2 StPO ein Verdacht bestehen, dass eine Straftat begangen worden ist. Der Tatverdacht ist somit die Voraussetzung dafür, dass ein Verfahren nach StPO eröffnet wird.¹⁴⁶ Ein Tatverdacht ist gegeben, wenn objektive Tatsachen vorliegen, welche in Verbindung mit dem allgemeinen Erfahrungssatz den Wahrscheinlichkeitsschluss erlauben, dass eine strafbare Handlung begangen worden ist.¹⁴⁷

Der präventive Gewaltschutz spielt sich noch vor dieser Phase ab. Es wurde noch keine Straftat begangen, aber der Verdacht besteht, dass eine Person eine erhöhte Gewaltbereitschaft aufweist und daher in absehbarer Zukunft ein Delikt begangen werden könnte. Trotzdem – oder umso mehr – gibt es einige Verfahrensgrundsätze, welche die Kantone bei einem Verfahren des präventiven Gewaltschutzes im Kantonalen

¹⁴² MÜLLER/SCHEFER, S. 376 f.

¹⁴³ MÜLLER/SCHEFER, S. 376 f.

¹⁴⁴ Geltungsbereich in Art. 1 Abs. 1 StPO.

¹⁴⁵ Art. 3 ff. StPO.

¹⁴⁶ BÜRGE, S. 42.

¹⁴⁷ BÜRGE, S. 43.

Bedrohungsmanagement beachten müssen. Die Rede ist von den Verfahrensgrundsätzen welche in der BV und der EMRK enthalten sind und sogenannte Minimalgarantien darstellen.¹⁴⁸ Nachfolgend werden die für den präventiven Gewaltschutz bedeutenden Verfahrensgarantien genauer ausgeführt.

5.1 Allgemeine Verfahrensgarantien – Art. 29 BV

Art. 29 Abs. 1 BV statuiert im Sinne eines Auffangtatbestandes ein Grundrecht „auf gleiche und gerechte Behandlung“¹⁴⁹, welches Anwendung finden, wenn keine spezifische Verfahrensgarantie von Art. 29 bis 32 BV zur Anwendung gelangt.¹⁵⁰ Mit diesem Auffanggrundrecht soll ein faires Verfahren in allen Verfahrensabschnitten sichergestellt werden.¹⁵¹ Was genau unter einem fairen Verfahren verstanden wird, konkretisieren verschiedene Fallgruppen.¹⁵² So fallen das Rechtsverweigerungsverbot¹⁵³ – welches ein Rechtsverzögerungsverbot, sowie das Verbot des überspitzten Formalismus beinhaltet¹⁵⁴ –, die Gleichbehandlung, insbesondere im Sinne des Rechts auf Waffengleichheit¹⁵⁵ sowie eine rechtmässige Zusammensetzung und die Unparteilichkeit der Behörde¹⁵⁶ darunter. Für den präventiven Gewaltschutz ist insbesondere das Recht auf Waffengleichheit von spezifischer Bedeutung. Unter Waffengleichheit wird „das Recht auf Gleichbehandlung in der Orientierung über den Gang des Verfahrens, in der Gewährung der Akteneinsicht, in der Anhörung oder in der Mitwirkung am Beweisverfahren“¹⁵⁷ verstanden. Mit anderen Worten sollen sich „alle Parteien mit gleicher Wirksamkeit am Verfahren beteiligen können“¹⁵⁸. Beim präventiven Gewaltschutz ist das Recht auf Waffengleichheit m.E. gefährdet, da in manchen Situationen ein erhebliches Informationsgefälle besteht, welches eine gleiche Behandlung der Parteien ausschliesst. So z.B. bei Vorliegen einer Gefährderdatenbank, wo fortlaufend

¹⁴⁸ BSK BV/WALDMANN, Art. 29 BV N. 6; AUER/MALINVERNI/Hottelier, N. 1207; BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 29 BV N. 6; KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, § 40 N. 6 f.; MÜLLER/SCHEFER, S. 817; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N. 3026; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 828a f.; a.A. SG-Komm./STEINMANN, Art. 29 BV N. 7.

¹⁴⁹ Art. 29 Abs. 1 BV.

¹⁵⁰ MÜLLER/SCHEFER, S. 821.

¹⁵¹ BSK BV/WALDMANN, Art. 29 BV N. 16 f.

¹⁵² KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, § 41 N. 2; BSK BV/WALDMANN, Art. 29 BV N. 18.

¹⁵³ MÜLLER/SCHEFER, S. 823 ff.; KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, § 41 N. 3 ff.; BSK BV/WALDMANN, Art. 29 BV N. 22 ff.; SG-Komm./STEINMANN, Art. 29 BV N. 18 ff.

¹⁵⁴ BSK BV/WALDMANN, Art. 29 BV N. 22 ff.; BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 29 BV N. 12 ff.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N. 3033 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 831 ff.

¹⁵⁵ KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, § 41 N. 23 ff.; BSK BV/WALDMANN, Art. 29 BV N. 19 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 829a.

¹⁵⁶ BSK BV/WALDMANN, Art. 29 BV N. 33; sowie SG-Komm./STEINMANN, Art. 29 BV N. 34 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 929a und KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, § 41 N. 18 ff.

¹⁵⁷ BSK BV/WALDMANN, Art. 29 BV N. 19.

¹⁵⁸ KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, § 41 N. 23.

Informationen gesammelt und festgehalten werden, zu denen sich ein vermeintlicher Gefährder nicht äussern kann und über deren Existenz er unter Umständen nicht einmal unterrichtet ist. Um der Waffengleichheit und dem Grundrecht genüge zu tun, müsste man hier konkrete Verfahren vorsehen, die sicher stellen, dass der Gefährder informiert wird und sich auch schon vorgängig dagegen zur Wehr setzen kann, dass spezifische Informationen ihn betreffend gespeichert werden. Im Bezug zu den Gefährderdatenbanken ist ebenfalls fraglich, inwieweit das Recht auf Unparteilichkeit der Behörde tangiert wird. Die Informationen, die im präventiven Gewaltschutz gesammelt werden und die Massnahmen überhaupt, welche in diesem Gebiet angewendet werden dürfen, könnten die entscheidende Behörde bei der Beurteilung beeinflussen und eine vorgängige Kategorisierung in gewisse Schubladen fördern. Es muss unbedingt festgehalten werden, dass Informationen, die im Rahmen des präventiven Gewaltschutzes gesammelt werden, höchstens ungewisse Anzeichen für bevorstehende Gewalt sind und man sich dessen auch in der Beurteilung eines konkreten Falls bewusst sein muss.

In Abs. 2 von Art. 29 BV wird ein Recht auf rechtliches Gehör festgehalten. Es bildet ebenfalls ein Teil eines fairen Verfahrens.¹⁵⁹ Das rechtliche Gehör beinhaltet verschiedene Informations-, Einsichts-, Mitwirkungs- und Äusserungsrechte für jede Partei, die vom Ausgang eines Verfahrens betroffen ist.¹⁶⁰ Im Sinne des Rechts auf Äusserung und Mitwirkung haben die Parteien das Recht sich vorgängig – bevor ein Entscheid getroffen wird – zu einer Sache zu äussern¹⁶¹ und am Verfahren und der Beweiserhebung mitzuwirken¹⁶². Besonders in einem Verfahren des präventiven Gewaltschutz erscheint es wichtig, dass die Person sich vorgängig zum auffälligen Verhalten äussern, und sich zur Wehr setzen kann, sollte der Verdacht auf erhöhte Gewaltbereitschaft unbegründet sein, bevor präventive Massnahmen getroffen werden, welche einen potentiellen Eingriff in ihre Grundrechte mit sich bringen. So ist auch bei einer Gefährderansprache und einer Gefährderermahnung darauf zu achten, dass der vermeintliche Gefährder angehört wird und sich zum auffälligen Verhalten äussern kann und ein Mitwirken überhaupt ermöglicht wird.

Daneben ist auch noch das Recht auf Akteneinsicht in Art. 29 Abs. 2 BV enthalten, welches die Einsicht in alle wesentlichen Akten eines Verfahrens erlaubt¹⁶³ und eine

¹⁵⁹ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 41 N. 33.

¹⁶⁰ MÜLLER/SCHEFER, S. 846; ausführlich dazu BSK BV/WALDMANN, Art. 29 BV N. 44 ff.

¹⁶¹ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 29 N. 20; Kiener/Kälin/Wyittenbach, § 41 N. 40 ff.

¹⁶² BSK BV/WALDMANN, Art. 29 BV N. 50 ff.

¹⁶³ BGE 129 I 85 E. 4.1, 88 (Anforderungen an die gerichtliche Verwertung der Überwachung von Telefongesprächen); BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 29 BV N. 21.

wirksame und sachliche Verteidigung ermöglichen soll¹⁶⁴. Die Bedeutung des Rechtlichen Gehörs und der Akteneinsicht im Speziellen, zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs, wurde an Hand des Beispiels der Gefährderdatenbank bereits oben erläutert, wo diese mit der Waffengleichheit zusammenspielte. Das Einsichtsrecht gilt jedoch nicht absolut und so besteht die Möglichkeit, dass die Akteneinsicht eingeschränkt wird, in sachlicher, persönlicher oder zeitlicher Hinsicht, wenn im Einzelfall ein öffentliches oder privates Geheimhaltungsinteresse überwiegt.¹⁶⁵ Auch die Kantone haben teilweise in ihren Bedrohungsmanagements das rechtliche Gehör im Bereich der Akteneinsicht eingeschränkt.¹⁶⁶

In Abs. 3 von Art. 29 BV wird weiter ein Recht auf unentgeltliche Rechtspflege festgehalten, auf welches hier nicht weiter eingegangen werden soll, da ihm im Verfahren des präventiven Gewaltschutzes keine besondere Bedeutung zuzumessen ist. Das Problem in den Normen des präventiven Gewaltschutzes des Kantonalen Bedrohungsmanagement liegt nicht im Speziellen in der Kostentragung des Verfahrens, sondern viel eher in der mangelnden/dünnen Regelung eines Verfahrens überhaupt.

Die Garantien aus Art. 29 BV finden in allen Verfahren – unabhängig davon ob vor Gericht, Verwaltungsbehörde oder einem Parlament – Anwendung.¹⁶⁷ Art. 30, 31 und 32 BV kommen hingegen je nur in spezifischen Verfahren zur Anwendung, was ihre gleichzeitige Anwendbarkeit jedoch nicht ausschliesst.¹⁶⁸ Somit ist der Anwendungsbereich von Art. 29 BV auch grösser als derjenige von Art. 6 EMRK, da dort nur zivilrechtliche Ansprüche oder strafrechtliche Anklagen – wenngleich diese Begriffe in der weiten autonomen Auslegung des EGMR definiert werden¹⁶⁹ – darunter fallen.¹⁷⁰ Von Bereichen die den präventiven Gewaltschutz betreffen können, beurteilte der EGMR bereits die Persönlichkeitsrechte, die persönliche Freiheit und die Abwehr von Beeinträchtigungen des Rufes als zivilrechtliche Streitigkeiten.¹⁷¹ Nicht als zivilrechtliche Streitigkeit urteilte er den Bereich der Abhörmassnahmen, was jedoch von MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG als zweifelhaft kritisiert wird.¹⁷²

¹⁶⁴ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 29 BV N. 21.

¹⁶⁵ KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, § 41 N. 66 ff; BSK BV/WALDMANN, Art. 29 BV N. 55.

¹⁶⁶ § 47f Abs. 3 PolG-BL; § 13b Abs. 3 PolG-LU.

¹⁶⁷ KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, § 40 N. 19 und BSK BV/WALDMANN, Art. 29 BV N. 12 f.

¹⁶⁸ KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, § 40 N. 20.

¹⁶⁹ KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, § 40 N. 22; HK-EMRK/MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, Art. 6 EMRK N. 5; Harris/O'Boyle/Warbrick, EMRK, S. 377 ff.

¹⁷⁰ Dazu BGE 130 I 269 E. 2.3, 272 f. (Anwendungsbereich des Beschleunigungsgebots nach der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention).

¹⁷¹ HK-EMRK/MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, Art. 6 EMRK N. 21.

¹⁷² HK-EMRK/MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, Art. 6 EMRK N. 22.

5.2 Rechtsweggarantie – Art. 29a BV

Art. 29a BV statuiert einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen „effektiven gerichtlichen Rechtsschutz in allen Rechtsstreitigkeiten und damit insbesondere auch in Verwaltungssachen.“¹⁷³ Diese Rechtsweggarantie gewährleistet einen Zugang zum Gericht, jedoch keinen Anspruch auf einen gerichtlichen Instanzenzug.¹⁷⁴ Die Anforderungen, welche an ein solches Gericht gestellt werden, umschreibt Art. 30 BV.¹⁷⁵ Mindestens ein Gericht muss Sachverhalts- und Rechtsfragen prüfen können. Es besteht jedoch kein Anspruch auf eine Kontrolle von Ermessensentscheiden, sofern das Ermessen nicht überschritten oder missbraucht wurde.¹⁷⁶ Auch polizeiliche Handlungen können somit nur einer Rechtmässigkeitskontrolle unterzogen werden. Die Zweckmässigkeit und Angemessenheit kann hingegen nicht überprüft werden.¹⁷⁷ Als von Art. 29a BV erfasste Rechtsstreitigkeit kommt jede „Streitigkeit im Zusammenhang mit einer individuellen, schützenswerten Rechtsposition“¹⁷⁸ in Frage. Gegenstand können aber nur Rechte sein, welche auf Verfassungs-, Kantons-, oder Völkerrechtsebene gewährleistet werden.¹⁷⁹ Verwaltungsrechtlich werden nicht nur Verfügungen, sondern auch Realakte, sowie verwaltungsinterne Anordnungen erfasst.¹⁸⁰

Art. 6 EMRK beinhaltet ebenfalls eine Rechtsweggarantie¹⁸¹, diese ist jedoch spezifisch auf den Bereich des Zivil- und Strafrechts ausgelegt. Der Begriff des Zivilrechts wird vom EGMR autonom ausgelegt und entspricht nicht der schweizerischen Definition, es fallen dort auch Inhalte darunter, welche nach schweizerischer Auffassung verwaltungsrechtlicher Art sind.¹⁸² Der Anwendungsbereich von Art. 29a BV ist somit grösser als derjenige von Art. 6 EMRK.

5.3 Gerichtliches Verfahren – Art. 30 BV

Die in Art. 30 BV beinhalteten Garantien sind nur auf gerichtliche Verfahren anwendbar, ob eine gerichtliche Beurteilung in Anspruch genommen werden darf ergibt sich jedoch nicht aus der Norm selber, sondern aus dem Verfahrens-, Verfassungs- oder

¹⁷³ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 42 N. 4.

¹⁷⁴ BSK BV/WALDMANN, Art. 29a BV N. 5.

¹⁷⁵ MÜLLER/SCHEFER, S. 909; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 42 N.

¹⁷⁶ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 29a BV N. 8.

¹⁷⁷ SCHINDLER, S. 217.

¹⁷⁸ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 42 N. 5.

¹⁷⁹ BSK BV/WALDMANN, Art. 29a BV N. 10.

¹⁸⁰ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 42 N. 5.

¹⁸¹ Siehe dazu ausführlich Harris/O’Boyle/Warbrick, EMRK, S. 399 ff.

¹⁸² SCHINDLER, S. 216.

Völkerrecht.¹⁸³ Somit vermittelt Art. 30 BV „keinen selbständigen Anspruch auf Zugang zu einem gerichtlichen Verfahren.“¹⁸⁴ Garantiert wird in Abs. 1 ein „Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht“¹⁸⁵, sowie das Verbot von Ausnahmegerichten. Als Gericht im Rahmen von Art. 30 BV gilt „eine Behörde, die nach Gesetz und Recht in einem justizförmigen, fairen Verfahren begründete und bindende Entscheidungen über Streitfragen trifft. Sie braucht nicht in die ordentliche Gerichtsstruktur eines Staates eingegliedert zu sein, muss jedoch organisatorisch und personell, nach der Art ihrer Ernennung, der Amtsdauer, dem Schutz vor äusseren Beeinflussungen und nach ihrem äusseren Erscheinungsbild sowohl gegenüber anderen Behörden als auch gegenüber den Parteien unabhängig und unparteiisch sein“¹⁸⁶. Mit Rücksicht auf die Grundrechtskonformität wäre es m.E. wünschenswert, wenn die Massnahmen des präventiven Gewaltschutzes immer auch mit richterlichen Kontrollmechanismen ausgestattet würden. So wäre es sicherlich sinnvoll, wenn bspw. vor dem Ergreifen einer Massnahme auf präventiver Basis ein Zwangsmassnahmengericht angerufen werden müsste. Dies sehen die kantonalen Gesetze, die unter IV. angeschaut werden, momentan nicht vor. Nur das Gewaltschutzgesetz des Kantons Zürich¹⁸⁷ sieht im Bereich der häuslichen Gewalt in § 5 vor, dass die gefährdende Person eine gerichtliche Beurteilung ersuchen kann, nachdem polizeiliche Massnahmen erlassen wurden. Dieses Gesuch hat jedoch keine aufschiebende Wirkung. Lediglich die Massnahmen zum Schutz vor Gewalt und Nachstellung nach Art. 28b ZGB werden immer von einem Gericht angeordnet.¹⁸⁸ Dies ist im Hinblick auf die kommende Verschärfung durch die Einführung eines Art. 28c ZGB, welcher die Anordnung von Fussfesseln zur Durchsetzung der Massnahmen ermöglicht, m. E. unabdingbar. Die übrigen Normen im präventiven Gewaltschutz des Kantonalen Bedrohungsmanagements sehen keine spezifischen Normen zur richterlichen Überprüfung der polizeilichen Massnahmen vor. So ist dann auch das grössere Problem der Zugang zu einem Gericht nach Art. 29a BV überhaupt, als zu einem durch formelle Gesetzesgrundlage¹⁸⁹ geschaffenem, zuständigem, unabhängigem und unparteiischem Gericht, wie es Art. 30 BV vorsieht. Denn Art. 30 Abs. 1 BV gilt nicht für Verfahren vor

¹⁸³ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 43 N. 4.

¹⁸⁴ BSK BV/REICH, Art. 30 BV N. 6.

¹⁸⁵ Art. 30 Abs. 1 Satz 1 BV.

¹⁸⁶ BGE 139 III 98 E. 4.2, 104 (Abstrakte Normenkontrolle des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht des Kantons Zürich bezüglich Anforderungen an die gerichtliche Beschwerdeinstanz).

¹⁸⁷ Gewaltschutzgesetz (GSG) vom 19. Juni 2006 (LS 351).

¹⁸⁸ Art. 28b Abs. 1 ZGB.

¹⁸⁹ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 30 BV N. 5.

Verwaltungsbehörden, dort sind die allgemeinen Garantien nach Art. 29 BV einschlägig.¹⁹⁰

Die Garantie des Wohnsitzgerichtsstandes,¹⁹¹ welche in Art. 30 Abs. 2 BV enthalten ist, sowie die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung und der Urteilsverkündung, welche in Art. 30 Abs. 3 BV garantiert werden, sind für den präventiven Gewaltschutz nicht von spezifischer Bedeutung, weswegen sie hier nicht weiter ausgeführt werden.

5.4 Freiheitsentzug – Art. 31 BV und Art. 5 EMRK

Art 31 BV bietet einen Verfahrensschutz bei jeder Form von Freiheitsentzügen.¹⁹² Vom Schutzbereich werden jedoch keine Freiheitsbeschränkungen¹⁹³ erfasst, diese können aber unter Art. 10 Abs. 2 BV subsummiert werden.¹⁹⁴

Abs. 1 von Art. 31 BV garantiert die Gesetzmässigkeit des Freiheitsentzugs.¹⁹⁵ Die formell-gesetzliche Grundlage muss den Freiheitsentzug – so wie auch dessen Gründe und Dauer – explizit vorsehen. Zudem muss sie genügend bestimmt und klar sein.¹⁹⁶ In Art. 5 Ziff. 1 lit. a – f EMRK werden sechs Gründe abschliessend aufgezählt, bei denen ein Freiheitsentzug als zulässig erachtet wird.¹⁹⁷

Abs. 2 von Art. 31 BV enthält Informationsrechte, welche den Anspruch verleihen, unverzüglich die zur eigenen Verteidigung unentbehrlichen Informationen zu erhalten.¹⁹⁸ Neben dem Anspruch auf Information besteht auch noch der Anspruch auf Unterrichtung über die eigenen Rechte, welcher den Behörden eine Belehrungspflicht auferlegt.¹⁹⁹ Diese durch Abs. 2 verliehenen Rechte müssen geltend gemacht werden können, oder mit anderen Worten praktisch wirksam sein.²⁰⁰ Im letzten Satz von Abs. 2 erwähnt Art. 31 BV zum Schluss noch das Recht die nächsten Angehörigen kontaktieren zu dürfen.

Die Garantien in Abs. 3 betreffen nur die Untersuchungshaft und beinhalten das Recht unverzüglich einem Richter vorgestellt zu werden, der dann darüber entscheidet, ob die Person freigelassen wird oder nicht.²⁰¹ Auch ein Urteil innert angemessener Frist wird

¹⁹⁰ SG-Komm./STEINMANN/LEUENBERGER, Art. 30 BV N. 5.

¹⁹¹ RHINOW/SHEFER/UEBERSAX, N. 3072 f.; ausführlicher BSK BV/REICH, Art. 30 BV N. 35 ff.

¹⁹² HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 858; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 44 N. 4.

¹⁹³ Zur Unterscheidung der Begriffe Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung vgl. III. 1.3.

¹⁹⁴ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 31 BV N. 2.

¹⁹⁵ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 31 BV N. 4.

¹⁹⁶ BSK BV/SCHÜRMAN, Art. 31 BV N. 14.

¹⁹⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 860a; dazu ausführlich Harris/O'Boyle/Warbrick, EMRK, S. 309 ff.

¹⁹⁸ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 861.

¹⁹⁹ BSK BV/SCHÜRMAN, Art. 31 BV N. 19 ff.; BIAGGINI, BV Kommentar Art. 31 BV N. 6.

²⁰⁰ SG-Komm./VEST, Art. 31 BV N. 25.

²⁰¹ Art. 31 Abs. 3 Satz 1 BV.

garantiert, ansonsten ist der Freiheitsentzug aufzuheben.²⁰² Das Gegenstück zu Art. 31 Abs. 3 BV bildet Art. 5 Ziff. 3 EMRK.

In Art. 31 Abs. 4 BV findet sich eine besondere Rechtsweggarantie, bei der ein Richter jederzeit direkt angerufen werden kann,²⁰³ falls der Freiheitsentzug von einer Behörde und nicht von einem Gericht nach Massgabe von Art. 30 BV angeordnet wurde.²⁰⁴

Art. 5 EMRK geht in Ziff. 5 über Art. 31 BV hinaus, indem er zusätzlich ein Schadenersatzanspruch vorsieht, wenn der Freiheitsentzug unrechtmässig – in Verletzung von Verfahrensgarantien – erfolgte.²⁰⁵

Im Rahmen des präventiven Gewaltschutzes könnte die Präventivhaft wegen Ausführungsgefahr, wie sie Art. 221 Abs. 2 StPO kennt, theoretisch eine Massnahme zur Gewaltabwehr darstellen, bei der Art. 31 BV zur Anwendung²⁰⁶ käme. Sie wäre, nach der Grundlage von Art. 5 Ziff. 1 lit. c EMRK, jedoch nur dann zulässig, wenn begründeter Anlass zur Annahme bestünde, dass die Präventivhaft notwendig ist um die Begehung einer Straftat zu verhindern. Bis jetzt enthält lediglich die StPO in Art. 221 Abs. 2 StPO die Möglichkeit eine Präventivhaft anzuordnen. Im ZGB wird jedoch ein neuer Art. 28c ZGB eingeführt,²⁰⁷ welcher den Einsatz von Fussfesseln im Rahmen des Schutzes vor häuslicher Gewalt erlaubt. Qualifiziert man diese Massnahme wie von TSCHENTSCHER²⁰⁸ vorgeschlagen als Freiheitsentzug, käme Art. 31 BV sowie auch die Spezialgarantie der Untersuchungshaft²⁰⁹ zur Anwendung.

5.5 Strafverfahren – Art. 32 BV

Art. 32 BV enthält Garantien speziell für ein verfassungskonformes Strafverfahren und lehnt sich dabei inhaltlich an Art. 6 EMRK an.²¹⁰ Damit die Grundsätze aus Art. 32 BV Anwendung finden, muss es sich – wie der Randtitel von Art. 32 BV oder der Abs. 2 von Art. 6 EMRK ausdrücklich erwähnen – um ein Strafverfahren oder eine strafrechtliche

²⁰² HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 862a.

²⁰³ SG-Komm./VEST, Art. 31 BV N. 40.

²⁰⁴ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 44 N. 35.

²⁰⁵ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N. 863; Harris/O’Boyle/Warbrick, EMRK, S. 370 f.

²⁰⁶ Zur Anwendbarkeit der Bestimmungen zur Untersuchungshaft auf Art. 221 Abs. 2 StPO vgl. CONTE, S. 174; Art. 5 Ziff. 3 EMRK i.V.m. Art. 5 Ziff. 1 lit. c EMRK.

²⁰⁷ Siehe dazu unter II. 4.

²⁰⁸ BSK BV/TSCHENTSCHER, Art. 10 BV N. 64.

²⁰⁹ Art. 5 Ziff. 3 EMRK i.V.m. Art. 5 Ziff. 1 lit. c EMRK.

²¹⁰ SG-Komm./VEST, Art. 32 BV N. 3; BSK BV/GÖKSU, Art. 32 BV N. 1; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH spricht auch noch von einer inhaltlichen Anlehnung an Art. 7 EMRK (§ 45 N. 1).

Anklage handeln.²¹¹ Ob ein solch strafrechtlicher Charakter vorliegt, wird unter Bezug der vom EGMR entwickelten Engel-Kriterien²¹² festgestellt.²¹³

Nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung²¹⁴ sind präventivpolizeiliche Massnahmen (bspw. basierend auf dem BWIS²¹⁵ oder dem Hooligan-Konkordat²¹⁶) verwaltungsrechtlicher Natur und fallen darum nicht unter Art. 32 BV.²¹⁷ Dies wurde damit begründet, dass die Prävention im Vordergrund stehe und „die vorgesehenen konkreten Massnahmen nach Art und Schwere nicht als Bestrafung für erfolgtes gewalttätiges Verhalten erscheinen, sondern als notwendige Massnahmen zur Verhinderung künftiger Gewalttaten.“²¹⁸ Für den präventiven Gewaltschutz in den kantonalen Polizeigesetzen liegt noch kein Urteil des BGer vor. Das Rayon- und Kontaktverbot des GSG-ZH wurde vom BGer jedoch ausdrücklich nicht als strafrechtliche Anklage im Sinne des Art. 6 EMRK qualifiziert, da das Ziel nicht die Bestrafung der gewaltausübenden Person, sondern das Schutzbedürfnis der gefährdeten Person sei.²¹⁹ M.E. ist folglich davon auszugehen, dass die Garantien von Art. 32 BV und Art. 6 Abs. 2 EMRK auch auf die Massnahmen des präventiven Gewaltschutzes im Kantonalen Bedrohungsmanagement nicht anwendbar sind. Wichtig wäre eine Anwendung des Art. 32 Abs. 2 BV m.E. deshalb, weil in Abs. 2 von Art. 32 BV die Unschuldsvermutung verankert wird, welche dem Beschuldigten einen Anspruch darauf verleiht, bis zum rechtskräftigen Nachweis seiner Schuld als unschuldig zu gelten.²²⁰ Diese Unschuldsvermutung steht mit den Massnahmen des präventiven Gewaltschutzes auf Kollisionskurs. Der Einsatz einer Massnahme bedingt die Annahme einer ungünstigen Kriminalprognose, man nimmt die Schuld durch „die Vermutung, jemand werde mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit ein Delikt begehen,“²²¹ vorweg.

²¹¹ BSK BV/GÖKSU, Art. 32 BV N. 2, KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, § 45 N. 5.

²¹² Entwickelt im Urteil (des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte) *Engel gegen Niederlande* vom 8. Juni 1976, Serie A Band 22 § 82; massgeblich für die Qualifikation sind die Einordnung der Bestimmung im nationalen Recht, die Natur des Delikts und die Art, Schwere und Auswirkung der Sanktion (SG-Komm./VEST, Art. 32 BV N. 2).

²¹³ SG-Komm./VEST, Art. 32 BV N. 2; BSK BV/GÖKSU, Art. 32 BV N. 2; Harris/O'Boyle/Warbrick, EMRK, S. 377.

²¹⁴ BGE 140 I 2 E. 6.1 ff., 16 ff.; BGE 137 I 31 E. 4.2 f, 41 f.; BGE 134 I 125 E. 4.1, 136 f.

²¹⁵ Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997 (SR 120); darin finden sich folgende Massnahmen: in Art. 5 BWIS ein Rayonverbot, in Art. 6 BWIS eine Meldeauflage und in Art. 8 BWIS der Polizeigewahrsam.

²¹⁶ Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007; zu den darin enthaltenen Massnahmen siehe unter III. 1.3.

²¹⁷ BSK BV/GÖKSU, Art. 32 BV N. 3; KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, § 45 N. 6.

²¹⁸ BGE 140 I 2 E. 6.3, 18 (Abstrakte Normenkontrolle des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen).

²¹⁹ BGE 134 I 140 E. 4.3, 145 f. (Schutzmassnahmen gegen häusliche Gewalt nach dem zürcherischen Gewaltschutzgesetz).

²²⁰ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 32 N. 4.

²²¹ CONTE, S. 74.

6. Zwischenfazit

Es gibt wie oben aufgezeigt Grundrechte, welche im präventiven Gewaltschutz von Bedeutung sind und durch dessen Massnahmen und Instrumente tangiert werden können. Konkret liegt ein Eingriff in ein Grundrecht dann vor, wenn ein Hoheitsakt den Bereich berührt, der durch eine Garantie geschützt wird und die Ansprüche eines Grundrechtsträgers verletzt werden.²²² Eine solche Einschränkung von Grundrechten kann nur gerechtfertigt werden, wenn die vier Absätze von Art. 36 BV kumulativ erfüllt sind.²²³ So setzt Abs. 1 von Art. 36 BV voraus, dass eine gesetzliche Grundlage die Einschränkung vorsieht. Eine qualifizierte Grundlage – ein Gesetz im formellen Sinne – muss vorliegen, wenn es sich um eine schwere Einschränkung handelt. Was unter einem schweren Eingriff zu verstehen ist, lässt sich nicht generell-abstrakt definieren, sondern muss unter Berücksichtigung der konkreten Umstände erörtert werden.²²⁴ Die Gesetzesnorm muss „so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann“²²⁵. Im Bereich des Polizeirechts hat das BGer das Bestimmtheitsgebot jedoch relativiert, da sich die Aufgaben der Polizei kaum abstrakt umschreiben liessen.²²⁶ Diese Praxis wird in der Lehre zum Teil kritisiert. Die Kritiker argumentieren, dass die konkrete Gefährdungslage zwar nicht immer vorhersehbar sei, jedoch bestünden auch interne Weisungen für typische Lagen und auch die Zwangsmittel, welche der Polizei zur Verfügung stehen, seien bekannt und somit vorhersehbar.²²⁷

Eine Ausnahme vom Prinzip der rechtlichen Grundlage bildet die ebenfalls in Art. 36 Abs. 1 BV enthaltene polizeiliche Generalklausel, welche in Fällen „ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr“²²⁸ eine Einschränkung der Grundrechte auch ohne Gesetzesgrundlage erlaubt.²²⁹ Die polizeiliche Generalklausel und die Normdichte werden unter IV. bei den kantonalen Regelungen noch einmal aufgegriffen werden.

²²² KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 9 N. 20.

²²³ BSK BV/EPINEY, Art. 36 BV N. 24.

²²⁴ BSK BV/EPINEY, Art. 36 BV N. 33.

²²⁵ BGE 117 Ia 472, E. 3e, 480 (Abstrakte Normenkontrolle des Übertretungsstrafgesetzes des Kantons Basel-Stadt).

²²⁶ BGE 136 I 87, E. 3.1, 90 (Abstrakte Normenkontrolle des Polizeigesetzes des Kantons Zürich).

²²⁷ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 9 N. 81; SG-Komm./SCHWEIZER, Art. 36 BV N. 23; MOHLER, N. 291.

²²⁸ Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV.

²²⁹ BSK BV/EPINEY, Art. 36 BV N. 40 ff.

Art. 36 Abs. 2 BV verlangt, dass die Einschränkung entweder einem öffentlichem Interesse oder dem Grundrechtsschutz Dritter dient. Was im öffentlichen Interesse liegt, ist nicht abschliessend geklärt, jedoch fällt der Schutz der Polizeigüter – welche wiederum den Schutz von Sicherheit und Ordnung beinhalten – darunter.²³⁰ Im präventiven Gewaltschutz kann demnach mit dem Schutz der Polizeigüter oder dem Schutz der Grundrechte der Gefährdeten argumentiert werden, um ein öffentliches Interesse zu begründen. Ob ein öffentliches Interesse oder ein Grundrechtsschutz Dritter vorliegt, muss im Einzelfall überprüft werden,²³¹ weswegen hier nicht weiter darauf eingegangen wird.

Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit der Grundrechtseinschränkung setzt Abs. 3 von Art 36 BV voraus. Dies bedeutet, dass „eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen (oder privaten) Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar und verhältnismässig erweist.“²³² Da sich auch eine Verhältnismässigkeitsprüfung nur in einem konkreten Fall durchführen lässt, wird in dieser Arbeit auf eine Vertiefung verzichtet.

Als vierte und letzte Voraussetzung von Art. 36 BV wird in Abs. 4 festgehalten, dass der Kerngehalt des betroffenen Grundrechts nicht eingeschränkt werden kann.

Eine Ergänzung bezüglich der Einschränkung und Rechtfertigung im Allgemeinen muss noch bezüglich der Verfahrensgrundrechte gemacht werden. Diese können nicht immer eingeschränkt werden, da sie teilweise Minimalgarantien darstellen und damit eingriffsresistent sind.²³³

²³⁰ BSK BV/EPINEY, Art. 36 BV N. 49.

²³¹ SG-Komm./SCHWEIZER, Art. 36 BV N. 32.

²³² BGE 132 I 49, E. 7.2, 62 (Gesetzliche Grundlage des Polizeigesetzes des Kantons Bern für vorübergehende Wegweisungs- und Fernhaltemassnahmen).

²³³ Ausführlich dazu: SG-Komm./STEINMANN, Art. 29 BV N. 8.

IV. Legiferierung in den Kantonen

Nachfolgend wird das Bedrohungsmanagement ausgewählter Kantone dargestellt, die in diesem Bereich bereits Normen erlassen oder Fachstellen eingerichtet haben. Die Regelungen der Kantone und deren Grundlagen sind sehr unterschiedlich und finden sich in Polizeigesetzen, Gewaltschutzgesetzen, Datenschutzgesetzen und sogar der polizeilichen Generalklausel nach Art. 36 Abs. 1 BV.

1. Kanton Zürich

Aufgrund wiederholter Konfrontation der Polizei mit Gefährdungen von Zivilpersonen, Amtspersonen und Behördenmitgliedern, hat der Kanton Zürich ein Kantonales Bedrohungsmanagement mit dem Ziel des Gewaltschutzes und der Gewaltbekämpfung aufgebaut.²³⁴ Gefährdungssituationen sind oft strafrechtlich noch nicht genau qualifizierbar, können jedoch Verbote für schwere Gewaltdelikte²³⁵ sein. Auf den 1. Januar 2012 wurde darum ein Kompetenzzentrum zur Bearbeitung von Gewaltschutzfällen innerhalb der Kantonspolizei Zürich aufgebaut. Zur Beurteilung der Bedrohungslage wurde die Fachstelle Forensic Assessment eingerichtet, diese unterstützt und berät Polizei und Behörden.²³⁶ Durch diese fachstellenübergreifende Zusammenarbeit soll Eskalationspotential frühzeitig erkannt und entschärft werden können.²³⁷

Der Kanton Zürich hat für den präventiven Gewaltschutz keine explizite Gesetzesbestimmung erlassen. Als Grundlage scheinen § 8 Abs. 1 POG-ZH²³⁸ und § 3 Abs. 1 lit. a PolG-ZH²³⁹ zu dienen, welche die allgemeine polizeiliche Aufgabe verankern Straftaten zu verhüten und zu verhindern.²⁴⁰ Zudem wird der Polizei in § 4 Abs. 1 lit. a

²³⁴ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 20. Juni 2012 659. Berichterstattung zu den Schwerpunkten in der Strafverfolgung 2009–2012 und Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung 2012–2015, S. 11.

²³⁵ Die Tötungsdelikte in Pfäffikon vom 15. August 2011, bei denen ein bereits wegen häuslicher Gewalt polizeibekannter Ehemann seine Ehefrau und die Leiterin der Sozialabteilung tötete, erschütterten die Bevölkerung und die Behörden besonders (https://www.tagesanzeiger.ch/panorama/vermishtes/Schuetze-von-Pfaeffikon-hatte-Kontaktverbot-zur-Familie/story/22475723?dossier_id=1904, besucht am 25.01.19). So war diese Tat dann auch anlassgebend für den Aufbau eines Kantonalen Bedrohungsmanagements (TIEFENTHAL, § 27 N. 6).

²³⁶ Medienmitteilung „Fachstelle für Bedrohungsanalyse unterstützt Polizei und Staatsanwaltschaften“, Kanton Zürich, Sicherheitsdirektion, Kantonspolizei, 24. Juni 2014.

²³⁷ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 20. Juni 2012 659. Berichterstattung zu den Schwerpunkten in der Strafverfolgung 2009–2012 und Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung 2012–2015, S. 12.

²³⁸ Polizeiorganisationsgesetz (POG) vom 29. November 2004 (LS 551.1).

²³⁹ Polizeigesetz (PolG) vom 23. April 2007 (LS 550.1).

²⁴⁰ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 20. Juni 2012 659. Berichterstattung zu den Schwerpunkten in der Strafverfolgung 2009–2012 und Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung 2012–2015, S. 11.

PolG-ZH die Kompetenz eingeräumt, mittels Vorermittlungen festzustellen, ob strafbare Handlungen verhindert werden müssen.²⁴¹ Auf eine derart allgemein formulierte Norm ein gesamtes Bedrohungsmanagement aufzubauen, ist m.E. unbefriedigend. Ebenfalls fehlt es an einer gesetzlichen Verankerung von Instrumenten, welche konkret im präventiven Gewaltschutz angewendet werden. Aus einer Medienmitteilung vom 19. Dezember 2017²⁴² geht überraschend hervor, dass das Instrument der Gefährderansprache seit einigen Jahren im Bedrohungsmanagement des Kantons Zürich etabliert ist. In der Medienmitteilung wird als rechtliche Grundlage für dieses Instrument auf das kantonale Polizeigesetz verwiesen. Darin finden sich jedoch lediglich allgemeine Grundlagen, wie die polizeiliche Generalklausel in § 9 PolG-ZH oder die generelle Regelung für den Einsatz polizeilichen Zwangs in § 13 PolG-ZH. An einer expliziten Regelung der Gefährderansprache, wie sie andere Kantone kennen,²⁴³ fehlt es. Je nach Ausgestaltung der Gefährderansprache sind verschiedene Grundrechte des Gefährders tangiert, bspw. die informationelle Selbstbestimmung bei der Bearbeitung und Weitergabe von Daten des Gefährders, die persönliche Freiheit bei der Möglichkeit einer zwangsweisen Vorladung, die Privatsphäre bei Verletzung der Ehre oder des guten Rufs durch eine Ansprache von der Polizei oder die Meinungsfreiheit des Betroffenen durch das Auftreten des „chilling effects“. Aus Gründen der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen nach Art. 36 BV und der darin gebotenen Bestimmtheit von Normen wäre es m.M.n. notwendig, eine ausführliche Regelung einzuführen, die polizeiliche Generalklausel vermag dabei m.E. nicht zu genügen.²⁴⁴ Immerhin wurde das datenschutzrechtliche Problem, welches aus der interdisziplinären Zusammenarbeit und der damit verbundenen Datenweitergabe resultiert, erkannt. So wird auf der Webseite des Kantonalen Bedrohungsmanagements des Kantons Zürich ²⁴⁵ als Grundlage für die Informationenweitergabe (ausserhalb des Strafverfahrens) auf das IDG-ZH verwiesen.²⁴⁶ Leider sind auch im IDG-ZH keine expliziten Regelungen für den Gewaltschutz enthalten. Jedoch können nach § 16 Abs. 1 lit. c IDG-ZH öffentliche Organe Personendaten bekanntgeben, wenn „es im Einzelfall zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer

²⁴¹ BRUNNER, S. 33.

²⁴² Medienmitteilung „Erfahrungen mit dem Instrument der Gefährderansprache“, Kanton Zürich, Sicherheitsdirektion, Kantonspolizei, 19. Dezember 2017.

²⁴³ So z.B. Art. 14a PolG-GL oder § 13a PolG-LU.

²⁴⁴ Zur Ungeeignetheit der polizeilichen Generalklausel als Gesetzesgrundlage im präventiven Gewaltschutz siehe ausführlicher unter IV. 8.

²⁴⁵ <https://www.kbm.zh.ch/rechtliches/rechtsgrundlagen/>, besucht am 25.01.19.

²⁴⁶ Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) vom 12. Februar 2007 (LS 170.4).

wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist.²⁴⁷ Unter § 17 Abs. 1 lit. c IDG-ZH ist dasselbe auch mit besonderen Personendaten möglich.²⁴⁸ Zudem darf ein öffentliches Organ im Einzelfall Daten einem anderen öffentlichen Organ, anderen Kantonen oder dem Bund bekannt geben, wenn dies zu deren gesetzlichen Aufgabenerfüllung nötig ist.²⁴⁹ Die gesetzlichen Grundlagen des Kantons Zürich erlauben somit lediglich einen Datenaustausch im Einzelfall, bei Bestehen ernsthafter Gefahr, jedoch keinen systematischen Austausch von Personendaten.²⁵⁰ Diese Regelung scheint m.E. praktisch ungeeignet zu sein, müssen doch die Daten erst einmal weitergeleitet werden dürfen, damit die Fachstelle Forensic Assessment überhaupt eine Gefährdungseinschätzung vornehmen oder eine Grundrechtsabwägung treffen kann. Auch diese Regelungen sind wieder – wie auch die polizeiliche Generalklausel – für den Einzelfall gemacht und eignen sich somit nicht für eine generelle Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen. Es wäre m.M.n. darum auch in diesem Bereich sinnvoll und notwendig, eine spezifische Regelung für den Gewaltschutz zu erlassen, in der gleichzeitig auch alle Instrumente gesetzlich geregelt – oder immerhin erwähnt – werden. Die spartanische Regelung des präventiven Gewaltschutzes im Allgemeinen vermag zu erstaunen, besitzt der Kanton Zürich doch ein Gewaltschutzgesetz²⁵¹ für den Bereich der häuslichen Gewalt, in welchem unter § 3 Abs. 2 explizit ein Kontakt- und ein Rayonverbot, sowie die Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung als Schutzmassnahmen vorgesehen sind. Auch eine gerichtliche Überprüfung der durch die Polizei angeordneten Massnahmen, auf Gesuch des Gefährders, ist vorgesehen.²⁵² Die Regelungen des Gesetzes werden durch § 1 und § 2 eindeutig nur im Bereich der häuslichen Gewalt für anwendbar erklärt und liegen darum nicht im Themenbereich dieser Arbeit. Dennoch wäre eine sinngemässe Übertragung der Normen und ein analoger Aufbau im Gewaltschutz im Allgemeinen denkbar und der Gesetzmässigkeit halber wünschenswert.

²⁴⁷ § 16 Abs. 1 lit. c IDG-ZH.

²⁴⁸ Unter besonderen Personendaten versteht man Daten, bei denen die Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besonders gross ist, zur Definition der besonderen Personendaten vergleiche § 3 IDG-ZH.

²⁴⁹ § 16 Abs. 2 IDG-ZH und § 17 Abs. 2 IDG-ZH.

²⁵⁰ TIEFENTHAL, § 27 N. 7.

²⁵¹ Gewaltschutzgesetz (GSG) vom 19. Juni 2006 (LS 351).

²⁵² § 5 GSG-ZH.

2. Kanton Solothurn

Um schweren Gewalttaten – bspw. im Bereich der häuslichen Gewalt oder bei Stalking – vorzubeugen, hat der Kanton Solothurn ein fächer- und ämterübergreifendes Bedrohungsmanagement eingeführt und dazu auf den 1. Januar 2014 fünf neue Bestimmungen in das Polizeigesetz²⁵³ integriert.²⁵⁴

Das in § 35^{bis} PolG-SO normierte Instrument der Gefährderermahnung dient der Gefahrenabwehr und der Verhütung von Straftaten. Darunter zu verstehen ist eine schriftliche oder mündliche Kontaktaufnahme mit einem mutmasslichen Gefährder und „die an ihn gerichtete Mahnung, Störungen der öffentlichen Sicherheit zu unterlassen.“²⁵⁵

Die Bestimmung lässt der Polizei einen gewissen Ermessensspielraum, indem je nach Einzelfall die konkrete Gestaltung der Gefährderansprache und Ermahnung variieren kann, was unterschiedliche Auswirkungen auf die Grundrechte nach sich zieht.²⁵⁶ Als verschiedene Ausformungen sind bspw. eine schriftliche oder mündliche Gefährderansprache und eine Gefährderansprache am Aufenthaltsort, am Arbeitsplatz oder in der Schule vorgesehen.²⁵⁷ Der Auffassung der Botschaft des Regierungsrates, dass es sich bei einer Gefährderansprache am Wohnort des vermeintlichen Gefährders lediglich um ein informatives Gespräch handelt, welches höchstens ein äusserst leichter Grundrechtseingriff darstellt²⁵⁸, ist m.M.n. nicht zu folgen. Zwar wird nicht die Freiheit der Willensbildung und somit die persönliche Freiheit tangiert, doch kann man auch nicht behaupten, es würde vom Betroffenen „kein aktives Tun verlangt.“²⁵⁹ Schliesslich kann nach § 35^{bis} Abs. 2 PolG-SO eine Person auch unter Strafandrohung vorgeladen werden, was m.E. die Bereitschaft eine Gefährderansprache zu dulden nicht unwesentlich

²⁵³ Gesetz über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (BGS 511.11).

²⁵⁴ Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn) Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837), S. 12.

²⁵⁵ Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn) Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837), S. 12.

²⁵⁶ Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn) Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837), S. 13.

²⁵⁷ Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn) Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837), S. 13; sowie § 35^{bis} Abs. 1 bis 3 PolG-SO.

²⁵⁸ Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn) Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837), S. 13.

²⁵⁹ Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn) Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837), S. 13.

beeinflusst und so zu einer Beeinträchtigung der Meinungsäusserungsfreiheit, im Sinne eines „chilling effect“ führen könnte. Speziell ist sodann auch, dass eine Ansprache am Aufenthaltsort nur bei Annahme der Begehung eines Verbrechen oder Vergehens²⁶⁰ möglich ist, eine Vorladung unter Strafandrohung jedoch immer.²⁶¹ Was damit bezweckt werden sollte, ist der Botschaft nicht zu entnehmen.

§ 35^{ter} PolG-SO beinhaltet die Grundlage für ein Orientierungs- und Melderecht, welches bei Vorliegen einer ernsthaften Gefahr ausserhalb eines Strafverfahrens zur Anwendung gelangen kann.²⁶² Nach § 35^{ter} Abs. 1 PolG-SO ist die Polizei befugt, Daten „von Personen mit erhöhter Gewaltbereitschaft an gefährdete Personen sowie an weitere Personen und Behörden“²⁶³ weiterzugeben. Eine Definition des Begriffs der „Person mit erhöhter Gewaltbereitschaft“ ist dem Artikel nicht zu entnehmen. Die Botschaft sieht jedoch die Orientierung des Opfers nur vor, wenn eine Gefährderermahnung alleine zur Gefahrenabwehr nicht ausreicht²⁶⁴ und spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „qualifizierten Gefährder“²⁶⁵. Es scheint darum zwei Gefährderbegriffe zu geben, jenen nach § 35^{bis} Abs. 1 PolG-SO und jenen nach § 35^{ter} Abs. 1 PolG-SO, die m.E. in der Praxis schwer zu unterscheiden sein werden. Es besteht die Gefahr, dass der vom Gesetzgeber gewollten Differenzierung und Qualifizierung nicht genügend Rechnung getragen werden könnte. Es hätte m.M.n. hilfreich sein können, wenn mit konkreten Deliktatalogen gearbeitet worden wäre, welche den Anwendungsbereich der Normen abgesteckt hätten.

Abs. 3 von § 35^{ter} PolG-SO enthält noch eine an die Polizei gerichtete Pflicht, den vermeintlichen Gefährder über eine Orientierung oder Meldung zu informieren. Dies kann jedoch aufgeschoben oder sogar unterlassen werden, wenn der Schutz öffentlicher oder privater Interessen das Informationsrecht überwiegt. Durch die allgemeine Formulierung besteht in diesem Bereich für die Polizei ein sehr grosser Ermessensspielraum, welcher m.M.n. dem Schutz der persönlichen Freiheit und der informationellen Selbstbestimmung des vermeintlichen Gefährders abträglich ist. Da hilft

²⁶⁰ § 35^{bis} Abs. 2 PolG-SO.

²⁶¹ § 35^{bis} Abs. 1 PolG-SO.

²⁶² Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn) Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837), S. 13 f.

²⁶³ § 35^{ter} Abs. 1 PolG-SO.

²⁶⁴ Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn) Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837), S. 13.

²⁶⁵ Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn) Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837), S. 14.

auch die in § 35^{ter} Abs. 2 PolG-SO ebenfalls allgemein formulierte, mahnende Erinnerung, dass die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen bei der Massnahme nach § 35^{ter} Abs. 1 PolG-SO bestmöglich gewahrt werden muss, nicht weiter. Zumal dies nur eine Wiederholung des in Art. 5 Abs. 2 BV enthaltenen Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zu sein scheint. Besser wäre es m.E. gewesen, man hätte eine Norm mit Teilnahmerechten erlassen, welche den vermeintlichen Gefährder einbinden würden bezüglich des Umfangs und Inhalts der Informationen, die an Dritte weitergegeben werden und dies noch bevor solche überhaupt weitergegeben werden. Nur so ist m.M.n. eine Ausübung der persönlichen Rechte möglich.

Neben dem Informationsrecht der Kantonspolizei wurde in § 35^{quater} PolG-SO auch ein Melderecht für Behörden und Heilpersonen an die Polizei erlassen. Damit sollte das Amts- und Berufsgeheimnis in diesem Bereich aufgehoben werden und eine Meldung neuerdings auch ausserhalb eines Strafverfahrens erstattet werden können.²⁶⁶ Die Meldungen werden darauf von der Kantonspolizei überprüft und es werden Massnahmen eingeleitet.²⁶⁷ In wieweit dem Gefährder dabei ein Teilnahmerecht zusteht und wie die Überprüfung gestaltet wird und ablaufen soll, ist sowohl aus der Norm als auch aus der Botschaft nicht ersichtlich. Die Einführung dieses Melderechts erachtete man als notwendig, da diejenigen Behördenmitglieder, welche oft mit Gewalt konfrontiert oder bedroht wurden, häufig von einer Strafanzeige absahen und diesfalls vorhin kein Recht bestand, die Kantonspolizei auf Personen mit erhöhter Gewaltbereitschaft aufmerksam zu machen.²⁶⁸ M.E. ist der Weg der Strafanzeige und des Strafprozesses – mit all seinen Garantien – jedoch vorzuziehen. Das Stellen eines Strafantrags sollte in solchen Fällen m.M.n. die Voraussetzung sein, damit überhaupt ein Rückgriff auf Massnahmen und Instrumente des präventiven Gewaltschutzes zulässig ist. So wird es im Kanton Graubünden mit der Beurteilung der Gewaltbereitschaft gehandhabt. Dort muss von der bedrohten Person ein Strafantrag gestellt werden, ansonsten fehlt es an der Erheblichkeit des durch den Gefährder ausgeübten Verhaltens.²⁶⁹ Auf diesem Weg kann m.E. sichergestellt werden, dass der Strafprozess nicht einfach umgangen wird und durch eine Vorverlagerung vom repressiven zum präventiven Polizeirecht abgelöst wird.²⁷⁰

²⁶⁶ Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn) Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837), S. 14.

²⁶⁷ § 35^{quater} Abs. 3 PolG-SO.

²⁶⁸ Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn) Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837), S. 14.

²⁶⁹ Siehe unter IV. 6.

²⁷⁰ Dazu auch IV. 6.; ausführlich CONTE, S. 12 ff.

Für den Bereich des Datenschutzes findet sich in § 35^{quinquies} PolG-SO eine gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Daten von Personen mit hoher Gewaltbereitschaft und in § 41 Abs. 3 PolG-SO eine Ermächtigung zur Erhebung von Daten bei Drittpersonen und Behörden.²⁷¹ Beide Regelungen sind sehr knapp gehalten und enthalten keine speziellen Teilnahme- oder Informationsrechte für Gefährdeter. Dies wäre jedoch im Sinne des Schutzes der Privatsphäre und der informationellen Selbstbestimmung des Betroffenen m.M.n. zu begrüssen.

3. Kanton Glarus

Am 1. Januar 2017 sind im Polizeigesetz des Kantons Glarus²⁷² Normen für ein Kantonales Bedrohungsmanagement in Kraft getreten. Neu sollten einzelne Mitarbeiter aus der kantonalen und kommunalen Verwaltung – nach Erhalt einer eintägigen Schulung – als Ansprechpersonen Einschätzungen von Bedrohungsereignissen vornehmen und entscheiden, ob die Fälle an die neu geschaffene Fachstelle KBM weiterzuleiten sind. Bei schweren Fällen kann zudem ein interdisziplinäres Kernteam von der Fachstelle einberufen werden.²⁷³ Die Rechtsgrundlage für das interdisziplinäre Kernteam findet sich in Art. 34a des Polizeigesetzes des Kantons Glarus wieder. Es setzt sich aus Fachleuten verschiedener Ämter zusammen.²⁷⁴ Um das aus der interdisziplinären Zusammenarbeit und der Weiterleitung der Fälle resultierende Datenschutzproblem zu regeln, wurde Art. 32b PolG-GL eingeführt, der eine Datenbearbeitung bei gewaltbereiten Personen erlaubt. Dieser Artikel bildet letztlich die Rechtsgrundlage für das Kantonale Bedrohungsmanagement.²⁷⁵ Gemäss Art. 32b Abs. 1 PolG-BL sind öffentliche Organe und Inhaber einer Berufsausübungsbewilligung gemäss Gesundheitsgesetz befugt, der Polizei Personen mit Anzeichen für Gewaltbereitschaft gegen Dritte zu melden.²⁷⁶ Die Polizei ist verpflichtet, die Meldungen zu überprüfen und darf dafür notwendige Personendaten bearbeiten und austauschen.²⁷⁷ Liegen keine hinreichenden Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft vor, müssen die Personendaten gelöscht werden.²⁷⁸ Für den Schutz der Privatsphäre und die informationelle Selbstbestimmung ist dies m.M.n.

²⁷¹ Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und weiterer Erlasse (im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die Polizei Kanton Solothurn) Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 14. Mai 2013 (RRB Nr. 2013/837), S. 14 f.

²⁷² Polizeigesetz des Kanton Glarus (PolG) vom 6. Mai 2007 (GS V A/11/1).

²⁷³ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2016, S. 45 f.

²⁷⁴ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2016, S. 51.

²⁷⁵ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2016, S. 46.

²⁷⁶ Art. 32b Abs. 1 PolG-GL.

²⁷⁷ Art. 32b Abs. 2 PolG-GL.

²⁷⁸ Art. 32b Abs. 4 PolG-GL.

unerlässlich. Ergibt die Prüfung jedoch, dass hinreichende Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft gegen Dritte bestehen, ergreift die Polizei die erforderlichen Massnahmen.²⁷⁹

Mögliche Massnahmen, die im Gesetz genannt werden, sind die Orientierung des Opfers (erwähnt in Art. 32b Abs. 2 PolG-GL) und die Gefährderansprache in Art. 14a PolG-GL. Die Gefährderansprache erlaubt der Polizei, vermeintliche Gefährder anzusprechen, auf ihr Verhalten aufmerksam zu machen, über die Rechtslage und allfällige Konsequenzen zu informieren und sogar zu ermahnen.²⁸⁰ Die Voraussetzungen für eine Gefährderansprache sind eine erhöhte Gewaltbereitschaft und sich darauf beziehende hinreichende Anzeichen.²⁸¹ Diese beiden Voraussetzungen sind m.E. problematisch, da sie nicht klar definierbar sind, einen grossen Interpretationsspielraum offen lassen und somit der Bestimmtheit der Norm abträglich sind. Hier könnte das Problem des „chilling effects“ auf Grund einer vagen gesetzlichen Grundlage auftreten. Auch die wortakrobatischen Definitionsversuche, welche im Memorial für die Landsgemeinde enthalten sind, helfen kaum. Unter hinreichenden Anzeichen werden demnach – wenig klärend – deutliche Anzeichen verstanden.²⁸² Noch unklarer wird es bei der Definition der erhöhten Gewaltbereitschaft. Einerseits muss die Gefahr bestehen, dass tatsächlich eine Gewalttat begangen werden könnte, was auch durch Tatsachen hinreichend belegt sein muss, aber andererseits ist keine unmittelbar drohende Gefahr notwendig.²⁸³ Die Gewaltbereitschaft kann sich im Verhalten oder in Äusserungen, wie z.B. Drohungen, äussern, jedoch reicht impulsives oder querulatorisches Verhalten nicht aus. Praktisch wird es m.E. schwer zu unterscheiden sein, wann beispielsweise eine querulatorische Drohung und wann eine Drohung mit Gewaltbereitschaft vorliegt, da im Bereich der präventiven Gefahrenabwehr lediglich eine Gefahr drohen könnte, jedoch noch nichts passiert ist. Mit der Formulierung wollte man eine höhere Schranke für die Gefährderansprache ansetzen als für die Gefährdermeldung an die Polizei.²⁸⁴ Dies ist zu befürworten, da die Meldungen schliesslich alle sofort überprüft werden und falls sie unbegründet sind, neben dem allerdings vorhandenen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung, kein weiterer Grundrechtseingriff erfolgt. Die Gefährderansprache als Massnahme greift hingegen nicht nur in die informationelle Selbstbestimmung ein, sondern je nach Fall auch noch in die persönliche Freiheit, die Privatsphäre oder die

²⁷⁹ Art. 32b Abs. 3 PolG-GL.

²⁸⁰ Art. 14a PolG-GL.

²⁸¹ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2016, S. 49.

²⁸² Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2016, S. 49.

²⁸³ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2016, S. 49.

²⁸⁴ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2016, S. 50 f.

Meinungsfreiheit des Betroffenen. Diese Schranke ist m.M.n. aus diesen Gründen grundsätzlich richtig, scheint mir jedoch durch die schwer definierbaren Anforderungen in Art. 14a PolG-GL nicht wirklich geglückt zu sein. Besser wäre es möglicherweise gewesen, man hätte den Anwendungsbereich der Gefährderansprache für gewisse schwere Delikte vorbehalten, wie dies z.B. bei der geheimen Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in Art. 269 Abs. 2 StPO der Fall ist.

Eine weitere Schwäche des Art. 14a PolG-GL ist m.E. die fehlend konkrete Regelung der Gefährderansprache. Laut Memorial kann die Ermahnung mündlich oder schriftlich, spontan oder nach Anmeldung, zu Hause oder am Arbeitsplatz erfolgen.²⁸⁵ Dies ist jedoch nicht direkt im Artikel selber festgelegt, was angesichts der Tatsache, dass je nach Art der Ermahnung die Grundrechte erheblich unterschiedlich beeinträchtigt werden, wünschenswert wäre. So ist eine schriftliche Ermahnung sicherlich als kleinerer Eingriff in die Grundrechte zu verstehen als eine Ansprache und Ermahnung am Arbeitsplatz, wo evtl. ein erheblicher Eingriff in die Privatsphäre, im Sinne einer Verletzung des guten Rufs oder der Ehre erfolgt. Auch die Vorladung, welche laut Memorial²⁸⁶ nach der Gesprächsverweigerung durch die betroffene Person möglich wird, ist nicht geregelt. Es ist überdies unklar ob sie unter Strafandrohung ergehen kann oder nicht. Diese fehlende Konkretisierung des Art. 14a PolG-GL sollte m.E. im Sinne der Rechtssicherheit und der Grundrechtskonformität baldmöglichst nachgeführt werden. In diesem Sinne ist TIEFENTHAL nicht zwingend zuzustimmen, dass die „wesentlichen Aspekte des Bedrohungsmanagements formell-gesetzlich geregelt“²⁸⁷ wurden.

4. Kanton Basel-Landschaft

Seit dem 1. Januar 2018 hat der Kanton Basel-Landschaft Normen für ein Kantonales Bedrohungsmanagement im Polizeigesetz²⁸⁸ erlassen.²⁸⁹ Die gesetzliche Grundlage dafür und den Zweck beinhaltet § 47d PolG-BL. Zweck des Bedrohungsmanagements ist „die Erkennung und Verhinderung von Straftaten, welche von Personen mit einer erhöhten, gegen andere Personen gerichteten Gewaltbereitschaft («gefährdende Personen») konkret angedroht oder auf andere Weise in Aussicht gestellt werden und welche die physische, psychische oder sexuelle Integrität von anderen Personen schwer beeinträchtigen.“²⁹⁰ Mit diesem Wortlaut soll verdeutlicht werden, dass unter gefährdenden Personen nur

²⁸⁵ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2016, S. 49.

²⁸⁶ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2016, S. 49.

²⁸⁷ TIEFENTHAL, § 27 N. 9.

²⁸⁸ Polizeigesetz (PolG) des Kantons Basel-Landschaft vom 28.11.1996 (SGS 700).

²⁸⁹ TIEFENTHAL, § 27 N. 10.

²⁹⁰ § 47d Abs. 1 PolG-BL.

diejenigen zu verstehen sind, welche durch konkrete Handlungen Gewaltbereitschaft in Aussicht stellen und nicht bloss durch querulatorisches Verhalten auffallen.²⁹¹ Diese Unterscheidung ist grundsätzlich zu befürworten, jedoch wird es m.M.n. praktisch schwer zuordenbar sein, wann lediglich ein querulatorisches und wann ein gewaltbereites Verhalten vorliegt. Vielmehr wäre dies die Frage einer Risikoeinschätzung. Somit würden in einem ersten Schritt also trotzdem querulatorische und gewaltbereite Personen vom Bedrohungsmanagement erfasst. Das gleiche Problem war schon in Art. 14a PolG-GL festzustellen.²⁹² Man hätte darum evtl. auch hier mit einem Katalog von schweren Delikten arbeiten sollen, bei deren Androhung oder Gefahr der Begehung eine Abklärung vorgenommen würde.²⁹³ Das vorhandene praktische Problem – dass man erst mit Bestimmtheit sagen kann, dass jemand ein Gefährder und nicht einfach ein Querulant ist, wenn er eine Tat begangen hat – lässt sich m.E. durch keine gesetzliche Formulierung lösen.

In § 47e PolG-BL sind die Instrumente zur Risikoeinschätzung und die Massnahmen bei Vorliegen eines gewaltbereiten Gefährders enthalten. Nach § 47e Abs. 1 lit. a PolG-BL dürfen bei Vorliegen einer konkreten Androhung einer Straftat nach § 47d Abs. 1 PolG-BL die notwendigen Massnahmen zur Gefährlichkeitseinschätzung, durch die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle, getroffen werden. Insbesondere können die dafür relevanten Daten erhoben und mit anderen Stellen ausgetauscht werden.²⁹⁴ Eine spezifische datenschutzrechtliche Norm findet sich zudem noch in § 47f PolG-BL, mehr dazu am Ende dieses Text .

Unter § 47e Abs. 1 lit. c PolG-BL ist schliesslich noch die Gefährderansprache, bei welcher der vermeintliche Gefährder auf sein Verhalten angesprochen wird und die Gefährderermahnung, bei der über das gesetzeskonforme Verhalten und die Folgen einer Nichtbeachtung aufgeklärt werden, geregelt. Eine Gefährderansprache und Gefährderermahnung kann entweder am Aufenthaltsort der Person oder nach Vorladung auf der Polizeistelle erfolgen.²⁹⁵ Sowohl die Vorladung als auch die Ansprache und Ermahnung am Aufenthaltsort sind zwangsweise durchführbar. Erstere sogar durch polizeiliche Vorführung nach § 25 Abs. 2 PolG-BL.²⁹⁶ Damit Zwang möglich ist, muss

²⁹¹ Vorlage an den Landrat zur Änderung des Polizeigesetzes, des Gesundheitsgesetzes und des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung: Bedrohungsmanagement, Entbindung von der Schweigepflicht vom 1. November 2016 (2016/324), S. 7.

²⁹² Siehe dazu IV. 3.

²⁹³ Eine Einschränkung des Anwendungsbereiches auf Gewisse Delikte sieht z.B. Art. 269 Abs. 2 StPO für die geheime Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vor.

²⁹⁴ § 47e Abs. 1 lit. b PolG-BL.

²⁹⁵ § 47e Abs. 3 PolG-BL und § 47e Abs. 2 PolG-BL.

²⁹⁶ § 47e Abs. 3 PolG-BL und § 47e Abs. 2 PolG-BL.

die Vorführung oder die Ansprache am Aufenthaltsort unbedingt erforderlich sein und entweder Gefahr im Verzug sein oder einer bisherigen Vorladung oder Ansprache am Aufenthaltsort nicht Folge geleistet worden sein.²⁹⁷ Auch wenn erkannt wurde, dass diese Zwangsanwendung einen grösseren Grundrechtseingriff darstellt, war man der Ansicht, sie sei für ein wirksames Bedrohungsmanagement nötig.²⁹⁸ M.E. ist es stossend, dass die Möglichkeit der zwangsweisen Ansprache und Ermahnung besteht, die Person beim Gespräch selber jedoch darüber informiert werden muss, dass keinerlei Auskunft- und Mitwirkungspflichten bestehen.²⁹⁹ Die Mitwirkung ist m.M.n. für den Erfolg der Gefährderansprache und Ermahnung essentiell. Eine zwangsweise Durchsetzung scheint mir mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit schwer vereinbar. Zumal die Zwangsmassnahmen einen grösseren Grundrechtseingriff darstellen mit einem Eingriff in die persönlichen Freiheit – durch die polizeilichen Vorführung – oder einem möglichen Eingriff in die Privatsphäre – durch einen Reputationsverlust bei einer Ansprache am Aufenthaltsort – und dies obwohl der vermeintliche Gefährder noch keine Straftat begangen hat.

§ 47f PolG-BL enthält Normen zur Datenbearbeitung und zum Datenaustausch. Eine zeitnahe und unkomplizierte Regelung in diesem Bereich war beabsichtigt und so wurde bewusst auf ein Gesuchs- und Genehmigungsverfahren für den Datenerhalt und die Datenweitergabe verzichtet.³⁰⁰ Eine Datenweitergabe an gefährdete Personen, Behörden und Private ist sodann erlaubt, wenn „dies zur Abwehr oder Verhütung einer ernsthaften Gefahr erforderlich und geeignet ist.“³⁰¹ Allerdings ist die Datenweitergabe an gefährdete Personen nur dann einzusetzen, wenn eine Gefährderansprache alleine nicht ausreicht für den Opferschutz. In diesen Fällen kann bspw. ein aktueller Aufenthaltsort eines potentiellen Gefährders bekanntgegeben werden.³⁰²

Abs. 2 von § 47f PolG-BL enthält noch ein Melderecht für Behörden und Medizinalpersonen. Damit sollte eine Entbindung von der Schweigepflicht ohne ein vorgängiges Bewilligungsverfahren ermöglicht werden. Es obliegt nun den Behörden

²⁹⁷ § 47e Abs. 2 und § 47e Abs. 3 PolG-BL.

²⁹⁸ Vorlage an den Landrat zur Änderung des Polizeigesetzes, des Gesundheitsgesetzes und des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung: Bedrohungsmanagement, Entbindung von der Schweigepflicht vom 1. November 2016 (2016/324), S. 9.

²⁹⁹ § 47e Abs. 4 lit. b PolG-BL.

³⁰⁰ Vorlage an den Landrat zur Änderung des Polizeigesetzes, des Gesundheitsgesetzes und des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung: Bedrohungsmanagement, Entbindung von der Schweigepflicht vom 1. November 2016 (2016/324), S. 9 f.

³⁰¹ § 47f Abs. 1 PolG-BL.

³⁰² Vorlage an den Landrat zur Änderung des Polizeigesetzes, des Gesundheitsgesetzes und des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung: Bedrohungsmanagement, Entbindung von der Schweigepflicht vom 1. November 2016 (2016/324), S. 10.

oder Medizinalpersonen im Einzelfall eine Abwägung des Geheimhaltungsinteresses und des öffentlichen Interesses zur Verhinderung von Gewalttaten zu treffen. Eine Pflicht zur Meldung obliegt ihnen aber nicht.³⁰³

Schliesslich besteht noch eine Pflicht von Seiten der zuständigen Stelle im Bedrohungsmanagement, den vermeintlichen Gefährder über eine Datenweitergabe zu informieren.³⁰⁴ Diese Information kann allerdings aufgeschoben werden, wenn dadurch „die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe ernsthaft gefährdet wird.“³⁰⁵ Im Hinblick auf den Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung des vermeintlichen Gefährders wäre es m.E. wünschenswert, wenn dieser darüber hinaus informiert würde, sobald im Rahmen des präventiven Gewaltschutzes Daten über ihn erhoben und bearbeitet würden. Nur so kann der Betroffene auch von seinem Löschungs-, Einsichts- und Berichtigungsrecht gebrauch machen. Eine Information die erfolgt, wenn Daten schon weitergegeben worden sind, erscheint m.E. zur Wahrung der Rechte etwas spät.

5. Kanton Luzern

Mit den am 1. Februar 2018 in Kraft getretenen Bestimmungen im Polizeigesetz³⁰⁶ besitzt der Kanton Luzern schweizweit die neuste Gesetzesgrundlage für ein Kantonales Bedrohungsmanagement.³⁰⁷ Geregelt wurden in § 13a PolG-LU die Gefährderansprache, in § 13b PolG-LU die Gefährdungsmeldung und in § 13c PolG-LU die Gefährder-Datensammlung.

Mit der Gefährderansprache wird die Gefahrenabwehr und die Straftatverhütung bezweckt, indem man vermeintliche Gefährder kontaktiert und dabei ermahnt, gegen Dritte gerichtete Gewalthandlungen zu unterlassen.³⁰⁸ Unter dem Begriff Gefährder versteht § 13a Abs. 1 PolG-LU im Sinne einer Definition „Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen ernsthafte, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft anzunehmen ist“³⁰⁹. Was genau unter einer ernsthaft anzunehmenden Gewaltbereitschaft zu verstehen ist, wird sowohl in den Normen als auch in der Botschaft³¹⁰ nicht genauer erläutert. Wo und wie die Gefährderansprache durchgeführt

³⁰³ Vorlage an den Landrat zur Änderung des Polizeigesetzes, des Gesundheitsgesetzes und des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung: Bedrohungsmanagement, Entbindung von der Schweigepflicht vom 1. November 2016 (2016/324), S. 12.

³⁰⁴ § 47f Abs. 3 PolG-BL.

³⁰⁵ § 47f Abs. 3 PolG-BL.

³⁰⁶ Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27. Januar 1998 (Nr. 350).

³⁰⁷ TIEFENTHAL, § 27 N. 11.

³⁰⁸ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 36.

³⁰⁹ § 13a Abs. 1 PolG-LU.

³¹⁰ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74).

werden soll, wurde bewusst nicht geregelt, um der Polizei ein Ermessensspielraum einzuräumen und damit dem Einzelfall gerecht zu werden.³¹¹ Sie kann somit je nach Fall schriftlich oder mündlich, zu Hause, am Arbeitsplatz oder auf dem Polizeiposten und mit oder ohne Einbezug von Dritten durchgeführt werden.³¹² Bei diesen verschiedenen Varianten bestehen erhebliche Unterschiede bezüglich des Eingriffs in die Grundrechte des Gefährders. Die im Recht auf Privatsphäre geschützte Ehre und der gute Ruf könnte bei einer Ansprache zu Hause oder am Arbeitsplatz tangiert werden. Die Bewegungsfreiheit könnte beeinträchtigt werden durch eine polizeiliche Vorladung und der Datenschutz könnte betroffen sein, wenn Dritter bei der Gefährderansprache anwesend sind. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Gesetzmässigkeit wäre es m.E. darum wünschenswert gewesen, man hätte etwas spezifischer geregelt, bei welcher Bedrohungslage welche Ausgestaltung der Massnahme verhältnismässig ist und den grossen Spielraum der Polizei so verkleinert. Dies umso mehr, als im präventiven Gewaltschutz noch keine Straftat begangen wurde und auch nicht sicher ist, ob überhaupt eine begangen werden wird. Die Gefährderansprache sollte darum m.M.n. in einer Weise durchgeführt werden, die dem vermeintlichen Gefährder entspricht, um so die grösstmögliche Mitwirkungsbereitschaft sicherzustellen, stellt sie doch lediglich ein Angebot zur Hilfestellung und eine Art wohlwollende Ermahnung von Seiten der Polizei dar, die auf einem ebenbürtigen Niveau stattfindet. Die Einführung des Abs. 2 von § 13a PolG-LU war aus einem ähnlichen Grund umstritten.³¹³ Darin findet sich die Grundlage für die Vorladung eines Gefährders unter Strafandrohung nach Art. 292 StGB. Kritisiert wurde daran, dass eine Gefährderansprache ein Gespräch auf Augenhöhe sein müsse, was mit einer Vorladung unter Strafandrohung verunmöglicht wird. Die Befürworter der Regelung sahen in der Strafandrohung eine Notwendigkeit, um die Wirksamkeit der Gefährderansprache sicher zu stellen, auch wenn für sie der Idealfall das freiwillige Gespräch ist.³¹⁴ M.E. ist eine zwangsweise Gefährderansprache nicht zielführend. Letzten Endes ist es immer noch der Gefährder selber, der entscheidet, ob er eine Straftat begehen wird. Im Vorfeld der Begehung kann die Polizei lediglich versuchen auf eine

³¹¹ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 37.

³¹² Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 37.

³¹³ Die Grünen, die amtlichen Verteidiger und die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern äusserten zum Entwurf der Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei Vorbehalte zur Bestimmung der Gefährderansprache bezüglich der Vorladung unter Strafandrohung (Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 16). Auch in der ersten Beratung des Kantonsrats Luzern stellte der Grüne Kantonsrat Hans Stutz den Antrag auf Streichung des Abs. 2 von § 13 PolG-LU, da die Strafbestimmung kontraproduktiv wäre, der Antrag wurde jedoch mit 86 zu 20 Stimmen abgelehnt. Ein analoger Antrag war zuvor schon in der Justiz- und Sicherheitskommission mit 11 zu 2 Stimmen abgelehnt worden (Kantonsratsprotokoll vom 11. September 2017, S. 8 f.).

³¹⁴ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 16.

Deeskalation hinzuwirken oder allenfalls auf gewaltfreie Lösungen hinweisen. Eine zwangsweise durchgeführte Gefährderansprache schiesst m.M.n. auch bei einer Verhältnismässigkeitsprüfung über das Ziel hinaus. Dahingestellt bleibt, ob sie geeignet ist, um einen potentiellen Täter abzuschrecken, wobei sich hier auch wieder die Frage nach dem „chilling effect“ aufdrängt. Im Abs. 3 des § 13a PolG-LU ist noch explizit die Möglichkeit festgehalten eine Gefährderansprache schriftlich durchzuführen, auch wenn eine mündliche Durchführung auf Grund der Wirksamkeit bevorzugt wird.³¹⁵ Als Anwendungsbereich nennt die Botschaft zum Entwurf der Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei die präventive schriftliche Ermahnung an Veranstalter von Demonstrationen oder Festen.³¹⁶

Die in § 13b PolG-LU geregelte Gefährdungsmeldung erlaubt einerseits der Polizei Personendaten von Gefährdern an gefährdete Personen, Behörden oder Dritte weiterzugeben (Abs. 1) und erlaubt den Behörden und Gemeinden des Kantons andererseits Personendaten von Gefährdern an die Polizei zu melden (Abs. 4). Als Voraussetzung für eine Meldung sieht sowohl Abs. 1 als auch Abs. 4 eine unmittelbar drohende Gefahr vor. Auf Grund dieser Formulierung scheint diese Massnahme nicht mehr Teil des präventiven Gewaltschutzes zu sein, sondern vielmehr des Gewaltschutzes im Allgemeinen. Auch die Erklärung in der Botschaft, die eine Warnung des Opfers durch die Polizei basierend auf § 13b Abs. 1 PolG-LU dann für möglich hält, wenn davon auszugehen ist, „dass die Gefährderansprache alleine zur Abwehr oder Verhütung einer ernsthaften Gefahr nicht genügt“³¹⁷, scheint m.E. auf eine Subsidiarität der Gefährdungsmeldung nach der Gefährderansprache hinzuweisen. Genügt bei der Gefährderansprache doch die Annahme einer ernsthaften Gewaltbereitschaft, das Vorliegen einer konkreten Gefahr selber ist nicht erforderlich.

In § 13c PolG-LU findet sich die Grundlage für eine Gefährder-Datensammlung. Darin werden Personendaten von Gefährdern bearbeitet, wenn die Polizei nach einer Risikoanalyse zum Schluss gelangt, dass eine ernsthafte Gewaltbereitschaft vorliegt.³¹⁸ Diese Gefährderdatenbank wird getrennt von den übrigen Datensammlungen der Polizei geführt.³¹⁹ Die Botschaft spricht ausdrücklich von der Bedeutsamkeit der Zweckgebundenheit der Datenbearbeitung und erwähnt explizit, dass die Datenbank einzig der Abwehr schwerer Gewalttaten dienen soll.³²⁰ Der schlussendliche Text in §13c

³¹⁵ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 37.

³¹⁶ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 37.

³¹⁷ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 37.

³¹⁸ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 38.

³¹⁹ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 26.

³²⁰ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 39.

Abs. 1 PolG-LU ist jedoch deutlich offener formuliert und erlaubt die Bearbeitung von Gefährderdaten im Rahmen der Gefährder-Datensammlung ganz allgemein zur „Abwehr von Gefahren und zur Verhütung von Straftaten“³²¹. Diese offene Formulierung ist m.E. problematisch und birgt trotz der in der Botschaft geäußerten Intentionen praktisch ein Missbrauchspotential. Auch sind keine spezifischen Informations-, Einsichts- oder Verfahrensrechte für die Gefährder geregelt worden, dies wäre m.E. wünschenswert gewesen, damit vermeintliche Gefährder die Möglichkeit bekommen sich zu verteidigen und falsche Daten allenfalls sofort berichtigen zu lassen. Zwar gelten die allgemeinen Verfahrensgarantien der BV und der EMRK, jedoch wird man praktisch nicht darauf zurückgreifen, wenn man überhaupt nicht weiss, dass die Polizei Informationen über einen angelegt hat. Auf das Festlegen einer spezifischen Vernichtungsfrist wurde bewusst verzichtet, damit ein Langzeitmonitoring durchgeführt werden kann. Die allgemeinen Vernichtungsfristen von § 4^{ter} PolG-LU sind jedoch zu beachten.³²² Laut Botschaft war man sich des starken Eingriffs der Gefährder-Datensammlung in die Grundrechte des Gefährders bewusst, weswegen man den Zugriff auf die Datensammlung in § 13c Abs. 2 PolG-LU einschränkte.³²³ Somit sind nur „die Einsatzleitzentrale und die mit dem Gewaltschutz betrauten Polizeiangehörigen“³²⁴ zugriffsberechtigt. Um dies gewährleisten zu können, wird die Gefährder-Datensammlung auch gesondert geführt.³²⁵ Interessant wäre es zu wissen, wie weit die Trennung praktisch umgesetzt wurde. Ob die restlichen Polizeiangehörigen entweder überhaupt nicht informiert sind, dass eine Person beim Gewaltschutz vermerkt ist oder ob in der normalen Datenbank der Polizei einfach ein Vermerk darauf hinweist, jedoch kein Zugriff auf die Gefährder-Datensammlung besteht. Die erste Möglichkeit wäre zu bevorzugen, da die zweite eine Voreingenommenheit der Polizei im Umgang mit der Person hervorrufen könnte.

³²¹ § 13c Abs. 1 PolG-LU.

³²² Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 39.

³²³ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 28.

³²⁴ § 13c Abs. 2 PolG-LU.

³²⁵ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 21. März 2017 (B 74), S. 39.

6. Kanton Graubünden

Mit dem Erlass von Art. 28 PolG-GR³²⁶ war der Kanton Graubünden der erste Kanton, der die Bearbeitung von Daten über gewaltbereite Personen regelte.³²⁷ Der Artikel war das Resultat einer Empfehlung der Arbeitsgruppe Sicherheit, welche in Graubünden nach dem blutigen Vorfall im Zuger Kantonsparlament³²⁸ ins Leben gerufen wurde.³²⁹ Die Bestimmung soll dem „Schutz der kantonalen Behörden und Verwaltungsstellen vor Drohungen und Gewaltanwendungen“³³⁰ dienen. Es werden jedoch auch gefährdete Privatpersonen durch die Bestimmung geschützt.³³¹

Art. 28 Abs. 1 PolG-GR ermächtigt die Kantonspolizei Daten von gewaltbereiten Personen zu bearbeiten und an gefährdete Personen oder Stellen weiterzuleiten. Mit dieser Sammlung, Auswertung und Weitergabe von Daten soll die Informationslage über gewaltbereite Personen verbessert werden.³³² In Abs. 2 von Art. 28 PolG-GR wird ein Melderecht für Behörden, Ämter und Privatpersonen an die Polizei statuiert und das Amts- und Berufsgeheimnis teilweise aufgehoben für Mitteilungen von Personen, die sich „gegenüber Behörden, Ämtern und Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung in deren amtlicher Stellung gewaltbereit gezeigt haben“³³³. Die meldeberechtigten Stellen sind zudem auch berechtigt, der Polizei Auskünfte zu erteilen.³³⁴

Art. 28 PolG-GR wird in Art. 39 PolV-GR³³⁵ konkretisiert. Art. 39 Abs. 1 PolV-GR zufolge müssen Hinweise bestehen für eine Verübung, Androhung oder Wiederholung einer strafbaren Handlung.³³⁶ Diese Regelung setzt voraus, dass die Person Anlass dazu gegeben hat, dass ihre Gewaltbereitschaft überprüft wird, eine Einschätzung die auf einem blossen Gefühl beruht genügt nicht.³³⁷

³²⁶ Polizeigesetz des Kantons Graubünden (PolG) vom 20. Oktober 2004 (BR 613.000).

³²⁷ TIEFENTHAL, § 27 N. 4.

³²⁸ Am 27. September 2001 stürmte Friedrich Leibacher das Zuger Kantonsparlament und schoss wild auf anwesende Politiker und Presseleute. 14 Personen starben und 15 wurden verletzt, bevor der Täter sich selbst richtete. Leibacher, der notorisch mit Anzeigen gegen die Zuger Behörden vorging, war als Querulant bekannt (<https://www.nzz.ch/article7OTV8-1.481097>, besucht am 25.01.19).

³²⁹ Botschaften der Regierung an den Grossen Rat zum Erlass eines kantonalen Polizeigesetzes vom 15. Juni 2004, S. 879.

³³⁰ Botschaften der Regierung an den Grossen Rat zum Erlass eines kantonalen Polizeigesetzes vom 15. Juni 2004, S. 879.

³³¹ ALBERTINI, S. 155.

³³² ALBERTINI, S. 155.

³³³ Botschaften der Regierung an den Grossen Rat zum Erlass eines kantonalen Polizeigesetzes vom 15. Juni 2004, S. 879.

³³⁴ Art. 28 Abs. 2 PolG-GR.

³³⁵ Polizeiverordnung (PolV) des Kantons Graubünden vom 21. Juni 2005 (BR 613.100).

³³⁶ Art. 39 Abs. 1 PolV-GR.

³³⁷ ALBERTINI, S. 156.

Damit allerdings überhaupt eine Beurteilung der Gewaltbereitschaft durchgeführt wird, muss die bedrohte Person einen Strafantrag stellen, und dem Verhalten des Gefährders somit eine gewisse Erheblichkeit beimessen.³³⁸ Dies ist m.M.n. sinnvoll und sollte auch in anderen Kantonen als Voraussetzung gelten. Die Möglichkeit des Strafantrags muss genutzt werden, damit der präventive Gewaltschutz nicht eine Umgehung des normalen Strafprozesses mit all seinen Garantien und Teilnahmerechten darstellt und so eine Vorverlagerung vom repressiven zum präventiven Polizeirecht stattfindet.³³⁹

Spezifische Massnahmen gegen den Gefährder sieht das Gesetz nicht vor, es können die normalen sicherheitspolizeilichen Massnahmen nach dem PolG-GR ergriffen werden, wie bspw. die Fernhaltung nach Art. 12 PolG-GR oder der Polizeigewahrsam nach Art. 15 PolG-GR zur Sicherstellung des Gefährders.³⁴⁰

7. Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt hat bisher lediglich eine „Verordnung über die Meldung von gefährdenden Personen im Rahmen eines Pilotversuchs“³⁴¹ erlassen. Hauptsächlich werden damit zwei Ziele angestrebt. Einerseits soll festgestellt werden, ob eine Meldung von gefährdenden Personen bei der vorgesehenen Beratungsstelle dazu führt, dass mehr gefährdende Personen angesprochen werden,³⁴² andererseits soll untersucht werden, ob nach der Erstansprache freiwillige Massnahmen zur Vermeidung von Gewalt in Anspruch genommen werden.³⁴³ Unter gefährdender Person wird mit Verweis auf § 37a des Polizeigesetzes³⁴⁴ eine mündige Person bezeichnet, welche eine andere mündige Person innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung gefährdet oder mit einer ernsthaften Gefährdung bedroht.³⁴⁵ Diese Definition schränkt den Pilotversuch auf den Gewaltschutz auf dem Gebiet der häuslichen Gewalt ein. Da sich das Prinzip der Regelung aber auch für den präventiven Gewaltschutz im Allgemeinen eignen würde, ist der Pilotversuch für diese Arbeit ebenfalls von Interesse. Als Voraussetzung für eine Meldung nennt § 2 der Verordnung über die Meldung von gefährdenden Personen drei alternative Voraussetzungen. Es muss sich um einen

³³⁸ ALBERTINI, S. 156 f.

³³⁹ Es scheint jedoch momentan eine Tendenz zur Vorverlagerung zu geben, vom Repressions- zum Präventionsstrafrecht; dazu und zu den Gründen der Vorverlagerung ausführlich CONTE, S. 12 ff.

³⁴⁰ ALBERTINI, S. 157.

³⁴¹ Verordnung über die Meldung von gefährdenden Personen im Rahmen eines Pilotversuchs («Erweiterte Gefährderansprache») vom 25. August 2015, SG 510.420.

³⁴² § 1 Abs. 1 der Verordnung (SG 510.420).

³⁴³ § 1 Abs. 2 der Verordnung (SG 510.420).

³⁴⁴ Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) vom 13. November 1996 (SG 510.100).

³⁴⁵ § 37a Abs. 1 PolG-BS.

Wiederholungsfall von häuslicher Gewalt handeln und/oder ein Officialdelikt nach StGB vorliegen und/oder ein Antragsdelikt mit Strafantrag vorliegen. Ist mindestens eine Voraussetzung erfüllt, übermittelt die Polizei den Polizeirapport der zuständigen Beratungsstelle.³⁴⁶ Sodann erfolgt eine Kontaktaufnahme der Beratungsstelle mit der gefährdenden Person. Dabei wird ihr auf freiwilliger Basis eine kostenlose Gewaltberatung vorgeschlagen.³⁴⁷ Lehnt die gefährdende Person eine Beratung ab, muss die Beratungsstelle alle Informationen vernichten.³⁴⁸

Obwohl die Beratungsstelle keine weitere Einschätzung vornimmt bezüglich der tatsächlichen Gefahr, welche von der vermeintlich gefährdenden Person ausgeht, ist der Grundrechtseingriff bei dieser Regelung kleiner als bei anderen kantonalen Regelungen. Es wird zwar nicht genauer angegeben, wie ein Kontakt der Beratungsstelle mit der gefährdenden Person aussieht, jedoch ist eine Vorladung unter Strafandrohung, welche ein klarer Grundrechtseingriff darstellt, im Vergleich zu anderen Kantonen³⁴⁹ nicht vorgesehen. Auch die Tatsache, dass die Informationen von der Beratungsstelle vernichtet werden, wenn die gefährdende Person keine Beratung wünscht, ist aus Gründen der informationellen Selbstbestimmung und der Verhältnismässigkeit erstrebenswert.

Mit Regierungsratsbeschluss vom 18. September 2018 wurde ein Ratschlag zur Revision des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt angenommen.³⁵⁰ Die Regelung der erweiterten Gefährderansprache soll auf Grund der positiven Erfahrungen in das Polizeigesetz aufgenommen und somit gesetzlich verankert werden. Die Verordnung soll bis zu dessen Inkrafttreten verlängert werden.³⁵¹ In der Revision soll die Definition der häuslichen Gewalt erweitert werden und die Möglichkeit geschaffen werden, Schutzmassnahmen an verschiedene Betroffene unabhängig voneinander zu verfügen. Dies verleiht der Kantonspolizei mehr Handlungsspielraum zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt.³⁵² Zudem soll neben der bereits eingeleiteten Prüfung des Bedarfs eines Kantonalen Bedrohungsmanagements³⁵³ weiter geprüft werden, ob eine Fachstelle Forensic Assessment – wie sie der Kanton Zürich bereits kennt – erforderlich ist.³⁵⁴ Es

³⁴⁶ § 3 der Verordnung (SG 510.420).

³⁴⁷ § 5 der Verordnung (SG 510.420).

³⁴⁸ § 7 der Verordnung (SG 510.420).

³⁴⁹ § 13a Abs. 2 PolG-LU; § 35^{bis} Abs. 1 PolG-SO.

³⁵⁰ Regierungsratsbeschluss vom 18. September 2018, Ratschlag zur Revision des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG), Geschäft P181285.

³⁵¹ Ratschlag des Regierungsrats Basel-Stadt vom 19.09.2018, Nr. 18.1285.01, S. 8 f.

³⁵² Ratschlag des Regierungsrats Basel-Stadt vom 19.09.2018, Nr. 18.1285.01, S. 8.

³⁵³ Ratschlag des Regierungsrats Basel-Stadt vom 10.04.18, Nr. 18.0151.01, S. 10 f.

³⁵⁴ Ratschlag des Regierungsrats Basel-Stadt vom 19.09.2018, Nr. 18.1285.01, S. 21.

bleibt also abzuwarten, ob der präventive Gewaltschutz in Zukunft auch im Kanton Basel-Stadt in einem Kantonalen Bedrohungsmanagement Einzug findet.

8. Kanton Thurgau

Der Kanton Thurgau hat eine Fachstelle Gewaltschutz eingerichtet, welche für Risikoeinschätzungen bei Bedrohungslagen oder Gefährdungssituationen zur Verfügung steht. Zudem kann sie Schutzmassnahmen zur Verhinderung von schweren Gewaltdelikten ergreifen.³⁵⁵ Für dieses Bedrohungsmanagement hat der Kanton Thurgau keine explizite Rechtsgrundlage, sondern stützt sie auf die polizeiliche Generalklausel nach § 13 PolG-TG³⁵⁶ und § 6 PolG-TG, welcher der Polizei erlaubt interdisziplinäre Fachstellen zu betreiben, um ihre Tätigkeiten mit anderen Behörden zu vernetzen. Die Massnahmen selber stützen sich sodann auf das Polizeigesetz, die StPO, das ZGB oder das ZSRG-TG³⁵⁷.³⁵⁸ Ob § 6 PolG-TG die Grundlage für solch schwere datenschutzrechtliche Eingriffe bilden kann – wie sie Massnahmen wie etwa die Gefährderansprache oder gar eine Gefährderdatenbank im präventive Gewaltschutz mit sich bringen können – ist m.E. fraglich. Problematischer scheint mir aber der Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel als Grundlage. Dieser ist nach Art. 36 Abs. 1 BV nur möglich, wenn eine ernste und unmittelbare Gefahr bevor steht. Es wird also eine gewisse Dringlichkeit vorausgesetzt, eine Störung muss bereits eingetreten sein oder gerade bevorstehen. Ohne diese zeitliche Dringlichkeit wäre es schliesslich auch möglich, ein Gesetz zu erlassen.³⁵⁹ Aus diesem Grund scheint es mir wenig überzeugend, den präventiven Gewaltschutz auf dieser Norm aufzubauen, wird mit dem Begriff der Prävention doch gerade nicht die Unmittelbarkeit und zeitliche Dringlichkeit ins Auge gefasst. Eine gesetzliche Regelung ist somit dringend notwendig, sollte das Thurgauer Bedrohungsmanagement auch präventive Massnahmen beinhalten. Eine konkrete Regelung wäre auch für das Bedrohungsmanagement im Allgemeinen zu begrüssen. Die Bedrohungslage kann schliesslich nicht als unvorhersehbar bezeichnet werden. Wurde sie doch von einem Grossteil der Kantone bereits in einem Bedrohungsmanagement geregelt. Auch wenn das BGE das Kriterium der Unvorhersehbarkeit relativiert hat und fortan nicht mehr als Anwendungsvoraussetzung betrachtet,³⁶⁰ ist der Gesetzgeber

³⁵⁵ <https://kapo.tg.ch/ueber-uns/fachstelle-gabm.html/2226>, besucht am 28.01.19.

³⁵⁶ Polizeigesetz (PolG) vom 09.11.2011 (RB 551.1).

³⁵⁷ Gesetz über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG) vom 17.06.2009 (RB 271.1).

³⁵⁸ Auskunft von Andy Theler, Abteilungsleiter Kommunikation und Prävention.

³⁵⁹ BSK BV/EPINEY, Art. 36 BV N. 43 f.

³⁶⁰ BGE 137 II 431 E. 3.3.2, 445 (Zulässigkeit der Herausgabe von Bankkundendaten der UBS an die amerikanischen Behörden durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht).

dennoch gehalten, bei Regelungsbedarf zu handeln, ohne seine Pflicht mit der polizeilichen Generalklausel zu umgehen.³⁶¹

Laut Andy Theler, dem Abteilungsleiter Kommunikation und Prävention, befindet sich die Kantonspolizei Thurgau momentan gerade in einer Reorganisation. Auf den 1. Januar 2019 wurde das Bedrohungsmanagement und die Fachstelle Häusliche Gewalt in einer neuen Fachstelle Gewaltschutz eingegliedert. Auf diese Reorganisation soll eine Revision des Polizeigesetzes folgen, in welcher Rechtsgrundlagen für den Gewaltschutz gebündelt werden, wie sie heute für die häusliche Gewalt bereits existieren.³⁶² Es bleibt also abzuwarten, ob und wie das Kantonale Bedrohungsmanagement im Kanton Thurgau geregelt werden wird.

³⁶¹ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 9 N. 89 ff.

³⁶² Auskunft von Andy Theler, Abteilungsleiter Kommunikation und Prävention; das Departement für Justiz und Sicherheit des Kantons Thurgau und die Polizeiführung stimmen beide überein, dass eine Revision des Polizeigesetzes durchgeführt werden muss, ein konkretes parlamentarisches Geschäft liegt allerdings noch nicht vor.

FAZIT

Die vertiefte Auseinandersetzung mit den Grundrechten und die Analyse verschiedener kantonaler Bestimmungen haben m.E. gezeigt, dass der Erlass von Normen im präventiven Gewaltschutz der Kantonalen Bedrohungsmanagements mit unvermeidbaren Eingriffen in die Grundrechte der betroffenen Personen verbunden ist. Aus diesem Grund erscheint es m.E. sehr wichtig, dass diese Normen einer Rechtfertigung im Sinne des Art. 36 BV standhalten. Da bereits einige Massnahmen vorhanden sind, welche zur Lösung von Gefährdungssituationen beitragen können, stellt sich die Frage der Erforderlichkeit des präventiven Gewaltschutzes im Rahmen des Kantonalen Bedrohungsmanagements. So gibt es alternativ bspw. die Massnahmen zum Schutze der Persönlichkeitsverletzungen nach Art. 28b ZGB. Aber auch das Strafgesetz enthält Artikel – so z.B. Art. 180 StGB nach welcher man Strafantrag stellen kann, wenn man bedroht wird – welche Personen, die von Gewalt oder Bedrohung betroffen sind, Hilfe bieten. M.E. ist es wichtig, dass diese Massnahmen und Wege ausgeschöpft werden damit der Strafprozess nach der StPO mit seinen Garantien für die beschuldigte Partei die Regel bleibt. Es ist darum fraglich, ob es überhaupt einen präventiven Gewaltschutz im Kantonalen Bedrohungsmanagement benötigt, oder ob dieser nur eine Umgehung des ordentlichen Prozesses darstellt. Die Erforderlichkeit solcher Massnahmen wäre jedenfalls Voraussetzung für eine Verhältnismässigkeitsprüfung nach Art. 36 Abs. 3 BV.³⁶³

Zudem sind einige Massnahmen und spezifische Gesetzesgrundlagen des präventiven Gewaltschutzes im Kantonalen Bedrohungsmanagement sehr schwammig und offen formuliert oder fehlen komplett. Hier ist m.E. noch Nachhohlbedarf bei den Kantonen vorhanden, bis der Gesetzmässigkeit nach Art. 5 Abs. 1 BV genüge getan ist.

Die Gefahr einer Ausuferung und Rechtsunsicherheit besteht, wenn die Normen so allgemein gehalten sind und der vermeintliche Gefährder nicht effektiv von Anfang bis Ende in das Verfahren einbezogen wird. Zudem ist der Gefährder als Begriff sehr schwer zu fassen und es erscheint mir auch praktisch schwierig, diesen zu greifen und von einem bloss wütenden Querulanten zu unterscheiden. Sicherlich kann eine frühzeitige Ansprache der Polizei von Personen, welche Gewaltbereitschaft äussern, die Situation unter Umständen entschärfen und die Personen z.B. einer förderlichen Gewaltberatung zuführen, dabei muss jedoch die Verhältnismässigkeit und die Freiwilligkeit der Massnahme unbedingt gewahrt werden. Es sollte m.E. unbedingt in Erinnerung behalten werden, dass eben gerade noch kein Strafprozess eröffnet wurde und dem vermeintlichen

³⁶³ SG-Komm./SCHWEIZER, Art. 36 BV N. 37 ff.

Gefährder noch keine Begehung einer Straftat zur Last gelegt wird. Schlussendlich muss jedoch der Gesetzgeber entscheiden, ob er dem Trend der präventiven Strafverfolgung folgt und die repressive Strafverfolgung in den präventiven Gewaltschutz des Kantonalen Bedrohungsmanagements vorverlagert.³⁶⁴

³⁶⁴Zur Vorverlagerung der Strafbarkeit siehe CONTE, S. 31 f.; zur Bedürfnis der Sicherheitsmaximierung siehe CONTE, S. 12 ff.

ANHANG

Nachfolgend finden sich Auszüge aus den kantonalen Gesetzen mit denjenigen Bestimmungen, welche im IV. Teil der Arbeit vertieft wurden.

1. Kanton Zürich

Gewaltschutzgesetz (GSG) vom 19. Juni 2006 (LS 351)

§ 1. Zweck

¹ Das Gesetz bezweckt den Schutz, die Sicherheit und die Zweck Unterstützung von Personen, die durch häusliche Gewalt betroffen sind.

² Der Kanton fördert vorbeugende Massnahmen zur Verminderung der häuslichen Gewalt und die Zusammenarbeit der damit befassten Stellen.

§ 2. Begriffe

¹ Häusliche Gewalt liegt vor, wenn eine Person in einer Begriffe bestehenden oder einer aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität verletzt oder gefährdet wird

- a. durch Ausübung oder Androhung von Gewalt oder
- b. durch mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen.

² Als gefährdende Person gilt, wer häusliche Gewalt ausübt oderandroht.

³ Als gefährdete Person gilt, wer von häuslicher Gewalt betroffen ist.

§ 3. Polizeiliche Anordnung; Geltung

¹ Liegt ein Fall von häuslicher Gewalt vor, stellt die Polizei den Sachverhalt fest und ordnet umgehend die zum Schutz der gefährdeten Personen notwendigen Massnahmen an.

² Die Polizei kann

- a. die gefährdende Person aus der Wohnung oder dem Haus weisen,
- b. ihr untersagen, von der Polizei bezeichnete, eng umgrenzte Gebiete zu betreten, und
- c. ihr verbieten, mit den gefährdeten und diesen nahe stehenden Personen in irgendeiner Form Kontakt aufzunehmen.

³ Die Schutzmassnahmen gelten während 14 Tagen ab Mitteilung an die gefährdende Person. Sie ergehen unter der Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB.

§ 4. Mitteilung

¹ Die Polizei teilt die angeordneten Schutzmassnahmen schriftlich mit. In der Regel händigt sie die Verfügung der gefährdenden und der gefährdeten Person zusammen mit einer Information über das weitere Verfahren persönlich aus.

² Ist die persönliche Aushändigung an die gefährdende Person trotz sachdienlicher Nachforschungen nicht möglich, wird sie durch geeignete Bekanntmachung am Ort, wo sie wohnt oder sich gewöhnlich aufhält, aufgefordert, sich sofort bei der Polizei zu melden. Meldet sie sich innert drei Tagen nicht, wird die Verfügung zusammen mit einem Hinweis auf Abs. 3 Satz 2 im Amtsblatt veröffentlicht.

³ Wurde eine gefährdende Person im Sinne von § 3 Abs. 2 lit. a aus der Wohnung oder aus dem Haus gewiesen, so hat sie eine Adresse für behördliche Mitteilungen zu bezeichnen. Unterlässt sie dies, können Vorladungen und Verfügungen nach diesem Gesetz während der Geltungsdauer der Schutzmassnahmen bei der Polizei hinterlegt werden und gelten als zugestellt.

§ 5. Gerichtliche Beurteilung

Innert fünf Tagen nach Geltungsbeginn der Schutzmassnahme kann die gefährdende Person das Gesuch um gerichtliche Beurteilung stellen. Dem Begehren kommt keine aufschiebende Wirkung zu.
Polizeiorganisationsgesetz (POG) vom 29. November 2004 (LS 551.1)

§ 8. Kriminalpolizeiliche Aufgaben

¹ Die kriminalpolizeilichen Aufgaben umfassen die Verhütung strafbarer Handlungen, die Feststellung von Straftaten und deren Aufklärung nach Massgabe des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Strafprozessordnung.

² Diese Aufgaben werden unterteilt in Grundversorgung und Einsatz der Spezialdienste.

Polizeigesetz (PolG) vom 23. April 2007 (LS 550.1)

§ 3. Sicherheit und Ordnung

¹ Die Polizei trägt durch Information, Beratung, sichtbare Präsenz und andere geeignete Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei.

² Sie trifft insbesondere Massnahmen zur

- a. Verhinderung und Erkennung von Straftaten,
- b. Erhöhung der Verkehrssicherheit und Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr und auf öffentlichen Gewässern,
- c. Abwehr von unmittelbar drohenden Gefahren für Menschen, Tiere, Umwelt und Gegenstände sowie zur Beseitigung entsprechender Störungen.

³ Stellt sie dabei strafbare Handlungen fest, ermittelt sie nach Art. 306 f. StPO.

§ 4 Vorermittlung und Vorverfahren

¹ Ausgehend von Hinweisen oder eigenen Wahrnehmungen, tätigt die Polizei Vorermittlungen, um festzustellen, ob

- a. strafbare Handlungen zu verhindern oder
- b. strafbare Handlungen aufzuklären sind.

² Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der polizeilichen Vorermittlung richtet sich nach diesem Gesetz.

³ Die Polizei wirkt bei der Aufklärung von Straftaten im Vorverfahren gemäss Art. 299 ff. Strafprozessordnung mit und erfüllt dazu die Aufgaben gemäss StPO.

§ 9. Polizeiliche Generalklausel

Die Polizei trifft im Einzelfall auch ohne besondere gesetzliche Grundlage unaufschiebbare Massnahmen, um unmittelbar drohende oder eingetretene schwere Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzuwehren oder zu beseitigen.

§ 13. Grundsatz

¹ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben darf die Polizei im Rahmen der Verhältnismässigkeit unmittelbaren Zwang gegen Personen, Tiere und Gegenstände anwenden und geeignete Einsatzmittel und Waffen einsetzen.

² Der Regierungsrat bezeichnet die zulässigen Einsatzmittel, Waffen und Munitionstypen.

Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) vom 12. Februar 2007 (LS 170.4)

§ 3. Begriffe

In diesem Gesetz bedeuten:

Öffentliche Organe:

- a. Der Kantonsrat, die Gemeindeparlamente sowie die Gemeindeversammlungen,
- b. Behörden und Verwaltungen des Kantons und der Gemeinden,

- c. Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

Informationen:

Alle Aufzeichnungen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, unabhängig von ihrer Darstellungsform und ihrem Informationsträger. Ausgenommen sind Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt oder die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind.

Personendaten:

Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen.

Besondere Personendaten:

- a. Informationen, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder der Möglichkeit ihrer Verknüpfung mit anderen Informationen die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht, wie Informationen über
1. die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten,
 2. die Gesundheit, die Intimsphäre, die Rassenzugehörigkeit oder die ethnische Herkunft,
 3. Massnahmen der sozialen Hilfe,
 4. administrative oder strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen.
- b. Zusammenstellungen von Informationen, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit natürlicher Personen erlauben.

Bearbeiten:

Jeder Umgang mit Informationen wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben oder Vernichten.

Bekanntgeben:

Das Zugänglichmachen von Informationen wie das Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen.

§ 16. Bekanntgabe von Personendaten; a. Allgemein

- ¹ Das öffentliche Organ gibt Personendaten bekannt, wenn
- a. eine rechtliche Bestimmung dazu ermächtigt,
 - b. die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat oder
 - c. es im Einzelfall zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist.
- ² Einem anderen öffentlichen Organ sowie den Organen anderer Kantone oder des Bundes gibt es im Einzelfall Personendaten ausserdem bekannt, wenn das Organ, das Personendaten verlangt, diese zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt.

§ 17. b. Besondere Personendaten

- ¹ Das öffentliche Organ gibt besondere Personendaten bekannt, wenn
- a. eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz dazu ermächtigt,
 - b. die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich in die Bekanntgabe von besonderen Personendaten eingewilligt hat oder
 - c. es im Einzelfall zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist.
- ² Einem anderen öffentlichen Organ sowie den Organen anderer Kantone oder des Bundes gibt es im Einzelfall besondere Personendaten ausserdem bekannt, wenn das Organ, das besondere Personendaten verlangt, diese zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt.

2. Kanton Solothurn

Gesetz über die Kantonspolizei vom 23.09.1990 (BGS 511.11)

§ 35^{bis} Kantonales Bedrohungsmanagement a) Gefährderermahnung

¹ Die Kantonspolizei kann Personen, die Anlass zur Annahme geben, dass sie eine Straftat begehen werden, auf ihr Verhalten ansprechen und sie über das gesetzeskonforme Verhalten sowie die Folgen der Missachtung informieren. Unter Androhung der Strafverfolgung kann sie Personen zu diesem Zweck vorladen.

² Die Kantonspolizei kann Massnahmen nach Absatz 1 am Aufenthaltsort von Personen vornehmen, wenn Anlass zur Annahme besteht, dass sie ein Verbrechen oder ein Vergehen begehen werden.

³ Die Ermahnung kann auch schriftlich erfolgen.

§ 35^{ter} b) Orientierung potentieller Opfer, Meldung an weitere Personen und an Behörden

¹ Die Kantonspolizei kann Daten nach § 6 Absätze 2, 3 und 4 des Informations- und Datenschutzgesetzes (InfoDG) vom 21. Februar 2001 von Personen mit erhöhter Gewaltbereitschaft an gefährdete Personen sowie an weitere Personen und Behörden weitergeben, wenn dies zur Abwehr oder Verhütung einer ernsthaften Gefahr erforderlich und geeignet ist.

² Die Kantonspolizei hat bei der Orientierung und Meldung nach Absatz 1 die Persönlichkeitsrechte des Gefährdeters soweit als möglich zu wahren.

³ Orientierung und Meldung nach Absatz 1 erfolgen in der Regel unter gleichzeitiger Information des Gefährdeters. Die Mitteilung kann aufgeschoben oder unterlassen werden, wenn der Aufschub oder die Unterlassung zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist.

§ 35^{quater} c) Gefährdungsmeldung an die Kantonspolizei

¹ Behörden nach § 3 InfoDG dürfen der Kantonspolizei Gefährdungsmeldungen betreffend Personen erstatten, bei denen eine erhöhte, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft vorliegen könnte.

² Das Melderecht nach Absatz 1 steht auch Heilpersonen im Sinne des Gesundheitsgesetzes vom 27. Januar 1999 zu.

³ Die Kantonspolizei prüft die Meldungen nach den Absätzen 1 und 2 und ergreift die notwendigen Massnahmen.

§ 35^{quinqies} d) Daten von Personen mit hoher Gewaltbereitschaft

¹ Die Kantonspolizei kann zur Abwehr von Gefahren und Verhütung von Straftaten Daten nach § 6 Absätze 2, 3 und 4 InfoDG von Personen bearbeiten, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine hohe, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft anzunehmen ist.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

§ 41 II. Datenschutz

¹ Für Daten und Akten der Kantonspolizei gelten die allgemeinen Bestimmungen über das Amtsgeheimnis und den Datenschutz.

² Die Kantonspolizei darf besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile bearbeiten, soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere zur Verfolgung von Straftaten, erforderlich ist.

³ Soweit es zur Verfolgung von Straftaten und zur Erfüllung der Aufgaben nach §§ 35bis - 35quinqies erforderlich ist, darf die Kantonspolizei Personendaten auch bei Drittpersonen und Behörden erheben. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Berufsgeheimnisses und besondere gesetzliche Schweigepflichten. Ist die Kantonspolizei so vorgegangen, so muss die betroffene Person nachträglich informiert werden, sofern nicht wichtige Interessen der Strafverfolgung entgegenstehen oder die nachträgliche Mitteilung mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre.

⁴ Die Kantonspolizei kann durch ein Abrufverfahren Einsicht in alle Daten des kantonalen Einwohnerregisters nehmen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

3. Kanton Glarus

Polizeigesetz (PolG) vom 06.05.2007 (GS V A/11/1)

Art. 14a Gefährderansprache

¹ Die Kantonspolizei darf Personen, bei denen hinreichende Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft gegen Dritte vorliegen, auf ihr Verhalten aufmerksam machen, sie über die Rechtslage sowie die Folgen von deren Missachtung informieren und entsprechend ermahnen.

Art. 32b Datenbearbeitung von gewaltbereiten Personen

¹ Öffentliche Organe gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Datenschutzgesetzes dürfen der Kantonspolizei Personen melden, bei denen Anzeichen für eine Gewaltbereitschaft gegen Dritte vorliegen. Dieses Melderecht gilt auch für Inhaber einer Berufsausübungsbewilligung gemäss Gesundheitsgesetz.

² Die Kantonspolizei prüft die bei ihr eingehenden Meldungen. Hierzu dürfen, soweit notwendig, Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, bearbeitet und mit weiteren Stellen zur fachübergreifenden Konsultation ausgetauscht werden.

³ Liegen hinreichende Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft gegen Dritte vor, ergreift die Kantonspolizei die erforderlichen Massnahmen. Sie kann insbesondere potenzielle Opfer informieren. Die Rechte des Gefährders sind soweit als möglich zu wahren.

⁴ Ergibt die Prüfung, dass es bei der gemeldeten Person an hinreichenden Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft gegen Dritte fehlt, werden die über sie erhobenen Personendaten gelöscht.

4. Kanton Basel-Landschaft

Polizeigesetz (PolG) des Kantons Basel-Landschaft vom 28.11.1996 (SGS 700)

§ 25 Polizeiliche Vorladung

¹ Die Polizei Basel-Landschaft kann eine Person schriftlich oder mündlich unter Angabe des Zwecks vorladen, wenn dies für die Durchführung einer Befragung oder erkennungsdienstlicher Massnahmen erforderlich ist.

² Leistet eine Person einer Vorladung ohne hinreichenden Grund keine Folge und ist ihr Erscheinen auf der Polizeidienststelle unbedingt erforderlich, kann die Polizei Basel-Landschaft sie vorführen. In der Vorladung muss auf die Möglichkeit der Vorführung hingewiesen werden.

9a Bedrohungsmanagement

§ 47d Zweck und Aufgabe

¹ Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle bezweckt die Erkennung und Verhinderung von Straftaten, welche von Personen mit einer erhöhten, gegen andere Personen gerichteten Gewaltbereitschaft («gefährdende Personen») konkret angedroht oder auf andere Weise in Aussicht gestellt werden und welche die physische, psychische oder sexuelle Integrität von anderen Personen schwer beeinträchtigen.

² Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle trifft eine Einschätzung betreffend Risiko und kommuniziert mit den relevanten Stellen, namentlich anderen Behörden, Institutionen, Fachpersonen und Dritten, hinsichtlich allfälliger zu treffender Massnahmen.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 47e Abklärung der Gefährdungslage, Gefährderansprache, Ermahnung

¹ Droht eine gefährdende Person konkret damit, dass sie eine Straftat im Sinne von § 47d Absatz 1 begehen wird, oder stellt sie eine solche auf andere Weise in Aussicht, kann die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle:

- a. Abklärungen zur Einschätzung der Gefährlichkeit dieser Person und betreffend notwendige Massnahmen treffen;
- b. die dafür notwendigen Daten einschliesslich besonderer Personendaten erheben und diese mit den relevanten Stellen austauschen;
- c. die gefährdende Person auf ihr Verhalten ansprechen («Gefährderansprache») und sie über das gesetzeskonforme Verhalten sowie die Folgen der Missachtung informieren («Ermahnung»).

² Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann die gefährdende Person vorladen. Sie kann sie nach § 25 vorführen lassen, wenn ihr Erscheinen unbedingt erforderlich ist und:

- a. einer Vorladung bisher ohne hinreichenden Grund nicht Folge geleistet wurde oder
- b. Gefahr im Verzug ist.

³ Die Abklärungen und die Gefährderansprache sowie die Ermahnung können auch am Aufenthaltsort der gefährdenden Person erfolgen, wenn es für die Einschätzung des Risikopotentials erforderlich ist, namentlich zur Einschätzung der Lebensumstände, der Familienverhältnisse oder der Paardynamik. Liegen Gründe gemäss Absatz 2 vor, sind auch eine zwangsweise Gefährderansprache und eine Ermahnung am Aufenthaltsort zulässig.

⁴ Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle informiert die gefährdende Person zu Beginn des Gesprächs darüber:

- a. aus welchem Anlass das Gespräch erfolgt und mit welchem Zweck;
- b. dass keinerlei Auskunftspflicht oder Mitwirkungspflichten bestehen;
- c. dass Informationen an Dritte weitergeleitet werden können und Strafbehörden Einsicht in die Unterlagen verlangen können.

⁵ Ist ein Strafverfahren hängig, koordiniert die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle ihr Vorgehen mit der Verfahrensleitung.

§ 47f Datenbekanntgabe

¹ Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann Daten von gefährdenden Personen an gefährdete Personen sowie an Behörden und Private weitergeben, wenn dies zur Abwehr oder Verhütung einer ernsthaften Gefahr erforderlich und geeignet ist.

² Behörden nach § 3 Abs. 1 des Informations- und Datenschutzgesetzes sowie Medizinalpersonen im Sinne von § 22 des Gesundheitsgesetzes dürfen der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle Meldungen betreffend gefährdende Personen erstatten.

³ Die Datenweitergabe nach Absatz 1 wird der gefährdenden Person mitgeteilt, soweit und solange dadurch nicht die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe ernsthaft gefährdet wird.

5. Kanton Luzern

Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27.01.1998 (SRL 350)

§ 4^{ter} Datenvernichtung

¹ Personendaten sind zu vernichten, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden.

² Aufzeichnungen von Telefongesprächen mit der Einsatzleitzentrale der Luzerner Polizei sind spätestens nach einem Jahr zu vernichten, soweit sie nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden.

³ Für Personendaten aus Vorermittlungen gelten folgende Vernichtungsfristen, soweit die Daten nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden.

- a. Bild- und Tonaufzeichnungen spätestens nach 100 Tagen
- b. Überwachungen im Internet (§ 15d) spätestens nach 1 Jahr
- c. übrige Personendaten spätestens nach 5 Jahren

§ 13a Gefährderansprache

¹ Die Luzerner Polizei kann Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine ernsthafte, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft anzunehmen ist, darauf ansprechen und auf allfällige Straffolgen hinweisen.

² Zu diesem Zweck kann sie die Gefährderinnen und Gefährder unter Androhung der Straffolgen von Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937/13 vorladen.

³ Die Polizei kann Gefährderinnen und Gefährder auch schriftlich ansprechen.

§ 13b Gefährdungsmeldung

¹ Die Luzerner Polizei kann Personendaten von Gefährderinnen und Gefährdern, insbesondere solche über die Beendigung von administrativen und strafrechtlichen Massnahmen und Sanktionen, gefährdeten Personen, Behörden und Dritten bekannt geben, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr erforderlich ist.

- ² Bei der Meldung hat die Luzerner Polizei die Persönlichkeitsrechte der Gefährderin oder des Gefährders soweit möglich zu wahren.
- ³ Die Meldung erfolgt in der Regel unter gleichzeitiger Information der Gefährderin oder des Gefährders. Letztere kann aufgeschoben oder unterlassen werden, wenn dies zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist.
- ⁴ Die Behörden des Kantons und der Gemeinden dürfen der Luzerner Polizei Personendaten nach Absatz 1 bekannt geben.
- ⁵ Das Justiz- und Sicherheitsdepartement kann die Zusammenarbeit zwischen der Luzerner Polizei, anderen Behörden sowie Dritten koordinieren und darf zu diesem Zweck Personendaten nach Absatz 1 bearbeiten. Der Regierungsrat regelt das Nähere.

§ 13c Gefährder-Datensammlung

- ¹ Die Luzerner Polizei kann zur Abwehr von Gefahren und zur Verhütung von Straftaten Personendaten von Gefährderinnen und Gefährdern bearbeiten und zu diesem Zweck eine Datensammlung führen.
- ² Auf die Gefährder-Datensammlung haben einzig die Einsatzleitzentrale und die mit dem Gewaltschutz betrauten Polizeiangehörigen Zugriff.

6. Kanton Graubünden

Polizeigesetz des Kantons Graubünden (PolG) vom 20.10.2004 (BR 613.000)

Art. 12 Wegweisung und Fernhaltung

- ¹ Die Kantonspolizei kann zur Wahrung der Sicherheit und Ordnung sowie zur Gefahrenabwehr ereignisbezogen die notwendigen Massnahmen anordnen.
- ² Insbesondere kann sie
 - a) Personen anweisen, einen bestimmten Ort oder ein bestimmtes Gebiet zu verlassen;
 - b) das Betreten von Objekten, Grundstücken oder Gebieten untersagen;
 - c) den Aufenthalt in Objekten, Grundstücken oder Gebieten untersagen.
- ³ Sie kann bei Nichtbefolgung der Anweisung diese mit den erforderlichen und angemessenen Mitteln durchsetzen.

Art. 15 Polizeigewahrsam

- ¹ Die Kantonspolizei kann eine Person vorübergehend in polizeilichen Gewahrsam nehmen, wenn
 - a) dies zum Schutz dieser oder einer anderen Person gegen eine Gefahr für Leib, Leben oder die psychische Unversehrtheit sowie für die Verhinderung oder Beseitigung einer erheblichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich ist;
 - b) dies zur Verhinderung der unmittelbar bevorstehenden Begehung oder Fortsetzung einer erheblichen Straftat erforderlich ist;
 - c) sie sich dem Vollzug einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Massnahme durch Flucht entzogen hat oder entziehen will;
 - d) dies zur Sicherstellung des Vollzugs einer durch die zuständige Behörde angeordneten Wegweisung, Ausweisung oder Auslieferung erforderlich ist.
- ² Die in Gewahrsam genommene Person ist über den Grund dieser Massnahme in Kenntnis zu setzen, und es ist ihr, sofern die Umstände es erlauben, die Gelegenheit zu geben, eine Person ihres Vertrauens zu benachrichtigen.
- ³ Die Person darf nicht länger als unbedingt notwendig in polizeilichem Gewahrsam gehalten werden, höchstens jedoch 24 Stunden.

Art. 28 Daten über gewaltbereite Personen

- ¹ Die Kantonspolizei ist ermächtigt, Daten über gewaltbereite Personen zu bearbeiten und an gefährdete Stellen und Personen weiterzuleiten.
- ² Behörden, Ämter und Einzelpersonen sind berechtigt, der Kantonspolizei über gewaltbereite Personen Meldung zu erstatten und Auskünfte zu erteilen.

Polzeiverordnung (PolV) vom 21.06.2005 (BR 613.100)

Art. 39 Daten über gewaltbereite Personen

¹ Daten über gewaltbereite Personen nach Artikel 28 des Polizeigesetzes werden bearbeitet, wenn Hinweise bestehen auf die Verübung, Androhung oder Wiederholung einer insbesondere gegen Leib, Leben und Freiheit gerichteten strafbaren Handlung. *

² ... *

7. Kanton Basel-Stadt

Verordnung über die Meldung von gefährdenden Personen im Rahmen eines Pilotversuchs («Erweiterte Gefährderansprache») vom 25.08.2015 (SG 510.420)

§ 1 Zweck

¹ Der Pilotversuch «Erweiterte Gefährderansprache» soll aufzeigen, ob durch die Meldung von gefährdenden Personen gemäss § 37a des Polizeigesetzes, die aber nicht weggewiesen und mit einem Rückkehrverbot belegt werden, bei der zuständigen Beratungsstelle dazu führt, dass mehr gefährdende Personen von der Beratungsstelle angesprochen werden können.

² Zudem soll untersucht werden, ob die gefährdenden Personen nach der Erstansprache auf freiwilliger Basis an geeigneten Massnahmen zur Vermeidung von physischer Gewalt teilnehmen. Weitere Ziele sind die Evaluation der Tauglichkeit der Voraussetzungen zur Meldung von Personen gemäss § 2 dieser Verordnung und die Überprüfung der Tauglichkeit und Notwendigkeit der übermittelten Informationen an die zuständige Beratungsstelle.

§ 2 Voraussetzungen zur Meldung einer Person

¹ Die Polizei meldet eine gefährdende Person gemäss § 37a des Polizeigesetzes, die aber nicht weggewiesen und mit einem Rückkehrverbot belegt wird, bei einer Polizeiintervention wegen Häuslicher Gewalt, wenn die gefährdende Person vor Ort ist und bei Vorliegen mindestens einer der folgenden Voraussetzungen bei der zuständigen Beratungsstelle:

- a) Es liegt ein Wiederholungsfall von Häuslicher Gewalt vor und/oder
- b) Es liegt ein Officialdelikt gemäss dem Schweizerischen Strafgesetzbuch vor und/oder
- c) Es liegt ein Antragsdelikt mit Strafantrag vor.

§ 3 Übermittlung von Informationen

¹ Die Polizei übermittelt der zuständigen Beratungsstelle den Polizeirapport.

§ 4 Übermittlung von Informationen bei weggewiesenen und mit einem Rückkehrverbot belegten Personen

¹ Die Polizei übermittelt der zuständigen Beratungsstelle dieselben Informationen wie bei nicht weggewiesenen und mit einem Rückkehrverbot belegten Personen.

§ 5 Aufgabe der Beratungsstelle

¹ Die zuständige Beratungsstelle nimmt mit der gefährdenden Person Kontakt auf und schlägt eine kostenlose Gewaltberatung auf freiwilliger Basis vor.

§ 6 Schutz der Personendaten

¹ Die übermittelten Informationen dürfen nur von der zuständigen Beratungsstelle bearbeitet werden. Dazu muss die zuständige Beratungsstelle ein Datenschutzkonzept erstellen, das aufzeigt, wie die Informationen bearbeitet und adäquat geschützt werden. Zudem werden Stichprobenkontrollen im Rahmen der Evaluation durchgeführt.

§ 7 Vernichtung der Informationen

¹ Wünscht eine Person keine Beratung, werden alle Informationen von der zuständigen Beratungsstelle vernichtet.

§ 8 Dauer des Pilotversuchs

¹ Der Pilotversuch dauert vom 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2019.

§ 9 Evaluation

¹ Das Justiz- und Sicherheitsdepartment berichtet dem Regierungsrat über den Verlauf des Pilotversuchs.

Diese Verordnung ist zu publizieren; sie wird per 1. Januar 2019 wirksam.

Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG)
vom 13.11.1996 (SG 510.100)

§ 37a. Wegweisung und Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt

¹ Gefährdet eine mündige Person eine andere mündige Person innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung oder droht sie mit einer ernsthaften Gefährdung, kann die Polizei sie aus dem gemeinsamen Wohnraum beziehungsweise dem Wohnraum der gefährdeten Person und der unmittelbaren Umgebung wegweisen und ihr die Rückkehr dahin sowie jegliche Form der Kontaktaufnahme für zwölf Tage verbieten.

² Die Wegweisung und das Rückkehrverbot erfolgen unter Strafandrohung gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches.

³ Mit der Wegweisung können weitere Massnahmen angeordnet werden.

8. Kanton Thurgau

Polizeigesetz vom 9.11.2011 (RB 551.1)

§ 6 Fachstellen

¹ Zur Vernetzung ihrer Tätigkeit mit anderen Behörden des Kantons kann die Kantonspolizei interdisziplinäre Fachstellen betreiben.

§ 13 Polizeiliche Generalklausel

¹ Die Kantonspolizei trifft im Einzelfall auch ohne besondere gesetzliche Grundlage unaufschiebbare Massnahmen, um unmittelbar drohende oder eingetretene schwere Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzuwehren oder zu beseitigen