

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	16	MO 39	397
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 9. Juni 2020

394

Motion von Pascal Schmid vom 3. Juli 2019 „Straffreie Meldungen an die Polizei bei Gefährdungsverdacht“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Anliegen der Motion

Der Motionär sowie 56 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner beauftragen den Regierungsrat, das Polizeigesetz (PolG; RB 551.1) dahingehend zu ergänzen, dass beim Verdacht auf Gefährdung (insbesondere durch zielgerichtete Gewalt, Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus) ein Melderecht eingeführt werden soll, das Personen, die dem Amts- und Berufsgeheimnis unterstehen (Art. 320 und 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, StGB; SR 311.0), zur Mitteilung geheimnisgeschützter Tatsachen an die Kantonspolizei berechtigt. Im Weiteren soll bei konkretem Verdacht auf Gefährdung (insbesondere durch zielgerichtete Gewalt, Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus) eine Meldepflicht eingeführt werden, die Personen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen (vgl. Art. 320 StGB), zur Mitteilung geheimnisgeschützter Tatsachen an die Kantonspolizei verpflichtet. Der Schutz der Vertraulichkeit für die Meldung erstattenden Personen soll dabei gewährleistet sein, soweit das Bundesrecht dies zulasse.

Mit der Interpellation „Jihadistische Bedrohung im Thurgau“ vom 2. Oktober 2017 habe sich der Motionär beim Regierungsrat erkundigt, wie die gegenseitige Information der Behörden zwecks Früherkennung von Extremisten verbessert werden könne. Anlässlich seiner Beantwortung vom 18. September 2018 habe der Regierungsrat ausgeführt, zentrale Voraussetzung für die gegenseitige Information seien funktionierende, institutionalisierte Netzwerke, wie sie bei der Fachstelle Gefahrenabwehr und Bedrohungsmanagement (GABM) der Kantonspolizei bestünden. Mit den geltenden Amts- und Rechtshilfebestimmungen, welche die Behörden zu gegenseitiger Unterstützung verpflichten würden, bestünden ausreichende gesetzliche Grundlagen. Dem sei dahingehend zu widersprechen, als Amts- und Rechtshilfe die Amtsgeheimnisträger nur dann schützen würden, wenn die Information auf Anfrage hin herausgegeben werde. Wer

aber von sich aus Verdachtsmeldungen weitergebe, riskiere, wegen Amtsgeheimnisverletzung strafrechtlich verfolgt zu werden. So würden die meisten lieber schweigen und wichtige, sicherheitsrelevante Informationen für sich behalten. Der vom Regierungsrat gepriesene Austausch finde damit gerade nicht statt. Nicht erfasst seien zudem Berufsgeheimnisträger. Darauf habe der Motionär bereits am 24. Oktober 2018 im Grossen Rat hingewiesen.

Die Sicherheitslage in der Schweiz habe sich gemäss dem neuesten Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) verschlechtert. Verschiedene Formen von Extremismus, insbesondere jihadistisch-islamischer Terror sowie Rechts- und Linksextremismus würden dem NDB Sorgen bereiten. Vor diesem Hintergrund sei ein weiteres Zuwarten fahrlässig.

Amts- und Berufsgeheimnisträgerinnen und -träger würden mehr wissen als die übrige Bevölkerung. Beim Verdacht auf eine Gefährdung – insbesondere durch zielgerichtete Gewalt gegen Menschen, Radikalisierung oder gewalttätigen Extremismus – sollten diese Personen straffrei der Kantonspolizei (GABM) Meldung machen können. Wer als Amtsgeheimnisträgerin oder -träger gar einen konkretisierten Verdacht hege, solle aufgrund seines besonderen Treueverhältnisses zum Staat meldepflichtig sein.

Der ungenügende Informationsfluss unter den Behörden sei ein Sicherheitsrisiko für die Bevölkerung.

2. Beantwortung

2.1. Rechtslage

Nach Art. 19 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121) sind Behörden des Bundes und der Kantone sowie von Organisationen, denen der Bund oder die Kantone die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen haben, dazu verpflichtet, dem Nachrichtendienst im Einzelfall, auf begründetes Gesuch hin, die Auskünfte zu erteilen, die zum Erkennen oder Abwehren einer konkreten Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit oder zur Wahrung weiterer wichtiger Landesinteressen nach Art. 3 NDG notwendig sind. Sie können auch unaufgefordert Meldung erstatten, wenn sie eine konkrete Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit nach Art. 19 Abs. 2 NDG feststellen (Art. 19 Abs. 4 NDG). Nach Art. 5 Abs. 6 NDG ist eine Informationsbeschaffung über eine Person oder Organisation jedoch nur möglich, wenn „konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass diese ihre politische Betätigung oder die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz ausübt, um terroristische, verbotene nachrichtendienstliche oder gewalttätig-extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen“.

Sodann sind auf Bundesebene derzeit weitgehende Regelungen zur Gefahrenabwehr in Bearbeitung. So haben der Bund und die Kantone mit dem Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) bereits 26 Massnahmen verabschiedet. Im Weiteren war die Botschaft zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) vom

22. Mai 2019, wonach die Polizei für den Umgang mit Personen, von denen eine terroristische Gefährdung ausgeht, mehr Möglichkeiten erhalten soll, bereits in der Vorberatung beim Ständerat und ist nun zur Vereinheitlichung an die Kommission zurückgewiesen worden. Es ist daher abzuwarten, inwieweit die bundesrechtlichen Vorgaben Einfluss auf die Kantone und ihre Gesetzgebung haben werden. Allenfalls sind hier ohnehin kantonale Anpassungen vonnöten, so dass ein gesetzgeberisches Vorpreschen zum jetzigen Zeitpunkt nicht angezeigt ist. Im Übrigen ist gemäss den Ende Juni erscheinenden Richtlinien des Regierungsrates für die Regierungstätigkeit in der Legislaturperiode 2020 – 2024 für das Departement für Justiz und Sicherheit neben anderen Massnahmen festgehalten worden, das Polizeigesetz zu revidieren.

Auf kantonaler Stufe bestehen derzeit keine gesetzlichen Bestimmungen, die Amts- oder Berufsgeheimnisträgerinnen und -träger verpflichten, bei Gefährdungen im Sinne der Motion Meldung an die Polizei zu machen. Im Rahmen der laufenden Revision des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG) ist gemäss der Botschaft des Regierungsrates vom 17. Dezember 2019 für Amtsgeheimnisträgerinnen und -träger lediglich eine Anzeigepflicht im Zusammenhang mit von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen vorgesehen (§ 40 Abs. 1 ZSRG). Weiter wird für Amtsgeheimnisträgerinnen und -träger ein Anzeigerecht im Zusammenhang mit von Amtes wegen zu verfolgenden strafbaren Handlungen vorgeschlagen (§ 40 Abs. 2 ZSRG). Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Apothekerinnen und Apotheker und Hebammen sind ohne Rücksicht auf die Bindung ans Berufsgeheimnis berechtigt, der Kantonspolizei oder der Staatsanwaltschaft Wahrnehmungen zu melden, die auf ein Verbrechen oder Vergehen gegen Leib und Leben, die sexuelle Integrität oder die öffentliche Gesundheit schliessen lassen (§ 40 Abs. 3 ZSRG).

Erfahrung und wissenschaftliche Erkenntnisse im polizeilichen Bedrohungsmanagement zeigen, dass eine schwere Gewalttat oft die letzte Eskalationsstufe einer länger schwelenden Krise darstellt. Aufgabe des polizeilichen Bedrohungsmanagements ist es, Warnsignale rechtzeitig zu erkennen, das Gefährdungsrisiko einzuschätzen und das Risiko mittels deeskalierenden Fallmanagements einzudämmen. Um Warnsignale erkennen und richtig einschätzen zu können, müssen im Bedrohungsmanagement möglichst viele Informationen über die involvierte Person oder die involvierten Personen zusammengetragen und analysiert werden können. Bereits das Zusammentragen dieser Informationen stellt eine grosse Herausforderung dar, da zumeist neben der Kantonspolizei mehrere Behörden wie die Staatsanwaltschaft, das Amt für Justizvollzug oder die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) – vielfach über die Kantonsgrenze hinaus – bereits mit der betroffenen Person oder den betroffenen Personen Kontakt hatten und über relevante Informationen verfügen. Die Kantonspolizei hat daher im Jahr 2019 im Bereich Bedrohungsmanagement eine neue Fachstelle Gewaltschutz geschaffen und dabei die Fallarbeit der Fachstelle Häusliche Gewalt in die neue Fachstelle Gewaltschutz zusammen mit der Fachstelle Gefahrenabwehr und Bedrohungsmanagement (GABM) integriert. Mit dieser neuen Fachstelle und deren Arbeit wird die Kantonspolizei den Anforderungen des NAP gerecht. Dieser fordert die Kantone auf, „unter Führung der Polizei [...] das Gefährdungspotenzial von Personen oder Gruppen frühzeitig erkennen, einschätzen und mit geeigneten Massnahmen entschärfen“ zu können (Massnahme 14). Auch wenn der NAP in erster Linie auf gewalttätigen Extre-

mismus und Jihadismus fokussiert, ist die Stossrichtung eindeutig, schwere Gewalttaten zu verhindern.

Da die Fachstelle Gewaltschutz für die Früherkennung von potenziell gefährlichen Personen und deren Einschätzung auf umfassende Informationen vieler Ämter, Behörden und Berufsheimnisträgerinnen und -träger angewiesen ist, könnte die Aufnahme eines Melderechts ins Polizeigesetz den Informationsaustausch weiter verbessern. Gerade bei Mitarbeitenden der Gemeinden zeigt sich immer wieder, dass seitens potenzieller Meldeerstatterinnen und -erstattem Befürchtungen wegen Verletzung des Amts- oder Berufsheimnisses vorhanden sind oder die Furcht vor negativen Konsequenzen seitens der potenziellen Gefährder die Meldung verhindert. Aus diesem Grunde müssen aktuell Informationen über potenzielle Gefährder durch die Fachstelle Gewaltschutz aktiv eingeholt werden. Nur sehr wenige Kooperationspartnerinnen oder -partner melden sich aus oben genannten Gründen aus eigenem Antrieb bei der Fachstelle Gewaltschutz.

2.2. Beurteilung

Das Bedürfnis nach einem intakten Informationsaustausch beim Verdacht auf Gefährdungen durch Gewalt, Extremismus und Radikalisierung wird grundsätzlich anerkannt. Optimierungspotenzial im Bereich des Informationsaustausches ist ebenfalls ersichtlich. Trotz des bestehenden Handlungsbedarfes ist sowohl dem Interesse der Rechtsunterworfenen an einer zurückhaltenden Bearbeitung ihrer Personaldaten als auch den Interessen des behördlichen Personals, nicht übermässigen Meldepflichten zu unterstehen, ausreichend Rechnung zu tragen. Schwierigkeiten sind dabei insbesondere bei Einführung einer Meldepflicht offenbar. Einerseits stellt die Abgrenzung zwischen einem blossen und einem konkreten Verdacht die Melderinnen und Melder sowie die beaufsichtigenden Personen vor ein Auslegungsproblem. Andererseits ist auch die Konsequenz einer nicht erfolgten Meldung trotz konkreten Verdachts in der Motion nicht thematisiert worden. Eine Verletzung der Meldepflicht ist nur schwer oder gar nicht kontrollierbar und daher nicht zielführend.

Ein Melderecht, das Personen, die dem Amts- und Berufsheimnis unterstehen, zu steht und das Vertrauen der meldenden Person garantiert, ist für eine Verbesserung des notwendigen Informationsaustausches mit der Fachstelle Gewaltschutz angebracht und soll im Rahmen der Revision des Polizeigesetzes aufgenommen werden. Eine Meldepflicht birgt dagegen die Gefahr, dass infolge von Unsicherheiten oder starkem Pflichtgefühl allenfalls oft nur vermeintliche Gefährdungen gemeldet werden. Während für einige Personen ein bestimmtes Verhalten klarerweise auf mögliche Gefährdungen hinweist, ist dieselbe Verhaltensweise für andere Personen nur Ausdruck einer speziellen Persönlichkeit ohne Gefährdungspotential. Die Meldung eines ungerechtfertigten Verdachts könnte sodann für die betroffene Person einschneidende Konsequenzen im beruflichen und privaten Bereich haben. Eine Meldepflicht ist daher nicht zielführend, und die Konsequenzen einer falschen Meldung für die Betroffenen sind nicht absehbar. Gleichzeitig ist die Verletzung der Meldepflicht nicht kontrollierbar und daher ebenfalls nicht angezeigt. Eine explizite Meldepflicht ist daher abzulehnen.

2.3. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber