



1. Dezember 2017

---

## **Besserer Schutz der Staatsangestellten vor Gewalt**

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.4011 RK-N und in Berücksichtigung der Thematik des rechtlichen Schutzes für Einsatzkräfte bei einem Schusswaffengebrauch

---

## Übersicht

*Gewalt gegen Staatsangestellte ist im Kontext eines allgemeinen gesellschaftlichen Wandels zu sehen. Dieser Wandel hat zu einem generellen Autoritätsverlust und gesunkenem Respekt gegenüber staatlichen Institutionen und ihren Repräsentanten geführt, zu denen neben Polizeiangehörigen beispielsweise auch Angestellte der Grenzschutz, der sozialen Dienste, der Spitäler oder auch Schulen gehören.*

*Ein gesamtschweizerischer Überblick, welche Berufsgruppen der Staatsangestellten in welchem Ausmass von Gewalt in ihrem Berufsalltag betroffen sind, besteht derzeit nicht. Abgesehen vom Meldeverhalten ist auch die Erfassung solcher Vorfälle schweizweit nicht einheitlich. Ob und welche Vorfälle erfasst und in welcher Form sie festgehalten werden, ist nicht nur kantonale und kommunale, sondern auch je nach Institution und Behörde verschieden. Festzustellen ist jedoch, dass sich Gewaltvorfälle gegen Staatsangestellte in den letzten Jahren konstant auf hohem Niveau bewegen.*

*Der Postulatsbericht beleuchtet in der gebotenen Kürze Massnahmenbereiche zur Verhinderung von Gewalt gegen Staatsangestellte. Da sich diese Massnahmenbereiche vielfach im Kompetenzbereich der Kantone bewegen, kann es dort auch nur darum gehen, Möglichkeiten zu umschreiben und auf diese Weise die notwendige Diskussion auf kantonaler und kommunaler Ebene zu lancieren. Die föderalistische Struktur der Schweiz setzt den Handlungsmöglichkeiten des Bundes Grenzen. Auf gesetzgeberischer Ebene hat er zwei grössere Gesetzgebungsprojekte (Änderungen des Sanktionenrechts und Harmonisierung der Strafrahmen im Strafgesetzbuch, im Militärstrafgesetz und im Nebenstrafrecht) initiiert, deren Auswirkungen auf den Strafrechtsartikel zu Gewalt und Drohung an Behörden und Beamten in der Praxis abzuwarten sein werden. Die strafrechtliche Regelung stellt aber nur einen einzelnen Baustein in einem umfassenden Konzept zum Schutz von Repräsentanten und Repräsentantinnen des Staates dar. Der Bundesrat erachtet es als wesentlich, auf Massnahmen ausserhalb des Strafrechts zu setzen. Die präventive Wirkung des Strafrechts ist begrenzt; es soll grundsätzlich als letztes Mittel zur Anwendung kommen. So sind angemessene baulich-technische und organisatorische Massnahmen, wie etwa eine zeitgemässe Schutzausrüstung oder die Schulung von Staatsangestellten im Umgang mit schwierigen Personen, unabdingbar. Grundlegend in der Gewaltprävention ist die dezidierte Einflussnahme im familiären und schulischen Umfeld, wie auch durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit, zur Vermittlung von gegenseitigem Respekt. Welche Sensibilisierungsmassnahmen konkret in Bezug auf Staatsangestellte effizient und von langfristiger Wirkung sein können, will der Bundesrat mit geeigneten Stellen thematisieren.*

*Im Bericht integriert sind abschliessend Ausführungen zur Regelung des Schusswaffengebrauchs und zu den polizeilichen Schusswaffeneinsätzen in der Schweiz in Berücksichtigung des Postulates Guhl 16.3831.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Auftrag</b> .....	<b>4</b>
1.1	Das Postulat 13.4011 der RK-N .....	4
1.2	Berücksichtigung des Postulats 16.3831 .....	4
1.3	Methodik und Terminologie.....	4
<b>2</b>	<b>Statistik</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Rechtliche Rahmenbedingungen und Bereiche möglicher Massnahmen</b> .....	<b>9</b>
3.1	Vorbemerkungen.....	9
3.2	Gewaltprävention als gesellschaftspolitische Massnahme .....	9
3.3	Strafbestimmung Artikel 285 StGB .....	10
3.4	Strafrechtliche und strafprozessuale Bestimmungen betreffend Gewaltschutz und entsprechende Massnahmen .....	12
3.5	Zivilrechtliche Bestimmungen betreffend Gewaltschutz.....	13
3.6	Personalrechtliche Bestimmungen und entsprechende Massnahmenbereiche .....	14
3.6.1	Gesundheits- und Persönlichkeitsschutz .....	14
3.6.2	Rechtsschutz.....	15
3.6.3	Organisatorische und baulich-technische Massnahmen.....	15
3.6.4	Ausrüstung.....	17
3.7	Bodycams .....	17
3.8	Bedrohungsmanagement .....	18
3.8.1	Bedrohungsmanagement in den Kantonen .....	18
3.8.2	Bedrohungsmanagement beim Bund .....	18
<b>4</b>	<b>Exkurs: Ausführungen in Berücksichtigung der Thematik „Besserer rechtlicher Schutz für Einsatzkräfte bei einem Schusswaffengebrauch“ (Postulat Guhl 16.3831)</b> .....	<b>19</b>
4.1	Regelung des Schusswaffengebrauchs in den kantonalen Polizeigesetzen ...	19
4.2	Regelungen des Schusswaffengebrauchs in Bundesgesetzen .....	21
4.3	Polizeiliche Schusswaffeneinsätze in der Schweiz .....	22
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>23</b>

# 1 Auftrag

## 1.1 Das Postulat 13.4011 der RK-N

Im Oktober 2010 wies der Nationalrat die Petition 10.2016 „Stopp der Gewalt gegen die Polizei“, welche vom Verband Schweizerischer Polizei-Beamter eingereicht worden war, an die Rechtskommission des Nationalrates zurück mit dem Auftrag, einen entsprechenden parlamentarischen Vorstoss auszuarbeiten. In der Folge reichte die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates im November 2013 das Postulat 13.4011 „Besserer strafrechtlicher Schutz der Staatsangestellten vor Gewalt“ ein. Darin wird der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht zu prüfen, ob es notwendig ist, Massnahmen zum besseren Schutz der Staatsangestellten vor Gewalt zu ergreifen. Damit soll der Inhalt des Postulatsberichtes über dessen Titel hinaus gehen, indem nicht nur strafrechtliche Massnahmen zu prüfen sind, sondern allgemein Massnahmen, die dem besseren Schutz der Staatsangestellten vor Gewalt dienen.

Der Bundesrat hat das Postulat am 12. Februar 2014 zur Ablehnung beantragt. Der Nationalrat hat dieses jedoch am 11. März 2014 angenommen. Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat den Auftrag des Parlaments.

## 1.2 Berücksichtigung des Postulats 16.3831

Mit dem von Nationalrat Bernhard Guhl am 29. September 2016 eingereichten Postulat 16.3831 mit dem Titel „Besserer rechtlicher Schutz für Einsatzkräfte bei einem Schusswaffengebrauch“ wurde der Bundesrat gebeten, zu prüfen, wie die Artikel 14 ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB)<sup>1</sup> und die Artikel 11 ff. des Zwangsanwendungsgesetzes vom 20. März 2008 (ZAG)<sup>2</sup> dahingehend ergänzt werden könnten, dass Einsatzkräfte (Kantons, Stadt- und Gemeindepolizei, fedpol, Grenzwachtkorps) bessere Rahmenbedingungen bei einem Waffengebrauch erhalten.

Der Bundesrat hatte das Postulat abgelehnt mit der Begründung, dass das Anliegen aufgrund kantonaler Polizeihochheit in erster Linie in den kantonalen Polizeigesetzen zu regeln sei. Er hatte jedoch auf den vorliegenden Bericht hingewiesen und zugesichert, dass darin auch die Frage der aktuellen Regelungen des Schusswaffengebrauchs durch Polizistinnen und Polizisten behandelt würde.

Der Nationalrat hat im Zeitpunkt der Berichtsredaktion dieses Postulat noch nicht behandelt.

## 1.3 Methodik und Terminologie

Das Bundesamt für Polizei fedpol hat den Bericht unter Beizug von Expertinnen und Experten aus verschiedenen Organisationseinheiten der Bundesverwaltung sowie kantonaler und kommunaler Verwaltungen erarbeitet. Begrüsst wurden ebenfalls der Zentralverband Öffentliches Personal Schweiz (ZV), der Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) sowie die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS).

Der Bundesrat folgt nachfolgenden Leitgedanken, um die Notwendigkeit von Massnahmen im Rahmen dieses Berichtes zu prüfen: Der Aufwand für die Umsetzung von Massnahmen muss im Verhältnis zum Nutzen in einem zumutbaren und vertretbaren Verhältnis stehen. Grundsätzlich ist von einer möglichst objektiven Betrachtungsweise auszugehen, wobei auch die öffentliche Wahrnehmung bzw. die Wahrnehmung durch die betroffene Berufsgruppe selber nicht einfach ausgeblendet werden kann.

---

<sup>1</sup> SR 311.0

<sup>2</sup> SR 364

Im Bericht wird, dem Wortlaut des Postulates 13.4011 folgend, von folgenden Begriffsdefinitionen ausgegangen:

Als „Staatsangestellte“ gelten die Angestellten einer öffentlichen Verwaltung und der Rechtspflege sowie die Personen, die provisorisch ein Amt bekleiden. Es handelt sich um sämtliche Personen, die öffentlich-rechtliche Funktionen ausüben und eine dem Gemeinwesen zugewiesene öffentlich-rechtliche Aufgabe erfüllen, sei dies auch nur für einen befristeten Zeitraum. Unerheblich ist dabei, ob die Person auf Amtszeit gewählt, öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich angestellt ist.<sup>3</sup> Der Begriff „Staatsangestellte“ umfasst demnach ein breites Spektrum von Berufsgruppen auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Dazu gehören Spital-, Lehr- und Gerichtspersonal, Polizeiangehörige wie auch Angestellte der sozialen Dienste, Grenzwächter und -wächterinnen ebenso wie die Betriebsbeamtin oder der Tramchauffeur – um nur einige Berufsbereiche zu nennen.

Eine allgemeingültige Definition von „Gewalt“ gibt es nicht. Im vorliegenden Bericht wird der Begriff „Gewalt“ nach den Bestimmungen des StGB verwendet. Im Sinne von Artikel 285 StGB<sup>4</sup> kann die Gewalt in Form der mittelbaren oder unmittelbaren Einwirkung auf den Körper erfolgen. Die Gewalt muss eine gewisse Intensität aufweisen, um als solche qualifiziert zu werden. Insbesondere ist auf die Konstitution, das Geschlecht und die Erfahrung des Opfers abzustellen.<sup>5</sup> Vorausgesetzt wird eine eindeutige aggressive Kraftentfaltung gegen die betreffende Amtsperson. Sie kann sich gegen den Amtsträger aber auch gegen Drittpersonen oder Sachen richten, die in unmittelbarer Beziehung zum Körper des Beamten stehen.<sup>6</sup>

## 2 Statistik

Die heutige **polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)** gibt seit dem Jahr 2009 – also einer relativ kurzen Zeitspanne – Auskunft über die jährlich von der Polizei registrierten Straftaten. Sie weist gesamtschweizerisch im Zusammenhang mit Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB) folgende Zahlen<sup>7</sup> aus:

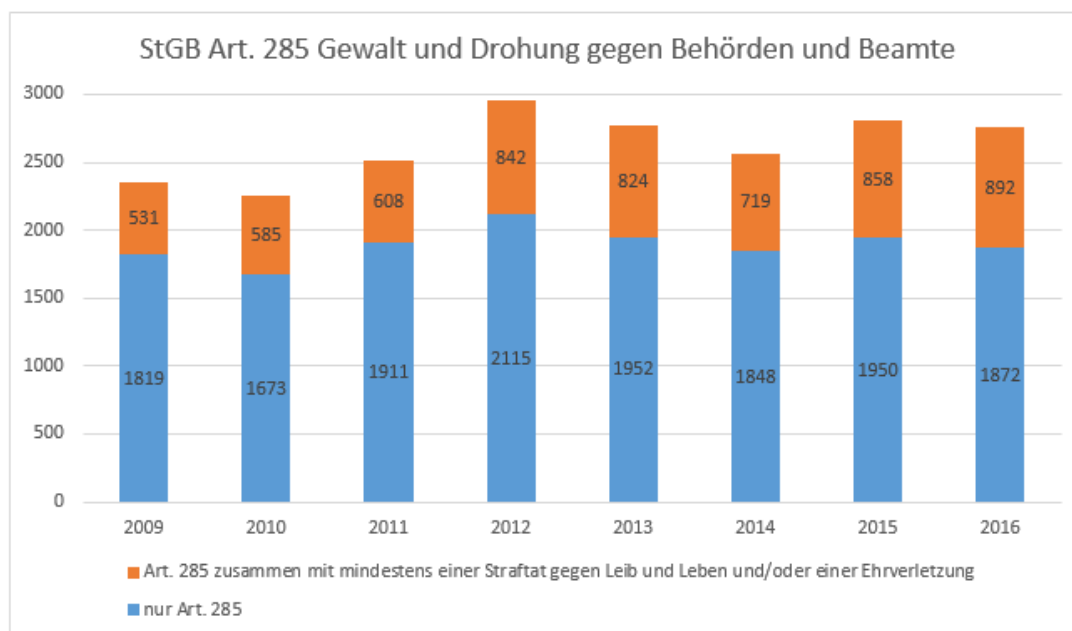
<sup>3</sup> HEIMGARTNER, in: NIGGLI/WIPRÄCHTIGER (Hrsg.), BSK STGB I, 3. Aufl., Basel 2013 vor Art. 110 Abs. 3 N 1 ff. und HEIMGARTNER, in: NIGGLI/WIPRÄCHTIGER (Hrsg.), BSK StGB II, 3. Aufl., Basel 2013, vor Art. 285 N 4 ff.

<sup>4</sup> Art. 285 StGB regelt Gewalt und Drohungen gegen Behörden und Beamte.

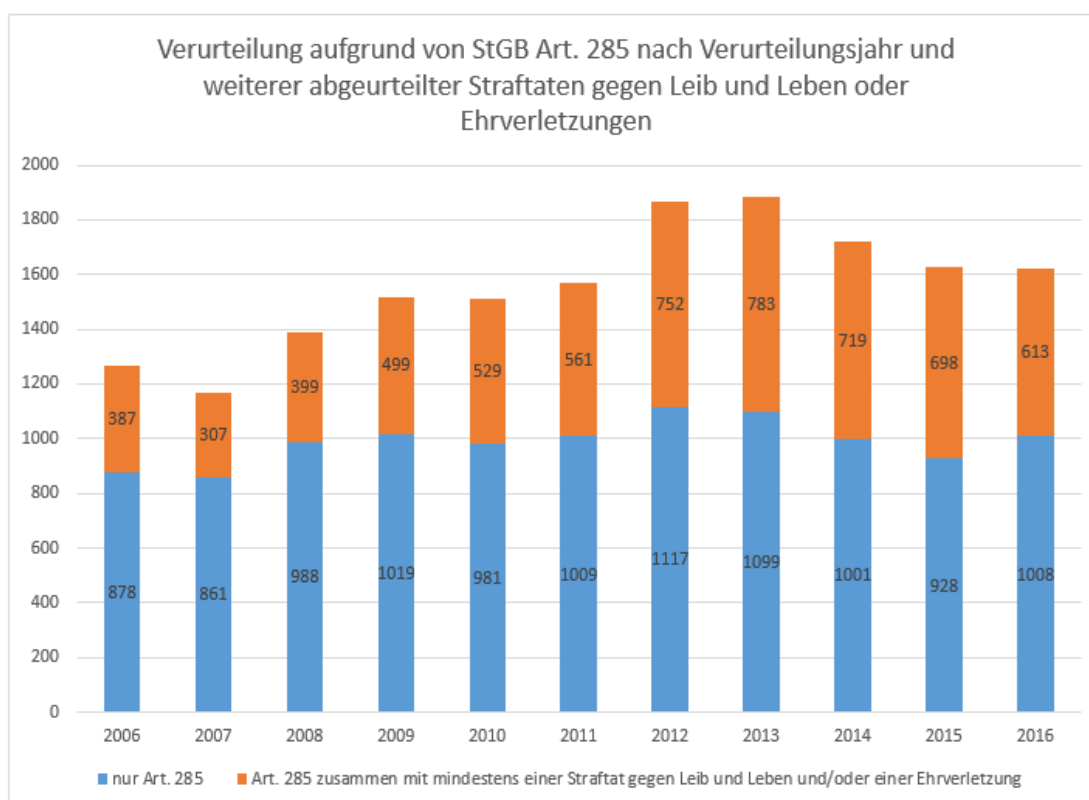
<sup>5</sup> BGE 101 IV 42, 44 zu Art. 181 StGB; In Fällen, in denen Polizisten amten, muss aufgrund ihrer Konstitution und Erfahrung die physische Einwirkung von einiger Intensität sein.

<sup>6</sup> Beispiele nach Lehre und Rechtsprechung sind etwa: Faustschläge, Blutend Kratzen, Bespucken, Zufahren auf Polizeiangehörige, um sich Schlagen bei Verhaftung, Wegreissen Rapportbuch, Griff an Gurt, gewaltsames Festhalten an Geländer, aber auch Schüsse auf Fahrzeuge oder Gebäude, in denen sich Beamte befinden; vgl. HEIMGARTNER, in: NIGGLI/WIPRÄCHTIGER (Hrsg.), BSK StGB II, 3. Aufl., Basel 2013, vor Art. 285 N 6 ff.

<sup>7</sup> Angaben des Bundesamtes für Statistik vom 14. Oktober 2016 und vom 27. März 2017.



Die **Strafurteilsstatistik (SUS)** gibt Auskunft über die jährliche Anzahl der Verurteilungen von Erwachsenen, die in Rechtskraft erwachsen sind. Möglicherweise sind also die vorliegenden Zahlen zu den Strafurteilen noch nicht vollständig. Ihr sind im Zusammenhang mit Artikel 285 StGB folgende Zahlen<sup>8</sup> zu entnehmen:



<sup>8</sup> Angaben des Bundesamtes für Statistik vom 16. Juni 2017.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass sich die Zahlen beider Statistiken in den letzten Jahren konstant auf hohem Niveau bewegen. Über die Gründe der Spitzen im Jahr 2012 bei der PKS bzw. in den Jahren 2012 und 2013 bei der Urteilsstatistik bestehen keine faktenbasierten Erklärungen.

Die Zahlen der PKS und der SUS können auf der Ebene der Straftaten nicht verglichen werden. Während die PKS jede einzelne Straftat registriert, wird bei der SUS jeder Straftatbestand nur einmal gezählt: Begeht jemand drei Straftaten gegen Artikel 285 StGB und wird derentwegen verurteilt, zählt die PKS drei Straftaten, die SUS aber nur eine. Dies weil im Strafurteil die Zahl der begangenen Straftaten nicht ersichtlich ist, sondern nur der betreffende Straftatbestand. Deshalb müssen für einen Vergleich der beiden Statistiken die Zahlen zu den beschuldigten und verurteilten Personen herangezogen werden.

Gemäss PKS beträgt die Aufklärungsrate bei Artikel 285 StGB ca. 95%.<sup>9</sup> Dieser hohe Prozentsatz dürfte so zu interpretieren sein, dass die Straftaten hauptsächlich dann angezeigt werden, wenn die Täter bekannt sind. So kommen beispielsweise Gewalteinwirkungen kaum zur Anzeige wie sie an Sportveranstaltungen oder Demonstrationen vorkommen, wo Polizeiangehörige aus der Menge heraus mit Gegenständen beworfen und verletzt werden. Von den polizeilich registrierten Straftaten verbleiben rund 5% ohne Identifizierung eines Tatverdächtigen und mithin ohne gerichtliche Aburteilung. Ein Vergleich der in der PKS identifizierten beschuldigten Personen mit den verurteilten Personen der SUS ergibt grob gesagt, dass bei Artikel 285 StGB ca. 90% der angezeigten Personen in der Folge verurteilt werden.<sup>10</sup>

Betrachtet man die Entwicklung der Zahlen über Jahre, muss man sich bewusst sein, dass die Anzahl der erfassten Vorfälle wesentlich vom Anzeige- und Meldeverhalten der Opfer abhängen. Dieses Anzeige- und Meldeverhalten kann davon abhängen, wie sehr Personen beispielsweise an ihrem Arbeitsplatz sensibilisiert oder vom Arbeitgeber dazu angehalten werden, Vorfälle zu melden. Es kann auch davon abhängen, wie sehr eine Gewaltthematik öffentlich diskutiert und medial präsent ist. Schliesslich kann auch eine gewachsene Brutalität der Angriffe dazu führen, dass die Zahl der Anzeigen steigt.<sup>11</sup> In den letzten Jahren haben präventive Sicherheitsmassnahmen zugenommen. Als Hypothese sei in den Raum gestellt, dass sich vielleicht nicht nur das Sicherheitsbedürfnis, sondern auch die Meldebereitschaft verstärkt hat.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Aussagekraft beider Statistiken Beschränkungen unterliegt. Es ist sowohl von einer Dunkelziffer nicht angezeigter Straftaten auszugehen als auch von einer möglichen Veränderung der Anzeigebereitschaft. Im Weiteren erreicht nicht jeder Übergriff die Schwelle einer strafrechtlichen Sanktionierung nach Artikel 285 StGB. Beiden Statistiken lässt sich schliesslich nicht entnehmen, welche Berufsgruppen der „Beamten oder Behörden“ konkret in welcher Intensität von Gewalt oder Drohung betroffen waren. Diesbezüglich fehlt eine über mehrere Jahre nach einheitlichen Kriterien vorgenommene Erhebung, die einen gesamtschweizerischen Überblick verschaffen würde. Ob und welche Vorfälle erfasst und in welcher Form sie festgehalten werden, ist nicht nur kantonale und kommunale, sondern auch je nach Institution und Behörde verschieden.

Beispielhaft sei hier aufgezeigt, was sich aus den Erhebungen der kantonalen und städtischen Polizeibehörden zu Gewaltvorfällen an ihren Polizeiangehörigen im Sinne von Artikel 285 StGB entnehmen lässt: Eine im Mai/Juni 2017 von fedpol durchgeführte Umfrage<sup>12</sup> zeigt

<sup>9</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2016, S. 13 : Aufklärungsquote im 2015 92,7%, Aufklärungsquote im 2016 95,3%; abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken.html>.

<sup>10</sup> Angaben des Bundesamtes für Statistik vom 19. Juli 2017.

<sup>11</sup> Vgl. dazu auch NADJA CAPUS/Franziska Hohl Zürich/STEFAN MUNDHAAS, Die Polizei als Opfer – empirische Erkenntnisse zu den Erfahrungen der Sicherheitspolizei Region Stadt Luzern, forum-poenale 6/2016, S. 363: Der wichtigste Grund für das Unterlassen ist die Selbsteinschätzung, dass „eine Anzeige nicht notwendig ist“.

<sup>12</sup> Anlässlich der Sitzung vom 9. Mai 2017 der Arbeitsgruppe Doktrin der KKKPKS in Auftrag gegebene und von fedpol durchgeführte Umfrage bei den kantonalen Polizeikörpern und Stadtpolizeien zum Thema „Gewalt und Drohungen gegen Polizisten“.

beispielsweise, dass es nur in wenigen Polizeikorps interne Richtlinien und Instruktionen gibt, wann ein Strafverfahren nach Artikel 285 StGB eröffnet werden soll. Bei der Kantonspolizei Graubünden existiert eine Dienstanweisung. Bei der Kantonspolizei Basel-Landschaft und der Stadtpolizei Zürich existiert eine Dienstvorschrift zu „Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte“. In der Dienstvorschrift der Kantonspolizei Basel-Landschaft wird beispielsweise festgehalten, dass eine Anzeigeerstattung durch die Polizei bei physischer Gewalt wie auch bei verbalem Angriff mit schwerer Drohung oder exzessiver Beschimpfung dann vorgenommen werden soll, wenn sie auf gesicherte Beweise abgestützt werden kann. Es soll nur in denjenigen Fällen Strafanzeige erstattet werden, in denen eine genügende Erfolgsaussicht besteht. In diesen Fällen soll eine Strafanzeige konsequent vertreten werden. Bei Polizeikorps, die diese Frage nicht explizit geregelt haben, wird im Einzelfall entschieden, ob ein Vorfall zur Anzeige gebracht wird oder nicht. Im Kanton Uri liegt es etwa im Ermessen der Polizistinnen und Polizisten, ob sie den Tatbestand von Artikel 285 StGB als erfüllt betrachten oder nicht. Im Kanton Schwyz wird Anzeige erstattet, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit auf eine Verurteilung besteht. Bei der Kantonspolizei St. Gallen sollen neu alle verbalen und körperlichen Angriffe und Übergriffe intern gemeldet und anschliessend zur Anzeige gebracht werden. Eine anonymisierte interne Befragung der Mitarbeitenden des Kantons St. Gallen in Bezug auf Gewalt, Drohungen und Beschimpfungen gegen sie hat gezeigt, dass von einer erstaunlich hohen Dunkelziffer auszugehen ist. Nur verhältnismässig wenige Straftaten würden zur Anzeige gebracht und mit einer Verurteilung enden. Die Ursachen des Verzichtes auf eine Anzeige reichen dabei vom Aufwand, welcher mit einer Anzeige verbunden ist, bis zur Überzeugung, dass die gegen die Täterschaft ausgesprochenen Strafen viel zu mild seien und das Verfahren somit gar keinen Sinn mache.<sup>13</sup>

Aus den Rückmeldungen zu der von fedpol durchgeführten Umfrage lässt sich herauslesen, dass im Jahr 2016 über die Hälfte der betroffenen Polizistinnen und Polizisten eine Strafanzeige nach Artikel 285 StGB eingereicht haben. Bei drei Kantonspolizeien (Genf, Glarus und Zug) sind alle diesbezüglichen Übergriffe angezeigt worden.

Die Frage, wieviele Polizeiangehörige Opfer von Übergriffen im Sinne von Art. 285 StGB geworden sind, haben 22 Polizeikorps<sup>14</sup> mit einem konkreten Zahlenwert beantwortet. Aus diesen Angaben geht hervor, dass es sich im Jahr 2016 um 1'171 Polizeiangehörige handelte. Wird diese Zahl in Relation zu den Beständen dieser 22 Korps (13'568 Polizeiangehörige) gesetzt, sind im letzten Jahr 8,63% der Polizistinnen und Polizisten Opfer von Gewalt und Drohung geworden.

Der Bestand aller Korps (Kantone und Stadt/Gemeinden) hat 2016 18'363 Polizistinnen und Polizisten betragen. Werden die 8,63% als durchschnittlicher Wert genommen, muss davon ausgegangen werden, dass im letzten Jahr schweizweit knapp 1'600 Polizeiangehörige Opfer von Übergriffen gemäss Artikel 285 StGB geworden sind. Diese Zahl erachtet der Verband Schweizerischer Polizei-Beamter als absolut inakzeptabel.<sup>15</sup>

Fünf Polizeikorps haben angegeben, dass im Jahr 2016 Mitarbeitende aufgrund von Gewalt und Drohung arbeitsunfähig gewesen respektive krankgeschrieben worden sind. Insgesamt handelt es sich um 12 Mitarbeitende, die zusammen knapp 1'300 Tage arbeitsunfähig respektive krankgeschrieben waren. Diese Absenzen haben Kosten von über CHF 1,3 Mio. verursacht. Tatsächlich dürften diese Zahlen aber wesentlich höher sein, da mehrere Korps die Frage nach Arbeitsausfällen, Krankschreibung und Kosten im unmittelbaren Zusammenhang mit Artikel 285 StGB aufgrund mangelnder oder teils nicht vorhandener Datenlage nicht oder nur unvollständig beantworten können. Von den 25 Polizeikorps haben deren 11 angegeben, im letzten Jahr keine Absenzen und damit verbunden Kosten gehabt zu haben.

Bei der Form von Gewalt handelt es sich insbesondere um Schlagen, Spucken, Stossen oder Beissen. Unter dem Titel Drohungen wurden verbale Drohungen und Beschimpfungen genannt. Als Vergleich zu diesen Angaben macht der Bericht „Opfererfahrungen im Dienst

<sup>13</sup> Stellungnahme der Kantonspolizei St. Gallen vom 11. Juli 2017.

<sup>14</sup> Geantwortet haben 25 Polizeikorps: Die Kantonspolizeien AG, AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH und die Stadtpolizeien SG und ZH.

<sup>15</sup> Stellungnahme des VSPB vom 19. Juli 2017.



von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten“<sup>16</sup> hierzu folgende Angaben: 83,2% der Befragten wurden in den letzten drei Jahren Opfer einer Beschimpfung, 55% einer Tötlichkeit, 45,6% einer Drohung, 18,8% einer Körperverletzung.

### **3 Rechtliche Rahmenbedingungen und Bereiche möglicher Massnahmen**

#### **3.1 Vorbemerkungen**

Die jeweiligen Berufsgruppen der Staatsangestellten sind mit verschiedenen Gefährdungssituationen konfrontiert. Abhängig davon, ob die amtliche Tätigkeit etwa am Schalter, in einem Fahrzeug, an einer Sportveranstaltung oder vor einer Wohnungstür ausgeübt wird, sind auch verschiedene Massnahmen zur Sicherheit der Staatsangestellten sinnvoll. Eine Konfrontation ergibt sich zudem, je nach Art und Ausübungsort der amtlichen Tätigkeit, mit völlig unterschiedlichen Typen von Tätern und Täterinnen. Eine Eingrenzung was Alter, Herkunft, Motiv oder weitere Merkmale betrifft, erscheint schwierig. Bürger und Bürgerinnen, die im Affekt handeln sind beispielsweise ebenso dazu zu zählen, wie die unzufriedene Querulantin, der politische Extremist oder randalierende Hooligans. Fraglich erscheint, ob den jeweiligen Tätergruppen mit den selben Massnahmen zu begegnen ist. Unterschiedlicher Handlungsbedarf dürfte sich im Weiteren aufgrund des Charakters der Amtstätigkeit ergeben: Staatsangestellte, die nicht in subjektiv existenzielle Bereiche der Bürger und Bürgerinnen eingreifen, werden vermutlich anders wahrgenommen als „Vollstreckungskräfte“ (mit oder ohne Uniform), welche die Staatsgewalt verkörpern und auch durchsetzen müssen. In diesem Sinne sind die nachfolgend dargestellten Massnahmenbereiche je nach Charakter der Tätigkeit mehr oder weniger als Schutzmassnahme für eine Berufsgruppe von Staatsangestellten geeignet. Beispielsweise nehmen uniformierte Sicherheitskräfte, namentlich die Polizei, aber auch das Grenzwachtkorps, einen grossen Teil ihrer Kontrollaufgaben nicht an festen Arbeitsplätzen in Gebäuden wahr. Ihr Wirkungsfeld erstreckt sich auf Kontrollen auf der Strasse, im Gelände, an Strassenübergängen, in Flughäfen oder in Zügen. Entsprechend sind etwa baulich-technische Massnahmen oder ein Bedrohungsmanagement nur bedingt geeignet, zu einem effektiven Schutz des Personals der Sicherheitskräfte beizutragen. Hingegen dürften beispielsweise Angestellte der sozialen Dienste im Umgang mit potentiellen Gefährdern wesentlich von solchen Massnahmen profitieren. Die nachfolgend aufgezeigten Massnahmenbereiche gelten somit nicht generell für alle Staatsangestellten (und auch nicht in gleichem Masse), sondern sind berufsspezifisch zu betrachten und einzusetzen.

#### **3.2 Gewaltprävention als gesellschaftspolitische Massnahme**

In den letzten Jahrzehnten hat mit der rasanten Entwicklung der digitalen Medien und dem Aufkommen der sogenannten „24-Stunden-Gesellschaft“ ein enormer gesellschaftlicher Wandel stattgefunden. Damit einher gehen nicht nur ein verändertes Freizeitverhalten, sondern auch Erscheinungen wie ein genereller Autoritätsverlust und gesunkener Respekt gegenüber staatlichen Institutionen und ihren Repräsentanten und Repräsentantinnen. Eine Grosszahl der Gewaltakte findet in Situationen mit grosser emotionaler Belastung (beispielsweise Streitigkeiten, Schlägereien, Verhaftung) oder bei Grossveranstaltungen (Schutz und Anonymität in der Masse) statt. Erfahrungsgemäss spielen bei solchen Ereignissen auch der Konsum von Alkohol und Drogen eine wesentliche Rolle.<sup>17</sup> Aus Sicht des Bundesrates sind

<sup>16</sup> Abrufbar unter: <https://www.alexandria.unisg.ch/250641/1/Opfererfahrungen-im-Dienst-von-Polizeibeamtinnen-und-Polizeibeamten.pdf>; Dieser Bericht basiert auf einer Umfrage unter den Mitarbeitenden der Kantonspolizei SG, die von Mitte August bis Ende September 2016 mittels eines anonymen Fragebogens durchgeführt wurde.

<sup>17</sup> JOSEF SACHS/VOLKER SCHMIDT, Faszination Gewalt – Was Kinder zu Schlägern macht, Zürich 2014, S.

wirksame Lösungsansätze nur dann erzielbar, wenn sie mit Erkenntnissen zu Ursachen der Gewalt wie auch mit einer näheren Betrachtung der Täter und Täterinnen einhergehen.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Phänomenen würde den Rahmen dieses Postulatsberichtes sprengen. Der Bundesrat erachtet es aber als wesentlich auch auf Massnahmen ausserhalb des Strafrechts zu setzen, die das Problem der Gewalt an Staatsangestellten nicht nur an ihrem Erscheinungsbild, sondern an ihren Wurzeln packen. Eine respektvolle Haltung dem Einzelnen, dem Kollektiv und letztlich auch dem Staat gegenüber, beginnt in der Familie und in der Ausbildung, wo Massnahmen zur Vermittlung von Werten ansetzen müssen. Eine Vorbildfunktion kommt ebenso Personen und Institutionen zu, die in der Öffentlichkeit als meinungsbildend anerkannt sind: Eine dezidierte Einflussnahme in Form von Statements gegen Gewalt im Allgemeinen, im Besonderen aber auch an Staatsangestellten, erachtet der Bundesrat als wesentlich. Ob und welche konkreten Sensibilisierungsmassnahmen langfristig Wirkung entfalten würden, ist angesichts der Vielschichtigkeit der Problematik fraglich. Der Bundesrat ist bereit, eine diesbezügliche Diskussion mit Stellen wie beispielsweise der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP), dem Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB) und der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) zu lancieren.

### 3.3 Strafbestimmung Artikel 285 StGB

Die strafrechtliche Bestimmung zu Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte findet sich in Artikel 285 StGB, systematisch eingebettet unter den strafbaren Handlungen gegen die öffentliche Gewalt. Geschütztes Rechtsgut ist bei diesen Straftatbeständen das reibungslose Funktionieren staatlicher Organe. Die mit staatlichen Aufgaben betrauten Organe bedürfen nach Lehre und Rechtssprechung aufgrund ihrer exponierten Stellung eines besonderen Schutzes, um ihre Aufgaben im Dienste des Staates zu erfüllen. Artikel 285 StGB erfasst Handlungen gegen ein staatliches Organ (das als Individuum/Person notabene durch andere Strafbestimmungen geschützt ist), die eine Gefährdung des von Artikel 285 StGB geschützten Rechtsgutes bewirken. Dazu gehören Handlungen gegen die körperliche Integrität und die Freiheit von Beamten, aber nicht deren Ehre.<sup>18</sup>

Im schweizerischen Strafrecht wird zwischen Verbrechen (Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren), Vergehen (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe) und Übertretungen (Busse) unterschieden. Der Straftatbestand der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte ist als Vergehen ausgestaltet. Nach Artikel 285 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer eine Behörde, ein Mitglied einer Behörde oder einen Beamten durch Gewalt oder Drohung an einer Handlung, die innerhalb ihrer Amtsbefugnisse liegt, hindert, zu einer Amtshandlung nötigt oder während einer Amtshandlung tätlich angreift. Ebenso strafbar macht sich, wer an einer Zusammenrottung teilnimmt, ohne selber Tathandlungen im erwähnten Sinn zu verüben (Artikel 285 Ziff. 2 Abs. 1 StGB). Einer schärferen Strafandrohung (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe nicht unter 30 Tagessätzen) unterliegt die aktive Teilnehmerin oder der aktive Teilnehmer an einer Zusammenrottung, wenn sie oder er Gewalt an Personen oder Sachen verübt (Artikel 285 Ziff. 2 Abs. 2 StGB). Das Gericht verurteilt die Täterschaft, die mit einer Handlung die Voraussetzungen mehrerer gleichartiger Strafen erfüllt (bspw. Körperverletzung und Gewalt gegen Behörden und Beamte), zu der Strafe der schwersten Tat und erhöht diese angemessen (Artikel 49 Abs. 1 StGB).

---

107 ff.; NADJA CAPUS/Franziska HOHL ZÜRCHER/STEFAN MUNDHAAS, Die Polizei als Opfer – empirische Erkenntnisse zu den Erfahrungen der Sicherheitspolizei Region Stadt Luzern, *forumoenale* 6/2016, S. 362 zu den Situationen in welchen Übergriffe auf Polizeiangehörige stattfinden; Bericht des Bundesrates vom 28. Januar 2015 zur Motion 07.3697 Allemann, Gewaltvorfälle in der Schweiz, S. 35; BIRGIT LAUBERAU/ANDREA NIEDERHAUSER/Franco BEZZOLA, Alkohol und Gewalt im öffentlichen Raum, Luzern 2014, S. 42 ff.

<sup>18</sup> HEIMGARTNER, in: NIGGLI/WIPRÄCHTIGER (Hrsg.), BSK StGB II, 3. Aufl., Basel 2013, vor Art. 285 N 2ff.

Im Rahmen politischer Vorstösse<sup>19</sup> wurde immer wieder eine Anpassung des Artikels 285 StGB gefordert in dem Sinne, dass Gewalt und Drohung gegen Staatsangestellte härter bestraft werden soll. Der Bundesrat kann zu politischen Vorstössen bzw. Lösungsvorschlägen, die noch nicht im Parlament behandelt worden sind, im Rahmen dieses Berichtes nicht Stellung nehmen. Er verweist im Zusammenhang mit der Strafzumessung nach Artikel 285 StGB auf die folgenden Gesetzgebungsprojekte:

Das Parlament hat am 19. Juni 2015 Änderungen des Sanktionenrechts beschlossen. Besonders erwähnenswert sind hier die Reduktion der Geldstrafe von 360 auf maximal 180 Tagessätze und die Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafe. Das Gericht kann statt auf eine Geldstrafe auf eine Freiheitsstrafe erkennen, wenn eine solche geboten erscheint, um den Täter von der Begehung weiterer Verbrechen oder Vergehen abzuhalten (Spezialprävention), oder eine Geldstrafe voraussichtlich nicht vollzogen werden kann. Der Bundesrat hat diese Änderungen auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt.<sup>20</sup>

Mit dem Gesetzgebungsprojekt „Bundesgesetz über die Harmonisierung der Strafrahmen im Strafgesetzbuch, im Militärstrafgesetz und im Nebenstrafrecht“ werden die Strafbestimmungen des Besonderen Teils des StGB in einem umfassenden Quervergleich dahingehend überprüft, ob sie der Schwere der Straftaten entsprechen und aufeinander abgestimmt sind. Analoges gilt für das Militärstrafgesetz und das Nebenstrafrecht. Mit der Harmonisierung der Strafrahmen soll ein differenziertes Instrumentarium zur Sanktionierung von Straftaten zur Verfügung gestellt und dabei dem richterlichen Ermessen der nötige Spielraum überlassen werden. Der Bundesrat hat im Jahr 2010 eine Vernehmlassung dazu durchgeführt. Hinsichtlich Artikel 285 StGB hat er vorgeschlagen, bei der aktiven Teilnahme an einer Zusammenrottung die Mindeststrafe von 30 auf 90 Tagessätze Geldstrafe zu erhöhen (Art. 285 Ziff. 2 Abs. 2 StGB). Das Projekt wurde anschliessend zurückgestellt, damit die Ergebnisse des geänderten Sanktionsrechts berücksichtigt werden konnten. Nun ist vorgesehen, dass der Bundesrat die Botschaft zur Harmonisierung der Strafrahmen im 1. Quartal 2018 verabschieden

<sup>19</sup> Motionen: 08.3876 Mo Segmüller. Respekt vor Ordnungshütern; Der Nationalrat hat die Motion am 20. März 2009 abgelehnt. 13.3114 Mo Rusconi. Der Gewalt gegen die Polizei Einhalt gebieten!; Der Nationalrat hat die Motion am 21. Juni 2013 abgelehnt. 14.3995 Mo (Freysinger) Geissbühler. Strengere Bestrafung von Aggressionen gegen Beamte und Behörden; Der Nationalrat hat die Motion am 27. September 2016 angenommen, während der Ständerat sie am 27. Februar 2017 abgelehnt hat. 16.3547 Mo Flückiger Sylvia. Schärfere Strafen bei Gewalt gegen Polizei, Behörden und Beamte; Die Motion wurde im Rat noch nicht behandelt. Der Bundesrat hat die Ablehnung der vier Motionen beantragt.

Parlamentarische Initiativen: 16.496 Pa. Iv. Guhl. Anpassung des Strafmasses in Artikel 285 StGB. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte und 16.501 Pa. Iv. Romano. Anpassung des Strafmasses in Artikel 285 StGB. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte. Die beiden Vorstösse sind noch nicht behandelt worden.

Standesinitiativen: 11.312 Kt. VD Petition des Verbandes Schweizerischer Polizei-Beamter; Die Behandlung der Standesinitiative wurde vom Parlament im Jahr 2014 für mehr als ein Jahr ausgesetzt. Die beiden Kommissionen für Rechtsfragen weisen in ihren Berichten vom 14. November 2013 und 27. Mai 2014 darauf hin, dass es nicht sinnvoll ist, einen Straftatbestand gesondert zu behandeln und spezielle Bestimmungen vorzusehen; vielmehr sollte Artikel 285 StGB im Zuge der Harmonisierung der Strafrahmen überprüft werden. Nach Auffassung der Kommissionen wäre es ausserdem deswegen nicht sinnvoll, der Initiative Folge zu geben, weil die Verdoppelung der Strafandrohung im Wiederholungsfall eine im StGB systemfremde Regelung darstellen würde. 12.306 Kt. GE Härtere Sanktionen bei Straftaten gegen Behörden und Beamte; Die Behandlung der Standesinitiative wurde vom Parlament – aus den gleichen Gründen wie die Standesinitiative des Kantons Waadt – im Jahr 2014 für mehr als ein Jahr ausgesetzt. 14.301 Kt. TI Artikel 285 und 286 des Strafgesetzbuches. Überprüfung der Angemessenheit der Strafrahmen; Die beiden Kommissionen für Rechtsfragen haben im Jahr 2015 der Standesinitiative Folge gegeben. 16.317 Kt. BE Änderung von Artikel 285 des Schweizerischen Strafgesetzbuches. Freiheitsstrafe bei Gewalt gegen Beamte; Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hat der Standesinitiative am 23. Januar 2017 Folge gegeben. Die Beratung in der Schwesterkommission ist noch ausstehend.

Petition: 10.2016 Petition des Verbandes Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB); Der Ständerat hat am 19. März 2015 der Petition keine Folge gegeben. Seine Kommission für Rechtsfragen kam zum Schluss, dass das Anliegen der Petition in verschiedenen anderen parlamentarischen Vorstössen enthalten ist. Sie verweist in ihrem Bericht vom 3. März 2015 auf das Postulat der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats 13.4011 „Besserer strafrechtlicher Schutz der Staatsangestellten vor Gewalt“ auf die drei vorstehend genannten Standesinitiativen Waadt, Genf und Tessin sowie auf die beiden obgenannten Bundesratsgeschäfte (Änderung des Sanktionenrechts und Harmonisierung der Strafrahmen).

<sup>20</sup> AS 2016 1249

wird. Damit erfüllt er die überwiesene Motion 17.3265 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates.

Der Bundesrat spricht sich dafür aus, die Auswirkung dieser Gesetzesanpassungen in der Praxis zu beobachten, bevor weitere Schlüsse zum Handlungsbedarf auf gesetzgeberischer Ebene gezogen werden.

### 3.4 Strafrechtliche und strafprozessuale Bestimmungen betreffend Gewaltschutz und entsprechende Massnahmen

Das StGB und die schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO)<sup>21</sup> enthalten diverse Massnahmen, die heute zum Einsatz kommen können und unter anderem auch dem Gewaltschutz dienen. Aus der Sicht des Bundesrates bedarf es diesbezüglich keiner Änderungen.

Nachfolgend soll ein kurzer Überblick über die verschiedenen Massnahmen gegeben werden:

#### a) Friedensbürgschaft (Art. 66 StGB)

Sie kann angeordnet werden, wenn die Gefahr besteht, dass jemand ein Verbrechen oder Vergehen, mit dem er gedroht hat, ausführen wird oder jemand, der wegen eines Verbrechen oder eines Vergehens verurteilt wird, die bestimmte Absicht an den Tag legt, diese zu wiederholen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann Drohenden das Versprechen bzw. die Bürgschaft abgenommen werden, die angedrohte Tat nicht auszuführen und vom Drohenden eine Sicherheitsleistung verlangt werden. Leisten Drohende böswillig die Sicherheitsleistung nicht innert der angeordneten Frist oder verweigern das Versprechen, kann das Gericht eine Sicherheitshaft von bis zu zwei Monaten anordnen.

#### b) Untersuchungs- und Sicherheitshaft wegen Ausführungsgefahr (Art. 221 Abs. 2 StPO)

Haft kann auch angeordnet werden, wenn ernsthaft zu befürchten ist, eine Person werde ihre Drohung, ein schweres Verbrechen auszuführen, wahr machen. Der Haftgrund weist Berührungspunkte zur fürsorglichen Unterbringung (Art. 426 ff. ZGB), zur Friedensbürgschaft (Art. 66 StGB) und zu verschiedenen kantonalen Gesetzen zur Gewaltprävention auf. Haft wegen Ausführungsgefahr kann ohne besonderen Konnex zu einer laufenden Strafuntersuchung angeordnet werden. Entsprechend wird in der Rechtsliteratur die Frage aufgeworfen, ob die Regelung zu einer solchen Präventivhaft in der Strafprozessordnung am richtigen Ort platziert ist. Umstritten ist, ob für die Haft wegen Ausführungsgefahr eine abstrakte Maximaldauer besteht. So wird teilweise in Anlehnung an Artikel 66 Absatz 2 StGB die Auffassung vertreten, dass die Maximaldauer ebenfalls zwei Monate betrage. Nach Ablauf dieser Frist müssen indessen andere Massnahmen zum Zuge kommen, wenn noch immer Ausführungsgefahr besteht.<sup>22</sup> Als solche kommen namentlich ein Kontakt- und Rayonverbot, eine fürsorgliche Unterbringung oder eine Friedensbürgschaft in Frage.<sup>23</sup> Andere Autoren sprechen sich gegen eine abstrakte Höchstdauer aus. Indessen verlangt das Beschleunigungsgebot in Haft sachen eine besonders zügige Abklärung der Gefährlichkeit der inhaftierten Person bzw. der Ernsthaftigkeit ihrer Drohung. Die entsprechenden Abklärungen müssen rasch, das heisst in der Regel innert Wochen bzw. wenigen Monaten erfolgen, falls die Präventivhaft aufrecht erhalten werden soll.<sup>24</sup> Das Bundesgericht hat sich bisher noch nicht zu dieser

<sup>21</sup> SR 312.0

<sup>22</sup> MARKUS HUG/ALEXANDRA SCHEIDEGGER in: Donatsch/Hansjakob/Lieber (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. Auflage, N 40 ff. zu Art. 221.

<sup>23</sup> 1B\_100/2009, E. 3.5; BGE 125 I 361, E. 6.

<sup>24</sup> MARC FORSTER in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), Schweizerische Strafprozessordnung, 2. Auflage, N 18 zu Art. 221 StPO.

Frage geäussert.

c) Ersatzmassnahmen (Art. 237 Abs. 2 Bst. a, c und g, Abs. 3 und 5 StPO)

Als Ersatzmassnahmen für die Untersuchungs- oder Sicherheitshaft ist beispielsweise die Leistung eines Geldbetrages möglich. Ferner kann das zuständige Gericht die Auflage erteilen, dass sich die beschuldigte Person nur oder sich nicht an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Haus aufhalten darf oder dass sie mit bestimmten Personen keine Kontakte pflegen darf. Ergeben sich neue Umstände, oder erfüllt die beschuldigte Person die ihr gemachten Auflagen nicht, kann das Gericht die Ersatzmassnahmen widerrufen, andere Ersatzmassnahmen oder die Untersuchungs- oder Sicherheitshaft anordnen.

d) Weisungen (Art. 44 und 95 StGB)

Für die Dauer der Probezeit kann das Gericht oder die Strafvollzugsbehörde Verurteilten Weisungen erteilen. Sie können insbesondere die Berufsausübung, den Aufenthalt, das Führen eines Motorfahrzeuges, den Schadenersatz sowie die ärztliche und psychologische Betreuung betreffen. Missachten Verurteilte die Weisungen, kann das Gericht oder die Strafvollzugsbehörde die Probezeit um die Hälfte verlängern oder die Weisungen ändern, aufheben oder neue erteilen. Überdies kann das Gericht die bedingte Strafe widerrufen oder die Rückversetzung in den Straf- und Massnahmenvollzug anordnen, wenn ernsthaft zu erwarten ist, dass Verurteilte neue Straftaten begehen.

e) Kontakt- und Rayonverbot (Art. 67b und 67c StGB)

Gegen Täter, die ein Verbrechen oder Vergehen gegen eine oder mehrere bestimmte Personen oder gegen Personen einer bestimmten Gruppe begangen haben, kann das Gericht für eine Dauer bis zu fünf Jahren ein Kontakt- und Rayonverbot verhängen. Damit soll der Gefahr begegnet werden, dass er bei einem Kontakt zu diesen Personen weitere Verbrechen oder Vergehen begehen könnte.

Missachten Verurteilte während der Dauer einer Probezeit ein Kontakt- und Rayonverbot, so kann der Widerruf einer bedingten Strafe oder des bedingten Teils einer Strafe erfolgen oder Rückversetzung in den Straf- und Massnahmenvollzug.

### 3.5 Zivilrechtliche Bestimmungen betreffend Gewaltschutz

Der zivilrechtliche Gewaltschutz ist Teil des zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes von Artikel 28 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10.12.1907 (ZGB)<sup>25</sup>. Voraussetzung für die Anordnung einer Massnahme im Rahmen des Persönlichkeitsschutzes ist eine widerrechtliche Persönlichkeitsverletzung. Grundsätzlich stehen dabei die folgenden zivilrechtlichen Klagemöglichkeiten zur Verfügung:

1. Verbot einer drohenden Verletzung,
2. Beseitigung einer bestehenden Verletzung,
3. Feststellung einer Persönlichkeitsverletzung sowie
4. Mitteilung und Veröffentlichung des Urteils.

Diese Massnahmen können unabhängig davon angeordnet werden, ob die Tatperson ein Verschulden trifft oder nicht. Als zivilrechtliche Norm ist Artikel 28b ZGB auch nicht auf die Bestrafung der Tatperson ausgerichtet, sondern will der bedrohten oder verletzten Person einen persönlichkeitsrechtlichen Schutz vor weiterer Gewalt, weiteren Drohungen oder weiteren Nachstellungen bieten.

Zugunsten der klagenden Partei kann das Gericht, auch vorsorglich, beispielsweise Annäherungs-, Orts- sowie Kontaktaufnahmeverbote anordnen. Der Massnahmenkatalog ist nicht abschliessend: Das Gericht kann somit auch andere Massnahmen anordnen, die geeignet sind, die klagende Person vor Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen zu schützen.

---

<sup>25</sup> SR 210

Mit dem «Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen» (Mantelerlass) will der Bundesrat Mängel durch punktuelle Anpassungen des geltenden Rechts beseitigen. Der Gesetzesentwurf und die Botschaft wurden am 11. Oktober 2017 vom Bundesrat verabschiedet.

## 3.6 Personalrechtliche Bestimmungen und entsprechende Massnahmenbereiche

### 3.6.1 Gesundheits- und Persönlichkeitsschutz

Der Arbeitgebende ist im Rahmen seiner Fürsorgepflicht verpflichtet, alle Anordnungen zu erteilen und alle Massnahmen zu treffen, die nötig sind, um den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit der Arbeitnehmenden zu wahren und zu verbessern.<sup>26</sup> Das Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (ArG)<sup>27</sup> und die Verordnung 3 zum ArG<sup>28</sup> regeln den Gesundheitsschutz sowie die Arbeits- und Ruhezeiten der Angestellten des Bundes, der Kantone und Gemeinden. Diesen Vorschriften kommt eine Minimalgarantie zu. Soweit die kantonalen Personalgesetze oder das Bundespersonalgesetz und die entsprechenden Ausführungserrasse den Gesundheitsschutz selber regeln, tun sie dies regelmässig in ähnlicher Art und Weise wie das Arbeitsgesetz.<sup>29</sup> Auch im Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG)<sup>30</sup> und den entsprechenden Verordnungen finden sich Bestimmungen zum Gesundheitsschutz.<sup>31</sup> Die Formulierung der Bestimmungen zum Gesundheitsschutz sind sehr allgemein gehalten, da sie sich an ganz unterschiedliche Berufsgruppen mit unterschiedlichen Gesundheitsrisiken richten. Es finden sich entsprechend keine Normen, die der speziellen Gefährdung der psychischen und physischen Integrität bestimmter Berufsgruppen spezifisch Rechnung tragen und daraus konkrete Verpflichtungen für die Arbeitgebenden ableiten.

Der Arbeitgeber hat darüber hinaus auch für den Schutz der persönlichen Integrität der Arbeitnehmenden zu sorgen. Zu denken ist beispielsweise an Fälle, in denen sie verpflichtet werden ein Namensschild zu tragen, das ihre Identifizierung ermöglicht. Ähnliches gilt beispielsweise, wenn im Rahmen eines Strafverfahrens die Personalien von Polizeiangehörigen bekannt werden, Medien die vollständigen Namen von Polizeiangehörigen abdrucken oder Photographien von Polizeiangehörigen in sozialen Medien verunglimpft werden. Die Fürsorgepflicht der Arbeitgeber gegenüber den Staatsangestellten geht weiter als die für die privatwirtschaftlichen Arbeitsverhältnisse anwendbaren Bestimmungen.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> vgl. Art. 2 der Verordnung 3 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz; SR 822.113

<sup>27</sup> SR 822.11; Art. 6, 35 und 36a ArG

<sup>28</sup> SR 822.113

<sup>29</sup> Das Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) schreibt vor, dass die Arbeitgebenden zum Schutz der Persönlichkeit und der Gesundheit sowie zur Arbeitssicherheit ihres Personals geeignete Massnahmen treffen (Art. 4 Abs. 2 Bst. g BPG). Es gelten des Weiteren sinngemäss die einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts (OR; SR 220), soweit das BPG oder andere Bundesgesetze nichts Abweichendes bestimmen (Art. 6 Abs. 2 BPG). Dabei geht die Fürsorgepflicht der Arbeitgeber inhaltlich weiter als die für die privatwirtschaftlichen Arbeitsverhältnisse anwendbaren Bestimmungen. So verpflichtet Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe g BPG den Bund als Arbeitgeber nicht nur zur Gefahrenabwehr, sondern zu konkreten Massnahmen. Vgl. PETER HELBING, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Bundespersonalgesetz, 2013. Die Bestimmungen im BPG sind aufgrund ihrer Gültigkeit für das gesamte Bundespersonal allgemein gehalten. Der Bundesrat hat die Verantwortung für die Arbeitssicherheit und den Schutz der Gesundheit ihrer Angestellten sowie für die Gesundheitsförderung an die einzelnen Departemente delegiert (Art. 10a der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 ; BPV).

<sup>30</sup> SR 832.20

<sup>31</sup> So ist der Arbeitgebende dazu verpflichtet, zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den gegebenen Verhältnissen angemessen sind (Art. 82 Abs. 1 UVG). Im Gegenzug sind die Arbeitnehmenden aufgrund ihrer Treuepflicht verpflichtet, den Arbeitgebenden in der Durchführung der Vorschriften über die Verhütung von Berufs-unfällen und Berufskrankheiten zu unterstützen (Art. 82 Abs. 3 UVG).

<sup>32</sup> Vgl. etwa Art. 4 Abs. 2 lit. g BPG; PETER HELBING, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Bundespersonalgesetz, 2013: Die Bestimmung verpflichtet den Bund als Arbeitgeber nicht nur zur Gefahrenabwehr, sondern zu konkreten Massnahmen. Art. 9 BPV konkretisiert Art. 4 Abs. 2 lit. g BPG wie folgt: Die

### 3.6.2 Rechtsschutz

Der Rechtsschutz von Staatsangestellten ist in den Personalgesetzen geregelt. So halten einige Personalerlasse fest, dass der Kanton seine Angestellten vor ungerechtfertigten Angriffen und Ansprüchen Dritter, die im Zusammenhang mit ihrer Aufgabenerfüllung gegen sie erhoben werden, schützt<sup>33</sup>. Einige Kantone gewähren ausdrücklich Rechtsschutz in einem Verfahren, das gegen die Person geführt wird, oder sehen vor, dass ein solcher gewährt werden<sup>34</sup> oder die betroffene Person darum ersuchen kann<sup>35</sup>. In der Regel ist die Übernahme der Kosten für den Rechtsschutz gewährleistet, unter Umständen wird die Notwendigkeit der Beschreitung des Rechtsweges vorausgesetzt.

Auch nach Bundesrecht<sup>36</sup> werden grundsätzlich die Verfahrens- und Parteikosten übernommen, wenn Angestellte infolge Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit in ein Zivil- oder Strafverfahren verwickelt werden. Dies unter der Voraussetzung, dass das Verfahren mit der dienstlichen Tätigkeit zusammenhängt, die Handlung weder grobfahrlässig noch vorsätzlich begangen wurde und der Bund ein Interesse an der Führung des Prozesses hat.

### 3.6.3 Organisatorische und baulich-technische Massnahmen

Schlüsselergebnisse wie etwa der Amoklauf im Parlamentsgebäude von Zug am 27. September 2001, bei dem der Tod von 14 Kantons- und Regierungsräten und -rätinnen zu beklagen war, führten im Auftrag der öffentlichen Verwaltung zu einer Erhöhung der betrieblichen Sicherheit, also der Sicherheitsmassnahmen im organisatorischen und baulich-technischen Bereich. Unter den Begriff der organisatorischen Massnahmen fallen sämtliche Vorkehrungen, die die Handlungsfähigkeit der Mitarbeitenden erhöhen, wie etwa Aus- und Weiterbildungen (beispielsweise in Gesprächsführung), die Errichtung von Notfallplänen und einer Hausordnung, oder auch die Festlegung konkreter Verhaltens- und Vorsichtsmassnahmen innerhalb eines Betriebes. Bei baulich-technischen Massnahmen kann es sich um die Installation eines Alarmsystems, die sicherheitskonforme Einrichtung von Empfangsschaltern und Wartezimmern oder beispielsweise die Errichtung von Zonen- und Schliesssystemen handeln.

Das UVG, das ArG, das OR, das BPG sowie kantonale Personalgesetze und die entsprechenden Ausführungsverordnungen – wie etwa die EKAS<sup>37</sup> -Richtlinie 6508 – bilden die Rechtsgrundlage für Massnahmen im Bereiche der betrieblichen Sicherheit, Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes und somit auch für eine angemessene Aus- und Weiterbildung des Staatspersonals. Das konkrete Auftreten der Angestellten beeinflusst das Verhalten von potenziellen Aggressoren in positivem wie auch negativem Sinne erheblich. Gezielte Aus- und Weiterbildung der Angestellten beispielsweise in den Bereichen Kommunikation, Umgang mit Konflikten, persönlicher Auftritt, Mentaltraining, je nach Einsatzgebiet auch Selbstverteidigung, kann die Angestellten darauf vorbereiten, in kritischen Situationen oder bereits präventiv richtig zu reagieren. Die öffentliche Verwaltung ist als Arbeitgebende im Rahmen ihrer gesetzlichen Fürsorgepflicht gehalten, zumutbare und geeignete Gefässe zur Verfügung zu stellen, damit die Angestellten ihrer Funktion und Gefährdungssituation entsprechend geschult werden und sich weiterbilden können. Die Angestellten sind im Gegenzug verpflichtet mitzuwirken.<sup>38</sup>

In der Schweiz besteht für öffentliche Dienstleistungsorgane kein Referenzrahmen für die

---

Departemente verhindern durch geeignete Massnahmen unzulässige Eingriffe in die Persönlichkeit der einzelnen Angestellten, unabhängig davon, von welchen Personen diese ausgehen, insbesondere: a. die systematische Erfassung von individuellen Leistungsdaten ohne Kenntnis der Betroffenen; b. das Ausüben oder Dulden von Angriffen oder Handlungen gegen die persönliche oder berufliche Würde.

<sup>33</sup> Vgl. bspw. § 15 des Personalgesetzes Kt. Aargau oder § 32 Abs. 1 des Personalgesetzes Kt. Zürich.

<sup>34</sup> Vgl. bspw. § 30 des Polizeigesetzes Basel-Stadt

<sup>35</sup> Vgl. bspw. Art. 13 des Gesetzes über die Kantonspolizei Bern.

<sup>36</sup> Art. 77 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3).

<sup>37</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit.

<sup>38</sup> So ist beispielsweise diese Pflicht für das Bundespersonal in Artikel 4 Absätze 3 ff. BPV verankert. Durch das Ausbildungszentrum Bundespersonal (AZB) steht den Angestellten ein breites Weiterbildungsangebot zur Verfügung, das von den Verwaltungseinheiten branchenspezifisch ergänzt wird.

Planung und den Betrieb eines strategischen Risikomanagements. Welche Massnahmen im organisatorischen und baulich-technischen Bereich in welchem Umfang konkret ergriffen werden, bleibt aufgrund der föderativen Strukturen der Entscheidungskompetenz jeder Verwaltungseinheit vorbehalten<sup>39</sup>.

Gestützt auf eine Risiko- oder Sicherheitsbeurteilung werden die erforderlichen Schutzziele zum Schutz der gefährdeten Personen, Gebäude und Einrichtungen in den Verwaltungseinheiten festgelegt. Basierend auf den definierten Schutzzielen werden bauliche, technische und organisatorische Sicherheitsmassnahmen, in der Regel individuell pro Objekt oder zu schützendem Bereich, bestimmt. Als oberste Zielsetzung soll die Sicherheit in den betroffenen Bereichen nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewährleistet werden und dabei gleichzeitig eine grösstmögliche Bürgernähe aufrechterhalten bleiben.<sup>40</sup>

Bestrebungen, einheitliche bauliche, technische und organisatorische Standards zu schaffen, bestehen zur Zeit in der Zentralschweiz. Vom Oktober 2015 bis Ende 2016 lief ein von der Hochschule Luzern begleitetes Kooperationsprojekt Zentralschweizer Verwaltungen<sup>41</sup>, welches als Endziel eine Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsanalyse von betrieblichen Sicherheitsmassnahmen in öffentlichen Verwaltungen der Zentralschweiz vorsah. Im Rahmen dieses Projekts wurde festgestellt, dass die vorhandenen Grundlagen bei den einbezogenen Verwaltungseinheiten unterschiedlich ausgeprägt sind. Es besteht kein einheitlicher Standard zu einem einfachen, übergeordneten, strategisch abgestützten Risikomanagement, welches sich an den aktuellen, direktions- und verwaltungsübergreifenden Gefährdungen orientiert und an eine bestehende Risikopolitik der Behörden gekoppelt werden kann. Insbesondere hat sich gezeigt, dass die Ergebnisse und Kosten der Sicherheitsmassnahmen nicht systematisch ausgewertet bzw. ausgewiesen werden. Das Entwicklungspotenzial für eine Optimierung wurde im Rahmen dieses Kooperationsprojektes als erwiesen erachtet. Im Rahmen eines Folgeprojektes von Mitte 2017 bis Ende 2020 wird nun durch ein auf diese Thematik spezialisiertes privates Sicherheitsunternehmen und die Hochschule Luzern ein Leitfaden erarbeitet. Dies auf der Basis bestehender Ansätze der untersuchten Verwaltungen sowie den gängigen Normen<sup>42</sup>. Zielsetzung ist es, öffentliche Dienstleistungsorgane, die sich als Pilotverwaltungen am Projekt beteiligen, bei der Planung und Implementierung des strategischen Risikomanagements mit einem wissenschaftlich fundierten Konzept und praxisnaher Begleitung zu unterstützen. Der Leitfaden dient dabei als Instrument, mit welchem sich die strategische Risiko-Bereitschaft der beteiligten Verwaltungen im Sinne einer Standortbestimmung „messen“ und vergleichen lässt und aus welchem sich konkrete Handlungsempfehlungen ableiten lassen. Da derselbe Leitfaden auf verschiedene Verwaltungsorganisationen angewendet wird, schafft dies die Basis für spätere Vergleiche hinsichtlich der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Massnahmen im Bereich des Risikomanagements.<sup>43</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ausarbeitung allgemeiner Empfehlungen in kantonaler Zuständigkeit liegt. In den meisten Kantonen fehlt es derzeit an einer Risikopolitik und dem Betreiben eines systematischen und integrierten Risikomanagements, welches die Themen Internes Kontrollsystem, Business Continuity Management<sup>44</sup> und ein Krisenmanagement beinhalten würde. Dieser Mangel wurde in verschiedenen kantonalen und kommunalen Verwaltungseinheiten erkannt und beispielsweise in der Zentralschweiz bereits zielorientiert an die Hand genommen.

<sup>39</sup> Angaben der Kantonspolizei Bern, Sicherheitsberatung vom 25. Oktober 2016 und des Kantons Zug, Fachstelle Sicherheit vom 13. Juli 2017.

<sup>40</sup> Analog etwa Art. 1 des Kantonsratsbeschlusses betreffend Gewährleistung der Sicherheit der kantonalen Behörden, der kantonalen Verwaltung und der Gerichte vom 17. April 2003 des Kantons Zug.

<sup>41</sup> Kantone Zug, Schwyz und Uri, Stadt Luzern und Gemeinde Cham (Stand Januar 2017).

<sup>42</sup> Beispielsweise ISO 31000: Diese Normvorschrift wurde im Juli 2009 von der internationalen Normungsgemeinschaft angenommen und Ende 2009 publiziert. Es handelt sich um ein weltweit abgestütztes Regelwerk, das eine sehr verbindliche Leitlinie für das Risikomanagement darstellt.

<sup>43</sup> Angaben des Kantons Zug, Fachstelle Sicherheit vom 25. Januar und 13. Juli 2017.

<sup>44</sup> Betriebliches Kontinuitätsmanagement.



Auf Bundesebene wurde eine Risikopolitik definiert<sup>45</sup> und ein zentral koordiniertes Risikomanagement institutionalisiert<sup>46</sup>. Das Risikomanagement ist ein Führungsinstrument auf den Stufen Bundesrat, Departemente, Bundeskanzlei und Verwaltungseinheiten. Es schafft Transparenz über die aktuelle Risikosituation des Bundes und der einzelnen Organisationseinheiten und soll es ermöglichen, rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen zur Vermeidung oder Verminderung der Risiken zu treffen. Unter anderem soll dadurch die Sicherheit der Vertreter des Bundes gewährleistet werden.

### 3.6.4 Ausrüstung

Die jeweilige Schutz- und Berufskleidung wie auch Ausrüstung ist rechtlich für jeden Beruf vorgeschrieben und muss vom jeweiligen Arbeitgebenden gestellt werden. Eine angemessene Kleidung und Ausrüstung dient, gerade auch für Sicherheitskräfte, dem Schutz der körperlichen Integrität. Gremien wie beispielsweise die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) und das Kompetenzzentrum Polizeitechnik und Informatik (PTI) kümmern sich darum, dass die Ausrüstung der Polizei sicher ist und sich aus geeigneten Gegenständen zusammensetzt.

Massnahmen, die in diesem Bereich zur Optimierung ergriffen werden sollten, sind derzeit nicht ersichtlich. Eine kontinuierliche Überprüfung und Erneuerung der Schutz- und Berufskleidung wie auch der Ausrüstung ist jedoch unerlässlich.

## 3.7 Bodycams

Bodycams ermöglichen eine filmische und audio-visuelle Dokumentation der polizeilichen Tätigkeit. Sie dienen der Eigensicherung und sollen als taktisches Instrument dazu beitragen, gewalttätige oder verbale Übergriffe auf Polizeiangehörige sowie deren Vorgehensweisen zu dokumentieren. Zudem erlauben sie, Tathergänge im Nachgang zu rekonstruieren. Bei sich widersprechenden Darstellungen können sie als Beweismittel zur Aufklärung beitragen, auch in Fällen, in denen Kritik und Beschwerden über das Handeln der Polizei geäußert werden.

Der Einsatz von Bodycams eröffnet jedoch auch ein Spannungsfeld zwischen öffentlichen Sicherheitsinteressen und den Persönlichkeitsrechten der aufgenommenen Personen. Die mögliche Gefährdung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung erwächst vor allem aus der Streubreite der Aufnahmen.<sup>47</sup> Grundlegend ist die Schaffung hinreichender rechtlicher Grundlagen für solche Einsätze.

In der Schweiz wurden bisher im zürcherischen Rüslikon und in den Kantonen Basel und St. Gallen Helmkameras getestet. Der Testlauf war in St. Gallen und Basel aufgrund unbrauchbarer Bilder nicht zufriedenstellend. In Rüslikon musste der Versuch aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage abgebrochen werden. Im Februar 2017 startete bei der Stadtpolizei Zürich ein mehrmonatiger Pilotversuch zum Einsatz von acht Bodycams. Die Transportpolizei der SBB initiierte parallel dazu im März 2017 einen ähnlich angelegten Pilotversuch auf dem Gebiet des Zürcher Verkehrs-Verbundes und in der Region Genf-Lausanne. Beide Pilotprojekte werden wissenschaftlich begleitet und evaluiert.<sup>48</sup>

Der Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB) hat sich in einem Positionspapier

<sup>45</sup> Risikopolitik – Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund, Dezember 2004; abrufbar unter: [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch).

<sup>46</sup> Handbuch zum Risikomanagement Bund; Version 10. September 2015; abrufbar unter: [https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/risiko\\_versicherungspolitik.html](https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/risiko_versicherungspolitik.html).

<sup>47</sup> MARIO MARTINI/DAVID NINK/MICHAEL WENZE, Bodycams zwischen Bodyguard und Big Brother, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 24/2016, S. 1 – 18.

<sup>48</sup> Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion der Stadt Zürich vom 13. Dezember 2016, Stadtrat beschliesst Pilotversuch mit Bodycams; Medienmitteilung der SBB vom 20. März 2017, Pilotversuch der SBB Transportpolizei: Mehr Schutz für Transportpolizei mit Bodycams.

vom August 2015<sup>49</sup> gegen die Einführung von Bodycams ausgesprochen. Der VSPB unterstützt seine Sektionen, die diese Pilotversuche mitgestalten und wird gestützt auf die Ergebnisse allenfalls eine Neubeurteilung vornehmen.<sup>50</sup>

Aktuell sind in diesem Bereich keine Massnahmen zu ergreifen. Die Auswertung der Pilotprojekte ist abzuwarten .

## 3.8 Bedrohungsmanagement

### 3.8.1 Bedrohungsmanagement in den Kantonen

Die Einführung eines Bedrohungsmanagements liegt in kantonaler Kompetenz. Mit der Zielsetzung, durch eine systematische behördliche und institutionsübergreifende Zusammenarbeit Gefährdungssituationen frühzeitig zu erkennen und eine Eskalation zu verhindern, wurde seit 2013 in den Kantonen damit begonnen, ein sogenanntes kantonales Bedrohungsmanagement (KBM) einzurichten. Mittlerweile hat die grosse Mehrheit der Kantone ein Bedrohungsmanagement implementiert oder Vorarbeiten hierzu geleistet.<sup>51</sup>

Im Kanton Solothurn beispielsweise gibt es innerhalb der Kantonspolizei die Fachstelle „Kantonales Bedrohungsmanagement“, bestehend aus zwei Fachverantwortlichen. Den Fachverantwortlichen steht ein interdisziplinäres Kernteam zur Verfügung, dem verschiedene Fachleute des Kantons angehören. Es wurden im Weiteren rund 220 Ansprechpersonen aus den kantonalen und kommunalen Ämtern, von Spitälern, Hochschulen sowie Opferhilfestellen benannt, die zur Ersteinschätzung einer bedrohlichen Situation in ihrem Amt bzw. ihrer Behörde oder Institution während drei Tagen geschult wurden.<sup>52</sup>

Evaluationen zur Wirksamkeit der KBM existieren aufgrund der kurzen Zeitdauer seit Einführung noch nicht. Ein KBM ist heutzutage als kriminalpräventives Mittel kaum mehr wegzu-denken und stellt insbesondere ein adäquates Mittel dar, um Fälle von Querulanten zum managen. Hier kann ein frühzeitiges Zusammenwirken verschiedener Institutionen und ein koordiniertes Vorgehen zur Gefahrenabwehr sehr zielführend sein. Ein KBM stellt jedoch für Sicherheitskräfte, die beispielsweise an Sportveranstaltungen oder in Ausgehvierteln in unmittelbarer Weise und über das normale Berufsrisiko hinaus mit Gewaltakten konfrontiert sind, keine geeignete Massnahme dar.

### 3.8.2 Bedrohungsmanagement beim Bund

Parlamentsmitglieder, Magistratspersonen sowie Bundesangestellte sehen sich regelmässig und in erhöhtem Masse Belästigungen und Drohungen ausgesetzt. So sind beispielsweise seit dem Jahr 2010 umfangreiche Sicherheitsmassnahmen für Mitglieder des Bundesstrafgerichts, welche heikle Prozesse leiten, erforderlich. Die in der Schweiz feststellbare erhöhte latente Bereitschaft zur Ausübung von Druck und Gewalt gegenüber Institutionen äussert sich auch in Drohungen gegenüber Personen in allen Departementen und auf allen Hierarchiestufen.

Gestützt auf Artikel 22 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997<sup>53</sup> über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung vom 27. Juni 2001<sup>54</sup> über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB) sorgt der Bundes-sicherheitsdienst (BSD) von fedpol in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden für den

<sup>49</sup> Abrufbar unter: <http://www.vspb.org>.

<sup>50</sup> Stellungnahme des VSPB vom 19. Juli 2017.

<sup>51</sup> „Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt“, Bericht des Bundesrates vom 11. Oktober 2017 in Erfüllung des Postulates Feri 13.3441 vom 13. Juni 2013.

<sup>52</sup> SKP INFO, Thema Kantonales Bedrohungsmanagement, Februar 2015; Handbuch Kantonales Bedrohungsmanagement für Behörden und Institutionen, Polizei Kanton Solothurn, 2012.

<sup>53</sup> SR 120

<sup>54</sup> SR 120.72

Schutz von Bundesbehörden, insbesondere für den Schutz der Mitglieder des eidgenössischen Parlaments, des Bundesrates, des Bundesgerichts, weiterer Magistratspersonen und besonders gefährdeter Bediensteter des Bundes<sup>55</sup>. Der BSD beurteilt die Gefährdung, bereitet Sicherheitsmassnahmen vor, ordnet die Massnahmen an und führt sie durch, soweit er in Gebäuden des Bundes eigenes Personal eingesetzt hat. Wenn das eigene Personal nicht genügend Schutz bieten kann, beauftragt er das zuständige Polizeikommando oder private Schutzdienste und koordiniert die Schutzmassnahmen, falls mehrere Stellen beauftragt werden müssen<sup>56</sup>. Ausserhalb der bundeseigenen Gebäude arbeitet er mit den zuständigen Polizeikommandos zusammen oder beauftragt private Schutzdienste. Wenn mehrere Stellen beauftragt werden müssen, koordiniert der Dienst die Schutzmassnahmen und achtet darauf, dass die Ausführung dieser Massnahmen seinem Auftrag entspricht<sup>57</sup>.

Die Erwartungen von potenziell und effektiv bedrohten Personen auf Bundesebene bezüglich Präventions- und Schutzmassnahmen sind deutlich angestiegen. So werden vom BSD vermehrt Opferberatungen und präventive Betreuungen oder Auskünfte angefordert. Für die dazu nötigen Daten ist der BSD daran, ein neues Informations- und Dokumentationssystem einzuführen. Gestützt auf die neuen Artikel 23a–23c BWIS, welche zusammen mit dem neuen Nachrichtendienstgesetz (NDG)<sup>58</sup> am 1. September 2017 in Kraft getreten sind, führt der BSD eine Datenbank von gefährdenden und gefährdeten Personen (SIBEDRO). Eine weitere Massnahme im Rahmen des Bedrohungsmanagements ist die sogenannte Gefährderansprache<sup>59</sup>. Mit dem NDG wurde im BWIS eine formell-gesetzliche Grundlage dafür geschaffen.<sup>60</sup>

## 4 Exkurs: Ausführungen in Berücksichtigung der Thematik „Besserer rechtlicher Schutz für Einsatzkräfte bei einem Schusswaffengebrauch“ (Postulat Guhl 16.3831)

### 4.1 Regelung des Schusswaffengebrauchs in den kantonalen Polizeigesetzen

Die Kantone verfügen auf ihrem Territorium über die Polizeihochheit und über die entsprechende Rechtsetzungskompetenz im Hinblick auf die Wahrnehmung des umfassenden Gefahrenabwehrauftrags. Die modernen kantonalen Polizeigesetze regeln typische Massnahmen, welche die Polizei zur Abwehr von Gefahren ergreifen darf. Ebenfalls auf Stufe des formellen Gesetzes zu regeln sind die Zwangsmittel, die die Polizei zur Durchsetzung der Rechtsordnung nötigenfalls einsetzen darf. Wie eine Regelung zum Gebrauch der Dienstwaffe aussehen könnte, hat die KKPKS in der „Muster-Dienstanweisung über den Gebrauch der Schusswaffe durch die Polizei von 1976“ festgelegt.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> Art. 6 Abs. 1 VSB

<sup>56</sup> Art. 6 Abs. 2 VSB

<sup>57</sup> Art. 6 Abs. 3 VSB

<sup>58</sup> SR 121

<sup>59</sup> Individuelle Ansprache eines potentiellen Gefährders/einer potentiellen Gefährderin durch die Polizei zur Verhütung von Straftaten, zur Gefahrenabwehr, aber auch um Informationen zu gewinnen und Ansprechpartner zu sein.

<sup>60</sup> Art. 23 Abs. 3<sup>bis</sup> BWIS

<sup>61</sup> Art. 2 der Muster-Dienstanweisung sieht vor: „Die Polizei hat, wenn andere verfügbare Mittel nicht ausreichen, in einer den Umständen angemessenen Weise von der Waffe Gebrauch zu machen,

1. wenn sie mit einem gefährlichen Angriff unmittelbar bedroht oder gefährlich angegriffen wird,  
2. wenn andere Personen mit einem gefährlichen Angriff unmittelbar bedroht oder gefährlich angegriffen werden,  
3. wenn die dienstlichen Aufgaben nicht anders als durch Waffengebrauch auszuführen sind, insbesondere:  
a) wenn Personen, welche ein schweres Verbrechen oder ein schweres Vergehen begangen haben oder eines

Der gezielte polizeiliche Todesschuss, auch als finaler Rettungsschuss bezeichnet, ist die Ausführung einer tödlichen Schussabgabe zur Rettung bzw. Befreiung anderer aus einer unmittelbar drohenden Lebensgefahr. Den Schusswaffengebrauch im polizeilichen Alltag beurteilen und entscheiden Polizeiangehörige persönlich. Beim finalen Rettungsschuss werden in der Regel spezialisierte Einsatzkräfte eingesetzt, welche angeordnet auf eine Person einwirken. Der jeweilige Schütze oder die jeweilige Schützin kann in Fällen von angeordneten Schusswaffeneinsätzen in der Regel die rechtlichen Voraussetzungen nicht umfassend beurteilen und auch keine Warnung aussprechen. Die entsprechende Beurteilung, die Abmahnung und die Regelung des Schusswaffeneinsatzes (bspw. die zu erzielende Wirkung) liegen in der Verantwortung der Einsatzleitung. Als typische Beispiele für eine solche Situation gelten Geiselnahmen, Amokläufe und terroristische Attentate. In der Regel wird der finale Rettungsschuss deshalb von für solche Situationen eingesetzten Spezialeinheiten wie Grenadieren oder Präzisionsschützen abgegeben. Beim Einsatz des gezielten polizeilichen Todesschusses sind immer die konkreten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Es ist zu prüfen, ob der tödliche Schusswaffengebrauch im Verhältnis zum Anlass und zum Grund der Amtshandlung steht. Zudem sind sämtliche Begleitumstände wie die Planung des Einsatzes, dessen Organisation und Überwachung miteinzubeziehen.<sup>62</sup> Bis anhin wurde lediglich die Anordnung und Abgabe eines gezielten polizeilichen Todesschusses gerichtlich überprüft.

Mittels einer Umfrage bei den Kantons- und Stadtpolizeien<sup>63</sup> wurden verschiedene Informationen zu den jeweiligen Normen für den Einsatz der Dienstwaffe erhoben. Dabei hat sich gezeigt, dass sich die Normen zum Einsatz der Dienstwaffe weiterhin stark an der „Muster-Dienstanweisung über den Gebrauch der Schusswaffe durch die Polizei von 1976“ orientieren.

Gemäss dieser Umfrage werden die Bestimmungen zum Einsatz der Dienstwaffe als grundsätzlich ausreichend beurteilt. Sie würden alle möglichen Einsatzfälle abdecken, auch wenn die Bedrohungslage aufgrund der erhöhten Terrorgefahr gestiegen sei.<sup>64</sup>

Festgehalten wird teilweise<sup>65</sup>, dass Formulierungen wie „schweres Vergehen oder Verbrechen“ und „dringender Verdacht“ in der Theorie grundsätzlich klar und verständlich erscheinen. Bei einem Ernstfall und insbesondere bei einem anschliessenden Strafverfahren besteht jedoch seitens der Polizeiangehörigen eine gewisse Unsicherheit, wie die in der Bestimmung enthaltenen Rechtsbegriffe von der Justiz in einem konkreten Fall tatsächlich ausgelegt würden.<sup>66</sup>

Verschiedene Polizeien<sup>67</sup> regeln den gezielten polizeilichen Todesschuss nicht speziell unter Hinweis darauf, dass es keinen Rechtfertigungsgrund für einen „präventiven“ Schiessbefehl

---

*solchen dringend verdächtig sind, sich der Festnahme oder einer bereits vollzogenen Verhaftung durch Flucht zu entziehen versuchen,*

*b) wenn sie aufgrund erhaltener Informationen oder aufgrund persönlicher Feststellungen annehmen darf oder muss, dass Personen für andere eine unmittelbar drohende Gefahr an Leib und Leben darstellen und sich diese der Festnahme oder einer bereits vollzogenen Verhaftung durch Flucht zu entziehen versuchen,*

*c) zur Befreiung von Geiseln,*

*d) zur Verhinderung eines unmittelbar drohenden schweren Verbrechens oder schweren Vergehens an Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen oder die für die Allgemeinheit wegen ihrer Verletzlichkeit eine besondere Gefahr bilden.“*

<sup>62</sup> GIGER GIANNI, Legitimation staatlicher Tötung durch den finalen Rettungsschuss, Rechtslage und Erkenntnisstand zum gezielten polizeilichen Todesschuss in der Schweiz unter Berücksichtigung rechtsvergleichender Aspekte und europäischer Standards, Zürich 2013.

<sup>63</sup> In diesem Gremium der „Polizeijuristen“ nicht vertreten sind die Kantone AI, AR, GL, GR, JU, NW und VS. Nicht geantwortet haben zudem die Kantone GE, AG und BS.

<sup>64</sup> BE, BL, FR, LU, OW, SH, SG, TG, TI, UR, ZH (Stadt, Kanton), ZG.

<sup>65</sup> OW, SG, SZ, TI, UR, ZG.

<sup>66</sup> Die Rechtsprechung sei in der Praxis nicht immer nachvollziehbar. So wurde insbesondere auf das Urteil STK 2014 42-44 des Kantonsgerichtes Schwyz vom 20. Januar 2015 zu einem Schusswaffeneinsatz vom 12. Sept. 2012 hingewiesen, gemäss welchem ein Schwyzer Polizist wegen fahrlässiger Tötung verurteilt wurde.

<sup>67</sup> LU, OW, SO, TG, TI, UR, VD, ZH.

gabe. Auch in diesen Fällen dürfe die Schusswaffe nur bei einer Notwehr- bzw. Notwehrhilfesituation sowie unter gewissen Voraussetzungen zur Fluchtverhinderung eingesetzt werden. Bei den Polizeien<sup>68</sup>, die eine Regelung zum gezielten polizeilichen Todesschuss kennen, liegt die Anordnungscompetenz beim Kommandanten, der Kommandantin bzw. dessen/deren Stellvertretung oder dem Pikettoffizier bzw. der Pikettoffizierin. Hingewiesen wurde im Zusammenhang mit dem gezielten polizeilichen Todesschuss auch auf interkantonale Vereinbarungen, die den Einsatz von Präzisionsschützen regeln.

Nach einem Schusswaffeneinsatz wird in den Polizeien gegen den Schützen bei einem gezielten polizeilichen Todesschuss auch gegen die anordnende Stelle eine Strafuntersuchung eröffnet. Allenfalls wird auch eine Administrativuntersuchung durchgeführt, um zu prüfen, ob durch den Schusswaffeneinsatz Dienstpflichten verletzt worden sind. Dabei werden die Polizeiangehörigen, die ihre Dienstwaffe abfeuern mussten, im Strafverfahren auf Kosten des Kantons<sup>69</sup> juristisch vertreten.

Mehrere Polizeien<sup>70</sup> sind der Auffassung, dass keine zusätzlichen Empfehlungen zu Weisungs- und Ausbildungsstandards erforderlich seien. Es wird darauf hingewiesen, dass der Einsatz der Dienstwaffe in der Grundausbildung in den einzelnen Polizeischulen unterrichtet werde und in den jeweiligen Polizeikorps in der Folge jeweils in regelmässigen Einsatztrainings. Dabei würden sowohl die rechtlichen als auch die taktischen bzw. technischen Komponenten berücksichtigt.

Verschiedene Polizeien<sup>71</sup> sind sich einig, dass allfällige Weisungs- und Ausbildungsstandards vom Schweizerischen Polizei-Institut abzugeben wären.

Mehrere Polizeien<sup>72</sup> haben bemängelt, dass das Tragen von Dienstwaffen zu dienstlichen Zwecken ausserhalb der eigentlichen Arbeitszeit nicht klar geregelt sei.

Zusammenfassend wäre gemäss den Angaben der Polizeien bei der präziseren Formulierung zur Verwendung der Dienstwaffe in den kantonalen Polizeigesetzen Anpassungsbedarf gegeben. Ob dies gelingt, bleibt aber offen, sind doch verschiedene Sachverhalte und Voraussetzungen zu regeln. Es liegt im Ermessen der KKPKS, zu prüfen, ob der Text der „Muster-Dienstanweisung über den Gebrauch der Schusswaffe durch die Polizei von 1976“ einfacher und verständlicher formuliert werden kann. Sollte dies der Fall sein, wären in einem nächsten Schritt in den einzelnen Kantonen Revisionen der entsprechenden Bestimmung im Polizeigesetz vorzunehmen.

## 4.2 Regelungen des Schusswaffengebrauchs in Bundesgesetzen

Auf Stufe Bund regelt grundsätzlich das ZAG<sup>73</sup> die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen. Für Handlungen in Notwehr oder Notstand gelten die Regeln des StGB<sup>74</sup>. Das ZAG gilt für kantonale Behörden im Bereich der Ausländer- und der Asylgesetzgebung sowie für alle kantonalen Behörden, die im Zusammenwirken mit den Strafbehörden des Bundes polizeiliche Aufgaben im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit wahrnehmen. Auf Stufe Bund bezeichnen Spezialgesetze die Behörden, die zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen berechtigt sind.

Eine solche spezialgesetzliche Grundlage für den Einsatz der Dienstwaffe in Fällen von Notwehr, Notstand und als letztes Mittel zur Erfüllung des Auftrags findet sich im Artikel 106 des

<sup>68</sup> BL, LU, OW, SG, SH, ZG, ZH (Stadt).

<sup>69</sup> Ausdrücklich, ohne dass dies gefragt worden wäre, hatten dies erwähnt: BE, FR, SH, SO, TI, ZH.

<sup>70</sup> BE, BL, NE, SO, TG, TI.

<sup>71</sup> OW, SH, ZG, ZH.

<sup>72</sup> OW, SG, SZ, TG.

<sup>73</sup> Vgl. Art. 7 und 11 ZAG

<sup>74</sup> Vgl. Art. 4 ZAG

Zollgesetzes vom 18. März 2005<sup>75</sup> (ZG). Gemäss dieser Bestimmung darf das Grenzwachtkorps Waffen einsetzen und ist als einzige Stelle innerhalb der Eidgenössischen Zollverwaltung mit Feuerwaffen ausgerüstet. Die Zollverordnung vom 1. November 2006<sup>76</sup> (ZV) erlaubt den Einsatz von Waffen auch dem Personal der Sektion Zollfahndung der Zollkreisdirektionen, dem im Reiseverkehr eingesetzten Personal sowie dem Personal der mobilen Teams für Kontrollen im Zollgebiet oder am Domizil<sup>77</sup>.

Im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sind mehrere Personengruppen für ihre Tätigkeit mit Feuerwaffen ausgerüstet und dürfen diese in Fällen von Notwehr und Notstand sowie als letztes Mittel zur Erfüllung eines Schutz- oder Bewachungsauftrags einsetzen, soweit es die zu schützenden Rechtsgüter rechtfertigen. Dies betrifft die Truppe im Ausbildungsdienst und im polizeilichen Einsatz<sup>78</sup>. Das militärische Personal, das als Fahrzeugführer oder Fahrzeugführerin von Repräsentations- und Sonderschutzfahrzeugen Fahraufträge verrichtet, darf mitgeführte Dienstwaffen ausschliesslich zur Notwehr oder zur Notwehrhilfe einsetzen.<sup>79</sup> Auch gewisse Mitarbeitende des Nachrichtendienstes des Bundes dürfen mit Feuerwaffen ausgerüstet werden, wobei sie diese in Fällen von Notwehr und Notstand einsetzen dürfen<sup>80</sup>. Das NDG schränkt den Kreis der Berechtigten auf Mitarbeitende ein, die aufgrund ihrer dienstlichen Funktion und Aufgabe besonderen Gefährdungen ausgesetzt sind.<sup>81</sup>

Ebenfalls mit Feuerwaffen ausgerüstet werden können die Betriebswachen von Kernanlagen.<sup>82</sup> Sie dürfen diese einsetzen, wenn sie mit einem gefährlichen Angriff unmittelbar bedroht oder gefährlich angegriffen werden oder wenn Einrichtungen gefährdet werden, welche bei deren Beschädigung oder Ausfall die Sicherheit der Kernanlage beeinträchtigen.

Artikel 22 Absatz 4 BWIS berechtigt das zum Schutz von Personen, Behörden und Gebäuden eingesetzte Personal des Bundessicherheitsdienstes von fedpol zur Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen und erklärt das ZAG für anwendbar.

Ebenso ist das von fedpol zur Aufrechterhaltung der Sicherheit an Bord von Luftfahrzeugen eingesetzte Personal berechtigt, zur Erfüllung seines Auftrags und soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anzuwenden (Art. 21 Abs. 1<sup>bis</sup> des Luftfahrtgesetzes vom 21.12.1948<sup>83</sup>).

Keine der Stellen, die in Anwendung des ZAG polizeilichen Zwang oder polizeiliche Massnahmen anwenden, hat bemängelt, dass die Bestimmungen des ZAG Schwierigkeiten bei der Anwendung verursachen würden. Auch von den weiteren erwähnten Stellen, die mit Feuerwaffen ausgerüstet sind, ist keine entsprechende Kritik bekannt. Eine Anpassung der Bestimmungen der Artikel 14 ff. des StGB und der Artikel 11 ff. des ZAG drängt sich im Ergebnis nicht auf.

### 4.3 Polizeiliche Schusswaffeneinsätze in der Schweiz

Das Kompetenzzentrum Polizeitechnik und Informatik lässt über ihre Geschäftsstelle Polizeitechnik (PT) seit dem Jahr 2010 systematisch die Schussabgaben erfassen, die Polizeiangehörige in der Ausübung ihrer Tätigkeit vornehmen. Dabei gilt es zu beachten, dass es sich nicht nur um Schussabgaben auf Menschen handelt. Auch Schussabgaben zur Gefahrenabwehr von Tieren oder auf Sachen, wie beispielsweise Fahrzeuge, fliessen in diese Statistik

<sup>75</sup> SR 631.0

<sup>76</sup> SR 631.01

<sup>77</sup> Art. 228 ZV

<sup>78</sup> Art. 92 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 SR 510.10.

<sup>79</sup> Art. 15a Abs. 2 der Verordnung vom 23. Februar 2005 über die Fahrzeuge des Bundes und ihre Führer und Führerinnen; SR 514.31.

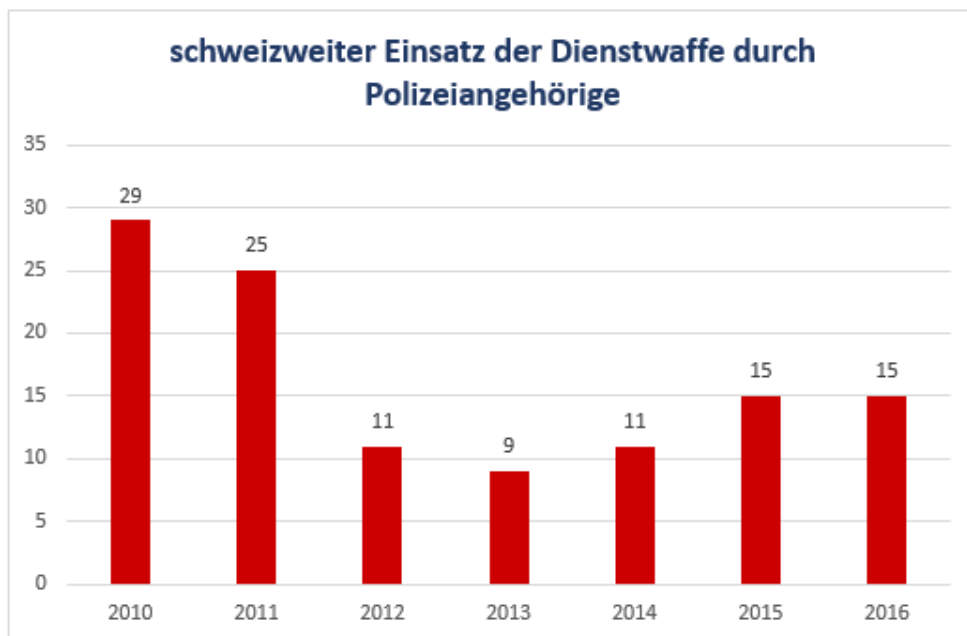
<sup>80</sup> Art. 5a BWIS

<sup>81</sup> Art. 8 NDG

<sup>82</sup> Art. 23 Abs. 1 des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003 (SR 732.1); Art. 8 der Verordnung vom 9. Juni 2006 über die Betriebswachen von Kernanlagen (SR 732.143.2)

<sup>83</sup> SR 748.0

ein. Die Zahlen haben sich seit dem Jahr 2010 in etwa halbiert. Dies liegt insbesondere daran, dass Polizeiangehörige mit zusätzlichen Einsatzmitteln wie Pfefferspray, Polizeimehrzweckstock und Destabilisierungsgeräten (bspw. Taser<sup>84</sup>) ausgerüstet wurden. Zudem wurde die Ausbildung sowohl in theoretischer als auch in praktischer Hinsicht verbessert.



## 5 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat verurteilt jegliche Form von Gewalt und somit selbstverständlich auch im Besonderen diejenige, die gegen Staatsangestellte gerichtet ist. Als Arbeitgeber sind Bund, Kantone und Gemeinden in der Pflicht, das Berufsrisiko der Staatsangestellten auf ein Minimum zu beschränken. Ebenso ist es Aufgabe des Gemeinwesens, Staatsangestellten, die Opfer von Gewalt und Drohung werden, Unterstützung zu bieten.

Die Wahrnehmung von gesteigener Gewaltbereitschaft und gesunkenem Respekt gegenüber Personen und Institutionen, die die öffentliche Staatsgewalt repräsentieren, ist im Kontext eines allgemeinen gesellschaftlichen Wandels zu sehen. Dieser Wertewandel kann nicht auf eine einzige Ursache zurückgeführt und es kann ihm ebensowenig mit massgeschneiderten Lösungen begegnet werden. Klar festzuhalten ist, dass ein Postulatsbericht nicht das geeignete Gefäss darstellt, um eine vertiefte Analyse der Gründe der Gewalt an Staatsangestellten vorzunehmen.

Der Bundesrat weist im Weiteren auf das grundlegende Dilemma hin, in dem er sich befindet: Er ist sich seiner Verantwortung bewusst und bestrebt, alles dafür zu tun, um Gewalt an Staatsangestellten zu verhindern. Gleichzeitig sind den Eingriffsmöglichkeiten des Bundes aufgrund der föderativen Kompetenzverteilung in der Schweiz klare Grenzen gesetzt. Der Bundesrat hat seine Handlungsmöglichkeiten mit den beiden laufenden Gesetzgebungsprojekten „Änderung des Sanktionenrechts“ und „Harmonisierung der Strafrahmen“ derzeit ausgeschöpft.

<sup>84</sup> Taser wurden in den Jahren ab 2010 wie folgt eingesetzt: 2010: 15x; 2011: 18x; 2012: 23x; 2013: 26x; 2014: 36x; 2015: 29x.

Der Bundesrat schlägt zusammenfassend vor, bei folgenden Massnahmenbereichen anzusetzen:

**Gewaltprävention als gesellschaftspolitische Massnahme:** Als wesentlich erachtet der Bundesrat, dass im familiären und schulischen Bereich, aber auch durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit gegenseitiger Respekt vermittelt wird. So sollten sich Personen und Institutionen, die in der Öffentlichkeit als meinungsbildend anerkannt sind, dezidiert Einfluss nehmen und sich gegen die Gewalt an Staatsangestellten, im Besonderen auch an Sicherheitskräften, aussprechen. Der Bundesrat veranlasst die Kontaktaufnahme von Seiten Bund mit Stellen wie der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP), dem Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) und der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) um eine Diskussion über effiziente Sensibilisierungsmassnahmen zu lancieren.

**Statistische Daten und wissenschaftliche Analysen:** Das Phänomen der Gewalt an Staatsangestellten ist erkannt und wird vom Bundesrat nicht negiert. Gestützt auf die vorhandenen Daten lassen sich aber nur unzureichende fundierte Aussagen zur Gewalt an Staatsangestellten sämtlicher Berufsgruppen auf gesamtschweizerischer Ebene machen. Wissenschaftliche Studien und Analysen zu dieser Thematik, die die aktuelle Situation gesamtschweizerisch erheben würden, existieren nicht. Dem Bund wiederum fehlt die Anordnungs-kompetenz für eine möglichst lückenlose und einheitliche Erhebung auf kantonaler und kommunaler Ebene zu Gewalt an Staatsangestellten. Sollte von Seiten der Kantone ein Bedarf nach detaillierteren Erhebungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) bestehen, ist es ihnen unbenommen, diesen Wunsch an das BFS heranzutragen. Zu hinterfragen ist allerdings, ob sich Aufwand und Ertrag – die Grenzen der Statistik wurden aufgezeigt – dabei die Waage halten.

**Organisatorische und baulich-technische Massnahmen:** Der Bundesrat erachtet es als sinnvoll, Referenzrahmen für ein strategisches Risikomanagement öffentlicher Dienstleistungsorgane zu schaffen. Er begrüsst die Initiative, die in dieser Hinsicht bereits in der Zentralschweiz ergriffen wurde und regt an, dass weitere Verwaltungsstellen ebenfalls die Einführung eines Referenzrahmens prüfen.

Abschliessend äussert der Bundesrat betreffend der Ausführungen in Berücksichtigung des Postulates Guhl 16.3831 „Besserer rechtlicher Schutz für Einsatzkräfte bei einem Schusswaffengebrauch“ folgende Schlussfolgerungen:

**Regelung Schusswaffengebrauch in kantonalen Polizeigesetzen:** Dem Bund steht es nicht zu, diesen Bereich zu regeln. Es liegt im Ermessen der KKPKS zu prüfen, ob die Bestimmung zum Verwenden der Dienstwaffe einheitlicher und verständlicher formuliert werden kann. Dies gilt vor dem Hintergrund der sich verstärkenden interkantonalen Zusammenarbeit und zur Verbesserung der Interoperabilität von Spezial-Einsatzkräften vorab für die angeordnete Schussabgabe („finaler Rettungsschuss“) bei polizeilichen Sonderlagen.

**Regelung Schusswaffengebrauch in Bundesgesetzen:** Eine Anpassung der Bestimmungen der Artikel 14 ff. des StGB und der Artikel 11 ff. des ZAG drängt sich derzeit nicht auf.



## Abkürzungsverzeichnis

ArG	Arbeitsgesetz
AZB	Ausbildungszentrum Bundespersonal
BPG	Bundespersonalgesetz
BSK	Basler Kommentar
BPV	Bundespersonalverordnung
BSD	Bundessicherheitsdienst
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
E-ZGB	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch
ISO	International Organization for Standardization
KBM	Kantonales Bedrohungsmanagement
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz
NDG	Nachrichtendienstgesetz
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
POS	Personenortungssystem
PT	Geschäftsstelle Polizeitechnik
PTI	Kompetenzzentrum Polizeitechnik und Informatik
SIBEDRO	Datenbank von gefährdenden und gefährdeten Personen
SKP	Schweizerische Kriminalprävention
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts / Schweizerisches Zivilgesetzbuch
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)
USBV	Unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtung
UVG	Unfallversicherung
VG	Verantwortlichkeitsgesetz
VS	Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung
VSPB	Verband Schweizerischer Polizeibeamter

ZAG	Zwangsanspruchsgesetz
ZGB	Zivilgesetzbuch (SR 210)
ZPO	Zivilprozessordnung
ZV	Zentralverband Öffentliches Personal Schweiz