

Referat Hanspeter Uster

## „Querulanten“- Überlegungen aus Sicht von Recht und Politik

Während der Vorbereitung zu diesem Referat habe ich ein Telefon bekommen von einer Person, die auf die heutige Tagung Bezug nahm und mir praktisch als Begrüssung sagte: „Ich bin ein Querulant. Sie würden mir besser helfen als in Königsfelden ein Referat zu halten.“ Darauf folgte ein längerer Kommentar zu meiner politischen Einstellung und dass ich halt auf der Seite der Institutionen stehe und die 68er-Ideale verraten habe und es eigentlich meine Pflicht wäre, zu helfen.

Während des Gespräches spürte ich, wie mich dieser Hilferuf ganz zwiespältig machte: Den Versuch zu machen, zu helfen, und gleichzeitig das Gefühl der Bedrohung, und zwar nicht konkret - die Person drohte mir in keiner Weise-, sondern als Gefühl.

Ein Gefühl, verbunden mit Erinnerungen an all die Telefonanrufe, die ich als Sicherheitsdirektor von ähnlich verzweifelten Menschen in verschiedenen Zeitperioden erhalten hatte:

- Als Anwalt bis 1990
- Als Sicherheitsdirektor von 1991 bis im September 2001
- Als Sicherheitsdirektor in der Zeit nach dem Attentat bis zum Ende meiner Amtszeit 2006

- Ab 2007, seit ich frei-schaffend bin.

War mein Umgang mit solchen Anrufen in den ersten beiden Lebensphasen noch fast unbeschwert, war und ist er es seit dem 27. September 2001 nicht mehr. Ich blicke zurück auf das Jahr 2002, wo ich mir folgende Gedanken zu dieser Ausgangslage gemacht habe:

Gedanken, wie ich mich ganz persönlich und ganz langsam an die Fragen herangetastet habe, die sich nach dem Attentat vom 27. September 2001 in Zug stellten, gerade auch im rechtlichen und politischen Bereich - denn ich war ja weiterhin

*Sicherheits-Direktor.*

Während langer Zeit war es für mich schwierig, darüber zu sprechen, konkrete Schlüsse aus dem, was wir persönlich erlebt haben, zu ziehen. Es war damals einfacher, im persönlichen Gespräch zu schildern, wie ich die Minuten im Kantonsratssaal und die Zeit danach erlebt habe.

Doch auch das genügte nicht, um herauszufinden, wieweit und wie lange die innere Sicherheit, und zwar die eigene wie auch die unseres Kantons und der Schweiz, erschüttert bleiben.

Es war die Suche nach einem Koordinatensystem, in das aktuelle Ereignisse und künftige Herausforderungen eingeordnet, be-griffen und verstanden werden können, um daraus Handlungsmöglichkeiten abzuleiten.

Gibt es befriedigende Antworten auf die grundlegende Frage, wie der Staat, die

Gesellschaft, wir Einzelne reagieren sollen auf abweichendes Verhalten, auf Gewalt, auf das Böse, wenn man das ganz hautnah erlebt?

Wie sieht das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit aus? Hat sich die Gewichtung von Prävention und Repression verschoben? Braucht es mehr staatliche Verbote und Eingriffe, oder braucht es im Gegenteil noch mehr gesellschaftliche, soziale und menschliche Verantwortung? Denn schafft nicht erst Solidarität Sicherheit?

Ohne Distanz vom Alltag, von diesen wichtigen politischen Fragen ging das nicht. Und gleichzeitig verlangen die vielen Fragen, die sich im damaligen politischen Alltag und heute im Alltag als jemand, der im Justiz- und Sicherheitsbereich weiterhin tätig ist Antworten, die in der Praxis umsetzbar sind.

Alle Antworten, alle Lösungsvorschläge auf konkrete oder allgemeine Problemstellungen müssen drei unabdingbare Voraussetzungen erfüllen:

- Ein solides rechtstaatliches Fundament und die Wahrung der Grundrechte
- Eine Reflexion des Verhältnis von Sicherheit und Freiheit
- Die Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit anderen Auffassungen

Gewissheit besteht am Anfang eines solchen Entwicklungsprozesses von praxisadäquaten Lösungen nur in einem Punkt:

Dass die drei erwähnten Punkte

Rechtsstaatliches  
Fundament/Grundrechtsschutz  
Reflexion zum Spannungsverhältnis von  
Freiheit und Sicherheit  
Offenheit gegenüber anderen Auffassungen

Unabdingbare Grundlage sein müssen: Und  
es sind ja keine fundamentalistischen  
Voraussetzungen, sondern v.a. die Garantie  
des Diskurses, das kluge Abwägens, das  
Suchen und Finden und Verwerfen.

Ohne diese Vorgehensweise ist die Chance,  
dass sich eine Lösung bewährt, zum  
vornherein gering. Zudem sind wir permanent  
in einem öffentlichen Risiko-Diskurs, oft  
latent, manchmal aber auch ganz konkret.  
Und diese Ebene lässt sich nicht auf Befehl -  
oder auf frommen Wunsch - wegzaubern; sie  
ist Teil der Auseinandersetzung, so schrill sie  
auch manchmal - und nicht nur von den  
Boulevard-Medien - geführt wird.

Der Soziologe Thomas Lemke hat 2002 im  
Gegensatz zum realistischen Risikobegriff  
(den etwa Ulrich Beck vertritt) den  
nominalistischen Risikobegriff in die  
Diskussion gebracht.

Risiken entsprechen nach dieser Theorie nicht  
realen Tatsachen oder bilden diese ab, sie  
produzieren vielmehr gesellschaftliche  
Realität. Gemäss Lemke - der diesen Aspekt  
in seine Forschungsarbeit über Gentests und  
genetische Risiken einbrachte -

„existiert ein solches Risiko nicht als  
naturwissenschaftlich feststellbare Tatsache,  
ist also kein biologisch-empirischer  
Sachverhalt, sondern der Effekt einer sozialen  
„Problematisierung“ und repräsentiert ein  
spezifisches

gesellschaftliches Kalkül, ein Denken über Ereignisse.“ Der Diskurs über solche Risiken repräsentiert „ein spezifisches gesellschaftliches Kalkül, ein Denken über Ereignisse (...) und ist eingefasst in allgemeine Versuche der sozialen Steuerung und Prävention.“

Diese Art von Risiko unterscheidet sich gemäss Lemke vom klassischen Risikobegriff auch dadurch, dass er sich auf Versicherungsrisiken reduzieren lässt, wo eine Logik von Kompensation und Kapitalisierung möglich ist. Solche Risiken folgen vielmehr einem Imperativ der Vermeidung und Verminderung. Auch hier wieder: Prävention und Vorsorge, „Regierung“ von Risiken, woran sich unschwer auch die Foucaultsche Denkschule von Thomas Lemke erkennen lässt.

Gemäss Lemke stellen die in seiner Forschung soziologisch betrachteten genetische Risiken einen eigenständigen Risikotypus dar. Sie erfordern zwar einerseits ein statistisches und epidemiologisches Wissen über die Verteilung von Fällen in einer Population, sie erlauben es jedoch andererseits – im Unterschied zu Versicherungsrisiken – das Risiko direkt im Körper der Individuen zu diagnostizieren. Anders als das System der Versicherungsrisiken, das beispielsweise nicht darauf abzielt, spätere Opfer von Autounfällen zu identifizieren und diese zu verhindern, sind genetische Risiken lokalisierbar und prognostizierbar - und damit auch vermeidbar, genau so wie Taten, die jemand in einem langjährigen Clinch mit Behörden angedroht oder vielleicht auch nur angetönt hat.

Ich bin im Rahmen und beim aktuellen Stand meiner Überlegungen noch nicht so weit, dass ich abschliessend feststellen kann, ob mit einem solchen Ansatz die Diskussion, die

interne wie die öffentliche Diskussion über das Problem, dem die heutige Tagung gewidmet ist, besser verstanden werden kann. Ich hoffe, dass diese Tagung dazu beiträgt, dass ich heute abend vielleicht etwas mehr darüber weiss.

Mein Referat grenzt sich von den anderen beiden Referaten ab, indem ich das Thema - wie der ursprüngliche Titel sagt - aus der Sicht der Politik und des Strafrechts behandle: Die politische Dimension ist vor allem geprägt durch den vorher erwähnten Risikodiskurs, besser gesagt: durch den kaum stattfindenden Risikodiskurs.

Auch das Recht ist - natürlich - politisch geprägt, sind es doch politische Instanzen, die es national wie kantonal erlassen: National- und Ständerat, die kantonalen Parlamente. Und die Exekutiven sowie die Verwaltung setzen es um.

Auf die rechtliche Dimension komme ich später zurück, möchte aber zuerst eine konkrete Handlungsebene etwas beleuchten:

Die Chancen der Konfliktvermeidung. (bzw. Konfliktgestaltung: in Zug gab es vor rund 10 Jahren ein Institut für KonfliktGESTALTUNG, ein Begriff, der die Thematik weit besser beschreibt als es mit KonfliktVERMEIDUNG möglich ist)

Die besten Massnahmen sind die, mit denen erreicht werden kann, dass Konflikte gar nicht entstehen oder frühzeitig erkannt werden.

Das fängt mit einer Verwaltung an, die schon beim erstinstanzlichen Entscheid mit hoher Sorgfalt arbeitet, die Betroffenen in das Verfahren einbezieht und Instrumente wie das rechtliche Gehör nicht einfach als lästige,

vom Gesetz vorgeschriebene formale Pflichtübung betrachtet, sondern als Möglichkeit zum Gespräch mit der vom Entscheid betroffenen Person. Das mag banal tönen, aber es ist entscheidend für die Qualität einer Verwaltung.

Selbstverständlich müssen Gremien, die letztinstanzlich entscheiden, mit Personen von hoher Qualität besetzt sein; wenn aber in der Verwaltung selber das Gefühl vorherrscht, „es gibt ja noch ein Rechtsmittel, wir müssen uns gar nicht anstrengen“, dann nützen die besten Leute in der höchsten Instanz überhaupt nichts.

Kommt es bei aller Sorgfalt der Verwaltung dennoch zum Konflikt,

und das ist bei bestem Wissen und Gewissen nicht auszuschliessen,

ist es sehr wichtig, dass sich die betroffenen Menschen möglichst rasch an eine Stelle wenden können, die tatsächlich von der Verwaltung und der Politik unabhängig ist. Deshalb setzte der Regierungsrat im Jahr 2002 in einem ersten Schritt, quasi als Nukleus für eine vorletztes Jahr geschaffene Ombudsstelle, einen Vermittler in Konfliktsituationen per 1. Februar 2003 ein.

Dieser vermittelt unentgeltlich zwischen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und der kantonalen Verwaltung auf der anderen Seite. Dazu gekommen sind aus der Praxis heraus auch die Gemeindeverwaltungen.

Der Vermittler wie die heutige Ombudsstelle sind fachlich völlig unabhängig und wirkt auf eine faire und gütliche Konfliktlösung hin. Gegenüber allen Betroffenen wahrt sie die

Prinzipien der Fairness und der Unvoreingenommenheit.

Entscheidend ist, dass mögliche Konfliktfelder frühzeitig erkannt und angepackt werden können und ein „Fall“ nicht innerhalb der Verwaltung eskaliert. Gemäss den Erkenntnissen der Vermittler- oder Mediationstechnik wissen wir heute, dass jeder Konflikt umso rascher gelöst werden kann, je früher er als solcher erkannt wird und je eher er professionell begleitet wird.

Bei langwierigen Konflikten eine Lösung zu finden, erweist sich erfahrungsgemäss als sehr schwierig, in einigen Fällen sogar als unmöglich.

Und hier kommt die rechtliche Dimension - ich habe Ihnen ja angekündigt, dass ich später darauf komme, jetzt ist später - die rechtliche Dimension kommt hier stärker zum Tragen:

Rechtlich haben wir eine zweifache Ausgangslage:

Zum einen das im Titel meines Referates erwähnte Strafrecht. In der Regel handelt es sich bei der von uns betrachteten Personengruppe meist um den Tatbestand der Drohung.

Art. 180 Abs. 1 StGB:

„Wer jemand durch schwere Drohung in Schrecken oder Angst versetzt, wird, auf Antrag, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft.“

Hier braucht es bei der bedrohten Person den Eindruck, dass sie tatsächlich in Angst oder Schrecken versetzt wurde, was die



Tatbestandsmässigkeit vom Täter zum Opfer verlagert. Die Statistik stellt eine beträchtliche Zunahme der Verurteilungen in den letzten Jahren fest; das hat aber u.a. auch damit zu tun, dass die Tat in Fällen von häuslicher Gewalt von Amtes wegen verfolgt wird.

Wesentlicher als das Strafrecht ist das Polizeirecht massgebend für den Umgang mit sogenannten Querulanten.

Die Polizei hat ja eine Doppelrolle:

Einerseits ist sie - NACH einer Anzeige wegen Drohung - wie erwähnt gerichtspolizeilich tätig, in einem Strafverfahren gemäss Strafprozessordnung, bei dem sie für die Ermittlung zuständig ist.

Andererseits ist sie aber auch - im Rahmen des kantonalen Polizeigesetzes - zuständig für die Gefahrenabwehr.

Gefahrenabwehr enthält den Begriff der Gefahr und auch der Gefährdung, sei es durch eine Situation (Erdrutsch, Hochwasser), sei es durch eine Person.

Können Frustrationen nicht aus der Welt geschafft werden können oder nimmt die Person eine Ombudsstelle nicht in Anspruch, fehlt es an der Fähigkeit, Konflikte in einem positiven Sinn auszutragen, kann es zu Situationen kommen, in der die Polizei auch unterhalb der Schwelle einer Straftat einbezogen werden kann - und muss:

Das ist also bereits bei einer Situation vor, die unter der Schwelle einer strafrechtlich relevanten Situation liegt, sofern eine relevante Gefährdung vorliegt.

Für Fälle von akuter, offensichtlicher Gefahr ist ein sofortiges Einschreiten der Polizei möglich und notwendig, und zwar mit dem polizeilichen Gewahrsam, der allerdings nur 24 Stunden dauern kann, sei es nach kantonalem Polizeirecht oder nach der StPO.

Eröffnet die Staatsanwaltschaft eine Untersuchung (weil ein Anfangsverdacht vorliegt und auch der für eine Untersuchungshaft notwendige dringende Tatverdacht) kann die Haft weitergeführt werden. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, ist die Person aus dem Polizeigewahrsam zu entlassen.

Das ist das Vorgehen in akuten Fällen.

Sehr oft sind es aber nicht dermassen akute Fälle, sondern Konfliktsituationen, die bereits länger andauern, schwelen, mit einem Auf- und Ab, Tendenz: verworrener, verbissener, verzweifelter, und das durchaus nicht nur auf der Seite des betroffenen Bürgers, sondern auch der Verwaltung.

Wie bekommt man hier eine Einschätzung, ob eine potentielle Gefährdung vorliegt?

Wie kann ein standardisierter Ablauf gestaltet sein, damit man die Gefährdung durch eine Person, die queruliert, auffällig ist oder bereits droht?

Welches sind die grundlegenden Faktoren, die berücksichtigt werden müssen?

Zu unterscheiden ist zuerst einmal, ob eine Person situations- oder persönlichkeitsbezogen handelt. Dann ist die eigentliche Drohung zu analysieren, samt den Umständen. Von

Nutzen, ja gar notwendig kann auch eine Gefährderansprache sein. Und nicht vergessen: auf sein Bauchgefühl kann sich ein erfahrener Polizist verlassen. Wenn er sich überlegt, ob er die Person ansprechen soll, dann ist sein Gefühl wohl richtig: die Ansprache zeigt der Person auch, dass man sie ernst nimmt und sich auch ernsthaft Gedanken macht, was sie im Sinn hat und dass man allenfalls reagieren muss.

In verschiedenen Polizeikorps werden entsprechende Tools (und damit meine ich nicht primär eine IT-Lösung, sondern ein Analyse - Instrument) eingesetzt oder vorbereitet, und ich bin überzeugt, dass die Polizei der richtige Ansprechpartner ist für eine Beurteilung: denn sie hat die Grundlage, gestützt auf das Polizeigesetz bei einer Gefährdung, v.a. wenn sie akut ist, einzugreifen (Gefahrenabwehr als wichtiger Teil der Polizeiarbeit, neben der gerichtspolizeilichen Arbeit).

Eine andere Frage ist, wie mit Informationen umgegangen wird und der Informationsfluss zwischen verschiedenen Behörden gestaltet ist. Entsprechende Personen sprechen oft verschiedene Behörden an oder sind in Kontakt - und in Auseinandersetzung - mit verschiedenen Behörden.

Ob hier eine zentrale Informationsstelle in der Verwaltung oder gar im Kanton (inkl. Gemeinden) das richtige Instrument ist, ist eine Frage, die wir schon anfangs 2002 - also kurz nach dem Attentat - geprüft haben.

Wir sind damals zum Schluss gekommen, dass die Früherkennung potentiell gefährlicher Personen bei der Polizei stattfinden muss:

Im Rahmen unserer damaligen Abklärungen wurde auf die Schaffung einer verwaltungsinternen Meldestelle im Sinne eines Informationserhebungs- und Informationsverwaltungszentrums verzichtet. Bei besonderen Vorkommnissen im Umgang mit Verwaltungskunden konnten aber die Staatsangestellten des Kantons Zug der Sicherheitsdirektion eine Meldung machen. Die Betroffenen wurden anschliessend über die verschiedenen, adäquaten Vorgehensmöglichkeiten informiert (z.B. Anzeige bei der Polizei / beim Untersuchungsrichteramt; Rechtsberatungsstellen; ab 1.2.03 Vermittlerstelle). Diese damalige „Meldestelle“ – der bessere Begriff, der auch der Realität entsprach, war der Ausdruck „Beratungsstelle“ – stützt sich im Wesentlichen auf die Schutzpflicht des Arbeitgebers gegenüber seinen Angestellten ab (vgl. Art. 28 ZGB und Art. 328 OR).

Klar wurde auch, dass eine solche Meldestelle, die Informationen sammeln und auswerten würde, schwierige Personen zur Anfrage brächte, b sie bei der Meldestelle registriert wären. Hier keine Auskunft zu geben, wäre schon datenschutzrechtlich kaum möglich; dazu käme, dass eine Auskunftsverweigerung den Konflikt auch auf dieser Ebene anheizen würde.

Bei der Polizei können hingegen die entsprechenden Informationen bearbeitet werden, die gesetzliche Grundlage ist allein schon mit dem Polizeigesetz vorhanden.

Im Kanton Zug hat die Justizprüfungskommission ein Postulat eingereicht zur Schaffung einer zentralen Informationsstelle mit erhöhtem Konflikt-/Gewaltpotential. Der Regierungsrat

favorisierte eine Erweiterung der Mitteilungspflichten (wie sie auch im Jugendstrafbereich namentlich mit der Mitteilung an Schulen in einigen Kantonen eingeführt wurde (entweder Pflicht oder zumindest ein Mitteilungsrecht). Eine nähere Auseinandersetzung mit all diesen Fragen ist in diesem Rahmen natürlich nicht möglich; es fragt sich auch, wo die Schwelle gesetzt wird, ab der Informationen ausgetauscht werden dürfen.

Und es stellt sich die Frage, ob bei Hinweisen die Polizei - ausgestattet mit den entsprechenden Analysemöglichkeiten - nicht rascher und „sicherer“ eine Erst-Beurteilung machen kann, ob eine Gefährdung vorliegt.

Hier überschneiden sich dann natürlich auch die Fachbereiche - und sind - dringend auf Zusammenarbeit, fachlichen Rat und Kooperation angewiesen.

Ich bin auf die Arbeit in den Arbeitsgruppen gespannt - wo wir diese Überlegungen sicher vertiefen können.

Vielen Dank!