



ARBEITSHILFE STAATSVERWEIGERER

—

Grundlagen für den Umgang mit Staatsverweigerern

Version 2.0 | 27. Juni 2024

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS.....	2
1. AUSGANGSLAGE UND ZWECK DER ARBEITSHILFE	3
2. WAS SIND STAATSVERWEIGERER?	4
3. VERWEIGERUNG DER MITWIRKUNG AM VERFAHREN	5
4. UMGANG MIT QUERULATORISCHEN EINGABEN	6
5. BILD- UND TONAUFNAHMEN.....	8
5.1. STRAFRECHTLICHER SCHUTZ.....	8
5.2. ZIVILRECHTLICHER SCHUTZ	9
5.3. VERWALTUNGSRECHTLICHER SCHUTZ.....	10
6. MITNAHME VON DRITTPERSONEN	11
7. UID-NUMMERN VON GEMEINDEN.....	12
8. BEAMTENSTATUS IN DER SCHWEIZ.....	13
9. IDENTITÄT VON VOLLZUGSORGANEN	14
10. ELEKTRONISCHE UNTERSCHRIFT	15
11. ANLEGEN VON DATENSAMMLUNGEN	16
12. ADRESSIERUNG VON SCHREIBEN / VERGABE VON NUMMERN	17
13. SCHIKANÖSE BETREIBUNGEN.....	19
14. STRAFANZEIGEN GEGEN BEHÖRDENMITGLIEDER	20
15. UMGANG MIT DROHUNGEN	21
16. VERDACHT AUF WAFFENBESITZ	22

1. AUSGANGSLAGE UND ZWECK DER ARBEITSHILFE

In letzter Zeit werden immer mehr Gemeinden mit sogenannten «Staatsverweigerern»¹ konfrontiert. Vor diesem Hintergrund ist in verschiedenen Gemeinden und Fachverbänden das Bedürfnis entstanden, eine Hilfestellung für den Umgang mit Staatsverweigerern zu erhalten.

Die VSGP hat deshalb im Februar 2023 einen Erfahrungsaustausch mit verschiedenen Vertretern aus diversen Fachbereichen und Regionen bzw. des Kantons durchgeführt. Dabei erfolgte eine Bestandesaufnahme über offene Fragen.

Es hat sich gezeigt, dass die Fragen teilweise allgemeiner Natur sind und teilweise sehr fachspezifisch (z.B. Betriebs- oder Steuerwesen). Die vorliegende Arbeitshilfe behandelt nur allgemeine Fragestellungen. Die Behandlung der fachspezifischen Fragen erfolgt durch die jeweiligen Fachverbände.

Eine erste Fassung der Arbeitshilfe² mit allgemeinen Fragen aus dem Erfahrungsaustausch vom Februar 2023 wurde den Gemeinden mit der Bitte unterbreitet, allfällige Ergänzungsfragen einzureichen. Gestützt auf diese Umfrage sind zahlreiche Zusatzfragen gestellt worden, was zeigt, dass die Thematik tatsächlich sehr aktuell und die Betroffenheit in einzelnen Gemeinden sehr gross ist.

Eine vollständige Beantwortung aller sich in der Praxis stellenden Fragen ist indessen nicht möglich und auch nicht sinnvoll, weil dies dazu führen würde, dass der Blick auf das Wesentliche verloren ginge. Deshalb werden nachfolgend vor allem die sich am häufigsten stellenden Fragen aus der Verwaltungspraxis beantwortet.

In der Zwischenzeit hat auch die Schweizerische Kriminalprävention SKP eine Broschüre mit dem Titel «Staatsverweigerer und Selbstverwalter – Informationen und Hinweise zum Umgang» herausgegeben.³ Die hier vorliegende Arbeitshilfe fokussiert vor allem auf praktische und rechtliche Hinweise zum Umgang mit Staatsverweigerern. Die beiden Dokumente ergänzen sich damit ideal.

Die aktuelle Version 2.0 wurde gegenüber den bisherigen Fassungen mit weiteren Themen ergänzt.

¹ Soweit im Rahmen dieser Arbeitshilfe eine Bezeichnung in männlicher Form erfolgt, ist immer auch die weibliche Form gemeint.

² Version 1.0 vom 5. April 2023.

³ Abrufbar unter <https://www.skppsc.ch/de/projekte/kantonales-bedrohungsmanagement/>.

2. WAS SIND STAATSVERWEIGERER?

Beim Phänomen der Staatsverweigerer muss strikt zwischen einer inhaltlichen und einer rechtlichen Einordnung unterschieden werden. Inhaltlich handelt es sich um Personen, welche bestimmte Verhaltensweisen oder Merkmale aufweisen. Das Lage- und Nachrichtenzentrum der Kantonspolizei St.Gallen (LNZ) konnte dabei die folgenden Charakteristiken identifizieren:⁴

Lage- und Nachrichtenzentrum
Kantonspolizei St.Gallen

Profil Selbstverwalter/Staatsverweigerer

Die meisten Selbstverwalter/Staatsverweigerer zeichnen sich durch ein oder mehrere Merkmale aus der folgenden Darstellung aus:



Aus rechtlicher Sicht ist ein Staatsverweigerer lediglich als «anstrengender Kunde» zu verstehen. Es gibt keine eigenständige rechtliche Einordnung eines Staatsverweigerers. Nachfolgend wird daher beschrieben, wie mit den bestehenden rechtlichen Instrumenten ein möglichst guter Umgang mit solchen Personen gefunden werden kann und welche Handlungsmöglichkeiten es für Behordenmitarbeitende gibt, die sich im Alltag mit Staatsverweigerern konfrontiert sehen.

⁴ «Leitfaden für den behördlichen Umgang mit Selbstverwaltern und Staatsverweigerern» des LNZ vom 14. November 2022.

3. VERWEIGERUNG DER MITWIRKUNG AM VERFAHREN

Grundsätzlich gilt im Verwaltungsverfahren der sogenannte Untersuchungsgrundsatz (Art. 12 Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRP, sGS 951.1). Das bedeutet, dass die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen abklärt und auch alle Beweise erhebt, die für die richtige und vollständige Erhebung des Sachverhalts benötigt werden.

Dieser Untersuchungsgrundsatz gilt allerdings nicht absolut und wird durch die Mitwirkungspflichten der Parteien eingeschränkt. Die Mitwirkungspflichten werden vom VRP nicht systematisch oder vollständig geregelt und sind teilweise in Spezialgesetzen (z.B. im Steuergesetz, StG, sGS 811.1) konkretisiert.

Da eine abschliessende gesetzliche Umschreibung der Mitwirkungspflicht im Kanton St.Gallen fehlt, hat sich das Verwaltungsgericht verschiedentlich zur Mitwirkungspflicht geäußert und folgendes festgehalten:

- Die Mitwirkungspflicht greift insbesondere in jenen Verfahren, welche von der betroffenen Person eingeleitet worden sind und in denen sie eigene Rechte geltend macht. Möchte eine Person beispielsweise eine Bewilligung oder eine staatliche Leistung erhalten, dürfen an die Mitwirkungspflicht höhere Anforderungen gestellt werden.
- Die Partei hat der Behörde diejenigen Tatsachen mitzuteilen, die sie besser kennt oder die von der Behörde nur mit übermässigem Aufwand erhoben werden könnten (z.B. Einreichung bestimmter Unterlagen).
- Die Mitwirkungspflicht bezieht sich auf alle Arten der Sachverhaltsermittlung (Vorlegen von Urkunden, Erteilen von Auskünften, Duldung von Augenscheinen etc.) und dies selbst dann, wenn sich das entsprechende Beweismittel zum Nachteil der betroffenen Person auswirken könnte.

Wird die Mitwirkungspflicht verletzt, kann dies zu Rechtsnachteilen für die betroffene Person führen. Ein solcher Rechtsnachteil kann beispielsweise in einem Nichteintretensentscheid, einer entsprechenden Berücksichtigung bei der Beweismittelwürdigung oder einem Aktenentscheid bestehen. Keine Mitwirkungspflichten haben die Parteien bei der Geltendmachung der massgeblichen Rechtsnormen, denn die Behörden haben das Recht von Amtes wegen anzuwenden.

4. UMGANG MIT QUERULATORISCHEN EINGABEN

Sowohl die Bundes- und die Kantonsverfassung (BV, SR 101; KV, sGS 111.1) als auch das VRP sehen verschiedene Verfahrensgarantien vor, welche ein gerechtes und rechtsstaatliches Verfahren sicherstellen sollen. Eine Kernbestimmung bildet dabei der Anspruch auf rechtliches Gehör.

Jede Prozesspartei hat das Recht, von Behörden und Gerichten angehört zu werden und auf Vorbringen Stellung zu nehmen. Das rechtliche Gehör gilt allerdings nicht absolut und wird insbesondere bei offensichtlich unzulässigen oder unbegründeten Eingaben eingeschränkt (Art. 15 Abs. 1 VRP). Als offensichtlich unbegründet gilt eine Eingabe dann, wenn sie keine hinreichende Begründung enthält oder rechtsmissbräuchlich gestellt wird.

Dies ist zwar nicht leichthin anzunehmen, liegt jedoch eine solche querulatorische Eingabe vor, ist auf ein Gesuch oder ein Rechtsmittel in der Regel nicht einzutreten (Art. 39^{bis} i.V.m. Art. 58 i.V.m. Art. 64 VRP).

Der Begriff «Querulant» oder «querulatorisches Verhalten» wird im Gesetz nicht einheitlich definiert und wurde weitgehend durch die Lehre und Rechtsprechung konkretisiert. Es handelt sich um ein Verhalten, welches nicht auf den Schutz berechtigter Interessen abzielt. Dies ist beispielsweise der Fall bei

- Rechtsvorkehrungen, die nicht mehr auf vernünftigen Überlegungen beruhen;
- diffus ausformulierten Eingaben;
- offensichtlich unhaltbaren Ausstandsbegehren (z.B. für eine ganze Behörde);
- Stellung von unhaltbaren Strafanzeigen;
- Diffamierungen und Beleidigungen;
- offensichtlich unbegründeten Anträgen;
- Anträgen, die trotz wiederholter Belehrungen und Abweisungen erneut eingereicht werden.

Weiter sieht das VRP im Rahmen der Verfahrensdisziplin die Möglichkeit eines mündlichen oder schriftlichen Verweises sowie einer Ordnungsbusse bis zu CHF 1'000.00 vor, wenn ein Verfahren mutwillig eingeleitet oder geführt wird (Art. 31 Abs. 1 lit. a VRP). Als mutwillig gilt eine Verfahrensführung, wenn diese schikanös, querulatorisch oder missbräuchlich erscheint und die Prozesschancen derart schlecht stehen, dass keine vernünftig handelnde Person das Verfahren

führen würde. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn leichtfertig oder böswillig unrichtige Tatsachen behauptet werden, ein Verfahren einzig mit dem Ziel geführt wird, anderen zu schaden oder Ziele verfolgt werden, die mit dem Verfahren gar nichts zu tun haben. Voraussetzung für einen Verweis oder eine Ordnungsbusse ist jeweils die Rechtshängigkeit eines Verfahrens. Ein darüberhinausgehendes Disziplinarrecht steht den Behörden hingegen nicht zu (z.B. bei einer rein telefonischen Anfrage ausserhalb eines Verfahrens). Aufgrund der Verweisnormen in Art. 58 und 64 VRP können Ordnungsstrafen nicht nur im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden, sondern auch im Rekurs- und Beschwerdeverfahren verhängt werden. Bevor eine Ordnungsstrafe ausgesprochen wird, ist diese zunächst anzudrohen.

Was den täglichen Umgang mit querulatorischen Personen betrifft, hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern folgende Handlungsempfehlungen herausgegeben, welche wertvolle Hilfestellungen für die allgemeine Behördentätigkeit bieten können:⁵

- **Zentrale Koordination:** Bearbeitung durch eine Person und Definition einer festen Ansprechperson (Zweck: Aufbau einer Vertrauensbeziehung und Eingrenzung des unkontrollierten Agierens);
- **Bei berechtigten Anliegen:** Gewährleistung schneller und unbürokratischer Unterstützung;
- **Festlegung und Kommunikation eines klaren Verfahrens:** Aufzeigen, wie gegen den subjektiv wahrgenommenen Missstand vorgegangen werden kann (Zweck: Verminderung der psychischen Belastung der betreffenden Person);
- **Art der Kommunikation:** Nach Möglichkeit persönliche Gespräche und nicht schriftliche Korrespondenz;
- **Klare Grenzziehung:** Keine Toleranz gegenüber Drohungen und Beleidigungen (ggf. bei Drohungen Anzeige erstatten);
- **Sachzwänge vermeiden:** Der betreffenden Person einen Ausweg anbieten, bei dem sie ihr Gesicht wahren kann.

⁵ https://gewaltpraevention.lu.ch/Beruflich_Oeffentlich/Querulatorisches_Verhalten, zuletzt besucht am 25.05.2023.

5. BILD- UND TONAUFNAHMEN

Werden Behördenangestellte mit ungewollten Bild- oder Tonaufnahmen von sich konfrontiert, so stehen ihnen straf-, zivil- sowie verwaltungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten und Sanktionen zur Verfügung. Nachfolgend finden sich die wichtigsten Rechtsgrundlagen im Überblick.

5.1. STRAFRECHTLICHER SCHUTZ

Das Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) sieht verschiedene Tatbestände vor, welche nicht genehmigte Bild- und Tonaufnahmen unter bestimmten Voraussetzungen unter Strafe stellen. Dabei ist in jedem Einzelfall genau zu prüfen, ob die entsprechenden Tatbestandsmerkmale erfüllt sind.

Insbesondere könnten die folgenden Strafbestimmungen in Frage kommen, welche im Folgenden genauer dargelegt werden:

- Abhören und Aufnehmen fremder Gespräche (Art. 179^{bis} StGB)
- Unbefugtes Aufnehmen von Gesprächen (Art. 179^{ter} StGB)
- Verletzung des Geheim- oder Privatbereichs mit Aufnahmegegeräten (Art. 179^{quater} StGB)

Abhören und Aufnehmen fremder Gespräche (Art. 179^{bis} StGB)

Wer ein fremdes nichtöffentliches Gespräch ohne die Einwilligung aller daran Beteiligten mit einem Abhörgerät abhört oder auf einen Tonträger aufnimmt, wird auf Antrag bestraft. Gleiches gilt für die Auswertung und Bekanntgabe von Tatsachen, die durch das Abhören oder die Aufnahme erhoben wurden, sowie die Aufbewahrung oder Zugänglichmachung solcher Aufnahmen.

Als Täter kommt jede Person in Frage, welche nicht selbst am Gespräch teilnimmt (ansonsten kommt Art. 179^{ter} StGB zur Anwendung, vgl. unten). Geschützt wird sodann nur das nichtöffentliche Gespräch. Als nichtöffentlich gilt nach neuster bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein Gespräch immer dann, wenn sich unter der Berücksichtigung der gesamten Umstände, die Teilnehmer des Gesprächs in der legitimen Erwartung unterhalten, dass ihre Äusserungen nicht für jedermann verständlich bzw. zugänglich sind. Dies kann bei Gesprächen zwischen Privatpersonen ebenso zutreffen wie bei Gesprächen, die aus öffentlich-rechtlicher Verpflichtung geführt werden. Ein Gespräch in einer geschlossenen Büroräumlichkeit oder am Telefon wird da-

mit in der Regel als nichtöffentlich zu qualifizieren sein. Bei Gesprächen in allgemein zugänglichen Räumlichkeiten wird die Voraussetzung der Nichtöffentlichkeit hingegen eher nicht gegeben sein.

Unbefugtes Aufnehmen von Gesprächen (Art. 179^{ter} StGB)

Im Gegensatz zu Art. 179^{bis} StGB (vgl. oben) muss der Täter zur Erfüllung dieses Straftatbestands selbst am Gespräch teilgenommen haben. Geschützt wird auch hier nur das nichtöffentliche Gespräch. Unter Art. 179^{ter} StGB fallen grundsätzlich nur heimliche Aufnahmen. Wer um die Aufnahme weiss und Einspruch dagegen erhebt, sich aber trotzdem äussert, willigt konkludent in die Aufnahme ein, sofern er die Möglichkeit hat, zu schweigen. Auch für die Strafverfolgung nach Art. 179^{ter} StGB braucht es einen Strafantrag.

Verletzung des Geheim- oder Privatbereichs mit Aufnahmegeräten (Art. 179^{quater} StGB)

Schliesslich wird auf Antrag bestraft, wer Tatsachen aus dem Geheimbereich (z.B. familiäre Konflikte, sexuelle Verhaltensweisen, körperliche Leiden etc.) oder eine nicht ohne weiteres zugängliche Tatsache aus dem Privatbereich (z.B. Aufnahmen in nicht frei zugänglichen Räumen wie Toiletten etc.) mit einem Aufnahmegerät beobachtet, aufnimmt oder Dritten zugänglich macht. Das Aufnehmen von Gesprächen im behördlichen Kontext dürfte damit in aller Regel nicht von Art. 179^{quater} StGB erfasst sein, es sei denn, der Angriff gelte dem Behördenmitglied persönlich.

5.2. ZIVILRECHTLICHER SCHUTZ

Jede Person hat das Recht am eigenen Bild, an der eigenen Stimme und am eigenen Wort (Art. 28 Zivilgesetzbuch, ZGB, SR 210). Grundsätzlich darf somit niemand ohne seine Zustimmung (vorgängig oder nachträglich) beispielsweise durch Film oder Fotografie abgebildet werden. Das Recht am eigenen Bild erfasst die Herstellung, Beschaffung und Veröffentlichung von Personenbildern. Unzulässig sind insbesondere Aufnahmen von Personen, die die Abgebildeten kompromittieren oder sonst in ungünstigem Licht erscheinen lassen. Eine Abbildung ist jedoch in der Regel dann zulässig, wenn die abgebildete Person Teil der Umgebung oder eines Ereignisses ist und damit nur zufällig auf dem Bild erscheint. Untersagt ist ferner die Verwendung von Tonaufnahmen, sofern die Stimme der betroffenen Person individualisierbar ist.

Generell ist zu beachten, dass nur gegen die Veröffentlichung von Bild- und Tonaufnahmen vorgegangen werden kann, wenn die Veröffentlichung widerrechtlich ist, wenn also keine

Rechtfertigungsgründe (z.B. Einwilligung durch die betroffene Person) oder höherwertige Interessen (z.B. Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit) vorliegen. Ob dies der Fall ist, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen.

Liegt eine Persönlichkeitsverletzung vor, so kann die betroffene Person beim Gericht beantragen, eine drohende Verletzung zu verbieten, eine bestehende Verletzung zu beseitigen oder die Widerrechtlichkeit der Verletzung festzustellen, wenn sich diese weiterhin störend auswirkt (Art. 28a ZGB).

Je nach den konkreten Umständen kommt auch ein Anspruch auf Schadenersatz (sofern ein Schaden nachgewiesen werden kann) oder Genugtuung in Betracht, wobei eine Genugtuungszahlung nur bei einer schweren Verletzung zugesprochen wird. Wurde die Persönlichkeit durch Veröffentlichung von Bild- oder Tonaufnahmen bereits verletzt oder ist eine Verletzung zu befürchten, so besteht neben der Klageeinreichung allenfalls auch die Möglichkeit, sich mit einem vorsorglichen Massnahmengesuch an das zuständige Gericht zu wenden (Art. 261 Zivilprozessordnung, ZPO, SR 272). Wird das Gesuch gutgeheissen, so kann eine Veröffentlichung unverzüglich (d.h. ohne zuerst das ganze Gerichtsverfahren durchlaufen zu müssen) verhindert bzw. unterbunden werden.

5.3. VERWALTUNGSRECHTLICHER SCHUTZ

Wie bereits erwähnt, sieht Art. 31 VRP die Möglichkeit eines Verweises oder einer Ordnungsbusse vor. Diese Disziplinar massnahmen bestehen nicht nur bei der mutwilligen Verfahrensführung, sondern auch bei der Verletzung von Vorschriften oder Anordnungen der Behörden sowie des von ihr beauftragten Organs. Eine solche Anordnung kann beispielsweise die Untersagung von Bild- und Tonaufnahmen sein.

6. MITNAHME VON DRITTPERSONEN

Im Umgang mit Staatsverweigerern kommt es immer wieder vor, dass diese Drittpersonen als «Zeugen» zu Verwaltungshandlungen mitnehmen und die Handlungen der Behörden so teilweise erschweren oder behindern. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass das Gesetz die Mitnahme solcher Begleitpersonen als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs grundsätzlich schützt. Nach Art. 10 Abs. 1 VRP können sich Beteiligte verbeiständen oder – soweit nicht persönliches Erscheinen gefordert wird – vertreten⁶ lassen. Es ist deshalb zulässig, sich im Rahmen der Verbeiständung von einer Vertrauensperson begleiten und unterstützen zu lassen.

Dennoch haben sich Behörden auch von Drittpersonen (Begleitpersonen, Zuhörer in öffentlichen Verhandlungen etc.) nicht alles gefallen zu lassen, denn auch gegenüber diesen Personen können Ordnungsstrafen i.S.v. Art. 31 VRP ausgesprochen werden.

Das bedeutet, dass auch Drittpersonen mit einem Verweis oder einer Ordnungsstrafe diszipliniert werden können, wenn sie sich unangemessen verhalten. Darunter zu verstehen sind beispielsweise ehrverletzende oder drohende Äusserungen, unzulässige Bild- und/oder Tonaufnahmen sowie die Verletzung des Anstands oder der guten Sitten, worunter allgemein ein Verhalten verstanden wird, welches einzig das Ziel verfolgt, Behördenmitglieder zu verletzen oder zu erniedrigen (Zwischenrufe, störende Geräusche etc.).

Im Rekurs- und Beschwerdeverfahren ist zudem Art. 55^{bis} VRP⁷ zu beachten, wonach der Verhandlungsleiter für den ungestörten Gang der Verhandlungen zu sorgen hat und Dritte aus der Verhandlung wegweisen kann. In Fällen grober oder wiederholter Ordnungsstörungen kann sogar der Verfahrensbeteiligte selbst weggewiesen werden.

⁶ Das Anwaltsmonopol gilt vor Verwaltungsbehörden sowie in Streitigkeiten über Schätzungen und öffentliche Abgaben nicht (Art. 12 lit. d des Anwaltsgesetz des Kantons St.Gallen, AnwG, sGS 963.70). Als Vertretung kommt damit jede handlungsfähige Person in Frage.

⁷ Für das Beschwerdeverfahren ist die Verweisnorm nach Art. 64 VRP heranzuziehen.

7. UID-NUMMERN VON GEMEINDEN

Eine häufige Behauptung von Staatsverweigerern ist, es handle sich bei Gemeinden um unternehmerisch tätige Firmen, da diese über eine UID-Nummer verfügen. Bei der UID-Nummer (Unternehmens-Identifikationsnummer) handelt es sich um eine einheitliche Identifikationsnummer, welche den Austausch zwischen Unternehmen und Behörden vereinfachen soll. Alle in der Schweiz aktiven Unternehmen sowie Institutionen erhalten als UID-Einheiten automatisch einen Eintrag im UID-Register. Mit ihrer UID-Nummer können sich Unternehmen und Institutionen anschliessend bei Behördenkontakten eindeutig identifizieren. Das UID-Register steht unter der Verantwortung des Bundesamts für Statistik und ist vom Handelsregister zu unterscheiden, welches der Aufsicht des Eidgenössischen Amtes für das Handelsregister untersteht und durch die Kantone geführt wird.

Eine UID-Nummer wird jedoch nicht nur an privatrechtliche Unternehmen im engeren Sinn (wie z.B. AG's oder GmbH's) vergeben. Ziel des UID-Registers ist es vielmehr die Gesamtheit aller Wirtschaftsakteure, die miteinander interagieren und zusammen das Wirtschaftsgefüge der Schweiz bilden, möglichst umfassend abzudecken.

Die Definition des Unternehmens wird deshalb vom Unternehmensidentifikationsgesetz (UIDG, SR 431.03) bewusst weit gefasst. Sowohl natürliche als auch juristische Personen, die in der Schweiz eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, sowie andere organisatorische oder institutionelle Einheiten, die aus rechtlichen, administrativen oder statistischen Gründen identifiziert werden müssen, sollen mit der UID-Nummer erfasst werden. So werden von Art. 3 Abs. 1 lit. c Ziff. 7 UIDG «Verwaltungseinheiten von Bund, Kantonen und Gemeinden, die aufgrund ihrer administrativen Aufgaben oder aus statistischen Gründen identifiziert werden müssen» als UID-Einheiten erfasst. So setzt beispielsweise die systematische Verwendung der AHV-Nummer einen Eintrag im UID-Register voraus.

In der Botschaft zum UIDG ist aber klar festgehalten, dass der Begriff des «Unternehmens» für die öffentliche Verwaltung nicht anwendbar ist.⁸

⁸ Botschaft zum Bundesgesetz über die Unternehmensidentifikation vom 28. Oktober 2009, BBl 2009 7884.

8. BEAMTENSTATUS IN DER SCHWEIZ

Eine weitere Frage, welche von Staatsverweigerern immer wieder aufgeworfen wird, betrifft die Aufhebung des Beamtenstatus in der Schweiz. So wird von Staatsverweigerern häufig vorgebracht, der Beamtenstatus sei in der Schweiz aufgehoben worden, weshalb alle Personen, welche sich als Beamte bezeichnen (z.B. Betreibungsbeamte nach Art. 2 Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz, SchKG, SR 281.1) den strafrechtlichen Tatbestand der Amtsanmassung bzw. des Amtsmissbrauchs erfüllen würden. Dieser Argumentation liegt allerdings eine Missdeutung des Beamtenbegriffs zu Grunde.

So ist es zwar zutreffend, dass der sogenannte «Beamtenstatus» in der Schweiz aufgehoben worden ist, dennoch gibt es auch heute noch Beamte in der Schweiz. Entscheidend für die Qualifikation einer Person als Beamter ist, dass sie in einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis beschäftigt ist und in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben tätig wird, wie dies beispielsweise bei Betreibungsbeamten der Fall ist.

Das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis ergibt sich dabei im Kanton St.Gallen entweder aus dem Personalgesetz (PersG, sGS 143.1) und/oder aus kommunalen Personalreglementen.

Mit dem *Beamtenstatus* wurden in der Vergangenheit hingegen verschiedene Modalitäten des Anstellungsverhältnisses umschrieben, wie beispielsweise die Wahl auf eine bestimmte Amtsdauer oder die Anstellung auf Grundlage einer Verfügung. Der Grund für die Aufhebung des Beamtenstatus, welcher im Kanton St.Gallen im Zuge der neuen Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001 erfolgte, lag im Wunsch, die Anstellungsverhältnisse flexibler auszugestalten und die Konkurrenzfähigkeit der Verwaltung mit dem privaten Arbeitsmarkt sicherzustellen. Aus diesem Grund wurden die vormals auf einer Verfügung beruhenden beamtenrechtlichen Dienstverhältnisse in vertragliche, öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse überführt. Aufgehoben wurde damit lediglich das *beamtenrechtliche Dienstverhältnis*. Wenn das Gesetz von «Beamter» spricht, ist deshalb wie erwähnt eine Person gemeint, welche in einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis beschäftigt ist und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben wahrnimmt.

9. IDENTITÄT VON VOLLZUGSORGANEN

Mitarbeitende einer Gemeinde besitzen meist keinen (Dienst-)Ausweis, welcher sie als deren Vollzugsorgane ausweist. Einige Spezialgesetze kennen verschiedene Arten von Ausweisen, durch welche sich Vollzugsorgane ausweisen können, beispielsweise das Polizeigesetz (PG, sGS 451.1).⁹

Fehlt es an einer spezialgesetzlichen Vorschrift, gilt e contrario, dass sich die Vollzugsorgane für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht speziell ausweisen müssen.

Es gibt zudem andere Möglichkeiten, um die Identität und die damit verbundene Legitimation zur Amtshandlung nachzuweisen. Beispielsweise kann das Behörden- oder Mitarbeitendenverzeichnis auf der Webseite der Gemeinde konsultiert werden, welches die einzelnen Mitarbeitenden zeigt und deren Verantwortlichkeiten bestätigt. Falls die Identität der Mitarbeitenden angezweifelt wird, kann auf die mit Namen beschrifteten Büroräumlichkeiten verwiesen oder sogar die eigene Identitätskarte vorgezeigt werden (obwohl dazu keine Verpflichtung besteht).

Der Nachweis der Legitimität zur Amtshandlung ergibt sich aus den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen, die den Vollzugsorganen der Gemeinden bestimmte Befugnisse und Verantwortlichkeiten zuweisen. Wenn ein Vollzugsorgan gemäss diesen Bestimmungen handelt, hat es die notwendige Autorität, um diese Handlungen vorzunehmen.

⁹ In Art. 14 Abs. 1 und 2 PG wird explizit festgehalten, dass sich Polizeikräfte bei jeder Amtshandlung ausweisen, wobei die Uniform als Ausweis gilt.

10. ELEKTRONISCHE UNTERSCHRIFT

Aufgrund der zunehmenden Digitalisierung ist es ein Bedürfnis, die (eigenhändige) Unterschrift zu digitalisieren, da damit viele Vorteile wie Zeit- und Kostenersparnisse einhergehen. Staatsverweigerer zweifeln in diesem Zusammenhang oftmals die Echtheit bzw. die Gültigkeit solcher elektronisch signierter Dokumente an.

Im Einzelfall stellt sich zunächst die Frage, um was für ein Dokument es sich handelt und ob dieses überhaupt eine Signatur resp. eine Unterschrift benötigt.

Grundsätzlich muss nur unterschrieben werden, was Rechte und Pflichten begründet.

Dokumente wie beispielsweise Verfügungen werden daher in der Regel noch immer handschriftlich unterzeichnet. In einigen Bereichen geben zudem Spezialgesetze einen Hinweis darauf, dass auch die elektronische Signatur von Dokumenten möglich ist.¹⁰

Die elektronische Signatur ist ein technisches Verfahren zur Überprüfung der Echtheit eines Dokuments, einer elektronischen Nachricht oder anderer elektronischer Daten sowie der Identität der oder des Unterzeichnenden. Als elektronische Signatur gelten Daten in elektronischer Form, die anderen elektronischen Daten beigefügt oder die logisch mit ihnen verknüpft sind und zu deren Authentifizierung dienen. Dokumente mit gesetzlicher Formvorschrift können grundsätzlich mit einer qualifizierten elektronischen Signatur signiert werden, wobei diese der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt ist.

Dokumente mit elektronischer Signatur sind somit genauso rechtsgültig wie handschriftlich unterzeichnete Dokumente.

¹⁰ Z.B. erfolgt die Zustellung von Mitteilungen, Verfügungen und Entscheiden der Betreibungs- und Konkursämter durch eingeschriebene Postsendung oder, mit dem Einverständnis der betroffenen Person, elektronisch. Bei elektronischer Zustellung sind die Mitteilungen, Verfügungen oder Entscheide mit einer elektronischen Signatur gemäss Bundesgesetz vom 18. März 2016 über die elektronische Signatur (ZertES, SR 943.03) zu versehen (Art. 34 Abs. 1 und 2 SchKG).

11. ANLEGEN VON DATENSAMMLUNGEN

Schliesslich stellt sich die Frage, ob von Personen, welche die Merkmale eines Staatsverweigerers aufweisen, allenfalls Datensammlungen oder Register angelegt werden dürfen.

Hierzu ist zu sagen, dass weltanschauliche sowie politische Ansichten und Tätigkeiten nach dem Datenschutzgesetz (DSG, sGS 142.1) zu den besonders schützenswerten Personendaten gehören (Art. 1 Abs. 1 lit. b DSG).

Solche Daten dürfen nach Art. 5 Abs. 2 DSG nur bearbeitet (beschafft, aufbewahrt, verwendet etc.) werden, wenn:

- ein Gesetz die Bearbeitung vorsieht; oder
- die Bearbeitung zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich ist; oder
- die Person in Kenntnis der vorgesehenen Bearbeitung ausdrücklich eingewilligt oder ihre Daten allgemein zugänglich gemacht hat.

Ohne die Erfüllung der genannten Voraussetzungen darf kein Register oder ähnliches angelegt werden, um solche Informationen über konkrete Personen zu sammeln.

12. ADRESSIERUNG VON SCHREIBEN / VERGABE VON NUMMERN

Häufig bringen Staatsverweigerer vor, die Schreiben einer Behörde würden keine rechtskonforme Ansprache bzw. Adressierung enthalten. So wird beispielsweise bemängelt, es müsse anstelle von «Hans Muster» die Ansprache «Muster, Hans» verwendet werden, was sich aus Art. 28 i.V.m. Art. 7 ZGB ergebe.

Dies ist nicht der Fall. Art. 28 ZGB befasst sich mit dem Schutz der Persönlichkeit, wovon ganz verschiedene Fallgruppen erfasst werden (z.B. Recht am eigenen Bild, Recht auf Achtung der Privatsphäre, Recht auf Ehre etc.). Zwar ist auch das Recht auf den eigenen Namen vom Persönlichkeitsschutz nach Art. 28 ZGB erfasst, es geht dabei aber z.B. um Konstellationen, in welchen ein Name in ehrverletzender Weise verunglimpft wird. Weiter sieht das Zivilgesetzbuch in Art. 29 ZGB eine Spezialnorm zum Namensschutz vor. Von Art. 29 ZGB wird einerseits das Recht auf Namensfeststellung (in Fällen, in denen jemandem die Führung seines Namens bestritten wird) und andererseits die Namensanmassung (in Fällen, in denen sich jemand den Namen eines anderen anmasst und hierdurch eine Verwechslungsgefahr entsteht) erfasst.

Jeder hat somit das Recht seinen eigenen Namen zu führen und sich gegen ungerechtfertigte Namensanmassungen oder die Verunglimpfung des eigenen Namens zu wehren. Aus dem Persönlichkeitsschutz ergibt sich hingegen kein Anspruch, in behördlicher Korrespondenz zunächst mit dem Nachnamen und dann mit dem Vornamen oder umgekehrt angesprochen zu werden. Bei der Adressierung geht es einzig um die Identifikation des oder der Empfangenden.

Die Reihenfolge der Namen oder allfällige Vorbringen betreffend Gross-/Kleinschreibung von Namen, sind damit nicht vom Persönlichkeitsrecht geschützt.

Der Vollständigkeit halber kann hier noch festgehalten werden, dass Art. 7 ZGB vorsieht, dass die allgemeinen Bestimmungen des Obligationenrechtes über die Entstehung, Erfüllung und Aufhebung der Verträge auch Anwendung auf andere zivilrechtliche Verhältnisse finden. Diese Bestimmung bringt den Zusammenhang zwischen dem Zivilgesetzbuch und dem Obligationenrecht (welches systematisch zum Zivilgesetzbuch gehört) zum Ausdruck. Für die vorliegende Fragestellung der Adressierung von behördlichen Schreiben lässt sich aus Art. 7 ZGB jedoch nichts ableiten.

Verschiedentlich findet sich auch ein Hinweis auf Art. 24 Abs. 4 der Zivilstandsverordnung, wonach Namen weder weggelassen noch übersetzt noch in ihrer Reihenfolge geändert werden

dürfen. Diese Bestimmung ist lediglich für die Zivilstandsämter bei Beurkundungen massgebend und nicht beim Briefverkehr sämtlicher Behörden.

Ein weiteres Thema, welches vordergründig nichts mit der Adressierung zu tun hat, von Staatsverweigerern jedoch häufig vermischt wird, ist die Zuweisung von (Identifikations-)Nummern und der Vorwurf, dass man ungerechtfertigterweise mit einer Nummer angesprochen oder die eigene Person einer Nummer zugeordnet werde.

Hierbei ist zu unterscheiden. Handelt es sich um Nummern, welche mit persönlichen Daten verknüpft werden, benötigen diese tatsächlich eine Rechtsgrundlage und dürfen nicht einfach so vergeben werden. Handelt es sich hingegen um eine rein administrative Nummer (z.B. Dosiernummer oder Verfahrensnummer etc.) welche lediglich dazu dient, dass die Behörden ihre Verwaltungstätigkeit in der Praxis ausüben kann, können diese problemlos, d.h. auch ohne explizite Rechtsgrundlage vergeben werden.

Eine Nummer, welche neben der UID-Nummer (vgl. oben Kapitel 7) ebenfalls vermehrt genannt wird, ist die LEI-Nummer. Dabei handelt es sich um einen eindeutigen und weltweit gültigen Identifikator von Rechtsträgern, die an Finanztransaktionen beteiligt sind. Die Nummern werden vom Bundesamt für Statistik vergeben. Die Rechtsgrundlage findet sich wiederum im Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (Art. 10a ff. UIDG) sowie im Finanzmarktinfrastukturgesetz (FinfraG; SR 958.1).

13. SCHIKANÖSE BETREIBUNGEN

Eine weitere Problematik im Umgang mit Staatsverweigerern ist, dass in den entsprechenden Schreiben oftmals absurde Geldbeträge/Entschädigungszahlungen/Genugtuungssummen etc. gefordert und bei Nichtzahlung mit Betreibung gedroht wird. Teilweise werden solche Forderungen gegen Amtspersonen auch durch internationale Inkassobüros gestellt. Dies ist insofern problematisch, als es in der Schweiz grundsätzlich jeder Person freisteht, ein Betreibungsverfahren einzuleiten. Nach Empfang des Betreibungsbegehrens erlässt das Betreibungsamt den Zahlungsbefehl, ohne die Forderung materiell zu prüfen (vgl. Art. 69 SchKG).

Dies gilt jedoch nicht absolut. Wird eine Betreibung offensichtlich rechtsmissbräuchlich eingeleitet, ist sie nichtig und das Betreibungsamt hat die Ausstellung des Zahlungsbefehls zu verweigern.

Zwar wird die Nichtigkeit einer Betreibung wegen Rechtsmissbrauchs nur ausnahmsweise angenommen, diese liegt aber vor, wenn der Gläubiger offensichtlich Ziele verfolgt, die nicht das Geringste mit der Zwangsvollstreckung zu tun haben (z.B. Verwirrung, Bedrängung, Zermürbung, Schikanierung des Schuldners etc.).¹¹ Ein solcher Tatbestand wird bei Betreibungen von Staatsverweigerern in vielen Fällen gegeben und durch die Einreichung der entsprechenden Schreiben auch zu belegen sein. Entscheidet sich die Betreibungsbehörde in Zweifelsfällen dennoch, einen Zahlungsbefehl auszustellen, kann sich der Betriebene gegen den nichtigen Zahlungsbefehl mit Beschwerde nach Art. 17 SchKG wehren.

Schliesslich ist zu bemerken, dass die Betreibungsämter Dritten die nichtigen Betreibungen auch nicht zur Kenntnis bringen (Art. 8a Abs. 3 lit. a SchKG).

¹¹ Vgl. BGer 5A_317/2015 vom 13. Oktober 2015, E. 2.1.

14. STRAFANZEIGEN GEGEN BEHÖRDENMITGLIEDER

Behördenmitglieder, welche mit Staatsverweigerern zu tun haben, sehen sich häufig mit einer Flut von Strafanzeigen oder der Androhung von Strafanzeigen konfrontiert. Hierbei ist zu beachten, dass im Kanton St.Gallen die Anklagekammer über die Ermächtigung zur Eröffnung eines Strafverfahrens gegen Behördenmitglieder oder Mitarbeitende des Kantons und der Gemeinden wegen Verbrechen und Vergehen, die deren Amtsführung betreffen, entscheidet (Art. 17 Abs. 2 lit. b Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung, EG-StPO, sGS 962.1).¹²

Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine innerkantonale Zuständigkeitsordnung für die Eröffnung von Strafverfahren. Anstelle der Staatsanwaltschaft entscheidet die Anklagekammer über die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen Behördenmitglieder oder Mitarbeitende des Kantons oder der Gemeinden. Dies geschieht zwar nach den gleichen Kriterien wie für jedes andere Strafverfahren, dennoch soll das Ermächtigungsverfahren eine grössere Gewähr für die dabei geforderte Objektivität bieten. Durch das Ermächtigungserfordernis sollen Behördenmitglieder und Beamte vor mutwilliger Strafverfolgung geschützt und so das reibungslose Funktionieren staatlicher Organe sichergestellt werden. Behördenmitglieder sollen nicht durch ungerechtfertigte Angriffe daran gehindert werden, ihre Aufgaben wahrzunehmen.

Das Einführungsgesetz zur StPO verweist dabei für den Begriff des Behördenmitglieds bzw. des Kantons- oder Gemeindemitarbeiters auf den Beamtenbegriff von Art. 110 Abs. 3 StGB. Nach Art. 110 Abs. 3 StGB gelten als *Beamte*, «die Beamten und Angestellten einer öffentlichen Verwaltung und der Rechtspflege sowie die Personen, die provisorisch ein Amt bekleiden oder provisorisch bei einer öffentlichen Verwaltung oder der Rechtspflege angestellt sind oder vorübergehend amtliche Funktionen ausüben».

¹² Dies sofern nicht ausnahmsweise der Kantonsrat hierfür zuständig ist (Art. 17 Abs. 2 lit. b EG-StPO).

15. UMGANG MIT DROHUNGEN

Wie im Kapitel «4. Umgang mit querulatorischen Eingaben» bereits erwähnt, sollten Drohungen und Ehrverletzungen nicht toleriert werden und diesbezüglich eine klare Grenzziehung stattfinden. Es handelt sich bei diesen Delikten jeweils um Antragsdelikte. Die Antragsfrist beträgt drei Monate ab dem Tag, an welchem der antragsberechtigten Person der Täter bekannt wird (Art. 31 StGB).

Es ist nicht immer einfach, Drohungen bzw. Risikosituationen einzuschätzen, deshalb folgender Hinweis:

Die **Kantonspolizei** verfügt über die **Dienststelle «Bedrohungs- und Risikomanagement»**, welche dabei hilft, Risikopersonen und Bedrohungssituationen frühzeitig zu erkennen. Diese Dienststelle unterstützt und berät insbesondere auch die Gemeindebehörden und ihre Mitarbeitenden (**Telefon 058 229 42 11**). Die Dienststelle ist zu den üblichen Bürozeiten erreichbar.

Bei akuten **Notsituationen** soll dagegen unverzüglich der **Polizeinotruf 117** gewählt werden.

16. VERDACHT AUF WAFFENBESITZ

Bei Verdacht auf Waffenbesitz sollte umgehend die Polizei informiert werden. Das weitere Vorgehen hängt massgeblich von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab.

Auch hier kann die Dienststelle «Bedrohungs- und Risikomanagement» angefragt werden (058 229 42 11). Bei akuter Bedrohung ist auch hier die Notfallnummer 117 zu wählen (vgl. Kapitel 15 «Umgang mit Drohungen»).