

# Kantonales Bedrohungsmanagement: Situationsanalyse

Auswertung der kantonalen Umfrage mit ersten Folgerungen

Kurzfassung

Bern, 2015 / Schweizerische Kriminalprävention

## Inhalt

Kantonales Bedrohungsmanagement: Die Kantone im Vergleich.....	1
Erkennen, Einschätzen und Entschärfen: Die Definition von Kantonalem Bedrohungsmanagement.....	1
Ergebnisse der Umfrage.....	2
Herausforderungen .....	3

## **Kantonales Bedrohungsmanagement: Die Kantone im Vergleich**

Das Management im Umgang mit Menschen, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit für andere gefährlich sind, betrifft jeden Schweizer Kanton. Vor einiger Zeit haben bestimmte Kantone angefangen, spezifischen oder allen Formen von zielgerichteter Gewalt durch systematische Zusammenarbeit und mit validierten Instrumenten und Methoden zu begegnen. Inzwischen sind der Begriff Bedrohungsmanagement und die damit verbundenen Massnahmen in jedem Kanton ein Thema.

Im Rahmen einer im Herbst 2014 von der Schweizerischen Kriminalprävention SKP durchgeführten Umfrage haben alle 26 Kantone Auskunft darüber gegeben, ob sie ein kantonales Bedrohungsmanagement (KBM) planen bzw. wie weit sie bei der Umsetzung eines solchen sind. Ziel dieser Umfrage war es, die Koordination zwischen den Kantonen zu erleichtern und die kantonalen Fachpersonen und Stellen, die an der Umfrage teilgenommen haben, zu vernetzen. Der vorliegende Bericht will den Wissens- und Erfahrungstransfer unter den kantonalen Verantwortlichen fördern und mit seinen Empfehlungen die Einführung und Erarbeitung von KBMs erleichtern.

## **Erkennen, Einschätzen und Entschärfen: Die Definition von Kantonalem Bedrohungsmanagement**

Ein KBM ist definiert durch das Erkennen, Einschätzen und Entschärfen von Bedrohungen mittels systematischer, überinstitutioneller und professioneller Zusammenarbeit innerhalb des Kantons.

Die Erfahrung von polizeilichen Fachpersonen zeigt, dass es bei schweren, zielgerichteten Gewalttaten im Vorfeld in aller Regel Anzeichen gab bzw. dass der Täter oder die Täterin vorgängig bestimmte Merkmale aufwies und/oder Verhaltensweisen an den Tag legte (Leaking). Ziel eines Bedrohungsmanagements ist es, diese Vorzeichen zu erkennen, die Eintrittswahrscheinlichkeit des drohenden Verhaltens einzuschätzen und gegebenenfalls zu entschärfen. Dazu ist eine systematische, überinstitutionelle und professionelle Zusammenarbeit notwendig.

Zur Beurteilung, ob in einem Kanton bereits ein KBM in Betrieb ist, wurden die folgenden sechs Aspekte berücksichtigt:

### 1) Gesetzliche Grundlagen

Jedes behördliche Handeln und somit auch jede Verwaltung und Weitergabe von Personendaten brauchen eine gesetzliche Grundlage.

### 2) Zugriff auf Daten und Datenverwaltung

Im Krisenfall kann einfach und zeitnah auf die relevanten Daten zugegriffen werden. Eine Datensammlung, in welcher Daten von Menschen mit erhöhter Gefährlichkeit aufgenommen und verwaltet werden, ist vorhanden. Es ist festgelegt, aufgrund welcher Kriterien jemand in die Datensammlung aufgenommen wird und unter welchen Umständen die Daten gelöscht werden. Es ist definiert, wer Zugang zu dieser Sammlung hat und wer für die Verwaltung der Daten zuständig ist.

### 3) Risikoanalyseinstrumente und Analyseinstrumente zur Rückfallprognose

Es werden evaluierte, für die Fragestellung und Thematik geeignete Instrumente durch Fachpersonen angewendet.

### 4) Krisenteam und Fallmanagement

Ein Kernteam organisiert das KBM. Alle wesentlichen Institutionen sind in den jeweiligen Krisen- und Fallteams vertreten und die Verantwortlichen sind miteinander vernetzt. Es ist definiert, welche Institution und welche Person in ihrer Funktion innerhalb dieser Institution bei welcher Bedrohungslage den Lead übernimmt bzw. über die zu treffenden Massnahmen entscheidet.

### 5) Kontinuität

Die Verantwortlichkeiten innerhalb des kantonalen Bedrohungsmanagements sind klar geregelt und nicht an engagierte Einzelpersonen in den Institutionen gebunden. Das vorhandene Knowhow und neue Erfahrungswerte fließen kontinuierlich und durch regelmässig stattfindende Schulungen von Mitarbeitenden ein. Neue Mitarbeitende werden in das KBM eingeführt.

### 6) Erfasste Themen und Phänomene

Es werden alle Formen von zielgerichteter Gewalt erfasst, insbesondere angedrohte Gewalttaten in Zusammenhang mit a) Häuslicher Gewalt sowie Drohungen, die b) die Verwaltungs- oder c) Schulsicherheit gefährden.

## Ergebnisse der Umfrage

### Kategorisierung der Kantone nach Planungsphase

Die Auswertung der Umfrage zeigt, dass in den Kantonen Freiburg, Graubünden, Jura, Nidwalden und Uri zum Zeitpunkt der Umfrage keine Pläne zur Schaffung eines KBMs bestehen.

Die Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Bern, Glarus, Obwalden, Tessin, Thurgau, Waadt und Wallis sind mit der Planung eines KBMs beschäftigt, allerdings ist diese Planung noch nicht sehr weit fortgeschritten oder die Umsetzung der Pläne durch politische Entscheidungen aufgeschoben.

Die Kantone Basel-Landschaft, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, St. Gallen, Schwyz und Zug sind zum Zeitpunkt der Umfrage mit der schrittweisen oder umfassenden Planung und Umsetzung eines KBMs beschäftigt. Im Kanton Solothurn ist ein KBM seit 2013 implementiert. Im Kanton Zürich ist seit dem Frühjahr 2015 ein KBM in Betrieb.

Der Kanton Genf lässt sich aufgrund der erhaltenen Daten nicht in eine der vier Kategorien einordnen. Das Polizeiinspektorat der Stadt Bern, genauer der Bereich Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF), wurde bei der Umfrage ebenfalls berücksichtigt. Die EMF sind eine Gemeindeinstanz und verfügen über ein thematisch (Häusliche Gewalt) und räumlich (Stadt Bern) beschränktes Case Management, jedoch nicht über ein Bedrohungsmanagement, wie es in diesem Bericht bereits beschrieben wurde.

### Verwendung von Analyseinstrumenten

Die Bandbreite an Analyseinstrumenten zur Evaluierung von Risiken ist in den Kantonen sehr gross (über 20 Tools). Lediglich bei drei Instrumenten gibt es Überschneidungen zwischen den Kantonen. Es handelt sich dabei um [Dy-RiAS-Intimpartner](#) (Dynamisches Risiko Analyse System), das neun Kantone verwenden, um [ODARA](#) (Ontario Domestic Assault Risk Assessment), das die Kantone Luzern, Schwyz, Solothurn, Zug und Zürich verwenden sowie um [Patriarch](#) (Assessment of Risk for Honour Based Violence), das in Zürich zur Anwendung kommt und in Luzern kommen wird. Auffallend ist nebst der breiten Anzahl verwendeter Instrumente auch ihre unterschiedliche Anwendung. DyRiAS-Intimpartner und ODARA werden je nach Kanton sowohl für die Risikoeinschätzung als auch für Rückfallprognosen verwendet.

### Krisen- und Fallteam

Die Kern- und Krisenteams variieren in den operativen Kantonen im Hinblick auf ihre Zusammensetzung und ihre Anzahl Mitglieder. In allen Kantonen mit fortgeschrittener Planung oder implementiertem KBM sind jedoch mehrheitlich die gleichen Institutionen und Stellen involviert (in alphabetischer Reihenfolge):

Arbeitsämter/Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV), Bewährungsdienste, Erziehungsdepartement, Frauenhäuser, Hausärztinnen und -ärzte, (Jugend-)Psychiatrien/Forensik, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), Koordinations-, Fach- und Interventionsstellen HG und Gewaltschutz, Migrationsämter, Opferhilfen und -beratungsstellen, Polizei, Schulpsychologischer Dienst, Sozialdienste, Staatsanwaltschaft, Staatskanzlei, Straf- und Massnahmenvollzug, Universitäten/Fachhochschulen.

Der funktionale Unterschied zwischen dem Krisen- und dem Fallteam kam bei knapp der Hälfte der Kantone, die dazu Auskunft gaben und geben konnten, wenig bis gar nicht zum Ausdruck. Die Antworten zum Krisenteam unterscheiden sich nicht von denen für das Fallteam. In knapp der Hälfte der Kantone, die Angaben zum Lead im Krisen- und Fallteam gemacht haben, nämlich in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Luzern, Solothurn und St. Gallen, wird das Krisenteam von der gleichen Stelle oder Person geleitet wie das Fallteam.

### Datenaustausch, Datenverwaltung und gesetzliche Grundlagen

Der für ein KBM notwendige Datenaustausch und die Verwaltung von Daten sind in den Kantonen, die bereits Auskunft darüber geben können, sehr unterschiedlich geregelt. Im Kanton Solothurn beispielsweise ist der Datenaustausch durch das Gesetz über die Kantonspolizei (KapoG) geregelt. In Zürich erfolgt der Datenaustausch «gestützt auf die rechtlichen Bestimmungen nach StPO, PolG, IDG, GesG etc.».

Die Kantone Solothurn und Schaffhausen haben bisher gute Erfahrungen mit ihren Regelungen im Bereich Datenaustausch gemacht. Die KBM-Verantwortlichen in Zürich sind zwar der Ansicht, dass es grundsätzlich genügend datenschutzrechtliche Grundlagen für das Bedrohungsmanagement in ihrem Kanton gibt, jedoch ein Instruktionsbedarf bei involvierten Personen und Stellen besteht. Die Angaben der übrigen Kantone zum Datenaustausch und den gesetzlichen Grundlagen entsprechen den Erfahrungen der oben genannten Kantone oder sind aufgrund der wenig fortgeschrittenen Planung so rudimentär, dass sie hier nicht erwähnt werden.

Zur aktuellen oder geplanten Datenverwaltung konnte ebenfalls nur eine beschränkte Anzahl Kantone Auskunft geben. Im Kanton Solothurn obliegt die Verwaltung der Daten den beiden Fachverantwortlichen KBM, die diese Daten auch als einzige bearbeiten können. Ein weiterer Personenkreis hat das Leserecht inne. Im Kanton Zürich werden die Daten durch die SB Gewaltschutz und Stapo-Fachstellen verwaltet. Sie sind die einzigen mit Zugriffs- und Leserechten.

### Erste Erfahrungen

Die ersten Erfahrungen einzelner Kantone zeigen, dass es von besonderer Wichtigkeit ist, die eingebundenen Organisationen und Verantwortlichen über die Funktion und Relevanz eines Bedrohungsmanagements aufzuklären und dass es sich lohnt, auch nach einer ersten Informierung viel Netzwerkarbeit zu betreiben. Den Bedarf nach einem KBM beurteilen die Befragten als gegeben.

### **Herausforderungen**

Die Angaben der Kantone zu ihren bisherigen Erfahrungen und der Vergleich zwischen den verschiedenen kantonalen Herangehensweisen an ein KBM führten zu einigen grundlegenden Fragen, die an dieser Stelle aufgeworfen, aber nicht beantwortet werden können.

### Analyseinstrumente:

Wie lassen sich diese grosse Vielfalt und dieser teilweise unterschiedliche Gebrauch erklären?

### Interkantonaler Austausch von Informationen:

Wie ist der interkantonale Austausch von Informationen derzeit geregelt? Wie sollte er im Idealfall geregelt sein? Wer ist/wäre für diese Regelung zuständig?

### Ausbildung:

Wie und durch wen werden die BM-Verantwortlichen in den Kantonen aus- und weitergebildet?

### Evaluation des KBMs:

Zu welchem Zeitpunkt, wie und durch wen sollten Projekte im Bereich KBM evaluiert werden?

### Meldesstellen:

Es sind in den allermeisten Bedrohungsfällen die Angehörigen, Arbeitskolleginnen und -kollegen etc., die bei einem Mitmenschen Anzeichen einer Bedrohung erkennen oder erkennen könnten. Wären Meldestellen für die Bevölkerung sinnvoll und nützlich?

### Entschärfung:

Wie gehen die jeweiligen Kantone im Einzelfall mit Menschen um, die eine Bedrohung darstellen? Über welchen Massnahmenkatalog verfügen sie, und wann ergreifen sie welche Massnahme?

**Angehörige der Polizei finden einen umfassenden Bericht zur Umfrage auf unserem Intranet.**

Bern, 2015 / Schweizerische Kriminalprävention SKPPSC