

Grundlagenpapier zur Definition von Qualitätsstandards für ein Kantonales Bedrohungsmanagement (KBM)

| | |
|------------------------------|---|
| Autor: | Reinhard Brunner, Präventionsabteilung, Kantonspolizei Zürich |
| Mitautorinnen Mitautoren | Marcel Baumberger, Bedrohungsmanagement, Polizei Basel-Landschaft Chantal Billaud, Schweizerische Kriminalprävention Raoul Jaccard, Psychologischer Dienst, Kantonspolizei Neuenburg Roland Knöri, Bedrohungsmanagement, Kantonspolizei Bern Manuela Müller-Schmid, Bundessicherheitsdienst, fedpol Manuel Niederhäuser, Bedrohungsmanagement, Kantonspolizei St. Gallen Andrea Wechlin, Justizvollzugsanstalt Grenchen LU Andreas Werner, Gewaltschutz, Kantonspolizei Zürich |
| Vernehmlassung Mitwirkung | Kantonsübergreifendes "CH-Erfa-Team Bedrohungsmanagement" (Verbund für den Erfahrungsaustausch unter den polizeilichen Fach- spezialistinnen und Fachspezialisten) |

| Version | Datum | Beschreibung |
|---------|------------|--|
| 1.0 | 13.07.2022 | Finale Erstfassung |
| 1.1 | 10.09.2025 | Aktualisierung durch Schweiz. AG KBM (Ergänzungen unter Ziff. 5.6) |

Inhalt

| | |
|--|----|
| 1. Ausgangslage | 3 |
| 2. Zielsetzung | 4 |
| 3. Gefährdungssituationen | 4 |
| 4. Begriffe / Definitionen von "Risikopersonen" | 6 |
| 4.1. Gefährderin/Gefährder | 6 |
| 4.2. Terroristische Gefährderin/terroristischer Gefährder | 7 |
| 4.3. Beschuldigte Person | 7 |
| 5. Qualitätsstandards | 7 |
| 5.1. Politische und strategische Voraussetzungen | 8 |
| 5.2. Rechtsgrundlagen | 8 |
| 5.3. Organisation und Struktur: Spezialisierte Fachstellen | 8 |
| 5.4. Organisation und Struktur: Netzwerk - Ansprechpersonen | 9 |
| 5.5. Forensische Fachexpertise/Fachgremium | 9 |
| 5.6. Qualitätssicherung: Aus- und Weiterbildung / Evaluation | 9 |
| 6. Schlussbemerkungen | 10 |
| 6.1. Früherkennung ist der Schlüsselprozess | 10 |
| 6.2. Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK) | 11 |

1. Ausgangslage

Hinter dem Bedrohungsmanagement steht die Erkenntnis, dass schweren Gewalttaten oft erkennbare Warnsignale vorausgehen. Es handelt sich um spezifische Verhaltensmuster mutmasslich gefährlicher Personen, die eine stufenweise Entwicklung hin zu einer Gewalttat charakterisieren und bei verschiedenen Stellen auffallen können.

Die frühzeitige Erkennung dieser Warnsignale ist der Schlüsselprozess, um ein präventives Einschreiten zu ermöglichen. Definierte Strukturen und Abläufe, ein funktionierendes Netzwerk sowie ein gemeinsames Verständnis unter allen Partnerorganisationen sind dazu unerlässlich. Entscheidend ist, dass besorgniserregende Wahrnehmungen nicht isoliert als Einzelereignisse behandelt, sondern zeitnah an die zuständigen Stellen weiter kommuniziert werden. Nur so kann es gelingen, dass gefährliche Entwicklungen im Verhalten einer Person überhaupt erkannt, das Risiko richtig eingeschätzt und koordinierte, interdisziplinär abgestimmte Massnahmen zur Entschärfung der Situation eingeleitet werden können.

Schweizweit wurden im Verlauf der letzten Jahre viele Anstrengungen im Bereich der präventiv-polizeilichen Gefahrenabwehr unternommen. Politische Vorstösse empfehlen bzw. fordern sodann auch die Einführung von Bedrohungsmanagement-Strukturen in den Kantonen. Dies insbesondere zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt¹ sowie zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus². Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)³ sowie die Erfahrungen im Rahmen des Bedrohungsmanagements manifestieren vor allem die häusliche Gewalt als ein jahrelanges gesellschaftliches Phänomen. Regelmässig sind in diesem Kontext schwere Gewaltdelikte zu verzeichnen.

Vor diesem Hintergrund haben sich auf Einladung von Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD, alle relevanten Akteurinnen und Akteure am 30. April 2021 in Bern für einen strategischen Dialog "Häusliche Gewalt"⁴ an einen Tisch gesetzt. Zum Abschluss des Anlasses haben Bund und Kantone eine Roadmap unterzeichnet. Diese enthält konkrete Massnahmen, darunter auch die Verpflichtung der Kantone zur Einführung eines Bedrohungsmanagementsystems, das bestimmte Qualitätsstandards erfüllt.

Die Schweizerische Kriminalprävention (SKP) hatte 2014 im Auftrag ihrer Leitungskommission eine Umfrage zum Stand und der Umsetzung des Bedrohungsmanagements in den einzelnen Kantonen durchgeführt. Als Erkenntnis aus dieser Erhebung hatte die SKP damals die wesentlichen Aspekte zusammengeführt, die ein Kantonales Bedrohungsmanagement idealerweise, umfassen sollte. Die Auflistung dieser Aspekte ist auf der Website der SKP⁵ öffentlich zugänglich.

Die vorseitig aufgeführten Personen haben sich zur Verfügung gestellt, die Aktualisierung dieser Aspekte bzw. Formulierung der Qualitätsstandards für ein Kantonales Bedrohungsmanagement an die Hand zu nehmen und vorliegendes Grundlagenpapier zuhanden der KKPKS⁶ bzw. der KKJPD⁷ zu erarbeiten. Die Autorinnen und Autoren bekleiden leitende Funktionen beim Bedrohungsmanagement in den jeweiligen Kantonen, sie wirken an den jährlichen SPI⁸-Kursen zum Bedrohungsmanagement mit (Kursdirektion, Instruktion) und/oder sie verfügen über grosse Erfahrung bzw. fundiertes Wissen im Themenbereich.

¹ Bericht des Bundesrates vom 11. Oktober 2017 in Erfüllung des Postulats Feri 13.3441 vom 13. Juni 2013;

<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/haeusliche-gewalt.html>

² Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus; Massnahme 14;

<https://www.svs-rns.ch/de/nationaler-aktionsplan>

³ Polizeiliche Kriminalstatistik 2021 (Publikation am 28.03.2022);

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.gnpdetail.2022-0372.html>

⁴ Strategischer Dialog; Roadmap (Handlungsfeld 3: Bedrohungsmanagement);

<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog.html>

⁵ Schweizerische Kriminalprävention SKP; Kantonales Bedrohungsmanagement;

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

⁶ Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten; <https://www.kkpkps.ch/de>

⁷ Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren; <https://www.kkjpd.ch/de>

⁸ Schweizerisches Polizeiinstitut; <https://www.institut-police.ch/de>

2. Zielsetzung

Im Folgenden geht es darum,

- Qualitätsstandards zu setzen, an welchen sich die Kantone bei ihren Aufbauarbeiten als Hilfestellung (Leitlinien) orientieren können;
- trotz Qualitätsstandards den Handlungsspielraum für die Kantone infolge der grossen Unterschiede offen zu halten;
- basierend auf den Qualitätsstandards die schweizweite Harmonisierung des Bedrohungsmanagements voranzutreiben;
- mit Hilfe der Qualitätsstandards die Kontinuität hinsichtlich Organisation, Strukturen, Abläufe, Ausbildung und Wissenstransfer kantonsübergreifend zu gewährleisten.

Mit der Einrichtung von Bedrohungsmanagement-Strukturen investiert die Polizei zusammen mit allen relevanten Partnerorganisationen viel in die Sicherheit der Bevölkerung. Es erscheint daher von grosser Bedeutung, dass die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes wissen bzw. nachlesen können, was unter Bedrohungsmanagement zu verstehen ist. Nämlich, kein verdecktes Agieren, sondern ein offenkundiges, interdisziplinäres Zusammenarbeiten von Behörden und Institutionen zur Verhinderung von (schweren) Gewalttaten. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll und angezeigt, die neu formulierten Qualitätsstandards (gem. Ziff. 5.) nach deren Genehmigung wiederum auf der Website der SKP öffentlich zu publizieren. Damit ist auch der einfache und zentrale Zugriff für alle Polizeikorps und Partnerorganisationen sichergestellt.

3. Gefährdungssituationen

Einer Gefährdungssituation liegt in den meisten Fällen ein besorgniserregender Sachverhalt in unterschiedlichsten Kontexten an der Schnittstelle von Polizei- und Strafrecht zugrunde. Diffuse Drohungen, Stalking oder risikoquerulatorisches Verhalten etc. beeinträchtigen und gefährden die betroffene Person. Gefährdungssituationen haben gemeinsam, dass sie typische Merkmale aufweisen, welche das Bedrohungsmanagement bezüglich Organisation, Struktur und Prozessen berücksichtigen muss. Nachstehende Auflistung beschreibt die wesentlichsten Merkmale ohne Vollständigkeitsanspruch.

- Das Verhalten der "Risikoperson" ist oft strafrechtlich (noch) nicht bzw. kaum fassbar.
- Gefährdungssituationen gründen in unterschiedlichen Kontexten (z.B. häusliche Gewalt, gewalttätiger Extremismus, Stalking, Gewalt am Arbeitsplatz).
- Die Hintergründe/Auslöser für gefährliche Entwicklungen sind vielfältig (z.B. Trennung).
- Die Konstellationen sind teilweise komplex mit breitgefächerten Problembereichen (z.B. Arbeitslosigkeit in Kombination mit Waffenaffinität, Alkoholmissbrauch)
- Das Beschreiben von Szenarien, was geschehen könnte (Zieldelikt), ist anspruchsvoll (wahrscheinlichstes Ereignis, Worst Case).
- Dem Problemverhalten liegen oft psychische Auffälligkeiten zugrunde.
- Die Möglichkeiten zur Verhinderung von Gewalt Eskalationen stossen an Grenzen (z.B. mangelndes kooperatives Verhalten (Compliance)⁹ der "Risikoperson").
- Die interdisziplinäre Zusammenarbeit und Koordination der Massnahmen ist notwendig.

Das Bedrohungsmanagement zielt darauf ab, dass gefährliche Entwicklungen im Vorfeld erstmaliger Tatbegehungen, aber auch solche vor allfälligen Rückfällen erkannt und mit geeigneten Massnahmen gestoppt werden. Dieser Ansatz zeigt auf, dass sich die Handlungsfelder des Bedrohungsmanagements sowohl ausserhalb eines Strafverfahrens (vor- bzw. nachgelagert) als auch innerhalb eines Strafverfahrens (im andauernden Strafprozess) befinden. Die Massnahmen richten sich je nach Verfahrensstand gegen Gefährderinnen bzw. Gefährder oder beschuldigte Personen gemäss klaren Abgrenzungen zwischen Polizei- und Strafrecht (vgl. Ziff. 4.).

⁹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Compliance>

Dieser Umstand macht deutlich, dass Bedrohungsmanagement eine ausgesprochene Verbundaufgabe ist und nur mit interdisziplinärer Zusammenarbeit¹⁰ funktionieren kann. Die Behörden stehen heutzutage verstärkt im Fokus, wenn es um die Frage geht, was sie im Vorfeld einer Gewalteskalation zu deren Verhinderung unternommen haben. Vor diesem Hintergrund kommt beim Bedrohungsmanagement auch dem Opferschutz eine besondere Bedeutung zu. Nebst den Massnahmen gegen die "Risikoperson" sind auch Schutzvorkehrungen beim potenziellen Opfer zu treffen. Bei laufenden Strafverfahren sind die spezifischen Informations- und Schutzrechte für Opfer in der Strafprozessordnung¹¹ zu beachten.

Es ist deshalb von hoher Relevanz, dass unter allen beteiligten Behörden und Institutionen ein gemeinsames Verständnis zum Bedrohungsmanagement besteht und die einzelnen Akteurinnen und Akteure wissen, wie sie untereinander die relevanten Informationen aufgrund geltender Melderechte und -pflichten austauschen dürfen bzw. müssen.

Die eingehende Klärung des Sachverhalts in einer Gefährdungssituation ist für die Beurteilung des Risikos (Gewaltbereitschaft) hinsichtlich einer Ausführungs- bzw. Wiederholungsgefahr und die anschliessende Massnahmenplanung von zentraler Bedeutung. Die Aspekte, die Anlass zu ernsthaften Befürchtungen geben (Abwägen von Risiko-/Schutzfaktoren)¹², sind zu beschreiben. Es ist zu benennen, wovon ausgegangen wird, was höchstwahrscheinlich passieren könnte und was der "Worst Case" wäre (Zieldelikt; Eintrittswahrscheinlichkeit). Gestützt auf diese Analyse kann eine fundierte Einschätzung und Bewertung des Risikos erfolgen, um in der Folge unter Wahrung des verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsgrundsatzes¹³ mit geeigneten Massnahmen die Entschärfung der Situation herbeizuführen. Zur Stabilisierung der Situation im Einzelfall sowie im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP)¹⁴ sind die Massnahmen - soweit möglich - auf deren Wirkung hin zu evaluieren.

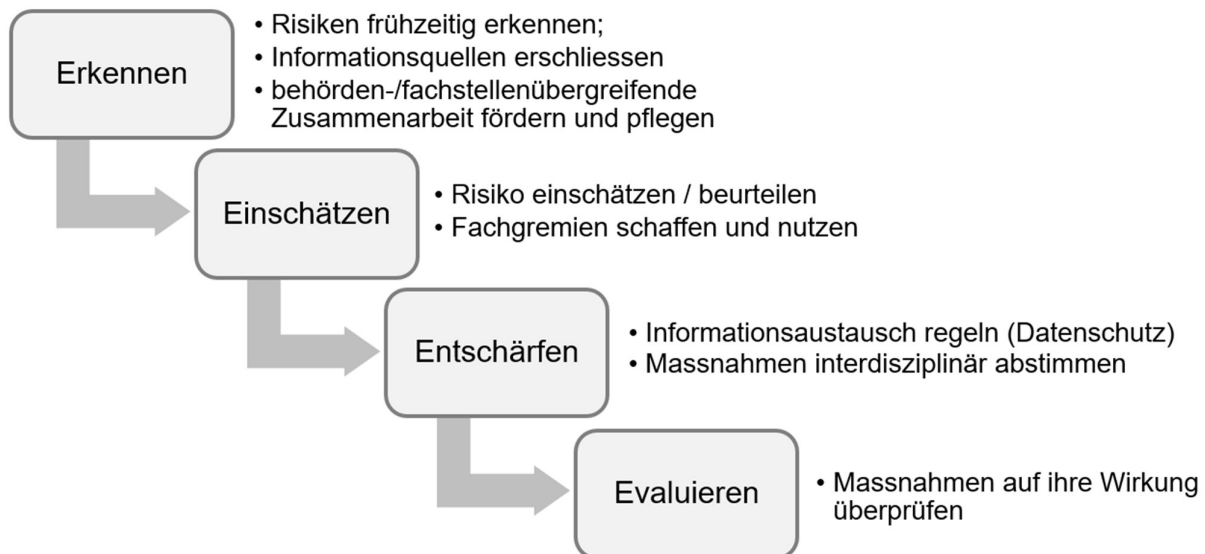


Abbildung: Prozess Bedrohungsmanagement: Erkennen - Einschätzen - Entschärfen - Evaluieren¹⁵

¹⁰ Interdisziplinäre Zusammenarbeit bedeutet, Massnahmen und Dienstleistungen sowie Problemlösungen mittels fachübergreifendem Austausch anhand unterschiedlicher Methoden, Perspektiven und Handlungsansätzen zu entwickeln.

¹¹ Art. 116 und 117 StPO; SR 312

¹² Risikofaktoren sind gewaltfördernde Merkmale/Aspekte; Schutzfaktoren sind gewalthemmende Merkmale/Aspekte. Beide können in der Persönlichkeit der Gefährderin/des Gefährders oder der Situation im Einzelfall vorhanden sein.

¹³ Art. 36 Abs. 3 BV i.V. mit Art. 10 Abs. 2 BV (SR 101)

¹⁴ https://de.wikipedia.org/wiki/Kontinuierlicher_Verbesserungsprozess

¹⁵ Reinhard Brunner, Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich - Praxisbericht zum Stand der Projekte und Entwicklungen in: Christian Schwarzenegger und Reinhard Brunner (Hrsg.), Bedrohungsmanagement - Gewaltprävention (2017); Seite 49

4. Begriffe / Definitionen von "Risikopersonen"

Für die Fallbearbeitung ist wesentlich, sich stets darüber im Klaren zu sein, wer in welcher Funktion bzw. Rolle und mit welchem Status involviert ist. Rechtsstellungen und Verfahrensrechte gehen damit einher, was wegweisend für die Einleitung von zivil- und polizeirechtlichen sowie strafprozessualen Massnahmen im Verbund der Partnerorganisationen des Bedrohungsmanagements ist.

Zum heutigen Zeitpunkt sind die nachfolgenden drei Kategorien von "Risikopersonen" beim Bedrohungsmanagement von Bedeutung:

- Gefährderin/Gefährder
- terroristische Gefährderin/terroristischer Gefährder
- beschuldigte Person

Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)¹⁶ per 1. Juni 2022 stehen der Polizei weitergehende Massnahmen zur Verfügung, mit welchen eine bislang noch bestehende Lücke geschlossen wird. Für die Anordnung sogenannter PMT-Massnahmen muss die betroffene Person per Definition als terroristische Gefährderin oder terroristischer Gefährder eingestuft worden sein. Damit wurde eine neue Kategorie von "Risikopersonen" beim Bedrohungsmanagement geschaffen.

4.1. Gefährderin/Gefährder

Eine schweizweit einheitliche Definition eines umfassenden Begriffs für die Gefährderin bzw. den Gefährder existiert nicht. In kantonalen Polizeigesetzen oder Dienstanweisungen finden sich unterschiedliche Formulierungen. Teilweise wird in den Erlassen bewusst auf den Begriff Gefährderin/ Gefährder verzichtet. Bei allen Umschreibungen steht jedoch übereinstimmend das Verhalten, das Anlass zur Sorge gibt, im Zentrum. Nachstehend einige Beispiele:

Die Kantonspolizei Bern definiert den Begriff Gefährderin/Gefährder in einer Dienstanweisung wie folgt:

- *Gefährderinnen oder Gefährder sind Personen, bei welchen bestimmte Tatsachen nach einer Lagebeurteilung (Risikoeinschätzung) die Annahme der Polizeibehörden rechtfertigen, dass sie Straftaten gegenüber Dritten begehen werden. Die Risikoeinschätzung umfasst die Erkennung und Erfassung von sachlichen Gefährdungshinweisen, um daraus präventiv-polizeiliche Massnahmen ableiten zu können.*

Die Kantonspolizei Solothurn umschreibt im Gesetz über die Kantonspolizei (§ 35^{bis} lit. a Abs. 1) die Definition gemäss nachstehendem Wortlaut:

- *Die Kantonspolizei kann Personen, die Anlass zur Annahme geben, dass sie eine Straftat begehen werden, auf ihr Verhalten ansprechen und sie über das gesetzeskonforme Verhalten sowie die Folgen der Missachtung informieren.*

Die Kantonspolizei Thurgau umschreibt die Definition im revidierten Polizeigesetz (noch nicht in Kraft) wie folgt:

- *Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine ernsthafte, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft anzunehmen ist.*

¹⁶ PMT: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/abstimmungen/terrorismusbekaempfung.html>

Die Kantonspolizei Zürich definiert den Begriff Gefährderin/Gefährder in ihrer Dienstanweisung für Gefährderansprachen wie folgt:

- *Als Gefährderin/Gefährder gilt eine Person, die durch ihr Verhalten und/oder ihre Äusserungen (Warnsignale) begründet Anlass zu ernsthaften Befürchtungen gibt, dass sie in absehbarer Zeit eine Gewalttat gegen die physische, psychische und/oder sexuelle Integrität zum Nachteil von Dritten begehen könnte und diese dadurch in ihrer Handlungsfreiheit beeinträchtigt (Gefährdungssituation).*

Die Fallbearbeitungen mit Gefährderinnen oder Gefährdern finden ausserhalb bzw. allenfalls vor- oder nachgelagert von Strafverfahren auf der Grundlage des Polizeirechts statt.

4.2. Terroristische Gefährderin/terroristischer Gefährder

Mit dem neuen Bundesgesetz PMT wurden verschiedene Gesetze angepasst. Die Definition der terroristischen Gefährderin/des terroristischen Gefährders sowie die vorgesehenen Massnahmen finden sich im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit¹⁷.

Die Definition gemäss Art. 23e BWIS lautet wie folgt:

- ¹*Als terroristische Gefährderin oder terroristischer Gefährder gilt eine Person, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Aktivität ausüben wird.*
²*Als terroristische Aktivität gelten Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung, die durch die Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen.*

4.3. Beschuldigte Person

Die Rechte und Pflichten der beschuldigten Person sind in der Strafprozessordnung verankert. Diese klaren Regelungen sind landläufig bekannt. In der Praxis zeichnen sich wenige Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung im interdisziplinären Setting ab. Die Verfahrensleitung obliegt der Staatsanwaltschaft bzw. bei Jugendlichen der Jugendanwaltschaft.

Die Definition wird in Art. 111 Abs. 1 StPO wie folgt umschrieben:

- ¹*Als beschuldigte Person gilt die Person, die in einer Strafanzeige, einem Strafantrag oder von einer Strafbehörde in einer Verfahrenshandlung einer Straftat verdächtigt, beschuldigt oder angeklagt wird.*

5. Qualitätsstandards

Basierend auf den bisherigen Ausführungen werden im Folgenden Qualitätsstandards umschrieben, die für ein umfassendes Kantonales Bedrohungsmanagement wesentlich sind. Die Formulierungen sind so gewählt, dass sie den unterschiedlichen Begebenheiten in den Kantonen Rechnung tragen und entsprechenden Handlungsspielraum im Sinne von Leitlinien für die Ausgestaltung der Organisation und Strukturen offenlassen.

Die nachfolgend definierten Qualitätsstandards orientieren sich am Prozess des Bedrohungsmanagements (Erkennen, Einschätzen, Entschärfen, Evaluieren) mit der Leitfrage, welche Aspekte und Voraussetzungen wichtig sind, damit ein umfassendes Bedrohungsmanagement funktionieren kann.

¹⁷ BWIS; SR 120

5.1. Politische und strategische Voraussetzungen

- Die Prävention von (schwerer) Gewalt hat auf politischer Ebene hohe Priorität.
- Für den Aufbau und den Betrieb eines Kantonalen Bedrohungsmanagements stehen die notwendigen Ressourcen zur Verfügung.
- Bei der Polizei zählt die Prävention (präventiv-polizeiliche Gefahrenabwehr) nebst der konkreten Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu den Kernprozessen der Aufgabenerfüllung.
- Das Bedrohungsmanagement findet in der gesamten Kette der Strafverfolgung und dem Justizvollzug Verankerung. Der Einbezug aller relevanten Partnerorganisationen (Staats-/Jugendanwaltschaft, KESB, Migrationsamt, Opferhilfe- und Beratungsstellen, Frauenhäuser, Sozialhilfe, Einrichtungen im Gesundheitswesen etc.) ist gewährleistet.
- Es besteht für gewaltbetroffene Personen ein einfacher und niederschwelliger Zugang zur Polizei sowie zu Hilfs- und Unterstützungsangeboten.
- Die Öffentlichkeit erhält Kenntnis vom Angebot des Bedrohungsmanagements¹⁸ (Medienarbeit, Kampagnen etc.)¹⁹.

5.2. Rechtsgrundlagen

- Das Bedrohungsmanagement liegt im Zuständigkeitsbereich der Kantone.²⁰ Das präventiv-polizeiliche Handeln (Prävention) ist in den kantonalen Polizeigesetzen geregelt.²¹
- Die Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch (Personendaten) unter den Behörden und Institutionen finden sich in einschlägigen Bundesgesetzen (z.B. Zivilgesetzbuch, Strafprozessordnung) sowie kantonalen Erlassen (z.B. Polizeigesetz, Gesundheitsgesetz, Informations- und Datenschutzgesetz).
- Die stetige Aus- und Weiterbildung aller Beteiligten am Bedrohungsmanagement betreffend Datenschutz und Informationsweitergaben (Geheimhaltungspflichten, Melderechte und -pflichten) ist gewährleistet.

5.3. Organisation und Struktur: Spezialisierte Fachstellen

- Die Organisation und Struktur des Bedrohungsmanagements ist auf alle Formen von Gewalt ausgerichtet (Häusliche Gewalt, Stalking, Gefährdung von Regierungsmitgliedern, gewalttätiger Extremismus etc.).
- Im Zentrum steht eine spezialisierte Fachstelle (i.d.R. bei der Polizei). Sie ist die Anlaufstelle nach innen und aussen. Sie arbeitet eng mit der Frontpolizei und allen Partnerorganisationen (Netzwerk) zusammen.
- Die spezialisierte Fachstelle ist für Risikoeinschätzungen, Schwachstellenanalysen (Schutzvorkehrungen für Opfer) und das Fall-Management im Rahmen der interdisziplinären Zusammenarbeit zuständig. Sie können dazu geeignete, wissenschaftlich fundierte Screening- und Risikobeurteilungs-Instrumente nutzen.

¹⁸ Beispiele von Bedrohungsmanagements in den Kantonen: <https://www.skppsc.ch/de/projekte/kantonales-bedrohungsmanagement/>

¹⁹ Kampagne "Stopp Gewalt gegen Frauen"; ein Kooperationsprojekt der Kantonspolizei Zürich zusammen mit der Staatsanwaltschaft Zürich und der Kantonalen Opferhilfestelle des Kantons Zürich; <https://www.stopp-gewalt-gegen-frauen.ch/>

²⁰ Gemäss jeweiligem kantonalen Recht fallen die Tätigkeiten des Bedrohungsmanagement auch in den Kompetenzbereich von Stadtpolizeien

²¹ Der Bund verfügt ebenfalls über ein Bedrohungsmanagement, welches bei fedpol, Bundessicherheitsdienst, angegliedert ist. Deren Aufgabe besteht primär darin, Erstbeurteilungen bei (Droh-)Meldungen zu erstellen und die Sicherheit der Schutzperson (z.B. Bundesrätinnen und Bundesräte, Parlamentarierinnen und Parlamentarier, etc.) zu gewährleisten. Fedpol arbeitet eng mit den zuständigen kantonalen bzw. städtischen Polizeikörpern (Bedrohungsmanagement-Dienste) am Wohnort der potenziellen Gefährderin oder des Gefährders zusammen.

- Die Datenbearbeitung der spezialisierten Fachstelle (z.B. Geschäftskontrolle, Dokumentation, Berichterstattung, Löschfristen, Einsichtsrechte) richtet sich nach kantonalem Recht.
- Die polizei-interne Vernetzung und Aufgabenteilung zwischen der Frontpolizei und den spezialisierten Fachstellen ist sichergestellt; die Ansprechstellen der Polizei sind nach aussen publiziert.

5.4. Organisation und Struktur: Netzwerk - Ansprechpersonen

- Zur Gewährleistung der Früherkennung und interdisziplinären Zusammenarbeit ist ein Netzwerk von Ansprechpersonen bei den Behörden und Institutionen (Staats-/Jugend-anwaltschaft, KESB, Migrationsamt, Opferhilfe- und Beratungsstellen, Frauenhäuser, Sozialhilfe, Einrichtungen im Gesundheitswesen etc.) installiert. Die spezialisierte Fachstelle ist für die Pflege und Verwaltung des Netzwerks zuständig.
- Die Ansprechpersonen sind für die Strukturen und Abläufe innerhalb ihrer eigenen Organisation zuständig (In-House Bedrohungsmanagement). Sie fungieren als Bindeglieder zu den örtlichen Polizeistellen sowie zu den spezialisierten Fachdiensten der Polizei.
- Die Ansprechpersonen werden zur Wahrnehmung dieser Funktion geschult.
- Die spezialisierte Fachstelle für das Bedrohungsmanagement (i.d.R. bei der Polizei) wirkt als "Motor" des Netzwerks (z.B. Kontakt-/Netzwerkpflege, Aktualisierung der Liste von Ansprechpersonen, Weitergabe wichtiger Informationen zum Bedrohungsmanagement [z.B. Newsletter], Organisation von Aus- und Weiterbildungen).

5.5. Forensische Fachexpertise/Fachgremium

- Für Risikoeinschätzungen und Interventionsempfehlungen ist die Einbindung von forensisch psychiatrisch-psychologisch geschulten Fachpersonen nach Bedarf gewährleistet.²²
- Für die Einberufung von Fallkonferenzen, Stärkung des Netzwerks und Optimierung von Prozessen ist ein interdisziplinäres Fachgremium bezeichnet.

5.6. Qualitätssicherung: Aus- und Weiterbildung / Evaluation

- Die stetige Aus- und Weiterbildung der Fachspezialistinnen und -spezialisten (z.B. SPI-Kurs Bedrohungsmanagement) sowie der Ansprechpersonen des Netzwerks zur Schaffung und Gewährleistung des gemeinsamen Verständnisses zum Bedrohungsmanagement ist sichergestellt.
- "Best Practices" werden kantonsübergreifend untereinander ausgetauscht und Synergien genutzt.²³
- Die Dokumentation der Fallbearbeitungen bildet die Datengrundlage für Evaluationen. Die Datenerfassung erfolgt strukturiert und systematisch im gesetzlich erlaubten Rahmen. Sie ist zu Vergleichszwecken nach Möglichkeit unter den Kantonen inhaltlich abzustimmen.
- Evaluationen - vor allem auch systematische und interinstitutionelle Analysen von Tötungsdelikten, wenn der Verfahrensstand es zulässt - dienen der Wirkungskontrolle. Sie zielen darauf ab, Stärken und Schwächen zu identifizieren sowie Ansätze für Optimierungsmassnahmen zur Unterstützung des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP) aufzuzeigen.

²² Beispiel: Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management (FFA) der Klinik für Forensische Psychiatrie der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich. Die FFA ist struktureller Bestandteil der Bedrohungsmanagements im Kanton Zürich. Sie verfügt über Arbeitsplätze bei den spezialisierten Fachstellen der Kantonspolizei sowie den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur ([RRB 328/2021](#)).

²³ Es besteht ein regelmässiger kantonsübergreifender Erfahrungsaustausch (CH-Erfa-Team), welcher aktuell durch Vertretungen der Kantone BE, BL, NE, SG und ZH als Kernteam organisiert wird.

- Generell gilt ein besonderes Augenmerk für die Qualitätssicherung bei Phänomenen (Schwerpunkte), in welcher schweren Gewalt häufig zu verzeichnen ist bzw. ein erhöhtes Risiko dazu besteht.

6. Schlussbemerkungen

6.1. Früherkennung ist der Schlüsselprozess

Die Früherkennung von Warnsignalen ist der Schlüsselprozess für eine wirksame Prävention. Feststellungen über bedrohliches Verhalten dürfen keine isolierten Betrachtungen eines einzelnen Ereignisses sein. Um ein Gesamtbild über eine gefährliche Entwicklung zu erhalten, ist der Informationsaustausch im gesetzlich erlaubten Rahmen unter den Behörden und Institutionen unerlässlich. Wichtige Hinweise zu Vorboten von Gewaltdelikten müssen an die richtigen Stellen - i.d.R. die Polizei - gelangen. Die Interdisziplinarität ist unumgänglich für eine erfolgreiche (Früh-)Erkennung und Entschärfung von Eskalationspotenzial. Sie ermöglicht bei guter Koordination die Einleitung von wirksamen Massnahmen.

Ein dreistufiges Kommunikationsmodell²⁴ gemäss untenstehender Abbildung dient bspw. im Kanton Zürich als wertvolles und bewährtes Hilfsmittel zur Beseitigung von allfälligen Unsicherheiten bei Informationsweitergaben.

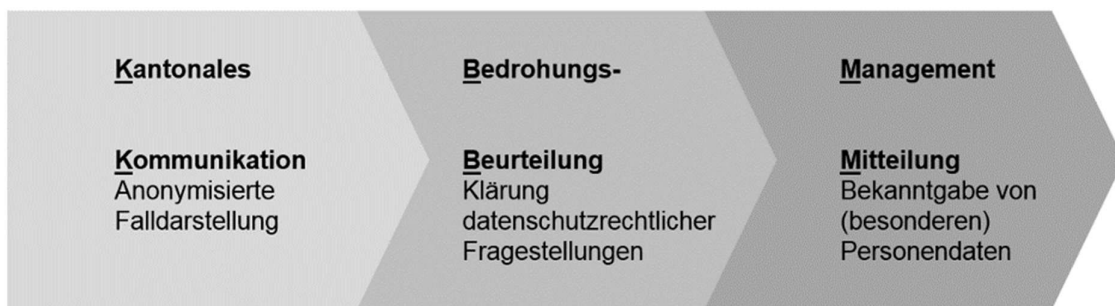


Abbildung: Dreistufiges Kommunikationsmodell beim Bedrohungsmanagement

K = **Kommunikation** (1. Schritt)

Wichtig ist, dass Fälle, die Anlass zur Sorge bereiten, kommuniziert werden. Die Angst vor dem Datenschutz darf kein Hindernis dafür sein, dass festgestellte Warnsignale bei einer Person unter den Behörden nicht bekannt werden. Ein erster Schritt kann so erfolgen, dass beispielsweise die Polizei um Rat angefragt wird und dabei die Fallschilderung anonymisiert erfolgt. Ist der Sachverhalt bekannt, kann der zweite Schritt zwanglos erfolgen.

B = **Beurteilung** (2. Schritt)

Die Darlegung des Falls ermöglicht nun die Klärung der wesentlichen Fragen zum „Spielfeld“ (Strafverfahren ja/nein) sowie zur Rolle der Beteiligten. Damit wird auch deutlich, welche Rechtsgrundlagen relevant sind und gestützt auf welche Bestimmungen ein Informationsaustausch erfolgen kann.

M = **Mitteilung** (3. Schritt)

Sind die rechtlichen Fragen geklärt, können Mitteilungen bzw. Bekanntgaben von Personendaten etc. im notwendigen Umfang erfolgen. Die Grundlagen für Risikoeinschätzungen und das Fallmanagement sind damit gelegt.

²⁴ Reinhard Brunner, Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich - Praxisbericht zum Stand der Projekte und Entwicklungen in: Christian Schwarzenegger und Reinhard Brunner (Hrsg.), Bedrohungsmanagement - Gewaltprävention (2017); Seiten 47-48

6.2. Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK)

Der Bundesrat hat am 22. Juni 2022 den Nationalen Aktionsplan (2022 - 2026) zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) verabschiedet.²⁵ Der NAP IK findet Einbettung in bereits laufende nationale, kantonale und kommunale Aktionspläne und Strategien zur Umsetzung der Istanbul-Konvention wie u.a. die Roadmap von Bund und Kantonen gegen häusliche Gewalt mit allen darin beschriebenen Handlungsfeldern. Der NAP IK beschreibt 44 konkrete (laufende) Massnahmen mit dem Ziel, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu reduzieren. Die Massnahme 24 wird mit "Interkantonaler Erfahrungsaustausch und Überarbeitung der Mindeststandards zum Bedrohungsmanagement" bezeichnet. Sie gründet auf der erwähnten Roadmap, namentlich der bereits laufenden Umsetzung des Handlungsfeldes 3 (Bedrohungsmanagement). Die Umschreibung weicht allerdings mit dem Begriff "Mindeststandards" vom Wortlaut in der Roadmap ab. Die entsprechende Massnahme in der Roadmap verpflichtet die Kantone zur Einrichtung eines Bedrohungsmanagementsystems, das Qualitätsstandards entspricht. Im vorliegenden Grundlagenpapier werden deshalb Qualitätsstandards beschrieben. Der Begriff Mindeststandards würde zu kurz greifen und den Vorgaben gemäss Roadmap nicht nachkommen.

²⁵ NAP IK: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89386.html>