



Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Feri 13.3441 vom 13.06.2013

vom 11. Oktober 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Auftrag gemäss Postulat	4
1.2	Vorgehen zur Erarbeitung des Berichts	4
1.3	Thema des Berichts	4
2	Grundlagen	5
2.1	Bedrohungsmanagement	5
2.1.1	Ziel eines Bedrohungsmanagements	5
2.1.2	Merkmale eines Bedrohungsmanagements	5
2.1.3	Anwendungsbereiche	6
2.1.4	Die drei Grundschritte eines Bedrohungsmanagements	6
2.1.5	Interdisziplinärer Prozess	7
2.2	Häusliche Gewalt	7
2.2.1	Statistische Bedeutung	7
2.2.2	Unterschiedliche Definitionen	8
2.3	Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt	9
2.4	Qualitätskontrolle und Hilfsmittel	10
2.4.1	Zertifizierung von Bedrohungsmanagements auf europäischer Ebene	10
2.4.2	Arbeitsgrundlagen des Netzwerks Women Against Violence (WAVE)	10
2.5	Arbeiten zum Bedrohungsmanagement auf interkantonaler Ebene	10
2.5.1	Umfrage der Schweizerischen Kriminalprävention	10
2.5.2	Ausbildungen	11
2.6	Arbeiten auf Bundesebene mit Bezug zum Bedrohungsmanagement	11
2.6.1	Ratifikation der Istanbul-Konvention	11
2.6.2	Entwurf für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen	12
2.6.3	Postulat Feri 14.4204 «Bekämpfung von Stalking in der Schweiz verbessern»	13
2.6.4	Postulat Feri 12.3206 «Grundlagen für ein Screening zu innerfamiliärer Gewalt bei Kindern durch Gesundheitsfachpersonen»	13
2.6.5	Postulat Amarelle 14.4026 «Medizinische Versorgung bei häuslicher Gewalt. Politische Konzepte und Praktiken der Kantone sowie Prüfung eines ausdrücklichen Auftrages im Opferhilfegesetz»	13
2.6.6	Abklärungen betreffend niederschwelligeren Zugang zur Opferhilfe	13
2.6.7	Empfehlungen aus der Evaluation des Opferhilfegesetzes	14
3	Ergebnisse der Umfrage des BJ	14
3.1	Vorgehen	14
3.2	Kantone mit Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt	14
3.3	Kantone mit Vorarbeiten	15
3.4	Personal und Ressourcen	15
3.5	Kantonale Rechtsgrundlagen zum Datenaustausch	15
3.6	Umgang mit interkantonalen Fällen und Schweizer Strafprozessordnung	16
3.7	Einschätzungen zum Bundesrecht	16
4	Beispiele für Bedrohungsmanagements	16
4.1	Kanton Zürich	16
4.1.1	Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements	16
4.1.2	Das Zürcher Modell im Überblick	17
4.1.3	Rechtliche Grundlagen	18
4.1.4	Abläufe und Strukturen	18
4.1.5	Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen	18

4.1.6	Neu eingeführte Massnahmen	19
4.1.7	Gemeinsames Verständnis des Bedrohungsmanagements	19
4.1.8	Lead bei der Polizei	19
4.2	Kanton Basel-Landschaft	19
4.2.1	Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements	19
4.2.2	Rechtliche Grundlagen	20
4.2.3	Abläufe und Strukturen	21
4.2.4	Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen	21
4.2.5	Ausblick	21
4.3	Kanton Luzern	22
4.3.1	Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements	22
4.3.2	Das Luzerner Modell im Überblick	22
4.3.3	Rechtliche Grundlagen	22
4.3.4	Aufgaben der Anlaufstelle Kantonales Bedrohungsmanagement	23
4.3.5	Aufgaben der Fachgruppe Gewaltschutz	23
4.3.6	Ansprechpersonen	24
4.3.7	Neu eingeführte Massnahmen	24
4.3.8	Gemeinsames Verständnis des Bedrohungsmanagements	24
4.4	Kanton Wallis	25
4.4.1	Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements	25
4.4.2	Rechtliche Grundlagen	25
4.4.3	Abläufe und Strukturen	26
4.4.4	Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen	27
5	Bundesrechtliche Grundlagen für den Datenaustausch	27
5.1	Vorbemerkung	27
5.2	Bundesverfassung	27
5.3	Anzeigerecht und -pflicht	28
5.4	Regeln zum Informationsaustausch und Amts- und Berufsgeheimnis nach StGB	28
5.5	Bekanntgabe von Daten aus einem hängigen Strafverfahren nach StPO	29
5.6	Datenaustausch beim ausserprozessualen Zeugenschutz	30
5.7	Meldepflichten und -rechte nach ZGB (im Hinblick auf den Kindes- und Erwachsenenschutz)	30
5.8	Melderecht der OHG-Beratungsstellen bei Gefährdung der beratenen Person	31
5.9	Melderecht von Geheimnisträgern nach dem Waffengesetz	31
5.10	Datenaustausch nach dem Entwurf des Bundesrates für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen	32
6	Würdigung	32
7	Schlussfolgerungen	32

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag gemäss Postulat

Das am 5. Mai 2015 überwiesene Postulat 13.3441 von Frau Feri mit dem Titel «Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt. Überblick über die rechtliche Situation und Schaffen eines nationalen Verständnisses» beauftragt den Bundesrat, «einen Grundlagenbericht zum Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt in der Schweiz mit speziellem Fokus auf den rechtlichen Aspekt des für das koordinierte Vorgehen notwendigen Datenaustauschs zu verfassen».¹ Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Er wies namentlich darauf hin, dass das Bedrohungsmanagement primär Sache der Polizei und damit Aufgabe der Kantone ist. Deshalb wolle er den Schwerpunkt auf allfällige Hindernisse des Datenaustauschs im Bundesrecht legen.

1.2 Vorgehen zur Erarbeitung des Berichts

Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat sich bei den Arbeiten zum vorliegenden Bericht von einer Arbeitsgruppe begleiten lassen. In dieser wirkten kantonale Fachleute aus Opferhilfe und Polizei sowie Vertretungen der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP), der Schweizerischen Staatsanwälte Konferenz (SSK), der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG), der Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) sowie des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) mit.²

Das EBG führt eine Liste mit Adressen der Kantonalen Koordinations-, Interventions- und Fachstellen häusliche Gewalt (Mitglieder der SKHG) und der übrigen designierten kantonalen Stellen Häusliche Gewalt.³ Das BJ holte in einem ersten Schritt bei diesen Stellen schriftliche Unterlagen und telefonische Auskünfte ein. Die Arbeitsgruppe beschloss anschliessend, das Bedrohungsmanagement in vier Kantonen vorzustellen (BL, LU, VS, ZH). Die entsprechenden Kapitel wurden mit Unterstützung der zuständigen kantonalen Stellen erarbeitet. Das Modell des Vorreiterkantons Solothurn ist bereits gut dokumentiert.⁴

1.3 Thema des Berichts

Im Laufe der Arbeiten zeigte sich, dass eine Beschränkung des Berichts auf das Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt oder den Datenaustausch nicht sinnvoll ist. In Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe wurde deshalb beschlossen, im Bericht die kantonalen Praktiken zum Bedrohungsmanagement in den vier ausgewählten Kantonen darzustellen.

Das Bedrohungsmanagement kommt in verschiedenen Kantonen nicht nur bei häuslicher Gewalt, sondern bei zahlreichen weiteren Gefahrenlagen zum Zuge, wie bei Stalking, Drohungen gegen Schulen, gegen die Verwaltung oder gegen andere Institutionen. Die SKP, welche die Kantone bei der Konzipierung von Bedrohungsmanagements unterstützt und vernetzt, empfiehlt ein solches umfassendes Bedrohungsmanagement (siehe unten Ziff. 2.1.3). Um Anregungen für den grossen Gestaltungsspielraum zu geben, beschreibt der Bericht drei Modelle eines allgemeinen Bedrohungsmanagements (BL, LU und ZH) sowie ein Modell

¹ Die am 20. März 2013 eingereichte Motion Feri 13.3161 «Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt. Gesetzliche Grundlage für Koordination und Datenaustausch» ist am 21. Juni 2016 vom Nationalrat abgelehnt worden.

² Mitglieder der Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Monique Cossali Sauvain (BJ); Susanne Altermatt, SVK-OHG, BL; Miriam Reber, SKHG, SG; Andrea Wechlin, Koordination Gewaltprävention und Bedrohungsmanagement, LU; Florian Düb- lin, KKJPD, Martin Boess, SKP; Reinhard Brunner, Kantonspolizei, ZH; Klaus Feller, SSK, BE; Myriam Zufferey, DAO, BE; Luzia Siegrist, EBG.

³ www.ebg.admin.ch > Häusliche Gewalt > Koordination und Vernetzung, (Stand: 1.6.2017)

⁴ Vgl. z.B. Jens Hoffmann, Karoline Roshdi, Rudolf von Rohr (Hrsg.), Bedrohungsmanagement, Projekte und Erfahrungen in der Schweiz, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2013; Hans Rudolf von Rohr, Interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Prävention von häuslicher Gewalt – das Modell des Kantons Solothurn, in: Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (Hrsg.), Europainstitut der Universität Zürich, 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, S. 157 ff.

eines auf häusliche Gewalt beschränkten Bedrohungsmanagements (VS, siehe unten Ziff. 4).

Da diverse Kantone Unsicherheiten in Bezug auf den Datenschutz vorgebracht haben, erachtete die Arbeitsgruppe es als nützlich, die wichtigsten Grundlagen des Bundesrechts zu rekapitulieren. Der Datenaustausch im Zusammenhang mit Kindern wird speziell erläutert.

Weiter wurde beschlossen, den Bericht mit Informationen zum Bedrohungsmanagement bei Stalking in- und ausserhalb von häuslicher Gewalt zu ergänzen.

Der Bericht befasst sich nicht konkret mit der Terrorismusbekämpfung (Massnahmen des fedpol) und dem von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden geplanten Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, wobei diese Gefahren vom Bedrohungsmanagement miterfasst werden können.⁵

2 Grundlagen

2.1 Bedrohungsmanagement

2.1.1 Ziel eines Bedrohungsmanagements

Mit einem Bedrohungsmanagement sollen gefährliche Entwicklungen von Personen frühzeitig wahrgenommen und beurteilt werden. Besteht ein erhöhtes Risiko für eine Gewalttat, soll diese verhindert werden. Ziel des Bedrohungsmanagements ist es, eine langfristige Lösung ohne Gewalt zu finden.

Hintergrund ist die Erfahrung, dass sich Personen, die zielgerichtet schwere Gewalt ausüben, meistens schon längere Zeit vor der Tat auffällig verhalten. Aus der Forschung sind gewisse Entwicklungsmuster bekannt. Die Warnhinweise (z. B. Abschiedshandlungen) können oft von Aussen wahrgenommen werden. Hat sich ein Ex-Partner Zugang zur Wohnung der Ex-Partnerin verschafft, kauft er eine Waffe oder verliert er die Arbeitsstelle, können dies beispielsweise Warnzeichen für eine spätere Eskalation der häuslichen Gewalt sein.⁶

2.1.2 Merkmale eines Bedrohungsmanagements

Zentrales Merkmal ist die systematische und institutionenübergreifende Zusammenarbeit aller involvierten Behörden und Stellen sowie die Regelung der jeweiligen Zuständigkeiten in allen Etappen des Prozesses. Diese Zusammenarbeit ist institutionalisiert. Typischerweise wird mit der gefährdenden Person⁷ und der gefährdeten Person zusammengearbeitet. Insbesondere bei Beziehungsdelikten wie häuslicher Gewalt, Gewalt im Namen der Ehre und Stalking trifft man oft auf eine lang andauernde Bedrohungslage, in welcher die Zusammenarbeit mit der gefährdeten Person zentral ist.

Die Einschätzung, ob ein Risiko für eine Gewalttat besteht und die Beurteilung des Risikogrades können je nach kantonaler Praxis mit standardisierten und validierten Instrumenten erfolgen, wie es die SKP empfiehlt (vgl. unten Ziff. 2.5.1).

⁵ Siehe dazu die Medienmitteilung vom 14. März 2017: Der Bundesrat nimmt Kenntnis vom dritten TETRA-Bericht zur Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus in der Schweiz (www.admin.ch > Bundesrat > Dokumentation > Medienmitteilungen (Stand: 1.6.2017).

⁶ Die im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt oft vorgebrachte These, die Gewalt steigere sich stetig, kann empirisch nicht gestützt werden, vgl. Luise Greuel, Eskalationsdynamik in Paarbeziehungen, in: Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (Hrsg.), Europainstitut der Universität Zürich, 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, S. 140.

⁷ So hat z. B. der Kanton Solothurn in jüngster Vergangenheit festgestellt, dass es für Täter und Täterinnen von häuslicher Gewalt kaum Angebote bezüglich professioneller Begleitung/Hilfe gäbe. Aus diesem Grund wurde zusätzlich zum Bedrohungsmanagement die „Arbeitsgruppe Gefährderarbeit des runden Tisches Häuslicher Gewalt“ bestehend aus Vertretenden der Polizei, KESB, Amt für soziale Sicherheit (ASO), Frauenhaus AG/SO, der Staatsanwaltschaft, Gerichte, Sozialregionen und der Bewährungshilfe ins Leben gerufen.

Im Jahr 2014 wurden in der Schweiz über 20 verschiedene Instrumente zur Risikoeinschätzung verwendet.⁸ Die Instrumente ermitteln aufgrund von Angaben zum konkreten Fall eine Prognose für weitere Entwicklungen resp. für das Auftreten von Gewalttaten. Dies geschieht zum Teil computergestützt. Im einfachsten Fall wird mit einem Ampelsystem (grün, orange, rot) für ein bestimmtes Risiko gearbeitet. Oft kommt das Instrument erst zum Zug, wenn bereits ein Vorfall von einer bestimmten Schwere vorliegt (Index-Ereignis). Die Zahl der benötigten Angaben (Items) variiert stark. Die Informationen werden anhand der Vorakten, mit Gesprächen mit der gefährdenden Person und eventuell der gefährdeten Person gewonnen. Es bestehen grosse Unterschiede in Bezug auf die Anforderungen an die das Instrument anwendende Person. Es gibt Instrumente für die verschiedensten Bereiche eines Bedrohungsmanagements. In der Schweiz verbreitete Instrumente sind DyRIAS-Intimpartner (Dynamisches Risiko Analyse System), ODARA (Ontario Domestic Assault Risk Assessment), Patriarch (Assessment of Risk for Honour Based Violence) und RA-PROF (Radicalisation Profiling).

2.1.3 Anwendungsbereiche

Ein Bedrohungsmanagement kann sich mit einzelnen Typen kritischer Situationen befassen oder alle Risikosituationen für zielgerichtete Gewalt abdecken. Neben häuslicher Gewalt und Stalking spielen insbesondere Drohungen gegen Schulen, gegen die Verwaltung oder andere Institutionen sowie der gewalttätige Extremismus und die Radikalisierung eine Rolle. Für ein alle Gefahren umfassendes Bedrohungsmanagement, bei welchem alle relevanten Stellen im Kanton zusammenarbeiten, verwenden die SKP⁹ und verschiedene Kantone den Begriff «Kantonales Bedrohungsmanagement (KBM)».

Ein Bedrohungsmanagement ist möglich, wenn bereits ein strafbares Verhalten vorliegt. Es kommt aber vor allem dann zum Zuge, wenn ein Verhalten vorliegt, das strafrechtlich (noch) nicht fassbar ist, jedoch mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu einer Gewalttat führen könnte.¹⁰

2.1.4 Die drei Grundschritte eines Bedrohungsmanagements

Die SKP und verschiedene Kantone verwenden die Kurzformel «Erkennen, Einschätzen und Entschärfen».¹¹

ERKENNEN: In der ersten Phase geht es darum, Warnsignale, die auf eine mögliche schwere Gewalttat hinweisen, zu erkennen. Dabei kann es sich z. B. um Drohungen handeln, von welchen etwa die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) oder die Opferberatungsstellen erfahren. Ein anderes Signal können der Kauf einer Waffe, Drohungen oder die Einleitung eines Strafverfahrens sein. Je nach Ausgestaltung des Bedrohungsmanagements können nur Personen, die in einer Behörde oder Institution arbeiten, den nächsten Schritt einleiten oder auch Privatpersonen.

EINSCHÄTZEN: Die Einschätzung, ob ein Risiko für eine Gewalttat besteht und die Beurteilung des Risikogrades erfolgen je nach kantonaler Regelung mit standardisierten regelgeleiteten und validierten Instrumenten, wie es von der SKP empfohlen wird. Sie wird durch speziell geschulte Fachpersonen vorgenommen. Je nach kantonaler Organisation und Fallkons-

⁸ Ergebnisse der Umfrage der SKP (vgl. dazu unten Ziff. 2.5.1), Auswertung der kantonalen Umfrage mit ersten Folgerungen, Kurzfassung vom 13. Mai 2015

⁹ Siehe dazu Ziff. 2.5.1.

¹⁰ Vgl. Christian Schwarzenegger/Rahel Fischbacher/Mirjam Loewe-Baur/Jasmine Stössel, Häusliche Gewalt, rechtliche Instrumente zum Schutz der Opfer und ihre Wirksamkeit – unter besonderer Berücksichtigung des polizeilichen Gewaltschutzes, in Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (Hrsg.), 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, S. 46 ff.

¹¹ Siehe dazu die Homepage des Instituts Psychologie und Bedrohungsmanagement (I:P:Bm), abrufbar unter: www.i-p-bm.com (Stand: 1.6.2017).

tellation können verschiedene Behörden bzw. Institutionen beteiligt sein (siehe dazu nachfolgend 2.1.5). Das Verfahren ist oft mehrstufig, indem weitere Fachpersonen einbezogen werden.

ENTSCHÄRFEN: Die Fachleute, die das Risiko einschätzen, beraten die Behörden und Stellen, die an sie gelangt sind. Bei erhöhter Gefahr leitet die zuständige Stelle ein interdisziplinäres Fallmanagement ein. Dabei werden alle Massnahmen, die den beteiligten Stellen und Behörden zur Verfügung stehen und die im konkreten Fall zur Deeskalation geeignet sind, koordiniert. Erfordert die Gefahr noch kein Eingreifen, wird die weitere Entwicklung mit einem Monitoring begleitet. Insbesondere bei chronisch erhöhten Gefährdungslagen und mehrjährigem Monitoring kommt dem Schutzmanagement grosse Bedeutung zu.

2.1.5 Interdisziplinärer Prozess

Da das Risiko sich fortlaufend verändern kann, müssen die Entwicklung begleitet und das Bedrohungsmanagement als Prozess gesehen werden.

Alle drei Hauptetappen – Erkennen, Einschätzen und Entschärfen – verlangen ein Mitwirken der verschiedensten Behörden und Stellen. Je nach kantonaler Organisation und Fallkonstellation können folgende Stellen beteiligt sein:

- die Polizei (in der Funktion als Sicherheitspolizei oder als Strafverfolgungsbehörde),
- eine auf die vertiefte Gefahreinschätzung spezialisierte Fachstelle oder ein entsprechendes Gremium,
- die Staatsanwaltschaft,
- die Bewährungshilfe,
- die forensische Psychiatrie,
- die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB),
- das kantonale Gleichstellungsbüro,
- die Interventions- bzw. Koordinationsstelle gegen häusliche Gewalt,
- die Opferberatungsstelle,
- die Täterberatungsstelle,
- das Eheschutzgericht,
- das Migrationsamt,
- das Frauenhaus,
- der Sozialdienst,
- die Suchtberatung,
- sowie weitere kantonale Stellen oder Dienste.

2.2 Häusliche Gewalt

2.2.1 Statistische Bedeutung¹²

Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)¹³ zeigt seit 2009 jährlich bei diversen angezeigten Tatbeständen des Strafgesetzbuches (StGB)¹⁴ auf, ob sie mutmasslich unter Anwendung häuslicher Gewalt ausgeübt wurden. Dazu gehören Tötungsdelikte, Schwere Körperverletzung, Einfache Körperverletzung, Tätlichkeiten, Gefährdung des Lebens, Beschimpfung, Missbrauch einer Fernmeldeanlage, Drohung, Nötigung, Entführung/Freiheitsberaubung, Sexuelle Handlungen mit Kindern, Sexuelle Handlungen mit Abhängigen, Sexuelle Nötigung, Vergewaltigung, Schändung und weitere ausgewählte Artikel des StGB. In 38 % dieser Straf-

¹² Weiterführend dazu Informationsblatt Nr. 9 des EGB "Zahlen zu häuslicher Gewalt in der Schweiz" vom Juni 2017, abrufbar unter: www.ebg.admin.ch > Häusliche Gewalt > Publikationen > Informationsblätter Häusliche Gewalt (Stand: 5.7.2017).

¹³ Bei der PKS handelt es sich um eine Anzeigestatistik; die dort erfassten Personen gelten bis zu ihrer rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig. Die PKS ist abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Bundesamt für Statistik (Stand: 1.6.2017).

¹⁴ SR 311.0

taten wurde eine häusliche Beziehung registriert.¹⁵ Von allen angezeigten vollendeten Tötungsdelikten im Jahr 2016 wurden 42,2 % (2015: 63,2 %) im häuslichen Bereich verübt, das sind 19 Tötungsdelikte (2015: 36).¹⁶ Von häuslicher Gewalt betroffen sind oft auch Kinder. Sie sind mitbetroffen, wenn Gewalt gegen eine mit ihnen im Haushalt lebende Person ausgeübt wird. Handelt es sich um körperliche Gewalt, kann deren Miterleben eine Form der psychischen Gewalt gegen das Kind darstellen (vgl. 2.3). Der Anteil angezeigter häuslicher Gewalt von Eltern gegen Kinder oder von Kindern gegen die eigenen Eltern beträgt 15,4 %.¹⁷ Grundsätzlich ist mit einer hohen Dunkelziffer an nicht entdeckter oder nicht angezeigter häuslicher Gewalt zu rechnen.¹⁸ Aus der Statistik geht demzufolge hervor, dass häusliche Gewalt ein verbreitetes Problem ist.

2.2.2 Unterschiedliche Definitionen

Eine genauere Betrachtung zeigt, dass für den Begriff häusliche Gewalt unterschiedliche Definitionen verwendet werden. Im Bundesrecht gibt es heute keine Legaldefinition. Das Strafrecht kennt Sonderregeln für die Verfolgung gewisser Delikte bei Vorliegen häuslicher Gewalt,¹⁹ definiert den Begriff jedoch nicht. Im Ausländerrecht wird in Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht der Begriff «eheliche Gewalt» verwendet.²⁰

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2001 (sog. «Istanbul-Konvention») enthält eine Definition. Der Begriff häusliche Gewalt im Sinne des Übereinkommens umfasst «alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte» (Art. 3 Bst. b des Übereinkommens).²¹

Einzelne Kantone haben den Begriff häusliche Gewalt definiert.²² Die Umschreibungen variieren im Einzelnen sehr stark. Bei der Umschreibung des massgebenden sozialen Nahraums wird auf folgende Sachverhalte abgestellt:

- Gewalt in einer Paarbeziehung (Ehe, eingetragene Partnerschaft, Lebenspartnerschaft) oder zwischen dem Ex-Paar innerhalb eines Jahres nach der Auflösung der Beziehung (NE); diese Umschreibung entspricht der Sichtweise des Strafgesetzbuches;
- Gewalt in einer Paarbeziehung, in einer Familie oder in einem Haushalt oder nach Auflösung der Beziehung (ohne zeitliche Befristung) (GE, VD, VS, ZH).

¹⁵ Vgl. Polizeiliche Kriminalstatik (PKS), Jahresbericht 2016, S. 40, vgl. FN 13 (Stand: 1.6.2017).

¹⁶ Polizeiliche Kriminalstatik (PKS), Jahresbericht 2016, S. 7, vgl. FN 13 (Stand: 1.6.2017).

¹⁷ Polizeiliche Kriminalstatik (PKS), Jahresbericht 2016, S. 41, vgl. FN 13 (Stand: 1.6.2017).

¹⁸ Vgl. Informationsblatt Nr. 9 des EGB «Zahlen zu häuslicher Gewalt in der Schweiz» vom Juni 2017, S. 2, vgl. FN 12 (Stand: 5.7.2017).

¹⁹ Einfache Körperverletzung, wiederholte Tötlichkeiten und Drohung stellen grundsätzlich Antragsdelikte dar. Sie werden aber von Amtes wegen verfolgt, wenn die Tat im Rahmen einer Paarbeziehung (d.h. während der Ehe, der eingetragenen Partnerschaft, der Lebenspartnerschaft oder zwischen dem Ex-Paar innerhalb eines Jahres nach der Auflösung der Paarbeziehung) oder an einer Person begangen wird, die unter der Obhut des Täters steht oder für die dieser zu sorgen hat, namentlich an einem Kind (Art. 123 Ziff. 2, 126 Abs. 2 und 180 Abs. 2 StGB). Art. 55a StGB enthält Sonderregeln für die Einstellung des Verfahrens, wenn die genannten Delikte oder eine Nötigung im Rahmen einer Paarbeziehung begangen werden.

²⁰ Art. 50 Abs. 2 AuG, SR 142.20

²¹ Das Parlament hat der Ratifikation am 16. Juni 2017 zugestimmt.

²² Im folgenden werden die Definitionen der Kantone ZH, VD, VS, NE und GE vorgestellt, vgl. ZH: § 2 des Gewaltschutzgesetzes vom 19. Juni 2006; VD: Art. 17 Loi du 24 février 2009 d'application de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (wird zurzeit überarbeitet); VS: Art. 2 Bst a des Gesetzes über Häusliche Gewalt (GhG) vom 18. Dezember 2015, NE: Art. 2 des Gesetzes vom 30. März 2004 zur Bekämpfung der Gewalt in Paarbeziehungen, Loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple); GE: Art 2 des Gesetzes des Kantons Genf über Häusliche Gewalt vom 16. September 2005, Loi sur les violences domestiques (LVD).

Berücksichtigt werden folgende Gewaltformen:

- physische, psychische oder sexuelle Gewalt (NE, VD, ZH),
- physische, psychische, sexuelle oder wirtschaftliche Gewalt (VS, GE).²³

Der Begriff «Gewalt» wird dabei ebenfalls unterschiedlich umschrieben.²⁴ Die Gewalt kann auch passiv ausgeübt werden, so z. B. durch die Vernachlässigung pflegebedürftiger Personen.

2.3 Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt

Das Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt weist spezifische Schwierigkeiten auf. Oft ist die bedrohte Person hin und her gerissen zwischen dem Wunsch nach Trennung von der gewalttätigen Person und jenem nach Weiterführung der Beziehung. Nicht nur das Opfer sondern auch die Täter bzw. Täterinnen zeigen häufig ein ambivalentes Verhalten, das für die häusliche Gewalt kennzeichnend sein kann. Beispielweise bemühen sie sich ernsthaft keine Gewalt mehr anzuwenden, werden aber kurze Zeit später erneut gewalttätig. Ausserdem schwankt die Gefährdung; oft kehrt vor dem Sturm vorübergehend Ruhe ein.²⁵ Die Massnahmen des Bedrohungsmanagements müssen der aktuellen Situation stetig angepasst werden.

Zentral ist der Umgang mit Kindern, die oft von häuslicher Gewalt direkt betroffen und zu schützen sind (vgl. dazu 2.2.1 und Po. Fehr [13.3881](#) vom 26.09.2013 «Stärkung der Kinder in der Opferhilfe»). Auch das Miterleben von Gewalt unter den Eltern bringt für die Kinder häufig gravierende Schwierigkeiten und kann eine Form der psychischen Gewalt darstellen. Die Bedürfnisse der Kinder sind deshalb im Rahmen eines Bedrohungsmanagements besonders zu berücksichtigen. Kinder, die durch ihre Eltern Gewalt erfahren, brauchen professionelle Hilfe, um ihre Erlebnisse und deren Folgen zu verarbeiten.²⁶ In vielen Kantonen ist immer die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) involviert, wenn Kinder (mit-) betroffen sind; sie wird über die Risikoanalyse informiert. Einzelne Instrumente zur Gefährdungseinschätzung berücksichtigen in verschiedenen Zusammenhängen, ob Kinder vorhanden sind. So wird mit dem Instrument ODARA erhoben, ob die gefährdende Person früher bereits Gewalt gegenüber einem Kind der gefährdeten Person angewendet hat, ob das Opfer ein biologisches Kind von einem anderen Mann hat und ob es mit einem Kind zusammenlebt.²⁷

Oft ist eine Begleitung der Familie oder von einzelnen Betroffenen über längere Zeit erforderlich. Schutzmassnahmen zugunsten der Gefährdeten stehen häufig im Vordergrund. Dabei geht es nicht nur um den Schutz vor Gewalt durch den (Ex-)Partner oder die (Ex-)Partnerin. Die schwierige emotionale Situation der gefährdeten Person birgt auch weitere Gefahren, wie die Vernachlässigung von Kindern, Selbstgefährdungen bis hin zu Suizid, in welchen auch die Kinder miteinbezogen werden können.

²³ VS präzisiert wie folgt: Häusliche Gewalt umfasst jede Verletzung oder Androhung einer Verletzung der körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Integrität einer Person, die ihrer Gesundheit, ihrem Überleben, ihrer Entwicklung oder ihrer Würde tatsächlich oder potenziell schadet.

²⁴ In ZH wird auch mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen explizit miterfasst. VD spricht von einem ensemble d'actes, de paroles ou de comportements qui portent atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle. VS erwähnt explizit, dass die Gewalt ausgeübt oder angedroht werden kann.

²⁵ Vgl. FN 6.

²⁶ In diesem Zusammenhang kann beispielhaft auf die im Kanton Zürich stattfindenden Projekte KidsCare (Verein Pinocchio) und KidsPunkt (Jugendsekretariat Winterthur) hingewiesen werden, welche Unterstützung für Kinder, die Gewalt zwischen ihren Eltern miterleben, anbieten, vgl. Patrik Manzoni, Der Zyklus der Gewalt - Der Zusammenhang zwischen häuslicher Gewalt gegen Kinder und späterer Delinquenz, in: Christian Schwarzenegger/Rolf Nägeli, Aechtes Zürcher Präventionsforum - Kinder als Opfer von Kriminalität - Aktuelle kriminalpräventive Ansätze, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 44 f.

²⁷ Risk-Assessment bei Häuslicher Gewalt, Vortrag von Astrid Rossegger und Jérôme Endrass, abrufbar unter: www.ebg.admin.ch > Das EBG > Veranstaltungen, Download Tagungs-Unterlagen, Nationale Konferenz 2012, Referat 1 (Stand: 1.6.2017).

Ein Bedrohungsmanagement dient der Identifikation von akuten Fällen. Weniger akute, jedoch als gefährlich erkannte Fälle müssen ebenfalls interdisziplinär und niederschwellig begleitet werden. Diesbezüglich erfüllen die kantonalen Interventions- bzw. Koordinationsstellen Häusliche Gewalt eine unerlässliche strategische Aufgabe mit ihren Kooperationsgremien, namentlich zur Gewährleistung, Steuerung, Koordination und Überprüfung der Zusammenarbeit aller mit häuslicher Gewalt befassten Behörden und Beratungsstellen. Diese Aufgaben können nicht durch operative Stellen des Bedrohungsmanagements erfüllt werden.

2.4 Qualitätskontrolle und Hilfsmittel²⁸

2.4.1 Zertifizierung von Bedrohungsmanagements auf europäischer Ebene

Die Ausbildung von Fachleuten und bestimmte Standards werden von der Association of European Threat Assessment Professionals (AETAP)²⁹ gefördert. Sie bietet Zertifizierungen für Einzelpersonen und Organisationen an. Voraussetzungen für die Zertifizierung einer Organisation sind u.a.:

- Bekenntnis der Leitung zum Bedrohungsmanagement,
- Beschreibung der Prozesse und Strategien des seit mindestens einem Jahr laufenden Bedrohungsmanagements,
- systematische Gefährdungsanalysen,
- sichere und vertrauliche Aufbewahrung der Falldokumentationen,
- professionelle Mitarbeitende mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen.

2.4.2 Arbeitsgrundlagen des Netzwerks Women Against Violence (WAVE)

Das Netzwerk Women Against Violence (WAVE) hat im Jahr 2010 im Rahmen der Daphne-Förderprogramme der Europäischen Kommission unter dem Titel «Protect I» eine Studie zur Identifizierung und zum Schutz hochgefährdeter Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt publiziert, die acht Länder umfasst.³⁰ Neben terminologischen Klärungen werden insbesondere zahlreiche Instrumente zur Gefährlichkeitseinschätzung im Rahmen von Beziehungen vorgestellt. Im Jahr 2012 wurden unter dem Titel «Protect II» Schulungsunterlagen zur Stärkung der Handlungskompetenz bei Gefährdungseinschätzung und Sicherheitsmanagement zum Schutz hochgefährdeter Gewaltbetroffener veröffentlicht.³¹

2.5 Arbeiten zum Bedrohungsmanagement auf interkantonalen Ebene

2.5.1 Umfrage der Schweizerischen Kriminalprävention

Die Gefahrenabwehr und das dazu verwendete Bedrohungsmanagement sind primär Sache der Polizei,³² für welche die Kantone zuständig sind. Um eine Übersicht über den Stand der Arbeiten in den Kantonen zu erhalten, führte die SKP im Herbst 2014 eine Umfrage bei allen Kantonen durch.³³ Die SKP berücksichtigte folgende sechs Aspekte zur Beurteilung, ob in einem Kanton bereits ein «Kantonales Bedrohungsmanagement KBM» besteht:

- Gesetzliche Grundlagen sind vorhanden (inkl. betreffend die Bearbeitung von Personendaten).

²⁸ Siehe dazu Egger/Jäggi/Guggenbühl, Massnahmen zur Bekämpfung von Stalking: Übersicht zu national und international bestehenden Praxismodellen, Bern 2017, S. 50 ff.

²⁹ www.aetap.eu (Stand: 1.6.2017)

³⁰ <http://ec.europa.eu> (European Commission > Justice > Grants > Daphne project search (Stand: 1.6.2017)

³¹ Vgl. FN 30.

³² Vgl. Gabriele Berger, Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Schnittbereich von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, in: Forum poenale, Bern, Jg. 9 (2016), H. 6, S. 343 ff.

³³ Die Ergebnisse und weitere Informationen wurden in SKP INFO 2 /2015 «Thema Kantonales Bedrohungsmanagement» veröffentlicht, abrufbar unter: www.skppsc.ch > Downloads (Stand: 1.6.2017).

- Eine Falldokumentation zu Personen mit erhöhter Gefährlichkeit ist vorhanden; der Zugriff ist im Krisenfall einfach und schnell möglich.
- Es wird eine systematische Risikoabklärung mit evaluierten Instrumenten³⁴ eingesetzt.
- Das Vorgehen ist vernetzt: Alle wesentlichen Institutionen sind in den Krisen- und Fallteams vertreten.
- Die Kontinuität ist gesichert: Die Verantwortlichkeiten sind abstrakt geregelt; neue Mitarbeitende werden geschult.
- Es handelt sich um ein umfassendes KBM, d.h. alle Formen von zielgerichteter Gewalt werden erfasst, insbesondere angedrohte Gewalttaten in Zusammenhang mit häuslicher Gewalt sowie Drohungen, welche die Verwaltungs- oder Schulsicherheit gefährden.

Im Zeitpunkt der Umfrage im Herbst 2014 verfügten erst die Kantone Solothurn und Zürich über ein etabliertes KBM.³⁵ In Zürich wurde zudem ein Pilotprojekt für eine Fachstelle Forensic Assessment als Bestandteil der KBM-Strukturen durchgeführt. Andere Kantone befanden sich in unterschiedlichen Planungsphasen und ein paar Kantone fassten damals kein KBM ins Auge. Für den Datenaustausch und die Verwaltung der Daten stützten sich die Kantone nach der Umfrage einerseits auf die Artikel 75 der Strafprozessordnung (StPO)³⁶. Andererseits spielten das kantonale Polizei- und Datenschutzrecht sowie zum Teil weitere kantonale Erlasse wie das Gesundheitsgesetz eine wichtige Rolle. Die erforderlichen Rechtsgrundlagen im kantonalen Recht waren bereits geschaffen worden oder in Vorbereitung. Es wurde auch erwähnt, dass es sehr wichtig sei, die rechtsanwendenden Stellen über die Rechtslage zu informieren.

Offen blieben nach dieser Umfrage u.a. die Fragen, weshalb so zahlreiche unterschiedliche Analyseinstrumente zur Risikoeinschätzung und zur Rückfallprognose verwendet werden und wie der Austausch von Daten bei interkantonalen Fällen funktioniert. Ziel der Umfrage war nicht nur eine Übersicht über den Stand der Arbeiten. Die Ergebnisse sollten auch dem Wissenstransfer und der Koordination zwischen den Kantonen dienen. Heute besteht eine polizeiliche Erfahrungsgruppe, welche gemeinsam durch die Kantone Solothurn und Zürich geleitet wird. Im Juni 2017 fand der vierte jährliche Erfahrungsaustausch in Zürich statt. Der Erfahrungsgruppe gehören KBM-Fachpersonen von nahezu allen Kantonen an.

2.5.2 Ausbildungen

In letzter Zeit wurden für verschiedene Zielgruppen Ausbildungen angeboten. So führte zum Beispiel die Berner Fachhochschule im Jahr 2014 einen Kurs für Opferhilfefachleute aus der ganzen deutschen Schweiz zur Risikoevaluation durch. Dieser Kurs wurde vom Bundesamt für Justiz mit Finanzhilfe nach dem Opferhilfegesetz (OHG) unterstützt. Im Januar 2017 bot die Kantonspolizei Zürich zusammen mit Bern, Solothurn und Neuenburg unter der Führung des Schweizerischen Polizeiinstituts in Neuenburg einen 4-tägigen Ausbildungsgang in deutscher Sprache zum Bedrohungsmanagement für Polizeiangehörige an; für 2018 soll dieser Kurs auch für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte offen stehen. Daneben gibt es internationale und lokale Ausbildungsgänge sowie Vorträge.

2.6 Arbeiten auf Bundesebene mit Bezug zum Bedrohungsmanagement

2.6.1 Ratifikation der Istanbul-Konvention

Die Bundesversammlung hat die Ratifikation des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2001

³⁴ Vgl. dazu Sonja Müller, Risikoeinschätzungsinstrumente – Nutzen und Bedeutung in der polizeilichen Praxis, in: Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (Hrsg.), 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, S. 99 ff.

³⁵ Zum Stand der kantonalen Bedrohungsmanagements im April 2017 siehe Ziffer 3, wobei nicht geprüft wurde, ob die Bedrohungsmanagements den SKP Kriterien entsprechen.

³⁶ SR 312.0

(sog. «Istanbul-Konvention») am 16. Juni 2017 beschlossen.³⁷ Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten u.a. dafür zu sorgen, dass «Gefährdungsanalysen» vorgenommen werden und ein «Gefahrenmanagement» gesichert ist (Art. 51). Der Bundesrat hat in der Botschaft darauf hingewiesen, dass diese beiden Aufgaben in erster Linie den Kantonen obliegen.³⁸ Artikel 27 und 28 der Konvention befassen sich mit Melderechten, wenn die Gefahr besteht, dass eine schwere Gewalttat verübt wird.

2.6.2 Entwurf für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen³⁹

Der Bundesrat will mit verschiedenen Änderungen des Zivilgesetzbuchs (ZGB), der Zivilprozessordnung (ZPO), des Strafgesetzbuchs (StGB) und des Militärstrafgesetzes (MStG) den Schutz von gewaltbetroffenen Personen verbessern.⁴⁰ Die vorgeschlagenen Neuerungen sind für das Bedrohungsmanagement in den Kantonen von Bedeutung.

Heute kann das Zivilgericht nach der «zivilrechtlichen Gewaltschutznorm» (Art. 28b ZGB) diverse Massnahmen zum Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen anordnen, insbesondere ein Annäherungsverbot, ein Rayonverbot, ein Kontaktverbot oder die Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung. Diese Massnahmen werden mit der Revisionsvorlage gestärkt. Einerseits soll künftig im Zivilverfahren eine elektronische Überwachung zur Durchsetzung von zivilrechtlichen Kontakt- und Rayonverboten angeordnet werden können.⁴¹ Andererseits werden heutige prozessuale Hindernisse beseitigt: Gemäss Entwurf soll neu das Schlichtungsverfahren, das dem vereinfachten Verfahren vorausgeht, entfallen⁴² und im Entscheidverfahren sollen keine Gerichtskosten mehr auferlegt werden⁴³. Ausserdem soll der Informationsaustausch zwischen den Behörden gefördert werden, indem das Gericht verpflichtet wird, den Entscheid über zivilrechtliche Gewaltschutzmassnahmen der KESB und der kantonalen Interventions- bzw. Koordinationsstelle Häusliche Gewalt sowie weiteren Behörden und Dritten mitzuteilen, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgabe oder zum Schutz der klagenden Person (Opfer) notwendig erscheint oder der Vollstreckung des Gerichtsentscheidings dient.⁴⁴

Im Bereich von Strafverfahren wegen einfacher Körperverletzung, wiederholter Tätlichkeiten, Drohung oder Nötigung in Partnerschaften (Art. 55a StGB und 46b MStG) soll der Staatsanwaltschaft bzw. dem Gericht mehr Ermessen zukommen. Die Sistierung, Wiederanhandnahme oder Einstellung des Strafverfahrens ist nach dem Entwurf nicht mehr ausschliesslich von der Willensäusserung des Opfers abhängig. Die Verantwortung soll vielmehr bei der Behörde liegen. Bei ihrer Entscheidung muss sie neben der Erklärung des Opfers auch weitere Umstände prüfen und beurteilen, ob die Sistierung geeignet erscheint, die Situation des Opfers zu stabilisieren oder zu verbessern. Sie muss also die Erfolgsaussichten der Sistierung abschätzen und beispielsweise beurteilen, ob die Risiken eines erneuten Übergriffs grösser oder geringer geworden sind. Eine entsprechende Einschätzung ist möglicherweise bereits ein erstes Mal von der für das Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt zuständigen Stelle vorgenommen worden und kann im Strafverfahren beigezogen oder aktualisiert werden. Die Risikobeurteilung kann dazu führen, dass das Strafverfahren nicht sistiert wird und

³⁷ Vgl. BBl 2017 4275.

³⁸ Botschaft vom 2. Dezember 2016 zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), BBl 2017 185 ff., 253

³⁹ Entwurf zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Häusliche Gewalt (Stand: 1.6.2017)

⁴⁰ Botschaft des Bundesrates vom 11. Oktober 2017 zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, vgl. FN 39.

⁴¹ Vgl. FN 39, Art. 28c E-ZGB.

⁴² Vgl. FN 39, Art. 198 Bst. a^{bis} E-ZGB.

⁴³ Vgl. FN 39, Art. 114 Bst. g E-ZPO.

⁴⁴ Vgl. FN 39, Art. 28b Abs. 3^{bis} E-ZGB.

dass strafprozessuale Massnahmen zur Verhinderung von Wiederholungstaten weiterhin eingesetzt werden. In die Prüfung miteinzubeziehen ist auch, ob Kinder betroffen sind, was entsprechende Abklärungen mit Datenaustausch voraussetzen kann. Gemäss dem Entwurf kann die Behörde die beschuldigte Person für die Zeit der Sistierung zudem dazu verpflichten, ein Lernprogramm gegen Gewalt zu besuchen. In diesem Zusammenhang scheint ein Informationsaustausch mit der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle sinnvoll, damit die Notwendigkeit eines solchen Programms beurteilt und die verschiedenen Massnahmen aufeinander abgestimmt werden können. Es ist daher vorgesehen, dass die Strafbehörde die für häusliche Gewalt zuständige kantonale Stelle über die getroffenen Massnahmen informiert. Schliesslich soll das Strafverfahren nicht mehr sistiert werden können, wenn Verdacht auf wiederholte Gewalt in der Paarbeziehung besteht (d.h. die beschuldigte Person bereits wegen bestimmter Verbrechen oder Vergehen in der aktuellen oder einer früheren Paarbeziehung verurteilt worden ist).

2.6.3 Postulat Feri 14.4204 «Bekämpfung von Stalking in der Schweiz verbessern»

Ebenfalls von Interesse für das kantonale Bedrohungsmanagement ist der Bericht des Bundesrates vom 11. Oktober 2017 zu einem Vorstoss, der einen Überblick über erfolgreiche nationale und internationale Massnahmen im Kampf gegen Stalking gibt.

2.6.4 Postulat Feri 12.3206 «Grundlagen für ein Screening zu innerfamiliärer Gewalt bei Kindern durch Gesundheitsfachpersonen»

In Beantwortung des am 15. März 2012 überwiesenen Postulats wird der Bundesrat einen Bericht verfassen über den Stand der Umsetzung von Screenings zu innerfamiliärer Gewalt bei Kindern im schweizerischen Gesundheitswesen und basierend darauf bei Bedarf Empfehlungen zur Umsetzung entwickeln. Ziel der Postulantin ist es, dass von häuslicher Gewalt betroffene Kinder frühzeitig erfasst und gemäss ihren individuellen Bedürfnissen unterstützt werden. Systeme zur Früherkennung von Gewalt an Kindern und zum Bedrohungsmanagement ergänzen sich gegenseitig.

2.6.5 Postulat Amarelle 14.4026 «Medizinische Versorgung bei häuslicher Gewalt. Politische Konzepte und Praktiken der Kantone sowie Prüfung eines ausdrücklichen Auftrages im Opferhilfegesetz»

Mit dem am 5. Mai 2015 überwiesenen Postulat wird der Bundesrat beauftragt, eine Bestandaufnahme über die politischen Konzepte und Praktiken der Kantone bei der medizinischen Versorgung in Fällen von häuslicher Gewalt zu erstellen. Ferner soll analysiert werden, ob im Opferhilfegesetz (OHG) ein entsprechender Auftrag explizit verankert werden soll. Das Postulat bezweckt u.a. die verbesserte Früherkennung von Opfern von häuslicher Gewalt sowie die Thematisierung der Falldokumentation zur Beweissicherung.

2.6.6 Abklärungen betreffend niederschwelligeren Zugang zur Opferhilfe

Der Bundesrat hat aufgrund des Postulats Fehr 09.3878 «Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung» einen Bericht erarbeitet.⁴⁵ Darin wird aufgezeigt, dass die Erreichbarkeit und Sichtbarkeit der Opferhilfeberatungsstellen in der Schweiz noch verstärkt werden könnten. Eine einheitliche Telefonnummer für die Opferhilfe und die Förderung eines vereinfachten Zugangs zu den Unterstützungsangeboten über das Internet könnten Mittel sein, um für Opfer von Straftaten in der ganzen Schweiz einen niederschwelligeren Zugang zu den bestehen-

⁴⁵ Der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr 09.3878 «Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung» vom 27. Februar 2013 ist abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Opferhilfe > Publikationen (Stand: 1.6.2017)

den Opferberatungsangeboten zu schaffen. Das BJ hat darauf basierend eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben.

2.6.7 Empfehlungen aus der Evaluation des Opferhilfegesetzes

Auf vermehrte institutionalisierte und interdisziplinäre Zusammenarbeit zielen schliesslich auch zwei Empfehlungen aus der Evaluation⁴⁶ des OHG vom Dezember 2015:⁴⁷

- Schaffung von regelmässigen «Runden Tischen» oder ähnlichen Gefässen, um die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Institutionen zu verbessern; diese Empfehlung richtet sich an die Kantone;
- im Hinblick auf die Beratung und Betreuung von Kindern: Überprüfung und gegebenenfalls Verbesserung der Vernetzung zwischen Beratungsstellen, den KESB und Strafverfolgungsbehörden; diese Empfehlung richtet sich an Bund und Kantone.

3 Ergebnisse der Umfrage des BJ

3.1 Vorgehen

Das BJ erkundigte sich im Sommer und erneut im April 2017 über die Kontaktpersonen der Kantonalen Koordinations-, Interventions- und Fachstellen Häusliche Gewalt (Mitglieder der SKHG) und der übrigen designierten kantonalen Stellen Häusliche Gewalt nach dem Vorhandensein und der Ausgestaltung eines Bedrohungsmanagements in den Kantonen. Die folgenden Ausführungen zeigen die Ergebnisse dieser Umfragen.

3.2 Kantone mit Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt

Dreizehn Kantone haben angegeben, über ein Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt zu verfügen. Meistens handelt es sich um ein umfassendes «Kantonales Bedrohungsmanagement KBM» im Sinne der Empfehlungen der SKP. Ein Bedrohungsmanagement ausschliesslich für häusliche Gewalt haben die Kantone Wallis und Zug eingerichtet. Die Organisationsmodelle unterscheiden sich deutlich voneinander.

Kanton	Art des Bedrohungsmanagements	Zentrale Zuständigkeit
BE	KBM ⁴⁸	Polizei
BL	KBM	Verwaltung (Sicherheitsdirektion) ⁴⁹
GL	KBM	Polizei
LU	KBM	Polizei und Verwaltung (Justiz- und Sicherheitsdirektion: Koordinationsstelle)
NE	KBM	Polizei
SH	KBM	Polizei
SO	KBM	Polizei
SZ	KBM	Polizei
TG	KBM	Polizei

⁴⁶ Die Evaluation wurde im Auftrag des BJ vom Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern, Prof. Jonas Weber durchgeführt. Die Studie «Evaluation des Opferhilfegesetzes» vom 21. Dezember 2015 ist abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Opferhilfe > Publikationen (Stand: 1.6.2017)

⁴⁷ Empfehlung 26 (an die Kantone) und Empfehlung 7 (an Bund und Kantone), vgl. Kap. 9, Zusammenstellung der Empfehlungen, S. 124 ff.

⁴⁸ Siehe dazu die Anmerkungen unter Ziff. 3.3.

⁴⁹ Siehe aber Ziff. 4.2.5.

TI	KBM	Polizei
VS	ausschliesslich häusliche Gewalt	Verwaltung (Kantonales Amt für Gleichstellung und Familie)
ZG	ausschliesslich häusliche Gewalt	Polizei
ZH	KBM	Polizei

3.3 Kantone mit Vorarbeiten

Im Zeitpunkt der Umfrage arbeiteten acht Kantone mehr oder weniger fortgeschritten an einem Bedrohungsmanagement (AG, GE, FR, NE, NW, OW, SG, VD). Die Kantone Genf und Graubünden prüften, ob die Implementierung eines Bedrohungsmanagements sinnvoll sei.

Die Mehrheit der Kantone bevorzugte im Zeitpunkt der Umfrage ein umfassendes KBM im Sinne der Empfehlungen der SKP. Auf die Bekämpfung der häuslichen Gewalt hingegen fokussierte man sich in den Kantonen Freiburg, Genf und Waadt. Im Kanton Waadt wurde an einem Gesetz zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt gearbeitet, das ein Bedrohungsmanagement einführen soll. Im Kanton Freiburg war ein Konzept in Arbeit, das sich am englischen System MARAC⁵⁰ und am Pilotprojekt für ein Nottelefon in Seine St-Denis orientiert.

Im Kanton St. Gallen wurde untersucht, ob ein KBM oder drei getrennte Systeme (Häusliche Gewalt, Schule, Verwaltungssicherheit) eingeführt werden sollen. Bedrohungsmanagements in den Bereichen Schule und Verwaltungssicherheit existierten bereits. Im Bereich Häusliche Gewalt war ein Pilotprojekt durchgeführt worden.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurde eine Konzeptskizze «Netzwerk Gewaltschutz» erarbeitet. Was daraus entsteht, insbesondere ob es sich um eine Art Bedrohungsmanagement handeln könnte, war noch ungewiss.

Diverse Kantone, die bereits ein Bedrohungsmanagement implementiert haben, waren daran, dieses im Sinne der Kriterien der SKP zu optimieren und Mängel zu beseitigen.⁵¹

3.4 Personal und Ressourcen

Die meisten Kantone anerkennen zwar den Bedarf nach einem Bedrohungsmanagement. Oft stellen jedoch die Ressourcen sowie das knappe Personal Hindernisse bei der Durchsetzung dar.

3.5 Kantonale Rechtsgrundlagen zum Datenaustausch

Die kantonalen Behörden wenden ihr jeweiliges kantonales Datenschutzrecht an. Wird ein umfassendes KBM angestrebt, so wird oft das kantonale Polizeigesetz geändert, z.T. in Verbindung mit einer Revision des Gesundheitsgesetzes oder des kantonalen Datenschutzgesetzes. Jene Kantone, die ein Bedrohungsmanagement zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt anstreben, schaffen ein entsprechendes kantonales Spezialgesetz.

⁵⁰ Multi Agency Risk Assessment Conferences. Dieses im Vereinigten Königreich ab 2003 eingeführte System wurde an der Nationalen Fachtagung Häusliche Gewalt des EBG im Jahr 2012 vorgestellt. Es ist auf hoch gefährdete Opfer häuslicher Gewalt beschränkt. Fälle von häuslicher Gewalt werden von Sondergerichten beurteilt. Dem Opfer wird nach dem Notfall für kurze Zeit ein Independent Domestic Violence Advisor (IDVA) zur Seite gestellt, meist durch die Polizei. Dabei wird auch der Gesundheitszustand des Opfers routinemässig erhoben. Die Aufgaben des IDVA sind die Beseitigung des unmittelbaren Sicherheitsrisikos sowie der Hindernisse beim Zugang zu Leistungen. Er berät und unterstützt das Opfer. Er (oder die Polizei) identifiziert das Risiko (Checkliste), beurteilt es (3 Gefahrenstufen) und organisiert bei besonders hohem Risiko die MARAC-Treffen, an welchen ein multi-institutioneller Sicherheitsplan erstellt und umgesetzt wird. Der Vorsitz wird meist von der Polizei übernommen.

⁵¹ Der Kanton Bern hatte z. B. ein umfassendes Bedrohungsmanagement, kam jedoch nach eingehender Analyse im Jahr 2016 zum Schluss, dass die Voraussetzungen der SKP noch nicht erfüllt seien. Demzufolge sollten u.a. die Verantwortlichkeiten sowie die Prozesse konkreter geregelt werden.

3.6 Umgang mit interkantonalen Fällen und Schweizer Strafprozessordnung

Fälle, bei denen die gefährdende Person und die bedrohte Person in verschiedenen Kantonen wohnen, kommen oft vor. Betreffend Rechtsgrundlagen wird darauf hingewiesen, dass sich beim Austausch über die Kantonsgrenzen hinweg jeder Kanton auf seine eigenen Rechtsgrundlagen stützen muss. Der Austausch zwischen den Kantonen funktioniert dann gut, wenn die Zusammenarbeit aufgrund mehrerer Fälle eingespielt ist.⁵²

Schwierigkeiten ergeben sich, wenn ein Kanton keinerlei Ansätze für ein Bedrohungsmanagement eingerichtet hat und sich auf die Möglichkeiten nach der Strafprozessordnung (StPO) beschränkt. Die StPO kommt dann zur Anwendung, wenn (zumindest) ein Verdacht vorliegt, dass eine strafbare Handlung begangen worden ist. Da das Bedrohungsmanagement der Verhinderung von Straftaten dient, kommt die StPO nicht in allen Fällen als Handlungsgrundlage in Betracht.

Gemäss der StPO ist unter bestimmten Voraussetzungen eine polizeiliche Anhaltung oder vorläufige Festnahme möglich (Art. 215 und 217 ff. StPO). Zu diesem Zweck ist auch das Betreten von Häusern und Wohnungen zulässig (Art. 213 StPO). Wenn ein Strafverfahren hängig ist, verfügen die Strafverfolgungsbehörden über Möglichkeiten, mit denen weitere Straftaten verhindert werden können. So können bei Wiederholungsgefahr Untersuchungs- und Sicherheitshaft angeordnet werden (Art. 221 Abs. 1 Bst. c StPO). Dieser Haftgrund dient auch der Gefahrenabwehr. Zudem kann Haft wegen Ausführungsgefahr angeordnet werden, wenn ernsthaft zu befürchten ist, eine Person werde ihre Drohung, ein schweres Verbrechen auszuführen, wahrmachen (Art. 221 Abs. 2 StPO). Dieser Haftgrund setzt keinen Verdacht auf eine begangene Straftat voraus, sondern dient allein der Prävention. Daneben sind Schutzmassnahmen für Zeuginnen und Zeugen sowie Auskunftspersonen möglich, wenn sie sich durch die Mitwirkung im Verfahren einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben aussetzen (Art. 149 StPO und Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz, ZeugSG, SR 312.2). Die Strafbehörden informieren die Sozial- und Vormundschaftsbehörden über eingeleitete Strafverfahren sowie über Strafentscheide, wenn dies zum Schutz einer beschuldigten oder geschädigten Person oder ihrer Angehörigen erforderlich ist (Art. 75 Abs. 2 StPO). Bund und Kantone können die Strafbehörden zu weiteren Mitteilungen an Behörden verpflichten oder berechtigen (Art. 75 Abs. 4 StPO).

3.7 Einschätzungen zum Bundesrecht

Aus den Kantonen, die ein Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt eingerichtet haben oder ein solches planen, gingen keinerlei Hinweise auf Hindernisse im Bundesrecht ein, die eine Änderung des Bundesrecht erfordern. Es bestanden jedoch zum Teil Unsicherheiten in Bezug auf die datenschutzrechtlichen Grundlagen zur Zusammenarbeit zwischen den Behörden (siehe dazu unten Ziffer 5). Das Gleiche gilt für den interkantonalen Austausch (siehe dazu oben Ziffer 3.6).

4 Beispiele für Bedrohungsmanagements

4.1 Kanton Zürich

4.1.1 Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements

Das Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich umfasst alle Konstellationen von Gefährdungssituationen; es beschränkt sich nicht auf Fälle von häuslicher Gewalt.⁵³

⁵² Z. B. arbeiten die Kantone SH, SO und ZH eng zusammen.

⁵³ Über das Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich informiert die Website www.kbm.zh.ch (Stand: 1.6.2017).

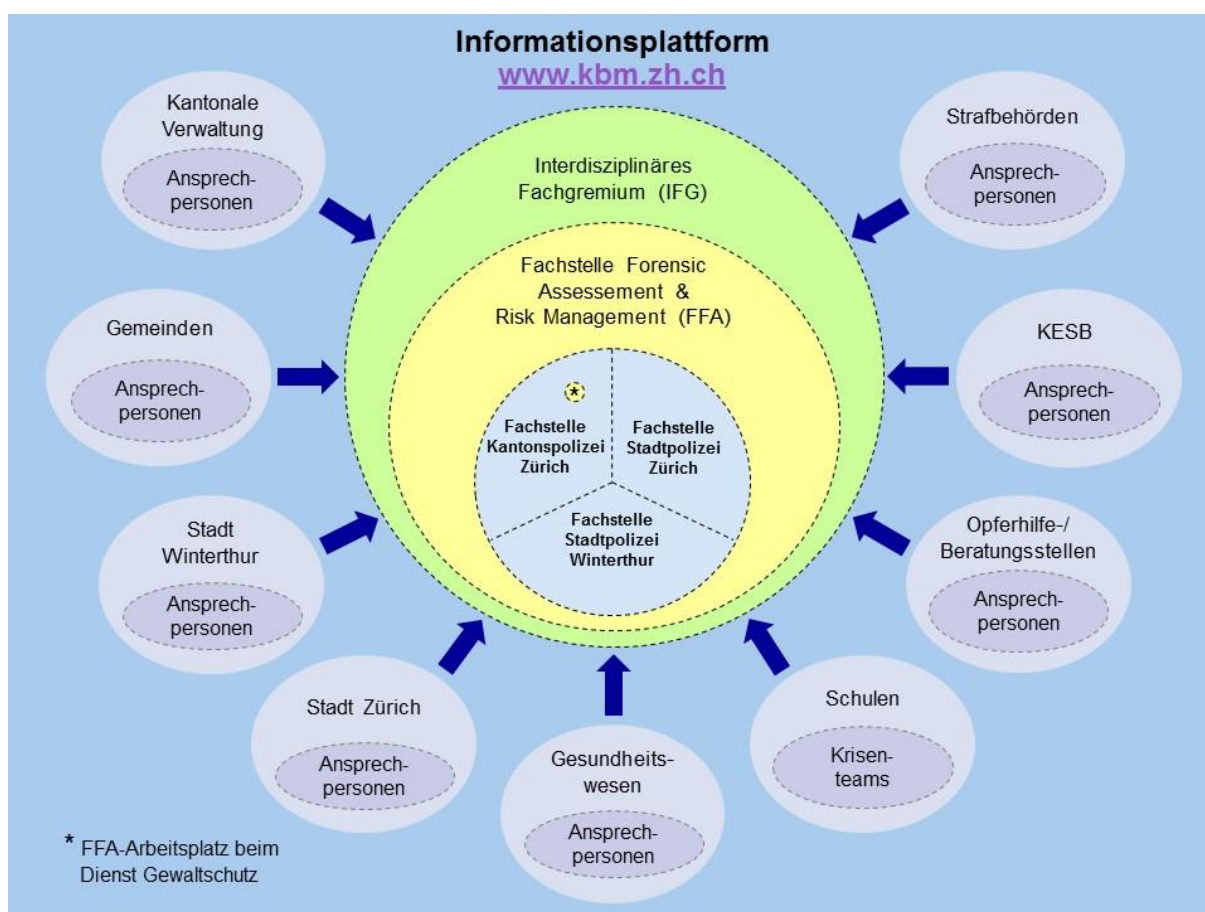
Die Fallzahlen haben sich wie folgt entwickelt:

Jahr	Zahl der Bedrohungsmanagementfälle
2012	177
2013	268
2014	293
2015	431
2016	397

In rund 50 % der Fälle ging es um häusliche Gewalt.

Das Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich umfasst auch Fälle von Stalking. In diesem Bereich waren im Jahre 2016 18 Fälle zu bearbeiten; davon 13 vor dem Hintergrund von häuslicher Gewalt.

4.1.2 Das Zürcher Modell im Überblick



4.1.3 Rechtliche Grundlagen

Der Regierungsrat des Kantons Zürich beschloss am 20. Juni 2012⁵⁴ in den nächsten drei Jahren Gewaltschutz und Gewaltbekämpfung als Schwerpunkt zu bearbeiten. Die Federführung wurde der Kantonspolizei übertragen. Im Kanton Zürich stellt die Kantonspolizei nicht nur Straftaten fest und klärt sie nach Massgabe der Strafprozessordnung auf, sondern ist auch vom kantonalen Polizeigesetz explizit beauftragt, strafbare Handlungen zu verhüten.

Kantonale Rechtsgrundlagen für den Datenaustausch finden sich im kantonalen Datenschutzgesetz, im Polizeigesetz, im Gesundheitsgesetz, im Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation und in weiteren Erlassen.

Neue rechtliche Grundlagen für das Bedrohungsmanagement waren nicht erforderlich.

4.1.4 Abläufe und Strukturen

In jedem Amt, in jeder Fachstelle und in jeder Institution des Kantons wird mindestens eine Person als Ansprechperson bestimmt. Zurzeit gibt es rund 320 Ansprechpersonen. Die Ansprechperson nimmt eine Erstbewertung vor; sie ist entsprechend geschult.

Bei Bedarf leitet die Ansprechperson die Informationen an die Polizei weiter. In den Städten Zürich und Winterthur ist die jeweilige Stadtpolizei zuständig für Gewaltschutzfälle und im übrigen Kantonsgebiet die Fachstelle der Kantonspolizei. Diese Stellen (und bei einem Strafverfahren die Staatsanwaltschaft) nehmen die Gefährlichkeitseinschätzung vor.

Polizei und Staatsanwaltschaft können im Einzelfall die Unterstützung durch die Fachstelle Forensic Assessment & Riskmanagement (FFA)⁵⁵ der Psychiatrischen Universitätsklinik beanspruchen. Sie verfügt über forensisch-psychiatrisches Fachwissen für die vertiefte Gefährlichkeitseinschätzung und zur Beurteilung geeigneter Interventionsformen. Die Fachstelle ist der Gesundheitsdirektion unterstellt, hat aber einen Arbeitsplatz im gleichen Gebäude wie die Fachstelle der Kantonspolizei.

Die Polizei kann in komplexen Fällen ein interdisziplinäres Fachgremium einsetzen, das in Fallkonferenzen geeignete Massnahmen zur Entschärfung der Situation sucht, welche von der zuständigen Stelle angeordnet werden, sofern dies erforderlich ist.

4.1.5 Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen

Die Rechtsgrundlagen für die Weitergabe von Informationen sind davon abhängig, ob ein strafbares Verhalten vorliegt oder das bedrohliche Verhalten nicht strafbar ist. In ersterem Fall kommt insbesondere Artikel 75 StPO zur Anwendung, der unter bestimmten Voraussetzungen die Information der Sozial- und Vormundschaftsbehörden bzw. des Führungsstabs der Armee über das eingeleitete Strafverfahren vorsieht. Im zweiten Fall kommen Bestimmungen des kantonalen Gesetzes über die Information und den Datenschutz zum Datenaustausch zum Tragen. Die Kantonspolizei hat einen Leitfaden für Behörden und Institutionen⁵⁶ herausgegeben, welcher die Rechtsgrundlagen detailliert erörtert. Ausserdem hat die Gesundheitsdirektion eine Wegleitung erarbeitet, die sich mit den rechtlichen Grundlagen für den Informationsaustausch zwischen Polizei, Staatsanwaltschaften und psychiatrischen Kliniken, insbesondere im Zusammenhang mit der Unterbringung und Behandlung gewaltbereiter Personen befasst.⁵⁷

⁵⁴ RRB 659/2012

⁵⁵ RRB 1005/2015

⁵⁶ Kantonales Bedrohungsmanagement, KBM, Leitfaden für Behörden und Institutionen, 2. vollständig überarbeitete Auflage, Oktober 2016

⁵⁷ Wegleitung vom 1. Juni 2016, abrufbar unter: www.kbm.zh.ch > Rechtliches > Wegleitung Informationsaustausch (Stand: 1.6.2017)

Da bei der Weitergabe von Informationen oft Unsicherheit in Bezug auf den Datenschutz besteht, wurde für das kantonale Bedrohungsmanagement (KBM) ein dreistufiges Kommunikationsmodell mit dem gleichen Kürzel KBM erarbeitet:

- In einem ersten Schritt erfolgt die *Kommunikation*. Dies kann in Form einer anonymisierten Falldarstellung geschehen.
- Im zweiten Schritt erfolgt die *Beurteilung* der datenschutzrechtlichen Fragestellungen anhand der konkreten Fallkonstellation.
- Der dritte Schritt umfasst die *Mitteilung* der Personendaten gemäss den Vorabklärungen und es wird ein Fallmanagement eingeleitet.

Den Behörden und Institutionen wird folgender Grundsatz mitgegeben: Je dringlicher von einer Gefahr für hochwertige Rechtsgüter auszugehen ist, umso offener darf informiert werden.

4.1.6 Neu eingeführte Massnahmen

Neu eingeführt wurde die Gefährderansprache. Sie hat sich als zielführende und effektive Interventionsform etabliert. Der persönliche Kontakt ermöglicht das Erkennen von massgeblich relevanten Risiko- und Schutzfaktoren. Augenscheine vor Ort lassen auch klarer erkennen, ob die Ursache des bedrohlichen Verhaltens in der aktuell vorherrschenden Situation oder in der Persönlichkeit der gefährdenden Person liegt. Diese Erkenntnisse sind Voraussetzungen für fundierte Risikoeinschätzungen und ein zielführendes Fallmanagement.

Ergänzend finden auch Ansprachen von gefährdeten Personen (potenziellen Opfern) statt. Hierbei geht es u.a. auch um die Definition geeigneter Schutzmassnahmen.

Fälle des Bedrohungsmanagements gründen nicht selten auf religiösen oder interkulturellen Konflikten. Die Aufgabe der Fachstelle Brückenbauer, die im Dienst Gewaltschutz integriert ist, besteht darin, intern und extern die interkulturellen Kompetenzen und das gegenseitige Verständnis zu fördern sowie Kontakte (Netzwerk) zu kulturspezifischen Organisationen (Vereine, Moscheen etc.) aufzubauen und zu pflegen. Vertiefte Kenntnisse über interkulturelle Fragestellungen sind nach den Erfahrungen des Kantons Zürich für das Fallmanagement je länger je mehr von Bedeutung.

4.1.7 Gemeinsames Verständnis des Bedrohungsmanagements

Bei der Schulung und im Leitfaden der Kantonspolizei wird betont, dass nicht nur die Polizei, sondern auch die Mitarbeitenden der Gemeindebehörden, der kantonalen Amtsstellen, der KESB, Personen aus dem medizinischen Bereich sowie Mitarbeitende verschiedenster Stellen, die in irgendeiner Form mit gefährdenden oder gefährdeten Personen zu tun haben, in der Mitverantwortung stehen Gewalttaten zu verhindern. Nur wenn all diese Personen sich über ernstzunehmende Anzeichen austauschen, ist es möglich, die Gefahr zu erkennen, einzuschätzen und mit interdisziplinär abgestimmten Massnahmen zu entschärfen.

4.1.8 Lead bei der Polizei

Im Kanton Zürich ist man der Auffassung, die Federführung für das Bedrohungsmanagement müsse bei der Polizei liegen. Gefahrenabwehr ist deren Sache. Diese Zuteilung hat sich bewährt.

4.2 Kanton Basel-Landschaft

4.2.1 Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements

Das Bedrohungsmanagement im Kanton Basel-Landschaft umfasst alle Gefährdungslagen, inkl. häusliche Gewalt, Radikalisierung und Extremismus. Im Zusammenhang mit dem Fach-

bereich Radikalisierung ist das kantonale Bedrohungsmanagement Mitglied der Task Force Radikalisierung BS.

Stalking-Fälle werden dem Bedrohungsmanagement regelmässig, aber meist indirekt gemeldet. In der Regel ist ein über Monate bzw. Jahre andauerndes Stalking mit verschiedensten Formen von Grenzüberschreitungen wie beleidigen, belästigen, nötigen, erpressen, drohen, kontrollieren und überwachen verbunden. Stalking ist ein häufiges Begleitphänomen bei Tätern mit patriarchalisch-repressiver bzw. gewaltlegitimierender Normorientierung sowie im Kontext von Zwangsheiraten.

Die Stabsstelle BM führt pro Jahr schätzungsweise 30-40 Mandate mit dem Begleitphänomen Stalking im Bereich häusliche Gewalt oder psychische Gewalt gegenüber Mitarbeitenden von Behörden.

4.2.2 Rechtliche Grundlagen

Die Stabsstelle Bedrohungsmanagement Basel-Landschaft in der Sicherheitsdirektion des Kantons wurde mit einem Regierungsratsbeschluss im Oktober 2014 geschaffen. Seit Mitte 2016 arbeitet die Interventionsstelle Häusliche Gewalt mit 40 % ihres Stellenetats aktiv in der Fallarbeit und im Aufbau des Bedrohungsmanagements mit. Die Stabsstelle arbeitet vorläufig gestützt auf das geltende Recht und Notfallklauseln. Der Leiter der Stabsstelle wird von kommunalen Behörden, insbesondere Sozialdiensten, oder kantonalen Behörden, der Polizei, der Psychiatrie, der Staatsanwaltschaft, der Opferhilfe beider Basel, den KESB oder den politischen Instanzen beigezogen.

Im Jahr 2016 wurde ein Bericht «Rechtliche Grundlagen Bedrohungsmanagement BL» erarbeitet. Er sieht Anpassungen im Polizeigesetz, im Gesundheitsgesetz sowie im Datenschutzrecht vor. Die neuen Rechtsgrundlagen werden voraussichtlich anfangs 2018 in Kraft treten und folgende Aspekte regeln:

- Zweck und Aufgabe der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle werden gesetzlich abgesichert.
- Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann
 - Abklärungen zur Einschätzung der Gefährlichkeit der Person vornehmen und mit Polizei, Staatsanwaltschaft, Psychiatrie, KESB und anderen Stellen allfällige Massnahmen zur Gefahrenabwehr und für das Schutzmanagement treffen;
 - die notwendigen Daten erheben und mit den relevanten Stellen austauschen;
 - die gefährdende Person auf ihr Verhalten ansprechen und sie über das gesetzeskonforme Verhalten sowie die Folgen der Missachtung informieren;
 - bei erhöhter und hoher Ausführungsgefahr die gefährdende Person im aktiven Langzeitmonitoring führen.
- Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann die gefährdende Person vorladen oder wenn ihr Erscheinen unbedingt erforderlich ist, polizeilich vorführen lassen.
- Sie kann die Abklärungen und die Gefährderansprache auch am Aufenthaltsort der gefährdenden Person vornehmen, namentlich zur Einschätzung der Lebensumstände oder der Familienverhältnisse.
- Weiter wird die Bekanntgabe der Daten von gefährdenden Person geregelt sowie ein Melderecht für Staatsanwaltschaft, Polizei, Behörden und Medizinalpersonen eingeführt.
- Im Gesundheitsgesetz werden die Medizinalpersonen von der Schweigepflicht gegenüber der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle betreffend Personen mit erhöhter Gewaltbereitschaft befreit.

4.2.3 Abläufe und Strukturen

Zentrale Anlaufstelle ist die Stabsstelle Bedrohungsmanagement (Stabsstelle BM). Sie ist im Generalsekretariat der Sicherheitsdirektion angesiedelt. Angehörige der Polizei, der KESB, der Psychiatrie, der Staatsanwaltschaften, der Sozialdienste, der Regionalen Arbeitsvermittlungen und weiterer Behörden sowie Institutionen wie Frauenhaus und Beratungsstellen (z.B. Opferhilfe) und politische Instanzen können der Stabsstelle BM eine Erstmeldung machen. Privatpersonen sind dazu nicht ermächtigt.

Die Stabsstelle BM teilt den Fall nach einer ersten Abklärungs- und Analysephase in eine von fünf Risikoklassen ein:

- präventive Anfrage (befristetes, passives Monitoring),
- unklare Gefährdungslage (befristetes, aktives Monitoring),
- niedrige Gefährdungslage (befristetes, passives Monitoring),
- erhöhte Gefährdungslage (aktives Langzeit-Monitoring),
- hohe Gefährdungslage (aktives Langzeit-Monitoring).

Bei erhöhten und hohen Risiko-Fällen zieht die Stabsstelle das Kernteam BM (Polizei, Forensische Psychiatrie, Interventionsstelle Häusliche Gewalt, Leiter BM) bei und informiert periodisch die interdisziplinäre Kommission Kompetenzzentrum Gewalt.

Die Stabsstelle führt bei erhöhter und hoher Gefährdungslage ein aktives Fallmonitoring und holt periodisch aktuelle Daten ein, um die Risikodynamik zu verfolgen. Fallmonitoring, Schutz- und Risikomanagement erfolgen in Zusammenarbeit mit den fallspezifischen, professionellen Netzwerkpartnern. In chronisch erhöhten bis phasenweise hohen Risikofällen wird ein aktives Langzeit-Monitoring über Jahre geführt.

Akutinterventionen führt die Polizei in Absprache mit der Stabsstelle BM durch oder sie werden von Staatsanwaltschaft oder KESB angeordnet.

Gefährderansprachen sind für das Bedrohungsmanagement von wesentlicher Bedeutung. Sie dienen der Deeskalation, Normverdeutlichung, Risikoeinschätzung, Triage sowie der Aktivierung von Schutzfaktoren.

Bis zum heutigen Zeitpunkt konnten nach vorliegenden Angaben einerseits wegen fehlenden Ressourcen, andererseits weil das Teilprojekt polizeiliches Bedrohungsmanagement pendent ist, noch nicht in benötigter Konsequenz Gefährderansprachen durchgeführt werden.

4.2.4 Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen

Datenerhebung und -weitergabe werden im Polizei- und im kantonalen Datenschutzgesetz geregelt.

4.2.5 Ausblick

Bis September 2017 wird voraussichtlich entschieden, ob die Stabsstelle BM in die Polizei integriert wird oder beim Generalsekretariat des Regierungsrates der Sicherheitsdirektion bleibt. Auch bei einer Integration in die Polizei würde die gemeinsame Fallführung im Bereich Beziehungsgewalt mit der Interventionsstelle Häusliche Gewalt IST (IST) weiter geführt. Die IST würde wie bisher das Schutzmanagement übernehmen.

Im Hinblick auf das Inkrafttreten der Rechtsgrundlagen werden zusätzliche personelle polizeiliche Ressourcen für die Aufgaben des Bedrohungsmanagements geschaffen. Ausserdem wird dem kantonalen Bedrohungsmanagement bis Ende 2017 eine neu zu schaffende Anlaufstelle Radikalisierung angegliedert.

4.3 Kanton Luzern

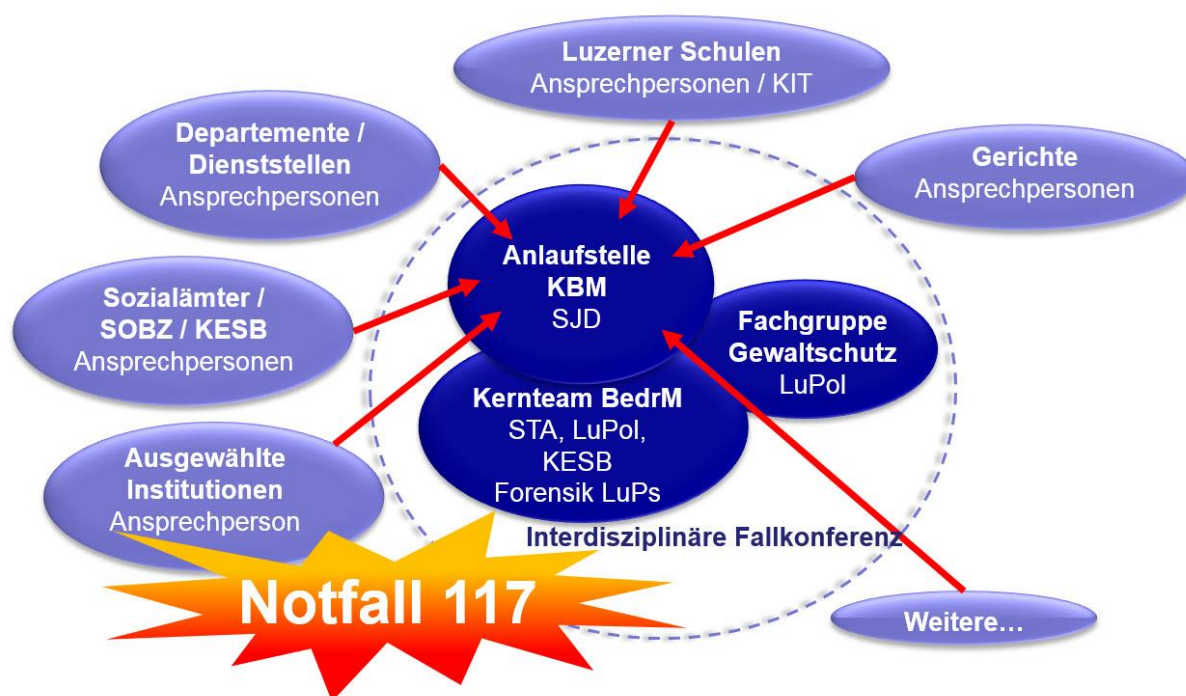
4.3.1 Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements

Das kantonale Bedrohungsmanagement im Kanton Luzern (KBM Luzern) umfasst neben ernsthaften Gefährdungen im Rahmen häuslicher Gewalt alle weiteren substanziellen Gefährdungslagen gegen die körperliche, sexuelle oder psychische Integrität Dritter. Schwerpunktmässig werden aktuell Fälle in den folgenden Bereichen bearbeitet:

- häusliche Gewalt,
- Gewalt im Namen der Ehre,
- Stalking,
- Querulatorisches Verhalten – Gewalt gegen Behörden,
- Gewalt am Arbeitsplatz,
- Gewalt im Schulbereich,
- Radikalisierung.

Fälle von Stalking werden grundsätzlich gleich behandelt wie alle anderen Fälle.

4.3.2 Das Luzerner Modell im Überblick



4.3.3 Rechtliche Grundlagen

Der Regierungsrat hat am 27. September 2013 die schrittweise Umsetzung des Konzepts «Kantonales Bedrohungsmanagement Netzwerk» beschlossen. Es ist geplant, im Gesetz über die Luzerner Polizei (PoIG) vom 27. Januar 1998 eine spezifische Rechtsgrundlage vorzusehen. Bis dahin wird das KBM Luzern gestützt auf das «Reglement über das Kantonale Bedrohungsmanagement»⁵⁸ und die bestehenden rechtlichen Grundlagen⁵⁹ betrieben.

⁵⁸ Reglement über das Kantonale Bedrohungsmanagement vom 16.12.2016

⁵⁹ Art. 443 ZGB (Melderecht und -pflichten bezüglich der Erwachsenenschutzbehörde), Art. 453 ZGB (Zusammenarbeitspflicht zwischen den Erwachsenenschutzbehörden, den betroffenen Stellen und der Polizei); Art. 320 StGB (Amtsgeheimnis); § 1 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27.01.1998; § 52 des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (SRL Nr. 51): Geheimhaltungspflicht; Regierungsratsbeschluss Nr. 1088 vom 27. September 2013; Artikel 27 des Gesundheitsgesetzes vom 13. September 2005 (GesG; SRL Nr. 800): Anzeigepflicht und Meldeberechtigung von Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern gemäss GesG; Stellenbeschreibung Anlaufstelle Bedrohungsmanagement

Das «Reglement» als Übergangslösung entspricht in weiten Teilen den Formulierungen des revidierten PolG und ermöglicht den Pilotbetrieb (Gefährderansprache, Datenbearbeitung etc.) bis zu dessen Inkrafttreten. Die Gefährderansprache stützt sich aktuell noch auf die Generalklausel im bestehenden PolG (siehe dazu Ziff. 4.3.7.).

4.3.4 Aufgaben der Anlaufstelle Kantonales Bedrohungsmanagement

Die Anlaufstelle KBM ist Dreh- und Angelpunkt des KBM Luzern. Sie sorgt zusammen mit der Fachgruppe Gewaltschutz der Luzerner Polizei für die Früherkennung und Verhinderung von Straftaten durch Personen mit einer ernsthaften, gegen Dritte gerichteten Gewaltbereitschaft. Die Anlaufstelle KBM ist für den Aufbau und den Betrieb eines bereichsübergreifenden, interdisziplinären Netzwerkes zur Verhinderung schwerer Gewalttaten zuständig. Sie gehört dem Sekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartementes an und ist für folgende Bereiche verantwortlich:

a. Netzwerkmanagement

Die Anlaufstelle KBM baut ein Netzwerk von Ansprechpersonen in der kantonalen Verwaltung auf. Sie stellt deren regelmässige Sensibilisierung und Weiterbildung sicher. Weiter ist sie für den Aufbau und die Implementierung des Kernteams KBM und dessen regelmässige Weiterbildung zuständig. Das Kernteam KBM setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Staatsanwaltschaft 4, der Luzerner Psychiatrie Abteilung Forensik und der KESB zusammen. Fallspezifisch können weitere Fachpersonen zum Kernteam KBM stossen.

b. Fallbearbeitung

Bei hinreichenden Anzeichen auf eine erhöhte Gewaltbereitschaft trifft die Anlaufstelle KBM Abklärungen zur Einschätzung der Gefährlichkeit dieser Person. Sie arbeitet dabei eng mit der Fachgruppe Gewaltschutz der Luzerner Polizei und weiteren involvierten Fachpersonen, Dienststellen und Institutionen zusammen. Sie kann die notwendigen Daten erheben und diese mit involvierten Fachpersonen, Dienststellen und weiteren Institutionen austauschen.

Die Anlaufstelle beruft interdisziplinäre Fallkonferenzen ein. Massnahmen und Interventionen tragen der jeweiligen spezifischen Gewaltdynamik Rechnung.

Die Anlaufstelle KBM übernimmt in Absprache mit der Fachgruppe Gewaltschutz der Luzerner Polizei das Fallmonitoring einzelner Fälle.

c. Schulung und Beratung

Die Anlaufstelle KBM konzipiert und erarbeitet zusammen mit der Fachgruppe Gewaltschutz der Luzerner Polizei ein Online-Handbuch für involvierte Fachpersonen über den Umgang mit bedrohlichen Situationen. Weiter stellt sie Informations- und Sensibilisierungsmaterialien für alle Zielgruppen zur Verfügung, bietet Fort- und Weiterbildungsangebote für involvierte Fachpersonen an und berät Dienststellen, Schulen, Gerichte, Sozialämter, KESB etc. im Aufbau von Notfallstrukturen für Fälle von zielgerichteter Gewalt.

d. Dokumentation und Entwicklung

Die Anlaufstelle KBM dokumentiert die von ihr bearbeiteten Fälle. Zur Qualitätssicherung führt die Anlaufstelle KBM eine Jahresstatistik und vernetzt sich mit fachspezifischen Institutionen und Organisationen.

4.3.5 Aufgaben der Fachgruppe Gewaltschutz

Die Fachgruppe Gewaltschutz ist zuständig für die Fallbearbeitung/-koordination bei jeder Form substanzieller Drohung mit Gewalt (z. B. in Schulen, am Arbeitsplatz, häuslicher Gewalt, Stalking etc.) und in jenen Fällen, in denen aufgrund der besonderen Gefährlichkeit und

Gewaltbereitschaft der gefährdenden Person ein Langzeitmonitoring angezeigt ist. Dies beinhaltet die folgenden Aufgaben:

- Bedrohungsanalyse mit wissenschaftlichen Analysetools,
- Strafverfolgung (Ermittlungen und Strafanzeigen).
- Gefahrenabwehr (Gefährderansprachen, spezifische Schutzmassnahmen),
- Opferbetreuung im (präventiv-)polizeilichen Bereich,
- Fallmonitoring und Langzeitmonitoring bei besonders gefährlichen Personen,
- 24 Stunden Fachpikettendienst,
- Ausbildung intern und extern im Fachbereich, fachspezifische polizeiinterne und externe Beratung (Behörden, Betroffene etc.),
- allgemeine Arbeiten des Ermittlungsdienstes.

4.3.6 Ansprechpersonen

Ansprechpersonen sind gezielt geschulte Verwaltungsangestellte, an welche sich Mitarbeitende wenden können, die mit bedrohlichen Situationen konfrontiert sind. Jedes Departement definiert, für welche Gruppe (Abteilung, Dienststelle, Bereich) eine Ansprechperson bestellt wird. Je nach Situation stellt die Ansprechperson den Kontakt zur Anlaufstelle KBM her.

4.3.7 Neu eingeführte Massnahmen

In Bezug auf den für das Bedrohungsmanagement erforderlichen Datenaustausch sieht das revidierte Luzerner Polizeigesetz, welches voraussichtlich per 1. Januar 2018 in Kraft treten wird, ausdrücklich vor, dass die Luzerner Polizei zur recht- und zweckmässigen Erfüllung ihrer Aufgaben Personendaten bearbeiten, geeignete Datenbearbeitungssysteme sowie Datensammlungen führen und besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten darf, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben unentbehrlich ist. Wie in Ziff. 4.3.3 erwähnt, kann die Luzerner Polizei neu (bisher gestützt auf die polizeiliche Generalklausel gemäss PolG) mittels Gefährderansprache Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine ernsthafte, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft anzunehmen ist, darauf ansprechen und auf allfällige Straffolgen hinweisen. Die Gefährderansprache kann auch schriftlich erfolgen. Schliesslich ist die Polizei befugt, Personendaten von Gefährderinnen und Gefährdern, insbesondere solche über die Beendigung von administrativen und strafrechtlichen Massnahmen und Sanktionen, an gefährdete Personen, Behörden und Dritte bekannt zu geben, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr erforderlich und geeignet ist.

4.3.8 Gemeinsames Verständnis des Bedrohungsmanagements

Das KBM Luzern orientiert sich an der Erkenntnis, dass Bedrohungsmanagement eine eigene Fachdisziplin darstellt. Die Methode Bedrohungsmanagement wird dabei als fortlaufender und interdisziplinärer Prozess verstanden, welcher berücksichtigt, dass Risiko immer dynamisch ist und sich stets verändert. Einschätzungen in diesem Sinne sind immer auf die aktuellen Umstände bezogen und unterscheiden sich massgeblich von einer forensisch psychiatrischen Risikoeinschätzung. Notwendig ist deshalb ein abgestuftes und am jeweiligen Einzelfall orientiertes Vorgehen, welches sich validierte Risiko- und Gefährdungseinschätzungsinstrumente zu Nutze macht und zwingend abgesprochen sowie verbindlich umgesetzt wird.

4.4 Kanton Wallis

4.4.1 Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements

Das Bedrohungsmanagement im Kanton Wallis ist auf häusliche Gewalt beschränkt.

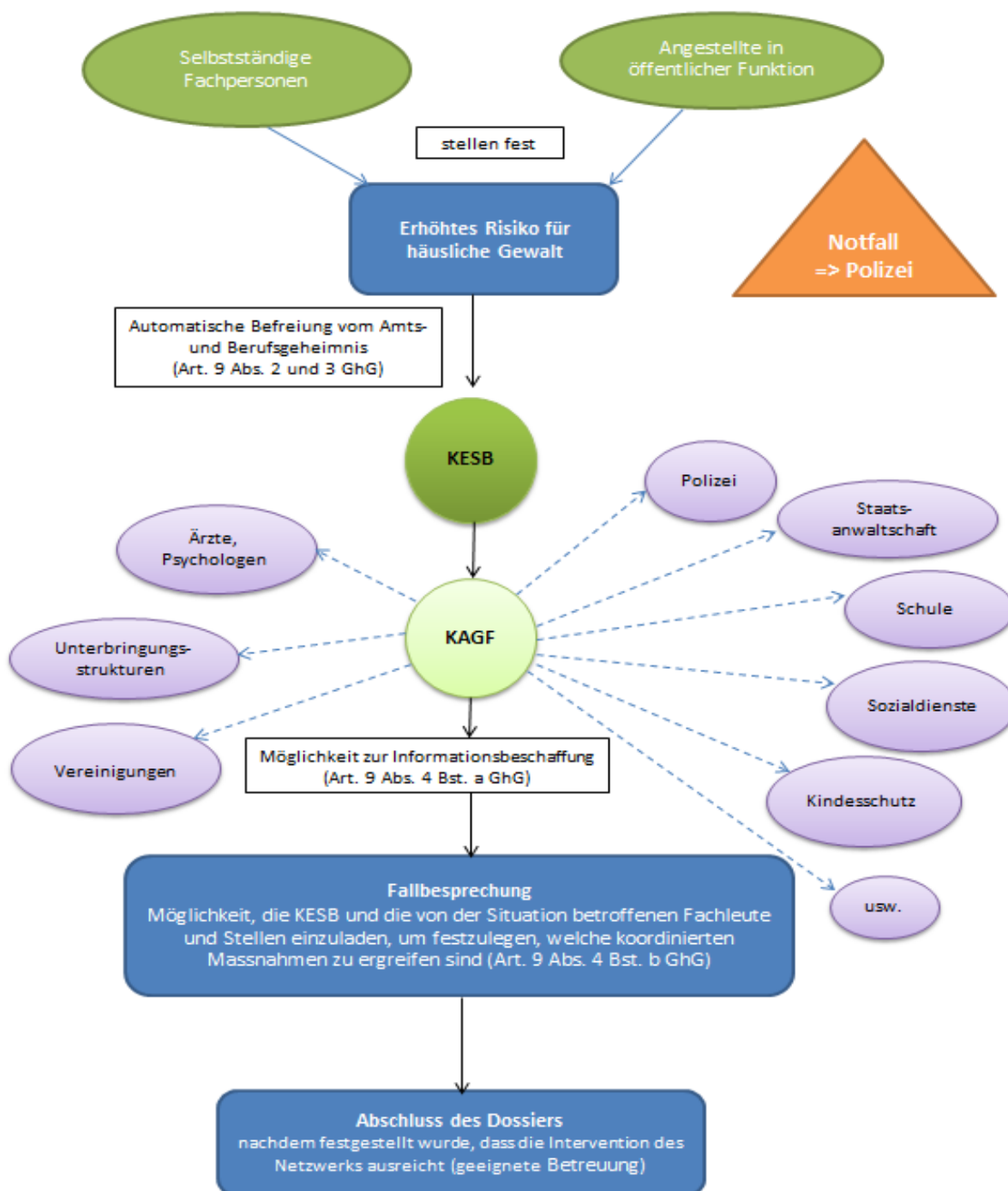
4.4.2 Rechtliche Grundlagen

Im Kanton Wallis wurde das Gesetz über Häusliche Gewalt vom 18. Dezember 2015 mit einem Artikel «Risikoeinschätzung und koordiniertes Bedrohungsmanagement» ergänzt. Das revidierte Gesetz und die Ausführungsverordnung traten am 1. Januar 2017 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt wurde das Bedrohungsmanagement eingeführt. Es ist demjenigen Departement angegliedert, dem das kantonale Amt für Gleichstellung und Familie angehört.

Voraussetzung für die Auslösung eines Verfahrens ist ein «erhöhtes Risiko» zum Begehen einer Tat von häuslicher Gewalt, die eine Person gefährdet. Artikel 5 der Verordnung umschreibt diese Situationen wie folgt:

- Entweder bestehen ernsthafte Gründe anzunehmen, dass eine Tat häuslicher Gewalt, die eine Person gefährdet, bereits begangen worden ist und dass neue Gewalttaten zu befürchten sind;
- oder es ist ein Fall von häuslicher Gewalt bekannt, in dem eine Person gefährdet ist, und die getroffenen Massnahmen nicht auszureichen scheinen, um das Risiko zu vermindern.

4.4.3 Abläufe und Strukturen



Das Verfahren des Bedrohungsmanagements kommt nicht zum Zuge, wenn unmittelbare Gefahr besteht. Eine solche Situation ist unverzüglich der Polizei zu melden. Das Verfahren wird durch eine Meldung an die KESB ausgelöst. Einer Meldepflicht untersteht, wer in Ausübung seiner amtlichen Funktion ein erhöhtes Risiko häuslicher Gewalt feststellt. Ein Melde-recht hat, wer in Ausübung seines Berufs ein solches Risiko feststellt. Die KESB ist verpflichtet, unverzüglich das Amt für Gleichstellung und Familie zu informieren.

Das Amt und die KESB analysieren die Situation gemeinsam. Bei erhöhtem Risiko kann das Amt über die KESB und weitere betroffene Stellen zusätzliche Informationen einholen und eine Fallbesprechung einberufen. Spätestens am 10. Arbeitstag schliesst es das Dossier

oder lädt zu einer Fallbesprechung ein. Die Fallbesprechung ist darauf ausgerichtet, die Risiken zu beurteilen und koordinierte Massnahmen zu ergreifen. Das Amt kann einen Experten oder eine Expertin zur Beurteilung der Situation einladen. Die an der Fallbesprechung teilnehmenden Personen sind nach dem Gesetz vom Amts- oder Berufsgeheimnis entbunden, soweit es um notwendige Informationen für die Risikoeinschätzung geht. Das Amt protokolliert die Besprechung und die ergriffenen Massnahmen und vergewissert sich, dass diese befolgt werden. Wenn nötig kann es eine neue Besprechung organisieren.

Seit dem 1. Januar 2017 versuchen das Amt für Gleichstellung und Familie und die KESB eine pragmatische und sinnvolle Anwendung des Gesetzes zu entwickeln. Ziel soll es nicht sein, dem Amt sämtliche Anzeichen häuslicher Gewalt zu übermitteln (Art. 5 Abs. 5 der Verordnung über häusliche Gewalt [VhG]). Insbesondere ist anhand der Praxis konkreter zu definieren, was «eine Situation, die bereits angemessen betreut wird» bedeutet. Grundsätzlich werden darunter Fälle verstanden, in welchen die zuständigen Behörden innert angemessener Frist beauftragt wurden.

In der Praxis hat sich beispielsweise gezeigt, dass Fälle von Gewalt gegenüber Kindern bereits rasch vom Amt für Kinderschutz (AKS) übernommen werden, das die entsprechende Fachstelle ist. Diese Fälle sind dem Amt für Gleichstellung und Familie also nicht zu übermitteln (Art. 5 Abs. 5 VhG).

Die kantonale beratende Kommission zur häuslichen Gewalt, die den Gesetzesentwurf ausgearbeitet hat, arbeitet zurzeit an der wirksamen Durchsetzung des Gesetzes. Dazu sieht der Gesetzesentwurf eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen allen Mitgliedern des Netzwerkes vor. Die Kommission hat festgestellt, dass die Möglichkeit bzw. die Pflicht Fälle häuslicher Gewalt im Sinne von Art. 9 des Gesetzes über häusliche Gewalt (GhG) anzuzeigen, vor allem auf Fälle angewendet werden, die in einem Graubereich liegen und bei welchen die Betreuung (Wer ist zuständig? Welche Massnahmen sind zu treffen?) nicht eindeutig ist. Dabei handelt es sich z. B. um junge Volljährige, die mit den Eltern unter einem Dach wohnen (wirtschaftliche und emotionale Abhängigkeit). In solchen Fällen ist das „AKS“ nicht zuständig. Die Opfer selbst suchen aus Loyalitätskonflikten oft keine für die Hilfeleistung zuständige Behörde auf. In diesen Fällen könnte eine Anzeige dazu dienen, dass die Informationen der zuständigen Behörde unterbreitet werden.

4.4.4 Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen

Das Gesetz verweist auf die eidgenössische und kantonale Datenschutzgesetzgebung. Die Verordnung verpflichtet die Beteiligten, die Daten ausschliesslich im Zusammenhang mit der gemeldeten Situation zu bearbeiten. Die gefährdete Person und die gefährdende Person werden informiert, dass Daten erhoben wurden und zu welchem Zweck dies geschah. Die Verordnung regelt ausserdem die Aufbewahrung der Daten und den Zugriff.

5 Bundesrechtliche Grundlagen für den Datenaustausch

5.1 Vorbemerkung

In der Arbeitsgruppe und seitens der Kantone wurde darauf hingewiesen, dass in den Kantonen oft Unsicherheiten über die Möglichkeiten und Schranken eines Datenaustauschs nach dem Bundesrecht bestehen. Deshalb werden die wichtigsten Aspekte im Folgenden kurz dargestellt.

5.2 Bundesverfassung

Die interdisziplinäre Zusammenarbeit setzt die Beschaffung von Daten und gegenseitige Informationen voraus. Geschieht dies nicht mit der Zustimmung der betroffenen Personen,

kann das in Artikel 13 Absatz 2 BV⁶⁰ garantierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt werden, es sei denn es liegen eine gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch und die anderen Voraussetzungen für eine zulässige Einschränkung von Grundrechten vor. Im seltenen Ausnahmefall einer *ernsten unmittelbaren* und *nicht anders abwendbaren Gefahr* ist eine ausdrückliche, formelle gesetzliche Grundlage nicht nötig (Art. 36 Abs. 1 zweiter Satz BV). Diese Bestimmung gilt auch für die Kantone. Beim Datenaustausch im Rahmen eines kantonalen Bedrohungsmanagements geht es darum, eine Gefahr für Leib oder Leben der gefährdeten Person abzuwenden. Das kantonale Bedrohungsmanagement dient der Bewältigung typischer und erkennbarer Krisensituationen. Es sollte auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden.

5.3 Anzeigerecht und -pflicht

Zur Anzeige einer Straftat bei einer Strafverfolgungsbehörde ist jedermann berechtigt (Art. 301 Abs. 1 StPO).

Dagegen kommt den Strafbehörden (Strafverfolgungsbehörden und Gerichte nach Art. 12 und 13 StPO) die Pflicht zu, Straftaten anzuzeigen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind (Art. 302 Abs. 1 StPO). Die weiteren Anzeigepflichten gemäss Bundesrecht sind im vorliegenden Zusammenhang nicht relevant.

Die Kantone haben einen Spielraum: Sie können eine Anzeigepflicht für Mitglieder weiterer Behörden in einem Gesetz im formellen Sinn vorsehen (Art. 302 Abs. 2 StPO).

5.4 Regeln zum Informationsaustausch und Amts- und Berufsgeheimnis nach StGB

Nicht strafbar ist eine Offenbarung von Geheimnissen, wenn ein Bundesgesetz oder ein kantonales Gesetz eine Meldepflicht oder ein Melderecht für den Geheimnisträger vorsieht (Art. 14 StGB, Gesetzlich erlaubte Handlung).

Das StGB selbst erlaubt in verschiedenen Fällen die Offenbarung des Geheimnisses.

Ein Amtsgeheimnisträger (Art. 320 StGB) macht sich nicht strafbar, wenn:

- er festgestellt hat, dass an einem Minderjährigen eine strafbare Handlung begangen wurde, und er dies im Interesse des Kindes an die Kinderschutzhilfebehörde meldet (Art. 364 StGB);
- die vorgesetzte Behörde schriftlich (und im voraus) in die Offenbarung des Geheimnisses eingewilligt hat (Art. 320 Ziff. 2 StGB, vgl. auch Art. 170 StPO);
- im Einzelfall, mit der Verletzung des Amtsgeheimnisses ein Rechtsgut aus einer unmittelbaren, nicht anders abwendbaren Gefahr gerettet wird und dabei höherwertige Interessen gewahrt werden (Art. 17 StGB, rechtfertigender Notstand). Die Motion Janiak 16.3037 vom 02.03.2016, die einen Rechtfertigungsgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses in Fällen von Verletzungen des Amtsgeheimnisses beantragte, wurde am 15. März 2017 vom Parlament abgelehnt. Der Bundesrat führte in seiner Stellungnahme unter anderem aus, dass in verschiedenen Bereichen der Verwaltungstätigkeit von Bund und Kantonen in den letzten Jahren Amts- und Rechtshilfebestimmungen erlassen worden sind. Der Bundesrat zieht solche Regeln vor, da sie nach Art. 14 StGB die Strafbarkeit wegen einer Amtsgeheimnisverletzung nach klaren Leitlinien ausschliessen. Die Amts- und Rechtshilfe muss im Sinne der Rechtsstaatlichkeit auf einer präzisen gesetzlichen Grundlage beruhen.

⁶⁰ SR 101

Ein Berufsgeheimnisträger (Art. 321 StGB) macht sich nicht strafbar, wenn:

- er nach eidgenössischem oder kantonalem Recht eine Zeugnis- oder Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde hat (Art. 321 Ziff. 3 StGB, vgl. auch Art. 171 StPO);
- er festgestellt hat, dass an einem Minderjährigen eine strafbare Handlung begangen wurde und er dies im Interesse des Kindes an die Kinderschutzbehörde meldet (Art. 364 StGB);
- die berechtigte Person (Geheimnisherr) der Offenbarung des Geheimnisses zugestimmt hat, oder
- die vorgesetzte Behörde oder die Aufsichtsbehörde schriftlich (und im Voraus) in die Offenbarung des Geheimnisses eingewilligt hat (Art. 321 Ziff. 2 StGB);
- im Einzelfall, mit der Verletzung des Berufsgeheimnisses ein Rechtsgut aus einer unmittelbaren, nicht anders abwendbaren Gefahr gerettet wird und dabei höherwertige Interessen gewahrt werden (Art. 17 StGB, rechtfertigender Notstand).

5.5 Bekanntgabe von Daten aus einem hängigen Strafverfahren nach StPO

Grundsätzlich müssen die Mitglieder von Strafbehörden sowie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über Tatsachen, die ihnen in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit zur Kenntnis gelangt sind, Stillschweigen bewahren (Art. 73 Abs. 1 StPO). Die Strafprozessordnung sieht jedoch Ausnahmen vor.

Nach Artikel 75 StPO bestehen folgende Meldepflichten, die zum Schutz gefährdeter Personen beitragen können:

- Wenn es zum Schutz einer geschädigten Person oder ihrer Angehörigen erforderlich ist, müssen die Strafbehörden die Sozial- und Vormundschaftsbehörden über das eingeleitete Strafverfahren bzw. den Strafentscheid informieren (Art. 75 Abs. 2 StPO).
- Die Vormundschaftsbehörde muss informiert werden, wenn die Strafbehörde bei der Verfolgung von Straftaten, an denen Unmündige beteiligt sind, feststellt, dass weitere Massnahmen erforderlich sind (Art. 75 Abs. 3 StPO).
- Bestehen ernstzunehmende Anzeichen oder Hinweise darauf, dass Dritte mit einer Feuerwaffe gefährdet werden könnten durch eine Person, die der Armee angehört bzw. stellungspflichtig ist, so muss die Verfahrensleitung dies dem Führungsstab der Armee melden (Art. 75 Abs. 3^{bis} StPO), welcher gegebenenfalls Massnahmen einleiten wird.

Personendaten aus einem hängigen Verfahren dürfen von der Strafbehörde bekannt gegeben werden zur Verwendung «in einem anderen hängigen Verfahren», wenn anzunehmen ist, dass die Daten wesentliche Aufschlüsse geben können (Art. 96 Abs. 1 StPO).⁶¹

In die Akten des Strafverfahrens können andere Behörden Einsicht nehmen, «wenn sie diese für die Bearbeitung hängiger Zivil-, Straf- oder Verwaltungsverfahren benötigen» und der Einsichtnahme keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 101 Abs. 2 StPO)

Die Kantone haben auch in diesem Zusammenhang einen Spielraum, der für das Bedrohungsmanagement wichtig ist. Sie können in formellen Gesetzen die Strafbehörden zu weiteren Mitteilungen an «Behörden» verpflichten oder berechtigen (Art. 75 Abs. 4 StPO).⁶²

⁶¹ Ob damit ausschliesslich andere Strafverfahren gemeint sind oder zusätzlich auch Zivil- und Verwaltungsverfahren, ist in der Lehre umstritten. Für die Anwendung der Bestimmung auch auf Zivil- und Verwaltungsverfahren: Fiolka Gerhard, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Art. 1-195 StPO, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014. Brüscheiler, in: Donatsch/Hansjakob/Lieber, StPO Komm., Art. 96 N 2 hingegen spricht sich entgegen dem Wortlaut für eine Anwendung von Art. 101 Abs. 2 StPO auf die Akteneinsicht von Zivil- und Verwaltungsbehörden aus.

⁶² Saxer Urs, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Art. 1-195 StPO, 2. Aufl., Basel 2014, N 10 zu Art. 75 StPO

5.6 Datenaustausch beim ausserprozessualen Zeugenschutz

Für Personen, welche aufgrund ihrer Mitwirkung an einem Strafverfahren einer Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt sind oder sein können, kann nach dem Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz⁶³ ein Schutzprogramm durchgeführt werden. Der Datenaustausch wird für diese Fälle besonders geregelt.

5.7 Meldepflichten und -rechte nach ZGB (im Hinblick auf den Kindes- und Erwachsenenenschutz)

Im Hinblick auf erwachsene Personen, die hilfsbedürftig⁶⁴ sind oder erscheinen, bestehen folgende Melderechte und -pflichten:

- Melderecht für jedermann an die Erwachsenenenschutzbehörde, wenn eine Person hilfsbedürftig erscheint; vorbehalten sind die Bestimmungen über das Berufsgeheimnis (Art. 443 Abs. 1 ZGB);
- Melderecht an die Erwachsenenenschutzbehörde für Personen, die dem Amts- oder Berufsgeheimnis unterstehen, wenn die ernsthafte Gefahr besteht, dass eine hilfsbedürftige Person sich selbst gefährdet oder ein Verbrechen oder Vergehen begeht, mit dem sie jemanden körperlich, seelisch oder materiell schwer schädigt (Art. 453 Abs. 2 ZGB);
- Eine Meldepflicht gegenüber der Erwachsenenenschutzbehörde für Personen, die in amtlicher Tätigkeit von einer hilfsbedürftigen erwachsenen Person erfahren (Art. 443 Abs. 2 ZGB).

Die Kantone haben nach geltendem Recht einen Spielraum (siehe zur im Parlament beratenen Revision im nachfolgenden Absatz): Sie können für weitere Personen die Pflicht vorsehen, hilfsbedürftige Personen der Erwachsenenenschutzbehörde zu melden (Art. 443 Abs. 2 ZGB).

Im Hinblick auf Kinder, deren Wohl gefährdet erscheint, besteht:

- Ein Melderecht für jedermann an die Kindesschutzbehörde, wenn ein Kind hilfsbedürftig erscheint; vorbehalten sind die Bestimmungen über das Berufsgeheimnis (Art. 443 Abs. 1 ZGB);
- Ein Melderecht an die Kindesschutzbehörde für Personen, die dem Amts- oder Berufsgeheimnis unterstehen, wenn an einer minderjährigen Person eine strafbare Handlung begangen worden ist und die Meldung in ihrem Interesse ist;
- Eine Meldepflicht gegenüber der Kindesschutzbehörde für Personen in amtlicher Tätigkeit (Art. 443 Abs. 2 i.V.m. Art. 314 Abs. 1 ZGB).

Zurzeit wird im Parlament eine Revision des ZGB zum Kindesschutz beraten.⁶⁵ Da gefährdete Kinder verschiedenen Berufsgruppen häufig bereits in einem frühen Stadium auffallen, sollen diese ihre Wahrnehmungen frühzeitig der Kindesschutzbehörde mitteilen. Folgende Melderechte und -pflichten sind im Entwurf des Bundesrates⁶⁶ vorgesehen:

- Melderecht für jedermann, wenn das Wohl eines Kindes gefährdet erscheint,⁶⁷
- Melderecht für Personen, die dem Berufsgeheimnis unterstehen, wenn das Wohl eines Kindes gefährdet erscheint und die Meldung im Interesse des Kindes liegt,⁶⁸
- Meldepflicht für Fachpersonen u.a. aus den Bereichen Medizin, Psychologie, Betreuung und Sozialberatung, die beruflich regelmässig Kontakt zu Kindern haben, wenn das Wohl

⁶³ ZeugSG, SR 312.2, Art. 17 ff.

⁶⁴ Massnahmen des Erwachsenenenschutzes setzen voraus, dass ein Schwächezustand vorliegt, vgl. Art. 388 ZGB.

⁶⁵ 15.033 ZGB. Kindesschutz. Der Nationalrat hat am 26. April 2016 Nichteintreten beschlossen. Der Ständerat ist auf das Geschäft eingetreten und hat die Vorlage am 29. September 2016 behandelt. Der Nationalrat wird das Geschäft frühestens in der Wintersession 2017 wieder aufnehmen.

⁶⁶ BBl 2015 3469

⁶⁷ Art. 314c Abs. 1 des bundesrätlichen Entwurfs

⁶⁸ Art. 314c Abs. 2 des bundesrätlichen Entwurfs

eines Kindes gefährdet erscheint und sie der Gefährdung nicht im Rahmen ihrer Tätigkeit Abhilfe schaffen können,⁶⁹

- Meldepflicht für Fachpersonen in amtlicher Tätigkeit, wenn das Wohl eines Kindes gefährdet erscheint und sie der Gefährdung nicht im Rahmen ihrer Tätigkeit Abhilfe schaffen können.⁷⁰

Die Vorlage knüpft zudem auch die Meldepflicht von Amtspersonen bezüglich hilfsbedürftiger Erwachsener an die Voraussetzung, dass diese Person nicht selbst im Rahmen ihrer Tätigkeit Abhilfe schaffen kann.⁷¹ Damit wird dem Subsidiaritätsprinzip Ausdruck verliehen. Ausserdem wird der Spielraum der Kantone zum Erlass weiterer Meldepflichten präzisiert: Die Kantone dürfen nach dem bundesrätlichen Entwurf keine weiteren Meldepflichten gegenüber der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vorsehen. Vorbehalten bleiben Regelungen im Rahmen der Zuständigkeit der Kantone (wie etwa im Polizei-, Gesundheits- oder Schulwesen).⁷²

Schliesslich sieht die Vorlage folgende Änderungen des Strafgesetzbuches vor. Einerseits sollen in Artikel 321 Ziffer 3 StGB auch die gesetzlichen Melde- oder Mitwirkungsrechte erwähnt werden.⁷³ Andererseits soll Artikel 364 StGB aufgehoben werden, weil das Melderecht im ZGB geregelt wird.

5.8 Melderecht der OHG-Beratungsstellen bei Gefährdung der beratenen Person

Oft ist das Opfer damit einverstanden, dass die Beratungsstelle bei einer Gefährdungslage weitere Stellen informiert. Damit entfällt die Schweigepflicht nach dem Opferhilfegesetz. Wenn eine ernsthafte Gefährdung der körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität einer unmündigen Person vorliegt, kann die Beratungsstelle ohne Einverständnis des Opfers bzw. deren Vertretung die Kinderschutzhörden informieren oder bei der Strafverfolgungsbehörde Strafanzeige erstatten (Art. 11 Abs. 3 OHG). Auf diese Bestimmung können sich auch Frauenhäuser berufen, die Beratungsstellen nach OHG sind. Es ist möglich, dass in ausserordentlichen Fällen unter Berufung auf die Notstandshilfe nach Strafgesetzbuch auch Angaben zu mündigen Personen weiter geleitet werden können.⁷⁴

5.9 Melderecht von Geheimnisträgern nach dem Waffengesetz

Nach Artikel 30b des Waffengesetzes⁷⁵ sind dem Amts- oder Berufsgeheimnis unterstehende Personen berechtigt, den zuständigen kantonalen oder eidgenössischen Polizei- und Justizbehörden Personen zu melden, die mit Waffen Dritte gefährden oder bedrohen.

⁶⁹ Art. 314d Abs. 1 Ziff. 1 des bundesrätlichen Entwurfs

⁷⁰ Art. 314d Abs. 1 Ziff. 2 des bundesrätlichen Entwurfs

⁷¹ Art. 443 Abs. 2 des bundesrätlichen Entwurfs

⁷² Art. 443 Abs. 3 (neu) des bundesrätlichen Entwurfs

⁷³ Die Ziffer behält die Bestimmungen über die Zeugnispflicht und über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde vor. Sie enthält damit einen lediglich unechten Vorbehalt und ist rein deklaratorisch, vgl. Praxis 85 [1996], 751 ff., 755 und Stratenwerth Günter/Bommer Felix, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 6. Aufl., Bern 2008, § 59 N 24.

⁷⁴ Botschaft vom 9. November 2005 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG), BBl 2005, 7165, 7210.

⁷⁵ SR 514.54

5.10 Datenaustausch nach dem Entwurf des Bundesrates für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen

Der am 11. Oktober 2017 dem Bundesrat vorgelegte Gesetzesentwurf schlägt eine Ergänzung des zivilrechtlichen Gewaltschutzartikels (Art. 28b ZGB) vor, wonach das Gericht verpflichtet ist, seinen Entscheid

- den zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden,
- der zuständigen kantonalen Stelle nach Artikel 28b Absatz 4 ZGB sowie
- weiteren Behörden und Dritten

mitzuteilen, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgabe oder zum Schutz der klagenden Partei notwendig erscheint oder der Vollstreckung dient.⁷⁶

Der Entwurf sieht zudem im Zusammenhang mit der Sistierung von Strafverfahren wegen einfacher Körperverletzung, wiederholter Tätlichkeiten, Drohung oder Nötigung in Paarbeziehungen vor, dass die Staatsanwaltschaft oder das Gericht die beschuldigte Person für die Zeit der Sistierung dazu verpflichten kann, ein Lernprogramm gegen Gewalt zu besuchen. Zudem ist die für häusliche Gewalt zuständige Stelle über die getroffenen Massnahmen zu informieren (Art. 55a Abs. 2 E-StGB und Art. 46b Abs. 2 E-MStG).

6 Würdigung

Die Abklärungen haben gezeigt, dass dreizehn Kantone ein Bedrohungsmanagement eingerichtet haben und acht ein solches planen (Stand: April 2017). Tendenziell wurde ein umfassendes, nicht auf häusliche Gewalt beschränktes Bedrohungsmanagement bevorzugt. Die Möglichkeiten zur organisatorischen Ausgestaltung eines Bedrohungsmanagements sind vielfältig und abhängig von den im jeweiligen Kanton bestehenden Strukturen und von dessen politischen Prioritäten.

Die Arbeiten der Arbeitsgruppe haben keinen Bedarf für eine Änderung oder Ergänzung der Rechtsgrundlagen auf Bundesebene aufgezeigt. Je nach konkretem Fall kommen unterschiedliche Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts zum Zuge. Allgemeine Aussagen zum zulässigen Datenaustausch sind nicht möglich. Hingegen kann es hilfreich sein, den Rechtsanwendenden Hilfsmittel zum praktischen Vorgehen in die Hand zu geben.⁷⁷

Für eine Pilotphase genügen oft die bestehenden Rechtsgrundlagen. Bei der Etablierung des Systems sind je nach Einbettung des Bedrohungsmanagements und Ausgestaltung des kantonalen Rechts (insbesondere Datenschutz- und Polizeirecht sowie Gesundheitsrecht) zum Teil neue Organisations- und Datenschutznormen erforderlich.

7 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat stellt fest, dass das Konzept eines Bedrohungsmanagements sich zu etablieren beginnt. Die Mehrheit der Kantone hat ein Bedrohungsmanagement eingerichtet oder arbeitet an dessen Einführung. Die Koordination auf polizeilicher Ebene durch das Erfahrungsteam der Kantone Zürich, Solothurn und Bern, in welchem auch die Schweizerische Kriminalprävention über ein Einsitzrecht verfügt, hat sich bewährt. Gleiches gilt für den Aus-

⁷⁶ Entwurf vom 11. Oktober 2017 zu einem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, Art. 28b Abs. 3^{bis} ZGB, vgl. FN 39.

⁷⁷ Im Kanton Zürich wird ein Kommunikationsmodell mit drei Schritten empfohlen: anonymisierte Falldarstellung, Klärung datenschutzrechtlicher Fragestellungen, Bekanntgabe von Personendaten (vgl. vorn, Ziff. 4.1.5). Eine Checkliste für den Einzelfall findet sich im Forschungsbericht Nr. 6/15 des BSV «Datenschutz bei Akteuren im Bereich Jugend und Gewalt», abrufbar unter: www.bsvlive.admin.ch > Praxis Forschung > Publikationen (Stand: 1.6.2017)

tausch über die Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt. Folgendes sei hervorgehoben:

- Der Bundesrat begrüsst die Bestrebungen in den Kantonen, die Zusammenarbeit verschiedener Stellen zur Abwehr von Gewalttaten zu institutionalisieren.
- Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, den Austausch unter ihnen fortzusetzen, damit Erfahrungen und Erkenntnisse weiter gegeben werden können.
- Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, in Zukunft noch verstärkt die interkantonale Zusammenarbeit zu thematisieren.
- Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, zu prüfen, ob die Ausbildung der beteiligten Fachkräfte zu Risikoanalysen und Bedrohungsmanagement vermehrt interkantonally erfolgen könnte, um auch auf diese Weise ein einheitlicheres Verständnis zu schaffen. Erste Schritte dazu wurden bereits an die Hand genommen.⁷⁸ Soweit es um die Ausbildung von Opferhilfefachleuten geht, kann das BJ unter bestimmten Voraussetzungen Ausbildungshilfe nach dem Opferhilfegesetz leisten.⁷⁹
- Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, einerseits systematisch zu erfassen, wie Kinder bei Bedrohungsmanagementfällen (mit)betroffen sind und andererseits die interinstitutionelle Zusammenarbeit in solchen Fällen zu regeln.

In Bezug auf häusliche Gewalt zeigt sich, dass ein koordiniertes Vorgehen besonders wichtig ist, um weitere und schwerere Delikte zu verhindern. Der Bundesrat hält dazu Folgendes fest:

- Die Schweiz kann sich nach dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention für die Schweiz an deren Definition der häuslichen Gewalt orientieren. Diese berücksichtigt Paarbeziehungen, Familien und Haushaltsgemeinschaften und trägt den geschaffenen besonderen Beziehungen auch nach der Auflösung der Gemeinschaft Rechnung. Ausserdem umfasst sie auch die ökonomische Gewalt.
- Für die Prävention der häuslichen Gewalt ist es nach Auffassung des Bundesrats wichtig, einen breiten Ansatz zu verfolgen. Dabei ist dem Schutz von Kindern besondere Aufmerksamkeit zu schenken.
- Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen dafür zu sorgen, dass Fachpersonen aus verschiedenen Bereichen, die mit Kindern arbeiten, sensibilisiert werden für die Betroffenheit von Kindern bei häuslicher Gewalt
- Zur Verhinderung der häuslichen Gewalt ist nicht nur ein Bedrohungsmanagement für Hochrisikofälle wichtig, sondern auch die Weiterführung von bestehenden Massnahmen und das Monitoring bei weniger gravierenden Fällen.

Der Entwurf des Bundesrates für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen sieht neue Regelungen zu Meldepflichten vor. Vorgaben zur Ausgestaltung des Bedrohungsmanagements seitens des Bundes sind nicht angezeigt, da dies primär Sache der Kantone ist und die Arbeitsgruppe keinen Bedarf einer Änderung oder Ergänzung der Rechtsgrundlagen auf Bundesebene sieht.

⁷⁸ Vgl. Ziff. 2.3.2

⁷⁹ Art. 31 OHG, Art. 8 OHV.