

Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 40 (2023)

Artikel: Alternativen zur Untersuchungshaft : Schlaglichter aus der Praxis des Bedrohungsmanagements

Autor: Brunner, Reinhard

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1051587>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Alternativen zur Untersuchungshaft – Schlaglichter aus der Praxis des Bedrohungsmanagements

Reinhard Brunner*

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Résumé.....	4
1. Alternativen zur Untersuchungshaft?	5
1.1 Grundsätze zum Freiheitsentzug.....	5
1.2 Mögliche Lösungsansätze für Alternativen	7
1.2.1 Haftgründe vermeiden.....	7
1.2.2 Ersatzmassnahmen anstelle von Untersuchungs- oder Sicherheitshaft	8
2. Gesellschaftspolitische Entwicklungen	8
3. Politische Stossrichtung im Kanton Zürich	9
4. Erkenntnisse aus Erfahrungen und Studien	10
4.1 Präventives Einschreiten ist möglich	10
4.2 Gemeinsames Verständnis zur Zusammenarbeit ist notwendig	10
4.3 Es braucht definierte Strukturen und Abläufe	11
5. Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich	11
5.1 Koordination und Steuerung	11
5.2 Spezialisierte Fachstellen Gewaltschutz.....	12
5.3 Fachstelle Forensic Assessment und Risk Management (FFA).....	12
5.4 Interdisziplinäres Fachgremium (IFG).....	12
5.5 Netzwerk – Ansprechpersonen bei Behörden und Institutionen	13
5.6 Website – Kantonales Bedrohungsmanagement.....	13
6. Bedrohungsmanagement: Aufgabe in der gesamten Kette der Strafverfolgung	14
7. Präventiv-polizeiliche Gefahrenabwehr	15
7.1 Rechtsgrundlagen (Kanton Zürich)	15
7.2 Risikoeinschätzung und Massnahmenplanung.....	16
7.3 Vernetzung und Koordination	17
8. Begriffe / Definitionen «Tatpersonen»	18
8.1 Gefährderin/Gefährder	18
8.2 Terroristische Gefährderin/terroristischer Gefährder.....	19

* Major, Chef Präventionsabteilung, Kantonspolizei Zürich.

8.3	Beschuldigte Person	20
9.	Ersatzmassnahmen: Wirkungsvolles Instrument des Bedrohungsmanagements	20
10.	Kantonales Bedrohungsmanagement: Entwicklungen in der Schweiz.....	23

Zusammenfassung

Aufgrund gesellschaftspolitischer Entwicklungen hat sich die Rechtsgrundlage für die Strafverfolgung im Verlauf der letzten Jahre deutlich in Richtung Prävention und opferzentriertes Handeln verändert. Das Agieren der Behörden im Vorfeld einer Gewalteskalation steht heutzutage regelmässig im Fokus der öffentlichen Betrachtung und Kritik. Offene Fragen wie bspw. War der Täter den Behörden vor der Tat bereits bekannt? Was haben die Behörden zum Schutz des Opfers unternommen? Weshalb war der aktenkundige Täter auf freiem Fuss? werden medial diskutiert und Antworten gefordert. Gibt es vor diesem Hintergrund überhaupt eine Alternative zur Untersuchungshaft? Die Stossrichtung der Bestrebungen erfolgt in zweierlei Hinsicht: In erster Linie geht es darum, Haftgründe überhaupt zu vermeiden, also die Ausführung einer Straftat zu verhindern. Gelingt dies nicht und es wird z.B. eine Straftat im Kontext von häuslicher Gewalt verübt, gilt es, mit geeigneten Massnahmen eine Wiederholungstat (Rückfall) zu vermeiden. An diesen Punkten setzt das Bedrohungsmanagement an. Präventive Gefahrenabwehr zählt wohl zu den Kernaufgaben der Polizei, jedoch kommt der Staatsanwaltschaft diesbezüglich auch eine besondere Verantwortung zu. Ein Einblick in die Praxis soll aufzeigen, wie alternativ zur Untersuchungshaft ein abgestimmtes Setting von Ersatzmassnahmen gute Wirkung entfalten und das Bedrohungsmanagement in der Kette der Strafverfolgung Verankerung finden kann.

Résumé

En raison de l'évolution de la politique sociale de ces dernières années, les fondements juridiques de la poursuite pénale se sont nettement modifiés en faveur de la prévention et d'une action centrée sur la victime. L'action des autorités en amont de l'escalade de la violence est aujourd'hui régulièrement au centre de l'attention et de la critique du public. Les médias discutent et cherchent des réponses à des questions telles que : l'auteur de l'infraction était-il connu des autorités avant cet acte ? qu'ont fait les autorités pour protéger la victime ? comment se fait-il que l'auteur, qui avait un casier judiciaire, ait été en liberté ? Dans un tel contexte, nous nous interrogeons sur les alternatives à la détention provisoire. L'objectif de la réflexion est double : d'une part, la question se pose de savoir s'il faut véritablement

limiter des détentions qui pourraient prévenir des infractions ; d'autre part, si une telle prévention n'a pas été possible et qu'une infraction est commise, par exemple des violences domestiques, il s'agit d'éviter la récidive par des mesures appropriées. C'est là qu'intervient la gestion managériale des menaces. La prévention des risques est en effet l'une des tâches principale de l'action policière. Néanmoins, dans ce domaine, le ministère public possède lui aussi une certaine responsabilité. Un aperçu de la pratique montrera comment un ensemble coordonné de mesures de substitution à la détention avant jugement est susceptible d'avoir un impact positif et comment la gestion managériale des menaces peut être intégrée dans la poursuite pénale.

1. Alternativen zur Untersuchungshaft?

Gibt es tatsächlich Alternativen? Diese Frage drängt sich unweigerlich auf, und vor dem Hintergrund meiner langjährigen kriminalpolizeilichen Tätigkeit im Umgang mit schwersten Gewalttaten erscheint sie im ersten Moment denn auch nahezu unangebracht und provokativ. Sie erweckt den Anschein, als wollte man damit eine Besserstellung der beschuldigten Person¹ im Strafverfahren erreichen, ungeachtet dessen, was dies für betroffene Opfer² bedeuten könnte. Lässt man die Frage mit dem Abklingen der spontan emotionalen Erregung jedoch auf sich wirken, wird sie zu einer echten Herausforderung. Sie stellt letztlich die Handlungsweise der Strafverfolgungsbehörden, allen voran diejenige der Polizei sowie der Staatsanwaltschaften und Zwangsmassnahmengerichte ins Licht einer kritischen Betrachtung. Diese Behörden sind für die Inhaftierung und Anordnung von Untersuchungshaft verantwortlich. Begriffe wie die Unschuldsvermutung,³ Eingriffe in Grundrechte⁴ und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz⁵ treten hervor.

1.1 Grundsätze zum Freiheitsentzug

Gemäss den Bestimmungen in der Strafprozessordnung ist eine freiheitsentziehende Massnahme nicht oder nur als Ausnahme zulässig. Im Grundsatz bleibt die beschuldigte Person in Freiheit. Sie darf nur im Rahmen der strafprozessualen Bestimmungen freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen unterworfen werden (Art. 212 Abs. 1 StPO). Wurden freiheitsentziehende Massnahmen angeordnet, so sind diese aufzuheben, wenn a) die Voraus-

1 Vgl. Art. 111 StPO, SR 312.

2 Vgl. Art. 116 StPO, SR 312.

3 Vgl. Art. 32 Abs. 1 BV, SR 101.

4 Vgl. Art. 10 Abs. 2 BV, SR 101.

5 Vgl. Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV, SR 101.

setzungen nicht mehr erfüllt sind, b) die vom Gesetz vorgesehene oder vom Gericht bewilligte Dauer abgelaufen ist oder c) Ersatzmassnahmen⁶ zum gleichen Ziel führen (Art. 212 Abs. 2 StPO). Die Untersuchungs- und die Sicherheitshaft dürfen zudem die zu erwartende Freiheitsstrafe nicht überdauern (Art. 212 Abs. 3 StPO).

Art. 221 Abs. 1 StPO legt die Voraussetzungen für die Anordnung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft fest. So sind diese nur zulässig, wenn die beschuldigte Person eines Verbrechens oder Vergehens dringend verdächtig ist und ernsthaft zu befürchten ist, dass sie

- sich durch Flucht dem Strafverfahren oder der zu erwartenden Sanktion entzieht (Fluchtgefahr);
- Personen beeinflusst oder auf Beweismittel einwirkt, um so die Wahrheitsfindung zu beeinträchtigen (Kollusionsgefahr); oder
- durch schwere Verbrechen oder Vergehen die Sicherheit anderer erheblich gefährdet, nachdem sie bereits früher gleichartige Straftaten verübt hat (Wiederholungsgefahr).

Befindet sich eine beschuldigte Person in Haft, so hat sie Anspruch darauf, dass das Verfahren gegen sie gemäss dem Beschleunigungsgebot vordringlich und ohne unbegründete Verzögerungen geführt wird (Art. 5 StPO).

Als weiteren Haftgrund sieht die Strafprozessordnung die Ausführungsgefahr vor (Art. 221 Abs. 2 StPO). Demnach ist Haft auch zulässig, wenn ernsthaft zu befürchten ist, eine Person werde ihre Drohung, ein schweres Verbrechen auszuführen, wahr machen. Der Haftgrund der Ausführungsgefahr kommt einer Präventivhaft gleich. Sie stellt nebst den übrigen Haftgründen einen eigenständigen Haftgrund dar, welcher als Massnahme der Gefahrenabwehr gesetzssystematisch in der Strafprozessordnung fremd erscheinen mag. Entsprechend seiner eigenständigen Rechtsnatur setzt der Haftgrund Ausführungsgefahr keinen Verdacht auf eine konkrete, begangene Straftat voraus, was insofern im Widerspruch zu Art. 197 Abs. 1 lit. b StPO steht, wonach jede strafprozessuale Zwangsmassnahme eines hinreichenden Tatverdachts bedarf. Art. 221 Abs. 2 StPO spricht im Wortlaut denn auch nicht von einer beschuldigten Person, sondern lediglich von einer Person. Die Begriffe Untersuchungs- und Sicherheitshaft werden mit dem Begriff Haft ersetzt.⁷

In der Praxis treten sodann auch entsprechende Schwierigkeiten im Umgang mit diesem Haftgrund bei der Verfahrensführung durch die Staatsanwaltschaften zutage. Der alleinige und ausschliessliche Haftgrund Ausführungs-

⁶ Vgl. Art. 237 StPO, SR 312.

⁷ Ulrich Weder, Strafprozessuale Instrumentarien des Gewaltschutzes, in: Christian Schwarzenegger und Reinhard Brunner (Hrsg.), *Bedrohungsmanagement – Gewaltprävention* (2017), S. 51–64.

gefahr gelangt nur selten und vor allem in ausgewiesenen Hochrisikofällen zur Anwendung.

Das Vorgehen der Staatsanwaltschaft unterscheidet sich in Fällen von Ausführungsgefahr ohne begangene Straftat grundsätzlich nicht von jenem mit begangener Straftat. Der Staatsanwaltschaft stehen auch in diesen Fällen 48 Stunden seit der Festnahme zur Verfügung, um die betroffene Person entweder aus der Haft zu entlassen oder beim Zwangsmassnahmengericht einen Antrag auf Anordnung der Untersuchungshaft zu stellen. Vertiefte Abklärungen zur Legalprognose drängen sich auf, die nicht innerhalb der Frist von 48 Stunden zu bewerkstelligen sind. Sie sind aufwändig und benötigen in der Regel einen Zeitraum von mehreren Wochen. Oftmals kann eine verlässliche Einschätzung der Legalprognose sogar nur im Rahmen eines psychiatrischen Gutachtens eingeholt werden.⁸

1.2 Mögliche Lösungsansätze für Alternativen

Trotz des Grundsatzes, wonach eine beschuldigte Person in Freiheit bleibt, sieht das Gesetz die Inhaftierung unter den erwähnten Voraussetzungen vor, um insbesondere bei einer schweren Straftat gegen Leib und Leben (z.B. Tötungsdelikt) und/oder die sexuelle Integrität (z.B. Vergewaltigung), den Sachverhalt lückenlos aufzuklären und das Beweisverfahren umfassend durchzuführen. In solchen Fällen besteht kein Spielraum bzw. eine Alternative zur Untersuchungshaft.

Mögliche Lösungsansätze als Alternative zur Untersuchungshaft sehe ich jedoch in zweierlei Hinsicht:

1.2.1 Haftgründe vermeiden

Aufgrund der Tatsache, wonach beim Vorliegen von Haftgründen keine Alternative zur Inhaftierung besteht, gilt es, Haftgründe wenn immer möglich zu vermeiden. Nachrichten über schwere Gewaltdelikte erschüttern immer wieder die öffentliche Sicherheit. An diesem Punkt setzt das Bedrohungsmanagement an. Im Verbund von Behörden und Institutionen sollen Anzeichen für gefährliche Entwicklungen erkannt, die Risiken eingeschätzt und mit abgestimmten Massnahmen das Eskalationspotenzial entschärft werden. Den Strafverfolgungsbehörden kommt dabei eine besondere Verantwortung zu. Es gilt, gemeinsam für Sicherheit zu sorgen, bevor etwas passiert.

⁸ Corinne Kaufmann, Gefährlich, aber keine Straftat – Aufgabe der Strafverfolgung?, in: Christian Schwarzenegger und Reinhard Brunner (Hrsg.), Gefährdung durch psychisch auffällige Personen (2021); S. 129–146.

1.2.2 Ersatzmassnahmen anstelle von Untersuchungs- oder Sicherheitshaft

Die Voraussetzungen für Ersatzmassnahmen entsprechen grundsätzlich denjenigen der Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Ersatzmassnahmen können dann angeordnet werden, wenn die Erfüllung des Zwecks wie bei einer Inhaftierung gegeben ist und der Freiheitsentzug als unverhältnismässig erscheint. Ersatzmassnahmen stellen einen wichtigen Pfeiler in der Prävention, sprich dem Bedrohungsmanagement, dar. Sie ermöglichen die Anordnung von ziel-führenden Auflagen als Alternative zur Fortdauer der Inhaftierung.

2. Gesellschaftspolitische Entwicklungen

Die Rechtslage hat sich im Verlauf der letzten Jahre deutlich in Richtung Prävention und opferzentriertes Handeln verändert. So wurde bspw. 1993 das Opferhilfegesetz⁹ in Kraft gesetzt. Seit 2004 wird Gewalt in der Ehe und in der Partnerschaft von Amtes wegen verfolgt (bestimmte Straftatbestände wurden Offizialdelikte).¹⁰ Im Kanton Zürich wurde 2007 das Gewaltschutzgesetz¹¹ eingeführt, das die Polizei ermächtigt, bei häuslicher Gewalt sofort Schutzmassnahmen anzuordnen. Mit der Revision der Strafprozessordnung fanden Anfang 2011 spezifische Informations- und Schutzrechte für Opfer¹² Verankerung. Schweizweit wurden und werden im Zusammenhang mit der Einführung von Bedrohungsmanagement-Strukturen die kantonalen Polizeigesetze hinsichtlich der präventiv-polizeilichen Gefahrenabwehr angepasst.

Die Gesellschaft erwartet verstärkt ein rigoroses Vorgehen gegen Täter oder Täterinnen von schweren Gewalt- und Sexualverbrechen. Eine Null-Risiko-Strategie, welche die Verhinderung solcher Straftaten miteinschliesst, geht einher. Das Handeln der Behörden im Vorfeld einer Gewalttat gerät regelmässig in den Fokus der öffentlichen Beobachtung und Kritik. Offene Fragen wie bspw. War der Täter den Behörden vor der Tat bereits bekannt? Was haben die Behörden zum Schutz des Opfers unternommen? Weshalb war der aktenkundige Täter auf freiem Fuss? etc. werden medial diskutiert und Antworten gefordert.

Die Behörden, allen voran die Polizei und Staatsanwaltschaften, sehen sich einem hohen, aber auch legitimen Erwartungsdruck ausgesetzt. Eskalationspotenzial soll erkannt und entschärft, bedrohliches Verhalten eingegrenzt werden. Schutz für (potenzielle) Opfer sowie Hilfs- und Unterstützungsange-

9 OHG; SR 312.5.

10 Gewalt in der Ehe und in der Partnerschaft wird von Amtes wegen verfolgt: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2004/2004-03-11.html> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

11 GSG; LS 351.

12 Art. 116 und 117 StPO.

bote sollen bereitstehen. Erkenntnisse aus Studien belegen deutlich, dass für Betroffene die Herbeiführung von Lösungen und nicht die Bestrafung des Täters im Vordergrund steht. Diesen Ansatz gilt es denn auch, durch die Behörden bei ihrem Handeln mit zu berücksichtigen.

3. Politische Stossrichtung im Kanton Zürich

Mit der Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes¹³ per 1. Januar 2005 wurde dem Regierungsrat des Kantons Zürich die Möglichkeit eingeräumt, Schwerpunkte in der Strafverfolgung für die Staatsanwaltschaften und die Polizei festzulegen. Dies mit dem Ziel, einerseits die Zusammenarbeit der mit der Strafverfolgung befassten Behörden und wichtigsten Partnerorganisationen zu verbessern und andererseits die zur Verfügung stehenden Mittel für die Bekämpfung von Straftaten dort einzusetzen, wo es auf Grund der Kriminalitätsentwicklung und dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung am dringlichsten erscheint. Der Regierungsrat nimmt damit seine Verantwortung zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit wahr. Er schafft zudem für die Staatsanwaltschaften und die Polizei klare Rahmenbedingungen für deren operative Leistungserbringung.

Mit Beschluss vom 4. Oktober 2006 legte der Regierungsrat erstmals Schwerpunkte in der Strafverfolgung für die Staatsanwaltschaften und die Polizei für die Legislaturperiode 2006 bis 2009 fest. Die Verfolgung der Einbruchskriminalität, die Bekämpfung von Hooliganismus sowie schwerer Jugend- und Wirtschaftskriminalität wurden nach eingehenden Lagebeurteilungen als Erscheinungsformen der Kriminalität benannt, die über den üblichen Rahmen hinaus verstärkt bekämpft werden sollten.¹⁴

Da sich die Strafverfolgungsbehörden immer wieder mit Bedrohungslagen und Gefährdungssituationen in verschiedensten Konstellationen konfrontiert sehen, die strafrechtlich oft (noch) kaum fassbar sind, aber dennoch Verbote (Warnsignale) von schweren Gewalttaten sein können, erfuhr die Schwerpunktbildung eine Neuausrichtung. Nebst der Strafverfolgung misst der Regierungsrat heute auch der Prävention höchste Priorität bei. Insbesondere der nachhaltig in Erinnerung bleibende Doppelmord vom 15. August 2011 in Pfäffikon ZH, wobei ein Familienvater seine Ehefrau und anschliessend die Leiterin des Sozialamtes tötete, wurde zum Schlüsselereignis für massgebliche

13 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG; LS 211.1), § 91, Abs. 3: «Der Regierungsrat kann für die Oberstaatsanwaltschaft und die Polizei Schwerpunkte der Strafverfolgung festlegen».

14 RRB Nr. 1437/2006; Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung (dieser RRB steht öffentlich nicht mehr abrufbar zur Verfügung).

Entwicklungsschritte und die Einführung eines umfassenden Bedrohungsmanagements im Kanton Zürich auf Anfang 2015.¹⁵

Die praktischen Erfahrungen im Verlauf der letzten Jahre beim Bedrohungsmanagement sind in einer grossen Vielfalt von Kontexten und Fallkonstellationen anzusiedeln. Markante Schwergewichte manifestieren sich jedoch vor allem in den Bereichen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt sowie Gefährdung durch psychisch auffällige Personen. Aufgrund dieser Erkenntnisse legte der Regierungsrat u.a. diese Themen als Schwerpunkte für die Legislaturperiode 2019 bis 2022 fest.¹⁶

4. Erkenntnisse aus Erfahrungen und Studien

4.1 Präventives Einschreiten ist möglich

Die Erkenntnisse aus den Erfahrungen von Ereignisbewältigungen und nachmaligen Ermittlungsverfahren bestätigen die Resultate vieler wissenschaftlicher Untersuchungen, wonach im Vorfeld von schweren, zielgerichteten Gewalttaten oftmals sogenannte Warnsignale¹⁷ eine mögliche Tatausführung ankündigen. Diese Tatsache ermöglicht, dass ein präventives Einschreiten zur Verhinderung einer Gewalteskalation überhaupt möglich ist. Die Früherkennung dieser Anzeichen ist dabei der Schlüsselprozess. Je früher mit präventiven Massnahmen in eine gefährliche Entwicklung eingeschritten werden kann, desto erfolgsversprechender sind deren Wirkung. Identifizierte Ursachen können in einem frühen Stadium leichter entschärft werden.

4.2 Gemeinsames Verständnis zur Zusammenarbeit ist notwendig

Für die Einleitung von zielführenden präventiven Massnahmen sind die fundierte Einschätzung des Risikos sowie die Abklärungen zur Interventionsnotwendigkeit von zentraler Bedeutung. Dies kann nur auf der Grundlage von umfassenden Informationen zum Sachverhalt geschehen. Es erscheint daher unerlässlich, dass alle Behörden und Institutionen ihre Informationen über Warnsignale im Einzelfall unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen untereinander austauschen und interdisziplinär zusammenarbeiten. Es geht darum, dass alle involvierten Stellen in Erfüllung ihrer Auf-

15 Reinhard Brunner, Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich – Praxisbericht zum Stand der Projekte und Entwicklungen, in: Christian Schwarzenegger und Reinhard Brunner (Hrsg.), Bedrohungsmanagement – Gewaltprävention (2017), S.15–50.

16 RRB Nr. 184/2019; Berichterstattung zu den Schwerpunkten in der Strafverfolgung 2015–2018 und Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung 2019–2022.

17 Warnsignale sind Verhaltensweisen oder Äusserungen einer Person, die als Vorboten einer sich anbahnenden Gewalteskalation zu deuten sind.

gaben über den eigenen Tellerrand hinausschauen und einen Beitrag zur Verhinderung einer möglichen Gewalttat leisten. Ein gemeinsames Verständnis für die Art und Weise dieser Zusammenarbeit ist eine zwingende Voraussetzung für den Erfolg. Der Beizug von forensischen Fachexpertinnen/-experten ist ebenso unerlässlich.

4.3 Es braucht definierte Strukturen und Abläufe

Damit die beiden vorgenannten Abläufe funktionieren, braucht es definierte Strukturen und Abläufe. Es muss klar sein, wer in welcher Rolle und Funktion agiert und wie die Informationen fachstellen- und bereichsübergreifend unter den beteiligten Behörden und Institutionen ausgetauscht und weitergeleitet werden können und dürfen. Zur Verhinderung von schweren Gewalteskalationen ist die Abstimmung von Massnahmen zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten¹⁸ von grösster Bedeutung.

5. Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich

Das Kantonale Bedrohungsmanagement (KBM) im Kanton Zürich orientiert sich am Modell des Kantons Solothurn, welcher 2013 als erster Kanton in der Schweiz ein Kantonales Bedrohungsmanagement eingeführt hat.¹⁹ Die Organisation und Struktur wurde damals in Zusammenarbeit mit dem in D-Darmstadt domizilierten Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement (I:P:Bm)²⁰ entwickelt. Auch für den Aufbau des Bedrohungsmanagements im Kanton Zürich wurde dieses Institut zu Rate gezogen. Dieses praxistaugliche Modell für ein Kantonales Bedrohungsmanagement bildet heute die Grundlage für die Aufbauarbeiten in sämtlichen Kantonen. Nachfolgend sind die wesentlichen Elemente beschrieben und zum Schluss in einer Grafik dargestellt.

5.1 Koordination und Steuerung

Die Verantwortung für die Organisation und den Betrieb des Kantonalen Bedrohungsmanagements obliegt im Kanton Zürich der Kantonspolizei Zürich. Die Koordination und Steuerung ist innerhalb der Präventionsabtei-

18 Kompetenzkonflikt (auch Zuständigkeitsstreit genannt) ist ein Konflikt zwischen verschiedenen Behörden über die Zuständigkeit in derselben Angelegenheit: mehrere Behörden halten sich für zuständig (*positiver Kompetenzkonflikt*) oder unzuständig (*negativer Kompetenzkonflikt*), <<https://de.wikipedia.org/wiki/Kompetenzkonflikt>> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

19 KBM Kanton Solothurn; <<https://so.ch/verwaltung/departement-des-innern/polizei/ueber-uns/sicherheitsabteilung/kantonales-bedrohungsmanagement/>> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

20 I:P:Bm; <<https://www.i-p-bm.com/>> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

lung²¹ verortet, in welcher auch die operativen Einheiten des Gewaltschutzes für den Erwachsenen- und Jugendbereich angesiedelt sind.

5.2 Spezialisierte Fachstellen Gewaltschutz

Im Zentrum der Organisation und Struktur stehen die polizeilichen Fachstellen, welche für das Case-Management zuständig sind. Nebst der Kantonspolizei Zürich verfügen die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur über solche spezialisierten Dienste. Alle drei Fachstellen erfüllen ihre Aufgaben gemäss harmonisierten Abläufen und einheitlichen Berichterstattungen. Die Fachstelle der Kantonspolizei ist für die Regionen des Kantons zuständig; die beiden Fachstellen der Stadtpolizeien bearbeiten die Fälle in ihren jeweiligen Städten. Diese territoriale Zuständigkeitsregelung stützt sich auf die Bestimmungen zur Aufgabenteilung im kantonalen Polizeiorganisationsgesetz,²² und sie gewährleistet gleichzeitig eine ausgewogene Auslastung der drei Fachstellen.

5.3 Fachstelle Forensic Assessment und Risk Management (FFA)

Gefährlichkeitsbeurteilungen und Interventionsempfehlungen spielen beim Gewaltschutz eine zentrale Rolle. Damit die Strafverfolgungsbehörden bereits in einem frühen Stadium auf Fachpersonen mit forensisch-psychologischem und forensisch-psychiatrischem Wissen zurückgreifen können, wurde die Fachstelle Forensic Assessment und Risk Management (FFA)²³ aufgebaut und auf Anfang 2016 in den Regelbetrieb überführt. Die FFA ist bei der Klinik für Forensische Psychiatrie an der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich angesiedelt. Sie verfügt heute mit ihren 400-Stellenprozenten über Arbeitsplätze bei den drei spezialisierten Fachstellen der Polizei. Sie gilt als wesentlicher Bestandteil und Erfolgsmodell innerhalb der Strukturen des Kantonalen Bedrohungsmanagements. Die FFA steht nebst der Polizei auch den Staatsanwaltschaften und Psychiatrischen Kliniken im Kanton Zürich als direkte Ansprechstelle mit ihren Leistungen zur Verfügung.

5.4 Interdisziplinäres Fachgremium (IFG)

Dem interdisziplinären Fachgremium (IFG) gehören Vertreterinnen und Vertreter der Strafverfolgungsbehörden und relevanten Partnerorganisationen an. Die Aufgaben des IFG umfassen das Monitoring der Zusammenarbeit unter den Behörden und Institutionen, das Eruiieren systemischer Schwachstel-

21 Präventionsabteilung, Kantonspolizei Zürich; <<https://www.zh.ch/de/sicherheitsdirektion/kantonspolizei-zuerich/struktur/praeventionsabteilung.html>> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

22 POG; LS 551.1.

23 RRB 328/2021.

len und Lancieren von Optimierungsmassnahmen. Das Gremium trifft sich mindestens einmal jährlich für den Fachaustausch. Als Grundlage für dessen Tätigkeit dient ein internes Konzeptpapier.

5.5 Netzwerk – Ansprechpersonen bei Behörden und Institutionen

Damit die bereits erwähnte Früherkennung von Warnsignalen als Schlüsselprozess beim Bedrohungsmanagement überhaupt funktionieren kann, ist ein Netzwerk von Ansprechpersonen bei Behörden und Institutionen unerlässlich. Die Ansprechpersonen übernehmen eine wichtige Funktion innerhalb ihrer eigenen Organisation. Sie sind dafür besorgt, dass Informationen über Hinweise zu bspw. bedrohlichem Verhalten (Warnsignal) an die richtige Stelle gelangen. Sie fungieren zudem als Bindeglieder zur Polizei, namentlich den örtlichen Polizei- und spezialisierten Fachstellen. Im Kanton Zürich umfasst das sogenannte KBM-Netzwerk zum heutigen Zeitpunkt rund 600 Ansprechpersonen. Diese werden jährlich zu Aus-/Weiterbildungsveranstaltungen eingeladen, an welchen Themen wie Rechtsgrundlagen für den Informationsaustausch, Umgang mit Querulanten, häusliche Gewalt etc. erläutert werden. Um die Reichweite zu vergrössern, finden diese Anlässe teilweise auch digital statt.

5.6 Website – Kantonales Bedrohungsmanagement

Die Erfahrung zeigt, dass die Information der Bevölkerung zum Bedrohungsmanagement immens wichtig ist. Vor dem Hintergrund der eingangs beschriebenen gesellschaftspolitischen Entwicklungen und die damit einhergehenden Erwartungen an die Strafverfolgungsbehörden, ist das öffentliche Aufzeigen dieser Tätigkeit ein «MUSS». Wenn wir gemeinsam anstreben, schwere Gewalttaten zu verhindern – als Alternative zur Untersuchungshaft eben Haftgründe zu vermeiden – so kommen wir nicht darum herum, einen niederschweligen und einfachen Zugang zu Hilfs- und Unterstützungsangeboten sowie zur Polizei anzubieten. Transparente Information schafft überdies Vertrauen in die Strafverfolgungsbehörden. Bedrohungsmanagement ist eine offenkundige Tätigkeit zum Schutz vor Gewalt; das muss der Bevölkerung bekannt sein. Im Kanton Zürich wurde deshalb im November 2016 eine Website zum Kantonalen Bedrohungsmanagement²⁴ aufgeschaltet. Für die Ansprechpersonen des Netzwerks stehen in einem geschützten Bereich (mit User-Account) Hilfsmittel wie Checklisten, Fachhinweise etc. zur Verfügung.

24 <www.kapo.zh.ch> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

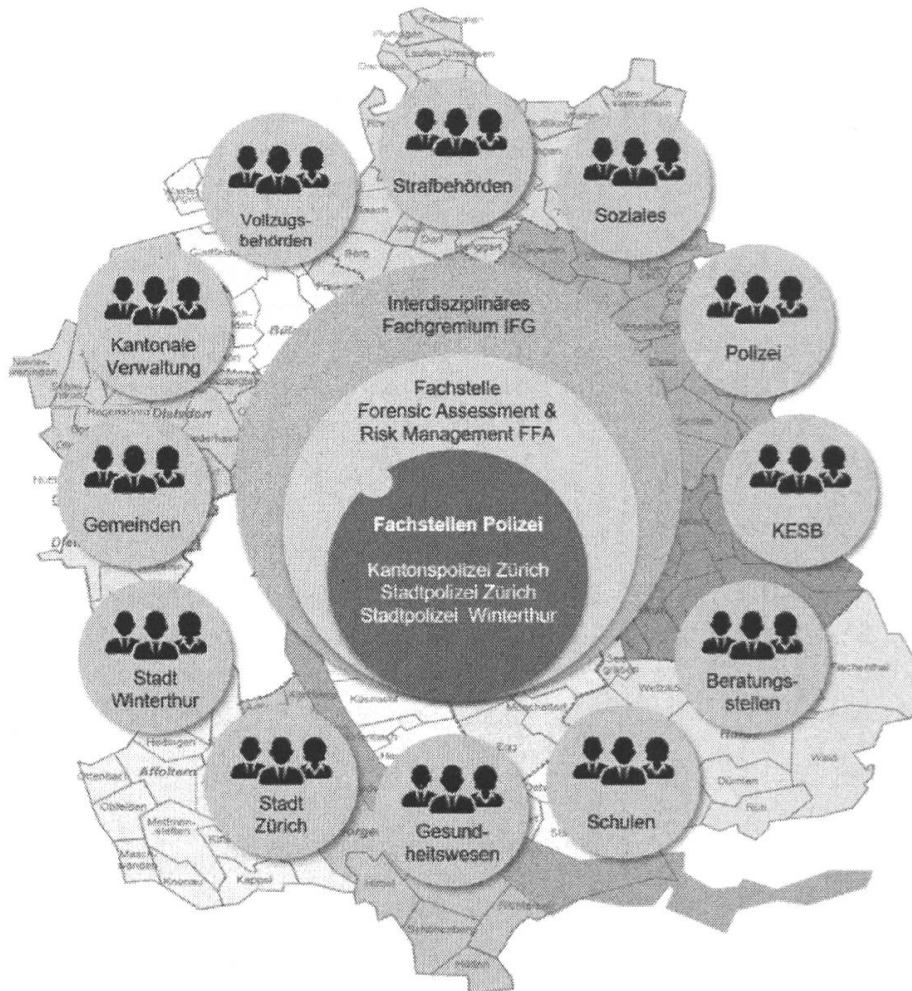


Abbildung 1: Struktur des Kantonalen Bedrohungsmanagements Zürich (R. Brunner, Kapo ZH)

6. Bedrohungsmanagement: Aufgabe in der gesamten Kette der Strafverfolgung

Der Regierungsrat des Kantons Zürich legte für die Legislaturperiode 2019–2022 u.a. «Gefährdung durch psychisch auffällige Personen» als einen Schwerpunkt in der Strafverfolgung fest (RRB 184/2019). In den Zielvorgaben ist folgende markante Formulierung zu finden:

[...] Die interdisziplinäre Zusammenarbeit unter den Behörden und Institutionen im Verbund des Kantonalen Bedrohungsmanagements ist auf deren Erfahrungen im Umgang mit psychisch auffälligen Personen hin zu überprüfen und zu vertiefen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den bereits erkannten Versorgungslücken im Umgang mit Gefährderinnen und Gefährdern im justiziellen Verfahren. Das Bedrohungs- und Risikomanagement soll in der gesamten Kette der Strafverfolgung, aber auch im Gesundheitswesen eine noch bessere Verankerung finden. [...]

Dieser Wortlaut ist ein klares Statement dafür, dass das Bedrohungsmanagement nicht alleinige Aufgabe der Polizei zur präventiven Gefahrenabwehr ist, sondern eine ausgesprochene Verbundaufgabe in der gesamten Kette der Strafverfolgung und auch des Gesundheitswesens darstellt.

7. Präventiv-polizeiliche Gefahrenabwehr

7.1 Rechtsgrundlagen (Kanton Zürich)

Ein beispielhafter Sachverhalt aus dem Polizeialltag:

«Eine verängstigte Frau erscheint bei der Polizei. Sie gibt an, dass ihr getrennt lebender Ehemann an paranoider Schizophrenie leide, sich aber nicht behandeln lasse. Aktuell laufe ein Eheschutzverfahren. Ihr Ehemann kämpfe verbissen und teilweise mit erheblichen Einschüchterungen durch Auflauern (Stalking) oder nicht angebrachten SMS und Emails für das Sorgerecht der gemeinsamen Kinder. Ihr Ehemann bedrohe sie nicht konkret; er mache ihr jedoch mit diffusen Andeutungen Angst. Es sei noch nichts passiert; sie befürchte aber, dass er ihr irgendwann etwas antun könnte.»

Vor wenigen Jahren wäre die verängstigte Frau mit dem Hinweis, dass noch nichts passiert sei und deshalb die Polizei nicht handeln dürfe, an andere Stellen verwiesen worden, um Beratung oder Hilfe zu erhalten. Heute ist es kaum mehr nachvollziehbar und schlicht undenkbar, dass die Polizei sich solcher Situationen nicht annimmt. Ausgehend von den gesellschaftspolitischen Veränderungen hat sich – wie bereits zuvor erwähnt – auch die Rechtslage hinsichtlich der präventiv-polizeilichen Aufgaben massgeblich verändert.

Exemplarisch zeigt sich dies anhand der Anpassung des Polizeigesetzes²⁵ im Kanton Zürich per 1. März 2013.

Vormaliger Gesetzestext:

§ 4. Die Polizei stellt Straftaten fest und wirkt bei ihrer Aufklärung mit.

Die Formulierung dieses Paragraphen setzte für das polizeiliche Handeln voraus, dass eine strafbare Handlung begangen worden war. Ein präventiv-polizeiliches Agieren war nicht vorgesehen.

Aktueller Gesetzestext:

§ 4. ¹ Ausgehend von Hinweisen oder eigenen Wahrnehmungen, tätigt die Polizei Vorermittlungen, um festzustellen, ob

- a. strafbare Handlungen zu verhindern oder*
- b. strafbare Handlungen aufzuklären sind.*

25 PolG; LS 550.1.

² *Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der polizeilichen Vorermittlung richtet sich nach diesem Gesetz.*

³ *Die Polizei wirkt bei der Aufklärung von Straftaten im Vorverfahren gemäss Art. 299 ff. Strafprozessordnung mit und erfüllt dazu die Aufgaben gemäss StPO.*

Dieser neue Gesetzestext beschreibt einen zusätzlichen und verbindlichen Kernprozess in der polizeilichen Aufgabenerfüllung, namentlich die Vorermittlung im Sinne der präventiv-polizeilichen Gefahrenabwehr (Prävention). Die Polizei hat (proaktiv) etwas zu unternehmen, um strafbare Handlungen zu verhindern – und eben «alternativ Haftgründe zu vermeiden» (siehe Ziff. 1.2).

Der zuvor geschilderte Sachverhalt ist ein treffendes Beispiel dafür, dass die Polizei heute handeln muss, wenn Hinweise für eine bevorstehende Gewalttat im Raum stehen. Es gilt, die Tatausführung zu verhindern, und dies unter Beachtung der klaren Abgrenzung zwischen Polizei- und Strafrecht. Sobald strafbares Verhalten erkennbar ist (auch bei Verdacht), richtet sich die weitere Aufgabenerfüllung nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung. Die Gefährderin oder der Gefährder wird mit der Überschreitung dieser Rechtsabgrenzung zur beschuldigten Person (vgl. Ziff. 8.).

7.2 Risikoeinschätzung und Massnahmenplanung

Die eingehende Klärung des Sachverhalts in einer Gefährdungssituation ist für die Beurteilung des Risikos (Gewaltbereitschaft) hinsichtlich einer Ausführungs- bzw. Wiederholungsgefahr und die anschliessende Massnahmenplanung von zentraler Bedeutung. Die Aspekte, die Anlass zu ernsthaften Befürchtungen geben (Abwägen von Risiko-/Schutzfaktoren),²⁶ sind zu beschreiben. Es ist zu benennen, wovon ausgegangen wird, was höchstwahrscheinlich passieren könnte und was der «Worst Case» wäre (Zieldelikt; Eintrittswahrscheinlichkeit). Gestützt auf diese Analyse kann eine fundierte Einschätzung und Bewertung des Risikos erfolgen, um in der Folge mit geeigneten Massnahmen die Entschärfung der Situation herbeizuführen. Zur Stabilisierung der Situation im Einzelfall sowie im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP)²⁷ sind die Massnahmen – soweit möglich – auf deren Wirkung hin zu überprüfen.

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

27 https://de.wikipedia.org/wiki/Kontinuierlicher_Verbesserungsprozess (zuletzt besucht am 14.11.2022).

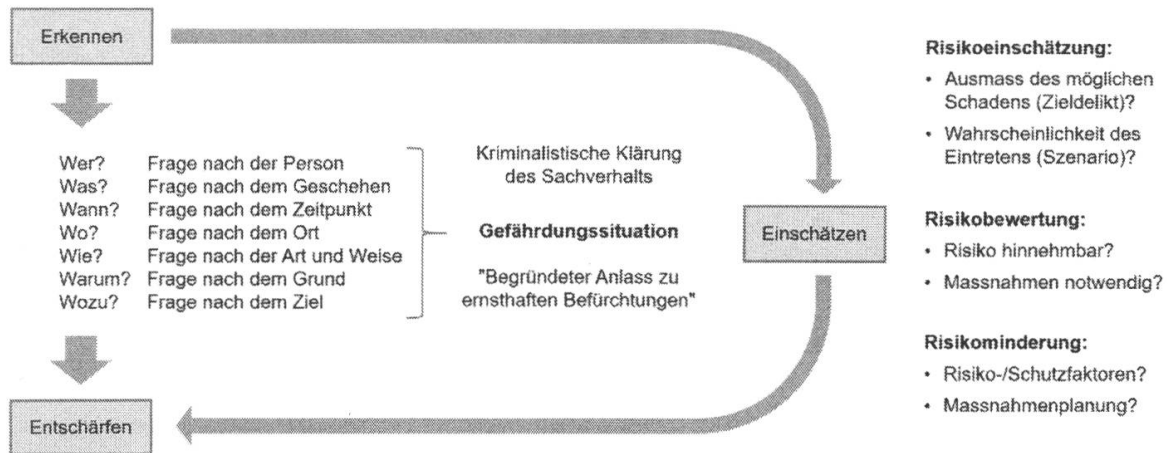


Abbildung 2: Prozess Bedrohungsmanagement; Risikobeurteilung/Massnahmenplanung (R. Brunner, KAPO ZH)

Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der polizeilichen Vorermittlungen zur Verhinderung einer Gewalttat richtet sich ausserhalb eines Strafverfahrens (Gefährdungssituation) nach den Bestimmungen des Polizeigesetzes (§ 4 Abs. 2 PolG, ZH). Diese Massnahmen umfassen insbesondere die Informationsbeschaffung, die Vernetzung mit Partnerorganisationen, Ansprachen von Gefährderinnen/Gefährdern, Sicherstellung von Waffen, Wegweisungen, polizeiliche Beobachtung/Observation und/oder Schutzmassnahmen für potenzielle Opfer. Für Gefährderinnen/Gefährder besteht im Rahmen polizeilichrechtlicher Massnahmen grösstenteils keine Mitwirkungspflicht, weshalb der Zugang zu diesen Personen von zentraler Bedeutung ist. Dem Beziehungsaufbau gilt bei der Tätigkeit des Gewaltschutzes deshalb ein besonderes Augenmerk.

7.3 Vernetzung und Koordination

Die Polizei erhält oftmals als erste Behörde Kenntnis von einer Gefährdungssituationen (Hinweise Dritter, eigene Wahrnehmungen). Ihr kommt deshalb und auch gestützt auf ihren gesetzlichen Auftrag beim Bedrohungsmanagement die Funktion eines «Motors» zu. Die Vernetzung mit andern Stellen wie bspw. Beratungsstellen, Sozialdienste, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), Einrichtungen im Gesundheitswesen etc. sind dabei von zentraler Bedeutung. Im Interesse der betroffenen Person ergibt sich die Pflicht zur Koordination zwischen den Behörden direkt aus dem zuvor schon erwähnten verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Es muss vermieden werden, dass durch widersprüchliche Anordnungen allenfalls widersprüchliche Massnahmen verfügt werden, die im schlimmsten Fall zur gegenseitigen «Neutralisierung» führen. Zudem hat die Koordinationspflicht einerseits die Einbindung weiterer Stellen (z.B. Information der Staatsanwaltschaft) und

andererseits die Vermeidung negativer Kompetenzkonflikte zum Nachteil von (potenziellen) Opfern zum Ziel.²⁸

8. Begriffe/Definitionen «Tatpersonen»

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

Zum heutigen Zeitpunkt sind die nachfolgenden drei Kategorien von «Tatpersonen» beim Bedrohungsmanagement von Bedeutung:

1. Gefährderin / Gefährder
2. terroristische Gefährderin / terroristischer Gefährder
3. beschuldigte Person

Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)²⁹ per 1. Juni 2022 stehen der Polizei weitergehende Massnahmen zur Verfügung, mit welchen eine bislang noch bestehende Lücke geschlossen wird. Für die Anordnung sogenannter PMT-Massnahmen muss die betroffene Person per Definition als terroristische Gefährderin oder terroristischer Gefährder eingestuft worden sein. Wie bisherige Erfahrungen zeigen, gehen die Gefährdungen in diesem Kontext oftmals von psychisch auffälligen Personen aus, was wiederum verdeutlicht, dass dem Gesundheitswesen im Verbund des Bedrohungsmanagements eine massgebliche Rolle zukommt.

8.1 Gefährderin/Gefährder

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

28 Marianne Schwander, Bedrohungsmanagement bei Häuslicher Gewalt – rechtliche Rahmenbedingungen für die interdisziplinäre Zusammenarbeit, in: Christian Schwarzenegger und Reinhard Brunner (Hrsg.), *Bedrohungsmanagement – Gewaltprävention* (2017), 128–130.

29 PMT: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/abstimmungen/terrorismusbekaempfung.html> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

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

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

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

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

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

8.2 Terroristische Gefährderin/terroristischer Gefährder

Mit dem neuen Bundesgesetz PMT wurden verschiedene Gesetze angepasst. Die Definition der terroristischen Gefährderin/des terroristischen Gefährders sowie die vorgesehenen Massnahmen finden sich im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.³⁰

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

¹ *Als terroristische Gefährderin oder terroristischer Gefährder gilt eine Person, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Aktivität ausüben wird.*

² *Als terroristische Aktivität gelten Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung, die durch die Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen.*

8.3 Beschuldigte Person

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

30 BWIS; SR 120.

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

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

9. Ersatzmassnahmen: Wirkungsvolles Instrument des Bedrohungsmanagements

Seit der Einführung des Kantonalen Bedrohungsmanagement auf Anfang 2015 hat sich im Kanton Zürich ein weitreichend gemeinsames Verständnis entwickelt. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit hat sich massgeblich verbessert. Vor allem die Polizei und die Staatsanwaltschaft sind in der Verfahrensführung näher zusammengerückt; eine bessere Verankerung des Bedrohungsmanagements in der Kette der Strafverfolgung hat Einzug gehalten. So wurde erkannt, dass nebst dem präventiven Haftgrund der Ausführungsgefahr – auf welchen hier nicht näher eingetreten wird – mit der Anordnung von Ersatzmassnahmen anstelle von Untersuchungs- und Sicherheitshaft griffige Auflagen möglich sind, die eine nachhaltig präventive Wirkung entfalten können.

Das Gericht ordnet (auf Antrag der Staatsanwaltschaft oder eigenständig) an Stelle der Untersuchungs- oder der Sicherheitshaft eine oder mehrere mildere Massnahmen an, wenn sie den gleichen Zweck wie die Haft erfüllen (Art. 237 Abs. 1 StPO). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit wird mit dieser Möglichkeit konkretisiert. Weniger einschneidende Massnahmen werden im Abs. 2 des erwähnten Artikels beispielhaft und nicht abschliessend aufgeführt.

Für wirkungsvolle Ersatzmassnahmen sind vorgängige Abklärungen durch die Staatsanwaltschaft oder das Gericht bezüglich Machbarkeit und Kontrolle bei den involvierten Stellen (z.B. polizeiliche Fachstelle, Therapeutinnen/Therapeuten, Bewährungs- und Vollzugsdiensten etc.) vorzunehmen. Vor Anordnung der Ersatzmassnahmen muss das Setting lückenlos und umsetzbar feststehen. Ein Verstoss gegen die verbindlichen Auflagen hat die Prüfung einer Rückversetzung in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft zur Folge.

Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen/Vertretern des Gerichts, der Oberstaatsanwaltschaft, der Bewährungs- und Vollzugsdienste und Polizei hat als Hilfsmittel den «Zürcher Leitfaden Ersatzmassnahmen»³¹ erarbeitet und darin die wesentlichen Abläufe sowie Kontaktdaten von spezialisierten Fachstellen und Formulierungsvorschläge für zielführende Massnahmen festgehalten.

³¹ Der Leitfaden ist für die Gerichte und Staatsanwaltschaften in deren Wissensmanagement abgelegt.

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen per 1. Juli 2020 wurden verschiedene Änderungen im Zivil- und Strafrecht umgesetzt. Insbesondere Betroffene von häuslicher Gewalt und Stalking sollten dadurch besser geschützt werden. Diese Gesetzesänderung führte auch zu Anpassungen in den Weisungen der Oberstaatsanwalt (Zürch) für das Vorverfahren (WOSTA).³² Insbesondere die Weisungen für Verfahren wegen häuslicher Gewalt wurden geschärft und zum Thema Ersatzmassnahmen Erläuterungen für die Anordnung des Lernprogramms «Partnerschaft ohne Gewalt (PoG)»³³ eingefügt. Ferner wurden weitere Vorschläge (nachstehend) für zielführende Auflagen vermerkt (WOSTA, Ziff. 12.8.1.2.9):

- Eine Beratung beim «mannebüro züri», welches auch bei Fremdsprachen eine Beratung anbieten kann.
- Eine Begleitung im Sinne des Bedrohungsmanagements durch die Fachstellen Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich, Stadtpolizei Zürich oder Stadtpolizei Winterthur. Vor Aussprechen dieser Auflage sind die polizeilichen Fachstellen Gewaltschutz zwecks Absprache zu kontaktieren.
- Beratung bei der Suchtfachstelle Zürich oder anderen regionalen Suchtberatungsstellen.
- Die Auflage einer therapeutischen Massnahme (insbesondere bei Alkohol- und Drogenproblematik).
- Die Auflage zur Alkoholabstinenz (z.B. mittels Alkoholmonitoring).
- Rayonverbote, welche durch die Bewährungs- und Vollzugsdienste elektronisch überwacht werden können.

Diese Auflistung von möglichen Ersatzmassnahmen zeigt deutlich, dass die Verankerung des Bedrohungsmanagements bei der Staatsanwaltschaft erfolgt ist. Die Zusammenarbeit mit den polizeilichen Fachstellen Gewaltschutz hat sich im Verlauf der letzten Jahre etabliert und sehr bewährt. Viele heikle Situationen konnten durch die verpflichtende Begleitung durch den Gewaltschutz entschärft werden. Im Gegensatz zur sogenannten Gefährderbegleitung auf polizeirechtlicher Grundlage und damit freiwilliger Mitwirkung, sind diejenigen im Rahmen von Ersatzmassnahmen für die beschuldigte Person unausweichlich, was letztlich zu einem Lerneffekt «zwingen» kann.

Ein sehr erfolgreiches Modell ist das Lernprogramm «Partnerschaft ohne Gewalt (PoG)» der Bewährungs- und Vollzugsdienste von Justiz und Wiedereingliederung des Kantons Zürich (JuWe). Mit dem Inkrafttreten des erwähn-

32 WOSTA.

33 Lernprogramm «Partnerschaft ohne Gewalt (PoG)»; <<https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/strafvollzug-und-strafrechtliche-massnahmen/nach-einem-urteil/lernprogramme.html#-2036394651>> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

ten Bundesgesetzes und einhergehender Anpassung der WOSTA sind die Zuweisungen sprunghaft angestiegen (siehe Abbildung 3).

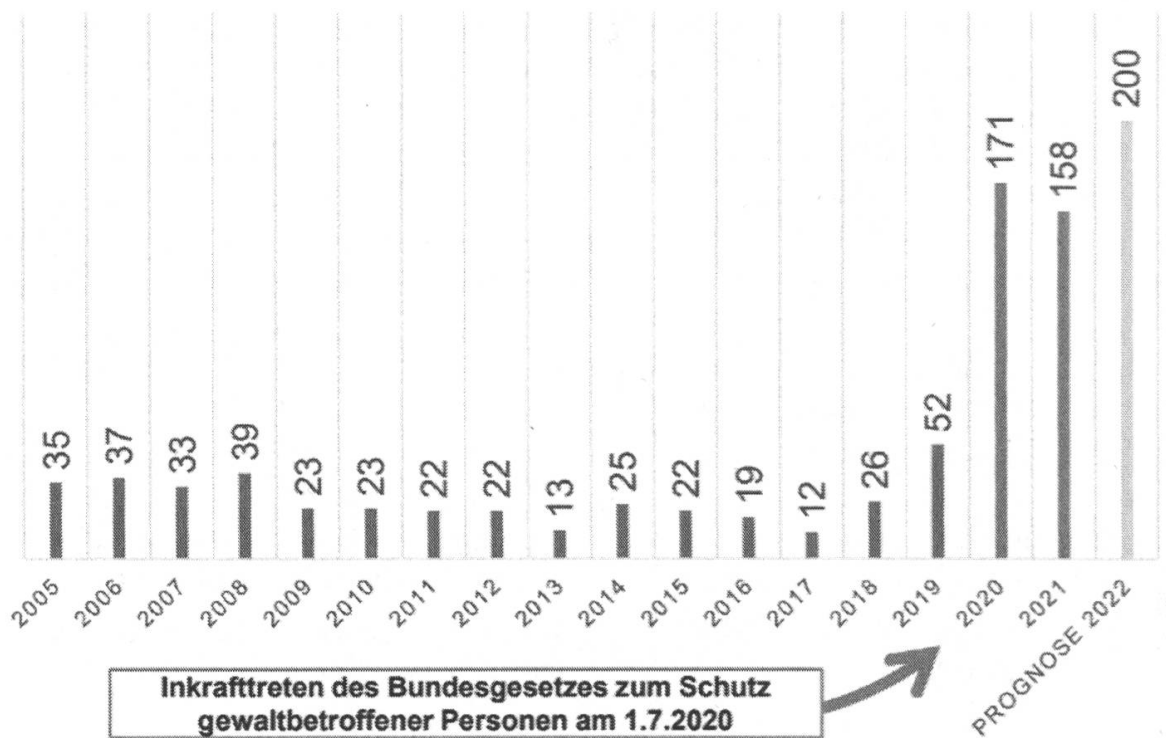


Abbildung 3: Zuweisungen durch Staatsanwaltschaften/Gerichte für Lernprogramm PoG (Joder Regli, JuWe)

Anlässlich einer Pressekonferenz³⁴ vom 29. Juni 2021 wurden die Medien über das Lernprogramm PoG, dessen Wirksamkeit zur Reduktion von häuslicher Gewalt sowie dessen Nutzen für die Resozialisierung informiert. Ferner wurden die Erkenntnisse einer Evaluation des Lernprogramms dargelegt. Es wurden Personen, die mindestens an zehn Sitzungen des Lernprogramms PoG teilgenommen haben, mit Personen verglichen, die nicht am Lernprogramm teilgenommen haben. Wie die Evaluation zeigt, werden PoG-Teilnehmende innerhalb eines fixen Beobachtungszeitraumes von zwei Jahren signifikant weniger rückfällig. Konkret konnte gezeigt werden, dass sich die Rückfallzahlen im Bereich der Partnergewalt (verbale und physische Gewalt) um mehr als 50 Prozent reduzierten. Bezüglich physischer Gewalt im partnerschaftlichen Kontext zeigt sich sogar, dass PoG-Teilnehmende innerhalb von zwei Jahren nach Beginn ihrer Teilnahme beim PoG von der Polizei nicht mehr registriert wurden.

³⁴ Pressekonferenz mit Resultaten der Evaluation des PoG: <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2021/06/wege-aus-der-haesuslichen-gewalt-weniger-rueckfaelle-durch-lernprogramme.html> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

Ein toller Erfolg, welchem abgestimmte Massnahmen des Bedrohungsmanagements im Rahmen von laufenden Strafverfahren beispielhaft vorausgegangen sind.

10. Kantonales Bedrohungsmanagement: Entwicklungen in der Schweiz

Zum Schluss meiner Ausführungen sei mir ein Überblick zu den Entwicklungen in der Schweiz erlaubt.

Im Verlauf der letzten Jahre wurden vielerorts grosse Anstrengungen im Bereich der präventiv-polizeilichen Gefahrenabwehr unternommen. Politische Vorstösse empfehlen bzw. fordern die Einführung von Bedrohungsmanagement-Strukturen in den Kantonen. Dies insbesondere zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt³⁵ sowie zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus.³⁶ Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)³⁷ sowie die Erfahrungen im Rahmen des Bedrohungsmanagements manifestieren vor allem die häusliche Gewalt als ein jahrelanges gesellschaftliches Phänomen. Regelmässig sind in diesem Kontext schwere Gewaltdelikte zu verzeichnen.

Auf Einladung von Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD, haben sich alle relevanten Akteurinnen und Akteure am 30. April 2021 in Bern für einen strategischen Dialog «Häusliche Gewalt»³⁸ an einen Tisch gesetzt. Zum Abschluss des Anlasses haben Bund und Kantone eine Roadmap unterzeichnet. Diese enthält konkrete Massnahmen, darunter auch die Verpflichtung der Kantone zur Einführung eines Bedrohungsmanagementsystems, das bestimmte Qualitätsstandards erfüllt.

Im Nachgang zum Strategischen Dialog hat eine Arbeitsgruppe aus dem CH-Erfa-Team Bedrohungsmanagement³⁹ unter meiner Leitung ein Grundlagen-

35 Bericht des Bundesrates vom 11. Oktober 2017 in Erfüllung des Postulats Feri 13.3441 vom 13. Juni 2013; <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/haeusliche-gewalt.html>> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

36 Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus; Massnahme 14; <<https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2017/2017-12-04.html>> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

37 Polizeiliche Kriminalstatistik 2021 (Publikation am 28.03.2022); <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.gnpdetail.2022-0372.html>> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

38 Strategischer Dialog; Roadmap (Handlungsfeld 3: Bedrohungsmanagement); <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog.html>> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

39 Das CH-Erfa-Team Bedrohungsmanagement ist ein selbst konstituiertes Gremium von Fach-

papier zur Definition von Qualitätsstandards für ein Kantonales Bedrohungsmanagement (KBM) erarbeitet. Das Papier wurde im Sommer 2022 durch die KKPKS⁴⁰ und Ende September 2022 durch die KKJPD⁴¹ genehmigt und verabschiedet. Ende Oktober 2022 erging seitens der KKJPD ein Schreiben mit der Umsetzungsempfehlung an alle Kantone. Es geht darum,

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

Das Grundlagenpapier wurde auf der Website der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP)⁴² öffentlich zugänglich eingestellt.

Ein grosser Meilenstein ist erreicht! Mit den fortschreitenden schweizweiten Aufbauarbeiten von Kantonalen Bedrohungsmanagement-Strukturen wird sich auch die Verankerung des Bedrohungsmanagements in der erwähnten Kette der gesamten Strafverfolgung weiter etablieren. Die beiden eingangs erwähnten Lösungsansätze für Alternativen zur Untersuchungs- und Sicherheitshaft – a) Haftgründe vermeiden und b) Ersatzmassnahmen anstelle von Inhaftierung – werden voraussichtlich (hoffentlich) immer mehr greifen und sowohl potenzielle Täterinnen und Täter wie auch potenzielle Opfer vor Schaden bewahren.

spezialistinnen und -spezialisten des Bedrohungsmanagements aus nahezu allen Kantonen. Das Gremium führt regelmässig Netzwerktreffen durch und tauscht sich über Best Practices aus.

40 Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten; <https://www.kkpks.ch/de/startseite> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

41 Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren; <https://www.kkjpd.ch/home.html> (zuletzt besucht am 14.11.2022).

42 Schweizerische Kriminalprävention SKP; Kantonales Bedrohungsmanagement; <https://www.skppsc.ch/de/projekte/kantonales-bedrohungsmanagement> (zuletzt besucht am 14.11.2022).