

«Gefährder» und «Bedrohungsmanagement»: Diese Begriffe wurden bei der Abstimmung zum Gesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) kontrovers diskutiert. Aus rechtsstaatlicher Sicht als besonders heikel wurde dabei die Möglichkeit beurteilt, ausserhalb eines Strafverfahrens präventive Massnahmen wie Hausarrest gegen sogenannte Gefährder auszusprechen. Solche Fragen sind aber nicht nur bei der Terrorismusbekämpfung aktuell. Sie beschäftigt die polizeiliche Präventionsarbeit schon lange. In den meisten Kantonen sind die Gefährder bzw. ihr «Management» polizeilicher Alltag. Und dennoch ist dort der Ruf nach rechtsstaatlichen Grenzen deutlich leiser zu vernehmen. Warum?

Ob Basel-Stadt, Luzern oder Solothurn: Viele kantonale Polizeigesetze wurden in den letzten Jahren revidiert. Dies ist nicht nur notwendigen legislativen Updates geschuldet, sondern auch tatsächlichen Neuerungen in der Polizeiarbeit. Diese (und im Übrigen auch das Strafrecht) ist zunehmend präventiv orientiert. Die «Vorverlagerung» polizeilicher Massnahmen findet am offensichtlichsten im kantonalen Bedrohungsmanagement Niederschlag. Als «historischer» Anstoss gilt das Zuger Attentat vor zwanzig Jahren, noch mehr jedoch der Doppelmord von Pfäffikon im Jahr 2011. Der Täter sei «polizeibekannt» gewesen, schrieben die Medien damals. Der Aufschrei war gross. Warum hatte die Polizei die Gefahr nicht erkannt? Warum hatte sie nicht früher eingegriffen?

Jedenfalls ist das Bedrohungsmanagement in den Kantonen mittlerweile installiert. Es werden Gefährder identifiziert, Risiken analysiert und Gefährderansprachen durchgeführt. Kurz: Man behält die Gefährder im Blick. Natürlich wird die Polizei nicht ohne Anlass tätig. Wer als Gefährder gilt, ist negativ aufgefallen, häufig im Kontext häuslicher Konflikte. Manchmal laufen bereits Strafverfahren wegen anderer Vorkommnisse, oder es liegen Meldungen von Behörden wie der Kesb vor.

Lasst uns über Gefährder sprechen

Polizeiarbeit ist zunehmend präventiv orientiert. Durch diese «Vorverlagerung» polizeilicher Massnahmen verwischen sich die Grenzen zwischen Polizei- und Strafrecht immer mehr.

Gastkommentar von Monika Simmler und Nora Markwalder

Anders als in einem Strafverfahren geht es nicht um die Aufklärung von Delikten oder Bestrafung. Es geht um Deeskalation. Gewaltspiralen sollen durchbrochen, Gefährder mittels Interventionen wieder auf den richtigen Pfad gebracht werden. Dabei stehen die Instrumente des Strafprozesses nicht zur Verfügung, weil z. B. kein Strafantrag vorliegt oder die Drohung zu subtil war.

Das Bedrohungsmanagement zu charakterisieren, ist allerdings schwierig. Es ist Sozialarbeit, manchmal eher Bewährungshilfe, manchmal schlicht Überwachung und Kontrolle. Anders als

bei der Ausnahmeerscheinung des – nun durch das PMT regulierten – terroristischen Gefährders sind die Ansprüche an das Management der «verbleibenden» Gefährder deutlich diverser.

Fakt ist jedoch, dass die Interventionen einschneidend sein können und in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen. Die Diversität des Bedrohungsmanagements erklärt wohl auch die Mühe damit, es zu regulieren. Rechtsstaatlich essenziell ist aber: Die polizeilichen Massnahmen erfolgen ausserhalb des Strafverfahrens und damit ausserhalb des Strafprozessrechts, der strafprozessualen

Garantien. Gefährder haben keine Rechtsanwältin zur Seite, sie haben keine Teilnahmerechte oder Akteneinsichtsrecht. Sie haben, wenn wir ehrlich sind, noch gar nicht wirklich eine Rechtsstellung. Sie sind dem Polizei- und dem Strafrecht neu.

Bis anhin hat sich die Polizei auf Personen zu konzentrieren, die Straftaten begangen haben oder bei denen solche unmittelbar drohen. Jetzt genügt für Grundrechtseingriffe bereits die Annahme, jemand könnte allenfalls in Zukunft eine Straftat begehen. Das ist ungleich heikler. Die Grenzen zwischen Polizei- und Strafrecht verwischen sich immer mehr. Wir können das Bedrohungsmanagement fundamental kritisieren und ihm die Existenzberechtigung abschreiben. Wir können auch akzeptieren, dass es hier neue Bedürfnisse gibt.

So oder so ist zu fordern, dass dieser Bereich rechtsstaatlich adäquat geregelt wird. Das trifft heute noch nicht zu. Es braucht gesetzliche Grundlagen, es braucht Verfahrensrechte, es braucht einen politischen und rechtswissenschaftlichen Diskurs darüber, wer Gefährder sind und wie auch ihre Rechte gewahrt werden können. Fundamentale Verfahrensgarantien dürfen nicht umgangen werden. Das Bedrohungsmanagement darf kein Wolf im Schafspelz sein, kein Strafrecht «light». Grundrechtseingriffe bedürfen demokratisch legitimer Grundlagen, auch oder gerade wenn sie sich gegen als gefährlich eingestufte Personen richten.

Dieser Diskurs wird zu langsam geführt: Die Praxis ist schneller als das Recht. Das ist ein Missstand. Die Politik ist gefordert, hier vorwärtszumachen. Es muss diskutiert werden, ob wir diese Vorverlagerung der Polizeiarbeit wollen und, falls ja, wie wir ihr ein rechtsstaatlich akzeptables Kleid geben können. Derweil sind die Massnahmen längst im Gang.

Monika Simmler und Nora Markwalder sind Assistenzprofessorinnen für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie an der Universität St. Gallen.