

# Der Umgang mit gefährdenden Personen im Kantonalen Bedrohungsmanagement

## Studienbericht

*Deutschsprachige Version*

Prof. Dr. Monika Simmler

Prof. Dr. Nora Markwalder

Simone Brunner

Karim Belôf

1. April 2023



Kompetenzzentrum  
für Strafrecht und Kriminologie  
**Universität St.Gallen**

Der Bericht zum Forschungsprojekt der Universität St. Gallen wurde im Original in englischer Sprache geschrieben. Es handelt sich hierbei um eine Übersetzung des Originals.

*Autorinnen und Autoren:*

Prof. Dr. Monika Simmler, Assistenzprofessorin für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie, Co-Direktion des Kompetenzzentrums für Strafrecht und Kriminologie der Universität St. Gallen

Prof. Dr. Nora Markwalder, Assistenzprofessorin für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie, Co-Direktion des Kompetenzzentrums für Strafrecht und Kriminologie der Universität St. Gallen

Simone Brunner, MA HSG in Law, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kompetenzzentrum für Strafrecht und Kriminologie der Universität St. Gallen

Karim Belôrf, BA HSG in Law, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für Strafrecht und Kriminologie der Universität St. Gallen

Studienbericht der Universität St. Gallen

All Rights Reserved

Copyright © 2023 by Universität St. Gallen

[www.strafrecht.unisg.ch](http://www.strafrecht.unisg.ch)

## Zusammenfassung

### *I. Gegenstand und Zielsetzung*

Die vorliegende Studie befasst sich mit der präventiven Polizeiarbeit des kantonalen Bedrohungsmanagements. Um erstmals vertiefte Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wer die vom Bedrohungsmanagement anvisierten mutmasslich gefährdenden Personen sind und welche spezifischen Merkmale diese aufweisen, werden rund 300 Fälle der institutionalisierten Fachstellen dreier Kantone empirisch ausgewertet. Die Studie befasst sich zudem mit der Organisation und Struktur des kantonalen Bedrohungsmanagements sowie den Entscheidungsfindungsprozessen der zuständigen Polizeikräfte im Umgang mit gefährdenden Personen. Ein besonderer Fokus liegt auf den Themenbereichen der Risikobeurteilung, der Verwendung algorithmischer Tools sowie den durch die entsprechenden Fachstellen getroffenen Massnahmen zur Risikominderung. Die Studienergebnisse werden dabei auch hinsichtlich ihrer grundrechtlichen Implikationen und der einschlägigen Rechtsgrundlagen eingeordnet. Der Bereich der präventiven Polizeiarbeit hat in der Rechtswissenschaft bisher nur wenig Beachtung gefunden. Insofern stellt dieser Studienbericht eine Grundlage für weitere Diskussion dar und soll Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Praktikerinnen und Praktikern wichtige Erkenntnisse liefern.

### *II. Datenerhebung und Methodik*

Die Studie stützt sich auf Polizeiberichte der mit dem Bedrohungsmanagement betrauten Fachstellen der Kantone Zürich, St. Gallen und Bern. Im Rahmen der Datenerhebung wurden von Juni bis September 2022 293 Fällen (100 in St. Gallen, 100 in Zürich und 93 in Bern) erfasst. Um den kantonalen Besonderheiten Rechnung tragen und die Ergebnisse der erfassten Fälle zu kontextualisieren, wurden im Vorfeld Interviews mit Führungskräften der entsprechenden Fachstellen geführt. Im Herbst 2022 wurden die Daten mit quantitativen sowie qualitativen Methoden ausgewertet. Einschränkungen ergaben sich vor allem aus der Tatsache, dass die Datenerhebung aktenbasiert erfolgte, wobei der Umfang der in den Akten dokumentierten Informationen variieren und diese unvollständig sein konnten. Dies wurde bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt.

### *III. Ergebnisse*

Die meisten Fälle (46.5%) können der Kategorie der häuslichen und sexuellen Gewalt sowie Vorfällen im Zusammenhang mit intimen Beziehungen zugeordnet werden. Drohungen und physische Gewalt gegenüber Behörden (25.5%) bilden den zweithäufigsten Falltypus. An dritter Stelle folgen diejenigen Fälle, in denen es zu Drohungen und physischer Gewalt zum Nachteil von Drittpersonen kam (15.5%). Fälle, die einen extremistischen oder radikalen Hintergrund aufwiesen, machen lediglich 5.2% aller Fälle aus.

Die Typologisierung der gefährdenden Personen basierend auf den empirischen Erkenntnissen verdeutlicht, dass die kantonalen Fachstellen mit einem heterogenen Spektrum an Personen mit unterschiedlichen demografischen Merkmalen konfrontiert sind. Gleichwohl können verschiedene Tendenzen festgestellt werden, die zumindest im Hinblick auf einzelne Merkmale eine gewisse Charakterisierung der gefährdenden Personen zulassen: Bei den registrierten Personen handelt es sich grossmehrheitlich um Männer (93.8%). Das Durchschnittsalter beträgt 39 Jahre und die meisten Personen (48.4%) sind zwischen 26 und 45 Jahre alt. Minderjährige werden hingegen nur selten durch das kantonale Bedrohungsmanagement beurteilt (2.1%). In rund jedem zweiten Fall (54.3%) weist die registrierte Person eine schweizerische Staatsangehörigkeit auf. Mit 45.7% sind ausländische Staatsangehörige deutlich überrepräsentiert. Mehr als jede dritte Person ist arbeitslos (38.3%). Jede fünfte bezieht eine Invalidenrente (15.9%) oder ist im Ruhestand (4.5%). Demgegenüber sind lediglich 29.4% der gefährdenden Personen arbeitstätig. Schliesslich enthalten die Akten bei rund einem Drittel der registrierten Personen (33.4%) explizit dokumentierte psychische Auffälligkeiten.

Die Fachstellen werden in erster Linie durch Meldungen von anderen Behörden – insbesondere der Regionalpolizei – auf gefährdende Personen aufmerksam (48.5%). Darüber hinaus wird auf eigene Recherchen in den polizeilichen Datenbanken zurückgegriffen, anhand derer risikorelevante Vorfälle identifiziert werden (16.8%). Mit 14.3% fällt der Anteil an Fällen, die auf eine direkte Kontaktaufnahme (potenzieller) Opfer zurückzuführen sind, eher gering aus.

Rund zwei Drittel (67.3%) der gefährdenden Personen sind bereits polizeilich registriert, bevor die kantonalen Fachstellen auf sie aufmerksam werden. Von diesen Personen weisen die meisten eine (29.1%) oder zwischen zwei und fünf (27.1%) frühere Registrierungen auf. Darüber hinaus sind bei 27.5% der registrierten Personen bereits abgeschlossene Strafverfahren bekannt. In 17.5% der Fälle bestehen zudem Hinweise auf ein aktuelles Strafverfahren, welches sich typischerweise auf denjenigen Vorfall bezieht, der auch im Zusammenhang mit der Aufnahme der beschuldigten Person in das kantonale Bedrohungsmanagement steht.

In St. Gallen und Zürich führen die Fachstellen bei Kenntnisnahme eines potenziellen Falles eine Ersteinschätzung durch, um den Schweregrad des von der betroffenen Person ausgehenden Risikos zu evaluieren. In rund einem Drittel der Fälle (34.5%) kommt es anschliessend zu einer erweiterten Risikobeurteilung, die mit einem umfassenden Bericht abgeschlossen wird. Die in der Studie berücksichtigten Akten enthalten nur selten spezifische Angaben darüber, weshalb eine solche Abklärung durch die Fachstellen für notwendig befunden wird. Im Kanton Bern wird rund ein Viertel aller Fälle (26.9%) durch regionale Polizeikräfte als hoch riskant eingestuft. Nur diese Fälle fallen in die ausschliessliche Zuständigkeit der kantonalen Fachstelle und führen zu einer vertieften Risikobeurteilung.

Im Rahmen der Risikobeurteilung werden in allen drei Kantonen algorithmische Tools eingesetzt, allerdings in keiner Weise avancierte. Im Vordergrund steht dabei Octagon. Dieses Tool weist lediglich vereinfachte Wenn-Dann-Strukturen auf und soll in erster Linie einem besseren Fallverständnis dienen. Ebenso wird Octagon weitgehend flexibel und nicht automatisiert eingesetzt. Komplexe algorithmische

Hilfsmittel, die eine automatisierte Entscheidungsfindung erlauben oder gar eine künstliche Intelligenz aufweisen, kommen nicht zum Einsatz. Leicht komplexere bzw. weniger transparente Tools wie Dy-RiAS, die in den Vorjahren getestet wurden, werden von den kantonalen Fachstellen ebenfalls nicht mehr verwendet. Nichtsdestotrotz wird in allen drei Kantonen auf standardisierte Tools zurückgegriffen, welche die Nutzerinnen und Nutzer bei der Risikobeurteilung unterstützen sollen. Die von der Berner Fachstelle zur Verfügung gestellten Datensätze zeigen hierbei, dass die Ergebnisse solcher Tools in nahezu allen Fällen (98.2%) einen mittleren bis hohen Einfluss auf die Risikobeurteilung in einem Fall haben. Zumal in den analysierten Akten der anderen beiden Kantone keine konkreten Informationen hinsichtlich des Einflusses solcher Tools auf die Entscheidungsfindungsprozesse dokumentiert werden, können für diese keine entsprechenden Schlussfolgerungen gezogen werden.

In den meisten Fällen (94.9%) werden Massnahmen getroffen, um das von einer Person ausgehende Risiko besser einschätzen oder entschärfen zu können. Die kantonalen Fachstellen greifen dabei auf ein breites Spektrum an Massnahmen zurück. In der Regel erfolgt zunächst eine Beschaffung zusätzlicher Informationen über die gefährdende Person (85.3%), wobei primär auf polizeiinterne Akten zurückgegriffen wird. Darüber hinaus erweist sich die Gefährderansprache, die in einer direkten Kontaktaufnahme mit der gefährdenden Person besteht, als besonders häufig angewandte Massnahme (51.9%). In etwa einem Viertel aller Fälle (24.9%) und insbesondere bei Vorfällen häuslicher sowie sexueller Gewalt werden zudem weitere Massnahmen zum Schutz oder der Unterstützung der Opfer ergriffen. Im Vordergrund stehen dabei namentlich Verhaltensempfehlungen, rechtliche Beratungen sowie die Vernetzung mit entsprechenden Opferhilfestellen.

#### *IV. Diskussion*

Die Vorfälle, mit denen sich die kantonalen Fachstellen befassen, stehen meist im Zusammenhang mit Konflikten im häuslichen Bereich oder mit Behörden. Es handelt sich insofern primär um Personen, bei denen entweder ein unmittelbares Risiko besteht, dass sie in ihrem sozialen Umfeld Gewalttaten begehen oder aber, dass sie zu einem querulatorischen oder aggressiven Vorgehen gegenüber Behörden neigen. Typologisch betrachtet sind die Fälle damit heterogen. Ob der Begriff «gefährdende Person» dieser Heterogenität – insbesondere in der öffentlichen Diskussion – immer gerecht wird, erscheint fraglich. Gleichwohl lässt sich festhalten, dass die registrierten Personen regelmässig als sozial marginalisiert bezeichnet werden können. So ist die Arbeitslosenquote sehr hoch, psychische Probleme sind weit verbreitet (insbesondere in Fällen, die Konflikte mit Behörden betreffen) und männliche Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind stark überrepräsentiert. Diese Marginalisierung trägt höchstwahrscheinlich zur Risikosituation bei, kann aber auch ein Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Prävention sein. Die spezialisierten Fachstellen leisten insofern auch keine traditionelle Polizeiarbeit. Vielmehr befassen sie sich mit Aufgaben, die im Grenzbereich zwischen Sozial- und Polizeiarbeit anzusiedeln sind. Diese Art der polizeilichen Tätigkeit entspricht offensichtlich einem aktuellen gesellschaftlichen Bedürfnis. Die Doppelrolle des kantonalen Bedrohungsmanagements, die sowohl eine repressive

Polizeiarbeit als auch die soziale Unterstützung der gefährdenden Personen beinhaltet, stellt jedoch auch eine Herausforderung dar.

Die Studie zeigt weiter, dass das kantonale Bedrohungsmanagement nicht ausschliesslich in einem reinen «Pre-Crime»-Kontext angesiedelt werden kann, d.h. es handelt sich nicht ausschliesslich um eine Tätigkeit im Vorfeld von Straftaten. Dies überrascht, wird das Bedrohungsmanagement in öffentlichen und juristischen Diskursen doch überwiegend als ein Konzept der Kriminalprävention verstanden, das sich mit Bedrohungen auseinandersetzt, die sich gerade noch nicht manifestiert haben. Die analysierten Fälle verdeutlichen jedoch, dass das Fallmanagement oftmals Personen betrifft, die bereits ein Verhalten gezeigt haben, das strafrechtlich verfolgt werden könnte oder bereits verfolgt wird. Die Grenzen zwischen sicherheits- und gerichtspolizeilichen Tätigkeiten erscheinen deshalb fließend. Dies kann bezüglich des tatsächlich anwendbaren Rechts Fragen aufwerfen. Wenn präventive Massnahmen gestützt auf das Bedrohungsmanagement getroffen werden, ist Klarheit hinsichtlich der einschlägigen Verfahrensrechte bedeutsam. Es offenbart sich hier allerdings ein Bedürfnis, Massnahmen in Bezug auf bestimmte Personen ergreifen zu können, die von den derzeitigen straf- und polizeirechtlichen Rechtsordnungen nicht oder oft nicht ausreichend erfasst werden.

Im Zusammenhang mit der präventiven Polizeiarbeit sind in der Vergangenheit zunehmend Bedenken geäussert worden, dass einzelne Beurteilungs- und Entscheidungsfindungsprozesse von algorithmischen Tools übernommen werden könnten. Zwar bestätigt diese Studie, dass algorithmisch strukturierten Tools in der Tätigkeit der Fachstellen eine wesentliche Rolle zukommt. Die tatsächlich verwendeten Tools können jedoch keineswegs als algorithmische «Blackboxes» bezeichnet werden. Vielmehr handelt es sich um flexible und leicht verständliche Hilfsmittel. Die Bedeutung computer-gestützter Tools mag damit zwar auch im Bereich des kantonalen Bedrohungsmanagements zugenommen haben. Eine Verbreitung technisch avancierter Instrumente, die automatisierte oder gar technisch autonome Entscheidungsprozesse ermöglichen, lässt sich hingegen nicht feststellen. Gleichwohl ist festzuhalten, dass der Einsatz und die Auswirkungen derartiger Tools auf Basis der verfügbaren Akten kaum nachvollzogen werden können, sind doch die Entscheidungsprozesse nicht detailliert dokumentiert. Allfällige Bedenken sollten sich insofern weniger auf die Frage konzentrieren, ob Entscheidungen von Algorithmen oder Menschen getroffen werden, sondern vielmehr darauf, wie eine angemessene Nachvollziehbarkeit und Rechenschaftspflicht im Hinblick auf solche Entscheidungsprozesse gewährleistet werden kann.

Das kantonale Bedrohungsmanagement greift unweigerlich in die Grundrechte der betroffenen Personen ein. Sowohl das Erheben, Auswerten und Bearbeiten personenbezogener Daten als auch die gegebenenfalls getroffenen Interventionsmassnahmen weisen grundrechtliche Relevanz auf. Die ergriffenen Massnahmen erweisen sich dabei zwar selten als sehr invasiv. Gleichwohl erscheint es sinnvoll, dass solche Massnahmen in einen angemessenen rechtlichen Rahmen eingebettet werden und den betroffenen Personen eingeräumt wird, potenziell unangemessene Massnahmen rechtlich überprüfen zu lassen.

### *V. Schlussfolgerungen*

Das kantonale Bedrohungsmanagement ist auf eine frühzeitige Intervention in Risikosituationen ausgerichtet, welche zielgerichtete Gewalttaten verhindern soll. Damit leistet es einen wertvollen gesellschaftlichen Beitrag. Dies verdeutlichen die untersuchten Fälle. Gerade im Bereich der häuslichen und sexuellen Gewalt sowie bei Drohungen zum Nachteil von Behörden dient die Tätigkeit der kantonalen Fachstellen einem gesellschaftlichen Bedürfnis. Ein rechtlicher Rahmen, der eine solche institutionalisierte Polizeiarbeit legitimiert und reguliert, ist allerdings angezeigt. Dies gilt insbesondere deshalb, weil sich die Tätigkeit der kantonalen Fachstellen nicht immer eindeutig definieren lässt. Sie weist zahlreiche Facetten auf, die sich in einem Grenzbereich zwischen «Pre-Crime» und «Post-Crime», aber auch an den Schnittstellen zwischen Sozialarbeit und polizeilicher Repression bewegen. Die damit zusammenhängenden Herausforderungen sind bei einer zukünftigen (gesetzlichen) Verankerung dieser Art der polizeilichen Tätigkeit verstärkt zu berücksichtigen. Den Kantonen wird deshalb empfohlen, im Bereich des kantonalen Bedrohungsmanagements klare Strukturen, Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten zu definieren. Ein besonderes Augenmerk sollte darauf liegen, wie einzelne Entscheidungsprozesse, die mit allfälligen Eingriffen in die Grundrechte der betroffenen Personen verbunden sind, nachvollziehbarer ausgestaltet und dokumentiert werden können – unabhängig davon, ob sie von Menschen oder Algorithmen getroffen werden.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis	IX
Tabellenverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XI
1 Einleitung	1
2 Theoretische Grundlagen	3
2.1 Organisation und rechtlicher Rahmen der schweizerischen Polizeiarbeit	3
2.2 Kantonales Bedrohungsmanagement in der Schweiz	4
2.2.1 Konzept und Zielsetzung	4
2.2.2 Algorithmische Tools zur Risikobeurteilung	5
2.2.3 Massnahmen	7
2.3 Zwischenfazit	8
3 Fragestellungen	9
4 Methodisches Vorgehen	10
4.1 Interviews	10
4.1.1 Datenerhebung	10
4.1.2 Datenauswertung	10
4.2 Fallstudie	11
4.2.1 Datenerhebung	11
4.2.2 Stichprobe	11
4.2.3 Datenauswertung	12
4.2.4 Limitationen	12
5 Resultate der Interviews	13
5.1 KBM im Kanton Zürich	13
5.2 KBM im Kanton St. Gallen	14
5.3 KBM im Kanton Bern	15
6 Resultate der Fallstudie	17
6.1 Falltypologie	17
6.1.1 Definition	17
6.1.2 Häufigkeitsverteilung	18
6.2 Charakteristika von gefährdenden Personen	18
6.2.1 Geschlecht	19
6.2.2 Alter	20
6.2.3 Nationalität	20



6.2.4	Beschäftigungsstatus	21
6.2.5	Religion	22
6.2.6	Psychische Auffälligkeiten	23
6.3	Registrierung von gefährdenden Personen	24
6.3.1	Art der Kenntnisnahme	24
6.3.2	Frühere Registrierungen	26
6.3.3	Strafverfahren	27
6.4	Risikobeurteilung von gefährdenden Personen	28
6.4.1	Arten der Risikobeurteilung: St. Gallen und Zürich	28
6.4.2	Arten der Risikobeurteilung: Bern	29
6.5	Einsatz von algorithmischen Tools in der Risikobeurteilung	30
6.5.1	Einsatz und Einfluss algorithmischer Tools: St. Gallen und Zürich	30
6.5.2	Einsatz und Einfluss algorithmischer Tools: Bern	32
6.6	Massnahmen des Bedrohungsmanagements	33
6.6.1	Massnahmen gegenüber gefährdenden Personen	33
6.6.2	Massnahmen für (potenzielle) Opfer	35
6.6.3	Rechtfertigung und Begründung von getroffenen Massnahmen	36
6.6.4	Wirkung von getroffenen Massnahmen	36
7	Diskussion	38
7.1	Typologie der gefährdenden Person	38
7.2	Prävention, aber nicht Pre-Crime	41
7.3	Algorithmen auf dem Rückzug	43
7.4	Nachvollziehbarkeit von Entscheidungsprozessen	45
7.5	Grundrechtliche Implikationen	47
7.5.1	Recht auf Privatsphäre	47
7.5.2	Recht auf persönliche Freiheit	49
7.5.3	Recht auf ein faires Verfahren	50
8	Schlussfolgerungen	53
	Literaturverzeichnis	XI

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Häufigkeitsverteilung der Falltypen (in %)	18
Abbildung 2: Alter der registrierten Personen (in %)	20
Abbildung 3: Nationalität der registrierten Personen (in %)	21
Abbildung 4: Beschäftigungsstatus der registrierten Personen (in %)	22
Abbildungen 5: Art der Kenntnisnahme durch die KBM-Fachstelle (in %)	25
Abbildung 6: Anzahl früherer Registrierungen (in %)	26
Abbildung 7: Ergriffene Massnahmen (in %, Mehrfachantworten möglich)	34

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Geschlecht der registrierten Personen (in %)	19
Tabelle 2: Geschlecht der registrierten Personen nach Falltypus (in %)	19
Tabelle 3: Nationalität der registrierten Personen nach Falltypus (in %)	21
Tabelle 4: Beschäftigungsstatus der registrierten Personen nach Falltypus (in %)	22
Tabelle 5: Psychische Auffälligkeiten der registrierten Personen (in %)	23
Tabelle 6: Psychische Auffälligkeit nach Falltypus (in %)	24
Tabelle 7: Art der Kenntnisnahme durch die KBM-Fachstelle nach Falltypus (in %)	25
Tabelle 8: Anzahl früherer Registrierungen nach Falltypus (in %)	27
Tabelle 9: Involvierung in Strafverfahren (in %)	27
Tabelle 10: Art der Risikobeurteilung – St. Gallen und Zürich (in %)	28
Tabelle 11: Art der Risikobeurteilung nach Falltypus – St. Gallen und Zürich (in %)	29
Tabelle 12: Art der Risikobeurteilung – Bern (in %)	29
Tabelle 13: Verwendung algorithmischer Tools – St. Gallen and Zürich (in %)	30
Table 14: Verwendete Tools – St. Gallen und Zürich (in %)	31
Tabelle 15: Verwendung von Tools nach Risikobeurteilung – St. Gallen und Zürich (in %)	31
Tabelle 16: Verwendung algorithmischer Tools – Bern (in %)	32
Tabelle 17: Verwendete Tools – Bern (in %)	32
Tabelle 18: Verwendung von Tools nach Risikobeurteilung – Bern (in %)	32

Table 19: Einfluss algorithmischer Tools – Bern (in %)	33
Table 20: Häufigkeit von Massnahmen gegenüber der gefährdenden Person (in %)	34
Table 21: Massnahmen für (potenzielle) Opfer (in %)	35
Tabelle 22: Massnahmen für (potenzielle) Opfer nach Falltypus (in %)	36

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AJP	Allgemeine Juristische Praxis
Art.	Artikel
BE	Kanton Bern
BFS	Bundesamt für Statistik
BEGS	Beratungs- und Anlaufstelle für Extremismus und Gewaltprävention Schweiz
Behav. Sci. Law	Behavioral Sciences and the Law
BE-KDSG	Datenschutzgesetz des Kanton Bern vom 19. Februar 1986, 152.04
BE-PolG	Polizeigesetz des Kanton Bern vom 10. Februar 2019, BSG 551.1
BSK	Basler Kommentar
bspw.	Beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992, SR 235.1
DyRiAS	Dynamisches Risiko Analyse System
E.	Erwägung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	Et cetera
et al.	Et alii (und weitere)
EU	Europäische Union
Eur J Secur Res	European Journal for Security Research
f./ff.	Und folgender / und folgende
FFA	Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management
HK	Handkommentar
Hrsg.	Herausgeber
IPBM	Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement
Kap.	Kapitel

KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KI	Künstliche Intelligenz
KBM	Kantonales Bedrohungsmanagement
lit.	Litera (Buchstabe)
m	Missing
N	Stichprobe
NKrim	Neue Zeitschrift für Kriminologie und Kriminalpolitik
ODARA	Ontario Domestic Assault Risk Assessment
OFK	Orell Füssli Kommentar
PK	Praxiskommentar
PolG	Kantonales Polizeigesetz
POLIS	Polizei-Informationssystem
QFLR	Quid? Fribourg Law Review
Ra-Prof	Radicalisation Profiling
RPsych	Interdisziplinäre Zeitschrift Rechtspsychologie
Rz.	Randziffer / Randnote
S.	Seite
Sci. Adv.	Science Advances
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SG	Kanton St. Gallen
SG-DSG	Datenschutzgesetz des Kanton St. Gallen vom 20. Januar 2009, sGS 142.1
SG-PolG	Polizeigesetz des Kanton St. Gallen vom 10. April 1980, sGS 451.1
sGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SK	Schulthess Kommentar
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR 312.0
vgl.	Vergleiche
VSKC	Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs

## Abkürzungsverzeichnis

z.B.	Zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210
ZH	Kanton Zürich
ZH-IDG	Gesetz über die Informationen und den Datenschutz des Kanton Zürich vom 1. Oktober 2008, 170.4
ZH-PolG	Polizeigesetz des Kanton Zürich vom 23. April 2007, 550.1
zit.	Zitiert
ZStrR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht

## 1 Einleitung

Traditionell erfolgen polizeiliche Ermittlungen, nachdem eine Straftat begangen wurde.<sup>1</sup> In den letzten Jahrzehnten hat sich dieser Schwerpunkt jedoch zunehmend vorverlagert und die Prävention wurde zu einem wichtigen Paradigma der Polizeiarbeit.<sup>2</sup> In der Schweiz lässt sich diese Entwicklung insbesondere auf einzelne Schlüsselereignisse zurückführen, in deren Folge die involvierten Behörden kritisiert wurden, weil die Täter bereits im Vorfeld polizeilich bekannt waren.<sup>3</sup> Der öffentliche Druck führte damals zur vorherrschenden Meinung, dass eine verstärkt präventive Polizeiarbeit dringend notwendig ist. Die möglichst frühzeitige Erkennung von Risiken wurde zu einem zentralen Schwerpunkt der polizeilichen Tätigkeit.<sup>4</sup> Es entstanden institutionalisierte Fachstellen innerhalb der kantonalen Polizeikräfte und spezialisierte Behördennetzwerke, die heute im Rahmen des *kantonalen Bedrohungsmanagements* (KBM) tätig sind.<sup>5</sup>

Das Aufkommen von institutionalisierten Fachstellen für das KBM führte zu einer Professionalisierung der präventiven Polizeiarbeit, die durch eine zunehmende Standardisierung von Risikobeurteilungs- und Managementprozessen begleitet wurde. Diese Entwicklung ist auch im Lichte des international wahrnehmbaren Trends des «*Predictive Policing*» zu sehen, welcher insbesondere den Einsatz algorithmischer Tools zur Vorhersage von Straftaten umfasst.<sup>6</sup> Algorithmen treten mit dem Versprechen an, menschliche Schwächen zu kompensieren und daher präzisere Ergebnisse zu liefern.<sup>7</sup> Gleichzeitig stehen sie regelmässig wegen einem Mangel an zuverlässigen Trainingsdaten, diskriminierenden Ergebnissen und fehlender wissenschaftlicher Evaluation in der Kritik.<sup>8</sup> Diese Kritik der Verwendung von Algorithmen zur Beurteilung potenziell gefährdender Personen ist nicht nur medial<sup>9</sup> sondern auch in der juristischen Literatur<sup>10</sup> aufgegriffen worden. Die geäusserten Vorbehalte beziehen sich indessen nicht nur auf die Verwendung algorithmischer Tools an sich. Vielmehr betreffen sie auch grundrechtliche Implikationen präventiv-polizeilicher Massnahmen, die auf der Grundlage ebendieser Algorithmen getroffen werden sollen.<sup>11</sup>

---

<sup>1</sup> BRUN, 157.

<sup>2</sup> BERGER, 344; BRUNNER 2017a, 5.

<sup>3</sup> BRUNNER 2017a, 4.

<sup>4</sup> BRUNNER 2021, 13 ff.

<sup>5</sup> Vgl. BRUNNER 2017a, 4 f.; WECHLIN, 7 f.

<sup>6</sup> Vgl. EGBERT/KRASMANN, 905 ff.; GABEL CINO, 1073 ff.

<sup>7</sup> LIN et al., 2 ff.

<sup>8</sup> Vgl. COCITO et al., 2 ff.; SIMMLER, *Bedrohungsmanagement*, 452 ff.; SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 52.

<sup>9</sup> Vgl. etwa SRF, «Predictive Policing», *Polizei-Software verdächtigt zwei von drei Personen falsch*, 4. April 2018, abgerufen von <<https://www.srf.ch/news/schweiz/predictive-policing-polizei-software-verdaechtigt-zwei-von-drei-personen-falsch>>; FICHTER/WÜSTHOLZ, 1 ff.

<sup>10</sup> Vgl. die Studie von SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER; ebenso SIMMLER, *Smart Criminal Justice*; BRUN, 157 ff.

<sup>11</sup> SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 44 ff.; BRUN, 166 ff.

Eine im Jahr 2020 an der Universität St. Gallen durchgeführte Studie untersuchte den Einsatz von Algorithmen durch die Schweizer Polizei-, Straf- und Justizvollzugsbehörden.<sup>12</sup> Die Studie kam zum Ergebnis, dass eine beträchtliche Anzahl kantonaler Polizeibehörden bei der Risikobeurteilung auf algorithmische Tools zurückgreift und dass die Ergebnisse derartiger Tools die menschlichen Entscheidungsprozesse zumindest in einem gewissen Masse beeinflussen.<sup>13</sup> Vor diesem Hintergrund und angesichts der anhaltenden Debatte über präventive polizeiliche Massnahmen widmet sich die vorliegende Studie einer eingehenden Untersuchung des KBM in der Schweiz. Ziel ist es, ein umfassendes Bild davon zu erhalten, worauf dieses Konzept gründet, wie die polizeilichen Fachstellen arbeiten, wer die durch das kantonale Bedrohungsmanagement anvisierten Personen sind, mit welchen konkreten Massnahmen diese Personen «gemanagt» werden und welche Rolle algorithmische Tools im gesamten Beurteilungsprozess spielen.

In einem ersten Schritt werden dazu die theoretischen Grundlagen dargelegt, die für ein besseres Verständnis des Forschungsgegenstandes erforderlich sind (Kap. 2). Anschliessend werden die Forschungsfragen (Kap. 3) sowie die zu ihrer Beantwortung verwendete Methodik (Kap. 4) dargelegt. Es folgen die Erkenntnisse über die Organisation und Strukturen der für das KBM zuständigen polizeilichen Fachstellen (Kap. 5) sowie über ihren Umgang mit potenziell gefährdenden Personen (Kap. 6). Danach werden ausgewählte Ergebnisse diskutiert (Kap. 7). Letztlich schliesst der Bericht mit konkreten Schlussfolgerungen (Kap. 8).

---

<sup>12</sup> Vgl. die Studie von SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER.

<sup>13</sup> Vgl. Kap. 2.2.2.



## 2 Theoretische Grundlagen

### 2.1 Organisation und rechtlicher Rahmen der schweizerischen Polizeiarbeit

Die Polizeiarbeit ist vielfältiger Natur und lässt sich deshalb kaum einheitlich definieren. Sie wird mit Ausnahme der polizeilichen Ermittlungstätigkeit im Rahmen der Strafverfolgung kantonale reguliert. Die Kantone haben damit die *Organisation* ihrer Polizeikräfte festzulegen und entsprechende Gesetze zu erlassen.<sup>14</sup> Als Folge davon kennt die Schweiz 26 verschiedene Polizeigesetze. Bei der Strafverfolgung hingegen muss zwischen organisatorischen und verfahrensrechtlichen Fragen unterschieden werden. Während die Kantone für die Organisation der (Straf-)Gerichte sowie der Staatsanwaltschaft zuständig sind, liegt die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Strafprozessrechts beim Bund, weshalb das Strafverfahren einheitlich durch die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) geregelt wird.<sup>15</sup> Die Polizeiarbeit kann ausserdem Schnittstellen zu Bereichen aufweisen, die durch das Zivilgesetzbuch (ZGB) geregelt werden. Dies ist namentlich der Fall, wenn Massnahmen des Kindes- oder Erwachsenenschutzes wie eine fürsorgerische Unterbringung notwendig werden.<sup>16</sup>

Die vielfältigen *Aufgaben und Funktionen* der Polizei lassen sich nur schwer voneinander abgrenzen.<sup>17</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich deshalb auf die Unterscheidung zwischen der *sicherheitspolizeilichen* und *gerichtspolizeilichen Tätigkeit*, welche für den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung von besonderer Relevanz ist. Als *sicherheitspolizeilich* gelten diejenigen Tätigkeiten, die auf eine allgemeine Gefahrenabwehr sowie die Verhütung von Straftaten ausgerichtet sind und durch das kantonale Polizeirecht geregelt werden.<sup>18</sup> Die *gerichtspolizeiliche Tätigkeit* bezeichnet demgegenüber die polizeiliche Ermittlungstätigkeit im Rahmen der Strafverfolgung.<sup>19</sup> Sie stützt sich unmittelbar auf die StPO, welche den Umfang des polizeilichen Handelns bestimmt und die Verfahrensrechte der beteiligten Personen definiert.<sup>20</sup> Im Bereich der Strafverfolgung liegt die Verfahrensleitung bei der Staatsanwaltschaft, wobei die Polizei bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben an deren Weisungen gebunden ist.<sup>21</sup> Die Frage, ob eine polizeiliche Tätigkeit als sicherheits- oder gerichtspolizeilich zu klassifizieren ist, bestimmt also letztlich auch die anwendbaren Rechtsgrundlagen. Dies bringt weitreichende Implikationen für die betroffenen Personen mit sich.<sup>22</sup> So konkretisiert die StPO etwa die *Rechtsstellung* der beschuldigten Person,<sup>23</sup> wohingegen eine klare Definition der gefährdenden Person in den meisten kantonalen Polizeigesetzen fehlt. Die Rechtsstellung der gefährdenden Personen wird insofern nicht im

---

<sup>14</sup> MOHLER 2012, Rz. 197.

<sup>15</sup> Vgl. Art. 123 BV.

<sup>16</sup> Art. 28b ff. und 453 ZGB; SCHWANDER, 12.

<sup>17</sup> Vgl. TIEFENTHAL, § 4 Rz. 12 ff.

<sup>18</sup> TIEFENTHAL, § 2 Rz. 28 ff. und 55; KETTINGER, Rz. 6.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 15 StPO; SK StPO-KELLER, Art. 15 Rz. 3; SCHMID/JOSITSCH, § 20 Rz. 339 ff.

<sup>20</sup> Vgl. etwa Art. 113 StPO zum Recht der beschuldigten Person, sich nicht selbst belasten zu müssen oder Art. 152 ff. StPO zu den Massnahmen zum Schutz von Opfern.

<sup>21</sup> Art. 15 Abs. 2 StPO.

<sup>22</sup> Für einen Überblick über die Unterschiede zwischen StPO und kantonalem Polizeirecht sowie den Auswirkungen auf betroffenen Personen vgl. SIMMLER, Bedrohungsmanagement, 482 f.; KETTIGER, Rz. 8 f.

<sup>23</sup> Art. 111 ff. StPO.

gleichen Umfang geregelt.<sup>24</sup> Darüber hinaus unterscheiden sich aber auch die *Informationspflichten*. Wird eine Person im Rahmen eines Strafverfahrens einvernommen, ist sie zwingend über den Grund der Einvernahme sowie über ihre Rechte und Pflichten im Strafverfahren zu informieren.<sup>25</sup> Im Kontext der präventiven Polizeiarbeit fehlt es hingegen regelmässig an einer solchen gesetzlichen Informationspflicht, obschon die Grundrechte der betroffenen Person ebenso tangiert werden können. Schliesslich hat die Frage, ob die StPO anwendbar ist, bedeutsame Auswirkungen auf den *Rechtsschutz* der betroffenen Personen. So sieht die StPO etwa explizit vor, dass die beschuldigte Person zur Wahrung ihrer Rechte einen Rechtsbeistand bestellen kann, der ihre Interessen während des Strafverfahrens vertritt.<sup>26</sup> Im kantonalen Polizeirecht fehlen entsprechenden Bestimmungen. Zudem unterliegen Massnahmen im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen (z.B. Durchsuchungs- und Beschlagnahmefehle) den Rechtsmitteln der StPO und können entsprechend angefochten werden,<sup>27</sup> während die präventiv-polizeilichen Massnahmen weniger klar geregelt sind.

Die *Prävention*, d.h. die Verhütung von Straftaten, hat in der jüngeren Vergangenheit zunehmend an Bedeutung gewonnen. Straftaten sollen verhindert werden, indem potenzielle Risiken frühzeitig identifiziert und durch präventive Massnahmen entschärft werden. In diesem Vorstadium der Kriminalität gelangt die StPO mit ihren klar umrissenen prozessualen Anforderungen allerdings regelmässig noch nicht zur Anwendung, weshalb sich die polizeiliche Tätigkeit auf die kantonale Polizeigesetzgebung stützt.<sup>28</sup> Den unterschiedlichen kantonalen Rechtsgrundlagen kommt damit im Bereich des KBM eine zentrale Rolle zu und die gewichtigen Implikationen der präventiven Massnahmen für die Rechtsstellung der betroffenen Personen werfen heikle Fragen auf.<sup>29</sup>

## 2.2 Kantonaies Bedrohungsmanagement in der Schweiz

### 2.2.1 Konzept und Zielsetzung

Als Ausdruck einer verstärkten Ausrichtung auf die Prävention hat sich in den meisten Kantonen das *Konzept* des KBM etabliert,<sup>30</sup> welches auf die Verhinderung von Gewaltdelikten ausgerichtet ist.<sup>31</sup> Das Konzept gründet auf der Annahme, dass zielgerichtete Gewalttaten anhand spezifischer Warnsignale im Verhalten von Personen antizipiert werden können.<sup>32</sup> Das KBM ist somit darauf ausgerichtet, Warnsignale frühzeitig zu erkennen, das Risikopotenzial zielgerichteter Gewalt einzuschätzen und dieses

---

<sup>24</sup> Vgl. SIMMLER, *Bedrohungsmanagement*, 447 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Art. 158 und Art. 181 StPO.

<sup>26</sup> Art. 127 ff. StPO.

<sup>27</sup> Art. 393 ff. StPO.

<sup>28</sup> WOHLERS, 1313 f.; BRUNNER et al., 15.

<sup>29</sup> Vgl. SIMMLER, *Bedrohungsmanagement*, 451 f.

<sup>30</sup> Vgl. BORUM et al., 323 ff.

<sup>31</sup> BRUNNER 2021, 21 ff.

<sup>32</sup> BORUM et al., 329 f.; HOFFMANN/ROSHDI, 266; MELOY et al., 260 f.

Risiko zu entschärfen.<sup>33</sup> Zu diesem Zweck wird ein proaktiver, dreistufiger Ansatz verfolgt: (1) Möglichst frühzeitiges Erkennen von Risikosituationen, die zu eskalieren drohen; (2) Erhebung aller für eine fundierte Risikobeurteilung erforderlichen Informationen; und (3) Deeskalation der Situation durch geeignete Massnahmen.<sup>34</sup> Zumal sich die Fälle in der Regel dynamisch entwickeln, hat die Beurteilung des Risikopotenzials sowie der Notwendigkeit von Massnahmen hierbei in einem kontinuierlichen Prozess zu erfolgen.<sup>35</sup>

Der *Tätigkeitsbereich* des KBM umfasst jede Form von zielgerichteter Gewalt, sei sie physischer, psychischer oder sexueller Natur.<sup>36</sup> Als klassische Phänomene werden in der Fachliteratur insbesondere die häusliche Gewalt, Stalking, Extremismus oder Drohungen zum Nachteil von Drittpersonen und Behörden genannt.<sup>37</sup> Um Risiken frühzeitig erkennen und geeignete Massnahmen zur Gewaltprävention ergreifen zu können, wird die Handlungsschwelle des KBM tief angesetzt. Es genügt deshalb, wenn das Verhalten einer Person Anlass zu begründeter Sorge gibt, dass diese gewalttätig werden könnte.<sup>38</sup>

Um Risiken hinsichtlich zielgerichteter Gewalt frühzeitig zu erkennen und zu entschärfen, erfordert das KBM eine *interdisziplinäre Zusammenarbeit*, die in Risikokonstellationen eine effiziente und koordinierte Vorgehensweise ermöglicht.<sup>39</sup> Diesem Bedürfnis wird vorab durch eine Etablierung behördlicher Netzwerke Rechnung getragen, welche sich aus der Polizei sowie verschiedenen öffentlichen Behörden und Institutionen wie Schulen, der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), Migrationsbehörden, Gesundheitseinrichtungen, Opferhilfestellen und Justizvollzugsanstalten zusammensetzen. Die polizeilichen Fachstellen des KBM bilden dabei den Kern dieser Netzwerke, da sie oftmals als erste Kenntnis von einer Gefährdungssituation erlangen.<sup>40</sup>

### 2.2.2 Algorithmische Tools zur Risikobeurteilung

Laut einer im Jahr 2020 veröffentlichten Studie gelangen algorithmische Tools in einer Vielzahl von Kantonen zum Einsatz.<sup>41</sup> Die dabei am häufigsten verwendeten Risikobeurteilungsinstrumente werden nachfolgend überblicksartig vorgestellt.

*Octagon*: Octagon beinhaltet einen flexiblen Bewertungsrahmen, der auf verschiedene Formen von Gewalt angewendet werden kann. Ziel ist es, einen allfälligen Interventionsbedarf sowie angemessene Massnahmen im Einzelfall zu ermitteln.<sup>42</sup> Zu diesem Zweck führt Octagon die Nutzerin oder den Nutzer durch einen Fragebogen, der acht Dimensionen umfasst (z.B. psychische Vorbelastung, deliktische Vorbelastung, aktuelles Problemverhalten). Zur Identifizierung allfälliger Risiken können gelbe, orange

---

<sup>33</sup> BRUNNER 2017a, 4 f.; GULDIMANN/BRUNNER/HABERMEYER, 230 f.; KANTON SOLOTHURN, 7 f.; WECHLIN, 10.

<sup>34</sup> BRUNNER 2017a, 4 ff.

<sup>35</sup> WECHLIN, 12.

<sup>36</sup> BRUNNER 2017a, 4; BRUNNER et al., 8; KANTON SOLOTHURN, 12 ff.

<sup>37</sup> BRUNNER et al., 8.

<sup>38</sup> GULDIMANN/BRUNNER/HABERMEYER, 230.

<sup>39</sup> BRUNNER et al., 9; GULDIMANN/BRUNNER/HABERMEYER, 230 und 234.

<sup>40</sup> BRUNNER 2021, 17.

<sup>41</sup> Ein Überblick über die verwendeten Tools findet sich auch in SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 14.

<sup>42</sup> ENDRASS/ROSSEGGER 2017, 40.

oder rote «Flags» gesetzt werden.<sup>43</sup> Basierend auf diesen Inputs generiert Octagon allgemeine Interventionsempfehlungen. Die Nutzerin oder der Nutzer entscheidet schliesslich, ob ein Interventionsbedarf besteht, welche Interventionen und Massnahmen im konkreten Fall als sinnvoll erscheinen oder ob gänzlich von solchen abzusehen ist. Octagon ist sowohl in analoger Form als auch online verfügbar. Zu berücksichtigen ist, dass das Tool keine automatisierten Risikoberechnungen durchführt. Da die durch die Nutzerin oder den Nutzer gesetzten «Flags» aber zu bestimmten Interventionsempfehlungen führen, basiert Octagon auf einer Wenn-Dann-Struktur und kann insofern aufgrund der Standardisierung des Beurteilungsprozesses durchaus als algorithmisches Tool betrachtet werden. Bis 2020 wurde Octagon in mindestens sechs Kantonen genutzt und in mindestens vier Kantonen war dessen Einführung geplant.<sup>44</sup>

*ODARA*: Das Ontario Domestic Assault Risk Assessment (ODARA) ist ein mathematisch-aktuarisches Prognoseinstrument, mit dem das Risikopotenzial für Intimpartnergewalt männlicher Personen berechnet werden kann. Das Instrument führt die Nutzerin oder den Nutzer durch einen Katalog von 13 Items wie namentlich Vorstrafen, Drohungen und Freiheitsentzug während des Indexvorfalls, Kinder in der Beziehung oder Drogenmissbrauch. Jedes Item kann mit einer 0 oder 1 bewertet werden. Die daraus resultierende Gesamtpunktzahl, d.h. die Summe aller Items, weist schliesslich das Risikopotenzial aus.<sup>45</sup> Als mathematisch-aktuarisches Instrument basiert ODARA auf empirischen Variablen und verarbeitet die Informationen auf mechanische Weise.<sup>46</sup> Seit 2020 verwendeten mindestens drei Schweizer Kantone ODARA.<sup>47</sup>

*DyRiAS*: Das Dynamic Risk Assessment System (DyRiAS) ist ein für unterschiedliche Bereiche (z.B. Arbeitsplatz, Schule, Intimpartner) konzipiertes Instrument, das die Nutzerin oder den Nutzer durch einen Katalog verschiedener Fragen führt. Anhand der Antworten berechnet DyRiAS das Risikopotenzial in Form einer Risikozahl, wobei 1 für ein geringes und 5 für ein sehr hohes Risiko steht. Aufgrund dieser automatischen Risikoberechnung kommt DyRiAS einer algorithmischen Checkliste gleich.<sup>48</sup> Bis 2020 wurde DyRiAS in mindestens sechs Kantonen eingeführt und in zwei Kantonen war eine Einführung geplant.<sup>49</sup>

*RA-PROF*: Das Radicalisation Profiling (RA-PROF) dient der frühzeitigen Erkennung von Radikalisierungstendenzen. In seiner Funktionsweise gleicht es DyRiAS. Die Risikobeurteilung basiert auf einem Online-Fragebogen, der 40 Fragen umfasst. Anhand der Anzahl der mit «Ja» beantworteten Fragen wird das Risikopotenzial errechnet und farblich ausgewiesen, wobei grün für einen geringen und rot für einen dringenden Handlungsbedarf steht. RA-PROF ist insofern eine algorithmische Checkliste, die auf

---

<sup>43</sup> Für weitere Informationen vgl. ENDRASS/ROSSEGGER 2016, 1 ff.

<sup>44</sup> Vgl. SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 14.

<sup>45</sup> Für weiterführende Informationen zu ODARA vgl. HILTON, 66 ff.

<sup>46</sup> SEEWALD et al., 221.

<sup>47</sup> SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 14.

<sup>48</sup> Zu Zweck und Funktion von DyRiAS vgl. IPBM, DyRiAS; zum Einsatz von DyRiAS in der Schweiz ab 2020 vgl. SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 15 f. und 20 ff.

<sup>49</sup> SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 14.

einem einfachen Algorithmus beruht.<sup>50</sup> Im Jahr 2020 wurde das Tool in mindestens drei Kantonen eingesetzt. In einem weiteren Kanton war die Einführung geplant.<sup>51</sup>

Dieser Überblick verdeutlicht, dass keines der damals eingesetzten Tools auf avancierten Algorithmen basiert oder als selbstlernend, d.h. intelligent, angesehen werden kann.<sup>52</sup> Nichtsdestotrotz generieren diese Tools numerische oder auf Kategorien beruhende Empfehlungen oder Auswertungen. Sie können damit als Grundlage für weitere Beurteilungen dienen, wobei ihre Ergebnisse die menschlichen Entscheidungsprozesse durchaus beeinflussen.<sup>53</sup> In zwei der drei vorliegend untersuchten Kantone kamen bereits im Jahr 2020 verschiedene Tools zum Einsatz. Das KBM in Zürich nutzte Octagon, DyRiAS und ODARA. In St. Gallen wurden Octagon und DyRiAS verwendet.<sup>54</sup>

### 2.2.3 Massnahmen

Zur Beurteilung und Entschärfung von Risiken wenden die KBM-Fachstellen spezifische Massnahmen an. Eine zentrale Rolle kommt dabei der «Gefährderansprache» zu, wobei die KBM-Fachstelle mit der gefährdenden Person direkt Kontakt aufnimmt, um durch Dialog und Kooperation Risiken zu entschärfen und zu deeskalieren.<sup>55</sup> Im Rahmen dieser Gespräche werden drei Ziele verfolgt. Erstens ermöglicht die Gefährderansprache eine Erhebung weiterführender Informationen, welche dabei helfen sollen, den jeweiligen Sachverhalt sowie dessen Risikopotenzial besser erfassen und geeignete Interventionsmassnahmen finden zu können. Zweitens bietet sie eine Möglichkeit, um den gefährdenden Personen Wege aufzuzeigen, wie das von ihnen ausgehende Risiko verringert werden könnte. Drittens dient die direkte Konfrontation aber auch dazu, den betroffenen Personen zu verdeutlichen, dass sie anderen Personen mit ihrem Verhalten Schaden zufügen und dabei (straf-)rechtlichen oder allgemeinen sozialen Normen zuwiderhandeln.<sup>56</sup> Die Gefährderansprache erfüllt insofern einen doppelten Zweck. Sie stellt einerseits eine wertvolle Informationsquelle dar, die es dem KBM erlaubt, eine Situation besser einschätzen zu können, und dient andererseits einer Deeskalation der Bedrohungslage durch einen direkten Kontakt mit der gefährdenden Person.<sup>57</sup> Gefährderansprachen haben einen informellen Charakter und finden häufig im öffentlichen Raum oder bei den Betroffenen zu Hause statt.<sup>58</sup> Die genauen Modalitäten hängen indessen von den organisatorischen Strukturen der einzelnen Kantone ab. Grundsätzlich ist eine Teilnahme für die gefährdenden Personen freiwillig, sodass die Gefährderansprache nicht als Zwangsmassnahme im formellen Sinn angesehen wird.<sup>59</sup>

---

<sup>50</sup> Zu Zweck und Funktion von Ra-Prof vgl. BEGS, Ra-Prof; zum Einsatz von Ra-Prof in der Schweiz ab 2020 vgl. SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 15 f. und 20 ff.

<sup>51</sup> SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 14.

<sup>52</sup> SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 17 ff.

<sup>53</sup> SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 27; SIMMLER et al., 10 ff.

<sup>54</sup> SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 14 ff.

<sup>55</sup> GULDIMANN/BRUNNER/HABERMEYER, 232.

<sup>56</sup> BEYLI-HELMY et al., 362 ff.

<sup>57</sup> GULDIMANN/BRUNNER/HABERMEYER, 232.

<sup>58</sup> GULDIMANN/BRUNNER/HABERMEYER, 232.

<sup>59</sup> GREUTER, 99.

Eine weitere KBM-spezifische Massnahme stellt die *Vernetzung* mit anderen Behörden innerhalb des jeweiligen Netzwerkes dar.<sup>60</sup> Sie erweist sich vor allem in Fällen als relevant, bei denen psychische Auffälligkeiten oder schwere Gewalttaten auftreten und die deshalb ein koordiniertes und interdisziplinäres Fallmanagement unter Einbezug der KESB oder anderen spezialisierten Institutionen erfordern.<sup>61</sup>

### 2.3 Zwischenfazit

Die Polizei übernimmt wichtige Aufgaben in der Prävention und Verfolgung von Straftaten. In beiden Bereichen kann das polizeiliche Handeln die Grundrechte der betroffenen Personen tangieren. Die rechtlichen Grundlagen, auf die sich die polizeiliche Tätigkeit dabei stützt, variieren allerdings. Sicherheitspolizeiliche Tätigkeiten stützen sich in erster Linie auf die kantonalen Polizeigesetze, während im Rahmen der gerichtspolizeilichen Aufgaben die Strafprozessordnung zur Anwendung gelangt. Letztere kennt verschiedene Verfahrensrechte, von denen die beschuldigten Personen im Strafprozess profitieren. Inwiefern diese oder vergleichbare Grundsätze auch für die Arbeit des KBM mit gefährdenden Personen gelten, erscheint aufgrund der eher rudimentären kantonalen Gesetzgebungen indessen fraglich.

---

<sup>60</sup> BRUNNER 2021, 17; GULDIMANN/BRUNNER/HABERMEYER, 230.

<sup>61</sup> Vgl. BRUNNER 2021, 17; GULDIMANN/BRUNNER/HABERMEYER, 234.

### 3 Fragestellungen

Die vorliegende Studie untersucht die Tätigkeit der polizeilichen KBM-Fachstellen. Dazu ist das Konzept ganzheitlichen zu beschreiben. Um den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, sind zunächst die organisatorischen Strukturen und Abläufe der einzelnen KBM-Fachstellen zu bestimmen. Hierzu wurden spezifische Vorfragen formuliert, welche sich auf die folgenden vier Bereiche konzentrieren:

- **Organisation und Struktur der KBM-Fachstellen:** Wie sind die polizeilichen Fachstellen organisiert und welche anderen Behörden sind involviert?
- **Fallmanagement:** Wie werden gefährdende Personen gemanagt und wie sehen die entsprechenden Entscheidungsprozesse aus?
- **Erhebung und Bearbeitung von persönlichen Daten:** Wie werden gefährdende Personen registriert und welche Datenbanken werden hierfür verwendet?
- **Zugriff auf persönliche Daten:** Wer hat Zugriff auf die Daten der registrierten Personen?

Ausgehend von diesen Vorfragen widmet sich die Studie der Frage, wie sich die Arbeit der polizeilichen KBM-Fachstellen mit gefährdenden Personen in der Praxis gestaltet. Dabei lassen sich drei thematische Schwerpunkte setzen. Zentrales Element bilden zunächst die gefährdenden Personen, die dem KBM unterworfen werden. Weiter sind die durchgeführten Risikobeurteilungen zu betrachten, wobei ein besonderer Fokus auf den Einsatz von algorithmischen Tools liegt. Schliesslich ist zu untersuchen, welche Massnahmen die KBM-Fachstellen ergreifen und wie diese Massnahmen begründet werden. Zusammenfassend lassen sich damit die folgenden Forschungsfragen formulieren:

1. **Gründe für die Registrierung:** Aus welchen Gründen kommt es zu einer Erfassung der gefährdenden Personen durch das KBM?
2. **Typologie der gefährdenden Personen:** Welche Personen werden im Rahmen des KBM registriert?
3. **Risikobeurteilung:** Wie werden die gefährdenden Personen beurteilt?
4. **Verwendung und Einfluss algorithmischer Tools:** Welche Bedeutung kommt algorithmischen Tools in der Risikobeurteilung des KBM zu?
5. **Getroffene Massnahmen:** Welche Massnahmen werden getroffen, um von gefährdenden Personen ausgehende Risiken einzuschätzen und zu entschärfen?
6. **Rechtfertigung von Massnahmen:** Wie werden die getroffenen Massnahmen gerechtfertigt?
7. **Wirkung von Massnahmen:** Welche Auswirkungen haben die getroffenen Massnahmen?



## 4 Methodisches Vorgehen

Die in den Kapiteln 5 und 6 festgehaltenen Ergebnisse basieren auf einer empirischen Studie, die von Juni bis September 2022 in Zusammenarbeit mit dem Bedrohungs- und Risikomanagement der Kantonspolizei St. Gallen, dem Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich sowie dem Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei Bern durchgeführt wurde.

Um eine umfassende Untersuchung der in Kapitel 3 dargelegten Themenkomplexe zu ermöglichen, wurde ein dualistischer Ansatz gewählt. Während die organisatorischen und strukturellen Grundlagen anhand von Interviews erfasst und qualitativ ausgewertet wurden, wurde für den zweiten Themenkomplex eine Fallstudie gewählt, die im Rahmen einer quantitativen und qualitativen Analyse ausgewertet wurde.

### 4.1 Interviews

#### 4.1.1 Datenerhebung

Um die organisatorischen Strukturen, Abläufe und Entscheidungsfindungsprozesse der polizeilichen Fachstellen in den Kantonen St. Gallen, Zürich und Bern zu untersuchen, wurden leitfadengestützte Interviews durchgeführt, die sich an einem Katalog vordefinierter Fragen orientierten. Dieser Ansatz bot eine genügende Flexibilität, um ergänzende Folgefragen stellen und dadurch ein besseres Verständnis der komplexen KBM-Prozesse gewährleisten zu können. Die vordefinierten Fragen wurden von den führenden Mitarbeitenden der kantonalen Fachstellen im Rahmen persönlicher Treffen mit dem Forschungsteam der Universität St. Gallen mündlich beantwortet. Die entsprechenden Interviews wurden zeitgleich transkribiert. Nachdem die Transkriptionen fertiggestellt und bereinigt wurden, wurde den befragten Personen die Möglichkeit geboten, ihre Antworten zu überprüfen und gegebenenfalls Korrekturen in schriftlicher Form anzubringen.

#### 4.1.2 Datenauswertung

Die Interviews hatten zum Ziel, die KBM-Fachstellen in den drei Kantonen zu beschreiben. Dazu wurde eine thematische Analyse gewählt, die auf der Grundlage eines induktiv-semantischen Ansatzes durchgeführt wurde. Zunächst wurden hierzu die vordefinierten Fragestellungen anhand von vier Aspekten kategorisiert: Organisation und Struktur, Fallmanagement, Datenmanagement und Zugang zu persönlichen Daten.<sup>62</sup> Die Antworten der befragten Personen wurden anschliessend codiert und diesen vier Kategorien zugeordnet.<sup>63</sup> Um eine adäquate Beschreibung des KBM sicherzustellen, wurden die Antworten auf allfällige Lücken überprüft, was eine zusätzliche Rücksprache mit den befragten Personen

---

<sup>62</sup> Vgl. Kap. 3.

<sup>63</sup> Vgl. MAYRING, 67 ff.



erforderte. Schliesslich wurden die codierten Antworten thematisch nach den vier erwähnten Kategorien dargestellt.<sup>64</sup>

## 4.2 Fallstudie

### 4.2.1 Datenerhebung

In St. Gallen und Zürich wurden die Daten vor Ort durch eine Analyse der von den KBM-Fachstellen zur Verfügung gestellten Fallakten erhoben. Diese umfassten polizeiliche Journaleinträge sowie ausführlichere Risikobeurteilungsberichte, die von den KBM-Fachstellen im Rahmen ihres Fallmanagements verfasst wurden. Für die Analyse der Fallakten wurde im Vorfeld ein Variablenkatalog erstellt. Dieser bestand aus vordefinierten Variablen sowie offenen Textvariablen, wobei Letztere eine Erfassung ergänzender Informationen ermöglichten. Für die Erhebung der Variablen wurde die Software UniPark verwendet. Die gewonnenen Datensätze wurden in einer anonymisierten Datenbank erfasst, bevor sie schliesslich mit Excel sowie SPSS ausgewertet wurden.

In Bern konnte keine aktenbasierte Datenerhebung durchgeführt werden, zumal der dafür notwendige Zugang zu den polizeilichen Datenbanken nicht gewährt werden konnte. Die polizeilichen Fallakten erwiesen sich zudem als zu umfangreich, um anonymisierte Auszüge zu erstellen, die für eine eigenständige Erhebung hätten verwendet werden können. Um den Kanton Bern dennoch berücksichtigen zu können, wurde die Datenerhebung deshalb von den Mitarbeitenden der Berner KBM-Fachstelle durchgeführt. Dazu wurde ihnen der vordefinierte Variablensatz zur Verfügung gestellt, der bei der Datenerhebung in St. Gallen und Zürich verwendet wurde. Die so erhobenen Datensätze wurden anschliessend aufbereitet und in die anonymisierte Datenbank aufgenommen.

### 4.2.2 Stichprobe

Um eine repräsentative Stichprobe zu erhalten, sollten ursprünglich in jedem Kanton die ersten 100 Fälle, die im Jahr 2021 eröffnet wurden, analysiert werden. Die angestrebte Stichprobe hätte sich somit aus insgesamt 300 Fällen zusammengesetzt. In Bern wurden bei einzelnen Datensätzen jedoch fehlende Informationen festgestellt. Zudem standen nicht genügend Fälle aus dem Jahr 2021 zur Verfügung. Die Stichprobe musste deshalb auf 93 Fälle reduziert werden. Die finale Stichprobe (N = 293) setzt sich somit aus je 100 Fällen der KBM-Fachstellen aus St. Gallen und Zürich sowie 93 Fällen aus Bern zusammen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Stichprobe nicht aus 293 registrierten Personen zusammensetzt, sondern aus 293 Vorfällen, die zu einem Fallmanagement der jeweiligen KBM-Fachstellen führten. Sechs Personen waren deshalb doppelt in der Stichprobe enthalten. In allen Fällen wurde jedoch immer nur eine einzelne Person als gefährdende Person erfasst. Sämtliche Fälle stammen aus dem Jahr 2021. In St. Gallen und Bern war es nicht möglich, die chronologisch ersten 100 bzw. 93 Fälle zu berücksichtigen. Es wurde deshalb eine randomisierte Stichprobe von Fällen verwendet, die im Jahr

---

<sup>64</sup> Vgl. MAYRING, 103.

2021 eröffnet oder abgeschlossen wurden. In Zürich wurden dagegen die ersten 100 Fälle ab dem 1. Januar 2021 untersucht.

### 4.2.3 Datenauswertung

Die erhobenen Daten wurden quantitativ ausgewertet, wobei sowohl uni- als auch bivariate Analysen durchgeführt wurden. Die Ergebnisse wurden in absoluten Zahlen und Prozentwerten erfasst. Zur Berechnung der jeweiligen Prozentsätze wurden nur diejenigen Fälle berücksichtigt, bei denen eine eindeutige Zuordnung möglich war. Fehlende oder unzureichende Daten wurden demgegenüber als «missing» ausgewiesen und bei der Berechnung nicht miteinbezogen.

### 4.2.4 Limitationen

Im Rahmen der Datenauswertung mussten sowohl die strukturellen Unterschiede der einzelnen KBM-Fachstellen als auch die unterschiedlichen Methoden der Datenerhebung berücksichtigt werden. Im Hinblick auf diese Limitationen ist zunächst festzuhalten, dass bei der Datenerhebung in St. Gallen und Zürich ausschliesslich die in den entsprechenden Journaleinträgen und Risikobeurteilungsberichten dokumentierten Informationen berücksichtigt wurden. Anderweitige Aktenstücke, die den KBM-Fachstellen gegebenenfalls zur Verfügung gestanden haben, flossen weder in die Erhebung noch in die Auswertung der Stichprobe ein. Hinsichtlich der Datensätze des Kantons Bern konnte demgegenüber davon ausgegangen werden, dass sämtliche Daten unter Berücksichtigung aller verfügbaren Informationen erhoben wurden, zumal die Datenerhebung unmittelbar durch die Mitarbeitenden der KBM-Fachstelle erfolgte. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Datensätze, die durch die Mitarbeitenden der Berner KBM-Fachstelle erhoben wurden, keine Rückschlüsse auf das Vorliegen oder die Anzahl früherer polizeilicher Registrierungen sowie abgeschlossener und laufender Strafverfahren der gefährdeten Personen zulassen. Die in Kapitel 6.3 ausgewiesenen Resultate basieren deshalb ausschliesslich auf den Datensätzen aus St. Gallen und Zürich. Bei der Klassifikation der Risikobeurteilungen ist sodann zu beachten, dass diese in St. Gallen und Zürich darauf abgestützt wurde, in welcher Art die Beurteilungen abgeschlossen wurden. Unterschieden wurde demnach zwischen Fällen, in denen die Risikobeurteilung mit einem Journaleintrag in der Polizeidatenbank abgeschlossen wurde, sowie Fällen, in denen eine erweiterte Beurteilung durchgeführt und in einem ausführlicheren Schlussbericht festgehalten wurde. In Bern war eine solche Differenzierung nicht möglich, zumal die Fachstelle primär «gelbe» von «roten» Fällen unterschied. Die Ergebnisse in Kapitel 6.4 werden deshalb separat ausgewiesen.

## 5 Resultate der Interviews

### 5.1 KBM im Kanton Zürich

*Organisation:* Die spezialisierten Polizeieinheiten der Kantonspolizei Zürich, der Stadtpolizei Zürich und der Stadtpolizei Winterthur bilden den Kern des KBM-Netzwerks. Dazu gehören ausserdem die Fachstelle Forensic Assessment und Risk Management (FFA), deren psychologische und forensisch-psychiatrische Fachkräfte die Polizeieinheiten unterstützen, sowie ein interdisziplinäres Fachgremium (IFG), das sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Netzwerks zusammensetzt und für das Monitoring sowie die Evaluation der Tätigkeiten im Bereich des KBM zuständig ist.

*Fallmanagement:* Ersteinschätzungen finden statt, wenn einzelne Vorfälle oder Personen direkt an die Fachstelle gemeldet werden. Im Rahmen der Früherkennung werden relevante Fälle hingegen intern durch ein Screening der von der Regionalpolizei registrierten Vorfälle identifiziert. In beiden Fällen erfolgt zunächst eine Absprache im Team, bevor die Leitung der Fachstelle die finale Entscheidung über eine allfällige Fallaufnahme trifft. Ein Fallmanagement kann sich auch aufgrund von Ersatzmassnahmen ergeben, so etwa, wenn die Staatsanwaltschaft gegenüber der gefährdenden Person an Stelle einer Untersuchungshaft die Zusammenarbeit mit dem Gewaltschutz anordnet.<sup>65</sup>

Art und Umfang des Fallmanagements sowie der damit zusammenhängenden Berichterstattung hängen in erster Linie davon ab, ob eine erweiterte Risikobeurteilung erforderlich ist. Schätzt die Fachstelle das Risikopotenzial als gering ein, ergreift sie in der Regel keine Massnahmen. Solche Fälle werden mit einem kurzen Eintrag in der allgemeinen Polizeidatenbank abgeschlossen und die gefährdende Person wird grundsätzlich nicht darüber informiert, dass sie Gegenstand einer Fallbeurteilung ist bzw. wurde. Wird hingegen eine erweiterte Risikobeurteilung durchgeführt, die mit weiterführenden Massnahmen verbunden ist, so wird der Fall mit einem ausführlicheren Schlussbericht abgeschlossen. Im Rahmen der Gefährderansprachen werden die betroffenen Personen zudem darüber informiert, dass ihr Fall durch den Gewaltschutz bearbeitet wird und die Teilnahme am Gespräch freiwillig ist.

*Datenbearbeitung:* Die Fälle sowie allfällige Ergebnisse erweiterter Risikobeurteilungen (z.B. Gutachten, Octagon-Evaluationen, etc.) werden im allgemeinen polizeilichen Informationssystem (POLIS), der Hauptdatenbank der Polizei, die sämtliche Polizeiakten umfasst, registriert. Die Datenverarbeitung des POLIS-Systems wird in der kantonalen POLIS-Verordnung geregelt. Die in den KBM-Fällen erhobenen Daten unterliegen einer Löschungsfrist von 10 Jahren.<sup>66</sup>

*Zugang zu Daten:* Der Zugang zu den im POLIS hinterlegten KBM-Fällen ist der Fachstelle sowie designierten Polizeimitgliedern vorbehalten. Im Rahmen strafrechtlicher Untersuchungen kann die Staatsanwaltschaft allerdings Berichte anfordern oder solche einsehen. Ebenso können andere Behörden des KBM-Netzwerks Zugang zu den entsprechenden Akten erhalten, wenn ein Fall dies erfordert (z.B. um

---

<sup>65</sup> WOSTA, 214.

<sup>66</sup> § 18 Abs. 5 lit. g ZH-POLIS-Verordnung.

eine allfällige fürsorgliche Unterbringung<sup>67</sup> in einer psychiatrischen Klinik zu prüfen). Im Falle eines rechtlich geschützten Interesses kommt den gefährdenden sowie anderen betroffenen Personen zudem ein Recht auf Akteneinsicht zu.<sup>68</sup>

## 5.2 KBM im Kanton St. Gallen

*Organisation:* Bei der Etablierung entsprechender Strukturen diente das Zürcher KBM in mehreren Kantonen, darunter auch St. Gallen, als Vorbild. Die Organisation des St. Galler KBM gleicht dem Zürcher Modell deshalb weitgehend, wobei aufgrund regionaler Gegebenheiten schlankere und weniger komplexe Strukturen gewählt wurden. So kennt das St. Galler Modell ebenfalls ein Netzwerk, welches sich aus der spezialisierten Fachstelle der Kantonspolizei, polizeipsychologischen Fachkräften sowie anderen öffentlichen Stellen (z.B. KESB, Schulen, usw.) zusammensetzt. Darüber hinaus existiert eine auf häusliche Gewalt spezialisierte Koordinationsgruppe, die sich aus Fachleuten wie Psychologinnen und Psychologen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern sowie Vertreterinnen und Vertretern anderer Institutionen – wie etwa der Opferhilfe – zusammensetzt. Wie in Zürich gilt die polizeiliche Fachstelle als primäre Anlaufstelle für die anderen Behörden.

*Fallmanagement:* Wie die kantonale Fachstelle einen Fall eröffnet, hängt davon ab, wie sie von einem solchen erfährt. So können Fälle einerseits durch eine Sichtung des Polizeijournals identifiziert werden. Diesfalls erfolgt die initiale Registrierung durch die Regionalpolizei, welche den entsprechenden Vorfall im Polizeijournal erfasst. Werden Vorfälle direkt an die Fachstelle gemeldet (z.B. durch betroffene Personen oder andere Behörden), erfolgt die Registrierung durch die KBM-Fachstelle selbst. Unabhängig davon, wie die Fachstelle auf einen Fall aufmerksam geworden ist, entscheidet die Leitung bzw. deren Stellvertretung über eine Fallaufnahme, nachdem der Sachverhalt mit den Mitarbeitenden besprochen wurde. Die Fachstelle verfolgt dabei ein Vier-Augen-Prinzip, sodass an jeder Entscheidung mindestens zwei Personen beteiligt sind. Wird ein Fall eröffnet, so kann zwischen zwei grundlegenden Falltypen unterschieden werden: Fälle, die keine weitergehenden Abklärungen erfordern, werden in Form eines Journaleintrages abgeschlossen. Erfolgt dagegen eine erweiterte Risikobeurteilung, so wird diese in einem umfassenderen Schlussbericht festgehalten.

*Datenbearbeitung:* Wie im Kanton Zürich werden die Fälle in der allgemeinen Polizeidatenbank registriert. Eine spezifische KBM-Datenbank existiert nicht. Der Umfang der erfassten Informationen hängt davon ab, ob der Fall mit einem kurzen Journaleintrag oder einem vollständigen Schlussbericht abgeschlossen wird. Bei Fällen mit geringem Risiko wird in den polizeilichen Akten vermerkt, dass die Fachstelle das Risikopotenzial als gering einschätzt und den Fall daher nicht weiter verfolgt. Führt die Fachstelle hingegen eine erweiterte Risikobeurteilung einschliesslich allfälliger Massnahmen durch, so wird ein Schlussbericht erstellt, der eine summarische Darstellung des Sachverhalts, die durchgeführte Risikobeurteilung, etwaige Massnahmen sowie Empfehlungen für andere Behörden oder Opfer enthält.

---

<sup>67</sup> Vgl. Art. 426 ff. ZGB.

<sup>68</sup> Vgl. § 11 ZH-POLIS-Verordnung.

Darüber hinaus wird die betroffene Person – meist im Rahmen der Gefährderansprache – darüber informiert, dass ihr Fall durch das Bedrohungsmanagement bearbeitet wird.

*Zugang zu Daten:* Das Polizeijournal sowie die abschliessenden Berichte sind für die grundsätzlich für das gesamte Polizeikorps zugänglich. Über einen Zugang zu den entsprechenden Fallakten verfügt indessen nur die Fachstelle selbst. Auch innerhalb des KBM-Netzwerks bestehen kein umfassender gegenseitiger Zugang und kein automatisierter Austausch hinsichtlich der über die betroffenen Personen geführten Akten. Sämtliche Fallakten unterliegen jedoch einem Recht auf Einsichtnahme durch Personen mit einem rechtlich geschützten Interesse. Für alle polizeilich erfassten Daten gelten zudem die im kantonalen Recht vorgesehenen Löschfristen.<sup>69</sup>

### 5.3 KBM im Kanton Bern

*Organisation:* Das KBM des Kantons Bern weicht in Bezug auf seine Organisation, Struktur und Prozesse von den Kantonen Zürich und St. Gallen ab. Dies ist mitunter auf die geografischen Gegebenheiten sowie die Zweisprachigkeit (Deutsch und Französisch) des Kantons zurückzuführen. Wie das KBM in Zürich und St. Gallen bezweckt auch dasjenige in Bern die Prävention schwerer zielgerichteter Gewalt, allerdings mit einem eigenen Ansatz. Das KBM besteht zwar auch in Bern aus einer spezialisierten Fachstelle der Kantonspolizei sowie anderen Behörden. Im Gegensatz zu Zürich und St. Gallen befasst sich die Berner KBM-Fachstelle jedoch nur mit Hochrisikofällen, während Fälle mit mittlerem oder geringem Risiko in die Zuständigkeit der regionalen Polizeieinheiten fallen.

*Fallmanagement:* Die Erstregistrierung erfolgt durch die Regionalpolizei auf Grundlage entsprechender Meldungen oder Feststellungen. Diese nimmt sodann eine Ersteinschätzung des Falles vor. Nur wenn das Risiko als mittel oder hoch eingestuft wird, werden zwei weitere Polizeibeamte der KBM-Fachstelle in die Risikobeurteilung miteinbezogen. Die KBM-Fachstelle ist folglich nicht in die initiale Fallbeurteilung involviert.

Die Fälle werden anhand ihres Risikos in Kategorien eingeteilt. Fälle mit geringem Risiko, bei denen keine Massnahmen erforderlich sind, werden als «grün» eingestuft. Fälle, die weitere Massnahmen erfordern und ein gewisses Risikopotenzial aufweisen, werden als «gelb» kategorisiert, während Fälle mit hohem Risiko als «rot» ausgewiesen werden. Ob die KBM-Fachstelle oder die allgemeine Regionalpolizei für die Bearbeitung eines Falles zuständig ist, hängt von dieser Kategorisierung ab: «Grüne» und «gelbe» Fälle verbleiben bei der Regionalpolizei, während «rote» Fälle in die alleinige Zuständigkeit der KBM-Fachstelle fallen. Gleiches gilt hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen: Bei «grünen» Fällen sind die Beamten der Regionalpolizei befugt, Entscheidungen zu treffen. In «gelben» Fällen sind für sämtliche Entscheidung mindestens drei Polizeibeamte erforderlich. Bei «roten» Fällen sind alle Entscheidungen durch die KBM-Fachstelle zusammen mit einer Vertretung der regionalen Polizei zu treffen.

---

<sup>69</sup> Vgl. Art. 14 ff. Verordnung über das polizeiliche Informationssystem der Kantonspolizei St. Gallen.

*Datenbearbeitung:* Sämtliche Informationen werden im Polizeijournal hinterlegt. Spezifische Datenbanken, in denen die gefährdenden Personen registriert werden, existieren nicht. Da der Zugang zu den Fallakten von der Risikokategorie abhängt, wird eine zusätzliche Liste geführt, in welcher die einzelnen Fälle nach Farben (grün, gelb oder rot) ausgewiesen werden. Im Gegensatz zu Zürich und St. Gallen erfasst das Berner KBM seine Fälle zudem nicht in standardisierten Berichten. Stattdessen wird für sämtliche Fälle ein umfangreiches Dossier geführt.

*Zugang zu Daten:* Der Zugang zu «grünen» und «gelben» Fällen ist den mit diesen Fällen befassten Polizeibeamten vorbehalten. Bei «roten» Fällen ist der Zugang auf die Mitarbeitenden der KBM-Fachstelle beschränkt. Ein Datenaustausch zwischen der Polizei und anderen Behörden erfolgt grundsätzlich nicht. Ausnahmsweise kann jedoch ein punktueller Austausch vorgesehen werden, sofern dies für die Fallbearbeitung erforderlich erscheint. Ebenso wird sämtlichen Personen mit einem rechtlich geschützten Interesse ein Zugang zu den erfassten Daten gewährt. Alle im KBM-Journal gespeicherten Daten werden nach zwei Jahren gelöscht. Für das allgemeine Polizeijournal beträgt die Löschungsfrist fünf Jahre.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Art. 142 Abs. 1 BE-PolG.

## 6 Resultate der Fallstudie

### 6.1 Falltypologie

Die Registrierung von gefährdenden Personen durch die KBM-Fachstellen kann in unterschiedlichen Kontexten erfolgen, weshalb die einzelnen Fälle bzw. die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte äußerst heterogen sind. Die Stichprobe wird deshalb in verschiedene Falltypen aufgeschlüsselt, an denen sich die Auswertung der Studie – soweit möglich – orientiert.

#### 6.1.1 Definition

*Häusliche und sexuelle Gewalt sowie andere Vorfälle im Zusammenhang mit intimen Beziehungen:* Dieser Falltypus umfasst zunächst sämtliche Fälle, in denen es zu physischer, psychischer und/oder sexueller Gewalt gegen Eheleute, Partnerinnen und Partner, Kinder oder nahe Verwandte (z.B. Eltern, Grosseltern, Geschwister) kommt. Ebenso erfasst sind Vorfälle in Dreiecksbeziehungen, womit namentlich Drohungen gegen den neuen Partner einer Ex-Partnerin oder gegenüber dem Partner des eigenen Kindes gemeint sind. Gleiches gilt auch für diejenigen Fälle, in denen ein Verdacht auf eine potenzielle Kindesentführung besteht. Sofern ein Konflikt im häuslichen Bereich mit anderweitigen Vorfällen zusammenhängt, die sich gegen beteiligte Behörden richten (z.B. Drohungen im Rahmen eines Scheidungstermins), wird dieser ebenfalls unter diesem Falltypus erfasst. Fälle von Stalking werden berücksichtigt, sofern diese im Kontext einer (ehemaligen) Partnerschaft oder einer versuchten Beziehungsaufnahme stehen. Sexualdelikte wie Vergewaltigungen, sexuelle Handlungen mit Kindern oder sexuelle Belästigungen werden auch dann miteinbezogen, wenn die Opfer weder in einer partnerschaftlichen Beziehung zur Täterin oder dem Täter stehen oder mit dieser oder diesem verwandt sind.

*Drohungen und/oder physische Gewalt gegen Behörden:* Der Falltypus umfasst zunächst sämtliche Vorfälle, physischer Gewalt zum Nachteil von Behördenmitgliedern (z.B. Gewalt oder Widerstand gegen Polizeibeamte). Darüber hinaus werden mündliche, schriftliche oder auf andere Weise getätigte Drohungen gegenüber Behörden bzw. deren Mitglieder und Mitarbeitenden erfasst. Hierbei werden nicht nur explizite Drohungen berücksichtigt, sondern auch Mitteilungen mit verwirrten oder latent bedrohlichen Inhalten (z.B. Verschwörungstheorien). Miteinbezogen werden sodann Fälle, in denen einen längerer und/oder heftiger Konflikt zwischen der registrierten Person und einer oder mehrerer Behörden vorliegt (z.B. Querulanz). Schliesslich werden auch Fälle erfasst, in denen sich die physische Gewalt und/oder die Drohungen gegen medizinische, psychiatrische oder ähnliche Einrichtungen oder deren Personal richten, sofern die gefährdende Person verpflichtet ist, sich in dieser Einrichtung aufzuhalten oder in anderer Weise mit dieser zu kooperieren.

*Allgemeine Drohungen und/oder physische Gewalt gegen Drittpersonen:* Umfasst werden diejenigen Fälle, physischer Gewalt und Drohungen, die nicht eindeutig den Falltypen 1 oder 2 zugeordnet werden können. Exemplarisch sind hierbei Drohungen oder Tötlichkeiten im Rahmen nachbarschaftlicher Konflikte sowie Angriffe auf unbekannte Drittpersonen, die im Zusammenhang mit psychischen Auffälligkeiten stehen, zu nennen.

*Extremismus und Radikalisierung:* Dem Falltypus werden diejenigen Fälle zugeordnet, in denen zumindest ein Verdacht auf einen extremistischen oder radikalen Hintergrund festgestellt werden kann. Zusätzlich sind Fälle erfasst, die sich namentlich auf Androhungen von terroristischen Anschlägen oder Amokläufen beziehen.

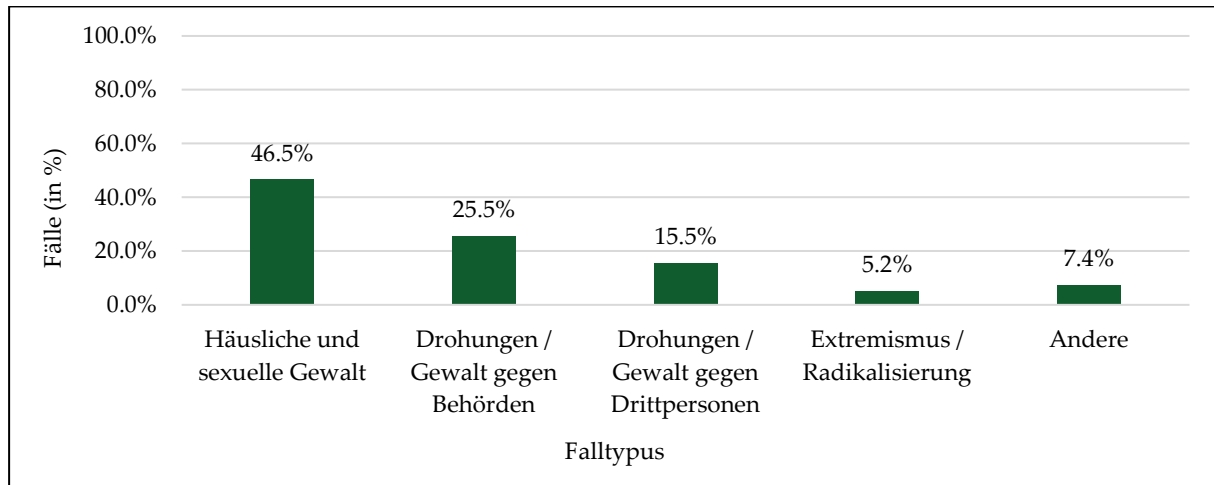
*Andere:* Erfasst sind sämtliche Fälle, die nicht eindeutig einem der anderen vier Falltypen zugeordnet werden können.

### 6.1.2 Häufigkeitsverteilung

Die meisten Fälle (46.5%, N = 126) können dem Typus häusliche und sexuelle Gewalt zugeordnet werden. Drohungen und Gewalt gegenüber Behörden machen 25.5% (N = 69) aller Fälle aus. Sie sind damit häufiger als gleichartige Vorfälle, die sich gegen andere Drittpersonen richten (15.5%, N = 42). Fälle mit Bezug zu Extremismus oder Radikalisierung sind vergleichsweise selten (5.2%, N = 14).

In 22 Fällen, die alle aus dem Kanton Bern stammen, enthalten die Datensätze nicht genügend Informationen, um den Fall einem bestimmten Falltypus zuteilen zu können. Diese Fälle werden in den typspezifischen Auswertungen entsprechend nicht berücksichtigt. Vorbehältlich weiterer Einschränkungen beziehen sich die typologisch aufgeschlüsselten Resultate folglich auf 271 Fälle.

Abbildung 1: Häufigkeitsverteilung der Falltypen (in %)



## 6.2 Charakteristika von gefährdenden Personen

Um die charakteristischen Merkmale der gefährdenden Personen erfassen zu können, werden nachfolgend die Schlüsselvariablen Geschlecht, Alter, Nationalität, Beschäftigungsgrad, Religion und psychische Auffälligkeiten näher betrachtet.



### 6.2.1 Geschlecht

Die gefährdende Person ist in 93.8% aller Fälle männlich. Weibliche Personen machen lediglich einen Anteil von 6.2% aus. Männliche Personen sind in der Stichprobe somit stark überrepräsentiert – dies sogar in einer höheren Masse als in der polizeilichen Kriminalstatistik.<sup>71</sup> Anzumerken ist, dass in einem Fall keine Angaben zum Geschlecht der registrierten Person vorliegen, da ihre Identität durch die KBM-Fachstelle nicht ermittelt werden konnte.

Tabelle 1: Geschlecht der registrierten Personen (in %)

<b>Andere</b>	
Männlich (N = 274)	93.8%
Weiblich (N = 18)	6.2%
Total (N = 292, m = 1)	100.0%

Wird das Geschlecht der registrierten Personen anhand der Falltypologie aufgeschlüsselt, weicht die Verteilung von männlichen und weiblichen Personen von der Gesamtverteilung ab. In der Kategorie Extremismus und Radikalisierung sind sämtliche Personen männlich. Weibliche Personen werden demgegenüber insbesondere wegen Konflikten mit Behörden registriert. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich ausschliesslich um Vorfälle handelt, bei denen entweder explizite Drohungen ausgesprochen oder Nachrichten mit «verwirrtem» oder latent bedrohlichen Inhalt an die jeweiligen Behörden versendet werden. Vorfälle physischer Gewalt zum Nachteil von Behördenmitgliedern können hingegen nicht auf weibliche Personen zurückgeführt werden.

Tabelle 2: Geschlecht der registrierten Personen nach Falltypus (in %)

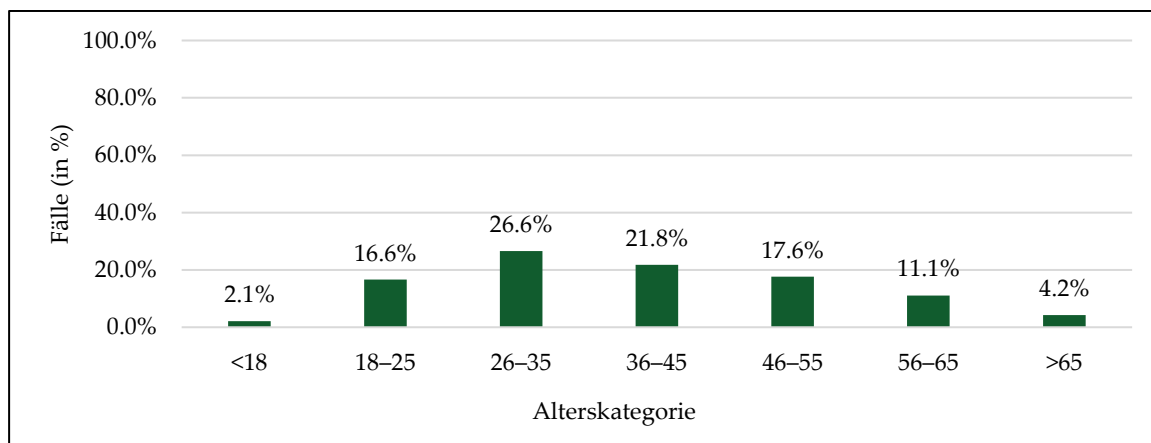
<b>Geschlecht</b>	Häusliche und sexuelle Gewalt (N = 126)	Drohungen / Gewalt Behörden (N = 69)	Drohungen / Gewalt Dritte (N = 42)	Extremismus / Radikalisierung (N = 14)	Andere (N = 20)
Männlich (N = 253)	96.0%	87.0%	95.2%	100.0%	90.0%
Weiblich (N = 17)	4.0%	13.0%	4.8%	0.0%	5.0%
Andere (N = 1)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.0%
Total (N = 271, m = 22)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

<sup>71</sup> Zum Gesamtanteil beschuldigter Personen vgl. Bundesamt für Statistik (BFS), Beschuldigte Personen, Kennzahlen 2021, abgerufen von <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei/beschuldigte.html>>.

### 6.2.2 Alter

Das Durchschnittsalter der registrierten Personen beträgt 39 Jahre. Mehr als die Hälfte (54.7%) der gefährdenden Personen war am 1. Januar 2021 mindestens 36 Jahre alt. Im Vergleich zu den polizeilich erfassten beschuldigten Personen sind die gefährdenden Personen somit älter.<sup>72</sup> Lediglich 6 Fälle betreffen eine minderjährige Person (2.1%). Kinder, welche das 10. Altersjahr noch nicht vollendet haben, sind in der Stichprobe nicht enthalten.

Abbildung 2: Alter der registrierten Personen (in %)



Aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Falltypen variiert das Durchschnittsalter. Personen, die aufgrund häuslicher und sexueller Gewalt sowie anderen Vorfällen im Zusammenhang mit intimen Beziehungen registriert werden, weisen ein Durchschnittsalter von 38 Jahren auf (N = 125). Das Durchschnittsalter der Personen, die wegen Drohungen und/oder Gewalt gegen Behörden oder andere Drittpersonen erfasst werden, liegt bei 43 (N = 68) bzw. 42 (N = 41) Jahren. Bei Fällen mit extremistischem oder radikalem Hintergrund liegt das Durchschnittsalter mit 32 Jahren (N = 14) deutlich niedriger. Mit 31 Jahren weist allerdings die Kategorie der «anderen» Fälle das tiefste Durchschnittsalter auf (N = 19).

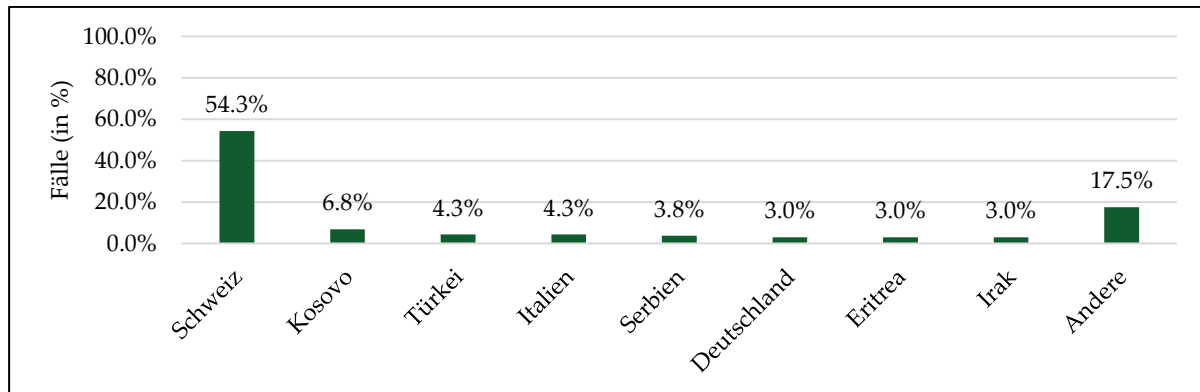
### 6.2.3 Nationalität

Mehr als die Hälfte der registrierten Personen sind Schweizerinnen und Schweizer (54.3%). Bei den Personen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit (45.7%) kann eine Vielzahl an verschiedenen Nationalitäten (insgesamt 36) festgestellt werden. Kosovo, Türkei, Italien, Serbien, Deutschland, Eritrea und Irak sind dabei am häufigsten vertreten. Es kann somit festgehalten werden, dass sich die KBM-Fachstellen zwar in etwa jedem zweiten Fall mit Schweizer Staatsangehörigen befassen, Personen mit

<sup>72</sup> Zum Alter beschuldigter Personen vgl. Bundesamt für Statistik (BFS), Beschuldigte Personen, Kennzahlen 2021, abgerufen von <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei/beschuldigte.html>>.

ausländischer Staatsangehörigkeit aber in Anbetracht ihrer Vertretung in der Gesamtbevölkerung deutlich überrepräsentiert sind.<sup>73</sup>

Abbildung 3: Nationalität der registrierten Personen (in %)



Schweizer Staatsangehörige werden am häufigsten im Zusammenhang mit Konflikten mit Behörden registriert (71.1%). Ebenso sind sie im Falltypus Drohungen und Gewalt gegenüber Drittpersonen am häufigsten vertreten (62.5%). Vorfälle häuslicher und sexueller Gewalt können demgegenüber primär auf Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit zurückgeführt werden (61.9%).

Tabelle 3: Nationalität der registrierten Personen nach Falltypus (in %)

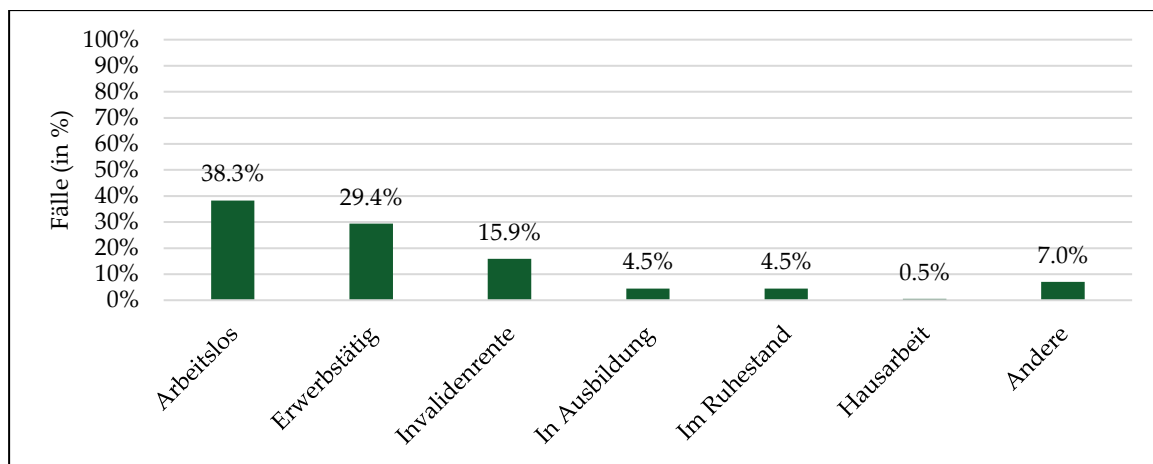
Nationalität	Häusliche und sexuelle Gewalt (N = 113)	Drohungen / Gewalt Behörden (N = 45)	Drohungen / Gewalt Dritte (N = 32)	Extremismus / Radikalisierung (N = 8)	Andere (N = 14)
Schweizerische Nationalität (N = 108)	38.1%	71.1%	62.5%	50.0%	64.3%
Ausländische Nationalität (N = 104)	61.9%	28.9%	37.5%	50.0%	35.7%
Total (N = 212, m = 59)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

#### 6.2.4 Beschäftigungsstatus

Knapp jede vierte Person ist arbeitslos (38.3%, N = 77). Rund ein Fünftel bezieht eine Invalidenrente (15.9%, N = 32) oder ist bereits im Ruhestand (4.5%, N = 9). Weitere 4.5% (N = 9) befinden sich noch in der Ausbildung. Lediglich in 29.4% der Fälle (N = 59) gehen die gefährdenden Personen einer selbständigen oder unselbständigen Arbeitstätigkeit nach. In 92 Fällen können den analysierten Akten keine Informationen über den Beschäftigungsstatus der registrierten Person entnommen werden.

<sup>73</sup> Zum Gesamtanteil der Wohnbevölkerung vgl. Bundesamt für Statistik (BFS), Bevölkerung nach Migrationsstatus, abgerufen von <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/nach-migrationsstatuts.html>>.

Abbildung 4: Beschäftigungsstatus der registrierten Personen (in %)



Der Anteil an erwerbstätigen Personen fällt insbesondere im Kontext der häuslichen und sexuellen Gewalt vergleichsweise hoch aus (40.9%). Im Gegensatz dazu sind Personen, die im Zusammenhang mit Extremismus oder Radikalisierung registriert werden, überwiegend arbeitslos (71.4%). Aufgrund der geringen Grösse der Stichprobe (N = 7) ist letztere Feststellung allerdings mit Vorsicht zu interpretieren.

Tabelle 4: Beschäftigungsstatus der registrierten Personen nach Falltypus (in %)

Beschäftigungsstatus	Häusliche und sexuelle Gewalt (N = 93)	Drohungen / Gewalt Behörden (N = 42)	Drohungen / Gewalt Dritte (N = 27)	Extremismus / Radikalisierung (N = 7)	Andere (N = 12)
Arbeitslos (N = 67)	39.8%	35.7%	11.1%	71.4%	58.3%
Erwerbstätig (N = 55)	40.9%	23.8%	22.2%	0.0%	8.3%
In Ausbildung (N = 7)	2.2%	2.4%	3.7%	14.3%	16.7%
Hausarbeit (N = 1)	1.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Im Ruhestand (N = 9)	4.3%	7.1%	7.4%	0.0%	0.0%
Invalidenrente (N = 30)	6.5%	31.0%	37.0%	0.0%	8.3%
Andere (N = 12)	5.4%	0.0%	18.5%	14.3%	8.3%
Total (N = 181, m = 90)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

### 6.2.5 Religion

In 259 von 293 Fällen (88.4%) lassen die analysierten Akten keine Rückschlüsse auf die Religion der registrierten Person zu. Die fehlende Dokumentation der Religion dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass sie bei der Risikobeurteilung keine Berücksichtigung gefunden hat. In denjenigen

Fällen, in denen die Religion explizit erwähnt wird (11.6%, N = 34), ist der islamische Glaube am häufigsten dokumentiert (61.8%, N = 21). In der Kategorie Extremismus/Radikalisierung handelt es sich zudem – soweit bekannt – nur um Personen mit muslimischem Hintergrund (N = 5). Letzteres dürfte damit zusammenhängen, dass diese Personen wegen radikaler islamistischer Tendenzen als potenziell gefährlich eingestuft wurden und die Religion deshalb im Rahmen des Beurteilungsprozesses explizit durch die KBM-Fachstelle erfasst wurde.

### 6.2.6 Psychische Auffälligkeiten

Psychische Auffälligkeiten sind in einem Drittel aller Fälle (33.4%) ausdrücklich dokumentiert. Am häufigsten sind Persönlichkeitsstörungen und -akzentuierungen (N = 22), Schizophrenie (N = 22), Abhängigkeit von Alkohol, Drogen oder anderen Substanzen (N = 17) sowie Depressionen (N = 9). In St. Gallen und Zürich handelt es sich dabei in der Regel um Diagnosen, die von externen Fachpersonen gestellt wurden. In einigen Fällen scheinen die Diagnosen jedoch auf eigenen Annahmen seitens der KBM-Fachstellen zu beruhen. Es lässt sich insofern nicht abschliessend festlegen, ob sich die registrierten psychischen Auffälligkeiten immer auf eine psychiatrische Diagnose stützen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl an registrierten Personen mit psychischen Auffälligkeiten in der vorliegenden Stichprobe zu tief liegen dürfte, zumal diese ausschliesslich auf Diagnosen beruht, die den KBM-Fachstellen bekannt waren und ausdrücklich dokumentiert wurden.

Tabelle 5: Psychische Auffälligkeiten der registrierten Personen (in %)

<b>Psychische Auffälligkeiten</b>	
Psychische Auffälligkeiten dokumentiert (N = 98)	33.4%
Keine psychischen Auffälligkeiten dokumentiert (N = 195)	66.6%
Total (N = 293)	100%

Die Häufigkeit der psychischen Auffälligkeiten variiert zwischen den einzelnen Falltypen. Vergleichsweise häufig sind solche Auffälligkeiten in den Kategorien Drohungen und Gewalt gegen Behörden (43.5%) sowie gegen Drittpersonen (42.9%) dokumentiert. In den Kategorien häusliche und sexuelle Gewalt (22.2%) sowie Extremismus und Radikalisierung (28.6%) sind psychische Auffälligkeiten hingegen nur bei etwa einem Viertel der gefährdenden Personen offiziell bekannt.

Tabelle 6: Psychische Auffälligkeit nach Falltypus (in %)

<b>Psychische Auffälligkeiten</b>	Häusliche und sexuelle Gewalt (N = 126)	Drohungen / Gewalt Behörden (N = 69)	Drohungen / Gewalt Dritte (N = 42)	Extremismus / Radikalisierung (N = 14)	Andere (N = 20)
Psychische Auffälligkeiten dokumentiert (N = 87)	22.2%	43.5%	42.9%	28.6%	35.0%
Keine psychischen Auffälligkeiten dokumentiert (N = 184)	77.8%	56.5%	57.1%	71.4%	65.0%
Total (N = 271, m = 22)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

### 6.3 Registrierung von gefährdenden Personen

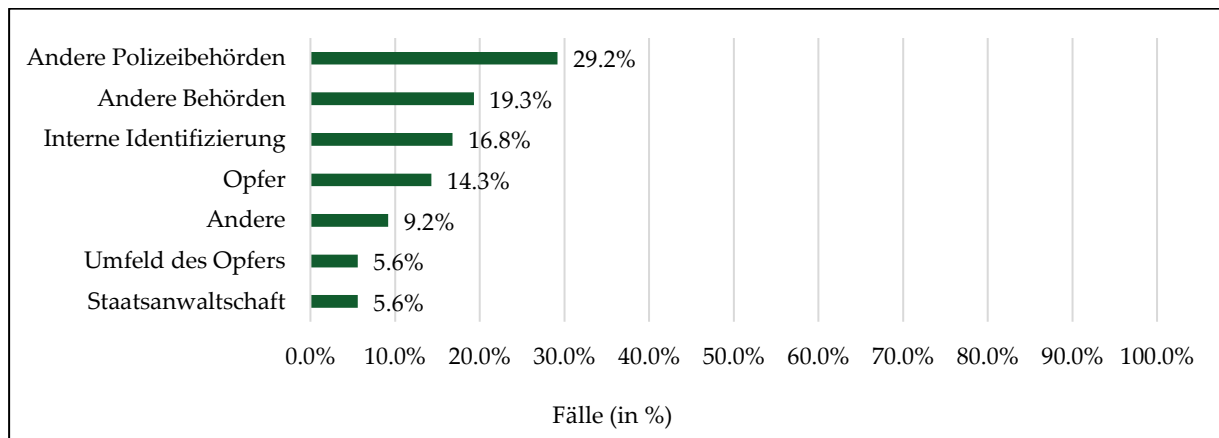
Die nachfolgenden Aussagen stützen sich jeweils auf die Registrierung jenes Vorfalles, welcher unmittelbar zu einer Fallbearbeitung durch die KBM-Fachstellen führte. Die von der Berner Fachstelle zur Verfügung gestellten Datensätze lassen keine Differenzierung zwischen einzelnen Registrierungen zu (siehe Kapitel 4.2.4). Die ausgewiesenen Ergebnisse beziehen sich deshalb ausschliesslich auf die in den Kantonen St. Gallen und Zürich erhobenen Daten.

Die analysierten Fallakten können darüber hinaus zusätzliche Angaben zu früheren Vorfällen enthalten, die ebenfalls polizeilich registriert wurden. Diese wurden im Rahmen der Datenerhebung als risikorelevante Hintergrundinformationen erfasst und sind nachfolgend gesondert dargestellt (siehe Kapitel 6.3.2).

#### 6.3.1 Art der Kenntnisnahme

Die KBM-Fachstellen werden primär durch drei Arten externer Meldungen über gefährdende Personen bzw. die sie betreffenden Vorfälle informiert. Im Vordergrund stehen dabei Meldungen seitens anderer Polizeieinheiten, insbesondere der Regionalpolizei (29.2%). Daneben erfolgen die Meldungen meist durch andere Behörden oder Institutionen (19.3%) sowie durch direkte Meldungen (potenzieller) Opfer oder deren Umfeld (19.9%). Die KBM-Fachstellen werden indessen nicht nur durch externe Meldungen auf gefährdende Personen aufmerksam. Vielmehr greifen sie dazu auch auf eine interne Identifizierung relevanter Registrierungen in den ihnen zur Verfügung stehenden Polizeidatenbanken zurück (16.8%).

Abbildungen 5: Art der Kenntnisnahme durch die KBM-Fachstelle (in %)



Die Verteilung der verschiedenen Arten der Kenntnisnahme ist im Typus der häuslichen und sexuellen Gewalt am ausgeglichensten. Auffällig ist, dass die meisten Fälle dieser Kategorie durch die KBM-Fachstellen selbst identifiziert werden (25.7%). Meldungen (potenzieller) Opfer (14.9%) und deren Umfeld (10.8%) sind ebenfalls vergleichsweise häufig. Drohungen und Gewalt gegen Behörden oder Drittpersonen werden den KBM-Fachstellen hingegen überwiegend durch andere Polizeibehörden, insbesondere die Regionalpolizei, gemeldet (40.0% bzw. 39.1%). Ähnliches gilt auch für Fälle mit extremistischem oder radikalem Hintergrund. Diese sind mit Ausnahme eines Falles, in welchem die entsprechende Meldung von einem Jugendzentrum ausging, alle auf Meldungen polizeilicher und anderer Behörden sowie der Staatsanwaltschaft zurückzuführen.

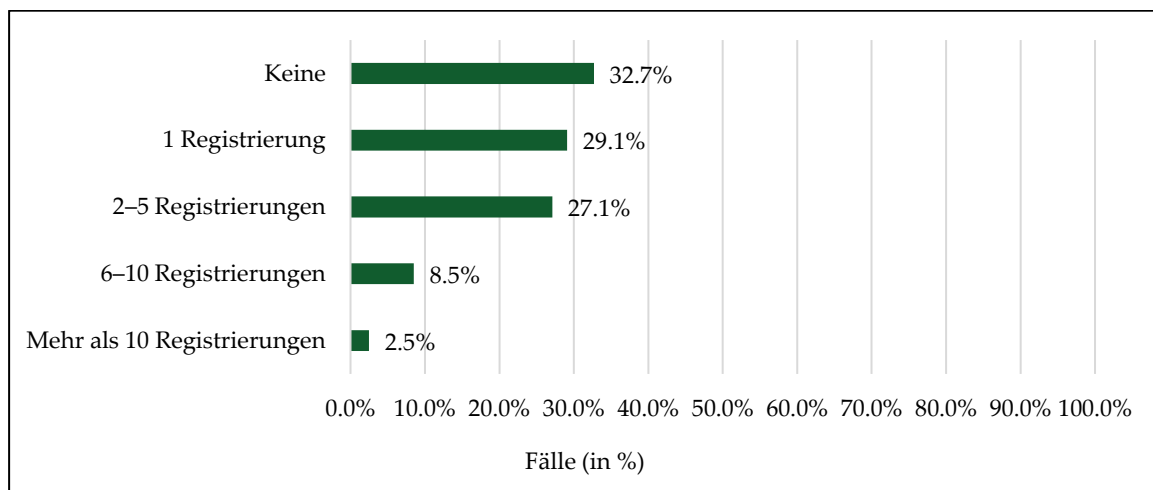
Tabelle 7: Art der Kenntnisnahme durch die KBM-Fachstelle nach Falltypus (in %)

Art der Kenntnisnahme	Häusliche und sexuelle Gewalt (N = 74)	Drohungen / Gewalt Behörden (N = 45)	Drohungen / Gewalt Dritte (N = 23)	Extremismus / Radikalisierung (N = 8)	Andere (N = 11)
Meldung durch andere Polizeibehörden (N = 47)	18.9%	40.0%	39.1%	37.5%	27.3%
Meldung durch andere Behörden (N = 31)	18.9%	20.0%	17.4%	25.0%	18.2%
KBM-interne Identifizierung (N = 27)	25.7%	8.9%	17.4%	0.0%	0.0%
Meldung des Opfers (N = 23)	14.9%	20.0%	13.0%	0.0%	0.0%
Meldung des Umfeldes des Opfers (N = 9)	10.8%	0.0%	4.3%	0.0%	0.0%
Meldung der Staatsanwaltschaft (N = 9)	8.1%	0.0%	4.3%	25.0%	0.0%
Andere (N = 15)	2.8%	11.1%	4.3%	12.5%	54.5%
Total (N = 161, m = 39)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

### 6.3.2 Frühere Registrierungen

Rund zwei Drittel der gefährdenden Personen (67.3%, N = 134) sind bereits polizeilich registriert, bevor diejenige Registrierung getätigt wird, welche unmittelbar zu einer Fallbearbeitung durch die KBM-Fachstellen führt. Die meisten gefährdenden Personen weisen dabei eine (29.1%, N = 58) oder zwischen zwei und fünf (27.1%, N = 54) frühere Registrierungen auf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Registrierungen mehrere Monate oder gar Jahre zurückliegen können. Allerdings weisen die analysierten Akten in 86 Fällen (64.2%) darauf hin, dass mindestens eine frühere Registrierung in einem unmittelbaren Zusammenhang mit demjenigen Vorfall steht, der in der Folge auch dazu führte, dass die Fachstelle ein Fallmanagement initiierte. Insbesondere Drohungen sowie physische und sexuelle Übergriffe im Kontext häuslicher Gewalt werden regelmässig durch die Regionalpolizei identifiziert, abgeklärt und in der polizeilichen Datenbank registriert, bevor die gefährdende Person anschliessend ins KBM aufgenommen wird (N = 42).

Abbildung 6: Anzahl früherer Registrierungen (in %)



Der Anteil an Personen, die bereits vor der Fallaufnahme durch die KBM-Fachstellen polizeilich registriert wurden, liegt bei allen Kategorien zwischen 60% und 70%. Leicht erhöht fällt lediglich die Kategorie Extremismus und Radikalisierung aus, bei der in 87.5% der Fälle mindestens eine frühere Registrierung vorliegt. Zumal sich die Kategorie aber lediglich aus 8 Fällen zusammensetzt, lässt sich dieses Ergebnis statistisch kaum zuverlässig einordnen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die früheren Registrierungen nicht zwangsläufig einen extremistischen oder radikalen Hintergrund aufweisen müssen. Vielmehr kann es sich auch um allgemeine Betäubungsmittel- oder Verkehrsdelikte handeln. Dies gilt im Übrigen auch für alle anderen Falltypen, bei denen die früheren Registrierungen ebenfalls nicht zwingend einen gleichartigen Vorfall betreffen müssen.



Tabelle 8: Anzahl früherer Registrierungen nach Falltypus (in %)

<b>Anzahl früherer Registrierungen</b>	Häusliche und sexuelle Gewalt (N = 108)	Drohungen / Gewalt Behörden (N = 48)	Drohungen / Gewalt Dritte (N = 23)	Extremismus / Radikalisierung (N = 8)	Andere (N = 12)
Keine (N = 65)	31.5%	39.6%	30.4%	12.5%	33.3%
1 Registrierung (N = 58)	26.9%	35.4%	30.4%	25.0%	25.0%
2–5 Registrierungen (N = 54)	29.6%	18.8%	26.1%	50.0%	25.0%
6+ Registrierungen (N = 22)	12.0%	6.3%	13.0%	12.5%	16.7%
Total (N = 199, m = 1)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

### 6.3.3 Strafverfahren

Die analysierten Akten enthalten im Allgemeinen kaum Informationen hinsichtlich Strafverfahren, sofern diese keinen unmittelbaren Einfluss auf die Risikobeurteilung haben. Zumal die vorliegende Stichprobe ausschliesslich auf explizit dokumentierten Strafverfahren basiert, dürfte die ausgewiesene Anzahl an Personen mit laufenden oder abgeschlossenen Strafverfahren deshalb zu tief ausfallen.

Dennoch liegen in 90 von 200 Fällen (45.0%) dokumentierte Hinweise auf ein laufendes (17.5%, N = 35) oder abgeschlossenes (27.5%, N = 55) Strafverfahren gegen die registrierte Person vor. Bei der überwiegenden Mehrheit handelt es sich lediglich um Hinweise auf ein einziges Strafverfahren (82.2%). In acht Fällen bestehen Hinweise auf zwei Verfahren (8.9%), in zwei Fällen auf drei Verfahren (2.2%), in vier Fällen auf vier Verfahren (4.4%) und in je einem Fall auf fünf bzw. sechs Verfahren (je 1.1%).

Tabelle 9: Involvierung in Strafverfahren (in %)

<b>Involvierung in Strafverfahren</b>	
Strafverfahren dokumentiert (N = 90)	45.0%
Keine Strafverfahren dokumentiert (N = 110)	55.0%
Total (N = 200)	100.0%

Mit Ausnahme von zwei Fällen stehen die laufenden Strafverfahren in einem unmittelbaren Zusammenhang mit demjenigen Vorfall, der zu einer Aufnahme der betroffenen Person ins Fallmanagement führt. Die KBM-Fachstellen und die Staatsanwaltschaft sind insofern zeitgleich in die entsprechenden Fälle involviert. Das Zusammenspiel zwischen KBM und Strafverfolgung lässt sich hierbei aber oftmals nicht verlässlich nachvollziehen, da eine detailliertere Dokumentation in den analysierten Akten fehlt.

Lediglich bei einzelnen Fällen können direkte Auswirkungen der laufenden Strafverfahren auf die Tätigkeit der KBM-Fachstellen festgestellt werden: In drei Fällen wurde die KBM-Fachstelle gerade deshalb aktiv, weil die betroffene Person aus der Untersuchungshaft entlassen wurde. In einem weiteren Fall wurde die registrierte Person rechtlich dazu verpflichtet, sich während des Strafverfahrens mit der KBM-Fachstelle in Verbindung zu setzen. In einem anderen Fall verzichtete die KBM-Fachstelle demgegenüber auf weiterführende Massnahmen, weil ein laufendes Strafverfahren festgestellt worden war. Dabei wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein Fallmanagement nur dann eingeleitet würde, wenn die Jugendstaatsanwaltschaft einen entsprechenden Antrag stellen würde. In einem ähnlichen Fall verzichtete die involvierte KBM-Fachstelle zudem auf die Durchführung einer Gefährderansprache, weil bereits ein Strafverfahren eingeleitet worden war. Das Vorhandensein eines laufenden Strafverfahrens hat demnach verschiedene Auswirkungen auf die Tätigkeit der KBM-Fachstellen. Aufgrund der wenig detaillierten Dokumentation in den analysierten Akten können diese jedoch nur bedingt rekonstruiert und nachvollzogen werden.

## 6.4 Risikobeurteilung von gefährdenden Personen

Aufgrund der strukturellen Unterschiede der untersuchten Kantone werden die nachfolgenden Ergebnisse hinsichtlich der Risikobeurteilung von gefährdenden Personen für den Kanton Bern gesondert ausgewiesen (siehe Kapitel 4.2.4).

### 6.4.1 Arten der Risikobeurteilung: St. Gallen und Zürich

In St. Gallen und Zürich kann zwischen zwei verschiedenen Arten der Risikobeurteilung unterschieden werden. Fälle, in denen die Fachstelle lediglich eine Ersteinschätzung durchführt, werden in der Regel mit einem Journaleintrag in der allgemeinen Polizeidatenbank oder einem Kurzbericht abgeschlossen. In komplexeren Fällen erfolgt demgegenüber eine erweiterte Risikobeurteilung, die in einem umfassenderen Bericht dokumentiert wird.

Tabelle 10: Art der Risikobeurteilung – St. Gallen und Zürich (in %)

<b>Art der Risikobeurteilung</b>	
Erweiterte Risikobeurteilung (N = 69)	34.5%
Ersteinschätzung (N = 131)	65.5%
Total (N = 200)	100.0%

Eine erweiterte Risikobeurteilung wird in etwa einem Drittel aller Fälle (34.5%) durchgeführt. In allen anderen Fällen bleibt es bei einer Ersteinschätzung. Rund zwei Drittel der Fälle (65.5%) werden deshalb mit einem Journaleintrag oder Kurzbericht abgeschlossen. Anzumerken ist hierbei, dass es in den Akten regelmässig an einer präzisen Umschreibung der massgeblichen Faktoren sowie den daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen fehlt. Anhand der in der Datenerhebung berücksichtigten Aktenstücke kann

deshalb nicht immer eindeutig nachvollzogen werden, weshalb die KBM-Fachstellen eine erweiterte Risikobeurteilung für notwendig hielten.

Tabelle 11: Art der Risikobeurteilung nach Falltypus – St. Gallen und Zürich (in %)

<b>Art der Risikobeurteilung</b>	Häusliche und sexuelle Gewalt (N = 108)	Drohungen / Gewalt Behörden (N = 48)	Drohungen / Gewalt Dritte (N = 23)	Extremismus / Radikalisierung (N = 8)	Andere (N = 13)
Erweiterte Risikobeurteilung (N = 69)	46.3%	12.5%	34.8%	25.0%	23.1%
Ersteinschätzung (N = 131)	53.7%	87.5%	65.2%	75.0%	76.9%
Total (N = 200)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fälle, die dem Typus Drohungen und Gewalt gegen Behörden zuzuordnen sind, werden meist mit einem Journaleintrag oder Kurzbericht abgeschlossen (87.5%). Bei Vorfällen häuslicher und sexueller Gewalt erfolgt demgegenüber häufiger eine erweiterte Risikobeurteilung (46.3%). Der Anteil an Fällen, bei denen es bei einer Ersteinschätzung bleibt, überwiegt jedoch in sämtlichen Kategorien.

#### 6.4.2 Arten der Risikobeurteilung: Bern

Im Kanton Bern werden die Fälle anhand des von ihnen ausgehenden Risikopotenzials kategorisiert. Fälle mit einem gewissen Risikopotenzial werden als «gelb» eingestuft, während solche, die mit einem hohen Risiko verbunden sind, der Kategorie «rot» zugeordnet werden. «Gelbe» Fälle machen dabei rund drei Viertel aller Fälle aus (73.1%). Eine Einstufung als «roter» Fall erfolgt lediglich in rund jedem vierten Fall (26.9%).

Tabelle 12: Art der Risikobeurteilung – Bern (in %)

<b>Art der Risikobeurteilung</b>	
Gelbe Fälle (N = 68)	73.1%
Rote Fälle (N = 25)	26.9%
Total (N = 93)	100.0%

«Rote» Fälle werden vorwiegend im Zusammenhang mit Drohungen und Gewalt gegenüber Drittpersonen (N = 7) oder Behörden (N = 5) sowie im Kontext häuslicher und sexueller Gewalt (N = 6) eröffnet. In die Kategorie Extremismus und Radikalisierung fällt demgegenüber lediglich ein «roter» Fall.

Weiterführende Schlussfolgerungen hinsichtlich der mit einer Fallkategorie zusammenhängenden Risikobeurteilung sind vorliegend nicht möglich, zumal die zugrundeliegenden Datensätze diesbezüglich keine detaillierten Informationen enthalten. Inwieweit diese Fallkategorien einen Einfluss auf die Art

oder den Umfang der entsprechenden Risikobeurteilung haben, kann insofern nicht abschliessend beantwortet werden.

## 6.5 Einsatz von algorithmischen Tools in der Risikobeurteilung

Die Datensätze in Bezug auf das Berner KBM wurden durch die Mitarbeitenden der KBM-Fachstelle selbst erhoben. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass alle Fälle, in denen ein algorithmisches Tool verwendet wurde, entsprechend ausgewiesen wurden. In St. Gallen und Zürich wurden die entsprechenden Informationen demgegenüber den zur Verfügung gestellten Aktenstücken entnommen. Diese erwähnen den Einsatz algorithmischer Tools indessen nicht immer explizit. Vielmehr wird in den meisten Akten lediglich auf die Ergebnisse derartiger Tools verwiesen. Ob algorithmische Tools im Rahmen der Risikobeurteilung eingesetzt wurden, kann deshalb oftmals nur anhand solcher Verweise festgestellt werden. Um diesem Unterschied hinsichtlich der Datenerhebung Rechnung zu tragen, werden die Ergebnisse nachfolgend gesondert ausgewiesen.

### 6.5.1 Einsatz und Einfluss algorithmischer Tools: St. Gallen und Zürich

#### 6.5.1.1 Verwendung algorithmischer Tools

In mindestens 25% der Fälle wird ein algorithmisches Tool bzw. dessen Ergebnis verwendet. Dabei scheinen die Tools in den meisten Fällen durch die KBM-Fachstelle selbst angewendet zu werden. In einzelnen Fällen enthalten die Akten jedoch auch Hinweise auf einen Einsatz algorithmischer Tools, welcher durch externe Institution oder Behörden erfolgte. So verweisen 14 Fälle (7.0%) auf Evaluationen, die von forensischen Psychiaterinnen und Psychiatern durchgeführt wurden. In 11 Fällen (5.5%) beziehen sich die Akten zudem auf entsprechende Auswertungen, die von der Staatsanwaltschaft im Rahmen laufender oder abgeschlossener Strafverfahren in Auftrag gegeben worden waren.

Tabelle 13: Verwendung algorithmischer Tools – St. Gallen and Zürich (in %)

<b>Verwendung algorithmischer Tools</b>	
Tool verwendet (N = 50)	25.0%
Keine Verwendung aus den Akten ersichtlich (N = 150)	75.0%
Total (N = 200)	100.0%

In den Kantonen St. Gallen und Zürich wird grundsätzlich nur Octagon eingesetzt. Nur in einem Fall wurde Odara genutzt. Die Verwendung anderer algorithmischer Tools, namentlich DyRiAS, die zuvor im KBM bestimmter Kantone eingesetzt wurden,<sup>74</sup> kann hingegen nicht festgestellt werden.

<sup>74</sup> Vgl. Kap. 2.2.2.

Table 14: Verwendete Tools – St. Gallen und Zürich (in %)

<b>Verwendetes Tool</b>	
Octagon (N = 49)	98.0%
Odara (N = 1)	2.0%
Total (N = 50)	100.0%

Während in 65.2% der Fälle mit einer erweiterten Risikobeurteilung ein algorithmisches Tool zum Einsatz kommt, enthalten lediglich fünf von 131 Fällen mit einer Ersteinschätzung Hinweise auf die Verwendung derartiger Tools (3.8%). Algorithmische Tools werden insofern primär im Rahmen erweiterter Risikobewertungen eingesetzt. Der äusserst niedrige Prozentsatz im Zusammenhang mit Ersteinschätzungen könnte allerdings auch darauf zurückzuführen sein, dass diese meist nur summarisch dokumentiert und deshalb der Einsatz algorithmischer Tools oder deren Ergebnisse weniger konsequent festgehalten werden.

Tabelle 15: Verwendung von Tools nach Risikobeurteilung – St. Gallen und Zürich (in %)

<b>Verwendung algorithmischer Tools</b>	Erweiterte Risikobeurteilung (N = 69)	Ersteinschätzung (N = 131)
Tool verwendet (N = 50)	65.2%	3.8%
Keine Verwendung aus den Akten ersichtlich (N = 150)	34.8%	96.2%
Total (N = 200)	100.0%	100.0%

### 6.5.1.2 Einfluss algorithmischer Tools auf die Risikobeurteilung

Die analysierten Akten enthalten kaum dokumentierte Informationen darüber, ob bzw. inwiefern der Einsatz oder die Ergebnisse eines algorithmischen Tools in die Risikobeurteilung einfließen. Insofern können keine konkreten Schlussfolgerungen über den Einfluss algorithmischer Tools auf die Entscheidungsfindung und Risikobeurteilung der KBM-Fachstellen getroffen werden. Anzumerken ist jedoch, dass in zwei Fällen explizit auf die Resultate eines algorithmischen Tools verwiesen wird. Dabei wird erwähnt, dass das Ergebnis des Tools zum Entscheidungsfindungsprozess beitrug bzw. zu einem weiterführenden Monitoring führte.

## 6.5.2 Einsatz und Einfluss algorithmischer Tools: Bern

### 6.5.2.1 Verwendung algorithmischer Tools

Gemäss den durch die Berner KBM-Fachstelle erhobenen Datensätzen wird in etwa drei von vier Fällen (76.3%) ein algorithmisches Tool eingesetzt. Der Anteil fällt damit deutlich höher aus als in St. Gallen und Zürich. Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass algorithmische Tools im Kanton Bern häufiger eingesetzt werden. Es sind die Unterschiede hinsichtlich der Datenerhebung zu beachten.

Tabelle 16: Verwendung algorithmischer Tools – Bern (in %)

<b>Verwendung algorithmischer Tools</b>	
Tools verwendet (N = 71)	76.3%
Keine Tools verwendet (N = 22)	23.7%
Total (N = 93)	100.0%

Im Gegensatz zu den beiden anderen Kantonen wird Octagon in Bern nur selten verwendet. Stattdessen wird auf BRO (Berne Risk Octagon) zurückgegriffen. Bei letzterem handelt es sich jedoch um ein nahezu identisches Instrument, welches direkt auf Octagon basiert und lediglich geringfügige kantonsspezifische Anpassungen implementiert.

Tabelle 17: Verwendete Tools – Bern (in %)

<b>Verwendetes Tool</b>	
Octagon (N = 2)	2.9%
BRO (N = 64)	90.1%
Octagon und BRO (N = 5)	7.0%
Total (N = 71)	100.0%

Algorithmische Tools werden sowohl bei «gelben» (73.5%, N = 50) als auch bei «roten» (84.0%, N = 21) Fällen überwiegend eingesetzt. Letztere weisen jedoch eine leicht erhöhte Häufigkeit auf.

Tabelle 18: Verwendung von Tools nach Risikobeurteilung – Bern (in %)

<b>Verwendung algorithmischer Tools</b>	Gelbe Fälle	Rote Fälle
	(N = 68)	(N = 25)
Tools verwendet (N = 71)	73.5%	84.0%
Keine Tools verwendet (N = 22)	26.5%	16.0%
Total (N = 93)	100.0%	100.0%

### 6.5.2.2 Einfluss algorithmischer Tools auf die Risikobeurteilung

Informationen über den Einfluss algorithmischer Tools auf die Risikobeurteilung konnten für 57 der 71 Fälle, in denen ein solches zur Anwendung gelangte, zur Verfügung gestellt werden. Die Mitarbeitenden der Berner KBM-Fachstelle konnten dabei angeben, ob der Einfluss der Ergebnisse eines algorithmischen Tools auf die Risikobewertung als hoch, mittel, tief oder nicht vorhanden eingeschätzt wird. Diesen Datensätzen zufolge haben die Ergebnisse solcher Tools in etwa einem Drittel der Fälle einen hohen (29.8%) und in rund zwei Dritteln der Fälle einen mittleren Einfluss (68.4%) auf die Risikobeurteilung. Lediglich in einem Fall wird ein geringer Einfluss ausgewiesen. Die Ergebnisse deuten folglich darauf hin, dass algorithmische Tools die Risikobeurteilung nach Einschätzungen der Berner Fachstelle praktisch immer beeinflussen und in den Entscheidungsprozessen relevant sind.

Table 19: Einfluss algorithmischer Tools – Bern (in %)

<b>Einfluss</b>	
Hoch (N = 17)	29.8%
Mittel (N = 39)	68.4%
Tief (N = 1)	1.8%
Keiner (N = 0)	0.0%
Total (N = 57, m = 14)	100.0%

## 6.6 Massnahmen des Bedrohungsmanagements

Die von den KBM-Fachstellen getroffenen Massnahmen lassen sich in zwei Kategorien unterteilen: Massnahmen, die sich gegen die gefährdenden Personen richten sowie Massnahmen, die dem Schutz oder der Unterstützung (potenzieller) Opfer dienen.

### 6.6.1 Massnahmen gegenüber gefährdenden Personen

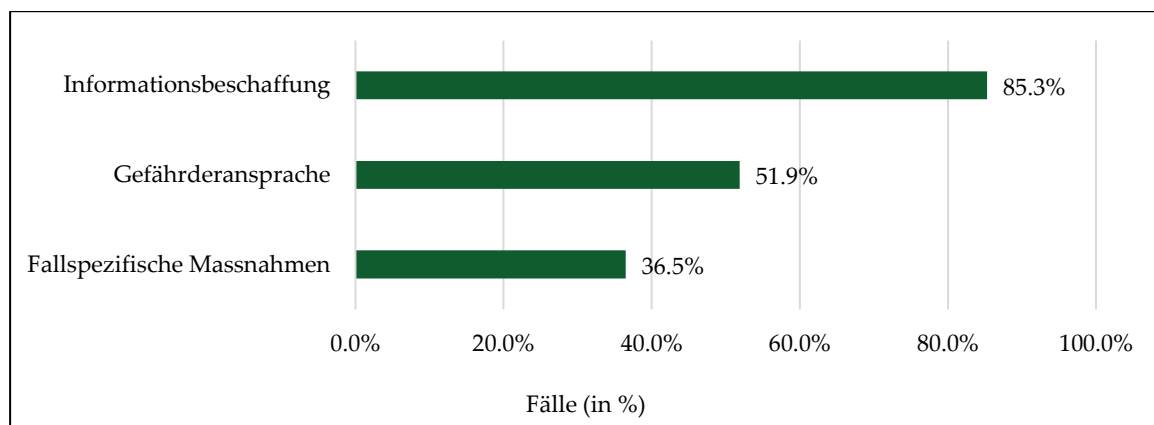
Die Fachstellen ergreifen in den meisten Fällen (94.9%) Massnahmen zur Identifizierung, Evaluierung und Entschärfung von Risiken, die von den gefährdenden Personen ausgehen. Lediglich in 15 Fällen (5.1%) wurden keinerlei Massnahmen ergriffen. Diese Fälle verteilen sich gleichmässig auf die verschiedenen Falltypen. Eine Ausnahme bildet die Kategorie Extremismus und Radikalisierung, da hier in jedem Fall mindestens eine Massnahme ergriffen wurde. Bis auf einen Fall stammen sämtliche Fälle, in denen keine Massnahmen gegenüber der registrierten Person ergriffen wurden, aus den Kantonen St. Gallen und Zürich. Diese Fälle wurden alle nach einer Ersteinschätzung mit einem Journaleintrag in der polizeilichen Datenbank abgeschlossen. In Fällen mit erweiterten Risikobeurteilungen wird folglich immer mindestens eine Massnahme gegenüber der gefährdenden Person ergriffen.

Table 20: Häufigkeit von Massnahmen gegenüber der gefährdenden Person (in %)

<b>Massnahmen</b>	
Massnahme ergriffen (N = 278)	94.9%
Keine Massnahme ergriffen (N = 15)	5.1%
Total (N = 293)	100.0%

Die häufigste Massnahme stellt die Informationsbeschaffung dar, die in 85.3% (N = 250) der Fälle durchgeführt wird. Eine zentrale Bedeutung kommt sodann der Gefährderansprache zu, die in mehr als der Hälfte aller Fälle erfolgt (51.9%, N = 152). Darüber hinaus greifen die Fachstellen aber auch auf eine Vielzahl an fallspezifischen Massnahmen zurück (36.5%, N = 107).

Abbildung 7: Ergriffene Massnahmen (in %, Mehrfachantworten möglich)



#### 6.6.1.1 Informationsbeschaffung

Die Informationsbeschaffung erfolgt in der Regel im Rahmen der Abklärung oder Durchführung einer erweiterten Risikobeurteilung. Die Informationen stammen dabei hauptsächlich aus internen Akten, wobei insbesondere auf die allgemeinen Polizeidatenbanken zurückgegriffen wird. Dadurch können etwa frühere Registrierungen und Risikobeurteilungen oder ein potenzieller Waffenbesitz abgeklärt werden. In 10.0% (N = 25) der Fälle wurden zusätzlich forensisch-psychiatrische Gutachten verwendet, die im Auftrag der KBM-Fachstelle selbst oder von anderen Behörden erstellt worden waren. Ebenso hatte die Fachstelle in weiteren 3.2% (N = 8) Zugang zu forensisch-psychiatrischen Gutachten, die im Rahmen eines Strafverfahrens gegen die gefährdenden Personen zuhanden der Staatsanwaltschaft erstellt wurden.

#### 6.6.1.2 Gefährderansprache

Die Gefährderansprache verfolgt in der Regel zwei primäre Ziele: Einerseits sollen die gefährdenden Personen mit ihrem Verhalten konfrontiert und über allfällige (rechtliche) Konsequenzen in Kenntnis



gesetzt werden. Andererseits dient die Gefährderansprache auch der Erforschung des Sachverhalts sowie der persönlichen Situation der gefährdenden Personen.

Eine Gefährderansprache erfolgt in erster Linie in Fällen mit einer erweiterten Risikobeurteilung. So wurde in St. Gallen und Zürich in 65 Fällen (77.4%) mit einer erweiterten Risikobeurteilung eine solche Ansprache durchgeführt. Demgegenüber kam es lediglich bei 19 Fällen, in denen nur eine Ersteinschätzung stattfand, zu einer solchen Kontaktaufnahme.

Die Gefährderansprache korreliert zudem mit der Verwendung algorithmischer Tools. In 68.4% (N = 104) der Fälle, in denen eine Gefährderansprache durchgeführt wird, kommen auch algorithmische Tools zum Einsatz.

### 6.6.1.3 Fallspezifische Massnahmen

Abgesehen von den soeben erwähnten Massnahmen greifen die Fachstellen zusätzlich auf eine Vielzahl an fallspezifischen Massnahmen zurück. Diese lassen sich grob in drei Kategorien unterteilen. Eine erste Kategorie an Massnahmen zielt primär auf eine Verbesserung der persönlichen Situation der gefährdenden Person ab. Exemplarisch zu nennen ist in dieser Hinsicht insbesondere die Vernetzung mit externen Institutionen, welche der betroffenen Person etwa im Rahmen einer Sucht- oder Psychotherapie die für sie notwendige Unterstützung bieten können. Die zweite Kategorie richtet sich in erster Linie an einer effizienten Identifizierung zukünftiger Vorfälle aus, indem etwa ein aktenbasiertes Monitoring installiert oder entsprechende Hinweise in den Polizeidatenbanken gesetzt werden. Die dritte Kategorie umfasst schliesslich Massnahmen, die auf eine unmittelbare Gefahrenabwehr ausgerichtet sind. Gemeint ist damit etwa die Anwesenheit von KBM-Mitarbeitenden bei gerichtlichen oder anderweitigen Terminen, bei denen ein Eskalationspotenzial seitens der gefährdenden Person angenommen wird.

### 6.6.2 Massnahmen für (potenzielle) Opfer

Massnahmen zum Schutz oder der Unterstützung (potenzieller) Opfer werden in knapp jedem vierten Fall ergriffen (24.9%). Im Vordergrund stehen dabei allgemeine Verhaltensempfehlungen (z.B. Vermeidung einer Kontaktaufnahme mit der gefährdenden Person oder unmittelbare Benachrichtigung der Polizei bei zukünftigen Vorfällen), Beratungen über rechtliche Möglichkeiten sowie eine Vernetzung mit Opferhilfestellen.

Table 21: Massnahmen für (potenzielle) Opfer (in %)

<b>Massnahmen</b>	
Massnahme ergriffen (N = 73)	24.9%
Keine Massnahme ergriffen (N = 220)	75.1%
Total (N = 293)	100.0%

Opfermassnahmen werden insbesondere im Kontext häuslicher und sexueller Gewalt ergriffen (38.1%, N = 48). Bei Vorfällen, die sich gegen Behörden bzw. deren Mitglieder und Mitarbeitende richten, kommen derartige Massnahmen hingegen kaum zum Einsatz (14.5%, N = 10). In der Kategorie Extremismus und Radikalisierung liegen zudem keine Hinweise auf solche Massnahmen vor, was in erster Linie darauf zurückzuführen ist, dass in diesen Fällen keine spezifischen Opfer festzustellen sind.

Tabelle 22: Massnahmen für (potenzielle) Opfer nach Falltypus (in %)

<b>Massnahme</b>	Häusliche und sexu- elle Gewalt (N = 126)	Drohungen / Gewalt Behörden (N = 69)	Drohungen / Gewalt Dritte (N = 42)	Extremis- mus / Radi- kalisierung (N = 14)	Andere (N = 20)
Massnahme ergriffen (N = 71)	38.1%	14.5%	23.8%	0.0%	15.0%
Keine Massnahme ergriffen (N = 200)	61.9%	85.5%	76.2%	100.0%	85.0%
Total (N = 271, m = 22)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

### 6.6.3 Rechtfertigung und Begründung von getroffenen Massnahmen

In den analysierten Akten der Kantone St. Gallen und Zürich werden die von den Fachstellen ergriffenen Massnahmen meist nur summarisch beschrieben und die ihnen zugrundeliegenden Entscheidungsprozesse nicht ausführlich dokumentiert. Die Begründung und Rechtfertigung getroffener Massnahmen lassen sich deshalb oftmals nur schwer nachvollziehen. Zu beachten ist hierbei jedoch, dass sich die Datenerhebung ausschliesslich auf Journaleinträge und Risikobeurteilungsberichte beschränkte. Anderweitige Fallakten, in denen weiterführende Informationen hätten dokumentiert werden können, wurden somit nicht berücksichtigt. Aus der fehlenden Dokumentation der Entscheidungsprozesse in den analysierten Aktenstücken kann insofern nicht unmittelbar geschlossen werden, dass die jeweiligen Fachstellen die von ihnen getroffenen Massnahmen nicht begründen oder rechtfertigen würden. Die ausgewerteten Journaleinträge und Risikobeurteilungsberichte weisen in dieser Hinsicht aber erkennbare Lücken auf.

In Bezug auf den Kanton Bern ist festzuhalten, dass die entsprechenden Parameter bei der Datenerhebung in der Regel nur mit einem allgemeinen Verweis auf das Strafprozess- oder Polizeirecht beantwortet wurden. Weiterführende Rückschlüsse auf die Rechtfertigung und Begründung getroffener Massnahmen lassen sich deshalb nicht treffen.

### 6.6.4 Wirkung von getroffenen Massnahmen

Die in St. Gallen und Zürich analysierten Akten halten in der Regel die Ergebnisse der jeweiligen Risikobeurteilungen fest. Grundsätzlich werden diese Beurteilungen allerdings abgeschlossen, bevor längerfristige Entwicklungen beobachtet und dokumentiert werden können. In den meisten Fällen fehlen

deshalb konkrete Informationen hinsichtlich der Ergebnisse und Auswirkungen einzelner Massnahmen. Es ist indessen erneut darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Datenerhebung nicht sämtliche Fallakten, sondern lediglich einzelne Journaleinträge und Risikobeurteilungsberichte berücksichtigt wurden. Eine Ausnahme bilden sodann die Ergebnisse der Gefährderansprachen, welche in der Regel summarisch in den berücksichtigten Akten dokumentiert werden. Die Kooperationsbereitschaft der gefährdenden Personen wird dabei in 61 Fällen explizit erwähnt. Gemäss diesen Ausführungen zeigen sich die meisten Personen (67.2%, N = 41) bereit, mit den Mitarbeitenden der KBM-Fachstelle zu kooperieren und an der Gefährderansprache teilzunehmen. Weitere 13.1% (N = 8) zögern zwar zunächst, kooperieren aber schliesslich mit der KBM-Fachstelle. Lediglich 19.7% (N = 12) der betroffenen Personen zeigen sich unkooperativ oder verweigern eine Teilnahme an einer Gefährderansprache. Die Ergebnisse implizieren somit, dass die gefährdenden Personen in der Regel bereit sind, aktiv an den Gefährderansprachen teilzunehmen.

In den vom Kanton Bern zur Verfügung gestellten Datensätzen wurde meist auf allgemeine Folgen verwiesen, ohne dass eine eindeutige Zuordnung zu konkreten Massnahmen möglich war. Kantonspezifische Schlussfolgerungen sind deshalb nicht möglich.

## 7 Diskussion

### 7.1 Typologie der gefährdenden Person

In der Literatur wird der *Tätigkeitsbereich* des KBM typischerweise anhand verschiedener Phänomene wie der häuslichen Gewalt, Extremismus oder Drohungen zum Nachteil von Drittpersonen bzw. Behörden umschrieben.<sup>75</sup> Die Ergebnisse der vorliegenden Studie bestätigen diese Heterogenität, wobei nicht alle Falltypen gleich häufig auftreten. Vorfälle von *häuslicher oder sexueller Gewalt sowie im Zusammenhang mit intimen Beziehungen* stehen mit 46.5% deutlich im Vordergrund.<sup>76</sup> Auf derartige Fälle werden die KBM-Fachstellen am häufigsten durch interne Screenings der Polizeidatenbanken aufmerksam.<sup>77</sup> Die polizeilichen Fachstellen scheinen folglich einen besonderen Fokus auf eine frühzeitige Identifizierung solcher Fälle zu legen, um schwere Gewalttaten im häuslichen Bereich verhindern zu können. Dass der Einsatz des KBM im häuslichen Bereich besonders relevant ist, lässt sich darauf zurückzuführen, dass physische und psychische Gewalt in Partnerschaften zentrale Prädiktoren für zukünftige schwere Gewalttaten sind.<sup>78</sup> Im Kontext partnerschaftlicher Gewalt, der häufigsten Art von Tötungsdelikten in der Schweiz, haben die Opfer zudem in über 40% der Fälle bereits früher Gewalt und Drohungen durch den Täter erlebt.<sup>79</sup> Schliesslich lässt sich die Entstehung des KBM mitunter auf den Doppelmord in Pfäffikon zurückführen, dem eine mehrjährige Vorgeschichte häuslicher Gewalt vorausgegangen war.<sup>80</sup> Die vorliegende Studie verdeutlicht nun, dass das kantonale Bedrohungsmanagement heute zu einem wesentlichen Teil auf die Verhinderung derartiger Vorfälle ausgerichtet wird. Personen, die eine potenzielle Gefahr für ihre derzeitigen oder früheren Lebenspartner, Kinder oder andere Personen in ihrem Haushalt darstellen, machen einen substanziellen Anteil aller bearbeiteter Fälle aus.

Die zweithöchste Anzahl an registrierten Vorfällen (25.5%) betrifft *Drohungen und Gewalt gegen Behörden*, womit ein weiterer Fokusbereich des KBM identifiziert ist.<sup>81</sup> Der hohe Anteil derartiger Fälle ist womöglich darauf zurückzuführen, dass die polizeilichen Fachstellen in diesen Fällen meist von anderen Polizeieinheiten oder den betroffenen Behörden selbst kontaktiert wurden und somit eine überdurchschnittliche Anzahl an externen Meldungen erfolgte.<sup>82</sup> Die Häufigkeit derartiger Vorfälle steht allerdings im Einklang mit den Ergebnissen anderer Studien. So berichtete etwa ein Fünftel der Mitarbeitenden der Luzerner Kantonsverwaltung, im Rahmen ihrer Tätigkeit Todesdrohungen erhalten zu haben.<sup>83</sup> Jede dritte Person gab zudem an, auf andere Weise bedroht worden zu sein.<sup>84</sup> Eine kürzlich in St.

---

<sup>75</sup> Exemplarisch BRUNNER et al. 2021, 8; GULDIMANN/BRUNNER/HABERMEYER, 231; BUNDESRAT, 6; WECHLIN, 8.

<sup>76</sup> Vgl. Kap. 6.1.2.

<sup>77</sup> Vgl. Kap. 6.3.1.

<sup>78</sup> Vgl. etwa KRAUSE/GULDIMANN/HABERMEYER, 170; STAUBLI/MARKWALDER/WALSER, 43.

<sup>79</sup> WALSER/MARKWALDER/KILLIAS, 38 ff.

<sup>80</sup> BRUNNER 2017b, 17; BIBERSTEIN, 52.

<sup>81</sup> Vgl. Kap. 6.1.2.

<sup>82</sup> Vgl. Kap. 6.3.1.

<sup>83</sup> WECHLIN, 8 f.

<sup>84</sup> WECHLIN, 8.

Gallen durchgeführte Studie ergab weiter, dass 46.5% der Polizeibeamten der Kantons- und Stadtpolizei im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit bedroht wurden.<sup>85</sup> Darüber hinaus gaben 21.3% an, Opfer von Körperverletzungen geworden zu sein und 55.0% erklärten, sie seien tätlich angegriffen worden.<sup>86</sup> Ähnliche Tendenzen lassen sich schliesslich auch der polizeiliche Kriminalstatistik entnehmen, die in den letzten Jahren eine Zunahme von Gewalt und Drohungen gegen Behörden und Beamte ausweist.<sup>87</sup> Die in der vorliegenden Studie festgestellte Häufigkeit an Ersteinschätzungen, die lediglich mit einem Journaleintrag abgeschlossen werden (87.5%), deutet allerdings darauf hin, dass die KBM-Fachstellen in den meisten dieser Fälle nicht von einem unmittelbaren Risiko einer zielgerichteten schweren Gewalttat ausgehen.<sup>88</sup> Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass es sich in einer wesentlichen Anzahl von Fällen um «Querulantinnen» und «Querulanten» handelt, von denen keine ernsthafte Gefahr ausgeht. Stattdessen stehen hier länger andauernde (rechtliche) Konflikte zwischen der registrierten Person und einer oder mehreren Behörden im Vordergrund, bei denen es zum Zeitpunkt der Risikobeurteilung noch nicht zu expliziten Drohungen oder physischer Gewalt gekommen ist.

Obwohl die Prävention terroristischer Anschläge in den letzten Jahrzehnten zunehmend an Bedeutung und Aufmerksamkeit gewonnen hat,<sup>89</sup> sind die vom KBM betreuten Fälle, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit *Extremismus und Radikalisierung* stehen, vergleichsweise selten (5.2%). Ausserdem weisen nur fünf Fälle einen Bezug zu islamistischem Extremismus auf. Das Phänomen kann insofern nicht als eigentliche Kernaktivität der KBM-Fachstellen angesehen werden.

Schliesslich ist anzumerken, dass in der vorliegenden Stichprobe keine Fälle enthalten sind, die nur *Eigentumsdelikte* betreffen. Das Fallmanagement der Fachstellen konzentrierten sich somit ausschliesslich auf den Schutz der physischen, psychischen und/oder sexuellen Integrität potenzieller Opfer.

Sowohl die den einzelnen Fällen zugrundeliegenden Sachverhalte als auch die Charakteristika der registrierten Personen variieren in der vorliegenden Stichprobe. Dies korreliert zwar mit ENDRASS/ROSSEGGER, welche festhalten, dass die risikorelevanten Merkmale bei Akten schwerster Gewalt äusserst heterogen ausfallen.<sup>90</sup> Gleichwohl lassen sich anhand der vorliegenden Ergebnisse aber bestimmte Merkmale erkennen, die eine gewisse Charakterisierung der gefährdenden Personen zulassen. Zunächst handelt es sich bei diesen überwiegend um *männliche Erwachsene*.<sup>91</sup> Mit knapp 94% fällt der Anteil männlicher Personen gar höher aus als in der polizeilichen Kriminalstatistik, welche für das Jahr 2021 einen Anteil von rund 80% bei Delikten gegen Leib und Leben<sup>92</sup> sowie Verbrechen und Vergehen gegen

---

<sup>85</sup> SIMMLER/MARKWALDER, 37.

<sup>86</sup> SIMMLER/MARKWALDER, 37.

<sup>87</sup> BUNDESAMT FÜR STATISTIK, 62.

<sup>88</sup> Vgl. Kap. 6.4.1 ff.

<sup>89</sup> Exemplarisch DUVILLARD, 7 ff.; SICHERHEITSVERBUND SCHWEIZ, 5 ff.

<sup>90</sup> ENDRASS/ROSSEGGER 2017, 38 ff.

<sup>91</sup> Vgl. Kap. 6.2.1.

<sup>92</sup> Vgl. Art. 111 ff. StGB.

die Freiheit<sup>93</sup> ausweist.<sup>94</sup> Dieses Ergebnis überrascht wenig. Tiefere Kriminalitätsraten von Frauen konnten empirisch mehrfach belegt werden, wobei die Unterschiede bei Gewaltdelikten besonders ausgeprägt sind.<sup>95</sup> Letzteres widerspiegelt sich vorliegend auch in Fällen der Kategorie Drohungen und Gewalt gegen Behörden. Mit 13.0% sind weibliche Personen in dieser Kategorie am häufigsten vertreten. Vorfälle von physischer Gewalt können jedoch keiner dieser weiblichen Personen zugeordnet werden.<sup>96</sup> Des Weiteren weist knapp die Hälfte aller registrierten Personen eine *ausländische Nationalität* auf (45.7%).<sup>97</sup> Ausländische Staatsangehörige sind damit überrepräsentiert.<sup>98</sup> Mit 61.9% liegt ihr Anteil im Kontext der häuslichen und sexuellen Gewalt sogar noch höher.<sup>99</sup> Dies entspricht den Ergebnissen anderer Studien, welche die häusliche Gewalt ebenfalls als kulturell unterschiedlich weit verbreitetes Phänomen ausweisen.<sup>100</sup> In jedem dritten Fall (33.4%) enthalten die Akten zudem ausdrückliche Hinweise auf *psychische Auffälligkeiten* der gefährdenden Person. Insbesondere bei Drohungen und Gewalt gegen Behörden (43.5%) oder andere Drittpersonen (42.9%) können solche ausgemacht werden. Dieser Anteil an Personen mit psychischen Auffälligkeiten dürfte zudem zu tief ausfallen, zumal die Stichprobe ausschliesslich auf Diagnosen beruht, die den KBM-Fachstellen bekannt waren und explizit in den Fallakten dokumentiert wurden.<sup>101</sup> Trotzdem erscheint dieser Anteil vergleichsweise hoch. In einer deutschen Studie schätzten Polizeibeamte z.B. lediglich etwa 18% der Personen, mit denen sie im Rahmen ihrer Tätigkeit in Kontakt standen, als psychisch krank ein.<sup>102</sup> Die vorliegende Stichprobe deutet darauf hin, dass bei der Prävention schwerer Gewalttaten ein besonderes Augenmerk auf Personen mit vermuteten oder diagnostizierten psychischen Auffälligkeiten gelegt wird. Auch dies überrascht kaum. So halten etwa PETER/BOGERTS im Zusammenhang mit Amokläufen fest, dass bei 74% der Täterschaft psychische Probleme diagnostiziert wurden.<sup>103</sup> Derartige Ergebnisse sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Psychische Auffälligkeiten können zwar mit einem erhöhten Risiko für zwischenmenschliche Gewaltanwendung einhergehen, die tatsächlichen Risiken variieren jedoch erheblich.<sup>104</sup> Weiter reicht das Vorliegen einer psychischen Auffälligkeit alleine nicht aus, um das KBM zu aktivieren. Vielmehr wird ein Fall erst dann eröffnet, wenn sich ein konkreter Vorfall ereignet hat. Es ist insofern zu begrüßen, dass in der vorliegenden Stichprobe kein Fall enthalten ist, in welchem die registrierte Person lediglich aufgrund einer bestehenden Diagnose in ein Fallmanagement aufgenommen wurde. Schliesslich ist die

---

<sup>93</sup> Vgl. Art. 180 ff. StGB.

<sup>94</sup> Für einen Überblick über den Gesamtanteil vgl. Bundesamt für Statistik (BFS), Straftaten und beschuldigte Personen, abgerufen von <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei/straftaten.assetdetail.21324219.html>>.

<sup>95</sup> Exemplarisch DÖLLING et al., 211; HABERMEYER/CAVELTI, 32.

<sup>96</sup> Vgl. Kap. 6.2.1.

<sup>97</sup> Vgl. Kap. 6.2.3.

<sup>98</sup> Für einen Überblick über den Gesamtanteil der Wohnbevölkerung vgl. Bundesamt für Statistik (BFS), Bevölkerung nach Migrationsstatus, abgerufen von <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/nachmigrationsstatuts.html>>.

<sup>99</sup> Vgl. Kap. 6.2.3.

<sup>100</sup> Vgl. etwa OTT/SCHWARZENEGGER, 95; STAUBLI/MARKWALDER/WALSER, 10 ff.

<sup>101</sup> Vgl. Kap. 6.2.6.

<sup>102</sup> LOREY/FEGERT, 239 ff.

<sup>103</sup> PETER/BOGERTS, 60.

<sup>104</sup> MAIER et al., 53 ff.

*Arbeitslosenquote* der gefährdenden Personen mit 38.3% eindrücklich hoch.<sup>105</sup> Zusätzlich beziehen 15.9% eine Invalidenrente. Weitere 4.5% sind bereits pensioniert. Abgesehen von denjenigen Personen, die sich noch in Ausbildung befinden (4.5%), gehen damit lediglich 29.4% der registrierten Personen einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit nach.<sup>106</sup> Da Berufstätigkeit ein wesentlicher Indikator für die soziale Integration und wirtschaftliche Stabilität der betroffenen Personen ist, dürfte sich eine grosse Anzahl der gefährdenden Personen in einer eher instabilen sozialen und wirtschaftlichen Lebenssituation befinden.<sup>107</sup>

Abschliessend lässt sich festhalten, dass die kantonalen Fachstellen einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen, der sich primär auf die in der einschlägigen Fachliteratur genannten Phänomene konzentriert. Da sowohl die Sachverhalte als auch die Personen, mit denen sich die Fachstellen in der Praxis befassen, weitgehend heterogen ausfallen, erscheint es jedoch verkürzt, ein spezifisches Profil der «gefährdenden Person» zu erstellen. Ob der Begriff der «gefährdenden Person» den tatsächlichen Gegebenheiten gerecht werden kann, erscheint deshalb fraglich. Gerade im Kontext der Querulanz, die einen deutlich anderen Charakter aufweist als Gefährdungssituationen im häuslichen Bereich, dürfte sich eine differenziertere Terminologie aufdrängen. Dennoch lassen sich in den Profilen der registrierten Personen gewisse charakteristische Merkmale erkennen. Viele der betroffenen Personen können als sozial marginalisiert bezeichnet werden. Diese Marginalisierung dürfte regelmässig zur Risikosituation beitragen, zugleich aber auch einen Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Prävention darstellen. Die kantonalen Fachstellen scheinen insofern eine sehr spezifische Aufgabe in Bezug auf bestimmte Personengruppen zu erfüllen, die sich in einem Grenzbereich zwischen Sozial- und Polizeiarbeit bewegt. Das KBM beschränkt sich damit nicht nur auf eine traditionelle Polizeiarbeit, sondern dient zugleich gesellschaftlichen Bedürfnissen, die von anderen Behörden scheinbar nicht umfassend abgedeckt werden können.

## 7.2 Prävention, aber nicht Pre-Crime

Während sich die traditionelle Polizeiarbeit mit der Verfolgung mutmasslicher Straftaten befasst,<sup>108</sup> zielt das KBM darauf ab, Risiken frühzeitig zu erkennen und zu deeskalieren, um Straftaten zu verhindern.<sup>109</sup> Die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen jedoch, dass die Tätigkeit der KBM-Fachstellen nur teilweise als «Pre-Crime»-Management bezeichnet werden kann, welches ausschliesslich im Vorfeld allfälliger Straftaten stattfindet. Dies zeigt sich bereits daran, dass die KBM-Fachstellen am häufigsten durch Meldungen anderer Polizeibehörden, die bereits ein einschlägiges Verhalten festgestellt haben, auf die gefährdenden Personen aufmerksam werden.<sup>110</sup> Insbesondere im Kontext der häuslichen Gewalt werden Vorfälle regelmässig durch die Regionalpolizei identifiziert und in den polizeilichen Datenbanken

---

<sup>105</sup> Vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Arbeitsmarkt 2021, abgerufen von <<https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-86721.html>>, wonach die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt 2021 bei 3.0% lag.

<sup>106</sup> Vgl. Kap. 6.2.4.

<sup>107</sup> Vgl. Kap. 6.2.4.

<sup>108</sup> Brun, 157.

<sup>109</sup> Vgl. Kap. 2.2.1.

<sup>110</sup> Vgl. Kap. 6.3.1.



erfasst, bevor sich die KBM-Fachstellen mit dem Fall befassen.<sup>111</sup> Darüber hinaus läuft in knapp jedem fünften Fall bereits ein Strafverfahren, das sich in der Regel auf einen Vorfall bezieht, der in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Falleröffnung durch die KBM-Fachstellen steht.<sup>112</sup> Das KBM lässt sich insofern nicht als eine polizeiliche Tätigkeit beschreiben, die stets zu einer polizeilichen Ersterfassung der registrierten Personen führen würde.<sup>113</sup> So befassen sich die KBM-Fachstellen gerade mit solchen Personen, die bereits ein bedrohliches oder gar strafrechtlich relevantes Verhalten an den Tag gelegt haben. Diese Personen weisen jedoch weitere Warnsignale auf, welche auf eine Notwendigkeit schliessen lassen, weitere Vorfälle zu verhindern.<sup>114</sup> Das KBM bewegt sich deshalb regelmässig in einem Grenzbereich zwischen Prävention und Strafverfolgung. Exemplarisch zeigt sich dies etwa in Fällen, in denen das KBM zusätzliche Informationen zu einem (strafrechtlich relevanten) Vorfall erhebt, der zuvor bereits zu einer Registrierung durch die Regionalpolizei oder gar zur Einleitung eines Strafverfahrens geführt hat. Eine klare Abgrenzung zwischen der sicherheits- und gerichtspolizeilichen Tätigkeit kann hier durchaus schwerfallen. Dies erscheint nicht unproblematisch. So bestimmen sich die anwendbaren Rechtsgrundlagen massgeblich danach, wie die Tätigkeit der Fachstellen im konkreten Fall einzustufen ist.<sup>115</sup> Nimmt sie sicherheitspolizeiliche Aufgaben wahr, regeln die kantonalen Polizeigesetze die polizeiliche Tätigkeit. Wird sie hingegen gerichtspolizeilich tätig, gilt die StPO.<sup>116</sup> Polizeiliche Ermittlungen<sup>117</sup> gelten als eröffnet, sobald sich die Polizei aufgrund einer Anzeige oder eigener Feststellungen mit der Verfolgung einer Straftat befasst.<sup>118</sup> Massgebliches Abgrenzungskriterium bildet dabei der strafprozessuale Anfangsverdacht.<sup>119</sup> Liegt ein solcher vor, ist die StPO anwendbar.<sup>120</sup> Da die kantonalen KBM-Fachstellen nicht nur im Vorfeld allfälliger Straftaten agieren, sondern auch mit Personen arbeiten, die bereits eine potenzielle Straftat begangen haben, dürfte ein solcher Anfangsverdacht regelmässig anzunehmen sein. Gleichwohl liegt der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit offenkundig nicht auf der Untersuchung bereits erfolgter Straftaten, sondern vielmehr der Verhinderung zukünftiger Delikte. Dies kann bezüglich des tatsächlich anwendbaren Rechts Fragen aufwerfen. Gerade wenn Massnahmen gestützt auf das KBM getroffen werden, ist Klarheit hinsichtlich des einschlägigen Verfahrensrechts aber von wesentlicher Bedeutung. Es erscheint deshalb wichtig, dass die verfahrensrechtlichen Bestimmungen überprüft und harmonisiert werden. Vergleichbare Abgrenzungsfragen können sich derweil aber auch im Zusammenhang mit Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes stellen. Das KBM scheint auch eine Art Auffangbecken für all jene Fälle zu sein, welche durch die Straf- und Zivilverfahren nicht vollständig erfasst werden können. Es kann damit als eine Mischung aus Sozial- und Polizeiarbeit beschrieben werden, die sich zwischen verschiedenen Rechtsgebieten bewegt und sich mit

---

<sup>111</sup> Vgl. Kap. 6.3.2.

<sup>112</sup> Vgl. Kap. 6.3.3.

<sup>113</sup> Vgl. BRUNNER 2017a, 6.

<sup>114</sup> PULLEN, 135.

<sup>115</sup> Vgl. Kap. 2.1.

<sup>116</sup> BSK StPO-USTER, Art. 15 Rz. 1; BSK StPO-RHYNER, Art. 306 Rz. 5; PULLEN, 126 ff.

<sup>117</sup> Art. 306 ff. StPO.

<sup>118</sup> SK StPO-BOSSHARD/LANDSHUT, Art. 300 Rz. 3; PK StPO-SCHMID/JOSITSCH, Art. 300 Rz. 1 f.

<sup>119</sup> BSK StPO-RHYNER, Art. 306 Rz. 6; WEY, 21; Urteil (des Bundesgerichts) 6B\_1143/2015 vom 6. Juni 2016 E. 1.3.1.

<sup>120</sup> ZH-PolG-SCHINDLER/WIDMER, § 2 Rz. 5 ff.; TIEFENTHAL, § 18 Rz. 5.



diversen – oftmals sozial marginalisierten – Personen befasst. Die Tätigkeit der KBM-Fachstellen dient somit nicht nur der Prävention schwerer Gewalttaten, sondern scheint auch weitere gesellschaftliche Bedürfnisse zu befriedigen.

### 7.3 Algorithmen auf dem Rückzug

Ein Schwerpunkt der vorliegenden Studie liegt auf der Verwendung algorithmischer Tools im Rahmen von Risikobeurteilungen. Die Ergebnisse zeigen, dass die kantonalen KBM-Fachstellen zumindest bei erweiterten Risikobeurteilungen regelmässig auf derartige Tools zurückgreifen. Zum Einsatz gelangt fast ausschliesslich Octagon bzw. das darauf aufbauende BRO. Weitere Tools wie DyRiAS kamen jedoch in keinem Fall zum Einsatz.<sup>121</sup> Dies steht in Kontrast zur Situation vor zwei Jahren, als die meisten Deutschschweizer Kantone – darunter auch St. Gallen und Zürich – eine grössere Anzahl unterschiedlicher Tools verwendeten oder testeten. Ebenso war in vielen Kantonen die Einführung weiterer Tools geplant.<sup>122</sup> Wie sich nun zeigt, scheint sich mit Octagon ein Tool durchgesetzt zu haben, das auf einer einfachen und flexiblen Wenn-Dann-Struktur basiert und keine autonomen Entscheidungen treffen kann, sondern in komplexen Fällen als Orientierungshilfe in der Fallbeurteilung dient. Der Automatisierungsgrad der Risikobeurteilungen erweist sich damit als äusserst gering und eine technische Autonomie im Sinne einer künstlichen Intelligenz ist nicht vorhanden.<sup>123</sup> Die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen weiter, dass die KBM-Fachstellen Octagon in der Regel nur dann verwenden, wenn eine erweiterte Risikobeurteilung durchgeführt wird. Im Kontext der Ersteinschätzungen wird dagegen weitgehend auf derartige Auswertungen verzichtet.<sup>124</sup> Die Verwendung algorithmischer Tools stellt insofern keinen zwingenden Bestandteil der standardisierten Beurteilungsprozesse dar, sondern scheint vielmehr von der Komplexität des zu beurteilenden Sachverhaltes abzuhängen. Letztlich kann damit festgehalten werden, dass sich in den drei untersuchten Kantonen zwar Octagon bzw. BRO etablieren konnten, eine eigentliche algorithmische Entscheidungsfindung jedoch nicht stattfindet. Dieser Rückgang an komplexeren algorithmischen Tools kann auf zwei Arten erklärt werden:

Erstens stehen Algorithmen aus verschiedenen Gründen zunehmend in der Kritik und deren Verwendung weckt insbesondere in heiklen Bereichen wie der Polizeiarbeit regelmässig Bedenken. So wird etwa vorgebracht, dass es sich gerade bei kommerziellen Risikobeurteilungsinstrumenten häufig um eigentliche «Blackboxes» handle, deren Risikoberechnungen zu komplex und deshalb nur schwer nachvollziehbar seien.<sup>125</sup> Ebenso könnten solche Tools zu diskriminierenden Ergebnissen führen<sup>126</sup> oder einen Mangel an wissenschaftlicher Überprüfbarkeit aufweisen.<sup>127</sup> Schliesslich würden die Nutzerinnen

---

<sup>121</sup> Vgl. Kap. 6.5.2.1.

<sup>122</sup> SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 14 ff.

<sup>123</sup> Zum Grad der Automatisierung und der technischen Autonomie vgl. SIMMLER/FRISCHKNECHT, 242 ff.

<sup>124</sup> Vgl. Kap. 6.5.1.1.

<sup>125</sup> LEESE, 27; SIMMLER, Bedrohungsmanagement, 453.

<sup>126</sup> HUNZIKER, 269 f. (mit weiteren Anmerkungen).

<sup>127</sup> COCITO et al., 3; SIMMLER et al., 21 (mit weiteren Hinweisen).

und Nutzer regelmässig dazu neigen, den Entscheidungen und Ergebnissen der verwendeten Algorithmen zu folgen, wodurch die institutionelle Rechenschaftspflicht untergraben werde.<sup>128</sup> Auch Praktikerrinnen und Praktikern bemängeln algorithmische Tools. Kritisiert wird vor allem, dass eine numerische Risikoprognose es zwar erlaube, das Ausmass eines Falles einzuschätzen, den Nutzerinnen und Nutzern aber kaum bei der Entscheidung helfe, ob eine Intervention notwendig sei oder nicht.<sup>129</sup> Im Gegensatz dazu wird Octagon gerade in dieser Hinsicht von vielen Nutzerinnen und Nutzern positiv aufgefasst. Hervorgehoben wird dabei, dass Octagon keine numerische Risikoprognose erstellt, sondern vielmehr einen «roten Faden» bietet, der sicherstellt, dass im Rahmen der Risikobeurteilung alle relevanten Aspekte berücksichtigt werden.<sup>130</sup>

Zweitens bieten algorithmische Tools im Prozess der Risikobeurteilung zwar eine Orientierungshilfe, eine menschliche Entscheidungsfindung vermögen sie allerdings nicht zu ersetzen. Die für einen Kanton vorliegenden Ergebnisse der Studie zeigen dennoch, dass die verwendeten Tools die Risikobeurteilung beeinflussen.<sup>131</sup> Da Octagon aufgrund der Zuordnung von «Flags» bestimmte Interventionsempfehlungen generiert, wäre ein tatsächlicher Zusammenhang zwischen Octagon-Evaluationen und den im Einzelfall getroffenen Massnahmen (z.B. eine Gefährderansprache) deshalb nicht überraschend. Diese Interventionsempfehlungen sind jedoch allgemein gehalten und müssen an den jeweiligen Einzelfall angepasst werden, sodass die Entscheidung über die zu ergreifenden Massnahmen letztlich bei der Nutzerin oder dem Nutzer liegt.<sup>132</sup> Dem Tool kommt dementsprechend nur eine unterstützende Funktion zu. Dies entspricht denn auch der Auffassung, dass die Rolle algorithmischer Tools eine unterstützende bleiben und der Mensch die Verantwortung tragen muss.<sup>133</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Nutzerinnen und Nutzer flexible und leicht verständliche Instrumente zu schätzen scheinen. Dies zeigt sich in der Praxis der kantonalen Fachstellen. Inwieweit Tools die Entscheidungsprozesse effektiv beeinflussen, bleibt jedoch unklar. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie deuten allerdings darauf hin, dass die Bedenken über automatisierte Entscheidungen auf Grundlage komplexer algorithmischer «Blackboxes»<sup>134</sup> im Kontext des KBM vorerst ausgeräumt werden können.

---

<sup>128</sup> LEESE, 22 ff.; CUMMINGS, 3; ZWEIG/WENZELBURGER/KRAFFT, 197 ff.

<sup>129</sup> Vgl. SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 18 und 24; ENDRASS/ROSSEGGER 2017, 40.

<sup>130</sup> SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 18 und 20.

<sup>131</sup> Vgl. Kap. 6.5.2.2.

<sup>132</sup> Vgl. ENDRASS/ROSSEGGER 2016, 17 ff.

<sup>133</sup> SIMMLER/BRUNNER/SCHEDLER, 55.

<sup>134</sup> Vgl. GABEL CINO, 1073 ff.; COCITO et al., 3 ff.

## 7.4 Nachvollziehbarkeit von Entscheidungsprozessen

Im Rahmen der Studie wurde festgestellt, dass sich einzelne Entscheidungsfindungsprozesse der kantonalen KBM-Fachstellen anhand der untersuchten Akten nicht immer eindeutig rekonstruieren lassen. Dies gilt insbesondere für diejenigen Fälle, in denen lediglich eine Ersteinschätzung durchgeführt und mit einem Journaleintrag abgeschlossen wird. Dabei handelt es sich überwiegend um kurze Berichterstattungen, die in erster Linie den jeweiligen Fall zusammenfassen, ohne detaillierte Informationen festzuhalten. Die fehlende Nachvollziehbarkeit zeigt sich vor allem in Bezug auf ergriffene *Massnahmen*. Diese werden in der Regel nur summarisch beschrieben, wobei konkrete Begründungen für die getroffenen Entscheidungen hinsichtlich der (nicht) eingeleiteten Massnahmen weitgehend fehlen.<sup>135</sup> Für Aussenstehende ist deshalb oftmals nicht erkennbar, weshalb eine bestimmte Massnahme eingeleitet oder auf eine solche verzichtet wird. Darüber hinaus erweist sich aber auch der Einsatz *algorithmischer Tools* sowie deren Einfluss auf die Risikobeurteilungen als wenig nachvollziehbar. In zwei Kantonen enthalten die Akten meist nur Verweise auf die Ergebnisse solcher Tools. Wie oder in welchem Umfang die verwendeten Tools einen Einfluss auf die Beurteilung der gefährdenden Personen hatten, bleibt deshalb regelmässig unklar.<sup>136</sup> Die Angaben des dritten Kantons lassen jedoch darauf schliessen, dass derartige Tools durchaus einen gewissen Einfluss auf die Risikobeurteilungen haben dürften.<sup>137</sup> Als wenig transparent erweist sich schliesslich das *Zusammenspiel zwischen den KBM-Fachstellen und der Staatsanwaltschaft*. Wie sich die behördliche Zusammenarbeit gestaltet und welche konkreten Auswirkungen diese auf die Tätigkeit der KBM-Fachstellen hat, lässt sich mangels detaillierter Dokumentation ebenfalls nicht immer schlüssig nachvollziehen.<sup>138</sup>

Um diese fehlende Nachvollziehbarkeit von Entscheidungsfindungsprozessen einordnen zu können, muss erneut zwischen den verschiedenen Arten polizeilicher Tätigkeiten differenziert werden. Während das kantonale Polizeirecht im Bereich der sicherheitspolizeilichen Tätigkeit Anwendung findet, bestimmt die StPO den rechtlichen Rahmen der gerichtspolizeilichen Ermittlungstätigkeit.<sup>139</sup> Die StPO und die Polizeigesetze sehen dabei unterschiedliche Dokumentationspflichten vor. Art. 307 Abs. 3 StPO verlangt bspw., dass die Polizei ihre Feststellungen und die von ihr getroffenen Massnahmen laufend in schriftlichen Berichten festhält.<sup>140</sup> Ausnahmen sind nur begrenzt möglich.<sup>141</sup> Ebenso gelten die allgemeinen Grundsätze der Art. 76-78 StPO, wonach verfahrensrelevante Vorgänge in geeigneter Form zu protokollieren und die entsprechenden Aufzeichnungen in die Strafakten aufzunehmen sind.<sup>142</sup> Namentlich § 12 Abs. 1 ZH-PolG hält demgegenüber lediglich fest, dass die Polizei ihr Handeln «angemes-

---

<sup>135</sup> Vgl. Kap. 6.6.3.

<sup>136</sup> Vgl. Kap. 6.5.1.2.

<sup>137</sup> Vgl. Kap. 6.5.2.2.

<sup>138</sup> Vgl. Kap. 6.3.3.

<sup>139</sup> BSK StPO-USTER, Art. 15 Rz. 1; BSK StPO-RHYNER, Art. 306 Rz. 5; PULLEN, 126 f.; vgl. Kap. 2.1.

<sup>140</sup> Vgl. zum notwendigen Inhalt von Polizeiberichten VSKC-ALBERTINI, 562.

<sup>141</sup> Art. 307 Abs. 4 StPO; KETTIGER, Rz. 8.

<sup>142</sup> SK StPO-BRUESCHWEILER/NADIG/SCHNEEBELI, Art. 76 Rz. 3; VSKC-RHYNER, 109.

sen» zu dokumentieren hat. Sie verfügt damit über einen deutlich grösseren Ermessensspielraum hinsichtlich der Entscheidung, ob bzw. in welcher Form etwas dokumentiert werden soll.<sup>143</sup> Darüber hinaus kann die Polizei Personen ohne Beachtung besonderer Formvorschriften befragen, wenn dies für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben notwendig ist und kein Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht.<sup>144</sup> Mündliche Aussagen der betroffenen Personen sind dabei lediglich summarisch festzuhalten, sofern grundrechtseinschränkende Massnahmen in Aussicht stehen.<sup>145</sup>

Dass einzelne Entscheidungsfindungsprozesse mangels einer ausführlichen Dokumentation nicht immer eindeutig nachvollzogen werden können, verdeutlicht damit das Rollenverständnis der KBM-Fachstellen: Sie sehen sich in erster Linie als sicherheitspolizeiliche Organe, die dem kantonalen Recht unterstehen. Die Dokumentation orientiert sich dementsprechend nicht an den strengeren Anforderungen der StPO. Vielmehr folgt sie der grösseren Flexibilität der kantonalen Gesetzgebung. Dies dürfte erklären, weshalb gewisse Entscheidungsprozesse nicht immer umfassend dokumentiert werden.

Auch wenn eine solche Praxis durchaus den kantonalen Dokumentationspflichten entspricht, kann sie sich in gewissen Fällen als problematisch erweisen. Die im Zusammenhang mit algorithmischen Entscheidungsprozessen diskutierten Themen wie die Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht<sup>146</sup> sind ebenso bedeutsam, wenn es um menschliche Entscheidungsprozesse oder das Zusammenspiel von Mensch und Algorithmus geht. Dies gilt insbesondere, wenn solche Entscheidungen die Grundlage für Massnahmen und Interventionen bilden, welche die Grundrechte der betroffenen Personen tangieren. Die Nachvollziehbarkeit ist hier gerade im Hinblick auf die Verfahrensgarantien von fundamentaler Bedeutung. Die zunehmende Etablierung der institutionalisierten präventiven Polizeiarbeit sollte entsprechend nicht nur eine Professionalisierung der Polizeiarbeit selbst mit sich bringen, sondern auch eine Klärung und Ausdifferenzierung der damit verbundenen Verfahren. Um eine angemessene Überprüfung und Beurteilung von Entscheidungen gewährleisten zu können, bedarf es dafür aber jedenfalls einer nachvollziehbaren Dokumentation ihres Zustandekommens.

---

<sup>143</sup> ZH-PolG-JAAG, § 12 Rz. 4.

<sup>144</sup> § 24 ZH-PolG; vgl. ähnlich Art. 82 Abs. 1 BE-PolG; vgl. ferner ZH-PolG-WEDER, § 24 Rz. 1 ff., der exemplarisch die Gefährderansprache sowie informelle Befragungen von gefährdenden Personen im Rahmen häuslicher Gewalt nennt.

<sup>145</sup> ZH-PolG-WEDER, § 24 Rz. 22.

<sup>146</sup> Vgl. LEESE, 25 ff.; ZWEIG/WENZELBURGER/KRAFFT, 197 ff.; BENNETT MOSES/CHAN, 817 ff.; SIMMLER/CANOVA, 48 ff.

## 7.5 Grundrechtliche Implikationen

Die Tätigkeit der kantonalen KBM-Fachstellen hat in der Vergangenheit zu Bedenken hinsichtlich potenzieller Grundrechtseingriffe geführt.<sup>147</sup> Soweit die Tätigkeit des KBM solche Eingriffe mit sich bringt, hat sich die Tätigkeit auf eine genügende Rechtsgrundlage zu stützen und muss durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Darüber hinaus müssen die Eingriffe verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar sein.<sup>148</sup> In dringenden und unvorhersehbaren Fällen, die ein sofortiges Handeln erfordern, kann die sogenannte polizeiliche Generalklausel zwar eine Rechtsgrundlage ersetzen.<sup>149</sup> Im Rahmen der Tätigkeit im Rahmen des KBM dürfte diese Klausel allerdings kaum anwendbar sein, handelt es sich doch um ein institutionalisiertes Konzept in Bezug auf wiederkehrende und damit vorhersehbare Bedrohungssituationen, auf die mit entsprechenden Massnahmen reagiert werden soll.<sup>150</sup> Eine Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der kantonalen Fachstellen erweist sich damit als notwendig, zumal die in diesem Rahmen getroffenen Massnahmen durchaus einen Eingriff in verschiedene Grundrechte – namentlich die Rechte auf Privatsphäre, persönliche Freiheit und ein faires Verfahren – darstellen können.

### 7.5.1 Recht auf Privatsphäre

Die Arbeit der kantonalen KBM-Fachstellen umfasst die Erhebung und Verarbeitung persönlicher Informationen über gefährdende Personen, potenzielle Opfer sowie andere in die entsprechenden Fälle involvierte Personen.<sup>151</sup> Die Tätigkeit der Fachstellen tangiert damit unweigerlich das in Art. 13 BV und Art. 8 EMRK verankerte *Recht auf Privatsphäre*, welches den betroffenen Personen Anspruch auf die Achtung ihrer Privatsphäre garantiert.<sup>152</sup> Insbesondere gewährt das Recht auf *informationelle Selbstbestimmung* Schutz vor einem Missbrauch, d.h. der unrechtmässigen Beschaffung, Sammlung, Verarbeitung, Speicherung und Weitergabe von personenbezogenen Daten<sup>153</sup> durch Behörden.<sup>154</sup>

Die im Rahmen des KBM bearbeiteten Daten betreffen namentlich die deliktische Vorbelastung, gesundheitliche Dispositionen oder persönliche Ansichten der registrierten Personen. Solche Informationen sind besonders sensibel und haben daher einem höheren Schutzniveau zu unterliegen.<sup>155</sup> Dies hat

<sup>147</sup> Vgl. HUMANRIGHTS.CH, 1 ff.; FICHTER/WÜSTHOLZ, 1 ff.; SIMMLER/BRUNNER, 171 ff.

<sup>148</sup> Art. 36 BV; HAEFELIN et al., § 9 Rz. 302 ff.; EGLI, 118 ff.

<sup>149</sup> HAEFELIN et al., § 9 Rz. 312 f.; TIEFENTHAL, § 6 Rz. 3 f.; EGLI, 118; SCHWANDER, 14.

<sup>150</sup> BUNDESRAT, 28; SIMMLER/BRUNNER, 173, mit weiteren Hinweisen.

<sup>151</sup> Vgl. Kap. 6.6.1.1.

<sup>152</sup> Art. 13 BV; KIENER/KAELIN/WYTTENBACH, § 14 Rz. 1 ff.

<sup>153</sup> Personenbezogene Daten sind alle Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen, vgl. Art. 3 lit. a DSGVO; § 3 Abs. 3 ZH-IDG; Art. 1 Abs. 1 lit. a SG-DSG; Art. 2 Abs. 1 BE-KDSG; vgl. auch Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EU) 2018/1725.

<sup>154</sup> OFK BV-BIAGGINI, Art. 13 Rz. 12; KIENER/KAELIN/WYTTENBACH, § 14 Rz. 2; EGLI, 129; vgl. auch HK EMRK-MEYER-LADEWIG/NETTESHEIM, Art. 8 Rz. 3.

<sup>155</sup> Art. 3 lit. c DSGVO; § 3 Abs. 4 lit. a ZH-IDG; Art. 1 Abs. 1 lit. a SG-DSG; Art. 3 BE-KDSG; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Rz. 1378; KIENER/KAELIN/WYTTENBACH, § 14 Rz. 58.

vor allem dann zu gelten, wenn solche Daten ohne Kenntnis der betroffenen Person erhoben und bearbeitet werden.<sup>156</sup> Die Erhebung und Bearbeitung von persönlichen Daten durch die KBM-Fachstellen stellt insofern einen Eingriff in das Recht der betroffenen Personen auf informationelle Selbstbestimmung dar und bedarf deshalb zwingend einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinne, welche den Zweck sowie die Verantwortlichkeiten der Datenerhebung und -bearbeitung definiert.<sup>157</sup> In den untersuchten Kantonen umreissen die entsprechenden Normen des Polizeirechts die Aufgaben der Polizei aber meist nur in allgemeiner Weise (z.B. Verbrechensbekämpfung), sodass – trotz teilweise vorhandener Präzisierungen auf Verordnungsstufe – regelmässig unklar bleibt, zu welchem Zweck und gestützt auf welche gesetzlichen Grundlage die KBM-Fachstellen persönliche Daten erheben und bearbeiten.<sup>158</sup> Darüber hinaus führen die KBM-Fachstellen regelmässig Gefährderansprachen durch, die mitunter der Erforschung des Sachverhalts sowie der persönlichen Situation der gefährdenden Personen dienen.<sup>159</sup> Da die Teilnahme an einer solchen Ansprache in den untersuchten Kantonen grundsätzlich fakultativ ist, wiegt ein damit verbundener Eingriff in die Privatsphäre zwar vergleichsweise wenig schwer. Um eine solche institutionalisierte Polizeimassnahme rechtfertigen und eine angemessene Rechtssicherheit gewährleisten zu können, ist eine gesetzliche Grundlage aber sinnvoll.<sup>160</sup>

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen zudem, dass die registrierten Personen nicht immer darüber *informiert* werden, dass sich das KBM mit ihrem Fall befasst oder persönliche Informationen über sie erhoben werden. Stattdessen erfolgt eine solche Aufklärung in der Regel nur, wenn eine Gefährderansprache bzw. eine erweiterte Risikobeurteilung durchgeführt wird. Ebenso lassen die in den Akten dokumentierten Informationen grundsätzlich keine Rückschlüsse darauf zu, ob die betroffenen Personen über das Ergebnis einer Risikobeurteilung in Kenntnis gesetzt werden. Um eine genügende Transparenz gewährleisten zu können, muss eine allgemeine Informationspflicht über die Erhebung personenbezogener Daten bestehen, es sei denn, eine ausreichende Rechtsgrundlage sieht eine entsprechende Einschränkung vor – so wie es im Polizeibereich regelmässig der Fall ist.<sup>161</sup> Im Hinblick auf eine solche Informationspflicht erscheint es sinnvoll, klar zu regeln, ob und wie betroffene Personen über die Datenerhebung und -bearbeitung im Rahmen des Bedrohungsmanagements informiert werden sollen.

Ein weiterer Aspekt bildet schliesslich der *Informationsaustausch* innerhalb des KBM-Netzwerks, welcher in der Literatur wiederholt als Kernkomponente der KBM-Praxis bezeichnet wird, die eine effiziente und flexible Reaktion auf Risikosituationen gewährleisten soll.<sup>162</sup> Damit das KBM-Netzwerk Gewalttaten effizient und wirksam verhindern kann, ist ein rechtlicher Rahmen, der einen rechtmässigen

---

<sup>156</sup> TIEFENTHAL, § 23 Rz. 18; MOHLER 2012, Rz. 1177.

<sup>157</sup> GLASS, 240; mit weiteren Anmerkungen SIMMLER/BRUNNER, 180; zum Einsatz von KI durch Behörden vgl. auch BRAUN-BINDER et al., 33 ff.

<sup>158</sup> Vgl. § 3 ff. und § 52 ZH-PolG; Art. 12 und Art. 32 SG-PolG; Art. 9 und Art. 141 BE-PolG.

<sup>159</sup> Vgl. Kap. 2.2.3 und 6.6.1.2.

<sup>160</sup> SIMMLER/BRUNNER, 185.

<sup>161</sup> TIEFENTHAL, § 23 Rz. 22; vgl. etwa § 4 ZH-IDG.

<sup>162</sup> BRUNNER 2017b, 42 f.; GULDIMANN/BRUNNER/HABERMEYER, 234; TIEFENTHAL, § 27 Rz. 2; WECHLIN, 12; GESUNDHEITSAMT DES KANTONS ZÜRICH, 4 ff.

Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Behörden gewährleistet, aber unerlässlich.<sup>163</sup> Bei strafrechtlichen Ermittlungen wird die Akteneinsicht der Staatsanwaltschaft sowie anderer Behörden durch das einschlägige Strafprozessrecht geregelt.<sup>164</sup> Für die präventive Tätigkeit der kantonalen Fachstellen muss eine solche Rechtsgrundlage für den Datenaustausch hingegen im kantonalen Recht vorgesehen werden.<sup>165</sup> Die analysierten Akten enthalten jedoch kaum Hinweise darauf, ob bzw. welche Informationen aus welchem Grund und mit welcher Begründung innerhalb des KBM-Netzwerks ausgetauscht wurden. Dies überrascht in Anbetracht der Bedeutung, die einem solchen Informationsaustausch zugeschrieben wird. Nicht zuletzt wird damit aber auch die Frage aufgeworfen, ob in der Praxis tatsächlich nur ein punktueller Austausch erfolgt oder aber ein umfangreicher Wissenstransfer stattfindet, welcher lediglich nicht detailliert dokumentiert wird.

### 7.5.2 Recht auf persönliche Freiheit

Die polizeiliche Arbeit geht regelmässig mit Eingriffen in persönliche Freiheit der betroffenen Personen einher. So beschränken etwa Zwangsmassnahmen das in Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 5 EMRK verankerte Recht auf persönliche Freiheit, wobei allem voran die Bewegungsfreiheit, d.h. das Recht sich nach eigenem Willen und damit frei von ungerechtfertigten staatlichen Eingriffen bewegen zu können, tangiert wird.<sup>166</sup> Im Kontext des KBM ist hierbei insbesondere die Gefährderansprache relevant, zumal freiheitsentziehende und damit invasivere Zwangsmassnahmen nicht vorgesehen sind.<sup>167</sup> Sofern eine Gefährderansprache nicht als Ersatzmassnahme angeordnet wird, weist sie in den untersuchten Kantonen allerdings keinen Zwangscharakter auf, denn es besteht keine gesetzliche Mitwirkungspflicht. Die gefährdenden Personen können somit selbst entscheiden, ob sie an einer Gefährderansprache teilnehmen und mit den Fachstellen kooperieren wollen, ohne mit negativen rechtlichen Konsequenzen rechnen zu müssen.<sup>168</sup> Gleichwohl kann auch eine Gefährderansprache einen Eingriff in die persönliche Freiheit der betroffenen Personen begründen. So können gefährdende Personen mitunter im Rahmen von Ersatzmassnahmen zur Zusammenarbeit mit dem KBM verpflichtet werden.<sup>169</sup> Ebenso scheint eine Kooperation mit dem KBM nicht immer völlig freiwillig zu erfolgen, zumal bereits die blosser Befürchtung negativer Konsequenzen mit einem psychologischen Druck verbunden sein dürfte, der die gefährdende Person zu einer Zusammenarbeit mit den polizeilichen KBM-Fachstellen bewegt. Aber auch die blosser Tatsache, dass die Polizei auf der Grundlage bereits erhobener Informationen Kontakt zu einer Person aufnimmt, kann gegebenenfalls als Eingriff in deren Privatsphäre gewertet werden. Die Ergebnisse der

---

<sup>163</sup> SCHWANDER, 6 ff.; mit weiteren Anmerkungen SIMMLER/BRUNNER, 184; vgl. etwa GESUNDHEITSAMT DES KANTONS ZÜRICH, 31 ff.

<sup>164</sup> Art. 101 Abs. 2 und 194 StPO; SCHMID/JOSITSCH, Rz. 627 und 965.

<sup>165</sup> Exemplarisch Art. 13 SG-PolG und Art. 13 SG-DSG; § 52 Abs. 4 ZH-PolG und § 16 ff. ZH-IDG; Art. 144 BE-PolG und Art. 10 BE-KDSG.

<sup>166</sup> HAEFELIN et al.; § 10 Rz. 352; OFK BV-BIAGGINI, Art. 10 Rz. 19; EGLI, 125; MOHLER 2020, 98; Art. 5 EMRK gilt nur für die Freiheitsberaubung, d.h. die Inhaftierung; HK EGMR-MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KOENIG, Art. 5 Rz. 9.

<sup>167</sup> Vgl. Kap. 6.6.1.

<sup>168</sup> Vgl. Kap. 6.6.4.

<sup>169</sup> Dies ist namentlich der Fall, wenn die Staatsanwaltschaft eine Zusammenarbeit mit der KBM-Fachstelle als Ersatzmassnahme im Sinne von Art. 237 StPO anordnet, vgl. WOSTA, 214.



Studie suggerieren indessen, dass die Mehrheit der gefährdenden Personen freiwillig an einer Gefährderansprache teilnimmt und bereit ist, mit den jeweiligen Fachstellen zu kooperieren.<sup>170</sup> Die Gefährderansprache an sich erscheint insofern nicht besonders problematisch. Fraglich bleibt allerdings, wie mit den Informationen umgegangen wird, die während eines solchen Gesprächs erhoben werden. Eine Gefährderansprache dient dazu, Vertrauen aufzubauen und eine solide Grundlage für eine effektive Unterstützung zu schaffen. Sobald jedoch eine strafrechtliche Untersuchung eingeleitet wird, kann die Staatsanwaltschaft Einsicht in die KBM-Akten beantragen.<sup>171</sup> Informationen, die auf der Grundlage einer «freiwilligen» Gefährderansprache protokolliert wurden, werden damit auch für die Staatsanwaltschaft sichtbar, selbst wenn die betroffene Person vorher nicht darüber informiert wurde, dass dies geschehen könnte. Dies erscheint in mehrfacher Hinsicht problematisch. So haben die während einer Gefährderansprache getätigten Aussagen in einem Strafverfahren grundsätzlich als unverwertbar zu gelten, wenn die gefährdenden Personen nicht angemessen über ihre Rechte informiert werden.<sup>172</sup> Ebenso wenig kann eine freiwillige Gefährderansprache mit einer formellen Einvernahme einer beschuldigten Person gleichgesetzt werden. Wie mit Informationen umzugehen ist, die im Rahmen einer Gefährderansprache erhoben werden, muss deshalb weiter untersucht werden. Allem voran ist eine rechtliche Verankerung dieser KBM-spezifischen Massnahme angezeigt, auch wenn ihr auf den ersten Blick kein eigentlicher Zwangscharakter zukommen mag.

### 7.5.3 Recht auf ein faires Verfahren

Das in Art. 29 BV und Art. 6 EMRK verankerte Recht auf ein faires Verfahren stellt sicher, dass die Behörden ihre Befugnisse in rechtmässiger Weise ausüben.<sup>173</sup> Der Anwendungsbereich von Art. 6 EMRK beschränkt sich zwar auf Strafverfahren und strafrechtliche Ermittlungen,<sup>174</sup> der Inhalt der Norm fand jedoch Eingang in die Bundesverfassung.<sup>175</sup> Insbesondere Art. 29 BV ist in sämtlichen staatlichen Verfahren zu beachten, weshalb er auch im Zusammenhang mit dem kantonalen Bedrohungsmanagement von Bedeutung ist.<sup>176</sup> Zentraler Teilgehalt bildet der *Anspruch auf rechtliches Gehör*<sup>177</sup>, einschliesslich des *Rechts auf Mitwirkung am Verfahren*, welches sicherstellt, dass Personen, die einem Verwaltungsverfahren (z.B. bei der Polizei) unterworfen sind, an diesem teilnehmen und ihre Perspektive einbringen können.<sup>178</sup> Die betroffenen Personen dürfen nicht zum blossen Objekt staatlicher Entscheidungsfindung werden.<sup>179</sup> Dieses Recht kann allerdings eingeschränkt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches

---

<sup>170</sup> Vgl. Kap. 6.6.4.

<sup>171</sup> Art. 194 StPO.

<sup>172</sup> Art. 141 Abs. 1 und Art. 158 StPO.

<sup>173</sup> BSK BV-WALDMANN, Art. 129 Rz. 9; KIENER/KAELIN/WYTTENBACH, § 40 Rz. 10.

<sup>174</sup> HK EMRK-MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KOENIG, Art. 6 Rz. 5.

<sup>175</sup> BSK BV-WALDMANN, Art. 29 Rz. 3.

<sup>176</sup> OFK BV-BIAGGINI, Art. 29 Rz. 3; HAEFELIN et al., § 26 Rz. 829.

<sup>177</sup> Vgl. Art. 29 Abs. 2 BV.

<sup>178</sup> Art. 29 Abs. 2 BV; HAEFELIN et al., § 26 Rz. 835; KIENER/KAELIN/WYTTENBACH, § 41 Rz. 36; Art. 6 Abs. 1 EMRK, dazu HK EMRK-MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KOENIG, Art. 6 Rz. 87.

<sup>179</sup> BSK BV-WALDMANN, Art. 29 Rz. 8.



Interesse, wie etwa die Gefahr, dass eine Massnahme vereitelt wird, besteht.<sup>180</sup> Im Zusammenhang mit dem KBM könnte dies bedeuten, dass auch hier eine angemessene Information über die Massnahmen erfolgt und in der Folge ein Recht auf Stellungnahme eingeräumt werden könnte.

Um das Recht auf ein faires Verfahren zu wahren, sind die betroffenen Personen ausserdem über sämtliche entscheiderelevanten Grundlagen und Vorgänge angemessen zu *orientieren*.<sup>181</sup> Eine solche Informationspflicht hat insbesondere auch dann zu gelten, wenn für die Beurteilung eines potenziellen Risikos algorithmische Tools eingesetzt werden. Die Verwendung solcher Tools bzw. deren Ergebnisse sind deshalb so offenzulegen, dass die beurteilten Personen bspw. nachvollziehen können, wie das Tool die Risikobeurteilung durchführt und welche Informationen dabei mit welcher Gewichtung verwendet werden.<sup>182</sup> Die kantonalen KBM-Fachstellen der untersuchten Kantone verwenden mit Octagon (bzw. dem darauf aufbauende BRO) ein Instrument, welches nicht auf komplexen Algorithmen basiert und dessen Funktionsweise einfach verständlich ist, sodass Transparenz gewährleistet ist. Die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungsprozessen sollte jedoch auch dann gegeben sein, wenn es sich um Entscheidungen handelt, die von Menschen getroffen werden.<sup>183</sup> Ebenso enthalten die in der vorliegenden Studie untersuchten polizeilichen Akten keine detaillierte Dokumentation darüber, inwieweit die betroffenen Personen über die Entscheidungsprozesse hinsichtlich der getroffenen Massnahmen informiert wurden bzw. ob aufgrund eines konkurrierenden öffentlichen oder privaten Interesses, wie z.B. dem Schutz des Opfers, gar vollständig auf eine solche Orientierung verzichtet wurde. Die fehlende Nachvollziehbarkeit erschwert es den betroffenen Personen, ihre Verfahrensrechte wahrzunehmen und potenziell unangemessene Massnahmen rechtlich überprüfen zu lassen.

Darüber hinaus umfasst das Recht auf ein faires Verfahren das *Recht auf Akteneinsicht*.<sup>184</sup> Um von diesem Recht tatsächlich Gebrauch machen zu können (z.B. um eine Berichtigung oder Löschung von Daten zu verlangen), muss die betroffene Person zunächst über dieses Recht informiert werden, es sei denn, ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse stehe dem entgegen.<sup>185</sup> Die Studie zeigt allerdings, dass die betroffene Person oftmals erst anlässlich einer Gefährderansprache darüber informiert werden, dass ihr Fall durch die KBM-Fachstellen bearbeitet wird. In Fällen, in denen die Fachstellen nach einer Ersteinschätzung keine Massnahmen ergreifen, werden die betroffenen Personen deshalb meist nicht informiert. Weiterführende Anhaltspunkte zur Frage, ob und in welchem Umfang die betroffenen Personen über ihr Recht auf Einsichtnahme informiert werden, lassen sich den analysierten Akten zudem nicht entnehmen. Eine entsprechende Information über das Recht auf eine Akteneinsicht erweist sich jedoch von entscheidender Bedeutung, wenn die registrierten Personen tatsächlich von diesem Recht Gebrauch machen sollen. Die kantonalen KBM-Fachstellen haben deshalb zwingend sicherzustellen, dass die Betroffenen ausreichend über diese Möglichkeit informiert werden. Erlaubt es die Wirksamkeit

---

<sup>180</sup> BSK BV-WALDMANN, Art. 29 Rz. 49; HK EMRK-MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KOENIG, Art. 6 Rz. 55.

<sup>181</sup> HAEFELIN et al., § 26 Rz. 838.; BSK BV-WALDMANN, Art. 29 Rz. 53.

<sup>182</sup> WEDER, 248 (mit weiteren Hinweisen).

<sup>183</sup> Vgl. Kap. 7.4.

<sup>184</sup> BSK BV-WALDMANN, Art. 29 Rz. 54 f.; TIEFENTHAL, § 23 Rz. 22; SIMMLER/BRUNNER, 180; HK EMRK-MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KOENIG, Art. 6 Rz. 108 ff.

<sup>185</sup> HAEFELIN et al., § 26 Rz. 838; BSK BV-WALDMANN, Art. 29 Rz. 53 ff.

einer Massnahme nicht, den gefährdenden Personen eine entsprechende Einsicht zu gewähren, so müsste zumindest geprüft werden, ob bzw. wie diese Rechte zu einem späteren Zeitpunkt garantiert werden können.

Mit dem Recht auf Akteneinsicht geht eine *Aktenführungspflicht* der Behörden einher, welche sicherstellen soll, dass die betroffenen Personen ihre Einsichts- und Mitwirkungsrechte auch tatsächlich wahrnehmen können. Deshalb sind sämtliche entscheiderelevanten Informationen und Vorgänge aktenkundig zu machen.<sup>186</sup> Dass sich bestimmte Entscheidungsprozesse der KBM-Fachstellen anhand der dokumentierten Informationen nicht immer vollständig nachvollziehen lassen, ist in dieser Hinsicht problematisch. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass sich die präventive Tätigkeit vorab auf das kantonale Polizeirecht stützt.<sup>187</sup> Die KBM-Fachstellen können deshalb von einem grösseren Ermessensspielraum hinsichtlich der Frage, ob und in welcher Form etwas dokumentiert werden muss, profitieren.<sup>188</sup> Gleichwohl erscheint es bedeutsam, dass die einsehbaren Akten eine vollständige und transparente Informationsgrundlage bieten. Gerade im Hinblick auf das Recht auf ein faires Verfahren ist den (möglicherweise zu Unrecht) registrierten Personen eine effektive Möglichkeit zu bieten, sich gegen allfällige Grundrechtseingriffe informiert und wirksam zur Wehr setzen zu können. Dafür bedarf es einer umfassenden und transparenten Dokumentation, welche die behördlichen Entscheidungsprozesse nachvollziehbar werden lässt.

---

<sup>186</sup> BSK BV-WALDMANN, Art. 29 Rz. 54; OFK BV-BIAGGINI, Art. 29 Rz. 21.

<sup>187</sup> Vgl. Kap. 7.4.

<sup>188</sup> ZH-PolG-JAAG, § 12 Rz. 4.

## 8 Schlussfolgerungen

Die Kriminalprävention bildet ein zentrales Paradigma der modernen Polizeiarbeit. In der jüngsten Vergangenheit hat sich der Schwerpunkt der polizeilichen Tätigkeit zunehmend von Repression auf präventive Ansätze verlagert, die eine Intervention ermöglichen sollen, bevor es überhaupt zu einer Gewalttat kommen kann. Im Zuge dieser Entwicklungen sind die heutigen KBM-Fachstellen entstanden, die sich mittlerweile in zahlreichen Kantonen etabliert haben. Indem sich die KBM-Fachstellen heute insbesondere auf die Prävention von Straftaten im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt sowie Konflikten mit Behörden fokussieren, entsprechen sie einem dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis. Gleichwohl wirft die auf ein frühzeitiges Erkennen, Einschätzen und Entschärfen von Risiken ausgerichtete Tätigkeit verschiedene Bedenken auf. Da sich die juristische Fachliteratur in der Schweiz bislang nur wenig mit dem Konzept des KBM auseinandergesetzt hat, erscheint es wichtig, dieses durch einen Blick in die tatsächliche Praxis der kantonalen Fachstellen näher zu beleuchten. Der vorliegende Studienbericht soll dies ermöglichen und damit eine Grundlage für weiterführende Diskussion bieten. Dazu wird das Konzept des KBM in drei Schweizer Kantonen empirisch untersucht. Dabei zeigt sich, dass die kantonalen KBM-Fachstellen keineswegs wahllos nach potenziellen Straftäterinnen und Straftätern suchen. Vielmehr wird das KBM erst dann aktiviert, wenn sich ein konkreter Vorfall ereignet hat. Diese Vorfälle beinhalten regelmässig Verhaltensweisen, die bereits strafrechtliche Relevanz aufweisen und zugleich Anlass zur Befürchtung geben, dass die Person weitere Gewaltdelikte verübt. Die Tätigkeit der KBM-Fachstellen kann insofern nicht in einen reinen «Pre-Crime»-Kontext, d.h. im Vorfeld einer potenziellen Straftat, eingeordnet werden. Vielmehr verläuft diese Tätigkeit oft parallel zu allfälligen Strafverfahren, weshalb sie sich in ihrer funktionalen und rechtlichen Stellung kaum eindeutig charakterisieren lässt. Gerade deshalb ist es unabdingbar, solide rechtliche Grundlagen zu schaffen, die eine effektive Polizeiarbeit ermöglichen.

Algorithmische Tools werden bei der Beurteilung von gefährdenden Personen zwar häufig eingesetzt, die Tools lassen aber keine automatisierten Entscheidungsprozesse zu. Komplexen Algorithmen scheinen im Bereich des KBM insofern heute keine Relevanz zuzukommen. Damit erweisen sich auch die in der Fachliteratur geäusserten Bedenken über den Einsatz undurchsichtiger, unverständlicher und diskriminierender algorithmischer «Blackboxes» als nicht bestätigt. Defizite hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit und Transparenz ergeben sich vielmehr im Hinblick auf die menschliche Entscheidungsfindung, was in erster Linie auf eine wenig detaillierte Dokumentation und Protokollierung entsprechender Entscheidungsprozesse in den untersuchten Akten zurückzuführen ist. Problematisch erscheint insbesondere, dass dieser Umstand die Gewährleistung von Verfahrensrechten behindern können. Gerade weil auch Personen ins Visier des KBM geraten können, die sich schliesslich als nicht risikobehaftet bzgl. unmittelbarer Gewaltdelikte erweisen, erscheint es umso bedeutsamer, einen klaren Rechtsrahmen festzulegen. Die weitgehende Institutionalisierung des KBM und dessen zunehmende Praxisrelevanz werden die bisherige Informalität zukünftig kaum mehr erlauben. Vielmehr sind die behördlichen Entscheidungsprozesse weiter zu standardisieren, was zur Formalisierung der präventiven Polizeiarbeit und gesetzgeberischen Anpassungen führen wird. Ein spezifischer rechtlicher Rahmen, der die

Verfahren, Rollen, Zuständigkeiten und Verfahrensrechte innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des KBM festlegt, erscheint unabdingbar. Freilich sind derartige Entwicklungen aber auch vor dem Hintergrund einer angemessenen Praktikabilität und Flexibilität zu betrachten. Es muss den KBM-Fachstellen auch zukünftig möglich sein, ihre Aufgaben im Rahmen der Gewaltprävention effektiv erfüllen und damit ihren wichtigen und sinnvollen Beitrag zum Gemeinwohl leisten zu können.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass sich die vorliegende Studie lediglich auf die Kantone St. Gallen, Zürich und Bern bezieht. Die in der Datenerhebung und -auswertung berücksichtigten Akten gewährten zudem nur begrenzt Einblick in die tatsächliche Arbeit der jeweiligen KBM-Fachstellen. Ein zukünftiger Einbezug weiterer Kantone sowie eine vertiefte Untersuchung einzelner Aspekte wie etwa das Zusammenspiel zwischen den KBM-Fachstellen, der Staatsanwaltschaft und anderen Behörden oder die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen, erscheinen deshalb sinnvoll. Die vorliegende Studie dient jedoch als Grundlage für weiterführende Diskurse und soll Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern, Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftlern sowie Praktikerinnen und Praktikern wichtige Erkenntnisse liefern, die es zukünftig zu berücksichtigen gilt.

## Literaturverzeichnis

- ALBERTINI GIANFRANCO/FEHR BRUNO/VOSER BEAT (Hrsg.), *Polizeiliche Ermittlung, Ein Handbuch der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs zum polizeilichen Ermittlungsverfahren gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung*, Zürich/Basel/Genf 2008 (zit. VSKC-AUTOR).
- BENNETT MOSES LYRIA/CHAN JANET, *Algorithmic Prediction in Policing: Assumptions, Evaluation, and Accountability*, *Policing and Society* 7/2018, S. 806 ff.
- BERATUNGS- UND ANLAUFSTELLE FÜR EXTREMISMUS UND GEWALTPRÄVENTION SCHWEIZ (BEGS), RA-PROF, abgerufen von <<https://www.begs.ch/angebot/ra-prof/>> (zit. BEGS, Ra-Prof).
- BERGER GABRIELE, *Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Schnittbereich von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung*, *forumpoenale* 6/2016, S. 343 ff.
- BEYLI-HELMY MAY/HABERMEYER ELMAR/GULDIMANN ANGELA, *Was kann die Forensische Psychologie und Psychiatrie im Bedrohungsmanagement beitragen? Erkenntnisse aus der interdisziplinären Zusammenarbeit im Kanton Zürich*, *RPsych* 3/2020, S. 357 ff.
- BIAGGINI GIOVANNI, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Orell Fuessli Kommentar, 2. Auflage, Zürich 2017 (zit. OFK BV-BIAGGINI, Art. ... Rz. ...).
- BIBERSTEIN LORENZ, *Evaluation Kantonales Bedrohungsmanagement Zürich*, in: Christian Schwarzenegger/Reinhard Brunner (Hrsg.), *Gefährdung durch psychisch auffällige Personen – Tagungsband Fachtagung Bedrohungsmanagement 2021*, Zürich 2021, S. 52 ff.
- BORUM RANDY/FEIN ROBERT/VOSSEKUIL BRYAN/BERGLUND JOHN, *Threat Assessment: Defining an Approach for Evaluating Risk of Targeted Violence*, *Behav. Sci. Law* 17/1999, S. 232 ff. (zit. BORUM et al.).
- BRAUN-BINDER NADJA/SPIELKAMP MATTHIAS/EGLI CATHERINE/FREIBURGHaus LAURENT/KUNZ ELIANE/LAUKENMANN NINA/LOI MICHELLE/MÄTZENER ANNA/WULF JESSICA, *Einsatz Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung: rechtliche und ethische Fragen*, Schlussbericht vom 28. Februar 2021, abgerufen von <[https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/politik-staat/kanton/digitale-verwaltung-und-e-government/projekte\\_digitale\\_transformation/ki\\_einsatz\\_in\\_der\\_verwaltung\\_2021.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/politik-staat/kanton/digitale-verwaltung-und-e-government/projekte_digitale_transformation/ki_einsatz_in_der_verwaltung_2021.pdf)> (zit. BRAUN-BINDER et al.).
- BRUN MARCEL, *Predictive Policing – Revolution in der Verbrechensbekämpfung und Polizeiarbeit?*, *ZStrR* 2/2022, S. 157 ff.
- BRUNNER REINHARD, *Herausforderungen in der praktischen Umsetzung des Bedrohungsmanagements, Erfahrungen der Kantonspolizei Zürich*, *format magazine* 7/2017, S. 4 ff. (zit. BRUNNER 2017a).

- BRUNNER REINHARD, Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich – Praxisbericht zum Stand der Projekte und Entwicklungen, in: Schwarzenegger Cristian/Brunner Reinhard (Hrsg.), Bedrohungsmanagement: Gewaltprävention, Zürich 2017, S. 15 ff. (zit. BRUNNER 2017b).
- BRUNNER REINHARD, Gefährdung durch psychisch auffällige Personen – Schwerpunktthema des Regierungsrates des Kantons Zürich, in: Christian Schwarzenegger/Reinhard Brunner (Hrsg.), Gefährdung durch psychisch auffällige Personen – Tagungsband Fachtagung Bedrohungsmanagement 2021, Zürich 2021, S. 9 ff. (zit. BRUNNER 2021).
- BRUNNER REINHARD/BAUMBERGER MARCEL/BILLAUD CHANTAL/JACCARD RAOUL/KNOERI RO-  
LAND/MUELLER-SCHMID MANUELA/NIEDERHÄUSER MANUEL/WECHLIN ANDREA/WERNER AN-  
DREAS, Grundlagenpapier zur Definition von Qualitätsstandards für ein Kantonales Bedro-  
hungsmanagement (KBM), 2022, abgerufen von <[https://www.skppsc.ch/de/wp-content/uplo-  
ads/sites/2/2022/11/220929-16-1-grundlagenpapier-qualitaetsstandards-bedrohungsmanage-  
ment-d.pdf](https://www.skppsc.ch/de/wp-content/uploads/sites/2/2022/11/220929-16-1-grundlagenpapier-qualitaetsstandards-bedrohungsmanage-ment-d.pdf)> (zit. BRUNNER et al.).
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS), Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2021 der polizeilich registrierten Straftaten, 2022, abgerufen von <[https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/as-  
sets/22164350/master](https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/22164350/master)>.
- BUNDESRAT, Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt - Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Feri 13.3441 vom 13.06.2013, 2017, abgerufen von <<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133441/Bericht%20BR%20D.pdf>>.
- COCITO CRISTINA/GIMPEL LEA/KLEIN TILL/MIELI MICOL/MSIPA SAMANTHA/PAPADOPOULOU ELLI/SPER-  
DUTI ELISA CRISTINA, AI is being used to assess which victims of domestic violence are most at risk – what’s the risk?, The Law, Ethics & Policy of AI Blog, KU Leuven, 14 Oktober 2022, ab-  
gerufen von <<https://www.law.kuleuven.be/ai-summer-school/ai-domestic-violence>> (zit.  
COCITO et al.).
- CUMMINGS MARY, Automation Bias in Intelligent Time Critical Decision Support Systems, AIAA 1st  
Intelligent Systems Technical Conference 2004, Chicago, Illinois, abgerufen von  
<<https://arc.aiaa.org/doi/pdf/10.2514/6.2004-6313>>.
- DUVILLARD ANDRÉ, Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus als interdisziplinäre Verbundsaufgabe, in: Schwarzenegger Christian/Brunner Reinhard (Hrsg.), Bedrohungsmanagement, Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus/Nationaler Aktionsplan, Zürich/Basel/Genf 2019, S. 7 ff.
- DONATSCH ANDREAS/JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN (Hrsg.), Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018 (zit. ZH-PolG-AUTOR, § ... Rz. ...).

- DONATSCH ANDREAS/LIEBER VIKTOR/SUMMERS SARAH/WOHLERS WOLFGANG (Hrsg.), Schulthess Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. Auflage, Zürich 2020 (zit. SK StPO-AUTOR, Art. ... Rz. ...).
- DOELLING DIETER/HERMANN DIETER/LAUE CHRISTIAN, Kriminologie, Ein Grundriss, Berlin 2022, S. 211 ff. (zit. DOELLING et al.).
- EGBERT SIMON/KRASMANN SUSANNE, Predictive policing: not yet, but soon preemptive?, Policing and Society 2019, S. 906 ff.
- EGLI PATRICIA, Introduction to Swiss Constitutional Law, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020.
- ENDRASS JÉRÔME/ROSSEGGER ASTRID, Octagon intervention, 2016, abgerufen von <[http://www.octagon-intervention.ch/images/Octagon\\_Version3\\_2019.pdf](http://www.octagon-intervention.ch/images/Octagon_Version3_2019.pdf)> (zit. ENDRASS/ROSSEGGER 2016).
- ENDRASS JÉRÔME/ROSSEGGER ASTRID, Herausforderungen im Bedrohungsmanagement und Octagon als neuer Ansatz, format magazine 7/2017, S. 36 ff. (zit. ENDRASS/ROSSEGGER 2017).
- FICHTER ADRIENNE/WÜSTHOLZ FLORIAN, Die Polizei weiss, was Sie morgen vielleicht tun werden, in: Republik vom 11. Dezember 2020, abgerufen von <<https://www.republik.ch/2020/12/11/die-polizei-weiss-was-sie-morgen-vielleicht-tun-werden>>.
- GABEL CINO JESSICA, Deploying the Secret Police: The Use of Algorithms in the Criminal Justice System, Georgia State University Law Review 4/2018, S. 1073 ff.
- GLASS PHILIP, Die rechtsstaatliche Bearbeitung von Personendaten in der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2017.
- GULDIMANN ANGELA/BRUNNER REINHARD/HABERMEYER ELMAR, Bedrohungsmanagement: Deeskalieren, bevor etwas passiert, Forens Psychiatr Psychol Kriminol 15/2021, S. 229 ff.
- GREUTER KARIN, Erfahrungen mit dem Instrument der Gefährderansprache – Befragung und Analyse am Beispiel der Kantonspolizei Zürich, in: Schwarzenegger Christian/Brunner Reinhard (Hrsg.), Bedrohungsmanagement – Häusliche Gewalt, Zürich 2018, S. 91 ff.
- HABERMEYER ELMAR/CAVELTI LADINA, Psychische Störungen und Gewalt, in: Christian Schwarzenegger/Reinhard Brunner (Hrsg.), Gefährdung durch psychisch auffällige Personen – Tagungsband Fachtagung Bedrohungsmanagement 2021, Zürich 2021, S. 31 ff.
- HAEFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2020 (zit. HAEFELIN et al.).
- HILTON ZOE N., Domestic violence risk assessment: Tools for effective prediction and management, 2. Auflage, Washington DC 2021.
- HOFFMANN JENS/ROSHDI KAROLINE, Bedrohungsmanagement – eine präventive Disziplin im Aufschwung, in: Hoffmann Jens/Roshdi Karoline (Hrsg.), Amok und andere Formen schwerer



- Gewalt: Risikoanalyse – Bedrohungsmanagement – Präventionskonzepte, Stuttgart 2014, S. 266 ff.
- HUMANRIGHTS.CH, Kantonales Bedrohungsmanagement – eine gefährliche Entwicklung, 2018, abgerufen von <<https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/innere-sicherheit/bedrohungsmanagement-kantone>>.
- HUNZIKER EVELYNE, Algorithmen in der Strafrechtspflege: Biases und Diskriminierung von Mensch und Maschine, in: Simmler Monika (Hrsg.), Smart Criminal Justice – Der Einsatz von Algorithmen in der Polizeiarbeit und Strafrechtspflege, Basel 2021, S. 264 ff.
- INSTITUT PSYCHOLOGIE & BEDROHUNGSMANAGEMENT (IPBM), DyRiAS, abgerufen von <<https://www.dyrias.com/de/>> (zit. IPBM, DyRiAS).
- KANTON SOLOTHURN, Kantonales Bedrohungsmanagement für Behörden und Institutionen, 2013, abgerufen von <[https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-kapo/Ueber\\_uns/Praevension/KBM\\_fuer\\_Behoerden\\_und\\_Institutionen\\_-\\_Broschuere\\_KapoSO.pdf](https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-kapo/Ueber_uns/Praevension/KBM_fuer_Behoerden_und_Institutionen_-_Broschuere_KapoSO.pdf)>.
- KETTIGER DANIEL, Schnittstellenfragen der Schweizerischen Strafprozessordnung, Jusletter vom 13. Februar 2012.
- KIENER REGINA/KAELIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Auflage, Bern 2018.
- KRAUSE CHIARA/GULDIMANN ANGELA/HABERMEYER ELMAR, Intimpartnergewalt: Kennzahlen, Tätercharakteristika, Risikoerfassung und -management, Forens Psychiatr Psychol Kriminol 14/2020, S. 167 ff.
- LEESE MATTHIAS, Digital Data and Algorithms in Law Enforcement: Some pointers for responsible implementation and use, 2022, abgerufen von <<https://bulletin.cepol.europa.eu/index.php/bulletin/article/view/551/405>>.
- LIN ZHIYUAN J./JUNG JONGBIN/SHARAD GOEL/SKEEM JENNIFER, The limits of human predictions of recidivism, Sci Adv. 6/2020, S. 1 ff. (zit. LIN et al.).
- LOREY KATHARINA/FEGERT JOERG M., Polizeilicher Kontakt zu psychisch erkrankten Menschen, Forens Psychiatr Psychol Kriminol 15/2021, S. 239 ff.
- MAIER WOLFGANG/HAUTH IRIS/BERGER MATHIAS/SASS HENNING, Zwischenmenschliche Gewalt im Kontext affektiver und psychotischer Störungen, Nervenarzt 2016, S. 53 ff. (zit. MAIER et al.).
- MAYRING PHILIPP, Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken, 12. Auflage, Weinheim/Basel 2015.
- MELOY REID J./HOFFMANN JENS/GULDIMANN ANGELA/JAMES DAVID, The Role of Warning Behaviours in Threat Assessment: An Exploration and Suggested Typology, Behavioral Sciences and the Law 3/2012, S. 256 ff. (zit. MELOY et al.).



- MEYER-LADEWIG JENS/NETTESHEIM MARTIN/VON RAUMER STEFAN, Handkommentar EMRK Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Auflage, Basel 2017 (zit. HK ECHR-AUTOR, Art. ... Rz. ...).
- MOHLER MARKUS, Grundzüge des Polizeirechts der Schweiz, Basel 2012 (zit. MOHLER 2012).
- MOHLER MARKUS, Polizeiberuf und Polizeirecht im Rechtsstaat, Bern 2020 (zit. MOHLER 2020).
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/HEER MARIANNE/WIPRAECHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung / Jugendstrafprozessordnung, 2. Auflage, Basel 2014 (zit. BSK StPO-AUTOR, Art. ..., Rz. ...).
- OBERSTAATSANWALTSCHAFT DES KANTON ZÜRICH, Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Verfahren (WOSTA), 12. Oktober 2022, <abgerufen von [https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sicherheit-justiz/strafverfahren/WOSTA\\_Stand\\_12.10.2022\\_V01.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sicherheit-justiz/strafverfahren/WOSTA_Stand_12.10.2022_V01.pdf)> (zit. WOSTA).
- OTT RAHEL/SCHWARZENEGGER CHRISTIAN, Erste Ergebnisse der Studie «Polizeiliche und strafrechtliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt – Praxis und Wirkungsevaluation», in: Schwarzenegger Cristian/Brunner Reinhard (Hrsg.), Bedrohungsmanagement: Gewaltprävention, Zürich 2017, S. 87 ff.
- PETER EILEEN/BOGERTS BERNHARD, Epidemiologie und Psychopathologie des Amoklaufes, Nervenarzt 2012, S. 57 ff.
- PULLEN JENNIFER, Predictive Policing zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, in: Simmler Monika (Hrsg.), Smart Criminal Justice – Der Einsatz von Algorithmen in der Polizeiarbeit und Strafrechtspflege, Basel 2021, S. 124 ff.
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, Basel 2016.
- SCHMID NIKLAUS/JOSITSCH DANIEL, Handbuch des Schweizerischen Strafprozessrechts, 3. Auflage, Zürich/Basel 2017.
- SCHMID NIKLAUS/JOSITSCH DANIEL (Hrsg.), Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2018 (zit. PK StPO-AUTOR, Art. ..., Rz. ...).
- SCHWANDER MARIANNE, Rechtliche Vorbedingungen für ein Bedrohungsmanagement bei Häuslicher Gewalt in der Schweiz, Bern 2013, abgerufen von <[https://www.ebg.admin.ch/dam/ebg/de/dokumente/haeusliche\\_gewalt/21-Gutachten\\_Schwander\\_Bedrohungsmanagement\\_EBG-Layout\\_d.pdf](https://www.ebg.admin.ch/dam/ebg/de/dokumente/haeusliche_gewalt/21-Gutachten_Schwander_Bedrohungsmanagement_EBG-Layout_d.pdf.download.pdf/21-Gutachten_Schwander_Bedrohungsmanagement_EBG-Layout_d.pdf)>.

- SEEWALD KATHARINA/ROSSEGGER ASTRID/URBANIOK FRANK/ENDRASS JÉRÔME, Assessing the Risk of Intimate Partner Violence: Expert Evaluations Versus the Ontario Domestic Assault Risk Assessment, *Journal of Forensic Psychology Research and Practice* 4/2017, S. 217 ff. (zit. SEEWALD et al.).
- SICHERHEITSVERBUND SCHWEIZ, Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, 4. Dezember 2017, abgerufen von <<https://www.ejpd.admin.ch/dam/ejpd/de/data/aktuell/news/2017/2017-12-04/171204-nap-d.pdf.download.pdf/171204-nap-d.pdf>>.
- SIMMLER MONIKA, Polizeiliches Bedrohungsmanagement im Rechtsstaat, *AJP* 5/2022, S. 448 ff. (zit. SIMMLER, Bedrohungsmanagement).
- SIMMLER MONIKA (Hrsg.), *Smart Criminal Justice – Der Einsatz von Algorithmen in der Polizeiarbeit und Strafrechtspflege*, Basel 2021 (zit. SIMMLER, *Smart Criminal Justice*).
- SIMMLER MONIKA/BRUNNER SIMONE, Das Kantonale Bedrohungsmanagement: Rechtliche Grundlagen eines neuen Polizeiparadigmas, in: Simmler Monika (Hrsg.), *Smart Criminal Justice – Der Einsatz von Algorithmen in der Polizeiarbeit und Strafrechtspflege*, Basel 2021, S. 165 ff.
- SIMMLER MONIKA/BRUNNER SIMONE/SCHEDLER KUNO, *Smart Criminal Justice – Eine empirische Studie zum Einsatz von Algorithmen in der Schweizer Polizeiarbeit und Strafrechtspflege*, Studienbericht der Universität St. Gallen, St. Gallen 2020.
- SIMMLER MONIKA/CANOVA GIULIA, Smart Government in der Strafrechtspflege: Wann ist Smart Criminal Justice «smart»? , in: Simmler Monika (Hrsg.), *Smart Criminal Justice – Der Einsatz von Algorithmen in der Polizeiarbeit und Strafrechtspflege*, Basel 2021, S. 33 ff.
- SIMMLER MONIKA/BRUNNER SIMONE/CANOVA GIULIA/SCHEDLER KUNO, Smart criminal justice: exploring the use of algorithms in the Swiss criminal justice system, *Artificial Intelligence and Law* 2022 (zit. SIMMLER et al.).
- SIMMLER MONIKA/FRISCHKNECHT RUTH, A taxonomy of human-machine collaboration: capturing automation and technical autonomy, *AI & Society* 2020, S. 239 ff.
- SIMMLER MONIKA/MARKWALDER NORA, Die Polizei als Opfer: Prävalenz, Tätermerkmale und situative Erklärungsansätze, *NKrim* 2/2020, S. 31 ff.
- STAUBLI SILVIA/MARKWALDER NORA/WALSER SIMONE, *Ursachen von Tötungsdelikten innerhalb der Partnerschaft*, Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau EBG, Zürich 2021.
- TIEFENTHAL JUERG M., *Kantonales Polizeirecht der Schweiz*, Zürich/Basel/Genf 2018.
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), *Basler Kommentar Schweizerische Bundesverfassung*, Basel 2015 (zit. BSK BV-AUTOR, Art. ..., Rz. ...).

WALSER SIMONE/MARKWALDER NORA/KILLIAS MARTIN, Tötungsdelikte in der Schweiz von 1990 bis 2014, Zürich 2022.

WECHLIN ANDREA, Bedrohungsmanagement – aktueller Stand und neue Entwicklungen, in: Christian Schwarzenegger/Reinhard Brunner (Hrsg.), Bedrohungsmanagement – Gewaltprävention, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 7 ff.

WEDER REGINA, Verfahrensgrundrechtliche Anforderungen an automatisierte Verwaltungsverfahren, in: Simmler Monika (Hrsg.), Smart Criminal Justice – Der Einsatz von Algorithmen in der Polizeiarbeit und Strafrechtspflege, Basel 2021, S. 237 ff.

WEY GREGOR, Der Anfangsverdacht als Abgrenzungskriterium zwischen den kantonalen Polizeigesetzen und der StPO, QFLR 1/2019, S. 18 ff.

WOHLERS WOLFGANG, Das an einen tatbezogenen Anfangsverdacht gekoppelte Strafverfahren, AJP 10/2020, S. 1313 ff.

ZWEIG KATHARINA A./WENZELBURGER GEORG/KRAFFT TOBIAS D., On Chances and Risks of Security Related Algorithmic Decision Making Systems, Eur J Secur Res 3/2018, S. 181 ff.